

G20: ¿declina?

Alberto Ford¹

- ❖ Cómo citar este artículo: Ford, A. (2022). G20: ¿declina?. *Relaciones Internacionales*, 31(63).

La reciente cumbre del Grupo de los Veinte (G20) se vio afectada por la guerra de Ucrania. No podía ser de otra manera dado el impacto que ese conflicto ha llegado a tener en la escena internacional. En este caso, en las deliberaciones y actividades de pasillo, hubo una fuerte condena a la actuación rusa por parte de una mayoría de los países integrantes del Grupo. Se reflejó en la declaración final al deplorar “en los términos más enérgicos la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania” y exigir su retirada total e incondicional de ese territorio. En la cumbre la víctima principal fue el consenso. Así, la necesidad de sacar la declaración dio lugar a la mención de que “hubo otros puntos de vista y diferentes evaluaciones de la situación y las sanciones”. Se aludía de esa manera un tanto forzada a la posición rusa y la de otros países que no fueron tan tajantes en la condena.

En sintonía con sus bases conceptuales, el G20 debe operar en forma consensuada. A fin del siglo pasado cuando el G7 decide su nacimiento, en las primeras definiciones se decía que “el Grupo convoca a dialogar y construir **consenso** para impulsar políticas públicas que resuelvan los desafíos que enfrenta la humanidad”. Ese principio se mantuvo luego de que comenzaran a funcionar las cumbres de líderes en 2008. El primero que rompió la regla fue el presidente de los EE.UU., Donald Trump en Alemania en 2017 cuando propuso abandonar el Acuerdo de París en contra de la opinión de los otros 19 miembros, un desacuerdo que fue reflejado en la Declaración Final. El otro caso se dio ahora en la cumbre de Bali donde, obviamente, Rusia se opuso a condenar el papel que le era endilgado por sus pares, a pesar de lo cual, la Declaración Final, también con las debidas salvedades, no dejó de salir. En ambos casos se daba la paradoja de que en el consenso estaba contenido el disenso. Malabares de los magos de la diplomacia cuando tienen que redactar un párrafo indigerible para una de las partes, la que sin embargo no quiere dejar de firmar para no quedar afuera o aguarle la fiesta al dueño de casa. Sea como sea, en el G20 las fisuras ya están expuestas.

¹ Consultor internacional

Otro tema más delicado y de proyección estratégica es la forma en que incide la **grieta global** y la intensidad con que repercute en el seno del G20. También el factor disruptivo fue nuevamente la guerra. En todo caso hubo un reconocimiento explícito a “que el G20 no es el foro para resolver problemas de seguridad” posición que se refuerza por defecto al decir en la misma Declaración que “designamos al G20 como el principal foro para la cooperación económica global”.

La cumbre se inauguró con un llamado del presidente indonesio, Joko Widodo, a la unidad y a la adopción de medidas concretas para arreglar la economía mundial. “No tenemos otra opción, la colaboración es necesaria para salvar el mundo”, dijo. “El G20 debe ser el catalizador de la recuperación económica inclusiva. No debemos dividir el mundo en partes. No debemos permitir que el mundo caiga en otra guerra fría”. Para Jorge Argüello, embajador argentino en EEUU y sherpa para llegar a la cumbre, “si bien el G20 no es el ámbito para debatir cuestiones de seguridad internacional más propias de otras instituciones internacionales, las tensiones geopolíticas impactan de lleno en la agenda de sostenibilidad global, con consecuencias potencialmente devastadoras para todo el planeta y, en particular, para países en vías de desarrollo como la Argentina”

1. El breve recorrido del G20

Uno de los aspectos más llamativos del G20 es la forma en que los compromisos y recomendaciones salidos de sus cumbres (*summit*) han llegado a ser actos de gobierno a nivel nacional. Es cierto que los responsables de hacerlas son quienes presiden los países que aportan 85% del PBI mundial, una condición inocultable en materia de autoridad, pero también se debe considerar el hecho de que esos compromisos y recomendaciones llegan a materializarse proviniendo de una organización que carece de los atributos tradicionales de poder. Lo muestra una somera descripción.

El G20 no se basa en una estructura burocrática; sus autoridades y sedes van rotando anualmente. No tiene programas ni presupuesto establecido (cada año el anfitrión paga todos los gastos de funcionamiento de la cumbre y las decenas de reuniones que la rodean). Su andar es transparente (por su composición, el secreto está obviamente excluido, y el producto de sus deliberaciones se publica de inmediato). No toma decisiones y sus recomendaciones y compromisos (alcanzados por consenso, ya que sus instancias organizativas no contemplan el voto) tampoco son vinculantes, es decir, de aplicación obligatoria. Aunque hayan sido sus constituyentes, y de ahí su denominación, *los 19 países más la UE no son representados* por el G20. En su funcionamiento, los presidentes actúan a título personal y no en carácter de máximas autoridades de dichos países (la sutileza es una de las claves para entender la lógica del G20). Por ello las declaraciones de las cumbres comienzan con la frase “*Nosotros, los líderes del G20...*” La pregunta obvia que surge es: ¿Cómo puede ser entonces que el G20, caracterizado por ese conjunto de atributos tan poco comunes, se haya ubicado tras unos pocos años en el vértice de la gobernanza global por encima incluso de un sistema ya maduro de alternativas multilaterales?

La explicación no está exenta de cierta simplicidad prosaica. Por las razones de un

escalafón informal de poder, el G20 ha subsumido a todas las organizaciones internacionales que necesita para su accionar, lo que deriva del hecho de que todas esas organizaciones subsisten con los aportes de los países, principalmente los más ricos, que forman parte del G20. Para dar una idea de la importancia que adquieren estos organismos como asistentes del G20, en la cumbre celebrada en Los Cabos (México, 2012) se hizo un agradecimiento en conjunto a la ONU, el FMI, el GBM, la OMC, FSB, OIT, FAO y la OCDE por su participación en el proceso G20, haciendo notar que “sus informes y recomendaciones han hecho valiosas aportaciones a los debates del G20, en áreas que van desde desarrollo sustentable hasta la regulación financiera”

Al carecer de una agenda fija, en las primeras cumbres el G20, celebradas al fragor del combate contra la crisis de 2008, los temas económicos y financieros ocuparon la casi totalidad de las deliberaciones. Urgían las demandas del momento. Empero, con los años, las proporciones de las temáticas tratadas se fueron modificando sustancialmente al ser incorporados otros ítems de características más sociales, ambientales, etc. Si en la Cumbre de Washington en 2008, el 88% de los compromisos adoptados se refirieron a lo económico y financiero, en la cumbre de Osaka, en 2019, esos mismos temas ocuparon tan solo el 20% del total.

La forma en que el G20 ha ejercido la influencia constituye su principal activo organizacional. Las declaraciones finales que se difunden en cuanto terminan las Cumbres, contienen observaciones, (re)afirmaciones, constataciones, reiteraciones, compromisos, solicitudes, apoyos, alertas, admoniciones, previsiones, reconocimientos, ambiciones, etc., todo lo cual está en el plano de lo discursivo y permanece en la órbita del G20. Lo que no deja de tener cierto carácter inédito, es la diversidad de caminos que siguen esos flujos comunicacionales de tipo informal hasta transformarse en actos concretos de gobierno a nivel nacional.

Sin que implique una enumeración excluyente se puede mencionar los siguientes medios, “engranajes” o “poleas de transmisión”: programas de las Naciones Unidas, organismos multilaterales y sus actividades, reuniones ministeriales y canales diplomáticos, los propios líderes, fundaciones y personalidades, grupos informales convocados ad hoc, organismos regionales, grupos de afinidad y otras instancias del G20.

La actividad del G20 tuvo un alto grado de eficacia; su trayectoria fue celosamente controlada por medios creados ad-hoc. La Universidad de Toronto, donde está situada la base de datos del G20, ha venido elaborando anualmente un material referido a su performance desde el 2008, en el que se mide el cumplimiento de las recomendaciones adoptados en las cumbres anuales. En promedio, de 195 compromisos por año el cumplimiento ha estado en el 71%.

El G20, al no tomar decisiones y excluir el “orden y mando”, al ejercer su **influencia** a través de la persuasión y la disuasión que transmiten las recomendaciones y compromisos alcanzados por consenso las que, por añadidura, *no son de aplicación obligatoria*, hace que ese funcionamiento sui géneris tenga sus complejidades. El problema radica en que quienes presiden los órganos de aplicación son los mismos que formulan las políticas; o sea, los fun-

cionarios actuantes llevan puestos dos sombreros. La figura busca evidenciar la conflictividad que caracteriza esa relación de ambigüedad entre los intereses del país y los regímenes supranacionales. La paradoja había sido analizada oportunamente por Robert Putnam (1988) en su genial trabajo (de reminiscencias cuánticas) *Diplomacia y políticas domésticas: la lógica del juego de los dos niveles*.

—o0o—

El G20 tiene un valor no suficientemente ponderado. En general los medios solo retratan el cotilleo; hasta ahora la academia no ha incorporado el fenómeno en su currícula. En un programa *ad-hoc* de origen inglés se reconoce que “hay poco debate sobre la magnitud del cambio originado por la creación del G20 con respecto a la gobernanza global”². Sin embargo, el G20 es una organización de nuevo tipo, original y autopoiética, con ventajas comparativas únicas para la configuración de la realidad del mundo.

El peso político de sus cumbres para la interacción de actores protagónicos al margen de las formalidades sumado a las actividades colaterales hace que el tratamiento de la temática fundamental para el manejo de la agenda global sea realizado con los recursos disponibles más competentes, funcionando con el máximo de apalancamiento. Esa realidad, única e irrepetible en su magnitud y diversidad de recursos, es lo que hace pensar qué puede pasar en el futuro con el G20 o el legado de un espacio tan exclusivo. Aunque el G20 está efectivamente muerto como un comité de crisis, viable y visible en términos de política colectiva, sigue vivo como *hub* o “punto focal de vértice”.

Salvo en las reuniones de pasillo, los temas nacionales no son tratados (eso no obsta para que los presidentes los puedan citar en sus intervenciones, pero sus demandas no se verán reflejadas en las declaraciones finales). Tampoco el G20 funciona como una organización multilateral o internacional. Los presidentes hablan a título personal y es sobre esa base que hacen las recomendaciones, obviamente de hecho, con el máximo grado de legitimidad.

Hay un ejercicio interesante para los estrategas. Si se quiere ver la evolución futura de una temática hay que consultar los materiales del G20; no hay en el mundo instancia de mayor poder de formateo de la agenda global [el sorpresivo 15% de impuesto que el G20 de presidencia italiana recomendó cobrarles a las grandes empresas tecnológica en 2021 ya había sido planteado muchos años antes a través del proyecto de la OECD *Erosión de la Base Fiscal y Traslado de sus Beneficios* (BEPS)]. A modo de ejemplo se puede echar un vistazo a la forma en que tratan la cuestión de la infraestructura.

2. Tratamiento de la infraestructura

No todos los temas de la agenda global se verán igualmente condicionados por la grieta que ya se ha establecido entre el Occidente democrático y el Sur Global. Así, es de prever que las discusiones de tono irritante sobre el comercio, el armamentismo y otros

²Cooper, Andrew. *Reinventing the G20*. <https://www.globalgovernanceproject.org/reinventing-the-g20/andrew-f-cooper/>

conflictos geopolíticos de alto impacto, no tengan el mismo tratamiento caballeresco que las de cambio climático, la preservación de la biodiversidad o el cuidado de los océanos. Esas tensiones se verán reflejadas inevitablemente en el G20... o en los retazos que de él queden luego de esta crisis. El problema de la **infraestructura**, con especial énfasis en la de **conectividad**, parece integrar felizmente este pelotón de consensos duraderos.

Como consecuencia de una actividad ininterrumpida de 14 años desde que el G20 emergió como bombero para apagar el incendio de Wall Street en 2008, en el entorno de las 16 cumbres de los líderes mundiales que tuvieron lugar desde aquel año se han establecido espacios informales de reflexión como los denominados grupos de afinidad (*engagement groups*) y otros de similares características. Su constitución, producto de la convergencia de ministros y funcionarios de los países miembros, destacadas personalidades convocadas al efecto así como las burocracias técnicas de los organismos internacionales, ha determinado que el G20 cuente con el máximo de la *expertise* disponible en los temas de la agenda. Dicha competencia le ha dado al G20 un enorme poder de *influir* sobre los asuntos globales y el interior de los países. Al hurgar en sus meandros uno puede tener la seguridad de que está accediendo al conocimiento de políticas que a sus propios autores les será difícil desestimar en su actividad nacional ya que se verán condicionados por la doble pertenencia, la exposición pública y hasta el control solidario entre pares.

El G20 ha venido enfatizando ya desde la Cumbre de Hangzhou en 2016 la cuestión de la inversión en infraestructura de calidad. Sensibilizados por el ambiente de China -país donde nació el programa de la Ruta de la Seda, sin duda el más importante de los vigentes en el mundo- en el Comunicado Final de Bali hay 16 menciones a la infraestructura, principalmente de conectividad, como una muestra del lugar de privilegio que la problemática de las transformaciones estructurales ocupa en la agenda de los líderes.

Tres años después, en junio de 2019, bajo la presidencia japonesa del G20, los ministros de finanzas y gobernadores de los bancos centrales (FMCBG) de los países integrantes respaldaron los **Principios del G20 para la Inversión en Infraestructura de Calidad**. El concepto de *inversión en infraestructura de calidad* (QII) refiere a un conjunto de principios voluntarios y no vinculantes para una dirección estratégica común y presupone el logro de la eficiencia (buen uso de los recursos), la eficacia (finalización de las obras) y la efectividad (impacto y utilidad manifiesta) para la concreción de los proyectos. La Declaración de Líderes de Osaka estableció que estos principios debían poner de relieve la importancia de la QII para el esfuerzo continuo del G20 tendientes al cierre de la brecha en infraestructura. Los principios (P_n) son los siguientes:

- P₁. Maximizar el impacto positivo de la infraestructura para lograr un crecimiento y desarrollo sostenibles
- P₂. Elevar la eficiencia económica en vista del costo del ciclo de vida
- P₃. Integrar las consideraciones ambientales en las inversiones en infraestructura
- P₄. Crear resiliencia frente a los desastres naturales y otros riesgos
- P₅. Integración de las consideraciones sociales en la inversión en infraestructura

- P₆. Fortalecimiento de la gobernanza de la infraestructura

Este año en los espacios técnicos de la presidencia G20 de Indonesia está muy presente la compleja cuestión de los **indicadores** que son los responsables de las buenas prácticas en la formulación de los proyectos de infraestructura. A la elaboración de las recomendaciones pertinentes se le ha dado más lugar que a cualquier otro de los temas de la agenda. De la reunión de los FMCBG del G20 llevada a cabo en Bali los días 15 y 16 de julio de 2022, salió el **Compendio de indicadores de inversión en infraestructura de calidad** y la **Nota de orientación** que fuera aprobado en la reciente Cumbre.

El Compendio tiene como objetivo ayudar a informar la toma de decisiones sobre el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de los activos de infraestructura, abordar las deficiencias de información que pueden estar reduciendo la inversión en infraestructura y respaldar el aumento de los flujos de fondos para proyectos de infraestructura. Se basa en los marcos de indicadores existentes que utilizan actualmente los países y diferentes organizaciones, y agrupa los indicadores en la cantidad referida para las seis matrices (M_n), en cada caso según los seis principios (P_n) anotados ut supra:

- M₁. transversales, 33 indicadores
- M₂. energía, 22 indicadores
- M₃. agua y aguas residuales, 21 indicadores
- M₄. TIC, 18 indicadores
- M₅. Transporte, 23 indicadores
- M₆. infraestructura urbana, 22 indicadores.

Por su parte, la Nota de Orientación complementa el Compendio de indicadores QII y proporciona para cada indicador la definición; unidades de medida; enlaces relevantes a fuentes de referencia; posibles fuentes de datos para el indicador; y lista de algunas de las instituciones que actualmente los utilizan.

Con respecto a la incentivación de la **inversión privada** en infraestructura sostenible se aprobó un Marco cuyo propósito es identificar y priorizar una lista de acciones plurianuales voluntarias, no vinculantes ni prescriptivas, que pueden ayudar a inspirar e informar la colaboración entre el sector público y privado. Para dar forma al instrumento se realizó una amplia consulta con las partes interesadas clave, en particular el denominado Diálogo de Inversionistas en Infraestructura del G20 de 2021 y 2022. Es importante la siguiente salvedad: el Marco no recomienda nuevos estándares para la inversión en infraestructura sostenible, solo está destinado a ser complementario a los esfuerzos existentes a nivel mundial.

Este Marco se desarrolló a través de un proceso de amplia revisión de la literatura con la participación de las partes interesadas con los miembros del Grupo de Trabajo sobre Infraestructura (IWG), en estrecha colaboración con el Banco Mundial/*Global Infrastructure Facility* (GIF) y la OCDE, la discusión con más de 20 representantes sénior del sector privado a través de un Seminario del IWG realizado al efecto, una encuesta de priorización (enviada a los miembros del IWG y al sector privado) que reunió aportes de más de la mitad de las

economías integrantes del G20 y consultas bilaterales realizadas con coaliciones del sector privado, inversores y proveedores de datos de economías avanzadas y emergentes.

El proceso de priorización identificó cuatro pilares y diez acciones que componen el Marco.

- PILAR 1: Prioridades y objetivos de infraestructura nacional a largo plazo
- PILAR 2: Definiciones y datos para infraestructura sostenible
- PILAR 3: Entorno propicio para la implementación
- PILAR 4: Innovación financiera y tecnológica

Las acciones alientan a las instituciones financieras internacionales incluidos los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) a apoyar a los gobiernos, recopilar y compartir datos, identificar enfoques y mecanismos efectivos, permitir la interoperabilidad de los datos de proyectos, el establecimiento de un foro colaborativo, compartir voluntariamente el análisis del impacto de las palancas de política pública, proporcionar financiación, recursos y apoyo adicionales para la preparación de proyectos de infraestructura, capacitar para la innovación tecnológica y la innovación financiera.

Los días 17 y 18 de febrero de 2022, en su segunda reunión bajo la presidencia del G20 Indonesia, los FMCSBG acordaron “desarrollar políticas para movilizar inversiones en infraestructura inclusiva que alcance a grupos sociales vulnerables y abordar las **disparidades subnacionales** en regiones y ciudades”. Previendo la problemática demográfica, se admite que muchas áreas urbanas necesitarán inversiones sustanciales en nueva infraestructura sostenible y resiliente para albergar a 1500 millones de habitantes adicionales para 2050. En el mismo sentido, las áreas rurales también necesitarán inversiones para desarrollar la sostenibilidad, aumentar la resiliencia y mejorar el bienestar de los pobladores. En un sentido general, satisfacer las necesidades de infraestructura, específicas e interdependientes de cada región y ciudad frente a estos desafíos, es fundamental para la inclusión y para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Los gobiernos subnacionales (estatales, regionales y locales) tienen un papel clave para proporcionar la infraestructura que apoye el desarrollo económico, alivie la pobreza, ayude a abordar el cambio climático y mejore el bienestar en regiones y ciudades. En ese contexto, la creación de un entorno propicio para la inversión es fundamental para movilizar fondos y financiación en regiones y ciudades lo que refiere, en primer lugar, a los marcos fiscales y regulatorios que respalden o permitan la captura y el uso de fondos, los instrumentos de financiación de las inversiones y el endeudamiento sostenible.

En junio de 2022, se presentó un borrador del kit de herramientas de políticas a los miembros del IWG, que se benefició de los comentarios de los países miembros del G20. Para informar el desarrollo del kit de herramientas de políticas, la OCDE preparó un informe sobre inversión en infraestructura inclusiva para el IWG titulado *Abordar las disparidades territoriales en las necesidades de infraestructura futuras a raíz de la crisis de COVID-19*. Este kit de herramientas de políticas había sido anticipado bajo la presidencia italiana del G20 en 2021, que incluyó la Conferencia de alto nivel del G20 sobre inversión en infraestructura

local y un informe sobre financiación innovadora y financiación en regiones y ciudades.