

A stylized map of the Americas is shown against a dark blue background. The map is color-coded: North America is red, Central America is yellow, and South America is green. Several red pushpins are stuck into the map, with their heads pointing towards the bottom right corner. The text is overlaid on this map.

JORGE ARGÜELLO
(COMPILADOR)

EL DESAFÍO DE LOS PAÍSES AMERICANOS EN EL G20

Buenos Aires, 2024

**EL DESAFÍO DE LOS
PAÍSES AMERICANOS
EN EL G20**

JORGE ARGÜELLO
(COMPILADOR)

EL DESAFÍO DE LOS PAÍSES AMERICANOS EN EL G20

El desafío de los países americanos en el G20 / Jorge Argüello...
[et al.]; Compilación de Jorge Argüello; Editado por Creusa
Muñoz. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación
Embajada Abierta, 2024.
184 p.; 20 x 14 cm.

ISBN 978-631-90664-0-1

1. Política Internacional. I. Argüello, Jorge, comp. II.
Muñoz, Creusa, ed.
CDD 327.109

Presidente de la Fundación Embajada Abierta: Jorge Argüello.
Secretaria de Coordinación: Agustina Eugenia Castro.

Diseño de tapa: Emmanuel Prado.
Coordinación editorial y edición: Creusa Muñoz.
Diagramación: Adriana Manfredi.

La fotografía de Jorge Argüello que aparece en la solapa
del libro junto a su biografía fue tomada por Juan Tesone.

© Fundación Embajada Abierta, 2024.
1a edición. Impreso en Argentina.

Talcahuano 833 (C1013 AAQ), Ciudad de Buenos Aires,
Argentina.
Teléfono: (54-11) 4811-2198/2346/1665
www.embajadaabierta.org

Hecho el depósito que ordena la Ley 11.723.
Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o
parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento sin el
permiso escrito de la Fundación Embajada Abierta.

ÍNDICE

Prólogo: América en un mundo G-Cero 13
Jorge Argüello

Prólogo: Un foro clave para la cooperación internacional 19
Héctor Masoero

Prólogo: América, una “región solución” que construye futuro 23
Christian Asinelli

ARGENTINA

Un nuevo multilateralismo 29
Federico Pinedo

Hacia una gobernanza global y transparente 43
Silvina Vatnick

BRASIL

Brasil en la presidencia del G20 61
Mauricio Carvalho Lyrio y Felipe Hees

Una potencia media emergente con estrategia plurilateral	77
Dawisson Belém Lopes	

CANADÁ

Hacia un multilateralismo para todos	91
Cynthia Termorshuizen y Christopher MacLennan	

El liderazgo de Canadá en el G20	105
John Kirton	

ESTADOS UNIDOS

Camino al crecimiento	121
Daleep Singh	

¿Cómo fortalecer el G20?	135
Mark Sobel	

MÉXICO

La importancia y el futuro del G20	149
Jennifer Feller	

México, un actor con responsabilidad global	165
Rafael Velázquez Flores	

Prólogo

América en un mundo G-Cero

Jorge Argüello

Si hubieran dormido a un analista internacional a fines de la Guerra Fría y lo despertaran en 2024, su vocación se vería sometida a una prueba sin igual: o bien quedaría fascinado por la cantidad y calidad de cambios que experimentó el mundo en estas tres décadas, o bien bajaría los brazos ante semejante complejidad.

Nuestro analista recién llegado al 2024 podría resumir el mundo ante sus ojos en unas pocas palabras: desorden, inseguridad, incertidumbre. Si en el 2000 el término de moda era “globalización”, hoy reinan “desacople” (*decoupling*), “fragmentación geoeconómica” o, directamente, “posglobalización”.

Auspiciosos tratados de desarme han dado paso a tensiones por doquier con nuevos y variados actores en una competencia global abierta. Rebrotan incluso conflictos clásicos, en los que vuelven a jugar fronteras y territorios,

etnias y religión, de Ucrania a Gaza, pasando por el Sahel y el Cáucaso.

Esta inseguridad es multicausal, alimentada también por disputas comerciales y tecnológicas que se creían contenidas y ahora fragmentan la economía, convertida desde la pandemia de Covid-19 en una cuestión prioritaria de seguridad nacional.

Una escandalosa concentración de la riqueza acrecienta además el malestar de vastas franjas sociales privadas de bienestar, despierta una ola antiglobalista, hace tambalear los cimientos de la democracia liberal y empuja migraciones masivas y traumáticas que generan xenofobia.

Para rematar, experimentamos la fragilidad humana que desnudó la pandemia –en plena era de la Inteligencia Artificial (IA)– y vemos al planeta haciendo poco caso a los gritos de alarma de los científicos sobre el cambio climático.

Nortes y Sures

Dejamos el siglo pasado con un mundo dividido por un Ecuador: por encima un Norte, desarrollado y rico y pacífico, y debajo un Sur, en desarrollo y/o pobre y conflictivo.

En los años 1960, el economista argentino Raúl Prebisch veía al planeta ordenado en torno de un Centro

(Norte), de liderazgo económico, militar y tecnológico, y una vasta Periferia (Sur), que mientras le proveía sus recursos buscaba infructuosamente subir por esa misma escalera de desarrollo y ganar autonomía.

La primera versión del G20 a finales de los noventa fue un ensayo defensivo de aquel Centro, que, aceptando el ascenso de los primeros emergentes, buscó contener el contagio de los cimbronazos de la Periferia bajo la globalización económica y financiera.

En los años 2000, la bonanza de precios de las materias primas, el aumento de la demanda mundial y la fluidez que ofrecía la globalización potenciaron el intercambio económico y diplomático Sur-Sur. Progresivamente, la propia Periferia comenzó a expresar intereses que ya no confluían y hasta se contraponían.

La cooperación perdió fuelle cuando potencias emergentes que probaron su capacidad sistémica en la crisis financiera de 2008 –en el ámbito del G20– pronto aspiraron a un mayor protagonismo y proyectaron sus intereses decididamente.

La línea Norte-Sur perdió definición y aparecieron otras divisorias más difusas. Una década más tarde, la pandemia y su grito de “cada cual a su juego” no sólo borraron la dualidad Norte-Sur sino que sumaron líneas, algunas estables, otras en el aire.

Llegamos a este mundo multipolar, de bloques y grupos, de iniciativas regionales y alianzas de seguridad co-

lectiva, un mundo que algunos definen como “G-Cero”¹. Un mundo sin liderazgos indiscutibles, con una catarata de intereses más cruzados, opuestos, superpuestos y dinámicos que nunca. No hay un solo Norte. Ni un solo Sur. Y los actores secundarios, en busca de una alquimia difícil de influencia y autonomía, también lo saben.

Frente a ello nos preguntamos: ¿cuál es el papel y cuántas las posibilidades de América como continente en este cuadro geopolítico? ¿Pueden sus países reconvertir antiguas hegemonías y lógicas regionales en una fórmula nueva que potencie a todos? ¿Qué acuerdos y qué agendas deberían darse?

El desafío de los países americanos en el G20

Tal vez, el vertiginoso, convulso y competitivo siglo XXI nos esté ofreciendo una oportunidad para reconfigurar las relaciones interamericanas sobre consensos continentales básicos pero sólidos, que después, en foros como el G20, contribuyan a proyectar distensión, estabilidad y modelos de desarrollo al resto del planeta.

1 Este concepto fue acuñado por el analista internacional estadounidense Ian Bremmer, presidente del Eurasia Group, en alusión a la emergencia de una recesión geopolítica cuyas consecuencias aún son desconocidas, pero que se traducen en un mundo signado por la incertidumbre y la ausencia de liderazgos claros.

El debate queda abierto y esperamos sea enriquecido por los aportes de este libro, que constituye un intento de buscar coincidencias transversales en la vasta geografía de América. Pero cuando nos preguntamos qué caminos tomar para recuperar la salud y la riqueza de las relaciones interamericanas, sabemos primero que un mal a evitar es el de las oscilaciones pendulares –ideológicas, económicas o de seguridad, nacionales o regionales–, que son la negación de toda búsqueda de consensos.

¿Y a favor? Recuperar y elevar lo más posible la calidad de nuestras democracias. Nadie puede tirar la primera piedra en estos días. Una democracia sólida no sólo es condición *sine qua non* para realizarnos en la desafiante dinámica de la economía global de estos tiempos, sino que es parte irrenunciable de una identidad americana que se puede rastrear hasta nuestros próceres y padres fundadores.

Asumidos los tratados, acuerdos y pactos subregionales ya existentes en materia de economía y comercio, Derechos Humanos, e incluso de seguridad fronteriza y colectiva, hay todavía mucho terreno fértil en común por cultivar: protección de recursos naturales, políticas de prevención sanitaria ante futuras pandemias, seguridad cibernética y otros temas que, como ha probado el G20, merecen ser objeto de consensos.

Ahí está el ejemplo de los Acuerdos Artemisa sobre exploración del espacio ultraterrestre, un tratado impul-

sado por Estados Unidos que firmaron, entre muchos países, Argentina, Canadá, Brasil y México, todos miembros americanos del G20.

La fragmentación que extiende sus líneas de grieta por el planeta alcanza también, y razonablemente, a las lógicas de liderazgos e influencias que dominaron durante la Guerra Fría y a la fase optimista de globalización que le siguió. Todo ahora es más complejo e inestable en las relaciones interamericanas y subregionales. Los ciclos electorales, generalmente de corto plazo, tiñen los vínculos diplomáticos.

El contexto multipolar demanda, con más fuerza que nunca, una concertación de intereses interamericanos capaz de proveer una mirada coherente de largo plazo. Esta publicación avanza en ese camino, con la convicción de que es posible.

Prólogo

Un foro clave para la cooperación internacional

Héctor Masoero

El desafío de los países americanos en el G20 constituye un documento esencial en la identificación de coincidencias e intereses compartidos entre los cinco países de América que forman parte del Grupo de los Veinte (G20): Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos y México. Es el manifiesto del esfuerzo realizado a lo largo de 25 años en un foro clave para la cooperación internacional en diversos campos, desde la economía hasta la salud y la educación. En este marco, es un honor para mí que Jorge Argüello, el editor de este libro, me haya confiado la redacción de este prólogo para esta valiosa iniciativa conjunta por parte de la Fundación Embajada Abierta, CAF - banco de desarrollo de América Latina y el Caribe y la UADE.

Esta obra fue justamente posible gracias a la pasión de Jorge, quien en estas páginas nos comparte una inestimable compilación de las colaboraciones de los Sherpas de

los cinco presidentes americanos miembros del G20, así como de destacados académicos designados por cada nación. Con Jorge nos une un estrecho vínculo que consolidamos especialmente cuando él, en paralelo a su destacada carrera diplomática, eligió acompañarnos como el principal referente académico de la Licenciatura en Gobierno y Relaciones Internacionales de nuestra Universidad.

No tengo dudas de que *El desafío de los países americanos en el G20* se convertirá en una herramienta esencial para comprender y promover las sinergias entre estos países. El contenido de este libro refleja la riqueza de las discusiones y acuerdos alcanzados en el marco del G20. Me refiero, con especial énfasis, a los problemas de educación que, como dijera alguna vez el estadista y educador argentino Domingo Faustino Sarmiento, son la raíz de todos los problemas.

Entre algunas de las propuestas relacionadas con la educación y que están en la agenda del G20 podemos mencionar: la necesaria y obligada valorización de los profesionales de este ámbito, la promoción del intercambio de materiales pedagógicos digitales y el lanzamiento del Premio G20 de Compromiso Comunitario en las escuelas. Estas iniciativas buscan establecer a la educación como un pilar fundamental para el desarrollo sostenible y la cooperación internacional.

Los países de todo el mundo, pero en particular las naciones emergentes del G20, enfrentan desafíos comunes

tales como la promoción de estrategias relacionadas con la educación digital, el uso ético de la inteligencia artificial y la seguridad de los datos de profesores y estudiantes, entre algunos de los más relevantes. El entendimiento común por parte del Grupo es que la colaboración en estas áreas no solo fortalecerá nuestras políticas educativas, sino que también fomentará un intercambio más profundo y significativo en la región.

A lo largo de la joven pero intensa trayectoria del G20, nuestros países han debatido extensamente sobre la formación y valorización de los profesionales de la educación, reconociendo la necesidad de una financiación adecuada para el desarrollo docente y la importancia de la educación climática. Estos debates reflejan un compromiso compartido por mejorar la calidad de la educación y preparar a nuestros ciudadanos para un mundo hiperconectado.

Otro importante valor en la educación que el G20 reconoce y promueve ampliamente es el valor de la internacionalización como un recurso para mejorar la calidad educativa y fomentar ciudadanos globales. Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) cumplen un papel importante en este proceso: contribuyen a reducir la brecha digital y promueven el acceso a la educación de las personas con menos posibilidades.

Como conclusión a esta apertura, quiero celebrar que esta obra plantea con seriedad y profundidad la necesaria conveniencia de articular políticas y coordinar acciones

entre los cinco Estados americanos que integran el G20. El consenso compartido por los países miembro y los líderes que en estos veinticinco años han trabajado en el Grupo se centra en que sólo a través de una colaboración estrecha y continua podremos enfrentar los desafíos globales y aprovechar las oportunidades que se presentan en el camino hacia un desarrollo sostenible y equitativo. Que sea este libro un gran paso para avanzar consistentemente por esta senda.

Prólogo

América, una “región solución” que construye futuro

Christian Asinelli

Como esfuerzo colaborativo y transversal a los campos de acción de la Fundación Embajada Abierta, la Universidad Argentina de la Empresa (UADE) y CAF - banco de desarrollo de América Latina y el Caribe, *El desafío de los países americanos en el G20* constituye un instrumento de enorme valor para la cooperación e integración regional. Esto es así por tres razones fundamentales. Primero, por su aporte a un contexto internacional crecientemente multipolar e interdependiente, pero también fragmentario y en disputa permanente. Desde el inicio de los procesos de globalización del siglo XIX hasta las dinámicas globales actuales –marcadas por los conflictos bélicos, el proteccionismo comercial y la reconfiguración de las relaciones geopolíticas mundiales– el continente americano ha asistido a un constante reordenamiento de sus alianzas multilaterales y sus esquemas y proyectos de coordinación

interregional. Casos como el reciente Consenso de Brasilia –como mecanismo de concertación para los países de América del Sur–, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Organización de Estados Americanos (OEA) son ejemplos de los esfuerzos reales de diálogo, cooperación intergubernamental y consenso que la región promueve hacia adentro y hacia afuera del territorio. El fortalecimiento del G20 –como expresión y búsqueda de una salida colectiva a la crisis financiera mundial producida por la quiebra de Lehman Brothers en 2008– representa el epítome de estos esfuerzos, y la presente publicación se instaura en esa línea de trabajo.

En segundo lugar, por su priorización y ponderación de conceptos fundamentales para el desarrollo regional como son el liderazgo, la gobernanza y el combate contra el hambre, la pobreza y la desigualdad. Aquí resulta necesario subrayar el aporte invaluable de la región –que incluye el trabajo, los recursos y la voluntad de los cinco países americanos que forman parte del G20– para la resolución de los problemas globales. América en su totalidad es lo que en CAF llamamos una “región solución”. Agua, recursos naturales, soluciones ecosistémicas, matrices energéticas limpias, producción de alimentos y capital humano de primer nivel. El continente es una región vasta, rica y con oportunidades reales para mejorar la calidad de vida de las sociedades mundiales. *El desafío de los paí-*

ses americanos en el G20 lo sabe y busca visibilizarlo en un concierto global profundamente interconectado.

Y tercero, por la necesidad de ampliar estas sinergias para conducir las un escalón más arriba al nivel de la cooperación multilateral y los sistemas financieros globales. El trabajo por delante en este campo es enorme e incluye desde la evaluación del rol y la tarea de los organismos multilaterales de crédito, pasando por la discusión sobre la deuda soberana de los países, hasta llegar a la remodelación del orden financiero global para una arquitectura del siglo XXI. Esto incluye, por supuesto, la necesidad de generar mejores herramientas de ayuda a los países, la valoración constante del impacto de las iniciativas y operaciones, y el establecimiento de hojas de ruta claras y compartidas para no duplicar esfuerzos entre organismos. El Papa Francisco nos invita, en su Exhortación *Laudate Deum* de 2023, a pensar en “organizaciones mundiales más eficaces, dotadas de autoridad para asegurar el bien común mundial, la erradicación del hambre y la miseria, y la defensa cierta de los Derechos Humanos elementales”. Este multilateralismo desde abajo no es otra cosa que esa nueva arquitectura financiera global del siglo XXI. Un orden justo, integrado, resiliente y para todos.

ARGENTINA

Un nuevo multilateralismo



Federico Pinedo es el Sherpa argentino ante el G20. Fue legislador de la Ciudad de Buenos Aires y regulador nacional de Telecomunicaciones. También se desempeñó como uno de los líderes opositores en la Cámara de Diputados y fue Presidente del Senado de la Nación. Además, es abogado y docente de posgrado en varias universidades.

Junto a la Fundación Embajada Abierta hemos tomado la iniciativa de discutir, entre los Sherpas del G20 de las Américas y académicos de nuestros países, la posibilidad de un nuevo multilateralismo. No sólo es interesante el tema, sino que también lo es el hecho de que sean los integrantes americanos del grupo los que se reúnan para analizarlo. Muchas veces en nuestro continente han existido rivalidades y confrontaciones; muchas veces hemos mirado más a otras regiones antes que a la propia; ahora estamos sentados juntos, países del Norte y del Sur, desarrollados y emergentes, del G7, del BRICS e independientes, tratando de mirar el mismo objeto desde distintas miradas, para razonar junto a los demás (que es, precisamente, la definición etimológica de la palabra diálogo: razonar con el otro). El diálogo, la herramienta de la cooperación, debe tener dos elementos:

un objeto en común sobre el cual razonar y buena fe; y exige, además, un requisito: la confianza, porque sin confianza no hay cooperación.

Aquí estamos para intentarlo con las actitudes humanas que lo posibilitan: humildad y escucha.

El compromiso del pacto

Los países, más que las personas, cuando están cómodos en una situación de poder relativo, tratan de que las cosas no cambien. Tiene que suceder algo importante, una conmoción, para que piensen en moverse a otra situación. Desde hace tiempo se habla de modificar las organizaciones multilaterales, diciendo que fueron diseñadas después de la Segunda Guerra Mundial, cuando las relaciones de poder eran diferentes a las actuales. Pero no está claro que hayamos superado el punto en el que se pasa de la palabra a la acción.

Si pensamos en términos de política exterior tradicional, en términos de Estados-nación que buscan que los demás no les impongan su voluntad por medio de un poder mayor, la trampa de la inmovilidad podría no superarse nunca, a menos que exista la amenaza de una hecatombe planetaria. Ese es el peligro: que alguno o algunos sientan que deben proferir esa amenaza, para lograr algún cambio.

Alguien, por cierto, podría argumentar que el multilateralismo es un concepto abstracto y que no es lo que moverá

a las potencias a amenazarse mutuamente con volar el globo terráqueo. No es el afecto por el multilateralismo lo que llevará al mundo a esa situación de cambio, sino que el motivo para cambiar debe ser algo más concreto y contundente.

Esta discusión pareciera dirimirse entre la necesidad de satisfacer el propio deseo o cumplir con el deber de solucionar el problema de todos. Los deseos son importantes (la conquista de un territorio o de un espacio vital, la cosmovisión, el autoritarismo, los delirios de grandeza), pero también lo son las soluciones a los grandes problemas. Todas las guerras terminan en un tratado de paz. El multilateralismo es el mecanismo al que acudió la humanidad, tras haber generado millones y millones de muertes, cuando se enfrentó al abismo del Holocausto y a la aniquilación nuclear.

El multilateralismo fue la opción que elegimos cuando nos dimos cuenta de que el sistema de equilibrio de poder no podía garantizar la no destrucción del planeta. El equilibrio de poder se basa en el hecho de que ciertas alianzas generan tanta fuerza de un lado como del otro, lo que hace que se mantenga la estabilidad entre dos o más grupos. El multilateralismo, por su parte, es un compromiso, que consiste en que si alguno amenaza con romper la estabilidad, los demás, actuando en conjunto, se lo impedirán. Pero, además, no lo harán arbitrariamente, sino en base a ciertas reglas pactadas por todos. Es una manera racional e inteligente de equilibrio de poder, que no

hace sino replicar lo que sucede en el interior de muchas naciones con los sistemas de control del poder arbitrario por medio del Estado de Derecho y la distribución de las funciones del poder público (*checks and balances*).

Multilateralismo significa que el poliedro del sistema de poder mundial no tiene a alguien en el centro, sino que tiene varios lados. El sistema tiene reglas que todos los lados deben cumplir. Lo que une a los lados, el centro, son las reglas.

Lo que siempre se le ha criticado al derecho internacional es que no tiene una autoridad que obligue a las partes a cumplir con la ley. La imagen de la Justicia es la de una mujer con los ojos vendados (imparcialidad), una balanza en una mano (equidad) y una espada en la otra (la fuerza, sin la cual el Derecho no existe). En el sistema multilateral vigente no existe un juez o un policía que diga lo que establece la ley y obligue a cumplirla, sino que hay un híbrido entre ese modelo y el mantenimiento de los poderes nacionales (los lados de la figura), que deben simultáneamente obedecer y hacer cumplir las reglas, cosa que no ha sucedido demasiadas veces.

Los objetivos

Los objetivos del multilateralismo son varios, pero tienen una jerarquía; algunos están antes o después que otros. El

objetivo principal es la subsistencia del campo de juego –el globo– y de los jugadores –la humanidad–. El objetivo secundario es la paz, que es algo muy relevante, pero menor a la posibilidad de la destrucción total. El objetivo terciario es el desarrollo, en el que nos detendremos más adelante. Sin paz no hay desarrollo, a menos que se crea que la destrucción construye.

En mi perspectiva, estamos ante un dilema peligroso: aquellos que quieren el multilateralismo o aquellos que desean el multipolarismo, es decir, que no haya más un sistema unipolar con una potencia hegemónica que imponga su voluntad, sino que coexistan varias potencias importantes. Digo que eso sería peligroso porque podría llevarnos rápidamente a los sistemas de equilibrio de fuerzas o equilibrio de poder del siglo XIX, sistemas que derivaron en las dos guerras mundiales del siglo XX. Esa hipótesis, en el mundo nuclear, debería quedar claro que no está disponible.

La confrontación del multilateralismo con el multipolarismo, como todo, tiene varias salidas posibles. Una, por ejemplo, podría ser el acuerdo político del puñado de potencias con capacidad de llevar adelante guerras a gran escala o tal vez de las potencias nucleares, para mantener un sistema de decisiones multilateral que, al estar basado en reglas, implique el compromiso de cumplirlas. Lo que llamamos reglas son las instituciones que crean confianza para cooperar y garantizan el largo plazo.

Sin duda, una discusión de ese tipo va a conllevar otra, que es aquella sobre quién hace las reglas y sobre qué parámetros. Si lo único que se valora o aquello que se valora más que cualquier otra cosa es la voluntad de poder o la decisión de ser obedecido o la disponibilidad de la facultad arbitraria de regir la vida de uno o más pueblos, entonces la variable institucional, la variable de las reglas, la variable de la cooperación, deja de estar disponible y queda la de la confrontación, con sus consecuencias.

La variable institucional (implica que las instituciones están por encima de la mera voluntad de las partes), también llamada Estado de Derecho o ley internacional, consiste en hacer una nueva apuesta por el multilateralismo. Es muy posible que requiera resolver además otras cosas, en particular quién hace las reglas y sobre qué bases conceptuales. El tercer tema del G20 de Brasil es ese: la reforma de la gobernanza global. Hasta ahora, incluso los países que han roto las reglas del multilateralismo vigente afirman que quieren vivir bajo reglas, discutiendo quién y cómo las hace. Si eso fuera cierto, la disputa real no sería entre multilateralismo o multipolarismo, sino sobre el contenido de un multilateralismo multipolar.

Otra variable de salida de la dicotomía multipolar, como ya vimos, es la del equilibrio del poder, siguiendo a Metternich o a Kissinger. En este caso, las naciones y los pueblos invertirán una enorme cantidad de recursos en materiales bélicos, distrayéndose de su propio progreso

social. Lo harán hasta un punto, no tan lejano, en que se den cuenta de que la capacidad general de destrucción total está garantizada, con lo cual se llegaría a una parálisis como la de la Guerra Fría. Aun pensando en este camino, en el que el presidente ruso Vladímir Putin dice que cree (en realidad, me permito dudarlo), en un momento dado la negociación basada en la pregunta del poder de unos y del respeto hacia los otros se torcerá hacia otra pregunta más acuciante: ¿cómo hacemos para no desaparecer todos? Por eso, a quienes consideran que lo único realista es el equilibrio de poder, les sugeriría que piensen en el siguiente paso. Si uno piensa en los conflictos imaginando la salida de esos conflictos, desde la concepción de un tratado de paz viable que terminaría con la guerra, a veces se encuentra con que cierto idealismo es lo más realista o que existe un realismo idealista.

Ya que he cometido el pecado de la ingenuidad al postular una posible salida por medio del multilateralismo multipolar, continuaré con otra ingenuidad: la de pensar que es posible que las potencias medias tengan un rol que cumplir en la definición de este juego. Ya hemos visto que si se impusiera el multipolarismo puro, una de sus consecuencias naturales sería nuevamente la división del mundo en esferas de influencia regionales y en espacios a ser conquistados por unos u otros. Esto no les conviene a las potencias medias que, si no quieren ese escenario, deberían actuar con autonomía para evitarlo.

Las potencias medias deberían tener el carácter necesario para pensar en grande y razonar en conjunto sobre un objetivo común. Si no lo hacen de ese modo, lo suyo podrá ser una conversación, pero no un diálogo. El objetivo común de las potencias medias es bastante obvio: no subordinarse o ser invadidas por otras potencias y dedicar toda la energía y recursos disponibles al desarrollo sostenible de sus pueblos. No es una frase, sino una necesidad contante y sonante de la realidad más cruda. Para eso se requiere libertad mental, ciertos valores constructivos y la convicción de que ser más chico que otros, no es ser menos. Siempre habrá otro más poderoso que cualquier poder terrenal.

Cada uno actúa desde lo que es. Argentina, en este mundo complejo, debería actuar desde su pertenencia a Occidente por sus valores y al Sur por su geografía. Esa ubicación tal vez le permita servir de puente de diálogo, si busca ese objetivo.

Las reformas

Las reformas a encarar para reformular el multilateralismo, de modo que pueda garantizar primero la supervivencia y luego la paz, son difíciles porque nadie desea abandonar posiciones de poder conquistadas previamente, por más que ello pueda parecer justo a propios o a extraños. Nadie

que tenga poder de veto querrá abandonar ese poder, esa facultad, pero lo cierto es que si se puede utilizar el veto cuando el que lo hace es el acusado de violar las reglas de todos ¿no habrá desaparecido el objetivo central del multilateralismo, que consiste en que si alguien viola las reglas, los demás en conjunto lo obligarán a cumplirlas?

La doctrina del equilibrio de poder es la base de la posición realista de política exterior: quienes tienen fuerza para imponer su voluntad deben ser considerados. Eso es razonable, pero ¿pueden usar su fuerza contra todos los demás sin consecuencia? Si así fuera, habría desaparecido la espada que hace cumplir el Derecho y, sin espada, no hay Derecho, como enseñaba Radbruch.

No es este el lugar, ni soy yo la persona para fijar posiciones internacionales, ni siquiera de mi propio país. No voy a hablar entonces de la reforma del Consejo de Seguridad, que deberá discutirse en la Organización de las Naciones Unidas. Pero sí creo que es necesario y útil que podamos dejar en claro cuáles son los objetivos del multilateralismo a los cuáles nos debemos, a cuya consecución debemos orientarnos, para actuar desde allí en buena fe.

Hemos dicho ya que el primer objetivo era evitar la destrucción del planeta, el segundo la paz y el tercero el desarrollo. En la discusión del desarrollo, también, es necesario sincerar los objetivos del multilateralismo. Parece cierto que si se crearon bancos regionales de desarrollo, la representación de los países, en esos bancos, debe

ser equilibrada. Pero esa no es la única verdad. También existe otra y es que los países que aspiren a tener fondos para su desarrollo, deben implementar políticas que estén orientadas a conseguirlo. Es absurdo sostener que los países más ricos deben poner su dinero con la finalidad de desarrollo, para que otros países se lo gasten en finalidades políticas, demagógicas, contrarias al mismo.

En las declaraciones del G20 suele expresarse que los países miembros deben tener equilibrio macroeconómico y eso incluye varias cosas: la solvencia fiscal de largo plazo; una política monetaria ligada a la necesidad de permitir los intercambios entre las personas e instituciones, pero no al financiamiento irresponsable de aventuras políticas de los gobernantes de turno y sí orientada a obtener y mantener la estabilidad del nivel general de precios; una política cambiaria que no esté destinada a obtener ventajas de corto plazo mediante prácticas que, si se hicieran en la economía privada, serían consideradas predatorias. Esas políticas son las reglas que generan previsibilidad y permiten las inversiones y el desarrollo. Entonces, al redefinir el nuevo multilateralismo, pongamos arriba de la mesa también las políticas nacionales orientadas al desarrollo de los países que toman fondos del conjunto.

Si realmente los países más desarrollados consideran que el orden mundial debe estar basado en reglas, entonces deben cumplir las reglas, por ejemplo en la Organización Mundial del Comercio (OMC), pues una parte esencial de

la posibilidad de desarrollo de un país es que se le permita vender lo que produce en condiciones de mejor calidad y precio y no someter a los países más pobres a décadas de discriminaciones inaceptables desde los principios.

Entonces, lo que postulo, es que al pensar o diseñar un nuevo multilateralismo, lo hagamos con la verdad. Si hay que contemplar ciertas situaciones, que pueden ir desde la necesidad de atender a poblaciones nacionales vulnerables, hasta reconocer la necesidad de cuidar sectores de importancia estratégica para eventuales desafíos de seguridad nacional o defensa, digámoslo. Y establezcamos cuáles son esos espacios de discrecionalidad por fuera de la ley general, hasta dónde llegan cuando tienen el tamaño o el volumen para cumplir con su finalidad legítima, y cuándo son meros engaños o maquillajes para ocultar prácticas predatorias de la competencia leal y efectiva.

Un último tema a contemplar, por lo menos en lo que considero relevante, es la tentación de ciertos grupos de usar los organismos multilaterales para imponer miradas ideológicas propias, ajenas a los demás, o para, una vez más, crear nuevas barreras proteccionistas o de competencia desleal. Hay ciertas cosas que los organismos multilaterales pueden hacer, de acuerdo con su finalidad, y otras que es ilegítimo que hagan. La palabra ilegítimo, enseñaba Guglielmo Ferrero en su libro sobre el poder, se refiere a la conciencia mayoritaria respecto de que quien ejerce el poder es el que debe ejercerlo. Hay ciertas pretensiones

en organismos multilaterales que son ajenas a su finalidad y, por lo tanto, son ilegítimas.

Todos debemos respetar los Derechos Humanos, definidos en las convenciones que, en el caso de Argentina, forman parte de nuestra Constitución Nacional. Pero eso no quiere decir que todos debemos pensar lo mismo en materia de ruptura de reglas esenciales de convivencia (que es la materia del Derecho Penal) o en materia de cancelar por acto del príncipe las opiniones distintas de los disidentes o en materia de teorías científicas o en materia de prohibir producciones de cualquier tipo, impidiendo el desarrollo sin base científica seria y legítima.

Mi país tiene valores que defender y deberá defenderlos si otras potencias pretenden quitárselos. No son valores de un gobernante u otro. Son los valores de nuestra Constitución que, cuando asume su posición cualquier funcionario del Estado, jura defender. Los valores de la Argentina son el respeto de los Derechos Humanos, el Estado de Derecho, la democracia en nuestra región, la igualdad esencial pero no de resultado de las personas, la igualdad de oportunidades, en especial en materia educativa y para sectores más vulnerables, como muchas mujeres, niños o ancianos, las libertades personales de educar y aprender, de industria y producción, de expresión y prensa, el resguardo de la vida, la libertad y la propiedad.

En Argentina, por su Constitución, las acciones privadas de los hombres están exentas de la autoridad de los

funcionarios o magistrados. Argentina no considera que esos principios sean contrarios al derecho de gentes o al derecho internacional y consideramos que debemos defenderlos frente a quienes pareciera que desean un pensamiento único a ser impuesto desde un poder estatal o internacional, así como también creemos que se nos debe respetar esa mirada, que consideramos la más progresista de la historia de la humanidad.

Hacia una gobernanza global y transparente¹



Silvana Vatnick es socia directora de Global Outcomes LLC, miembro independiente del Consejo de Bancolombia, y asesora de Estabilidad Financiera de la Oficina de Asistencia Técnica del Departamento del Tesoro de Estados Unidos. Participa activamente en foros internacionales como el G20, la OCDE y las instituciones de las Naciones Unidas. Estudió Economía en la UBA y en el CEMA, y realizó sus estudios de doctorado en Macroeconomía y Finanzas Internacionales en la Universidad de Columbia. También obtuvo un título avanzado en Finanzas y Gestión de Instituciones Financieras en la Stern School de la Universidad de Nueva York.

En este escrito me he propuesto realizar sugerencias concretas para ayudar a los países del G20 en el proceso de reforzar la estructura y las prácticas de gobernanza global para potenciar el papel de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), así como de las instituciones nacionales,

1 Este escrito ha sido elaborado con la contribución de Michael Matera (senior Fellow de Diálogo Interamericano y socio de Global Outcomes LLC) y Pablo Souto (senior Analyst de Global Outcomes LLC). La versión completa puede encontrarse en: <https://drive.google.com/file/d/1xE8PnO-a4qx4o-C7460FL4kkbBp4WDmOH/view?usp=sharing>

promover un marco más sólido de estabilidad financiera y priorizar acciones dirigidas a aumentar la productividad y un crecimiento económico más sostenible e integrador.

Las siguientes cuatro cuestiones estratégicas, que necesitarán de una implicación directa y explícita del G20, son pilares clave para revisar aspectos importantes de la estructura de gobernanza global y aumentar la productividad de las economías.

1. Los países deben asumir la responsabilidad de sus propias políticas nacionales y las IFI deben ayudar a resolver las deficiencias de las políticas de gestión y mitigación de riesgos. Las IFI deben centrarse en mejorar cómo y qué financian; no necesariamente deben prestar más. La promoción de la incorporación y ejecución de las normas del Estado de Derecho y la transparencia en sus préstamos mejoraría la asignación de créditos y tendría un impacto directo y positivo en los países. El foco de los países de renta media y de los países menos desarrollados se reorientaría con el simple intento de cambiar la gobernanza de las IFI a través de modificaciones en los criterios de financiación, donde no ha habido avances significativos hasta el momento, y la promoción de la incorporación de evaluaciones de riesgo y herramientas de mitigación de los mismos en los programas de supervisión y financiación para minimizar la probabilidad y/o prevenir

futuras crisis financieras. Este cambio implicaría llevar a cabo un análisis y un mapeo detallados de los riesgos globales existentes y de los respectivos riesgos sistémicos e idiosincráticos específicos de cada país, de los instrumentos para mitigarlos y de las lagunas existentes. Los riesgos que deben considerarse son los de seguridad, ciberseguridad, digitales, climáticos, sociales, de gobernanza, jurídicos (incluida la resolución de la deuda transfronteriza y soberana) y financieros relacionados con los intermediarios financieros bancarios y no bancarios, entre otros.

2. Reforzar los criterios de elegibilidad y afinar la supervisión del Estado de Derecho y la transparencia en todos los aspectos del acceso internacional a la financiación de los mercados y las IFI. Con demasiada frecuencia se tiene poco en cuenta la solidez (o debilidad) de la política y las prácticas en materia de Estado de Derecho y la transparencia a la hora de determinar la elegibilidad de un país para recibir financiación de los mercados y las IFI, a pesar de la existencia de normas de gobernanza empresarial en los sectores público y privado. Sin embargo, estos factores tienen un fuerte impacto en las perspectivas de crecimiento económico de un país, por no hablar de las cuestiones de estabilidad política e igualdad social.

3. Ampliar y profundizar el acceso global a la digitalización. Además, evaluar y concientizar sobre el impac-

to real y potencial de la Inteligencia Artificial (IA) en diferentes aspectos de la actividad económica para una variedad de actores, es decir, productores, consumidores y gobiernos, incluidas las políticas y condiciones a considerar para determinar el alcance de la transformación impulsada por la IA, sus efectos positivos, así como los medios para mitigar su impacto negativo.

4. Promover una democracia y un Estado de Derecho más fuertes a través de una ciudadanía innovadora y una educación ética pública, en parte apoyándose más en soluciones de alta tecnología. La polarización política y la violencia están dominando nuestros espacios públicos nacionales, y los medios sociales desempeñan un papel cada vez más importante en la exacerbación de estas tendencias. Los sistemas educativos deben dotar a los estudiantes, a los profesores y a todos los ciudadanos de conocimientos y competencias sobre los principios básicos de la democracia, el Estado de Derecho, la ética pública, la resolución de conflictos y el diálogo pluralista.

Políticas internas, riesgos y financiación

La gestión de riesgos en un país es un determinante fundamental de la capacidad de los gobiernos, las instituciones financieras bancarias y no bancarias, así como de las

empresas, para crear valor para las partes interesadas de forma sólida y sostenible. Además, los riesgos sistémicos que surgen de factores externos comunes, así como los riesgos idiosincráticos y la interconexión entre el gobierno, las instituciones financieras y los mercados es el mecanismo de transmisión que podría convertir una situación de stress de una institución o un sector en particular en una crisis de estabilidad financiera y, por lo tanto, necesitan ser gestionados adecuadamente también a través de una respuesta política adecuada.

Las IFI se beneficiarían de una redefinición del alcance de sus análisis sobre las economías de los países miembros y de una mayor focalización de las Evaluaciones y Gestión de Riesgos para incluir la identificación, medición y mitigación de los riesgos existentes y potenciales.

La volatilidad y la mala gestión macroeconómicas y la debilidad del marco institucional han desempeñado un papel importante a la hora de provocar crisis de la balanza de pagos y de la deuda y de limitar el desarrollo de los mercados nacionales de financiación y de capitales. Sin embargo, el desarrollo de un marco nacional de gestión de riesgos formal, coherente y completo que haga a los países más resistentes frente a acontecimientos inesperados se encuentra aún en una fase muy temprana de desarrollo.

Todavía no existe un mapeo de riesgos coherente y exhaustivo ni un conjunto de prácticas de gestión de riesgos obligatorio. Es importante garantizar que la contribución

de los países a la Matriz de Evaluación de Riesgos sobre Estabilidad Financiera de las IFI identifique y mida con precisión los riesgos sistémicos y sus mecanismos de transmisión para garantizar que la supervisión y los préstamos de las IFI respondan a esta información y análisis.

En el caso del Fondo Monetario Internacional (FMI), el riesgo se aborda mediante la introducción de la Matriz de Evaluación de Riesgos (Risk Assessment Matrix, RAM) como parte del proceso de *due diligence* llevado a cabo por el personal del FMI. Sin embargo, los países miembros no disponen de estas herramientas y capacidades de gestión del riesgo para la formulación de políticas. Además, en los países que no han obtenido préstamos del FMI recientemente, no se dispone de una RAM o herramienta similar.

La RAM del FMI podría servir como referencia aunque probablemente habría que adaptarla a las características específicas de cada país. Este proceso también ayudaría a promover la apropiación por parte de los países prestatarios, dado que las autoridades nacionales serían responsables del diseño, la aplicación y la evaluación del marco de gestión de riesgos del país.

El marco de gestión de riesgos debe identificar, analizar y abordar los riesgos macroeconómicos y sistémicos que podrían repercutir en la capacidad de los países para sacar adelante sus marcos presupuestarios y sus objetivos políticos. Los riesgos financieros relacionados con el funciona-

miento de los mercados de capitales y los intermediarios financieros bancarios y no bancarios, los riesgos soberanos (incluidos los gobiernos subnacionales) relacionados con crisis de capitales repentinas (*sudden-stops*), el aumento de la aversión al riesgo por parte de los prestamistas externos y la resolución de litigios transfronterizos sobre deuda soberana, los riesgos externos como las alteraciones de los tipos de interés internacionales, el crecimiento mundial y la relación de intercambio, los riesgos políticos y de reputación relacionados con el malestar social y las tensiones políticas, los riesgos de seguridad y geopolíticos (incluida la ciberseguridad), como los conflictos externos y las perturbaciones del comercio, los riesgos demográficos y los riesgos sistémicos y catastróficos, como las catástrofes naturales y las pandemias, son algunos de los riesgos más relevantes que deben tenerse en cuenta.

Financiación y Estado de Derecho

Un Estado de Derecho fuerte y unos elevados niveles de transparencia, respaldados por instituciones sólidas, son cimientos fundamentales para la estabilidad política, el crecimiento económico y el desarrollo social. Un Estado de Derecho débil, por el contrario, perpetúa la corrupción, la violencia, el crimen organizado y la impunidad, además de socavar la confianza de los ciudadanos en la

capacidad de los líderes democráticos para dar respuestas eficaces a sus necesidades.

Existen numerosas pruebas de la correlación positiva entre la calidad de las instituciones y el desarrollo económico. Unas instituciones sólidas proporcionan un entorno favorable para la inversión, el espíritu empresarial y la innovación que impulsan el desarrollo económico. Además, la utilización eficaz del ahorro nacional y extranjero para la inversión productiva se basa en la existencia de mercados financieros fiables que sólo pueden desarrollarse con un marco institucional sólido. Los mercados de capitales también se ven afectados cuando las instituciones son débiles, lo que refleja una mayor prima de riesgo país y condiciones más estrictas para acceder a la financiación, es decir, tipos de interés más altos, facilidades de préstamo limitadas, necesidad de garantías.

En las prácticas crediticias de las IFI, como el Banco Mundial (BM), el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como de los principales bancos internacionales, la aplicación efectiva del Estado de Derecho y las normas de transparencia no se tienen suficientemente en cuenta a la hora de determinar si un país cumple los requisitos para recibir financiación soberana y comercial.

Las IFI podrían desempeñar un papel mucho más importante en la mejora de la calidad del marco institucional de sus países miembros creando incentivos para que los países promuevan un Estado de Derecho sólido

como condición previa para acceder a fondos en condiciones más favorables que las ofrecidas por los mercados de capitales. La adopción de prácticas de buen gobierno no requiere una financiación significativa, sino una fuerte voluntad política y un amplio consenso social.

La aplicación de este marco redefinido de financiación de las IFI podría basarse en el uso de indicadores indirectos de la calidad y el funcionamiento de las instituciones ya existentes. Dada la relación demostrada entre un Estado de Derecho y una transparencia sólidos y unas tasas de crecimiento y desarrollo más elevadas, podría establecerse un conjunto acordado de normas de este tipo como criterios de elegibilidad, sirviendo así de incentivo concreto para que los países refuercen el Estado de Derecho y la transparencia para poder optar por cualquier préstamo de las IFI.

Existe una amplia gama de medidas para la calidad del Estado de Derecho y de las instituciones relacionadas que se han desarrollado y que podrían utilizarse en cualquier esfuerzo por establecer estos factores y promover incentivos directos para que los países instauren un Estado de Derecho y una transparencia más fuertes. Estas medidas incluyen:

- El Proyecto de Justicia Mundial (World Justice Project, WJP) y su Índice de Estado de Derecho y el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC).
- El Índice de Gobernanza Mundial (Worldwide Governance Indicators, WGI) es un indicador de la

percepción del nivel de buena gobernabilidad. Los WGI son elaborados por el BM desde 1996 y, actualmente, abarcan más de 200 países y territorios. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) utiliza estos indicadores para evaluar el riesgo.

- El BM, el FMI, la Comisión Europea y seis gobiernos nacionales han desarrollado el Programa de Gasto Público y Responsabilidad Financiera (Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA), una metodología para evaluar el rendimiento de la gestión financiera pública a lo largo del tiempo utilizando más de 80 indicadores.
- Como medida de las mejores prácticas relativas a la conducción y gobernanza de la política monetaria de un país, el FMI desarrolló el Código de Buenas Prácticas sobre Transparencia en las Políticas Monetarias y Financieras (MFP).
- La solidez del sistema financiero está siendo evaluada por el Consejo de Estabilidad Financiera (CEF), sobre la base de 16 normas que han sido designadas por el CEF como clave para la solidez de los sistemas financieros y merecedoras de una aplicación prioritaria en función de las circunstancias de cada país.

Digitalización e inteligencia artificial

El rápido progreso en el desarrollo de dispositivos e infraestructura digital ha facilitado enormemente la conectividad global. Se calcula que para 2025 aproximadamente el 74% de la población de América Latina tendrá un dispositivo móvil suscrito, mientras que el 67% tendrá acceso a Internet móvil. Según un estudio reciente del BID, la adopción de teléfonos inteligentes en América Latina impulsa la conectividad, la educación, la inclusión financiera, la salud y el transporte, fomentando el desarrollo general. Además, existe una estrecha correlación entre la conectividad a Internet y el aumento de la productividad y la creación de empleo, lo que influye directamente en el crecimiento económico. Sin embargo, la asequibilidad y los limitados conocimientos digitales siguen siendo obstáculos. A pesar de los avances en la reducción de la brecha digital, la región sigue sufriendo una grave brecha de calidad en términos de acceso a la infraestructura digital, uso e internet.

El potencial transformador de IA es otro avance significativo que está configurando cada vez más una nueva narrativa económica y de mercado. La IA puede aumentar la productividad, impulsar el crecimiento económico y elevar los ingresos. Sin embargo, también podría acabar con millones de puestos de trabajo y aumentar la desigualdad, según el FMI. Las cuestiones relevantes para los países del G20, en particular las economías de renta media que tie-

nen la posibilidad de impulsar sus perspectivas de desarrollo mediante una mayor dependencia de la IA, es hasta qué punto es realmente una revolución que cambiará el paradigma del desarrollo y si su uso afectará a la mayoría de los sectores clave de la economía o si habrá diferencias significativas entre sus aplicaciones.

Para los países de renta media y en desarrollo, sería muy importante evaluar los efectos potenciales de la IA, así como las estrategias para aprovecharla tanto para promover nuevos sectores que puedan generar empleo, crecimiento e inversiones.

El entorno económico, social y jurídico en general también tiene que cambiar para que las economías puedan aprovechar los beneficios de la tecnología y minimizar sus desventajas. Algunos factores que determinarán tanto el ritmo como el nivel de transformación de la IA son: 1) La energía. La industria de la IA podría consumir una cantidad significativa de energía. Con objetivos de cero emisiones netas, esa energía también debe ser limpia. Las redes deben conectarse rápidamente, y la concesión de permisos debe ser rápida para poner en marcha la infraestructura junto con el capex² (*capital expenditures*) de la IA; 2) Regulación y gobernanza. Los impactos potenciales de la IA en la productividad no serán importan-

2 Gastos de capital o inversiones de capital.

tes si no se crea el entorno económico y legal que permita aprovecharla.

Los foros del G20, incluido el Business 20 (B20), podrían proporcionar una plataforma útil y adecuada para compartir estudios de casos y organizar y llevar a cabo análisis y aplicaciones que podrían acelerar el proceso de comprensión del potencial real de transformación de la IA en los diferentes sectores de la economía, así como para identificar complementariedades entre países. Debería debatirse y considerarse seriamente lo antes posible una iniciativa concreta del G20 para abordar todo este horizonte de cuestiones críticas con un gran impacto potencial que podría ir en una dirección positiva o negativa.

Democracia, Estado de Derecho y ciudadanía, y ética pública

La polarización política y la violencia dominan cada vez más el espacio público en los países de todo el mundo. Cada vez hay menos sentimiento de pertenencia a una nación o a un Estado específico y más sentimiento de pertenencia a “tribus” más pequeñas con ideologías e intereses contrapuestos. Las divisiones políticas, económicas y sociales dentro de las naciones son a menudo más fuertes que las divisiones internacionales entre las naciones. En un momento en que la democracia se ve amenazada por

populistas tanto de la izquierda como de la derecha del espectro político, componentes esenciales del Estado de Derecho como la independencia judicial se ven socavados por estrechos intereses políticos y económicos, al tiempo que crece la corrupción en todos los niveles del gobierno y de la sociedad en muchos países.

El concepto de ciudadanía y los derechos, privilegios y responsabilidades especiales que conlleva la pertenencia a una nación específica se está perdiendo gradualmente. Si el concepto de ciudadanía nacional está poco desarrollado en muchos países, la idea de que más allá de la nación todos somos ciudadanos globales con las correspondientes responsabilidades para contribuir a las soluciones de los desafíos globales como el cambio climático y las crisis sanitarias se ha desarrollado en un grado aún menor.

Estas realidades reflejan la urgente necesidad de un compromiso mucho más firme en todo el mundo con la ciudadanía tanto nacional como mundial, así como con una comprensión básica de la ética pública que sustenta todas las responsabilidades ciudadanas. En última instancia, estos objetivos esenciales de la ciudadanía y la ética pública sólo pueden desarrollarse y reforzarse con un esfuerzo multigeneracional a largo plazo y coherente para educar y promover entre la población una comprensión más profunda del significado de la ciudadanía, la ética pública, el Estado de Derecho y la buena gobernanza. Este esfuerzo debe abarcar todos los niveles de la educación

formal y extenderse a la formación permanente de todos los ciudadanos.

Como agrupación internacional que incluye naciones de todo el mundo y más allá de las divisiones ideológicas, el G20 ofrece una importante plataforma para un debate serio sobre la importancia de la ciudadanía nacional y mundial, y la ética pública, así como para el establecimiento de iniciativas políticas que promuevan alternativas más sólidas. Tales iniciativas políticas podrían abarcar una amplia gama de actividades. Con el objetivo de ilustrar tales posibilidades, vale la pena mencionar algunas ideas para las que ya existen recursos y experiencia, pero que no han sido aprovechadas en los últimos años por la mayoría de los países. En primer lugar, deben desarrollarse nuevos métodos y materiales educativos y de formación sobre las responsabilidades cívicas y la ética pública que puedan difundirse ampliamente e integrarse en los planes de estudios nacionales. Varios organismos especializados de Naciones Unidas, entre ellos la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), han elaborado planes de estudios y recursos de formación extraordinarios sobre la ciudadanía nacional y mundial, y sobre la ética pública y la lucha contra la corrupción. Esta propuesta podría integrarse en los sistemas educativos existentes, así como difundirse a través de las nuevas tecnologías de la comu-

nicación, incluidas las redes sociales. En segundo lugar, los proyectos innovadores de programas nacionales de servicio cívico destinados a los jóvenes y a los adultos jóvenes podrían combinar la educación para la ciudadanía nacional y mundial y la ética pública con componentes de formación para el empleo, como se ha experimentado de maneras diferentes, por ejemplo en Kenia (Servicio Nacional de la Juventud), Filipinas (Comisión Nacional de la Juventud) y Estados Unidos (Americorps). Una iniciativa acordada por el G20 para desarrollar un programa modelo de servicio cívico juvenil nacional podría ser realmente significativo.

BRASIL

Brasil en la presidencia del G20



Mauricio Carvalho Lyrio es secretario de Asuntos Económicos y Financieros del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil y Sherpa de Brasil en el G20. Responsable de supervisar las negociaciones en organizaciones económicas multilaterales como la OMC y la OCDE, así como las negociaciones extrarregionales del Mercosur. Fue embajador de Brasil en Australia (2021-2023) y en México (2018-2021). También se desempeñó como jefe de Gabinete del Ministerio de Relaciones Exteriores (2016-2017), secretario de Planificación Diplomática (2013-2016), ministro consejero en la Misión de Brasil ante la ONU en Nueva York (2011-2013) y portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Brasil (2008-2010).



Felipe Hees es sub-Sherpa de Brasil en el G20. Se desempeñó como panelista en casos de solución de diferencias de la OMC. Fue director de la Autoridad Brasileña de Recursos Comerciales entre 2011 y 2014. Fue director del Departamento de Estados Unidos en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil y jefe de gabinete del secretario general de Relaciones Exteriores. Trabajó dos veces en la Misión de Brasil ante la OMC en Ginebra y en las Embajadas de Brasil en Australia y China. También se desempeñó en el Gabinete de Asesoría Especial de Asuntos Internacionales y fue secretario especial de Asuntos Exteriores en el Gabinete Civil de la Presidencia de la República de Brasil.

El denominado “G20 financiero”, creado en 1999 a raíz de la crisis financiera asiática, fue elevado a nivel de jefes de Estado y de Gobierno en 2008, por la grave crisis económica mundial que estalló ese año. Desde entonces, se consolidó como el principal foro de cooperación económica internacional y su papel fue ampliándose a medida que los desafíos planetarios se hacían más complejos y polifacéticos. Así, comenzó a ocuparse de cuestiones como la salud pública, la gobernanza internacional y el medioambiente, por mencionar sólo algunos ejemplos. La ineficacia de los resultados y la obsoleta representación de las principales organizaciones e instituciones multilaterales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), también han contribuido a que el G20 desempeñe un papel cada vez más importante en muchos asuntos de la agenda internacional. La creación de su formato actual fue, entonces, un reconocimiento de la necesidad de que los países en desarrollo tomaran más voz en los grandes debates internacionales, y de que configuraciones más exclusivas como el G7 ya no podían, como en el pasado, hacer frente a los múltiples desafíos que enfrenta la humanidad.

Un ejemplo del creciente peso de los países en desarrollo fue el fortalecimiento del G20 con la reciente incorporación de la Unión Africana como vigésimo primer miembro permanente de la agrupación. Recordemos que

hasta la presidencia brasileña, el G20 estaba formado principalmente por los países del G7, 12 miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y una sobrerrepresentación de países europeos (incluyendo a la Unión Europea como miembro, junto a algunos países que forman parte de ella). De modo que, la inclusión de la Unión Africana dota al grupo de un perfil más diverso y equilibrado, ampliando su representación de 43 a 97 países y aumentando su PIB en torno a un 3%, totalizando 88,6 billones de dólares, al tiempo que refuerza la participación del “Sur Global”.

Claves para enfrentar desafíos globales

Frente a la multiplicidad de desafíos globales contemporáneos –hambre, pobreza extrema y desigualdades crecientes; conflictos armados, con consecuencias humanitarias devastadoras; volatilidad de precios e inflación; altas tasas de interés por períodos prolongados; gobernanza internacional ineficiente y crisis del multilateralismo; aumento de la deuda pública, especialmente en los países en desarrollo y de menor desarrollo relativo; crisis climática; deuda externa; entre otros– esta composición renovada del G20 es un avance fundamental para que la agrupación continúe siendo relevante en el escenario internacional.

También hay que tener en cuenta que las viejas y nuevas tensiones geopolíticas impregnan el escenario anterior, lo que hace que el panorama mundial contemporáneo sea especialmente complejo. Sin embargo, aunque estas crisis afectan a todos, no lo hacen por igual. Los países en desarrollo y los de menor desarrollo relativo sufren el mayor impacto y, dentro de ellos, son los segmentos más pobres de la sociedad los que soportan la mayor carga. El resultado es un aumento generalizado de la desigualdad en todas sus formas. Como dijo el Presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva, “si el G20 quiere marcar la diferencia, tendrá que poner la disminución de las desigualdades en el centro de su agenda y de la agenda global”.

Esta es una de las principales claves para hacer frente a otros desafíos globales, ya que puede ayudar a reducir los conflictos, estimular la economía internacional, aumentar el empoderamiento económico de las mujeres, reducir la degradación del medioambiente y promover una mayor inclusión digital, por citar sólo algunos ejemplos.

El informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU de 2024 confirma esta valoración:

- Solo el 17% de los ODS se están cumpliendo en la fecha prevista; casi la mitad han logrado avances mínimos o moderados, mientras que más de un tercio se han estancado o han retrocedido;

- Por primera vez en este siglo, el crecimiento del PIB per cápita en la mitad de las naciones más vulnerables del mundo se ha quedado por detrás de las economías avanzadas;
- Los avances mundiales en materia de salud se han ralentizado considerablemente en los últimos 19 años, y muchos países han registrado descensos en el dominio de las matemáticas y la lectura por parte de los estudiantes;
- Casi el 60% de los países se enfrentaron en 2022 a precios de los alimentos entre moderada y anormalmente altos;
- El número de personas desplazadas a la fuerza por conflictos armados alcanzó los 120 millones en 2024, y las víctimas civiles aumentaron un 72% entre 2022 y 2023.

Por ello, Brasil ha situado el problema de la desigualdad en todas sus dimensiones: ingresos, acceso a la salud, educación, alimentación, género y raza, y entre los propios países, en el centro de la agenda del G20. Bajo el lema “Construir un mundo justo y un planeta sostenible”, Brasil ha definido las siguientes prioridades generales para su presidencia del G20:

1. Inclusión social y lucha contra el hambre y la pobreza;
2. Las transiciones energéticas y el desarrollo sostenible

en sus dimensiones económica, social y medioambiental; y

3. La reforma de las instituciones de gobernanza mundial.

En cuanto a la primera prioridad, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) estimó que alrededor de 735 millones de personas pasaban hambre en 2022, mientras que 2.400 millones sufrían inseguridad alimentaria moderada o grave. Otros 23 millones de personas cayeron en la pobreza extrema y más de 100 millones pasaron hambre en 2022 en comparación con 2019. Para Brasil es inaceptable que el hambre siga siendo un desafío global en el siglo XXI. El G20 no puede dejar de llamar la atención y proponer soluciones para este flagelo.

Los avances hacia la consecución de los ODS 1 y 2 de la Agenda 2030 (reducir la pobreza y erradicar el hambre) no solo se han estancado, sino que han sufrido un grave retroceso desde el inicio de la pandemia de Covid-19. En la actualidad, aproximadamente 150 millones de niños menores de 5 años padecen hambre en todo el mundo, lo que pone en peligro su desarrollo físico y cognitivo y aumenta su vulnerabilidad a las enfermedades y, en casos extremos, a la muerte. Datos de la OCDE indican que la ayuda oficial al desarrollo destinada exclusivamente a estos ODS es aún muy limitada.

En este contexto, Brasil ha creado un Grupo de Trabajo para establecer la Alianza Global contra el Hambre y la Pobreza. Se trata de un esfuerzo combinado entre el Canal

“Sherpa” –que, entre otras cosas, se centra en los debates sobre políticas públicas– y el Canal “Finanzas” –cuyo trabajo abarca cuestiones relacionadas con la financiación–. La Alianza es el ejemplo más claro del esfuerzo promovido por Brasil para alinear el trabajo de estos dos canales del G20. Los objetivos políticos trazados por los Sherpas –que son los representantes de los jefes de Estado y de Gobierno– deben encontrar en el Canal de las Finanzas, siempre que sea necesario, los medios para su aplicación efectiva.

La Alianza fue aprobada por unanimidad en una reunión ministerial del G20 en julio de 2024, cuando la presidencia brasileña logró restablecer la tradición del G20 de emitir declaraciones ministeriales consensuadas entre sus 21 miembros. Desde fines de 2021, el G20 no pudo emitir declaraciones ministeriales debido a diferencias geopolíticas entre sus miembros, en particular respecto a la guerra en Ucrania. El acuerdo permitió al G20 aprobar los cuatro documentos básicos de la Alianza a nivel ministerial. La Alianza estará abierta a todos los países, no sólo a los miembros del G20. Los países que se adhieran se comprometerán a movilizar recursos y conocimientos a favor de la aplicación a gran escala de políticas públicas que ya han demostrado su eficacia, entre ellas: las transferencias monetarias condicionadas, los programas de alimentación escolar, el apoyo a la agricultura familiar, los sistemas de registro único para personas y familias de bajos ingresos y los mecanismos de protección social.

La cooperación Sur-Sur y trilateral desempeñará un papel importante en la Alianza Global. Por primera vez en la historia, tendremos la oportunidad de universalizar programas sociales que han permitido a países en desarrollo como Brasil y otros aumentar significativamente el número de personas con acceso regular a alimentos y medios básicos de supervivencia.

La segunda prioridad definida por el presidente Lula está relacionada con la necesidad de adoptar medidas para promover el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones –social, económica y medioambiental–, impulsar las transiciones energéticas y combatir el cambio climático.

El G20 tiene un papel único que desempeñar en la configuración de la agenda global para un futuro más equitativo y sostenible, así como en la movilización de recursos y conocimientos para abordar eficazmente los desafíos de la sostenibilidad global.

Desde la perspectiva de Brasil, las políticas económicas sostenibles deben priorizar la creación de empleo, el agregado de valor, la innovación y la inversión en sectores que promuevan la prosperidad a largo plazo, reduciendo las desigualdades y preservando el medioambiente. En este contexto, es esencial reafirmar los tres pilares del desarrollo sostenible –social, económico y medioambiental– tal y como se definieron originalmente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (“Río-92”) y se reiteraron en la

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (“Río+20”).

En resumen, la perspectiva de la presidencia brasileña es que los desafíos sociales, económicos y medioambientales deben abordarse conjuntamente, evitando dar prioridad a una u otra dimensión porque sin combatir la pobreza, por ejemplo, no habrá crecimiento económico sostenible.

Una transición necesaria

Como sabemos, el mundo se encuentra en una situación de emergencia climática. La humanidad sólo tiene hasta fines de esta década para evitar que la temperatura global aumente más de 1,5 °C por encima de los niveles preindustriales, un resultado que plantea riesgos inaceptables para las generaciones futuras, los ecosistemas y las infraestructuras. A menos que se produzcan profundas y amplias transformaciones en la forma en que se organizan las economías y se movilizan, distribuyen y gestionan los recursos financieros, la humanidad no podrá responder a la peligrosa amenaza del cambio climático. Varios países, entre ellos Brasil, ya están sufriendo las devastadoras consecuencias del cambio climático, como se ha visto en las recientes y trágicas inundaciones en el estado de Rio Grande do Sul.

Al reunir a las mayores economías del mundo, responsables de aproximadamente las tres cuartas partes de las

emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, el G20 puede desempeñar un papel clave como agente catalizador de asociaciones, coordinación de alto nivel y establecimiento de nuevos consensos políticos. Esto tiene el potencial de estimular la acción gubernamental y transformar los mercados financieros y los flujos de capital, contribuyendo así a la aplicación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y su Acuerdo de París.

Con este fin, Brasil estableció un Grupo de Trabajo para la Movilización Global contra el Cambio Climático en el G20, en un nuevo esfuerzo conjunto entre los canales de Sherpas y Finanzas. El Grupo de Trabajo pretende reforzar la respuesta coordinada del G20 al cambio climático y explorará el papel de los planes nacionales de transición y una agenda renovada para movilizar los flujos financieros para combatir el cambio climático. Para ello, será crucial contar con recursos financieros adecuados, oportunos y accesibles, e inversiones para hacer frente a las exigencias de la transición, especialmente en los países en desarrollo. Este proceso requiere de una revisión significativa del sistema financiero, de sus estructuras y procesos. Es esencial movilizar a los gobiernos, los bancos centrales, los reguladores financieros, los bancos comerciales y de desarrollo, las instituciones financieras internacionales, los inversores institucionales y otros agentes financieros. Reforzar el multilateralismo y promover la reforma

de las instituciones de gobernanza global es también una prioridad de la presidencia brasileña del G20.

Replantear las estructuras de la gobernanza mundial

Muchas de las organizaciones internacionales que existen actualmente fueron concebidas en la década de los cuarenta, reflejando una realidad global que ya no existe. Para ilustrar cómo ha cambiado el mundo, basta recordar que sólo cuatro países africanos estuvieron presentes en la Conferencia de San Francisco de la ONU. Las organizaciones internacionales deben adaptarse a la realidad del mundo actual y afrontar con mayor eficacia los desafíos del siglo XXI, especialmente en lo que respecta a la guerra, la pobreza y el hambre. Existe un consenso virtual sobre la necesidad de reformas urgentes en las principales organizaciones internacionales, como las instituciones de Bretton Woods –el FMI y el BM–, la OMC y la ONU.

En el actual escenario de polarización y desconfianza mutua, agravado por diversas cuestiones geopolíticas, se debilitan las propias instituciones concebidas para garantizar la paz y la seguridad internacionales y para fomentar la prosperidad mundial. La falta de representación pone aún más en peligro su eficacia y la legitimidad de sus decisiones.

La presidencia brasileña del G20 considera que sólo con un sistema multilateral revigorizado será posible alcanzar la paz, la estabilidad y el desarrollo sostenible.

En el área de las finanzas internacionales –dominio original del G20– es necesario promover una estructura de gobernanza más inclusiva y representativa en instituciones como el BM y el FMI. Debemos simplificar los procedimientos, reducir las condicionalidades y garantizar un espacio para las políticas de desarrollo, incluidas las destinadas a combatir el hambre y la pobreza. También debemos prestar atención a la cuestión de la deuda de los países con menor desarrollo relativo, cuyo reembolso al albur de las variaciones de los tipos de interés en las economías centrales socava su capacidad para promover el crecimiento económico y reducir las desigualdades.

Del mismo modo, los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) no son plenamente capaces de afrontar los grandes desafíos sociales y medioambientales de nuestro tiempo. Los BMD deben estar más atentos a las necesidades de los países en desarrollo, simplificando el acceso a sus recursos y trabajando como un sistema, cuando proceda, aprovechando su experiencia y sus funciones catalizadoras. El mundo necesita bancos más grandes, mejores, más eficaces, más representativos y cuyos recursos lleguen a quienes más necesitan los medios para promover el desarrollo.

El comercio internacional puede ser un motor importante para el crecimiento económico inclusivo, la lucha

contra la pobreza y el hambre, y la promoción del desarrollo sostenible y los ODS. La OMC es el único régimen multilateral para gestionar los desacuerdos y coordinar las posiciones en el comercio mundial. Fortalecer el Sistema Multilateral de Comercio significa avanzar en el proceso de reforma de la OMC, reforzando la centralidad de la dimensión de desarrollo en la organización y centrándose, en particular, en la reforma del pilar de solución de diferencias. La tarea de superar el actual bloqueo del funcionamiento del Órgano de Apelación de la OMC resulta aún más apremiante en un momento en que resurgen oleadas de proteccionismo, se violan normas establecidas a un alto costo y se crean barreras comerciales injustificadas a la luz de las normas de la Organización.

Para que el comercio desarrolle adecuadamente su potencial y sirva de motor del crecimiento y la prosperidad mundiales, insistimos en la necesidad de garantizar un sistema comercial multilateral basado en normas, no discriminatorio, justo, abierto, integrador, equitativo, sostenible y transparente. Garantizar unas condiciones equitativas que desincentiven el proteccionismo y las prácticas que distorsionan el mercado es esencial para promover un entorno comercial y de inversión favorable para todos. Y para los países en desarrollo, es esencial avanzar en la principal asignatura pendiente heredada de los tiempos del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y sin resolver desde la creación de la OMC: un

comercio agrícola más abierto y menos afectado por prácticas distorsionadoras, como las subvenciones nacionales que utilizan los países desarrollados.

En la apertura de la Asamblea General de la ONU en 2023, el Secretario General António Guterres pidió la renovación de las instituciones multilaterales basándose en las realidades económicas y políticas del siglo XXI. En sus palabras: “La alternativa a la reforma no es el *statu quo*. La alternativa a la reforma es una mayor fragmentación. Es reforma o ruptura”. El Secretario General pidió al G20 que contribuya a forjar un compromiso global para construir un futuro de paz y prosperidad. Para ello, Brasil celebrará una segunda reunión de ministros de Relaciones Exteriores en el calendario anual del G20. Por primera vez, la reunión tendrá lugar en la sede de la ONU en Nueva York, con la participación de todos los Estados miembros. La ocasión permitirá al G20 unirse a los demás miembros en un “llamado a la acción” a favor de la reforma de las instituciones de gobernanza mundial, con la ONU en el centro.

Además de las tres prioridades generales señaladas y de los esfuerzos por integrar el trabajo de los Canales de Sherpas y Finanzas, la presidencia brasileña del G20 se ha esforzado por reforzar el contacto con la sociedad civil. Aunque no constituye realmente un “Canal”, a lo largo de los años, diversos movimientos sociales se han organizado en forma de “grupos de compromiso”, como los sindicatos (Labour, L20), los jóvenes (Youth, Y20), las mujeres

(Women, W20) y los empresarios (Business, B20), por nombrar cuatro de los trece grupos representados durante la presidencia brasileña.

Por primera vez en la historia del G20, los representantes de los grupos de compromiso pudieron participar en una reunión conjunta con los Sherpas en julio de 2024, en la que pudieron interactuar con representantes gubernamentales y presentar sugerencias y recomendaciones concretas. Además, la presidencia brasileña también organizará, por primera vez en la historia del G20, la cumbre denominada “G20 Social”, que tendrá lugar en Río de Janeiro en los días previos a la Cumbre de Líderes (18 y 19 de noviembre de 2024). El G20 Social busca que gobiernos y sociedades, en lugar de verse como actores antagónicos, unan fuerzas a favor de objetivos compartidos.

Los desafíos mundiales están interconectados y sólo pueden afrontarse mediante un multilateralismo revitalizado, reformas y cooperación internacional. La comunidad internacional ya ha demostrado su capacidad para reaccionar ante las crisis y reformar las estructuras de la gobernanza mundial. El propio G20 es resultado de ello. Ha llegado el momento de que haga su propia contribución a un debate serio sobre las estructuras actuales de la gobernanza mundial, volviendo a situar en el centro de la agenda mundial la lucha contra las desigualdades, la promoción del desarrollo sostenible y la revitalización del multilateralismo.

Una potencia media emergente con estrategia plurilateral



Dawisson Belém Lopes es profesor asociado de Política Internacional y Comparada en la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG) y becario de Productividad en Investigación del Consejo Nacional para el Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) de Brasil. También es investigador visitante en el Centre for Latin American Studies

de la Universidad de Oxford (2022-2023), en el Reino Unido, y en el German Institute for Global and Area Studies (2013), en Alemania. Es, además, profesor visitante en la Universidad Católica de Lovaina (2016), Bélgica; fellow de la Observer Research Foundation (ORF), en India, y del Centro Brasileño de Relaciones Internacionales (CEBRI), y académico de Política Exterior en el marco del SUSI (Study of the United States Institutes) del Departamento de Estado de Estados Unidos y de la Universidad de Delaware (2021).

En los últimos años, el mundo ha sido testigo de lo que podría describirse como un brusco movimiento de placas tectónicas. Revisitando el siglo XX, la historiografía occidental describe frecuentemente la década del veinte como un período de cambios profundos en la política, la economía, la cultura, las artes y, particularmente, las relaciones internacionales. Un siglo después, estamos a punto de vivir algo comparable. Este escrito considera los eventos cruciales y tumultuosos de este último quinquenio –la

pandemia de Covid-19, la guerra en Ucrania y el conflicto en Gaza, entre otros— para debatir cómo las potencias medias emergentes, y Brasil en particular, están remodelando la geopolítica global, ganando reconocimiento y alterando sus roles en el mundo actual.

Es importante resaltar que las discusiones sobre las potencias medias emergentes y sus estrategias han sido frecuentemente marginadas en los debates académicos sobre las relaciones internacionales. Los marcos conceptuales y teóricos dominantes en este campo rara vez se desvían de esta realidad, privilegiando analíticamente a los países con grandes recursos. Kenneth Waltz sostiene, en su clásico *Teoría de la política internacional*, que cualquier formulación sobre el sistema internacional debería estar basada en la dinámica del poder y sus principales polos. De manera similar, Hedley Bull, en su obra maestra *La sociedad anárquica*, identificó a las grandes potencias como fuerzas institucionales en la construcción del orden internacional.

Este enfoque es central para entender la mecánica de las relaciones internacionales y la relativa ausencia de discusiones sobre las estrategias diplomáticas de las potencias medias emergentes. Sin embargo, esta visión es desafiada actualmente por el surgimiento de una perspectiva que se vuelve cada vez más influyente y sólida, a medida que países con crecientes capacidades materiales comienzan a cuestionar el consenso establecido. Estas naciones defienden un orden internacional reformado, abogando

por cambios en las organizaciones internacionales y en los mecanismos de gobernanza global, valiéndose, con frecuencia, del plurilateralismo. Los impactos tangibles de este cambio son evidentes en las respuestas frente a la pandemia, la guerra en Ucrania y el conflicto entre Israel y Hamas, por mencionar sólo algunos ejemplos.

Esta nueva perspectiva, defendida por las potencias emergentes, como Brasil, puede significar una ruptura con la institucionalidad de posguerra ya que implicaría un cambio en las narrativas para abordar los futuros acontecimientos globales. Existen, en este sentido, tres grandes dimensiones a tener en cuenta en los cálculos de política exterior de las potencias medias emergentes de la actualidad: la geopolítica, la geoconomía y el medioambiente. Lo que sucede en una de ellas termina, invariablemente, afectando las otras dos. Este efecto desbordante se percibe con claridad en la estrategia brasileña para moverse en la arena internacional. Pero antes de tratar este punto conviene esclarecer los términos del debate.

Potencia media emergente

El término potencia emergente no debe ser confundido con la noción más común y multifacética de potencia media. El mundo reconoce una variedad de potencias medias con características diversas, se trata de naciones como

Australia, Suecia, Canadá, Países Bajos y Corea del Sur, cuyas capacidades materiales las colocan en la franja media en una escala imaginaria de poder. Sin embargo, estas naciones también están bien integradas en el orden internacional de posguerra. Tienen roles establecidos dentro del sistema global y muestran poco interés en promover revisiones radicales del orden internacional. En contraste, las potencias emergentes son aquellas que buscan alterar el *statu quo*, unidas por un deseo de reforma internacional anclado en imperativos éticos. Denuncian las disparidades flagrantes que existen en el mundo y demandan mayor justicia y una distribución más equitativa de los recursos en el escenario internacional.

El cambiante panorama de poder global concentra una atención creciente en el ascenso de las potencias emergentes. Estas naciones, típicamente situadas fuera del bloque occidental, se esfuerzan por aumentar su influencia y garantizar un estatus de gran potencia. La literatura, frecuentemente, diferencia los casos de China y Rusia – ambos son Estados revisionistas dotados de considerables recursos materiales, autoridad institucional y maquinaria diplomática–, de países como Brasil, India, Sudáfrica y Turquía. Potencia emergente sugiere un estado de progresión, ya que el término emergente incorpora una referencia a la temporalidad. Es decir, algunas naciones buscan modificar su estatus dentro de la jerarquía social global. Las potencias medias emergentes, por lo tanto, son aque-

llas que aspiran a ingresar en las altas esferas de la política internacional, pero no poseen los recursos necesarios para lograrlo. Esta búsqueda de liderazgo e influencia ha sido una ambición constante de la política exterior brasileña en los últimos tiempos.

El campo de las Relaciones Internacionales enfrenta dos obstáculos significativos al abordar este asunto. Primero, una cantidad sustancial de la investigación aún adhiere a la definición convencional de potencia media, a pesar de las críticas académicas respecto de sus limitaciones. Tradicionalmente, las potencias medias son vistas como Estados dedicados al mantenimiento del orden de posguerra y a la promoción de una imagen de ciudadanía global responsable para obtener apoyos a sus intereses. Con frecuencia, defienden enfoques multilaterales y la conformidad con las normas establecidas. Este enfoque introduce un segundo desafío: ¿cómo pueden las potencias medias emergentes defender sus intereses dentro del orden de posguerra? Abordar esta cuestión requiere un reconocimiento de que las grandes potencias –dotadas de armamentos, capacidad industrial y acceso a las tecnologías avanzadas– son las que controlan los medios de acceso. Estas naciones tienen influencia como actores principales en las mesas de negociación internacional.

Los institucionalistas sostienen que las naciones emergentes tienen el potencial de reformar los mecanismos de gobernanza global –organizaciones internacionales, re-

gímenes y normas legales— a través de la diplomacia de nicho. Esta perspectiva destaca la capacidad de estas naciones para ganar activos reputacionales, estableciéndose como líderes que contribuyen a la estabilidad global. Por su parte, los teóricos críticos argumentan que la estructura del orden de posguerra impide que nuevos participantes alcancen el estatus de gran potencia. Esto ocurre porque las naciones del llamado P5 (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, China y Rusia), que crearon los marcos de gobernanza global del siglo XX, buscan siempre un alineamiento de las instituciones con sus intereses, garantizando así su papel continuo como guardianes de la estabilidad y el orden. Este arreglo, respaldado por otros Estados, preserva sus posiciones y reivindicaciones de responsabilidad únicas. En consecuencia, los mecanismos estructurales favorecen inherentemente el *statu quo*.

Es cierto que las grandes potencias son reticentes a ceder su estatus privilegiado, pero también lo es que las potencias medias emergentes, como Brasil, tienen medios para enfrentar los desafíos que le presenta el orden en su búsqueda de estatus y autonomía en política exterior. Sin embargo, la idea de acumular ganancias reputacionales sin cuestionar la supremacía del P5 o el orden vigente basado en reglas no es suficiente para aquellos que aspiran a tener un papel significativo en el ámbito internacional. La actual estructura de gobernanza incorpora barreras sociales y diplomáticas para restringir el ascenso de las potencias

medias emergentes, presionándolas a adherirse a las normas y a los marcos institucionales establecidos.

Dentro de este ambiente restringido, las potencias medias emergentes necesitan formular sus estrategias. El efecto disuasorio de los mecanismos internacionales sobre los esfuerzos de las potencias medias emergentes es un hecho, pero también lo es que estas tienen el potencial para enfrentar y navegar estos desafíos de manera eficaz. La estrategia plurilateral de Brasil ofrece una buena demostración.

Plurilateralismo a la brasileña

Aunque Brasil sea la octava economía más grande del mundo, tenga la séptima población más grande y el quinto territorio más extenso, no cuenta con una abundancia de recursos militares ni con una alta riqueza per cápita. También por esta razón, el presidente Luiz Inácio Lula da Silva ha privilegiado tres espacios diplomáticos en sus prácticas plurilaterales contemporáneas: el BRICS, el G20 y la COP30.

El BRICS, en su versión revisada, expandida y actualizada, concentra, desde enero de 2024, cerca del 30% del PIB y el 40% de la población mundial. Bien distribuidos por diversas regiones geográficas –América Latina, África subsahariana, Norte de África, Medio Oriente, Eurasia,

Asia del Sur y Asia Oriental—, su conjunto de diez miembros es la envidia de cualquier buen jugador de War. Las piezas se combinan de tal forma que la alianza revisionista del Sur Global combina reservas energéticas casi inagotables, un granero mundial de alimentos y un patrimonio ambiental insuperable. El BRICS se ha convertido así en una referencia ineludible.

Sin embargo, Brasil deberá lidiar con dos grandes cuestiones: a nivel interno, la heterogeneidad paralizante del bloque; a nivel externo, la tensión con los socios occidentales. El primer punto implica la dificultad de actuar más allá de lo simbólico. Aunque se hable, con cierta frecuencia, de la construcción de un sistema financiero desdolarizado, el consenso sobre este tema parece lejano. Existen, además, resistencias —abiertas y veladas— al excesivo protagonismo chino. El segundo punto, en un país con vocación universalista como Brasil, requiere cierta cautela, ya que Brasilia no está interesada en bloquear posibilidades de cooperación con América del Norte y Europa.

El grupo de las veinte mayores economías del mundo (G20), bajo la presidencia rotativa de Brasil a partir de diciembre de 2023, intentará alcanzar acuerdos creíbles y aplicables sobre la economía. Es notable que el conjunto de miembros congrega, en igual medida, representantes del nuevo BRICS y del G7. Incluso entre los que no integran estas agrupaciones, hay paridad entre el Sur

Global (Indonesia, México, Turquía) y el Norte Global (Australia, Corea del Sur, Unión Europea). Se trata, en definitiva, de una instancia de las fisuras del orden mundial. Durante el período en que ocupara el liderazgo del grupo, Brasilia buscará difundir perspectivas que, al mismo tiempo, sirvan al interés nacional y eviten polémicas. Probablemente se coloque el énfasis en el tema del combate a las desigualdades; otra temática que genera menor fricción es el medioambiente. De igual modo, Brasil y sus pares del Sur evitarán –como un vampiro evita el ajo– la espinosa discusión sobre la guerra en Ucrania. No existe, además, tema más divisorio en las relaciones internacionales contemporáneas.

Al amparo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Conferencia de las Partes (COP) debate y discute el dramático cambio climático en cumbres de alto nivel. En noviembre de 2025, se llevará a cabo su trigésima edición en la mayor potencia verde del planeta, Brasil, y justamente en una ciudad, Belém, que nuclea el bioma amazónico. Será una oportunidad única para salir de la histórica posición defensiva y avanzar en una visión brasileña. Al fin y al cabo, si existe un tema en el que el país sudamericano puede reclamar liderazgo, es en el de la gobernanza ambiental global.

Como potencia media emergente, Brasil juega al ajedrez en los tres tableros, al mismo tiempo y de manera coordinada, intentando atar las decisiones de acuerdo

con la motivación diplomática. Al promover la expansión del BRICS, intenta impulsar la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU; al defender la reforma del Consejo, justifica con un argumento ambiental la necesidad de empoderar a los países “guardianes” de recursos ecológicos; al tratar la protección del medioambiente, la asocia con la temática del financiamiento de la “transición verde”. En resumen, Brasil –y Lula– se refieren a una sola cosa, indisociable.

¿Una gran estrategia para el país?

Brasil es un país que –al menos durante la última década– ha navegado sin rumbo por el mar agitado de las relaciones internacionales. Parece haber llegado el momento de atar los cabos de la política exterior y dar sentido a las acciones estratégicas y tácticas de diferente naturaleza. Es evidente que el mundo, tan complejo e imprevisible, no impide que los planes de largo plazo de los países pasen, periódicamente, por ajustes y revisiones. Aun así, conviene considerar cinco proposiciones:

1. El ascenso del Sur Global ya no pertenece más al campo de las especulaciones teóricas y filosóficas: ha sucedido. Alcanza con ver las estadísticas históricas económicas, geoestratégicas y político-diplomáticas.

2. China ya rivaliza con Estados Unidos en distintos segmentos de las relaciones internacionales (fundamentalmente los ámbitos económicos y tecnológicos) y, aunque sufra turbulencias, no se retirará del condominio de potencias globales en las próximas décadas.
3. India, la tercera mayor economía (en paridad de poder adquisitivo) y el país más poblado del mundo, además de contar con ojivas nucleares, será el próximo miembro del grupo de las superpotencias. Parece condenada a la grandeza.
4. Dadas las configuraciones político-institucionales de los países que componen el BRICS, sus liderazgos aún estarán en los puestos de mando en los próximos años. Es decir, hay tiempo para la maduración de un proyecto revisionista del orden global.
5. La crisis climática, que adquiere contornos cada día más graves y no admite subterfugios dilatorios, permite a Brasil hacer uso de sus “argumentos” – abundantes recursos hídricos, energéticos, forestales, alimentarios y de biodiversidad– en los espacios plurilaterales globales.

Otras cuestiones aún deberán ser analizadas: el patrón demográfico de los países africanos y del Sur de Asia, la creciente fuerza de las dimensiones cognitivas y axiológicas de las relaciones internacionales, la implacable automatización del mundo del trabajo y las graves amenazas

a la supervivencia de la humanidad (pandemias, desastres naturales, catástrofes provocadas por humanos o humanoides, genocidios, etc.).

Nadie dijo que sería fácil. Sin embargo, después de mucho tiempo, existe la reconfortante sensación de que hay un marinero al timón de la embarcación brasileña.

CANADÁ

Hacia un multilateralismo para todos



Cynthia Termorshuizen es ministra adjunta para la Cumbre del G7 y representante personal del Primer Ministro (Sherpa) para las Cumbres del G7 y del G20. Fue viceministra adjunta de Relaciones Exteriores, viceministra adjunta de Asuntos Consulares, Seguridad y Gestión de Emergencias en Global Affairs Canada, directora general de Política de Seguridad Internacional, jefa adjunta de Misión en la Embajada de Canadá en China y jefa adjunta de Misión en la Embajada de Canadá en Afganistán. También desempeñó diversos cargos en la Oficina del Consejo Privado y en el Departamento de Defensa Nacional. Es licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Carleton y en Cooperación Internacional y Francés por la Universidad de Guelph.



Christopher MacLennan es viceministro de Cooperación Internacional, y dirige el mandato de Asistencia Internacional y Respuesta Humanitaria del Gobierno de Canadá. Fue viceministro adjunto de Relaciones Exteriores, representante personal del Primer Ministro (Sherpa) para la Cumbre del G20 y sub-Sherpa de Relaciones Exteriores de Canadá en el G7. Se desempeñó en la Oficina del Consejo Privado de Canadá (Oficina de Gabinete) como subsecretario de Política y Planificación, y responsable de Innovación Política. Es doctor por la Western University, especializado en Proceso Constitucional y Derechos Humanos. Es autor, entre otros, de *Toward the Charter: Canadians and the Demand for a National Bill of Rights, 1929-1960*.

En una época de creciente conflictividad y divergencia, tanto al interior como entre los Estados, Canadá mantiene su firme compromiso con la creación de instituciones y asociaciones multilaterales que beneficien a todos. Como foro que reúne cada año en una misma sala a los líderes de las mayores economías desarrolladas y emergentes, el G20 fomenta el diálogo y la colaboración necesarios para abordar los apremiantes problemas mundiales de nuestro tiempo.

Después de 25 años de experiencia colectiva en la mesa del G20, es un momento oportuno para reflexionar sobre lo que este foro ha significado para nuestros países, para nuestra región y para el mundo, y cómo podría ser su futuro. Aunque Canadá se enorgullece del papel que desempeñó desde los orígenes del G20 y durante su evolución, también reconoce la necesidad de garantizar que este foro de primer nivel para la cooperación económica internacional siga siendo apto para su propósito y pueda ofrecer resultados positivos frente a los crecientes desafíos mundiales.

G20, un cuarto de siglo desde su creación

Quienes estén familiarizados con la historia del G20 recordarán que, cuando comenzaron a sentirse las turbulencias económicas que sacudieron a la región de las Américas a principios de la década de los noventa, especialmente con

la crisis del peso mexicano, fue Paul Martin, en su calidad de ministro de Finanzas de Canadá, junto con el entonces secretario del Tesoro estadounidense Lawrence Summers, quien empezó a sentar las bases para el nacimiento del G20. Canalizando el legado canadiense de defensa del multilateralismo –que se remonta a figuras como la del ex Primer Ministro Lester B. Pearson– Martin abogó por una respuesta más integradora, representativa y colaborativa a las crisis económicas mundiales. A finales de la década, cuando las crisis macroeconómicas en Asia y Rusia desencadenaron nuevas amenazas para los sistemas financieros mundiales, se hizo difícil ignorar el llamado a una mayor cooperación entre las economías emergentes y los países desarrollados. En este contexto de respuesta activa a la crisis, junto con el apoyo canadiense de amplificar la voz de los países en desarrollo en el sistema multilateral, nació el G20.

Desde su creación en 1999, se le encomendaron dos objetivos muy difíciles, pero cruciales. El primero era coordinar la cooperación macroeconómica y los esfuerzos de respuesta a las crisis entre potencias mundiales con intereses nacionales diferentes –y a veces contrapuestos–. El segundo, pero no menos desafiante, era garantizar que los frutos de la globalización y la cooperación económica multilateral alcanzaran a todos. Con más de dos décadas de experiencia observando y participando en este importante foro multilateral, estamos en buena posición para

reflexionar sobre cómo le ha ido al G20 en el avance hacia estos objetivos.

Desde el principio, se enfrentó a una prueba de fuego ya que necesitaba urgentemente encontrar soluciones a las crisis financieras a las que se enfrentaba el mundo en los albores del nuevo milenio. Canadá presidió las tres primeras reuniones de ministros de Finanzas y presidentes de Bancos Centrales (FMCBG, por sus siglas en inglés) del G20, acogiendo dos de ellas. Al facilitar un diálogo coherente y de alto nivel entre los ministros de Finanzas y los presidentes de los Bancos Centrales que representan casi el 80% de la economía mundial, las reuniones ministeriales inaugurales del FMCBG del G20 contribuyeron a establecer un proceso productivo para el foro. Algunas medidas se negociaron rápidamente durante las primeras reuniones, mientras los países del G20 colaboraban para establecer normas destinadas a mejorar la supervisión y la regulación financieras, aumentar la transparencia y la disponibilidad de datos y proporcionar paquetes de apoyo financiero adecuados a los países en crisis. En conjunto, las intervenciones macroeconómicas coordinadas en la mesa del G20 ayudaron a los países afectados a salir de las crisis a las que se enfrentaban.

El momento decisivo para el G20 se produjo en 2008, cuando en respuesta al agravamiento de la crisis financiera mundial, nuestros respectivos jefes de Estado y de Gobierno se sentaron por primera vez juntos en la misma

sala, elevando el foro al nivel de líderes. Canadá desempeñó un papel decisivo en las cumbres inaugurales de los líderes del G20, y apoyó las inéditas medidas adoptadas para gestionar la crisis, incluidos los cientos de miles de millones de estímulo financiero, así como el compromiso antiproteccionista en materia de comercio y el establecimiento de principios comunes para reformar los mercados financieros. En el plano institucional, Canadá impulsó la creación de un Consejo de Estabilidad Financiera (CEF), presidido inicialmente por Mark Carney, entonces presidente del Banco Central de Canadá. En conjunto, estos esfuerzos contribuyeron a garantizar que la peor crisis económica desde la Gran Depresión no se convirtiera en una catástrofe mundial. Durante la Cumbre de 2010, celebrada en Toronto, trabajamos estrechamente con todos los miembros del G20 para mover la aguja en materia de regulación financiera y consolidación fiscal, sentando así las bases para una respuesta más proactiva a la crisis de la deuda europea.

A lo largo del tiempo, el G20 siguió siendo una herramienta flexible e inclusiva de gobernanza económica mundial, que complementa y apoya a las instituciones multilaterales basadas en tratados. Canadá ayudó a impulsar y acogió con satisfacción la elevación del G20 al nivel de líderes. Las cumbres anuales proporcionan un espacio inclusivo e igualitario, en el que los líderes y los ministros de diversos países –que representan la gran mayoría de la

población y del PIB mundiales– pueden trabajar juntos para establecer un consenso sobre cómo afrontar los desafíos económicos más acuciantes del mundo.

En los últimos años, la labor colaborativa realizada a través de las distintas líneas de trabajo del G20 facilitó el progreso constante de las prioridades globales de desarrollo. Las herramientas de política macroeconómica y de supervisión y regulación financiera promovidas a través del Canal de Finanzas han desempeñado un papel esencial en la prevención de otra crisis económica de gran envergadura. El objetivo de fomentar el crecimiento integrador y hacer que la globalización funcione para todos también ha avanzado a través de la mesa de líderes, donde Canadá y otros países han abogado por una mayor inclusión social.

Canadá se ha esforzado por tender puentes y reforzar nuestras asociaciones con las economías emergentes en la mesa del G20. Hemos apoyado las prioridades del G20 centradas en el desarrollo de nuestros socios regionales, incluidos México y Argentina durante sus respectivas presidencias en 2012 y 2018, y Brasil este año. Canadá también ha recibido con satisfacción el apoyo del G20 a los objetivos mundiales de desarrollo, junto con cuestiones económicas más amplias, lo que ha contribuido al avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y ahora de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En consonancia con estos compromisos, hemos trabajado estrechamente con los socios del G20 para ampliar

la financiación del desarrollo sostenible, entre otras cuestiones, mejorando el apoyo a la movilización de recursos nacionales y de capital privado; haciendo que los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) sean “mejores, más grandes y más eficaces”; y mejorando la eficacia de los fondos para el clima y el medioambiente. Las asociaciones impulsadas en la mesa del G20 han permitido importantes reformas de las instituciones financieras internacionales, como la aplicación de las recomendaciones de la Revisión Independiente del G20 de los Marcos de Adecuación del Capital de los BMD. En la próxima década, estos esfuerzos en curso, con el impulso político continuo del G20, tienen el potencial de desbloquear miles de millones de dólares en margen de maniobra adicional para la concesión de préstamos por parte de los principales BMD, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Africano de Desarrollo, lo que puede dar resultados concretos para millones de personas en nuestra región y más allá. Esta acción también está en consonancia con los objetivos de la Iniciativa de Bridgetown, liderada por la Primera Ministra de Barbados, Mia Mottley, que pretende reformar la financiación del desarrollo centrándose en el financiamiento de la lucha contra el cambio climático.

Cuando la pandemia de Covid-19 paralizó el mundo en 2020, el G20 volvió a servir de foro crucial para ayudarnos a canalizar el tipo de respuesta rápida y colectiva necesaria para hacer frente a las devastadoras repercusiones

económicas y sociales de la pandemia. Se celebraron oportunamente varias cumbres extraordinarias y se debatieron y negociaron en la mesa del G20 compromisos colectivos audaces, como el Plan de Acción del G20 para apoyar la recuperación económica tras la pandemia, el Acelerador del Acceso a las Herramientas Covid-19 (ACT), el Fondo para la Pandemia dirigido por el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda del G20, y el Plan de Acción sobre Comercio e Inversión. Estos oportunos esfuerzos contribuyeron a aliviar el sufrimiento de los más vulnerables, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

Canadá también ha trabajado estrechamente con otros miembros del G20 para dar más cabida a una participación significativa de la sociedad civil y el sector privado en el G20: abogamos por la creación de varios grupos de compromiso durante nuestra presidencia en 2010 y hemos defendido iniciativas únicas del G20 lideradas por el sector privado, como la Alianza para el Empoderamiento y el Progreso de la Representación Económica de las Mujeres (G20 EMPOWER).

En momentos de creciente escepticismo sobre el valor del multilateralismo, es importante recordar los diversos logros del G20. Nos recuerdan que podemos superar, o dejar a un lado, nuestras diferencias para lograr resultados reales para nuestros ciudadanos. Ante el aumento

de las tensiones geopolíticas y otros desafíos mundiales, debemos asegurarnos que el G20 siga cumpliendo con sus objetivos.

Optimizar el G20 para afrontar los desafíos del siglo XXI

Nuestro mundo está en permanente cambio. A medida que surgen nuevos retos, debemos seguir adaptando las instituciones para garantizar que se ajusten a su finalidad. En los últimos 25 años, el G20 ha hecho grandes progresos en el cumplimiento de su mandato general: encontrar soluciones colectivas a los imperiosos desafíos económicos a los que se enfrenta el mundo. Pero es innegable que los crecientes niveles de polarización, las disputas geopolíticas y el gran número de conflictos transfronterizos a los que se enfrenta el mundo han puesto a prueba la capacidad de este foro para estar a la altura de su razón de ser.

Lograr resultados continuos en la mesa del G20 requerirá de un esfuerzo concertado, una visión clara y objetivos compartidos. Un primer paso debería ser identificar y canalizar más nuestros esfuerzos hacia lo que el foro hace mejor. Adoptar un enfoque más pragmático, anclado en los puntos fuertes del G20, podría ayudar a mitigar el riesgo de dispersarnos demasiado. Desde la perspectiva de Canadá, el mayor punto fuerte del G20 sigue siendo su capacidad para fomentar un entorno propicio para la

estabilidad económica y el crecimiento, especialmente a través de la promoción de herramientas y políticas macroeconómicas eficaces.

El Canal de Finanzas, que en sus inicios fue el G20, ha acumulado una considerable experiencia a lo largo de las dos últimas décadas y ha obtenido resultados significativos. Para seguir teniendo impacto será necesario centrarse más en los aspectos fundamentales y cumplir con los compromisos. Es por ello que los esfuerzos de Brasil este año son realmente valiosos para mantener el impulso en temas importantes de la agenda del Canal de Finanzas, incluyendo el impacto de las guerras y los conflictos en la seguridad alimentaria y energética, tanto a corto como a largo plazo; además de la reforma de los BMD, la movilización de capital privado, la hoja de ruta de las finanzas sostenibles, las cuestiones sobre la deuda soberana y la fiscalidad internacional. También debe reforzarse la crucial labor de prevención de crisis y creación de resiliencia realizada a través de varios grupos de trabajo del Canal de Finanzas. No sólo debemos ser receptivos, también debemos abordar los problemas desde su raíz, incluso mediante esfuerzos para promover un crecimiento fuerte, sostenido, equilibrado e integrador, ayudándonos así a escapar del actual estado de extinción permanente de incendios. Esta labor es especialmente importante para acelerar el desarrollo económico y contribuir a la reducción de la pobreza en nuestra región y más allá.

Centrarse más en la política macroeconómica no implica necesariamente que otras cuestiones importantes deban pasar a un segundo plano en el G20. Si algo nos han enseñado las últimas décadas de gestión de crisis mundiales es que los desafíos macroeconómicos y las cuestiones sociales, políticas y medioambientales están profundamente interrelacionadas. Por eso Canadá sigue llamando la atención a Rusia en la mesa del G20 ya que su agresión contra Ucrania no sólo ha tenido un impacto negativo en la economía mundial, sino que también ha socavado nuestros esfuerzos colectivos para abordar cuestiones como la inseguridad alimentaria mundial. Adoptar una visión más holística de los problemas mundiales también nos lleva a abogar tanto por la eficiencia macroeconómica como por consideraciones de equidad. Por lo tanto, nos complace ver reflejado el énfasis en la inclusión social y la acción por el clima entre las tres prioridades de Brasil para su presidencia del G20. De cara al futuro, será crucial seguir identificando las áreas en las que el G20 está mejor situado para ayudar a avanzar en el objetivo de hacer que la globalización funcione para todos. Esto será clave para alcanzar muchos de nuestros objetivos comunes, como la meta de Brisbane de reducir la brecha en las tasas de participación laboral entre hombres y mujeres en todo el G20 en un 25% para 2025. Para mantener el impulso en materia de inclusión social, Canadá seguirá colaborando estrechamente con los socios regionales, a través del nue-

vo Grupo de Trabajo sobre Empoderamiento de la Mujer y más allá, para abogar por la integración de la perspectiva de género en toda la agenda del G20, lo que debería ayudar a reducir las desigualdades entre hombres y mujeres dentro de los países y entre ellos.

Más allá de las cuestiones relativas al alcance del trabajo y a la equidad, lograr resultados más óptimos a través del G20 depende en última instancia de nuestra capacidad para hacernos responsables de los compromisos que asumimos. El G20 es más eficaz cuando los miembros están dispuestos a trabajar juntos para crear amplias coaliciones en torno a cuestiones de interés mutuo y para todos. Cuando se alcanza un consenso básico, también estamos en mejores condiciones de aunar nuestros recursos para aplicar soluciones. No todos los temas se prestan a coaliciones tan amplias, pero los éxitos en unos pocos temas prioritarios pueden ayudar a marcar el camino para tener una mayor aspiración de cara al futuro. A nivel de cada país, hemos aprendido –a través de nuestra propia experiencia en la aplicación de los compromisos del G20 a nivel nacional– que el avance de los intereses de Canadá suele estar inseparablemente ligado al avance de los intereses mundiales. Por ello, consideramos el cumplimiento de los compromisos del G20 no sólo como un vehículo para reforzar nuestras asociaciones internacionales, sino también como una oportunidad para obtener beneficios concretos para todos.

En la Cumbre de Líderes de Río de Janeiro, Canadá mantiene su firme compromiso de trabajar con Brasil, así como con nuestros otros socios de larga duración en las Américas y en la mesa del G20, para lograr resultados positivos para todos. De cara a la presidencia canadiense del G7 en 2025, planeamos seguir tendiendo puentes con las economías emergentes y seguir abogando por un sistema multilateral y una economía mundial que, de verdad, funcionen para todos.

El liderazgo de Canadá en el G20



John Kirton es director y fundador del Programa de Gobernanza Mundial, que incluye el Grupo de Investigación sobre el G20, el G7, los BRICS y el Programa de Diplomacia Sanitaria Mundial. Es miembro del Trinity College y del Centro Bill Graham de Historia Internacional Contemporánea.

Ha dirigido un equipo de analistas en todas las cumbres del G20 y del G7. Es coautor de *Reconfiguring the Global Governance of Climate Change* (con Ella Kokotsis y Brittaney Warren) y *Global Governance of Climate Change: G7, G20 and UN Leadership* (con Ella Kokotsis), y autor de *G20 Governance for a Globalized World*, *China's G20 Governance* y *Canadian Foreign Policy in a Changing World*. Es coeditor de una serie de publicaciones, entre las que destacan: *G20 Argentina: The 2018 Buenos Aires Summit* y, más recientemente, *G20 India: The 2023 New Delhi Summit* y *G7 Japan: The 2023 Hiroshima Summit*.

Canadá ha sido líder en la gobernanza del G20, de forma institucional, política y material¹: concibió el “G20 financiero” en solitario y lo creó junto a Estados Unidos en 1999, para gobernar un mundo en el que la globalización

1 John Kirton, “Canada’s G20 Entrepreneurship”, *International Journal*, Vol. 73, N° 4, Nueva York, 2018.

marcaba una nueva era donde los Estados poseían importancia sistémica, es decir, que las altas capacidades y la conectividad podían significar que las perturbaciones de uno derivaran en vulnerabilidades y perjuicios para todos. El ministro de Finanzas de Canadá, Paul Martin, consiguió su anhelado G20 de ministros de Finanzas y presidentes de los Bancos Centrales de todos los Estados, incluidos los cinco de las Américas, para promover la estabilidad financiera y hacer que la globalización funcione para todos. Presidió sus tres primeras reuniones, creando una agenda que abarcaba cuestiones económicas, ecológicas, sociales y de seguridad. Convertido en Primer Ministro en 2004, allanó el camino para la Cumbre de Líderes del G20 cuando la crisis financiera estadounidense de 2008, devenida en crisis mundial, llevó finalmente a que el entonces presidente de Estados Unidos, George Bush, la aceptara. El Primer Ministro Stephen Harper, anfitrión de la Cuarta Cumbre del G20 en Toronto en 2010, inició la consolidación fiscal de los miembros, para evitar que una nueva crisis financiera europea se extendiera a todo el mundo. Su sucesor en 2015, Justin Trudeau, lideró el G20 con su agenda progresista de equidad económica, inmigración, igualdad de género e inteligencia artificial.

Los dos líderes de Canadá asistieron siempre a las cumbres del G20. Canadá aplicó las decisiones de las cumbres en un 85% aproximadamente, muy por encima de la media general del G20, del 71%. Su actuación, cohe-

rente con sus prioridades, ocupó el primer lugar entre todos los miembros en política macroeconómica, igualdad de género, alimentación y agricultura, e infraestructura; el segundo en digitalización y terrorismo; y el tercero en medioambiente, desarrollo, trabajo y empleo, y salud.

El liderazgo de Canadá ayudó al G20, como foro inclusivo, a responder a los shocks desde muchas perspectivas. Los miembros han cumplido sus compromisos sobre regulación financiera en un 76% y sobre política macroeconómica en un 81%. De 2012 a julio de 2024, la economía mundial no sufrió crisis financieras sistémicas, tuvo un crecimiento más fuerte y se recuperó rápidamente de la recesión inducida por la pandemia de Covid-19. Sin embargo, el G20 sigue teniendo dificultades para adoptar medidas ambiciosas contra el cambio climático y cumplir su compromiso histórico de 2009 de poner fin a las subvenciones a los combustibles fósiles.

El G20 reforzó el multilateralismo, incorporó al exclusivo y septentrional G7 un G20 más amplio en el que los miembros del Sur Global ocupan un lugar equitativo, y reformó el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) para dar mayor voz y voto a las economías emergentes. Ahora puede aumentar su eficacia celebrando de nuevo dos cumbres al año, y mejorar el multilateralismo fomentando un régimen de gobernanza mundial más comprensivo para el medioambiente natural, la energía y la inteligencia artificial.

El liderazgo de Canadá en el G20 (1999-2006)

La idea de crear un G20 surgió de Paul Martin. Inspirado por la crisis del peso mexicano en diciembre de 1994 y su participación en la reunión ministerial de finanzas del Hemisferio Occidental, pensó que los principales ministros de esta cartera y banqueros centrales latinoamericanos debían unirse a los del G7 para hacer frente a los efectos de las crisis financieras en los mercados emergentes. La crisis financiera asiática y mundial (de 1997 a 1999) llevó al secretario del Tesoro estadounidense, Lawrence Summers, a convocar una reunión *ad hoc* de ministros de Finanzas del G22, y luego del G33. Pero Martin argumentó que una institución permanente y más compacta de “países de importancia sistémica” produciría estabilidad financiera en un mundo intensamente interconectado. Así, crearon conjuntamente el “G20 financiero” el 27 de abril de 1999².

La primera reunión, presidida por Martin en Berlín en diciembre de 1999, fue un debate libre y abierto. Reflejando las prioridades de Canadá, produjo cuatro compromisos, centrados en una regulación financiera más fuerte³. La segunda reunión, presidida por Martin en Montreal en

2 John Kirton, *G20 Governance for a Globalized World*, Ashgate, Farnham, 2013, pp. 62-70.

3 *Ibíd.*, pp. 74-85.

octubre de 2000, definió claramente la misión del G20 de promover la estabilidad financiera y hacer que la globalización funcione para todos⁴. Martin afirmó que su agenda incluía cualquier tema relacionado con la economía. Su comunicado abarcó la deuda, el desarrollo, el comercio, la salud, la agricultura, el medioambiente y la política social. Sus siete compromisos se referían a la política macroeconómica (3), al desarrollo (2), y a la reforma de las instituciones financieras internacionales (1) y la política social (1).

La tercera reunión tuvo lugar en noviembre de 2001, inesperadamente en Ottawa, bajo la presidencia de Martin⁵. Los atentados terroristas del 11 de Septiembre en unos Estados Unidos vulnerables militarmente hicieron que nadie viajara al lugar inicialmente previsto en India. Pero Estados Unidos y todos los demás miembros confiaron en Canadá para celebrar la reunión del G20 de forma segura y, por lo tanto, también las reuniones del FMI y del G7. El G20 se convirtió en el centro de la gobernanza mundial en materia de seguridad, asumiendo la mayoría de sus 24 compromisos sobre financiamiento del terrorismo. Martin y el ministro de Finanzas de Brasil sugirieron que los líderes del G20 también se debían reunir.

4 *Ibíd.*, pp. 95-106.

5 *Ibíd.*, pp. 115-131.

La cuarta reunión, en Nueva Delhi, en noviembre de 2002, y la quinta en Morelia, México, en octubre de 2003, hicieron que el G20 acogiera a economías emergentes y se centrara en el desarrollo. Las siguientes reuniones contemplaron la seguridad energética, los minerales, el cambio climático y los biocombustibles, y promovieron el establecimiento de un foro de líderes. También acordaron la primera fase de la reforma del sistema de voz y voto del FMI, que éste no podía llevar a cabo por sí solo.

La décima reunión del G20, celebrada el 8 y el 9 de noviembre de 2008 en San Pablo, siguió a otra *ad hoc* celebrada en Washington el 11 de octubre⁶. Ambas respondieron a la crisis financiera estadounidense, devenida en mundial, que había estallado el 15 de septiembre y que allanó el camino para la Primera Cumbre del G20.

Liderazgo de Canadá en el G20 (2008-2014)

El liderazgo de Canadá tuvo lugar el 14 y 15 de noviembre de 2008 en Washington D.C. La gran conmoción financiera que puso al descubierto la vulnerabilidad de la mayor

6 John Kirton y Madeline Koch (eds.), *Growth, Innovation, Inclusion: The G20 at Ten*, Newsdesk, Londres, 2008.

potencia financiera y económica del mundo llevó a Bush a reconocer por fin su necesidad.

El Primer Ministro canadiense, Stephen Harper, se centró en establecer estrategias de salida al gran estímulo fiscal que era necesario en ese momento, mejores regulaciones y supervisiones bancarias, y un compromiso anti-proteccionista (APP) sobre el comercio⁷. Los 95 compromisos de los líderes, que reflejaban las prioridades de Harper, incluían la regulación financiera (57), la reforma de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) (14), la política macroeconómica (6), el comercio (5), el desarrollo (5) y la rendición de cuentas (5). Cuatro meses después se cumplieron en un 79%. Los líderes del G20 también crearon cuatro grupos de trabajo, y la canadiense Tiff Macklem fue elegida para co-presidir el crítico Grupo de Trabajo sobre Mejora de la Regulación Adecuada y Fortalecimiento de la Transparencia.

La Segunda Cumbre del G20, celebrada en Londres el 1 y 2 de abril de 2009, movilizó 1,1 billones de dólares en nuevos fondos para controlar la crisis financiera, sustituyó el Foro de Estabilidad Financiera dominado por el G7 por el Consejo de Estabilidad Financiera (CEF), que engloba a todo el G20, prometió reformar el BM para la primavera de 2010 y el FMI para enero de 2011, y también

7 John Kirton, *op. cit.*

actuó en materia de cambio climático. Sus 129 compromisos se cumplieron medio año después a un nivel del 60%. Harper, que quería arreglar primero los bancos y proteger el comercio internacional abierto, consiguió compromisos sobre estrategias de salida, regulación bancaria y el APP. El flamante presidente estadounidense en ese entonces, Barack Obama, aceptó acoger la Tercera Cumbre y sugirió que Canadá sea el anfitrión de la Cuarta Cumbre.

En Pittsburgh, el 24 y 25 de septiembre de 2009, los líderes declararon al G20 foro prioritario permanente para la coordinación de su política económica internacional, acordaron un Marco para un Crecimiento Sólido, Sostenible y Equilibrado, trasladar el 5% de la cuota del FMI de Europa a los países emergentes, movilizar la financiación climática, eliminar progresivamente a mediano plazo las subvenciones ineficientes a los combustibles fósiles y ampliar su agenda de política social. En total, asumieron 127 compromisos y, en junio de 2010, ya los habían cumplido en un 69%. Canadá prometió más estímulos fiscales nacionales y otros 10.000 millones de dólares para el FMI en caso necesario, y aportó 2.600 millones de dólares en capital exigible al Banco Africano de Desarrollo.

Harper organizó, diseñó y presidió la Cuarta Cumbre del G20 en Toronto el 26 y el 27 de junio de 2010. Intentó que los miembros de las economías avanzadas acordaran una consolidación fiscal específica, para crear confianza en los mercados, ahora preocupados por el estímulo fiscal

masivo y los déficits de los dos últimos años. También quiso reforzar la regulación financiera, reformar el BM, ampliar el APP, frenar una tasa bancaria, y el deseo europeo y estadounidense de controlar el cambio climático.

Harper logró todos sus objetivos. Todos los miembros desarrollados, salvo Japón, acordaron reducir a la mitad sus déficits para 2013 y estabilizar o reducir su deuda acumulada en porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) para 2016, prorrogaron el APP tres años, adelantaron a noviembre el plazo para la reforma del FMI, acordaron aumentar los recursos del FMI, reformar el BM, financiar los bancos regionales de desarrollo, la eliminación progresiva de los combustibles fósiles, y crear el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo, sobre Corrupción y sobre Energía. En total, asumieron 61 compromisos, que se cumplieron cinco meses después en un 70%, incluido Canadá con el 87%. Sin embargo, las cumbres del G20 perdieron su récord de asistencia perfecta ya que el Presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, no pudo concurrir debido a las inundaciones que azotaban en ese entonces al país.

En Seúl, el 11 y el 12 de noviembre de 2010, en medio de la escalada de la crisis financiera europea, los líderes acordaron normas bancarias más estrictas. Harper destacó la necesidad de implementar reformas estructurales, cumpliendo los compromisos sobre consolidación fiscal, flexibilidad de los tipos de cambio y reforma de la regulación financiera, y advirtió contra el proteccionismo.

En Cannes, el 3 y el 4 de noviembre de 2011, Harper trató que los europeos controlaran la crisis financiera, frenar el impuesto mundial sobre las transacciones financieras propuesto por Francia y que el presidente del Banco de Canadá, Mark Carney, fuera nombrado nuevo jefe del Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés). Harper consiguió la mayoría de estos objetivos.

En Los Cabos, el 18 y el 19 de junio de 2012, Harper quiso de nuevo que Europa creara un plan a mediano plazo para hacer frente a su grave crisis de deuda y ayudó a conseguir que los miembros europeos del G20 prometieran “tomar todas las medidas políticas necesarias” para garantizar la estabilidad financiera en la zona del euro y que el G20 elaborara un plan de acción sobre el crecimiento. Canadá y Estados Unidos no contribuyeron al nuevo fondo cortafuegos del FMI, pero Harper ayudó a financiar la nueva iniciativa AgResults sobre seguridad alimentaria.

En las cumbres posteriores, una vez controladas las crisis financieras y restablecido el crecimiento económico mundial, la gobernanza del G20 y la contribución de Canadá se centraron en otras cuestiones. En San Petersburgo, el 5 y el 6 de septiembre de 2013, los líderes consiguieron retirar las armas químicas de Siria sin recurrir a la fuerza militar. En Brisbane, el 15 y el 16 de noviembre de 2014, Harper apoyó y consiguió el compromiso clave de elevar el crecimiento del PIB de los miembros en un 2% adicional en cinco años.

Liderazgo de Canadá en el G20 (2015-2023)

Con el Primer Ministro liberal Justin Trudeau, el liderazgo de Canadá en el G20 continuó, ahora con sus prioridades progresistas de equidad económica, inmigración para el crecimiento, igualdad de género, protección del medioambiente y control del cambio climático.

En Antalya, el 15 y el 16 de noviembre de 2015, Trudeau impulsó el estímulo fiscal mediante la inversión en infraestructuras, un ambicioso control del cambio climático, la acogida de refugiados sirios, la inclusión, el empleo juvenil, la igualdad de género y la inmigración para el crecimiento económico. En Hangzhou, el 4 y el 5 de septiembre de 2016, un Trudeau más experimentado, impulsando de nuevo estas prioridades, tuvo más éxito.

En Hamburgo, el 7 y el 8 de julio de 2017, Trudeau se enfrentó al populista y proteccionista presidente estadounidense Donald Trump, que acababa de retirar a Estados Unidos del Acuerdo de París. Los líderes del G20 alcanzaron 529 compromisos, muchos de ellos sobre las prioridades medioambientales y de género de Trudeau, pero no hicieron cambiar de opinión a Trump sobre el cambio climático o la inmigración.

En Buenos Aires, del 30 de noviembre al 1 de diciembre de 2018, Trudeau volvió a promover las energías limpias, las infraestructuras y las nuevas tecnologías, el cambio climático, la paridad de ingresos, la migración y los

refugiados, la igualdad de género y la educación de calidad para mujeres y niñas. También ayudó a que la cumbre adoptara siete compromisos en materia de género y ocho en energía. En Osaka, el 28 y el 29 de junio de 2019, tuvo más éxito, ya que los 144 compromisos de la cumbre incluyeron el cambio climático (13), las cuestiones de género (12), la política macroeconómica (9), el trabajo y el empleo (9), el medioambiente (7) y la digitalización (5).

En la Cumbre virtual de Riad, celebrada el 21 y el 22 de noviembre de 2020, todos los líderes se centraron en la lucha contra la pandemia de Covid-19. Sus 107 compromisos estuvieron encabezados por los relativos a la salud (14). La prioridad de Trudeau: la igualdad de género (8).

En Roma, el 30 y el 31 de octubre de 2021, Trudeau trató de generar empleos verdes para la clase media, asegurar las cadenas de suministro de minerales esenciales, fomentar el comercio, contrarrestar la pandemia de Covid-19, hacer frente a las dificultades de la deuda y actuar sobre el cambio climático. Hizo bien, ya que los 224 compromisos de Roma, estuvieron encabezados por la salud (35), el medioambiente (21), el cambio climático (21) y la igualdad de género (17).

En Bali, el 15 y el 16 de noviembre de 2022, Trudeau se centró en el costo de vida, el cambio climático, la energía y la seguridad alimentaria. Hizo bien, ya que los 223 compromisos de la cumbre estaban encabezados por el medioambiente (24), la alimentación y la agricultura (22),

el cambio climático (18), la política macroeconómica (18), la energía (11) y el género (11). El porcentaje de cumplimiento alcanzó un nuevo máximo del 79%.

En Nueva Delhi, el 9 y el 10 de septiembre de 2023, las prioridades de Trudeau por fuera de la materia de seguridad fueron abordar el calentamiento global, la pérdida de biodiversidad y la pandemia, la recuperación económica, las cadenas de suministro resilientes, la energía limpia, la tecnología, los minerales críticos, y la creación de buenos empleos para la clase media⁸. Por su parte, de los 242 compromisos de los líderes, los temas que encabezaron fueron: el género (25), la salud (25), el clima y el medioambiente (19), la alimentación y la agricultura (14) y la energía (13).

Conclusiones

El liderazgo de Canadá en el G20 reforzó el multilateralismo, agregó al exclusivo y septentrional G7 un G20 más amplio en el que los miembros del Sur Global ocupan un lugar equitativo, reformó el FMI y el BM para dotarlos de

8 Justin Trudeau, “Delivering Real Results for People in Our Interconnected World”, en John Kirton y Madeline Koch (eds.), *G20 India: The New Delhi Summit*, GT Media, Londres, 2023, <https://bit.ly/G20India>.

más recursos y dar más voz y voto a sus miembros del Sur, cada vez más numerosos. También apoyó a muchas organizaciones multilaterales de Naciones Unidas.

Canadá puede optimizar la eficacia del G20 haciendo que vuelva a celebrar dos cumbres al año. Una segunda, celebrada a fines de año como en 2023, podría revisar y reforzar la aplicación de compromisos anteriores o, si se celebrara en la apertura de la Asamblea General de la ONU en septiembre, podría forjar un vínculo de apoyo con todos los líderes no pertenecientes al G20 allí presentes. El G20 también podría fomentar un régimen global de gobernanza para el medioambiente, la energía y la inteligencia artificial; temas intrínsecamente integrados y fundamentales para el bienestar de todos.

ESTADOS UNIDOS

Camino al crecimiento



Daleep Singh es viceconsejero de Seguridad Nacional para la Economía Internacional y subdirector del Consejo Económico Nacional. Es el Sherpa de Estados Unidos ante el G7 y el G20. Fue vicepresidente ejecutivo y jefe del Grupo de Mercados de la Reserva Federal de Nueva York.

También se desempeñó como subsecretario de Finanzas Nacionales del Departamento del Tesoro durante la administración de Barack Obama y de Joe Biden, así como subsecretario adjunto de Asuntos Internacionales. Es licenciado por la Universidad de Duke y realizó estudios de posgrado en el Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT) y en la Universidad de Harvard, con especialización en Economía Internacional.

En 2009, los líderes de veinte de las mayores economías del mundo se reunieron en Pittsburgh, Pensilvania, para celebrar su primera reunión ordinaria con una importante tarea entre manos: consolidar el rescate de la economía mundial en medio de la contracción más profunda desde la Segunda Guerra Mundial. A pesar de los intereses nacionales contrapuestos, así lo hicieron, demostrando la determinación de los países más poderosos para forjar una acción colectiva en pos de un objetivo común. Los líderes del G20 se comprometieron a cooperar en sus políticas fiscales de emergencia y a establecer un marco para un

crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado. Los líderes también dieron un paso histórico para abordar la causa fundamental de la crisis de 2008 –la fragilidad del sector financiero– al comprometerse con un amplio régimen de regulaciones financieras para reforzar los colchones de capital y liquidez en el sector bancario, y mitigar el riesgo en todo el sistema financiero.

El ex presidente Barack Obama captó bien este espíritu en su momento: “Ya no podemos afrontar los desafíos de la economía del siglo XXI con abordajes del siglo XX... Hemos aprendido, una y otra vez, que en el siglo XXI las naciones del mundo comparten intereses comunes. Por eso abogo por una nueva era de compromiso que produzca resultados reales para nuestros pueblos, una era en la que las naciones estén a la altura de sus responsabilidades y actúen en nombre de nuestra seguridad y prosperidad compartidas.”

Pittsburgh inició un patrón. En los años transcurridos desde entonces, el G20 ha demostrado su máxima eficacia en respuesta a crisis agudas, cuando se nos ha recordado que los grandes desafíos de nuestro tiempo no respetan fronteras y requieren del liderazgo de los países más grandes para organizar una respuesta decisiva.

Lo he visto de primera mano como Sherpa de Estados Unidos en el G20 durante la Administración Biden-Harris. En febrero de 2021, el mundo aún se tambaleaba por los efectos del Covid-19, más trágicos en términos de

vidas y medios de subsistencia perdidos. Bajo la dirección del presidente Joe Biden, movilizamos al G20 para ayudar a abordar una de las causas fundamentales de la crisis. Pusimos en marcha lo que se convirtió en el Fondo Pandémico, reconociendo que en un mundo cada vez más conectado, en el que las crisis recurrentes para la seguridad sanitaria mundial son inevitables, nuestros mecanismos multilaterales de financiación eran demasiado pequeños, demasiado fragmentados y demasiado inciertos para financiar nuestra preparación colectiva. También establecimos el Grupo de Trabajo Conjunto de Finanzas y Salud para crear un tejido conector entre los funcionarios de finanzas y salud, y aplicar las lecciones de la crisis financiera de 2008 para gestionar los riesgos sanitarios sistémicos a través de las fronteras.

Para los países de renta baja y media (PRMB), los efectos económicos del Covid-19 fueron catastróficos. El G20 intervino con una respuesta inicial que incluía la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI), que proporcionó 13.000 millones de dólares de alivio de liquidez a 48 países durante la fase más aguda de la pandemia. Conseguimos el apoyo del G20 para una asignación sin precedentes de Derechos Especiales de Giro (DEG) por parte del FMI, que proporcionó más de 200.000 millones de dólares de reservas adicionales a los países en desarrollo. En octubre de 2021, los líderes del G20 se comprometieron a aportar 100.000 millones de dólares en DEG o

divisas equivalentes a los países más necesitados. Las promesas del G20 ya han alcanzado este objetivo.

Más allá de su impacto directo, estos esfuerzos liderados por el G20 también enviaron una señal profunda y poderosa que aún resuena: incluso en un entorno geopolítico mucho más disputado que el que existía en el momento de su creación, el G20 tiene una capacidad duradera para aprovechar el espíritu colectivo de las mayores economías del mundo. Su papel no puede ser sustituido por ninguna otra organización internacional. Ninguna otra agrupación tiene su amplitud de participación. Ninguna otra organización tiene un historial comparable de actuación cuando el mundo se ve sacudido por una crisis. El G20 sigue siendo una piedra angular indispensable del multilateralismo del siglo XXI.

Sin embargo, para hacer realidad la promesa que se realizó en Pittsburgh, el G20 debe reforzar su capacidad para lograr resultados fuera de las crisis agudas. Las acciones recientes son alentadoras pero insuficientes. El liderazgo del G20 fue esencial para alcanzar el acuerdo histórico de poner fin a la carrera a la baja en el impuesto de sociedades, un problema de larga data que erosionaba la base imponible en toda la economía mundial. Del mismo modo, el G20 puso en marcha el proceso para aumentar la capacidad de préstamo de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) en cientos de miles de millones de dólares durante la próxima década para hacer frente a los re-

tos transfronterizos relacionados con el cambio climático, la seguridad sanitaria, la migración y el desarrollo.

A pesar de estos éxitos, la verdadera prueba para el G20 será si puede encontrar una solución a la creciente carga de la deuda y al enorme déficit de inversión en el mundo en desarrollo. A medida que nos acercamos al segundo ciclo de presidencias rotativas del G20, hacer frente a estos dos problemas –uno de los desafíos económicos y geopolíticos más importantes de nuestro tiempo– merece que nos centremos en ellos sin descanso y será el mejor indicador de si el G20 puede sobreponerse a este momento.

Nuestro éxito en la reconstrucción de la economía estadounidense tras la pandemia subraya la importancia de empoderar a los países para invertir. Durante los últimos tres años, la Administración Biden-Harris ha centrado su estrategia económica en renovar nuestra capacidad para innovar y construir de nuevo; impulsar nuestra capacidad productiva y el tamaño y las competencias de nuestra mano de obra; e invertir en I+D, infraestructuras y capacidad de fabricación para catalizar una respuesta aún mayor del sector privado en energías limpias y tecnologías fundacionales.

La estrategia está funcionando: hemos ayudado a crear casi 16 millones de nuevos puestos de trabajo, el mayor impulso a la mano de obra estadounidense del que se tiene constancia en un solo mandato. Las creaciones de nuevas empresas han alcanzado máximos históricos y el cre-

cimiento de la inversión en estructuras manufactureras es exponencial. Los salarios reales y la riqueza media de los hogares son más altos que antes de la pandemia.

Sabemos que una estrategia basada en la inversión y la innovación también puede tener éxito en otros países, y Estados Unidos se ha comprometido a ayudar a todos los países a seguir este enfoque. Pero la magnitud de las necesidades de financiación de los países en desarrollo no puede ser satisfecha por un solo gobierno. El G20 debe tomar medidas enérgicas para abrir un espacio fiscal que permita a los países en desarrollo invertir en desarrollo sostenible y en su propia capacidad productiva, y encaminar su trayectoria económica hacia niveles más altos de crecimiento sostenido.

Los factores externos lo están haciendo especialmente difícil. El Covid-19, la guerra de Rusia contra Ucrania y la intensificación del cambio climático han agotado y siguen agotando los recursos públicos de los países en desarrollo en un contexto de aumento de los costes de financiación y reducción del acceso a los fondos. La dinámica de la deuda también está desempeñando un papel fundamental. Aunque el volumen de deuda nominal de los países en desarrollo se mantiene por debajo de sus máximos históricos, las necesidades de servicio de la deuda externa han aumentado hasta niveles nunca vistos en dos décadas. El país de renta baja y media gasta ahora el 14% de sus ingresos en el servicio de la deuda externa, más de dos veces y

media más que hace una década, acercándose a los niveles de los años noventa. Los gobiernos suelen pagar más por el servicio de la deuda externa de lo que gastan en total en sanidad, educación y otros programas sociales. Mientras tanto, los acreedores retroceden. Entre 2020 y 2022, una media de 33 países de ingresos bajos y medianos experimentaron salidas netas de deuda externa pública y con garantía pública, frente a 19 una década antes.

En respuesta, hemos intensificado el apoyo de los BMD y el FMI a los países vulnerables, proporcionando un salvavidas en lo que de otro modo sería una tormenta perfecta. Además de la nueva capacidad de préstamo derivada de las reformas de los BMD mencionadas anteriormente, los líderes del G20 se comprometieron a movilizar colectivamente más margen de maniobra y financiación en condiciones favorables para impulsar la capacidad del Banco Mundial de ayudar a los países de bajos y medianos ingresos a afrontar los desafíos mundiales. Para cumplir este compromiso, el presidente Biden solicitó al Congreso la aprobación de una garantía de capital que permitiera la concesión de 36.000 millones de dólares en préstamos adicionales al Banco Mundial, lo que podría generar 100.000 millones de dólares en nuevos préstamos a lo largo de una década con ambiciosas contribuciones de otros donantes. El G20 ha contribuido con decenas de miles de millones de dólares a los fondos fiduciarios del FMI, y Estados Unidos ha hecho su parte consiguiendo la autorización

para prestar hasta 21.000 millones de dólares al Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza. El G20 también apoyó el acuerdo sobre un aumento de la cuota de 320.000 millones de dólares para reforzar la capacidad de préstamo del FMI.

Pero estos esfuerzos por sí solos no son suficientes. Y esto se debe a que muchos países no tienen más remedio que utilizar una parte considerable de estos fondos para reembolsar a sus acreedores, y una gran parte va a parar a acreedores oficiales bilaterales que no pertenecen al Club de París y que están devolviendo dinero neto a sus países de origen. El aumento de los fondos de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), motivado por el liderazgo del G20 y respaldado en última instancia por nuestros contribuyentes, no debería utilizarse para pagar a acreedores aprovechados. Especialmente en este momento de necesidad para los países en desarrollo, no podemos permitir que el parasitismo se convierta en una característica arraigada de la arquitectura de la deuda mundial. Por eso proponemos que los líderes del G20 se comprometan en Río de Janeiro con un plan que cambie las reglas de juego, inspirado en la visión que el Presidente Biden esbozó con el Presidente Ruto de Kenia¹ y que llamamos el *Camino al crecimiento*.

¹ <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/05/23/the-nairobi-washington-vision/>

Las cuatro dimensiones del Plan

En primer lugar, los líderes del G20 deberían pedir a las IFI que ayuden a elaborar ambiciosos planes de reforma e inversión en los países en desarrollo que se verían correspondidos con un ambicioso apoyo financiero, aprovechando al máximo los mayores recursos de las IFI. Los planes de reforma se sustentarían en objetivos macroeconómicos y se centrarían en planes de inversión para perseguir objetivos de desarrollo sostenible y metas climáticas.

Estos objetivos, y los recursos necesarios para alcanzarlos, deben reflejarse en la metodología para determinar la sostenibilidad de la deuda. El FMI y el Banco Mundial deben coordinarse estrechamente para que las evaluaciones de las necesidades de financiación reflejen el aumento necesario de las inversiones para alcanzar los objetivos de desarrollo y los climáticos, y situar a los receptores en una senda más sostenible. La movilización de recursos nacionales es clave en la ecuación de financiación, pero las obligaciones de los prestatarios deben calibrarse para evitar medidas contraproducentes que ahoguen el crecimiento o empujen a los gobiernos hacia dificultades políticas insostenibles. La evidencia es abrumadora: una fórmula aislada para recortar el gasto y aumentar los ingresos fiscales no resolverá la carga de la deuda ni proporcionará el espacio para un crecimiento impulsado por la inversión y la sostenibilidad de la deuda a largo plazo.

En segundo lugar, en su papel de acreedores oficiales bilaterales, los líderes del G20 deberían comprometerse a mantener flujos de financiación “positivos netos” hacia los países en desarrollo mientras las IFI aumentan su propio apoyo. El compromiso de una financiación neta positiva podría adoptar varias formas que ofrezcan un espacio político equivalente. Podría consistir en un acuerdo sobre la suspensión del servicio de la deuda durante el período de ajuste político, podría tratarse de un reperfilamiento de la deuda que alargue el período de reembolso o reduzca el tipo de interés de las obligaciones de la deuda, podría tratarse de nuevos compromisos de apoyo presupuestario suficientemente transparentes y líquidos para cubrir los próximos pagos del servicio de la deuda.

En tercer lugar, el FMI debería aplicar sus políticas con mayor fuerza para motivar y reforzar el compromiso de financiación positiva neta por parte de los acreedores oficiales. Así es como funcionaría en la práctica: si el FMI detecta un déficit de financiación mayor para un programa de ajuste una vez que tiene en cuenta las inversiones que fomentan el crecimiento necesarias para lograr la sostenibilidad de la deuda, el FMI debería exigir a los acreedores externos garantías de financiación proporcionalmente mayores. En pocas palabras, el FMI determinaría los nuevos flujos necesarios de los acreedores para respaldar las inversiones críticas de los prestatarios. Del mismo modo, el FMI debería aplicar de forma más agresiva su política

modificada de Préstamos en Atrasos Oficiales (LIOA, por sus siglas en inglés) para evitar que los acreedores recalcitrantes se aprovechen del apoyo reforzado de las instituciones multilaterales o de otros acreedores bilaterales.

En cuarto lugar, los líderes del G20 deberían reforzar los incentivos a la entrada de capital privado a través de herramientas bilaterales y multilaterales. La ausencia de participación del sector privado fue una de las principales deficiencias de la DSSI, ya que limitó el espacio fiscal creado para los países vulnerables y, por lo tanto, permitió que algunos de ellos pasaran de la iliquidez a la insolvencia. De cara al futuro, no podemos permitir que la elevada carga de la deuda del sector privado obstaculice las inversiones críticas que necesitan los países en desarrollo para garantizar su sostenibilidad. En el caso de los países que se enfrentan a picos en los costes del servicio de la deuda, los BMD y las instituciones financieras de desarrollo deberían explorar un uso más amplio y eficaz de las garantías para los préstamos soberanos con el fin de sostener flujos asequibles y de largo plazo procedentes del sector privado. Los países deberían recibir un acceso liberal a las mejoras crediticias que permitan obtener préstamos de los mercados privados a tipos más bajos, sin perder el acceso a otros recursos de las IFI. Las agencias de calificación crediticia no deberían penalizar a los países que lleven a cabo operaciones de gestión de pasivos con herramientas innovadoras, como canjes y permutas

de deuda, por adoptar medidas agresivas para mantener las entradas privadas.

En todas estas vertientes deben aplicarse algunos principios generales. Debemos sustituir las prácticas crediticias oscuras e inconstantes por alternativas transparentes y fiables. Debemos moderar el carácter cíclico de los flujos de deuda, que amplifican las recesiones y restringen el espacio político cuando más se necesita. Y debemos hacer evolucionar nuestro pensamiento sobre la sostenibilidad de la deuda para dar más crédito a las inversiones que fomentan el crecimiento y confiar menos en la restricción fiscal como un fin en sí mismo.

Aunque los esfuerzos descritos anteriormente pretenden apoyar a los países antes de que caigan en dificultades de endeudamiento, seguirá habiendo países que caigan en la insolvencia y necesiten un alivio total de la deuda. Bajo el Marco Común del G20, el proceso de reestructuración de la deuda ha sido prolongado e ineficaz. Zambia esperó más de dos años para llegar a un acuerdo con los acreedores bilaterales oficiales. En la última década, el tiempo medio transcurrido entre la declaración de *default* y el posterior tratamiento de la deuda se ha alargado de menos de un año a varios años. Aunque los acreedores tienen gran parte de la culpa, los más vulnerables de los países en desarrollo pagan el precio, ya que la incertidumbre desincentiva la inversión y el sobreendeudamiento desplaza el gasto social. Sabemos cómo solucionarlo. Los líderes

del G20 deben comprometerse a establecer un Marco Común más rápido, transparente y predecible, y luego dar el impulso político necesario para llevar a cabo un alivio de la deuda oportuno y comparable. Pero mientras no cambien los incentivos de los acreedores, los retrasos seguirán socavando la arquitectura de la deuda soberana y las misiones de las instituciones de Bretton Woods. Cuando los acreedores se nieguen a actuar con rapidez, el FMI debería aplicar enérgicamente su política de LIOA para que los deudores en apuros no carguen con los costes de la inacción de los demás.

A modo de conclusión, me viene a la memoria un dicho estadounidense: nunca hay que desaprovechar una crisis. Y, de hecho, en los últimos cinco años, el mundo ha soportado una serie de crisis entrelazadas: económica, geopolítica, climática y sanitaria. Pero, en lugar de caer en la desesperación, podríamos reconocer la oportunidad de imaginar una nueva visión para el ecosistema financiero mundial. Este momento no exige menos, y el *camino al crecimiento* representa nuestra esperanza en la senda a seguir.

¿Cómo fortalecer el G20?



Mark Sobel es presidente del Foro Oficial de Instituciones Monetarias y Financieras (OMFIF) en Estados Unidos. Fue subsecretario adjunto del Tesoro de Estados Unidos para la Política Monetaria y Financiera Internacional, y representante de Estados Unidos en el FMI.

Los líderes del G20 se reunieron, por primera vez, en noviembre de 2008 en Washington DC y, posteriormente, en dos ocasiones en 2009, en abril en Londres y en septiembre en Pittsburgh. Estas extraordinarias reuniones tuvieron como telón de fondo la Crisis Financiera Mundial (CFM) y la salida de la misma. Frente a una enorme conmoción que amenazaba el bienestar de todo el planeta, el G20 impulsó la cooperación multilateral, actualizó la gobernanza mundial, promovió la estabilidad financiera y fomentó un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado.

El apogeo del G20

El apogeo del G20, fue un apogeo de la cooperación multilateral que nació de la necesidad. A continuación, se mencionarán los principales avances de las Cumbres.

- En la **Cumbre de Washington**, los líderes aprobaron un plan de acción para reforzar la estructura mundial de regulación y supervisión financiera, una debilidad que fue una de las principales causas de la CFM. También acordaron abstenerse del proteccionismo e incorporar, a las instituciones financieras mundiales, a los miembros del G20 no pertenecientes al G7.
- La **Cumbre de Londres** respaldó un plan de apoyo fiscal coordinado de 5 billones de dólares para contrarrestar el colapso económico y respaldó un paquete de ayuda de más de 1 billón de dólares del FMI y el Banco Mundial para ayudar a paliar los perjuicios de la crisis a los mercados emergentes y a los países en desarrollo. El Foro de Estabilidad Financiera orientado al G7 se amplió a un Consejo de Estabilidad Financiera que engloba al G20.
- La **Cumbre de Pittsburgh** promovió una visión post-CFM de un orden económico mundial basado en un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado, en el que los países deficitarios aumentarían el ahorro nacional mientras que las naciones con superávit ampliarían la demanda interna. También se apoyó la adopción de medidas para aumentar la capitalización bancaria y la salud general del sector financiero y se definieron directrices para la modernización de la gobernanza del FMI, ampliando las acciones de los mercados emergentes dinámicos. En Pittsburgh, se declaró, además,

que el G20 sería el principal foro de cooperación económica internacional.

Las posteriores Cumbres de líderes del G20, celebradas en 2010, en Toronto y Seúl, así como en Cannes en 2011, reforzaron gran parte de los avances.

Contexto histórico

Resulta útil dar un paso atrás para situar estos acontecimientos en un contexto histórico más amplio. En las décadas anteriores al advenimiento de los líderes del G20, la economía mundial estaba dominada por el peso económico de las economías avanzadas del G5/6/7. Tras el colapso del sistema de Bretton Woods y ante la recesión mundial y la crisis del petróleo, los líderes del G6 (Estados Unidos, Francia, Alemania, Italia, Reino Unido y Japón) se reunieron en una cumbre en Rambouillet, Francia, en 1975, y más tarde con Canadá, para debatir cómo abordar la crisis económica y financiera mundial. Los líderes del G7 se han reunido anualmente desde entonces, pero a medida que la crisis de los años '70 se desvanecía, las cumbres se convirtieron a menudo en una sesión fotográfica con una agenda extensa y poco enfocada en cuestiones económicas importantes, pero no necesariamente relacionadas con la salud económica

y financiera mundial en general, ni con los debates reales de los líderes.

A finales de la década de 1990 y principios de la de 2000, a medida que las economías de mercado emergentes –especialmente China– crecían rápidamente, el G7 reconoció que ya no tenía el peso suficiente para dirigir por sí solo la economía mundial. Las crisis asiática y de los mercados emergentes de 1997/98 plantearon amenazas sistémicas. Las reuniones de ministros de Finanzas y presidentes de los Bancos Centrales del G20 –y las de sus adjuntos– comenzaron a fines de 1999 a raíz de estos acontecimientos, reflejando también la toma de conciencia por parte de las autoridades financieras de las economías avanzadas de que apenas conocían a sus colegas de los mercados emergentes. A inicios de los años 2000, los ministros de Finanzas y los presidentes de los Bancos Centrales del G7 solían invitar a sus reuniones ministeriales a los principales representantes de los mercados emergentes.

El trabajo y las reuniones de los ministros de Finanzas y los presidentes de los Bancos Centrales han sido un pilar esencial de los mecanismos de los líderes del G7 y el G20. Esto se debe en gran parte a que fueron las graves crisis económicas y financieras mundiales las que unieron al G7 y al G20.

De hecho, el mecanismo de ministros de Finanzas del G20 proporcionó la base arquitectónica para el mecanis-

mo de los líderes. Cuando el presidente George W. Bush decidió a finales de 2008 que la primera Cumbre de Líderes del G20 se celebraría en Washington tres semanas más tarde y no existía un Canal de Sherpas del G20, el responsable de economía internacional del Presidente se sintió exultante y aliviado al saber que el personal del Tesoro, con sólo escribir un correo electrónico, podía convocar a los representantes de finanzas del G20 y pedirles que al día siguiente comunicaran a la Casa Blanca el nombre de los Sherpas designados por sus países.

El G20 hoy

Al igual que los líderes del G7, el mecanismo de los líderes del G20 también se burocratizó en gran medida. Este último tiene un Canal de Sherpas –los Sherpas son representantes presidenciales que supervisan la preparación de la Cumbre– y un Canal de Finanzas. El Canal de Sherpas se compone ahora de 15 grupos de trabajo que incluyen temas como el turismo, la cultura, entre otros, y dos grupos técnicos y una comisión. En el Canal de Finanzas hay siete grupos técnicos y tres grupos de trabajo. También se celebran reuniones de los ministros de Energía, Agricultura y Trabajo del G20, entre otros. Además, aumentó el número de observadores y países invitados a las reuniones de los líderes del G20.

El mecanismo de los líderes del G20 también se estancó y debilitó en gran medida el espíritu de cooperación posterior a la CFM. Esto se debe a una serie de tensiones geopolíticas y económicas: la invasión de Crimea por parte de Rusia en 2014; los malos resultados económicos y los problemas internos en muchos de los mercados emergentes que antes crecían rápidamente; el crecimiento de China se ralentizó, mientras que el estatismo aumentó; las tensiones entre Estados Unidos y China se incrementaron en los frentes económico y de seguridad; la Administración de Donald Trump tuvo relaciones tensas con el G20; la guerra de Rusia contra Ucrania dividió aún más a los miembros del G20.

Muchas cuestiones de carácter económico no resultan convenientes de abordar en el G20. Difícilmente se pueda imaginar a “Occidente” deseando discutir la cooperación en la lucha contra la ciberdelincuencia en presencia de Rusia y China, por citar sólo un ejemplo. Tampoco resulta realista imaginar a los miembros del G20 debatiendo en profundidad o de forma cooperativa las sanciones financieras, el control de las exportaciones, el comercio mundial de alta tecnología, etc. En contrapartida, estos temas han revitalizado al G7.

Sin duda, el hecho de que Estados Unidos y China representen alrededor del 40% del PIB mundial y, al mismo tiempo, mantengan relaciones atravesadas por la tensión, no es un dato menor. De modo que, resulta difícil imagi-

nar que el G20 pueda revitalizar el espíritu de cooperación con el que contaba anteriormente.

Bienes comunes mundiales

Sin embargo, siguen habiendo cuestiones globales críticas que deben gestionarse y en las que los países del G20 comparten intereses comunes. No hay mejor espacio que el G20 para hacerlo.

- Los países del G20 comparten el interés por una economía mundial sana y por la estabilidad financiera. Estados Unidos se dirige hacia un aterrizaje suave, pero Europa y Japón atraviesan un crecimiento lento y continuado, mientras que China se enfrenta a enormes vientos en contra. Al igual que en 2008-09, el G20 se encuentra ahora ante la necesidad de establecer un pacto de crecimiento en el que los países deficitarios, como Estados Unidos, aumenten el ahorro nacional y las naciones con superávit, como Alemania y China, impulsen la demanda interna. También son esenciales las reformas estructurales, incluido un cambio en el modelo de crecimiento de China que se aleje de su senda de crecimiento de la inversión dirigida por el Estado –que está alimentando los problemas mundiales de exceso de capacidad y las tensiones comerciales– y

se oriente hacia el consumo y los servicios. Hay que frenar el proteccionismo, como se hizo en 2008-2009. Tras la CFM, se endureció la regulación bancaria, pero la actividad migró a otras áreas menos reguladas. El Consejo de Estabilidad Financiera debe insistir más en garantizar que la intermediación financiera no bancaria no genere tensiones sistémicas.

- El cambio climático es el mayor desafío al que se enfrenta el planeta. Pero los países del G20 están muy lejos de cumplir con los objetivos del Acuerdo de París. La Administración de Joe Biden impulsó una potente legislación para frenar las emisiones, pero estos esfuerzos no bastarán para alcanzar los objetivos de cero emisiones netas. China e India, junto con Estados Unidos, representan la mayor parte de las emisiones mundiales y también se están quedando cortos. El FMI calcula que las subvenciones a los combustibles fósiles superan el 7% del PIB mundial. El G20 debe trabajar colectivamente para poder avanzar en la materia.

- En este sentido, los Bancos Multilaterales de Desarrollo desempeñarán un papel fundamental a la hora de ayudar a los mercados emergentes y a los países de bajos ingresos a hacer frente al cambio climático. Están encontrando formas creativas de aprovechar sus balances. Pero las cantidades que se están generando están muy por debajo de las necesidades. También aquí queda mucho por hacer.

- Aliviar las tensiones de la deuda de los países de menores ingresos es otro desafío mundial. El FMI, junto con el Marco Común del G20 y la mesa redonda sobre deuda soberana del Fondo, han trabajado duro para avanzar en la obtención más rápida de garantías de financiación, permitiendo que los programas de reformas avancen en los países con problemas de deuda. El Marco Común, sin embargo, por causas ajenas, no ha sido un éxito y pocos países se muestran dispuestos a adherirse a él. ¿Por qué? Los acreedores oficiales bilaterales y privados se resisten a perder dinero y han tardado en proporcionar el alivio previsto por el Marco, por no hablar del alivio oportuno. Como reflejo de la indecisión de los acreedores, los prestatarios suelen cargar con sobreendeudamientos insostenibles de “ampliar y fingir” que probablemente los relegarán a un ciclo de endeudamiento perpetuo. China sigue siendo un obstáculo en este sentido y debe dar un paso adelante si quiere ser un actor global responsable. El FMI debería ser mucho más enérgico a la hora de eliminar los sobreendeudamientos mediante su labor de análisis de la sostenibilidad de la deuda.

- Se necesita desesperadamente más financiación del Banco Mundial y el FMI para las naciones más pobres.
- La gobernanza del FMI necesita una modernización continua. Esto es esencial para que el FMI conserve un fuerte apoyo a su alcance global, en lugar de verlo ero-

sionado por países que derivan hacia el regionalismo. El último acuerdo del FMI para reforzar su estructura basada en cuotas debería aplicarse rápidamente. Pero también deberían aumentarse las cuotas de voto de un puñado de dinámicas economías de mercado emergentes, como reflejo de su mayor peso relativo mundial. Puede que sea una tarea difícil porque China, que representa el 6% del FMI y empuja el 20% de la economía mundial, es el primero de esos países, tiene relaciones tensas con muchos países “occidentales” y se está comportando mal en cuestiones de deuda y exceso de capacidad. Además, Europa está enormemente sobrerrepresentada en el Fondo y, sin embargo, se resiste a perder cuota de voto.

- Otras cuestiones globales comunes, como las medidas frente a pandemias y la seguridad alimentaria, también son críticas.

En cuanto a las operaciones del G20, cabe destacar que, a medida que disminuyó la eficacia del grupo, su burocracia ha crecido a pasos agigantados. La racionalización es esencial. Hace años, el Consejo de Estabilidad Financiera puso en marcha un proceso por el que todos los grupos de trabajo debían tener un mandato claro y una cláusula de extinción. En el pasado, el FMI ha llevado a cabo revisiones exhaustivas de sus servicios y ha eliminado o suprimido muchos de ellos. Los Sherpas del G20

deberían emprender una revisión exhaustiva, centrándose más en aquellas actividades que merecen la atención de los líderes y cerrando los grupos innecesarios.

Conclusión

Es difícil prever que el G20 recupere el fuerte espíritu multilateral de 2008-09 en el actual entorno geopolítico y económico mundial. Pero ¡nunca digas nunca! El mundo se enfrenta a muchos desafíos comunes que deben abordarse mediante el multilateralismo y la cooperación global. Además, la historia ha demostrado que las crisis mundiales pueden centrar las mentes de los líderes en la necesidad de trabajar de forma cooperativa para superar problemas de acción colectiva profundamente arraigados.

Cuando los líderes se reúnen, pueden sentirse atraídos por la cuestión geopolítica del momento, beneficiarse de un debate de alto nivel sobre los desafíos clave a los que se enfrentan sus economías y apreciar el aprendizaje de sus colegas sobre cómo están afrontando las áreas problemáticas. Esos debates no abarcarán la amplia y enorme gama de cuestiones sobre las que interactúan los equipos de los líderes, ni deberían hacerlo. La bendición de los Líderes para un trabajo de amplio alcance es beneficiosa, pero tiene sus límites y debe ser acotada.

El G20 y su razón de ser siguen siendo tan fuertes y válidos como antes. Al G20 le interesa preservar la capacidad del grupo para abordar los desafíos mundiales más acuciantes y proporcionar bienes públicos, así como mantener una maquinaria eficaz. Para que el G20 sea más fuerte en el contexto mundial actual, hay que simplificarlo, enfocar, racionalizarlo y volver a lo básico.

MÉXICO

La importancia y el futuro del G20



Jennifer Feller es la Sherpa de México para el G20 y directora general para Europa en la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Ha estado adscrita en Portugal, Francia, Estados Unidos y ante la ONU en Nueva York. Es licenciada en Relaciones Internacionales y obtuvo un Máster en Asistencia Humanitaria.

La crisis del sistema multilateral

En 2024, el mundo se encuentra profundamente polarizado. Vivimos el mayor número de conflictos violentos desde la Segunda Guerra Mundial y aproximadamente 2.000 millones de personas residen en regiones afectadas por estos enfrentamientos. Las guerras en Ucrania y en Medio Oriente, el armamentismo acelerado y la reducción de espacios para el diálogo exacerban las tensiones globales.

El orden internacional de la posguerra, que fue creado con el propósito fundamental de garantizar la paz y la seguridad internacionales, parece estar completamente rebasado por las circunstancias actuales. La arquitectura de la gobernanza global, con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el centro, enfrenta enormes desafíos que están afectando la eficacia del sistema multilateral.

Desde su origen, la ONU se diseñó como una organización que depende de la voluntad política y del consentimiento consustancial de sus miembros. Al no ser una organización supranacional y frente a la erosión de la voluntad de cooperación internacional, la ONU carece de la autoridad necesaria para frenar las rivalidades geopolíticas, resolver conflictos regionales y enfrentar los crecientes desafíos globales como el cambio climático, el retroceso en el respeto a los Derechos Humanos y el aumento de las desigualdades. Esta situación es aún más evidente en el Consejo de Seguridad de la ONU, donde la distribución de fuerzas al final de la Segunda Guerra Mundial se dio entre los cinco miembros permanentes con el poder de veto que repetidas veces ha paralizado al Consejo, volviendo a la ONU ineficiente en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Muchos son los factores que han debilitado el sistema multilateral y han minado la confianza en un orden basado en reglas: la invasión de Irak en 2003, desprovista de un mandato claro de la ONU; la narrativa desafiante de líderes como Donald Trump; la politización en la entrega de vacunas durante la pandemia de Covid-19, y los dobles estándares en la agenda internacional de Derechos Humanos contribuyeron, entre otros, a erosionar el liderazgo de Occidente y su defensa de un orden internacional liberal basado en normas y principios. Las consecuencias de tales acciones han debilitado la capacidad de la comunidad

internacional para sostener un sistema de gobernanza internacional efectivo, representativo y abierto.

La insatisfacción ha dado lugar a movimientos antisistema y a la formación de nuevas alianzas internacionales con miras a crear nuevas opciones. Organizaciones como los BRICS y la Organización de Cooperación de Shanghái representan intentos por establecer alternativas a las estructuras dominadas por Occidente, promoviendo una visión multipolar de la política y la economía internacional. Sin embargo, no han logrado establecer un discurso homogéneo y objetivos unificados, que vayan más allá de su oposición al liderazgo tradicional.

Existe un consenso global sobre la urgente necesidad de una reforma profunda del sistema multilateral. No obstante, cualquier esfuerzo debe estar forzosamente precedido por una reconstrucción de la confianza entre los Estados. Son pocos los espacios que actualmente permiten crear las condiciones para la empatía, la comunicación y la capacidad de discernir la importancia de trabajar juntos para combatir desafíos comunes.

El G20 constituye un esfuerzo colectivo Norte-Sur para responder a las crisis estructurales que afectan a la economía y al desarrollo de nuestros pueblos. Una de sus principales fuentes de legitimidad es su capacidad para crear consensos entre los países desarrollados y las naciones emergentes.

El Grupo se inserta en este ambiente complejo del multilateralismo y sus deliberaciones no escapan a la re-

sonancia de las tensiones geopolíticas. Su eficacia también depende de la voluntad política de sus miembros. Sin embargo, ha cobrado relevancia por su carácter flexible y los incentivos que genera para mantener en la mesa a los actores más relevantes de la economía global. En la medida en que el Grupo brinde resultados, se generan condiciones para reconstruir la confianza en el sistema multilateral.

Un espacio más equitativo y comprometido

En sus 16 años de existencia a nivel de jefes de Estado y de Gobierno¹, el G20 ha demostrado ser un foro estratégico con un mayor grado de funcionalidad que otros mecanismos multilaterales más institucionalizados. Su estructura limitada (no tiene el peso de un aparato burocrático), su presidencia rotativa (que permite alternar prioridades entre el Norte y el Sur) y la transparencia de sus métodos de trabajo facilitan discusiones más focalizadas y efectivas entre las principales economías del mundo.

Gracias a esto, el G20 ha sido capaz de alcanzar consensos sobre temas críticos, a diferencia de otros organis-

1 El G20 se creó en 1999 a nivel de ministros de Finanzas y se elevó a nivel de jefes de Estado y de Gobierno en 2008 para responder a la crisis financiera internacional que se inició en Estados Unidos y provocó la Gran Recesión.

mos tradicionales con estructuras más complejas. Ejemplo de ello: el Grupo fue el primero en alcanzar un lenguaje de consenso sobre la guerra en Ucrania, logrando mantener a Rusia y China en la mesa de negociación.

Dentro del G20 coexisten diversas perspectivas, que permiten una representación más equilibrada entre las economías emergentes y desarrolladas, así como entre organizaciones regionales claves como la Unión Europea y la Unión Africana. Todos son actores fundamentales para una eventual reforma de la arquitectura del sistema de gobernanza global.

Las contribuciones permanentes del G20 para superar las crisis sistémicas y el peso de sus decisiones, que se instrumentan en los organismos multilaterales competentes, han creado incentivos para que los líderes mundiales lo mantengan vigente. Su desaparición resultaría más costosa políticamente que las concesiones que sus miembros deben hacer año a año para lograr un consenso en cada presidencia.

A diferencia de mecanismos como el G7, el G20 es una imagen más fiel del mosaico de realidades que conforman el escenario mundial en virtud de que refleja:

- La representatividad económica internacional.
- La diversidad de perspectivas entre el Norte y el Sur.
- La importancia de la estabilidad económica y financiera de los países emergentes para la estabilidad global en su conjunto.

Por esta razón, el G20 representa uno de los pocos espacios en los que sus miembros pueden interactuar en condiciones más equitativas y obtener compromisos de todos los participantes. Estos incentivos ayudan a crear un ámbito más proclive a la cooperación, en la medida en que la dinámica del Grupo contribuye a un mejor equilibrio en los procesos de toma de decisión y entre las prioridades de las naciones desarrolladas y en desarrollo.

En 2021, en el marco de la presidencia italiana del G20, se adoptaron medidas financieras para apoyar a los países que más sufrieron los efectos de la crisis económica. En primer lugar, la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI, por sus siglas en inglés), que benefició a 40 países por un total de 10.300 millones de dólares, diferidos entre mayo de 2020 y diciembre de 2021.

Asimismo, el Grupo hizo un llamado al Fondo Monetario Internacional (FMI) para transferir derechos especiales de giro (SDR, por sus siglas en inglés) por 650.000 millones de dólares en reservas adicionales de países vulnerables, asignados el 23 agosto de 2021.

El G20 respaldó en Roma una reforma fiscal internacional planteada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que prevé la creación de un impuesto mínimo global de 15% para las empresas multinacionales que facturan al menos 750 millones de euros anuales, con el fin de erradicar los paraísos fiscales. Se esperaba que este régimen genere ingresos a los gobiernos

por 200.000 millones de dólares al año. Como un marco que la OCDE espera que comience a operar en 2024, el impuesto obligaría a las multinacionales a tributar en las economías donde obtienen beneficios y no sólo donde tienen su domicilio fiscal.

En Bali, el Grupo logró concretar la creación del Fondo de Intermediación Financiera (FIF) para la preparación, prevención y respuesta frente a las pandemias, operado en coordinación entre la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Mundial (BM), el cual ofrece alternativas de financiamiento frente a futuras amenazas en el área de salud.

A partir de 2022, después de la invasión rusa de Ucrania, se tornó más complicado alcanzar resultados ambiciosos y de impacto en el interior del Grupo. La atención durante las presidencias de Indonesia (2022) y de India (2023) estuvo principalmente concentrada en la supervivencia del G20 y en crear las condiciones para continuar dando resultados, a pesar de las profundas divergencias.

Existen muchos desafíos por delante. La economía global está en plena reconfiguración y esto tendrá impactos en la gobernanza global. Con base en las estimaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), se ha reportado que México, Brasil, China, Japón y Rusia son los países del G20 que tendrán un mayor crecimiento económico. Sin embargo, las estimaciones del BM señalan que el Produc-

to Interno Bruto (PIB) global se desaceleró y alcanzó un crecimiento de 2,6% en 2023, frente al 3% alcanzado en 2022, al tiempo que se espera que el crecimiento del comercio global evolucione por debajo del promedio de los últimos diez años.

En el futuro inmediato, esta realidad, aunada al proceso de desglobalización, la rivalidad entre las potencias mundiales –en particular entre Estados Unidos y China– y las crecientes tensiones geopolíticas, serán los desafíos más importantes que continuará enfrentando el G20.

Estas confrontaciones tienen repercusiones directas en la economía global, ya sea por la fluctuación de los precios del petróleo, la reestructuración de las cadenas productivas, la escasez alimentaria o por la inestabilidad de los mercados financieros que generan y requieren forzosamente de una mayor cooperación entre los miembros del Grupo para abordarlas.

Otro desafío importante es la crisis climática y la urgencia de adoptar medidas concretas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y mitigar su impacto. Aunque la mayoría de los países miembros del G20 han firmado los Acuerdos de París, existen diferencias significativas en la implementación de políticas medioambientales, lo que dificulta la coordinación global en la materia.

La perspectiva de México

El G20 es un foro de gran relevancia para México y una prioridad para su política exterior, como se estableció desde el inicio del gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador. El país está en un punto de inflexión con la elección de la Dra. Claudia Sheinbaum como la primera presidenta de México, quien ya ha planteado la necesidad de incrementar la presencia del país en foros internacionales, entre los que ha incluido expresamente al G20.

La participación de México en este el Grupo es vista como una oportunidad para promover iniciativas que reflejen las prioridades nacionales de justicia social y de combate a la desigualdad, así como crear las condiciones para contribuir a la construcción de una gobernanza mundial más justa, democrática e inclusiva.

Uno de los principales objetivos de México en el G20 ha sido promover la inclusión financiera y el desarrollo sostenible. A través de iniciativas como la Alianza Global para la Inclusión Financiera (GPFI, por sus siglas en inglés) y la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés), México ha abogado por medidas que ayuden a reducir la pobreza, promover la igualdad de género y fortalecer la transparencia en los sistemas fiscales.

En el marco de la presidencia italiana de 2021, con el apoyo de las economías emergentes y la oposición de

varios miembros del G7, México impulsó una iniciativa de reconocimiento a las vacunas certificadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) contra el Covid-19, a fin de garantizar el acceso a estas por parte de los países más vulnerables y generar condiciones que fomentaran la movilidad internacional para reanudar la actividad económica y combatir la crisis que afectaba sobre todo a los países menos desarrollados.

México ha buscado también promover una mayor sinergia entre los países latinoamericanos miembros del G20. Un ejemplo es la iniciativa de México y Argentina para incluir a los países de ingresos medios en los mecanismos de financiamiento internacional en el marco de crisis económicas sistémicas.

El país es valorado por su capacidad de interlocución con todos los miembros. Ya durante la muy hábil presidencia de Indonesia, México, en conjunto con otros países como Brasil e India, desempeñó un papel crucial mediando para superar la parálisis del G20 originada por la guerra en Ucrania.

Desde la perspectiva mexicana, el ciclo de presidencias de países en desarrollo, iniciado por Indonesia en 2022 y seguido por India (2023), Brasil (2024) y Sudáfrica (2025), representa una oportunidad única para que las economías emergentes avancen en sus intereses y participen más activamente en los procesos de toma de decisiones globales.

En 2024, México apoya plenamente las prioridades de la presidencia de Brasil en el G20, debido a los profundos lazos y coincidencias que los vinculan como países latinoamericanos. En particular, compartimos su determinación de combatir la pobreza y las desigualdades, temas en los cuales ambos países tenemos amplia experiencia nacional².

México tiene varias prioridades para la Cumbre de Líderes del G20 en Río de Janeiro, que se celebrará los días 18 y 19 de noviembre de 2024. Estas reflejan las preocupaciones y objetivos específicos de nuestro país en temas de crecimiento económico, igualdad de género, migración, financiamiento al desarrollo, medioambiente, cultura y salud, entre otros.

En este momento crucial, en el que es imperativo que el Grupo tenga entregables concretos que pongan en evidencia la importancia del trabajo conjunto de sus

2 Desde 2019, el gobierno de México implementa con éxito un conjunto de programas sociales que tienen un impacto directo en el bienestar de la población: 1) Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; 2) Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (personas jóvenes que no estudian o trabajan); 3) Programa Sembrando Vida (apoyo a campesinos para combatir la pobreza rural), entre otros. Como resultado de estas políticas públicas y de la recuperación de la pandemia, México logró reducir el número de personas bajo el nivel de la pobreza en 2022. Ese año, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) identificó que 8,9 millones de personas habían salido de la pobreza, dejando la cifra en 46,8 millones, aproximadamente 16% menos que las 55,7 millones registradas en 2020.

miembros, apoyamos plenamente la iniciativa brasileña de lanzar la Alianza Global contra el Hambre y la Pobreza. Asimismo, vemos con sumo interés la discusión sobre un eventual impuesto a las grandes fortunas para movilizar recursos para que los países cumplan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 1 y 2: “Fin de la pobreza” y “Hambre cero”³.

En un intento por crear sinergias entre países desarrollados y emergentes, junto con Portugal, como país invitado este año, México ha propuesto romper el ciclo de la pobreza intergeneracional y buscará incluir sus preceptos en el lanzamiento de la Alianza.

La inclusión de las mujeres y las niñas en todos los esfuerzos de desarrollo es crucial para México y junto con Alemania estamos impulsando un documento de trabajo sobre la “Economía de los Cuidados”, que responde a la desigual participación de las mujeres en el trabajo doméstico y de cuidados no remunerados.

México considera que el G20 debe atender el fenómeno migratorio desde una perspectiva integral. Esto incluye

3 Cabe destacar que esta propuesta es muy similar a la presentada por el presidente Andrés Manuel López Obrador ante el Consejo de Seguridad de la ONU, en noviembre de 2021: con la aportación del 4% de la fortuna de las mil personas más ricas del planeta, así como de un monto similar de las mil corporaciones más relevantes del mercado mundial y del 0,2% del PIB de cada país integrante del G20, se puede sacar de la pobreza a 750 millones de personas que sobreviven con menos de 2 dólares diarios.

la protección e integración de los migrantes en los mercados de trabajo, impulsando esquemas económicos que respondan a la oferta y demanda laboral, sin dejar de lado los desafíos estructurales que fuerzan la migración irregular.

Asimismo, abogamos por la plena aplicación de la Agenda 2030 y sus ODS. Es necesario crear esquemas accesibles para hacer frente a la deuda en los países de renta baja y media, y aumentar la representación de los países en desarrollo en los procesos de toma de decisiones en las instituciones financieras internacionales.

México promueve la adopción de medidas urgentes y ambiciosas para enfrentar el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la desertificación. Los compromisos financieros deben cumplirse y los países desarrollados están llamados a demostrar su compromiso con la movilización de al menos 100.000 millones de dólares anuales para acciones de mitigación de los efectos del cambio climático en países en desarrollo. Es crucial, de la misma manera, acelerar la transición hacia un uso limpio y sostenible de la energía en el marco de la COP29 que se celebrará en Azerbaiyán del 11 al 22 de noviembre de 2024.

Conclusión

El G20 es un foro estratégico que sigue siendo funcional para alcanzar consensos a pesar de la creciente rivalidad geopolítica entre las grandes potencias. Un reflejo de esto son los valiosos acuerdos alcanzados en las Cumbres de Líderes de Bali (2022) y Nueva Delhi (2023).

Uno de los éxitos del G20 ha sido generar espacios para el liderazgo de los países en desarrollo, lo que se ha traducido en un incremento de la legitimidad de este foro. Las constantes negociaciones y la búsqueda de equilibrios permiten que la política de bloques no se imponga dentro del mecanismo. La supervivencia del Grupo dependerá de su capacidad para adaptar su mandato a desafíos que van más allá de las preocupaciones económicas tradicionales.

En oposición a la opinión de que el G20 no debe discutir temas de seguridad, México considera que este debe ser más asertivo en el cumplimiento de su mandato para contrarrestar los efectos de los conflictos geopolíticos en la economía mundial y en nuestro desarrollo económico. Ningún país o grupo de países tiene la capacidad de enfrentar de manera efectiva la creciente vulnerabilidad que genera la interdependencia económica global.

En un contexto en el que proliferan movimientos extremistas y los intereses nacionales se contraponen a la cooperación internacional, los resultados de la Cumbre en Río de Janeiro serán cruciales para mantener al Grupo

como uno de los únicos mecanismos que ha logrado vincular de manera efectiva al Norte y el Sur Global, reduciendo las tensiones, generando confianza entre Estados y alcanzando beneficios tangibles para los ciudadanos.

México, un actor con responsabilidad global



Rafael Velázquez Flores es profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Baja California. Obtuvo su doctorado en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami. Fue presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales y es miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnología (CONAHCYT) y es presidente del Centro de Enseñanza y Análisis sobre la Política Exterior de México.

En los años noventa y en el marco de la Organización de las Naciones Unidas y otros organismos, empezó a ser común el uso del término “gobernanza global”¹. El concepto se refiere a la coordinación de diversos actores, públicos y privados, para establecer medidas multilaterales a problemas de naturaleza mundial. Es decir, ante un sistema internacional crecientemente globalizado y altamente interdependiente, es necesaria la participación de diferentes entidades para la solución de conflictos, ya sea por interés

1 Zirahuén Villamar Nava, “Gobernanza Global y (su propio) desarrollo”, *Revista de Relaciones Internacionales*, N° 127, UNAM, Ciudad de México, 2017.

o porque están involucradas. Por lo tanto, la gobernanza implica una respuesta colectiva a los principales desafíos que enfrenta actualmente la comunidad internacional.

A partir del siglo XXI, el concepto de gobernanza global ha tenido una mayor resonancia y se ha extendido en el ámbito de las relaciones internacionales. La gobernanza global implica la creación de instituciones, normas y reglas formales o informales para que los Estados actúen en esos marcos². Esos mecanismos jurídicos e institucionales ayudan a reducir la incertidumbre en las relaciones internacionales, mitigar la anarquía y predecir el comportamiento de los actores. El mismo concepto reconoce que los Estados, aunque siguen siendo los actores más importantes de la gobernanza global, no tienen la capacidad para, por sí solos, encontrar solución a los problemas globales. Por esta razón, es necesario que otros actores, públicos y privados, participen en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas que buscan resolver los problemas de naturaleza multilateral.

Los Estados buscan participar en el diseño de las relaciones internacionales a través de la política exterior. El concepto contempla un conjunto de acciones que tiene un Estado más allá de sus fronteras a partir del interés nacio-

2 Marcela López *et al.*, *Gobernanza global en un mundo interconectado*, UABC, AMEI y APAEP, Ciudad de México, 2013.

nal. Es un proceso de toma de decisiones que involucra un proceso de planificación a partir de objetivos y estrategias. Su diseño está determinado por factores internos y externos, así como por variables geográficas, económicas, políticas y culturales. En vínculos externos, los Estados buscan maximizar sus beneficios y reducir los costos.

Otros actores relevantes de la gobernanza global son los organismos internacionales. Su naturaleza es establecer esquemas de cooperación para encontrar solución a los problemas compartidos³. Una crítica es que esas instancias multilaterales no han tenido la suficiente capacidad para resolver los problemas de mayor impacto en el mundo. Sin embargo, hay que recordar que los organismos internacionales están compuestos por Estados. Son ellos los que determinan si un organismo internacional funciona o no. Haciendo alusión a la famosa idea de Alexander Wendt⁴, las organizaciones internacionales son lo que los Estados quieren que sean.

Las empresas globales también tienen un papel relevante en el marco de la gobernanza global: tienen un peso considerable en la promoción del crecimiento económi-

3 Miguel Ruiz Cabañas *et al.*, *Introducción al estudio de los organismos internacionales. Perspectivas históricas, conceptuales y teóricas*, ITESM, CIDE, UABC, 2022.

4 Alexander Wendt, "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics", *MIT Press*, Vol. 46, N° 2, Cambridge, marzo de 1992.

co y en la estabilidad comercial y financiera. Asimismo, algunas empresas pueden participar en el diseño de políticas para solucionar los problemas globales. Por ejemplo, durante la pandemia de Covid-19, las farmacéuticas desempeñaron un papel relevante en la elaboración de la vacuna. En este caso, la participación de los gobiernos, las organizaciones internacionales y las empresas biológicas fue clave para que el mundo superara la crisis sanitaria.

Los medios de comunicación son también actores importantes de la gobernanza global. Su papel en la sociedad es informar sobre los acontecimientos para formar opinión pública y guiar a los gobiernos sobre sus decisiones. La información es fundamental a la hora de tomar decisiones. Una sociedad informada tiene mayores posibilidades de influir en las decisiones y saber lo que está pasando en el mundo. En el caso de la pandemia de Covid-19, los medios de comunicación fueron relevantes para mantener a la población informada sobre las medidas que se tenían que tomar. Además, hoy en día las redes sociales desempeñan un papel importante en el mundo. Muchos acontecimientos de alto impacto, como, por ejemplo, la Primavera Árabe, han tenido origen a partir de la información compartida a través de estos instrumentos. En la actualidad, cualquier político debe recurrir a las redes sociales para ganar una elección o para influir en las masas.

Otros actores no estatales relevantes son los partidos políticos, las organizaciones no gubernamentales, los sin-

dicatos, los centros de investigación y las organizaciones religiosas. Su participación en procesos de toma de decisiones puede ser clave para encontrar soluciones a los problemas globales.

Los temas de la gobernanza global

La gobernanza global tiene implicaciones en diferentes temas⁵. Uno a destacar es el asunto de la seguridad. Todos los Estados tienen interés en que el mundo tenga orden y se eviten los conflictos. Los organismos internacionales acompañan a los gobiernos para encontrar fórmulas adecuadas para prevenir o resolver problemas que amenacen a la seguridad mundial. Cualquier guerra en cualquier parte del mundo afecta a otras regiones debido a la alta interdependencia que existe en el sistema internacional. En este tema, el Consejo de Seguridad de la ONU tiene un papel relevante. Sin embargo, sus funciones han estado limitadas por la figura del veto de los cinco miembros permanentes. La ONU es una institución viable para resolver problemas que no afecten el interés de estas cinco potencias. Pero es

5 Roberto Domínguez y Rafael Velázquez Flores, “Global Governance”, *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, 30-7-18, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.508>

poco exitosa cuando existe un asunto que involucra a uno o más de dichos Estados. Por ejemplo, para mediados de 2024, el Consejo de Seguridad no había encontrado una fórmula para detener la guerra entre Rusia y Ucrania, ni tampoco entre Israel y Palestina. Como Estados Unidos y Rusia tienen interés en esos asuntos, la ONU no ha sido capaz de resolver el problema. Hay que recordar que el propósito fundamental de la ONU era, en esencia, evitar una tercera guerra mundial. Bajo esa evaluación, el organismo ha sido exitoso. Sin embargo, ha tenido limitaciones para resolver los conflictos que surgieron durante la Guerra Fría y en los inicios del siglo XXI.

Otro tema fundamental de la gobernanza global es la estabilidad económica. Todos los gobiernos tienen interés en promover el crecimiento económico y evitar desequilibrios financieros. Existe también la tendencia a impulsar el libre comercio, atraer inversiones, mantener el pago de la deuda externa y cuidar el equilibrio en el sistema monetario internacional. Solamente la participación colectiva de actores públicos y privados puede tener posibilidades de alcanzar esas metas. El sistema de Bretton Woods, creado al finalizar la Segunda Guerra Mundial, sigue vigente hasta el día de hoy. Por lo tanto, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y otros organismos financieros internacionales tienen un

papel destacado en el asunto. Estos acompañan a los Estados para lograr la estabilidad económica global.

Otros temas de similar importancia son los Derechos Humanos, las migraciones y la protección del medioambiente. La gobernanza global es fundamental para enfrentar esos desafíos. Los gobiernos, los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales, junto con la sociedad en general, deben coadyuvar a encontrar vías adecuadas para promover el respeto a las personas; atender a los desplazados, refugiados y migrantes, así como establecer reglas formales y más eficaces para evitar el deterioro ambiental. El sistema internacional requiere de mayores mecanismos de gobernanza multilateral más efectivos para enfrentar esos desafíos, ya sean tratados, convenciones o regímenes internacionales formales o informales. Esos mecanismos permitirán reducir la incertidumbre y encontrar posibles alternativas a la solución de esos problemas.

La gobernanza global no puede dejar a un lado temas que son una prioridad para la calidad de vida de las personas. A veces los gobiernos no ponen mucha atención en ellos porque están inmersos principalmente en los temas de seguridad y estabilidad económica. Sin embargo, es necesaria la coordinación y cooperación de los actores públicos y privados para promover la educación, la salud, la cultura, la alimentación y para garantizar la provisión de servicios básicos a la población. El énfasis de la gobernan-

za debe estar en el desarrollo global y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

La participación de México

México es un país relevante para el sistema internacional. En primer lugar, su economía se ubica entre las quince más importantes del mundo. Asimismo, tiene una participación destacada en el comercio internacional y recibe grandes cantidades de inversiones extranjeras. Además, es una nación que destaca por su peso demográfico: es uno de los países con mayor población. No es una potencia militar, pero cuenta con grandes atributos culturales. Es un país rico en historia y en tradiciones, y está entre los más visitados por turistas extranjeros. Pero su mayor atributo está en su localización geográfica: México cuenta con una posición altamente privilegiada. En primer lugar, es una bisagra que conecta América del Norte con América del Sur. De la misma forma, representa un puente entre Europa/África y Asia Pacífico. Por esta razón, el país tiene varias pertenencias. Geográfica y económicamente, es una nación norteamericana. Pero culturalmente es latinoamericana. El sur de México tiene rasgos muy cercanos a los países centroamericanos. Pero también es caribeño por su vecindad con ese mar. A su vez tiene raíces europeas porque fue colonia de España. De igual forma, el Océa-

no Pacífico baña gran parte del litoral mexicano, razón por la cual el país tiene nexos muy fuertes con esa región, principalmente de naturaleza económica. Estas múltiples pertenencias y su posición geográfica hacen de México un país relevante para el mundo.

Una de sus principales ventajas geográficas es compartir la frontera con la nación más poderosa del mundo: Estados Unidos. Solamente Canadá y México gozan de ese privilegio que permite ampliar su comercio debido a la cercanía. Su mercado recibe importantes cantidades de inversiones estadounidenses debido al fenómeno del *nearshoring*. Por sus atractivos turísticos, cada año millones de estadounidenses visitan el país, lo que representa una importante derrama económica. Estas características le permiten incrementar el número de empleos, lo que representa una variable sumamente importante para el crecimiento y el desarrollo económico. Pero también existen desventajas. Ambos países tienen diferencias por los temas de narcotráfico y migración. El gobierno estadounidense se queja de que los carteles introducen drogas ilegales y que las corporaciones mexicanas policíacas son corruptas. Asimismo, Washington establece medidas restrictivas a la migración y la Ciudad de México se queja de violaciones a los Derechos Humanos de sus connacionales. Sin embargo, en un balance global, la vecindad con Estados Unidos le permite ubicarse como un actor responsable en el sistema internacional.

Por sus múltiples pertenencias, su posición geográfica, su peso económico y demográfico, y su riqueza cultural, México es un país relevante. Por lo tanto, el país puede erigirse como un actor de responsabilidad global. En su política exterior, el gobierno ha tratado de reflejar esa imagen.

Después de la Segunda Guerra Mundial, México demostró interés en ser parte de la construcción de un nuevo orden internacional a partir de factores como la paz y la seguridad, así como el crecimiento económico. Al ser uno de los ganadores de la contienda, el país tuvo oportunidad de participar en la creación de diversos organismos internacionales. Por ejemplo, emitió opiniones al proyecto de Dumbarton Oaks, que era el borrador de la Carta de la ONU. Asimismo, tuvo una participación significativa en las Conferencias de Bretton Woods, que dieron lugar al FMI y al BM. En esta misma lógica, el gobierno tomó parte en las negociaciones interamericanas para la formación de la Organización de los Estados Americanos (OEA). El país fue sede en 1945 de una reunión interamericana para discutir los asuntos de la posguerra⁶, en la que demostró su liderazgo en la región y su interés en ser parte de la nueva arquitectura internacional y evidenció su deseo de convertirse en un actor con responsabilidad global.

6 Blanca Torres, “De la guerra al mundo bipolar”, en *México y el mundo: Historia de sus relaciones exteriores*, Colegio de México, Ciudad de México, 2010.

Más tarde, durante la Guerra Fría, México tuvo una participación destacada en los organismos internacionales. Su interés se enfocaba en fomentar la gobernanza en el ámbito global. México tuvo interés en la descolonización y promovió los principios de No Intervención y Solución Pacífica de las Controversias. Para México, estos valores normativos eran fundamentales para generar gobernanza a escala mundial. Después de la Crisis de los Misiles de 1962, México se convirtió en un ferviente luchador en contra del armamentismo nuclear. Sus negociaciones dieron origen al Tratado de Tlatelolco de 1967, el cual prohíbe el desarrollo de la energía atómica con fines bélicos en América Latina.

En los años sesenta y setenta, México desplegó actividades destacadas de política exterior. El entonces presidente Adolfo López Mateos (1958-1964) realizó varias giras internacionales para ampliar los vínculos diplomáticos de México, lo que incrementó la presencia del país en el mundo. Algo similar hizo el presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), cuando realizó visitas a diversos países y regiones. Tanto López Mateos como Luis Echeverría inauguraron la diplomacia presidencial mexicana. Esta actividad incrementó la participación de México en los mecanismos de gobernanza. Por ejemplo, la Administración de Luis Echeverría propuso la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Este documento fue una parte importante para la gobernanza en materia eco-

nómica en esa época. Asimismo, el presidente José López Portillo (1976-1982) también impulsó un Plan Global de Energía, el cual buscaba sentar las bases para una gobernanza en ese tema. En esta misma lógica, México propuso la ampliación de la Zona Marítima Exclusiva para el mejor aprovechamiento de los recursos marítimos y evitar conflictos en ese asunto⁷.

Asimismo, México ha sido un promotor incansable de la cooperación internacional. Es un principio que está contenido en la propia Constitución. En los años sesenta y setenta, el gobierno ofreció ayuda técnica y financiera principalmente a países centroamericanos. Esta actividad reflejó su compromiso con la gobernanza en la región. Por ejemplo, López Portillo propuso el Pacto de San José en 1980, el cual ofrecía petróleo a precios preferenciales a países de El Caribe y Centroamérica. Más adelante, en los años ochenta, fue un actor clave para buscar una salida negociada a las crisis en Centroamérica. En 1983, el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) propuso la creación del Grupo Contadora para alcanzar ese propósito. En ese mismo sexenio, el gobierno promovió el Consenso de Cartagena para mejorar los mecanismos de pago de la deuda externa.

7 Carlos Rico, “Hacia la globalización”, en *México y el mundo: Historia de sus relaciones exteriores*, Colegio de México, Ciudad de México, 2010.

A pesar de los avances de México en esos mecanismos de gobernanza global, la crisis económica de inicios de los años ochenta tuvo un impacto altamente significativo en el país. El gobierno dejó a un lado el modelo sustitutivo de importaciones y lo reemplazó por uno basado en el libre comercio. Esta política tuvo implicaciones directas en la participación de México en los mecanismos de gobernanza. A partir de entonces, el gobierno ha desplegado acciones relevantes para la gobernanza comercial y financiera. México ha firmado acuerdos de libre comercio con diversos países y regiones, se ha integrado a importantes esquemas de integración económica y ha participado activamente en organismos financieros internacionales, como la OCDE y la OMC. La cereza del pastel fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1992.

A partir de mediados de los noventa, el presidente Carlos Salinas (1988-1994) buscó insertar al país en la nueva dinámica internacional. Ante un nuevo contexto internacional producto del fin de la Guerra Fría, la administración salinista inició la negociación del TLCAN, renegoció la deuda externa, logró ingresar a México a la OCDE, a la APEC y a la OMC, y firmó acuerdos comerciales con otros países. A partir de entonces, México adquirió un compromiso mayor con la gobernanza comercial y financiera internacional. Sin embargo, en 1994 el país sufrió una de sus peores crisis económicas. El gobierno de Ernesto Zedillo

(1994-2000) buscó superar la situación con medidas drásticas en materia financiera, pidió préstamos internacionales y realizó reformas fiscales internas para compensar el desequilibrio. Asimismo, su administración logró la firma del Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México en el año 2000⁸. Estas decisiones hicieron que México adquiriera mayores compromisos con la gobernanza financiera y comercial global.

En el siglo XXI, las cuatro administraciones que gobernaron el país entre el año 2000 y el año 2024 han reforzado el interés de México por participar en los mecanismos de gobernanza global. El presidente Vicente Fox (2000-2006) tomó la decisión de ingresar al país en el Consejo de Seguridad de la ONU. Asimismo, propuso que la nación fuera sede de varias cumbres internacionales. Ser anfitrión de dichos encuentros le permitió fortalecer su posicionamiento y presencia internacional.

Por su parte, el presidente Felipe Calderón (2006-2012) dio continuidad a la política exterior de su antecesor. México promovió la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y el Caribe (CELAC), adhirió a México a la Alianza del Pacífico, fue sede de la COP-16

8 Ana Covarrubias Velasco, “Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política”, en *México y el mundo: Historia de sus relaciones exteriores*, Colegio de México, Ciudad de México, 2010.

y de la Cumbre del G20. En el ámbito de la relación con Estados Unidos, el gobierno de Calderón promovió la Iniciativa Mérida, la cual representaba un esquema de cooperación bilateral para fortalecer las capacidades del Estado mexicano en su lucha contra los carteles de la droga. Todas estas actividades fortalecieron al país en el marco de la gobernanza global, especialmente en el tema ambiental.

Enrique Peña Nieto (2012-2018) también promovió la participación de México en los mecanismos de gobernanza global. En 2014, anunció que el país volvía a participar en las Misiones de Mantenimiento de la Paz de la ONU. Con la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, su gobierno participó en la renegociación del acuerdo de libre comercio. El nuevo acuerdo se firmó el 30 de noviembre de 2018.

El presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) también mantuvo el compromiso de México de ser parte de los procesos de gobernanza. En su sexenio estalló la pandemia de Covid-19 y su gobierno asumió el papel de promotor de las medidas necesarias para reducir los contagios y de la distribución de la vacuna a escala global una vez que estuvo disponible. Asimismo, México volvió a participar en el Consejo de Seguridad de la ONU y, en ese foro, asumió posiciones responsables ante la guerra entre Rusia y Ucrania, y el conflicto palestino-israelí.

Conclusiones

A lo largo de la historia, México ha sido un país que ha demostrado tener interés en participar en los mecanismos de gobernanza global para la solución de los problemas compartidos por la sociedad internacional. El país cuenta con los atributos necesarios para lograrlo. Por ejemplo, tiene un peso económico importante en el ámbito mundial. Este rasgo le ha permitido ser miembro del G20 y ser considerado un actor con influencia en el sistema internacional. Asimismo, su posición geográfica privilegiada le otorga múltiples pertenencias, lo que favorece su labor como actor con responsabilidad global. Ser vecino de Estados Unidos le ofrece ventajas, pero también ciertas limitaciones para actuar de manera totalmente independiente. Históricamente, el gobierno mexicano se ha alineado a los intereses de Washington, principalmente en términos de seguridad nacional. Durante la Guerra Fría, el país favoreció las políticas de defensa de su vecino del Norte. Por otro lado, México es una potencia demográfica y cultural. Ello le otorga la calidad moral para convertirse en un actor con responsabilidad global.

El desafío de los países americanos en el G20
se terminó de imprimir en septiembre de 2024
en Talleres Gráficos Elías Porter, Plaza 1202,
C1427, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

EL DESAFÍO DE LOS PAÍSES AMERICANOS EN EL G20

Un mundo convulsionado por el desorden, la inseguridad y la incertidumbre permanece sin liderazgos claros e indiscutibles. A los conflictos clásicos de fronteras, territorios, recursos, religión y etnias, se agregan las desigualdades más atroces, las migraciones descontroladas, el agravamiento del cambio climático, el avance de los autoritarismos más extremos y la fragmentación económica.

Frente a este vacío geopolítico, ¿qué institución podrá erigirse como actor clave de la gobernanza global? ¿Podrá el G20 establecerse como un foro capaz de afrontar las distintas problemáticas de nuestro tiempo? Veinticinco años de experiencia son la prueba indiscutible de la capacidad de este grupo para concertar consensos frente a las crisis más agudas. Sin embargo, los países miembros resaltan la necesidad de seguir trabajando en el fortalecimiento de este espacio para conducirlo un escalón más arriba en el ámbito de la cooperación multilateral y los sistemas financieros globales.

Este libro ofrece un recorrido apasionante por las distintas perspectivas de los actores americanos del G20. Prestigiosos diplomáticos y especialistas de las relaciones internacionales de Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos y México, los cinco países del continente americano que integran el G20, debaten sobre los desafíos más acuciantes que enfrenta el foro y la necesidad de seguir construyendo consensos para afrontarlos conjuntamente de cara al futuro.

“El vertiginoso, convulso y competitivo siglo XXI nos está ofreciendo una oportunidad para reconfigurar las relaciones interamericanas sobre consensos continentales básicos pero sólidos, que después, en foros como el G20, contribuyan a proyectar distensión, estabilidad y modelos de desarrollo al resto del planeta.”

Jorge Argüello



Sherpa Federico Pinedo
Silvina Vatnick



Sherpa Jennifer Feller
Rafael Velázquez Flores



Sherpa Mauricio Carvalho Lyrio
Felipe Hees
Dawisson Belém Lopes



Sherpa Daleep Singh
Mark Sobel



Sherpa Cynthia Termorshuizen
Christopher MacLennan
John Kirton