

La dinámica al interior del G20

Dynamics within the G20

Ivette Ordóñez Núñez

Analista de Política Internacional

iv.ordoneznunez@gmail.com



Resumen

En este artículo, dada la relevancia creciente del G20 en el mundo como una instancia idónea para encontrar fórmulas de coordinación política al más alto nivel, la autora presenta un recorrido sobre el funcionamiento interno del G20, sobre cuál es el papel de presidencia y cómo se estructura y se elabora la agenda del Grupo, cuál es la gestión de los intereses de los miembros y cómo se toman las decisiones final, y cuáles han sido sus contribuciones del G20 y cuál es su influencia en foros y organismos internacionales.



Abstract

In this article, given the G20's growing relevance in the world as an ideal vehicle through which to find formulas for political coordination at the highest level, the author presents an overview of the internal workings of the G20, the role of the presidency and how the Group's agenda is structured and drawn up, how members' interests are managed and how final decisions are made, as well as contributions made by the G20 and its influence in international forums and organisations.



Palabras clave

G20, Unión Europea, 3G, FMI, Banco Mundial, ONU, OCDE, OIT, BRIC



Keywords

G20, European Union, 3G, IMF, World Bank, United Nations, OECD, ILO, BRICS

La dinámica al interior del G20

Ivette Ordóñez Núñez

El 15 de septiembre de 2008, la banca de inversión estadounidense Lehman Brothers se derrumbaba, lo que marcó un punto de inflexión en la escena internacional. La aparente confianza en la autorregulación de los mercados se desmoronaba al advertirse que precisamente la falta de una adecuada regulación y vigilancia amenazaba un complejo sistema financiero profundamente globalizado. Los mandatarios de las principales economías del mundo se alarmaron y reconocieron que solamente una coordinación política global podría tomar las riendas ante aquella amenaza sistémica.

Rápidamente la Unión Europea puso manos a la obra. El entonces presidente francés Nicolas Sarkozy (ostentando la presidencia en turno de la Unión Europea) y el entonces presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso, se movilizaron y viajaron a Estados Unidos en octubre de 2008 para reunirse con el presidente George W. Bush. La Unión Europea propuso que se convocara una reunión urgente de —hasta entonces— un casi desconocido G20 que había sido creado en 1999. Ese G20 que mantenía reuniones periódicas anuales entre sus respectivos ministros de Finanzas, emergió como la estancia idónea para encontrar fórmulas de coordinación política al más alto nivel.

La sociedad internacional reconocía que estaba sumergida en una globalización cada vez más voraz y que ésta necesitaba reglas.

La relevancia de la presidencia

Prácticamente sin darse cuenta, los líderes políticos de las economías representativas de 85% del PIB del mundo, se encontraron formando parte de un mecanismo de encuentros diplomáticos. El 14 y 15 de noviembre de 2008 tuvo lugar la primera cumbre del G20 en Washington D. C., el anfitrión fue el presidente George W. Bush. El mandatario estadounidense convocaría por primera vez a los líderes políticos de ese G20¹ que fue creado por Estados Unidos, Canadá y Alemania, en 1999.

La crisis asiática de 1997 había expuesto la vulnerabilidad de un sistema económico cada vez más interdependiente, por lo que se decidió establecer un diálogo permanente sobre macroeconomía entre una veintena de actores. Sin embargo, casi diez años más tarde, la amenaza de una crisis financiera era de carácter sistémico y de alcance global, orillando a celebrar con premura una reunión inusitada con objeto de consensuar algunas medidas y reformas del sistema financiero mundial.

En 2008, nadie podía saber cuántas cumbres y, por ende, cuántas presidencias del G20 serían organizadas a lo largo del tiempo. Lo cierto es que los líderes políticos que se encontraron por primera vez en aquella reunión informal en Washington D. C. mostraron voluntad política para acercar posturas, expresando además el deseo de continuar con ese nuevo formato de encuentros. Así, sin una maquinaria burocrática y siguiendo las pautas establecidas por el G20 de Finanzas, ya que no existía ni secretaría permanente ni reglas escritas, los mandatarios del G20 poco a poco fueron dando nacimiento a una nueva forma de diplomacia. La convocatoria inaugural presidida por Estados Unidos era un reconocimiento tácito sobre su incapacidad de gestionar por sí mismo los nuevos desafíos mundiales. Desde esa ocasión, nuevos encuentros serían necesarios e inevitables.

Con objeto de mantener un acercamiento constante y un diálogo estrecho, los líderes del G20 acordaron, en un primer momento, establecer reuniones bianuales. La necesidad de acordar medidas reguladoras,

¹ El G20 está hoy integrado por Alemania, Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, República de Corea, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Türkiye, la Unión Europea y España como único invitado permanente.

reflexionar sobre las reformas de las instituciones de Bretton Woods, pensar colectivamente sobre cómo relanzar una recuperación económica y establecer un crecimiento a nivel global fueron, entre otras, las primeras inquietudes compartidas y necesitarían una hoja de ruta establecida por una presidencia en turno.

Con Barack Obama recién llegado a la Casa Blanca en 2009, la comunidad internacional se mostraba llena de expectativas. Sin que ningún líder político del G20 se plantease con certitud cuánto tiempo sería necesario reunirse y sin cuestionar su durabilidad, la informalidad del encuentro permitió que se acordara establecer una rotación de presidencias a propuesta de cada miembro y aceptada de forma consensuada. La frágil situación financiera internacional provocaría que tanto en 2009 como en 2010 se celebraran encuentros bianuales. Así en 2009, las cumbres estuvieron presididas por Reino Unido y Estados Unidos, siguiendo en 2010 por Canadá y República de Corea respectivamente.

Ciertamente, resulta potencialmente significativa la cumbre del G20 presidida por República de Corea. Por primera vez, un país emergente organizaba un encuentro informal reuniendo a las figuras políticas más importantes, no sólo representativas de 85% del PIB mundial, sino también de los dos tercios de la población del planeta, de 80% del comercio global y de una pluralidad de distintos gobiernos políticos, ya que en “el G20 conviven tanto estados democráticos como autócratas, laicos y religiosos, e incluso monárquicos, y algunos de ellos experimentan intensos desafíos que están transformando sus respectivos *modus vivendi*”.² En definitiva, la presidencia de República de Corea ante el G20 reafirmó el papel de un grupo que en fase de gestación señalaba que las relaciones de poder estaban cambiando.

Progresivamente, la presidencia en el seno del G20 se tornó sustancial, debido a que había tomado un papel protagónico en el proceso mismo que va desplegando este club informal de líderes. Con el fin de aumentar la representatividad, en el segundo semestre de 2010 la presidencia coreana logró acordar que se invitase en cada encuentro a dos países africanos, ya que la infrarrepresentación de ese continente en el diálogo global

² Ivette Ordóñez Núñez, *El G-20 en la era Trump. El nacimiento de una nueva diplomacia mundial*, Madrid, Catarata, 2017, p. 43.

era evidente. Fue así que con un panorama internacional más tranquilo, partir de 2011 se acordó que las presidencias serían anuales y contarían con el sistema conocido como *troika*, es decir, que tanto la presidencia precedente como la futura acompañaran estrechamente el proceso organizativo de la nueva presidencia. Además de la asistencia de países africanos, el país que organiza la cumbre tendría la facultad de invitar a tres otros países, con frecuencia del continente al que pertenece. Todos estos aspectos brevemente detallados ilustran el progreso y evolución tanto del grupo como de la importancia que reside en ostentar una presidencia.

Una vez que los líderes acuerdan las próximas celebraciones —buscando siempre diversificar la zona geográfica— la presidencia designada se encarga de elegir el tema central y se apoya en el aparato estructural funcional del grupo para dar vida a su agenda. La presidencia amalgama todo ese poder necesario para marcar los pasos que a su juicio, el grupo debe seguir en aras de establecer unas primeras pautas de gobernanza mundial.

¿Cómo está estructurado el G20 y cómo se elabora su agenda?

El surgimiento del G20 de líderes políticos de nuestros días, fue un acontecimiento repentino, necesario e informal que se ha instaurado en la escena internacional. Este club de mandatarios autoproclamados ha decidido por ahora, mantener ese formato diplomático novedoso para debatir, consensuar y decidir sobre asuntos de la gobernanza mundial que van más allá de los aspectos financieros y económicos. Sus miembros son la base estructural del grupo, sin embargo, con el paso del tiempo, se han ido añadiendo nuevos actores.

El G20 está integrado por 19 países más la Unión Europea, formando así la ecuación 20 elegida en 1999. No obstante, ante el ambiente de incertidumbre que rodeó la primera Cumbre de Washington en 2008, se acordó invitar también a España, Países Bajos y República Checa. Con más dudas que certitudes, este nuevo G20 se fue sigilosamente anclando a la escena internacional, despertando recelo, perplejidad y asombro por parte de algunos actores que no pertenecían al grupo y cuestionaban esa autoproclamación para dirimir asuntos de envergadura global.

Rápidamente la “titularidad” de la membresía fue objeto de debate, ya que los miembros no deseaban ni ampliarla ni crear criterios de adhesión para ello. Ésa fue la atmósfera que tuvo que enfrentar España, según relata el expresidente español José Luis Rodríguez Zapatero, cuando subraya que el Gobierno español tuvo que diseñar una estrategia diplomática para permanecer en el G20, donde participarían activamente el *sherpa*³ español, además del ministro de Asuntos Exteriores e incluso el rey Juan Carlos, todos ellos con el fin de recabar el apoyo entre los miembros.⁴

México tuvo un lugar protagónico en todo ese debate, no sólo por mostrar abiertamente su respaldo a la adhesión de España, sino también por haber sido el lugar donde se decidió la estructura definitiva del grupo. Pese a que Brasil mostró su oposición a la inserción de España en el G20, los apoyos de Estados Unidos, Argentina o Arabia Saudí, entre otros, fueron decisivos para consolidar la nueva imagen del grupo. Hoy cada cumbre del G20 está integrada por sus miembros titulares más España como único “invitado permanente”.

Otros actores, como el 3G (Global Governance Group), también son parte adjunta de la estructura del G20. El 3G se creó en 2010 ante la incomodidad de algunos actores como Suiza, Singapur, Mónaco o Liechtenstein, que se sintieron abiertamente señalados al aparecer en la famosa “lista negra” de paraísos fiscales expuesta por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) a petición de los líderes del G20. Ese recelo emergió ante la incomprensión sobre cómo un conjunto de líderes sin carta fundacional y sin potestad institucional se permiten decidir sobre políticas que afectan a otros. Esta delicada cuestión fue resuelta gracias a las gestiones diplomáticas por parte de Singapur, que se dirigió a las Naciones Unidas para “oficializar” ese 3G con el fin de que participe en todas las cumbres del G20 representando a aquellos que no son integrantes del grupo.

³ Se denomina *sherpa* a la figura política designada por cada mandatario para que sea el interlocutor del proceso a lo largo de la presidencia, cada Gobierno nombra su *sherpa*. La palabra *sherpa* hace alusión al guía que conduce las expediciones en el Himalaya.

⁴ José Luis Rodríguez Zapatero detalla el complejo camino diplomático que emprendió el Gobierno español para poder ser parte inamovible del G20, todo ello decidido en una reunión de *sherpas* que tendría lugar en enero de 2010 en México. Véase José Luis Rodríguez Zapatero, *Dilema*, Barcelona, Planeta, 2013, pp. 274-276.

Así como ONU participa en el tejido estructural, otras organizaciones como el Fondo Monetario Institucional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Foro de Estabilidad Financiera (hoy Consejo de Estabilidad Financiera, CEF), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la OCDE, entre otras, han sido invitados a sumarse al G20, ejerciendo el papel de secretarías. El G20 necesita mantener esa estructura para dar vida a todas las decisiones que son tomadas, por lo que el *savoir-faire* de ellas es sustancial en el proceso. Asimismo, con el objetivo de ser más inclusivos, los mandatarios también se han mostrado dispuestos a invitar a otras organizaciones regionales como la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD, por sus siglas en inglés) y la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN, por sus siglas en inglés), frecuentemente representadas por los países que presiden estas organizaciones.

Toda esta estructura que acompaña al G20 se ve potenciada en la elaboración de la agenda. Su configuración es diseñada por cada anfitrión, que se basa tanto en la agenda precedente (para intentar dar continuidad a las temáticas) como en su propia visión. El país organizador suele elegir un “eslogan” que caracteriza su presidencia y denota —a primera vista— la tendencia que pretende imprimir. El anfitrión posee la facultad de proponer nuevos temas que tratar, pero la gran flexibilidad de la que goza la agrupación también permite que otros temas puedan ser sugeridos e incluidos a petición de otros. No hay reglas estrictas sobre ello, pero frecuentemente la actualidad condiciona el encuentro. La puesta en marcha de la agenda requiere de todo un *modus operandi* que se ha ido perfeccionando al ritmo de las celebraciones. La agenda está definida por el Gobierno que la preside y es el *sherpa* el personaje que vela todo el proceso.

¿Cómo se aprecian los intereses e inclinaciones de los miembros durante el proceso y cómo se toman las decisiones finales?

La puesta en marcha de la agenda revela la oportunidad de conocer abiertamente los intereses, las incomodidades, las visiones y las percepciones de los miembros. A diferencia de un G7 caracterizado por una aparente uniformidad ideológica, el G20 permite —sin censura— exponer una he-

terogeneidad de posiciones que intentan ser encauzadas. Si bien en un inicio, la Unión Europea diseñó la hoja de ruta que llevará a sus espaldas el G20 al tratar la necesidad de implantar una regulación y supervisión del sistema financiero internacional (elaboración de listas de paraísos fiscales, regulación de fondos de altos riesgos, mayor inyección de recursos al FMI, una mejor supervisión de las agencias de calificación crediticia y del proteccionismo) estas líneas irán ampliándose, desbordando el ámbito financiero y económico para tratar otros temas que preocupan globalmente y que permiten observar la verdadera voluntad política de sus participantes.

A lo largo de los años, la Unión Europea seguirá mostrando su inclinación por controlar y regular distintos aspectos de la agenda mundial. Por ejemplo, en 2011 cuando Francia ostentó la presidencia del G20, tanto este país como la Unión Europea plantearon la necesidad de acordar una tasa a las transacciones financieras, una propuesta que rápidamente contaría con el rechazo de Estados Unidos, Canadá o los países emergentes. Curiosamente, este tipo de iniciativas vislumbran la ausencia de alineación occidental, abriendo paso a un debate más diverso. Asimismo, en 2018 tanto Francia como Alemania —respaldados por la Unión Europea— volvieron a imprimir su percepción regulatoria, pidiendo formalmente a Argentina que tratase la posibilidad de implantar una posible regulación del mercado mundial de las criptomonedas. Un debate que llevaría a Argentina —país anfitrión— a pedir un informe al CEF para analizar realmente el impacto de esas monedas, que si bien fue de gran importancia, en aquel momento se concluyó que no era necesaria una regulación al respecto.

Por otro lado, el papel de otros actores como China es significativo en cuanto a la visión contrapuesta a muchos de sus compañeros del G20. El tratamiento de temas como la sostenibilidad y el cambio climático es muy sensible y sobre los cuales China se negaba a debatir, alegando que era una temática exclusiva de la ONU. Poco a poco se fue asentando la posibilidad de incluir de alguna manera ese ámbito; en 2012, México fue el anfitrión que pondría en la agenda el “crecimiento verde”, no como una negociación estricta, sino aportando una óptica de recomendaciones, intercambio de experiencias y proponiendo guías de acción. China aceptó participar en ello, aunque siempre percibiendo con recelo la inclusión de esa temática. Una postura que explica el expresidente español Rodríguez Zapatero, cuando revela que los emergentes no querían comprometerse

a tomar algún tipo de medida que pudiera limitar su desarrollo tanto “en los campos financiero, comercial y, especialmente, medioambiental”.⁵ Según la perspectiva de los emergentes, especialmente de los BRIC (Brasil, Rusia, India y China), los países desarrollados llevan décadas de crecimiento industrial y comercial, una visión que explica ese sentimiento de no querer ser objeto de “exigencias” que procedan de países desarrollados, porque no poseen ese mismo ritmo de crecimiento. Esa percepción también se verá reflejada en 2014, cuando Australia organizaba la cumbre pretendiendo abordar el tema de la corrupción, algo que China rechazaba porque sentía que era una imposición exterior a su política interna. Como bien sostiene Maggie Murphy, jurista de Transparencia Internacional, la posibilidad del “veto de China haría que los principios anticorrupción salieran de la mesa”.⁶ Fue una temática que visibilizó la postura de sus miembros, pero que con reuniones y un debate constructivo se pudo finalmente incluir en la agenda y en la negociación.

Sin embargo, los intereses no se constriñen solamente a la agenda, sino que existe también un despliegue de ellos que pueden ser visibilizados gracias a la flexibilidad del grupo. Con un G20 afianzado, esta plataforma se torna un trampolín valioso para poder acercar posturas y negociaciones que frecuentemente no forman parte propia del grupo, ni de sus negociaciones. Esta dinámica se ha observado especialmente en los últimos años debido a las acentuadas tensiones geopolíticas. Así, se puede señalar por ejemplo, el papel de mediador por parte de algunos miembros, como fue el caso del recién fallecido primer ministro japonés Shinzo Abe, quien durante su presidencia en 2019 viajaría a Irán para intentar conciliar posturas entre este país y Estados Unidos, debido a supuestos incidentes en el Golfo de Omán. Irán no es miembro del G20, pero Japón es un claro aliado de Estados Unidos, lo que revela la importancia de contar con alianzas diplomáticas que sirvan de mediación, sin la necesidad de recurrir a la forma clásica institucional.

⁵ J. L. Rodríguez Zapatero, *op. cit.*, p. 294.

⁶ Citado en Peter Ryan, “China Accused of Trying to Block Anti-corruption Principles at G-20”, en ABC News, 5 de noviembre de 2014, en <https://www.abc.net.au/news/2014-11-05/china-accused-of-blocking-anti-corruption-principles-at-g20/5868190> (fecha de consulta: 14 de mayo de 2022).

De igual manera, las tensiones en 2021 en Afganistán también llegaron al G20 sin que pudieran opacar el proceso, pero revelando la divergencia de intereses. El primer ministro italiano Mario Dragui convocó una reunión telemática —en calidad de organizador del G20— con objeto de dialogar sobre la necesidad de apoyar al país tras la retirada de las tropas estadounidenses y el caos humanitario. Una temática que rápidamente dejó ver la contraposición al respecto entre los miembros, vislumbrándose por un lado la negativa por parte de China y Rusia por tratar ese tema en el seno del G20, ambos mandatarios decidieron no asistir a la convocatoria telemática, demostrando así desdén por esa reunión y optando por enviar funcionarios en sus respectivas representaciones. Por el contrario, la alineación de intereses tanto por parte del Gobierno de Joseph Biden como de la Unión Europea se materializaría, acordando un apoyo financiero de USD 1500 millones para Afganistán.

Recientemente, teniendo como telón de fondo la guerra en Ucrania, el G20 organizado en 2022 por Indonesia ha sido el escenario de grandes tensiones entre los occidentales y Rusia. El ministro ruso de Asuntos Exteriores Serguéi Lavrov abandonaría la reunión con sus homólogos en Bali, debido a supuestos rechazos y negativas a fotografiarse con él (en una reunión preparatoria del proceso), además de abiertos reclamos por la intervención militar rusa en Ucrania. El G20 no aborda este conflicto, pero una vez más expone la divergencia de visiones y forma de entender el mundo. Asimismo, por primera vez en la historia del grupo, muchos mandatarios pidieron a Joko Widodo (anfitrión del G20) que retirase la invitación a Vladimir Putin para asistir a la cumbre del G20 en Bali en noviembre de 2022. Una petición rechazada, dado que ningún miembro posee el derecho a retirar invitaciones, optando así por la neutralidad que forma parte de un acuerdo tácito del grupo.

Todos estos altibajos forman parte del proceso que encamina la celebración de la cumbre de líderes. No hay reglas de procedimiento en *stricto sensu*, pero sí un engranaje complejo y consensuado por todos los miembros. Básicamente, una vez propuesta la agenda, la puesta en marcha estará dividida en dos grandes canales: el canal de finanzas (*finance track*) que se ocupará de todos los aspectos técnicos, esencialmente atendiendo la necesidades de la gobernanza financiera y económica, y el canal de *sherpas* (*sherpa track*) que concierne a todos aquellos aspectos que no son técnicos, como el desarrollo, las infraestructuras, la agricultura, la energía, etc.

Ambos canales están a cargo del *sherpa* anfitrión quien supervisa todo ese método de trabajo dicotómico *sui generis*, que contará con grupos de trabajo especializados en cada área y sobre todo con reuniones a nivel ministerial de los miembros de cada uno de los ámbitos a tratar (finanzas, agricultura, educación, salud, desarrollo, energía, medio ambiente, etc.). En todo ello también es tangible la participación activa de numerosos sectores de la sociedad civil que ofrecen tanto informes como recomendaciones. Esta participación está diversificada surgiendo agrupaciones como el G-20YES (Young Business Leaders), B20 (Business 20), L20 (Labour 20), T20 (Think 20), W20 (Woman 20), C20 (Civil 20), U20 (Urban 20), en las que participan una veintena de integrantes correspondientes a los miembros del grupo, gestándose directamente una respuesta global al surgimiento del G20.

Toda esta maquinaria es, en palabras de la especialista Karoline Postel-Vinay, “un aparato político-administrativo organizado alrededor de los *sherpas*”,⁷ por lo que los líderes necesitan de todo ello para tomar decisiones. No obstante, la *sherpa* mexicana Lourdes Aranda matiza al respecto, señalando que “los *sherpas* son útiles como guías en las expediciones, pero son los líderes quienes finalmente logran avanzar en los temas y toman las decisiones de carácter político que brindan soluciones globales: es su bandera la que ondea en la cima cuando la alcanza”.⁸ Finalmente, tanto los *sherpas* como los viceministros de finanzas redactan un borrador un día antes de la cumbre. Los líderes son los protagonistas quienes debaten, buscan consensos y sobre todo deciden, intentando acercar posturas que se traducen en medidas acordadas en la declaración final. Ese es el gran valor añadido del grupo, un encuentro pragmático, informal, con un acercamiento humano cuyo potencial pende de la voluntad política.

⁷ Karoline Postel-Vinay, *Le G-20, laboratoire d'un monde émergent*, París, Presses Sciences Po, 2011, p. 53.

⁸ Lourdes Aranda Bezaury, “¿Qué es un *sherpa* en el Grupo de los Veinte?”, *El Financiero*, 12 de marzo de 2012, p. 4.

Algunas interesantes contribuciones gestadas por el G20

El espacio de reflexión que ofrece la plataforma del G20 ha sido determinante para poder impulsar iniciativas globales de distinto orden, algunas de ellas en el área de la seguridad alimentaria, las infraestructuras e incluso en una nueva relación con África. Esta tendencia ha sido especialmente palpable a partir de 2011, cuando la presidencia francesa inserta en la agenda el debate de la seguridad alimentaria. Ante la fuerte volatilidad del precio de los alimentos en el mercado internacional, Francia con su tendencia reguladora, proponía concretamente crear algún mecanismo que regulase algunos *commodities* como parte estratégica de la seguridad alimentaria. Esta propuesta debatida durante la primera reunión de los ministros de agricultura del G20 no tuvo todo el respaldo requerido, dado que algunos gobiernos señalaban que los mercados funcionaban bien con esa forma desregulada de operar. Pese a esa negativa, la aportación del G20 ha sido valiosa, ya que se impulsó la creación del Sistema de Información de los Mercados Agrícolas (AMIS, por sus siglas en inglés) que opera en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

El AMIS es hoy una nueva herramienta donde participan todos los países del G20 además de España (incluso también otros países grandes productores de granos), ofreciendo análisis e información, pronóstico de demandas y abastecimiento de los cuatro granos principales: trigo, maíz, arroz y soja. Este paso cualitativo denota la voluntad de ofrecer mayor transparencia sobre los vaivenes del mercado con el fin de evitar tensiones y volatilidad. Un mecanismo que ante el conflicto de Ucrania cabe cuestionarse hoy ¿el AMIS es una iniciativa útil para ofrecer respuestas a la inusitada tensión de los mercados de materias primas? Si bien el AMIS no tiene poder regulatorio, en la actualidad está intentando buscar alternativas para que el país en guerra pueda encontrar las vías de exportación de sus granos (Ucrania es el quinto exportador de trigo del mundo) una necesidad tanto para el pueblo ucraniano como para la estabilidad de los mercados que están alcanzando niveles históricos de volatilidad y alza de precios.

Desde 2022 México preside el mecanismo AMIS mostrando preocupación y destreza para impulsar el trabajo en conjunto entre los miembros

del G20 y otros países comercializadores de granos. En mayo de 2022, AMIS, además de hacer un llamado a la coordinación global, advirtió sobre la importancia de trabajar en conjunto para que la crisis en Ucrania no genere una crisis alimentaria global y recomendó que los países no apliquen políticas unilaterales comerciales que lleven a la imposición de restricciones exportadoras, ya que prolongarían la incertidumbre en los mercados y afectaría a los más vulnerables.⁹ AMIS es un mecanismo que permite visibilizar con información fehaciente la complejidad de la seguridad alimentaria, pero que resulta insuficiente al no contar con un poder regulador.

Por otro lado, otra de las novedosas iniciativas gestadas en el seno del G20 es la creación del Centro Global de Infraestructura (GI Hub) en 2014 durante la presidencia de Australia. Ante la reflexión sobre cómo impulsar el crecimiento global, Australia dio concreción a la temática de la infraestructura en la agenda, proponiendo la creación de este centro para promover las inversiones tanto del sector público como privado, tejiendo una red de colaboración entre los gobiernos y bancos de desarrollo. En este centro participan los miembros del G20 así como Nueva Zelandia y Singapur. El G20 se dio cuenta que poseía una nutrida plataforma capaz de compartir ese *savoir-faire* necesario para realizar una buena gestión y financiación eficaz de todo proyecto de infraestructuras, por lo que se apoyó la creación del centro con sede en Sidney, establecido a finales de 2014 con una duración inicial de cuatro años, y cuya financiación se acordó en USD 50 000 millones, Australia fue el gran acreedor, aunque también aportarían financiación China, República de Corea, Reino Unido, México, Arabia Saudita, Singapur y Nueva Zelandia.

Lejos de desaparecer, el GI Hub está hoy bien asentado y se sitúa como un mecanismo útil para generar infraestructuras sostenibles que vayan en la línea de los desafíos climáticos y económicos. La directora ejecutiva del GI Hub, Marie Lam-Frendo, observa la complejidad del panorama actual, con la etapa aún no terminada de la covid-19 y la guerra en Ucrania que está generando una inflación global, por lo que existe una atmósfera

⁹ Agricultural Market Information System (AMIS), “The War in Ukraine and the Challenge to Global Food Security”, 20 de mayo de 2022, en http://www.amis-outlook.org/fileadmin/user_upload/amis/docs/market_group_21/Chairs_statement_19_May_2022.pdf (fecha de consulta: 20 de junio de 2022).

tóxica de bajo crecimiento “el flujo del capital privado en las infraestructuras está estancado en un momento donde las infraestructuras sostenibles son necesarias para abordar la crisis climática”¹⁰ anunciando que el G20 en coordinación con la OCDE y el BM están creando un marco de acción para abordar la accesibilidad y rapidez de la inversión.

Asimismo, en esta óptica inversionista, el G20 ha optado por crear una estrategia específica para el continente africano, abandonando la vieja óptica de donante-receptor para vertebrar alianzas de trabajo que generen estabilidad en el continente. Con esta perspectiva, la presidencia alemana del G20 en 2017 lanzó la iniciativa Compact with Africa (CwA) con el fin de atraer inversión privada a los países africanos gracias a la mejora de sus marcos financieros, macroeconómicos y empresariales. Si en 2017 se sumaron 7 países, hoy esta iniciativa está nutrida por 12 integrantes (Benin, Burkina Faso, Côte d’Ivoire, Egipto, Etiopía, Ghana, Guinea, Marruecos, Rwanda, Senegal, Togo y Túnez) que colaboran estrechamente con el FMI, el BM, el Banco de Desarrollo Africano y evidentemente en el G20. Concretamente se trabaja a través de equipos (*compact teams*) cuya misión es identificar prioridades, necesidades así como eliminar posibles obstáculos que dificulten las inversiones.

Esta estructura permite así compartir conocimiento y *expertise* entre socios de forma bilateral y multilateral, ayudando a generar más inversión en el país, y por ende, el desarrollo de economías más dinámicas y atractivas, creando puestos de trabajo y crecimiento a largo plazo. Pero, ¿acaso esta nueva forma de cooperación con los africanos está siendo suficiente en términos de gobernanza mundial? Para Hannah Ryder estas iniciativas del G20 son insuficientes, argumenta que así “como es el caso de la Unión Europea, el continente africano podría fácilmente ser representado en el G20 por la comisión de la presidencia de la Unión Africana”, puntualiza que “por mucho tiempo, la agenda multilateral ha sido establecida por otros en nombre de África. [...] El reconocimiento de la capacidad de decisión de África —por ejemplo, convirtiéndose en el miembro

¹⁰ Marie Lam-Frendo, “Addressing the Climate, Economic and Infrastructure Crises with Sustainable Infrastructure”, en Global Infrastructure Hub, 11 de julio de 2022, en <https://www.gihub.org/articles/addressing-the-climate-economic-and-infrastructure-crises-with-sustainable-infrastructure/> (fecha de consulta: 13 de julio de 2022).

número 21 del G20— haría una gran diferencia”.¹¹ Un debate que todavía no está en la mesa.

Según el *CwA May 2022 Monitoring Report* expone y analiza cómo CwA puede ayudar a cosechar beneficios a sus miembros, por ejemplo en el Área Continental Africana de Libre Comercio (AfCFTA, por sus siglas en inglés). Esta área comercial integrada por 54 países (43 ya lo han ratificado) sería una gran oportunidad de crecimiento y reducción de pobreza para África: “el CwA puede servir como vehículo para facilitar inversiones y capacidad institucional alineada a las prioridades nacionales en cada uno de los miembros”.¹² Cabría entonces cuestionarse si el G20 proseguirá con esta misma línea de acercamiento hacia África o si plantea desarrollar una colaboración aún más estrecha e incluso si a futuro podría existir la posibilidad de modificar la membresía de base del grupo.

¿Cómo se traduce la influencia y peso del G20 en algunos foros y organismos internacionales?

En aras de establecer una estabilidad financiera mundial, el G20 es el actor que se servirá de su amplia representatividad para adaptar y modernizar algunos de los organismos ya existentes. El primero de ellos fue el FEF, creado en 1999 por el G7 para promover una mejor estabilidad financiera. Este foro se situaba en las instalaciones de la más antigua organización monetaria que es el Banco Internacional de Pagos (BIP) basado en Suiza. El FEF albergaba los miembros del G7 además de Suiza, Hong Kong, Australia, Singapur y Países Bajos, una membresía que quedaba claramente desfasada ante la nueva dinámica internacional. El FEF fue el primer foro

¹¹ Hannah Ryder, “Africans Need more Seats at the Tables of Power”, en *Foreign Policy*, 7 de febrero de 2022, en <https://foreignpolicy.com/2022/02/07/african-union-multilaterals-more-representation-g20/> (fecha de consulta: 30 de mayo 2022).

¹² Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, African Development Bank, *CwA May 2022 Monitoring Report*, s/l, G20 Compact with Africa (CwA), mayo de 2022, p. 34, en <https://www.compactwithafrica.org/content/dam/Compact%20with%20Africa/reports/cwa%20Monitoring%20Report%20-%20May%202022.pdf> (fecha de consulta: 2 de marzo de 2023).

donde se puede observar el peso del G20, ya que los líderes decidieron ampliar rápidamente la membresía a todos los integrantes del grupo (además de España). Su evolución ha sido paulatina a través de los años, pasando de ser un foro a tener una estructura de consejo (el ahora Consejo de Estabilidad Financiera, CEF), con misiones reforzadas, comité consultivo y comités especializados.

Los mandatarios convinieron que la nueva cara del CEF tenía que adquirir cada vez más respaldo político, acordaron en 2011 —durante la Cumbre de Cannes— que este organismo tendría que ser institucionalizado. Una cuestión delicada a los ojos de la comunidad internacional que observaba perpleja como un puñado de líderes políticos decidía sobre posibles implicaciones globales. Esa incomodidad no impidió que al año siguiente, los líderes en la Cumbre de Los Cabos de 2012 respaldaran la carta constitutiva del nuevo Consejo, apoyando su reforzado papel de promotor de estándares internacionales y recomendaciones, y estableciendo un trabajo más estrecho con distintas organizaciones internacionales como el FMI. El Consejo se ha convertido en ese brazo necesario que la nueva fotografía del presente siglo reclama. A título de ejemplo, en 2011 el CEF elaboró —a petición del G20— una lista de las entidades bancarias de gran talla, complejidad e interconexión sistémica, las comúnmente conocidas *too big to fail*, que podrían causar perturbación en el sistema financiero internacional. Esta lista fue especialmente útil, ya que se reconoció que estas entidades requerían una supervisión específica, requisitos particulares y nuevos estándares internacionales.

En esta misma línea regulatoria, el G20 deja ver su peso a través de cambios y ampliación de la membresía del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, conocido comúnmente como Comité de Basilea. Este organismo creado por el G10¹³ es de vital importancia para el funcionamiento del sistema financiero internacional ya que su “función es técnica, basada en la cooperación entre bancos centrales. Sin embargo, pese a no poseer ningún poder jurídico, su poder es implícito”.¹⁴ Se trata de un organismo

¹³ El G10 nació en 1963 y acoge a 11 países miembros del FMI que concedieron fondos adicionales a las cuotas a través de acuerdos generales.

¹⁴ I. Ordóñez Núñez, *op.cit.*, p. 114.

que sin aparente legitimidad, influye directamente en los estados porque analiza y estudia la cantidad de capitales que deben tener los bancos y por ende, las jurisdicciones acatan esas normas.

Al existir gran temor sobre la inadecuada vigilancia de los sistemas bancarios financieros, el G20 tomó las riendas y decidió en sus primeras cumbres (2009-2010) ampliar la membresía a todos los miembros del grupo y pidió la elaboración de nuevas normas internacionales, con una supervisión tanto en el ámbito microprudencial (supervisión individual) como en el macroprudencial (el conjunto del sistema bancario). El Comité de Basilea se convirtió en esa instancia que definía las reglas internacionales de índole bancaria por mera voluntad de los líderes, creando un marco de acción mucho más amplio tanto por sus integrantes como por su propia evolución normativa, exponiendo la necesidad de mayor requisito de cantidad y calidad de capital, colchones de capital anticíclicos, etc. Medidas que modernizaban al organismo y sobre todo que marcaba una coherencia con las demandas a nivel global. A estas medidas se les bautizó como Basilea III, una tendencia que marca *per se* un antes y después en la vida del Comité.

Otro de los organismos donde se observa la gran influencia política del G20 es en el FMI. Por primera vez en la historia, mandatarios de países desarrollados y emergentes reflexionaban sobre las nuevas tareas que debía adquirir la institución, cómo adaptarla mejor a las nuevas necesidades, qué instrumentos debía potenciar y cuántos recursos debían ser inyectados. El FMI fue incapaz de vaticinar el colapso financiero que se avecinaba, por lo que resultaba evidente que era una institución que necesitaba también ser modernizada y estar mejor adaptada a la dinámica global.

El FMI fue una de las primeras organizaciones que ocupó un punto central en la agenda. Las tres cumbres celebradas a lo largo del 2009 y 2010, fueron esenciales para su revitalización, concretamente se acordaría “un masivo incremento de recursos a la institución, se revitalizaron los DEG [derechos especiales de giro] y se convino una reforma de cuotas donde se concertaría una transferencia de más de 6% de voz y voto hacia los emergentes”.¹⁵ Estos acuerdos fueron la nueva imagen de la institución donde

¹⁵ *Ibid.*, p. 116.

se puede claramente observar la influencia del G20, porque una capitalización masiva y urgente fue histórica (USD 850 000 millones), no sólo por el volumen, sino también por su asignación. Los emergentes se convertían en grandes acreedores de unos recursos que serían destinados a muchos de los países desarrollados. Este nuevo paisaje obligaba a conceder cambios cualitativos tanto en su funcionamiento como en la gobernanza interna de la institución.

El FMI se financia a través de las aportaciones de sus miembros, aportaciones que se traducen en cuotas, las cuales a su vez determinan su peso en el organismo a través de la ponderación de votos. La transferencia de voz y voto de los desarrollados hacia los emergentes encontró algunas dificultades por parte de Estados Unidos, cuyo Congreso se negaba a aceptar esta reforma ya que es el mayor accionista (15%), y por ende, cuenta con el mayor número de votos y poder de veto. Finalmente, tras años de estancamiento, en 2016 pudo hacerse efectiva esa reforma, beneficiándose los BRIC,¹⁶ y recomponiéndose así la nueva cara accionarial del grupo donde 17 miembros del G20 se sitúan entre los primeros veinte lugares. Esto tuvo consecuencias también en la composición del directorio ejecutivo, ya que los 24 miembros serán electos, abandonando la práctica habitual de fijar cinco directores correspondientes a los cinco primeros accionistas.

Estos foros y organismos han experimentado de manera directa la llegada del G20 a la escena internacional. Hoy, lejos de desfallecer, éste pervive mostrando un innegable peso y reconocimiento internacional. Pese a seguir en esa aparente informalidad (desprovisto de carta fundacional), es un actor de relevancia creciente debido al abrumador peso económico, político, demográfico y comercial que reúne. En la actualidad, organismos como la ONU, la OCDE, la Unión Europea y otras realizan peticiones al G20, reconociendo explícitamente su lugar entre la comunidad internacional.

¹⁶ Con la nueva reforma de cuotas, los BRIC experimentan cambios, Brasil pasará del decimocuarto al décimo lugar, Rusia del décimo al noveno, India del undécimo al octavo y China del sexto, pasará a convertirse en el tercer accionista del grupo.