

El G20 y el fortalecimiento de la alianza mundial para el desarrollo sostenible (ODS 17)

The G20 and the Strengthening of the Global Partnership for Sustainable Development (SDG 17)

Boris Graizbord

Profesor-investigador, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales
El Colegio de México
graizbord@colmex.mx

■

Resumen

En este artículo, partiendo de la noción de desarrollo sustentable, el autor describe la evolución de los ámbitos de intervención del G20, entre ellos, la sustentabilidad, el medio ambiente, el crecimiento económico y la cooperación y las finanzas internacionales, además del cambio climático y los objetivos de desarrollo sostenible. También describe el papel del G20 en el mundo y la relación tan estrecha entre las agendas internacionales y las nacionales, haciendo énfasis en la interacción entre ambas agendas en el caso de México.

■

Abstract

In this article, the author takes sustainable development as the starting point of his analysis of how the scope of the G20 has evolved to include sustainability, the environment, economic growth, international cooperation and finances, climate change and the Sustainable Development Goals, among other issues. He then describes the role of the G20 in the world and how international and national agendas are closely tied in with one another, underscoring the interaction between these in the case of Mexico.

■

Palabras clave

G20, desarrollo sustentable, medio ambiente, ODS, México, cambio climático

■

Keywords

G20, sustainable development, environment, SDG, Mexico, climate change

El G20 y el fortalecimiento de la alianza mundial para el desarrollo sostenible (ODS 17)

Boris Graizbord¹

El concepto de *sustentabilidad* es polisémico.² Refleja una forma de entender las relaciones de la humanidad con la naturaleza y una preocupación por las generaciones futuras. Implica un cambio de la visión dominante que separaba el ambiente de los asuntos socioeconómicos y que sostenía que los problemas ambientales eran en su mayoría locales. Es el resultado de una creciente conciencia de la transversalidad de los problemas ambientales, la relación ambiente-pobreza³ y la preocupación por un futuro más sano para la humanidad.⁴ Si bien la International Union for the Conservation of Nature (IUCN) utilizó lo por primera vez en 1980, ese concepto adquirió importancia en 1987 con la publicación del Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo “Nuestro futuro común” (conocido como Informe Brundtland). En este informe se ofrece

¹ Agradezco la colaboración de Norma Munguía, Amira Solano, Beatriz Acuña y Omar López.

² Giles Atkinson, “Sustainable Development and Policy”, en Dieter Helm (ed.), *Environmental Policy. Objectives, Instruments, and Implementation*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 29-47.

³ Boris Graizbord, “Objetivos del milenio, pobreza y medio ambiente”, en José Luis Lezama y B. Graizbord (coords.), *Medio ambiente*, México, El Colegio de México (Los grandes problemas de México, t. IV), 2010, pp. 295-336.

⁴ Bill Hopwood, Mary Mellor y Geoff O’Brien, “Sustainable Development: Mapping Different Approaches”, en *Sustainable Development*, vol. 13, núm. 1, febrero de 2005, p. 39.

la definición más aceptada de *desarrollo sustentable*: “El desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades”.⁵

Víctor L. Urquidi agregó el principio de *equidad* a la noción de desarrollo sustentable.⁶ Desde esta perspectiva, el desarrollo sustentable no es visto como un proceso fijo, sino como uno de cambio, en el que cada nación logra su propio potencial de desarrollo y, al mismo tiempo, construye, alcanza y mantiene la calidad de los recursos sobre los que basa su desarrollo. Esta ambiciosa meta requiere, más bien *exige*, diferentes formas de explotación de los recursos, patrones de inversión procesos de la toma de decisiones, desarrollo tecnológico y cambios institucionales. Se trata esencialmente de una forma de desarrollo que crea democracia junto con crecimiento y equidad.

Este artículo parte del concepto de desarrollo sustentable, en aspectos económicos, sociales y medioambientales, para describir de manera somera la evolución de los ámbitos de intervención del G20 en temas como el medio ambiente, crecimiento económico, cambio climático, entre otros, con un tratamiento especialmente orientado al desarrollo institucional del Grupo, pero también de sus miembros —en particular México—, uno necesariamente debe corresponder al otro.

El tema de la sustentabilidad

La preocupación en el ámbito internacional por un desarrollo sustentable (o *sostenible*, como se le denomina en los documentos de las agencias de la ONU) no es nueva. En 1971, el secretario de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano solicitó un informe acerca del “estado del planeta”. El informe *Una sola Tierra* se presentó en Estocolmo en 1972. Veinte años después, en 1992, se llevó a cabo en Río de Janeiro

⁵ Asamblea General de la ONU, Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo “Nuestro futuro común”, A/42/427, 4 de agosto de 1987, p. 59.

⁶ Víctor L. Urquidi, “El desarrollo sustentable: un concepto multidisciplinario en un mundo complejo y cambiante”, en *Desarrollo sustentable y cambio global*, México, El Colegio de México (Obras Escogidas de Víctor L. Urquidi), 2007, pp. 93-102.

la Cumbre para la Tierra, a la que asistieron representantes de casi todos los países del mundo.⁷ Como resultado, se propuso medir el progreso hacia el desarrollo sustentable, tomando en cuenta aspectos económicos, sociales y ambientales. Estas tres dimensiones constituyen los llamados pilares del desarrollo sustentable. Sin embargo, su análisis se ha enfocado de manera sectorizada con poca atención a sus múltiples vínculos e interdependencias, no siempre positivos. De esta cumbre se desprendió el documento rector denominado Agenda 21, con recomendaciones para su implementación.⁸ En 2002, se celebró una reunión en Johannesburgo llamada Río+10, que intentó evaluar lo que se había alcanzado a partir de lo establecido en Agenda 21.⁹

En ese lapso se organizaron reuniones internacionales sobre género, población, hábitat, entre otros, y se concretaron diversos acuerdos ambientales globales.¹⁰ En la década de 1980, la investigación científica evidenció que los problemas eran más graves de que lo que se había pensado en la Cumbre de Estocolmo en 1972. Se entendió, en la esfera global, que había que negociar una nueva generación de acuerdos internacionales relacionados

⁷ Andrew J. Jordan y Heather Voisey, “The ‘Rio Process’: The Politics and Substantive Outcomes of ‘Earth Summit II’ The ‘Rio Process’: The Politics and Substantive Outcomes of ‘Earth Summit II’: Institutions for Global Environmental Change”, en *Global Environmental Change-Human and Policy Dimensions*, vol. 8, núm. 3, abril de 1998, pp. 93-97.

⁸ Las bases conceptuales de la Agenda 21 surgen de la resolución 44/228 de la Asamblea General de la ONU. Como resultado de las negociaciones de 172 naciones en la Cumbre para la Tierra de Río de Janeiro, en junio de 1992, se acordó la elaboración de la Agenda 21 con un plan de acción mundial para promover el desarrollo sustentable contenido en la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, entre otros. Los temas incluidos se dividen en 40 extensos capítulos integrados en cuatro grandes secciones: I. Dimensiones sociales y económicas; II. Conservación y gestión de los recursos; III. Fortalecimiento del papel de los grupos sociales y IV. Medios para la puesta en práctica. Véanse Programa para el Medio Ambiente de la ONU (PNUMA), “Agenda 21”, en <http://www.rolac.unep.mx/agenda21/esp/ag21inde.htm> (fecha de consulta: 27 de febrero de 2023); ONU, “Cumbre para la Tierra +5”, en <http://www.un.org/spanish/conferences/cumbre&5.htm> (fecha de consulta: 27 de febrero de 2023).

⁹ Para una reflexión sobre la Agenda 21 véase Gary C. Bryner, “Agenda 21: Myth or reality?”, en Norman J. Vig y Regina S. Axelrod (eds.), *The Global Environmental: Institutions, Law and Policy*, 1a. ed., Washington, D. C., Congressional Quarterly Press, 1999, pp. 157-189.

¹⁰ Olga Ojeda, “La cooperación ambiental internacional en la era de la globalización”, en Ricardo Valero (comp.), *Globalidad, una nueva mirada alternativa*, México, Miguel Ángel Porrúa/Centro Latinoamericano de la Globalidad, 1999, pp. 97-150.

con la diversidad biológica, el cambio climático, la lucha contra la desertificación y la sequía, y el control de los contaminantes químicos. Pero, a pesar de estas iniciativas, durante las tres últimas décadas del siglo xx el impacto sobre los ecosistemas terrestres adquirió una escala sin precedente.¹¹ Como lo señalaban los autores de *Environmental and Human Wellbeing*,¹² los bosques habían desaparecido a ritmo vertiginoso, los gases de efecto invernadero (GEI) se acumulaban en la atmósfera, la contaminación del aire y del agua crecía, las especies vegetales y animales se extinguían, y aumentaban las enfermedades de origen animal transmitidas por vectores. La degradación de los suelos había intensificado la pobreza, el hambre y provocado el abandono del campo en favor de las ciudades. Todo ello continuaba en el primer lustro del presente siglo¹³ y cabe pensar que aún hoy persiste, como lo atestiguan los informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), entre otros, puesto que se agrava la relación recíproca entre el deterioro de los ecosistemas y el calentamiento global.¹⁴

Medio ambiente, crecimiento económico y desarrollo sustentable

En la actualidad se reconoce que la escala que ha alcanzado la actividad económica puede tener un impacto irreversible en el ecosistema global con resultados desastrosos en la capacidad del globo terráqueo para sos-

¹¹ Peter M. Vitousek, Harold A. Mooney, Jane Lubchenco y Jerry M. Melillo, "Human Domination of Earth's Ecosystems", en *Science*, vol. 277, núm. 5325, 25 de julio de 1997, pp. 494-499.

¹² Don Melnick, Jeffrey McNeely y Yolanda Kakabadse Navarro (coords.), *Environmental and Human Wellbeing. A Practical Strategy*, Londres, Earthscan/U.N. Millenium Project Task Force on Environmental Sustainability, 2005.

¹³ *Ibid.*, pp. 46-48.

¹⁴ De acuerdo con un grupo numeroso de científicos, cinco de los límites planetarios operan intensamente en escalas regionales y su transgresión afecta el sistema terrestre en la escala global y, diríamos, recíprocamente, en la local: la biodiversidad, los flujos biogeoquímicos, los cambios en el uso del suelo, el uso del agua y las emisiones de GEI en general. Will Steffen *et al.*, "Planetary Boundaries: Guiding Human Development on a Changing Planet", en *Science*, vol. 347, núm. 6223, 13 de febrero de 2015, pp. 736-747.

tener la vida humana. Se reconoce, también, que la complejidad del ecosistema terrestre ofrece dificultades para que las interrelaciones entre sus componentes puedan ser tratadas individualmente o sólo en ámbitos locales (frente al *global commons*) y que las desigualdades y diferencias entre países imponen barreras en las negociaciones y presiones para enfrentar los problemas ambientales que afectan a ricos y pobres (como distinguió el Protocolo de Kyoto).

Existen, al momento, dos enfoques opuestos para enfrentar estas tendencias y condiciones. El asumido por los autores de *Los límites del crecimiento*¹⁵ reconoce que no se debe rebasar cierto umbral en la explotación de los recursos, mientras que en el Informe Brundtland, al plantear que es posible crecer respetando algunos principios, señala que es posible una sostenibilidad que podríamos tipificar de “blanda” (*soft*).¹⁶ Aceptar esta diferencia tiene fuertes implicaciones para las estrategias de política. En el primer caso se trata de un condicionante ético no heredar un capital natural disminuido o menor al que dispone la actual generación, mientras que la visión del Informe Brundtland admite la posibilidad de mantener el capital total, sumando capital natural, físico y humano. Se abre así la posibilidad de sustitución que una visión de sustentabilidad “dura” (*hard*) no acepta, pues sostiene que hay partes del capital natural insustituibles.¹⁷ La perspectiva del Informe Brundtland permite una salida: identificar el “capital natural crítico” y respetar mínimas reglas.¹⁸ Operativamente esto

¹⁵ Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jørgen Randers y William W. Behrens III, *Los límites del crecimiento. Informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.

¹⁶ Eric Neumayer, *Weak versus Strong Sustainability. Exploring the Limits of Two Opposing Paradigms*, 2a. ed., Cheltenham, Edward Elgar, 2003.

¹⁷ La atmósfera y la biodiversidad se reconocen como absolutamente insustituibles.

¹⁸ Richard C. Bishop sugiere las siguientes reglas: los recursos naturales sólo deben explotarse a la tasa o menos de su capacidad de renovación; los residuos deberían generarse a una tasa igual o menor de la capacidad de asimilación que el ambiente pueda absorber; los recursos no renovables no deberían explotarse más allá de la tasa a la que el *stock* de esos recursos y utilización pueda substituirse por recursos renovables o mejorarse tecnológicamente y reciclarse, y las funciones ecológicas y la provisión de instalaciones y espacios vitales deben protegerse y mantener la capacidad de carga del ambiente. R. C. Bishop, “Economic Efficiency, Sustainability and Biodiversity”, en *Ambio*, vol. 22, núm. 2-3, mayo de 1993, pp. 69-73.

exige responder algunas preguntas: “¿a qué escala se deben aplicar estas reglas?; ¿pueden aplicarse a escala local?; ¿un determinado bosque puede explotarse como recurso maderable y ser reemplazado en otra parte?, ¿el crecimiento urbano sobre suelo agrícola es aceptable?”.¹⁹ Políticamente, como insistieron los autores de *Los límites del crecimiento*, se debe considerar que “cualquier intento deliberado de alcanzar un estado de equilibrio racional y duradero a través de la planificación, más que a través del azar o la catástrofe, debe hallar su fundamento último en un cambio básico de valores y objetivos a nivel individual, nacional y mundial”.²⁰

Este señalamiento ha permeado el discurso en el plano internacional. No debe, sin embargo, omitirse un importante cambio, los autores de *Más allá de los límites de crecimiento*²¹ señalaban un aspecto fundamental: no se trata únicamente de los límites que impone la existencia y el uso de recursos, ya que la Tierra es tanto fuente (*source*) como sumidero (*sink*) que absorbe los residuos que se generan al producir y consumir productos. De tal manera que los límites físicos del crecimiento surgen tanto por agotar las fuentes como por la inhabilidad del ecosistema para absorber residuos de la actividad humana.

Revertir ambos procesos constituye, sin duda, una tarea por cumplir para los Estados que han participado en las conferencias de las partes (COP) de la Convención de las Naciones Unidas para el Cambio Climático desde la primera de 1995 en Berlín, pasando por la de París en 2015, hasta la última celebrada en Sharm el-Sheikh en noviembre de 2022.²²

¹⁹ Ian Hodge, *Environmental Economics. Individual Incentives and Public Choices*, Londres, Red Globe Press, 1995, p. 55. (La traducción es del autor de este artículo.)

²⁰ D. H. Meadows, D. L. Meadows, J. Randers y W. W. Behrens III, *op. cit.*, p. 244.

²¹ D. H. Meadows, D. L. Meadows y J. Randers, *Más allá de los límites del crecimiento*, Madrid, El País/Aguilar, 1993.

²² La COP es el órgano supremo de toma de decisiones de la Convención de las Naciones Unidas para el Cambio Climático. (CMNUCC). Todos los Estados que son partes en la Convención están representados en la COP, en la que examinan la aplicación de la Convención y de cualquier otro instrumento jurídico que la COP adopte, y toman las decisiones necesarias para promover la aplicación efectiva de la Convención, incluidos los arreglos institucionales y administrativos. CMNUCC, “Conferencia de las Partes (COP)”, en <https://unfccc.int/es/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop> (fecha de consulta: 27 de febrero de 2023).

Cooperación y finanzas internacionales en el contexto del cambio climático

Hoy, el asunto que más perturba la humanidad y constituye el incentivo de la acción urgente en el plano global de todos los organismos intergubernamentales, de grupos multilaterales, así como de los gobiernos nacionales es, sin duda, el cambio climático. El IPCC señala la necesidad urgente de un mayor involucramiento de los principales actores responsables de las emisiones para ajustarse a un cambiante escenario internacional.²³

El *Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* de 2022,²⁴ sobre la mitigación del cambio climático, deja más claro que nunca que se debe atender el fenómeno pues el tiempo disponible se agota rápidamente. A la pregunta actual: ¿todavía queda tiempo para la acción climática?, los autores de *Los límites del crecimiento* hace ya tres décadas tuvieron algo que decir:

Una sociedad sostenible es aún técnica y económicamente posible. Podría ser mucho más deseable que una sociedad que intenta resolver sus problemas por la constante expansión. La transición hacia una sociedad sostenible requiere un cuidadoso equilibrio entre objetivos a largo y corto plazo, y un énfasis mayor en la suficiencia, equidad y calidad de vida, que en la cantidad de la producción. Exige más que la productividad y más que la tecnología; requiere también madurez, compasión y sabiduría.²⁵

²³ Working Group III Contribution to the IPCC Sixth Assessment Report (AR6), *Summary for Policymakers*, Ginebra, Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), octubre de 2021, en https://report.ipcc.ch/ar6wg3/pdf/IPCC_AR6_WGIII_SummaryForPolicymakers.pdf (fecha de consulta: 27 de febrero de 2023). (El reporte cubre la literatura aceptada para publicación hasta el 11 de octubre de 2021).

²⁴ Priyadarshi R. Shukla, Jim Skea y Andy Reisinger (eds.), *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change: Working Group III Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Ginebra, IPCC, 2022, en <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/> (fecha de consulta: 27 de febrero de 2023).

²⁵ D. H. Meadows, D. L. Meadows y J. Randers, *op. cit.*, p. 23.

En el contexto actual, este optimismo no parece concordar con la percepción de la comunidad internacional que expresa dudas preocupantes.²⁶

No es para menos. Las emisiones mundiales siguen aumentando y las trayectorias que se proponen en las contribuciones nacionalmente determinadas (NDC, por sus siglas en inglés) no son suficientes para mantener la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C y limitarlo a solamente 1.5 °C por encima de los niveles preindustriales. Para lograrlo, las emisiones mundiales de CO₂ deben alcanzar su punto máximo inmediatamente y reducirse a la mitad para 2030, como marcan los informes citados.

Ante este escenario, el IPCC en *Technical Summary* había enfatizado la importancia de la cooperación, el financiamiento y las innovaciones:

La *cooperación internacional* [...] proporciona un apoyo crítico para la mitigación en regiones específicas, sectores e industrias, y tipos particulares de emisiones en los planos sub y transnacionales (*high confidence*). [...] La cooperación internacional deberá fortalecerse en varios aspectos clave para apoyar las acciones de mitigación consistentes en limitar incrementos de temperatura debajo de 2 °C en el contexto del desarrollo sostenible y la equidad (*high confidence*).²⁷ [...] El *financiamiento* para reducir emisiones netas de GEI y mejorar resiliencia a los impactos del clima es un factor crítico para facilitar la transición a cero-carbono. Las desigualdades y los términos y condiciones para acceder a fondos en un contexto de exposición a los impactos del cambio climático, resultan en un empeoramiento de las posibilidades de una transición global justa (*high confidence*).²⁸ [...]

²⁶ De acuerdo con el sondeo de percepciones del World Economic Forum (WEC), cinco de los diez principales riesgos son ambientales: que fracase la acción climática; que se llegue a niveles extremos del clima; que se pierda la biodiversidad; que siga el deterioro ambiental; y que se llegue a una crisis de recursos. WEC, *The Global Risks Report 2022*, Ginebra, WEC, 2022, en <https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2022> (fecha de consulta: 27 de febrero de 2023).

²⁷ Working Group III Contribution to the IPCC Sixth Assessment Report (AR6), *Technical Summary*, Ginebra, IPCC, noviembre de 2021, p. 120. (La traducción es del autor de este artículo.)

²⁸ *Ibid.*, p. 122.

Acorde con los enfoques de los *sistemas de innovación*, el compartir conocimiento y experiencias entre países desarrollados y en desarrollo puede contribuir a enfrentar el cambio climático global y los ODS. La efectividad de tales arreglos de cooperación depende de la forma en que se desarrollen e implementen (*high confidence*).²⁹

Estos tres principios los encontramos en los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).³⁰ En 2015, en la ONU se aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, una oportunidad para que los países y sus sociedades emprendieran un nuevo camino con el que se mejorara la vida de todos, “sin dejar a nadie atrás”. La Agenda 2030 contiene 17 ODS,³¹ que incluyen desde “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo” (ODS 1) hasta “revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible” (ODS 17). En éste se asevera que “los ODS sólo se pueden conseguir con asociaciones mundiales sólidas y cooperación. Para que un programa de desarrollo se cumpla satisfactoriamente, es necesario establecer asociaciones inclusivas (a nivel mundial, regional, nacional y local) sobre principios y valores, así como sobre una visión y unos objetivos compartidos que se centren primero en las personas y el planeta”.³²

Sin embargo, habría que precisar algunas de sus metas. Por ejemplo, en la 17.1 “Fortalecer la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo”, no se identifican entidades cuyos propósitos rebasen una visión sectorizada y/o establezcan explícitamente como su función la asistencia oficial para el desarrollo. En cambio, otras señalan posibles acciones diversas que cubran ámbitos de cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular a fin de respaldar los planes nacionales

²⁹ *Ibid.*, p. 129.

³⁰ ONU, “La Agenda para el Desarrollo Sostenible”, en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/> (fecha de consulta: 27 de febrero de 2023).

³¹ ONU, “Objetivos de Desarrollo Sostenible”, en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> (fecha de consulta: 27 de febrero de 2023).

³² ONU, “Objetivo 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”, en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/> (fecha de consulta: 27 de febrero de 2023).

de implementación de todos los ODS. Definir quiénes, cómo, cuánto, ¿son tarea de los gobiernos nacionales y de organismos multilaterales como el G20?

El papel del G20 en el mundo

La adopción de medidas de política representa una tarea pendiente en la estrategia global frente al cambio climático y, en general, en el cumplimiento de los ODS. De ahí la importancia del G20, en el escenario global, no sólo por el peso económico, demográfico y ambiental de sus miembros, sino por el papel que juega en el cumplimiento de las metas del ODS 17.³³

En el marco de la cooperación internacional, el G20 actúa en áreas clave de la agenda económica y financiera internacional. Se estableció en 1999, con las principales economías avanzadas y emergentes del mundo. Está integrado por 19 países miembros³⁴ y la Unión Europea que, en conjunto, representan cerca de 90% del PIB mundial, 80% del comercio global y dos tercios de la población total. Asimismo, estos países son responsables de cerca de 75% de las emisiones globales de GEI, incluyendo cambios en el uso del suelo y pérdida de bosques.³⁵

El antecedente del G20 se encuentra en las reuniones que desde 1975 empezaron a realizar anualmente las principales economías del mundo, primero como G6 y el año siguiente, al sumarse Canadá, bajo el nombre de G7.³⁶ Se trataba originalmente de un foro de ministros de finanzas y gobernadores de los bancos centrales para discutir temas económicos

³³ Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), “México y el Grupo de los Veinte (G20)”, 1 de junio de 2015, en <https://www.gob.mx/sre/fr/acciones-y-programas/mexico-y-el-grupo-de-los-veinte-g20> (fecha de consulta: 27 de febrero de 2023).

³⁴ En el orden alfabético: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, República de Corea, Rusia, Sudáfrica y Türkiye.

³⁵ FAO, “Land Use”, en FAOSTAT, en <https://www.fao.org/faostat/en/#data/RL> (fecha de consulta: 27 de junio de 2022); Jos Olivier y Jeroen Peters, *Trends in Global CO₂ and Total Greenhouse Gas Emissions: Report 2019*, La Haya, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, 2020, p. 25.

³⁶ Los países originales fueron Francia, Italia, Alemania, Reino Unido, Estados Unidos, Japón y Canadá.

y financieros mundiales, llegar a acuerdos y encontrar solución a problemas de esa índole. En la década de 1990 una amenaza de crisis hizo que el G7 reconociera la necesidad de incorporar a las economías emergentes que no estaban representadas.³⁷ Se crea así el G20, que se reúne por primera vez en Alemania con el objetivo de vigilar el estado del sistema económico internacional y mantener la coordinación financiera y comercial de las 19 potencias y la Unión Europea.

La caída del sistema financiero de Estados Unidos en 2008, con efectos severos en el sistema económico internacional, conocida como la Gran Recesión, cambió el carácter del foro. La gravedad de la crisis obligó a convocar a los jefes de Estado y Gobierno, con lo cual el G20 pasó de ser un foro de ministros de finanzas y economía a una cumbre anual de mandatarios. La estrategia dio resultado, pues mediante políticas fiscales y monetarias, los 20 lograron revertir el ciclo recesivo internacional.³⁸

Las reuniones del G20, a diferencia del G7, congregan a países caracterizados por su heterogeneidad. Las diferencias y la competencia económica entre los países participantes hacen de las reuniones una empresa común, a la vez que una arena de confrontación, donde la lucha por el poder para influir en las decisiones está siempre presente. Para muchos participantes, las reuniones privadas o informales que se hacen en los foros se han vuelto una plataforma y oportunidad invaluable para discutir, cara a cara, las cuestiones más importantes que ellos y sus países enfrentan.³⁹

³⁷ Se reconoció que un grupo más amplio representaría mejor las economías de mercado emergentes que estaban en el centro de las crisis de 1997 y 1998. Stephen Kirchner, “The G20 and Global Governance”, en *Cato Journal*, vol. 36, núm. 3, 2016, p. 487. Pero también, “muchos países emergentes parecen haber tomado la decisión de ingresar y mostrar su presencia en el mayor número de espacios de política internacional”. Günther Maihold y Zirahuén Villamar, “El G20 y los países emergentes”, en *Foro Internacional*, núm. 223, enero-marzo de 2016, p. 166.

³⁸ Centro de Investigación Internacional (CII), *Orden, contención y cambio. El Grupo de los Veinte*, México, CII-Instituto Matías Romero-SRE, noviembre de 2019, pp. 3-4.

³⁹ El G20 se organiza en torno a dos vertientes: la de finanzas y la de *sherpas*. La vertiente de finanzas es encabezada por los ministros de Finanzas y los gobernadores de los bancos centrales de los países miembros. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como el Banco de México, son las instituciones responsables de la participación de México en este campo. Los *sherpas* son los representantes de los líderes en la conducción de los trabajos preparatorios de las reuniones cumbre. Durante el proceso, los *sherpas* identifican los posibles acuerdos

Ya desde la crisis financiera de 2008-2009 la agenda del G20 se había abierto a otros temas.⁴⁰ En la Cumbre de Hamburgo (2017), en línea con el Acuerdo de París,⁴¹ las acciones del Grupo se enfocaron a las NDC. De tal manera que se conviene en incrementar la cooperación entre sus miembros para facilitar la transmisión de conocimientos mutuos, compartir experiencias y capacitación. Los países que proveen asistencia fortalecerán sus esfuerzos para apoyar a sus socios en la implementación de las NDC. Las acciones incluyen una serie de aspectos sobre energía y acciones para influir en los organismos intergubernamentales y en los bancos multilaterales de desarrollo con el fin de canalizar fondos de asistencia para apoyar el cumplimiento de las metas incluidas en los ODS. En esa misma reunión, también se lanza el plan de acción del G20 sobre la contaminación marina de residuos plásticos.

En la Reunión Ministerial sobre Transición Energética y Medio Ambiente para el Crecimiento Sostenible en Karuizawa en junio de 2019, se definió el marco de implementación, y ese mismo mes, lo suscribieron los líderes del G20 en la Cumbre en Osaka bajo la presidencia de Japón. Ahí, los *sherpas* privilegiaron, entre otros, los temas de sustentabilidad climática, desarrollo, empleo, energía, salud, economía digital, comercio e inversiones. Estos enfoques y estructura de los grupos de trabajo, desde luego, pueden cambiar de una presidencia a otra.⁴²

y resultados en los temas no financieros de la agenda del Grupo, como empleo, comercio, energía y desarrollo. En el caso de México, el canal de *sherpas* es responsabilidad de la SRE. El *sherpa* de México ante el G20 es el subsecretario de Relaciones Exteriores.

⁴⁰ S. Kirchner, *op. cit.*, p. 488.

⁴¹ El Acuerdo de París (firmado en 2016) tiene como objetivo evitar que el incremento de la temperatura media global del planeta supere los 2 °C respecto a los niveles preindustriales y busca, además, promover esfuerzos adicionales que hagan posible que el calentamiento global no supere los 1.5 °C.

⁴² Steffen Bauer, Axel Berger y Gabriela Iacobuta, "Figure 1. G20 working structure during the Japanese Presidency in 2019", en *With or Without You: How the G20 Could Advance Global Action Towards Climate-Friendly Sustainable Development*, Bonn, German Institute of Development and Sustainability (IDOS) (Briefing Paper, 10/2019), 2019, p. [3]. Esto se reitera en Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *G20 Contribution to the 2030 Agenda: Progress and Way Forward*, París, OECD Publishing, 2019, p. 7, en <https://doi.org/10.1787/db84dfca-en> (fecha de consulta: 27 de febrero de 2023).

Por su parte, en la reunión de 2020, presidida por Arabia Saudita, se promovió el concepto *de economía circular*,⁴³ retomando las recomendaciones del IPCC para evitar consecuencias de rebasar un aumento de 1.5 °C. Al año siguiente, con la presidencia italiana del G20 y su copresidencia en la COP26 de Glasgow, se impulsó la idea de sumar las discusiones financieras a la agenda climática. Finalmente, en junio de 2022 en Yakarta, se destaca la importancia de la acción colectiva y la colaboración entre los países del G20, como ha sido su propósito principal. Al reconocer que la pandemia ha afectado todos los aspectos de la sociedad y que las brechas entre países han impedido enfrentarla en conjunto, para la Cumbre de Bali de 2022, Indonesia propone enfocarse en tres aspectos: arquitectura de salud global, transición energética sostenible y transformación digital. Para lograrlo, se acuerda que es necesaria una cooperación internacional más representativa.⁴⁴

Relaciones entre las agendas internacional y nacional

Si bien el papel que desempeñan los “países emergentes” ha sido impulsar propuestas para lograr efectos más equilibrados y favorables para ellos, es un hecho que hay diferencias, que algunos países —China e India— gozan de mayor capacidad para imponerse, mientras que otros como México, Argentina, Brasil, Indonesia, Türkiye y Sudáfrica tienen menor margen de maniobra para que se tomen en cuenta sus iniciativas de ajustes. Con todo y todo, la presencia de los países emergentes ha sido importante por diversas razones; se ha conseguido introducir temas sobresalientes y logrados

⁴³ “La *economía circular* trata de 1) reducir de manera inteligente el uso de recursos proporcionando los mismos bienes y servicios; 2) reusar tanto como sea posible y 3) reciclar los materiales elementales de los productos que no permiten su reúso. A través de la circularidad de reducir, reusar y reciclar, se puede sostener y mejorar la actividad económica y la calidad de vida manteniendo el uso de materias primas y los residuos a un mínimo.” King Abdullah Petroleum Studies and Research Center (KAPSARC), *CCE Guide Overview: A guide to the Circular Carbon Economy (CCE)*, KAPSARC (Circular Carbon Economy, 00), 2020, p. 7. (La traducción es del autor de este artículo.)

⁴⁴ El lema de la presidencia de Indonesia de la Cumbre de Bali de 2022 es congruente con los tiempos: “Recover Together, Recover Stronger/Recuperarse juntos y recuperarse con fuerza”.

que otros países se adhieran a sus propuestas. Por ejemplo, México, junto con Australia, Francia y Canadá, ha promovido acuerdos sobre cambio climático, migración, desarrollo sostenible e igualdad de género. Además, hay un incremento de asuntos específicos de importancia para actores no gubernamentales que proyectan sus intereses en los tomadores de decisiones.⁴⁵

Para México, el crecimiento económico, el libre comercio, la seguridad alimentaria, el desarrollo sostenible, la eficiencia energética, el combate a la corrupción y la mitigación del cambio climático son asuntos de interés nacional y las reuniones del G20 significan una oportunidad para encontrar soluciones que se comparten en el plano internacional.⁴⁶ Al respecto, se ha probado que el paso a políticas de cambio climático en determinados países se ve reforzado por la difusión de políticas internacionales, ya que los países tienden a copiar las adoptadas en otras partes.⁴⁷ Entonces, se hace patente la reciprocidad entre la agenda global y las agendas nacionales.

Estudios recientes insisten en que la adopción de políticas de cambio climático ayuda a reducir las emisiones,⁴⁸ aunque se ha visto que las políticas no siempre conducen a reducciones significativas.⁴⁹ Sin duda, el potencial implícito para mejorar la política ambiental en general y la de

⁴⁵ Thomas G. Weiss y Rorden Wilkinson destacan el papel que desempeñan los actores no gubernamentales como “intermediarios ocultos” en la gobernanza global (y en el plano nacional). T. G. Weiss y R. Wilkinson, “Actores del ‘sector medio desconocido’. La Gobernanza Global entre Bastidores”, en *Foro Internacional*, núm. 249, julio-septiembre de 2022, pp. 469-509. Para Donald F. Kettl “la gobernanza es una forma de describir los vínculos entre el gobierno y un amplio entorno político, social, administrativo”, mientras que para Robert O. Keohane y Joseph S. Nye Jr., la gobernanza da lugar a “acciones sociales que pueden o no involucrar las gubernamentales”. D. Kettl, *The Transformation of governance: Public administration for twenty-first century America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2002, p. 119. (La traducción es del autor de este artículo.)

⁴⁶ SRE, *op. cit.*

⁴⁷ Samuel Fankhauser, Caterina Gennaioli y Murray Collins, “Do International Factors Influence the Passage of Climate Change Legislation?”, en *Climate Policy*, vol. 16, núm. 3, 2016, pp. 318-331 citado en Leonardo Nascimento *et al.*, “Twenty Years of Climate Policy: G20 Coverage and Gaps”, en *Climate Policy*, vol. 22, núm. 2, 2022, pp. 159.

⁴⁸ Shaikh M. S. U. Eskander y Sam Fankhauser, “Reduction in Greenhouse Gas Emissions from National Climate Legislation”, en *Nature Climate Change*, vol. 10, núm. 8, agosto de 2020, pp. 750-756.

⁴⁹ Hugh Compston y Ian Bailey, “Climate Policy Strength Compared: China, the U.S., the E.U., India, Russia, and Japan”, en *Climate Policy*, vol. 16, núm. 2, 2016, pp. 145-164; Jes-

cambio climático en particular es distinto entre países. La investigación de Nascimento *et al.*⁵⁰ mostró que países con estatus de mayor desarrollo como Japón y República de Corea adoptaron múltiples instrumentos de política antes que el resto, y que no era claro el orden jerárquico respecto de las categorías de países según el Protocolo de Kyoto. Así, los del Anexo I, como Rusia y Türkiye, mostraron una adopción tardía, en cambio México y Brasil, que no estaban en el Anexo I, adoptaron medidas inmediatas,⁵¹ y en el caso de nuestro país, las incorporaron antes a su marco normativo, programático e institucional.

La Gráfica 1 muestra una relación positiva entre el cumplimiento de la agenda y la calidad de las instituciones nacionales entre los miembros del G20.

De ahí se desprende que, más que el desempeño económico, lo que permite cumplir con la agenda es la solidez, permanencia y autonomía de las instituciones.

No obstante, en los cambios entre 2008 y 2015, se observa que en las economías angloamericanas,⁵² a pesar de que hubo una reducción de la calidad o fortaleza de sus instituciones económicas, cumplieron ampliamente con los compromisos asumidos. Para Stephen Kirchner, este hecho demuestra “que la cooperación económica y política internacional es un síntoma, no una causa, de las políticas e instituciones nacionales. [Y, si bien estas] contribuyen a avanzar la agenda del G20 [...] no parecen depender del proceso que se da en la cumbre del G20 en una medida deseable”.⁵³

Mi lectura permite pensar que por importante que sea el financiamiento como factor para el cumplimiento de los compromisos, la existencia de instituciones nacionales débiles difícilmente garantizan el uso eficaz de los recursos.

sica F. Green, “Does Carbon Pricing Reduce Emissions? A Review of ex-post Analyses”, en *Environmental Research Letters*, vol. 13, núm. 4, abril de 2021, pp. 1-17.

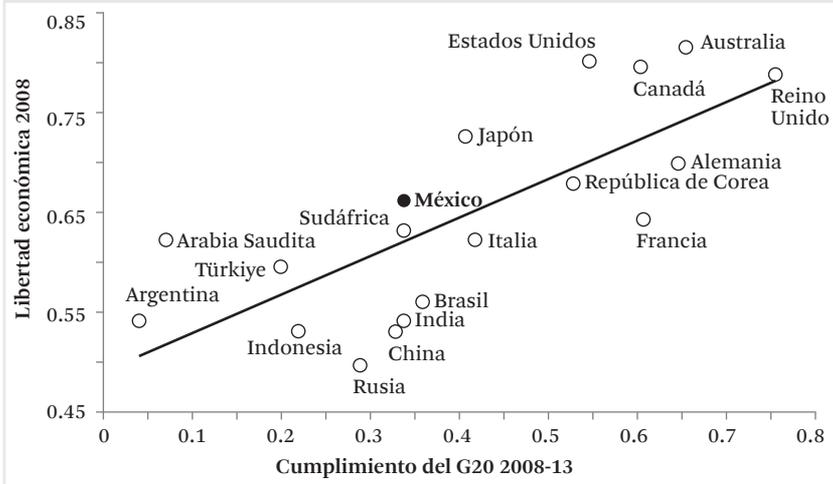
⁵⁰ El objetivo de su investigación fue analizar la adopción de políticas para las emisiones por sector para los países del G20 entre los años 2000 y 2019.

⁵¹ L. Nascimento, *et al.*, *op. cit.*, p. 164.

⁵² *Ibid.*, “Figure 3”, p. 495.

⁵³ *Ibid.*, p. 495. (La traducción es del autor de este artículo.)

Gráfica 1. G20: Relación entre el índice de cumplimiento y el índice de calidad de instituciones económicas de los países miembros durante el quinquenio 2008-2013



Fuente: Heritage Foundation, basada en el índice de libertad económica, citada en S. Kirchner, *op. cit.*, "Figure 2", p. 494.

México sobresale en el contexto de los llamados países emergentes. En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se incluyó la "sustentabilidad ambiental" como uno de los ejes para organizar las acciones del Gobierno federal. Y fue precisamente en la Cumbre de Cancún de 2012, durante su presidencia, que México insistió, en el seno del G20, en dar atención a los temas de "crecimiento sostenible" y seguridad alimentaria. Indudablemente desde el año 2000, el desarrollo del marco normativo ha sido notable (se adoptaron la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en 2004 y la Ley General de Cambio Climático en 2012),⁵⁴ pero su aplicación y cumplimiento continúa siendo tarea pendiente.⁵⁵

⁵⁴ OCDE, *Evaluaciones de la OCDE sobre el desempeño ambiental: México 2013, Análisis de los resultados medioambientales*, París, OECD Publishing, 2013.

⁵⁵ El desarrollo de las fuentes de energía limpias y renovables avanza, aunque estamos lejos de impactar en las metas señaladas en las NDC propuestas por México, pues las emisiones de combustibles fósiles siguen en aumento; la pérdida de cobertura forestal a ritmos de hace décadas se ha reducido, pero la tala ilegal sigue rampante.

Los observadores de los grupos internacionales de cooperación son escépticos en cuanto al efecto deseado en la estabilidad económica global y la importancia de las políticas económicas nacionales en la misma.⁵⁶ En este contexto, me surgen las siguientes preguntas relacionadas con México: ¿cómo incorporar eficazmente las acciones propuestas por el G20 a las estrategias nacionales?, ¿cómo identificar acciones que ofrezcan cobeneficios en múltiples sectores?, ¿cómo lograr que esas estrategias se cumplan y se hagan efectivas en los planos nacional y local?, y ¿cómo incorporar los temas prioritarios de la agenda nacional a las acciones del G20?

La experiencia derivada de los años recientes del G20, desde que se introdujo el tema del cambio climático y desarrollo sustentable, constituye un punto de partida para responderlas. Implica aceptar el papel crucial de los diversos actores: incluidos los “intermediarios ocultos” y los gobiernos subnacionales en el cumplimiento de las NDC, la mejora de los indicadores de los ODS y, no menos, para alcanzar la meta cero carbono al año 2050.

Como apunté arriba, fortalecer las instituciones es una condición que exige la mayor atención; en el caso de nuestro país conlleva la conciencia de que se trata de un compromiso que debe estar por encima de los intereses inmediatos e individuales, y que resulta crucial, en los planos nacional, estatal y municipal. Pero, como aquí se expuso, en el marco del multilateralismo y de la gobernanza global, ampliar las alianzas y consolidar el liderazgo del G20 son los ingredientes vitales para responder a la urgencia de detener el calentamiento global, fortalecer una conciencia nacional y ciudadana, y enfrentar eficazmente y de manera efectiva los objetivos del desarrollo sustentable.

⁵⁶ Joseph P. Daniels, “The Significance of the Economic Summits”, en Wolfgang Hoppens-tedt, Ronald W. Pruessen y Oliver Rathkolb (eds.), *Global Management*, Viena, Lit Verlag, 2005, p. 84, citado en S. Kirchner, *op. cit.*, p. 488.