

El G20, México y la presidencia de Italia en 2021: diplomacia y recuperación internacional

The G20, Mexico and Italy's Presidency in 2021: Diplomacy and International Recovery

Victoria Romero

Embajadora de México en Azerbaiyán
vromero@sre.gob.mx

Diego Domínguez

Jefe de Asuntos Económicos, Comerciales y de Cooperación, Embajada de México en Corea
ddominguezc@sre.gob.mx

Enrique Barrera

Jefe de Departamento para G20 y MUKTA, Subsecretaría de Relaciones Exteriores
sbarrerag@sre.gob.mx

■

Resumen

En este artículo, los autores analizan los trabajos de la presidencia italiana del G20 en 2021. Explican la configuración, la evolución y la dinámica del Grupo hasta el año de 2021 y evalúan las prioridades de Italia y los resultados de la Cumbre de Roma de octubre de ese mismo año. También presentan los objetivos de México y sus resultados en la Declaración de Roma, además de un análisis general sobre los resultados de la presidencia italiana y sus implicaciones para el desempeño general del G20 y la diplomacia multilateral.

■

Abstract

In this article, the authors analyse the work of the Italian G20 presidency in 2021. They explain the configuration, evolution and dynamics of the Group until 2021 and assess Italy's priorities and the outcomes of the Rome Summit in October 2021. They also present Mexico's objectives and outcomes in the Rome Declaration, as well as a general analysis of the results of the Italian presidency and their implications for the overall performance of the G20 and multilateral diplomacy.

■

Palabras clave

México, G20, Cumbre de Roma, Declaración de Roma

■

Keywords

Mexico, G20, Rome Summit, Rome Declaration

El G20, México y la presidencia de Italia en 2021: diplomacia y recuperación internacional

*Victoria Romero, Diego Domínguez
y Enrique Barrera*

El Grupo de los Veinte (G20) es un foro estratégico que se creó en 1999 entre ministros de Finanzas y se elevó a nivel de jefes de Estado y Gobierno en 2008 para responder a los retos globales del siglo XXI.¹ Desde su origen, ha sido llamado a articular respuestas conjuntas frente a desafíos tan diversos como las crisis financieras, las desigualdades sociales, la pandemia de covid-19, el desarrollo sostenible, el cambio climático, la polarización, las tensiones geopolíticas y los conflictos armados.

Desde su establecimiento, el G20 ha aumentado su influencia sobre la acelerada transformación geopolítica y económica, en la que la diplomacia multilateral se reafirma como uno de los instrumentos principales de la gobernanza global. Su naturaleza como foro informal y flexible le ha permitido actuar de manera ágil frente a las limitaciones institucionales y burocráticas que enfrentan otras organizaciones y foros internacionales.

¹ Los miembros del G20 son Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, República de Corea, Rusia, Sudáfrica, Türkiye y la Unión Europea. España es invitado permanente. La presidencia anual invita a otros países para acompañar el proceso. Italia invitó a Brunéi, Emiratos Árabes Unidos, República Democrática del Congo, Países Bajos, Rwanda, Singapur y Suiza. También participan organizaciones internacionales del Sistema de Naciones Unidas como la FAO, la Unesco, la OMS, la OIT, la OMC y la ONU, e instituciones financieras como el Banco Mundial, el FMI y otras agencias como la OCDE.

Al inicio de la tercera década del siglo XXI, diversos sucesos políticos definieron la agenda del Grupo, como la renuncia del exprimer ministro de Japón, Shinzo Abe, y el resultado de las elecciones presidenciales en Estados Unidos a favor del Partido Demócrata. Asimismo, China y Estados Unidos alcanzaron un acuerdo para poner fin a la guerra comercial; Rusia celebró un referéndum para permitir a su presidente gobernar hasta 2036; la Unión Europea y Reino Unido firmaron instrumentos comerciales después del *brexit* y, en el último año del Gobierno de Donald Trump, iniciaron las negociaciones con los talibanes para poner fin a la ocupación de Afganistán, luego de 18 años de presencia de las tropas estadounidenses en ese país.²

En este escenario, se pensó que la presidencia de Arabia Saudita del G20 en 2020 marcaría una nueva etapa en el fortalecimiento de la economía global y registraría avances significativos en el desarrollo sostenible, especialmente con el regreso de Estados Unidos a la agenda climática, al reintegrarse a los Acuerdos de París. El avance acelerado de la cuarta revolución industrial también suponía que el nivel de la agenda de digitalización elevaría los debates internacionales, tanto en el aspecto de la innovación como en el de la reducción de las brechas sociales.

No obstante, la comunidad internacional debió enfrentar una de las crisis globales más devastadoras y multidimensionales de su historia. La rápida y letal propagación del virus SARS-CoV-2, causante de la covid-19, tuvo consecuencias de gran magnitud en los ámbitos económico, social y, desde luego, de salud global. Esta amenaza sanitaria dejó a millones de enfermos y fallecidos, obligó al cierre de fronteras, se cancelaron los viajes internacionales y se paralizó virtualmente la actividad económica. Los cálculos del Banco Mundial indicaron que la pobreza extrema global aumentó por primera vez en más de 20 años, cerrando en 9.2%; la ONU estimó que, en los países en desarrollo, el porcentaje de personas en esa condición aumentó de 32.5% a 35.7%.³ El G20 se enfrentó, por lo tanto, al gran reto

² Abril Herrera y Enrique Barrera, “Anuario 2020”, en *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales*, núm. 2, 2022, pp. 437-456.

³ Centro Gilberto Bosques, “Retos del multilateralismo más allá de la vacunación, pobreza, inequidad y cambio climático”, 12 de febrero de 2021, p. 2, en <https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/analisisinvestigacion/contexto/prospectiva-multilateral-2021/viewdocument> (fecha de consulta: 4 de septiembre de 2022).

de encontrar soluciones reales, inmediatas y efectivas a los múltiples efectos de esta crisis.

La pandemia de covid-19 exacerbó la fragilidad del sistema multilateral. Un gran número de países instrumentó medidas contrarias al Reglamento Sanitario Internacional como la interferencia innecesaria del tráfico y el comercio internacionales, o el acaparamiento de pruebas y equipos de protección y, posteriormente, de vacunas. Frente a este escenario, los organismos internacionales de membrecía universal, incluidos los especializados como la Organización Mundial de la Salud (OMS), dejaron ver su incapacidad para articular acciones consensuadas o, incluso, para sumar las voluntades políticas necesarias para actuar de manera conjunta.

Arabia Saudita asumió la presidencia del G20 con el tema “Realizing Opportunities of the 21st Century for All”, en un momento en el que la covid-19 no se veía aún como una amenaza global. La declaratoria de la pandemia como una emergencia de salud pública de preocupación internacional el 30 de enero de 2020 por parte de la OMS obligó a la presidencia saudita a replantear sus prioridades e impulsar una respuesta rápida. El 26 de marzo, convocó a la primera cumbre virtual extraordinaria del G20 para encontrar soluciones a la amenaza. Los líderes adoptaron una declaración conjunta en la que reiteraron su compromiso para utilizar todas las medidas necesarias para atender esta crisis global.

Para México fue claro, desde el principio, que la pandemia y sus consecuencias únicamente podrían atenderse efectivamente mediante la colaboración internacional y la acción colectiva. El embajador Julián Ventura, entonces subsecretario de Relaciones Exteriores y *sherpa* de México para el G20, destacó que se trataba de un reto que únicamente podría resolverse mediante el diálogo multilateral, ya que ninguno de los países podría enfrentarlo por sí mismo:

Retos globales exigen respuestas globales [...]. Tenemos que responder con congruencia y orden a la pandemia del covid-19, cuyos impactos humano, social, económico y financiero no tienen paralelo reciente [...]. El G20 asumió compromisos de cumplimiento individual y colectivo. La base es el reconocimiento de que para proteger a las personas, y en especial a los más vulnerables, todos debemos

hacer nuestra parte [...]. El interés nacional es indistinguible del de la comunidad internacional en su conjunto.⁴

La 15.^a Cumbre de Líderes del G20 se llevó a cabo por videoconferencia desde Riad el 21 y 22 de noviembre de 2020. Con un panorama más claro de la pandemia y sus alcances multidimensionales, los miembros asumieron compromisos colectivos en los principales temas. Por ejemplo, acordaron garantizar el acceso equitativo a las vacunas contra la covid-19, a las que consideraron un bien público global. También se comprometieron a apuntalar una recuperación económica inclusiva y sostenible, con medidas como la extensión hasta finales de 2021 de la suspensión del pago sobre el servicio de la deuda a los países menos desarrollados⁵ y la identificación de medidas para apoyar a los países de renta media.⁶

México defendió la acción multilateral para enfrentar la pandemia, con un llamado claro a fortalecer el papel de la ONU y de la OMS, con propuestas como la instrumentación efectiva de mecanismos como Covax para asegurar una inmunización global amplia.⁷ Las prioridades del país se reflejaron en los compromisos asumidos por los líderes en torno a la cobertura universal de salud, el apoyo a los países de renta media, la promoción de equidad

⁴ Julián Ventura, “Cooperación en tiempos de crisis: México en el G20”, *Milenio*, 30 de marzo de 2020, en <https://www.milenio.com/opinion/julian-ventura/columna-julian-ventura/cooperacion-en-tiempos-de-crisis-mexico-en-el-g20> (fecha de consulta: 16 de julio de 2022).

⁵ A. Herrera y E. Barrera, *op. cit.*, p. 454.

⁶ “All-virtual G20 Summit Opens with Saudi Arabia as Host”, en CBS News, 21 de noviembre de 2020, en <https://www.cbsnews.com/news/all-virtual-g20-summit-opens-with-saudi-arabia-as-host/> (fecha de consulta: 24 de julio de 2022).

⁷ El Fondo de Acceso Global para Vacunas (Covax) es uno de los pilares del Acelerador ACT de acceso a las herramientas contra covid-19. Su objetivo es acelerar el desarrollo y la fabricación de vacunas, así como garantizar una distribución justa y equitativa entre los países, especialmente para las poblaciones vulnerables en situaciones humanitarias complejas. En 28 países, Covax es el proveedor principal de vacunas contra covid-19. Hasta noviembre de 2022, este instrumento había suministrado 1830 millones de dosis a 146 países. Aunque con estas acciones se ha logrado proteger a personas vulnerables, la operación se ha complicado en entornos altamente politizados y afectados por conflictos, además de que la adaptación a una situación pandémica en constante evolución ha sido incierta.

de género mediante la iniciativa EMPOWER, el combate a la corrupción⁸ y la reducción de los costos de transferencias de remesas.⁹

Con una pandemia en constante mutación por el surgimiento de nuevas cepas y una recuperación lenta y desigual, el G20 inició un nuevo ciclo el 1 de diciembre de 2020 bajo el liderazgo de Italia. Los desafíos eran quizá mayores y las condiciones globales eran claramente más inciertas. La presidencia italiana tenía frente a sí la triple tarea de construir sobre los resultados de la Cumbre de Riad, impulsar acuerdos sobre los nuevos retos globales y afianzar un sistema multilateral debilitado. La llegada de Joe Biden a la presidencia de Estados Unidos y el súbito cambio de gobierno en Italia que llevó a Mario Draghi al poder delinearon un panorama más positivo para el G20. Sin embargo, alcanzar el consenso sobre la declaración final de la Cumbre de Roma fue aún más complejo que la de Riad.

En este artículo se analizan los trabajos de la presidencia italiana del G20 en 2021. En la primera sección se explica la configuración, evolución y dinámica del Grupo hasta 2021. En la segunda, se evalúan las prioridades de Italia y los resultados de la Cumbre de Roma de octubre de 2021. En la tercera, se presentan los objetivos de México y sus resultados en la Declaración de Roma. Este artículo concluye con un análisis general sobre los resultados de la presidencia italiana y sus implicaciones para el desempeño general del G20 y la diplomacia multilateral.

⁸ J. Ventura, “México en el G20: solidaridad global para una recuperación inclusiva”, *El Universal*, 24 de noviembre de 2020, en <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/julian-ventura/mexico-en-el-g20-solidaridad-global-para-una-recuperacion-inclusiva?s=09> (fecha de consulta: 25 de agosto de 2022).

⁹ El Banco Mundial estima que, en 2022, el dinero enviado a países de ingresos bajos y medios aumentó 5%, es decir, USD 626 000 millones, respecto al año anterior; véase Banco Mundial, “Las remesas crecen un 5% en 2022, a pesar de los factores adversos en el ámbito mundial”, comunicado de prensa, 30 de noviembre de 2022, en <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2022/11/30/remittances-grow-5-percent-2022> (fecha de consulta: 30 de noviembre de 2022). Tres de las principales economías del G20 se colocaron a la cabeza de las remesas: India al frente por primera vez con USD 100 000 millones; México, USD 60 000 millones; y en tercer lugar, China, USD 51 000 millones; véase Banco Mundial, *Remittances Brave Global Headwinds: Special Focus: Climate Migration*, Washington, D. C., Banco Mundial (Migration and Development Brief, 37), 2022, pp. 2-3. El 11 de abril de 2022, la SRE anunció la firma de un convenio de colaboración entre el Instituto de los Mexicanos en el Exterior y Telecomunicaciones de México para reducir las comisiones en el envío de remesas a México de los connacionales en otros países.

Configuración, evolución y dinámica actual del G20

El G20 es el principal foro de coordinación de la política económica y financiera mundial, que por sus características se puede catalogar como la máxima expresión del nuevo multilateralismo o de la diplomacia de clubes. Es un espacio para el diálogo abierto, informal y flexible con la participación equitativa de países desarrollados y emergentes. Ofrece orientación y crea normas internacionales que se acuerdan por voluntad y consenso entre sus miembros.

Se caracteriza por ser un mecanismo con legitimidad significativa gracias a la representatividad y diversidad de sus miembros que incluyen a países de todos los continentes y del mundo desarrollado y en desarrollo, es decir, potencias mundiales y potencias medias. A diferencia de los organismos “tradicionales”, este foro carece de un acta constitutiva, un secretariado permanente o un presupuesto propio. Su bajo grado de institucionalización le permite adaptar su agenda y sus métodos de trabajo a los desafíos que enfrenta, así como responder de manera más ágil y concreta. Por ello, se le considera una alternativa o “válvula de escape” a las organizaciones formales, ya que las decisiones se toman al más alto nivel.

Es un foro de orientación y dirección política. Su función principal es sumar voluntades, destrabar negociaciones y generar inercias positivas para impulsar las discusiones en otros espacios. Los acuerdos alcanzados no son vinculantes y en pocas ocasiones los instrumenta, puesto que deja esa tarea a los organismos institucionalizados y a sus miembros de manera individual. Por esta razón, el G20 no cuenta con un mecanismo de monitoreo o evaluación que mida los avances o resultados de sus acuerdos. Sin embargo, se han establecido algunas medidas para dar seguimiento a sus compromisos. Por ejemplo, desde 2013, el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo elabora un documento con el progreso individual y conjunto del G20 en los compromisos sobre desarrollo plasmados en las declaraciones ministeriales y de líderes.

Se le considera un *agenda setter*, puesto que identifica nuevos temas en la agenda internacional, y un *rule maker*, pues crea normas formales o informales que rigen la acción internacional. Su legitimidad se deriva de la percepción general de sus miembros como líderes globales y regionales, con la capacidad y los recursos necesarios para influir en la actuación

de los otros países. Su influencia en la dinámica multilateral ha generado críticas por su posible competencia o duplicación de esfuerzos con las organizaciones internacionales institucionalizadas. Por ello, la participación de estos organismos en las discusiones busca coordinar y promover la complementariedad de la acción internacional entre foros.

El G20 se elevó a nivel de líderes en 2008, con la Cumbre de Washington, para responder a la crisis financiera global de ese año. La segunda cumbre celebrada en abril de 2009, en Londres, sirvió para concertar acciones que detuvieran la recesión y apuntalaran la recuperación económica con medidas como aportar USD 1.1 billones a la economía global por medio del Fondo Monetario Internacional (FMI).¹⁰ En la Cumbre de Pittsburgh, también en 2009, se decidió institucionalizar el Grupo con cumbres anuales, la división de su trabajo en los canales de Finanzas y de *sherpas* y la creación grupos de trabajo temáticos con reuniones técnicas y ministeriales. También se acordó el formato de presidencia anual rotatoria entre los miembros y la figura de la *troika* que suma a las presidencias previa y posterior, con el objetivo de garantizar la continuidad de la agenda.

Cada año, la presidencia en turno invita a un número reducido de países. En ciclos recientes han estado España (invitado permanente), Emiratos Árabes Unidos, Países Bajos, Singapur y los países que ejercen la presidencia de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA), la Unión Africana y la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD). Esta tendencia ha dado paso a un debate sobre la pertinencia de ampliar el número de miembros en favor de una mayor representatividad. Uno de los argumentos principales es la creciente influencia de países emergentes en la toma de decisiones globales.

La discusión se acentúa con la sobrerrepresentación de Europa por el alto número de países del continente y, además, el espacio permanente para la Unión Europea. Los opositores de esta posición argumentan que un mayor número de miembros mermaría la efectividad del G20 al ampliar el número de posiciones y, en consecuencia, complicar la construcción de consensos. Es posible que esta discusión se profundice en los próximos años.

¹⁰ Sergio Enrique Barrera Gutiérrez, *La intervención política y económica de Alemania sobre la crisis griega en 2015* [tesis], México, UNAM, 2018, p. 84, en <http://132.248.9.195/ptd2018/septiembre/0780183/0780183.pdf> (fecha de consulta: 8 de agosto de 2022).

La participación estatal se complementa con la de organismos internacionales como el Banco Mundial; el FMI; la ONU y algunos de sus organismos especializados como la OMS y la Organización Internacional del Trabajo (OIT); la Organización Mundial del Comercio (OMC); la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB). Estos organismos, junto con otros invitados por las presidencias en turno, proveen análisis técnicos y recomendaciones de políticas públicas que contribuyen a delinear los compromisos del G20. Su involucramiento se restringe a algunos procesos de orientación técnica que contribuyen a la toma de decisiones de los miembros. Si bien su anuencia no es necesaria para alcanzar los consensos, se espera que lleven los acuerdos a las discusiones en sus propios foros para contribuir a su instrumentación.

Los trabajos de las presidencias del G20 inician oficialmente el 1 de diciembre de cada año, aunque el traspaso formal se lleva a cabo al final de la cumbre de líderes anual. El proceso comienza siempre con la primera reunión de *sherpas*, en la que la presidencia en turno presenta sus prioridades. A lo largo del año, los grupos de trabajo desarrollan las prioridades temáticas, elaboran entregables y negocian las declaraciones y los documentos que se adoptarán a nivel ministerial. Los *sherpas* se reúnen varias veces durante el año para orientar el trabajo general, analizar los avances en cada área, generar sinergias entre los temas de la agenda y preparar la cumbre de líderes, incluida la negociación de la declaración final.

La cumbre es la culminación de los trabajos anuales del G20. Tiene una duración de dos días, en los que los jefes de Estado y de Gobierno discuten los temas de la agenda y de la coyuntura internacional y adoptan la declaración final con los acuerdos alcanzados por los canales de Finanzas y de *sherpas*. Las cumbres también sirven para sostener reuniones bilaterales y multilaterales entre distintos países y grupos, como el G7 y MUKTA (México, Indonesia, República de Corea, Türkiye y Australia). Este último grupo, conformado por iniciativa de México en 2013, ha servido para impulsar acuerdos con los países desarrollados y los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Entre sus objetivos se encuentra establecer puentes en un sistema internacional cada vez más multipolar y presentar soluciones innovadoras a desafíos globales.

El G20 ha alcanzado grandes logros, como la adopción de uno de los paquetes de estímulo fiscal y monetario más grandes, que consistió en un

gasto de 2% del PIB en 2009 y de 1.6% en 2010 para mitigar la crisis financiera. También creó el Consejo de Estabilidad Financiera (CEF) para identificar riesgos en el sistema financiero internacional y proponer medidas para cumplir con estándares regulatorios. En la Cumbre de Brisbane de 2014, el G20 se comprometió a reducir la brecha de género en las tasas de participación en el mercado laboral en 25% para 2025. En la Cumbre de Antalya de 2015, el G20 acordó reducir la proporción de personas jóvenes en riesgo mayor de quedar fuera del mercado laboral permanentemente en 15% para 2025.

No obstante, también ha registrado fracasos. El ejemplo más claro fue su incapacidad para lograr un lenguaje consensuado sobre el compromiso con la instrumentación del Acuerdo de París a partir del anuncio sobre la salida de Estados Unidos del tratado en 2017. El G20 tampoco consiguió adoptar medidas concretas para apoyar a los países de renta media en su proceso de recuperación pospandemia, como sí lo hizo para los países menos desarrollados mediante la Iniciativa sobre la Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI, por sus siglas en inglés).

Presidencia italiana y Cumbre de Roma 2021

Italia asumió la presidencia del G20 en 2021, en un escenario marcado por los efectos multidimensionales de la pandemia y una crisis económica profunda con consecuencias negativas para todos los países, especialmente aquellos en desarrollo. A pesar de los grandes desafíos para el liderazgo italiano, diversos analistas, entre ellos John Kirton, vislumbraban un panorama positivo que representaba el regreso a la normalidad con una larga lista de lecciones aprendidas y el inicio de una nueva etapa basada en la transformación digital.¹¹ Asimismo, se pensaba que el liderazgo de Italia contribuiría a abatir los efectos negativos de la pandemia y volver al camino de la recuperación económica global.

¹¹ John Kirton, "A Significant Performance for People, Planet and Prosperity: Prospects for the G20's Rome Summit", en Global Governance Project, en <https://www.globalgovernanceproject.org/a-significant-performance-for-people-planet-and-prosperity-prospects-for-the-g20s-rome-summit/john-kirton/> (fecha de consulta: 28 de agosto de 2022).

El G20 no había tenido una dirección europea desde 2017. Esta realidad se cristalizó rápidamente desde el inicio de la presidencia italiana, cuyas prioridades estaban basadas en los intereses del G7, de la Unión Europea y del propio plan nacional del Gobierno del primer ministro Mario Draghi, quien asumió el poder en febrero de 2021.¹² Es decir, el G20 se enfrentó a una agenda cargada fuertemente hacia las prioridades de los países desarrollados, en un momento en el que las desigualdades interestatales e intraestatales representaban quizá el mayor desafío de la comunidad internacional.

Las prioridades italianas giraron en torno a tres ejes: las personas, el planeta y la prosperidad. En el primero, el objetivo fue responder a la pandemia, mediante el acceso universal a las vacunas, la recuperación económica incluyente, la atención a las desigualdades y políticas centradas en la educación, el empleo y la agricultura. El segundo eje se enfocó en hacer frente al cambio climático e impulsar la transición energética, la economía circular, la protección del medio ambiente y la preservación de la biodiversidad. El tercer eje consistió en alcanzar mayor prosperidad mediante la digitalización y la innovación, y avances significativos en la instrumentación de la Agenda 2030.¹³ Como temas transversales destacaron la inclusión social y la protección de los más vulnerables, con enfoque de equidad de género y sustentabilidad.

En el centro de la agenda estaban la respuesta a la pandemia y la recuperación sostenida. Uno de los primeros pasos en esta dirección fue la Cumbre Mundial de la Salud, organizada por el G20 y la Comisión Europea y celebrada el 21 de mayo de 2021 por videoconferencia desde Roma. Los participantes se comprometieron a transferir vacunas a los países con menor acceso, mediante una distribución y acceso más equitativos. De igual forma, acordaron promover acciones para mejorar la preparación del mundo ante futuras pandemias con el fortalecimiento de la arquitectura

¹² Mario Draghi, "In Pursuit of Global Good", en John Kirton y Madeline Koch (eds.), *G20 Italy: The Rome Summit*, Londres, GT Media, 2021, p. 8-9.

¹³ Diego Domínguez Cardona, "El camino hacia la recuperación: el G20 en 2021", *El Heraldo de México*, 12 de febrero de 2021, en <https://heraldodemexico.com.mx/opinion/2021/2/12/el-camino-hacia-la-recuperacion-el-g20-en-2021-256629.html> (fecha de consulta: 18 de octubre de 2022).

sanitaria internacional, entre otras medidas. Se impulsó el apoyo a países menos desarrollados, la revitalización del comercio internacional, la integración de las pymes en la economía global, la creación de empleos, la educación de calidad y el combate a la corrupción. El G20 reconoció que la pandemia seguía siendo una crisis sanitaria y socioeconómica global sin precedente.¹⁴ Las 20 economías externaron su apoyo al papel coordinador de la OMS en la atención a la covid-19.¹⁵ Esta decisión buscó respaldar el mandato y la función de organismos institucionalizados especializados para instrumentar sus compromisos con un alcance universal. Además, permitió a la OMS informar sobre el número de casos de covid-19 en cada país, coordinar los trabajos de Covax e impulsar acciones para garantizar un acceso equitativo a vacunas. Durante la presidencia de Indonesia en 2022, este apoyo se tradujo en el respaldo de los países a la OMS para que esa organización formara parte de la gobernanza del Fondo Pandémico administrado por el Banco Mundial.

En términos generales, la Cumbre de la Salud Global tuvo resultados positivos y su declaración final envió un mensaje político de compromiso con la acción multilateral para contener la pandemia. Sentó las bases sobre las cuales se podrían construir consensos hacia la Cumbre Roma y le permitió a México identificar el ambiente parlamentario en el grupo. Sirvió para dibujar un “mapa de posiciones” entre los miembros, en el cual se apreció una clara división entre los países desarrollados y los países en desarrollo, a partir de las condiciones desiguales en las que se encontraban en ese momento. La mayoría de los países avanzados había logrado una vacunación total de su población, mientras una parte importante de las economías en desarrollo no había recibido una sola dosis. La copresidencia italiana y de la Unión Europea impulsó acuerdos que reflejaban esta realidad y la de los otros países desarrollados, al reducir la importancia crucial de la distribución equitativa de vacunas como una de las claves para superar la pandemia. Los países en desarrollo emprendieron esfuerzos

¹⁴ Cumbre de Salud Global, “The Rome Declaration”, 21 de mayo de 2021, en https://global-health-summit.europa.eu/system/files/2021-05/GHS_The%20Rome%20Declaration.pdf (fecha de consulta: 10 de octubre de 2022).

¹⁵ La OMS estableció 2021 como el Año de los trabajadores de la salud y del cuidado.

adicionales, individuales y conjuntos, para asegurar que sus necesidades e intereses quedaran reflejados en el texto final, en ocasiones sin el apoyo abierto de la presidencia.

Por otra parte, Italia priorizó los trabajos sobre cambio climático de la COP26 al copresidirlos con Reino Unido (1-12 de noviembre), así como de la COP15 sobre protección de la biodiversidad (inicialmente se celebraría en Kunming, 11-15 de octubre, al final se realizó en Montreal en diciembre de 2022). El 22 y 23 de julio se celebró una reunión extraordinaria de ministros de Energía y Medio Ambiente en Nápoles, debido a los incendios e inundaciones que afectaron ciudades de países miembros del G20; se acordó una declaración sobre medio ambiente que contempló la seguridad alimentaria, el uso sostenible del agua, los desechos marinos, las finanzas sostenibles y la educación juvenil en materia climática. Este fue el antecedente para que en Roma los líderes se comprometieran a no financiar con recursos públicos la generación de energía de carbón en el extranjero,¹⁶ y demandaran a los países desarrollados cumplir con el compromiso establecido en el Acuerdo de París de movilizar USD 100 000 millones anuales para mitigación del cambio climático hasta 2025 en los países en desarrollo.¹⁷

Durante la presidencia italiana del G20 se adoptaron dos medidas financieras para apoyar a los países que más sufrieron los efectos de la crisis económica. Por un lado, la DSSI, que benefició a casi 50 países por un total de USD 12 700 millones diferidos entre mayo de 2020 y diciembre de 2021.¹⁸ También se adoptó un marco común para el tratamiento de la deuda a largo plazo, más allá de la crisis de la covid-19. Además, se llamó al FMI para transferir derechos especiales de giro (SDR, por sus siglas

¹⁶ G20, “G20 Rome Leaders’ Declaration”, párr. 28, 31 de octubre de 2022, en <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/G20ROMELEADERSDECLARATION.pdf> (fecha de consulta: 18 de octubre de 2022).

¹⁷ *Ibid.*, párr. 25. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) ha informado cada año que los flujos de financiamiento climático de los países desarrollados a los países en desarrollo han estado por debajo del objetivo alcanzado en 2015. Working Group III contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2022 Mitigation of Climate Change*, Ginebra, IPCC, 2022, en https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_FullReport.pdf (fecha de consulta: 3 de marzo de 2023).

¹⁸ G20, *op. cit.*, párr. 11.

en inglés) por USD 650 000 millones en reservas adicionales de países vulnerables, asignados el 23 agosto de 2021.

Roma respaldó una reforma fiscal internacional planteada por la OCDE, que prevé la creación de un impuesto mínimo global de 15% para las empresas multinacionales que facturan al menos EUR 750 millones anuales, con el fin de erradicar los paraísos fiscales. Este régimen debería generar ingresos a los gobiernos por USD 150 000 millones al año.¹⁹ La iniciativa acordada por 136 países obliga a las multinacionales a tributar en los países donde obtienen beneficios y no sólo donde tienen su domicilio fiscal. Actualmente, la OCDE busca que estas disposiciones comiencen a operar a inicios de 2024.²⁰

La Cumbre de Roma se celebró el 30 y 31 octubre de 2021 con altas expectativas. Primero, porque se trataba del primer encuentro presencial desde el inicio de la pandemia. Segundo, porque si bien se habían dado pasos importantes en la vacunación global, la crisis económica se había acentuado en todo el mundo, con efectos en las desigualdades sociales. Tercero, porque representaba la antesala de la COP26, por lo que los acuerdos que se alcanzaran en ese rubro orientarían las discusiones y los resultados de esta conferencia.

La negociación de la Declaración de Roma fue particularmente compleja, marcada por la acentuada polarización de posiciones entre los países desarrollados y las economías emergentes y una clara inclinación de la presidencia italiana hacia los primeros, un fenómeno que no se había presentado en años previos, al menos al grado de obstaculizar las negociaciones. Para los *sherpas* fue notorio, desde el inicio, que Italia buscaría utilizar su posición de liderazgo para imponer sus intereses y compromisos nacionales, así como los del G7 y de la Unión Europea, en el cambio climático, la transición energética y el desarrollo. En el primero de estos

¹⁹ France 24, “Los líderes del G20 aprobaron en Roma una histórica reforma fiscal que apunta a las multinacionales”, en France24, 31 de octubre de 2021, en <https://www.france24.com/es/europa/20211031-los-1%C3%ADderes-del-g20-aprueban-en-roma-una-hist%C3%B3rica-reforma-fiscal-internacional> (fecha de consulta: 18 de octubre de 2022).

²⁰ OCDE, “International Tax Reform: OECD Releases Technical Guidance for Implementation of the Global Minimum Tax”, en OECD, 2 de febrero de 2023, en <https://www.oecd.org/tax/beps/international-tax-reform-oecd-releases-technical-guidance-for-implementation-of-the-global-minimum-tax.htm> (fecha de consulta: 3 de marzo de 2023).

temas, Italia impulsó compromisos medibles, más ambiciosos que aquellos establecidos en el Acuerdo de París, pero que se alineaban con los adoptados en el seno de la Unión. En el tema energético, las metas propuestas por Italia también eran más similares a las que había acordado previamente el G7. En el ámbito de desarrollo, la presidencia puso énfasis en el apoyo de los países desarrollados a las naciones de menor ingreso, dejando fuera las necesidades de las economías de renta media.

A esta división se sumaron otras más complejas sobre temas como la equidad de género o la digitalización. En el primero, una gran mayoría defendió la utilización del término “equidad de género” en la Declaración Final frente a un pequeño grupo que insistía en el concepto más acotado de “igualdad entre hombres y mujeres”, como una forma de evitar referirse a los derechos de las personas LGBTI+. En el segundo, las amplias diferencias en las legislaciones nacionales sobre la protección de datos personales y el flujo transfronterizo de información impidieron lograr acuerdos específicos para avanzar objetivos de digitalización.

Un aspecto importante de la Cumbre de Roma fueron los encuentros y los acuerdos alcanzados en sus márgenes entre los líderes participantes. Estados Unidos y la Unión Europea acordaron revertir los aranceles al aluminio y al acero que activó el Gobierno de Donald Trump, con lo que se puso fin a las tensiones comerciales entre ambos aliados. El presidente Biden resolvió los desencuentros con Francia por la cancelación de la compra de submarinos franceses por parte de Australia y envió señales positivas de que se reactivaran las negociaciones con Irán.²¹ En un tono menos positivo, Biden convocó a una cumbre posterior para dialogar sobre la resiliencia de las cadenas de suministro, a la cual no fueron invitados algunos países como China y Rusia.

México durante la presidencia italiana

México tuvo una participación destacada durante la presidencia italiana. Desde el inicio, el equipo mexicano para el G20, compuesto por la subsecretaria Carmen Moreno Toscano (*sherpa*), la ministra Jennifer Feller

²¹ J. Ventura, “Los 20 en el 21”, *Reforma*, 3 de noviembre de 2022.

(*sous-sherpa*) y el tercer secretario Diego Domínguez (director para G20), delineó las prioridades que impulsó a lo largo del año, a partir de la situación internacional, la agenda del Grupo y sus intereses nacionales. La primera de estas prioridades fue la defensa de la diplomacia multilateral como la mejor vía para atender los desafíos que el G20 tenía sobre la mesa: “[El G20] es un espacio privilegiado para fortalecer el diálogo político y estrechar nuestra colaboración con algunos de nuestros principales socios estratégicos en temas prioritarios. [...] Queremos un sistema multilateral efectivo, basado en la cooperación internacional, cuyos objetivos sean siempre y primordialmente en beneficio directo de los más vulnerables”.²²

El presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, designó al canciller Marcelo Ebrard Casaubon como su representante en la Cumbre de Roma. El canciller Ebrard llevó al diálogo de los líderes la posición de México sobre la importancia de fortalecer la cooperación y la acción colectiva para acelerar la respuesta a los efectos sanitarios, económicos y sociales de la pandemia de covid-19,²³ así como para dar respuestas concretas a los otros múltiples desafíos.

Desde el inicio del proceso, México delineó cinco prioridades: salud, cambio climático, patrimonio cultural, migración y apoyo a países de renta media. La delegación mexicana llegó a Roma con estos objetivos, contando con el respaldo de la mayoría de los países emergentes del G20, como Argentina, Brasil, China, India, Indonesia, Sudáfrica y Türkiye.

En el tema de salud, México presentó una propuesta para asegurar el reconocimiento universal de todas las vacunas autorizadas por la oms. Después de intensas negociaciones, y con el apoyo de la mayoría de los miembros emergentes, se insertó el compromiso en el párrafo 5 de la Declaración Final. La propuesta perseguía dos objetivos centrales: primero,

²² Carmen Moreno Toscano, “Hacia un multilateralismo más eficaz e incluyente: México en el G20”, *El Universal*, 4 de julio de 2021, en <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/carmen-moreno-toscano/hacia-un-multilateralismo-mas-eficaz-e-incluyente-mexico-en-el-g20> (fecha de consulta: 3 de noviembre de 2022).

²³ Secretaría de Relaciones Exteriores, “México participa en la Cumbre de Líderes del G20 en Roma”, comunicado núm. 485, 25 de octubre de 2021, en <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-participa-en-la-cumbre-de-lideres-del-g20-en-roma?idiom=es> (fecha de consulta: 3 de noviembre de 2022).

promover una visión multilateral de la vacunación global a partir del reconocimiento de la OMS como la máxima autoridad sanitaria internacional y, segundo, eliminar la discriminación entre personas y países a partir de la vacuna que cada individuo hubiera recibido. Por su parte, los beneficios serían facilitar la reanudación equitativa y no discriminatoria de los viajes internacionales, diversificar la capacidad de producción de vacunas entre países, y acelerar la recuperación económica mediante la revitalización de sectores clave, como el turismo.

Es importante recordar que el 20 abril de 2020, con el respaldo de 179 países, México presentó una iniciativa en la Asamblea General de la ONU para garantizar el acceso igualitario de medicamentos, vacunas e insumos médicos contra la covid-19 (la resolución 74/274). El primer espacio en el cual el presidente mexicano abogó por esta propuesta fue en la Cumbre Extraordinaria del G20 el mes anterior.

Con respecto a la prioridad relacionada con la acción climática, México hizo un llamado a los países desarrollados a cumplir con sus compromisos de financiamiento en la lucha contra el cambio climático y facilitar el acceso a fondos para proyectos de adaptación. Se buscó que las economías avanzadas reafirmaran su compromiso con movilizar USD 100 000 millones por año, entre 2020 y 2025, establecido en el Acuerdo de París. Asimismo, con el respaldo de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), México impulsó metas financieras más ambiciosas rumbo a la COP26.

En cuanto a la tercera prioridad, y en congruencia con los mecanismos bilaterales de cooperación establecidos con distintos países, Italia incluido, México impulsó un lenguaje claro sobre la importancia de que el G20 trabajara conjuntamente en la preservación del patrimonio cultural dañado, traficado ilícitamente o en peligro. Esta ha sido una parte esencial de la política exterior mexicana en el G20 durante las últimas presidencias.

México también promovió el tema migratorio como un aspecto central de la respuesta a la pandemia. Con el respaldo de Alemania, España y Türkiye, la delegación mexicana logró, por primera vez desde 2017, la inclusión de un párrafo sustantivo sobre el fenómeno migratorio. El G20 aprobó por consenso el compromiso sobre el desarrollo socioeconómico de las comunidades de origen de los migrantes y el respeto a sus derechos humanos, independientemente de su condición migratoria. También se acordó promover la inclusión de los migrantes en las acciones nacionales y regionales de recuperación económica.

Finalmente, México impulsó la visión de que una recuperación incluyente debe considerar las necesidades de todos los países, especialmente las de las economías de renta media. Junto con Argentina, se logró el compromiso del G20 para explorar e instrumentar medidas concretas en aras de apoyar a estos países frente a los efectos provocados por la pandemia.

Conclusiones

Frente a la acentuación del sistema internacional multipolar, el creciente cuestionamiento del orden liberal²⁴ y las tendencias hacia el unilateralismo, la fragmentación, el proteccionismo y hasta extremismos ideológicos, el G20 tiene una responsabilidad especial de defender el diálogo multilateral y la promoción de la gobernanza global. Su configuración institucional, su naturaleza flexible y su representatividad lo posicionan como un foro estratégico para dar dirección política, crear normas y orientar la acción internacional de manera ágil y efectiva.

Italia asumió la presidencia del G20 en medio de la crisis de la pandemia y con la profundización de sus consecuencias sanitarias, económicas y sociales, reflejadas en las crecientes desigualdades entre países desarrollados, emergentes y de menor ingreso. La llegada de Joe Biden como presidente de Estados Unidos y la nueva dirigencia italiana de Mario Draghi se percibieron como señales alentadoras para afianzar liderazgos dentro del Grupo, construir consensos sólidos alrededor de acciones colectivas concretas para superar la crisis y, como consecuencia, revitalizar el sistema multilateral en su conjunto.

Sin embargo, los resultados fueron limitados y desiguales. Italia, con el respaldo de sus aliados del G7 y la Unión Europea, impulsó una agenda fuertemente alineada a las prioridades y los intereses estratégicos de los países desarrollados. Las economías emergentes del G20, México incluido, tuvieron que emprender esfuerzos diplomáticos extraordinarios para mantener un equilibrio con las necesidades de los países en desarrollo. Las tensiones

²⁴ Claude Heller, *Historia mínima de las relaciones multilaterales de México*, 2021, México, El Colegio de México, 2021, pp. 272-273.

y las rivalidades geopolíticas también se cristalizaron en la ejecución del liderazgo italiano. Por ejemplo, Italia mostró una enérgica y constante renuencia a la iniciativa mexicana sobre el reconocimiento universal de *todas* las vacunas autorizadas por la OMS, debido a que incluía dos producidas por China. Desde que México la presentó en agosto de 2021, Italia obstaculizó su discusión y se rehusó a incluirla en el borrador de la declaración final que los *sherpas* negociaron entre septiembre y octubre, previo a la cumbre de líderes. El equipo negociador mexicano logró exitosamente crear una masa crítica de apoyo alrededor de su propuesta, principalmente de los países emergentes, para conseguir su negociación en el pleno del G20, a pesar de la negativa italiana. Como resultado de amplios esfuerzos diplomáticos, se alcanzó un lenguaje de compromiso aceptable para todos los miembros que quedó plasmado en la Declaración Final.

Otro ejemplo del sesgo interno en el G20 se presentó en la consideración de las necesidades de los países de renta media. Italia y sus aliados europeos impulsaron un enfoque de recuperación y crecimiento centrado únicamente en la asistencia al desarrollo de los países de menor ingreso, ya que ahí se encontraban sus intereses. Nuevamente, la diplomacia mexicana echó mano de sus capacidades de persuasión, negociación y aglomeración de apoyos en las economías emergentes como Argentina, Brasil e India, para plasmar un compromiso que incluyera a los países “medios” en las acciones de recuperación.

En un momento clave para la revigorización del sistema multilateral y de la colaboración internacional, Italia fue exitoso en impulsar un activismo más pragmático del G20 al incrementar su capacidad de respuesta y los alcances de esta ante la crisis multidimensional que el mundo enfrentaba en ese momento. No obstante, también generó una fragmentación innecesaria dentro del Grupo que puso en riesgo la construcción de consensos. Paradójicamente, esta división fue aprovechada de manera estratégica por los países emergentes para dejar de lado sus diferencias en favor de sus intereses y prioridades compartidas, y crear un frente común a las imposiciones de las grandes potencias.

En los próximos años, México deberá seguir velando por el fortalecimiento del sistema multilateral por medio del G20. Éste es uno de los mejores instrumentos para proyectar las prioridades de política exterior e incrementar nuestra influencia internacional. Debemos anticipar las

respuestas del Grupo frente a futuras crisis económicas, políticas y militares. Dentro del Grupo, México tiene aliados clave, como los países emergentes, los latinoamericanos y los miembros de MUKTA, con quienes puede aumentar su capacidad de negociación dependiendo de los temas de la agenda en turno. Será importante seguir buscando que los acuerdos alcanzados en el G20 favorezcan a los países más vulnerables y fortalezcan el desarrollo sostenible e inclusivo de todos los países, sin discriminación.

La diplomacia multilateral debe ser uno de los principales mecanismos para evitar que las modificaciones en el equilibrio de poder se conviertan en amenazas para la economía global. El G20 no debe permitir que los cambios geopolíticos y las constantes transformaciones que sufren las relaciones internacionales limiten su capacidad para coordinar políticas unificadas ante los retos globales. Este foro internacional ha tenido éxito debido a la voluntad política de sus miembros para aceptar compromisos consensuados después de extensas negociaciones. El principal reto que el G20 enfrenta en escenarios de crisis es mantener el compromiso de sus miembros con el diálogo y con la consecución de acciones colectivas. La construcción de consensos envía señales políticas positivas capaces de evitar o mitigar fenómenos de polarización y enfrentamiento.

A finales de 2021, Indonesia asumió la presidencia del G20 con varias asignaturas pendientes. La principal de ellas es lograr un equilibrio en los objetivos de la agenda a la luz de la prevalencia de los intereses de países desarrollados durante las presidencias anteriores. El Gobierno del presidente Joko Widodo decidió establecer tres prioridades para 2022: el fortalecimiento de la arquitectura de salud global, la transformación digital y la transición energética. Con una pandemia inconclusa, el país asiático decidió concentrarse al inicio en una recuperación más fuerte e inclusiva bajo el liderazgo del G20. Sin embargo, la guerra contra Ucrania no tardaría en comenzar y convertirse en uno de los desafíos internos más profundos que ha enfrentado el Grupo hasta la actualidad. La invasión rusa de Ucrania generó una división extrema que provocó que los países desarrollados intentaran expulsar a Rusia del foro, frente a posiciones diferentes de las economías emergentes. Además, dictó el nivel de ambición, el enfoque y la conducción de las negociaciones, lo que representó un obstáculo adicional y significativo para la diplomacia en la consecución de los objetivos del Grupo bajo un escenario de recuperación internacional.