

El G20, el G8, el G5 y el papel de las potencias en ascenso*

John J. Kirton

Introducción

El presidente mexicano, Felipe Calderón Hinojosa, en vísperas de la cumbre del Grupo de los Veinte (G20) celebrada en Seúl, en noviembre de 2010 (la primera organizada por una potencia en ascenso, Corea del Sur), afirmó que “como un foro amplio que incluye países desarrollados y en desarrollo de todas las regiones del mundo, el G20 representa una oportunidad para fomentar el nivel de coordinación internacional necesaria en una economía global cada vez más compleja e interconectada”.¹ Con estas palabras, Calderón identifica con precisión el cambio fundamental del sistema internacional del siglo XXI: el surgimiento de un mundo globalizado complejo e interconectado. Además observa, atinadamente, que el G20 es un foro apropiado para gobernar ese mundo globalizado, dada la diversidad de sus miembros, procedentes de todas las regiones del mundo,

* Traducción de Virginia Aguirre. Celorio Morayta, Servicios Especializados de Idiomas.

¹ Felipe Calderón Hinojosa, “El G20 como palanca para el desarrollo global”, en John Kirton y Madeline Koch (eds.), *The G20 Seoul Summit 2010: Shared Growth beyond Crisis*, Londres, Newsdesk Communications, 2010, p. 18, disponible en <http://www.g8.utoronto.ca/newsdesk/seoul/seoul-calderon-sp.html>.

y la participación de países desarrollados y en desarrollo en igualdad de condiciones. Por último, advierte, de nuevo acertadamente, que la gestión del G20 depende de que se aproveche la “oportunidad de fomentar el nivel de cooperación internacional” necesario para cosechar los frutos de la gobernanza mundial.

La cumbre del G20 a la que se refiere Calderón es la culminación de un proceso de ampliación del núcleo de la gobernanza mundial para incluir a las potencias en ascenso o emergentes al lado de las potencias consolidadas o tradicionales y dar a todas el mismo grado de participación e influencia. Para ello, el G20 ha aprovechado sus oportunidades, desde sus inicios, en 1999, mientras que los grupos que le precedieron y sus competidores actuales, como el antiguo Grupo de los Ocho (G8) y el diálogo ampliado G8 más Grupo de los Cinco (G5) —China, India, Brasil, México y Sudáfrica—, no han superado la prueba de la ampliación.

Hay que decir que el G8, el G5 y el G20 han permitido, cada cual, que las potencias en ascenso o emergentes del siglo XXI aumenten su participación e influencia en el centro de la gobernanza mundial. Esto se ha logrado, a su vez, gracias a las contribuciones de estas potencias, desde 2003, en las cumbres del G8, integrado por las principales democracias de mercado; en las reuniones del diálogo ampliado del G8+G5, desde 2005, y en las del G20, en las que se congregan los Estados sistémicamente importantes (*systemically significant states*), a nivel ministerial desde 1999 y de mandatarios desde 2008. A lo largo de este proceso, las potencias en ascenso han dejado de ser participantes de segunda clase, invitados de manera discrecional al G8, para convertirse en miembros fundadores, de pleno derecho e iguales entre sí, en el G20. Su participación e influencia se acerca cada vez más hacia la igualdad con las potencias avanzadas; como ejemplo más reciente tenemos el liderazgo institucional del G20 y los acuerdos para una reforma

de las instituciones financieras internacionales (IFI) y de las políticas macroeconómicas, comerciales y de desarrollo. Esta dinámica toma impulso a partir de la renuencia del G8 a considerar como sus iguales a las potencias democráticas en ascenso que tendrían disposición y capacidad para renovarlo y ayudarlo a enfrentar sus nuevas vulnerabilidades, y gracias a la decisión de crear un G20 que, desde el principio, ha promovido la igualdad y se ha convertido en el principal foro permanente para responder a la gran crisis económica y financiera, primero estadounidense y luego mundial, de 2007-2010.

Sin embargo, en el periodo posterior a la crisis, la plena igualdad entre potencias consolidadas y emergentes sólo se hará realidad en el G20 cuando éste enfrente las pruebas que el futuro le reserva, sobre todo, la de volverse un club cuyos miembros estén comprometidos con los valores esenciales de la apertura política, como lo ha sido desde hace largo tiempo el más compacto G8. A este respecto, en gran medida la responsabilidad recae en México, que en 2012 será la segunda potencia en ascenso y la primera del G5 en albergar la cumbre del G20, y no en Francia, el país desarrollado que en 2011 será sede tanto del G8 como del G20.

Con el fin de examinar cómo ha ido creciendo la influencia de las potencias en ascenso en la gobernanza mundial, las razones de esa influencia y sus perspectivas hacia el futuro, en este artículo analizaremos el proceso en cinco fases: a) los primeros intentos de vinculación con otros, emprendidos entre 1989 y 2004 por el G8 a partir de un acercamiento lento, especializado y temático; b) el impulso para crear el G5 y luego la Reunión y el Foro de las Principales Economías (MEM y MEF, por sus siglas en inglés), con la participación de 17 miembros, de 2005 a 2009; c) el curso de la gobernanza instrumentada por los ministros de Finanzas del G20, de 1999 a 2008; d) la serie de cumbres del G20 celebradas de 2008 a finales de 2010, y e) el futuro del G20

cuando Francia, en 2011, y México, en 2012, alberguen y presidan las reuniones del G20.

La interdependencia progresiva y la participación más equilibrada de los países emergentes en la gobernanza mundial han sido objeto de muchos estudios, pero no se ha llegado a un consenso sobre el tema. Algunos académicos sostienen que la creciente complejidad de los problemas globales, como el medioambiente, la seguridad y la economía política internacional, exige enfoques de acción colectiva que requieren una participación más equilibrada de los países emergentes en los procesos internacionales de toma de decisiones.² La hipótesis de la influencia cada vez mayor de países con importancia sistémica, como China e India, refuerza este argumento. Sin embargo, otros estudiosos cuestionan la velocidad a la que están ocurriendo estos cambios; por ejemplo, Daniel Drezner señala que como el poder económico entraña diversos aspectos, con frecuencia las percepciones exageran los verdaderos cambios en la distribución del poder económico.³ No obstante, la evidencia que presenta este artículo sobre los cambios en el comportamiento de los países emergentes en el G8+G5 y en el G20 sugiere que estos países sí influyen cada vez más en la gobernanza mundial.

Los primeros intentos de vinculación del G8 con las potencias en ascenso, 1989-2004

Las potencias en ascenso o emergentes comenzaron a participar en la gobernanza del G7/G8 cuando en 1989 éste invitó a

² Véase el artículo de T. V. Paul en este número de la *Revista Mexicana de Política Exterior* (RMPE).

³ Véanse la ponencia de Daniel Drezner, "BRIC by BRIC: The Emergent Regime for Sovereign Wealth Funds", presentada en el Princeton Summer Workshop

otros países a sus cumbres. Esta participación esporádica continuó hasta que el G8 amplió su diálogo con otros países en 2004. Así y todo, en esta fase temprana de experimentación, el G7/G8 cambió varias veces de parecer con respecto a los socios que debían ser invitados y dio un lugar de honor a otros actores más allá de las potencias en ascenso. De modo que la interacción con estas últimas lo mismo que la participación institucionalizada y la influencia de éstas fueron, en realidad, mínimas. Sólo a nivel ministerial y oficial se avistaba lo que vendría después.

Participación institucional de las potencias en ascenso, 1981, 1989, 1996, 2000-2004

Cuando en 1975 se creó la cumbre del G7, trataba a muchas de las actuales potencias en ascenso como adversarios o competidores con los que había que negociar acuerdos tomando en cuenta las divisiones Este-Oeste y Norte-Sur que definían la política mundial de aquella época.⁴ Cuando en 1981 Canadá fue por primera vez sede de una cumbre del G7, en Montebello, el gran logro del primer ministro Pierre Trudeau fue convencer al republicano Ronald Reagan, recién electo presidente de Estados Unidos, y al socialista François Mitterrand, nuevo presidente de Francia —en cuyo gabinete figuraban comunistas—, de que hicieran a un lado sus diferencias y aceptaran asistir a la Cumbre Norte-Sur, que se celebraría en Cancún unos meses después con la finalidad de preparar el terreno para una serie de negociaciones multilaterales encaminadas a acordar un nuevo pacto y, en consecuencia, un nuevo orden económico internacio-

on Rising States and Rising Institutions, agosto de 2008, disponible en <http://danieldrezner.com/research/swf1.pdf>, y su contribución en este número de la RMPE.

⁴ Peter Hajnal, *The G8 System and the G20: Evolution, Role and Documentation*, Aldershot, Ashgate, 2007.

nal. A pesar del logro canadiense, no se llegó a un arreglo global en la Cumbre Norte-Sur de Cancún.

Al mismo tiempo, el G7 logró superar la segunda crisis petrolera originada en Irán en 1979, cuando Margaret Thatcher y Ronald Reagan colocaron a las economías avanzadas en una severa recesión que logró finalmente derrotar a la inflación. Las potencias en ascenso de los años setenta, ricas en petróleo y beneficiarias de los nuevos precios, pagaron el costo de estas medidas, entre ellas, Irán, la Unión Soviética (que acababa de invadir Afganistán) y Canadá, pero sobre todo México, que anunció la suspensión del pago de su deuda cuando el Fondo Monetario Internacional (FMI) celebraba su reunión semestral en Toronto, en septiembre de 1982. Luego siguió la década perdida de los años ochenta, que concluyó con el anuncio del G7 de los “términos de Toronto” para el alivio de la deuda de los países más pobres, en la última cumbre a la que asistió Reagan, en 1988. Sólo después se pudo atisbar el fin de la Guerra Fría. Esto motivó las acciones iniciales del G7 para forjar una nueva relación con Rusia y, antes de ello, con otras potencias no miembros del G7 que comenzaban a apartarse de su larga devoción por sistemas de gobierno y economías cerrados.

François Mitterrand emprendió la primera de estas acciones cuando fue anfitrión, por segunda vez, de la cumbre del G7 en París, en julio de 1989, al invitar, por primera vez en la historia de este grupo, a un amplio conjunto de líderes de todo el mundo. George H. Bush, vicepresidente de Reagan durante largo tiempo y su sucesor en la presidencia, se oponía de manera rotunda a cualquier contacto colectivo entre ambos grupos en las cumbres del G7. Canadá buscó, infructuosamente, un arreglo para que el líder de los países que no eran miembros del G7 pudiera sumarse por un corto tiempo a este grupo. Ante la tenaz oposición de los estadounidenses, los dos grupos cenaron de manera casi simultánea, pero por separado, lo que sería

el equivalente culinario de las conversaciones indirectas. Sólo Mitterrand se reunió con ambos para llevar al G7 el mensaje de quienes no formaban parte de él.

El último día de la Cumbre de París llegó una carta del presidente soviético Mikhail Gorbachev, dirigida al G7, en la cual decía estar consciente de que el sistema económico de la Unión Soviética no estaba funcionando y manifestaba su deseo de acercarse a Occidente. Ése fue el inicio de la era posterior a la Guerra Fría y del largo proceso de incorporación de la Rusia postsoviética, amante de la democracia, como miembro prácticamente de pleno derecho al nuevo G8, lo que ponía fin a la vieja división Este-Oeste. Como el esfuerzo del G7 por ampliar el diálogo se concentró en Rusia, hubo poco tiempo para ocuparse de algún otro país. Sin embargo, cuando en 1996 Francia volvió a ser anfitrión del G7, su nuevo presidente, Jacques Chirac, celebró una cumbre conjunta posterior a la del G7 con los representantes de cuatro importantes organismos internacionales, a fin de promover las reformas de la arquitectura institucional internacional que el G7 había iniciado en su Cumbre de Halifax el año anterior.

Cuatro años después, en los albores de este siglo y de un nuevo milenio, con Rusia ya como miembro del nuevo G8, muchas otras voces instaron a este grupo a ampliar sus vínculos e incluso su membresía para dar cabida a varias potencias mundiales en ascenso.⁵ El canciller alemán Gerhard Schroeder, anfitrión de la cumbre G7/G8 de 1999, estuvo de acuerdo, al igual que el primer ministro japonés Keizo Obuchi, en su calidad de anfitrión en Okinawa, en 2000. Obuchi intentó, en vano,

⁵ Véanse las colaboraciones de J. Kirton, "The G7/8 and China: Toward a Closer Association", y "The G20: Representativeness, Effectiveness and Leadership in Global Governance", en J. Kirton, Joseph Daniels y Andreas Freytag (eds.), *Guiding Global Order: G8 Governance in the Twenty-First Century*, Aldershot, Ashgate, 2001.

lograr un consenso en el G8 para que los líderes de las cuatro o cinco potencias asiáticas en ascenso, encabezadas por China, se sumaran a la reunión de los miembros del G8 ahí presentes. Lo único que Japón logró fue que unos cuantos líderes de países no miembros y los representantes de organismos multilaterales se reunieran con algunos líderes del G7 que llegaron con antelación a la cumbre del G8. Uno de los principales resultados fue un mayor énfasis en el desarrollo de África y, en 2001, la instauración del Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, padecimientos que afectaban a África más que a ningún otro continente.

En la cumbre del G8 de 2001, celebrada en Génova, Italia, se dio un paso más. Líderes de países no miembros y directores de algunos organismos multilaterales recibieron una invitación para asistir a la cumbre, como ha sido costumbre desde entonces. En esa etapa de experimentación, el G8 tomó decisiones cambiantes respecto a los invitados y otorgó el lugar privilegiado a las regiones y los países más pobres del mundo. En 2001, los países elegidos fueron la ahora democrática Sudáfrica, Nigeria, Senegal y Argelia, presumiblemente las potencias en ascenso de la nueva África, aunque no de todo el mundo. En la cumbre del G8 de 2002, en Kananaskis, Canadá, continuó esta selección de países africanos, con el secretario general de las Naciones Unidas, el ghanés Kofi Annan, como único invitado adicional en representación del resto del mundo.

En 2003, cuando después de siete años Francia volvía a ser sede de la cumbre del G8 (de acuerdo con el ciclo de presidencia rotativa, las sedes por país se repiten cada ocho años), tuvo lugar la primera iniciativa exitosa para propiciar la participación de las actuales potencias en ascenso. Francia invitó a los líderes de muchas de estas potencias reconocidas hoy en día a una reunión cumbre con los líderes del G8. Hu Jintao, presidente de China, aceptó con agrado la invitación, al igual que el resto de los

líderes de potencias en ascenso también invitados. A ellos se sumaron muchos otros líderes de países pobres, en un esfuerzo por mantener el interés en el tema del desarrollo, definido de manera tradicional, y por aumentar la “representatividad” mundial, definida de una manera geográfica también tradicional. No todos los países del G20, el conjunto de potencias en ascenso cada vez más reconocido como tal en el mundo, estuvieron incluidos en la lista de invitados.

En 2004, el republicano George W. Bush, presidente de Estados Unidos, fue, por primera vez, anfitrión de la cumbre del G8 en Sea Island, Georgia.⁶ Como había encabezado la invasión a Iraq un año antes, dedicó su cumbre a proponer una iniciativa de mayor alcance para Medio Oriente y África del Norte, e invitó a los líderes aliados de esa región a desempeñar el papel que les correspondía. A instancias de Gran Bretaña, respaldada por Canadá y Francia, al final volvieron a invitar a los cuatro líderes africanos ya conocidos, pero no a Kofi Annan. No se agregó a ninguna otra potencia en ascenso de África o de otra región a la lista de invitados del G8. Al parecer, Bush ni siquiera consideró invitar a México, su vecino y socio en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y en la recién creada Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte (ASPA), cumbre regional anual de la que Bush sería anfitrión al año siguiente en Waco, Texas.

Durante este periodo, muchos miembros del G8 reconocieron, a título individual, que las potencias en ascenso habían logrado una relevancia y un alcance más allá del ámbito meramente regional. Por esta razón, crearon varias instituciones plurilaterales a nivel de mandatarios (*plurilateral summit ins-*

⁶ J. Kirton, Michele Fratianni, Alan Rugman y Paolo Savona, “New Perspectives on the G8”, en J. Kirton, M. Fratianni, A. Rugman y P. Savona (eds.), *New Perspectives on Global Governance: Why America Needs the G8*, Aldershot, Ashgate, 2005, pp. 231-258.

titions) con alcance transregional, con la participación plena de muchos países del G8 y potencias en ascenso. Entre ellas, figuran la reunión anual de líderes del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), que se lleva a cabo desde 1993, la Cumbre de las Américas, desde la celebrada en Miami en 1994, y la Reunión Asia-Europa (ASEM, por sus siglas en inglés), que tiene lugar cada dos años desde 1996, junto con las cumbres más frecuentes de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), las de la Francofonía a partir de 1986, y la de la Commonwealth, que fue la primera de este tipo un siglo atrás. Con todo, ni una sola de estas potencias en ascenso se sumó al club de la gobernanza mundial en el que se había convertido el G8 en los años posteriores a la Guerra Fría y al nuevo orden económico internacional (NIEO, por sus siglas en inglés).⁷

Influencia de las potencias en ascenso

Como consecuencia de esta interacción tan limitada, de la falta de participación institucionalizada, de la cambiante lista de invitados y de la presencia regular de sólo cuatro democracias africanas, las potencias en ascenso tuvieron una influencia mínima en las cumbres del G8. Este grupo, ya con Rusia como miembro de pleno derecho, orientó su agenda cada vez más a temas políticos y de seguridad, así como al desarrollo de África y otras regiones pobres, y no a las finanzas y la economía, ámbitos en los que el avance de las potencias emergentes era más rápido y reconocible. Incluso en el plano comercial, en el que China, Corea y México destacaban como motores de la ex-

⁷ J. Kirton, "The G8 Legacy, Limitations and Lessons", en Colin Bradford y Won-hyuk Lim (eds.), *Toward the Consolidation of the G20: From Crisis Committee to Global Steering Committee*, Seúl/Washington, D. C., Korea Development Institute/Brookings Institution, 2010.

portación mundial, el G8 se concentró en el tema del desarrollo, al apoyar a la Organización Mundial del Comercio en el lanzamiento del Programa de Doha para el Desarrollo (Ronda Doha) en el otoño de 2001.

La iniciativa ministerial, 2001

Dentro de las iniciativas para la gobernanza emprendidas por el G8, la única gran excepción, que predecía el futuro, ocurrió en el ámbito ministerial: la Iniciativa Global para la Seguridad Sanitaria (GHSI, por sus siglas en inglés), creada en Ottawa a finales de 2001. Ante el asombro de todos, durante el mandato de George W. Bush, Estados Unidos fue víctima de un ataque letal en su territorio lanzado por actores no estatales que se ubicaban al otro lado del mundo. Racionalmente Estados Unidos reconoció que necesitaba la ayuda de sus amigos más cercanos para responder a los atentados del 11 de septiembre y los ataques con ántrax de origen desconocido que cobraron la vida de ciudadanos estadounidenses inocentes el resto del otoño de 2001. Optaron entonces por el viejo G7 con una adición: no Rusia, el nuevo miembro del G8, sino México, su vecino.

Más allá de la lógica funcional seguida por los estadounidenses y aceptada por los otros miembros del G7, la primera parte de esta decisión no causó sorpresa. Finalmente, una Rusia que pronto participaría de lleno en la cumbre del G8 continuaba excluida de las reuniones ministeriales del G7 para finanzas y comercio, en las que otras potencias en ascenso tenían un grado mucho mayor de participación. La segunda parte de la decisión, que sí fue sorprendente —admitir sólo a México como un igual en el nuevo “G8”—, mostró que las agresiones letales habían hecho que Estados Unidos se percatara de su nueva vulnerabilidad ante amenazas de naturaleza no estatal en un mundo más globalizado. La mayor potencia mundial se había converti-

do, de acuerdo con ciertos parámetros fundamentales, en el país más vulnerable en un sistema internacional fuertemente interconectado. Casi una década después, la Iniciativa Global para la Seguridad Sanitaria sigue siendo del “G8”, es decir, del G7 y México como miembros, aunque su agenda y acciones se han ampliado para combatir agentes patógenos presentes de manera natural, como el síndrome respiratorio agudo severo (SARS, por sus siglas en inglés) que azotó a Canadá en 2003 y el brote de influenza AH1N1 registrado en México en 2009.⁸

La alianza consolidada del G8 con el G5, 2005-2009

En la segunda fase, de 2005 a 2009, se observó un rápido crecimiento de la interacción, así como la institucionalización de la participación y la influencia de las actuales potencias en ascenso dentro del G8. De hecho, en esta fase no tardaron en aparecer nuevas instituciones plurilaterales a nivel de mandatarios, en particular el G5 y, en seguida, la Reunión y el Foro de las Principales Economías (MEM y MEF, por sus siglas en inglés, respectivamente), en las que desde el principio se reconoció a las potencias emergentes como iguales y miembros de pleno derecho. Sin embargo, en este periodo, sólo se concedió una posición privilegiada en el G8 a las potencias en ascenso de mayor rango, es decir, las del G5. Se dejó a Corea e Indonesia, países en ascenso de segundo nivel, al margen de todos los foros excepto los de cambio climático y energía limpia, mientras que Arabia Saudita y Turquía quedaron fuera incluso de estos últimos. Además, quedó cada vez más claro que el G8 no haría

⁸ J. Kirton y Jenilee Guebert, “North American Health Governance: Shocks, Summitry and Societal Support”, en *Norteamérica*, año 5, núm. 1, enero-junio de 2010.

nada para admitir a alguna potencia en ascenso o algún otro país como miembros de pleno derecho, ya fuera mediante el enfoque uno por uno que el G7 había seguido desde sus inicios, o mediante la incorporación del G5 en bloque para crear un grupo ampliado de 13 (G13) o de 14 (G14), si se incluía a Egipto.⁹ También se hicieron más evidentes tanto el estatus de segunda clase, como la limitada influencia que tenían y tendrían las potencias en ascenso que habían logrado institucionalizar su participación en el G5 y en el MEM.

Participación institucional de las potencias en ascenso

En esta segunda fase, el primer paso fue invitar a la cumbre del G8 en Gleneagles, celebrada en 2005, a las potencias en ascenso del “BICSAM”: Brasil, India, China, Sudáfrica y México. Pese a la reticencia inicial de Moscú, se volvió a invitar a este grupo en 2006, cuando Rusia fue por primera vez anfitrión de una cumbre, organizada en San Petersburgo. Los mismos países se presentaron de nuevo en Heiligendamm, Alemania, en 2007; en Toyako-Hokkaido, Japón, en 2008, y en L’Aquila, Italia, en 2009. Durante esta media década, año con año, estos países fueron ganando confianza en su participación continua. Entonces se institucionalizaron como G5, buscaron tener más sesiones y temas que abordar con el G8 y lo lograron.

Lo anterior fue más rápido y evidente a nivel ministerial y de funcionarios. En la cumbre de 2005 se estableció el Diálogo de Gleneagles sobre energía limpia y cambio climático, en el que todos los miembros del G8 y del G5 participaron por igual a nivel ministerial y de funcionarios en un “G13” dedicado a un tema específico.

⁹ J. Kirton, “The G8 Legacy, Limitations and Lessons”, en C. Bradford y W. Lim (eds.), *op. cit.*

En otro foro, en el MEM, se volvió a ampliar la discusión sobre el mismo tema. Esto ocurrió durante la administración de George W. Bush, cuando funcionarios estadounidenses presentaron la iniciativa a los miembros del G13 e incluyeron también a Corea, Indonesia y Australia. Después se elevó a nivel ministerial y luego al de mandatarios para volverse parte integral de las cumbres del G8 en 2008 y 2009.

En el nivel de funcionarios, se amplió la lista de temas relevantes y se estableció la plena igualdad con el nacimiento del Proceso de Diálogo de Heiligendamm (PDH) en la cumbre de 2007, revisado y rebautizado como Proceso de Heiligendamm-L'Aquila (PHA) en 2009.¹⁰ Este proceso de diálogo estructurado y específico sobre temas relacionados con el cambio climático y la energía limpia, el desarrollo, la inversión y la innovación, tenía por objeto identificar áreas de acuerdo donde el G13 y la comunidad internacional pudieran avanzar a la par. No obstante, el diálogo siguió limitándose al G13, suma de dos coaliciones (G8+G5), y al mismo tiempo coalición de 13 países individuales en condiciones de igualdad, que, deliberadamente, no tenía el propósito de preparar el terreno para iniciar cumbres del G13.

La culminación de esta fase, en la que participaban mandatarios, ocurrió en la Cumbre de L'Aquila en 2009.¹¹ El G8 amplió aún más su diálogo al incorporar temas en cuya discusión podía participar un mayor número de potencias en ascenso. Acudió Egipto, invitado de vez en cuando aunque no perdía

¹⁰ J. Kirton, "From G8 2003 to G13 2010? The Heiligendamm Process's Past, Present and Future", en Andrew F. Cooper y Agata Antkiewicz (eds.), *Economic Diplomacy: Reaching Out to BRICSAM: The Heiligendamm Process and Beyond*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 2008; A. Freytag, J. Kirton, Razeen Sally y P. Savona (comps.), *Securing the Global Economy: The G8 in Global Governance*, Farnham, Ashgate, 2011.

¹¹ J. Kirton, "The Contribution of the G8's 2009 L'Aquila Summit", en P. Savona, J. Kirton y Chiara Oldani (eds.), *Global Financial Crisis: Global Impact and Solutions*, Farnham, Ashgate, 2011; J. Kirton y M. Koch (comps.), *op. cit.*

la oportunidad de ir, y hasta hubo quienes pensaron en transformar el incipiente G13 en G14. El último día se reunieron en la sesión final más de cuarenta mandatarios y representantes de organismos internacionales para hablar de la seguridad alimentaria.

Sin embargo, ni Egipto ni muchos de los otros invitados al “G40 de la seguridad alimentaria” eran ampliamente reconocidos como potencias en ascenso. Su invitación quedaba a la sola discreción del G8 y su anfitrión, y su participación se relacionaba con temas específicos: en aquel momento, la crisis de la seguridad alimentaria. Para entonces era demasiado tarde para hacer de esa pirámide ampliada de invitados la fórmula ideal del futuro. En el otoño de 2008, la economía y las finanzas internacionales se convirtieron en la crisis y la preocupación inmediatas. Para enfrentar la situación, el G20 —institucionalizado tiempo atrás, integrado por potencias avanzadas y en ascenso en igualdad de condiciones y dedicado a estos temas— se elevó a nivel de mandatarios con la celebración de una primera cumbre en noviembre de 2008 y otra en abril de 2009.

Influencia de las potencias en ascenso

Gracias a su creciente participación en foros para la gobernanza mundial, un mayor número de potencias emergentes logró tener más influencia en los pocos temas en los que se les daba más voz. No obstante, en general, fueron las potencias en ascenso las que se ajustaron a los países avanzados y no a la inversa.

El tema en el que las potencias en ascenso participaban en mayor medida era el del cambio climático y la energía limpia. Al respecto, primero el diálogo ampliado G8+G5 y luego el MEM aceptaron el principio revolucionario —antítesis de la arquitectura de las Naciones Unidas de 1992— de que las principales

economías generadoras de carbono, lo mismo de países avanzados o en ascenso, debían controlar sus emisiones para solucionar el problema mundial. Ésta fue una demanda central de Estados Unidos, respaldada por Canadá, desde 2006, así como por Rusia y Japón. También gozaba de una aceptación cada vez mayor entre los líderes de las potencias en ascenso en materia de cambio climático, que encabezaban México y Corea. Contra esta coalición “todos incluidos” que agrupaba a potencias avanzadas y en ascenso se erigió una coalición de transversalidad similar, pero leal a Kioto, integrada por Europa, China, India y Brasil. Aunque estas combinaciones significaron un avance importante por lo que se refiere a la igualdad entre los países (en vez de tener dos bloques fijos y cerrados), el financiamiento y la tecnología que fluyeron de las potencias avanzadas a las potencias en ascenso fueron menores. Además, algunos consideraron que los avances hacia el consenso eran demasiado lentos para resolver la compleja amenaza del cambio climático que se cernía sobre la comunidad mundial.

Respecto al tema de la seguridad alimentaria abordado en L’Aquila, gran parte de la influencia vino, una vez más, de las potencias avanzadas, aunque esta vez llegó más allá de las potencias en ascenso. La Iniciativa de L’Aquila sobre la Seguridad Alimentaria Mundial estuvo encabezada no tanto por el presidente brasileño Luis Inácio Lula da Silva, líder natural del grupo más amplio, sino por Silvio Berlusconi como anfitrión del G8 y, finalmente, por el presidente de Estados Unidos Barack Obama, quien acudió al rescate en el último momento cuando elevó la nueva suma movilizada para la causa de 15 000 a 20 000 millones de dólares. Se beneficiaron con esta iniciativa los países en desarrollo más pobres —para quienes se recaudó el grueso de estos recursos—, como Haití, donde recientemente habían estallado disturbios, con saldo de varios muertos, debido a la escasez de alimentos.

En última instancia, la explicación de este patrón de influencia no era ni el tema seleccionado ni el tipo de crisis que estaba detrás. Entre 2005 y 2009, el cambio climático no condujo a un brote infeccioso agudo o a una crisis de contagio universal. La seguridad alimentaria, desde el punto de vista de las capacidades relativas, la innovación en las políticas internas y el liderazgo internacional, constituía un tema en el que los mandatarios de las potencias emergentes, como el presidente Lula, podían fácilmente colocarse a la cabeza. Además, el terrorismo fue el problema que acercó más a los líderes del G8 y el G5, que se mantuvieron hombro a hombro en un despliegue profundamente personal de solidaridad, en respuesta a la segunda sacudida en materia de seguridad parecida a la del 11 de septiembre, de la que fue víctima Gran Bretaña cuando el G8 y el G5 estaban reunidos en Gleneagles el 7 de julio de 2005. No obstante, los temas de seguridad siguieron siendo un *domaine réservé* del G8, fuera del alcance de la agenda cada vez más amplia del diálogo entre el G8 y las potencias en ascenso. El diálogo sobre estos temas, por cierto, tampoco había sido sustantivo cinco años antes, cuando el foro de los ministros de Finanzas del G20, creado en 1999, de pronto reorientó su atención hacia el terrorismo en noviembre de 2001.

Foro de los ministros de Finanzas del G20, 1999-2008

La tercera fase, empalmada, de la incorporación de las potencias en ascenso al centro de la gobernanza mundial inició en 1999, cuando los ministros de Finanzas del G7 y los líderes del G8 crearon el grupo de ministros de Finanzas y gobernadores de bancos centrales de 20 países avanzados y en ascenso.¹² Lo

¹² J. Kirton, *G20 Governance in a Globalized World*, Farnham, Ashgate, en prensa; *id.*, "The G20 Finance's Global Governance Network", en Alan Alexan-

hicieron en respuesta a la crisis financiera, primero asiática y luego mundial, que se extendió a diversos países y regiones desde Tailandia, Indonesia y Corea en 1997 hasta Rusia, Estados Unidos y Brasil en 1998. Esa crisis mostró, incluso con mayor claridad que la de diciembre de 1994 del peso mexicano en América del Norte, que el antiguo mundo westfaliano de interacciones territorialmente acotadas, interestatales e intermitentes entre naciones soberanas con un poder relativo emanado de su territorio y población, había cedido su lugar a las transacciones continuas, fluidas y veloces de muchos actores en todos los niveles, dentro del complejo sistema de adaptación, incierto y fuertemente interconectado en el que se había convertido el mundo. Aunque la clásica capacidad relativa seguía contando, y por ende las potencias en ascenso y en declive, se concedió una nueva importancia a países “sistémicamente importantes”, independientemente de que fueran productores o consumidores de seguridad mundial o transitaran de una categoría a otra, como ocurrió de 1997 a 2008 con Corea, una potencia media, y el poderoso Estados Unidos.

A partir de 2008, cuando el G20 se convierte en un foro de jefes de Estado y de Gobierno, las potencias en ascenso pasan de una participación discrecional y por asunto específico en el G8 a una participación amplia, garantizada e igualitaria en el nuevo G20. Conforme se fue consolidando la dinámica del

droff y A. F. Cooper (eds.), *Rising States, Rising Institutions: Can the World Be Governed?*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2010; *id.*, “Toward Multilateral Reform: The G20’s Contribution”, en John English, Ramesh Thakur y A. F. Cooper (eds.), *Reforming from the Top: A Leaders’ 20 Summit*, Tokio, United Nations University Press, 2005; *id.*, “The G7/8 and China: Toward a Closer Association” y “The G20: Representativeness, Effectiveness and Leadership in Global Governance”, en J. Kirton, J. Daniels y A. Freytag (eds.), *op. cit.*; *id.*, “Guiding Global Economic Governance: The G20, the G7 and the International Monetary Fund at Century’s Dawn”, en J. Kirton y George von Furstenberg (eds.), *New Directions in Global Economic Governance: Managing Globalisation in the Twenty-First Century*, Aldershot, Ashgate, 2001.

nuevo sistema globalizado del siglo XXI, este cambio hacia la igualdad se hizo evidente en la interacción, en la participación institucionalizada y, cada vez más, en la influencia ejercida.

*Participación institucional de las potencias en ascenso
en el G20 de ministros de Finanzas*

Ya en su Cumbre de Toronto en 1988, los líderes del G7 reconocían la necesidad de un grupo como el G20. Fue ahí donde se refirieron en su comunicado a un nuevo proceso al que denominaron “globalización”, caracterizado por una interdependencia económica mundial cada vez más intensa. En respuesta a esta globalización económica y al cambiante equilibrio de poderes en el mundo, convocaron a un nuevo foro de diálogo. En su declaración, que resultó profética, señalaron:

Ciertas economías de reciente industrialización en la región de Asia-Pacífico han adquirido una importancia cada vez mayor en el comercio mundial. [...] La mayor importancia económica trae aparejadas mayores responsabilidades internacionales y un fuerte interés mutuo en mejorar el diálogo constructivo y los esfuerzos de cooperación en el corto plazo entre los países industrializados y las economías de reciente industrialización asiáticas, así como el resto de las economías de la región orientadas al exterior. El diálogo y las acciones conjuntas podrían, por ejemplo, centrarse en las políticas macroeconómicas, monetarias, comerciales y las de cambio estructural a fin de lograr el ajuste internacional necesario para un crecimiento sostenible y equilibrado de la economía mundial. Alentamos el desarrollo de procesos informales, que facilitarían los debates multilaterales sobre asuntos de preocupación común y fomentarían la necesaria cooperación.¹³

¹³ G7, “Toronto Economic Summit Economic Declaration”, Toronto, 21 de junio de 1988, en www.g8.utoronto.ca/summit/1988toronto.

Esta visión inicial se hizo realidad un año después, en 1989, con la creación del APEC para ministros de Finanzas y de Relaciones Exteriores. En 1993, por iniciativa del entonces nuevo presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, este foro ascendió al nivel de mandatarios. Cuatro años después, la reunión anual de los líderes del APEC se celebró en Canadá, con objeto de enfrentar la crisis financiera asiática que estalló en 1997 y servir como punto de partida para la creación de nuevas instituciones internacionales.

El proceso se inició con los Nuevos Acuerdos para la Obtención de Préstamos (NAB, por sus siglas en inglés), luego siguió con una reunión *ad hoc* de 22 países (G22) y otra de 33 (G33). En 1999 aparecieron tres nuevos órganos, entre los que originalmente hubo más competencia que colaboración: el Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI), que formaba parte del FMI desde 1944; el nuevo Foro para la Estabilidad Financiera del G7 y otros cuatro “países pequeños”, y el G20, con los países sistémicamente importantes, tanto avanzados como en ascenso y —en el caso de Corea, Indonesia, Rusia y Brasil en aquel momento— en declive.

El primer órgano tenía demasiados miembros, muy diversos y avanzaba muy lentamente, mientras que el segundo tenía muy pocos, igualmente muy diversos y con enfoques demasiado selectivos. Pero el G20 incluía a los países sistémicamente importantes que podían avanzar rápidamente, y de hecho lo hacían, para enfrentar la amplia gama de impactos y vulnerabilidades que acarrea un mundo que se globaliza.

El G20 surgió como una respuesta a la crisis financiera primero asiática y luego mundial de 1997-1999, después de que Estados Unidos había sido el precursor de los grupos informales *ad hoc* y los europeos habían agregado otros más formales, todo con la intención de dar a las potencias emergentes —en caso de verse afectadas por una crisis— un lugar

y una voz más relevantes. En gran medida, el G20 fue una iniciativa del entonces ministro de Finanzas de Canadá Paul Martin, quien trabajó con el secretario del Tesoro estadounidense Larry Summers para definir y crear el nuevo grupo. En sus primeros tres años, de 1999 a 2001, el G20 se estableció como un grupo de miembros iguales, encabezados sobre todo por Canadá, Estados Unidos y otros miembros del G7, con miras a propiciar estabilidad financiera, una globalización funcional para todos y la eliminación del financiamiento al terrorismo.

Conforme el grupo empezó a operar como una reunión anual, en el otoño, de ministros de Finanzas y gobernadores de bancos centrales, el liderazgo internacional se iba transfiriendo gradualmente de Alemania, como anfitrión, y Canadá, como presidente, en 1999, a Canadá, como presidente y anfitrión, en Montreal, en 2000. En 2001, en Ottawa, Canadá volvió a ser sede de la reunión para relevar de último momento a India. En esta ocasión, por iniciativa de Canadá, el miembro menos poderoso del G7, el G20 se puso manos a la obra mientras que otros foros internacionales, que podrían considerarse sus competidores o colegas institucionales, no lo lograban, e incluso facilitó una reunión del G7 en Ottawa, tras una reunión del G20.

En los seis años siguientes, de 2002 a 2007, dos vías institucionales dieron al G20 mayor autenticidad como grupo de iguales. La primera de ellas fue la distribución equitativa de la sede y la presidencia, así como de los derechos, las responsabilidades, el aprendizaje y la socialización que trae consigo ese liderazgo institucional. Las sedes se trasladaron casi por completo a los países no miembros del G8: India en 2002, México en 2003, China en 2005, Australia en 2006, Sudáfrica en 2007 y Brasil en 2008; la única excepción fue Alemania, miembro del G8, que albergó la reunión en 2004. Esto hizo del G20 un

grupo mundial dirigido por las potencias medias tradicionales y las potencias en ascenso del momento. En su primera década, llama la atención que las reuniones sobre finanzas del G20 nunca tuvieran como sede a los países más poderosos del G8 y del mundo —Estados Unidos y Japón—, ni tampoco a los defensores y practicantes más acérrimos del capitalismo de libre mercado y de los sistemas financieros centrados en los mercados de capital: Estados Unidos y Reino Unido. Las principales potencias en ascenso no pertenecientes al G8, India y China, fueron las primeras anfitrionas, seguidas por México. Países no miembros del G8 atípicos en cuanto a su capacidad relativa y sus sistemas político y económico —Arabia Saudita, Argentina y Turquía— nunca fueron sedes. Esta preferencia por la potencias medias tradicionales de todas maneras permitió que las sedes de las reuniones se globalizaran, pues desde las reuniones de ministros de Finanzas y gobernadores de bancos centrales, las potencias tradicionales que habían organizado las primeras reuniones del G20 se abrieron para aceptar que países de la región de Asia-Pacífico también fueran sedes (primero India, luego China y Australia), lo mismo que de América Latina (México y Brasil) y de África (Sudáfrica), sin dejar de considerar a Europa, al ofrecerle a Alemania ser anfitriona en 2004; sólo se dejó fuera a Medio Oriente, representado por Turquía y Arabia Saudita.

La segunda vía institucional hacia la igualdad fue la adopción del sistema conocido como “troika” —en el que para la coordinación de los trabajos participan el país anfitrión anterior, el anfitrión en turno y el siguiente—, mediante el mecanismo de rotación de sedes (*bucket system*). La elección de sedes más globales y en general de países no miembros del G8 contribuyó a asegurar que las potencias en ascenso ejercieran influencia como anfitrionas por un periodo más prolongado y de manera más garantizada y previsible.

Influencia de las potencias en ascenso

La mayor institucionalización trajo consigo una mayor equidad en la influencia de los países avanzados y aquéllos en ascenso. Con la presencia continua de Canadá en la presidencia, la misión y la agenda del G20 se ampliaron enormemente en sus primeros tres años. Su misión avanzó del bien público mundial de promover la estabilidad financiera —cuya ausencia había afectado en particular a los países no pertenecientes al G7— al afán distributivo de lograr que la globalización funcionara para todos —incluidos los más pobres del mundo— y al imperativo de seguridad de detener el financiamiento del terrorismo para proteger a Estados Unidos, víctima de una agresión directa, letal y no estatal, procedente de una de las zonas más pobres del mundo. De esta manera, los intereses del G20 se ampliaron: ya no sólo se trataba de reformar las reglas financieras internacionales, incluidas las de las potencias emergentes, sino también de orientar los múltiples aspectos y repercusiones de la globalización y centrarse en la amenaza más importante a la seguridad en el mundo del siglo XXI.

Con ello, el G20 dejó de ser meramente un foro para el diálogo abierto en busca de un consenso más allá del viejo Consenso de Washington, para convertirse en un órgano que fijó nuevas pautas basadas en principios. Así, en 2001 se transformó en un importante foro orientado a la acción y la toma de decisiones, cuyos compromisos serían cumplidos de manera rápida y confiable por la mayoría de sus miembros en los meses y años venideros.

Desde un principio hubo indicios de que los países emergentes ganaban cada vez más influencia como miembros de este nuevo grupo. Canadá se sumó a ellos para poner freno al entusiasmo de la mayoría de los integrantes del G7 respecto a la liberalización de las cuentas de capital y para incluir en la

agenda las prioridades de las potencias emergentes relativas al desarrollo y los costos de la globalización. No obstante, en términos generales, los miembros del G7 siguieron determinando los resultados de las gestiones del G20 durante sus primeros tres años; tanto es así que en noviembre de 2001, durante su reunión en Canadá, el G20 hizo suyo el tema del financiamiento al terrorismo en respuesta a los ataques del 11 de septiembre contra Estados Unidos.

Los resultados de esa reunión de 2001 en Ottawa ayudaron a que el G20, originalmente un proyecto de una administración demócrata, se vinculara afectivamente con la nueva administración republicana del presidente Bush, quien asumió el mando con una actitud indiferente ante las instituciones internacionales informales creadas por su antecesor. De este modo, dentro de Estados Unidos este grupo adquirió un carácter bipartidista, que le dio continuidad. Quedó demostrado que el G20 era necesario no sólo para los países emergentes, como Indonesia y Corea, atacados por los mercados en el otoño de 1997, sino también para su miembro más poderoso, Estados Unidos, luego de los ataques devastadores que sufrió en su propio territorio cuatro años después, en el otoño de 2001. La reunión en Ottawa también mostró la habilidad y la voluntad del canadiense Paul Martin, visionario y cofundador del G20, que aún estaba al timón en aquel momento decisivo.

Después de 2001, el siguiente paso hacia una mayor equidad en la influencia se dio con la ampliación de la agenda, cuando el anfitrión de cada año, en particular, y las potencias en ascenso, en general, incorporaron los temas de su interés. India y México pusieron el acento en el desarrollo, mientras que China agregó el comercio y la reforma de las IFI.

Otro avance hacia una mayor influencia de los países emergentes se dio cuando éstos demostraron su capacidad para emprender iniciativas exitosas tanto en el G20 como en la más

amplia arquitectura de la gobernanza financiera internacional. A diferencia de lo ocurrido antes, cuando las potencias en ascenso, junto con Canadá, se mostraron defensivas y detuvieron la iniciativa estadounidense de modificar el convenio constitutivo del FMI con la intención de aprobar la liberalización de las cuentas de capital, ahora iban a la ofensiva y adoptaban iniciativas de carácter “constitucional” que lograban prevalecer. El mayor logro en este sentido fue la primera etapa de la reforma relativa al derecho de voz y voto en el FMI, promovida por el G20 y aceptada por todos en 2008. Se trató de una iniciativa a la que no se hubieran sumado de manera seria ni hubieran concluido con éxito los organismos de Bretton Woods nacidos en 1944 y los países eurocéntricos del G7 que los dominaban (y que ya habían intentado una reforma en 1995).

En este contexto de mayor igualdad entre sus miembros, el G20 se encontró en una buena posición para que Bush lo seleccionara entre las alternativas *ad hoc* ya establecidas, con el objeto de que las potencias en ascenso aceptaran esta decisión y dieran el salto al nivel de líderes a fin de combatir la crisis financiera mundial sin precedentes que estalló con toda su fuerza en el otoño de 2008.

La Cumbre del G20, 2008-2010

En la cuarta fase, de 2008 a 2010, otros tres años plagados de crisis, el G20 se convirtió en una reunión cumbre y en el club de la gobernanza mundial más importante.¹⁴ Las potencias en ascenso, relativamente ilesas y en rápido crecimiento, acudie-

¹⁴ A. Alexandroff y J. Kirton, “The ‘Great Recession’ and the Emergence of the G20 Leaders’ Summit”, en A. Alexandroff y A. F. Cooper (eds.), *op. cit.*; J. Kirton, “The Contribution of the G8’s 2009 L’Aquila Summit”, en P. Savona, J. Kirton y C. Oldani, *op. cit.*

ron en ayuda de las economías de los países más avanzados, como Estados Unidos y los países del Atlántico, ahora en situación difícil, y fueron teniendo logros y delineando una agenda que reflejaba sus propias opiniones. En conjunto, tuvieron éxito en el plano institucional al hacer del G20 el principal foro permanente para atender los problemas de la gobernanza económica, además de un club que consideraban como propio. También tuvieron éxito al acordar las políticas para reducir y revertir la grave crisis económica de 2007-2009, y contener su impacto primero en Europa y luego en el mundo en 2010. Así, se decidió equilibrar el crecimiento mundial mediante la evaluación y los ajustes recíprocos, fortalecer las regulaciones financieras nacionales y fomentar su convergencia, abrir el comercio y financiar el desarrollo, eliminar los subsidios a los combustibles fósiles y avanzar a la segunda etapa de la reforma relativa a los derechos de voz y voto en las instituciones financieras internacionales. Tanto en la agenda como en el ámbito institucional, la influencia de las potencias en ascenso aumentó de tal manera, que puede decirse que para la Cumbre de Seúl, celebrada en noviembre de 2010, estos países habían logrado una igualdad efectiva en su relación con las potencias avanzadas. Esto se puso de manifiesto con la nueva rotación de sedes entre las potencias consolidadas y las emergentes, y con acuerdos en torno a la reforma del FMI, el nuevo programa de desarrollo, la futura agenda de regulación financiera, el Programa de Doha para el Desarrollo relativo a la coordinación de políticas comerciales y macroeconómicas para contener los desequilibrios y el marco para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado.

Participación institucional de las potencias en ascenso

Desde la perspectiva institucional y catalizado por la crisis, el G7 encabezó inicialmente el salto al nivel de mandatarios; para

ello, se dieron cinco pasos específicos. El primero fue la campaña del primer ministro canadiense Paul Martin a favor de un G20, o “L20”, a nivel de líderes en 2004-2005.¹⁵ El segundo fue la sugerencia del presidente francés Nicolas Sarkozy ante las Naciones Unidas en Nueva York, el 22 de septiembre de 2008, inmediatamente después del derrumbe de Lehman Brothers, de organizar una cumbre del G8 y tal vez del G5 u otro conjunto reducido de potencias para contener la inminente crisis financiera internacional. El tercero fue la decisión de Bush, por mucho tiempo renuente, de celebrar una cumbre del G20 y de organizarla, albergarla y presidirla él mismo en Washington, los días 14 y 15 de noviembre de 2008. No obstante, resultaba fundamental que China y algunas otras potencias en ascenso importantes aceptaran asistir, representadas por sus máximos líderes, lo mismo que otras potencias emergentes más allá del G5, para pasar del concepto de G8+G5 de Sarkozy al G20 pleno, que ya existía y por el que finalmente optó Bush. Tanto las potencias en ascenso como algunas avanzadas calcularon que preferían el G20, del que todos formaban parte como iguales, y no alguna otra agrupación ya existente o nueva de la que podrían verse excluidos. Esto incluía a México, donde Felipe Calderón había asumido su cargo como un presidente muy orientado hacia los asuntos internos, pero cada vez más activo en cuestiones diplomáticas e internacionales como el cambio climático, lo cual, combinado con una maestría en Economía, le daban una preparación que pocos líderes del G8 o el G20 tenían.

Estos cálculos hicieron que se prefiriera al ya probado y confiable G20, tal y como estaba, sin la adición de nuevos miembros. Sin embargo, España manifestó vehementemente su interés en participar en la Cumbre de Washington. Su inclusión demostró la influencia de las potencias en ascenso, encabeza-

¹⁵ J. English, R. Thakur y A. F. Cooper, *op. cit.*

das por México, más que la de las antiguas potencias europeas, ya fuera la misma España o Francia, su aparente patrocinador. A fin de lograr su propósito, España trató de que sus antiguas colonias en América se unieran para apoyar su participación.¹⁶ El papel de Calderón fue fundamental para garantizar que este país recibiera la invitación que esperaba. Tras consultar con José Luis Rodríguez Zapatero, abogó por España primero con Bush y luego con Obama. La intervención del presidente mexicano tuvo el efecto deseado. Qué diferencia del México de 1994, que había requerido apoyo para salir de su fuerte crisis financiera; ahora era México el que ayudaba a asegurar un lugar para España en el exclusivo club, aunque con una categoría menos importante que la suya, pues México ha sido miembro de pleno derecho, desde el principio, en el G20 de ministros de Finanzas y luego de mandatarios. De hecho, en vísperas de la Cumbre de Washington, Calderón consultó con sus socios de América del Norte, Estados Unidos y Canadá, ambos pertenecientes al G8, para promover en la cumbre la comunicación y las coaliciones más allá de la antigua división Norte-Sur y de la nueva división potencias avanzadas-potencias en ascenso, factor fundamental para el éxito del G20 como un grupo de países sistémicamente importantes e iguales, en el que no hay bloques fijos. En la Cumbre de Pittsburgh, en septiembre de 2009, Calderón anunció el deseo de México de ser sede de una cumbre del G20 en los próximos años.

El cuarto paso, en el que se sigue observando cierto liderazgo institucional del G7, fue la decisión tomada en Washington de organizar una segunda cumbre en medio año, en vez de esperar un año completo como había hecho casi siempre el G8 desde sus inicios en 1975, y de nombrar anfitrión de la segunda cumbre que

¹⁶ Alan Beattie, "A Display of Disunity", *Financial Times*, 23 de octubre de 2010.

se celebraría en Londres los días 1 y 2 de abril de 2009, al primer ministro británico Gordon Brown. El liderazgo institucional del G20 pasó así de Estados Unidos al otro lado del Atlántico, pero siguió en manos de las potencias “imperiales” anglófonas tradicionales. En la Cumbre de Londres se estableció la periodicidad de seis meses para estas reuniones, pues se llegó al acuerdo de celebrar un nuevo encuentro a principios del otoño, otra vez en Estados Unidos, con su nuevo presidente demócrata, Barack Obama, como anfitrión. Japón, el país asiático avanzado que había ofrecido ser sede desde el inicio, fue relegado una vez más.

El quinto paso fue el hecho de que Obama fuera el anfitrión de la tercera cumbre del G20, en Pittsburgh, los días 24 y 25 de septiembre de 2009. Como había ocurrido con la tercera reunión de ministros de Finanzas del G20 en 2001, esta tercera cumbre vinculó sobre una base bipartidista a los presidentes de Estados Unidos con el grupo. Aunque el traslado de la sede y la presidencia de Estados Unidos a Gran Bretaña y luego de vuelta a Estados Unidos parecía consolidar el liderazgo institucional de las viejas potencias imperiales, lo cierto es que el principal logro institucional de Pittsburgh, después de que la crisis que dio origen a las reuniones cumbre del G20 empezara a diluirse, fue el establecimiento de la plena igualdad entre sus miembros, ya fueran potencias avanzadas o potencias en ascenso, a partir del anuncio de los líderes congregados en la cumbre de convertir el G20 en el foro principal y permanente para la concertación económica internacional. De este modo, en el importante ámbito de las finanzas y la economía, la nueva cumbre del G20 superaba a la antigua cumbre del G7/G8.

En seguida de esta consolidación institucional de la cumbre del G20 y el consecuente establecimiento de la igualdad entre sus miembros se procedió a ofrecer condiciones también más equitativas en la elección de la sede y la presidencia para dar a las potencias en ascenso el lugar que les correspondía.

La primera modificación tuvo que ver con la siguiente cumbre, programada para medio año después. En buena medida porque ya se había decidido que Canadá fuera la sede de la cumbre del G8 en junio de 2010, se le eligió como sede de la cumbre del G20, con casi las mismas fechas y en el mismo lugar previstos: 26 y 27 de junio de 2010, en Toronto. Sin embargo, como Corea era la sede elegida para el foro de ministros de Finanzas del G20 en 2010, se optó por que copresidiera junto con Canadá la cumbre de junio. En una reunión celebrada en diciembre de 2009, los líderes de ambos países acordaron que así sería. El segundo avance hacia una participación institucional más equitativa vendría con la decisión tomada en Pittsburgh de que Corea albergara y presidiera, sola, la quinta cumbre del G20. Los días 11 y 12 de noviembre de 2010, menos de cinco meses después de Toronto, Corea cumplió con esta encomienda en Seúl. Así, en 2010, el liderazgo institucional se dejó completamente en manos de una potencia en ascenso, no perteneciente ni al G5 ni a los BRIC, pero sí asiática y democrática.

Gracias a la creciente interacción personal luego de la celebración de cinco cumbres en dos años, a la mayor influencia de las potencias emergentes y a la mayor equidad en cuanto al liderazgo institucional, el G20 se convirtió no sólo en un club adecuado para proponer y negociar políticas nacionales, sino en un club privado en el que cada uno de los líderes se interesaba por sus colegas, su club y sus responsabilidades en lo concerniente a la gobernanza mundial. En Seúl, las condolencias expresadas a la presidenta de Argentina Cristina Kirchner por el fallecimiento de su esposo y las diversas rondas de aplausos espontáneos para el admirado presidente Lula da Silva, uno de los fundadores del grupo, luego de sus sinceras intervenciones en la que sería su última cumbre del G20, demostraron que estos encuentros se habían vuelto un club de índole tanto personal como política.

La equidad institucional dentro del sistema del G20 se profundizó en otros ámbitos. Las primeras reuniones de los representantes personales de los líderes —los *sherpas*— para preparar la cumbre de junio de 2010 se llevaron a cabo el 12 de enero de 2010, no en Canadá, que sería anfitrión y copresidente en 2010, ni en Corea, que sería anfitrión, copresidente y presidente también en 2010, sino en México. Los *sherpas* del G20 llegaron a la conclusión de que el Proceso de Heiligendamm-L'Aquila del G8+G5 debía finalizar para dar paso al G20. También decidieron que la cumbre del G20 debía ser una reunión compacta encabezada por líderes, que pudiera vincularse de manera eficaz con los principales organismos multilaterales y las regiones más pobres del mundo. En 2010, el G20 confirmó que deseaba ser un grupo de gobernanza mundial, así como de respuesta ante crisis, y que, gracias al éxito obtenido hasta ese momento, para 2011 podría disminuir la frecuencia con la que se celebraban las cumbres, de dos a una sola reunión por año.

Además, en 2010 las cumbres del G20 dejaron de ser coto de los políticos y sus gobiernos e incorporaron también a sus sociedades. Abrieron foros serios para propiciar la participación de grandes y pequeñas empresas, jóvenes, legisladores y académicos. En el comunicado de Seúl se confirmó el valor de esta participación de la sociedad civil y se estableció un compromiso para seguir propiciándola en los años venideros.

Influencia de las potencias en ascenso

La creciente influencia institucional de las potencias en ascenso también se reflejó en las iniciativas respecto a temas específicos y en la influencia misma dentro del grupo. Este fenómeno se observó por vez primera cuando la agenda se amplió a fin de dar mayor cabida a las preocupaciones de los miembros no pertenecientes al G7. De este modo, el interés inicial en la regula-

ción financiera nacional y la gestión macroeconómica expresado en Washington rápidamente cedió su lugar a los estímulos financieros para el desarrollo en Londres, a la reforma del FMI en Pittsburgh y a las dos nuevas iniciativas de Corea, aprobadas en Toronto, sobre redes de seguridad financiera más sólidas y alternativas para fomentar el desarrollo más allá de la tradicional asistencia oficial para el mismo.¹⁷ También desapareció el interés promovido por el G7 en los paraísos fiscales, al tiempo que aumentó el apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El único contrapeso fue el mayor énfasis del G7 en el cambio climático y el medioambiente.

En Pittsburgh, el presidente Calderón reemplazó a Gordon Brown como líder del G20 para cambio climático. A Sarkozy le preocupaba que fracasara la siguiente Conferencia de las Partes de las Naciones Unidas, en diciembre, por lo que convocó a una cumbre extraordinaria del G20 para abordar el tema y salvar la situación. Calderón propuso, en vez de la cumbre, una videoconferencia que ahorraría emisiones de carbono; de hecho, organizó una en la que participaron algunos líderes destacados, entre ellos, Kevin Rudd de Australia, Lars Lokke Rasmussen de Dinamarca y el secretario general de las Naciones Unidas Ban Ki-moon. Más adelante, en la reunión del APEC en Singapur, organizó un desayuno con Kevin Rudd y Ban Ki-moon, al que también asistió Obama, a pesar de que había cierta tensión con los estadounidenses.

Esta creciente influencia de las potencias en ascenso para determinar la agenda y presentar iniciativas figura entre los logros decisivos del grupo. Lo anterior fue evidente en las negociaciones para la reforma del FMI. En su reunión de Pittsburgh, el G20 prometió transferir al menos cinco por ciento de las cuotas de representación de las antiguas potencias avanzadas, sobre

¹⁷ C. Bradford y W. Lim (eds.), *op. cit.*

todo las europeas, a las nuevas potencias emergentes, principalmente las asiáticas.

Esta tendencia culminó en Seúl, con el éxito sustancial de la cumbre del G20 encabezada por Corea.¹⁸ Seúl demostró que una potencia en ascenso, asiática y democrática —es decir, más allá de los BRIC y el G5— podía preparar, presidir y albergar una cumbre que cumplía con una de las principales misiones del grupo: propiciar la estabilidad financiera y el fortalecimiento de los bancos centrales y del FMI tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Además, cumplía con la segunda misión del Consenso de Montreal, al agregar el Consenso de Seúl sobre desarrollo que buscaba contribuir a que la globalización beneficiara a todos mediante la gobernanza ofrecida por el G20. Por último, las redes de seguridad financiera, la otra nueva iniciativa de Seúl, ofrecían una respuesta anticipada a las crisis financieras clásicas procedentes no sólo de Asia y Corea, como las ocurridas una larga década atrás, o de Estados Unidos en 2008, sino ahora también de Europa, como las que se originaron en Grecia, en la primavera de 2010, y después en Irlanda, en vísperas de la Cumbre de Seúl.

De cara al futuro

¿Qué le depara el futuro al G20 y a las potencias en ascenso, en especial cuando Francia, en noviembre de 2011 en Cannes, y México, en 2012, sean los anfitriones de las próximas cumbres? De persistir las tendencias actuales, como probablemente ocurra en un mundo complejo con crisis continuas y desafíos apre-

¹⁸ J. Kirton, "A Summit of Substantial Success: The Performance of the G20 at Seoul", 13 de noviembre de 2010, en www.g20.utoronto.ca/analysis/kirton-seoul-perf-101113.html; Myung-bak Lee, "The Road to Seoul: Shared Growth beyond Crisis", en J. Kirton y M. Koch, *op. cit.*

miantes, el G20 será el foro al que acudirán cada vez en mayor medida las potencias en ascenso para reformar la gobernanza mundial en su conjunto y a su manera, en última instancia democrática.

Cannes, Francia, noviembre de 2011

El primer paso en esta ruta hacia un mayor liderazgo institucional y temático de las potencias en ascenso se dará en Francia en 2011. En medio de una crisis europea que se agrava, Francia encara el desafío de presentar una agenda amplia y muy ambiciosa, tanto suya como del G20 y el mundo, por primera vez con una y no dos cumbres del G20 en el año. Además, para el emprendedor, aunque ahora sumamente impopular presidente Sarkozy, resulta esencial para su manejo de asuntos de política interna albergar la cumbre del G20 que él mismo contribuyó a crear. Sarkozy anunció sus objetivos con una antelación inusual, en agosto de 2010, mucho antes incluso de que se celebrara la Cumbre de Seúl.¹⁹ Estos objetivos son considerablemente amplios, ambiciosos y favorables a las potencias en ascenso. Se agregaron al menos 12 nuevos temas a la amplia agenda, que ahora incluye las dos adiciones que Corea propuso en Seúl.

Entre las adiciones de Francia figura la institucionalización del G20 mediante una fórmula que se ha aplicado por más de un siglo, es decir, el establecimiento de un secretariado fijo para mejorar la rendición de cuentas y la relación del G20 con otros organismos internacionales. Al programar la primera reunión de los ministros de Agricultura del G20 para la primavera de 2011, Francia también demuestra su interés en profundizar y ampliar los trabajos del G20 a nivel de ministros. Por otro lado, al igual

¹⁹ Nicolas Sarkozy, "Plans for France's G20 Summit in 2011", en J. Kirton y M. Koch (comps.), *op. cit.*

que Canadá, aceptó el desafío de presidir y albergar las cumbres del G20 y el G8 en el mismo año, lo que supone definir mejor la relación entre ambos. Finalmente, Francia prolongará la tendencia del G20 de que el anfitrión y todo el grupo funcionen como el centro de una red de gobernanza mundial, gracias a su papel central en las cumbres regulares de la Francofonía y en la Reunión Asia-Europa, así como en la Asociación Euromediterránea.

En cuanto a los temas, las nuevas iniciativas de Francia incluyen una transformación tanto del orden prevaleciente desde 1944-1945 como de la capacidad financiera y militar aún hegemónica de Estados Unidos en la que ese orden se asentó. Sarkozy, en una iniciativa que evoca a Charles de Gaulle, ha hecho un llamado a reformar el sistema monetario internacional con miras a sustituir el estatus único del dólar estadounidense como moneda de reserva internacional mediante un nuevo acuerdo en el que otras monedas ocupen un lugar importante, y está trabajando con el “verdadero G2” de Estados Unidos y Francia. Asimismo, ha propuesto reformar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas desde sus propios fundamentos, que datan de 1945. Esta iniciativa llevaría finalmente la gestión del G20 al terreno clásico y central de la seguridad y la política, con una arquitectura institucional proactiva, y no al terreno de lo inmediato, los temas específicos y la reacción. En lo concerniente a la configuración de un nuevo orden mundial, por sí mismas estas dos iniciativas representarían un cambio “constitucional”.²⁰

México, 2012

En 2012 el turno corresponde a México. Desde el punto de vista institucional, Calderón ya intenta que el G20 se aparte

²⁰ G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

“del ‘modo de crisis’ y trabajo con visión y determinación para consolidarse como la institución esencial del nuevo sistema mundial de gobernanza económica”.²¹ Su primera contribución —ya una realidad— es la de convertirse en la primera potencia en ascenso del G5 en albergar y presidir una cumbre del G20. Su segunda contribución institucional será la de repetir y, por ende, consolidar la nueva tradición de rotar la presidencia y la sede de la cumbre entre un país avanzado miembro del G8 y una potencia en ascenso no perteneciente al G8. Esto último constituye una expresión institucional fundamental de la igualdad entre todos los países y de algunas categorías importantes dentro del club. Al hacer esto en el quinto año de cumbres del G20, México repetirá su contribución de 2003 cuando, luego de cinco años, fue sede de la reunión ministerial del grupo. Con ello, será la primera potencia en ascenso en haber sido sede del G20 a nivel tanto ministerial como de mandatarios, con los beneficios que esto conlleva. También señalará el camino hacia una rotación entre regiones geográficas definidas de manera muy amplia, pues la cumbre se trasladará de América y Asia en 2010, a Europa en 2011, para volver a América en 2012.

México también será anfitrión de la cumbre del G20 junto con un miembro del G8, esta vez con una perspectiva regional y no nacional, pues Estados Unidos albergará al G8 en 2012, en vísperas de que Obama intente reelegirse. Como uno de los principales miembros del APEC, de la Cumbre de las Américas, desde su fundación en 1994, y de la Cumbre de Líderes de América del Norte, desde su fundación en 2005, México contribuirá a fortalecer los vínculos con otros países, aprovechando la ventaja del “anfitrión como centro de irradiación” que ofrece la gobernanza del G20.

²¹ F. Calderón Hinojosa, *op. cit.*, p. 18.

En cuanto a la temática, un indicio de los planes de México para su cumbre de 2012 son las prioridades, sumamente favorables a las potencias en ascenso, planteadas por Calderón en la Cumbre de Seúl en noviembre de 2010.²² Se pone el acento en la equidad, la ampliación del diálogo y el desarrollo: la ampliación de la agenda más allá de los temas económicos para dar cuenta de las prioridades de todos los miembros, una mejor vinculación con los países no pertenecientes al grupo y con organismos internacionales, y una mayor atención a la diversificación de acciones que favorezcan el desarrollo. Esto contempla una reforma de la regulación financiera que no “aumente el costo del capital o reduzca los créditos disponibles para las economías emergentes”, que genere igualdad de condiciones a escala mundial y que evite “efectos negativos no deseados, sobre todo en las economías emergentes”. Incluye, también, fortalecer las redes de seguridad financiera; efectuar una reforma más profunda de las instituciones financieras internacionales a fin de consolidar su capacidad financiera, legitimidad, transparencia y rendición de cuentas; liberalizar el comercio y concluir la Ronda de Doha para el Desarrollo; apoyar las acciones de las Naciones Unidas respecto al cambio climático y las medidas del G20 para eliminar los subsidios a los combustibles fósiles; combatir la corrupción, y proteger el ambiente marino.

Esta visión conlleva tres importantes tareas relacionadas con la arquitectura institucional. La primera consiste en ampliar la duración de las cumbres del G20 para que los líderes puedan abordar con seriedad, dedicación personal y credibilidad una agenda cada vez más abultada y ambiciosa, y atender, al mismo tiempo, la agenda durante una crisis y después de ella. La segunda es propiciar la rendición de cuentas respecto a la gestión del G20 mediante mejores mecanismos para supervi-

²² *Idem.*

sar que los miembros cumplan con los compromisos colectivos asumidos por sus líderes y que esos compromisos logren los resultados previstos. La tercera es profundizar la democracia de diversas maneras dentro del club G20, con el objeto de aumentar tanto su cohesión interna como su eficacia y legitimidad internacionales.