

**Universidad Torcuato Di Tella**

**Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales**

**Maestría en Estudios Internacionales**

**Tesis para optar por el título de Magíster en Estudios Internacionales**

**Título:**

*La trayectoria de Argentina y Brasil en el G20 entre 2008 y 2015.*

**Tutora:**

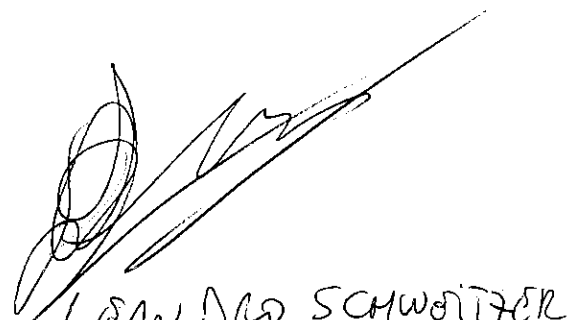
Andrea Molinari

**Alumno**

Leandro Gabriel Schweitzer

**Fecha**

Diciembre de 2016



LEANDRO SCHWEITZER  
DNI 37 475777

## Índice

Índice de Acrónimos y Abreviaturas .....	1
Introducción .....	2
Metodología .....	4
Capítulo 1: la gobernanza económica global durante el Siglo XX .....	9
a. El patrón oro .....	9
b. El patrón dólar-oro .....	10
c. El abandono de la fijación del dólar al oro .....	11
d. La conformación del G7 .....	14
Capítulo 2. G20: historia y descripción. Revisión de la literatura. ....	16
a. Del G7 al G20.....	16
b. Características generales del G20.....	19
c. El G20 de líderes.....	31
Capítulo 3. La trayectoria de Argentina en el G20 .....	53
a. El ingreso de Argentina al G20.....	53
b. La participación de Argentina en el G20.....	54
b.i. El track de Sherpas .....	54
b.ii. El track de finanzas .....	62
b.iii. Argentina en el T20.....	69
c. Breve repaso histórico de las intervenciones más relevantes de Argentina .....	71
Capítulo 4. La trayectoria de Brasil en el G20 en el marco de su política exterior .....	75
a. El rol del G20 en el marco de la política exterior brasileña .....	75
b. Principales intervenciones de Brasil en el G20 .....	77
C. Relaciones argentino-brasileñas en el G20.....	80
Conclusiones .....	86
Anexo .....	90
Referencias .....	132

## **Índice de Acrónimos y Abreviaturas**

<b>BCE</b>	Banco Central Europeo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>DJAI</b>	Declaraciones Juradas Anticipadas de Importaciones
<b>EE.UU.</b>	Estados Unidos de América
<b>FAO</b>	Food and Agriculture Organization
<b>FED</b>	Reserva Federal de los Estados Unidos de América
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>G20</b>	Grupo de los Veinte
<b>G7</b>	Grupo de los Siete
<b>G8</b>	Grupo de los Ocho
<b>GATT</b>	General Agreement on Tariffs and Trade
<b>IBSA</b>	India, Brasil y Sudáfrica
<b>INDEC</b>	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>OEA</b>	Organización de los Estados Americanos
<b>OIEA</b>	Organización Internacional de Energía Atómica
<b>OIM</b>	Organización Internacional para las Migraciones
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OPEP</b>	Organización de Países Exportadores de Petróleo
<b>OTAN</b>	Organización del Tratado del Atlántico Norte
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PIGS</b>	Portugal, Italy, Greece, Spain
<b>TTIP</b>	Trans-Pacific Partnership
<b>TTIP</b>	Transatlantic Trade and Investment Partnership
<b>UNCTAD</b>	United Nations Conference on Trade and Development
<b>YPF</b>	Yacimientos Petrolíferos Fiscales

## **Introducción**

Esta tesis de maestría expresa el resultado de una investigación sobre la política implementada por Argentina y Brasil frente al G20 entre 2008 y 2015, así como su inserción en el marco general de las respectivas políticas exteriores.

El primer capítulo repasa la forma bajo la cual se organizó la gobernanza global desde el último cuarto del Siglo XIX hasta la constitución del G20, pretendiendo abordar los hitos más significativos que desencadenaron esta singular forma de coordinar los asuntos relativos a las relaciones económicas internacionales. Para ello, proponemos una periodización signada por las relaciones monetarias internacionales. Ilustramos los cambios más significativos en la gobernanza global describiendo las condiciones generales de funcionamiento del Patrón Oro, el Patrón Dólar-Oro y el Patrón Dólar, para examinar cómo se constituyó el G7, considerado en el marco de este trabajo un antecedente histórico ineludible para comprender el G20. Posteriormente, abordamos el contexto de emergencia del G7 y su rol en la gobernanza global, proponiendo una lectura respecto de por qué se constituyó el G20 conformado por Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales, a la luz de las debilidades del G7 y la coyuntura del contexto de su emergencia.

El segundo capítulo aborda las características generales de G20 repasando sus éxitos y cuentas pendientes. Esta sección describe por qué se gestó el G20, cómo fue diseñado, qué países lo integran y realiza un breve repaso histórico de su funcionamiento desde su emergencia hasta el año 2015. Este capítulo contiene la revisión de la literatura especializada en la materia, incorporando herramientas analíticas provenientes de la economía, la economía política internacional y la teoría de las relaciones internacionales.

El tercer capítulo aborda la especificidad de la política impulsada por Argentina en el G20 desde una perspectiva histórica y temática. Para ello, utilizamos fuentes primarias provenientes de entrevistas abiertas, efectuadas a informantes claves que ocuparon roles protagónicos como negociadores argentinos en distintos períodos de la breve historia del G20. Para ello, utilizamos un criterio de entrecruzamiento de testimonios con la intención de controlar sesgos y falta de precisiones. Así, entrevistamos tanto a funcionarios del cuerpo diplomático de la Cancillería argentina como a representantes de organismos internacionales y funcionarios que representaron al país a partir de cargos políticos de índole ministerial, designados por el Poder Ejecutivo de la Nación.

El Cuarto capítulo reflexiona en torno de la política implementada por la República Federativa de Brasil ante el G20, cotejándola con la Argentina, haciendo un análisis comparativo de sus diferencias y similitudes en base a características de sus políticas doméstica e internacional.

Por último, presentamos las conclusiones a las que hemos arribado, afirmando que las políticas implementadas por Argentina y Brasil en el G20 tuvieron un fuerte grado de convergencia hasta el año 2015 en que, con posterioridad a la segunda asunción de Rousseff como Presidenta de Brasil, se observa un alejamiento en las principales reivindicaciones realizadas en el Foro.

## **Metodología**

Esta tesis pretende explorar, describir y comparar la trayectoria de la República Argentina y la República Federativa de Brasil en el Grupo de los Veinte (G20) entre 2008 y 2015. El punto de partida de esta investigación radica en identificar la incorporación de Brasil y Argentina al G20 de líderes como una oportunidad inédita para la región sudamericana, al tener dos representantes en este Foro, elegido por los principales países desarrollados para dirimir los asuntos más importantes de la gobernanza global. Luego de un relevamiento bibliográfico, hemos notado que el estado del arte abunda en bibliografía que aborda la temática del G20 en general (Subacchi & Pickford 2016; Summers & Schoenfeld 2012; Jongryn 2014; Kharas & Lombardi 2012; Group of Twenty 2007; Fallis 2013), la transición del G8 al G20 (Jones et al. 2011), y el rol de los BRICS en la constitución del G20 (Alexander 2014; Pereyra Doval 2016). Sin embargo, resulta sumamente escasa la literatura que trabaja específicamente cómo utilizaron Brasil y Argentina ese espacio privilegiado al que sólo una limitada cantidad de países en desarrollo lograron ingresar<sup>1</sup>. Es notorio en el caso argentino, donde, salvo algunos documentos de trabajo de la Cancillería y del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), no identificamos producción alguna. Además, el más reciente de estos documentos es de 2012.

Tanto la política exterior de Brasil como la de Argentina constituyen un tema frecuentemente analizado por diversos académicos (Hirst 2000; Amorim 2011; Miranda 2014; Gardini & Lambert 2011; Merke 2014). Asimismo, es identificable el creciente interés por el grupo conformado por Brasil, la Federación Rusa, India, la República Popular de China y Sudáfrica -BRICS- (Alexander 2014; Carbone 2013; Pant 2013; Leme et al. 2002), como así también las relaciones entre Argentina y Brasil (Russell & Tokatlian 2011; Russell & Tokatlian 2002; Rappoport y Madrid, 2011, Merke 2009). Abundan también los trabajos que abordan sus respectivas políticas económicas internacionales desde una perspectiva comercial y de inversiones (Shaffer et al. 2008; Bourcier 2013; Rabotnikof et al. 2000; Hopewell 2015; Carvalho 2010). La periodización elegida se justifica en que: 1) en 2008 se consolida el Foro, adquiriendo un mayor grado de protagonismo en el orden global, al pasar a encabezar las delegaciones el mayor nivel de autoridad a nivel nacional: Jefes y Jefas de Estado; 2) entre 2008 y 2015 Argentina estuvo presidida por Cristina Fernández de Kirchner, y el período abarca prácticamente la

---

<sup>1</sup> Argentina, Brasil, China, India, Indonesia, México, Arabia Saudita, Sudáfrica y Turquía,

totalidad de su gestión. En el caso de Brasil, el período elegido converge con dos presidencias: la de Luiz Inácio Lula da Silva (2008-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016). En ambos casos, la continuidad en el tiempo de un mismo partido político al frente del gobierno nos permite identificar tendencias de mediano plazo. Asimismo, dada la pertenencia de ambas expresiones políticas a lo que se ha denominado el “giro a la izquierda”<sup>2</sup> (Castañeda 2006; Levitsky 2011; Levitsky & Roberts 2011), consideramos que las condiciones son apropiadas para realizar un análisis comparado, con el fin de identificar las estrategias de estos países frente al G20, evaluando convergencias y discrepancias.

La metodología utilizada en esta investigación es de tipo cualitativa. Trabajamos en base a la realización y análisis de entrevistas a actores que han tenido un rol preponderante en el diseño y la elaboración de la política frente al G20, así como también con los documentos oficiales emitidos por las Cancillerías y los comunicados oficiales de ambos países. Asimismo, revisamos la bibliografía producida por los principales académicos que realizaron aportes en este eje temático y utilizamos instrumentos analíticos provenientes de la economía política internacional y la teoría de las relaciones internacionales para responder las preguntas de investigación formuladas en este trabajo. Por último, utilizamos diversas bases de datos como el Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC), Ministerio de Economía de la Nación, *United Nation Conference on Trade and Development* (UNCTAD), Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), *UK Database Service*, *Banco Central do Brasil* y *el Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística* (IBGE). Por último, utilizamos artículos periodísticos.

### **Las preguntas que guían esta investigación son:**

a) ¿Qué temas intentaron llevar a la agenda del G20 Argentina y Brasil y con qué éxito?

---

<sup>2</sup> En los trabajos referenciados se utiliza esta categoría de análisis (con diversos matices e interpretaciones) para describir los nuevos gobiernos latinoamericanos que emergieron desde la asunción de Chávez en 1999. Entre ellos, Brasil, Honduras, Nicaragua, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Bolivia. Los gobiernos del denominado giro a la izquierda se caracterizan, sucintamente, por ser fuertemente intervencionistas en el plano económico. Suelen privilegiar la estabilidad del mercado de trabajo, con considerables niveles de inversión social. En la dimensión internacional, fomentan procesos de integración regional, tal como lo demuestran las experiencias de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). En general, desplegaron una estrategia de industrialización y formaron su coalición de gobierno con la clase obrera sindicalizada y movimientos sociales. Asimismo, estos países limitaron el recurso de la emisión de deuda y el financiamiento mediante organismos multilaterales de crédito.

b) Argentina y Brasil, ¿coordinaron sus posiciones en base a una existente cohesión intrarregional para obtener una mayor capacidad de imponer su agenda temática dentro del G20?

c) La política llevada a cabo por Argentina y Brasil en el G20: ¿obedeció a factores domésticos, internacionales, o una combinación de ambos?

**Objetivo general:**

- Identificar, describir y comparar cuáles fueron las políticas exteriores de Argentina y Brasil respecto del G20 entre 2008 y 2015.

**Objetivos específicos:**

- Identificar cuál fue la agenda temática de Argentina y Brasil en el G20 entre 2008 y 2015.
- Identificar cuáles fueron los aspectos domésticos e internacionales que influyeron en el diseño de la política implementada frente al G20 por Argentina y Brasil
- Identificar si las políticas exteriores de Brasil y Argentina hacia el G20 fueron coordinadas por los hacedores de política de ambos países, como así también las concordancias y divergencias entre ambas.
- Identificar cuál fue el éxito de las iniciativas impulsadas por Argentina y Brasil en el G20.

Esta investigación parte del diagnóstico preliminar que se presenta a continuación: durante el período de análisis, la agenda internacional argentina estuvo en gran medida centrada en el proceso de reestructuración de deuda soberana y otros episodios relevantes dentro de la dimensión económica de sus relaciones internacionales. En el año 2010 se llevó a cabo la segunda reestructuración de una importante proporción de la deuda externa que, con posterioridad a la reestructuración de 2005, aún se encontraba en cesación de pagos. Asimismo, en 2012 Argentina expropió el 51% del paquete accionario de Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.A. (YPF) a la compañía española Repsol S.A. En el mismo año también se comenzaron a implementar las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI) como mecanismo de regulación del comercio. En 2014 se efectuó la negociación con los acreedores del Club de París y también se conoció que la sentencia del juicio llevado a cabo en los tribunales de Nueva York por los tenedores de deuda no



reestructurada (*hold outs*) en favor de los denominados “fondos buitres” (ratificada por la negativa de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos a tomar el caso)<sup>3</sup>.

La estrategia de política global de Brasil estuvo centrada en posicionarse como un país cuyo liderazgo excediera el plano regional, consolidándose como una potencia emergente a nivel global. En ese marco cabe mencionar la conformación del grupo integrado por India, Brasil y Sudáfrica, IBSA (2003) y la propuesta de Lula de constituir un fondo de lucha contra el hambre (2003). Asimismo, el liderazgo ejercido por Brasil en la misión de estabilización de Naciones Unidas en Haití (2004) y la constitución del grupo de los BRICS (2009) se integran en el mismo horizonte de política exterior. Son parte de la misma búsqueda, la promulgación de la designación de Roberto Azevêdo (2013) al frente de la OMC y, por último, aunque fuera del plano económico, la organización del mundial de fútbol (2014) y de los Juegos Olímpicos (2016) en el marco de lo que podemos denominar *soft power* (Nye 1990)<sup>4</sup>.

Durante nuestro período de análisis, Brasil volcó gran parte de sus recursos diplomáticos a negociar un poder decisorio de mayor influencia en los Directorios del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, como así también el cotizado asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Este período también converge con la llegada de Brasil al top 10 del ranking de países con mayor PBI nominal del mundo. Así, Brasil volcó su agenda a la consolidación de su reconocimiento como potencia global.

Es importante destacar un aspecto común en el diagnóstico en base al cual planeamos esta investigación: ambos países plantearon una agenda que colisiona contra los países más desarrollados del G20 (y en particular los integrantes del G7<sup>5</sup>). Sin embargo, contrastan en que mientras Brasil adoptó una posición moderada (abogando cambiar la posición que ocupa en la gobernanza global pero no de las instituciones en sí), la Argentina optó por una política más radical (dado que planteó un cambio integral en la forma en que se encontraba organizada la gobernanza global).

En base a este análisis preliminar, planteamos las siguientes hipótesis:

---

<sup>3</sup> Posteriormente, la Argentina implementó una política ofensiva frente a la mencionada sentencia, llevando la discusión a diversos organismos y foros internacionales sin efectuar el pago a la parte demandada.

<sup>4</sup> Nye entiende por *soft power* la capacidad de lograr los resultados esperados en materia de política exterior a través de la lógica de la seducción y/o atracción en vez de la manipulación o coerción.

<sup>5</sup> Canadá, Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Italia, Japón y Alemania.

1. Las agendas económicas internacionales<sup>6</sup> de Argentina y Brasil poseen fuertes divergencias que hacen incompatible su coordinación frente al G20 para aunar posiciones.
2. La política exterior de Argentina frente al G20 intentó llevar al plano internacional algunos conflictos desatados por aspectos de su propia política económica, frente a una política económica exterior brasileña relativamente más independiente de la dinámica de su política doméstica.
3. En el marco de las coaliciones al interior del G20 (G7 y BRICS), Brasil encontró su grupo de pertenencia, mientras que Argentina (al no pertenecer a una alianza en paralelo al G20) sólo logró conformar coaliciones más flexibles.

### **Resultados esperados:**

Contribuir a los debates actuales sobre las políticas exteriores de Argentina y Brasil, aportando información novedosa respecto de la dimensión económica de la estrategia de relacionamiento externo de ambos países.

Contribuir a los debates en materia de gobernanza global, aportando información novedosa respecto de la dinámica del G20.

Identificar cuáles fueron las principales iniciativas llevadas adelante por Argentina y Brasil en el G20, identificando con qué grado de éxito y a qué se debieron esos resultados.

Distinguir convergencias y discrepancias en las agendas de Argentina y Brasil frente al G20 y en qué medida estos aspectos contribuyeron o no a la coordinación bilateral.

---

<sup>6</sup> A los efectos de este trabajo utilizamos indistintamente los términos relaciones internacionales y exteriores entendiendo ambos conceptos como sinónimos.

## **Capítulo 1: la gobernanza económica global durante el Siglo XX**

### ***a. El patrón oro***

Previo a adentrarnos en la especificidad del recorrido argentino y brasileño en el G20, consideramos pertinente hacer una breve revisión de cuál fue, a grandes rasgos, la estructura que adoptó la gobernanza económica global durante el Siglo XX. Es difícil comprender los motivos que llevaron a la constitución del G20 sin tomar en consideración los principales acontecimientos del Siglo XX en la materia. No pretendemos hacer una exhaustiva historización de las relaciones económicas internacionales sino identificar los principales hitos que operaron como antecedentes del G20.

Siguiendo los análisis de Eatwell y Taylor (2006), el régimen monetario caracterizado por el Patrón Oro fue predominante durante el último cuarto del Siglo XIX hasta su declive, con el advenimiento de la Primera Guerra Mundial; funcionaba de forma tal que la mayoría de los países fijaban su moneda a un valor dado en oro. Las reservas se utilizaban para liquidar cuentas internacionales. Las reservas mundiales de oro estaban principalmente administradas por el Banco de Inglaterra.

Teniendo en cuenta que el oro es un metal, el inconveniente que este sistema traía aparejado es que, necesariamente, implicaba que la expansión del sistema monetario estuviera directamente relacionada con la capacidad de incorporar más oro a la actividad económica: por el lado de la oferta se limitaba la demanda en el mercado cambiario. Esto catalizó un progresivo aumento de la tasa de interés para contener la demanda internacional del oro, cuya consecuencia fue un efecto contractivo para la economía. El sistema financiero contraía el crecimiento del comercio internacional por la imposibilidad material de aumentar el volumen de reservas mundiales.

Inglaterra pagaba y cobraba en oro tanto sus importaciones como sus exportaciones, lo que generaba un desajuste en los países exportadores de materia prima e importadores de productos manufacturados debido a los ajustes en la tasa de interés. Los países que tenían superávit comercial debían aumentar su base monetaria acorde al incremento de los flujos de oro para sostener la paridad cambiaria. Este aumento monetario solía decantar en un aumento de precios y, debido a que había un tipo de cambio fijo, se depreciaba el tipo de cambio real por los efectos causados como consecuencia de la inflación. De ese modo, se incentivaban las importaciones y se desincentivaban las exportaciones, reduciendo el superávit comercial, regresando el oro nuevamente a Inglaterra.

Siguiendo con el análisis de Eatwell y Taylor (2006), este proceso generó mecanismos de ajustes por medio de la creación de bancos centrales en las economías periféricas, a los efectos de hacerse de reservas de oro para desprenderse de los movimientos pendulares de la tasa de interés en Londres. Esta dinámica implicó tasas de interés reales altas por la diferencia que se producía como consecuencia del proceso inflacionario disparado por la escasez de oro.

### ***b. El patrón dólar-oro***

Los estudiosos de la economía política internacional (Broz & Frieden 2001; Simmons & Elkins 2004; Krasner 1994; Keohane 1984) conciben las características de la gobernanza global de múltiples formas. Sin embargo, al pensar los principios rectores que organizaron las relaciones internacionales durante el Siglo XX a nivel sistémico - desde una perspectiva económica - pocos difieren en que la arquitectura financiera internacional imperante durante la segunda mitad del Siglo XX es hija de la Segunda Guerra Mundial y nieta de la crisis iniciada en 1929. Yalta y Potsdam fueron a la política lo que Bretton Woods a la economía. La nueva organización mundial estableció metas, liderazgos y reglas de juego en las dos dimensiones de la gobernanza global. De este modo, no se puede pensar la creación de la Organización de las Naciones Unidas en 1945 sin la del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) - acaecidas durante el mismo año -, el *General Agreement on Trade and Tariffs and Trade* (GATT) implementado en 1948 y el sistema financiero internacional basado en el patrón Dólar-Oro y los tipos de cambios semi-fijos como producto del consenso arribado en la conferencia llevada a cabo en New Hampshire.

Con la postguerra surgía, así, un nuevo orden internacional relativamente consensuado entre los grandes ganadores de la Segunda Guerra Mundial. Este consenso es hijo de una crisis desatada por los cambios en las relaciones de poder entre las grandes potencias de esa época. El reconocimiento de nuevas posiciones de liderazgos, visto desde una óptica realista (Mearsheimer 2008; Telbami 2002; Williams 2009; Waltz 1988) expresa los cambios en los atributos de poder de los Estados. De este modo, el período que se abre con posterioridad a la culminación de la Segunda Guerra Mundial hasta la creación de la ONU puede leerse como un acuerdo político informal (tanto Yalta y Postdam como *Bretton Woods* fueron cumbres realizadas ad-hoc, encabezadas por los grandes ganadores de la Segunda Guerra Mundial) que generaron las condiciones de posibilidad para que las instituciones que surgieron como consecuencia de esos acuerdos

se consolidaran como los pilares sobre los que se iban a regir las relaciones internacionales a nivel sistémico. Pero el alcance de estos acuerdos no fue suficiente para generar un ámbito de debate sobre diversos asuntos relativos a la gobernanza global que posteriormente cobraron relevancia, como la coordinación macroeconómica y financiera entre países.

El sistema inaugurado en Bretton Woods tenía como característica fundamental que las tasas de cambio entre las principales monedas del sistema financiero internacional se fijaban en dólares, y el valor del dólar estaba respaldado por el oro a una cotización establecida por la Reserva Federal de los EE.UU. Es decir, las principales economías se respaldaban con dólares y el dólar con oro. Por ese motivo, el sistema estaba sólo indirectamente anclado al oro. Esto se dio de ese modo en base a la experiencia adquirida durante el período del patrón oro y el período de entreguerras, justamente, para evitar la contracción sistémica que imperó durante el período del Patrón Oro.

Como señalan Eatwell y Taylor (2006), la estabilidad de las tasas de cambio fue una característica fundamental del sistema, que operó como un esterilizador al controlar los flujos de capital. Por lo cual, la arquitectura financiera desincentivaba la especulación por la vía de la compra-venta de moneda internacional guiadas por las fluctuaciones en las tasas de cambio. Las divisas sólo se usaban para establecer relaciones comerciales internacionales.

Estos dos factores son los que permitieron lograr que los medios internacionales de pago se expandieran, en tanto la posibilidad de expansión de divisas estaba posibilitada por la capacidad de emisión de dólares que tenía el gobierno estadounidense, cosa que, por razones obvias, no se podía lograr con el oro. De ese modo, en tanto se expandiera la demanda, se podía expandir la oferta monetaria según las necesidades de la economía.

### ***c. El abandono de la fijación del dólar al oro***

A mediados de la década del '70 se conformó la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP). El objetivo primordial de esta iniciativa consistió en “cartelizar” a los grandes jugadores del mercado del petróleo, a los efectos de aunar posiciones para escalar su precio hasta cuatro veces su valor previo a la conformación de esta entidad. En este contexto, el abandono de la acumulación de oro como reserva de valor por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos y el sustancioso incremento de los flujos internacionales de capital, en conjunto al nuevo escenario de endeudamiento

de los países emergentes (fundamentalmente, los latinoamericanos) conformaron un nuevo punto de inflexión en la gobernanza económica global.

Los flujos internacionales de capital crecieron desde principios de los años '70, fundamentalmente, por la confluencia de dos fenómenos económicos que abrieron la posibilidad tanto de su crecimiento como de su movilidad y volatilidad. Para describir el proceso de crecimiento del capital financiero en los años '70, tomaremos en consideración la flexibilización del sistema de Bretton Woods en conjunto con el auge de los denominados petrodólares que se dio con posterioridad al aumento del precio del petróleo, producido en el marco de lo acordado por los países de la OPEP. También haremos una mención al rol del FMI en este proceso. A su vez, para justificar por qué este crecimiento fue oscilante haremos una breve mención de las distintas crisis financieras que tuvieron lugar de los '70 en adelante.

Tanto Eichengreen (1996) como Eatwell y Taylor (2006) coinciden en que los factores fundamentales para entender el crecimiento de los flujos internacionales de capital se encuentran en el nivel sistémico; están dados tanto por la ruptura con el sistema de tipos de cambios fijos ajustables como por la liberalización y movilidad del capital.

Siguiendo el análisis de este proceso, recuperando a Griffith-Jones (2009), podemos afirmar que el capital financiero mutó hacia un nuevo estadio, en que su ciclo de valorización se dio más por la circulación y la especulación (en base a los movimientos en los tipos de cambio y las tasas de interés) que por su acumulación y su arraigo genuino al sistema productivo y comercial. Tal como en el caso de los acuerdos de Bretton Woods, una nueva crisis sistémica fue el antecedente que llevó a la conformación de un foro ad-hoc para dirimir los desafíos abiertos por este nuevo escenario: el Grupo de los 7 (G7), como veremos en lo sucesivo.

Uno de los aspectos que trajo aparejado este cambio, fue una mutación en el comportamiento del capital. A grandes rasgos, podemos caracterizar el fenómeno a partir del pasaje del grueso de la inversión financiera del largo al corto plazo, ocasionando altos niveles de volatilidad macroeconómica en países emergentes, debido a constantes entradas y salidas de capital financiero, impulsadas por variaciones de corto plazo en materia de política económica como, por ejemplo, la movilidad en los tipos de cambio o en las tasas de interés. Esto funcionó como un factor desestabilizante para las economías

de los países en desarrollo que comenzaron a verse perjudicadas por los vaivenes provocados por el movimiento de los flujos internacionales de capital.

Este fenómeno no sólo modificó el comportamiento del capital en tanto “flujo”, sino que además aumentó exponencialmente los niveles de capital financiero con respecto al capital productivo y al comercial. Este proceso fue motorizado por los grandes bolsones de dinero dispuesto a salir al mercado con posterioridad al aumento de los precios del petróleo.

En esta línea de análisis, afirman Frenkel y Rapetti: *“Two key events occurred during the first part of the ’70 - First, there was a shift in developed countries from fixed to floating exchange rates (...). Second, OPEC countries generated the first coordinated rise in the price of oil. This shock rapidly caused large current account imbalances in oil importing countries and at the same time supplied the incipient Eurodollar market with abundant liquidity (...)”* (Frenkel & Rapetti 2010, p.15)

El dinero que se incorporó al sistema monetario internacional (producto del aumento de los precios del petróleo) abrió un canal de financiamiento a los países en desarrollo (tanto por la vía de los créditos internacionales como por la vía de la emisión de deuda en bonos). El FMI acompañó este proceso transformando su tema central. Siguiendo el estudio sobre los roles cambiantes del FMI (Frenkel & Avenburg 2009), podemos agregar que en la década del ’70 el rol del Fondo se concentró en acompañar el proceso de globalización financiera de la mano de créditos internacionales que funcionaron como una puerta a la integración financiera para países que hasta ese momento tenían un grado de integración o endeudamiento bajo.

Finalmente, para concluir el análisis respecto de este momento histórico, podemos agregar que este crecimiento del capital financiero tuvo períodos de oscilación producto de las reiteradas crisis internacionales. Como las crisis conllevan efectos de contagio, el efecto de su propagación produce períodos de oscilación en que el capital financiero se contrae y la especulación temporariamente cesa. Por tal motivo, no es casual que los períodos en los que más se expandió el capital financiero (mediados de los ’70 y principios de los ’90) fueran sucedidos de períodos de contracción; en los ’80, por las crisis de deuda latinoamericanas, y en la segunda mitad de los ’90, por las sucesivas crisis mexicana, del sudeste asiático, rusa, brasileña, turca y argentina. Tampoco es casual que la gran mayoría de las crisis se hayan suscitado en países de mercados emergentes. Estos

países son los que históricamente han tomado las medidas más osadas para atraer capitales excedentes de los países desarrollados (tipos de cambio apreciados, endeudamiento estructural, altas tasas de interés y apertura de cuenta de capital). No obstante, son estos capitales los primeros en emigrar cuando suben las primas de riesgo país o ante variaciones que hacen menos atractivos los mercados por bajas en las tasas de retorno de las inversiones financieras de tipo especulativas.

#### ***d. La conformación del G7***

El G20 es un foro cuyos orígenes se remontan al año 1974, cuando los Ministros de Economía y/o Finanzas y los Presidentes de los Bancos Centrales de Francia, Alemania Occidental, Italia, Estados Unidos, el Reino Unido y Japón decidieron comenzar a organizar reuniones periódicas con el fin de debatir los principales temas concernientes a la gobernanza global. Los países desarrollados interpretaron que estaban perdiendo control sobre la toma de decisiones e identificaron que los cambios requerían nuevos acuerdos para sobrellevar la turbulencia. La respuesta fue la conformación del G7.

Los denominadores comunes a los países del G7 son su pertenencia al hemisferio norte, el tamaño de su PIB, sus niveles de desarrollo relativo y su raigambre a la tradición occidental<sup>78</sup>. Como es notorio, la membresía al grupo requiere integrar el selecto club de los países más industrializados del mundo.

Desde la conformación de este grupo, los principales ejes temáticos fueron: la política a adoptar frente a los países emergentes, la coordinación de la política cambiaria y monetaria, los marcos regulatorios para las inversiones y del mercado de trabajo y la identificación conjunta de niveles óptimos de endeudamiento y reservas internacionales.

El grupo convocó a Canadá a sumarse a la mesa de discusión en 1976, en base a una iniciativa de Estados Unidos, país que interpretaba que el grupo tenía una desproporcionada cantidad de miembros europeos en relación con el resto de los integrantes (Cooper & Thakur 2013). Posteriormente, en el año 1994 se produce una nueva incorporación, Rusia, que (por una iniciativa conjunta de Tony Blair y Bill Clinton, mandatarios de Estados Unidos y el Reino Unido respectivamente) comenzó a participar

---

<sup>7</sup> Se podrá alegar que Japón no es un país occidental, pero desde su alianza estratégica con Estados Unidos, con posterioridad a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, es evidente su alineamiento con occidente.

<sup>8</sup> Entendemos por raigambre a la tradición occidental a países con regímenes políticos que son considerados democracias liberales y a su vez constituyeron alianzas estratégicas con Estados Unidos; fundamentalmente en el período de la Guerra Fría.



en calidad de invitado especial de los Foros anuales, siendo el país euroasiático miembro permanente desde 1998.

El conjunto de instituciones sobre las cuales el G7 representa un eslabón más de una constelación más amplia, está integrado por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), además de ser los países de mayor peso específico en el directorio de las instituciones de Bretton Woods: el Banco Mundial y el FMI.

Si el G7 representó una cristalización de las potencias más importantes a nivel sistémico del mundo occidental y desarrollado en la década del '70 (prologando su relevancia hasta la actualidad), como veremos, el G20 intentó suplir este sesgo, a partir de la búsqueda de un mayor pluralismo en la composición de sus integrantes.

En este trabajo consideramos más pertinente trabajar en base al G7 en detrimento del G8. La Federación Rusa se incorporó tardíamente a este Foro de discusión. El país caucásico obtuvo su plena membresía en el año 2003. La incorporación de Rusia al G7 se dio bajo la vieja lógica que afirma: “mantén a tus amigos cerca y a tus enemigos aún más cerca”. Rusia no obtuvo la membresía por su homogeneidad con el resto de los países del “club” sino porque Washington interpretó que era una forma de monitorear de cerca las representaciones de los líderes rusos a fin de controlar los riesgos asociados con un potencial retorno a un nacionalismo militar o al comunismo (Brenner & Roubini 2011).

En 2009, Rusia comenzó a integrar el grupo de los BRICS, otorgándole a este espacio una preponderancia como ámbito de pertenencia en lo que concierne a los asuntos globales. Asimismo, con posterioridad a la anexión de Crimea, en 2014, Rusia quedó temporalmente desafectado del G8. Así, el grupo volvió a su conformación tradicional de siete miembros. Es por eso que nos parece más representativo de las coaliciones geopolíticas actuales trabajar en base a la distinción G7-BRICS que al G8.

## **Capítulo 2. G20: historia y descripción. Revisión de la literatura.**

### ***a. Del G7 al G20***

Las recurrentes crisis financieras sufridas por diversos países emergentes desde mediados de la década del '90 (México en 1995, los tigres asiáticos en 1997 - Tailandia, Malasia, Filipinas, Corea del Sur, Indonesia, Taiwán y Hong Kong -, Rusia, 1998, Brasil, 1998 y Argentina, 2001) pusieron en evidencia aquello sobre lo que Keohane y Nye venían insistiendo desde la década del '70 (Keohane & Nye 1977; Keohane & Nye 1987): la interdependencia compleja signa la gobernanza global como producto del proceso de globalización. El efecto contagio de las crisis financieras es una clara evidencia de en qué medida los mercados están tras-nacionalizados e interconectados y cómo lo que sucede en un país puede generar un efecto dominó en otros. El cataclismo generado por las sucesivas crisis financieras impulsó una revisión integral del orden global.

Sucintamente, podemos reconstruir la crisis desatada en el sudeste asiático a partir de la emergencia de una crisis cambiaria suscitada en Tailandia, cuando en julio de 1997 el gobierno se vio obligado a abandonar el tipo de cambio fijo que ataba el bath al dólar estadounidense. Por efecto de una aceleración de los flujos salientes de capitales, se tomaron medidas devaluatorias, las cuales rápidamente tuvieron el mismo impacto en Malasia (agosto), Indonesia (septiembre), Hong Kong (octubre), y Corea del Sur (noviembre). En enero de 1998 los mercados financieros de estos países contrajeron el volumen operado a menos de la mitad de los volúmenes de 1996 (año previo al estallido de la crisis). La respuesta del FMI para hacer frente a la crisis consistió en la prescripción del incremento de las tasas de interés, políticas de metas de inflación, devaluación, contracción del gasto público y restricción de las políticas de ayuda económica (como los programas de transferencia directa de recursos). Los efectos de estos programas no se hicieron esperar, y toda la región entró en una fuerte recesión producto de los programas de austeridad.

Según Cooper y Thakur, las condicionalidades requeridas por el FMI para paliar la crisis fueron pensadas a imagen y semejanza de la crisis de la deuda latinoamericana en la década de los '80. Sin embargo, el diagnóstico distó de ser el adecuado: para el año 1997, los tigres asiáticos presentaban, en términos generales, superávit de cuenta corriente, con déficits fiscales moderados (entre 4 y 5% del Producto Interno Bruto) y bajos niveles de endeudamiento público. El problema estaba siendo generado por el sector

privado. Sin embargo, las medidas implementadas impactaron fundamentalmente en la operatoria del sector público, perjudicando la *performance* macroeconómica.

El año 1999 estuvo atravesado por un contexto en el cual las sucesivas crisis internacionales, la próxima unificación monetaria al interior de la Unión Europea y el cuestionamiento a la capacidad del G7 para doblegar la crisis, generaron las condiciones de posibilidad para re-pensar alternativas a la forma en que se venía administrando la gobernanza global. En ese marco, se abrió un debate acerca de cuál debía ser el ámbito apropiado para que se dirimieran estos asuntos. Una alternativa que se barajó fue Naciones Unidas, pero quedó descartada porque, debido a su gran cantidad de miembros, se interpretó que el organismo no iba a tener celeridad para hacer frente a los cambios de corto plazo que eran demandados. Así como hubo un efecto contagio de la crisis, se debían tomar decisiones consensuadas para lograr un contagio de las soluciones.

De este modo, se consideró necesario innovar en términos de arquitectura de la gobernanza global. Los países más desarrollados interpretaron que el abordar problemas sistémicos en países en desarrollo sin incluirlos en la búsqueda de las soluciones iba a ser destabilizador para la gobernanza global y carente de legitimidad. En una entrevista realizada en los albores de la creación del G20, Martin señaló la necesidad de incorporar países emergentes a las discusiones que al momento solamente se daban entre países industrializados. De este modo, el entonces Ministro de Finanzas de Canadá manifestó públicamente su apoyo a la instauración de un Foro que abordara de una manera más pluralista asuntos financieros internacionales.<sup>9</sup>

Hay opiniones encontradas respecto de por qué se amplió el grupo integrado en ese momento por ocho países; aún más discutido es cómo se definió la lista de integrantes. Sin embargo, hay un relativo consenso acerca de que la iniciativa fue una decisión de Lawrence Summers y Paul Martin, Secretario del Tesoro de los Estados Unidos y Ministro de Finanzas de Canadá, respectivamente. Según los mencionados funcionarios, la estructura que ofrecía el G8 era insuficiente en términos de poder de decisión (debido a la falta de representatividad de las principales economías emergentes), pero más aún carecía de legitimidad, aspecto que estaba erosionando el liderazgo de Estados Unidos en el orden global (Ibbintson and Perkins, 2010).

---

<sup>9</sup> Declaración del Ministro de Finanzas de Canadá, Paul Martin, ante el Comité del Fondo Monetario Internacional, 1999. Disponible on line en: <https://www.imf.org/external/am/1999/icstate/can.htm>

De acuerdo con la historización de Cooper y Thakur, Summers le ofreció a Paul Martin, su coetáneo en Canadá, liderar el proceso de reordenamiento global a partir de un G8 ampliado, bajo la idea de que si lo impulsaba Estados Unidos iba a despertar cuestionamientos, afectando desde su emergencia el potencial del nuevo Foro para tomar decisiones de carácter global. Esta idea es contrapuesta a la reconstrucción histórica que ofrece Martin como así también a la reconstrucción de Ibbitson y Perkins (2010), quienes afirman que el G20 fue una propuesta de Martin. Más allá de eso, el aspecto a destacar es que la iniciativa sin lugar a dudas surgió desde Estados Unidos y Canadá y, en el contexto de su emergencia, contó con cierta resistencia por parte de los países europeos, reacios a flexibilizar la membresía.

En otra entrevista (Ibbitson & Perkins 2010), Martin recuerda que consideró prioritaria la inclusión de “potencias regionales”, especificando que el criterio de inclusión de países al G20 no estuvo basado en el tamaño de los PIB. Asimismo, especificó que el criterio de selección fue fundamentalmente discrecional. Por ejemplo, Indonesia fue incluido por su influencia regional mientras que Argentina porque fue considerado un “jugador más grande que Chile”. Arabia Saudita fue incluido por su importancia estratégica y su cercanía con Estados Unidos.

Como vemos, la selección de los miembros del G20 no escapa a ciertas arbitrariedades de los *decision makers*. El proceso de selección evidencia sin margen a dudas que se trató de un caso de tipo *top-down* y los seleccionadores fueron miembros del G7. En la composición de los miembros, podemos encontrar algunos criterios de representatividad, así como también evidentes exclusiones. Gobbi y Grande (2013) ponen de relieve que se incorporó al esquema de coordinación a países que explican en su conjunto 85% del PIB mundial, 80% del comercio, 67% de la población y los ocho países más grandes medidos por superficie. A su vez, señala que los motivos de su incorporación pueden obedecer a consideraciones de tipo política, económica, o simbólica. Incluso, afirma que algunos países de escasa incidencia en el orden global, fueron incorporados por ser considerados importantes para la estabilidad sistémica.

Chodor (2016), distingue dos procesos coexistentes de socialización al interior del G20. Al primer proceso lo define como socialización hegemónica, y está caracterizado por aquellos Estados que fueron incorporados al G20 por su alineamiento con los Estados Unidos. Estos países, representaban un ejemplo a seguir que Estados Unidos quería “premiar” dándoles voz en el Foro, por su cumplimiento con el programa del Consenso

de Washington. Argentina, al igual que Brasil, integraba ese grupo. El segundo grupo, sería el de la cooperación colectiva, que tendrían en común su rechazo al neoliberalismo y el reclamo de mayores espacios de poder dentro de la gobernanza global, reconociendo el movimiento del poder económico del “*global north*” al “*global south*”. Desde esta perspectiva, el G20 sería más un instrumento de socialización con el fin de disciplinar a países “sistémicamente importantes” (hacia una u otra dirección) que un órgano de toma de decisión. Es en este marco que se entiende la incorporación de Argentina al G20 ministerial.

Según Kharas y Lombardi (2012), el criterio general para incorporar un país al G20 radicó en su importancia sistémica, entendiéndolo por ello su capacidad de contribuir a la estabilidad económica y financiera. En otro orden, específicamente se contempló que el grupo se mantuviera dentro de un número de integrantes acotado, a fin de que fuera más fácil arribar a consensos, generar un marco de confianza e implementar las medidas que fueran acordadas.

Como hemos repasado, las sucesivas crisis financieras que se vivenciaron en los países emergentes generaron una profunda revisión de la arquitectura financiera internacional, acompañada de un cuestionamiento al liderazgo ejercido por los países del G8. Estos antecedentes sentaron las bases sobre las que emergió el G20 como un espacio de diálogo con pretensiones de ser más representativo en términos económicos, étnicos, culturales y políticos.

#### ***b. Características generales del G20***

Llegado a este punto y previo a continuar con nuestra revisión histórica de los antecedentes del G20, consideramos importante introducir la discusión acerca de qué es la gobernanza global. Hurrell (2008) considera que la gobernanza se constituye por medio de procesos e instituciones que operan tanto a nivel formal como informal, cuyo fin es regular en un marco multilateral, representativo y pluralista las relaciones internacionales a nivel mundial entre Estados, empresas del sector privado, organismos multinacionales y multilaterales y entidades del tercer sector, en todas las combinaciones posibles en que estos actores se pueden interrelacionar.

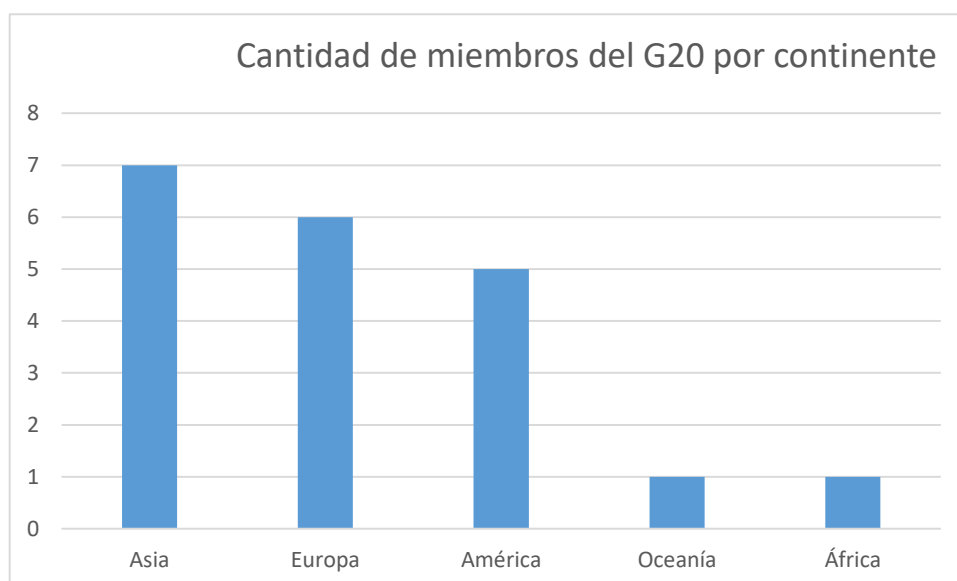
La arquitectura de la gobernanza global está conformada por instituciones formales globales, tales como la Organización Mundial de la Salud o la Organización Mundial del Comercio. Organizaciones formales regionales, como la Unión Africana, La Comunidad Económica de los países de África Occidental, la Organización de los Estados Americanos

(OEA), la Organización de los países del Sudeste Asiático o el Mercosur. Asimismo, estas instituciones formales se solapan con la existencia de Foros informales como el G8, BRICS o el G20. Por último, estas instituciones coexisten con otras agrupadas en base a una temática específica que nuclea a países atravesados por la particularidad que los convoca: Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA), u Organización Internacional de los países exportadores de petróleo (OPEP). Como vemos, los actores son múltiples y las temáticas transversales. La estructura existente solapa ejes temáticos. Hay foros e instituciones con mayor o menor capacidad de implementar medidas (*enforcement*).

Según Petrella (2011), el orden que estructura el sistema internacional se asienta sobre cinco ejes: la ONU, el FMI y el Banco Mundial, la OMC y el sistema de derechos humanos y libertades individuales. Este autor sostiene que estos pilares sobre los que se asienta la estructura del sistema internacional se encuentran en un fuerte proceso de deterioro de su legitimidad. Según su línea argumentativa, la ONU, por medio de su Consejo de Seguridad, no fue efectiva para consolidar la resolución pacífica de conflictos. Asimismo, las negociaciones en la Ronda de Doha están trabadas mientras que los organismos multilaterales de crédito carecen de prestigio luego del estrepitoso fracaso del neoliberalismo. Así, el multilateralismo corre serios riesgos de caer en desuso como instrumento de coordinación y cooperación internacional. En este marco, el G20 habría dado indicios alentadores, dado que se logró comenzar a re-discutir la gobernabilidad de las instituciones de crédito y re-pensar la organización del comercio. A su vez, al haberse tomado medidas relativamente exitosas en materia financiera, el G20 presenta resultados alentadores para reflotar la confianza internacional en el multilateralismo.

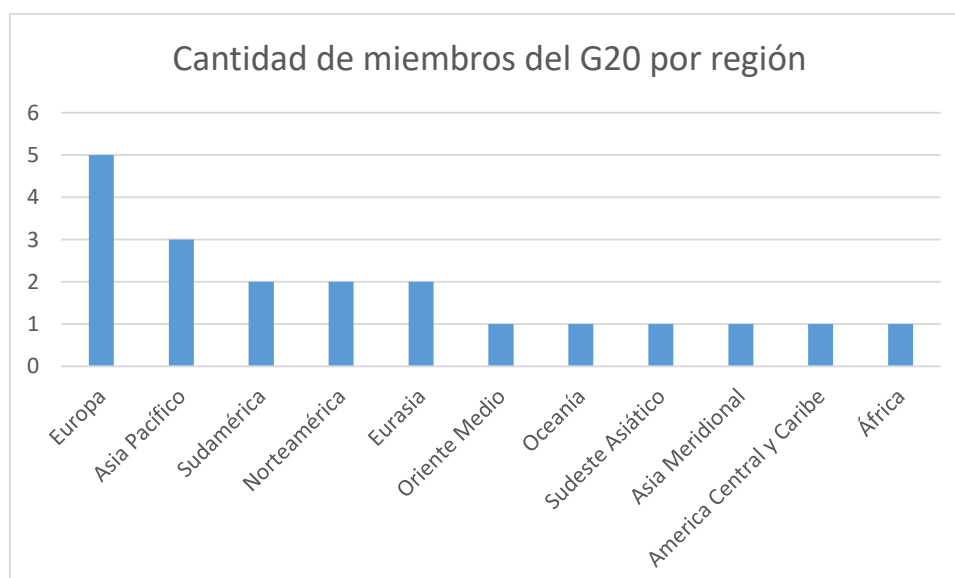
Tanto el G7 como el G20 son grupos informales, sin estructura administrativa ni parlamentaria, los cuales carecen de estructura jerárquica. Asimismo, los aspectos que se debaten en el marco de estas agrupaciones no son vinculantes para los países miembros. Siendo esto así, es válido preguntar cuál es la relevancia de un foro de tales características y cuál es su representatividad. Por medio de los gráficos que se presentan a continuación pretendemos pasar estos interrogantes por el tamiz de diversas líneas de corte.

**Gráfico 1**



Los gráficos 1 a 3 nos permiten identificar distintas líneas de corte a partir de las cuales pensar el nivel de representatividad del G20 según su composición. Si optamos por poner la lupa sobre la distribución de los países del G20 por continente, veremos a simple vista la evidente sub-representación que tiene África, con un miembro sobre 54 países, lo cual no es comparable con el caso de Oceanía que, si bien también tiene un solo representante, el continente está integrado por 15 países.

**Gráfico 2**

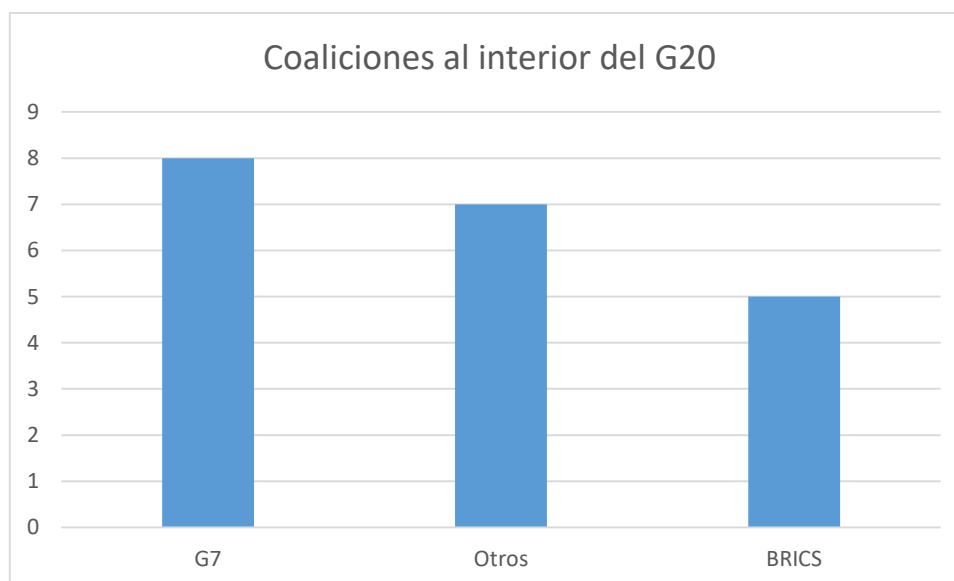


Consideramos que el Gráfico 2 contiene información de cuyo análisis podremos extraer algunas conclusiones preliminares. Vemos en este caso cómo prepondera la representación de los países europeos. Asimismo, debido a la importante incidencia de la

dinámica del petróleo en la economía política internacional, así como el alto nivel de conflictividad en términos de seguridad internacional, la escasa representación de los países de Oriente Medio, debilitan el alcance de los acuerdos realizados en el marco del G20 que afectan temáticas energéticas o geopolíticas. Por su parte, el Gráfico 2 evidencia el liderazgo regional de México, siendo beneficiario de la única plaza que le ha sido concedida a América Central y el Caribe. No obstante, ello, uno de los grandes temas de discusión del G20, desde la cumbre de Seúl 2010 (a partir de lo que se ha dado en llamar el Consenso de Seúl), es la agenda para el desarrollo cuyo énfasis está puesto en África, pero sólo como objeto pasivo y no como sujeto participante, (al menos en este Foro).

Por último, el Gráfico 3 nos permite identificar grandes alianzas dentro de las cuales se circunscriben, mayormente, las coaliciones políticas al interior del G20. Como vemos, los más dinámicos de los países emergentes están integrados en el bloque de los BRICS, mientras que las economías desarrolladas están integradas en el G7.

**Gráfico 3**<sup>10</sup>



Así, el G20 resulta, de este modo, la confirmación de que el mundo es definitivamente multipolar. Se podrá argumentar que la economía de Estados Unidos sigue explicando cerca de 25% del Producto Bruto Mundial, que la Reserva Federal marca

<sup>10</sup> Debido a su rol de invitado permanente, optamos por incluir a la Unión Europea como miembro del G20. Por último, si bien los integrantes del G20 agrupados en la columna "otros" son miembros de diversos foros, regímenes y organismos internacionales, como la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP), la ALADI, el MERCOSUR, por mencionar algunas, entendemos que estas, en términos generales, no inciden en la dinámica político-económica que signan los debates al interior del G20.



el pulso de la tasa de interés a nivel mundial, que tienen amplia mayoría en la toma de decisiones de los organismos multilaterales de crédito, que su moneda es la principal reserva de valor a nivel mundial y que su gasto militar que, superando el 3.5% de su producto bruto, le asegura una supremacía determinante frente a cualquier (actual o potencial) *challenger*. Todo eso es cierto y asegura su rol protagónico. Sin embargo, no es menos cierto que el G20 expresa una transición. La crisis de 2008 condujo, al menos, tres cambios en la gobernanza global:

1) La pérdida de legitimidad del G7 fue lo suficientemente significativa como para que determinaran que no podían continuar decidiendo sobre los principales temas de interés mundial sin sentar en la mesa de discusión a las principales potencias emergentes (*Global South leader*). Tal es así que, en el año 2004, en el marco de la Cumbre de Sea Island, el presidente francés Jaques Chirac llegó a cuestionar públicamente a Estados Unidos, aduciendo que el G7 no podía seguir discutiendo los asuntos más relevantes en materia económica sin incluir en el diálogo a India, Brasil y Sudáfrica”<sup>11</sup>. De este modo, reconoció en una sola declaración los límites a la capacidad del G7 para regular autónomamente la gobernanza global además de reconocer la tesitura de la entidad que recientemente había creado el bloque IBSA.

2) La interdependencia compleja entre los Estados aceleró el proceso de globalización a un punto tal que se redefinieron relaciones de poder, quedando relativamente obsoletas viejas asimetrías debido a una multiplicidad de fenómenos, entre los que identificamos: la aceleración de los procesos de tercerización y deslocalización (*offshoring* y *outsourcing*) que reorganizaron la distribución de las relaciones de producción-distribución-comercialización y presentación de servicios relacionados, configurando un nuevo y sumamente dinámico mapa de las cadenas globales de valor. Esto decantó en cambios en las alianzas comerciales, las tendencias de los flujos de inversión y los tamaños de las economías.

3) La gravedad de la crisis desatada en el sistema financiero de los Estados Unidos (a partir de la implosión de Lehmann Brothers y las hipotecas *subprime*) y la posterior crisis de deuda en Europa, en el grupo integrado por Portugal, Italia, Grecia y España (PIGS) evidenció que las economías desarrolladas no estaban exentas de los desequilibrios globales.

---

<sup>11</sup> Resumen de prensa del Presidente francés. Disponible on line en: [www.g8.untoronto.ca](http://www.g8.untoronto.ca)

El diagnóstico de las implicancias de los puntos uno a tres encontró como corolario la determinación de ampliar la mesa de discusión para recuperar legitimidad, reconocer nuevos liderazgos y ganar representatividad.

Por su parte, recurrentemente se afirma que la fuerza de ley de la Asamblea General, integrada por representantes de todos los Estados reconocidos por la ONU, es sumamente limitada. Por tal motivo, debido a su carácter no-vinculante y su sub-representación (y con el contraejemplo del G7), el G20 pretendió construir un foro intermedio: ni lo suficientemente grande como para que sea improbable implementar una medida, ni lo suficientemente chico como para que el alcance de las medidas fuera insignificante o visto como una imposición para aquellos que no están integrados al proceso de toma de decisiones.

El G20 es más representativo que el G7 en lo que concierne a distintos niveles de riqueza, atributos de poder, diversidad étnico-religiosa y regiones geográficas. Con ello, y su deliberada estructura informal, se buscó orientarlo de manera pragmática hacia la solución de problemas mediante el debate, con la emisión de resoluciones de carácter no-vinculante. Al respecto, Botto afirma que: “(...) sus decisiones o consensos no son obligatorios. De allí que su capacidad de influencia global no derive del poder vinculante de sus decisiones (reglas y regulaciones), sino de la credibilidad y capacidad de persuasión de sus consensos.” (Botto 2010, p.36).

**Tabla 1: PIB medio per cápita de los miembros del G20 entre 2008 y 2014**

Clasificación del nivel de ingreso según el criterio del Banco Mundial: PIB per cápita en dólares	País	Promedio (2008-2014)
<b>Ingreso alto</b> <b>&gt; a US\$ 12.736</b>	Australia	US\$ 57.669,16
	Estados Unidos	US\$ 50.374,94
	Canadá	US\$ 48.856,11
	Alemania	US\$ 44.648,81
	Francia	US\$ 42.537,31

	Reino Unido	US\$ 41.651,58
	Japón	US\$ 41.115,51
	Italia	US\$ 36.769,39
	Unión Europea	US\$ 35.370,70
	Corea	US\$ 23.363,28
	Arabia Saudita	US\$ 21.576,81
<b>Ingreso medio alto</b> (US\$ 4.125- US\$ 12.735)	Rusia	US\$ 12.214,14
	Argentina	US\$ 12.161,72
	Brasil	US\$ 11.042,59
	Turquía	US\$ 10.262,58
	México	US\$ 9.427,78
	Sudáfrica	US\$ 6.880,06
	China	US\$ 5.453,91
<b>Ingreso medio bajo</b> (US\$ 1.045- US\$ 4.124)	Indonesia	US\$ 3.145,63
	India	US\$ 1.356,13

Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

Como se evidencia en la Tabla 1, al analizar la representatividad del G20 bajo el tamiz del nivel de renta medido por PIB per cápita, vemos que de los 20 integrantes (incluida la Unión Europea) 11 poseen renta alta 7 renta media-alta y 2 renta baja. Es evidente la desproporción en favor de países ricos. Pero más significativo que ese dato resulta la falta de inclusión de representantes de los países de ingresos bajos dado que la temática del desarrollo es central para la gobernanza global y su tratamiento excluye al principal objeto al que apuntan. También se vislumbra que la selección de integrantes carece de representatividad y resulta visiblemente tendenciosa en favor de aliados geopolíticos de los Estados Unidos, país que tuvo un rol preponderante en el proceso de selección de integrantes del G20. De este modo, al analizar su composición, vemos que, de la totalidad de los integrantes, Australia, Canadá, Alemania, Francia, Reino Unido, Japón, Italia, Unión Europea, Corea, Arabia Saudita, Turquía, India, México e Indonesia

son incuestionablemente aliados estratégicos de Estados Unidos. Siendo sólo Rusia, China y Argentina países con los que tuvo tensiones importantes durante el período analizado.

La función de las instituciones internacionales es un fenómeno altamente estudiado por la disciplina de las relaciones internacionales. A partir de los análisis sobre las instituciones de Keohane (1988; 1998) y los análisis sobre regímenes de Hurrell (2001), se puede pensar que las instituciones tienen un rol estructurante en tanto socializadoras, dado que su función es prescribir conductas, configurar expectativas, restringir poder y dirimir conflictos, logrando un efecto que Ikenberry (2001) describe como “pegajoso”. Es decir que los Estados replican las conductas al ver que otros las adoptan. En este marco, surge una segunda discusión que consiste en debatir si la estructura de las instituciones - formales o informales - inciden en su eficacia para generar los hábitos buscados. Llevado el tema al ámbito del G20, Botto (2010) se inclina por la idea de que la informalidad favorece el diálogo directo entre los tomadores de decisión, sin la necesidad de pasar por engorrosos mecanismos burocráticos. Además, incorpora a actores de la sociedad civil y el sector privado. De este modo, la burocratización de las instituciones tradicionales limitaría la eficacia de las decisiones políticas, dado que su implementación se perdería en circuitos administrativos que no se mueven a la velocidad a la que se propagan los problemas que pretenden resolver. Por tal motivo, la estructura del G20 resultaría conveniente. Otro aspecto a resaltar es que el escaso grado de institucionalización del Foro, al no tener un estatuto o carta orgánica, hace que sea lo suficientemente flexible para tratar cualquier tema de relevancia para la gobernanza global sin caer en exclusiones reglamentarias ex-ante. Por el lado de las debilidades de su proceso de toma de decisión, claramente el mayor déficit está en su carácter no vinculante.

El G20 es un foro que cristaliza el estado coyuntural de las relaciones económicas internacionales. Cada reunión del grupo expresa las preocupaciones de los principales líderes mundiales respecto de los principios rectores de la gobernanza global. Se encuentran comprendidos los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas. Por su parte, todos los continentes están representados. Además, el G20 representa más de 75% de la producción mundial de *commodities* y 65% de la tierra cultivable.

En el marco del G20 se debaten cuáles son los motivos que llevan a la existencia de crisis financieras sistémicas y recurrentes y qué mecanismos se pueden diseñar para

evitarlas. Por su parte, aquello que se debate en el seno del G20 tiene un efecto disparador sobre lo que se resuelve en la ONU, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); pero también para los organismos multilaterales de crédito como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial e incluso los acuerdos comerciales internacionales como el *Transpacific Partnership (TPP)* y el *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*. Es, a su vez, un marco de discusión para asuntos relevantes a escala global como la coordinación de las políticas monetarias y las tasas de interés. A diferencia de otros foros y organismos internacionales, como el Consejo General de las Naciones Unidas, el G20 no contempla formalmente el poder de veto para ningún miembro.

La primera cumbre del G20 en su etapa pre-presidencial se llevó a cabo en 1999, en Berlín, y tuvo como ejes temáticos las políticas cambiarias, el impacto del endeudamiento público sobre la performance de la política económica y la globalización. El G20 se autodefine como un foro político informal de cooperación económica global, integrado por Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea. El ejercicio de presidencias rotativas pretende ser balanceado en términos de representación regional. EL G20 pretendió, así, equilibrar sus miembros entre los pertenecientes al “global north” y al “global south”. Asimismo, son invitados permanentes los máximos responsables de la OMC, OIT, OMS, FMI, BM, aunque estos actores tienen voz, pero no voto. Cada año el país anfitrión tiene prioridad sobre la selección de la agenda, aunque esta no es definida unilateralmente. Si bien no tiene una estructura de gobierno, el G20 está organizado bajo la lógica de una troica compuesta por el país anfitrión de una edición en conjunto con el anterior y el subsiguiente.

Llegado a este punto, resulta interesante hacer un breve repaso de cómo llegaron a la crisis de 2008 los países emergentes a diferencia de los miembros del G7 dado que resulta relevante para comprender cuál fue la coyuntura a la que se enfrentaron diversos países en 2008. Las economías en desarrollo, como es el caso de Brasil y Argentina, tuvieron una situación estructural económico-financiera mucho más favorable que los países europeos y los Estados Unidos para afrontar la crisis (Ocampo 2007; Griffith-Jones

& Ocampo 2009; Frenkel 2010). Esto se dio por la coincidencia de una serie de factores que mencionaremos a continuación.

En primer lugar, si tomamos el ejemplo del Cono Sur, notaremos que a raíz de las crisis suscitadas desde los '90 en adelante hubo un cambio sustancial en la política cambiaria, incorporando sistemas de *manage floating* mucho más competitivos y estables ante los vaivenes en precios y movimiento de capitales. En segundo lugar, los *commodities* (que son determinantes como fuente de obtención de divisas provenientes de las operaciones de comercio exterior de estos países) se encontraban a precios, en términos generales apreciados en relación con sus valores históricos. Esto es particularmente notorio en el caso de los minerales y los recursos energéticos y, en menor medida, los alimentos. En tercer lugar, la acumulación de reservas por parte de los bancos centrales le otorgó una solvencia a los sistemas monetarios locales que garantizaron la estabilidad financiera. En cuarto lugar, el muy bajo endeudamiento que tuvieron estos países durante el primer decenio del Siglo XXI los dejó en una situación inmejorable en cuanto al acceso al financiamiento y poco comprometida en términos de obligaciones de pago de capital e intereses hacia acreedores externos. Las bajas tasas de interés internacionales desalentaban la compra de activos financieros de países desarrollados, generando importantes ingresos de capital en los países emergentes, lo que impactó favorablemente en la prima de riesgo país de los países en desarrollo. A estos factores se agrega la innovación generada a partir de la implementación de políticas fiscales anti-cíclicas en coexistencia con la presencia de indicadores altamente alentadores como el crecimiento sostenido por más de cinco años en los países de la región, sumado a las superavitarias cuentas corrientes y la mejora sustantiva de todos los indicadores de desarrollo como pobreza, alfabetización, calendario de vacunación, acceso a la vivienda, esperanza de vida al nacer, entre otros. (Ocampo 2007)

En la misma línea, un trabajo publicado por el G20 (Group of Twenty 2007) confirma que en el período 1991-2006, la participación sobre el total del comercio mundial de los países del G20 que no pertenecen al G7 casi fue duplicada, pasando de 11% a 19%.. Según el análisis de Ocampo, el sistema financiero latinoamericano presentaba condiciones de relativa independencia con respecto a lo que estaba pasando en Europa. En buena medida, debido a que el crecimiento regional se explicaba por el creciente consumo de China en materia de recursos energéticos, minerales y alimenticios.

Todo ello generó un estado de robustez en las economías de los países en desarrollo que hicieron que no hubiera un efecto contagio de la crisis en los países centrales.

La crisis de 2007-2009, desatada con posterioridad a la caída de Lehmann Brothers consolidó al G20 como el ámbito de debate de asuntos económicos globales. Ante una crisis de tamaño magnitud, la respuesta de los países miembros del G20 ministerial, a instancias de los Estados Unidos, fue doblar la apuesta por este Foro, al otorgarle un mayor peso específico con la incorporación de al menos una reunión anual encabezada por Jefes y Jefas de Estado, además de crear nuevos grupos de trabajo y ampliar los temas a tratar.

Si el G20 ministerial fue pensado para controlar y palear las crisis de los países emergentes, como un efecto búmeran, la mutación hacia un G20 de líderes definitivamente invirtió la lógica: en este caso, los que estaban en jaque eran los países del G7 en general, y Estados Unidos, en particular.

Utilizando el concepto de Ikenberry (2000) de auto-restricción estratégica (*self-restraint*), cabe preguntarse si la cesión de espacios de toma de decisión (hecho que no abunda en las relaciones internacionales) no implica una suerte de auto-restricción con el fin de administrar la inevitable pérdida de atributos de poder a la que se dirige el G7. Este postulado es verificable al analizar las tendencias en materia económica y las proyecciones a futuro que se están realizando desde los diversos centros de investigación. Algunos datos pueden fortalecer el argumento: China e India explican cerca del 35% de la población mundial. Al ritmo de crecimiento económico actual, es más que probable que en la próxima década el PIB de China supere al de Estados Unidos<sup>12</sup>. Tal como afirman Gobbi & Grande (2013), China es un país que lleva más de treinta años creciendo a una tasa anual de crecimiento acumulado del 9%, duplicando su PIB cada ocho años. China, a su vez, acumula la mayor cantidad de reservas internacionales a nivel mundial (Cohen 2008). Los países del grupo de los BRICS, como motores del crecimiento económico mundial, también han jugado un rol fundamental en el sostenimiento del comercio internacional. El fenómeno de incorporación de nuevas capas sociales a las clases medias en los países de los BRICS, fundamentalmente en Brasil, India y China, estimularon fuertemente el sostenimiento de la demanda agregada durante los últimos años (Turzi 2011). Otro dato interesante radica en el incremento de la participación de los

---

<sup>12</sup> Fuente, The Economist: <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2014/08/chinese-and-american-gdp-forecasts>

BRICS en los flujos de IED, pasando de 1% sobre el total mundial, en el año 2000, a más del 10% en 2012<sup>13</sup>; Turzi plantea que: “Para Brasil, Rusia e India provee «estatus por asociación», dando mayor representatividad a sus reclamos. Este aumento de la reputación se ha venido traduciendo en una creciente demanda del bloque por un aumento en la representación. Esta demanda común ha llevado a los miembros del BRIC a aumentar la coordinación de posiciones hasta llegar a erigirse simbólicamente en una suerte de comité ejecutivo de las naciones emergentes. Esto se manifiesta de manera especialmente evidente en foros como el G20, donde la coordinación tiene como objetivo final aumentar el poder de negociación frente a las naciones desarrolladas. Puntualmente, minimizar el componente unipolar del sistema para evitar la acción unilateral. Así, el BRIC se revela a cada uno de los miembros como un instrumento apropiado para lograr un objetivo estratégico individual pero compartido: profundizar el multipolarismo”. (Turzi 2011, P. 102)

Por lo expuesto, el giro que dio la gobernanza global por medio de la constitución del G20 de líderes puede ser leído como una concesión casi inevitable en base al potencial conflicto que se podría haber suscitado si las economías maduras no hubieran reconocido los nuevos liderazgos y los cambios en las relaciones de poder entre los Estados. Más allá de las causas, implica un avance en términos de democratización, al incorporar nuevos actores a los procesos de discusión y toma de decisión. En cuanto a su carácter democrático, el G20 representa un avance respecto de otras experiencias como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el FMI o el BM.

El G20 de líderes replica en gran medida la dinámica del G7. La lógica bajo la cual funciona es muy similar, con reuniones anuales o bianuales y comunicados que marcan una tendencia general, pero no son vinculantes. A su vez, se constituye como un foro de debate. Con ese criterio, dada la existencia del G20 ministerial, se aprovechó un esquema que ya estaba en funcionamiento, para constituir sobre esa base el Foro sobre el que se consolidaría el espacio de discusión respecto de la gobernanza global. Es por eso que Kharas y Lombardi (2012) comentan que gran parte de los problemas del G20 durante sus primeros diez años de existencia consisten en que el Foro captó poca atención porque la interpretación generalizada era que este espacio no era más que un instrumento de los países del G7 para legitimar sus iniciativas. Kirton (2000) señala que en el momento de constitución del Foro hubo objeciones respecto del grado de institucionalización del Foro.

---

<sup>13</sup> Fuente: World Investment Report, UNCTAD, 2012



Asimismo, menciona que el G20 podía ser percibido como una suerte de “G7ización” del mundo. Desde esta perspectiva, el G20 emergía para legitimar las iniciativas del G7 y generar cierto sentido de participación. Sin embargo, el G20 no preveía conceder a los países en desarrollo la facultad de decidir respecto de cambios estructurales en el sistema financiero internacional tales como el rol del FMI o el Banco Mundial.

El G20 ministerial no llegó a tener una gran relevancia durante el período 1999-2007. Esta tesis es compartida por diplomáticos argentinos como Stancanelli y Gobbi (2010), quienes ponen de relieve la carencia de relevancia del Foro en el período previo a su jerarquización a nivel presidencial. Debido a que las delegaciones no eran encabezadas por jefes de Estado, el nivel de jerarquía de los funcionarios demostró ser insuficiente para la toma de decisiones. Asimismo, el hecho de coexistir con otros foros, como el G7, donde las máximas decisiones sobre la gobernanza global seguían siendo tomadas, el Foro tuvo una escasa capacidad de influir en asuntos relativos a las finanzas globales. Por su parte, la crisis de Argentina y Turquía, acaecidas, en el año 2001, demostraron que luego de casi tres años de reuniones periódicas, los ministros de economía y finanzas y presidentes de bancos centrales tuvieron una escasa capacidad para impedir el surgimiento de nuevas crisis financieras.

Debido al limitado alcance del G20 durante este período, optamos por centrar la investigación en el segundo decenio de existencia de este Foro.

### ***c. El G20 de líderes***

Llegado el año 2008, muchos líderes mundiales pertenecientes al G7, previamente reacios ante la posibilidad de expandir el campo de decisión sobre la gobernanza global, comenzaron a hacer declaraciones en una línea de apertura hacia la incorporación de nuevos actores a la mesa de discusión. Henry Paulson, Secretario del Tesoro durante el último año del gobierno de Bush, afirmó: (...) *if you look at the global financial architecture, I don't think it reflects the global economy today (...) it is a big world, and it is a lot bigger than the G7*". En sintonía con Paulson, Gordon Brown, Primer Ministro del Reino Unido declaró: "(...) *Old post-war financial institutions are out of date (...)*" (Kaiser 2008). Wen Jibao, Presidente de China al momento de la constitución del G8, ya venía insistiendo con esta propuesta desde 2005.

Sin embargo, los países del G7 continuaron realizando sus reuniones anuales con posterioridad a la creación del G20. Este hecho permite múltiples interpretaciones.

Muchos analistas consideran que le quita legitimidad al G20, dado que no funcionaría más que como una fachada para los países en desarrollo, cuando las decisiones realmente importantes se seguirían tomando entre las economías más desarrolladas. Según Jones, Gowan y O'Brien (2011), al menos dos aspectos determinan la importancia estratégica del G7 para las economías más desarrolladas: en primer lugar, funciona como un seguro por si el G20 fracasa, naufraga o impide ver realizados sus objetivos. El segundo aspecto radica en la homogeneidad de sus integrantes cuyo denominador común es la existencia de democracias liberales.

Por su parte, el bloque de los BRICS también sostuvo su alianza, continuando las reuniones periódicas iniciadas en 2009. Este fue un aspecto de tensión al interior del bloque del G20 dado que ambos grupos prevén una agenda propia paralela a la del Foro que los integra, dificultando el alcance de soluciones que potencialmente podrían afectar intereses a unos u otros. Además, la orientación que pretenden para la gobernanza global ambas coaliciones difieren en aspectos significativos. Como ejemplo evidente se encuentra el reclamo del bloque BRICS de obtener un espacio de mayor relevancia en el FMI, el BM y el Consejo de Seguridad en detrimento del G7. Al respecto, cabe destacar que el reclamo fue formalmente atendido por los países del G7 que aprobaron el incremento de la cuota-parte de los BRICS en los directorios de los organismos multilaterales de crédito, aunque el Parlamento estadounidense no aprobó esa reforma hasta el año 2016. Otro ejemplo en esa línea fue el pronunciamiento de los BRICS en contra de la intervención en Libia efectuada durante el año 2011. Por último, los BRICS también plantean un cambio drástico en el sistema monetario internacional, el cual traería aparejado la incorporación de una nueva moneda de reserva internacional, desconectada de los bancos centrales nacionales.

Robert Gilpin (1999), sugiere que los cambios sistémicos en materia de relaciones internacionales pueden ser clasificados según el efecto que produzcan: del sistema, de los grandes poderes que componen el sistema o del tipo de interacciones que se dan en el sistema. Turzi (2011), por su parte, se propone responder cuál es la especificidad de los BRICS y si este bloque tiene por objetivo reemplazar el sistema existente por uno alternativo, o bien, modificar su posición dentro de las estructuras existentes. Los BRICS realizaron su primera cumbre en la ciudad de Ekaterinburgo, Rusia, en el año 2009. En ese marco, el presidente de Brasil Luíz Inácio Lula da Silva afirmó que los cuatro países explicaban 15% del producto bruto mundial, dato tal vez no tan determinante como el que

mencionó a continuación: los cuatro países representan 65% del crecimiento económico mundial. Los cuatro países integran a más de 40% de la población mundial y 15% de comercio mundial. Debido al incremento del comercio exterior, estos países también acumularon cuantiosos volúmenes de reservas durante los últimos años. Asimismo, los flujos de inversión extranjera directa (tanto entrantes como salientes) se incrementaron notoriamente durante las primeras décadas del Siglo XX. Sin lugar a dudas son el motor del crecimiento económico mundial y, como tal, merecen protagonizar las discusiones.

Asimismo, la creciente gravitación de los BRICS puso de manifiesto un proceso de paulatino cambio que se viene sosteniendo a nivel sistémico, el cual consiste en el tránsito hacia un nuevo orden global. Independientemente de las posibles clasificaciones e interpretaciones del sistema internacional: uni, bi o multi polaridad. Lo importante es que la gobernanza global se administra por medio de múltiples poderes, no necesaria ni exclusivamente de índole Estatal. No hay Estado que tenga una capacidad aislada de imponer estándares globales.

La abrupta irrupción de la crisis de 2008 puso en jaque la capacidad del G20 ministerial como vehículo informal para coordinar los asuntos económicos globales.

Las primeras tres reuniones de Jefes y Jefas de Estado estuvieron centradas en cómo estimular la economía luego de la crisis desencadenada por la implosión de las hipotecas *subprime* en Estados Unidos. Las principales medidas adoptadas consistieron en la implementación de paquetes de estímulo fiscal equivalentes al 1,8% de los productos brutos de cada país miembro para estimular la actividad económica. También fue reemplazado el *Financial Stability Forum*, constituido en el marco del G20 ministerial, por el *Financial Stability Board* (FSB), como órgano de seguimiento de los temas financieros concernientes al G20, en cuyo marco los líderes acordaron implementar el programa de Basilea III. Otra de las medidas adoptadas como consecuencia de las primeras tres conferencias fueron una fuerte capitalización del FMI, con el objetivo de expandir sus líneas de créditos y mejorar los flujos de circulación del capital. En otro orden, el Foro se expidió rechazando las devaluaciones competitivas debido a sus implicancias adversas a la recuperación económica a nivel sistémico. Asimismo, como sería una costumbre desde la emergencia del G20 presidencial en adelante, la declaración de estas ediciones rechazó tajantemente toda política proteccionista en materia comercial. Por último, se fortaleció la regulación financiera respecto del funcionamiento de bancos

y compañías de seguros, estableciendo nuevos parámetros de endeudamiento, liquidez y primas de riesgos.

Para impulsar la economía, los países aceptaron la implementación de políticas monetarias y fiscales expansivas (siempre y cuando estuvieran coordinadas). En este marco, constituyó un hito el acuerdo por parte de los 19 países miembro más la Unión Europea, de expandir en US\$ 5 trillones el gasto fiscal para contrarrestar la retracción del sector privado.

Tanto Lombardi y Kharas (2012) como Subacchi (2009) entienden que las primeras tres ediciones del G20, centradas casi exclusivamente en el combate a la crisis global, arrojaron resultados positivos. Los líderes lograron acuerdos importantes en materia de regulación financiera. La crisis no se propagó a los mercados financieros de los países emergentes y, para el año 2010, la economía estadounidense (que había sido la principal afectada) había retomado la senda del crecimiento. Los recursos adicionales al FMI y los bancos de desarrollo apalancarían el acceso al crédito mientras que el FSB daría el puntapié inicial a una supervisión más férrea del sector financiero. Esta posición es compartida por Bremmer y Roubini (2011), aunque desde una óptica menos optimista. Para estos analistas, el éxito de las primeras tres Cumbres radicó en que todos los miembros se vieron afectados o amenazados por una problemática común. Al momento en que los temas escindieron la temática de la crisis financiera global, las imposibilidades de acuerdos geopolíticos se iban a hacer sentir.

Consideramos que este análisis es relativamente incompleto, dado que aborda el problema desde la perspectiva de los países del G7. Hubo efectos secundarios generados por la política monetaria implementada por Estados Unidos para paliar la crisis que impactaron en la macroeconomía de los países emergentes, tales como: apreciación cambiaria, inflación y contracción de los superávits comerciales.

Chodor, también en perspectiva crítica, afirma que, con posterioridad a las primeras tres Cumbres, donde el epicentro estuvo totalmente absorbido por la temática de la recuperación de la crisis, la eficacia del G20 mermó considerablemente, diluyéndose sus efectos sobre la economía y las finanzas internacionales a medida que se incrementaban los temas que proponía cada uno de los países miembros. Además, agrega, los países del G7 tienen un grado de cohesión interna del que carecen el resto de los miembros del G20.

Este aspecto repercute en la dispersión de prioridades al interior del G20, dificultando así la obtención de consensos.

Para contextualizar el alcance de las primeras tres cumbres consideramos el estudio de Subacchi (2014), por medio del cual podemos tomar en consideración que para el año 2009 los bancos centrales de los Estados Unidos, el Reino Unido, Japón, y el Banco Central Europeo, bajaron casi a cero la tasa de interés, llegando a su piso histórico. En términos de estímulo fiscal a la economía real, estas medidas fueron acompañadas por un paquete de US\$ 787.000 millones sólo en EE.UU. China hizo lo propio al implementar un paquete de estímulo del orden de los US\$ 586.000 millones.

Para fines de 2009, la sincronización entre miembros del G20 mermó. La recuperación mostraba signos de agotamiento y divergencias respecto del rumbo a recorrer en un contexto en que los países emergentes crecían a una velocidad muy superior que los desarrollados. El consenso se tornó en un objetivo irrealizable. Al recrudecer la crisis al interior de la Eurozona, las diferencias entre los países desarrollados y en desarrollo respecto de las medidas de austeridad europeas fueron cada vez más notorias.

Seúl 2010 fue un acontecimiento bastante singular dentro del derrotero del G20, no sólo por ser la primera Cumbre implementada fuera de los países del G7 (y a su vez la primera en Asia) sino también porque es el año en que se introduce con énfasis la temática del desarrollo como un elemento central a discutir en el marco de los asuntos relativos a la gobernanza global. Este nuevo componente incorporado a la mesa de discusión tiene una singular relevancia dado su evidente antagonismo con el tratamiento de esta temática por parte de los países del G7, fundamentalmente centrados en los programas de ayuda económica. En Corea también se resuelve incorporar dos plazas para países emergentes al directorio del FMI. Corea, a su vez, marca un punto de inflexión dado que las tres cumbres previas estuvieron centradas en problemáticas suscitadas, fundamentalmente, en los países del G7, con foco en los Estados Unidos. Por eso, estas cumbres estuvieron centradas en atacar la crisis financiera y posteriormente consolidar la recuperación. En 2010 el PIB de Estados Unidos volvió a crecer luego de dos períodos consecutivos de recesión. La recuperación dio lugar a que pudieran incorporarse a la agenda del G20 nuevas temáticas, más cercanas a las preocupaciones de los países emergentes.

Así, por primera vez se incorporó con fuerza la temática del desarrollo, dando lugar a la emergencia del denominado “Consenso de Seúl” como contra-programa luego del estrepitoso fracaso del “Consenso de Washington”. Los países del grupo BRICS, con apoyo del resto de los que no integran el G7 lograron instalar la necesidad de apoyar los proyectos de infraestructura de países en desarrollo y los programas de ayuda para el desarrollo e inclusión financiera. A su vez, se discutió por primera vez en el Foro el flagelo de la pobreza extrema. Asimismo, en Seúl fueron integrados por primera vez a la mesa de discusión los denominados *least developed countries*<sup>14</sup>.

Seúl 2010 marca un hito, porque es la primera cumbre en la que los países emergentes, con los BRICS a la vanguardia, obtiene concesiones palpables por parte de los países del G7. Además, la inclusión de nuevos temas, como la agenda para el desarrollo abrió el universo de posibilidades de lo que puede ser llevado a la mesa de discusión del G20. Tales fueron los avances de Seúl, que el Primer Ministro británico, David Cameron, consideró que había avanzado más de lo que el G7 podía llegar a permitir, instalando un manto de duda respecto de la continuidad del Foro, al declarar: “*the G20 has finished its heroic phase*”<sup>15</sup>, refiriéndose a que el motivo por el que había un interés en el foro era exclusivamente la crisis financiera, y que la agenda se había descarrilado por extralimitaciones de los países en desarrollo.

En continuidad con los foros anteriores, en Seúl reaparece la temática de las devaluaciones competitivas y las guerras cambiarias. Nuevamente, las acusaciones cruzadas entre Estados Unidos y China respecto al valor del renminbi y la segunda etapa de la *Quantitative Easing* implementada por la Reserva Federal, se llevaron parte del protagonismo. El planteo fundamental de Washington es que los países emergentes sostienen “artificialmente” sus tipos de cambio más devaluados para ganar competitividad a costa de las economías desarrolladas, erosionando sus respectivos sectores externos.

Cabe destacar que el interés de China en el G20 estuvo centrado en consolidar el crecimiento económico global porque en eso se juega en gran parte su posición dominante en el comercio internacional. Por el contrario, China nunca apoyó las discusiones sobre política cambiaria, sobre la que se asienta un persistente reclamo de los Estados Unidos

---

<sup>14</sup> Los *least developed countries* son países que, de acuerdo con las Naciones Unidas, poseen indicadores socioeconómicos de desarrollo que los ubican en la posición más postergada según el Índice de Desarrollo Humano.

<sup>15</sup> Citado en Jones, Gowan y O’Brien (2011).

(Overholt 2010). Es importante traer a colación que una de las respuestas que muchos países le dieron a la crisis fue la corrección de los tipos de cambio para generar competitividad en las economías que se encontraban deprimidas. Esto dio lugar a las denominadas “guerras cambarias”, altamente discutidas en el seno del G20, fundamentalmente en la Cumbre de Seúl 2010, donde las tensiones entre Estados Unidos y China escalaron ostensiblemente.

Seúl también iba a evidenciar los límites de la cohesión interna de los BRICS. Brasil e India se plegaron al reclamo de la FED, argumentando que el valor del renminbi también erosionaba la *performance* de sus economías.

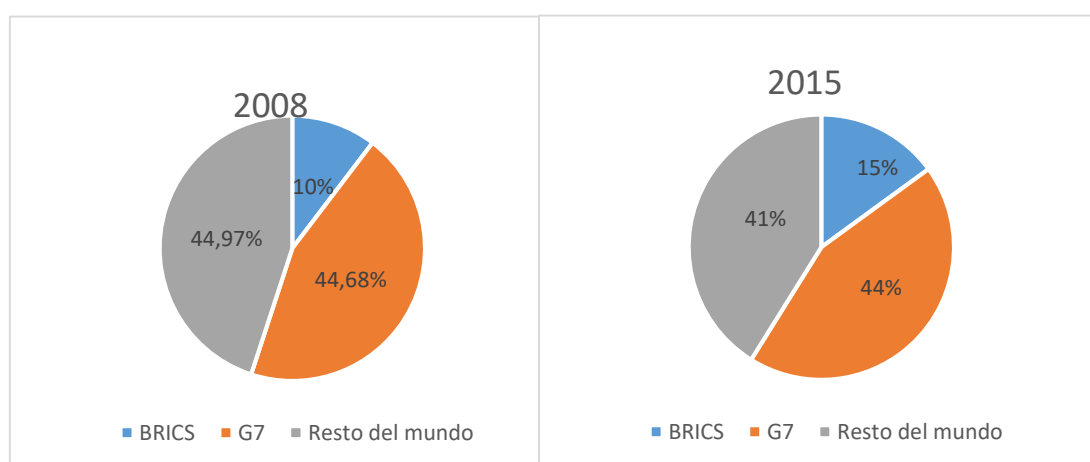
Llegado a este punto, es pertinente recuperar uno de los debates sobre los cuales está atravesada la discusión académica en torno del G20: el Foro, ¿consiste en un verdadero ámbito de debate sobre la gobernanza global o es meramente un comité de crisis? Abordar esta discusión requiere pensar si efectivamente el G20 se va a consolidar como un ámbito en el que se tomen decisiones para regir la gobernanza económica en el largo plazo o si, por el contrario, con la crisis en sus espaldas, el G20 naufragará. La dinámica efectiva que adquirió el G20 con el paso del tiempo tiene más que ver con una excusa articuladora para efectuar múltiples reuniones bilaterales que por cuestiones logísticas serían muy difíciles de coordinar en otro contexto. No obstante, es pertinente destacar que, independientemente que el G20 fue perdiendo potencia en lo que respecta a su capacidad para que lo que se plasme en los comunicados al final de las jornadas derive en medidas concretas, el mero hecho que los líderes intercambien puntos de vista tiene valor per se. La posibilidad de que países con distintas características etnolingüísticas, económicas, demográficas o geográficas deliberen y establezcan prioridades representa a todas luces un avance respecto del momento histórico en que este ámbito no existía. Sin embargo, no es menos cierto que, con todo, sigue resultando insuficiente en términos de representatividad y preponderantemente funcional a los países del G7. No obstante, no hay que perder de vista que, dependiendo el tema, el Foro llegó a resolver la necesidad de implementar medidas en una diversidad de temas; fundamentalmente, aquellas debatidas en el *track* de finanzas, tales como: la implementación integral de los acuerdos de Basilea II y III, mercado de derivados, supervisión de los niveles de liquidez de los bancos, etc. En cuyo marco los países miembros asumieron compromisos cuantificables con sistemas de evaluación de pares.

Es necesario considerar también que la crisis no ha sido del todo subsanada. Si bien los desajustes financieros más evidentes cedieron por las políticas de supervisión, logrando recuperar tibiamente los niveles de acceso al crédito en los países desarrollados, los efectos sobre el crecimiento económico y la performance del comercio internacional no cumplieron las expectativas de los países miembros. De este modo, el potencial pasaje del G20 de un comité de crisis a un órgano de gobernanza global se ve obstaculizado por la propia imposibilidad del G20 para dar vuelta la página de la crisis. En ese sentido sería prematuro diagnosticar la inviabilidad del G20 para establecer decisiones conjuntas de regulación económica global en un período postcrisis dado que tal período aún no llegó.

En lo sucesivo, describiremos los cambios en la estructura de gobierno del FMI a partir de la política implementada por los BRICS.

**Gráfico 5**

**Participación de BRICS, G7 y resto del mundo en las cuotas del FMI**



Fuente: elaboración propia en base a FMI

El gráfico 5 permite identificar los avances de los BRICS (aunque no se benefició solamente este conjunto de países) en su cuota-parte y su poder de decisión en el Directorio del FMI desde el momento que se constituye el G20 de líderes hasta la actualidad. La redefinición se dio en el año 2010, con posterioridad a los debates de la Cumbre de Seúl. En este marco, los grandes ganadores fueron Brasil, que aumentó su participación en 67%, pasando de 1,4% a 2,34% de las cuotas; China (75%), 3,7% a 6,47%; India (46%), 1,9% a 2,78% y Turquía (99%), 0,5% a 0,99%. Sin embargo, es interesante destacar que estos logros no vieron alterada significativamente la cuota-parte de los países del G7 dado que, como se observa en el gráfico, cedieron solamente 0,68%



de su participación. Quienes limitaron aún más su participación son el resto de los países que no tienen participación en el G20 ni un status privilegiado como economía emergente, lo que nos permite concluir que la creciente gravitación de los BRICS en este terreno se dio a costa de los países menos desarrollados, apoyando la hipótesis que estos países no desean modificar la lógica del sistema internacional sino obtener un mayor poder de decisión dentro de la estructura existente. De hecho, ninguno de los miembros planteó una modificación integral en la lógica bajo la cual funciona el FMI sino tener un mayor margen de decisión dentro de este organismo. Esta conducta también es observable respecto del Consejo de Seguridad de la ONU. No obstante, la modificación del sistema de cuotas es tal vez uno de los logros más evidentes de los BRICS actuando mancomunadamente en el G20. Argentina acompañó esta iniciativa brindando su apoyo.

En 2011 estalló la crisis de la deuda en la eurozona, y los avances logrados en materia de desarrollo fueron postergados en pos de la solución del recrudecimiento de la crisis internacional nuevamente en el seno del G7. Cannes 2011 implica un retroceso para los países en desarrollo. Al estallar la crisis de la euro-zona, la agenda para el desarrollo quedó relegada. En el nuevo escenario cobró protagonismo la temática de la reestructuración de deuda soberana. Los debates llevaron la impronta de los cambios en el orden económico internacional. Por ejemplo, una posible medida barajada en Cannes fue que China comprara bonos en situación de riesgo de los países más acuciados por la crisis de la deuda (fundamentalmente los PIGS), liderando los paquetes de rescate. Siendo el comercio bilateral chino-europeo de aproximadamente 350 mil millones de euros (Cooper & Thakur 2013. P, 111) y China el segundo socio comercial de la Unión Europea, el acuerdo fue visto como relativamente riesgoso para Estados Unidos y la Unión Europea, dado que China devendría no sólo el principal acreedor de los Estados Unidos sino también del viejo continente, ganando una posición de poder considerable en materia geo-económica. Asimismo, implicaba que China pudiera operar en el mercado de bonos y divisas en dólares y euros, erosionando la capacidad de estos actores de regular las reservas internacionales y la tasa de interés internacional. Por su parte, la negociación que se barajó implicaba concederle a China una participación como elector en el Directorio del FMI. Finalmente, esta alternativa quedó desestimada. Así, los paquetes de rescate fueron por canales más tradicionales, como créditos del FMI, el Banco Mundial y el Banco Central Europeo (BCE). De este modo, el trofeo se lo llevó Alemania, que incrementó aún más su influencia sobre la Unión Europea, relegando a China. A

continuación, se presenta una tabla con los temas más relevantes incluidos en cada una de las declaraciones de líderes entre 2008 y 2015.

**Tabla 2: Cumbres de los/as líderes del G20 según fecha, lugar de edición y comunicados oficiales**

Fecha	Ciudad y País	Temas incluidos en la declaración de los líderes
Noviembre de 2008	Washington D.C, Estados Unidos	<p>El tema principal fue la crisis financiera global y la necesidad de arribar a un entendimiento compartido respecto de las raíces que la desencadenaron y las políticas a implementar para palearla. Para ello, surgieron las siguientes propuestas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer las políticas de expansión monetaria</li> <li>• Reconocer la importancia de los incentivos fiscales</li> <li>• Proveer liquidez a las economías emergentes mediante la facilitación del acceso al financiamiento</li> <li>• Capitalizar el BM y el FMI para que asistan económicamente a las economías emergentes afectadas por la crisis.</li> <li>• Fortalecer la regulación de entidades financieras</li> <li>• Afirmar el compromiso con los principios del libre mercado, incluyendo las reglas de la OMC, respetando a la propiedad privada y la apertura comercial y a las inversiones.</li> <li>• Lanzamiento del plan de acción a implementar con fecha tope 31/03/2009. Las medidas consistieron en: modificar debilidades en los sistemas registrales que permiten eluciones impositivas en los balances; asegurar que las agencias calificadoras de riesgo cumplan estándares de transparencia y asegurar el cumplimiento de estándares de liquidez, riesgo y encaje para los bancos.</li> </ul>
Abril de 2009	Londres, Reino Unido	<p>Los líderes se comprometen a seguir administrando la crisis financiera, estableciendo cinco ejes temáticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Restaurar la confianza, y alcanzar los niveles de empleo y crecimiento económico previos a la crisis mediante la expansión fiscal y la provisión de liquidez</li> <li>• Recuperar los niveles de crédito del sistema financiero</li> <li>• Fortalecer la regulación financiera para restituir la confianza</li> <li>• Evaluar alternativas de reformas al sistema financiero para prevenir futuras crisis</li> <li>• Promover el comercio internacional y la inversión extranjera directa, rechazando cualquier forma de proteccionismo</li> <li>• Constituir el <i>Finance Stability Board</i> (FSB)</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se anunció: la creación de un fondo US\$ 1.1 Trillion para impulsar la economía global: una capitalización al FMI por US\$ 750 millones y el resto distribuidos en distintas instituciones multilaterales de crédito, instrumentado un incremento en los niveles de créditos otorgados de al menos US\$ 1.000 millones más que durante el año en curso.</li> <li>• Se anunció un compromiso con las metas de los objetivos de desarrollo del milenio, en cuyo marco se comprometieron a aportar US\$ 500 millones a políticas sociales de los países de ingreso bajo.</li> </ul>
Septiembre de 2009	Pittsburgh, Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se declaró el Foro como es espacio primordial para tratar cualquier tema inherente a la cooperación económica internacional, estableciendo: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuar con las reformas financieras mediante la total implementación de Basilea II</li> <li>• Fortalecer los controles para evitar inversiones altamente riesgosas</li> <li>• Mejorar la regulación del mercado de derivados financieros, agencias de calificación de riesgo crediticio y <i>hedge funds</i>.</li> <li>• Elaborar un manual de procedimiento para administrar casos de quiebra de empresas multinacionales</li> <li>• Capitalizar por US\$ 500 millones al FMI. Modernizar los organismos multilaterales de crédito mediante nuevas líneas de préstamos, como los <i>Flexible Credit Lines</i><sup>16</sup> y comenzar a trabajar en un cambio de cuotas del 5% en favor de los países en desarrollo</li> <li>• Incrementar en 3% el poder de voto de los países en desarrollo en el BM</li> <li>• Eliminar subsidios a los combustibles fósiles</li> <li>• Elaborar una base de datos global de consumo, refinamiento, producción y stock de petróleo</li> <li>• Incorporar la meta de creación de entre 7 y 11 millones de puestos de trabajo</li> <li>• Rechazar el proteccionismo comercial y de inversiones</li> </ul> </li> </ul>
Junio de 2010	Toronto, Canadá	<p>Los Jefes y Jefas de Estado se comprometen a continuar con el plan de reforma financiera mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuertes marcos regulatorios</li> <li>• Mejorar los niveles de supervisión de los mercados financieros</li> <li>• Combatir al proteccionismo comercial y de inversiones</li> </ul>

<sup>16</sup> Línea de crédito del FMI que se destaca porque no exige condicionalidades como contrapartida para conceder los préstamos

<p>Noviembre de 2010</p>	<p>Seúl, Corea del Sur</p>	<p>El tema principal del Foro fue el desarrollo, aunque se persistió en el abordaje a la crisis financiera. El documento plantea once ejes temáticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar un plan en base al cual trabajar parara equilibrar el crecimiento económico a nivel mundial</li> <li>• Presentación del Plan de Acción de Seúl</li> <li>• Reforma de las instituciones financieras internacionales. En ese marco, los países emergentes consiguieron una ampliación de sus cuotas en el FMI que superó el 6%. A su vez, iniciaron una discusión respecto de cómo determinar la fórmula que establece las cuotas para que sea más representativa de los países emergentes.</li> <li>• Reforma del sector financiero. Se establecieron estándares cuali-cuantitativos de liquidez</li> <li>• Combatir el proteccionismo y promover el libre comercio y las inversiones</li> <li>• Implementación del consenso de Seúl para el Desarrollo: plan de crecimiento para los <i>least developed countries</i> el cual incluye financiación para obras de infraestructura, desarrollo de recursos humanos, desarrollo del comercio y la inversión, creación de empleo, seguridad alimentaria, inclusión financiera energética, cambio climático y desarrollo de energías verdes, implementar la cumbre financiera en paralelo al G20, establecer mecanismos de consulta y combate a la corrupción</li> </ul>
<p>Noviembre de 2011</p>	<p>Cannes, Francia</p>	<p>En esta edición el foco estuvo puesto en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformar el sistema monetario internacional.</li> <li>• Reforzar la regulación del sistema financiero</li> <li>• La elaboración de un plan de acción para el crecimiento económico y de los niveles de empleo. Para ello, apoyaron el diseño de estabilizadores automáticos. También hubo un compromiso por incluir en próximas discusiones la cuestión social producto del proceso de globalización y el empleo juvenil.</li> <li>• La volatilidad del precio de los alimentos. Las acciones acordadas consistieron en constituir un fondo para financiar proyectos de investigación tendientes a incrementar los niveles de productividad.</li> <li>• Mercados energéticos</li> <li>• Cambio climático</li> <li>• Desarrollo: plan de inversión en agricultura y mitigación de los efectos producidos por la volatilidad del precio de los <i>commodities</i>.</li> <li>• Combate a la corrupción</li> <li>• Mercado de trabajo</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los líderes respaldaron en su conjunto el programa de ayuda a Grecia, la capitalización a los bancos europeos y proclamaron una reforma en la gobernanza al interior de la eurozona.</li> </ul>
Junio de 2012	Los Cabos, México	<p>Los líderes se comprometieron a continuar trabajando en las siguientes líneas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El apoyo a la estabilización económica y la recuperación global</li> <li>• Crecimiento el empleo y la protección social. Además, por primera vez se incluyó la temática del empleo de la mujer como un preocupante asunto a resolver</li> <li>• Comercio: apartarse del proteccionismo en todas sus formas</li> <li>• Fortalecimiento de la arquitectura financiera internacional. Capitalizar le FMI con una inyección de USD 450 millones.</li> <li>• Reformar el sector financiero y desarrollar programas de inclusión financiera. Los líderes reconocieron el éxito de los acuerdos de Basilea III y el rol del FSB al monitorear los derivados financieros. A su vez, surgió un compromiso por evaluar los criterios de calificación de riesgo de las calificadoras.</li> <li>• Fortalecimiento de la seguridad alimentaria y combate a la volatilidad de los precios de los commodities. Se elaboró un programa de agricultura para zonas tropicales, previsión de riesgos; financiamiento a proyectos de investigación sobre trigo, maíz, arroz; plan de monitoreo de reservas alimenticias. Plan de inversión agrícola responsable;</li> <li>• Continuar con los objetivos de desarrollo</li> <li>• Intensificar el combate a la corrupción</li> <li>• Profundizar la inversión en energías verdes</li> <li>• Continuar con el programa de estabilización económica al interior de la zona Euro</li> <li>• Combatir al proteccionismo. Fomentar el comercio y las inversiones</li> </ul>
Septiembre de 2013	San Petersburgo Rusia	<p>El tema principal sobre el que discurió la Cumbre se centró en cómo potenciar los niveles de crecimiento económico, resolviendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar mecanismos de financiación de proyectos de obras de infraestructura y del sector pyme.</li> <li>• Fomentar la culminación de las negociaciones comerciales multilaterales, abogando por la transparencia en el comercio internacional; fundamentalmente es lo que respecta a acuerdos regionales.</li> <li>• Establecer nuevos mecanismos para combatir la evasión fiscal</li> <li>• Fortalecer la producción de energías alternativas</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporar a la noción de crecimiento fuerte, balanceado sostenible la idea que además debe ser inclusivo. Además, se diagnosticó que la crisis no había sido superada y los principales desafíos eran:</li> <li>• Revertir el desempleo juvenil</li> <li>• Mejorar los niveles de crecimiento</li> <li>• Subsanan la fragmentación del sistema financiero en Europa</li> <li>• Revertir los niveles de deuda alta e insustentable y la volatilidad de los flujos de capital.</li> <li>• Fortalecer la coordinación bancaria en Europa</li> <li>• Combatir el proteccionismo y erradicar las devaluaciones competitivas</li> <li>• Comprometerse a elaborar políticas de creación de empleo y mejorar el clima de negocios</li> <li>• Combatir al lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo.</li> <li>• Implementar medidas tendientes a reducir la brecha de desarrollo por medio de la ejecución de un plan de nutrición, reduciendo los costos de remisión de remesas</li> <li>• Mejorar la supervisión de los mercados energéticos: gas, petróleo y carbón. Reducir los subsidios a la energía.</li> </ul>
Noviembre de 2014	Brisbane, Australia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer el crecimiento global con la premisa que sea fuerte, balanceado y sostenible.</li> <li>• Llevar el crecimiento global a 2%, añadiendo a la suma de USD 2 trillones a la economía global, con el objetivo de estimular la inversión y que creciera el consumo.</li> <li>• Implementar la iniciativa global de infraestructura, con un período de duración de cuatro años, con la meta de impulsar la inversión público-privada</li> <li>• Reducir la brecha de género en el mercado laboral en 25% para el año 2025, con la meta de garantizar nuevos puestos de trabajo para 100 millones de mujeres.</li> <li>• Implementar un plan anticorrupción</li> <li>• Compromiso de continuar las negociaciones comerciales multilaterales e implementar las medidas acordadas en Bali.</li> </ul>
Noviembre de 2015	Antalya, Turquía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar coordinadamente políticas macroeconómicas para lograr un crecimiento inclusivo, sostenible y balanceado.</li> <li>• Lograr niveles sustentables de endeudamiento público sobre PIB y crear empleos.</li> <li>• Promover la transparencia eliminando el unilateralismo en la toma de decisiones macroeconómicas</li> <li>• Persistir con la meta de crecimiento económico del 2% acordada en Australia.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"><li>• Reducir el desempleo juvenil en 15% para el año 2025, incluyendo a la OIT y la OCDE en el monitoreo del cumplimiento de las metas.</li><li>• Implementar de un manual de mejores prácticas para la asociación público-privada a fines de ejecutar proyectos de infraestructura, con una meta cuantitativa que prevé alcanzar para 2018 un crecimiento del 1% de la inversión como porcentaje del PIB.</li><li>• Implementar las reformas comerciales multilaterales acordadas en Bali incluyendo las de agricultura, desarrollo y el acuerdo de facilitación de comercio.</li><li>• Erradicar la política del <i>too big to fail</i></li><li>• Exigir a Estados Unidos que cese sus dilaciones a la implementación de la reforma de las cuotas de los organismos multilaterales de crédito.</li><li>• Continuar con el plan de seguridad alimentaria</li><li>• Implementar un plan para revertir la falta de acceso a la electricidad, con foco en África Sub-Sahariana</li><li>• Implementar acciones para combatir el cambio climático</li><li>• Generar un plan para resolver la crisis de refugiados</li></ul>
--	--	--

Fuente: elaboración propia en base a los *Communiqué* del G20



Un eje de análisis que surge de las observaciones de los comunicados, como así también de la bibliografía académica y el testimonio de los protagonistas a partir del trabajo de campo de esta investigación, consiste en identificar al país que ejerce la presidencia como un elemento determinante en la formación de la agenda temática de cada edición del Foro. La organización tripartita del G20 entre el país de la edición anterior, el de la presente y el de la subsiguiente, tiene por objetivo que haya cierta continuidad en el tiempo de los temas, con el agregado de los intereses particulares del país anfitrión más la transmisión de la experiencia y el aprendizaje del que organizó al que organiza y del que organiza al que oficiará de anfitrión en la siguiente edición. Así, el anfitrión tiene una experiencia directa como gestor del G20 en tres ediciones consecutivas, aunque con distinto grado de responsabilidad.

El país que organiza la agenda delimita el universo de posibilidades que tendrá lugar en cada espacio en que los líderes se den cita. Es por este motivo que la elección de las presidencias tiene un alto componente de sensibilidad, porque la presidencia elige el alcance del foro y, en gran medida, la perspectiva con la que se abordarán los temas.

**Tabla 3: Presidencias del G20 según año y país**

<b>Año</b>	<b>Presidencia</b>
2008	Estados Unidos
2008	Reino Unido
2009	Estados Unidos
2010	Canadá
2010	Corea
2011	Francia
2012	México
2013	Rusia
2014	Australia
2015	Turquía

Como vemos, de las nueve ediciones realizadas hasta el momento, la presidencia fue ocupada en cinco ocasiones por miembros del G7 mientras que, de los cuatro restantes, una fue ocupada por México que es un estricto aliado de Estados Unidos durante todo el período y otra por Turquía que mantuvo la misma relación con la Unión Europea debido a su intención de ser miembro pleno en ese proceso de integración regional. Así vemos cómo (no por casualidad) las ediciones donde el Foro se corrió de los ejes temáticos dominantes fueron Corea y Rusia. Es evidente, a su vez, que no hay un principio de alternancia de las presidencias entre países emergentes y desarrollados.

Para algunos entusiastas, como David Held (2010), el G20 ha sido un claro caso de éxito en materia de cooperación económica global. En la misma Línea, Cooper y Thakur (2013) sostienen que el G20 dio pasos muy importantes como Foro, al mostrar eficacia para resolver la crisis de 2008. Estos autores contrastan esta experiencia con el manejo de la crisis del '30 y la prolongación de sus efectos para reafirmar el argumento. Por el contrario, hay otras miradas que ven al G20 como protocolar, lento y limitado en su capacidad de generar cambios reales en la estructura económica internacional. Este argumento es compartido por Botto (2010), quien sostiene que el hecho que sus decisiones no tengan carácter vinculante, restringe mucho su eficacia. Esta autora considera que el G20 se enmarca en lo que denomina diplomacia de cumbres o diplomacia presidencial, cuyos rasgos característicos son: la preponderancia del diálogo directo, la inclusión de actores no tradicionales, la constitución de agendas inter-sistémicas (combinación de aspectos domésticos e internacionales) y el rechazo a la institucionalidad.

Bremmer y Roubin (2011) ofrecen una singular lectura alternativa, la cual sería posteriormente actualizada por Bremmer (2013). El argumento principal, consiste en que el G20 fue exitoso para combatir una problemática común (crisis financiera) pero que naufragó cuando los líderes intentaron poner en la agenda global problemas domésticos. “*As the wealthy and the developing states' needs and interests began to diverge, the G20 and other international institutions lost the sense of urgency they needed to produce coordinated and coherent multilateral policy responses*” (Bremmer & Roubini 2011, P. 3). Para estos autores, la gobernanza global se encuentra en un estadio anárquico, porque no hay Estado que quiera tomar las riendas de su conducción. Una a una, van derribando argumentativamente todas las alternativas de “polaridad” con la que los analistas de geopolítica intentan identificar el

fenómeno epocal. No habría G2 (China-Estados Unidos), G3 (Estados Unidos-Japón-Unión Europea) G7 ni G20 en términos estrictos de coordinación para la solución de problemáticas económicas globales, sino G-Cero: ausencia de liderazgo. Estados Unidos, no quiere pagar los costos simbólicos de su intervención en temas globales ni ser el único que enfrenta los costos económicos. Europa, afectada por la crisis en la Eurozona no está en condiciones. La economía japonesa no goza de buena salud. Los BRICS están más ocupados en su agenda para el desarrollo que en la conducción de la gobernanza global. “*We are now living in a G-Zero world, one in which no single country or bloc of countries has the political and economic leverage-or the will-to drive a truly international agenda*” (Bremmer & Roubini 2011, P.2).

La gobernanza implica realizar concesiones de intereses nacionales para arribar a un acuerdo colectivo (sub-óptimo) que garantice el compromiso de Estados nacionales en pos de la consecución de un objetivo colectivamente consensuado. Estos consensos requieren liderazgos que establezcan una agenda temática lo suficientemente amplia para incluir problemáticas inherentes a la diversidad de integrantes del G20 y lo suficientemente moderadas, para que ningún país que vea seriamente afectado su interés nacional caiga en una posición reluctante que “patee el tablero”, imposibilitando el éxito de lo acordado en ese marco. Los motivos que implican el mundo signado por una gobernanza de tipo G-Cero son múltiples y yuxtaponen tanto aspectos de tipo domésticos como internacionales.

Lo cierto es que, tal como lo demuestran Bremmer y Roubini (2011), al escindirse del tratamiento de la crisis financiera, la agenda temática del G20 se amplió, pero sus logros disminuyeron. Entendemos que el conjunto de tensiones bilaterales que empantanaron la relación entre China y Estados Unidos, tienen mucho que ver con el estancamiento del G20: la temática ambiental, por ejemplo, está atravesada por una discusión al momento irresoluble entre Estados Unidos y China respecto de la producción de CO2 desde la cumbre climática de Copenhague 2009. La coordinación de políticas cambiarias se dificultó luego de las denuncias cruzadas entre China y Estados Unidos por el valor del renminbi y la expansión monetaria de la FED. La política comercial entró en un manto de conflicto con las negociaciones de los acuerdos de libre comercio *Trans Pacific Partnership* (TPP) y el *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), que causaron serias disputas al interior de la Unión Europea.

Más allá de las discusiones, podemos reconocer los siguientes logros del Foro: en primer lugar, es el primer antecedente en que se abre un espacio de discusión de igual a igual entre países en desarrollo y desarrollados. En segundo lugar, hay que otorgarle crédito en el sentido que, aunque no tuvieran carácter vinculante, muchas de las propuestas que surgen de los comunicados fueron efectivamente adoptadas. Asimismo, logró implementar con éxito los paquetes de estímulo propuestos. También se lograron avances en materia de reforma financiera con la implementación de los acuerdos de Basilea II y Basilea III. A su vez, el Foro logró dar lugar a reclamos de los países emergentes en materia de organización de los procesos de toma de decisión y participación accionaria en los organismos multilaterales de crédito.

Otro logro consiste en incorporar a la discusión sobre la gobernanza global ejes temáticos que surgen desde el interés de los países en desarrollo, a diferencia de lo que sucedía cuando el G7 tenía exclusividad en el tratamiento de los temas globales. Según Kharas y Lombardi: *“Whereas the G8 focused on human welfare, country structural adjustment and shock impact mitigation, the G20 has focused on national growth, global adjustment of imbalances and systemic risk management. Whereas the G8 pursued an agenda of aid, common standards and global rules for development, the G20 has embraced the modelling of good practices and a coherent package of aid, trade, investment and finance or development. The G8 had a fresh agenda, for each meeting, while the G20 has proposed an overall multiyear action plan, addressing nine key pillars. And though the G20 focused on low-income countries, the G20 development agenda is far broader of interest to middle-income countries as well”* (Kharas & Lombardi 2012, P.10)

Los logros del G20 estuvieron condicionados – tema por tema – al desafío y nivel de coordinación que requirió cada eje temático. Por ejemplo, los temas vinculados a las políticas monetarias y cambiarias han tenido pocos avances dada la escasa voluntad para ceder autonomía en este terreno de la política económica por parte de los países miembros. El proceso de incorporación temática a la agenda del G20 se inicia con la presentación de *non-papers* donde cada país plantea por qué considera relevante que el Foro incorpore una temática a sus discusiones. Si se le da curso al tema, se crea un grupo de trabajo. El G20 está subdividido por canales según eje temático. El Foro tiene dos canales prioritarios: Sherpas y Finanzas, a los que se debe añadir el de Trabajo, que en los últimos años alcanzó una notoria

relevancia. El *track* de finanzas es el que más avanzó, dado que contempla la posibilidad de elaborar objetivos cuantitativos que cada país debe alcanzar para subsanar un problema de relevancia para los grupos de trabajo. Además, contempla una siguiente instancia consistente en el monitoreo y la evaluación de pares. Cuando un tema llega a la cumbre de líderes es porque se trabajó técnicamente durante un período prolongado. Usualmente, sólo se discuten a alto nivel los temas de mucho impacto político. Los líderes también trabajan desde su nivel de jerarquía para consolidar apoyos. Es decir que las coaliciones se enhebran en dos niveles: de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba (*top-down & bottom-up*).

Dado que el Foro se montó sobre la base de la estructura previa de finanzas (el antiguo G20 integrado por Ministros de Economía, de Finanzas y Presidentes de Bancos Centrales), había una trayectoria recorrida mucho más vasta, lo que facilitó que se arribara a más acuerdos en este canal que en el de Sherpas. Además, tal como lo recuerdan Rhee y Sheel (2014), esto también se debió a que los aspectos dirimidos en el Canal de Finanzas revisten un carácter preponderantemente técnico (por ejemplo, cuál debe ser el nivel mínimo de liquidez sobre préstamos de un banco comercial) mientras que los temas abordados en Sherpas son de un cariz eminentemente político y en muchos casos resuelto a nivel presidencial. Debido a su sensibilidad, son observables menos resultados en este terreno.

A ocho años de iniciadas las Cumbres, al G20 cada vez le cuesta más llegar a acuerdos. Incluso más, cada vez tiene mayores dificultades en que los acuerdos deriven en decisiones de política doméstica, restringiendo su capacidad de *enforcement*.

A fin de cuentas, se podría pensar que la trayectoria del G20 fue declinante en términos de logros porque la proximidad o lejanía de la crisis maximiza o minimiza las diferencias. Se podría decir que en el contexto de emergencia del G20 los países convergieron en una mirada respecto de qué debía ser realizado para salir de la crisis. Sin embargo, a medida que la crisis comenzó a quedar (incipientemente) atrás, las diferencias se potenciaron, quebrándose el consenso inicial bajo el cual el G20 había cobrado tanta potencia como ámbito de coordinación macroeconómica. La fragmentación entre lo que podemos denominar, de manera esquemática, una visión ortodoxa que promulgó los programas de disciplina fiscal como antídoto ante la crisis, con Alemania y la Unión Europea a la cabeza, colisionó con la

visión más heterodoxa que buscó hacer hincapié en las políticas de estímulo a la demanda, con los BRICS, como referentes.

El G20 significó una concesión para los países del G7. Dada la modificación en las relaciones de fuerza, desarrollo e influencia, significó para los países del G7 una moderada cesión de espacios de poder a beneficio de mantener la estructura sobre la que se asienta el orden global post '45. A fin de cuentas, el andamiaje institucional sobre el que se sostiene la gobernanza global no es sustancialmente distinto al acordado en Bretton Woods.

### **Capítulo 3. La trayectoria de Argentina en el G20**

#### ***a. El ingreso de Argentina al G20***

Consideramos pertinente hacer una breve revisión de cómo llega Argentina a integrar el G20, en su etapa de iniciación, cuando las delegaciones estaban encabezadas por los Ministros de Economía y Presidentes de los Bancos Centrales, previo a adentrarnos en la especificidad de la política implementada por Argentina en el G20 de líderes. Los sistemas financieros de los países desarrollados habían demostrado grados de vulnerabilidad impensados. La entrada de Argentina al G20 de líderes converge con un período de profunda redefinición de los criterios de coordinación de la gobernanza global. Argentina había logrado niveles de crecimiento económico promedio de 7,75% entre 2003 y 2008. Asimismo, el proceso de reestructuración de deuda de 2005 le había permitido obtener una importante quita, descomprimiendo los requerimientos de pago de intereses. Tanto el nivel de empleo como la reducción de la pobreza habían sido también notorios durante el período. El país se encontraba en una etapa de bonanza económica, producto de una combinación de aspectos domésticos e internacionales. En ese marco, Argentina se suma a la mesa de discusión integrada por los principales líderes mundiales con la historia reciente jugando a su favor.

Argentina, llevó a la cumbre del G20 realizada en Washington D.C (epicentro de la crisis) su testimonio de cómo se recompuso de la más furibunda de sus crisis económico-financieras acontecida en diciembre de 2001. Un aspecto que fue determinante, tiene que ver con que Argentina, al igual que Turquía, ingresaron porque tanto Summers<sup>17</sup> como Martin<sup>18</sup> interpretaron que eran países altamente riesgosos, que podían desencadenar crisis regionales en el corto plazo. Por tal motivo, se los incluyó para poder aplicar políticas preventivas y responder rápidamente si la crisis se desataba.

Es de destacar que el libro de Cooper y Thakur (2013), siendo una de las principales referencias en la temática, le dedica solamente unas aisladas líneas a Argentina y lo hacen meramente a los efectos de defender el carácter anti-elitista del G20<sup>19</sup>. “.

---

<sup>17</sup> Lawrence Summers fue Secretario del Tesoro de Estados Unidos entre 1999 y 2001.

<sup>18</sup> Paul Martin fue Ministro de Finanzas de Canadá entre 1993 y 2002.

<sup>19</sup> *At least formally, the United States was no different than Argentina, a country which - notwithstanding its status as a debtor nation and not a putative emerging power - maintained its place as a legacy from G20 Finance.*” (Cooper & Thakur 2013, p.46)

Según afirman Gobbi y Grande (2013), sub-sherpa ante el G20: “La inclusión de Argentina se explicó por diversas razones cualitativas y no cuantitativas, dado que no era una de las veinte mayores economías. Argentina contó con el respaldo de Estados Unidos porque el país del norte interpretó que la lógica regional hacía conveniente incluir un tercer representante en América Latina; el hecho de que Argentina era un activo participante en el sistema económico y comercial internacional, alineado en ese momento con las posiciones de Estados Unidos, sumado a que la política económica de nuestro país respondía a los principales lineamientos del denominado Consenso de Washington, pensamiento hegemónico en dicho contexto” (Gobbi & Grande 2013, P. 19).

Este argumento parece ser validado por Martin (Tamar Paltiel 2001), uno de los principales ideólogos del G20, cuando al reflexionar sobre cómo se integraron los países emergentes al G20, argumentó que no hubo dificultad en incorporar a la mesa de discusión a países que no integraban el G7 en igualdad de condiciones con los miembros de este grupo. La justificación de esta afirmación la sustentó en sus redes de contactos con Pedro Malan, quien había ocupado cargos jerárquicos en el FMI y el Banco Mundial y con Domingo Cavallo, quien había sido Ministro de Economía y Finanzas de Argentina.

Según Botto (2010), la participación en el G20 beneficia a Argentina, ya que la pertenencia al foro otorga credibilidad, visibilidad y reputación, a la vez que ofrece un canal alternativo donde hacer alianzas e intercambiar visiones.

### ***b. La participación de Argentina en el G20***

A partir de los testimonios de los entrevistados, podemos afirmar que Argentina le dio una significativa relevancia al G20 en su agenda internacional desde su pasaje al nivel presidencial. De acuerdo con la información recolectada en la presente investigación, podemos aseverar que en los distintos ámbitos en los que la ramificación del G20 consolidó espacios de coordinación: Sherpas, Trabajo, Finanzas y *Think Tanks*, Argentina presentó propuestas, formó alianzas y participó de los debates al máximo nivel de jerarquía.

#### ***b.i. El track de Sherpas***

El primer sherpa designado por la presidenta de la nación para realizar la coordinación frente a este Foro fue Héctor Timerman, quien en el año 2008 se desempeñaba como Embajador de Argentina ante los Estados Unidos. Posteriormente, en junio de 2010, fue



designado Canciller, evidenciando la relevancia que se le había asignado a la tarea de coordinación frente al G20. La afirmación que Argentina le otorgó al G20 un espacio de relevancia estratégica se refuerza al añadir al análisis que el país organizó dos seminarios en el Palacio San Martín; uno de ellos, el 11 de noviembre de 2013<sup>20</sup> y otro el 13 de julio de 2015<sup>21</sup>. El objetivo de estas actividades consistió en fortalecer la idea de que el G20 carecía de una coordinación entre el espacio conformado por los Ministros de Trabajo y el que integran los Ministros de Economía y Finanzas, dado que la interpretación argentina era que lo que se sostenía en un ámbito se contradecía en otro y viceversa. Es decir: en el plano laboral se fomentaban las políticas de crecimiento inclusivo y promoción del empleo (por medio de programas para insertar en el mercado de trabajo a los jóvenes o mujeres o bien, garantizando pisos de salario mínimo) mientras que el *track* financiero estuvo preponderantemente dominado por la cosmovisión ortodoxa de la economía, promoviendo medidas que atentaban contra lo acordado por los Ministros de Trabajo. Así, Argentina buscó generar un espacio para subsanar esas inconsistencias, por medio del intento de consolidar la noción de crecimiento inclusivo como principio articulador de las discusiones en los distintos ámbitos del G20. Además, estos eventos contaron con una importante concurrencia, algo inaudito para la corta vida del G20 dado que fue el único país que realizó actividades de estas características, complementariamente a las oficiales del G20. La cuestión regional no es menor. Una simple mirada a cómo usaron el espacio otros países que funcionaron como representantes regionales nos permite sacar conclusiones al respecto. En el continente africano, Sudáfrica estableció un espacio de consulta para funcionar como correa de transmisión frente al resto de los países de la Unión Africana mientras que Indonesia hizo lo propio en la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), donde previo a las jornadas del G20 de líderes establecen la agenda para la región. Como parte del impulso de Sudáfrica, los países africanos consiguieron que anualmente al menos dos países del continente participaran en calidad de invitados.

---

<sup>20</sup> Fuente: <http://www.telam.com.ar/notas/201311/40312-argentina-sera-la-sede-del-seminario-del-g20-sobre-politica-macroeconomica.php>

<sup>21</sup> Fuente: <http://www.telam.com.ar/notas/201507/112296-axel-kicillof-participacion-discurso-seminario-argentina-g20.html>

En otro orden, estos eventos fueron abiertos a otros países de la región para que pudieran darle seguimiento a las discusiones abiertas en un espacio de coordinación geopolítica que los excluía. Y esa no fue la única acción en esa dirección. El Embajador Gobbi (sub-sherpa ante el G20) realizó diversos viajes a países de la región para difundir las acciones que Argentina estaba realizando en el G20.

La vinculación de la temática laboral con la fiscal y financiera es algo que se observó posteriormente en la letra de los comunicados. El resultado de la promoción de la agenda laboral impulsada por Argentina se ve plasmado de manera categórica en los comunicados del G20, que desde 2013 en adelante mencionan en todos los documentos la importancia de generar un crecimiento que contemple entre sus premisas la necesidad de que sea socialmente inclusivo. Además, vinculan la noción de inclusión laboral con la creación de puestos de trabajo y la articulación de las políticas fiscales con las laborales.

Como venimos sosteniendo, Argentina le dio una singular relevancia al G20 en el marco de sus diversas acciones de política exterior. La interpretación de los funcionarios que representaron al país en el G20, conforme surge del relevamiento de fuentes primarias era que resultaba imperioso sentar la posición de Argentina respecto de los principales temas de agenda, dado que el Foro refleja en gran medida las opiniones dominantes sobre la mayoría de los temas de relevancia internacional para la gobernanza global. Argentina no quiso quedar al margen de esas discusiones e intentó darle visibilidad a su lectura respecto de cómo se llegó a la crisis internacional y qué medidas se debían tomar para palearla. La historia reciente demostraba un derrotero de largo plazo en el *track* de finanzas, donde las discusiones respecto de qué rol debe cumplir el sector financiero derivaron en medidas efectivas. Este antecedente indicaba que aquello que se consolidaba como la visión preponderante era definitorio al momento de elegir la oferta de políticas a implementar. Así, otros canales de impronta más política - como el de trabajo o el de sherpas - plantearon la necesidad de explicitar su visión y confrontar aquellas que consideraban perjudiciales para la estabilidad sistémica debido a que, con posterioridad, lo que allí se acordara podía implicar medidas concretas. La dimensión retórica de los debates al interior del G20 estuvo presente durante todo el período, adquiriendo una considerable relevancia para los negociadores argentinos.

Al ser un Foro cuya composición es de carácter heterogéneo (en términos de nivel de desarrollo relativo, étnico y geopolítico), Argentina debió adoptar una postura flexible para vehicular sus objetivos. Diversos analistas políticos (ya sea de la prensa como de la academia) han aseverado que “Argentina careció de política exterior” (de la Balze, 2010) o que “estuvo aislada del mundo” (Morales Sola 2015). Sin embargo, la experiencia del G20 verifica resultados en una dirección diametralmente opuesta. No sólo porque a Argentina la convocaron para participar del Foro más relevante para la coordinación de las relaciones económicas internacionales, sino también porque Argentina ha impulsado diversas iniciativas contando con un amplio nivel de adhesión por parte de diversos países. Por supuesto que los logros dependen en gran medida de cuántos, quiénes y con qué ímpetu acompañan las iniciativas. De acuerdo con las relaciones de poder intrínsecas al G20, es particularmente difícil instalar una iniciativa sin el apoyo del G7 y más aún si uno de los dos países más relevantes para el sistema internacional: China y Estados Unidos, se opone tajantemente a la propuesta. Según las fuentes consultadas, el nivel de coordinación alcanzado por los países centrales fue ostensiblemente mayor que el de los países emergentes. Probablemente se deba a que el denominador común que implica ser emergente no necesariamente conlleva tener intereses similares mientras que los intereses de los países desarrollados tienden a ser más convergentes.

Como hemos afirmado, el nivel de coordinación de los países del G7 fue muy alto durante todo el período. Entendemos por coordinación la convergencia de posiciones al momento de aprobar o rechazar iniciativas o bien su coincidencia respecto de qué consignar en los comunicados. Dentro de este grupo, fue particularmente coincidente la posición los miembros europeos. Es decir: Francia, Italia, Alemania, Reino Unido y la Unión Europea. En el mismo tenor, países que a priori se podría pensar que tuvieron una convergencia debido a iniciativas por fuera al (o en paralelo del) G20, no necesariamente convergieron al momento de votar en el Foro. Fundamentalmente los BRICS, que actuaron coordinadamente en algunas temáticas, la más emblemática de ellas es, a todas luces, el reclamo respecto de la modificación del sistema de gobierno al interior del directorio del FMI<sup>22</sup>, donde los países

---

<sup>22</sup> El proceso de toma de decisiones en el FMI está regido por la posición relativa de los países miembros en la economía mundial. Sin embargo, al ser éste un indicador sumamente dinámico, los cambios económicos no coinciden (ni en velocidad ni en la capacidad de toma de decisiones) con los cambios en la estructura de gobierno del FMI.

miembros tienen un poder de decisión proporcional al porcentaje de cuotas que poseen dependiendo de indicadores económicos. Pero en muchas otras, no actuaron en sintonía. Por ejemplo, en materia laboral, donde India y China sostuvieron posiciones proclives a la flexibilización laboral, a diferencia de Brasil. Además, los cambios de gobierno al interior de muchos países miembro implicaron una reorientación de la política exterior. Por lo que tampoco puede ser homogeneizada mecánicamente la posición de cada país a lo largo de los años.

Así, Argentina tuvo una red de aliados que varió ostensiblemente según la temática en cuestión. Las coaliciones de los países emergentes en el G20, como se sostienen por las declaraciones de los protagonistas, son más bien de tipo dinámicas. En lo sucesivo, intentaremos desglosar los ejes temáticos abordados por Argentina, añadiendo al análisis descriptivo información relativa a aliados y detractores respecto de las intervenciones más significativas y/o las de mayor resonancia.

Argentina también fue muy cercana a Brasil en los aspectos relativos al comercio internacional. Ambos defendieron conjuntamente la política agropecuaria que estaban impulsando en materia doméstica en un contexto signado por el incremento del precio de los commodities. La posición de los países del G7 se centró en cuestionar las políticas de cuotas de exportación y la asignación de parte de la superficie cultivable a la producción de energías renovables, haciendo hincapié en que atentaban contra la seguridad alimentaria, tema muy presente en el Foro. Además, esta posición contó con el respaldo de la FAO. Además, la política de regulación del comercio por medio del sistema de declaraciones juradas anticipadas de importación (DJAI) también fue fuertemente cuestionado por el G7 desde que fuera implementada, contando Argentina nuevamente con el apoyo de Brasil. Por último, Argentina y Brasil también promovieron conjuntamente la continuidad de las negociaciones de la Ronda de Doha respecto de la liberalización del comercio y la histórica disputa por los subsidios al sector agropecuario de los países desarrollados. Aquí vemos, nuevamente, un tema en el que Argentina confrontó con Francia mientras que, en otras temáticas, como la financiera o la laboral, ambos convergieron.

En la temática comercial hubo un fuerte nivel de convergencia entre la mayoría de los países emergentes dado que es un común denominador encontrar déficits comerciales con los

países desarrollados. Sin embargo, China es un promotor de los acuerdos regionales que otorgan acceso preferencial al comercio, en una posición cercana a los países desarrollados, debilitando fuertemente la posición del resto de los países en desarrollo, que suelen optar por la profundización de la Ronda de Doha. Por ello, sin contar con un país en desarrollo que tenga un peso específico tal como para inclinar las negociaciones en pos de estos objetivos, los resultados respecto de este tema no fueron significativos.

En el mismo tenor, Argentina históricamente promovió un debate en torno de la necesidad de incluir la noción de inclusivo (*inclusive*) a la recurrente mención de los comunicados del G20 a la idea de consolidar un crecimiento fuerte (*strong*), balanceado (*balanced*), y sostenible (*sustainable*). De acuerdo con la percepción de los negociadores argentinos, las tres variables ponderadas por el G20 resultaban insuficientes para recuperar un deteriorado crecimiento económico mundial. La posición argentina, promovida desde el nivel presidencial hasta los Foros “satélite” integrados por usinas de pensamiento, sostuvo que era indispensable coordinar las medidas a adoptar en materia de regulación financiera con las políticas laborales, basándose en la imperiosa necesidad de elevar los niveles de consumo para estimular el crecimiento económico. Es decir, sostener políticas de promoción de la demanda agregada. La jerarquización de la temática laboral iniciada por Argentina fue un tema de creciente relevancia para el G20. Tal es así que habiendo comenzado como un grupo de relevancia menor dentro del G20 terminó cobrando centralidad, llegando a adquirir la misma entidad que finanzas y sherpas.

Otro tema transversalmente presente en el G20, sobre el que Argentina fue pionera, llegando a cobrar un rol protagónico, tiene que ver con el combate a las jurisdicciones no cooperantes (guaridas fiscales). La posición adoptada consistió en sostener que la evasión y elusión eran mecanismos que reforzaban la crisis financiera debido a su evidente impacto en materia de recaudación fiscal, restringiendo la posibilidad de implementar políticas contracíclicas. Argentina fue pionera en jerarquizar la temática laboral. En materia de trabajo, Argentina actuó coordinadamente junto con Francia, Brasil y Estados Unidos, países que fueron los principales promotores de una agenda centrada en la ampliación de derechos laborales. En 2008, los Presidentes de Argentina y Brasil fueron quienes más promovieron la incorporación de la OIT a la mesa de discusión al momento en que se habían incorporado el FMI y el Banco Mundial por iniciativa de la Unión Europea. Además, los representantes

argentinos del Ministerio de Trabajo fueron quienes sugirieron a los de Itamaraty que convocaran a su contraparte brasileña a efectos de tener una posición consolidada. Desde Washington 2008 hasta la última cumbre de líderes del período – Turquía 2015 –ambas carteras laborales definieron conjuntamente la posición a adoptar en el G20.

Un amplio grupo de países emergentes que integran el Foro realizó reuniones de coordinación previas a cada Cumbre de Líderes. Este grupo estuvo conformado por China, Argentina, Indonesia, Sudáfrica, México Brasil y Rusia. Arabia Saudita y Turquía fueron explícitamente excluidos por una petición china: en el caso de Turquía, porque interpretaban que estaba plegado a la Unión Europea, lo que era contraproducente para los intereses de los países emergentes. Las reuniones consistían en que cada país explicitara los temas prioritarios en su agenda. El consenso era que el resto no bloquearía las iniciativas de importancia capital que cada país emergente planteara, lo cual no implicaba apoyo. Es evidente que el nivel de coordinación alcanzado por los países emergentes fue sustancialmente inferior al del G7 y, específicamente, al grupo de los europeos, a juzgar por lo plasmado en los comunicados y la percepción de los protagonistas.

De acuerdo a lo que verifican las fuentes primarias, como venimos sosteniendo, la temática es determinante para construir una red de aliados. La agenda del G20 es muy variada y los intereses que se defienden en un tablero no son extrapolables a los otros. Un caso ilustrativo es el de China e India, que compartieron criterio con Argentina durante gran parte del período respecto de los temas de carácter financiero, pero fueron fuertes opositores de la Argentina en materia laboral. Ambos países son acérrimos críticos de las políticas de sindicalización, regulación del mercado de trabajo, negociaciones colectivas o salarios mínimos que Argentina promovió activamente en el Foro.

La política argentina frente al G20 se centró en una serie de ejes temáticos que cobraron centralidad, fundamentalmente, en el *track* de sherpas y en el grupo de trabajo de Ministros de Trabajo. La dimensión laboral fue abordada desde diversos ámbitos, sosteniendo una diversidad de demandas que estuvieron presentes desde los comienzos del G20, incluso cuando este tema no tenía la relevancia que posteriormente adquirió, a partir de los efectos de la crisis de empleo desatada en Europa, donde el mercado laboral se vio seriamente deteriorado; fundamentalmente, en los PIGS. El primer antecedente en que la temática

laboral es abordada por la Argentina consiste en la solicitud de incorporación de la OIT a la mesa de negociaciones y discusiones en calidad de observador. Es de destacar que otros organismos internacionales habían sido incorporados por solicitudes de otros países miembros. Por ejemplo, la OCDE ingresó al G20 a partir de una solicitud de la Unión Europea mientras que el FMI fue convocado por una propuesta estadounidense. La promoción de la incorporación de la OIT por parte de Argentina y Brasil fue consistente con los ejes prioritarios de su política ante el G20, tal como lo advirtió Saguier (2011).

La presidenta Cristina Fernández de Kirchner junto con el presidente brasileño Lula Da Silva se manifestaron en la Cumbre de Londres (abril de 2009) en contra de las políticas de flexibilización laboral, dando el puntapié a lo que fue una constante en las intervenciones argentinas a lo largo de la historia del G20. La temática laboral se elaboró en sintonía con la OIT y Brasil, pero también con aliados como Estados Unidos y Francia. Es particularmente notable el apoyo respecto de este tema que brindó Estados Unidos, que fue un activo defensor del uso de la política fiscal y monetaria para estimular el mercado de trabajo, aspecto no compartido por la Unión Europea, fundamentalmente respecto del criterio sobre la política fiscal.

En la Cumbre de 2015, el Ministro de Trabajo de la Nación, Carlos Tomada, realizó una alocución en la Cumbre de Antalya, donde afirmó tajantemente la importancia de la recuperación del concepto de inclusión social como motor de las políticas públicas. En su discurso, el Ministro cuestionó el alcance de la inclusión social desde la dimensión laboral, al especificar que el sector sindical ha perdido vigencia en el escenario internacional como actor interviniente en las negociaciones salariales. De este modo, se perdió el “equilibrio entre trabajo y capital” (Tomada 2015, p. 5). Las consecuencias de esto serían el incremento de la precariedad en la contratación laboral, la pérdida del salario real y el aumento de la desocupación. Frente a este diagnóstico, el Ministro le sugirió a la comunidad internacional implementar las políticas llevadas a cabo por Argentina a la vez que destacó que el revertir esa tendencia requiere tomar decisiones políticas que generan fricciones con grupos de interés. Consecutivamente, el Ministro destacó las políticas de inclusión social impulsadas por Argentina, haciendo un repaso histórico de la crisis de 2001 que arrojó 24% de desempleo y 50% de trabajo precario. Sucintamente, Tomada planteó los siguientes ejes de política implementadas bajo su gestión entre 2003 y 2015: 1) Incremento del salario real en el marco

de las negociaciones colectivas y recuperación del salario mínimo, con el objetivo de recomponer los niveles de demanda en el mercado interno; 2) Implementación de programas de capacitación y formación continua; 3) Fortalecimiento de la inspección como mecanismo de reducción de la informalidad laboral; 4) Fortalecimiento de la protección social, ampliando la cobertura, con extensión de derechos a niños, mujeres embarazadas y adultos mayores. Por su parte, fue destacada la negociación tripartita entre las cámaras empresarias, el Estado y los sindicatos. De este modo, se explicitó cómo el desempleo se redujo al 6,6% en cuatro años y el empleo informal se redujo de 50% a 32%. Por último, el Ministro destacó la jerarquización de la temática del empleo, pasando de una *Task Force* a un *Employment Working Group* y propuso conformar un sub-grupo de trabajo para evaluar medidas en pos de combatir la desigualdad.

#### ***b.ii. El track de finanzas***

El canal de finanzas, que es el que más medidas tomó, tiene un componente de ambigüedad. Las fuentes indican que los países miembros más que implementar medidas en función de lo acordado en el G20, invierten la lógica y llevan al G20 acciones que definieron en función de aspectos de política doméstica, enmarcándolos en los procesos decisorios del Foro. Esto es: cada país acomoda sus decisiones a las del G20, primando la esfera nacional sobre la internacional.

El *track* de Finanzas representa un elemento de continuidad respecto de su antecesor, el G20 financiero, que funcionó con esas características desde su creación en 1999 hasta 2007; Está abocado en mayor medida a la búsqueda de coordinación y regulación de aspectos financieros, tales como: estándares de liquidez bancarios, niveles de riesgo crediticio, búsqueda de un marco regulatorio para el mercado de derivados financieros, o la supervisión de las calificadoras de riesgo crediticio. Este *track* presenta un perfil técnico, donde los representantes financieros de los Ministerios de Economía y Bancos Centrales representan a cada uno de los respectivos países. Por el contrario, el *track* de Sherpas está conformado en mayor medida por funcionarios de perfil político designados directamente por los Jefes y/o Jefas de Estado, cumpliendo la función de negociar la letra de los comunicados presidenciales en las reuniones preliminares a la de líderes. Además, los sherpas tienen una segunda función que consiste en armonizar posiciones al interior de las delegaciones para controlar que no haya inconsistencias entre los distintos *tracks*.



Los funcionarios argentinos que en diversos contextos históricos representaron al país en el Foro coinciden en señalar que el G20, como elemento de coordinación macroeconómica, ha perdido potencia a lo largo del tiempo. La capacidad de coordinación fue cediendo a medida que la crisis (sin ser sorteada) fue diluyéndose. Al analizar las medidas a implementar que se acordaron en el G20, se verifica que la mayor proporción se consensuó en las primeras tres ediciones mientras que, en términos cuantitativos, el volumen de medidas a implementar fue posteriormente decreciente. Hay diversos factores que explican esta declinación. Una posible lectura consiste en sostener que en el epicentro de la crisis fueron mayores los incentivos a coordinar, debido al riesgo de la magnificación de su impacto, dado el alto nivel de interdependencia que existe en el mundo globalizado. Esta aseveración implica asumir como corolario que a mayor exposición a las crisis, mayores son los incentivos a coordinar, mientras que, a menos exposición, resurge la preponderancia del interés nacional sobre el interés sistémico y/o global. Así, surgen posiciones de carácter eminentemente defensivas donde se restringe la cesión de soberanía con el objetivo de consensuar acuerdos, empantanando el alcance del Foro.

En materia financiera, Argentina también posicionó en el centro de sus demandas la búsqueda de alternativas a los mecanismos de evaluación de riesgo crediticio. En el *track* de finanzas se sostuvo que las calificadoras de riesgo tenían un escaso nivel de supervisión. Esas críticas fueron acompañadas con un planteo de reorientación de los criterios de calificación de riesgo por parte de los bancos de desarrollo, que, a criterio de los representantes argentinos, tomaban sus decisiones de otorgamiento de créditos en base a estándares de evaluación propios de los bancos comerciales, priorizando más variables de rentabilidad financiera que el impacto social o ambiental de la implementación de proyectos públicos. Además, Argentina planteó que la tasa de interés que se le asignaba en los bancos de desarrollo para la toma de deuda era desproporcionada en base al historial crediticio del país, dado que con ninguna de estas entidades cayó en cesación de pagos, incluso tomando en consideración la crisis del 2001. Respecto de esta temática, Argentina actuó con el apoyo de países como Rusia, India y Sudáfrica.

Otro aspecto a señalar consiste en la divergencia de criterios cuali-cuantitativos respecto de cómo confrontar la crisis: utilizando una metáfora médica, podemos decir que la discusión no sólo pasó por saber cuál debía ser el remedio sino también por la dosis. La

apreciación de Argentina fue que las medidas adoptadas en miras a neutralizar la crisis fueron necesarias, pero no suficientes. Y aquí se verifica una tensión atravesada por las consideraciones respecto de cuál era el camino que debía ser recorrido. La percepción de los funcionarios nacionales era que la regulación del mercado financiero fue insuficiente para controlar la volatilidad de los mercados. Pero más aún lo fue para reactivar la economía. Argentina fue un ferviente promotor de las políticas de estímulo a la demanda agregada como elemento motorizador de la reactivación económica. En diversos contextos históricos, esta visión contó con el apoyo de Estados Unidos, y usualmente de Brasil y China. No obstante, los integrantes de la Unión Europea (que conforman una mayoría al interior del G20) fueron más partidarios de las reformas estructurales y los denominados programas de convergencia estructural (también llamados de disciplina fiscal), diametralmente opuestos a los previamente mencionados. Esta posición usualmente contó con el apoyo de otros integrantes del Foro como Australia o México. Así, la dinámica del Foro, a la luz de la percepción de la delegación argentina, fue cuesta abajo, perdiendo así su potencia inicial.

Sin embargo, independientemente del progresivo empantanamiento del G20, Argentina le otorgó un rol preponderante al Foro al considerarlo como un ámbito privilegiado para el país. Siendo esta la primera experiencia de coordinación de la gobernanza en que los países más desarrollados cedieron espacios de poder, la consideración fue que era un camino que valía la pena ser recorrido. Advirtiendo el peso relativo de Argentina en términos de tamaño de su economía, fue un privilegio integrar un espacio de ingreso tan restrictivo. Además, el hecho de presenciar las discusiones rompe cierta asimetría en la circulación y distribución de información estratégica para la toma de decisiones en altos niveles gubernamentales. De este modo, el Foro funcionó durante todo el período como un espacio en paralelo a otras vías diplomáticas – como el G77 más China – donde Argentina pudo expresar su visión de la gobernanza e impulsar acuerdos que fueran beneficiosos para la consecución de sus objetivos de política económica y de su política exterior.

Hay otros aspectos que inciden en cuál fue el comportamiento argentino en el G20 que deben ser ponderados, uno de ellos es cuál fue la interpretación respecto de la crisis. El consenso entre los funcionarios que representaron al país entre 2008 y 2015 es que la crisis nunca fue del todo superada, entendiendo por superación que se retomara la senda del crecimiento con inclusión social y creación de puestos de trabajo. El contexto de crisis

también erosionó el comercio global, repercutiendo en las exportaciones de los países emergentes. El otro eje del análisis pasaba por la lectura respecto de la desigualdad. Con posterioridad a la salida de la crisis, los indicadores de igualdad se fueron deteriorando en los países avanzados, como muestra el gráfico que se presenta a continuación. El efecto que acarrea (además del obvio deterioro de la calidad de vida de quienes se vieron afectados por la crisis), es que conlleva a una caída del consumo y, por añadidura, de la demanda agregada, obstaculizando la salida de la crisis.

Otro eje sobre el que se concentraron los esfuerzos argentinos en el G20 consistió en abogar por la incorporación de la temática de los procesos de reestructuración de deuda soberana, el cual cobró una significativa centralidad con posterioridad a la negativa de la Corte Suprema de Justicia de Nueva York de aceptar la apelación al fallo Griesa, dejando firme la sentencia que comprometía a Argentina a pagar al contado el valor nominal de bonos comprados en *default* más los intereses actualizados hasta la fecha. En el año 2013, en el marco de la Cumbre de Rusia, se incorporó por primera vez en un comunicado del G20 la importancia de lograr la sustentabilidad de las deudas. Este aspecto era sumamente delicado dado que, en un contexto signado por una profunda crisis de deuda soberana al interior de la zona-euro, la Unión Europea fue particularmente reticente a trabajar en base a una temática que evidenciaba una situación de fragilidad respecto de su sobreendeudamiento. Por su parte, este es un tema transversal para el G20, el cuál fue planteado tanto en el *track* de sherpas como en el de finanzas. Y los ministros de finanzas han sido históricamente renuentes a incorporar menciones en esta dirección por posibles efectos adversos en la economía a partir de una potencial interpretación peyorativa de los mercados. Los Ministros de Finanzas temen incorporar la temática de la sustentabilidad de la deuda porque al reconocer el status de “no y/o poco sustentable de una deuda” corren el riesgo de que se desencadene una corrida bancaria.

La temática de los procesos de reestructuración de deuda soberana fue de interés creciente en el G20 fundamentalmente a partir del impulso de Argentina. Los países que promueven iniciativas o pretenden instalar temas de discusión en el ámbito del G20 deben demostrar la relevancia sistémica de su preocupación. En otras palabras, Argentina debía demostrar que las consecuencias de la inexistencia de un mecanismo internacional para dirimir disputas en torno a los procesos de reestructuración de deuda no era un tema de

preocupación nacional sino de relevancia global. La posición argentina era que había un stock de deuda emitida bajo reglamentos similares del orden de los USD 800 mil millones que se encontraban en riesgo por la fragilidad sistémica y el accionar de los “buitres”. Argentina tomó el tema como un canal más en el cual difundir su visión sobre la temática, sobre los muchos otros en los cuales también planteó la misma preocupación, como la ONU<sup>23</sup> o la OEA<sup>24</sup>. Desde 2008 hasta 2013, el criterio general del G20 fue que era un tema de relevancia exclusiva de Argentina y que debía ser tratado en ámbitos más propicios, como el FMI. Esa fue la posición sostenida por la mayoría de los países desarrollados, liderados por Estados Unidos, Alemania, Reino Unido y Japón que, convergentemente, son los mismos que votaron en contra del mecanismo para la renegociación de deuda soberana que se dictaminó en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015. La posición de estos países es que no hay un problema estructural del sistema financiero en lo que respecta a los procesos de reestructuración de deuda soberana sino deficiencias en la forma en que se redactan los contratos de emisión de bonos.

Como hemos sostenido en diversos fragmentos de este trabajo, hay dos condiciones que se deben cumplir para que la promoción de una iniciativa en el G20 tenga éxito: una de ellas consiste en encontrar un suficiente caudal de apoyo y, en simultáneo, que el interés sobre la especificidad de la temática promovida no colisione con el interés nacional de ninguno de los actores que tienen poder de veto respecto de aquello que se puede o no incluir en los comunicados como también de los estándares cuantitativos a cumplir que surgen de los acuerdos. Por tal motivo, otro de los aspectos determinantes para el éxito en instalar una temática de interés nacional pasa por cómo se articula con aspectos domésticos. Por último, hay un tercer aspecto que es sumamente influyente: cuál es el país que ocupa la presidencia pro-témpore. Dado que los países anfitriones tienen la potestad de elaborar la agenda y, por ende, incluir y excluir temas de los ámbitos de discusión, se vuelven actores determinantes al momento de definir prioridades. Por ello, la temática de la reestructuración de deuda soberana recién se vio reflejada en la letra de los comunicados bajo la presidencia rusa.

Tal como lo demuestra Putnam (1988), lo que se promueve en foros de negociación colectiva requiere de consenso interno entre los grupos de interés de los países negociadores.

---

<sup>23</sup> Fuente: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=33253#.WCtgkPnhA2w>

<sup>24</sup> Fuente: [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-286/14](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-286/14)

Considerando esto, no es sorprendente que los países con sistemas financieros más consolidados, como el Reino Unido y Estados Unidos, cuyas ciudades de Nueva York y Londres funcionan como jurisdicción para la emisión de deuda soberana (lo que les otorga importantes beneficios a sus sectores financieros) hayan sido los principales interesados en objetar la política impulsada por Argentina, direccionada a buscar alternativas a la forma bajo la cual se resuelven los diferendos, fundamentalmente en lo que respecta a las cláusulas de acción colectiva<sup>25</sup>. Respecto de este tema, Argentina fue constantemente respaldada por Brasil Rusia y China, además de Francia. Es interesante reparar en que Francia fue un aliado estratégico debido a que tiene un interés particular en ofrecerse como una jurisdicción alternativa para emitir títulos de deuda, debido a que los procesos de reestructuración poseen mecanismos que difieren con el estadounidense<sup>26</sup>. Así, la temática fue, en términos generales, respaldada o rechazada según el interés geopolítico de cada país miembro respecto de las plazas financieras utilizadas para emitir deuda.

Después del fallo Griesa, la posterior ratificación de la Corte de Nueva York y más aún después que la ONU aprobó un mecanismo para la regulación de los procesos de reestructuración de deuda soberana, el tema fue ganando gravitación en el G20, obteniendo el país algunas declaraciones de líderes en apoyo a su posición, además de la mención en la declaración de la Cumbre de Rusia respecto de la sostenibilidad de la deuda. Lo mencionado en la declaración de líderes especifica en sus acápites 56 y 57 que: “*Strengthening existing public debt management practices is important to achieve more resilient public finances. We welcome the ongoing work by the IMF and World Bank Group to review and update the “Guidelines for Public Debt Management” (...) Events in recent years have shown the importance of debt sustainability for all (...) We also support the implementation of the IMF-World Bank Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries and will take the Framework into consideration in order to better inform our practices and promote sustainable financing and sustainable growth and development through appropriate channels (...) We ask the IMF and the World Bank to continue assisting low-income countries*

---

25 Esto es: cláusulas de incorporación forzosa a los procesos de reestructuración o canje cuando un porcentaje de los tenedores de activos financieros acepta un acuerdo marco.

26 En el caso de Francia, la negociación se realiza en simultáneo con todos los acreedores y los acuerdos requieren unanimidad mientras que en Estados Unidos cada acreedor litiga contra el emisor de deuda consiguiendo acuerdos y/o fallos independientes.

*at their request in developing prudent medium-term debt management strategies and enhancing their debt management capacity” (G20 2013)*

Es evidente que el alcance del Comunicado no estuvo a la altura de las pretensiones de máxima de Argentina: se centra en la sostenibilidad de la deuda y no en la especificidad de los procesos de reestructuración, persiste en señalar al FMI y al Banco Mundial como las instituciones propicias para gestionar el tema y, en tercer orden, pone de relieve la importancia de identificar mecanismos sustentables para los países de renta baja, categoría que excluye a la Argentina, que es de renta media. Pero, aun con todo esto, implica un hito en la historia del G20, dado que fue el primer antecedente en que una temática de este tenor se incorpora a un comunicado. No obstante, las pretensiones de mínima de instalar el tema en el debate sobre la gobernanza y estabilidad sistémica incrementando su nivel de visibilidad, fueron cumplidas con creces. Tal es así que con posterioridad a que el tema fuera tratado en el G20, la *International Capital Market Association* (entidad más significativa en la materia), emitió un informe (ICMA 2014) estableciendo cómo debía ser interpretado el concepto de *Pari Passu* en futuras renegociaciones de deuda. Por último, en el *Communiqué* que surgió como corolario a la Cumbre de Antalya, en Turquía 2015, los líderes enfatizaron: *We welcome the progress achieved on the implementation of strengthened collective action and pari passu clauses in international sovereign bond contracts, which will contribute to the orderliness and predictability of sovereign debt restructuring processes”*. (G20 2015, sec.18)

La administración gubernamental de la problemática de la deuda externa en default generó tensiones durante toda la trayectoria argentina a lo largo del G20. Cooper y Thakur (2013) consideran que tanto Argentina como Turquía - por su condición de países deudores- son más parte del problema de la gobernanza global que de la solución. Más aún, los autores consideran que su inclusión es un argumento ineludible a la hora de pensar la representatividad del Foro, al incluir economías vulnerables entre los tomadores de decisión. Alternativamente, se puede considerar que tanto la experiencia argentina como la brasileña, habían demostrado la gran capacidad de recuperación de la crisis que ambos países experimentaron entre fines del Siglo XX y principios del Siglo XXI. Con una evidente mejoría en todos los indicadores de desarrollo (Gini, crecimiento económico, pobreza, empleo, recaudación pública, mortalidad infantil, esperanza de vida al nacer, niveles de

endeudamiento público). Ambos países llevaron sus programas económicos al G20 como caso de éxito y confrontaron fuertemente con las recomendaciones de política económica que usualmente suelen formular los organismos multilaterales de crédito, ofreciendo, por ejemplo, una lectura alternativa a la administración de la crisis al interior de la eurozona o a las políticas comerciales recomendadas por el G7.

Llegado a este punto resulta necesario distinguir entre distintos niveles de apoyo a una iniciativa. Apoyar una medida o la incorporación de una cláusula en un comunicado puede implicar confrontaciones si hay un choque de intereses. Argentina muchas veces optó por una estrategia ofensiva de promoción de aquellos aspectos que para su interés nacional eran de importancia estratégica, como la crítica a los fondos especulativos y la necesidad de replantear la forma bajo la cual se emite y reestructura deuda soberana o la importancia de fortalecer las políticas de sostenimiento del empleo, las políticas fiscales contra-cíclicas o aspectos más controvertidos como la política monetaria expansiva o la política comercial proteccionista. Hay países que, coincidiendo en diversos temas con Argentina, optaron por una posición pasiva mientras que la representación nacional actuó de manera relativamente aislada porque no siempre quien manifiesta apoyos en comisiones termina pidiendo la palabra en las reuniones de Jefes y Jefas de Estado y jerarquizando el interés sobre una medida, sabiendo el costo político que asume.

### ***b.iii. Argentina en el T20***

El T20 es un grupo de trabajo colaborativo, integrado por una diversidad de *think tanks* pertenecientes a los países miembros, que opera como ámbito de debate respecto de la coyuntura económica global. A modo de ejemplo, mencionamos el Center for International Governance Innovation (CIGI), de Canadá o Gateway House de India, Friedrich Ebert Foundation (FES) o el Shanghai Institutes for International Studies (SIIS). Además, funciona como ámbito de discusión respecto de la propia dinámica del G20. La delegación nacional participó activamente en el T20 por medio del Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR), perteneciente al Banco de la Nación Argentina en cuyo marco produjo una serie de documentos para enriquecer las discusiones en base a la experiencia histórica argentina.

El Mensaje que llevó al G20 el grupo comandado por los investigadores Jorge Gallero y Guillermo Wierzba, muy en sintonía con los lineamientos establecidos en el resto de las áreas temáticas en las que Argentina tuvo incidencia, consistió en sostener en todos los órdenes de política económica la importancia de implementar políticas de estímulo a la demanda para continuar la senda del crecimiento, a todas luces insuficientemente dinámico como para garantizar una salida de la crisis. La delegación argentina ante el T20 sostuvo que, con posterioridad a haber logrado una moderada recuperación de la crisis - como producto de los paquetes de estímulo a la economía real y de control al sector financiero - se dio un retroceso suscitado a partir de la crisis europea. El argumento consistió en afirmar que la retracción de la política fiscal al interior de la eurozona afectó fuertemente el débil crecimiento que estaba experimentando la economía global. La pobre *performance* del mercado de trabajo en Europa y los niveles salariales bajaron fuertemente los niveles de consumo, oprimiendo aún más la economía europea, lo que reforzó el círculo vicioso. En ese sentido, Argentina observó que la política de metas fiscales generó efectos recesivos al contraer la demanda agregada.

Como contrapunto, el CEFID-AR destacó que Latinoamérica se vio en mejores condiciones para sobrellevar la crisis debido a la acumulación de reservas en el período previo, como así también como consecuencia de la decisión de muchos de los gobiernos de la región de cancelar su deuda con el FMI, lo que permitió ganar grados de libertad para la toma de decisiones macroeconómicas, al no tener que cumplir con condicionalidades. En materia cambiaria la situación también fue más favorable (salvo para las economías dolarizadas: Ecuador, Panamá y El Salvador) en base a la existencia de tipos de cambio flexibles que rápidamente podían ser ajustados de acuerdo a variaciones de coyuntura.

En materia financiera hubo una fuerte objeción a la liberalización de los movimientos de capital. El CEFID-AR abogó por un control más estricto a los flujos de capital con el criterio que la liberalización ocasionaba inestabilidad y desequilibrios del sector externo. Además, se subrayó la necesidad de orientar el capital hacia créditos productivos de largo plazo con el fin de financiar proyectos de inversión. En la misma línea se resaltó que una medida de esas características debía ser, paralelamente, complementada con la eliminación de las jurisdicciones no cooperantes, como los paraísos fiscales con secreto bancario, fuente de recepción de flujos salientes de excedente generado por el sector privado en la economía



informal. Además, se hizo hincapié en que Basilea III no contemplaba alternativas a los sistemas de calificación de riesgo actualmente existentes, aspecto que fue central para Argentina durante todo el período.

En otro orden, en las reuniones de las usinas de pensamiento se cuestionó fuertemente el alcance de la regulación al sector financiero. El argumento principal consistió en que los acuerdos arribados en el marco de Basilea III fueron insuficientes. Si bien se reconoció su contribución a aportar más liquidez y estabilidad al sistema bancario, el acuerdo fue interpretado como parte de un enfoque ortodoxo que no contempló posibles atribuciones de los bancos centrales para avanzar en regulaciones más eficientes hacia la movilidad de los capitales en el corto plazo.

Paralelamente, se puso el acento en el carácter asimétrico de los Tratados Bilaterales de Inversión (TBIs) señalando, por un lado, que los Tratados son uni y no bilaterales dado que la mayoría de los países emergentes carecen de empresas multinacionales que sean inversoras de relevancia en el exterior. El otro eje que se puso de relieve consistió en alertar acerca de los riesgos provenientes de la descompensación en los sistemas de arbitraje entre los fallos a favor de las empresas y de los Estados, privilegiando ostensiblemente a los primeros en detrimento de los segundos. Asimismo, se señaló la importancia de exigirle a los inversores internacionales requisitos de desempeño.

También fue llevada a la mesa de discusión la temática del secretismo fiscal, tema prioritario para la Argentina debido a los altos niveles de fuga de capitales existentes en el país.

### ***c. Breve repaso histórico de las intervenciones más relevantes de Argentina***

En la presente sección describiremos las principales intervenciones argentinas en cada Cumbre del G20 con la intención de describir la trayectoria de Argentina en perspectiva histórica.

En la Cumbre de Londres, Argentina planteó que muchos bancos internacionales estaban desestabilizando su sistema financiero al repatriar capitales a las casas matrices para contrarrestar los problemas de liquidez ocasionados por la crisis. Así, los países emergentes que no ocasionaron la crisis financiera global estaban siendo víctimas de las medidas que estaba tomando el sector privado. Este aspecto también se planteó respecto de las compañías

multinacionales que desinvertieron para solventar desajustes de sus casas matrices. A su vez, Argentina denunció el perjuicio sistémico que ocasiona los paraísos fiscales.

En Seúl 2010 Argentina se opuso a la liberalización de los controles de capital para “estimular la economía” argumentando el escaso éxito que esa política había tenido en el país. Esta posición fue apoyada por Brasil, Indonesia y Rusia, todos países que también estaban implementando políticas de control de capitales y que compartían una historia común de desequilibrios del sector externo.

Luego de la culminación de la cuarta Cumbre del G20, Gobbi y Stancanelli (2010) hacen un balance de los resultados y el saldo parcial del G20 para la Argentina. El texto producido por los diplomáticos argentinos explicita las falencias del G20 en términos del alcance de las medidas tomadas, considerándolas a todas luces insuficientes. Estos autores afirman que el país llevó al G20 una iniciativa abierta en la ONU (el debate sobre la coordinación de temas relativos a la economía internacional y las políticas sociales) para complementar la labor del G20 con la del G77 + China. La idea bajo la cual se asentaba esta propuesta consistía en incorporar al debate a países de similar nivel de desarrollo relativo. Así, afirman que: “Los países de menos peso relativo en el G20 son conscientes de que estar sentados en esa mesa al más alto nivel significa tanto una oportunidad como una responsabilidad. En el caso de Argentina, su participación estuvo acompañada de la presentación de propuestas sobre emisión de derechos especiales de giro, secreto bancario, líneas multilaterales de financiación de proyectos de infraestructura, inversiones extranjeras y comercio” (Gobbi & Stancanelli 2010, p.65). Esto da muestra de la inclusión de intereses compartidos en la región. Este diagnóstico es compartido por todos los representantes argentinos, quienes concuerdan con la idea que las medidas instrumentadas por el G20 no fueron suficientes para resolver la crisis, limitándose a balancear tibiamente la falta de transparencia de los mercados financieros, regular los niveles de capitalización de los bancos, la supervisión y la liquidez de las instituciones financieras. Por el lado de las cuentas pendientes, estaría la negativa a crear una agencia de regulación supranacional, el rediseño del sistema global de reservas, la regulación de los mercados de futuros, los movimientos de capital de corto plazo, las calificadoras de riesgo o los *hedge funds*, además de la insuficiente implementación de un plan de desarrollo. Asimismo, Argentina insistió con continuar implementando las medidas de estímulo a la demanda agregada. Cuando se instaló que los

países debían cumplir metas de reducción de déficit a la mitad y mejorar los coeficientes de deuda sobre PIB, el país alertó los riesgos que podía acarrear la eliminación de las políticas contra-cíclicas en términos de crecimiento. Nuevamente, Argentina se manifestó fuertemente en contra de las políticas de ajuste y flexibilización laboral.

En la Cumbre de 2011, realizada en Cannes, Argentina acompañó el reclamo de los BRICS de modificar las cuotas del FMI, apoyó la inyección de liquidez y se pronunció respecto de las agencias calificadoras de deuda, abogando por un estricto control. Asimismo, siendo Argentina un país que había experimentado un proceso de reestructuración de deuda exitoso y en cumplimiento de su cronograma de pagos con sus acreedores, Argentina planteó que las agencias calificaban la deuda argentina como riesgosa, cuando otras deudas soberanas en una situación más vulnerable no eran calificadas de la misma forma. En ese sentido, puso en evidencia que ninguna agencia anticipó la crisis de las hipotecas en Estados Unidos ni la crisis de deuda soberana en la Eurozona. Durante la Cumbre, Argentina intentó formar una coalición con países emergentes, para incrementar su capacidad de decisión respecto de asuntos comerciales. Por último, Argentina, en conjunto con Brasil, logró incorporar al *Communiqué* un párrafo sobre la importancia de sostener los niveles de empleo y rechazar la flexibilización laboral. La política laboral impulsada por Argentina y Brasil fue, paralelamente, convergente con la sugerida por la OIT, en lo que respecta al rechazo a las políticas de flexibilización laboral, la instrumentación de mecanismos colectivos de negociación de convenios de trabajo y el salario mínimo.

A su vez, Argentina se opuso fuertemente a la promoción de programas de ajuste. Los funcionarios argentinos fueron refractarios a la recomendación de implementar programas de estabilización, promulgando una apertura de debate en materia de política económica que incluyera estándares de inclusión social y crecimiento económico por medio del estímulo a la demanda mediante la ampliación del acceso al consumo.

Petrella (2011), considera que la política argentina en el G20 se centró en reformar las instituciones de Bretton Woods, otorgar mayor poder de decisión a los países emergentes, establecer la supervisión entre pares, apoyar las políticas de estímulo fiscal, valorizar las políticas de empleo e incorporar a la OIT a las deliberaciones, controlar a las calificadoras de riesgo, eliminar a los paraísos fiscales, apoyar la conclusión de la Ronda de Doha,

denunciar el accionar de los fondos especulativos de inversión y regular el sistema financiero. Asimismo, destaca el accionar en materia financiera, donde se presentaron iniciativas respecto de los derechos especiales de giro, secreto bancario, financiación de proyectos de infraestructura e inversiones extranjeras, entre otras propuestas. Por último, destaca el impulso a evitar la volatilidad del precio de los alimentos.

El año 2012 fue, ciertamente, turbulento para Argentina, con una diversidad de conflictos abiertos que generaron tensiones bilaterales con distintos países. La expropiación de YPF disparó un fuerte conflicto con España que, si bien no es un miembro del G20, es un invitado permanente y tiene influencia en la Unión Europea, entidad que sí es miembro. A su vez, en 2012 comenzó a escalar la conflictividad suscitada por el proceso de reestructuración de deuda y la inminencia del “default técnico”, lo que repercutió en una erosión de la relación bilateral con los Estados Unidos. Por último, 2012 fue el año en que se fortalecieron los mecanismos de regulación del comercio internacional, política que se aparta de los postulados del G20, dado que un denominador común a todos los comunicados consiste en afirmar la necesidad de liberalizar el comercio y las inversiones.

En ese marco, desde distintos medios internacionales y *think tanks* se iniciaron políticas de *lobby* para desplazar a Argentina de su posición en el G20. Por ejemplo, Andrew Cooper, referente en la temática del G20, publicó un artículo en The Huffington Post titulado “*Argentina, Bete Noir of the G20*”(Cooper 2012), donde plantea que España hizo explícitamente lobby para expulsar a Argentina del G20 y contó con el apoyo de México, país que condenó la medida de expropiar la compañía petrolera. Frente a la posibilidad de que Argentina fuera remplazada por otro representante de América Latina se ofrecieron como candidatos Colombia y Chile. Cabe destacar que ambos países integran la coalición comercial de la Alianza del Pacífico, poseen TLCs con Estados Unidos y aplican políticas más cercanas a los países desarrollados. Este autor también objeta la negativa de Argentina a someterse a las revisiones del FMI. También fueron publicados artículos en el mismo tenor en el Financial Times<sup>27</sup> o The Guardian<sup>28</sup>, por mencionar algunos ejemplos.

---

<sup>27</sup> <https://www.cigionline.org/blogs/worlds-of-global-governance/will-g20-cry-over-argentina>

<sup>28</sup> <http://www.theguardian.com/world/2012/dec/16/argentina-imf-penalties-inflation-deadline>

## **Capítulo 4. La trayectoria de Brasil en el G20 en el marco de su política exterior**

### ***a. El rol del G20 en el marco de la política exterior brasileña***

La política de Brasil frente al G20 debe leerse en el marco de su estrategia global. El G20 de líderes converge con el período en que Brasil despliega su política exterior expansiva. Y su participación en el Foro no quedó exenta de esta estrategia.

En su estudio de caso sobre la política exterior de Brasil, Burges (2005) plantea que la diferencia que comenzó a implantar Lula en materia de política exterior respecto del pasado reciente radica en un cambio identitario anclado en un fortalecimiento de la auto-estima a partir de la cual el gobierno buscó generar una re-lectura de sí mismo, en donde se hiciera hincapié en el advenimiento de Brasil como potencia emergente. Siguiendo a Burges, el éxito de Lula se dirimía, en gran parte, en que pudiera romper patrones dicotómicos que, de acuerdo con este autor, operan como modelo a alcanzar, tales como la distinción entre países en desarrollo y desarrollados. Por lo expuesto, la práctica que Lula intentó implantar exigía generar condiciones propias de desarrollo, independientes de las ejecutadas por otros países y/o de las recetas propuestas por otros actores. Es decir, construir un sí-mismo sin referenciarse en una alteridad o, expresado de otro modo, la autonomía como punto de partida para la construcción de su política exterior. Dice Burges: *“Lula is consciously attempting to reframe the development dichotomy, deliberately seeking to reshape notions of southern and Brazilian identity in the international political economy. Rather than presenting the country as a developing state in need of aid, the emphasis is on Brazil as a complex and highly sophisticated economy and polity that is working to overcome an inequitable internal development pattern.”* (Burges 2005. P,134). Así, vemos como el hincapié en una variable de índole psicológico-social (auto-estima) puede devenir un factor fundamental para mutar la identidad de un país en la búsqueda de generar un cambio al nivel de las aspiraciones tanto políticas como económicas, en base a una lectura que percibe que el cambio estructural en las características de un país debe ser antecedido por un cambio idiosincrásico. El propio Celso Amorim, quien fuera Ministro de Relaciones Exteriores entre 2003 y 2011, refuerza esta idea en un artículo publicado durante el interludio en que dejó Itamaraty y asumió como Ministro de Defensa, titulado *“Reflections on Brazil’s Global Rise”* (Amorim 2011) donde sostiene que Brasil históricamente sufrió una falta de autoestima, que lo imposibilitó de ocupar roles protagónicos en la arena internacional. Amorim afirma que Brasil, bajo los

gobiernos del *Partido dos Trabalhadores* (PT), logró invertir esa sensación de imposibilidad, y da diversos ejemplos de cómo protagonizó distintos acontecimientos de las relaciones internacionales. Entre ellos, recuerda que Brasil fue el primer país sudamericano en reconocer el Estado palestino, en el año 2010, iniciando una tendencia ampliamente seguida en la región. En otro orden, Brasil intervino en las negociaciones con Irán respecto de su programa nuclear, consiguiendo que este país aceptara una auditoría de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA).

Según Doctor (2015), Brasil despliega una estrategia global que se desplaza de su interés nacional, relegándolo a un segundo plano, en base a un eje de prioridades que consiste en la obtención de prestigio por medio del ejercicio de posiciones de liderazgo en temas globales sobre los que no necesariamente se beneficia, para constituirse como un líder del sur global. Así, Brasil apostó fuertemente a ganar relevancia internacional mediante el multilateralismo. Doctor sostiene que Brasil priorizó la construcción de puentes y el diálogo por sobre la confrontación. Incluso, de esta decisión política se derivaría la fama que ganó en los últimos años la destreza diplomática de Itamaraty.

Doctor (2015) afirma que Brasil pasó de ser un país con un escaso nivel de incidencia en la toma de decisiones a nivel global a un importante actor, con capacidad de incidir en la definición de agendas. Brasil utilizó esa nueva posición con un objetivo revisionista, no de transformar drásticamente las instituciones multilaterales sino de que fuera reconocido un espacio de mayor relevancia para sí, dado el crecimiento experimentado durante los últimos años. Para sostener estas afirmaciones, Doctor efectuó un estudio de caso sobre cómo se desarrolló Brasil en la OMC y el G20. En ese marco, Brasil logró constituirse como un actor de relevancia en el concierto internacional relativo a la gobernanza económica global, protagonizando una diversidad de debates. Entre ellos, el concerniente a las reformas en los sistemas de gobierno y cuotas de los organismos multilaterales de crédito. Asimismo, Brasil tuvo relevancia en las discusiones relativas a cómo supervisar de una marea más efectiva los movimientos internacionales de capital a fin de garantizar la estabilidad sistémica. Por su parte, Brasil fue un firme defensor de la idea de que la salida de la política de expansión monetaria (*Quantitative Easing*), implementada por Estados Unidos, debía ser internacionalmente coordinada dadas sus implicancias globales.

### ***b. Principales intervenciones de Brasil en el G20***

Brasil tuvo una intervención relevante en la Cumbre de Seúl 2010, en cuyo marco se suscitó la controversia sobre la denominada “guerra cambiaria” donde las tensiones entre la delegación china y la estadounidense escalaron ostensiblemente. En ese contexto, Brasil intentó constituirse como un mediador. Por su parte, Brasil también advirtió que las reformas que apuntaban a la consolidación fiscal mediante la restricción del gasto público podían atender contra el moderado crecimiento que comenzaba a revertir el efecto de la crisis.

En Toronto 2010, Brasil enfatizó su defensa de las políticas contra-cíclicas, en contraposición a las políticas de disciplina fiscal, tan férreamente promovidas por la Unión Europea.

En Cannes 2011, Dilma llegó a proponer comprar bonos de la Unión Europea para contribuir a la mitigación de la crisis, tal como lo había hecho China. Como contrapartida, exigió que fuera contemplada su demanda respecto de las cuotas del FMI. En la Cumbre de Cannes, Brasil volvió a apelar a su estrategia de posicionamiento global, argumentando que era un ejemplo a seguir dado que no había sido sensiblemente afectado por la crisis. Lula afirmó en declaraciones que la Cumbre evidenciaba un cambio en las relaciones de poder en favor de Brasil y China y que se había terminado la era en la que siete países decidían todo.

En Seúl, Brasil propuso la implementar la Tasa Tobin a las transacciones financieras para desincentivar los flujos de capital de corto plazo. En ese marco, llevó el ejemplo de un impuesto recientemente instrumentado que gravaba las operaciones financieras. Además, Brasil alertó sobre las consecuencias que estaba generando la política de tasas de interés que estaban adoptando Japón y Estados Unidos. Aplicando tasas de interés excesivamente bajas, estos países estaban incentivando a los inversores financieros a tomar créditos en esos países, invirtiendo en país con tasas de interés más elevadas (*carry trade*). Esta tendencia, a criterio de los representantes de Brasil, desestabilizaba las finanzas internacionales en general y, en su caso particular, apreciando el valor del real por el ingreso de capitales de corto plazo (Ramos et al. 2012).

En 2012, en Los Cabos, Dilma se comprometió a fondear al FMI. En esta Cumbre, se resolvió constituir un fondo de más de diez mil millones de dólares a los efectos de otorgar créditos para estimular la reactivación de la economía a nivel global. Brasil fue uno de los

principales contribuyentes. Gran parte de estos recursos se utilizaron para realizar el salvataje de bancos europeos e inyectar liquidez en economías en recesión, como Grecia. Y, tal como lo dice Doctor (2015), fue un gesto de mucha trascendencia a nivel simbólico, dado que diez años atrás ningún actor relevante de la comunidad internacional hubiera pronosticado que Brasil iba a pasar de ser un recurrente tomador de créditos del FMI a ser uno de los principales capitalizadores.

Brasil fue un recurrente aliado de la Argentina en la gran mayoría de los ejes temáticos que cobraron protagonismo en el G20. Ambos tuvieron una trayectoria en común al cuestionar las políticas de austeridad y defender a rajatabla la idea de contrarrestar la crisis con medidas contra-cíclicas de estímulo a la demanda y creación de empleo. Sin embargo, incluso sin haber un cambio de gobierno, Brasil fue diluyendo todas estas reivindicaciones durante los últimos dos años, cuando en el segundo mandato de Rouseff se puso en marcha una política de austeridad. Las transformaciones se vislumbran con claridad al analizar los cambios realizados en el Gabinete de Ministros con la salida de Mantega a cambio de Levy (Economía); Amorim por Wagner (Defensa) y Figueiredo por Vieira (Itamaraty).

Levy asumió como nuevo Ministro de Economía en enero de 2015, implementando una estrategia de reducción del déficit fiscal. Además, elevó la tasa de interés y enfatizó las metas de inflación como estrategia para enfrentar la crisis internacional. Asimismo, el giro de Brasil también se explica por la influencia de las calificadoras de riesgo, dado que el país intentó dar señales de giro hacia una economía de mercado bajo la posibilidad que le bajaran su calificación; hecho que, a pesar del ajuste implementado, se consumó en septiembre de 2015, cuando Standard & Poor's empeoró la calificación brasileña, pasándola de BB+ a BBB-. Este aspecto reforzó aún más los desequilibrios brasileños, tanto en materia fiscal como financiera.

En ese contexto, la participación de Brasil se vio replegada a una contribución mucho más moderada debido a los efectos de la crisis económica que se había suscitado en el país.

En base a las entrevistas realizadas a funcionarios argentinos y al relevamiento de fuentes bibliográficas relevantes en la materia, consideramos que las prioridades brasileñas se centraron en los ejes temáticos que se enuncian a continuación. Uno de ellos, en concordancia con la posición argentina, consiste en denunciar el doble estándar en materia



de comercio internacional, donde los países centrales exigen liberalización de los sectores en que son competitivos protegiendo en paralelo a sus sectores menos dinámicos. Otro eje consiste en la promoción de las reformas en las cuotas y el sistema de gobierno del FMI y el Banco Mundial. En otro orden, la agenda brasileña se centró en la necesidad de instalar una discusión respecto de la salida de las políticas de emisión cuantitativa de dinero que impulsó Estados Unidos, con el argumento que el impacto de esa medida era global, por lo que era necesario generar un debate plural respecto de las consecuencias sobre las economías emergentes. En línea con la consideración de los negociadores argentinos, para los negociadores brasileños las medidas instrumentadas a partir de los acuerdos en el G20 fueron insuficientes para paliar la crisis. Amorim afirma que el Foro no cumplió las expectativas.

Al igual que en el caso de Argentina, las alianzas brasileñas también fueron dinámicas y, en gran medida, definiéndose en virtud de los ejes temáticos más que de compromisos ineludibles debido a coaliciones geopolíticas definidas ex-ante. Hurrell, afirma al respecto que: “(...) *Brazil’s strategy of emergence would emphasize the development of different forms of clubs and groupings. A prominent theme of the Lula years has been the search for recognition, for securing Brazil’s “sovereign presence” via assertive and activist foreign policy (...) through engagement and negotiation within the changing circuits of global decision making*” (Hurrell 2010, p.62).

Las alianzas de Brasil se enmarcan en una estrategia de inserción global disociada de su estrategia de política exterior para la región. Brasil desplegó su liderazgo regional con una agenda específica para el Mercosur, la CELAC y las relaciones bilaterales con los países vecinos mientras que, utilizando la plataforma de los BRICS, desarrolló su estrategia global, en la que se enmarca su reclamo por un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU o la posibilidad de protagonizar el diseño institucional de la Organización Internacional del Comercio (OMC), sobre la que accedió al privilegio de colocar al actual Presidente.

Según Tussie (2013), Brasil es sin lugar a dudas el “jugador” más importante de la región en el plano global. Sin embargo, tiene muchas dificultades para consolidarse como un líder regional: su política global no suele ser acompañada por alineamientos al interior de la región. Por ejemplo, la fragmentación de las estrategias de posicionamiento en las cadenas globales de valor, con distintos proyectos compitiendo en simultáneo, entre los cuales los

más importantes son la Alianza del Pacífico y el Mercosur, evidencia el limitado alcance de Brasil para coordinar posiciones al interior de la región. La imposibilidad de llevar a la práctica el Banco del Sur es otra muestra de la carencia de liderazgo de Brasil, independientemente de su posición privilegiada en cualquier variable contra la cual se lo compare con el resto de los países sudamericanos: Brasil representa, aproximadamente, un tercio de la población, la superficie y el PIB de la región. Sin embargo, la asimetría con sus vecinos no le garantiza su plegamiento.

Según Barbosa y Mendes (2010), Brasil no tuvo una estrategia definida frente al G20. Sin embargo, esto no debería ser interpretado como una desestimación de la importancia del G20 como ámbito de deliberación de asuntos relativos a la gobernanza global, sino como un elemento de flexibilidad que le permitió acomodar su posición dependiendo de la circunstancia de cada Cumbre. Incluso, estos autores enuncian que su nivel de confrontación con el G7 osciló dependiendo del nivel de fortaleza que tenía el gobierno en el plano doméstico. Asimismo, estos autores advierten que Brasil había ingresado al G20 con un perfil muy alto debido a su política frente a la OMC, donde intentó liderar a los países del “Sur Global. Sin embargo, en el G20 no tuvo la misma actitud. Barbosa y Mendes (2010) encuentran la explicación de esta divergencia en que Brasil prefirió no confrontar con los aspectos regulatorios en materia financiera como lo hizo respecto de la dimensión comercial de la política económica exterior.

### ***C. Relaciones argentino-brasileñas en el G20***

Brasil, como Argentina, ingresó al G20 en una posición robusta, dado que en 2008 su economía gozaba de buena salud. Durante el primer gobierno de Lula, muchas empresas brasileñas internacionalizaron sus operaciones en la región, generando una importante fuente de ingreso de reservas por giro de utilidades. Además, Brasil instrumentó una política de tasas de interés altas para atraer el ingreso de capitales al país. Esto representa otra diferencia sustantiva respecto de la performance del sector externo en Argentina y Brasil. Como consecuencia, se vio obstaculizada la posibilidad de coordinar acciones en el G20. Esto se debió fundamentalmente a la reorientación de la política económica implementada con posterioridad a la segunda asunción de Rousseff como Presidenta de la República.

En el contexto de la primera Cumbre de Líderes, el sector externo se encontraba sólido y el sector financiero en expansión. Por lo tanto, Brasil fue a la Cumbre de Washington a plantear que los países emergentes necesariamente debían ser una voz más escuchada dado que estaban en mejores condiciones macroeconómica y habían aprendido las lecciones de las décadas de los '80 y '90. Ya desde Washington, Brasil comenzó a instalar la necesidad de reformular la cuota-parte y los procesos de toma de decisión al interior de las instituciones de Bretton Woods. La meta era reclamar un espacio más protagónico en la toma de decisiones de asuntos globales.

Como hemos mencionado, gran parte de la temática sobre la que discurrieron las primeras tres cumbres estuvo centrada en la recuperación de la crisis financiera de 2008. Frente a este escenario, cabe destacar que la política de expansión cuantitativa de dinero, implementada por la Reserva Federal de los Estados Unidos tuvo un importante impacto en las economías emergentes. Brasil, que apostó a una tasa de interés alta para atraer la llegada de capitales, se acopló a este escenario, recibiendo enormes sumas de dólares, las cuales se verifican en el Gráfico 7. La cifra contrasta con lo ocurrido en Argentina, que vio caer su nivel de reservas internacionales sostenidamente desde el año 2010. Para todo el período, la tasa anual de crecimiento acumulado de las reservas internacionales de Brasil es 18% mientras que para el caso argentino es -3%. Por tal motivo, la performance de las finanzas públicas influyó en la orientación de la política económica exterior. No obstante, es pertinente destacar que desde 2014 el ciclo descendente también comenzó a visualizarse en Brasil, país que vio caer su nivel de reservas, aunque en un volumen más bajo que el argentino.

**Gráfico 7**



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Central do Brasil y BCRA

Una de las diferencias entre Argentina y Brasil que destaca Tussie radica en que mientras que Brasil aplicó una política económica más cercana a la ortodoxia, su política económica exterior fue más osada, apuntando contra el statu quo de la gobernanza internacional, con el objeto de ganar espacios de poder en la gestión de las instituciones más determinantes en su regulación. Brasil adquirió una importante reputación como país fiscal y monetariamente disciplinado. Esto se debió a que logró significativos avances en materia social, al incorporar a los sectores más vulnerables de la sociedad brasileña a la clase media. Desde la llegada del PT al *Palácio do Planalto*, Brasil redujo ostensiblemente los niveles de pobreza sin realizar grandes confrontaciones con los grupos más concentrados en el plano doméstico. Esto le otorgó una reputación que lo posicionó como ejemplo a seguir para las economías emergentes. Por el contrario, la política económica exterior argentina, mucho más osada en término del nivel de conflictividad propuesto a partir de su política económica, con expropiaciones de empresas prestatarias de servicios públicos, reforma de la Carta Orgánica del Banco Central, Ley de Medios, enfrentamiento con los frente a los fondos buitres, por citar las medidas más emblemáticas de los gobiernos kirchneristas, lo estigmatizaron, usando la calificación peyorativa de Cooper, como “oveja negra” debido a su confrontación con importantes actores del sector privado a los que se les restringieron privilegios previamente

obtenidos, desacreditando internacionalmente su estrategia global, entre la que se enmarca la agenda que propuso en el G20.

En su famoso análisis sobre la lógica de dos niveles que se yuxtaponen entre la diplomacia y la política doméstica, Putnam sugiere que la tendencia general en materia de negociaciones internacionales consiste en que, a nivel nacional, grupos domésticos de distinta índole presionen al gobierno para que defienda sus intereses en el plano internacional y los gobiernos busquen consolidar sus posiciones de poder tratando de formar coaliciones con los grupos de interés. A nivel internacional, los gobiernos tratarían de maximizar su habilidad de satisfacer presiones domésticas, intentando minimizar las consecuencias adversas de las negociaciones internacionales. Por su parte, las presiones domésticas son un instrumento de negociación internacional. Así, se constituiría un primer nivel que consiste en la negociación a nivel internacional, el cual debe ser validado por grupos de interés a un segundo nivel, de índole nacional, para ser instrumentado. De este modo, los dos niveles en que se integran la política doméstica e internacional están mutuamente condicionados.

Es indudable que las fricciones producidas por distintas trayectorias en el plano doméstico en lo que hace a política macroeconómica y coaliciones y confrontaciones con grupos de poder, influyó la relación bilateral argentino-brasileña. Y, como producto de esa fricción, se debilitó la posibilidad de coordinar acciones para fortalecer la posición de los representantes sudamericanos en el G20. Podríamos decir que Argentina reconoce la asimetría existente con Brasil y, consecuentemente, su posición como el país más importante en la región, pero no por eso reconoce su liderazgo. Al realizar un juego individual, Brasil también restringió la posibilidad de coordinar acciones dado que usualmente se abstuvo de respaldar taxativamente las posiciones sostenidas por Argentina, aunque sus líderes han dado algunos apoyos menores que no excedieron el plano retórico.

Un asunto en el que Brasil y Argentina sí tuvieron posiciones semejantes, aunque no necesariamente coordinadas, es el de la reforma del sistema financiero internacional. Cabe destacar que, en el caso de Brasil, los movimientos locales han jugado un rol importante, instalando domésticamente la necesidad de que el gobierno planteara en el Foro la necesidad de aplicar la Tasa Tobin a las transacciones financieras internacionales para constituir un

fondo de lucha contra la pobreza. Este aspecto fue planteado en Cannes 2011, contando con el apoyo de Francia.

Como venimos sosteniendo, una diferencia fundamental en el uso del G20 entre Brasil y Argentina, radica en la influencia de la política doméstica. Mientras que Brasil desplegó una clara estrategia de inserción global, independientemente de la coyuntura política del momento, el caso argentino operó de manera inversa. La coyuntura política doméstica y regional fue sumamente influyente al momento de expresarse en el G20. Kharas y Lombardi realizan una interesante distinción respecto del uso que han hecho del G20 las economías emergentes: *“On the one hand, some emerging economies remain strong sovereignty “hawks”, anxious to ensure that no decisions made by the G20 affect their own scope for domestic policy determination. On the other hand, other emerging economies are eager to use the G20’s development agenda as an opportunity to showcase their influence on global affairs to their own populations (...)”*(Kharas & Lombardi 2012 P. 10). Creemos que esta distinción es fidedigna de las estrategias adoptadas por Brasil y Argentina. Mientras Brasil, por ejemplo, intentó instalar el fondo solidario contra el hambre o los cambios en la composición del Directorio del FMI y el BM, para demostrar a su ciudadanía que abogaba por un reconocimiento de una posición acorde a la tesitura del país en el sistema internacional, Argentina utilizó el mismo espacio para mostrar independencia económica, soberanía política y una férrea defensa de sus intereses frente a sus reclamos. Para ilustrar esta afirmación, ejemplificaremos mencionando el acontecimiento suscitado en la Cumbre de Los Cabos 2012, cuando la presidenta Cristina Fernández de Kirchner le entregó en mano al Primer Ministro Cameron un sobre con las resoluciones de la ONU que instan al Reino Unido a iniciar un proceso de diálogo sobre la soberanía de las Islas Malvinas. En ese marco también se inscribe su cuestionamiento a lo que denominó “anarco-capitalismo” en la cumbre de Cannes 2011.

Como hemos afirmado, la coordinación con Brasil fue decreciente desde la segunda asunción de Rousseff. Los últimos dos años del período convergieron con una profundización del giro político iniciado por Brasil, en un contexto signado por una caída del precio de los principales productos brasileños de exportación como el mineral de hierro y la soja. Paralelamente, Brasil cambió los ministros en las principales carteras de Estado, reorientando la política económica hacia un programa de convergencia fiscal, alejándose del camino

recorrido hasta el momento desde la llegada del PT al Palacio del Planalto. Ante el giro en política doméstica, los intereses que Argentina y Brasil defendieron en Foros internacionales como el G20 comenzaron a diferir. Por ejemplo, comenzó a diferir la política laboral, que durante toda la trayectoria en el G20 había sido una de las columnas vertebrales de los representantes sudamericanos. En lo relativo a la coordinación macroeconómica los rumbos también fueron divergentes. El nuevo equipo económico liderado por Levi re-direccionó la posición brasileña hacia el lado de las políticas monetarias contractivas, distanciándose de la Argentina. Si bien la ruptura no fue tajante, se puede identificar que hay un punto de inflexión, comenzando un segundo estadio en la relación bilateral relativa al G20. No obstante ello, Brasil y Argentina realizaron reuniones de coordinación de agenda durante todo el período, evidenciando su voluntad de aunar posiciones en el Foro, por lo que se puede aseverar que hubo un importante grado de coordinación entre ambos al interior del G20.

Brasil tuvo una influencia decreciente en el G20. Esto se explica fundamentalmente porque sus inestabilidades domésticas perjudicaron su estrategia internacional. Asimismo, la re-orientación de su política económica desde el inicio del año 2015 también impactó en su política frente al G20. Brasil se alejó de las políticas de estímulo a la demanda agregada. En ese marco, muchas de sus persistentes reivindicaciones en el G20 fueron silenciadas. No obstante ello, la principal demanda de Brasil en el marco del G20, que fue la modificación del sistema de cuotas del FMI fue concedida. Como hemos mencionado, Brasil también hizo uso del G20 como instrumento para incrementar su relevancia internacional. Consideramos que estos dos últimos aspectos son los más exitosos en lo que respecta a la trayectoria brasileña en el G20.

## **Conclusiones**

Al esbozar el marco general sobre el que construimos las hipótesis que oficiaron de rectoras en esta investigación (presentadas en el acápite correspondiente a la metodología) partimos, intuitivamente, de la consideración que Argentina y Brasil poseen fuertes divergencias en materia de relaciones económicas internacionales, haciendo incompatible su coordinación en el G20. El análisis desarrollado a lo largo de este trabajo nos permite rechazar rotundamente esta aseveración. Las agendas internacionales de Argentina y Brasil tuvieron durante todo el período aspectos de convergencia y discrepancia. No obstante ello, ambos actuaron coordinadamente durante el período 2008-2015, diluyendo sólo parcialmente su nivel de coordinación con posterioridad a las elecciones con las que Rousseff fue reelecta. Las diferencias se dieron más en lo concerniente a la coordinación macroeconómica y el *track* financiero, no así en el de trabajo. Este distanciamiento se debió a la reorientación de la política económica brasileña.

Mencionado lo anterior, es pertinente destacar que hay prioridades de agenda internacional en que ambos países difieren y otras en que convergen. La coincidencia fue notoriamente fuerte en los aspectos relativos a la política laboral, la regulación de los mercados financieros internacionales y la coordinación macroeconómica, con énfasis en la implementación de políticas contra-cíclicas para estimular la demanda agregada y estimular la recuperación económica.

Asimismo, la reforma de las instituciones multilaterales de crédito (que fue uno de los pilares sobre los que se asentó la estrategia brasileña en el G20) contó con un fuerte apoyo argentino al tiempo que la reforma de los procesos de reestructuración de deuda soberana lo fue para Argentina, contando con un fuerte apoyo brasileño. La evidencia que surge de las fuentes primarias permiten afirmar que Argentina y Brasil realizaron reuniones de coordinación de agenda previas a las Cumbres del G20, tanto entre Sherpas como entre Ministros de Economía, funcionarios diplomáticos y representantes de los ministerios de trabajo. Además, las diferencias en el peso relativo de sus economías tampoco fueron determinantes en el nivel de coordinación de agenda.

La segunda hipótesis fue parcialmente verificada. Al menos para el caso del G20, la coyuntura de la política doméstica incidió considerablemente en la elaboración de la política



exterior. Fue verificado, a su vez, que Argentina intentó extrapolar al G20 muchas de las políticas implementadas domésticamente. Esto se demuestra palmariamente al revisar la posición argentina en el G20 en materia laboral, ampliamente descrita en este trabajo. También se observa en la gravitación que tomó el caso de la reestructuración de la deuda soberana cuando la restricción externa recrudesció. En el caso de Brasil, sostener esta afirmación resulta más problemático. Fue verificado que la agenda económica estuvo disociada de la internacional.

El PT planteó una política exterior conforme a sus ambiciones globales que no estaban atadas a las variaciones de su economía. Sin embargo, del análisis de los datos cualitativos surge que Brasil recalculó su política exterior frente al G20 con posterioridad a que el gobierno reorientara su política doméstica, a comienzos de 2015. La reorientación de su economía debido a su crisis político-económica desembocó en una reorientación de sus posiciones en el G20. Por el contrario, Argentina, que tuvo un mayor nivel de continuidad en su gabinete de ministros y su orientación de política doméstica, mantuvo mayor constancia en su política frente al G20. Es pertinente destacar que no fue el objetivo de esta investigación indagar cómo las variaciones en la coyuntura político-económica inciden en la construcción de una política económica exterior. Futuras investigaciones podrían explorar este sendero, trabajándolo en paralelo a los debates actuales sobre cómo los gobiernos eligen sus preferencias al momento de construir la agenda internacional, evaluando intereses, ideas, coaliciones domésticas, presiones de grupos de interés (nacionales e internacionales) y las características de los liderazgos y regímenes políticos.

La tercera hipótesis intuía que la conformación del bloque BRICS era determinante en la posición de Brasil en el G20 mientras que Argentina, al no pertenecer a un bloque de similares características, tenía más flexibilidad para construir alianzas. El trabajo de campo demostró tajantemente que las alianzas en el G20 no están condicionadas por grupo de pertenencia sino por temática. Hemos descrito cómo en diversas circunstancias los BRICS no tuvieron una posición homogénea. Argentina ha tenido una fuerte cercanía a los BRICS en muchos aspectos, como el de la reforma de las instituciones financieras. Si bien los países del G7 tuvieron un nivel de coordinación muy alto en casi todos los temas de agenda en el G20, también vivenciaron fuertes divergencias en materia de coordinación macroeconómica. Estados Unidos implementó una política fiscal y monetaria expansiva para palear su crisis

mientras que la Unión Europea, con Alemania a la cabeza, fue partidaria de las políticas de disciplina fiscal, con el objetivo de controlar los niveles de endeudamiento al interior de la eurozona. La evidencia demostró, a su vez, que Argentina tuvo un importante nivel de complementación con Francia, país con el que compartió criterio en la agenda laboral, como así también en lo concerniente a los procesos de reestructuración de deuda soberana.

En este marco, la esquematización de las alianzas o coaliciones según bloques geopolíticos de pertenencia, como el G7 o los BRICS, carecen de asidero fáctico al analizar el caso del G20. Ni Brasil ni Argentina tuvieron coaliciones de tipo dogmáticas donde, independientemente de lo que estuviera en juego, lo que se tomaba en consideración era con qué país alinearse. Por el contrario, se puede mencionar la temática laboral, donde Argentina confrontó con China, que es un fuerte aliado en otros temas.

En lo que respecta a la consecución de los objetivos primordiales de la política implementada frente al G20 por ambos países, Brasil logró su principal propósito, al conseguir que se modificara el sistema de gobierno del FMI, obteniendo un mayor nivel de cuotas y peso decisorio en la estructura de gobierno. Por su parte, Argentina logró parcialmente cumplir su objetivo prioritario: modificar el sistema bajo el cual se reestructuran las deudas soberanas. Si bien el G20 no se pronunció categóricamente respecto de la necesidad de generar un cambio estructural en la temática, Argentina logró que el tema cobrara relevancia internacional y apareciera mencionado en los comunicados de 2014 y 2015, sentando un antecedente significativo. Probablemente, la estrategia implementada en el G20 haya influido en la Resolución que emitió Naciones Unidas, lo cual, para Argentina, representó un logro significativo en materia de política exterior.

Los resultados de esta investigación permiten indagar en futuros trabajos la dinámica de otras instituciones de carácter multilateral, para contemplar si se trata de una tendencia general, propia de las negociaciones económicas internacionales o bien, si es una excepcionalidad que se produjo en el G20. Asimismo, el análisis de lo ocurrido en el G20 aporta indicios para trabajar a nivel teórico la relación entre geopolítica, instituciones multilaterales y gobernanza económica global. Si se corrobora con otros estudios de caso que las instituciones multilaterales operan con lógicas de funcionamiento interno independientes de las alianzas geopolíticas, signadas por la vinculación entre aspectos domésticos y la

temática en cuestión, es plausible de ser interpretado que estas alianzas no serían el elemento más adecuado para aprehender la dinámica que adquiere la gobernanza económica global.

## Anexo

**Entrevista realizada a Cecilia Nahón, Sherpa argentina ante el G20 entre 2012 y 2015. 16/06/2016. Reflexiones sobre la trayectoria de Argentina en el G20.**

**¿Cuál es tu visión sobre el G20? ¿Te parece que es una herramienta útil?**

Me parece que es un Foro absolutamente relevante y necesario a nivel internacional y que tiene como uno de sus elementos principales, que a veces no se entiende del todo bien, que es el único Foro donde se sientan en una mesa durante dos días los Jefes Estados de las principales economías del mundo (en términos de PBI) tanto de los países emergentes como de los países centrales. No son reuniones a nivel de Ministros de Economía, Ministros de Relaciones Exteriores o Embajadores, sino que son los propios Jefes de Estado quienes se reúnen a puertas cerradas durante dos días a discutir los principales problemas económicos mundiales. Creo que ese es uno de sus elementos centrales.

El G20 es un espacio para la coordinación, la articulación y la definición de políticas. Mencionado esto, mi consideración acerca del G20 es que durante los últimos años el Foro ha variado en sus funciones y ha tenido una contribución más limitada respecto de la que podría haber tenido.

También es cierto que actualmente, ocho años después de la crisis, la relevancia y el poder que llegó a tener el G20 también han perdido impacto. Creo que es un Foro que en muchos sentidos quedó atrapado por una visión económica demasiado conservadora respecto de lo que era necesario llevar adelante en un contexto de crisis. Y creo que también falló en el diagnóstico respecto de lo que estaba sucediendo con la crisis.

Por otra parte, los países muchas veces toman posturas muy defensivas respecto de sus propias políticas e intereses y eso obstaculiza el alcance de los acuerdos. Pero más allá de esto, se lograron avances y sirvió para dar una respuesta a la crisis internacional. Aunque mi conclusión general es que fue menos a fondo y fue menos efectivo de lo que hubiera sido necesario.

También es cierto que conforme la crisis fue quedando atrás, al menos su momento de mayor turbulencia, se pasó a una nueva etapa más mediocre para el G20. Sin lograr la superación de la crisis, pero lejos de su punto más álgido, el Foro perdió relevancia.

Actualmente, el G20 corre serios riesgos de transformarse en un ámbito donde los líderes se ven para organizar reuniones bilaterales, pero no tanto para la coordinación multilateral.

**¿Considerás que el G20 logró equilibrar la toma de decisiones en temáticas relativas a la gobernanza global entre países los emergentes y los del G7? ¿Fue democratizador en ese sentido?**

Yo creo que los cambios en la esfera internacional son, en términos generales, lentos. Considerando esto, el G20 fue una contribución positiva al darle voz y un espacio de articulación a los países emergentes cuando previamente no la tenían. Tomando esto en consideración, sí creo que es un espacio importante porque algunas economías emergentes accedieron a un lugar en la mesa de discusión. Sin embargo, el grueso de las decisiones requiere el acuerdo de los países el G7. Y, en muchos de los casos, quienes terminan teniendo un rol definitorio son Estados Unidos y China, que son las dos potencias más grandes del mundo: una emergente y otra desarrollada.

Sería ingenuo creer que el poder de decisión o la posibilidad de generar influencia están distribuidos de manera equivalente al interior del G20. Por su puesto que esto no es así. Hay países que son más influyentes que otros. Estados Unidos tiene un peso muy relevante. Pero, dentro de un contexto donde los países centrales siguen teniendo un rol muy relevante en política exterior, creo que definitivamente se dio un paso importante para democratizar las discusiones en materia económica. En particular, ganaron terreno las economías emergentes más grandes. Pero que países como Argentina, Sudáfrica o Brasil podamos tener un espacio, creo que no es poco significativo. No hay que subestimar nuestra posición en este ámbito. Ese análisis conlleva el riesgo de caer en una posición en que se desprecia el espacio porque no es todo lo que puede ser. La norma en las relaciones internacionales es que el escenario está absolutamente desequilibrado en favor de los países más fuertes. No vamos a ver cambios drásticos sino graduales y es en esa gradualidad que este tipo de foros se hacen valiosos.

También es cierto que es clave lograr un importante nivel de articulación entre los países emergentes para que foros como el G20 sean aprovechados. Eso no siempre se logró. Se avanzó mucho, pero todavía hay un terreno por recorrer. Pero esta experiencia también se

observa, por ejemplo, si tomamos el caso del G77 más China en el marco de las Naciones Unidas.

**El G20 parecería estar subdividido en dos grandes coaliciones conformadas por el G7 y los BRICS. Los países que no integran ni una ni otra parecerían quedar más relegados para instalar temas en la agenda. ¿Coincidís con esta mirada? ¿cuál es tu lectura al respecto?**

Sin lugar a dudas hay una coalición conformada por los países del G7. Dentro de ese grupo, es particularmente notable el nivel de coordinación de los países europeos. Los países europeos tienen cinco sillas. Son mayoría y tienen mucha coherencia entre todos ellos. Las exposiciones de sus representantes tienden a ser muy similares. En cambio, el nivel de coordinación de los BRICS ha sido variable a lo largo del tiempo. No se puede equiparar en términos de consistencia y persistencia su coordinación a la de los países del G7. La coordinación de los BRICS dependió mucho de cada temática y de cada contexto histórico. Su nivel de articulación es más difuso. Lo que esto demuestra es que los intereses de los países más desarrollados tienden a ser más similares que los de los países emergentes. El denominador común que implica ser emergentes no implica tener las mismas prioridades como sí tiende a suceder en el caso de los países desarrollados.

También hay que tomar en consideración que los partidos políticos como también los Jefes y Jefas de Estado fueron cambiando a lo largo del tiempo, y con los gobernantes, cambiaron, en muchos casos, sus lineamientos frente al G20. Tomemos por caso el ejemplo de Estados Unidos: durante el gobierno de Obama se mantuvieron posiciones relativamente estables a lo largo del tiempo. Pero son notables los cambios respecto de la era Bush. No hay que desconocer que los cambios en política doméstica y los cambios en los presidentes generan variaciones en política internacional. Si miramos a Brasil, históricamente fue junto a Argentina un país sumamente activo en cuestionar las políticas de austeridad, en poner agenda la necesidad de implementar políticas contra-cíclicas, en hacer hincapié en el empleo, en denunciar los programas de flexibilización laboral. Sin embargo, incluso sin haber un cambio de gobierno, Brasil fue diluyendo todas estas reivindicaciones durante los últimos dos años, cuando en el segundo mandato de Dilma se puso en marcha una política de austeridad. No estoy diciendo con esto que cambió radicalmente sus posturas, pero sí que

dejó de ser un vocero activo de algunas posiciones que había defendido históricamente. Y esto se dio porque cambió la dinámica de su situación interna.

Si tomamos la dimensión comercial, Argentina y Brasil hemos sido fuertes aliados en el G20 y esto se mantuvo durante todo el período. Pero si miramos la actualidad argentina, vemos que la posición relativa a la temática comercial cambió considerablemente. Con esto lo que quiero enfatizar es que hay que prestar mucha atención a cómo van cambiando las prioridades de los países, los gobernantes y las políticas. Podría dar más ejemplos de esto si tomamos el caso de Indonesia o India.

### **¿o sea que la política internacional está condicionada a la política doméstica?**

Hay una combinación de cosas. Hay elementos de continuidad y elementos que varían al cambiar el signo ideológico y político de los gobiernos.

### **Yendo al ámbito nacional, ¿cuál considerás que fue el lugar que ocupó el G20 en la política exterior argentina?**

El G20 tuvo una importante relevancia para la política exterior argentina. Nosotros le dimos mucha prioridad. La Presidenta ha estado muy activa y siguió muy de cerca el tema durante todos estos años. Tal es así que Timerman, que fue el primer Sherpa designado por la Presidenta, luego ocupó el cargo de Canciller y asistió a todas las reuniones del G20. Además, Argentina se destacó por tener un altísimo nivel de coherencia, consistencia y coordinación interna al interior de todos los ámbitos del G20. Incluso hemos sido reconocidos por eso.

Muchas veces hemos confrontado con las visiones generales al interior del G20, pero muchas otras hemos sido ampliamente acompañadas. En términos generales, siempre fuimos muy activos. Además, no hay que perder de vista el peso relativo que tiene Argentina en términos económicos.

Argentina aprovecho su posición en el G20 y actuó en consecuencia, expresando su voz e interviniendo en las votaciones. Lo que quiero decir con esto es que usamos ese espacio con intensidad para defender los intereses y las posiciones de Argentina. Pero también usamos el espacio para ser voceros de una región y de muchísimos países que no tienen una silla en el G20. Siempre tuvimos en consideración que hay muchos países que no están

integrados al G20 y que este aspecto puede hacer que el Foro funcione como un espacio de elite que sólo se ocupe de 19 países más la Unión Europea. No hay que perder de vista que, independientemente que estos países expliquen cerca del 85% del PBI mundial, no deja de ser cierto que son sólo 20 sobre casi 200 países que existen en el mundo. Por ese motivo, siempre intentamos tener una visión más amplia del G20.

**En el caso de la ASEAN, los países coordinan posiciones que canalizan por medio de Indonesia. Esto también sucede entre Indonesia y la ASEAN. ¿Argentina y Brasil, utilizaron las instituciones como MERCOSUR, ALADI o CELCAC para coordinar posiciones a nivel regional?**

Lo que nosotros hicimos fue organizar dos seminarios desde Cancillería en conjunto con el Ministerio de Trabajo, donde hemos tenido una amplia convocatoria de todos los países del G20. Uno de ellos cuando Rusia ocupó la presidencia. Llevamos adelante esta acción para trabajar la coordinación entre políticas laborales y políticas financieras. La interpretación de Argentina era que esta era una de las principales debilidades del G20, donde en el plano financiero se adoptaban posiciones ortodoxas mientras que en el canal de sherpas se lograban avances importantes para implementar políticas con el fin de sostener el empleo, el salario mínimo y garantizar niveles de pisos salariales. En ese marco, instalamos el concepto del crecimiento inclusivo. Nosotros fuimos a plantear que el G20 tenía que tener una agenda consistente. No se podía en una reunión impulsar políticas de austeridad, limitando el margen de maniobra de los Estados, mientras por otro lado se decía en el mismo ámbito que había que contener el desempleo y trabajar por la inclusión social. Eso nos dio excelentes resultados. Y esto corrobora lo que dije previamente, que le hemos dado una trascendencia significativa al G20. Porque no fueron tantos los países que costearon un seminario sobre un tema al que le dieron prioridad, como hicimos nosotros. Además, siendo una acción paralela a la agenda del G20, conseguimos acompañamiento de todos los países. Yo trabajé mucho para que Estados Unidos participara y de hecho contamos con la participación de un funcionario del Departamento de Trabajo. También Francia acompañó la iniciativa.

Francia, Estados Unidos y Argentina fuimos los principales impulsores de una agenda progresista en materia laboral. Podríamos agregar también a Brasil en este grupo. Este tema



fue cobrando cada vez mayor protagonismo en la historia del G20 y acá hay que considerar que Argentina fue pionera. Tal es así que desde la primera reunión del G20 en el año 2008, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, con acompañamiento de Brasil, fue quien propuso que se sumaran a las discusiones del G20 a las autoridades de la OIT. Es más, Argentina impulsó la participación del L20 en igualdad de condiciones respecto del G20.

Muchas veces los países manifiestan intereses, por ejemplo, este que mencionaba respecto del L20. Ahora bien, una cosa es manifestar que se apoya una medida y otra muy distintas es manifestarse en las sesiones, pedir las palabras, argumentar defendiendo ese tipo de posiciones y jerarquizar esa temática en su agenda. En definitiva, las prioridades se visibilizan por el tiempo que se le dedica a cada temática en las discusiones en las sesiones. Porque, por supuesto que todos los países van a decir que están de acuerdo con fomentar el empleo, con que los trabajadores tengan voz, pero después eso no decanta en posiciones firmes a la hora en que esas temáticas surgen en los debates. Muchos países hacen el *fronting*, recuperando esas temáticas, pero no todos las acompañan. Argentina, junto con otros países en los que se encuentra Brasil, decidió ser activo y reclamar consistentemente por este tipo de demandas. Argentina fue una voz representativa de los trabajadores y un firme defensor de los derechos laborales en el G20 durante todo el período 2008-2015, de manera activa y constante. Esto se ve reflejado en las intervenciones de la Jefa de Estado y de todos los representantes que en distintos momentos integraron las delegaciones de Argentina en el G20. Y esa conducta se observa en muy pocos países.

**Recuperando esta reflexión, al mirar la trayectoria de la política exterior argentina durante los años kirchneristas, pareciera que siempre se optó por ir un paso más allá en términos de confrontación del statu-quo. Pienso, por ejemplo, en el cuestionamiento a la arquitectura financiera internacional y el discurso de la Presidenta donde denunció la existencia de una suerte de “anarco-capitalismo”. Brasil, pareciera compartir muchas de las posturas internacionales de Argentina, pero da la impresión que siempre optó por actuar de forma más moderada. ¿Coincidís con esta mirada? ¿Cuál es tu consideración al respecto?**

Argentina muchas veces cuestionó el statu-quo al denunciar los altos niveles de injusticia y desigualdad a nivel internacional. Incluso hemos confrontado con los poderes

fácticos cuando fue necesario hacerlo. Pero Argentina nunca actuó en contra de algún país en particular sino intentando defender sus propios intereses y de lo que se interpretó que era lo mejor para nuestra población. Fuimos representantes que dijeron las cosas como eran, con mucha evidencia y argumentos contundentes. Es verdad que muchos países prefieren no dar esas discusiones, aunque las compartan. Pero estos posicionamientos fueron muy efectivos para avanzar en las áreas de interés de Argentina.

Puedo mencionar tres áreas en las que Argentina fue pionera instalando posiciones que fueron ampliamente acompañadas por casi todos los países. La primera tiene que ver con lo que describí respecto de la agenda relativa a los derechos laborales. Como, por ejemplo, la incorporación de la OIT en el G20 o la importancia de que estén representados los trabajadores en el marco del L20. Pero también insistimos mucho en poner en el centro de la agenda la defensa del empleo y la necesidad de darle prioridad al freno a la desocupación que por ese entonces estaban teniendo lugar de manera muy fuerte. La jerarquización de los temas laborales fue sin lugar a dudas un logro de Argentina, sobre el que se trabajó intensamente desde 2008 y que, además, fue ampliamente validado por el G20. Sólo con mirar las declaraciones de los líderes del G20, esto se confirma palmariamente. Argentina logró un apoyo muy mayoritario respecto de este tema. Incluso, un país como Estados Unidos recuperó estos temas e impulsó mucho la agenda propuesta por Argentina. Fundamentalmente durante el segundo gobierno de Obama.

Tomemos otra área donde Argentina fue pionera y tuvo un rol protagónico logrando mucho apoyo: la temática de las guaridas fiscales y la transparencia en materia fiscal a nivel internacional. Nuestro país se manifestó fuertemente en contra de la elusión y la evasión. Este tema fue llevado por Argentina a la agenda del G20. La posición de nuestra Presidenta fue que este era un tema central para combatir la crisis, porque la evasión fiscal produce estragos en materia de recaudación fiscal, restringiendo a los Estados la capacidad de generación de recursos para implementar políticas contra-cíclicas a los efectos de enfrentar la crisis. En los últimos cuatro años, este tema se transformó en uno de los ejes centrales del G20. Además, desde el año 2013 en que Rusia le dio más jerarquía a la temática, este tema comenzó a ser muy apoyado por la OCDE.

El tercer tema es el de las deudas soberanas.

**El proceso de reestructuración de deuda soberana pareciera estar en el centro de la agenda de política exterior argentina. Fundamentalmente, con posterioridad al fallo Griesa. Cómo se trabajó este tema en el G20.**

Me parece importante destacar que Argentina siempre intentó llevar al G20 el proceso de aprendizaje que realizó a partir de sus propias experiencias. Nosotros llevamos nuestra historia reciente de sobreendeudamiento, de hostigamiento por parte de los fondos buitres, de abuso en el fallo judicial del Griesa y compartimos nuestra experiencia para que cobrara centralidad. Pero este no es un fenómeno reciente. Desde el año 2013 comenzó a tener más relevancia. Sin embargo, siempre estuvo presente. En 2013 hubo un hito en la declaración de San Petersburgo, donde conseguimos que se reconociera que la sustentabilidad de las deudas soberanas era un tema trascendente. Estamos hablando del primer antecedente en que los países del G20 reconocen que la temática de la deuda es un problema general; fundamentalmente, en referencia a los altos niveles de endeudamiento.

Respecto de este tema hay que tener en cuenta que acá entran en juego los Ministros de Finanzas, que suelen ser muy cuidadosos respecto de la terminología. Y, en general fueron renuentes a permitir que el G20 reconociera el problema del sobreendeudamiento porque temían que eso fuera interpretado como el preludio de una declaración de *default*. Es decir, los ministros de finanzas suelen interpretar que el reconocer que su deuda no es sustentable es una mala señal para los mercados. Y esto obstaculiza avances en este terreno.

En 2014 y en 2015 Argentina consiguió un apoyo muy fuerte, y el G20 se manifestó en favor de un sistema más previsible. Respecto de este tema hay contundentes declaraciones de apoyo. Y este apoyo hay que enfatizarlo porque, conociendo la dinámica del funcionamiento del G20, es particularmente valioso el apoyo que tuvo Argentina en su posición respecto de los fondos buitres en lo que respecta al abuso de los litigios. Particularmente, tuvimos un fuerte apoyo de Francia y Brasil, quienes fueron muy activos para que el G20 se involucrara.

**Al analizar la trayectoria del G20 pareciera ser que cuando los temas fueron más cercanos a las preocupaciones de los países del G7 (como la crisis internacional en 2008 y 2009) este conjunto de países pudo marcar la agenda y hubo avances para que los acuerdos se materializaran en cambios. Pero, por ejemplo, en Seúl 2010 se comenzó a**

**trabajar en una agenda para el desarrollo y luego este eje temático se estancó porque explotó la crisis en la eurozona. Pareciera que el G20 ofrece posibilidades para instalar temas interesantes para revertir los desequilibrios en el desarrollo de los países, pero que estos se diluyen cuando tocan los intereses de los países más desarrollados. ¿cuál es tu lectura al respecto?**

El G20 es un Foro que permanentemente está tratando de hacer equilibrio entre una diversidad de intereses. Hay un obstáculo transversal que consiste en que todos los países son adversos a que el resto opine sobre su situación doméstica. Esto es particularmente fuerte en el caso de los europeos. En el caso de la crisis de la eurozona, ellos quisieron gestionar su propia problemática e intentaron sacar de la agenda del G20 este asunto. En ese sentido, hay una tensión en el G20 entre su rol como coordinador multilateral y la soberanía e independencia de cada país, porque hay un límite muy estrecho con el condicionamiento. Mientras más difícil es la situación de un país, más celosos de su soberanía tiende a ser.

También es cierto que cuando la crisis pasó su punto más agudo, el G20 empezó a incorporar otras temáticas. Hay que tener en cuenta que la crisis que se pensó financiera y de corto plazo, resultó ser económica, productiva y de mediano y largo plazo. Entonces, tampoco se podía seguir actuando como si la crisis fuera acotada y específica cuando su impacto era global y en una diversidad de asuntos como el empleo, la igualdad o la productividad. De este modo, al cambiar la naturaleza de la crisis internacional, fue cambiando la naturaleza del G20. La respuesta no podía ser solamente financiera. Igualmente, el nivel de reforma de los organismos financieros internacionales que era necesario implementar por la envergadura de la crisis fue muy superior al nivel de cambios que se observan. Lo que sucedió es inferior a lo que era necesario. En algún punto, el G20 fue funcional re-otorgarle legitimidad al FMI.

**Aprovecho que tocas el tema del FMI para preguntarte por las cuotas correspondientes a los países emergentes. Algunos países, entre ellos, los BRICS, obtuvieron significativos incrementos de su participación. Pero, ¿Esto se dio por el G20?**

Efectivamente, ese es uno de los grandes logros del G20. Es un tema que se aprobó en el año 2010, pero que tuvo muchas dificultades para implementarse porque requería la

aprobación de los Congresos de cada país. En el caso de Estados Unidos, estuvo bloqueado hasta el año pasado. Pero, nuevamente, acá vemos una reforma que era necesaria pero que fue insuficiente. Es indudable que había que adecuar las cuotas y la estructura de gobernabilidad del FMI y el Banco Mundial al nuevo peso relativo de los países emergentes a nivel global. Y es positivo que se refleje en la gobernanza de estas instituciones el mayor peso de los BRICS y las economías emergentes. Sin embargo, esto no se refleja en la lógica con la que piensan, intervienen y actúan estas instituciones. Estados Unidos sigue teniendo un peso descomunal. En particular en el FMI, incluso con una Presidenta francesa.

**Retomando las prioridades argentinas en el G20, encontramos la temática laboral, las reestructuraciones de deudas soberanas y también mencionaste las guaridas fiscales. Hay algún otro tema que no hayas mencionado hasta el momento que te gustaría comentar.**

Siempre hemos tenido una posición muy firme en contra de las políticas de austeridad y a favor de las políticas contra-cíclicas. Ese fue un tema muy trabajado. También, el apoyo a las bancas de desarrollo y el fomento a la inversión en infraestructura. Nosotros siempre apoyamos en el G20 la idea que la inversión pública en general y la inversión en infraestructura en particular, apoyadas por las bancas de desarrollo, son un elemento fundamental en términos contra-cíclicos en momentos de debilidad internacional.

Argentina también le dio mucha relevancia a la reforma de las instituciones financieras internacionales. Por otro lado, Argentina fue pionera en insistir con los temas relativos a la inclusión social en conjunto con la agenda laboral.

Hay que tomar en consideración cuáles son los objetivos generales del G20. Desde su constitución, sus grandes metas fundamentalmente consisten en generar un crecimiento general que sea fuerte (*strong*), balanceado (*balanced*) y sostenible (*sustainable*). Argentina hizo mucha fuerza para que se incluyera un cuarto ítem prioritario que justamente es el crecimiento inclusivo (*inclusive growth*). Lamentablemente no fue posible lograr que el G20 le otorgara a este concepto al mismo nivel de jerarquía que a los otros tres. Y esto se dio fundamentalmente por falta de apoyo de los ministros de finanzas. Estuvimos muy cerca de instalar el tema al mismo nivel de relevancia durante la presidencia rusa, pero no se logró. Sin embargo, en términos generales, a lo largo de la historia del G20 la importancia del

crecimiento inclusivo (*inclusive growth*) fue ganando relevancia y eso fue una batalla dada por Argentina. Y es necesario tener en cuenta que ningún tema se logra instalar con fuerza en el G20 si uno no logra un consenso con los otros países. Los mecanismos requieren consensos y que no haya ningún país que se oponga fuertemente. Cuando yo me refiero a que Argentina impulsó un tema, lo que estoy diciendo es que trabajamos intensamente para construir alianzas y apoyos y que logramos convencer a otros países de la relevancia de las prioridades argentinas. Te puedo mencionar nuevamente el ejemplo de la agenda laboral. Nosotros logramos un fuerte apoyo de Estados Unidos, que también impulsó esta agenda por asuntos relativos a su política doméstica. Cuando hay confluencia de intereses entre muchos países, es cuando más centralidad adquieren los temas en el G20.

**¿Cómo fue trabajada la dimensión política al interior del G20? ¿Argentina integró alguna coalición? ¿fueron cambiando los aliados?**

Por una parte, para poder avanzar con los temas de interés nacional, es necesario hacer alianzas flexibles y móviles. La agenda del G20 es muy diversa y dependiendo el tema van cambiando las coincidencias. Tomemos el caso de las guardidas fiscales. Ahí tuvimos importantes coincidencias con el Reino Unido y trabajamos en conjunto. En materia laboral, trabajamos mucho con Francia. Respecto de la reforma del FMI estuvimos muy cerca de los BRICS.

A nivel estructural, en términos generales, siempre tuvimos un nivel de coincidencia más fuerte con las economías emergentes, pero esto se da porque todos estamos atravesados por una situación que tiene que ver con nuestra posición relativa en la economía mundial y no necesariamente por el signo político de nuestros gobiernos. Pero reitero que las posiciones de los países también cambiaron mucho según quiénes eran los gobernantes. Nuevamente traigo el ejemplo de la agenda laboral para ilustrar esto. Nosotros tuvimos mucho apoyo de Estados Unidos en el reclamo por los derechos laborales mientras que India se opuso fuertemente, por las características de su gobierno. Incluso hemos coincidido en muchas ocasiones con Alemania. Con Brasil, particularmente, tuvimos un alto nivel de convergencia, aunque con matices.

Nosotros tuvimos dos mecanismos de coordinación. Antes de la reunión de sherpas se hacía una reunión de coordinación de los países emergentes, a la que usualmente asistían los

BRICS, Argentina y México. Turquía y Arabia Saudita no integraban ese espacio. En ese marco, integrábamos posiciones, anticipábamos problemáticas, revisábamos la agenda, etc. Pero tampoco llegamos al nivel de coordinación que tenían los países del G7.

### **¿Cuál es tu mirada sobre el rol de Brasil en el G20?**

Respecto de Brasil, hay que tomar en consideración cómo fue evolucionando su situación doméstica. Conforme se fue complicando su situación económica, Brasil fue teniendo un rol cada vez más modesto en el G20. En los años previos a que se complicara su situación, tuvo un rol activo, de mucha articulación con los BRICS y con Argentina. Fue muy activa su participación, por ejemplo, en los temas comerciales. Siempre tuvo un rol importante como denunciante del proteccionismo comercial de los países europeos y Estados Unidos y denunció el doble estándar en materia comercial a nivel internacional. También estuvo muy presente en las discusiones sobre la reforma del FMI donde, ciertamente, jugó muy a fondo. Otro eje interesante en el que Brasil sentó posición, junto con los BRICS, tuvo que ver con llevar a la discusión que las políticas de *quantitative easing* que estaba implementando Estados Unidos a nivel internacional tenían efectos globales y que era necesario que eso fuera reconocido. Por lo tanto, la salida del *quantitative easing* debía manejarse teniendo en cuenta los efectos sobre el resto de las economías para que no se generara una exportación de la crisis desde Estados Unidos y Europa hacia el resto del mundo. En términos generales, reconozco en Brasil que ha ejercido un liderazgo regional.

**Respecto del tema de la *quantitative easing* también surgieron importantes debates sobre el tema del precio de los commodities. Siendo tan importantes para Argentina ¿cuál fue la posición adoptada?**

Fue un tema bastante discutido. Yo considero que al construir una posición hay que disociar aspectos ofensivos y aspectos defensivos. En este caso, hay un aspecto que era defensivo que consistió en que intentamos evitar que por la variación de los productos agrícolas se llevara adelante iniciativas que influyeran en nuestra política comercial. Por ejemplo, en las retenciones a las exportaciones. Porque cuando se plantea el tema inmediatamente surgen cuestionamientos a las retenciones. Pero estos temas también fueron variando en la agenda dependiendo de la coyuntura. En sus algunos momentos fue relevante y en otros no. Lo mismo sucedió con el tema energético.

### **Y, para concluir, ¿cuál te parece que fue el saldo para Argentina?**

Yo estoy muy conforme con el trabajo realizado. Considero que Argentina fue un país muy efectivo en el G20. Creo también que de acuerdo con nuestro peso relativo hemos logrado muchas cosas. Fuimos pioneros en muchos temas que fueron incorporados a la agenda del G20 y reconfirmados por el apoyo de muchos países. Y esto se debe fundamentalmente al liderazgo de la Presidenta. Pero también porque trabajamos con un altísimo nivel de coherencia entre los equipos técnicos. El Ministro de Economía, la sherpa, el Canciller y el Ministro de Trabajo compartían posiciones y expresaban un discurso homogéneo en los distintos ámbitos del G20. Esto no se daba de este modo con otros países donde los sherpas decían una cosa, el Ministro de Economía otra y el Ministro de Empleo otra. El G20 tiene distintos niveles de participación, desde el máximo nivel de jerarquía de Jefes y Jefas de Estado hasta grupos de trabajo informales. Nosotros tuvimos transversalmente un alto nivel de coherencia y eso se observa en los resultados obtenidos.

**Entrevista realizada el 25/05/2016 a Marta Novick, Subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo. Representante argentina ante el G20 en temáticas laborales entre 2008 y 2015.**

### **¿Cómo organizaron la agenda internacional del Ministerio de Trabajo?**

Nuestro objetivo principal fue articular las políticas para poner el empleo en el centro de las políticas públicas, incluyendo temáticas como los subsidios al empleo o la consolidación de la estabilidad laboral. Muchos de los temas laborales que Argentina impulsó en el G20 ya los venía sosteniendo en diversos Foros en la agenda internacional de nuestro país. Recuerdo la famosa reunión del ALCA en la Cumbre de las Américas, realizada en Mar del Plata, en 2005, donde Argentina instaló el lema que consiste en “crear empleo para erradicar la pobreza y garantizar la gobernabilidad democrática”. Siempre le dimos relevancia al frente internacional. Se trabajó mucho en la OIT. Se trabajó también dese la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIM).

Tanto en la CIM como en el G20 Argentina tuvo un papel protagónico instalando la necesidad de poner el empleo en el centro de las políticas, así como la necesidad de que estas políticas fueran articuladas. Nosotros planteamos que la creación de empleo no es un



problema exclusivo del Ministerio de Trabajo, sino que debe ser un trabajo articulado entre un conjunto de políticas.

### **¿Cómo ingresa el Ministerio de Trabajo a las negociaciones en el G20?**

El primer antecedente en que se incorpora la temática laboral a las negociaciones del G20 es la Cumbre de Londres, durante el epicentro de la crisis. Los representantes de los Ministerios de Trabajo participaron con cierto grado de informalidad. En ese marco, Cristina y Lula plantearon la necesidad de incluir a la OIT. Y con la OIT ingresó la OCDE. Porque, hasta ese momento, los organismos internacionales que participaban del G20 eran el Banco Mundial y el FMI. Posteriormente, en Pittsburgh se logró una declaración muy contundente respecto de la temática laboral.

Nosotros fuimos convocados por la Cancillería y coordinamos posiciones. También mantuvimos reuniones con nuestra contraparte brasileña. Y eso se dio porque nosotros presionamos un poco. La Cancillería brasileña no había convocado al Ministerio de Trabajo en una primera instancia. Hubo mucha coordinación. Sobre todo, desde que Cecilia Nahón fue la sherpa.

Nosotros trabajamos mucho y tuvimos una actitud muy proactiva. Ya desde Washington comenzamos a trabajar junto a Brasil. Y te diría que en materia de empleo trabajamos siempre juntos. La delegación argentina tuvo una excelente relación durante todo el período con Mário Barbosa ya que también coincidíamos en otros foros internacionales, como la CIM o el Mercosur. Tuvimos mucha afinidad y nos entendíamos de memoria. Muchas veces también nos apoyaron Francia y otros países europeos.

Argentina y Brasil coincidían en una agenda que tenía que ver con el respeto por derechos fundamentales, la articulación de políticas y el rechazo a la flexibilización. Incluso los presidentes de ambos países sostuvieron ese rechazo en sus intervenciones en el marco de la Cumbre de Londres. También insistimos mucho en que las políticas de empleo tienen que estar articuladas con las políticas fiscales y financieras. Nosotros peleamos mucho porque estos temas se incluyeran en las declaraciones y lo hemos logrado.

**¿Al planificar la participación argentina en el G20, fue contemplada la posición de otros países de la región?**

Nosotros organizamos un seminario en Argentina, cuando ocupó la presidencia Francia, donde le transmitimos a los países latinoamericanos lo que estábamos haciendo en el G20. El seminario contó con la participación de organismos internacionales como la OIT y la presencia de gran cantidad de Ministros de Trabajo de la región, contando con la asistencia de casi todos los del Mercosur. Con México fue muy difícil coordinar posiciones porque tenían una agenda muy distinta. Los temas que México puso en discusión tenían otra magnitud política como empleos verdes o los cursos de formación y fue muy difícil incorporarlos a la posición de Argentina y Brasil.

**¿Qué tipo de repercusión tuvo la agenda argentina por parte de los miembros del G20?**

Argentina siempre fue una referencia en materia de empleo y fue reconocida por sus logros. Tal es así que, en Washington, las autoridades de Estados Unidos nos consultados cuáles fueron las políticas implementadas para bajar tan drásticamente el desempleo, pasando de más de 20% a 10% o 9% que había en ese momento. Argentina en tres o cuatro años disminuyó su desempleo significativamente mientras crecía el empleo formal. Estados Unidos reconoció los éxitos en materia laboral desde los inicios del G20; también lo hizo la OIT.

Nosotros siempre impulsamos políticas que promovía la OIT, como la negociación colectiva, la política del salario mínimo, o la lucha contra el empleo informal. A mí me invitó la OIT a dar un seminario a países de Europa del Este para que contara nuestra experiencia y sirviera de ejemplo para esos países.

**¿Cuáles fueron los logros obtenidos en el marco del G20 que considera destacables?**

Rusia fue un hito importante para Argentina y para el grupo en general. Fue la primera reunión conjunta de Ministros de Economía y Finanzas y Ministros de Trabajo. En Rusia se intentó instalar el concepto de flexibilidad laboral dentro de la declaración final. Nosotros hicimos mucha fuerza para excluir este concepto. Brasil encabezó la negociación. Nosotros justificamos conceptualmente nuestro criterio. Demostramos que no había ningún trabajo ni de la OIT, ni del FMI, ni del Banco Mundial que demostrara una asociación entre la flexibilidad laboral y el crecimiento del empleo. Posteriormente, ejemplificamos con el caso

de América Latina en los '90, y logramos erradicar la idea de la flexibilidad de la declaración. Logramos mucho apoyo de Brasil y de Estados Unidos. Rusia intentó reactivar el concepto de flexibilización y nuestra Sherpa (*Cecilia Nahón*) peleó fuertemente para bloquear ese nuevo avance y lo consiguió. Así, se ve también la convergencia y coordinación entre los distintos negociadores argentinos. Sin embargo, cabe destacar que, con Rusia, más allá de esa diferencia, tuvimos siempre una relación muy estrecha. Australia también fue muy difícil porque tenía un mandato de sus autoridades que iba en otra dirección.

Luego, el grupo fue creciendo en importancia, pasando de una *Task Force* a un *Employment Working Group* con el mismo nivel de jerarquía que el resto de los grupos.

Durante la última Cumbre, Argentina planteó el tema de la desigualdad y la distribución del ingreso, que fue también una pelea titánica para lograrlo. Presentamos este tema en Turquía, con apoyo de los turcos y fuerte resistencia de los europeos y los anglosajones. El tema cobró tal relevancia que todos los países mandaron representantes a discutir. Tanto los que apoyaban como los que se contraponían a la iniciativa argentina. Trabajamos y peleamos mucho por nuestros intereses y logramos incluirlos en la declaración. Nosotros nos fuimos de Turquía con una sensación de “misión cumplida”, sintiéndonos absolutamente realizado.

**La política laboral argentina, como las paritarias, los convenios colectivos de trabajo o la indemnización por despido ¿fue cuestionada en el marco del G20?**

Nosotros mantuvimos la institucionalidad que consideramos que había que promover desde la perspectiva del trabajo. Te voy a contar una anécdota: hubo una reunión en que se juntaron los representantes de finanzas y empleo. El representante del Ministerio de Trabajo de Estados Unidos discutió fuertemente con el de Finanzas. Lo que demuestra que no todos los países coordinan posiciones.

**¿Cuál es tu consideración del Foro? ¿Te parece que se han conseguido resultados palpables a partir de su existencia?**

Hay que partir de una diferencia. El track de finanzas tiene metas que se van evaluando con cierta periodicidad. En el caso laboral, se comenzaron a incorporar metas en Australia, en el año 2014, donde se incluyeron metas de género, entre otras.

Nosotros tuvimos muchas discusiones internas respecto de cuánto ayuda el debate internacional. Respecto de este tema, la posición del Ministro (*Carlos Tomada*) fue que, si a muchos países y fundamentalmente a la derecha le preocupa mucho el uso de algunas palabras, a nosotros también nos tiene que preocupar. Uno puede decir: flexibilidad es una palabra. Pero es importante dar las discusiones sobre qué lenguaje se instala para pensar una temática.

También es cierto que, si uno ve la declaración de Pittsburgh, que en materia laboral es muy buena, luego no fueron cumplidos los compromisos allí asumidos. Parecía como que se había arribado a un entendimiento respecto de los efectos de la globalización financiera y caían los argumentos más neoclásicos, pero después resurgieron con fuerza.

Entonces, es difícil hacer una evaluación. Todo depende de la importancia que se le dé a lo que se consensuaba. Por ejemplo, la OIT le dio una relevancia muy destacada, porque lo que estábamos plantando los más heterodoxos era más cercano a los criterios de la OIT.

Ahora, evaluar cuánto sirve lo que allí se resuelve en términos cuantitativos no te lleva a encontrar mucho efecto. Mi conclusión es que los Foros sirven para poner en escena cuáles son los temas y dilemas que se están discutiendo en el mundo.

**De acuerdo a lo que me expresabas, y la reflexión del Ministro Tomada, la posición del Ministerio de Trabajo fue que era valioso instalar temas en la conformación de la agenda y la dimensión simbólica, porque la retórica tiene su peso.**

Claro, nosotros consideramos importantes dar ciertas discusiones que corresponden al plano ideológico.

**Pero, las declaraciones del G20, ¿derivaban en políticas que los países miembros implementaban?**

El hecho es que el G20 organiza reuniones con los Ministros de Economía y Finanzas del G20, Lagarde (*FMI*), Ángel Gurría (*OCDE*) o el presidente del Banco Mundial, que se sientan a hablar sobre la problemática de la desigualdad y la distribución del ingreso. Si después eso decanta en políticas concretas para mejorar la igualdad, seguramente no, pero tenés a todos los actores en una mesa de discusión.

**¿Cómo ve las relaciones políticas al interior del G20? ¿Hay coaliciones entre los países del G7 y los países emergentes, encabezada por los BRICS?**

En materia de empleo no es tan así. Después de tantos años en el G20 y haber asistido a tantas reuniones, yo aprendí que también juegan las características de los individuos. Cuando nosotros planteamos la creación del grupo de desigualdad en la distribución del ingreso, España se contrapuso fuertemente; pero contamos con amplio apoyo de Rusia y Estados Unidos, mientras que Alemania, Francia, la OCDE, Canadá y el Reino Unido se opusieron.

También hay niveles de compatibilidad que pasan por lo personal, donde la falta de acuerdo se minimiza o se matiza por relaciones personales. Y hay aspectos informales que inciden en las negociaciones. Por ahí esto no se da tanto a niveles de jerarquía mayor, como Ministros o Presidentes, pero sí entre los que hacen las negociaciones previas. Te cito el ejemplo de Sudáfrica que no apoyaba nuestro criterio, pero como los representantes de Brasil tenían buena relación por los BRICS, consiguió que acompañara nuestra propuesta. Incluso nos apoyó un país muy conservador como Arabia Saudita. India cambió mucho con su cambio de gobierno. Además, las coaliciones en Finanzas no eran las mismas que en Trabajo o que en Sherpas.

**¿Considerás que el G20 logró equilibrar las asimetrías en la gobernanza global entre los países emergentes y los países desarrollados?**

Definitivamente no. Por ejemplo, la presidencia en Finanzas la ocupa un canadiense que te fija la agenda con un criterio terriblemente ortodoxo. Pero más allá de los países, lo que domina en el G20 es una ideología y esa ideología es la ortodoxia, que tiene un poder muy fuerte.

**¿Qué relevancia le dieron al G20 en su ámbito de competencia?**

En materia de trabajo fue muy relevante. Impulsamos mucho la lucha contra la informalidad y el rol de las instituciones laborales.

**¿Y estas iniciativas argentinas lograron acompañamiento?**

Absolutamente. Si leer las declaraciones lo notás fácilmente. Temas como la institucionalidad laboral, el combate a la desigualdad, la formación, son temas que vienen de

Argentina. Las iniciativas más importantes de Argentina estuvieron centradas en la desigualdad, planteando el problema de la distribución del ingreso, la contraposición al concepto de flexibilidad y la coordinación de políticas. Esto estuvo presente en casi todas las declaraciones.

**¿Por qué considerás que Argentina obtuvo esos logros?**

Porque hubo una convicción muy fuerte y se trabajó políticamente y no desde una perspectiva de funcionariado burocrático. Nosotros tuvimos objetivos políticos y conceptuales.

**¿Qué análisis hace de la participación de Brasil en el G20? ¿coordinaron el trabajo?**

En general la relación fue muy buena hasta la segunda presidencia de Dilma, donde Brasil hace un giro hacia la ortodoxia. Se mantuvo la buena relación, pero estaba claro que las posiciones eran diferentes. Pero en materia de empleo seguimos manteniendo un buen vínculo. El Director del área de internacionales era el mismo. Brasil y Argentina tuvieron las mismas políticas, aunque implementadas con distintas herramientas. Ambos compartimos valores y estrategias respecto de la inclusión social.

**¿Qué evaluación hacés de los logros obtenidos? Ya fuera de la gestión, ¿quedaste conforme con los resultados?**

Sí, anecdóticamente, te cuento que, cuando me fui, muchos de los funcionarios de otros países con los que compartimos jornadas de discusiones en el G20 me hicieron un video y reconocieron la tenacidad de Argentina; incluso los australianos, que estaba más lejos ideológicamente. Porque reconocieron que había un interés genuino por defender los intereses del país.

**Entrevista realizada el 26/05/2016 a Adrián Nador. Subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales e integrante de la delegación argentina ante el G20 entre 2008 y 2012.**

**¿Cuál es tu visión sobre el G20? ¿Te parece que es una herramienta útil?**

Sí, lo podés mirar desde la óptica de Argentina o también desde la necesidad de resolver problemas que requieren coordinación y acciones colectivas. Desde esta última óptica, es

decir, no desde cómo a Argentina le puede servir para resolver tal o cual cosa, sino desde la perspectiva de la acción colectiva, fue útil para resolver la salida de la crisis financiera entre 2008 y 2009. Porque ahí realmente los países importantes en términos financieros concertaron la agenda y la implementaron, dando señales que fueron favorablemente interpretadas por los mercados. Y sirvieron para ordenar la salida de la crisis financiera. Ahí sí mostró su utilidad.

En épocas de mayor normalidad, la coordinación fue más débil. Hay distintos períodos. Y uno puede decir que el G20 después fue menos eficaz. Pero, en ese momento crítico, que fue cuando el G20 se elevó al nivel de Jefes de Estado, sí. La agenda financiera fue muy detallada; muy específica. Y fue en la visión de los poderes principales respecto de qué era lo que había que hacer para solucionar los problemas de la arquitectura financiera internacional que se encontraron soluciones. Yo diría que entre 2008 y 2009, fundamentalmente 2009, encontramos las Cumbres más potentes; hasta la Cumbre de Toronto. Después, se diluyó en términos de acciones concretas. El G20 quedó más para el discurso y menos para la coordinación efectiva. Se transformó más en un Foro de debate y de discusión más amplio y menos en un lugar donde se concertaban acciones.

**¿O sea que para la coordinación financiera de la agenda tuvo acciones concretas?**

Sí, la agenda financiera tuvo cerca de cien acciones a implementar en materia de estándares internacionales. Se incorporó a las potencias emergentes a Basilea. Se tomaron muchas medidas para reforzar los estándares de liquidez y de contenidos mínimos de capital. También se trabajó para coordinar las interconexiones de los actores con peso sistémico en el sistema financiero. Fue una agenda muy detallada. En cierto punto, uno puede decir que fue efectiva para este tema puntual, que era solucionar un conflicto grande que no se sabía cómo iba a terminar. Aunque muchos consideran que se podrían haber abordado temas estructurales que siguen como estaban. O sea que también puede haber una doble mirada. Pero sí, el Foro fue muy dinámico ahí.

**En base a lo que me decís, ¿fue más efectivo el track financiero que el de Sherpas?**

Sí, absolutamente. Sin dudas. Pero en términos de impacto de las medidas que se implementaron. De los acuerdos. Lo otro entra en el terreno de la política y de la discusión sobre temas de la agenda global; muy importantes, pero más a un nivel en el que ya estamos

acostumbrados por otro tipo de reuniones. Porque la lógica del G20 fue coordinar acciones. El G20 nació en la crisis y debía estar orientado a la acción. Y la verdad es que después se transformó en un Foro de debate. Y bueno, persiste la idea de dar señales. Eso nunca cambió.

**¿Después fue cada vez más difícil ver medidas concretas a partir de lo que sucedía en el G20?**

Claro. Hay menos medidas concretas. Las medidas concretas están concentradas en lo financiero.

**¿Consideras que estuvo equilibrado el proceso de toma de decisiones entre los países más desarrollados y los emergentes?**

Yo diría que no, si bien hay una decisión de poner en la mesa a los países grandes de los emergentes como: India China, Rusia o Brasil, en menor medida Argentina México y Sudáfrica, Turquía o Arabia Saudita (que sólo es relevante en materia energética, sin peso significativo en ninguna otra área de la economía mundial) e Indonesia. O sea que los de peso significativo son los cuatro BRIC fundadores. Sudáfrica es un actor de menor relevancia. Los pusieron en la mesa y los hicieron partícipes de las decisiones. Y también les sirvió para apretarlos un poco. En la Cumbre de Corea, en 2010, hubo una presión muy fuerte de Estados Unidos sobre China por el tema del tipo de cambio. Pero ¿cómo funcionó esto? Los chinos tomaron nota del mensaje, más allá de lo que pasó en el Foro. Y después ajustaron el tipo de cambio. Achicaron el superávit que tenían en cuenta corriente. O sea, no funcionó en las formas, porque los norteamericanos se fueron derrotados de la reunión, pero sí funcionó en los hechos, porque los chinos entendieron el mensaje y respetaron a Estados Unidos. Pero la lógica fue ponerlos sobre la mesa y hacerlos partícipes de las decisiones: “miembros del club”. Pero la agenda estuvo dominada por los países del G7; claramente dominada por los países de G7 en lugares de fricción, como este ejemplo del tema cambiario entre China y Estados Unidos, que probó que no se puede hacer nada sin consenso, forzando, pero que al mismo tiempo uno puede concluir que fue útil para Estados Unidos, porque China terminó recalculando su política; después, con un “lag” de tiempo, pero terminó haciendo lo que le pedía Estados Unidos.

**Y dentro de los emergentes ¿hubo un bloque homogéneo, por ejemplo, entre los BRICS?**



Tal vez en temas de comercio o en cambio climático, que son áreas marginales dentro de la discusión; no eran las centrales, porque no se entraba en un nivel de detalles significativo. No se discutían las reformas de la OMC en Ginebra. Nunca tuvo esa ambición, sino dar mensajes para no favorecer tanto a uno u a otro. Pero siempre iban a la generalidad y no a la cosa técnica. Ahí sí, los BRICS tuvieron ciertas fricciones y enfrentamientos con el G7, en ese tipo de temas. Y era usual ver agrupamientos con esa forma. Pero en otros temas, no, está más dividida la discusión. Tenés algunos emergentes que son muy ortodoxos. Como México, por ejemplo, que siempre defendía las posiciones del Tesoro Americano; Brasil, que hacía equilibrio en las discusiones. Por ejemplo, en las discusiones entre China y Estados Unidos por el tipo de cambio, hacía equilibrio. No estaba con China.

**O sea que no es tan claro, funciona un poco como eslogan, pero después en la práctica no es tan clara la alianza.**

No es en todos los temas. Hay temas de la agenda donde los países emergentes son mucho menos homogéneos. Turquía también: Turquía solamente defiende las posiciones de la Unión Europea. Cuando vos tenés a la Unión Europea insistiendo con liberalizar el comercio de las materias primas y Argentina y Brasil se oponen, Turquía apoya a la Unión Europea.

**Esto contrapone un poco a la literatura académica que tiende a ser esquemática: los BRICS, por un lado, el G7 por el otro.**

El tema en que los BRICS se deciden plantar frente al G7 fue sin lugar a dudas el de la gobernanza de los organismos multilaterales como el Banco Mundial y el FMI. En comercio también, respecto de la Ronda de Doha: cómo termina la ronda comercial. En esos puntos, donde los BRICS tienen una posición tomada como bloque, van al G20 con una misma lógica, que es la lógica de la oposición al G7. Pero, después, hay otros temas de la agenda que son más variados. En empleo, por ejemplo, siempre fuimos aliados con Brasil. En temas de comercio hemos llegado a coincidir con Australia en posiciones comunes.

**Recientemente entrevisté a Marta Novick, del Ministerio de Trabajo, y justamente también me comentaba esta heterogeneidad de alianzas en materia laboral.**

Claro, en empleo se trabajó con Francia o con Estados Unidos en el último tiempo. En la agenda social las cosas funcionan muy distinto. En materia social, Argentina tiene posiciones de avanzada; progresistas, si se quiere; y en contra de India y China; y ahí tiene a favor a Francia y Estados Unidos; y objetan China e India. Sobre todo, la India, que mira los estándares laborales como un territorio donde no quieren que se meta nadie.

Hay otra discusión medio rara que, es la de los *tax heavens*, donde Argentina fue muy activa, y donde la alianza también era rara. Francia apoyaba, pero teníamos a Estados Unidos y al Reino Unido muy en contra. Turquía estaba muy en contra también.

### **En el caso de Argentina, ¿El G20 ocupó un lugar relevante en su política exterior?**

Sí, sobre todo en esta dimensión de política, es un privilegio, para un país que su economía, depende el año, está entre la posición 26 y 32, estar entre los 20 es muy bueno. Y es muy bueno por varias razones. Una de ellas es el acceso a la información. Te enterás. Aunque más no sea eso. Nuestra capacidad de incidir es baja. Pero te enterás de todo lo que se está discutiendo y formas parte de la mesa. Tenés voz. Obviamente que si vos querés lograr algo, como se intentó con los fondos buitres, es muy difícil. Lográs que te escuchen. Y eso no es poco. Lograr que se escuche lo que vos decís no es poco. Porque ahí estamos en un nivel muy alto de representación. Tenés Presidentes y Ministros de los top-20. Y tener la posibilidad que te escuchen ya eso es muy importante. Así que Argentina transmitió sus mensajes. Ahora, si pretendés que te abale el G20 en tu lucha contra los fondos buitres cuando está Estados Unidos nunca lo vas a lograr ahí adentro. Entonces, vos lo podés vivir como una frustración, si mirás el vaso medio vacío, o lo podés ver como una gran oportunidad de que te escuchen todos los demás, en una sala chica donde hay gente muy importante.

### **O sea que fue valioso para instalar las temáticas y manifestar las preocupaciones.**

Sí, en primera medida estar. Estar en la mesa es clave. Desde la perspectiva diplomática, lo fundamental es integrar la mesa para, de mínima, saber qué es lo que está pasando. Y, en base al conocimiento de lo que está pasando, ya podés tomar decisiones que te sirvan. Y después, bueno, buscás incidir sumando voces e integrando coaliciones, porque solo contra el mundo nunca lograrás nada, en ninguna discusión política, en ningún ámbito. Entonces, si te interesa mover alguna cosa, tenés que sumar actores y esperar las oportunidades. Por ejemplo, en el G20, la presidencia es clave. Quién ejerce la presidencia.

Francia, por ejemplo, en 2011 le dio impulso al tema paraísos fiscales porque tenía una posición muy jugada en eso y nosotros los ayudamos y empujamos también. O sea que en esa Cumbre del 2011 hubo resultados significativos. Y después, bueno, avanzar en ciertas discusiones como la temática social o de empleo.

Hay que considerar que los países no cambian de postura porque alguien los convence de que una idea es mejor que otra. Los intereses son tales y en general no cambian. Nadie va a aceptar nada que vaya en contra de sus intereses. Eso está en la teoría de las relaciones internacionales, del derecho, en la economía, en cualquier disciplina. China no va a ceder porque está ahí tiene que acordar sino porque hace un cálculo de costos beneficios y mirando el poder relativo y las posibles repercusiones de no hacerle caso a un pedido de Estados Unidos, decide. Entonces, cuando vos tenés intereses que chocan, como pasa con la mayoría de los temas de la agenda global, el Foro no te lleva a que se logre un acuerdo. Pero por lo menos se discute. Y uno quizás gana algo sabiendo qué opina la parte que tiene una opinión distinta y eso a veces te puede ayudar a mejorar el entendimiento sobre un tema. Y hasta copiar cosas que hace otro que van en tu línea y te sirve. Ahí entra el tema de las mejores prácticas, etc. Después también hay discusiones técnicas a nivel de funcionarios de línea, ya sin incluir cuestiones políticas, donde el hecho de estar en contacto, ver cómo se hacen las cosas y reunirse periódicamente tiene cierto valor. Te puede sumar eficiencia al aprender de los demás. Pero allí donde hay intereses que chocan, no se resuelve con el acuerdo. Se resuelven con la fuerza. No tanto la fuerza militar sino la imposición del poder. Por eso domina el G7. Porque tiene capacidad para imponer su posición. Como hicieron con Rusia, que le impusieron sanciones económicas. Si te sancionan, tienen instrumentos para dañarte. Eso es lo que pasa. Ahí está la verdad. Esto pasa por relaciones de poder. Pensar que acá uno va a encontrar una discusión democrática con un esquema de votación donde gana la mayoría o se imponen las mejores ideas, no va a pasar nunca.

### **Entonces, ¿no te parece que fue democratizador el G20?**

Sí, respecto del G7 es un avance. Esto es el concepto del G7 llevado a 20. Hay un cambio relativo. Pero hay que tener ambiciones cortas. Vos antes tenías a 7 y ahora tenés a 20 que escuchan, hablan y deciden. Ahora, no va a suceder que se decida algo que vaya en contra de los intereses del G7. Por más que sean 13 contra 7. Pero, de alguna manera, los que

deciden y tomas las decisiones más relevantes que afectan a la economía internacional, escuchan y nos dan la oportunidad de expresarnos a actores que antes ni siquiera nos escuchaban. Y esa perspectiva puede hacerles modificar cuestiones que después nos impactan a todos. Entonces, hay que hacer el ejercicio de mirar con realismo. Desde esa perspectiva, es muy útil. Para Argentina es muy útil. Ahora, si tenés ambiciones desmedidas o una visión utópica de cómo funciona el mundo, te podés decepcionar. Mi postura es más bien escéptica. Siempre creo que la distribución del poder es la variable clave y que los intereses no se transforman con el diálogo.

**Volviendo a Argentina, ¿cuál fue la agenda temática que plantearon? ¿Cuáles fueron sus prioridades en el Foro del G20?**

Depende un poco de cada época. Hubo distintos sherpas y ministros. Distintos niveles de involucramiento. Pero desde ya que en la visión macro, Argentina siempre apoyó a los que consideraban que había que tener una visión más keynesiana, si se quiere, vinculada con ideas como la necesidad de expandir la demanda en un momento de crisis. Que, dicho sea de paso, no se terminó de solucionar nunca la crisis. Más allá de que la crisis financiera se acotó, la crisis económica, no. Y buscar herramientas para reducir la inequidad. Lograr que el crecimiento fuera inclusivo. Hubo toda una discusión porque había gente que lo miraba distinto. Argentina nunca integró el grupo de los que apoyaban los programas de consolidación fiscal. Cambió el clima y cuando la crisis comenzó a afectar Europa, los europeos comenzaron a pedir ajuste fiscal en vez de demanda agregada. Argentina nunca se inclinó hacia ese costado, y siempre estuvo consistentemente del lado de los que proponían que el Estado fuera muy activo con instrumentos de política fiscal y monetaria para superar la crisis. Al mismo tiempo fue un líder en la agenda del empleo con la idea de poner al empleo en el centro de la agenda macroeconómica no solo como una sección sectorial sino metiendo en el principal grupo de trabajo de aspectos económicos al tema del empleo. También fue un eje permanente de las posiciones argentinas el ataque a las jurisdicciones no cooperantes: los paraísos fiscales. Esos serían los temas centrales. Por su puesto que después el país tuvo posición en todos los temas. Además, hay discusiones que son de coyuntura. Estos fueron los centrales.

En cuestiones financieras se apoyaron en términos generales las reformas, porque había que arreglar el conflicto. Pero en la discusión de coordinación macroeconómica, había una postura muy clara de que las decisiones que se estaban tomando no eran acertadas. Para resolver un problema estructural de la economía mundial, que tiene que ver con la inequidad creciente, la falta de crecimiento, la concentración, había que hacer otras cosas. Ahí fuimos una voz que fue más allá de los que otros quisieron decir. Pero sirvió para que la coalición de los promotores de hacer políticas de demanda, incluido Estados Unidos (que en el último tiempo miraba la crisis europea con cierta desconfianza respecto de lo que se estaba haciendo para resolver el tema en Grecia), se articularan detrás de una idea común. Y Estados Unidos fue uno de los principales defensores de las políticas de demanda activa. Los europeos adoptaron una política más defensiva.

**Entonces hubo aspectos de mucha convergencia con Estados Unidos, en contra de la opinión generalizada de que había una confrontación muy fuerte en todos los temas de la agenda internacional.**

En el G20 no se dio eso. Cada país tiene un peso relativo y ese peso relativo se refleja en las discusiones. China y Estados Unidos alzan más la voz que el resto y eso tiene que ver con la relevancia que tienen y que les dan los demás. Vos podés tener una posición contraria pero la discusión se corta, porque no hay plafón para imponer tu parecer. Esa es una realidad. Con los fondos buitres Argentina hizo mucho lobby. Trabajó mucho, pero con Estados Unidos en contra, no se logró instalar. En el fondo lo que circulaba era páguele a los acreedores.

**O sea que si encontrás uno de los países grandes que recojan el guante de tu demanda es muy difícil instalarla.**

Por supuesto que sí. Si eso no pasa, no tenés chances. Pero es así la política. Si vos sos la Izquierda Unida en el Congreso, podés tener el discurso que quieras, pero si no te aliás a un partido que tiene más votos, los tuyos son intrascendentes. Y acá encima no se define juntando número. Acá tenés voto calificado. Estados Unidos, la Unión Europea y China tienen poder de veto. Tal vez podés estirar las discusiones para ver cómo queda el párrafo escrito. Pero chocás con límites reales.

**Y, retomando la agenda temática argentina, ¿dónde encontraron aliados? ¿Quiénes apoyaron las posiciones argentinas? ¿Lograron formar una coalición?**

El foro de países emergentes es, desde ya, donde más coordinación hay. Y, en realidad, es una coordinación suave, porque cada uno dice lo que va a hacer y el resto de los países tratan de no complicarle la vida al otro. Es decir, si alguien tiene una posición muy fuerte sobre algo, los otros van a tratar de no decir lo contrario. Ese grupo estaba integrado por todos los emergentes menos Arabia Saudita, que los chinos no los dejaron entrar y Turquía, con el argumento que era tener un enclave de la Unión Europea, debido a sus posiciones. Después estaban tondos: China, Argentina, Indonesia, Sudáfrica, México Brasil y Rusia. Y la posición era más bien no objetar con lo que se proponía en esa mesa. Eso funcionó en todos los foros y para todos los temas de la agenda.

Después, varía mucho según el tema. Francia fue el más cercano de los países del G7, con mucha coincidencia en temas financieros. Estados Unidos en temáticas de empleo. Sudáfrica y Brasil eran países muy cercanos. En temas macro coincidíamos más con Estados Unidos que con Europa. En los temas de reformas de organismos internacionales, como la gobernanza o las cuotas, estábamos muy alineados con los BRICS.

**O sea que el sistema de alianzas fue muy dinámico y variaba según la temática.**

Depende, con Brasil siempre hubo mucha cercanía y teníamos una posición generalmente común. También teníamos un ejercicio de coordinación semestral. Semestralmente: una vez en Brasilia y otra en Buenos Aires, nos reuníamos los dos países para coordinar posiciones en temas de G20. Como las características de nuestras economías tienen rasgos similares, había una cuestión natural que llevaba a tener posiciones compartidas en muchas dimensiones.

**¿Cuál es tu mirada, en términos generales, sobre cómo actuó Brasil en el G20?**

Ellos pretenden ser un actor regional/global, entonces hicieron un juego más político que nosotros. El nuestro fue más principista y de intereses. Y ellos, más allá de los intereses concretos, entraban en un segundo nivel de negociación con actores de más peso, porque juegan en la mesa chica. No en todos los temas. Pero, en general, están en la mesa chica. Hay una mesa grande y una mesa chica. Y ahí es donde se toman las decisiones últimas. Y a veces

en esa mesa chica ellos iban con la opinión contraria a la que manifestaron antes. Tienen ese juego que es el de los que están en la mesa chica. Pero es lógico que suceda eso.

### **¿Cómo fue la coordinación con el resto de los países de la región?**

Con México siempre fue imposible. Estaba en posiciones antagónicas. Lo que era la agenda social, la lucha contra los paraísos fiscales, México estaba explícitamente en contra. Su visión siempre fue más ortodoxa. Por apoyar a Estados Unidos siempre era más papista que el papa.

Ahora en relación con la inclusión de los que no tienen representación en el G20, Argentina hizo cosas. Por ejemplo, Argentina organizó una reunión de trabajo donde invitó a los países de la región, a una conferencia sobre el G20, pero se extendió la invitación a funcionarios de alto nivel de países de la región. Y eso no era tan común. En el G20 no se suelen hacer esas cosas. Y Argentina lo hizo. Hugo Gobbi, que era el Sub-Sherpa, hizo giras regionales explicando la posición argentina y dialogando con los países de la región.

**Entrevista a Julieta Grande, Funcionaria del cuerpo diplomático, integrante del equipo técnico de la delegación argentina ante el G20 entre 2012 y 2015. 17/06/2016**

### **¿Cuál es tu visión sobre el G20? ¿Te parece que es una herramienta útil?**

Creo que es útil para la Argentina por lo que significa participar en un foro donde se discuten temas de agenda internacional donde se incluyen cuestiones tan amplias que van desde la coordinación macroeconómica hasta la crisis política que implicó la anexión de Crimea y la separación de Rusia del G8. Los temas van cambiando y la agenda se fue ampliando. Por ejemplo, cuando salió el libro de Piketty se incorporó con fuerza el tema de la desigualdad y la pobreza y en ese contexto cobró más relevancia nuestra demanda de considerar la inclusión en el marco del crecimiento económico.

Entonces, es útil para monitorear cuáles son las principales discusiones que se dan y para tener una voz en ese espacio. También es útil para nosotros para impulsar temas.

Los países desarrollados, que tienen agenda más convergente que los emergentes, suelen instalar temas que se reiteran presidencia tras presidencia.

### **¿Cómo es la metodología de trabajo del G20?**

Cuando los países comienzan a impulsar temáticas presentan papers plateando por qué es relevante incorporar una temática a la discusión. Luego se crean grupos de trabajo. Eventualmente surgen planes de acción o compromiso. Posteriormente, se realiza el monitoreo y la implementación y así es como va evolucionando cada tema.

Cuando se llega a la cumbre de líderes hay mucho trabajo por detrás. Siempre se trabaja desde las áreas técnicas y se discuten solamente los temas muy relevantes a alto nivel político. Pero la decisión política está planteada de ante mano. En nuestro caso, las prioridades eran la reestructuración de deuda y el crecimiento inclusivo. Pero el tema llega a las cumbres presidenciales con mucho trabajo previo. Por su puesto que los presidentes también hablan entre ellos para conseguir apoyos. Digamos que las cosas funcionan en dos niveles.

**¿Te parece que el G20 logró equilibrar en alguna medida las relaciones de poder entre países desarrollados y países en desarrollo o seguís notando fuertes asimetrías?**

Creo que se sigue notando la asimetría. La ventaja que aporta el G20, si bien la agenda continúa dominada por los intereses de los países desarrollados, es que estén los emergentes ahí. Cuando los BRICS actúan coordinados como bloque moderan un poco las declaraciones y las resoluciones.

**¿Los países se alían en bloques homogéneos?**

No, en realidad depende mucho del tema. Hay temas, como el de comercio, donde la agenda está dominada netamente por los países desarrollados. Y, en esa agenda, los países en desarrollo tienen una posición defensiva. Lo que hacen es resistir intentando preservar temas de interés. Pero lo que pasa con el tema comercial es que China está muy inclinado hacia los países desarrollados. Obviamente que eso no se da por un acuerdo geopolítico sino por las características del desarrollo industrial de China. Entonces, sin el apoyo de China, es muy difícil coordinar y equilibrar las posiciones, como sí sucede en coordinación macroeconómica. Eso lo ves plasmado en que los países en desarrollo fomentan la profundización de la Ronda de Doha, intentando la liberalización de la agricultura mientras que los desarrollados están planteando otras alternativas como la profundización de acuerdos regionales. Tal vez hay una salvedad que es los temas de coordinación macroeconómica donde suelen estar los emergentes alineados por un lado y a los desarrollados de otro. Pero



no se explica por alianzas políticas o cuestiones ideológicas sino por cómo afectó la crisis a los países desarrollados y cómo afectó a los países emergentes

**¿y eso que se plasma en los documentos implica medidas para los países que acuerdan en el G20 o es una cuestión del orden simbólico que expresa la visión el mundo que se impone?**

Depende el tema: en los temas de comercio, se influencia políticamente, pero las resoluciones no tienen un efecto directo. Pero en temas financieros o de coordinación macroeconómica sí hay medidas puntuales. En coordinación macroeconómica hay planes de acción donde cada país establece metas de déficit fiscal, crecimiento económico, relación de deuda sobre PBI, etc. Hay compromisos cuantificables. Eso tiene repercusión porque implica monitoreo del estilo *peer review*. Si bien no hay sanciones, nadie quiere quedar frente al resto como un incumplidor.

La agenda financiera también es muy completa y con muchas medidas por detrás, en lo relativo a estándares de supervisión, implementación de los acuerdos de Basilea, regulación, derivados, etc. Nuevamente, se establecen plazos y se realizan evaluaciones cruzadas. En materia de regulación financiera son muy palpable todas las medidas que tomó el país.

**¿Considerás que en el canal de Sherpas se ven menos avances que en el canal financiero?**

Lo que pasa es que las discusiones son distintas. En sherpas tenés altos representantes políticos y las discusiones están muy atravesadas por cuestiones de alta relevancia política para cada país mientras que en finanzas las discusiones suelen ser más técnicas. Hay mucho de letra chica se discuten, por ejemplo, las medidas para regular el mercado de futuros. Como eso implica más bien cambios del orden regulatorio, los objetivos son más fáciles de lograr. En cambio, si lo que discutís es cómo combatir el desempleo, entran más temas en el debate y se vuelve más político. Si tu objetivo es de crecimiento económico, es más discutible cómo lograrlo. Hay que considerar también que el G20 se montó sobre una estructura ya existente de discusiones de temas financieros, por lo cual el canal financiero lleva muchos años más de existencia y tiene procesos más consolidados. Además, la cuestión de los compromisos cuantitativos es relativamente nueva. Comenzó a surgir hace dos años más o menos. En

Australia surgieron compromisos como, por ejemplo, elevar el crecimiento económico mundial en 2% en los próximos tres años o incrementar la incorporación femenina al mercado de trabajo. Antes no había compromisos concretos que fueran contrastables contra resultados. También está el monitoreo respecto de no innovar en medidas comerciales, el cual siempre da mal. Es decir que se suelen implementar medidas proteccionistas. Por eso también el monitoreo despierta opiniones encontradas en el sentido que surgen los interrogantes del estilo: ¿realmente queremos monitorearnos entre nosotros? El G20 también pierde prestigio cuando las evaluaciones dan mal.

**El tema comercial parecería ser una constante en las preocupaciones del G20. De hecho, se observa su inclusión transversalmente en todas las resoluciones del Foro. ¿Considerás que eso se explica por ser un interés de los países desarrollados dado su interés por la liberalización del comercio y las inversiones?**

Sí, pero es interesante también considerar que ese tema vuelve aparecer este año con el liderazgo de China, cuando previamente podíamos imaginar que China podía llegar a inclinar la agenda hacia temáticas de desarrollo. Si bien tiene elementos de desarrollo, estos no son tan innovadores. Arrastra lo que viene de agendas anteriores. La agenda desarrollo de China se basa en la agenda 2020 de la ONU. Es una agenda ajena al G20. No se incorporan temas adicionales. China propuso padronizar las políticas de inversión, cosa que uno no se imaginaría que surgiría de un país en desarrollo. Cuestiones del estilo “creemos reglas, subscribámonos a principios” son acciones más emparentadas con los países desarrollados teniendo como fondo de apoyo a la OCDE.

**¿Pero no tienen los TBIs detrás para garantizar eso?**

Bueno, pensemos cómo se plantea una agenda de inversión: desde el punto de vista de un país en desarrollo, probablemente mediante incentivos, regulaciones o fondos de ayuda. No vas a encontrar casos donde se proponga crear principios regulatorios a nivel mundial.

El G20 incorpora países a la toma de decisiones, pero muchas veces siguen tomando las decisiones los desarrollados. Cuando ves el perfil de muchas de las comunicaciones también se decanta quiénes son los que están por detrás impulsando. Pero se otorgó una voz y de cierto modo están matizadas las decisiones. En todas las resoluciones se insta a EE.UU. a que tome las medidas para habilitar los cambios en las instituciones multilaterales de

crédito. Ahora, no es que Estados Unidos hizo las reformas porque el G20 presionó. Lo hizo este año después de mucho tiempo dado que los acuerdos se dieron en 2010. No hay resultados tan concretos.

En la agenda de desarrollo, que se supone que es la agenda más relevante, justamente, para los países en desarrollo, se observan muchos temas y pocos resultados. Programas piloto de educación, infraestructura o energía que no terminan en nada. Esto que se inició con la presidencia coreana fue muy ambicioso, pero se materializó muy poco. Había compromisos de aportes de capital que no fueron cumplidos. Incluso cuestiones que implicaban pequeñas concesiones fueron incumplidas, como bajar aranceles a productos de exportación de países menos desarrollados.

**¿Ahí se ve un poco esta divergencia? Me refiero a que cuando los temas son prioritarios para los países desarrollados, como la reforma financiera, se observan cambios en el corto plazo mientras que cuando las medidas son promovidas por países en desarrollo muchas veces se estancan.**

Si pensamos en los logros de los países emergentes, se podría destacar, en la parte financiera, algunas propuestas de los BRICS, que incidieron en las regulaciones que surgieron del canal financiero y para que las declaraciones del G20 representaran sus necesidades de política. Hay que ver matices. Cuando ves resoluciones que vez de decir “hagamos consolidación fiscal a secas” dicen “hagamos consolidación fiscal sin descuidar el crecimiento económico con creación de empleo” ves que hay preocupaciones de países en desarrollo que se vieron contenidas.

Yendo a la cuestión de la Argentina, en ese tipo de aspectos se ven nuestras iniciativas. Tenemos todo lo que tiene que ver con reestructuración de deuda que, desde mi óptica, es un gran logro porque era contrario a un interés muy fuerte de varios de los países desarrollados como el Reino Unido o Estados Unidos. Se logró incluir en la agenda desde un aspecto más técnico como: “hay que analizar las cláusulas de los bonos”. Pero en la declaración se líderes se fue más allá de lo técnico.

**¿Considerás que respecto del tema de los fondos buitres y los procesos de reestructuración de deuda soberana efectivamente se logró algo?**

Depende qué se planteó como objetivo. Si alguien pretendía que el G20 le ordene al Juez Griesa que revierta su fallo era obviamente desmesurado. Creo que el objetivo era darle visibilidad al tema más allá de la óptica financiera. Y evidentemente eso se logró. Se logró instalar el tema en la agenda. Se tocaba en todas las reuniones de trabajo y desde ese lugar fue un éxito. Logramos lo que se podía lograr en ese ámbito. Hay que considerar que la posición de los países desarrollados en un principio era que no debía ser un tema a abordar en el G20 sino en el FMI. Entonces, lograr que se mencione, que exceda la cuestión técnica de lo contractual o regulatorio y que se consigne en las resoluciones, no es menor. No ayudó a resolver la disputa con los buitres a nuestro favor, pero era irrealista pensar que desde el G20 se iba a resolver. Rusia tomó el tema, Brasil tomó el tema. Plantear otro tipo de ambiciones era desmesurado. El G20 es un foro más bien de coordinación y discusión y se dio la discusión política.

Otro tema donde se vieron buenos resultados es el de la informalidad, que se dio en el grupo de empleo. Acá los emergentes no están alineados porque India y China no acompañan todo lo que tiene que ver con la informalidad o los derechos sindicales. De otro lado están Argentina y Brasil y desarrollados como Francia que le da un peso importante a los derechos laborales y sociales. En empleo logramos introducir temas importantes como distribución del ingreso, que se discutió en 2015, lo cual es algo sin precedentes.

También se impulsó el tema del crecimiento inclusivo considerando su importancia a la par de su carácter sostenible fuerte y balanceado. La línea del crecimiento inclusivo con creación de empleo fue un trabajo de hormiga de la Argentina. Nuevamente, puede surgir la pregunta de cuál es el resultado concreto. Para mí instalar los temas y que sea válido hablar de algo que antes no se discutía y distaba de ser una cosa obvia no es menor. Se empieza por instalar el tema. Tal vez algún día se pueda establecer un indicador cuantitativo.

También se trabajó en la coordinación de la agenda laboral y la económica para que la consolidación fiscal no genere desempleo. Son discusiones que antes no estaban. Dar la discusión y lograr que un tema se instale es casi lo máximo a lo que se puede aspirar para un país como Argentina. No somos Estados Unidos la Unión Europea, ni China. Dado nuestro peso relativo, nuestra capacidad de presión es menos significativa.

**Vos participaste de las reuniones de coordinación con Brasil y seguiste de cerca su evolución en el G20 ¿qué evaluación hacés de su desempeño en el G20 y su relación con Argentina?**

Bueno, estuvo muy cerca de Argentina hasta principios de 2015. Con el segundo mandato de Rousseff cambió fuertemente la orientación de la política económica. Brasil se corrió mucho a la ortodoxia corriéndose de las políticas sociales y de ampliación del mercado interno del período de esplendor de los años de Lula. Sumado al fin de los precios altos de los commodities como el hierro o la soja que son pilares para Brasil. Hicieron un ajuste fiscal con políticas monetarias contractivas ortodoxas y eso se vio reflejado en la agenda del G20 de Brasil. Fundamentalmente en lo financiero y de coordinación macroeconómica. Ese fenómeno desencadenó cierto distanciamiento.

En Comercio, apenas empezaron las reuniones presidenciales, en 2008, Brasil tenía una posición a favor del desarrollo. A lo largo de los años y con la elección de Azevedo en la OMC, Brasil fue moderando su discurso. Sin embargo, en comercio hubo mucha coordinación. También en desarrollo.

Se mantuvo en algunos temas históricos como la agricultura, pero suavizaron el tono. Dicho esto, en casi todos los temas de agenda hubo coincidencia. Pero Argentina siempre fue un poco más combativo que Brasil. En materia de coordinación macroeconómica Brasil se alineó con los BRICS. En desarrollo y en energía también estuvo coordinado.

Nosotros hacíamos reuniones de coordinación con Brasil, donde poníamos en común todos los temas de agenda. Y realmente no había temas donde hubiera intereses radicalmente contrapuestos. Tal vez sí hay matices, pero nada determinante. Siempre hubo apoyo mutuo.

**¿Te parece que Brasil representa intereses regionales?**

Brasil representa claramente intereses nacionales. Esto se ve por ejemplo en la agenda de corrupción. Nosotros hicimos algunas propuestas. El único país que representa intereses regionales es Sudáfrica. Yo creo que ni Argentina ni Brasil ni México representan una posición de América Latina porque México tiene una visión radicalmente opuesta por cuestiones de acuerdos regionales, esferas de influencia, etc. Cuando México ocupó la presidencia plateó una agenda fuertemente ortodoxa.

## **¿Qué rol juegan las presidencias en el G20?**

Respecto de las presidencias, los mecanismos de toma de decisión se volvieron cada vez menos democráticos. Hasta Rusia, la práctica era que se negociaba la letra de los comunicados hasta llegar a un consenso. A partir de Australia, cambió el mecanismo pasando del consenso a que la presidencia aceptaba o rechazaba los cambios sugeridos.

**Para finalizar, me gustaría preguntarte si le ves futuro al G20. Muchos analistas dicen que el G20 está siendo una excusa para realizar reuniones bilaterales entre presidentes, pero perdió su rol de coordinación macroeconómica.**

Lo que pasa es que en parte el rol principal del G20 que era la coordinación macroeconómica en un contexto de crisis está agotado. Cuestiones como las medidas proteccionistas en comercio, las devaluaciones competitivas o lo que puede afectar de la política monetaria o financiera y fundamentalmente de países con fuertes implicancias sistémicas, disminuyen en cuanto a su incentivo para coordinar una vez superado el momento de crisis. Digamos que hay menos incentivos para darle prioridad a los compromisos grupales por sobre los intereses nacionales.

Otra cuestión tiene que ver con que el G20 se expandió mucho en ejes temáticos y compromisos, lo que hace más dificultosa la coordinación y el cumplimiento de los objetivos. Si tenés 500 compromisos que van desde el cambio climático hasta los derechos laborales es más difícil coordinar. El que mucho abarca poco aprieta. Tampoco hay plazos establecidos para implementar medidas. Muchas veces se genera un compromiso, por ejemplo, mejorar los niveles de empleo juvenil. Qué es lo que hacen los países: en vez de generar nuevas políticas, listan la oferta de políticas públicas que ya tienen. En vez de adecuarse al G20 buscan acomodar el G20 a lo que ya hicieron o lo que ya definieron hacer a futuro.

La falta de impacto y la diversidad de planes de acción difíciles de monitorear repercuten en el prestigio del G20. Entonces, con una credibilidad discutida, promesas incumplidas, y cambios que no lograron revertir ninguno de los principales problemas sistémicos, la visión general no es alentadora.

Pero si bien esa lectura es compartida, hay discrepancia respecto de cómo seguir. Qué se hace con una agenda tan grande. Qué hacer con los objetivos incumplidos. Avanzar en un monitoreo exhaustivo implicaría transparentar que los resultados no fueron buenos. Sacar

temas de agenda una vez que fue incorporado no es bien recibido políticamente. Imaginate si sacás la temática de la corrupción una vez que lo incorporaste. Cómo sería recibido.

**Entrevista a Pablo López, Secretario de Finanzas del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación ente 2014 y 2015. Coordinador de la delegación argentina en el track de finanzas del G20. La entrevista fue realizada el 17 de junio.**

**¿Cuál fue tu rol en el G20?**

Yo participé de dos ediciones: Australia y Turquía, trabajando desde el canal financiero. Así que mi experiencia es acotada. Se limita a esos años; 2014 y 2015. Durante esos dos años yo coordiné los grupos de trabajo financieros, pero no participé de todas las reuniones porque a veces por cuestiones domésticas me veía impedido de viajar. Sobre todo, en el caso de Australia, porque se perdía mucho tiempo con los viajes.

**¿Cuál es tu visión sobre el foro? ¿Qué evaluación hacés de la experiencia? ¿te parece que es una herramienta útil?**

La respuesta requiere complejizar un poco el análisis. Como primera medida, te diría que sí, que es útil. Dicho esto, creo que hay que matizar un poco la respuesta. Depende de un montón de cosas. Depende cada momento histórico. Depende de cada país. Un posible análisis podría ser si el G20 fue útil lograr cumplir los objetivos que se propuso. Otra cuestión es si fue útil para los países miembros. Por ejemplo, para Argentina tiene utilidad el hecho de participar del G20 en sí mismo. Entonces, me parece que es útil porque es una instancia en la que veinte economías del mundo de las más importantes se sientan a discutir y eso siempre genera algo. Después, de acuerdo con los momentos, puede tener más o menos impacto. En el período que a mí me tocó tener responsabilidad, no tuvo demasiado impacto en la práctica si pensamos en términos de coordinación macroeconómica global. Sí creo que tuvo un rol mucho más importante entre 2008 y 2010 durante el momento más álgido de la crisis global. En ese contexto se dieron discusiones en el G20 que sirvieron en la práctica para la coordinación. Uno puede pensar que lo que hubo fue cierta coincidencia en lo que había que hacer para salir de la crisis y, por lo tanto, eso se plasmó en una coordinación. Yo creo que después de 2010 perdió un poco ese carácter, pero no tanto porque hubo menos discusión sino porque hubo menos coincidencia. Empezó a dominar una visión contraria a las políticas expansivas. Comenzó a predominar lo que los países avanzados denominan

políticas de cambio estructural que básicamente consiste en políticas de ajuste. Entonces, empezó a predominar esa visión, pero a medida que avanzan los años no se observa una salida de la crisis: 2011, 2012, 2013, siguen siendo años de crecimiento muy lento, estancamiento, alto desempleo. Y en ese momento es cuando yo entro a trabajar de primera mano con este tema, donde muchos países empiezan a plantear la necesidad de implementar políticas contra-cíclicas de fomento a la demanda y al empleo, entre ellos Argentina, que en realidad nunca había abandonado esa visión. Pero muchos países retomaron esa posición y se abrió una discusión entre los que planteaban las políticas de fomento a la demanda y aquellos que sostienen la idea de las reformas estructurales, con la Unión Europea encabezada por Alemania, que se mantuvo muy fuerte en esa posición. Estados Unidos, contrariamente, comenzó a manifestar posturas en favor de las políticas de demanda agregada y muchos países comenzaron a acompañar. Esta discusión no tuvo una visión clara que fuera dominante. Entonces la coordinación funcionó menos al no haber coincidencias.

**Entonces, de acuerdo con tu análisis ¿las políticas expansivas que Argentina siempre promovió cobraron mayor relevancia cuando EE.UU. las adoptó como propias ¿Las iniciativas se sostienen sobre la base del acompañamiento de los países desarrollados?**

A medida que vas ganando adeptos tus iniciativas tienen más visibilidad. Es obvio que necesitás que un país desarrollado acompañe tus iniciativas para que tengan más peso. Está claro que Estados Unidos es determinante. En el grupo de los que apoyan las políticas de demanda encontramos a los BRICS (a pesar que cuando uno ve la política doméstica que implementan no es necesariamente así) pero si demandan políticas expansivas a los países desarrollados.

**El G20 se constituye para abrir el juego en la toma de decisiones a los países emergentes porque estaba relativamente agotado el ciclo de gobernanza del G7 con un grupo muy pequeño de países desarrollados tomando las decisiones más relevantes. Al constituirse el G20, ¿Te parece que se democratizó la gobernanza o siguen siendo definitivas las decisiones de los desarrollados?**

Hay decisiones que hacen a la economía global que la siguen tomando los países desarrollados. Pero también hay muchas decisiones que no se pueden tomar sin China por el



peso de su economía. Es imposible desconocer eso. En la etapa que yo estuve, al menos, lo que se acuerda en el G20 no necesariamente deriva en decisiones de los países. Cada país intenta acomodar las políticas internas que toman a los objetivos generales del G20. Cada país acomoda sus políticas a lo que se acuerda en el G20 y no lo que se acuerda en el G20 a las políticas que implementa. Eso se ve muy claro en las presidencias. Australia hizo un uso muy fuerte de esto. Es claro como usó el G20 para avalar su discurso interno. Esto no quita que en ciertos momentos es una instancia valorable de discusión y coordinación, pero tiene resultados cuando hay coincidencia, como en el epicentro de la crisis durante 2008 y 2009, sino es más difícil.

### **Yendo un poco a la Argentina ¿qué intentaron poner en discusión en el track financiero del G20?**

Hay varias cuestiones. Una de ellas es que llevamos nuestra visión respecto de la crisis. Nosotros consideramos que no hubo una salida de la crisis. La economía mundial siguió en crisis con un crecimiento lento, sin creación de empleo y con un leve impacto sobre la demanda. En ese sentido, un objetivo central fue tratar de marcar esto para intentar que la agenda de los países desarrollados contemplara alternativas a las políticas ajuste o reformas estructurales y la necesidad de fomentar la demanda. Nosotros entendíamos que era la única posibilidad de salir de la crisis y que los países en desarrollo pudieran tener un impacto favorable respecto del comercio global. Intentamos marcar muy fuerte la necesidad de fomentar políticas expansivas para enfrentar la crisis.

El segundo punto es el tema de políticas que combatieran la desigualdad a nivel mundial. No sólo porque los indicadores de desigualdad se fueron acelerando cada vez más con la “salida de la crisis” sino también como política de demanda agregada. Por medio de las políticas de inclusión se alimenta el crecimiento. Y esa es una discusión que también logró Argentina que tuviera más relevancia. Hoy hay toda una discusión sobre la relación entre el crecimiento y la inclusión que derriba el mito que el crecimiento per-se genera mejor distribución del ingreso por el efecto derrame, sino que, por el contrario, las políticas de distribución del ingreso y combate a la desigualdad no sólo son buenas per-se por la distribución del ingreso sino porque fomentan el crecimiento.

La agenda laboral también fue muy relevante. Nosotros planteamos que la creación de empleo no podía ser algo separado a la macro. Intentamos integrar el canal de trabajo con la agenda macro.

**¿Qué consideración tenés respecto de lo que el G20 resolvió en materia de regulación financiera y lo que se implementó en el marco del FSB?**

Respecto de la discusión sobre la arquitectura financiera internacional, los avances dejan mucho que desear. Nunca se avanzó demasiado. Tampoco hay un interés muy fuerte en hacerlo por parte de la mayoría de los países. Cuestiones que a nosotros nos interesaban como la regulación de los flujos de capitales o cómo hacer para que los organismos internacionales tengan un rol más activo que el que tienen, que profundicen la regulación, que se comprometan más con el financiamiento de proyectos de infraestructura.

**Respecto del tema de las calificadoras de riesgo y las guaridas fiscales, ¿qué posición tuvieron?**

Lo que empezó a pasar, que es desastroso, es que los bancos multilaterales comenzaron a replicar lógicas de bancos comerciales. Eso va en contra del espíritu de los bancos multilaterales dado que se aportan de las políticas de fomento al desarrollo, dejando de ofrecer crédito a proyectos no tan rentable en el corto plazo o con retorno social y no financiero o incluso que ofrezcan financiamiento cuando el sector privado no les presta a los países para ocupar un rol contra-cíclico. Nosotros planteamos que Argentina nunca defaulteó con los organismos internacionales. Siempre siguió pagando sus deudas. Entonces, ¿Por qué le ponían a Argentina una baja calificación cuando con ellos nunca hubo default y es muy poco probable que lo hagan? Entonces, como replican la lógica de los bancos comerciales, que se guían por las calificadoras de riesgo privadas, lo que va pasando es que van teniendo una dinámica pro-cíclica y que no favorece a los países en desarrollo.

**En esa posición, ¿encontraron aliados? ¿Pudieron conformar una coalición para fortalecer la posición nacional?**

En cada posición siempre hubo algún aliado. En el tema de las calificadoras de riesgo, México siempre estuvo en la posición contraía, como en muchos otros aspectos en que siempre fue la voz cantante de los países desarrollados entre los países en desarrollo. India, Sudáfrica y otros países acompañaron, pero siempre tuvimos la posición más fuerte y activa

en este tema. Las calificadoras de riesgo nunca fueron muy simpáticas con la Argentina, a pesar que no tenían muchos elementos para actuar así.

**Respecto de la disputa con los fondos buitres, ¿cómo fue la experiencia en el G20?  
¿Qué intentaron plantear?**

Hay un antes y un después de julio de 2014, cuando la Corte Suprema de EE.UU. rechaza el caso argentino quedando firme la sentencia de Griesa. Hasta ese momento, el tema de reestructuraciones de deuda no estaba tan en agenda. La cuestión de la falta de mecanismos para que esa discusión se pudiera llevar adelante de manera ordenada y equilibrada tanto para la parte deudora como para los acreedores. A pesar que Argentina lleva permanentemente el tema a la mesa, hasta ese momento no había cobrado relevancia. Pero este análisis requiere correrse un poco del G20 para entender cómo actúa el G20. La visión que prima es que Argentina es un defaulteador compulsivo y serial, que los fondos buitres son contraproducentes para la arquitectura financiera internacional, pero que son dos actores “rancios” del mercado internacional que se encontraron. Esta fue la posición predominante hasta junio. Ahí hubo un punto de inflexión. A partir de ese momento, lo que empezó a pasar fue que el tema adquirió mucha relevancia por su propio peso, pero también por la política agresiva que adoptamos para llevar nuestra posición a todos los ámbitos diplomáticos y financieros. En el G20 se integró a la agenda dado que se entendió que más allá de los problemas específicos de Argentina, la decisión que tomó la justicia de Estados Unidos era peligrosa y les daba un poder enorme a los fondos buitres. Con lo cual ahí empezó a cobrar relevancia la temática. En 2014 fue declamativo. Se planteó como objetivo trabajar en soluciones para 2015. Posteriormente, los países más desarrollados, como: Alemania, Estados Unidos, Reino Unido o Japón, lo que planteaban era que era un tema que tenía que estudiar el FMI y que ese era el órgano que debía proponer soluciones. Y que las soluciones debían venir por el lado de la mejora de los contratos de deuda. La posición de Argentina y muchos de los países en desarrollo era que había que generar mecanismos supra-nacionales. Lo que se llama la solución estatutaria, en contraposición a la solución contractual. Esta preocupación se ve en las soluciones.

Nosotros planteamos que el ámbito de discusión no se podía limitar al FMI, sino que había que abrir la posibilidad a discutir esta cuestión en todos los foros internacionales y que

la ONU era un ámbito más propicio dada su gran representatividad a nivel mundial. Entonces, los dos procesos se dieron en paralelo. Las discusiones fueron avanzando y en el G20 se fueron reflejando las discusiones que cada país tenía en Naciones Unidas. Si vos te fijás cuáles son los países que estuvieron en contra de la Resolución que votó la ONU respecto de los principios de reestructuración de deuda soberana, fueron los mismos que en el G20 se opusieron a que las discusiones respecto de este tema se dieran en el FMI y no se dieran respecto de estatutario sino de lo contractual. Ahí encontramos a Alemania, Japón y Estados Unidos.

### **¿Y la Unión Europea?**

No siempre tuvieron una opinión convergente respecto del resto de los del G7. Por ejemplo, Francia, apoyó mucho nuestra posición y empujó bastante para que esta discusión se diera en el G20. Francia tiene un interés especial a partir del Club de París. Ellos tienen una posición muy marcada respecto de la forma en que se discuten los defaults y las reestructuraciones de deuda y les interesa mucho, porque los fortalece como prestamistas frente a otros competidores por el mercado de créditos. El Club de París diría que es lo contrario a cómo se solucionan los problemas de deuda cuando un país entra en default frente a cómo funciona la legislación de Estados Unidos, donde los acreedores privados negocian individualmente con el país o por medio de la justicia. En el Club de París se juntan los acreedores y se negocia con el conjunto aplicando los acuerdos a todos por igual.

En 2015 el tema continuó estando presente, pero no hubo tanto avance por esta discusión entre los países que querían boicotar los avances en la ONU y los que insistíamos con continuar este proceso y queríamos apalancarlo en el G20. El saldo es que el G20 no sirvió para apalancar, pero sí sirvió para poner el tema en agenda, para problematizar y darle visibilidad. En ese sentido fue exitoso, pero se quedó corto a la hora de plantear soluciones, sobre todo por la falta de interés de los países avanzados. Los que son jurisdicción para la emisión de deuda. Japón, Reino Unido y Estados Unidos. La discusión avanzó tanto que una institución como ICMA, que es la entidad más importante que nuclea actores privados del mundo financiero, sacó un documento para rediseñar lo que se interpreta como *pari passu* y que en los contratos de deuda se incluyeran cláusulas de acción colectiva más fuertes. A partir de ahí, varios países comenzaron a emitir deuda con este nuevo esquema. Ahí se abre otra

discusión y es si esas reformas eran suficientes. La visión de los países desarrollados era que había que seguir buscando mecanismos para mejorar los contratos. La nuestra es que era insuficiente, porque justamente los buitres se dedican a buscar agujeros en esos contratos. Imaginate que las nuevas emisiones dicen en los prospectos lo que es el pari passu y todo lo que no es. Por otro lado, eso no resuelve la deuda previamente emitida que asciende a los US\$ 800 mil millones. Básicamente en esto consistió la discusión en el G20. Centralmente, los países que son emisores de deuda teníamos una postura y los que son jurisdicciones de deuda otra. También hay factores de política doméstica. Brasil cambia drásticamente durante el segundo gobierno de Dilma. Brasil, desde que se va Mantega y asume Levi deja de ser aliado de Argentina en varios temas como, por ejemplo, políticas fiscales y contra-cíclicas y también en el tema deuda que, si bien no es que adoptó una posición contraria, dejó de ser activo.

### **¿Y China respaldó a Argentina?**

China comprendió nuestro tema y siempre tuvimos buena relación, pero diría que más que China nos apoyó Rusia. La relación financiera con China fue excelente, pero en el G20 sus discusiones pasaban por otro lado. Muchas veces tenían discusiones bilaterales con Estados Unidos.

## Referencias

- Alexander, N., 2014. G20 and Brics Update. *Heinrich Boll Stiftung*, pp.14–17.
- Amorim, C., 2011. Reflections on Brazil's Global Rise. *Americas Quartely*.
- Barbosa, A.D.F. & Mendes, R., 2010. Is there a Brazilian strategy for the G20? *German Development Institute*, pp.64–67.
- Botto, M., 2010. El G-20 y la gobernanza global: ¿ un cambio en la arquitectura o en los procedimientos ? Una mirada desde América Latina. *Nueva Sociedad*.
- Bourcier, N., 2013. Roberto Azevedo's WTO appointment gives Brazil a seat at the top table. *The Guardian*. Available at: <http://www.theguardian.com/world/2013/may/21/azevedo-head-world-trade-organisation>.
- Bremmer, I., 2013. From G8 to G20 to G-Zero: Why no one wants to take charge in the new global order. *NewStatesman*, pp.1–6.
- Broz, J.L. & Frieden, J. a, 2001. *The Political Economy of International Monetary Relations*, Annual Review of Political Science, Vol. 4, pp. 317-343.
- Carbone, F., 2013. Mariano Turzi. "Los Brics, un club que reúne a los emergentes VIP." *La Nación*, p.8.
- Carvalho, M.I.V. De, 2010. Condicionantes internacionais e domésticos: O Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha. In *6o Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)*. pp. 405–445.
- Castañeda, J.G., 2006. Latin America's left turn. *Foreign Affairs*, 85(3), pp.28–43.
- Chodor, T., 2016. The G20 since the Global Financial Crisis: Neither Hegemony nor Collectivism Tom. *Global Governance*, pp.1–19.
- Cohen, B.J., 2008. The international monetary system: Diffusion and ambiguity. *International Affairs*, 84(3), pp.455–470.
- Cooper, A., 2012. Argentina , Bete Noire of the G20., (November 2008)., Available at: [http://www.huffingtonpost.ca/andrew-cooper/argentina-g20\\_b\\_1462515.html](http://www.huffingtonpost.ca/andrew-cooper/argentina-g20_b_1462515.html)

- Cooper, A.F. & Thakur, R., 2013. *The Group of Twenty (G20)*, New York, Routledge.
- Corless, K., 2009. Crossing the Treshold. *Sight and Sound*, 10(19), pp.29–31.
- Doctor, M., 2015. Brazil's Role in Institutions of Global Economic Governance: The WTO and G20. *Global Society*, 29(3), pp.286–300.
- Fallis, A., 2013. The G20 and Global Economic Governance Sylwia. *TIGER Institue*, 53(9), pp.1689–1699.
- Frenkel, R., 2002. Lessons from a comparative analysis of financial crises. *Iniciativa para la Transparencia Financiera*, pp.1–14.
- Frenkel, R. & Avenburg, Y.A., 2009. Los cambiantes roles del Fondo Monetario Internacional y América Latina. *Desarrollo Económico*, 49(194), pp.179–201.
- Frenkel, R. & Rapetti, M., 2010. A concise history of exchange rate regimes in Latin America. *Center for Economic and Policy Research (CEPR)*, (April).
- G20, 2015. *G20 Leaders' Communiqué*. Available at: <http://www.mofa.go.jp/files/000111117.pdf>
- G20, 2013. *G20 Saint-Petersburg summit Leader's declaration*, Available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/06/19/g20-leaders-declaration>.
- Gardini, G.L. & Lambert, P., 2011. Introduction: Ideology and Pragmatism in Latin American Foreign Policy. In *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*. pp. 1–12.
- Gobbi, H. & Grande, J., 2013. La Nueva Gobernanza Económica Internaciona. *Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata*, 45, pp.1–24.
- Gobbi, H. & Stancanelli, N., 2010. La cuarta cumbre del G20. Balance de gestión. *Revista del Centro de Economía Internacional*, pp.1–24.
- Griffith-jones, S., 2009. How To Create Better Financial Regulation & Institutions. *FES Briefing Paper*.
- Griffith-Jones, S. & Ocampo, J.A., 2009. The financial crisis and its impact on developing countries. New York, United Nations Development Program (UNDP).

- Group of Twenty, 2007. *The Group of Twenty: A History*, Toronto, Toronto University Press.
- Hirst, M., 2000. Los desafíos de la política sudamericana en Brasil. *Nueva Sociedad*, 205, pp.131–140.
- Hopewell, K., 2015. Different Paths to Power: The Rise of Brazil, India and China at the World Trade Organization. *Review of International Political Economy*, 22(2), pp.311–38.
- Hurrell, A., 2010. Brazil and the new global order. *Current History*, 109(724), pp.60–66.
- Hurrell, A., 2001. Global inequality and international institutions andrew hurrell. *Metaphilosophy*, 32(1/2).
- Ibbitson, J. & Perkins, T., 2010. How Canada made the G20 happen. *The Globe and Mail*. Available at: <http://www.theglobeandmail.com/news/world/how-canada-made-the-g20-happen/article4322767/%5Cnhttp://www.theglobeandmail.com/news/world/how-canada-made-the-g20-happen/article4322767/?page=all>.
- ICMA, 2014. *Soverign Bond Consultation Paper Supplement.*, Available at: <http://www.icmagroup.org/resources/Sovereign-Debt-Information/>
- Jones, B.D., Gowan, R. & Brien, E.O., 2011. The G8 and the Threat of Bloc Politics in the International System A Managing Global Order Summitry Report. *Managing Global Order*.
- Jongryn, M., 2014. *Mikta, Middle Powers, and New Dynamics of Global Governance* Palgrave M., Seúl.
- Keohane, R.O., 1984. *After hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*,
- Keohane, R.O., 1998. International institutions: can interdependence work? *Foreign Policy*, 110, pp.82–96.
- Keohane, R.O., 1988. International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*, 32(4), pp.379–396.
- Keohane, R.O. & Nye, J.S., 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, London, Little Brown.



- Keohane, R.O. & Nye, J.S., 1987. Power and Interdependence revisited. *International Organization*, 41(4), p.725.
- Kharas, H. & Lombardi, D., 2012. The Group of Twenty: Origins, Prospects and Challenges for Global Governance. *Global Economy and Development*, pp.1–48.
- Krasner, S.D., 1994. International political economy: Abiding discord. *Review of International Political Economy*, 1(1), pp.13–19.
- de la Balze, F., 2010. La política exterior de los gobiernos. *Estudios Internacionales*, 166, pp.121–140.
- Leme, P. et al., 2002. Building Better Global Economic BRICs. *Goldman Sachs Economic Research Group Jim*, (November 2001), pp.1–16.
- Levitsky, S., 2011. A Surprising Left Turn. *Journal of Democracy*, 22(4), pp.84–94.
- Levitsky, S. & Roberts, K.M., 2011. Latin America's "Left Turn": A Framework for Analysis. In *The Resurgence of the Latin American Left*. pp. 1–28. Available at: <http://www.amazon.com/The-Resurgence-Latin-American-Left/dp/142140110X>.
- Mearsheimer, J., 2008. The False Promise of International Institutions., *International security*, 19(3), pp.5–49.
- Merke, F., 2014. Neither balance nor bandwagon: South American international society meets Brazil's rising power. *International Politics*, 52(2), pp.178–192.
- Miranda, R., 2014. Comercio y política: Argentina entre las potencias y las no potencias. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 59, pp.41–67.
- Morales Sola, J., 2015. Los amigos que le quedan en el mundo. *El Intransigente*, p.5. Available at: <http://www.elintransigente.com/columnistas/jmorales-sola/2015/4/5/columna-joaquin-morales-sola-amigos-quedan-mundo-306584.html>.
- Nye, J.S., 1990. Soft Power. *Foreign policy*, 80, pp.153–171. Available at: <http://www.jstor.org/stable/1148580>.
- Ocampo, J.A., 2007. La Macroeconomía de la Bonanzas Económica. *Revista de la CEPAL*, 93, pp.7–29.

- Overholt, W.H., 2010. China in the Global Financial Crisis: Rising Influence, Rising Challenges. *The Washington Quarterly*, 33(1), pp.21–34.
- Pant, H. V., 2013. The BRICS Fallacy. *The Washington Quarterly*, 36(3), pp.91–105. Available at: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0163660X.2013.825552>.
- Pereyra Doval, G., 2016. Forming Coalitions: The Case of Brazil in the BRICS. *Observare, Universidad Autónoma de Lisboa*, 6(April), pp.1–15.
- Petrella, F. et al., 2011. Argentina : gobernanza global y participación en el G20 \*. *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales*, 20(4).
- Rabotnikof, N., Riggirozzi, M.P. & Tussie, D., 2000. Los organismos internacionales frente a la sociedad civil: las agendas en juego. In *Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la sociedad civil*. pp. 39–72.
- Ramos, L. et al., 2012. A Governança econômica global e os desafios do G-20 pós-crise financeira: Análise das posições de Estados Unidos, China, Alemanha e Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55(2), pp.10–27.
- Rusell, R. & Tokatlian, J., 2011. Percepciones argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas. *Working Paper*, 19, pp.281–313.
- Russell, R. & Tokatlian, J.G., 2002. El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: La visión del otro. *Desarrollo Económico*, 42, pp.405–428.
- Saguier, M., 2011. La gobernanza económica global en el G20: perspectivas para la agenda del trabajo. *Perfiles Latinoamericanos*, 205, pp.205–224.
- Shaffer, G., Sanchez, M.R. & Rosenberg, B., 2008. The Trials of Winning at the WTO: What Lies Behind Brazil' s Success. *Cornell International Law Journal*, 41(2), pp.383–501.
- Simmons, B.A. & Elkins, Z., 2004. The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy. *The American Political Science Review*, 98(1), pp.171–189.
- Subacchi, P. & Pickford, S., 2016. International Economic Governance : Last Chance for the G20? *Chatham House Work Documents*, (November 2015).
- Summers, B.L.H. & Schoenfeld, M.J., 2012. The G20 in retrospect and prospect. *G20*

*Research Group, University of Toronto, Mulk School of Global Affairs, pp.6–7.*

Telbami, S., 2002. Kenneth Waltz, Neorealism, and Foreign Policy. *Security Studies*, 11(3), pp.158–170.

Turzi, M., 2011. ¿Qué importancia tiene el BRIC? *Estudios Internacionales 168, Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile.*, 168.

Williams, M.C., 2009. Waltz, Realism and Democracy. *International Relations*, 23(3), pp.328–340.