

La crisis financiera de 2008 y la consolidación del G20

The 2008 Financial Crisis and the Consolidation of the G20

Pamela Benítez Cedillo

Centro de Investigación Internacional
pbenitez@sre.gob.mx

Miguel Ángel Valverde Loya

Director del Centro de Investigación Internacional
mvalverde@sre.gob.mx

Daniela Jocelyn Tovar Hernández

Centro de Investigación Internacional
dtovar@sre.gob.mx

Resumen

La crisis financiera internacional de 2008 cambió la estructura del G20. La Cumbre de ese mismo año pasó de encuentros entre ministros y gobernadores de bancos centrales, a reuniones entre mandatarios, elevando las reuniones a un nivel de líderes de gobierno. La mayor interdependencia económica evidenciada por la crisis llevó a una mayor equidad al interior del grupo, aumentando el peso de las economías emergentes. Gradualmente se ha consolidado como el principal foro económico mundial, administrativamente no estructurado, que a través de la concertación informal responde a la necesidad de coordinar estrategias entre países desarrollados y no desarrollados, y de renovar los mecanismos de cooperación multilateral.

Abstract

The 2008 international financial crisis changed the structure of the G20. The summit held that same year was elevated from a meeting of ministers and central bank governors to leaders' level, with the participation of heads of state and government. The crisis had revealed just how economically interdependent the world had become, resulting in greater equality within the Group, due to its recognition of the growing importance of emerging economies. The G20 gradually evolved into the world's leading economic forum, which, while lacking an administrative structure, aims to coordinate the strategies of developed and non-developed countries, and revitalize multilateral cooperation mechanisms through informal debate.

Palabras clave

Grupo de los Veinte, G20, Cumbres del G20, crisis financiera internacional 2008, economías emergentes, foros multilaterales, cooperación multilateral

Keywords

The Group of Twenty, G20, G20 summits, 2008 international financial crisis, emerging economies, multilateral forums, multilateral cooperation

La crisis financiera de 2008 y la consolidación del G20

*Pamela Benítez Cedillo, Miguel Ángel Valverde Loya
y Daniela Jocelyn Tovar Hernández*

El 20 de octubre de 2008, el presidente de la Asamblea General de la ONU, Miguel d'Escoto, anunció la integración de un panel para investigar las dificultades de la crisis económica mundial que parecía haber sido originada por la crisis inmobiliaria estadounidense de 2007. Desde la segunda mitad de ese año, la desaceleración del PIB y la pérdida de empleos, así como menores niveles de inversión y consumo, sugerían el comienzo de una recesión.

En octubre de 2008, el presidente estadounidense George W. Bush convocó en Washington D. C. a la primera cumbre de líderes del Grupo de los Veinte (G20). Con la elevación del foro a nivel de líderes por primera vez desde su formación en 1999, la convocatoria se presentaba como una estrategia de cooperación ante la crisis, con la guía de ministros y jefes de Estado.

El objetivo era articular una respuesta global entre los miembros del G20, y elaborar una agenda de cooperación macroeconómica para preservar la estabilidad internacional, restablecer el crecimiento y contener la crisis, evitando mayores afectaciones en las economías más frágiles.¹ La primera cumbre de líderes iniciaría el proceso de consolidación del Grupo, proponiendo una colaboración más cercana y representativa entre

¹ Lourdes Aranda Bezaury, *Participación mexicana en el G20*, México, Instituto Matías Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores (Cuadernos del G20, 1), 2011, p. 12.

las economías emergentes y las avanzadas, logrando posicionar al G20 como el foro de concertación informal que daría forma a la gobernanza de la economía global.²

Previo a la crisis financiera del 2008, la dinámica y estructura al interior del G20 estuvo principalmente tutelada por el Grupo de los 8 (G8). En palabras de la embajadora mexicana Lourdes Aranda Bezaury, la primera mujer *sherpa* en el G20 (y única entre 2008 y 2011), “la membrecía limitada del G8 no permitía involucrar a potencias económicas emergentes clave para articular una solución global”.³

Europa se encontraba sobrerrepresentada, y los intereses estadounidenses se apoyaban en las instituciones del sistema Bretton Woods, dado su papel como principal inversionista. Esas condiciones polarizaron el debate entre el G8 y las economías emergentes, pero con la primera crisis financiera internacional del siglo XXI, el G20 se transformaría en un foro de cooperación económica global en donde las economías emergentes incrementarían su protagonismo en la toma de decisiones, especialmente el subgrupo BRIC (Brasil, Rusia, India y China), marcando nuevas tendencias en las relaciones internacionales. El G20 ocupó un “vacío institucional”, al “movilizar la acción colectiva para evitar la posibilidad de un colapso de la economía mundial”.⁴

Durante el periodo inmediato anterior a la crisis de 2008, las economías emergentes y en desarrollo aportaron más de 80% del crecimiento mundial y permitieron el resguardo de puestos de trabajo en las economías avanzadas. Sin embargo, poco después los mercados incipientes comenzarían a experimentar menores tasas de crecimiento y flujos de capitales invertidos. Ante esto, fue evidente que el sistema económico mundial requería de la cooperación continua entre economías emergentes y avanzadas.⁵

² Marcelo Saguier, “La gobernanza económica global en el G20: perspectivas para la agenda del trabajo”, en *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 19, núm. 38, julio-diciembre de 2011, pp. 205-225, en <https://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v19n38/v19n38a8.pdf> (fecha de consulta: 16 de enero de 2023).

³ L. Aranda Bezaury, *op. cit.*, p. 10.

⁴ *Idem.*

⁵ Véase Christine Lagarde, “El papel de los mercados emergentes en una nueva alianza mundial para el crecimiento”, en Fondo Monetario Internacional, 4 de febrero de 2016,

En este texto se sugiere que la consolidación del G20 sucede durante el periodo de 2008 a 2011, a raíz de la reestructuración del sistema económico mundial que requería, a diferencia de la arquitectura financiera internacional (AFI) gestionada por el G8, de un trabajo permanente y coordinado entre países emergentes y desarrollados para atender a los retos de un mundo cada vez más interconectado y financieramente globalizado, en el cual el multilateralismo se presentaba como una solución viable y sostenible. También se mencionan las aportaciones que México realizó durante este proceso de consolidación.

Anatomía de una crisis financiera

Los años previos a la crisis se caracterizaron por un elevado crecimiento mundial e inflación baja o estable. En ese periodo, creció la productividad a la par de que se integraron gradualmente los mercados emergentes a la economía mundial. De 2003 a 2007 se registró un auge financiero acompañado de una bonanza en los productos primarios, junto con mayores remesas en América Latina. Estos elementos se convirtieron después en canales externos de transmisión de la crisis hacia la región.⁶

En Estados Unidos, durante los años previos a la crisis factores como la falta de supervisión del sistema financiero, basado en la supuesta autorregulación del mercado, acompañada por una política monetaria flexible del Sistema de la Reserva Federal, estimularían una burbuja en el mercado inmobiliario nacional, la cual eventualmente dificultó la capacidad de pago de las instituciones financieras, las empresas y las familias.

Al auge inmobiliario en Estados Unidos que se habría prolongado por cinco años hasta 2005 y prosperado en otras economías en donde los precios de bienes inmobiliarios crecieron entre dos y tres veces, le siguió un descenso en la venta de viviendas y un incremento de la cartera de créditos

en <https://www.imf.org/es/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp020416> (fecha de consulta: 7 de febrero de 2023).

⁶ Véase José Antonio Ocampo, "Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina", en *Revista CEPAL*, núm. 97, abril de 2009, pp. 9-32, en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11269/097009032_es.pdf (fecha de consulta: 8 de febrero de 2023).

subprime vencidos. Sin embargo, debido a que esas deudas hipotecarias se habían transformado en bonos cotizados en las bolsas de valores con tenedores en múltiples puntos geográficos nacionales e internacionales, cuando la crisis inmobiliaria estalló, afectó al mercado financiero y la situación evolucionó a una crisis financiera. En julio de 2007, la Bolsa de Nueva York fue el primer mercado de valores en resentirlo.

En otras palabras, la crisis financiera internacional implicó primero una crisis de mercado —en la que se desplomaron los *ratings* y precios de activos financieros tóxicos— y después una de liquidez. Esta situación la había originado una crisis crediticia propiciada por la baja de precios en viviendas y el ascenso en los impagos de las hipotecas *subprime* estadounidenses.⁷ Debido a que los incentivos de esas hipotecas estaban en las comisiones otorgadas por concesiones y no en intensivos análisis de riesgos, esta crisis hipotecaria, que se desencadenó desde el tercer trimestre de 2007, se caracterizó por ser de alto riesgo y marcó la primera fase de la crisis financiera internacional.

Se había hecho evidente que el modelo de crecimiento económico bajo un esquema de expansión del crédito —caracterizado por las bajas tasas de interés a largo plazo que incentivaron a los inversionistas a buscar mayores rendimientos en acciones, vivienda, productos básicos e instrumentos financieros riesgosos— era insostenible. Se crearon desequilibrios financieros internacionales con el financiamiento de las tasas elevadas de consumo en Estados Unidos y otros países industrializados por las altas tasas de ahorro en Asia y las regiones con excedentes petroleros. La confianza en las instituciones financieras estadounidenses y europeas sin capacidad de pago comenzó a erosionarse en 2008, afectando la legitimidad y permanencia del sistema interbancario.⁸

⁷ Véase “Causas y evolución de la crisis financiera”, en BBVA, 2 de julio de 2018, en <https://www.bbva.com/es/causas-evolucion-la-crisis-financiera/> (fecha de consulta: 31 de enero de 2023).

⁸ Véase la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo, “Anatomía de la crisis. Del Informe del Secretario General sobre la crisis económica y financiera y sus efectos en el desarrollo”, mayo de 2009, en https://www.un.org/es/ga/econcrisissummit/docs/Anatomy_26May_sppdf (fecha de consulta: 8 de febrero de 2023).

Finalmente, los desequilibrios financieros se incrementaron y se propagaron a todas las regiones gracias a la globalización financiera, afectando a países de alto ingreso y en desarrollo.

El principal canal externo de transmisión fue la contracción del volumen real de comercio, que afectó con mayor fuerza a los países, especialmente en Centroamérica y el Caribe —México incluido—, cuyas estructuras exportadoras se concentraban en la manufactura y los servicios. La volatilidad del tipo de cambio en México se incrementó considerablemente, lo que afectó negativamente los mercados de futuros, y el país se convirtió en uno de los países con mayor inestabilidad cambiaria en América Latina.⁹

Para la región, la crisis se tradujo en pérdida de reservas, elevados costos de financiamiento y grandes caídas de las bolsas de valores. Los principales exportadores de insumos mineros y energéticos en la región fueron mayormente impactados por el deterioro de los términos de intercambio. Alrededor del mundo, importantes bancos de inversión se habían declarado en quiebra, por lo que se implementaron paquetes económicos de rescate con montos multimillonarios, se nacionalizaron empresas y bajaron las tasas de interés.

En el Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo, se informó del agotamiento de la financiación externa para países en desarrollo, y menores flujos de asistencia por la baja de ingresos en países donantes, así como la caída de los flujos mundiales del comercio y de los precios de los productos básicos.¹⁰

Por otro lado, debido a la insatisfacción del estado de la información estadística referente a la economía y a la sociedad, se creó la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social (CMPEPS, por sus siglas en francés) en febrero de 2008. Las doce recomendaciones plasmadas en el informe de la CMPEPS tuvieron como punto de partida resaltar la necesidad de hacer una transición de la producción al bienestar, intercambiando el enfoque del sistema estadístico centrado en la producción económica, a la medición plural y multidimensional del bienestar poblacional en un contexto de sustentabilidad. Se propuso añadir

⁹ Véase J. A. Ocampo, *op. cit.*, pp. 23-24.

¹⁰ A/RES/63/303, 13 de julio de 2009.

dimensiones al sistema que pudieran reflejar las diversas experiencias individuales y las relaciones entre distintas dimensiones de la vida.¹¹

Tanto la CMPEPS como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la crisis financiera, coincidían en que la crisis económica mundial de 2008 se presentaba como una oportunidad para fortalecer el multilateralismo y crear soluciones por medio de acciones concertadas.

El G20 frente a la recesión global

Con la pérdida de protagonismo de los países del G7 (Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido y Estados Unidos) el G20 emergió en 1999 como una alternativa al Grupo de los 22 de 1998 y al Grupo de los 33 de 1999, buscando crear un foro de discusión compacto, pero representativo, entre las economías avanzadas y las emergentes sistémicamente importantes.

Desde su formación, el G20 ha enfocado su agenda de trabajo en las estrategias para prevenir y resolver las crisis financieras internacionales, y para articularse como un nuevo mecanismo de diálogo informal. Sin embargo, su propósito inicial fue dirigir, con la guía de los ministros de Hacienda y los gobernadores de los bancos centrales de los países miembros, la AFI, la cual acababa de ser reestructurada a raíz de la inestabilidad financiera y del ciclo de crisis derivado de las instituciones de Bretton Woods.¹² A su vez, se buscó ampliar los debates sobre cuestiones de política económica y financiera, y promover la cooperación para lograr la estabilidad y sostenibilidad económica. Así, sin ser un órgano decisorio, el G20 participaría en la construcción de la agenda internacional y en los debates económicos y financieros.

¹¹ Véase Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen, Jean-Paul Fitoussi, *Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social*, s. p. i., 2009, en https://www.palermo.edu/Archivos_content/2015/derecho/pobreza_multidimensional/bibliografia/Biblio_adic5.pdf (fecha de consulta: 10 de febrero de 2023).

¹² Véase Marlén Sánchez Gutiérrez, *El G-20 y la reforma de la arquitectura financiera internacional: mitos y realidades*, Buenos Aires, Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI)-CLACSO, 2014, en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/ciei-uh/20140314050503/NAFI.pdf> (fecha de consulta: 20 de febrero de 2023).

En cuanto al intercambio comercial, a través del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y luego la Organización Mundial del Comercio (OMC), la relevancia de los mercados emergentes aumentó, elevando al comercio del 40 a 62% como proporción del PIB mundial entre 1991 y 2006. Durante ese periodo, el intercambio de los países miembros del G20 no pertenecientes al G7 creció de 11 a 19%, y su participación en las reservas financieras mundiales pasó de 14 a 43%, en un esfuerzo por protegerse ante crisis futuras.¹³

Es así como la pérdida del protagonismo de los países miembros del G7 estuvo acompañada por el aumento de la importancia de los mercados emergentes y su actividad comercial, así como su participación en las reservas internacionales y el crecimiento en los flujos de capital transfronterizos, convirtiendo a varias economías emergentes, incluida China, en las principales receptoras de inversión extranjera directa.

La liberación de los mercados nacionales de capitales y cuentas de capital crearía una interdependencia compleja en la estructura internacional, volviendo a todas las economías más susceptibles a los *shocks* financieros transfronterizos y resurgiendo la necesidad de cooperación económica y financiera internacional. Los sistemas de supervisión y regulación en mercados emergentes representarían futuros retos para la seguridad financiera, como se vería en la crisis de 1997 en Tailandia, la cual se esparció rápidamente por la región y después se exportó hacia otras economías emergentes.¹⁴

Alrededor de una creciente interdependencia compleja en la AFI, nacieron iniciativas como el Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC) en 1989, los Nuevos Acuerdos para la Obtención de Préstamos (NAP) del FMI, con préstamos para economías emergentes, y las cumbres del G22 y del G33. En estas iniciativas, la noción de cooperación internacional se expandió más allá de las alianzas con países industrializados e incluyó a los países emergentes.

Finalmente, se propondría la creación del G20 como un grupo más reducido y representativo que buscaba la legitimación de la estructura de la

¹³ Véase G20 Research Group, "The Group of Twenty: A History", en <http://www.g20.utoronto.ca/docs/g20history.pdf> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2023).

¹⁴ *Ibid.*, p. 9.

gobernanza internacional. A pesar de que en la agenda inicial del Grupo se incluyeron discusiones para fortalecer y liberalizar al sistema bancario y financiero, así como políticas sociales y apoyo para las economías más frágiles, la agenda perdió fuerza ya que parecía que la crisis, que inició en el sudeste asiático en 1997, quedaba resuelta.

Sin embargo, con la llegada de la crisis de 2008 se reactivaron las discusiones planteadas en esa agenda inicial y se disputó el espacio donde se llevarían a cabo los diálogos para consensuar un mecanismo coordinado frente a la crisis. Tanto la ONU como el G20 coincidían en la importancia de renovar al sistema multilateral, pero divergían sobre cómo ejecutarlo y el alcance de sus estrategias.¹⁵

Por un lado, en la ONU se proponía una reforma desde un acercamiento sistémico e incluyente, mientras que en el G20 se hablaba de un enfoque más tradicional, atendiendo cuestiones de regulación, supervisión e integridad de los mercados, así como cooperación y reformas a las instituciones del sistema Bretton Woods. Por otro lado, la CMPEPS elaboró un informe en donde se abordaron las cuestiones clásicas relativas al PIB, la calidad de vida y el desarrollo sustentable y medio ambiental con un enfoque sistémico.

Finalmente, y a pesar de que su acercamiento era más limitado, el G20 fue el espacio que protagonizaría la reforma a la AFI —otorgándole mayor peso y autoridad en la materia, en parte por la influencia que el G8 había generado sobre la estructura del sistema financiero internacional—, pero eventualmente se entremezclarían las aportaciones de la CMPEPS y de las Naciones Unidas.

A partir de la crisis y con el creciente protagonismo del G20, se llevaron a cabo siete cumbres de líderes entre 2008 y 2011: Washington (2008), Londres (2009), Pittsburgh (2009), Toronto (2010), Seúl (2010), Nankín (2011) y Cannes (2011). En todas, México realizó propuestas e intervenciones orientadas a atender la crisis, aunque para el momento en el que la crisis financiera había llegado, el país ya tenía un trayecto recorrido en el camino multilateral que desembocó en la consolidación del Grupo. El primer acercamiento fue durante el diálogo ampliado G8+G5 (Brasil, China, India, México y Sudáfrica) entre 2005 y 2009, si bien desde 2001 Estados Unidos

¹⁵ Véase M. Sánchez Gutiérrez, *op. cit.*

ya había involucrado a México en el G8 como estrategia para responder a los ataques terroristas de ese mismo año.

Cumbre de Washington, Estados Unidos (2008)

En la primera cumbre a nivel de líderes se discutieron las causas de la crisis y se dialogó sobre las reformas y medidas regulatorias y macroeconómicas con cinco principios básicos: entender las causas de la crisis, evaluar las respuestas adoptadas, identificar los principios para reformar al sistema financiero y regulatorio, implementar un plan de acción y reafirmar la convicción con los principios del libre mercado. La Declaración de la Cumbre se vinculó con la agenda tradicional de reforma a la AFI, dejando fuera la discusión sobre el sistema monetario y el dólar, manteniendo afinidad con los principios del mercado y devolviéndole al FMI su liderazgo financiero.¹⁶

Previo a esa cumbre, México había declarado en 2008 que sus acciones para incentivar el crecimiento interno y mitigar los efectos de la crisis implicaban aplicar políticas contracíclicas fiscales y financieras, la utilización de la banca de desarrollo para asegurar liquidez en el sistema financiero y en las empresas, así como un aumento en el gasto público y la reforma del sistema hacendario y de pensiones de servidores públicos.¹⁷

Cumbre de Londres, Inglaterra (2009)

En esta cumbre se destacaron los apoyos monetarios de USD 1.1 billones para las instituciones financieras internacionales, la creación de una junta (o consejo) de estabilidad financiera para supervisar cambios en la regulación financiera y bancaria, así como el anuncio de la Línea de Crédito Flexible del FMI, entre otras medidas. A pesar de los disensos internos —especialmente alrededor de las decisiones sobre regulación, inyección de liquidez o el papel del dólar como divisa de reserva internacional—, las demandas de las economías emergentes tuvieron un mayor peso, logrando que se vol-

¹⁶ *Ibid.*, p. 11.

¹⁷ *Ibid.*, p. 17.

viera prioridad, después de más de una década, la nueva emisión de derechos especiales de giro en el FMI para asegurar una mayor liquidez.

México buscó promover la coordinación de los bloques y subgrupos al interior del G20, incluyendo a países emergentes, industrializados y a organismos financieros multilaterales. También procuró alternativas para la reconstrucción del sistema financiero internacional. El país impulsó el fortalecimiento de las instituciones financieras internacionales con nuevos instrumentos para los países en desarrollo y las potencias en ascenso, recuperando la propuesta del Fondo Verde que había abordado en Japón en 2008, así como el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), abogando también por una mayor regulación del mercado y la cooperación internacional.

Cumbre de Pittsburgh, Estados Unidos (2009)

La Cumbre de Pittsburgh institucionalizó al G20 como el foro económico principal para la cooperación financiera internacional, desplazando al G8. Los resultados alcanzados en cumbres anteriores, como la contención de la contracción de la producción industrial, la recuperación del comercio internacional y el mantenimiento de 7 a 11 millones de empleos globales, sugerían una estabilización en el sistema internacional financiero. Esto implicó el establecimiento de la plena igualdad entre los miembros emergentes y avanzados del G20. Además, se adoptó el Marco para el Crecimiento Vigoroso, Sustentable y Equilibrado, como herramienta primordial para incentivar una mayor cooperación económica entre economías incipientes y desarrolladas.¹⁸

Se acordó reforzar las regulaciones internacionales de capital y compensación, eliminar subsidios a combustibles fósiles, y aumentar el capital de los bancos multilaterales de desarrollo. También, como parte de la reforma a la AFI, se aceptó la transferencia de 5% de las cuotas de países sobrerrepresentados a países subrepresentados en el FMI —aunque inicialmente los BRIC habrían propuesto 7%— y de 3% en el Banco Mundial (BM).

¹⁸ SRE, *La nueva gobernanza internacional: participación mexicana en el G20. Libro blanco*, México, SRE, 2012, p. 19, en <https://sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/1lb20.pdf> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2023).

Durante la Cumbre, México retomó la propuesta del Fondo Verde buscando colocar al cambio climático como tema central, abordando temas de mitigación, adaptación y cambio tecnológico, trabajando a su vez sobre la capitalización de los bancos de desarrollo. Expresó su intención de convertirse en país sede de una cumbre próxima del G20, y también sugirió que la siguiente Conferencia de las Partes de la Convención de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (COP15) se llevara a cabo a través de una videoconferencia para ahorrar emisiones de carbono. Fue organizador de esta última iniciativa, y contó con representantes de Dinamarca, Australia y el secretario general de la ONU, entre otras personalidades.¹⁹

Cumbre de Toronto, Canadá (2010)

Fue convocada como cumbre extraordinaria, ante la creciente inestabilidad de los mercados financieros en la eurozona, especialmente en Grecia. Por primera vez se incluyeron diálogos para aumentar la flexibilidad en la tasa de cambio en mercados emergentes sin incluir aún al dólar. Se creó Basilea III, como el marco de regulación del capital de los bancos y la armonización de la madurez de sus activos.

Se cumplió el aumento del poder de voto de las economías subrepresentadas, a más de 3% acordado en el BM —alcanzando 3.13%— y también se aumentó el capital a los bancos multilaterales de desarrollo, registrando un crecimiento de USD 350 000 millones, equivalente a 85%. La presión ejercida por los BRIC colocó en la agenda atender la volatilidad de los flujos de capitales y sus efectos. Se resaltó la importancia de reducir el desequilibrio presupuestario, estabilizar el sistema financiero y aumentar la demanda interna.²⁰ En la Cumbre se incorporaron temas más allá de los financieros, definiendo por primera vez dos grupos de trabajo para el desarrollo y la corrupción. Los líderes anunciaron compromisos con el crecimiento sustentable y negociaciones sobre el cambio climático rumbo a la COP16 de ese mismo año.

¹⁹ Véase John J. Kirton, “El G20, el G8, el G5 y el papel de las potencias en ascenso”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 94, noviembre de 2011-febrero de 2012, p. 194.

²⁰ *Ibid.*, pp. 20-21.

México recibió a los *sherpas* para albergar las primeras reuniones de trabajos preparatorios rumbo a la Cumbre de Toronto. En esta cumbre, la delegación mexicana contribuyó a la coordinación y elaboración en el Marco para el Crecimiento Vigoroso, Sustentable y Equilibrado, estableciendo diálogos concernientes a los empleos especialmente en los grupos más desfavorecidos, alineándose también con las declaraciones del Comité de Basilea de Supervisión Bancaria y de la Junta de Estabilidad Financiera para las reformas sobre el capital. Por otro lado, se acordó que México fuera el país sede de la cumbre de líderes del G20 en 2012.

La Cumbre de Seúl, República de Corea (2010)

Fue la primera celebrada en una potencia en ascenso, ejecutada además en el contexto del empeoramiento de la deuda en la eurozona y los riesgos que representaban algunas políticas monetarias para los países emergentes. Algunos países habían optado por el proteccionismo cambiario, devaluaciones competitivas y otras políticas contrarias a los consensos alcanzados en cumbres pasadas, por lo que el reto incluía acordar una nueva coordinación de políticas macroeconómicas.

Se declaró al Plan de Acción de Seúl, en donde se acordó garantizar la cooperación macroeconómica, implementar políticas de acuerdo con los compromisos consensuados y lograr un crecimiento económico global sustentable y equilibrado. Las acciones estarían sostenidas sobre reformas financieras y estructurales, políticas fiscales, monetarias y cambiarias, lo cual fue impulsado fuertemente por los BRIC con Brasil representando las demandas regionales latinoamericanas respecto a la excesiva volatilidad y tipos de cambio bruscos de países emisores de divisas.

En Seúl, los países emergentes tuvieron mayor incidencia sobre la agenda, no sólo con el consenso de las reformas de cuotas y gobernanza del FMI —se aprobó la transferencia del más de 6% de cuota de países sobrerrepresentados a los subrepresentados, aumentando el peso en los votos de los BRIC y permitiéndole a China convertirse en el tercer Estado parte más grande y a Brasil, India y Rusia, en principales accionistas²¹—, sino también

²¹ *Ibid.*, p. 31.

por el Plan de Acción Multianual sobre Desarrollo para el cumplimiento de los ODM, el Plan Anticorrupción del G20, el uso de medidas macro prudenciales para contrarrestar los efectos perjudiciales de los flujos masivos de capitales y la atención sobre las redes de seguridad financiera. A su vez, República de Corea extendió invitaciones a otros países emergentes en la región—Malawi, Etiopía, Singapur y Viet Nam—debido a su protagonismo regional y para aumentar la representatividad.

Por primera vez dentro de las cumbres del Grupo, se discutieron los desequilibrios globales y el control de capitales —un tema que cuestionaba la liberalización de la cuenta de capitales, marcando un nuevo paradigma en la AFI— y las normas constituyentes de Basilea III quedaron aprobadas. A su vez, en reconocimiento del valor de la sociedad civil, se incorporaron a las sociedades a los diálogos a través de foros en donde participaron grandes y pequeñas empresas, juventudes, legisladores y académicos.

Cumbre de Nankín, China (2011)

La deuda en la eurozona continuaba, y se añadieron los efectos del terremoto y el tsunami en el noroeste de Japón, seguido por un accidente nuclear en Fukushima Daiichi. Durante la Cumbre se acordó atender el tema de los desequilibrios globales para la próxima convocatoria —aunque en Cannes se extendió el plazo hacia 2015—, durante la cual también se daría seguimiento a los acuerdos alcanzados en la reunión a nivel de ministros de Finanzas y gobernadores de bancos centrales del G20.

Los principales asuntos abordados fueron los desequilibrios globales, los flujos capitales y la cuestión de las divisas, en donde incluso se propuso al yuan para ser una de las monedas en los derechos especiales de giro. A pesar de los diálogos, no se llegaron a consensos y no hubo una declaración final resultante de la Cumbre.

Cumbre de Cannes, Francia (2011)

En esta Cumbre el problema de la deuda pública en la eurozona estaba en su apogeo y no se recuperó la demanda como se había especulado. Los países emergentes comenzaban a experimentar desaceleraciones en sus economías y la inestabilidad financiera seguía presente. En la De-

claración Final se buscó atender la recuperación económica, la estabilidad, los empleos —adoptando el Plan de Acción de Cannes para el Crecimiento y el Empleo—, así como las políticas coordinadas para recuperar la confianza. Se reforzó el papel del FMI, acordando las modificaciones en el lanzamiento de la Línea Precautoria de Liquidez (LPL) y en el Instrumento de Financiamiento Rápido (IFR), destinado a la asistencia ante catástrofes y posconflictos. Ambos instrumentos atienden urgencias vinculadas con desequilibrios en balanzas de pagos, lo cual trae beneficios particularmente para los mercados subdesarrollados especialmente, pero con accesos limitados.

En Cannes, se buscó vincular la imagen de México con el compromiso en la agenda internacional, promoviendo a su vez la coordinación de políticas económicas y financieras. México se alineó con las medidas del FMI, resaltando la importancia del involucramiento y participación de las potencias en ascenso en la toma de decisiones del Fondo, así como la importancia de prevenir el proteccionismo y de mantener los tipos de cambio flexibles.

Estas primeras Cumbres surgieron como respuesta inmediata ante la amenaza del colapso de la economía mundial en 2008, permitiendo al G20 consolidarse durante ese periodo con sus aportaciones colectivas a la reestructuración del sistema económico. Estas reuniones a nivel de líderes ayudaron también a institucionalizar al Grupo a través de consultas con los países no miembros —tradición que comenzó en Londres (2009) y que continúa en la actualidad— pues las mismas han fortalecido la capacidad del G20 para crear y mantener consenso político ante situaciones complejas, ser un foro transparente y rendir cuentas.²²

El enfoque multilateral y la legitimidad del G20

La Cumbre posterior a la de Cannes fue la de Los Cabos en 2012, en la cual México tuvo como objetivo general promover la legitimidad del Grupo, continuando la consulta a países no miembros y actores no gubernamen-

²² Roberto Marino, *Labores de diálogo y consulta de la presidencia de México en el G20*, México, IMR-SRE (Cuadernos del G20, 5), 2013, pp. 7-14.

tales con una agenda enfocada en los desequilibrios fiscales y financieros agravados por la crisis del 2008, pero también con énfasis en la seguridad alimentaria y el cambio climático.

La trayectoria mexicana en el multilateralismo le permitió al país fortalecer su capacidad de interlocución con jefes de Estado y de Gobierno entre distintos grupos de países, consolidando su posición como actor estratégico durante el proceso que comenzó a establecer canales de concertación entre los países emergentes y las potencias.²³

Previo a la crisis de 2008, México fue invitado a participar en un diálogo con el G8 que incluía a un grupo reducido de economías emergentes a las que se les conocería después como el G5. La existencia de este Grupo reconocía el papel de estas economías en el sistema internacional, apoyaba su integración en la discusión de los desafíos globales y representaba una oportunidad para promocionar sus intereses.

En 2007, durante la Cumbre del G8 de Heiligendamm, Alemania, México coordinó las reuniones del G5 por acuerdo interno, dando lugar a la adopción de la primera declaración política conjunta del G8+G5 que incluiría asuntos importantes para las economías en desarrollo en materia de gobernanza global, comercio internacional, migración, cambio climático y cooperación Sur-Sur. En esta Cumbre se estructuró mejor la confianza entre ambos grupos de potencias, tanto las emergentes representadas por el G5 como las consolidadas encabezadas por el G8.

Las contribuciones de México durante las Cumbres del G20 entre 2008 y 2011 continuaron cuando promovió exitosamente la participación de España como invitado permanente a las cumbres, demostrando su influencia estableciendo conversaciones más allá de bloques y coaliciones al interior del Grupo.

El papel de los países emergentes

El papel de los países emergentes en las cumbres del G20 posteriores a la crisis de 2008, especialmente del subgrupo BRIC, indicaba un aumento

²³ SRE, *op. cit.*, p. 16 y 24.

del peso político y económico de los mismos en la escena internacional, mientras se hacía imperativa la necesidad de renovar la cooperación y el multilateralismo frente a los retos del sistema financiero internacional. Se requería de la coordinación de las políticas macroeconómicas en el G20 desde una perspectiva de sostenibilidad, regulación financiera y una nueva AFI.²⁴

John J. Kirton examinó cómo la influencia de las “potencias en ascenso” en la gobernanza global se incrementó entre 1989 y 2012.²⁵ Distingue cinco fases, la primera abarca los intentos de involucrarlas realizados por el G8, entre 1989 y 2004, con la idea de enfocar la agenda en temas de seguridad y desarrollo para regiones empobrecidas. La siguiente inicia con la creación del G5 y el Foro de las Principales Economías, con 17 naciones participantes entre 2005 y 2009, en el cual las economías emergentes impulsaron el cambio climático y las energías limpias. En ese periodo, se aceptó que los principales países generadores de carbono limitaran sus emisiones. La tercera fase incluye la participación de ministros de finanzas, la cuarta la incorporación de líderes a partir de 2008, y la quinta con una influencia más abierta y evidente en las Cumbres de 2011 y 2012. Kirton identifica cambios graduales en la agenda del G20 a raíz de las demandas e intereses de las potencias en ascenso, como el incremento de la equidad institucional, el apoyo a los ODM, y las negociaciones para la reforma del FMI, que incluían la transferencia de las cuotas de países sobrerrepresentados, principalmente europeos, a aquellos subrepresentados, predominantemente los asiáticos.

En la Cumbre de Seúl, resultó evidente la capacidad del subgrupo BRIC y de un país emergente y asiático fuera del G5 de cumplir con uno de los principales objetivos del G20: el de propiciar la estabilidad financiera y el fortalecimiento de los bancos centrales y del FMI. Durante la Cumbre nacieron alternativas para el desarrollo fuera de la asistencia oficial tradicional y la iniciativa de las redes de seguridad financiera como respuesta preventiva a las crisis financieras, no sólo para atender situaciones de riesgo

²⁴ Véase M. Sánchez Gutiérrez, *op. cit.*

²⁵ J. J. Kirton, *op. cit.*, p. 165.

como la del sudeste asiático en 1997 o la estadounidense en 2007-2008, sino también las europeas en Grecia e Irlanda en 2010.²⁶

Involucrar a los líderes durante en las cumbres en permitió que las relaciones intrapersonales se consolidaran, añadiendo una dimensión personal a un foro político. La integración de potencias emergentes a la toma de decisiones financieras le ha permitido al G20 brindar mayor estabilidad a una estructura informal de diálogo, y a lo que surgió después como el G8+5 en 2005, en especial debido a que la orientación de las potencias en ascenso tiende al multilateralismo con agendas específicas que apuestan por la concertación, en lugar del enfrentamiento en la resolución de conflictos.²⁷

Conclusiones

La reestructuración económica global en las primeras dos décadas del siglo XXI ha marcado una transición hacia un sistema con mayor influencia de países emergentes en el comercio, las reservas internacionales y los flujos de capital. La globalización financiera aumentó la interdependencia económica y, tras la crisis de 2008, se dio una mayor equidad institucional al interior del G20. En las cumbres posteriores a la de ese año, el Grupo gradualmente se ha consolidado como el principal foro económico mundial, reflejando el aumento del poder de negociación de los países incipientes y la necesidad de renovar los mecanismos de cooperación multilateral.

La mayor cooperación entre economías incipientes y avanzadas se aprecia en medidas como la creación de la AFI, abordando desafíos globales y llenando vacíos institucionales. El peso de las potencias emergentes se ha manifestado también en la emisión de los derechos especiales de giro, una representación más equilibrada en el FMI y el BM, y la atención a temas de desarrollo sostenible.

²⁶ *Ibid.*, p. 195.

²⁷ Isaac Morales y María Celia Toro, "Capacidades y opciones estratégicas de las potencias emergentes en el siglo XXI", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 94, noviembre de 2011-febrero de 2012, pp. 7-20.

En la Cumbre de Seúl de 2010, la primera celebrada en una economía en ascenso, por primera vez se invitó a la sociedad civil a participar en las conversaciones. México, como anfitrión de la Cumbre de Los Cabos en 2012, logró consolidar su papel estratégico al liderar la discusión en aspectos más allá de temas económicos o financieros, como el cambio climático y la seguridad alimentaria, y promover el diálogo más allá de bloques y coaliciones. En buena medida como resultado de la crisis de 2008, el G20 logró consolidarse como un foro más representativo y eficaz, para plantear alternativas y superar las crisis globales y promover la cooperación y colaboración internacional.