

Introducción al G20

By Nancy Alexander, Heinrich Boell Foundation-Estados Unidos

Junio de 2011

Este artículo es una breve introducción al G20 – sus antecedentes, composición, estructura, prioridades políticas y gobernanza.

I. Origen y antecedentes del Grupo de los 20

En 1999, a raíz de la crisis financiera asiática, el ministro de finanzas canadiense, Paul Martin, y el ministro de finanzas alemán, Hans Eichel, acogieron la primera reunión de ministros de finanzas del G20 y gobernadores de bancos centrales en Berlín. Larry Summers, secretario del tesoro del presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, – trabajando con Martin y Eichel – designaron el G20: 19 países más la Unión Europea. En la reunión de Berlín, los asiáticos – que estaban saliendo aún de su crisis financiera de 1997 y 1998 – pidieron ayuda a Occidente. El comunicado del G20 se encuentra disponible aquí: <http://www.g20.utoronto.ca/1999/1999communique.htm>.

En 2008, luego de la crisis financiera global desatada por Estados Unidos, el G20 se reunió por primera vez a nivel de “jefes de Estado”, en Washington, D.C. En esta cumbre de líderes del G20, los países occidentales pidieron ayuda a países de los mercados emergentes, como China, con su gran superávit presupuestario y comercial, para evitar una depresión mundial. Este evento cambió en forma decisiva el balance de poder de Occidente a Oriente.

Después de la cumbre del G20 en Washington, D.C., la cumbre de líderes se llevó a cabo en Londres y Pittsburgh en 2009 y Toronto y Seúl en 2010. Los comunicados de estas cumbres y de las reuniones de ministros de finanzas y presidentes de los bancos centrales figuran aquí: http://www.g20.org/pub_communiques.aspx

Ahora, el G20 se reúne una vez al año. En noviembre de 2010 la cumbre del G20 tendrá lugar en Cannes, Francia, y en la primera mitad de 2012, en México.

II. Estructura y dinámica

A. Quiénes están y quienes no

Los miembros del G8, que incluyen a Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia. Además, el G20 incluye a:

- Arabia Saudita y Australia
- 9 países de mercados emergentes: Argentina, Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía
- la Unión Europea

Entre estos países, el poder continúa cambiando desde los países "superavitarios", tales como China y Alemania, y alejándose de los países "deficitarios", tales como Estados Unidos.

El mismo G20 categoriza sus países miembros de la siguiente forma:

- países avanzados superavitarios: Alemania, Canadá, Corea del Sur, Francia y Japón;
- países avanzados deficitarios: Australia, Estados Unidos y Reino Unido y la eurozona, menos Alemania, Francia y Países Bajos;
- países emergentes superavitarios: Argentina, China e Indonesia;
- países emergentes deficitarios: Brasil, India, México, Sudáfrica, Turquía y otros países de la Unión Europea y
- principales exportadores de petróleo: Arabia Saudita y Rusia.

B. Participantes "Informales"

Países. Países Bajos y España solían participar informalmente en el G20; hoy, sólo España lo hace.

Agrupaciones de países. En 2010, los líderes de los siguientes grupos fueron participantes informales: 1) la Unión Africana, 2) la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (New Partnership for Africa's Development, NEPAD), 3) la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSA) y 4) el Grupo de gobernanza Mundial (Global Governance Group)*. En 2011, un representante del Consejo de Cooperación del Golfo también concurrirá a la Cumbre del G20.

Organizaciones internacionales. Participaron representantes de las siguientes organizaciones internacionales: Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial y dos comités relacionados con estas instituciones: Comité Financiero y Monetario Internacional, Comité de Desarrollo del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, Organización de las Naciones Unidas (representada por el secretario general Ban Ki-Moon), Organización Mundial del Comercio y Consejo de Estabilidad Financiera.

C. Empresas y sociedad civil

Junto con las Cumbres de Toronto y Seúl en 2010, el G20 mantuvo reuniones formales con directores ejecutivos (chief executive officers, CEOs) de las principales corporaciones. En Seúl, la Cumbre Empresarial reunió a los jefes de unas 120 de las principales empresas del mundo de 34 países desarrollados y en desarrollo, con ventas combinadas totales anuales de más de USD 4 billones. La Cumbre Empresarial se reunió durante los dos días previos a la Cumbre y realizó un llamado a los países del G20 para que tomen acciones en apoyo al libre comercio, refuercen la inversión extranjera, faciliten el crecimiento verde, nutran a las pequeñas y medianas empresas (PYMEs), mejoren la eficiencia energética e incrementen el empleo joven.

Además, la Cámara Internacional de Comercio lanzó un Grupo Asesor del G20, que

consulta con empresas de todo el mundo para consolidar posiciones empresariales en preparación de las reuniones cumbre.

El G20 tiene relaciones formales con empresas, relaciones informales con la sociedad civil y casi ninguna relación con los parlamentos. Las relaciones informales con la sociedad civil se deben al hecho de que algunos gobiernos autocráticos del G20 no creen que los grupos de la sociedad civil sean participantes legítimos en estas deliberaciones.

Los grupos de la sociedad civil han alentado al G20 a seguir el ejemplo del G8, que mantiene reuniones civiles del G8 previas a sus Cumbres. En nombre del G20, el gobierno de Corea del Sur organizó una reunión civil informal del G20, un mes antes de la cumbre de noviembre de 2010. Las organizaciones de la sociedad civil están pidiendo al gobierno de Francia mantener reuniones pequeñas y temáticas sobre la agenda de la Cumbre además del G20 Civil.

D. Niveles de la Cumbre

El G20 se llama a sí mismo "el principal foro para la cooperación económica internacional" y trabaja a varios niveles. El nivel más alto es el de los líderes del G20, quienes se reúnen para una Cumbre anual. Además, a lo largo del año hay reuniones regulares de:

- Ministros de finanzas y gobernadores de Bancos Centrales del G20
- Sherpas. Cada Jefe de Estado tiene un representante llamado "sherpa" y, para cada Cumbre, estos individuos que se reúnen regularmente hacen el trabajo pesado de negociar la agenda, los análisis de los temas y los documentos de resultados.

Reuniones ministeriales. Además de los ministros de finanzas, el G20 puede convocar reuniones de otros ministros. En 2011, el presidente francés Sarkozy convocó reuniones de ministros de agricultura del G20 en junio y de ministros de trabajo/empleo en setiembre. Estas reuniones emitirán comunicados y recomendaciones a la Cumbre de líderes del G20 en noviembre.

Reuniones de los Grupos de Trabajo. Algunos de los Grupos de Trabajo del G20 incluyen: "El Grupo de Trabajo sobre Desarrollo" presidido por Sudáfrica, Corea del Sur y Francia, "El Grupo de Trabajo sobre el Sistema Monetario Mundial" co-presidido por Alemania y México, "El Grupo de Trabajo Anti-Corrupción" co-presidido por Francia e Indonesia, "Desbalances económicos globales" co-presidido por Canadá e India, "Reforma del FMI" co-presidido por Sudáfrica y Australia. Los co-presidentes han invitado a expertos de instituciones financieras internacionales relevantes, órganos normativos, países no pertenecientes al G20, empresarios y académicos para asesorar a los grupos de trabajo. Los parlamentarios y la sociedad civil han sido completamente excluidos de los procesos del grupo de trabajo.

Asignación especial sobre fuentes innovadoras de financiamiento. El presidente Sarkozy pidió a Bill Gates (a título individual, no como co-presidente de la Bill and Melinda Gates Foundation) preparar un informe para la Cumbre sobre fuentes innovadoras de financiamiento, incluyendo el financiamiento para el cambio climático. A través de su fundación, Bill Gates llevó adelante consultas sobre el tema con grupos de la sociedad civil. Muchos grupos de la sociedad civil esperan que el informe de Gates promueva la aprobación del impuesto a las transacciones financieras (ITF) entre los países del G20.

III. Las prioridades para la presidencia francesa del G20.

Las prioridades francesas para la agenda del G20 en 2011 (ver: <http://www.franceonu.org/spip.php?article5256>)

1. La reforma del sistema monetario internacional (SIM)

El pasado reciente ha sido testigo de la alta volatilidad de los tipos de cambio, el creciente desbalance y la cada vez más creciente acumulación de reservas en monedas extranjeras por parte de los países emergentes que pueden confrontarse con la repentina fuga del capital extranjero a gran escala. A la presidencia francesa le gustaría reformar el sistema monetario internacional para dar respuestas colectivas a estas deficiencias y adaptarse a los masivos cambios en la economía mundial, en particular debido al incremento en la importancia de los principales países emergentes. Establecer un SIM más estable y robusto requiere también reducir los desbalances e incrementar la coordinación de las políticas económicas dentro de un marco para un crecimiento fuerte, sustentable y balanceado.

2. El fortalecimiento de la regulación financiera

Aunque los gobiernos deberían afrontar reformas que ayuden a asegurar que no ocurra otra recesión o depresión mundial, el poder de la industria financiera está impidiendo muchas reformas importantes. Sin embargo, la presidencia francesa intenta fortalecer la regulación financiera en áreas donde ha probado ser insuficiente, por ejemplo en los mercados de las materias primas.

3. La mejora de la seguridad alimentaria y el combate a la volatilidad de los precios de las materias primas

Los ministros de agricultura del G20 se reunieron en junio de 2011 para identificar soluciones para fortalecer la seguridad alimentaria y mejorar la productividad agrícola.

Además, la presidencia francesa ayudará a identificar soluciones colectivas para reducir la excesiva volatilidad de los precios de las materias primas – en particular en los precios de las materias primas agrícolas y de la energía – que socava el crecimiento mundial y amenaza la seguridad alimentaria.

4. El apoyo al empleo y el fortalecimiento de la dimensión social de la globalización

Los franceses promueven cuatro metas prioritarias en este campo: empleo, en particular para los jóvenes y los más vulnerables; consolidación del piso de protección social; respeto por los derechos sociales y laborales y estrategias más coherentes de las organizaciones internacionales. Los ministros de trabajo y empleo se reunirán para discutir la agenda a fines de septiembre de 2011.

5. La mejora de la gobernanza global

Nuestras economías necesitan instituciones internacionales modernas que sean capaces de

regular de forma efectiva la globalización. Francia buscará apoyar al G20 en su rol como principal órgano de cooperación económica. Francia también se esforzará por impulsar acciones económicas, sociales y medio ambientales más consistentes por parte de instituciones internacionales dedicadas y por identificar áreas en las que la gobernanza es inadecuada. En particular, serán fortalecidas las sinergias entre el G20 y las Naciones Unidas.

6. La acción para el desarrollo

En noviembre de 2010, en la Cumbre del G20 en Seúl, Corea del Sur, el G20 adoptó un Plan de Acción Multianual sobre Desarrollo. Al implementar este Plan, las dos principales prioridades de la presidencia francesa son infraestructura y seguridad alimentaria en los países más vulnerables. Para ayudar a financiar este Plan, la presidencia francesa está promoviendo nuevas fuentes de financiamiento innovador, en particular, el impuesto a las transacciones financieras (ITF).

A pesar de este énfasis en infraestructura y agricultura, el Plan de Acción casi no tiene dimensión medio ambiental. A menos que esto cambie, es probable que el Plan de Acción contribuya al calentamiento global.

IV. Gobernanza

A. Rendición de cuentas del G20

El G20 sólo rinde cuentas a sí mismo. El órgano prepara "coordenadas de progreso" que muestran su progreso respecto a cada objetivo sobre el que haya hecho un compromiso. El G20 también encargó la preparación de informes regulares sobre sus progresos al:

Fondo Monetario Internacional. El informe regular del FMI – el "Proceso de Evaluación Mutua" (PEM) – reporta sobre el rendimiento de cada país miembro del G20 en llevar a cabo las acciones diseñadas para promover el crecimiento y el rebalance de la economía global. Esto incluye rastrear si los países "avanzados deficitarios" están cortando sus déficit fiscales, si los países "avanzados superavitarios" están expandiendo su demanda doméstica y si los países están recortando los salarios mínimos y desmantelando los mecanismos de negociación colectiva, entre otras cosas. El PEM del FMI preparado para la reunión de ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales del G20 de abril de 2011 está disponible aquí: <http://www.imf.org/external/np/g20/041511.htm>

Órganos de comercio. La OMC, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Estos órganos preparan un "Informe sobre las medidas comerciales y de inversión del G20" regular (<http://www.oecd.org/dataoecd/20/56/46318551.pdf>), que observa las acciones proteccionistas por parte de los países del G20 e identifica nuevos tratados bilaterales de inversión y acuerdos internacionales de inversión. Las medidas proteccionistas incluyen acciones tales como las restricciones de Brasil sobre la propiedad de la tierra para los extranjeros, el mayor límite

para la aprobación de proyectos de inversión extranjera en China y acciones de Brasil, Corea e Indonesia para reducir la volatilidad de los flujos de capital a corto plazo.

B. Controversia acerca de la legitimidad del G20

Hay 173 países miembros de las Naciones Unidas que están excluidos del G20, sin embargo mucha gente cree que su creación mejoró la gobernanza económica mundial al expandir el G8. Además, afirman que el G20 tiene legitimidad porque sus países miembros representan el 85% de la producción y dos tercios de la población mundial .

Aunque puede ser preferible un G20 que un G8, el G20 carece de una representación regional balanceada. Por ejemplo, el continente de África está representado sólo por Sudáfrica. Y, la mayor parte de las veces, cada país del G20 representa sus propios intereses, no el de sus vecinos.

El G20 se ha consolidado en el pináculo de las estructuras de gobernanza mundial y ha mandatado a muchas otras instituciones mundiales que, a su vez, comienzan a rendir cuentas al G20. Por ejemplo, los gobiernos del G20 controlan cerca del 65% de los votos de los Consejos Ejecutivos del FMI y el Banco Mundial. Por lo tanto, el G20 puede dar un mandato efectivo a estas organizaciones, pero esta práctica marginaliza aún más a aquellos países que tienen el otro 35% de los votos.

La Organización de las Naciones Unidas está diseñada para tomar decisiones de manera democrática, donde cada país tiene un voto. Por lo tanto, el hecho de que los países del G20 mandaten a los organismos de la ONU puede menoscabar su naturaleza democrática.

