

El G-20, laboratorio de un mundo emergente

Karoline Postel-Vinay

Editorial Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques

Paris, 2011.171 páginas

El fenómeno del “multilateralismo a la carta”¹ o del “minilateralismo”², tal como ha sido descrito por algunos analistas, es ya una realidad consolidada en las relaciones internacionales de esta primera década del siglo XXI. Su plasmación más concreta se traduce en el G-20 que, desde la Cumbre de Washington, el 15 de noviembre de 2008, se reúne al máximo nivel presidencial con una periodicidad al menos anual. En efecto, hoy el G-20, en un contexto de grave crisis de los países desarrollados, se ha convertido en el primer forum para la cooperación económica internacional y en la señal más evidente de las transformaciones que se operan en la gobernanza mundial.

Buena parte de estas transformaciones se relacionan con el proceso en curso de generación de una “multipolaridad emergente”, propiciado por la acumulación de capacidades y recursos materiales en países como China, India o Brasil, por citar apenas algunos, y por el reconocimiento que los Estados otrora hegemónicos realizan de esta nueva realidad. De esta forma, y podemos comprobarlo a través del seguimiento de la actuación de los emergentes en el G-20, estos países actúan como “dinamizadores de la distribución del poder”³.

Sin embargo, se habla mucho del G-20 pero se conoce muy poco sobre los motivos y el proceso político que llevaron a su creación. Tampoco es frecuente encontrar análisis que nos indiquen las razones por las cuales países como Argentina, ocupando el puesto n° 23 según el ranking del PIB mundial, con datos de 2011, sean miembros del G-20 y que España, en el lugar n° 13, acuda apenas como invitado. Más complicada se presenta la discusión sobre su falta de legitimidad y su pretendida eficacia, que algunos países han planteado como justificación para afirmar que “la actuación del G-20 es un retroceso en el modo como la cooperación internacional ha sido conducida desde el final de la Segunda Guerra Mundial”⁴.

1. Charles Grant: “Multilateralism à la carte”, NY Times, 16/04/2012.

2. Moisés Naim: “La magia del punto G”, El País, 28/06/2009.

3. Barbé, Esther: “Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes”. *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXII, n° 2, 2010, pp. 21-50.

4. Jonas Gahr Store, ministro noruego de Asuntos Exteriores: “O G-20 carece de legitimidade e precisa mudar”, Folha de São Paulo, 11/04/2010.

El mérito de la obra que comentamos reside exactamente en descifrar algunas claves de comprensión del G-20, al mismo tiempo que se ofrecen elementos para facilitar posibles interpretaciones. Desde el punto de vista formal, la estructura de la obra, un pequeño librito muy manejable con mapas, gráficos y valiosos anexos documentales, se desarrolla en una introducción, tres capítulos centrales y unas conclusiones.

La introducción aboga por una nueva lectura del G-20 que trascienda el debate sobre la legitimidad, pues la misma no es objetiva sino fundamentalmente política. Por otra parte, se señala la ausencia de un diseño planificador y sopesado en la creación del G-20 y como su emergencia en el orden internacional se explica por una cierta improvisación que “se corresponde a una mezcla de azar y necesidad” (p. 10). Haciendo un uso audaz de las metáforas, la autora nos sitúa ante un G-20 más parecido a un “taller en efervescencia que a una institución establecida”, y deshace algunos lugares comunes que oponen este grupo de concertación entre países a la ONU: el G-20 es apenas un foro de discusión, mucho más limitado en sus atribuciones que las Organizaciones Internacionales, a las que los Estados han conferido competencias más amplias, y sin la pretensión de tener poderes legislativos o ejecutivos ni de dirigir el mundo (p. 15). La identidad del G-20 está en construcción, constituyendo un “lugar de experimentación” en el que los Estados llamados del “Norte” van aprendiendo a trabajar en pie de igualdad con los países dichos del “Sur” (p. 16).

El primer capítulo titulado “el G-20 en la constelación de los «G»” pasa revista al proceso de construcción del grupo iniciando el análisis en 1997, cuando se produce la transformación del G-7 en G-8 aunque, como nos avisa la autora, este último “revela una lógica política fundamentalmente diferente a la del G-20” (p. 23). Abriendo horizontes más lejanos, con un marcado carácter histórico, se rastrea la “constelación diplomática” en la expresión de Raymond Aron, en la que se sitúa el G-20. Un proceso que, desde 1945, ha visto crecer el número de agrupaciones que, con diferentes siglas (G-4, G-10, G-15, G-24, G-77) y con el impulso en algunos casos del sistema *onusiano*, ha propiciado un auténtico *Big bang* de la concertación y la cooperación multilateral en geometrías y aritméticas variables.

Por otra parte, se abordan cuestiones centrales en la definición de la propia naturaleza del G-20 que, no obstante, permanecen como preguntas abiertas: ¿cumbre de líderes mundiales, diplomacia de concierto y de conveniencia, red de Estados? Lo que la autora afirma basándose en diferentes investigaciones es el movimiento hacia una “democratización del espacio internacional” caracterizado por la sustitución de la “diplomacia de clubes” por la “diplomacia de

redes” concebida a la vez como método y estrategia y que incluye tanto a actores estatales como no estatales (p. 50). De esta manera si “el G-20, muestra un vínculo genealógico con la historia moderna de las cumbres, sin embargo, la manera en la que ha evolucionado desde 2008, subraya que se inscribe de igual manera en la dinámica de “redes” de las relaciones internacionales del siglo XXI” (p. 53).

El capítulo 2 se centra en uno de los temas capitales, quizás el núcleo duro, de los debates en torno al G-20: la tensión o el “paradigma”, para usar la terminología del libro, de la legitimidad-eficacia. Recurriendo a un amplio acervo bibliográfico y documental, uno de los puntos fuertes de esta obra, la profesora francesa nos conduce en un recorrido por las posiciones de líderes políticos y académicos de países intermedios (Suecia, Noruega, Dinamarca, Malasia, Singapur) que cuestionan la legitimidad del G-20 y responden al criterio de pertenencia basado en la “importancia en el plano sistémico”. Por cierto, ningún documento oficial del G-20 ha clarificado los criterios que hacen que unos países sean más importantes que otros. Frente a ciertas acusaciones duras, como que el G-20 reproduce los arreglos del Congreso de Viena, de 1815, o que supone la puesta en marcha de mecanismos de co-optación, la autora defiende que la similitud en las situaciones casi dos siglos después es demasiado liviana (p. 61).

Sin embargo, no se trata de una defensa sin fundamento. Al contrario, partiendo de la consideración de la legitimidad y la eficacia como nociones subjetivas, normativas y relativas, que evolucionan en el tiempo e implican un juicio político, se discurre sobre las confusiones habituales entre “legalidad”, “legitimidad”, “informalidad” y “representatividad”. Apoyándose en otros autores (Clark, Mulligan, Finnemore, Warning, etc.) se sostiene que muchas posturas no contribuyen a aclarar el objeto ni la naturaleza de este foro de concertación al enrocarse en afirmaciones como que “el G-20 no tiene legitimidad”. Se nos priva así del análisis de numerosas cuestiones sobre la gestión de las relaciones internacionales que la emergencia de esta agrupación de países pone sobre la mesa (p. 75). Observado desde la óptica de la representatividad como medida de la legitimidad es verdad que el G-20 representa un avance respecto al G-7 o al G-8 (si bien no los sustituye), pero está lejos de cubrir todo el espectro del resto de los países miembros de la ONU, es decir, el “G-174”, mientras permanece pendiente la apertura a la participación de otros agentes no estatales.

De la lectura de estos dos capítulos puede desprenderse que uno de los motores fundamentales en el proceso de ampliación de estos grupos minilaterales han sido las sucesivas crisis económicas (mexicana, rusa, asiática, brasileña,

argentina, etc.) que, a diferencia de la actual, se originaban en la periferia del sistema capitalista y cuyos efectos se hacían sentir, en mayor o menor medida, en los países centrales de la OCDE.

Es decir, el G-20 no habría sido tanto la consecuencia de la voluntad de los países desarrollados en generar espacios más democráticos y plurales para el debate de temas globales, sino la respuesta a la necesidad percibida de que habría que contar con los países emergentes más importantes para buscar formas de contener una crisis que amenazaba los fundamentos y el futuro de la economía mundial. En otros términos, esta fue la idea que uno de los representantes brasileños directamente implicados en este proceso formuló recientemente al observar que “fue necesario que una crisis conmoviese los pilares de la economía global para que se rompiera la inercia burocrática y la resistencia política a las transformaciones ampliamente reconocidas como legítimas y necesarias”⁵.

Para los países emergentes quizás sea distinto el sentido de su participación en el G-20. En primer lugar, ellos no desean que el G-20 sea considerado apenas como un amplificador del G-7. En segundo lugar, este foro sólo tiene razón de ser si “genera una reflexión más amplia de la definición de la prosperidad de las naciones, incluyendo la noción de desarrollo sostenible y compartido” (p. 71). Una buena muestra es la preocupación de Argentina y Brasil por incorporar en la agenda temática los asuntos sociales en las Cumbres del año 2009 (Londres y Pittsburgh) que, en palabras de la autora, ha promovido “una interpretación más holística de la economía internacional” (p. 83).

Una de las cuestiones más espinosas reside en determinar si el G-20 perjudica o beneficia el funcionamiento del sistema internacional y, en especial, de la ONU. En el libro se defiende la complementariedad entre el G-20 y la ONU. Inclusive esta última no se ha opuesto al G-20, más bien se ha preguntado por las mejores formas de articularse conjuntamente. Por su parte, las declaraciones finales de las Cumbres del G-20 han manifestado la necesidad de trabajar con agencias del sistema *onusiano*, y así se ha reconocido en relación a los temas laborales, con la OIT, en asuntos de soberanía alimentaria, con la FAO, y en la identificación de buenas prácticas en cooperación para el desarrollo, con el PNUD.

El tercer capítulo dirige su atención a las metamorfosis del Sur, específicamente al “ascenso del resto” ejemplificado en los emergentes de quienes se

5. Marcos Galvão (Secretario de Asuntos Internacionales del Ministerio de Hacienda de Brasil, de enero de 2008 a diciembre de 2010) en “O G-20 e a transformação da governança internacional. Anotações pontuais de um participante”, *Política Externa*, São Paulo, vol.20, n° 3, dez/jan/fev, 2011-2012, p. 16.

afirma que constituyen una categoría muy diversa. En realidad, no habría para muchos autores un “Sur” sino muchos “Sures”. Dentro de estos “Sures”, el concepto de “emergentes” ha proporcionado un rostro a algunos países que se han diferenciado de la masa anónima de la noción de “Sur” evitando la homogeneizadora visión de las 130 naciones del G-77.

En los sucesivos apartados de este tercer acápite se recorren algunas trayectorias “emergentes” (los BRICS y el foro IBSA), identificando convergencias y divergencias, disensos y consensos entre sus miembros a través de su proceso de institucionalización que, en el primer bloque, tuvo su momento fundacional en la Cumbre de Ekaterimburgo (junio, 2009), que “vino a confirmar el papel central del G-20 en la coordinación económica internacional” y el anuncio de la intención del grupo de “mejorar la representatividad de las instituciones existentes” (p. 102).

Aún en este capítulo se profundiza en cuestiones que, habiendo sido anunciadas en páginas anteriores, permanecían en la bruma de las preguntas sin respuesta. Se despeja la incógnita al respecto de si el G-20 representa una victoria del “Sur” sobre el “Norte”, apostándose mejor por una superación de esos antagonismos y por un “reparto más equitativo de la influencia y la prosperidad a escala global que no implica inevitablemente una reversión de roles” (p. 112). Los emergentes no plantean un desafío sistémico ni disponen de alternativas o una “especie de kit ideal e institucional que remplace los códigos, las normas y las reglas que organizan, mal o bien, las relaciones internacionales” (p. 114). También se desbroza la ambigüedad del criterio de la “importancia sistémica” (páginas 118 a 123) y se debate sobre el papel que les podría corresponder a las regiones, las grandes olvidadas, en el G-20. La iniciativa capitaneada por Singapur, en marzo del 2010, de crear el 3-G, es decir, el *Global Governance Group*, representa un intento para garantizar la participación regular y reglada, de otras organizaciones regionales más allá de la Unión Europea.

Las conclusiones del libro son directas y concisas: el G-20 rebasa la gobernanza asimétrica que representaba el G-7 o el G-8, trascendiendo la división “Norte-Sur” en la gestión de los asuntos internacionales y la oposición entre “Occidente y el resto”. Por eso, el G-20 sería “el portador efectivo de una nueva representación del mundo”, un lugar de “concertación y coordinación y, si posible, de proposición”. En último término, la autora plantea afirmaciones tajantes, quizás aún pendientes de verificaciones empíricas más sólidas y contrastadas para las que hará falta aguardar algunas décadas. Por ejemplo cuando se sostiene que “la división entre el Norte y el Sur no tienen más la nitidez que otras veces” o que las diferencias entre países en desarrollo y desarrollados

“no se correspondan más sistemáticamente a las fronteras nacionales”. En cualquier caso, toda polémica y todo pensamiento audaz son positivos, pues generan reacción, pensamiento y elaboraciones contra-argumentativas que enriquecen más el debate.

En resumen, este libro tiene el mérito de explicitar “blanco sobre negro” el origen y desafíos que plantean los principales debates ligados al G-20, por ejemplo los motivos de la evolución y ampliación de su agenda y de los grupos *ad-hoc*, como los debates en los que el foro aporta elementos claves, entre otros, los rasgos distintivos con otros espacios de concertación y cooperación multilateral, las identidades propias y la racionalidad de cada uno de ellos, la legitimidad y la eficacia de las instituciones internacionales, la definición de interés general, etc.

La autora se detiene en el debate de la posible competencia/solapamiento de funciones entre los distintos foros abogando y argumentando la posible articulación entre el G-20 y otros grupos y las Naciones Unidas, o el de la propia legitimidad y eficacia del grupo. Además se dialoga con otros autores que han analizado el G-20 y se escrutan las declaraciones finales y las posiciones de países que han mostrado su oposición o manifestado sus dudas sobre la necesidad de contar con un nuevo foro como el G-20 y de otros que han cuestionado su naturaleza.

Es quizás en el esclarecimiento de lo que es y de lo que nunca ha querido ser el G-20 donde encontramos los aspectos más originales del libro. Como se afirma en la contraportada, el G-20 es una asamblea heteróclita a imagen del mundo en metamorfosis del que surge, que no pretende ser “ni grupo del Norte, como el G-8, ni tampoco grupo del Sur, como el G-7”, pero que reúne a países desarrollados, a «emergentes» que son a la vez ricos y pobres (India, Brasil), democracias y regímenes autoritarios (China, Rusia), gobiernos laicos y religiosos (Arabia Saudita, Indonesia) y a una organización regional, la Unión europea, vigésimo miembro del G-20. En definitiva, un foro que no aspira a ser el “directorio global de un nuevo orden mundial, ni la célula de crisis de economías en quiebra”, pero que puede contemplarse como “un lugar de observación, de invención y de experimentación de nuevos modos de cooperación internacional en el seno de un mundo doblemente «emergente»”.

Esta obra representa una gran aportación para entender mejor los argumentos, favorables y contrarios, que han surgido en los últimos cuatro años, en torno a la consideración del G-20 como “foro prioritario de la cooperación económica internacional”, integrando la visión de los países de la OCDE, de los emergentes, de los países intermedios, de los agentes sociales o de los organismos

multilaterales, permitiendo entender sus planteamientos y reivindicaciones. Nos proporciona retrospectivas históricas y analíticas que permiten comprender mucho mejor la mecánica, los litigios y las diferencias de perspectivas defendidas por un conjunto de agentes cada vez más heterogéneos, que surgen en la escena internacional con gran efervescencia, abrumando nuestra capacidad de entendimiento de los hitos en su inmediatez.

Se trata de una obra muy bien documentada que traduce la voluntad de la autora de facilitar a los lectores la formación de juicios propios sobre el G-20 ofreciendo en esta tarea abundantes aportaciones de autores, análisis comparativas y datos relevantes para interpretar los desafíos que plantea el G-20 en el panorama actual de las relaciones internacionales y de la cooperación económica.

La dimensión pedagógica de esa contribución es una de sus grandes cualidades puesto que su lectura está al alcance no solamente de cualquier estudiante y académico especialista si no también para cualquier ciudadano deseoso de entender el origen, la evolución, los retos y en fin, el mundo en transformación acelerada en el que vivimos hoy, una época en la que redes y alianzas se multiplican —fruto de la globalización y las facilidades de la tecnología de la comunicación— y en la cual se difuminan los antiguos límites y naturalezas de los conflictos que predominaban en la segunda mitad del siglo XX, para ser desplazados por un multilateralismo multidimensional, cada vez más complejo, pero en el que se procesan las nuevas distribuciones de poder.

Esperamos que, en breve, haya oportunidad de poder contar con una traducción al español de la obra de Karoline Postel-Vinay. Si además se incluye una actualización que analice los resultados de la Cumbre de Cannes (2011) y de la Cumbre de Los Cabos (2012) estaremos de enhorabuena.

Bruno Ayllón y Alice Bancet