



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EL G20 Y LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE:
UN ESTUDIO SOBRE LA GOBERNANZA Y LEGITIMIDAD A
TRAVÉS DE LAS PRESIDENCIAS ROTATIVAS 2016-2019

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

RICARDO FRANCISCO DE ROSENZWEIG DÍAZ BAÑOS

DIRECTORA DE TESIS:

DRA. GERDA REBECKA VILLANUEVA ULFGARD



CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX, 2021.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A mi mamá y mi hermano, a quienes quiero con todo mi corazón. Y a mi familia en otros rincones de este continente, a quienes dedico con toda mi emoción y cariño este trabajo.

A la Dra. Rebecka Villanueva Ulfgard, cuya vocación y entusiasmo en la disciplina me permitió materializar este trabajo. Además, su visión y apoyo me han permitido profundizar los conocimientos en numerosas áreas, como su asistente de investigación, ¡gracias por esta oportunidad!

ÍNDICE

Agradecimientos

Introducción

Capítulo 1

1. Marco Teórico-analítico

1.1. Análisis teórico

1.1.1. Gobernanza

1.1.2. Gobernanza global: Multilateralismo, interdependencia y complejidad

1.1.3. Institucionalismo liberal

1.1.4. Creación de mecanismos de gobernanza y de rendición de cuentas

1.2. La Agenda 2030, influencia y legitimidad del G20

1.2.1. La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

1.2.2. El G20 y la Agenda 2030

1.2.3. Legitimidad de entrada: Miembros y “alcance”

1.2.4. Legitimidad de salida: Dos vías de influencia del G20 en la gobernanza global

Capítulo 2

2. Historia, Estructura y Funcionamiento del G20, y el Plan de Acción para la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible

2.1 Breve historia del G20

2.1.1 G7/G8

2.1.2 G8-G5

2.1.3 El G20

2.2 Estructura y funcionamiento

2.2.1. Membresía y Alcance

2.2.2. Organizaciones internacionales

2.2.3. Grupos de Afinidad

2.2.4. Relaciones entre el G20 y parlamentos

2.3 Cómo se organiza el trabajo de cada presidencia del G20

2.3.1. Canales de Trabajo

2.4 Mecanismos de rendición de cuentas en el G20

2.5 Ampliación de la Agenda

2.6 Plan de Acción del G20 para la Agenda 2030

2.6.1 El papel del Grupo de Trabajo sobre el Desarrollo (DWG) y sus mecanismos de rendición de cuentas

2.6.2 Cómo interpretar la legitimidad de entrada y salida en el Plan de Acción

2.6.3 Observaciones finales

Capítulo 3

3. Esfuerzos del G20 en torno a la Agenda 2030: análisis de las presidencias rotativas del 2016 al 2019

3.1 Prioridades de la presidencia de China (2016)

3.1.1. Contactos con No-Miembros del G20; Organismos Internacionales participantes; y contacto con los Grupos de Afinidad

3.2. Prioridades de la presidencia de Alemania (2017)

3.2.1 Contactos con No-Miembros del G20; Organismos Internacionales participantes; y contacto con los Grupos de Afinidad

3.3 Prioridades de la presidencia de Argentina (2018)

3.3.1 Contactos con No-Miembros del G20; Organismos Internacionales participantes; y contacto con los Grupos de Afinidad

3.4 Prioridades de la presidencia de Japón (2019)

3.4.1 Contactos con No-Miembros del G20; Organismos Internacionales participantes; y contacto con los Grupos de Afinidad

Capítulo 4

4. Análisis sobre las dos vías de legitimidad y rendición de cuentas del G20 en materia de la Agenda 2030

4.1 La capacidad de convocatoria del G20: Los esfuerzos en la dimensión de Asociación de la Agenda 2030

4.1.1 La capacidad de convocatoria de la presidencia de Alemania en 2017: El Mecanismo Voluntario de Aprendizaje entre Pares y su seguimiento en las presidencias sucesivas

4.1.2 La capacidad de convocatoria de la presidencia de Alemania en 2017: El “Compact with Africa” y su seguimiento en las presidencias sucesivas

4.2 Reflexiones sobre la legitimidad de salida del G20 para contribuir a la Agenda 2030: La adopción y apoyo de iniciativas al más alto nivel mediante dos vías de influencia

4.2.1 La Presidencia de Japón en 2019 y los esfuerzos en la dimensión de Paz de la Agenda 2030: el tema de la corrupción (SDS 10/ ODS 16)

4.2.2 La presidencia de Alemania 2017 y su liderazgo hacia el desarrollo sostenible

4.2.3. La asociación del G20 con la Agenda 2030 como una innovación del institucionalismo liberal para ajustarse a una nueva y creciente realidad

Conclusiones

Fuentes de información

Índice de tablas

Tabla 1.1. Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Tabla 2.1. Cumbres de Líderes del G20.

Tabla 2.2. Grupos de países en el G20.

Tabla 2.3. Grupos de Afinidad del G20.

Tabla 2.4: Grupos de Trabajo. Canal de Sherpas.

Tabla 2.5. Canales de trabajo durante la presidencia de Rusia, 2013.

Tabla 2.6. Canales de trabajo por presidencias, 2016-2019.

Tabla 2.7. Mecanismos de rendición de cuentas del G20.

Tabla 2.8. Áreas prioritarias del Plan de Acción.

Tabla 2.9: Nomenclatura de los informes del G20.

Índice de figuras

Figura 1.1 La Asociación con África en el marco del Plan de Acción.

Anexos

Anexo 1: Instrumentos producidos por cada presidencia 2016-2019.

Anexo 2: Informes principales de los grupos de trabajo del G20.

Introducción

***Lo que hagamos en los próximos diez años impactará
de manera profunda los próximos cientos de años.***

Sir David Attenborough, 2018.

El G20 es un foro informal de gobernanza global creado en 1999 y conformado por los 19 países (más la Unión Europea) de mayor relevancia económica y sistémica, y que tras su elevación a nivel de jefes de Estado y gobierno (también llamado “los líderes”) tras la crisis de 2008 se proclamó como el principal foro para la cooperación económica internacional. Sin embargo, la presión internacional y el consenso entre sus miembros lo han hecho asumir responsabilidades más crecientes en los ámbitos de políticas públicas (educación, medioambiente, mercado laboral, salud, por mencionar algunos), de modo que su creciente papel como “comité de dirección política” (al contrario de un “comité de crisis”) que ejerce en la actualidad se plasma dentro de la noción de “hacer que la globalización funcione para todos”, y como una segunda misión significativa reconocida en el foro. Naturalmente, con esta ampliación de la agenda también se ha incrementado el número de Grupos de Trabajo, reuniones ministeriales y Grupos de Afinidad que conforman la estructura del G20. No obstante, este incremento significativo en los temas y en los mecanismos operativos que componen el G20 también ha sido el sustento de una de las críticas más frecuentes al foro: que este grupo ha perdido la efectividad y el sentido de urgencia con el que se creó (Liao, 2016). Otra crítica recurrente al G20 es que es un foro excluyente, ya que únicamente participan 20 miembros (Cooper, 2013). Además, la segunda misión significativa que se encuentra desempeñando en la actualidad requiere de un hábil liderazgo por parte de las presidencias en turno para continuar justificando las acciones dentro de este marco, y dada la necesidad de validación interna en la que finalmente reposa su legitimidad. En otras palabras, el saltar de un “comité de crisis” a un “comité de dirección política” requiere de manera evidente, dirección política que contribuya al éxito del foro en la gobernanza global.

Como parte de su creciente responsabilidad global, en 2016, el G20 adoptó el Plan de Acción del G20 para la Agenda 2030, visto como una hoja de ruta progresiva para guiar las acciones del G20 con respecto a los problemas globales más apremiantes, y que contribuye a reafirmar su segunda misión significativa. Esta asociación es relevante debido a la capacidad del G20 en contribuir al principio de “todo el gobierno” y toda la sociedad” que establece la Agenda 2030, esto, de acuerdo a su estructura y funcionamiento; y por otro lado en su capacidad de adoptar y apoyar iniciativas al más alto nivel, de modo que el fin último de esta asociación sea contribuir a la producción de bienes públicos globales que promuevan el éxito de la Agenda 2030.

En el aprovechamiento de la ruta empírica establecida por el enfoque de gobernanza, y a manera de realizar una aportación teórica más sustancial a la disciplina de las Relaciones Internacionales, esta asociación también es relevante de analizar desde la teoría del institucionalismo liberal. El trabajo reconoce la prominencia del institucionalismo liberal como una teoría moderna sobre la cual se ha podido comprender parcialmente el orden global, y el aprecio de esta teoría por el papel de las ideas, actores no estatales y objetivos en torno a una cooperación más estrecha entre naciones, diferentes a la búsqueda del poder o el interés nacional que predomina en una lógica del realismo político, y considera que la asociación del G20 y la Agenda 2030 puede inspirar al mundo un propósito social legítimo sobre el cual construir un denominador común que aspire a abordar los retos más apremiantes que esta teoría enfrenta en la actualidad: la disminución de la coherencia en algunos regímenes internacionales debido a la emergencia de nuevos poderes con diferentes y diversos intereses, y la crisis del multilateralismo. Este desafío explica muchos acontecimientos contemporáneos en la dirección establecida, y por lo tanto se presentan como prioridades clave que el G20 en asociación con la Agenda 2030 está buscando atender.

Además, considerando las críticas al foro y a la vez, los apremiantes problemas de la globalización que busca atender la Agenda 2030, nociones de “legitimidad” y “efectividad” que permitan arrojar luz sobre cómo se ha desempeñado el G20 en estos aspectos desde la Adopción de la Agenda 2030, resultan pertinente

para discutir sobre su vigencia y validez, sobre todo considerando el contexto global contemporáneo en el cual el nacionalismo y proteccionismo han ganado progresivamente terreno, en detrimento del multilateralismo y del espíritu mismo de cooperación en áreas de importancia global para la Agenda 2030.

La presente investigación es un trabajo descriptivo-analítico que tiene por objetivo general analizar el papel del G20 en contribuir a la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, aunado a lo que representa esta asociación para atender los actuales retos de la globalización, gobernanza y desafíos del institucionalismo liberal. El espacio temporal de análisis es del 2016 al 2019, debido a que es en el 2016 que se adopta un “plan de acción” para contribuir a la Agenda 2030 por parte del G20, mismo que culminó con la cumbre de Osaka de la presidencia de Japón (29 de junio de 2019). En este periodo se han producido varios documentos oficiales y académicos pertinentes para esta investigación.

Ahora bien, la pregunta central que guía la investigación es:

- ❖ ¿Cuáles son los alcances y límites del G20, en su papel de foro informal de gobernanza global, para contribuir a la Agenda 2030?

La pregunta general se complementa con cinco objetivos auxiliares:

- ❖ Presentar al G20 como un “Administrador de la complejidad”, de acuerdo al enfoque de gobernanza.
- ❖ Evidenciar los esfuerzos del G20 para contribuir a la Agenda 2030 de acuerdo a los conceptos de legitimidad de entrada y salida de Scharpf (1978) que corresponden a las dos fortalezas autoproclamadas de foro al respecto:

1. Legitimidad de entrada: Presentar lo idóneo que es el espacio del G20 para implementar la Agenda 2030 de acuerdo al principio de “todo el gobierno” y “toda la sociedad” y la cooperación internacional con los países en desarrollo.

2. Legitimidad de salida: ilustrar mediante ejemplos concretos la adopción y apoyo de iniciativas al más alto nivel del foro, incluidas las macroeconómicas, para crear un entorno global favorable.

- ❖ Evidenciar el “liderazgo” del cual sus anfitriones se hacen para continuar promoviendo las acciones en el marco de la Agenda 2030, y dada la necesidad de validación interna en la que finalmente reposa su legitimidad.
- ❖ Presentar a la Agenda 2030 como un propósito social legítimo y la asociación del G20 con la Agenda 2030 como una innovación del institucionalismo liberal para ajustarse a una nueva y creciente realidad.
- ❖ Evidenciar la transparencia de los mecanismos de rendición cuentas que el G20 establece en términos de su compromiso con la Agenda 2030.

El presente trabajo se sustenta en una metodología cualitativa de carácter deductivo, es decir, se parte de una premisa general; la relación formal establecida en el Plan de Acción del G20 hacia la Agenda 2030, para concluir en dos temas específicos: evidenciar las dos fortalezas de facto del foro en el contexto de las cuatro presidencias abordadas. Además, se apoya en documentos oficiales y documentos académicos de actualidad. Estos documentos incluyen la participación del tesista en la elaboración institucional de una Memoria Documental sobre la participación de México en el G20: 2012-2018, y a cargo de la Subsecretaria de Relaciones Exteriores (SRE, 2019a), donde el tesista realizó su servicio social, además de otros documentos pertinentes producidos por esta institución¹. De acuerdo a esta experiencia, la investigación busca aportar un análisis de cómo entender en lo teórico-conceptual – mediante literatura sobre gobernanza, legitimidad y rendición de cuentas – el funcionamiento del G20 y su compromiso con la Agenda 2030; elementos que abonen a su proceso de comprensión, efectividad y finalmente su legitimidad, con matices de desarrollo sostenible.

El presente trabajo se desarrolla en cuatro capítulos: El primer capítulo tiene por objeto desarrollar un marco teórico-conceptual para contextualizar la dinámica

¹ Como prestador de servicios, el tesista se involucró en numerosas consultas y actividades relacionadas a la representación de México en el G20, de modo que comprendió la creciente importancia de la negociación dentro del G20 para dirigirse a atender un espectro más amplio de problemas globales, y que se encontraban en armonía con su interés en promover la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El tesista también se apoya en las aportaciones académicas de la Dra. Rebecka Villanueva Ulfgard, de quien ha sido asistente de investigación en el área de Estudios Internacionales del Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora, y cuyo interés mutuo en esta área de estudio ha sido de gran satisfacción.

de la gobernanza global en torno a la difusión y transición de poder para atender los problemas de la globalización y que explica la razón de ser del G20 y su manera de operar para implementar la Agenda 2030, esta última, vista como una hoja de ruta progresiva para guiar las acciones del G20 al respecto. En otras palabras, el enfoque de gobernanza sirve para describir la complejidad, esta es el estado actual de difusión y transición de poder en el que se encuentran las relaciones internacionales como causa y efecto de la creciente interdependencia y estado de globalización. Por eso, el capítulo versa sobre globalización, multilateralismo tradicional, clubes, redes de política transnacional, bienes públicos globales, y cómo la legitimidad de entrada y salida, junto con mecanismos de rendición de cuentas, se utilizan para dar un mejor sentido al análisis de esta tesis. Como un camino paralelo, en el marco teórico-analítico el trabajo también presenta al institucionalismo liberal, argumentando en base a sus críticas que la asociación del G20 y la Agenda 2030 también puede tener plena lógica y validez en los lentes de esta corriente teórica. Para ello, el trabajo presenta al institucionalismo liberal como un orden global en “pleno ajuste” dada la emergencia de nuevos competidores con diversos intereses, y de acuerdo a la participación de estos en espacios como el G20 para converger en ciertas creencias, conocimientos y comportamientos que contribuyan a dicho ajuste. Por eso, el capítulo también versa sobre un “propósito social legítimo”, “ley blanda”, legalismo, moralismo, y la disminución de coherencia de los regímenes internacionales que buscarán una aportación teórica a la disciplina de las Relaciones Internacionales en esta dirección.

En el segundo capítulo se dibuja la historia, estructura y funcionamiento del G20 y su relación con la Agenda 2030. En él se establece la dinámica que existe entre los diferentes actores que participan en el foro, así como la ampliación temática a la que el foro se ha embarcado. Además, se presentan los mecanismos de rendición de cuentas del Plan de Acción para la adopción de la Agenda 2030 en 2016, destinados a coordinar e informar sobre el avance al respecto, y que a su vez marcaran la línea de inicio para evidenciar las contribuciones principales en adelante por parte de este trabajo.

En el tercer capítulo se presentan las prioridades de las presidencias del G20 desde que se adoptó el Plan de Acción para la Agenda 2030, retos encontrados, y el alcance con otros actores, esto, a manera de evidenciar los esfuerzos de las presidencias por alinear sus intereses con la Agenda 2030, y particularmente, en aprovechar su capacidad de convocatoria.

Finalmente, en el cuarto capítulo se analiza la capacidad de convocatoria de cada presidencia de acuerdo al principio de “todo el gobierno” y “toda la sociedad” y se presentan dos mecanismos de la presidencia de Alemania para contribuir directamente a este aspecto. Posteriormente, a manera de iniciar la discusión sobre la legitimidad de salida en el marco de la Agenda 2030, se presenta la segunda fortaleza: La adopción y apoyo de iniciativas al más alto nivel, incluidas las macroeconómicas y para crear un entorno global favorable; esto de acuerdo a las reflexiones articuladas en el capítulo e ilustradas con dos ejemplos concretos. A manera de terminar el capítulo, se vincula la asociación entre el G20 y la Agenda 2030 mediante las aportaciones de teorías sobre gobernanza y el institucionalismo liberal; ejercicio que revela la pertinencia de utilizar estos dos enfoques para entender un fenómeno contemporáneo de la gobernanza global. Las conclusiones retoman los hallazgos más importantes y sugieren nuevas rutas de investigación en el futuro sobre el G20.

CAPITULO 1
MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL
La globalización es una realidad.
Como decidamos lidiar con ella es una decisión.
Fareed Zakaria.

1.1. Análisis Teórico

Villanueva Ulfgard & Vega (2019) establecen que el debate sobre qué constituye un orden global legítimo y cuáles son los principales desafíos para la gobernanza global legítima está en curso en muchos lugares del mundo. “Obviamente, existen puntos de vista divergentes sobre el tema de lo que constituye un orden global legítimo y cuáles deberían ser sus prioridades clave, y esos puntos de vista informarán cualquier evaluación del G20 desde una perspectiva de efectividad y legitimidad” (p. 17). El presente trabajo pretende construir su análisis sobre el enfoque de gobernanza y la teoría del institucionalismo liberal, cuyo interés en las ideas permitiría inspirar al mundo un propósito social legítimo. Las perspectivas de efectividad y legitimidad del G20 se presentarán por lo tanto en base a lo que representa este orden y propósito social legítimo y cuáles deberían ser sus prioridades frente a los problemas de la modernidad, si desea continuar promoviendo su eficacia.

Para contextualizar la dinámica de la gobernanza global en torno a la difusión y transición de poder para atender los problemas de la globalización y que explica la razón de ser del G20 y su manera de operar para implementar la Agenda 2030, los siguientes apartados elucidan cómo el enfoque de gobernanza sirve para describir la complejidad, esta es, el estado actual de difusión de poder en el que se encuentran las relaciones internacionales como causa y efecto de la creciente interdependencia y estado de globalización, y como una hoja de ruta progresiva para guiar las acciones del G20 con respecto a los problemas más apremiantes. Por eso, en las primeras secciones, se reflexiona sobre globalización, multilateralismo tradicional, clubes, redes de política transnacional, bienes públicos globales, y finalmente como la legitimidad de entrada y salida, junto con mecanismos de rendición de cuentas, se utilizan para dar un mejor sentido al análisis de esta tesis.

1.1.1. Gobernanza

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)² entiende la gobernanza como “un ejercicio económico, político y de autoridad administrativa para gestionar los asuntos de un país en todos los niveles” (PNUD, 1995, p. 12). La gobernanza comprende también los mecanismos, procesos e instituciones, a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, conocen sus obligaciones y median sus diferencias (PNUD, 1995). Una definición como la anterior hace inmediata referencia al concepto de gobierno³, ya que este se considera como el “principal órgano de gobernanza” (Keohane, 2002). En lo anterior, resulta conveniente destacar tres precisiones en la relación Gobierno-Gobernanza, a saber: complejidad; interdependencia; y grupos de interés, que se extrapolan al nivel internacional, toda vez que en un mundo globalizado, la gobernanza se encuentra crecientemente más expandida y fragmentada (Rosenau, 1995), y de considerar iniciar el debate de la gobernanza en esta dimensión, se debe hacer no solo a nivel del Estado y organizaciones internacionales (multilateralismo tradicional), sino que de acuerdo con la variedad de actores y mecanismos que contribuyen a definir las relaciones internacionales contemporáneas.

El enfoque de gobernanza de Stoker (1998)⁴ entiende a la gobernanza como una respuesta ante la creciente complejidad social, en donde la división entre lo público y lo privado es cada vez más difusa, debido a que la entrega de bienes y servicios públicos es llevada a cabo por actores gubernamentales y no gubernamentales. En ello, la gobernanza presupone el reconocimiento de la interdependencia para fomentar la colaboración, aceptando que, dada la complejidad, el Estado o cualquier otro actor social, es incapaz de resolver de manera autónoma problemas que afectan y conciernen a la sociedad en su conjunto, por lo tanto, existe la necesidad de identificar a los grupos de interés y establecer estructuras y mecanismos de gobernanza efectivos para atender

² PNUD (1995) “Public Sector Management, Governance and Sustainable Human Development”, PNUD library, New York).

³ El concepto de gobierno, de acuerdo con Kruck & Rittberger (2008), se refiere a “instituciones formales que participan en el establecimiento de normas y reglas jerárquicas, el monitoreo de cumplimiento de las reglas y su reforzamiento” (p. 46).

⁴ Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, Vol. 50 No.155 (pp.17–28).

correctamente las necesidades de la sociedad (Stoker, 1998). Aplicado a este trabajo, el enfoque permite justificar los esfuerzos de convocatoria del G20 con diversos grupos de interés, y en ello, la formalización de canales de cooperación como mecanismos de gobernanza que buscan impulsar sus iniciativas al más alto nivel global.

1.1.2. Gobernanza Global: Complejidad; Interdependencia y Globalización

De manera disciplinaria, Rosenau (1995) entiende a la gobernanza global como “los mecanismos, procesos e instituciones destinados a proveer las respuestas apropiadas a las crisis e incertidumbres generadas por la anarquía en el entorno internacional” (p. 78). En la práctica, su manifestación más evidente ha sido la multiplicación de mecanismos de gobernanza. Como afirma Florini (2009), “desde mediados del siglo XX hasta el nuevo siglo, las organizaciones y regímenes internacionales se han vuelto más numerosos en su intento de gobernar una mayor cantidad de problemas que surgen de la creciente interdependencia y globalización de la sociedad” (p. 3). A manera de hacer una precisión sobre el “estado de interdependencia” y la globalización, Keohane (2002) establece que “la interdependencia se refiere a un “estado del mundo”, mientras que la globalización describe una tendencia de flujos transnacionales crecientes y redes cada vez más gruesas de interdependencia” (p. 15). Con respecto a la anarquía internacional, Keohane & Nye (2000) señalan que es un elemento característico de las Relaciones Internacionales: “debido a que, en el ámbito internacional, no existe un “gobierno global”, y por lo tanto existe una condición de “anarquía internacional”, la gobernanza global se ejecuta mediante la creación de estructuras que buscan regular y dar certidumbre a esta condición” (p. 203). Kruck y Rittberger (2008) establecen asimismo que “la gobernanza global está destinada a producir bienes públicos globales” (p. 47). Ahora bien, la provisión de bienes públicos globales ha representado una de las mejores características de la gobernanza y el sistema multilateral de la posguerra (Kaul, 2018). Los académicos Kruck y Rittberger, (2008) definen a los bienes públicos globales como “bienes materiales e inmateriales con alcance global; una vez que este ha sido provisto, por definición, este no puede ser restringido y su consumo por un actor no puede reducir la disponibilidad para otros” (p. 47). De acuerdo a Kaul (2018, p. 18), “los beneficios de estos bienes no solo trascienden las

fronteras, sino que también a las generaciones y los grupos de población”. Entre los ejemplos de estos bienes se encuentra la vacuna para la erradicación de la viruela, la libertad de navegación, y las instituciones o regímenes internacionales, por ejemplo.

En lo que respecta a los problemas de la globalización, el trabajo reconocerá en línea con Ikenberry (2020) como los “problemas de la modernidad” a los problemas contemporáneos más apremiantes. Ikenberry (2020) establece que la rivalidad entre Estados Unidos y China preocupará al mundo durante décadas, y los problemas de la anarquía no se pueden eliminar. Pero para los Estados Unidos y sus socios, un desafío mucho mayor radica en lo que el autor considera podrían llamarse “los problemas de la modernidad”. El autor establece...

las profundas transformaciones mundiales desatadas por las fuerzas de la ciencia, la tecnología y la industrialización, o lo que el sociólogo Ernest Gellner una vez describió como una “ola gigante” que empuja a las sociedades modernas a un sistema mundial cada vez más complejo e interconectado. Washington y sus socios están menos amenazados por las grandes potencias rivales que por los peligros transnacionales emergentes, interconectados y en cascada. El cambio climático, las enfermedades pandémicas, las crisis financieras, los Estados fallidos, la proliferación nuclear, todo repercute mucho más allá de cualquier país individual. Lo mismo ocurre con los efectos de la automatización y las cadenas de producción globales en las sociedades capitalistas, los peligros de la próxima revolución de la inteligencia artificial y otros trastornos aún inimaginables (p. 136).

Sin embargo, el trabajo también reconoce que al menos hasta el fin del siglo pasado, los problemas que han amenazado más el orden internacional han sido de carácter económico y sistémico, como las crisis económicas y financieras (Rewizorsky, 2017), y el cambio del orden de posguerra (Keohane, 2012). En efecto, de acuerdo con Rewizorsky (2017), los impactos negativos más visibles que han evidenciado el alto nivel de interdependencia en los Estados y en consecuencia la crisis de legitimidad de las organizaciones internacionales han

sido las crisis económicas y financieras. El autor establece (Rewizorsky, 2017, p. 34-35),

este proceso de deconstrucción de la estabilidad institucional en los dominios económicos y financieros de las Relaciones Internacionales ha sido acompañado de un riesgo creciente de crisis y ha revelado la ineficacia del sistema global de facto de la posguerra.

Al respecto, se refiere a los nuevos determinantes de esta realidad,

por lo menos en el ámbito económico y político, podemos establecer que el surgimiento de los nuevos mecanismos de gobernanza son la síntesis resultante de: (1) la creciente demanda de cooperación internacional en el contexto de recurrentes crisis financieras y económicas; (2) La ineficacia de los sistemas triádicos existentes, a saber, la “tríada económica” de los países occidentales (EE.UU. - UE - Japón) y la “tríada institucional” de las organizaciones económicas internacionales (FMI - Banco Mundial - OMC), contra las amenazas y desafíos que surgen en tiempos de turbulencia, acompañando la formación de un orden de posguerra fría; y (3) La creciente importancia y aspiraciones de los Estados no occidentales, en su totalidad rechazando el consenso de Washington y el “Modelo Occidental de Gobernanza Global” (p. 35).

De manera que frente a estas brechas de gobernanza podría bien observarse una nueva forma de anarquía (Rosenau, 1995). Entonces, de recuperar el concepto de gobernanza en el nivel internacional, el primer elemento de la complejidad se evidencia por una **transición de poder** del sistema multilateral tradicional (como la ONU, por ejemplo), que implica un orden mundial basado en la coordinación de políticas entre Estados soberanos, o más precisamente, entre las “ramas ejecutivas” de sus gobiernos, bajo principios generalizados de conducta (Ruggie, 1998), hacia uno más fragmentado o de clubes y con membresía inclusiva, representado por organizaciones regionales o de “regionalismo abierto” (siendo los mecanismos más representativos los BRICS, el ASEAN, la OPEC, la APEC, el G8 y de manera más reciente, el G20, entre

otros) con intereses económicos y políticos específicos. Como bien lo establece Rewizorsky (2017, p. 21),

estas nuevas estructuras, toman la forma de reuniones (cumbres) de los jefes de Estado y gobierno, ministros de asuntos exteriores y ministros de economía/ finanzas, principalmente, y comparten la característica común de ser creados por un grupo de países con ciertas características políticas, sociales y económicas comunes. Además de que se han establecido bajo ciertas condiciones para satisfacer las necesidades que surgen con el tiempo y reflejar el equilibrio de poder e intereses.

Por otro lado, de acuerdo al surgimiento de actores no estatales con inmenso poder internacional y a manera de atender diversos problemas comunes, el segundo elemento de la complejidad en el ámbito internacional, la ***difusión del poder*** se explica por grupos de expertos del ámbito privado, no gubernamental y gubernamental que también han establecido redes políticas transnacionales e informales de cooperación con variado peso. Como establece Slaughter (2015, p, 176):

Las redes de políticas transnacionales demuestran la existencia de prácticas de formulación de políticas que incluyen la influencia política de expertos y defensores fuera del gobierno. Como tal, estas redes son más amplias que las redes transgubernamentales y funcionan dentro y entre los gobiernos, el sector privado y las organizaciones internacionales.

De acuerdo a Stone (2008, p. 30–1, citado en Slaughter, 2015), a manera de comunicar y atender un problema en específico, estas redes de expertos se pueden conformar por:

- **Funcionarios del sector público “internacionalizados”:** diplomáticos, funcionarios públicos y reguladores involucrados en asuntos y redes internacionales;
- **Funcionarios públicos internacionales:** funcionarios que trabajan para organizaciones intergubernamentales; y

- **Profesionales de políticas transnacionales:** “consultores, funcionarios de fundaciones, líderes empresariales, expertos científicos, expertos en think tanks y ejecutivos de ONG”.

De acuerdo a lo presentado y a manera de síntesis, la gobernanza global no es más de dominio exclusivo de Estados y organizaciones intergubernamentales, y esta “nueva anarquía” (Rosenau, 1995) resultante de la complejidad, consiste en el aprovechamiento de estos vacíos de gobernanza por parte de nuevas estructuras de gobernanza (ya sea en forma de transición o difusión) y que coexisten con las estructuras de gobernanza multilaterales tradicionales (Kruck & Rittberger, 2010). Como afirma Keohane (2002, p. 123):

Ante los cambios sistémicos de ideas y material, y nuevos actores entrando en el escenario de las políticas mundiales, hay un creciente reconocimiento de que la gobernanza global no es más de dominio exclusivo de Estados y organizaciones intergubernamentales. Académicos de la gobernanza global resaltan la capacidad de regulación de los actores no estatales y señalan la emergencia de una variedad de “modos” institucionales público-privado y puramente privado de gobernanza más allá de los Estados.

Como se presentará en el segundo capítulo, el G20 se presenta como un mecanismo de gobernanza en el que convergen estos “modos” de gobernanza de tal forma que busca “administrar la complejidad”, motivo por el cual se presenta como un espacio idóneo para la contribución a la Agenda 2030. De forma paralela, el trabajo considera que esta asociación también se presenta como una innovación del institucionalismo liberal.

1.1.2. Institucionalismo liberal

Asimismo, el presente trabajo pretende construir su análisis sobre el enfoque del institucionalismo liberal, cuyo interés en las ideas permitiría inspirar al mundo un propósito social legítimo y que en asociación con el G20 contribuye a describir el ajuste que esta teoría está realizando para adaptarse a la nueva y creciente realidad descrita anteriormente. Este análisis permitiría realizar una aportación teórica más integral a la disciplina de las Relaciones Internacionales.

El institucionalismo liberal es una teoría moderna de las Relaciones Internacionales que afirma que las instituciones internacionales pueden disuadir el conflicto y contribuir a la solución de los problemas compartidos al aumentar y promover la cooperación entre los Estados. El liberalismo percibe grandes incentivos para una cooperación sostenida. Los Estados pueden superar la competencia, el conflicto y la guerra formando grupos con ideas afines y uniéndose a través de instituciones nacionales e internacionales⁵. De acuerdo a Johnson & Heiss, este razonamiento impregna el ensayo de 1795 de Immanuel Kant, *Paz perpetua*. Según Kant, la paz surge naturalmente cuando los Estados y sus ciudadanos eligen adoptar valores e instituciones similares, especialmente las democracias republicanas, a nivel nacional e internacional. La paz se extiende a medida que más personas adoptan estos vehículos para la hospitalidad recíproca que conduce a valores universales (Johnson & Heiss, 2018, p. 3).

De acuerdo a Johnson & Heiss (2018), en el siglo XX la tradición del internacionalismo liberal a menudo se remonta al presidente estadounidense Woodrow Wilson, pero la gran revolución en el pensamiento liberal en realidad ocurrió bajo Roosevelt. Afirman Johnson & Heiss (2018, p. 5):

En su discurso sobre el estado de la Unión de 1941, el presidente de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, afirmó que la libertad de expresión, de religión, como individuo, y la libertad del miedo son valores fundamentales que podrían y deberían extenderse por todo Estados Unidos y el mundo. Las huellas de estas “cuatro libertades” (apertura comercial, estado de derecho, derechos humanos y democracia liberal) impregnan las Naciones Unidas (ONU), la organización intergubernamental que reemplazó a la Liga de las Naciones en 1945. Valores similares también rodean a una gran cantidad de otras instituciones internacionales, incluida la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la

⁵ Contrario al liberalismo, el realismo menciona que los Estados buscan constantemente la lucha del poder para buscar lograr sus intereses nacionales, sobrevivir como entidades nacionales y poder suplir las necesidades de su población a toda costa. Con respecto a la cooperación, los realistas consideran que cualquier cooperación interestatal es solo un temporal aplazamiento de las circunstancias generales de competencia, conflicto y guerra entre los Estados (Johnson & Heiss, 2018).

Alimentación (FAO), Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) [ahora la OMC], el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, que el gobierno de los Estados Unidos ayudó a diseñar y financiar al final de la Segunda Guerra Mundial. Estos valores e instituciones son los cimientos del orden mundial liberal actual.

De acuerdo a lo anterior y a los autores en cuestión (2018), el liberalismo forcejeó un cierto camino, pero prosperó debido que se alineó con el desarrollo institucional y la relativa paz de la segunda mitad del siglo XX. Desde un punto de vista conceptual, “se rehabilitó y se redimió con la aparición de varias ramificaciones, que culminaron en el refinamiento del institucionalismo liberal a partir de los años setenta” (Johnson & Heiss, 2018, p. 7).

Esta etapa fue importante para la teoría, dado que logró definirse incluso si un patrón hegemónico se retira, declina o desaparece (ver *Después de la Hegemonía*, Nye & Keohane, 1984) y como producto de una variedad más amplia de actores que la estaban promoviendo (ver *Poder e Interdependencia*, Nye & Keohane, 1997). En palabras de Johnson & Heiss (2018, p. 10):

En *Después de la Hegemonía*⁶, Keohane adoptó los supuestos realistas centrales del centrismo del Estado, la anarquía y la racionalidad, pero rechazó la premisa de que la política internacional es una búsqueda de poder de suma cero. Ofreció un correctivo al realismo al volver al funcionalismo y al neofuncionalismo: las instituciones pueden persistir cuando brindan información, coordinación, cumplimiento u otros beneficios que los Estados no pueden proporcionar por sí mismos. Al ajustar selectivamente los principios realistas, Keohane demostró perspectivas mucho mayores para la cooperación, incluso sin un patrón hegemónico. En contraste, Ruggie [1982]⁷ trabajó no a partir de principios realistas, y en su trabajo sobre el “liberalismo incrustado” se desvió notablemente del

⁶ Keohane, R. & Nye, J. (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.

⁷ Ruggie, J. (1982) “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order,” *International Organization* 36, no. 2: 379–415.

realismo al enfatizar el propósito social: las instituciones pueden perdurar cuando una comunidad más grande de Estados continúa compartiendo los valores encarnados en esas instituciones. En un presagio de futuras divisiones en la teoría de las relaciones internacionales, Ruggie presagió el surgimiento del constructivismo, mientras que Keohane vinculó el nuevo “institucionalismo liberal” con el realismo.

En la actualidad, Keohane reconoce las mencionadas premisas realistas y solo justifica el uso del poder en la construcción de instituciones sobre la base del propósito social de esta teoría: “promover efectos beneficiosos sobre la seguridad, el bienestar y la libertad humana como resultado de un mundo más pacífico, próspero y libre” (Keohane, 2012, p. 2). El liberalismo institucional debería de proporcionar la base política para este propósito. Sin embargo, en la realidad, esto no ha sido así. Retomando la deconstrucción del orden internacional en 1970 así evidenciado por Rewizorsky (2017), esta teoría, como reflejo, ha sufrido cambios que se explican por las divergencias del liberalismo y la emergencia de competidores con nuevos diversos intereses, de tal forma que ahora presenta diversas críticas (Johnson & Heiss, 2018). El trabajo pretende presentar las mismas de acuerdo a distintos autores. Por ejemplo, de acuerdo a Johnson & Heiss (2018, pp. 14-15), las críticas contemporáneas a la teoría se pueden representar en al menos tres vertientes: 1. Las divergencias peligrosas de los fundamentos filosóficos de Kant, 2. El feminismo y, 3. Los Estados no occidentales o en desarrollo.

1. [Intervencionismo] Según Kant, la paz surge naturalmente cuando los Estados y sus ciudadanos eligen adoptar valores e instituciones similares, a nivel nacional e internacional. Sin embargo, los críticos contemporáneos señalan una paradoja: el universalismo incompleto puede disuadir a los Estados liberales de interferir o luchar entre sí, pero puede permitir, o incluso persuadir a los Estados liberales a entrometerse o luchar con los “no liberales”. En la segunda mitad del siglo pasado, ha habido una fuerte tentación de imponer valores liberales e instituciones democráticas en los Estados no liberales. Tales

intervenciones ponen en peligro el propio institucionalismo liberal, dado que atenta contra la libertad misma de elegir de los demás Estados.

2. [Equidad de género] Los críticos también denuncian cómo se formaron las raíces conceptuales del institucionalismo liberal. En particular, las feministas denuncian su dependencia de las perspectivas masculinas. Al responder a los realistas, los liberales absorbieron la fascinación de algunos de sus rivales por el poder, los Estados nacionales y el sistema internacional. Lo anterior corre el riesgo de crear un cuerpo de conocimiento que se basa en gran medida en la vida de los hombres que buscan poder, al tiempo que descuida otros objetivos, actores o comunidades.
3. [Desigualdad] Muchos de los estándares actuales de gobernanza doméstica y las principales organizaciones intergubernamentales reflejan las experiencias y expectativas del antiguo bloque occidental, un puñado de Estados de América del Norte y Europa occidental. Para los muchos Estados adicionales que adoptaron voluntariamente estos estándares y organizaciones [las economías emergentes y el “sur global”, por ejemplo], el Occidente todavía parece tener una ventaja, disfrutando de mayores beneficios de las instituciones internacionales y una mayor influencia sobre las normas internacionales. Con reminiscencias del marxismo, las críticas subalternas sostienen que las estructuras de gobernanza global privilegian un pequeño conjunto de élites transnacionales. Al re-empaquetar los intereses de la élite como un “consenso liberal”, las estructuras de gobernanza global oprimen a las no élites en los países industrializados y en desarrollo.

De manera particular a esta última crítica, esta se acentúa paradójicamente cuando los propios Estados industrializados y occidentales enfrentan descontento interno debido a la desigualdad. Como establece Johnson & Heiss (2018, p. 14): “De hecho, las críticas que ahora circulan entre el público en general en las democracias liberales de América del Norte o Europa han estado cosechándose durante años entre gobiernos no liberales, feministas y países en desarrollo.”

Y es que en una crítica por parte de Keohane, esta situación tiene que ver con la ruptura del contrato social que Ruggie (1982) elogió como “liberalismo incrustado”, resultante del orden global de la posguerra. De acuerdo a Keohane (2012, p. 126):

El liberalismo incrustado ha recibido algunos golpes duros en los últimos 30 años. Ruggie escribió justo cuando Ronald Reagan y Margaret Thatcher [años setenta] comenzaban a implementar sus muy diferentes visiones de un papel más pequeño del poder estatal en el capitalismo [...]. El “Consenso de Washington” y los acuerdos de libre comercio constituyen un alejamiento de incorporar profundamente los acuerdos multilaterales liberales en la intervención interna.

Sin embargo, Keohane (2012, p. 126) argumenta que el liberalismo institucional no depende de que los acuerdos económicos internacionales estén integrados en el intervencionismo interno (Keynesianismo), “es una doctrina más general que proporciona una justificación no para el estado de bienestar sino para las instituciones internacionales como fundamentos del progreso social”. En otras palabras, el autor delimita el alcance de la teoría en la actualidad.

En una crítica similar, Keohane (2012, p. 3) establece que en la actualidad, debido a la incapacidad de los valores liberales para realizarse en un mundo de poder fragmentado y políticas domésticas pluralistas⁸ “existe una disminución en la coherencia de los regímenes internacionales y la búsqueda de un propósito social legítimo se presenta aún como un reto formidable para la teoría en la actualidad”.

Al respecto, los liberales comparten el aprecio de los constructivistas por ideas, actores no estatales y objetivos que no sean el poder (Johnson & Heiss, 2018). Como un reflejo de ello, desde el triunfo liberal en los años noventa ha habido un aumento en la legalización, legalismo y moralismo (Keohane, 2012). Estos

⁸ De acuerdo a la *Enciclopedia Britannica*: El pluralismo, en la ciencia política, es la opinión de que en las democracias liberales el poder está (o debería estar) disperso entre una variedad de grupos de presión económica e ideológica y no está (o no debería estar) en manos de una sola élite o grupo de élites.

desarrollos permitirían comprender la razón de ser de la Agenda 2030, para presentarla como un propósito social legítimo para todas las naciones.

De acuerdo a Keohane (2012, p. 128), la legalización es propiedad de las instituciones; “las reglas de las instituciones legalizadas son precisas y obligatorias, y proporcionan arreglos para la adjudicación de terceros”.⁹ Incluso en situaciones en las que la legalización formal no es factible, una orientación hacia la legalización puede promover el surgimiento de la “ley blanda” (o *soft law*, por su denominación en el anglosajón), lo que ayuda a reducir la incertidumbre y facilita la implementación de reglas. Este último acto jurídico “ley blanda” ha sido una tendencia creciente en el Derecho Internacional y en lo relativo al ordenamiento normativo en la actualidad, de manera que comprende las formas de operar de las instituciones internacionales y del G20, en particular, como un foro informal de gobernanza. Jurídicamente, de acuerdo a la *Revista de Investigaciones Jurídicas de la UNAM* (2019), esta expresión hace referencia a las recomendaciones de las Organizaciones Internacionales; “los actos o conductas de los Estados que nos desvelan posibles futuros compromisos jurídicos internacionales o ámbitos de especial referencia para el ordenamiento internacional”¹⁰.

Por otro lado, retomando que también ha habido un creciente legalismo y moralismo, para el autor en mención (Keohane, 2012, p.129), el legalismo y el moralismo no son propiedades de las instituciones, sino de *la mente*.

El legalismo es la creencia de que el progreso moral y político puede realizarse a través de la extensión de la ley. [Por otro lado,] el moralismo es la creencia de que los principios morales proporcionan valiosas guías sobre cómo deben comportarse los actores políticos [...]. El moralismo es endémico del liberalismo y refleja uno de sus puntos fuertes: la creación de un entorno en el que los movimientos sociales construidos alrededor de valores en lugar de intereses materiales puedan prosperar”.

⁹ De acuerdo al autor, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio son el resultado institucional más importante y, hasta ahora, perdurable del movimiento contemporáneo hacia la legalización (Keohane, 2012).

¹⁰ Toro Huerta, Iván (2019) El fenómeno del soft law y las nuevas perspectivas del derecho internacional, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, ensayos selectos. Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (III). Consultado el 09 de junio de 2019.

Como resultado de esta tendencia, el autor señala que desde 1991, el liberalismo institucional se ha legalizado cada vez más, sobre todo en el aspecto relacionado a los derechos humanos y la ley penal, de manera que movimientos sociales del liberalismo democrático han tratado de instituir lo que Ruti Teitel llama “ley de la humanidad”: la “ley de las personas y los pueblos” en lugar de la ley de los Estados¹¹ (2012, p. 132).

Como se explicará en el trabajo, este movimiento “moral” no ha sido del todo ajeno para el G20, toda vez que el actual consenso entre los miembros del foro defiende la transición del G20 de un “comité de crisis” a un “comité de dirección política”, y para el cual la adopción de la Agenda 2030 mediante el Plan de Acción del G20 para la Agenda 2030, representa un esfuerzo contundente. Se puede argumentar que, precisamente el compromiso con la Agenda 2030 responde a lo que Keohane ha criticado como la ausencia o falta de coherencia en algunos regímenes internacionales que presenta el institucionalismo liberal en la actualidad¹².

Como establece Ikenberry (2020): “A pesar de sus fallas, ningún otro principio de organización actualmente en debate se acerca al internacionalismo liberal para defender un orden mundial decente y cooperativo que aliente la búsqueda ilustrada de los intereses nacionales” (p.137). Si se tiene en cuenta en el presente trabajo que el institucionalismo liberal inicia de manera doméstica y se consolida de la misma manera al adoptar los valores “universales” promovidos por las instituciones internacionales y sus promotores, “la convergencia en el conocimiento, las normas y las creencias es un preludio de la convergencia en las instituciones y los procesos de gobernanza” (Keohane & Nye, 2002, p. 212).

De manera que, el G20 busca precisamente un mínimo denominador común para converger en los conocimientos y creencias que permitirían finalmente producir una recomendación normativa sobre cómo actuar por parte de todos los

¹¹ Teite, R. (1995), *Humanity's Law*. Londres: Oxford University Press.

¹² De acuerdo a Keohane (2012): Denotar una institución o conjunto de instituciones como un 'régimen internacional' es indicar un grado bastante alto de coherencia (p. 129). Ahora, esta disminución argumenta el autor, se debe a que, en varios dominios, los regímenes se están convirtiendo en "complejos de regímenes": arreglos de reglas, normas e instituciones débilmente acoplados, marcados tanto por conexiones entre varias instituciones específicas relacionadas funcionalmente como por la ausencia de una arquitectura o jerarquía general que estructura todo el conjunto (p.130).

miembros en torno a un asunto en específico. En línea con la denominada “ley blanda”, estas recomendaciones permitirían evidentemente mayor certidumbre, pero también establecer ámbitos de especial referencia para el ordenamiento internacional en un área particular y finalmente posibles futuros compromisos jurídicos internacionales, que permitan atender crucialmente la ausencia o falta de coherencia en algunos regímenes internacionales, por ejemplo.

Por último, de acuerdo a los conceptos presentados del institucionalismo liberal, la construcción del presente trabajo en base a esta teoría se inspira en la interpretación de Keohane (2012) de que en la actualidad “el liberalismo institucional contemporáneo proporciona una base para la autoridad política, concebida como una “fusión de poder y un propósito social legítimo”. Toda vez que esta concepción fue planteada inicialmente por Ruggie (1982), este último provee una distinción entre poder y propósito social. El poder se puede entender como la “forma” y el propósito social como el “contenido” (Ruggie, p. 382):

[...] “el poder puede predecir la forma del orden internacional, pero no su contenido” [...] [Por ejemplo,] si los alemanes hubieran tenido éxito en su búsqueda para establecer un “Nuevo Orden Internacional” después de la Segunda Guerra Mundial, los diseños que Hjalmar Schacht¹³ habría instituido eran la fiel imagen de “Bretton Woods”, obviamente, las diferencias en el propósito social nuevamente proveen la clave.

De manera que el trabajo busca concluir que, en efecto, en lo relativo a la “forma” y “contenido” de esta base para la autoridad política, el G20 y la Agenda 2030 pueden permitir una mejor comprensión sobre el ajuste que está ocurriendo en el orden internacional y los esfuerzos del institucionalismo liberal en adaptarse a través de las ideas a esta nueva y creciente realidad: la transición y difusión del poder.

¹³ Hjalmar Horace Greeley Schacht fue un político y financiero alemán, ministro de Economía del Tercer Reich entre 1934 y 1937.

Finalmente, si bien este trabajo no se desarrolla bajo el enfoque del constructivismo social, un último elemento que el trabajo considera necesario tener presente, es la norma. De acuerdo a Finnemore & Sikkink (1998, p. 891), existe un acuerdo general sobre la definición de una norma como “un estándar de comportamiento apropiado para los actores con una identidad dada”. La distinción más común es entre las normas reguladoras, que ordenan y restringen el comportamiento, y las normas constitutivas, que crean nuevos actores, intereses o categorías de acción. Pero también existen las normas evaluativas o prescriptivas que explica el creciente interés de los académicos por los mecanismos de rendición de cuentas que establecen las instituciones para rendirse responsables hacia sus gobernados, por ejemplo, y que este trabajo desarrolla a continuación para precisar sobre mecanismos de legitimidad y rendición de cuentas del G20 para contribuir a la Agenda 2030.

1.1.3. Gobernanza, mecanismos de legitimidad y de rendición de cuentas

Retomando el concepto de gobernanza global del primer apartado, Rewizorsky (2017, pp. 33-34) establece que esta también se puede describir como “un conjunto de mecanismos caracterizados por la fluidez e interacción continua e interminable entre la deconstrucción y la reconstrucción de mecanismos, procesos e instituciones”, toda vez que “depende de la capacidad que estos poseen para resolver los problemas contemporáneos y así perdurar en el sistema global”. En ello, ¿cómo puede perdurar un mecanismo de gobernanza global? Ante tal intrincada red de cooperación transnacional, resulta necesario establecer “estándares apropiados de legitimidad” (Buchanan & Keohane, 2011) para garantizar la representatividad, efectividad y finalmente supervivencia de los mecanismos en cuestión.

A manera de cubrir brevemente este tema, Scharpf (1970) entiende la legitimidad institucional en dos parcelas, esto es la “legitimidad de entrada y salida” (*input and output legitimacy*). En específico:

[...] -*Input legitimacy* - Así, depende de cómo se toman sus decisiones, es decir, a quién se consulta de antemano, quién participa en la toma de

decisiones, qué tipo de procedimientos de votación se emplean, etc.”. *Output legitimacy* - Y, por otro lado, de la capacidad de una institución para resolver efectivamente problemas apremiantes y, por lo tanto, fomentar los intereses de los gobernados. Es decir, depende de la calidad de los resultados de la política de la institución” (Scharpf, p. 78, citado en Hilbrich & Schwab, 2018).

Por su parte Schedler (1999, p. 14, citado en Hilbrich & Schwab, 2018), establece los mecanismos de rendición de cuentas que universalmente deben de contribuir a evidenciar la posición del mecanismo de gobernanza en estas dos dimensiones. Así, de acuerdo al autor, los mecanismos de rendición de cuentas, “generalmente” se refieren a,

[1.] “La transparencia de los procedimientos de trabajo de una institución;
[2.] la provisión de una justificación de las decisiones tomadas por la institución de así solicitarse e, idealmente, [3.] la oportunidad que tiene el público de imponer sanciones en respuesta a las decisiones y acciones tomadas por la institución y los tomadores de decisiones”.

De acuerdo con Hilbrich & Schwab (2018, p. 8), la transparencia es quizás, el elemento más ampliamente discutido en el contexto de las instituciones de gobernanza global:

La transparencia permite que los destinatarios del mecanismo de rendición de cuentas descubran si la institución está logrando sus objetivos. Esta puede incluir el acceso a documentos de la institución y que por lo mismo la institución documente sus procesos de toma de decisión.

Finalmente, de acuerdo con estos autores, cuando existen estos mecanismos estos pueden, sobre todo, ayudar a una institución a realizar “aportes legítimos”:

Permiten que los gobernados sean informados sobre las actividades de la institución y les dan la oportunidad de presionar a los tomadores de decisiones si las medidas políticas de los últimos no coinciden con sus

propias preferencias, lo que contribuye a una mayor legitimidad de las instituciones” (Hilbrich & Schwab, 2018, p. 11).

De acuerdo con lo anterior, podemos establecer que las instituciones habrán de procurar mecanismos de rendición de cuentas que permita al agente interesado acceder a información relevante que en su contenido permita valorar los *inputs* y *outputs* establecidos. Argumento transferido al foro del G20, también el G20 debería de procurar mecanismos para valorar sus *inputs* y *outputs* respecto a sus compromisos con la Agenda 2030, tema que se desarrolla en las secciones siguientes.

1.2. La Agenda 2030, influencia y legitimidad del G20

De acuerdo a lo presentado hasta ahora en el marco teórico analítico, es pertinente identificar un consenso internacional en torno a gobernanza global que resulta prometedor para promover la colaboración de los grupos de interés relevantes en el contexto internacional y nacional para atender los “problemas de la modernidad”. La Agenda 2030, resultado de un consenso internacional que pretende dar solución conjunta a una variedad de problemas derivados de la globalización y por otro lado el G20, mecanismo de gobernanza que resulta prometedor en base a sus esfuerzos efectivos en lidiar con una crisis financiera mundial y que ahora como foro principal para la gobernanza política y económica, centra su atención para atender problemas de mayor envergadura contenidos en la agenda de desarrollo de la ONU y que formalmente reconoce en la adopción de un Plan de Acción para la Agenda 2030 (Plan de Acción, 2016).

1.2.1. Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Como resultado de un extenso esfuerzo por parte de las organizaciones internacionales, la sociedad civil y los Estados a lo largo de las últimas décadas, y por lo mismo, de acuerdo con el conocimiento y experiencia recolectada en la atención a los problemas globales, así como del agravamiento de los mismos, durante el 2015 y 2016 los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se reunieron en París, Nueva York y Addis Abeba, para

celebrar y firmar varios acuerdos de gran ambición, entre ellos, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹⁴.

La Agenda 2030 contiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible¹⁵ (ODS) (con 169 metas establecidas) y establece un plazo de 15 años para que los Estados miembros de la ONU tomen medidas para cumplir los objetivos (ver Tabla 1.1). De acuerdo al documento, los ODS son un “llamado universal a la acción para acabar con la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas disfruten de la paz y la prosperidad” (PNUD, 2016, p. 3). De manera que sus objetivos finales para los cuales se establecieron son guiar al mundo para erradicar la pobreza extrema, superar la disparidad de ingresos y mitigar el cambio climático en los próximos 15 años (PNUD, 2016). Estos cometidos se encierran en el fuerte compromiso de “no dejar a nadie atrás en el curso del desarrollo global” que los miembros establecen en la Agenda 2030 (PNUD, 2016).

La agenda aborda las tres dimensiones del desarrollo sostenible (económica, social y ambiental) y establece que ellas se aborden de manera integrada debido a la fuerte interrelación entre sus objetivos. De acuerdo con Zhang (2017, p. 14) “una agenda de desarrollo tan grande necesita movilizar una amplia gama de recursos políticos, económicos y sociales y atraer la atención de los gobiernos de todo el mundo, para lograr un progreso sustancial en el logro de los objetivos finales”. Así, su éxito dependerá de la correcta implementación de los objetivos dentro de todos los países, y de la cooperación internacional que haya entre los mismos para lograr los objetivos.

La institución internacional encargada formalmente de la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 es la Organización de las Naciones Unidas a través del Foro Político de Alto Nivel (HLPF, por sus siglas en inglés) y que se encuentra dirigido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

¹⁴ Los otros acuerdos fueron el Acuerdo de París para la mitigación del cambio climático (2015), y el Plan de Acción Addis Abeba para la financiación a los países en desarrollo (2016).

¹⁵ Lo sostenible es lo que se puede mantener durante largo tiempo sin agotar los recursos. Es soportable en lo ecológico, viable en lo económico y equitativo en lo social. Proviene del desarrollo sostenible, concepto que se aplica desde 1987 cuando el Informe Brundtland planteó “satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades y aspiraciones.” Definición consultada el 4 de mayo de 2019 en la Página oficial de la Secretaría de Medio Ambiente (SEMARNAT). <https://www.gob.mx/semarnat/articulos/diferencia-entre-sustentable-y-sostenible>

(PNUD). El HLPF establece que los miembros adheridos a la Agenda 2030 presenten “de manera voluntaria” sus avances al respecto por lo menos tres veces antes del término de la vigencia de la Agenda 2030. Hasta la fecha en 2019, 83 países (17 pertenecientes al G20)¹⁶ han presentado sus Revisiones Voluntarias Nacionales (NVRs, por sus siglas en inglés), algunos presentándolo ya por segunda ocasión (PNUD, 2019).

En términos de los grupos de interés (Stoker, 1998) necesarios para la consecución de la Agenda 2030, la Agenda establece que la implementación de los ODS requiere un enfoque de “todo el gobierno” (*whole of the government*) y de “toda la sociedad” (*whole of society*), esto, debido a que en la interrelación de sus objetivos, afectan a cada área política (pilar económico, social, ambiental), actores (organismos gubernamentales, ONG, sector privado, sociedad civil) y niveles (nacional, regional, local) (Castellanos, 2017). De esta manera, la agenda promete ser integral en contribuir a resolver una gran cantidad de problemas que se encuentran interconectados y afectan a toda la sociedad en todos los niveles y como consecuencia directa de la globalización (CEPAL, 2019)¹⁷.

Retomando el tema de la norma, John Boli y George Thomas, 1998 (citado en Finnemore & Sikkink, 1998, p. 907) establecen algunas determinantes que contribuyen a que una norma sea adoptada internacionalmente. Como *Características intrínsecas de la norma* sugieren que las normas sustentadas por los principios del “**universalismo, individualismo, autoridad voluntaria, progreso racional y ciudadanía mundial**” serán más exitosas internacionalmente. Además, aquellas normas formuladas en base al “progreso moral” como la igualdad y la protección de los grupos vulnerables tendrán más resonancia transnacional que otras (Finnemore & Sikkink, 1998). La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible cumple con todas estas determinantes por las cuales se presenta atractiva para su adopción por parte de la comunidad internacional y de acuerdo a sus características¹⁸ contribuye efectivamente a

¹⁶ Al respecto, Rusia comunicó al HLPF que presentará su primera revisión en 2020, mientras que los EE. UU. no ha anunciado ninguna revisión aún. Consultado 17/06/2020 en <https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates>

¹⁷ De acuerdo con la CEPAL (2018) “la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son una respuesta de la comunidad internacional a las tensiones acumuladas de la globalización” (p. 237).

¹⁸ Para más información sobre sus características: *universalidad, indivisibilidad, inclusión*, etc., consultar United Nations System Staff College, “*La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* [en español]”. Recuperado el 09 de mayo de 2019 del Sitio web: https://www.unssc.org/sites/unssc.org/files/2030_agenda_for_sustainable_development_-_kcsd_primer-spanish.pdf

presentar a las instituciones como fundamentos para el progreso social de acuerdo a lo establecido por Keohane (2012).

Al respecto, Keohane (2012) estableció la necesidad de buscar un propósito social legítimo en el institucionalismo liberal contemporáneo. A manera de adelantar lo que se discutirá posteriormente en ese trabajo, esta agenda de desarrollo parece asimismo recabar en 17 ODS y 169 metas definidas las principales preocupaciones de la comunidad internacional desde el rompimiento del “liberalismo incrustado” y la emergencia de los problemas de la modernidad (a exclusión de los problemas de seguridad nacional, toda vez que es una agenda de desarrollo).

Finalmente, toda vez que la Agenda 2030 ya ha pasado un amplio proceso de socialización internacional que ha resultado en su adopción, su implementación es lo que se necesita ahora (de acuerdo a su autoridad voluntaria). De acuerdo a Kaul (2018): “Con estos y otros acuerdos, el mundo tiene más que suficientes objetivos acordados a nivel mundial que esperan acciones de seguimiento. La implementación es lo que se necesita ahora” (p. 5). Entonces, de acuerdo a lo que se ha presentado en este capítulo, la Agenda 2030 ahora necesita ser interpretada normativamente por parte de la comunidad internacional.

A manera de proporcionar los ejemplos más evidentes de su implementación en México, como ejemplo de normas constitutivas resalta la creación de oficinas y consejos de seguimiento nacional y estatal de los ODS (en el caso de México establecido en la oficina de la Presidencia de la República). Como ejemplo de normas reguladoras resalta el trabajo de las comisiones parlamentarias destinadas a promover y regular sobre los aspectos para el desarrollo sustentable (en el caso del Congreso de la Unión en México con una comisión destinada en ambas cámaras); así como asociaciones entre el sector público y/o privado para implementarlos. Por otro lado, la campaña de concientización pública e internacional continúa y los activistas presentan los problemas, y a veces de formas un tanto radicales para “crear consciencia”¹⁹. Pero a cinco años de ser adoptada, la comunidad internacional necesita cambiar muchos

¹⁹ Ver por ejemplo las recientes campañas del grupo activista *Extinction Rebellion*. En un tono más inspirador destaca también la iniciativa emprendedora de la joven activista Greta Thunberg contra el cambio climático y que ha iniciado un movimiento global concientización entre los jóvenes adolescentes y políticos.

paradigmas del desarrollo económico y social para lograr en los próximos diez años su realización y a su paso destinar esfuerzos contundentes contra los “problemas de la modernidad”. De manera primordial, la ONU necesita no solo conseguir que sus 204 signatarios implementen la Agenda 2030, sino que en lo particular la promuevan e implementen los Estados críticos sin los cuales se comprometería el logro sustantivo de este gran consenso.

Tabla 1.1: Objetivos de Desarrollo Sostenible.



Fuente: Página Web del PNUD/ODS.

<https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

1.2.2. El G20 y la Agenda 2030

Además de las tres dimensiones de desarrollo sostenible, la Agenda 2030 considera la *Paz* (ODS 16) y la *Asociación* (ODS 17) como dos dimensiones importantes para asegurar el éxito de la Agenda. De manera particular, el ODS 17 establece que la implementación de la Agenda 2030 requiere una cooperación internacional efectiva, incluida una mayor cooperación intergubernamental y asociaciones más sólidas entre actores estatales y no estatales (PNUD, 2016). Para ese fin, un potencial actor clave obvio es el Grupo de los Veinte (G20), cuyo objetivo auto declarado es ser el “principal foro de cooperación económica internacional” y que se ha comprometido a “promover un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado”, [...] además de “dar forma a la globalización para beneficiar a todas las personas” (Declaraciones de líderes de Pittsburgh, 2009; Hamburgo, 2017).

El G20 es el foro de las principales economías del mundo. Fue fundado en 1999 como un foro informal a nivel ministerial para facilitar el diálogo entre sus ministros de finanzas y los gobernadores de los bancos centrales sobre temas de crecimiento económico global y estabilidad financiera. En 2008 a raíz de la crisis financiera global fue elevado a nivel de líderes de Estado. La importancia “sistémica” de sus miembros lo dotan como un foro de suma relevancia internacional²⁰. Y su creciente papel como “comité de dirección política” lo hacen el candidato perfecto para discutir temas más amplios relacionados con la Agenda 2030 y las asociaciones necesarias para su éxito.

1.2.3 Legitimidad de entrada respecto a los miembros del G20 y su “alcance”

En términos de su legitimidad de entrada, en conjunto, los miembros del G20 representan alrededor del 85% del producto interno bruto (PIB) mundial, el 75% del comercio mundial, el 80% de las emisiones mundiales de dióxido de carbono (CO₂) y el 70% de la producción mundial de plástico, así como dos tercios de la población mundial y más de la mitad de los pobres del mundo (G20-OCDE, 2019). Además, representan dos tercios de los flujos de inversión internacional

²⁰ El G20 está compuesto por 19 países y la Unión Europea. Estos 19 países son Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Francia, Alemania, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Federación Rusa, Arabia Saudita, Sudáfrica, Corea del Sur, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos.

hacia el exterior y proporcionan la mayoría de la asistencia internacional para el desarrollo, a la vez que son los países emisores de las tres cuartas partes de las remesas mundiales (Zhang, 2016).

Por su parte, en términos de conectividad, de acuerdo con la estructura y funcionamiento del G20, el foro se apoya en mecanismos operativos que permiten involucrar a diferentes grupos de interés. En un primer lugar, y en la necesidad de atender la crisis financiera de 2008, expandiéndose a nivel de líderes para incluir a economías emergentes “con reconocido peso económico” y gradualmente reconociendo formalmente grupos de representación de diferentes sectores, y como una “ínfima” parte de las redes transnacionales de política, para utilizar su experiencia y recomendaciones en la elaboración de los compromisos de políticas públicas. Finalmente, estableciendo un acercamiento con países no miembros y representantes de organizaciones regionales (como invitados estratégicos de cada presidencia); esto, sin incluir la estrecha colaboración del foro con las organizaciones internacionales tradicionales como el FMI, el BM o la OCDE, entre otras, quienes se posicionan como asesores estratégicos para la provisión e implementación de las políticas globales adoptadas en el foro y/o y otros espacios de concertación internacional. A pesar de que las decisiones recaen finalmente en los jefes de Estado y/o el equipo representante de los Estados, el aprovechamiento de estos canales le ha permitido al foro discutir, difundir e instrumentar con mayor legitimidad y eficacia diferentes políticas que buscan finalmente coordinar frentes comunes para mitigar los problemas discutidos en su agenda de trabajo.

1.2.4 Legitimidad de salida del foro

El G20 se autoproclama el principal foro para la cooperación económica internacional y establece como su misión estratégica promover un crecimiento fuerte, sostenible, equilibrado y la estabilidad financiera global (Declaración de Pittsburgh, 2009). De esta forma, el crecimiento económico y la estabilidad financiera son los dos pilares del foro y en estos descansa su legitimidad. Como afirma Callaghan, (2013, p. 234, citado en Slaughter, 2015), “algunos sostienen que un enfoque estrecho en los aspectos financieros de la gobernanza global es crucial para la credibilidad y efectividad del G20”. En línea con lo anterior, el presente trabajo reconoce que el foro continúa siendo un foro de respuesta a las

situaciones imprevistas (SRE, 2019)²¹, donde la gestión de emergencias y crisis a corto plazo siempre debe ser una de sus funciones principales, en otras palabras, “su primera misión” (Kirton, 2019). Sin embargo, una mayor consciencia de la interdependencia económica entre las principales economías del mundo y las preocupaciones sobre la eficacia de las formas existentes de multilateralismo han llevado a nuevas formas de gobernanza, en ello, el actual consenso entre los miembros del foro defiende la transición del G20 de un “comité de crisis” a un “comité de dirección política” que pueda actuar como un auténtico mecanismo de gobernanza global para prevenir problemas económicos mundiales más amplios (Slaughter, 2015; Kirton, 2014; Cumbre de Seúl G20, 2010).

En 2016, como parte de su creciente responsabilidad global, el G20 reconoció su legítima responsabilidad como mecanismo para contribuir a la Agenda 2030 y destinó para ello el Plan de Acción del G20 para la Agenda 2030 de desarrollo sostenible (Hangzhou, 2016)²². El presente trabajo busca construir sobre esta creciente expectativa de “dirección política” del foro, no en términos del interés económico nacional de sus miembros (SRE, 2019a), sino, en el interés colectivo de los mismos para contribuir a un bien mayor, este es, solucionar los problemas más apremiantes reconocidos por la Agenda 2030 y que los “problemas de la modernidad” enmarcan bien.

En este Plan de Acción hacia la Agenda 2030 el G20 se comprometió a “alinear todas sus políticas” para que contribuyan al desarrollo sostenible y reconoció dos fortalezas para contribuir a su implementación: 1. Su capacidad de convocatoria y 2. La adopción y apoyo de iniciativas al más alto nivel, incluidas aquellas que involucran el marco macroeconómico, y para crear el entorno global favorable (Plan de Acción, 2016). El trabajo se apoya en estas dos fortalezas para evidenciar la legitimidad de entrada y salida del foro al respecto. La primera fortaleza se interpreta de acuerdo al principio de “todo el gobierno” y “toda la

²¹ De acuerdo a un informe de la SRE (2019a): “En condiciones de estabilidad económica, [los miembros del G20] buscan avanzar sus intereses frente a sus competidores mediante acuerdos y alianzas comerciales, estrategias arancelarias, políticas económicas atractivas a la inversión, etc.; sin embargo, en situaciones que ponen en riesgo la estabilidad del sistema económico mundial, los competidores buscan coordinar sus acciones para evitar una catástrofe compartida” (p. 3).

²² Todos los miembros del G20 también son miembros de las Naciones Unidas, lo que significa que tienen la obligación y la responsabilidad de implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

sociedad”, así como en la cooperación internacional con los países de desarrollo. Con respecto a la segunda fortaleza, el trabajo buscará presentar gradualmente en los capítulos siguientes algunas aportaciones conceptuales adicionales que permitan interpretar con mayor precisión su legitimidad de salida en su creciente papel de “comité de dirección política” como foro y en el marco de la Agenda 2030.

CAPÍTULO 2

HISTORIA, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL G20, Y EL PLAN DE ACCIÓN DEL G20 PARA LA AGENDA 2030 DE DESARROLLO SOSTENIBLE

En el presente capítulo se presenta la historia, estructura y funcionamiento del G20, la dinámica que existe entre los diferentes actores que participan en el foro, así como la ampliación temática a la que el foro se ha embarcado con la intención de contribuir a su segunda misión significativa; “Hacer que la globalización funcione para todos” (Kirtton, 2019a). Este capítulo permitirá presentar al foro como una respuesta a las crecientes presiones contemporáneas por parte de diferentes grupos de interés en atender las divergencias del liberalismo y los problemas de la modernidad.

Como resultado de esta situación, en el presente capítulo también se presenta a detalle el Plan de Acción para la Agenda 2030 adoptado en 2016, y los mecanismos de rendición de cuentas destinados a coordinar e informar sobre el avance al respecto, y que a su vez marcaran la línea de inicio para evidenciar las contribuciones principales del foro hacia este aspecto.

2.1 Breve historia del G20

2.1.1 G7/G8

En marzo de 1973, previo al inicio de la crisis petrolera, se reunieron los Ministros de Finanzas de cinco potencias económicas mundiales (Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón y Reino Unido) en la Casa Blanca para analizar los desafíos que enfrentaba la economía mundial. En 1975, Francia fue sede de la primera Cumbre que reunió a los Jefes de Estado o de Gobierno de Alemania, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido con el propósito de intentar homologar posiciones sobre las principales decisiones en materia de gobernanza de la economía internacional. En 1976, se incorporó Canadá y se creó el Grupo de los Siete (G7). A partir de 1991, Rusia empezó a participar en

las reuniones del G7 y, en 1998, se le incorporó como miembro de pleno derecho, lo que dio paso al Grupo de los Ocho (G8).

El 24 de marzo de 2014, durante una reunión de emergencia, los miembros del G8 decidieron suspender a Rusia como miembro del Grupo y cancelaron la celebración de la Cumbre en Sochi, debido a la anexión rusa de Crimea. En enero de 2017, el gobierno ruso anunció su intención de retirarse permanentemente del G8. En 2018, un día antes del inicio de la Cumbre del G7 en Charlevoix, Canadá (8 y 9 de junio), el Presidente de Estados Unidos, Donald Trump, reclamó la reincorporación de Rusia en el Grupo. Si bien el recién nombrado Primer Ministro de Italia, Giuseppe Conte, mostró su apoyo a la propuesta de Trump, la Canciller alemana, Angela Merkel, declaró que todos los miembros de la Unión Europea en el G7, incluido Italia, acordaron que no existían las condiciones para la readmisión de Rusia. El Primer Ministro de Canadá, Justin Trudeau, también se opuso a la idea y el presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, acusó a Trump de querer cambiar el orden internacional.

2.1.2 G8-G5

Hacia finales del siglo XX, el G8 comenzó a enfrentar problemas de legitimidad, debido a la multipolaridad del sistema internacional y al papel cada vez más importante que desempeñaban las economías emergentes en la gobernanza económica y financiera global. Por lo tanto, en 2005, bajo la Presidencia británica del G8, el ex-Primer Ministro Tony Blair invitó a cinco potencias emergentes (Brasil, China, India, México y Sudáfrica) a la Cumbre de Gleneagles, Escocia. El objetivo de este diálogo ampliado fue dar un ímpetu renovado a las negociaciones de la Ronda de Doha y aumentar la cooperación en el combate al cambio climático (Group of Twenty, 2011). Asimismo, con la inclusión de cinco de las principales potencias emergentes, el G8 aumentó su legitimidad en el escenario internacional como uno de los principales foros de coordinación política y económica. El diálogo del G8-G5 se estructuró en 2007, durante la Cumbre de Líderes de Heiligendamm, Alemania. Esta propuesta de interlocución, conocida como el “Proceso de Heiligendamm”, se desarrolló en torno a temas de inversión transfronteriza, investigación e innovación, desarrollo y energía. El Proceso de Heiligendamm fue esencial para consolidar el papel de

los países emergentes en la definición de la agenda, las negociaciones y la adopción de compromisos en los foros informales de concertación (El G5 se superó en 2009, con la elevación del G20 al nivel de Jefes de Estado o de Gobierno).

2.1.3 El G20

El G20 inició el 25 de septiembre de 1999 como un foro de Ministros de Finanzas y Gobernadores de Bancos Centrales de las veinte economías más grandes o de importancia sistémica en el mundo, para hacer frente a las consecuencias de la crisis financiera asiática de finales de la década de los noventa. Posteriormente, a raíz de la profunda crisis financiera internacional que estalló en 2008, el G20 empezó a operar a nivel de líderes y se convirtió en el foro de coordinación internacional de política económica y financiera más importante. La primera Cumbre de Líderes se llevó a cabo en Washington, D. C., los días 14 y 15 de noviembre de 2008.

Tabla 2.1. Cumbres de Líderes del G20

Año	Cumbre	
2008	Washington, D. C., EE. UU. (15nov)	
2009	Londres, Reino Unido (02abr) / Pittsburgh, EE. UU. (25sep)	
2010	Toronto, Canadá (27jun) / Seúl, República de Corea (11-12nov)	
2011	Cannes, Francia (3-4nov)	
2012	Los Cabos, México (18-19jun)	
2013	San Petersburgo, Rusia (5-6sep)	
2014	Brisbane, Australia (15-16nov)	

2015	Antalya, Turquía (15-16nov)	
2016	Hangzhou, China (4-5sep)	
2017	Hamburgo, Alemania (7-8jul)	
2018	Buenos Aires, Argentina (30nov-1dic)	
2019	Osaka, Japón (28-29jun)	
2020	Ryad, Arabia Saudita (A celebrarse...)	

2.2. Estructura y funcionamiento

Para mantener una flexibilidad que le permita actuar de manera rápida y oportuna, el G20 ha permanecido como un grupo informal, sin una estructura burocrática, sin sede permanente y sin un Secretariado. Desde 2011, la Presidencia del G20 es rotatoria y anual, y se establece según un esquema que se detalla más adelante. Cada año, el país que asume la Presidencia tiene la responsabilidad de definir las prioridades que orientarán los trabajos del G20 durante ese año y coordinar todas las reuniones de trabajo, así como organizar y albergar la Cumbre de Líderes.

2.2.1. Membresía y Alcance

Respecto a la membresía y el alcance del G20, el club se conforma por 19 países y la UE²³. Por lo tanto, lo más preciso es hablar de los “miembros” del G20. Éstos están divididos en cinco grupos. Los miembros de cada grupo negocian quién asumirá la Presidencia del G20 cuando es el turno de ese grupo.

²³ De acuerdo a Kirton, (2019, p. 4) ningún otro país ha surgido para cumplir con los criterios claros de ser un Estado “sistémicamente significativo”. Incluso Nigeria, el “miembro desaparecido”, probablemente no cumple con esos criterios en una era en la que el petróleo se está convirtiendo en un activo estancado. Por otro lado, los otros no miembros que han abogado por la admisión, como los escandinavos y los Países Bajos (que es un invitado frecuente en las cumbres), muestran al hacerlo que consideran que el G20 es un foro legítimo.

Tabla 2.2. Grupos de países en el G20

Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5
Arabia Saudita	India	Argentina	Alemania	China
Australia	Rusia	Brasil	Francia	Indonesia
Canadá	Sudáfrica	México	Italia	Japón
Estados Unidos	Turquía		Reino Unido	República de Corea

Con el propósito de asegurar la transparencia y la continuidad de una Presidencia a otra, la Presidencia anterior, la actual y la siguiente constituyen una Troika. La Troika funciona como una estructura formal permanente del G20. Además de los 20 miembros, participan otros países en calidad de invitados, con el fin de aumentar la representatividad y, por tanto, la legitimidad del G20. Esta práctica se adoptó en la Cumbre de Seúl (2010). Normalmente, la decisión sobre los países invitados se toma con base en estos criterios generales:

- España es invitado permanente.
- Uno o dos países que elija la Presidencia (uno de ellos siempre es de la región a la que pertenece el país que preside el G20).
- El país que ejerce la Presidencia de la Unión Africana.
- El país que ejerce la Presidencia de la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD²⁴).
- El país que ejerce la Presidencia de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA).
- En algunas ocasiones, se invita al país que ejerce la Presidencia de alguna organización o grupo de la región a la que pertenece el país que preside el G20.

²⁴ Nació en 2001 como una organización internacional con sede en Sudáfrica con el objetivo de erradicar la pobreza, promover el despegue económico y el desarrollo del continente. Los países fundadores fueron: Argelia, Egipto, Nigeria, Senegal y Sudáfrica. (Consultado en la página oficial de la NEPAD.)

2.2.2. Organizaciones Internacionales

Asimismo, participan las organizaciones internacionales más importantes, las cuales contribuyen significativamente a los trabajos del G20 con información técnica, informes sobre los temas de la agenda, implementación de mecanismos de monitoreo y propuestas de nuevos temas que, a su juicio, deben llevarse a la atención del G20. Además, las organizaciones internacionales trabajan estrechamente con la Presidencia en turno y con la entrante para ayudar a definir sus prioridades, sus métodos de trabajo y su vinculación con otros actores. Finalmente, las organizaciones internacionales son fundamentales en los procesos de negociación de las declaraciones ministeriales y del Comunicado de Líderes, ya que contribuyen a acercar posiciones divergentes y construir consensos entre los miembros con información y recomendaciones de políticas públicas.

Las organizaciones que participan en el G20 son las siguientes:

- Banco Mundial
- Fondo Monetario Internacional (FMI)
- Consejo de Estabilidad Financiera (FSB)
- Organización de las Naciones Unidas (ONU)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)
- Organización Mundial del Comercio (OMC)
- Alguna organización que invite el país que ejerce la Presidencia del G20

2.2.3. Grupos de Afinidad

Además de los actores gubernamentales, el G20 enriquece su trabajo con la participación de distintos sectores sociales, por medio de los **Grupos de Afinidad** (*Engagement Groups*, por su denominación en inglés). El formato de Grupos de Afinidad es solo el nombre formal dado por el G20 a este grupo y como parte de las redes de políticas transnacionales mencionada al principio de este trabajo, en donde expertos de diferentes niveles y ámbitos colaboran conjuntamente para comunicar sobre un problema de política en específico. En

este caso, los grupos se conforman solo por grupos de profesionales transnacionales (Stone, 2008). La Presidencia en turno del G20 designa a las personas o entidades sociales que encabezarán los trabajos de los Grupos de Afinidad. Éstas, a su vez, invitan directamente a los actores sociales de cada miembro del G20 o extienden una invitación abierta. Es decir, los gobiernos no designan de manera directa a los representantes de su país en estos grupos²⁵. Los Grupos de Afinidad se reúnen presencial o virtualmente durante el año y sostienen una Cumbre, en la cual discuten las prioridades establecidas por la presidencia ese año y emiten una Declaración con las principales recomendaciones de política pública a los Líderes.

Tabla 2.3. Grupos de Afinidad del G20

Grupo de Afinidad	Sector social
Business 20 (B20)	Empresarios
Youth 20 (Y20)	Jóvenes
Labor 20 (L20)	Sindicatos
Civil 20 (C20)	Organizaciones de la sociedad civil
Think 20 (T20)	<i>Think Tanks</i>
Women 20 (W20)	Mujeres
Science 20 (S20)	Científicos

Como se evidenciará más adelante en este capítulo, debido al creciente papel de “dirección política” que ha desempeñado el foro, la presión por abordar una mayor cantidad de temas de relevancia global ha promovido naturalmente una mayor inclusión de sectores de la sociedad. Por ejemplo, cronológicamente, el primer Grupo de Afinidad invitado a participar y en ser reconocido formalmente en las discusiones del foro fue el Grupo de Negocios, Negocios 20 (**Business 20/B20**), creado en el 2010 por la presidencia de Canadá y representado por asociaciones empresariales. Este grupo de afinidad es el que posee mayor incidencia en el G20 dado su peso en la economía como sector privado, de modo

²⁵ La única excepción es el Youth 20 (Y20), ya que el Secretariado en turno de ese grupo emite una convocatoria general a los gobiernos de los miembros del G20 para seleccionar a los jóvenes que participarán en ese grupo. Sin embargo, los jóvenes elegidos participan a título personal y no como representantes de sus gobiernos.

que su presencia fue fundamental para coordinar acciones inmediatas y conjuntas para aliviar la crisis. Ese mismo año, y como un esfuerzo inédito hacia los jóvenes, se estableció además el Jóvenes 20 (**Youth 20/Y20**), reconociendo el precario futuro que enfrentaban estos por la situación de la crisis y en el reconocimiento de que “la juventud es el sector importante de la sociedad y del futuro de la economía global” (Comunicado de Toronto, 2010). Ahora, aunado al masivo despido de trabajadores y vulnerabilidad en la que millones de sindicalizados permanecieron en los países desarrollados tras la crisis, los sindicatos comenzaron a reunirse informalmente en la primera cumbre de jefes de Estado y de gobierno del G20 en 2008. Posteriormente, en la presidencia de Francia de 2011, se creó formalmente el grupo Trabajo 20 (**Labor 20/L20**). Por otro lado, a manera de reconocer al mundo académico como “un promotor del diálogo mundial”, bajo la presidencia de México en 2012, se estableció al **Think 20 (T20)**. Este grupo convoca a Think Thanks y los principales expertos de todo el mundo para brindar un análisis valioso al G20 y producir ideas que contribuyan al logro de políticas concretas y sostenibles (Comunicado de México, 2012). Como una forma de tomar en cuenta la participación de las organizaciones de la sociedad civil que asimismo estuvieron involucradas desde la primera reunión de jefes de Estado y de gobierno en 2008, bajo la presidencia rusa del grupo en 2013, se reconoció a la Sociedad Civil 20 (**Civil 20/C20**) con la intención de “garantizar que los beneficios del crecimiento económico lleguen a todos los sectores de la sociedad, especialmente a aquellos con menos recursos económicos” (Comunicado de San Petersburgo, 2013). Posteriormente, y en el reconocimiento de que el empoderamiento económico de las mujeres es esencial para un crecimiento económico global “inclusivo y sostenible” (Comunicado de Turquía 2015), la igualdad de género se convirtió también en un tema clave para el G20 en el 2015 con la creación del Mujeres 20 (**Women 20/W20**). De manera sobresaliente, este grupo reúne la experiencia de organizaciones de mujeres de la sociedad civil y empresarias de todo el mundo, con el objetivo de potenciar el desarrollo económico de las mujeres como parte integral para cumplir los objetivos del Marco del G20 para un Crecimiento Fuerte, Sostenible y Equilibrado (declaración de líderes de Pittsburgh, 2009). Finalmente, en 2017, la presidencia alemana del G20 realizó su última aportación hasta la fecha (en términos de incluir formalmente a un sector de la sociedad en el trabajo del G20). La

presidencia creó el Ciencia 20 (**Science 20/S20**) en el reconocimiento de las aportaciones de la comunidad científica para los problemas de la salud y el cambio climático, entre otros problemas apremiantes (Comunicado de Hamburgo, 2017). En la participación formal de estos siete grupos de afinidad se suman los grupos informales que a interés de las presidencias participan en el foro. Uno de estos grupos es el *Urban 20* (U20), una iniciativa desarrollada en 2017 bajo el liderazgo de los Alcaldes de Buenos Aires, Argentina, y París, Francia, y que convocan el Grupo de Liderazgo Climático de Ciudades (C40) y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). El U20 reúne a representantes de “ciudades globales”, quienes discuten las prioridades del G20 con una perspectiva urbana, así como la experiencia de las ciudades para atender desafíos globales. La primera Cumbre del U20 se llevó a cabo en octubre de 2018, en Buenos Aires, Argentina. La segunda en junio de 2019, en Osaka, Japón. Otro grupo que ha tenido menor incidencia ha sido la reunión de jueces y magistrados a través del formato Justice 20 (J20) convocado solamente (y hasta el presente) por la presidencia de Canadá (2010) y de Argentina (2018).

2.2.4. Relaciones entre el G20 y parlamentos

También se han llevado a cabo cinco Foros de Consulta de Presidentes de Parlamentos: Ottawa (2010), Seúl (2011), Ciudad de México (2012), San Petersburgo (2013) y Buenos Aires (2018). La organización de estos Foros está a cargo de los Parlamentos del país sede, con apoyo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Unión Interparlamentaria (UIP).

2.3. Cómo se organiza el trabajo de cada presidencia del G20

Los trabajos del G20 se dividen en dos grandes ejes: el Canal de Finanzas y el Canal de Sherpas. Los Grupos de Trabajo participan en ambos canales. El Canal de **Finanzas** lo encabezan los Ministros de Finanzas/Hacienda y los Gobernadores de los Bancos Centrales. Algunos temas que se discuten son las estrategias para el crecimiento económico, la coordinación internacional de política económica y financiera, el fortalecimiento de la arquitectura financiera internacional, la inclusión financiera, la inversión en infraestructura, las políticas

de tributación internacional y de regulación financiera. Los Ministros de Finanzas y Gobernadores de Bancos Centrales se reúnen de manera regular a lo largo del año. Normalmente, una reunión se convoca en los primeros meses de la Presidencia en turno, dos más en el marco de las reuniones anuales y de primavera del Banco Mundial y el FMI, y otra en vísperas de la cumbre del G20.

Por su parte, el Canal de Sherpas (o canal político) abarca los temas no financieros que están relacionados con la economía y las finanzas internacionales, como el comercio, el empleo, la educación, la digitalización, el combate a la anticorrupción, el desarrollo sostenible, el cambio climático, la eficiencia energética, la seguridad alimentaria y la salud. De manera particular, los **Sherpas**²⁶ son los representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno ante el G20. Cumplen tres funciones principales: 1) coordinar la participación de su país en los Grupos de Trabajo y reuniones ministeriales, 2) realizar el trabajo preparatorio de la Cumbre de Líderes y 3) negociar el borrador de la Declaración de Líderes que se adopta en cada Cumbre. Los Sherpas pueden provenir de la oficina del Jefe de Estado o de Gobierno, del Ministerio de Asuntos Exteriores o del Ministerio de Finanzas, entre otros. En la mayoría de los casos, el Sherpa ocupa un cargo de alto nivel, como viceministro o Asesor Especial del presidente o Primer Ministro²⁷. Son pocos los casos en los que el Sherpa ejerce exclusivamente esa función. Los Sherpas sostienen entre cuatro y cinco reuniones al año en el país que ejerce la Presidencia del G20.

2.3.1. Canales de Trabajo

Por último, los grupos de trabajo representan integralmente las redes de políticas transnacionales presentadas en el principio del trabajo (Stone, 2008), ya que en ellos participan los representantes nacionales e internacionales de los Grupos de Afinidad, Organizaciones Internacionales y representantes del gobierno. Los grupos participan en ambos canales para elaborar los documentos, políticas y

²⁶ El término "Sherpa", tiene sus raíces en el alpinismo del Himalaya, y se refiere a un asistente que guía a los alpinistas a la cumbre de la montaña, siendo justamente este su propósito en el G20, "organizar todo para llegar a la cumbre".

²⁷ Por lo general, estos representantes ante el foro se designan para un período que dura más de 12 meses, ya que como se busca establecer las tareas que se les delegan son enormes. Incluyen, la celebración de consultas antes de las próximas cumbres, la negociación de los temas del programa, la presentación de las posiciones adoptadas por los distintos países, el logro de acuerdos sobre los temas más importantes, así como la prestación de asistencia y asesoramiento al país anfitrión de la cumbre (Rewizorsky, 2017).

recomendaciones necesarias para cada tema de trabajo. Dependiendo de las prioridades de las presidencias, los grupos pueden variar o cambiar, pero en general los principales grupos de trabajo son los siguientes:

Tabla 2.4. Grupos de Trabajo. Canal de Sherpas.

Eje de trabajo	Grupo de Trabajo	Reunión de Ministros
Marco para el Crecimiento	Si	Si
Arquitectura Financiera Internacional	Si	Si
Anticorrupción	Sí (ACWG)	No
Comercio e inversión	Sí (TIWG)	Sí
Desarrollo	Sí (DWG)	No
Economía digital	Sí (DETF)	Sí
Educación	Sí (EDWG)	Sí
Empleo	Sí (EWG)	Sí
Turismo	SI	Sí
Transiciones energéticas	Sí (ETWG)	Sí
Salud	Sí (HWG)	Sí
Sostenibilidad climática	Sí (CSWG)	No

Fuente: Elaboración propia con información del Update de Buenos Aires, 2018.

Otra forma de ilustrar la ampliación de la agenda es a través de los canales de trabajo del foro. Por ejemplo, en la presidencia de Rusia en el 2013, la agenda de trabajo se encontraba “balanceada” de acuerdo a una carga similar en los canales de trabajo.

Tabla 2.5. Canales de trabajo durante la presidencia de Rusia, 2013.

Canal de Sherpas	Canal de Finanzas
Sostenibilidad Energética²⁸	Marco para el Crecimiento
Task Force sobre Empleo	Arquitectura Financiera Internacional
Anticorrupción	Regulación y Supervisión Financiera
Desarrollo	Financiamiento de la Inversión

Fuente: Elaboración propia basada en SRE (2019b).

²⁸ Adicionalmente del novedoso grupo de Desarrollo, el grupo de Sostenibilidad Energética fue introducido un año antes durante la presidencia de México, en reconocimiento del apremiante problema del Cambio climático y con especial énfasis en la transición a energías verdes en los países en desarrollo. El Grupo Anticorrupción fue presentado en la presidencia de Canadá en 2010, vinculado a la mayor rendición de cuentas, credibilidad y transparencia del sistema financiero mundial. Finalmente, el *task force* sobre empleo se encontraba en la agenda desde la atención a la crisis.

Sin embargo, en línea con su creciente papel de “dirección política”, a partir de la presidencia de China en 2016 y tras la adopción de la Agenda 2030, podemos comenzar a evidenciar un mayor número de grupos de trabajo en el canal de Sherpas en proporción a la disminución de grupos en el canal de finanzas. Recordemos que el canal de Sherpas se hace cargo de todos los temas no financieros de la agenda.

Tabla 2.6. Canales de trabajo por presidencias, 2016-2019.

2016		Presidencia China	
Canal de Sherpas		Canal de Finanzas	
Sostenibilidad Energética		Marco para el Crecimiento	
Empleo		Arquitectura Financiera Internacional	
Anticorrupción		Inversión en Infraestructura	
Desarrollo			
Comercio e Inversión			
2017		Presidencia Alemana	
Canal de Sherpas		Canal de Finanzas	
Sostenibilidad		Marco para el Crecimiento	
Empleo		Arquitectura Financiera Internacional	
Anticorrupción		Grupo de Estudio sobre Financiamiento Verde	
Desarrollo			
Comercio e Inversión			
<u>Task Force</u> sobre Economía Digital			
Salud			
2018		Presidencia Argentina	
Canal de Sherpas		Canal de Finanzas	
Anticorrupción		Marco para el Crecimiento	
Comercio e Inversión		Arquitectura Financiera Internacional	
Desarrollo			
Educación			
Empleo			
Salud			
Sostenibilidad Climática			
<u>Task Force</u> sobre Economía Digital			
Transiciones Energéticas			

2019	Presidencia Japonesa	
	Canal de Sherpas	Canal de Finanzas
	Anticorrupción	Marco para el Crecimiento
	Comercio e Inversión	Arquitectura Financiera Internacional
	Desarrollo	
	Salud	
	Sostenibilidad Climática	
	Task Force sobre Economía Digital	
	Transiciones Energéticas	
	Turismo	

Fuente: Elaboración propia basada en SRE (2019b) e información de la página web oficial presidencia del G20 de Japón.

2.4. Mecanismos de rendición de cuentas en el G20

De acuerdo con Slaughter (2013), la fuerte crítica a la que el G20 no solo se ve sometido con frecuencia en el debate público y en las protestas a menudo en torno a las cumbres del G20, sino también en otros foros políticos internacionales, está al menos en parte relacionada con las deficiencias percibidas del G20 con respecto a la rendición de cuentas (p. 83). En esta línea, Hilbrich & Schwab (2018, p. 2) establecen...

aunque el G20 consta de un número limitado de países, su poder económico y por lo tanto sus decisiones afectan las condiciones de vida de las personas en todo el mundo. Esto complica la tarea de diseñar mecanismos de rendición de cuentas apropiados, ya que el G20 tiene que rendir cuentas no solo a los ciudadanos de sus Estados miembros sino también a los que viven en otros lugares.

De acuerdo con los autores (Hilbrich & Schwab, 2018), como los tres mecanismos centrales de rendición de cuentas actuales del G20, podemos identificar (ver tabla 2.7):

- I. La interacción del foro con los medios de comunicación;
- II. La autoevaluación de su desempeño a través de los informes de rendición de cuentas del G20 (*Accountability Reports*, en inglés); y,
- III. El intercambio con la sociedad civil y las organizaciones empresariales, formalizado a través de sus Grupos de Afinidad.

Tabla 2.7. Mecanismos de rendición de cuentas del G20.

Interacción con los medios	Reportes de Responsabilidad	Proceso de Inclusión
Conferencias de prensa y entrevistas con tomadores de decisiones.	Anuales e integrales (cada 3 años).	Proceso de inclusión con los sectores de la sociedad civil y empresariales.
Publicación de agendas y minutas sobre reuniones importantes.	Función de aprendizaje interno	La presencia de representantes de grupos afectados en reuniones relevantes.
Provisión de información en los sitios web oficiales.	Aprendizaje entre pares (entre miembros y no miembros).	Talleres con lugar para observadores.

Fuente: Elaboración propia con información de Hilbrich & Schwab (2018. p. 7).

De acuerdo con los autores, la interacción del foro con los medios “es limitada” (Hilbrich & Schwab, 2018). Por lo anterior, para efectos de este trabajo, la relación del G20 con la Agenda 2030 debe de entenderse en términos de los informes que este provee (ver anexo 2), la información en el sitio web de la presidencia, y el intercambio con la sociedad civil y los Grupos de Afinidad, que asimismo se evidencia en los informes y comunicados.

2.5. Ampliación de la agenda de trabajo del G20

Aunque la crisis financiera nos unió como potencias y forjó una respuesta efectiva y coordinada a la crisis, ahora nos corresponde a nosotros traducir el impulso que hemos generado para establecer un foro que pueda desempeñar un papel de liderazgo global genuino para asuntos a más largo plazo.

Discurso en el Foro Davos.
Cumbre del G20 de Seúl: prioridades y desafíos. Lee Myung-bak,
Presidente de la República de Corea, 2010.

Como se estableció anteriormente, el G20 es un foro informal para la cooperación económica y política internacional. Sus dos prioridades y pilares principales son la estabilidad financiera y el crecimiento económico. Después del esfuerzo conjunto y exitoso de detener la crisis de 2008 (de acuerdo al consenso, esto se realizó en las primeras tres cumbres)²⁹, el foro se centró posteriormente

²⁹ “Como resultado de las acciones políticas extraordinarias y altamente coordinadas acordadas en las Cumbres del G20 de Washington, Londres y Pittsburgh, la economía global se está recuperando más rápido de lo esperado. Nuestras acciones decisivas y sin precedentes en los últimos dos años han limitado la desaceleración y han estimulado la recuperación” (Comunicado de Toronto, AÑO!, ver Anexo 1).

en establecer las condiciones para la recuperación económica y futura prevención de crisis.

Para impulsar la economía y su recuperación, el foro tuvo que abordar temas más amplios que estaban deteniendo el crecimiento y amenazaban incluso la gobernanza misma de los países miembros. Problemas de la globalización como la interdependencia, el cambio climático y desigualdad ampliamente ligados al sistema neoliberal (tanto entre sociedades como entre países), terminaron de resonar en el G20 y agudizaron el descontento mayúsculo con la crisis e incluso con el sistema internacional. Desde el 2009, el G20 reconoció “de manera progresiva” este diagnóstico al establecer en la declaración de líderes de Pittsburgh el *Marco del G20 para un Crecimiento Fuerte, Sostenible y Equilibrado* (desde ahora, Marco de Pittsburgh, 2009), y en la misma declaración los valores que apuntalan al Marco de Pittsburgh de acuerdo a la propuesta de la Canciller de Alemania Angela Merkel sobre una actividad económica sostenible a futuro³⁰. Este anexo, titulado “Valores fundamentales para la actividad económica sostenible” contenido en la declaración de líderes de Pittsburgh (2009), y que sintetiza los problemas más amplios de gobernanza global que se reconocen en la declaración en cuestión, establece de hecho, el precedente para la expansión de la agenda en las presidencias posteriores. El anexo establece (Marco de Pittsburgh, anexo 1):

- La crisis económica demuestra la importancia de marcar el comienzo de una nueva era de actividad económica global sostenible basada en la responsabilidad.
- Compartimos el objetivo general de promover una prosperidad más amplia para nuestra gente a través del crecimiento equilibrado dentro y entre las naciones; a través de estrategias coherentes económicas, sociales y ambientales; y a través de sistemas financieros robustos y una colaboración internacional efectiva.
- Tenemos la responsabilidad de reconocer que todas las economías, ricas y pobres, son socios en la construcción de una economía global

³⁰ 9. “Sobre la base de la Carta propuesta por la Canciller Merkel, en la que continuaremos trabajando, adoptamos hoy los Valores fundamentales para la Actividad Económica Sostenible, que incluirán los de propiedad, integridad y transparencia, y que apuntalarán el Marco de Pittsburgh” (Párrafo 9, Declaración de Líderes de Pittsburgh, 2009).

sostenible y equilibrada en la que los beneficios del crecimiento económico se compartan de manera amplia y equitativa.

- Tenemos la responsabilidad de asegurar nuestro futuro a través del consumo sostenible, la producción y el uso de recursos que conservan nuestro medio ambiente y abordan el desafío del cambio climático.
- Tenemos la responsabilidad de invertir en las personas brindando educación, capacitación laboral, condiciones de trabajo decentes, atención médica y apoyo de seguridad social, y para combatir la pobreza, la discriminación y todas las formas de exclusión social.
- Tenemos la responsabilidad de rechazar el proteccionismo en todas sus formas, apoyar mercados abiertos, fomentar una competencia justa y transparente y promover el espíritu empresarial y la innovación en todos los países.
- También tenemos la responsabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente [en referencia a los entonces vigentes Objetivos de Desarrollo del Milenio].

La primera acción concreta del foro destinada a atender este aspecto fue la creación del Grupo de Trabajo para el Desarrollo (DWG) durante la presidencia de Canadá en 2010, y a quien, como grupo de trabajo, el foro le ordenó la elaboración de una Agenda de Desarrollo³¹. La segunda acción concreta fue la adopción del “Consenso de Seúl para un crecimiento compartido”, durante la presidencia de la República de Corea en el 2010, como un compromiso para acercarse a los países en desarrollo³². Posteriormente, el foro comenzó a abordar una mayor variedad de temas relacionados a este aspecto y a otros más. De acuerdo al análisis que realiza Kirton (2014, p. 56) sobre el desempeño del foro de 2008 a 2013, el autor establece:

A medida que crecía el aliento sustantivo, la intrusión doméstica y el nivel de dificultad de sus desafíos y respuestas, a medida que se acumulaban

³¹ La agenda fue impulsada en el reconocimiento de que “los problemas del desarrollo debían abordarse conjuntamente con los desafíos económicos mundiales” (Anexo 1, Comunicado de Toronto, 2010). Los pilares de la agenda de desarrollo son: Infraestructura, desarrollo de recursos humanos, comercio, inversión privada y creación de empleo, seguridad alimentaria, crecimiento resiliente, inclusión financiera, movilización de recursos nacionales e intercambio de conocimientos (CAR, 2016).

³² En el consenso los miembros buscan situar los empleos en el centro de la recuperación económica, proporcionar protección social, trabajo decente y también a garantizar un crecimiento acelerado en los países de bajos ingresos (Consenso de Seúl, 2010).

sus logros y se intensificaba su interacción, el G20 se convirtió lentamente en un club personal de participantes, no solo como un foro conveniente para el avance de las preferencias nacionales, pero como un grupo que comenzó a valorar cuidarse a sí mismos, a sus ciudadanos y a la comunidad global en general.

En lo anterior, el mismo Kirton establece (2019a, p. 8):

La regulación financiera dominó hasta 2012, pero luego disminuyó. Los temas de seguridad por el crimen, la corrupción y el terrorismo aumentaron en 2013 y 2015, respectivamente. El nuevo tema de la digitalización y las tecnologías de la información y las comunicaciones comenzó solo en 2015 y se disparó después de 2016. La salud produjo compromisos continuos desde 2014. La igualdad de género comenzó en 2012. El tema del cambio climático totalmente globalizado comenzó en 2009 y se disparó en 2013. Aparecieron los derechos humanos primero en 2018. [...] El gran cambio del antiguo enfoque económico al nuevo enfoque de seguridad social-ecológica se produjo en Hamburgo en 2017.

Si retomamos la Declaración de Líderes de Pittsburgh, estas acciones evidencian la voluntad del foro en comenzar una ampliación del enfoque del G20 de términos estrictamente macroeconómicos, a áreas de políticas más amplias, de forma que Kirton (2019a) establezca que el G20 ha tenido dos misiones significativas:

En su primera misión distintiva, en su vocación financiera, las cumbres del G20 detuvieron la crisis financiera mundial originada en los EE. UU. de 2008 a 2009, luego evitó que la crisis financiera europea se globalizara de 2010 a 2012, y finalmente evitó que estalle una crisis financiera global o regional de 2013 hasta la actualidad. Después de proporcionar estabilidad financiera global, el G20 recurrió a su segunda misión distintiva de hacer que “la globalización funcione para todos”. A partir de 2013, las cumbres enfatizaron cada vez más el crecimiento inclusivo y ampliaron su agenda para abordar cuestiones más amplias en los ámbitos social, ecológico y de seguridad. (Kirton, 2019a, p. 5;7)

Ahora, la afirmación de “hacer que la globalización funcione para todos” del autor encierra asimismo el nuevo enfoque de seguridad social-ecológica de la presidencia de Alemania (2017) en la interpretación de que los problemas por la creciente interdependencia y la consiguiente globalización afectan a todos, pero de manera particular a algunos países y grupos vulnerables³³. Finalmente, esta afirmación también encierra el creciente papel de “comité de dirección política” ya abordado y que como se observa el foro comenzó a desempeñar con mayor consenso desde el 2013.

2.6. La relación formal del G20 con la Agenda 2030: El Plan de Acción del G20 para la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible

En la cumbre de líderes de China en 2016, el G20 adoptó la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible mediante el Plan de acción del G20 para la Agenda 2030. Este documento (desde ahora Plan de Acción) establece los principios y acuerdos que guiarán los esfuerzos de los miembros del G20 hacia el desarrollo sostenible. El documento fue desarrollado en cooperación entre los Sherpas del G20 y el Grupo de Trabajo para el Desarrollo (DWG, por sus siglas en inglés), junto con el PNUD y la OCDE. Si bien, a través de la adopción del Plan de Acción, el G20 no asume el papel de actor central en la implementación de la Agenda 2030 (recordemos que el HLPF se encarga de monitorear su implementación), a través de este documento se compromete a contribuir a la implementación de la Agenda 2030 en un papel complementario “alineando las actividades en todas sus áreas de trabajo con los objetivos de la Agenda 2030 e integrando sus principios básicos en su trabajo” (Plan de Acción, 2016, p. 3). Para ello, los líderes se comprometen a enfocarse en sectores y temas de la Agenda 2030 en donde el G20 tiene ventajas comparativas y puede aportar un valor agregado como foro (Plan de Acción, 2016).

A manera de presentar el documento, en términos de su alcance y contenido, el Plan de Acción se alinea con el espíritu de la Agenda 2030. Los principios de alto nivel de la agenda establecen que los países miembros deberán...

³³ ... como lo son los efectos más agudos del cambio climático en los países menos desarrollados y los países insulares (erosión del suelo, inundaciones, aumento del nivel del mar, hambruna, etc.); la situación de desplazamiento forzado en la que se encuentran cientos de miles de personas por los conflictos armados en África y el Medio Oriente, y por los efectos del cambio climático en varias regiones del mundo; y finalmente las escasas redes de seguridad social, emprendimiento, empleo y educación que condenan a los grupos vulnerables y/o la población en general tanto en países en desarrollo y desarrollados.

“Implementar la Agenda 2030 nacionalmente de acuerdo a las prioridades y capacidades nacionales, e internacionalmente, [...] apoyando a países de bajo ingreso y en desarrollo [...], [...] reconociendo la importancia del desarrollo sostenible en sus tres dimensiones (económica, ambiental y social), y apoyando asociaciones para el desarrollo internacional que involucren a gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, la academia y organizaciones internacionales, en línea con la Agenda 2030” (Plan de Acción, 2016, p. 1-2).

Si tenemos presente los Valores Fundamentales para una Actividad Económica Sostenible que apuntala a la declaración de líderes de Pittsburgh 2009, parecería que este Plan de Acción se presenta también como una forma de reforzar estos valores. En otras palabras, el propósito social que estableció el G20 en el 2009 se ha podido reconfigurar a través de una agenda de desarrollo más integral. El Plan de Acción establece 15 áreas de acción prioritarias en las que el G20 tiene ventajas comparativas, y que denomina Sectores de Desarrollo Sustentable (SDS, por sus siglas en inglés)³⁴ (Ver Tabla 2.8):

Tabla 2.8. Áreas prioritarias del Plan de Acción.

Número	Áreas prioritarias del Plan de acción del G20 para la Agenda 2030	ODS relacionados
1	Infraestructura	6, 7, 9, 11
2	Agricultura, Seguridad alimentaria y Nutrición	2, 8, 9, 10, 12, 13, 15
3	Desarrollo Humano y Empleo	8
4	Finanzas inclusivas y remesas al extranjero	1,10
5	Infraestructura	9
6	Empresas Incluyentes	1, 8, 9, 10, 12, 17
7	Industrialización	9
8	Financiamiento Climático y Finanzas verdes	13
9	Comercio e Inversión	8
10	Anti-Corrupción	16
11	Arquitectura Financiera Internacional	10
12	Estrategias de Crecimiento	1, 8, 10
13	Energía	7, 9, 12, 13
14	Innovación	8, 9
15	Salud Mundial	1, 3, 5

³⁴ Cabe destacar que la mayoría de los SDS existen en la agenda del G20 desde antes de la adopción del Plan de Acción (ver Plan de Acción, 2016, p. 4).

Fuente: Hilbrich & Schwab (2018).

Estas 15 áreas prioritarias para la implementación cubren casi todos los 17 objetivos de la Agenda 2030, con la excepción del ODS 4 (garantizar una educación inclusiva y de calidad justa y la oportunidad de estudio para todas las personas) y el ODS 14 (protección y uso sostenible de los recursos oceánicos y marinos para promover el desarrollo sostenible). Sin embargo, el Plan de Acción ha dejado claro que se trata de un “documento viviente”, por lo que “el plan es un punto de partida y no pretende cubrir todos los ODS de manera integral”, así establecido, “estará abierto a actualizaciones [desde ahora *updates*]³⁵ para dar cabida a los entregables presentados por las presidencias posteriores, y a nuevas necesidades emergentes, lecciones y desafíos [...]” (Plan de Acción, p. 3).

Lo anterior evidencia la capacidad del foro en aprovechar su “estatus informal” y adaptar su agenda a nuevas prioridades conforme evoluciona la agenda multilateral. En efecto, las presidencias han hecho compromisos referentes a la educación (presidencia de Argentina, 2018) y la protección del lecho marino (presidencia de Alemania, 2017, y Japón, 2019) en las cumbres posteriores a la adopción del Plan de Acción.

2.6.1. El papel del Grupo de Trabajo sobre el Desarrollo (DWG) y sus mecanismos de rendición de cuentas

El Plan de Acción estableció que el DWG³⁶ sea el encargado de establecer y desarrollar los temas de la Agenda 2030. Para ello, el DWG tiene el mandato de “actuar como un foro para el diálogo del desarrollo sostenible entre los miembros del G20, los países de bajos ingresos y en desarrollo, las partes interesadas en el desarrollo y los grupos de afinidad del G20” y facilitar el “aprendizaje mutuo e intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los miembros del G20”

³⁵ De hecho, los *updates* son la principal referencia de los esfuerzos del G20 hacia la Agenda 2030. Como bien establece el primer *update* de Alemania (Hamburg Update, 2017) “el objetivo del *update* es fortalecer la integración de los enfoques de desarrollo sostenible a mediano y largo plazo en los programas de trabajo del G20. La lista de acciones integrales y concretas será actualizada por sucesivas presidencias del G20” (p. 3). Sin embargo, los *updates* solo presentan los compromisos generales realizados en cada presidencia en torno a la Agenda 2030. Estos compromisos son absorbidos y trabajados posteriormente por el grupo de trabajo correspondiente y recogidos por el DWG para un informe final (luces de semáforo) en el marco de su agenda de desarrollo, lo que contribuye a un informe más integral (razón por la cual el presente trabajo no se apoya fundamentalmente en los mismos).

³⁶ A manera de recordar, el DWG se hizo cargo de la Agenda de Desarrollo desde el 2010 y fue el responsable de lanzar el Consenso de Toronto (2011) como la primera evidencia de la expansión de la agenda de trabajo al respecto de los temas más amplios del desarrollo.

(Plan de Acción, 2016). Además, basado en el Marco de Responsabilidad de Brisbane (2014), el DWG se comprometió a realizar informes anuales y un informe de rendición de cuenta integral cada tres años (desde ahora Reporte Integral o CAR, por sus siglas en inglés)³⁷, con el objetivo de aportar un panorama completo de los avances hacia la Agenda 2030. A manera de dar seguimiento a los compromisos realizados en cada presidencia, los reportes utilizan el seguimiento de “luces semáforo” (ver tabla 11).

Tabla 2.9. Nomenclatura de los informes del G20.

<p>Completado (sin color) = El Grupo de Trabajo ha acordado que el compromiso ha sido completado (a removerse de futuros reportes).</p> <p>Completado (monitoreo en marcha) (sin color) = El compromiso ha sido completado, pero se requiere de un monitoreo continuo para evaluar sus impactos a largo plazo.</p> <p>En progreso (verde) = El compromiso está en progreso de acuerdo al plazo establecido.</p> <p>Progreso relativo (anaranjado) = detrás del plazo establecido, pero a completarse pronto.</p> <p>Estancado (rojo) = El progreso se ha estancado o el trabajo se ha discontinuado (a removerse de futuros reportes)</p> <p>Redirigido (sin color) = El compromiso ha sido incorporado a otra acción o está siendo manejado por otro grupo de trabajo.</p>

Fuente: Elaboración propia con información del Reporte Integral de Rendición de Cuentas para los compromisos de desarrollo del G20, Hangzhou, 2016.

2.6.2 Cómo interpretar la legitimidad de entrada y salida en el Plan de Acción

Como se mencionó en el Capítulo 1, independientemente de los 15 SDS que el G20 reconoce como sus ventajas comparativas al respecto, el Plan de Acción reconoce la fortaleza del G20 como foro de gobernanza y en línea con las pretensiones del presente trabajo establece de manera más amplia que “la ventaja comparativa del G20 radica en [1.] su poder de convocatoria y [2.] su capacidad colectiva para adoptar y apoyar iniciativas al más alto nivel global, incluidas aquellas que involucran el marco macroeconómico, y para crear el entorno global favorable” (Plan de Acción, 2016, p. 1). Estas dos referencias se presentan como las fortalezas adecuadas en términos de la legitimidad de entrada y salida de Scharpf (1978), para analizar los esfuerzos del G20 hacia la

³⁷ Anual Progress Report (APR, por sus siglas en inglés) y Comprehensive Accountability Report (CAR, por sus siglas en inglés), respectivamente.

Agenda 2030 en adelante. Debido a la generalidad de la primera fortaleza, el trabajo se apoya en el principio de “todo el gobierno” y toda la sociedad”, así como la cooperación internacional con los países en desarrollo que requiere la Agenda 2030 para su implementación. Pero, además, resulta necesario realizar otras precisiones.

En el 2017, la declaración de Líderes de la presidencia de Alemania permitió validar la esencia del Plan de Acción del G20 para la Agenda 2030 al comprometerse en ella a “alinear aún más nuestras acciones con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a nivel nacional e internacional, incluso en apoyo de los países en desarrollo y la provisión de bienes públicos” (parr. 17). De acuerdo a Barnett & Emorine (2017), del centro de investigación del G20 (G20 Research Group) en el Munk School of Global Affairs and Public Policy en la universidad de Toronto, esta afirmación permite comprender como la presidencia y los líderes interpretan la consecución del plan en cuestión. Los autores especifican al respecto,

“Alinear más” se refiere a un esfuerzo continuo para armonizar las acciones hacia la realización de los ODS. Esto puede incluir la mejora de políticas, programas, legislación y otros sistemas de gobernanza relevantes, así como la implementación de otros nuevos. Si bien dichos esfuerzos no necesitan hacer referencia explícita a los ODS, “alinearse” implica que estas acciones son, sin embargo, complementarias y de acuerdo con la implementación de los ODS. [...] Además, “acciones” implica una iniciativa física tangible para hacer algo. Dichas acciones deben llevarse a cabo tanto a nivel nacional como internacional. Por lo anterior, **el propósito de llevar a cabo tales acciones debe incluir el apoyo a los países en desarrollo y la contribución a la provisión de bienes públicos [...]**. Si bien “apoyar a los países en desarrollo” y “proporcionar bienes públicos” son de naturaleza inherentemente internacional, solo el primero se clasifica como una acción internacional. Dada la naturaleza de los ODS, los esfuerzos internos para implementarlos a nivel nacional inevitablemente contribuyen a la provisión de bienes públicos mundiales. Por lo tanto, si bien la provisión de bienes públicos está implícita en cualquier esfuerzo tangible para alinear

las acciones con los ODS, **brindar apoyo a los países en desarrollo debe ser un aspecto clave de las acciones internacionales para que el miembro del G20 logre el pleno cumplimiento** (p. 7).

2.6.3 Observaciones finales

De acuerdo a la estructura y funcionamiento del foro, podemos inferir que el G20 es un fiel reflejo de las nuevos “modos” de gobernanza global. Así como el G8 en su momento, la conformación del G20 es el resultado de un momento crítico y decisivo en la historia del sistema internacional para resolver un problema en particular, la crisis financiera de 1998, y la posterior crisis de 2008. De acuerdo al enfoque de gobernanza, la atención de este problema requirió identificar nuevos actores estratégicos para coordinar acciones eficaces.

De manera que, desde el 2008 el foro ha ampliado su representación y creado espacios deliberativos más inclusivos que reflejen una gama más amplia de intereses afectados, no solo por parte de las economías emergentes, sino que también de grupos organizados. En otras palabras, el G20 se presenta como un mecanismo para “administrar la complejidad”. Por lo tanto, el alcance del G20 no solo se mide en términos del multilateralismo ejecutivo, sino que en términos de las redes de políticas transnacionales que son fundamentales para promover la agenda internacional de manera más representativa y legítima en espacios oficiales. Es importante destacar que estas formas de divulgación no son foros abiertos para debates políticos. Más bien se centran en cuestiones prácticas de política relevantes para la agenda del G20 (Slaughter, 2015). Sin embargo, el G20 ha intentado hacer que la gobernanza global sea más transparente y la ampliación de la agenda de trabajo del foro es reflejo de esta apertura. De hecho, debido a la convergencia de funcionarios públicos, funcionarios de organizaciones internacionales y representantes de ONGs en un solo espacio, el G20 se podría entender como una red de política transnacional por sí misma, y con el exclusivo beneficio de contar con una cumbre de líderes que permite discutir con mayor seriedad la posibilidad de implementar de manera coordinada las propuestas de política.

Por otro lado, la institucionalización y la legalización plantean cuestiones de responsabilidad y legitimidad, ya que, para ser legítimas en una era democrática,

las instituciones internacionales deben tener procedimientos para la rendición de cuentas (Keohane, 2020). Esta tendencia se encuentra en línea con la proliferación de normas evaluativas y prescriptivas (Finnemore & Sikkink, 1998). A pesar de ser un foro, el G20 no es excepción a esta necesidad. El presente capítulo presentó los mecanismos de rendición de cuentas que el foro provee y con especial énfasis en su Plan de Acción para la Agenda 2030.

Apoyándose en este material y otras fuentes, el siguiente capítulo buscará presentar las contribuciones del G20 hacia la Agenda 2030 por cada presidencia desde que se adoptó el Plan de Acción, y a manera de pavimentar el camino para una evaluación en el último capítulo de su legitimidad de entrada y salida, y desde el institucionalismo liberal.

PRIORIDADES, RETOS Y ALCANCE DE LAS PRESIDENCIAS EN EL MARCO DE LA AGENDA 2030: 2016-2019

El informe integral de rendición de cuentas del DWG (CAR, 2019) y los *updates* al Plan de Acción (Hamburg, Buenos Aires y Osaka *Updates*), entre otros documentos (discursos de los líderes y artículos académicos) evidencian los esfuerzos generales de las presidencias del G20 del año 2016 al año 2019, hacia la Agenda 2030. Como se estableció, el propósito del DWG es buscar las mayores sinergias entre los grupos de trabajo que contribuyan hacia la Agenda 2030, sin embargo, y de acuerdo a la naturaleza informal del foro, es de acuerdo al panorama internacional y a los intereses particulares de las presidencias en turno, que estas han establecido la agenda de trabajo del foro y las prioridades hacia la Agenda 2030 en coordinación con los grupos de trabajo pertinentes.

En el presente capítulo se presentan las prioridades de las presidencias del G20 desde que se adoptó el Plan de Acción para la Agenda 2030, retos encontrados, y el alcance con otros actores, esto, a manera de evidenciar los esfuerzos empíricos de las presidencias por “alinear sus intereses con la Agenda 2030”, y particularmente, en aprovechar su capacidad de convocatoria.

3.1. Prioridades de la Presidencia China

China inició su Presidencia en el marco de un punto de inflexión para el G20 y para la economía global. De acuerdo con el análisis chino, muchos países sufrían por diversos factores económicos negativos, incluido el crecimiento global “anémico”, la disminución de la producción, el aumento en la volatilidad de los mercados financieros, el debilitamiento del comercio y la inversión, tasas altas de desempleo y desigualdades.³⁸ En lo anterior, la presidencia de China puso énfasis en la importancia de la cooperación internacional no solamente para atender los riesgos económicos y financieros de corto plazo, sino también para promover un crecimiento sostenible e incluyente. De esta manera, en el discurso

³⁸ La información de esta sección se extrajo del documento “G20 Summit 2016, China”, 1 diciembre de 2015. http://www.g20chn.org/English/Dynamic/201609/t20160909_3416.html y <http://www.g20.utoronto.ca/2016/160903-xi.html>

de apertura de la cumbre de Hangzhou, el presidente de China, Xi Jinping estableció entre otros que “el G20 debería adaptarse a las necesidades de la economía global y transformarse aún más de un mecanismo de respuesta a la crisis a uno de gobernanza a largo plazo” (Jinping, X. 2016). En segundo lugar, estableció que el G20 debería honrar plenamente su compromiso y tomar medidas prácticas para este objetivo, para el cual afirmó que “en la presidencia se han formulado planes de acción para muchas áreas como el desarrollo sostenible, las finanzas verdes, la eficiencia energética y la lucha contra la corrupción, y todos y cada uno de los planes deben implementarse” (Jinping, X. 2016). En línea con lo anterior, en el marco del compromiso de implementar la Agenda 2030 (para el cual se formuló el Plan de Acción para la Agenda 2030), el presidente manifestó que el foro debería convertirse en una plataforma de cooperación construida a través de esfuerzos conjuntos que brinden beneficios a todos, es sus propias palabras “deberíamos escuchar las opiniones de todos los países, especialmente de los países en desarrollo, para que el G20 sea más inclusivo y responda mejor a la demanda de personas de diferentes países” (Jinping, X. 2016). En lo anterior, el desarrollo ocupó por lo tanto un lugar destacado en la agenda de la presidencia, y en especial en lo relativo a la infraestructura. La presidencia destinó un gran número de instrumentos para iniciar la contribución del foro hacia este aspecto del desarrollo (ver Anexo 1). Sin embargo, en base a su experiencia en sacar a más de 850 millones de ciudadanos de la pobreza³⁹, y a diferencia de sus antecesoras, la presidencia china destacó que la conectividad, los avances tecnológicos sin precedente y la nueva revolución industrial eran aspectos clave que debían aprovecharse para lograr este objetivo último y constante en los trabajos del G20. De esta forma, China incorporó todos estos factores en el tema de su Presidencia: “Hacia una economía global innovadora, fortalecida, interconectada e incluyente”.

³⁹ De acuerdo al Banco Mundial, “desde que China comenzó a abrirse y reformar su economía en 1978, el crecimiento del PIB ha promediado casi el 10 % anual, y más de 850 millones de personas han salido de la pobreza. Hoy China es el mayor exportador y fabricante, y la segunda economía más grande del mundo.” Consultado (09/06/2019) en: <https://www.worldbank.org/en/country/china/overview#1>

A manera de resaltar las contribuciones principales de la cumbre de Hangzhou con respecto al desarrollo sostenible, Zhang (2017, p. 19) ilustra de manera puntual tres aportaciones principales:

Primero, la presidencia mejoró la integración del tema del desarrollo en el G20, incluyéndose en la agenda central, es decir, en el marco de coordinación de políticas macroeconómicas, convirtiendo el desarrollo en el tercer pilar del G20 (paralelo a la estabilidad financiera y el crecimiento económico). Segundo, la redacción de un plan de acción colectivo para la implementación de la Agenda 2030, que requiere de actualizaciones periódicas para asegurar el enfoque de la agenda cuando los miembros asumen la presidencia del G20. Tercero, la construcción de infraestructura como un área prioritaria para promover el desarrollo global, con la configuración de la Alianza de Infraestructura y Conectividad para promover la cooperación global en la construcción de infraestructura.

3.1.1. Contactos con No-Miembros del G20; Organismos Internacionales participantes; y contacto con los Grupos de Afinidad⁴⁰

La presidencia de China invitó al mayor número de países en desarrollo en la historia del G20 a participar en las actividades del G20 como países invitados a la Cumbre de Hangzhou. Incluyeron a Chad (presidente de la Unión Africana), Egipto, Kazajstán, Tailandia, Laos (este último como presidente de la ASEAN) y Senegal (presidente del NEPAD). Además de España (invitado permanente) se incluyó a Singapur (en representación del 3G). Con respecto a los Organismos Internacionales participantes, en adición a las Instituciones Internacionales recurrentes, la presidencia invitó a la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), como una agencia especializada para debatir las reformas estructurales que apoyen a la industrialización en los países en desarrollo. En línea con lo anterior, la presidencia creó el Grupo de trabajo de Comercio e Inversión (TIWG, por sus siglas en inglés) para discutir de las necesidades de desarrollo e inversión en esos países. La presidencia de China celebró asimismo cinco reuniones ministeriales (Agricultura; Comercio; Empleo;

⁴⁰ La información de este apartado se extrajo del CAR Osaka 2019 y de la página oficial de la presidencia de China en el G20 en 2016.

Energía; Turismo), convocando para ello y por primera vez a los ministros de Turismo para discutir sobre el turismo sustentable. Finalmente, con respecto al contacto con los grupos de Afinidad, se celebraron seis reuniones con los grupos existentes (el séptimo grupo, Science20, se inauguraría hasta la siguiente presidencia).

Declaración de Líderes de Hangzhou

A manera de evidenciar la inclusión del desarrollo sostenible como tema explícito en el proceso de negociación final de la presidencia, la declaración de Líderes de Hangzhou (2016) dedica dos párrafos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁴¹.

5. “Estamos decididos a fomentar una economía mundial innovadora, vigorizada, interconectada e inclusiva para iniciar una nueva era de crecimiento mundial y desarrollo sostenible, teniendo en cuenta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Agenda de Acción de Addis Abeba y el Acuerdo de París”.

33. “Nos comprometemos a mejorar la coherencia de las políticas en materia de desarrollo sostenible y reafirmamos nuestro compromiso de seguir alineando nuestro trabajo con la implementación universal de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre financiación para el desarrollo, basada en la ventaja comparativa y el valor agregado del G20 y de acuerdo con nuestras circunstancias nacionales, al tiempo que reconocemos que el seguimiento global y la revisión de la Agenda 2030 es un proceso del HLPF.

3.2. Prioridades de la Presidencia de Alemania

A manera de establecer el contexto, Alemania asumió la Presidencia del G20 en un escenario político y económico internacional particularmente complejo que generó incertidumbres sobre el futuro de la economía global⁴². El voto en favor de la salida del Reino Unido de la Unión Europea (brexit) en junio de 2016 y la victoria de Donald Trump en noviembre de ese año pusieron de manifiesto el cuestionamiento cada vez más enfático sobre los beneficios del libre comercio y

⁴¹ Declaración de Líderes de Hangzhou. Consultado el 09/06/2019 en el sitio web de la presidencia: http://www.g20chn.org/English/Documents/Current/201609/t20160906_3395.html

⁴² FMI, Resumen Ejecutivo (2017 octubre) World Economic Outlook, October 2017: *Seeking Sustainable Growth: Short-Term Recovery, Long-Term Challenges*, En Página oficial del FMI. Recuperado el 12 de enero de 2019. <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WEO/2017/October/pdf/main-chapter/text.ashx?la=en>

de la integración económica. Dada la retórica frente a estos desafíos, decía Alemania, “la comunidad internacional y el G20 tienen la responsabilidad de trabajar conjuntamente para asegurar que los beneficios de la globalización y de la conectividad aumenten y se distribuyan de una manera más equitativa”. Sin embargo, “no solo se trata de adoptar compromisos o implementar políticas para lograr este objetivo, sino también de comunicar efectivamente a las sociedades cómo la globalización, el comercio y la integración tienen efectos positivos directos en sus vidas”. En otras palabras, “el G20 debe trabajar para mejorar su comunicación social, de tal forma que el público general pueda comprender qué hace el G20, qué significan los compromisos y las políticas que adoptan y, sobre todo, qué beneficios obtienen de estas políticas” (SRE, 2019b)⁴³. Por lo anterior, Alemania estableció las prioridades de su presidencia sobre las bases de los principales retos que enfrentaban el G20 y el resto de los países y sus sociedades, no solamente en el ámbito económico y financiero, sino también con respecto a la globalización en general. Otro rasgo característico de la Presidencia alemana fue la apuesta por comenzar un proceso de “socialización” en el G20, es decir, se comenzó a posicionar el desarrollo sostenible, la Agenda 2030 y sus ODS en el centro de las discusiones en todos los temas y a todos los niveles (SRE, 2019b).

La Presidencia alemana tomó como tema de su Presidencia “Construyendo la resiliencia, mejorando la sostenibilidad y asumiendo responsabilidad”. En el primer tema buscó el fortalecimiento de la arquitectura financiera internacional, promover impuestos justos y confiables a nivel internacional, una mayor cooperación en comercio e inversión y mejorar el empleo. En el segundo tema buscó proteger el clima y avanzar hacia una oferta sostenible de energía, continuar con la implementación de la Agenda 2030, aprovechar las oportunidades de la economía digital, promover la salud global y empoderar a las mujeres. Finalmente, en el tercer tema, buscó atender los desplazamientos humanos y la migración, intensificar la asociación con África, combatir el

⁴³ La información de esta sección se extrajo de SRE (2019b), Memoria documental 2012-2018: Contribución de México a la gobernanza mundial. Participación de México en el G20. México: Subsecretaría de Relaciones Exteriores.

financiamiento del terrorismo, el lavado de dinero y corrupción, además de promover la seguridad alimentaria (Prioridades de Alemania en el G20, 2017)⁴⁴.

De acuerdo a la SRE (2019b, pp. 78-79),

uno de los mayores logros de la Cumbre de Líderes de Hamburgo (2017) fue la reformulación de los términos de la globalización para poner a la persona en su centro y desarrollar políticas que permitan a los individuos aprovechar los beneficios de la globalización dentro del marco de la Agenda 2030. En otras palabras, “el G20 puso a la persona en el centro de su trabajo y a la Agenda 2030 como la herramienta y la ruta para alcanzar sus objetivos”. [...] Sin embargo, también hubo desafíos sin precedente. Por primera vez, la Declaración de Líderes del G20 mostró un consenso virtual o ficticio que puso de manifiesto la divergencia de posiciones entre sus miembros. Se trata de los dos párrafos sobre cambio climático. En el primero, los líderes del G20 toman nota de la decisión de EE. UU. de retirarse del Acuerdo de París y de detener la implementación de sus contribuciones determinadas nacionalmente, así como de su compromiso para reducir emisiones sin dejar de utilizar combustibles fósiles. En el segundo párrafo, también conocido como el párrafo del “G19”, los otros líderes del G20 declararon que el Acuerdo de París es irreversible y reafirmaron su compromiso con su implementación, de acuerdo con los principios de responsabilidad común pero diferenciada y de capacidades individuales.

El “G19” también adoptó el Plan de Acción del G20 sobre Clima y Energía para el Crecimiento. Este Plan de Acción figuró como un anexo de la Declaración.

3.2.1. Contactos con No-Miembros del G20; Organismos Internacionales participantes; y contacto con los Grupos de Afinidad⁴⁵

⁴⁴ La información de esta sección se extrajo del documento G20 Germany 2017, “Priorities of the 2017 G20 Summit”, 20 de julio de 2019. https://www.g20germany.de/Content/DE/Anlagen/G7_G20/2016-g20-praesidentschaftspapier-en_blob=publicationFile&v=1.pdf

⁴⁵ La información de este apartado se extrajo del CAR Osaka 2019 y de la página oficial de la presidencia de Alemania en el G20.

Dado que Alemania continuó pavimentando el camino iniciado por la presidencia China en torno a un acercamiento más enfático hacia los países en desarrollo, durante su presidencia realizó la contribución más destacada hasta la fecha en términos de acercarse a una región en desarrollo, como lo es África, mediante una serie de iniciativas para fomentar sus condiciones para el desarrollo. En este sentido, la inclusión de África en el sistema multilateral ha sido una deuda pendiente por parte del institucionalismo liberal. De acuerdo a Keohane & Nye (2002, p. 197):

En la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1999, el presidente de Argelia, Abdelaziz Bouteflika, jefe de la Organización de la Unidad Africana, respondió que no niega el derecho de la opinión pública del norte [occidente] de denunciar violaciones de los derechos humanos, pero que “la soberanía es nuestra defensa final contra las reglas de un mundo desigual” y que “Nosotros [África] no participamos en el proceso de toma de decisiones”.

De manera que la participación permanente de la presidencia en turno de la Unión Africana y de la NEPAD representa un simbolismo de gran trascendencia hacia esta deuda. A manera de precisar, más adelante el presente trabajo destinará un apartado sobre los mecanismos de cooperación que la presidencia de Alemania destinó para promover el desarrollo en África. Por ahora basta decir que este alcance se llevó a cabo en el contexto de la iniciativa Asociación con África (Partnership with Africa), particularmente dentro de las CwA (Compacts with Africa) como su pilar central. Esta iniciativa se ancló firmemente en la vía financiera del G20 con el establecimiento de la AAG (Africa Action Group) como un grupo de trabajo regular en el foro, y se cultivó ampliamente con la creación de la Conferencia de África del G20, un foro permanente de divulgación e intercambio con los países africanos (CAR, 2019). Con respecto a los invitados de la presidencia, Alemania invitó a Guinea, como presidente de la Unión Africana, Senegal (presidencia de NEPAD), Singapur (presidencia de 3G), Vietnam (presidencia de APEC), y España (invitado permanente). Con respecto a los organismos internacionales, en adición a las instituciones internacionales recurrentes, la presidencia invitó a la Organización Mundial de la Salud (OMS),

como una agencia especializada para discutir, entre otros temas, la resistencia antimicrobiana y la cobertura universal de salud. Para ello, creó asimismo el Grupo de Trabajo de Salud (HWG) y el Science 20 (S20)⁴⁶.

Finalmente, la presidencia de Alemania celebró cinco reuniones ministeriales (Agricultura; Cancilleres; Digitalización; Empleo; Salud) y de manera correspondiente, siete reuniones con los grupos de Afinidad existentes.

A manera de evidenciar la inclusión del desarrollo sostenible como tema explícito en el proceso de negociación final de la presidencia, la Declaración de Líderes de Hamburgo (2017) dedica seis párrafos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁴⁷.

Aprovechar la digitalización: la transformación digital es una fuerza impulsora del crecimiento global, innovador, inclusivo y sostenible y puede contribuir a reducir la desigualdad y alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Protección contra las crisis de salud y fortalecimiento de los sistemas de salud: Recordamos que la cobertura universal de salud es un objetivo adoptado en la Agenda 2030 y reconocemos que los sistemas de salud sólidos son importantes para abordar las crisis de salud de manera efectiva.

Energía y clima: los miembros del G20 colaborarán estrechamente en facilitar estrategias a largo plazo bien equilibradas y económicamente viables para transformar y mejorar nuestras economías y sistemas energéticos consistentes con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Liderando el camino hacia el desarrollo sostenible: La adopción de la Agenda 2030 representó un hito hacia el desarrollo sostenible global.

⁴⁶Las recomendaciones puntuales se presentaron a la Canciller Merkel al final del foro en el documento Mejorando la salud global. Estrategias y herramientas para combatir las enfermedades transmisibles y no transmisibles. Los trabajos del S20 los coordinó la Academia Nacional de las Ciencias alemana, Leopoldina e invitó a la Academia Mexicana de Ciencias para participar en el S20, con la representación de su presidente, el Dr. Jaime Urrutia Fucuguachi (SRE, 2019b).

⁴⁷ Declaración de Líderes de Hamburgo. Consultado el 09/06/2019 en el sitio web de la presidencia: http://www.g20germany.de/Content/EN/Anlagen/G20/G20-leaders-declaration_nn=2186554.html

Hacemos un llamado a los países para que trabajen con las partes interesadas para luchar por una implementación de manera ambiciosa, integrada y oportuna de acuerdo con las circunstancias nacionales. Nos comprometemos a alinear aún más nuestras acciones con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y su parte integral, la Agenda de Acción de Addis Abeba o Financiación para el Desarrollo, a nivel nacional e internacional, incluso en apoyo de los países en desarrollo y la provisión de bienes públicos. Sobre la base del Plan de Acción del G20 sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Actualización de Hamburgo enfatiza nuestros compromisos colectivos y concretos. Apoyamos el papel central del foro político de alto nivel sobre desarrollo sostenible y otros procesos clave de las Naciones Unidas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. También participaremos en el aprendizaje voluntario entre pares sobre la implementación de la 2030. Agenda y llamaremos a otros a unirse a este importante ejercicio como una acción complementaria hacia las Revisiones Nacionales Voluntarias. El Informe Anual de Progreso documenta por primera vez el progreso de los compromisos previos seleccionados del G20 sobre la implementación de la Agenda 2030.

Asociación de África: Lanzamos la Asociación de África del G20 en reconocimiento de las oportunidades y desafíos en los países africanos, así como los objetivos de la Agenda 2030.

3.3. Prioridades de la Presidencia Argentina

La Presidencia argentina del G20 inició con un panorama internacional más favorable en el ámbito económico que en el político. La reactivación de la economía mundial se fortaleció durante 2017, después de que el crecimiento económico de 2016 fue el más bajo desde el inicio de la crisis financiera⁴⁸. En contraste, el panorama político internacional era menos alentador, especialmente en el ámbito multilateral. Como se evidenció en la presidencia anterior, la posición de EE. UU. en favor de acciones unilaterales y su decisión

⁴⁸ FMI, Resumen Ejecutivo (2018 octubre) World Economic Outlook, October 2018: *Challenges to Steady Growth*, En Página oficial del FMI. Recuperado el 12 de enero de 2019. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/09/24/world-economic-outlook-october-2018>

de revisar (o retirarse de) acuerdos económicos y políticos internacionales contribuyeron a ampliar y profundizar cuestionamientos sobre el verdadero valor del multilateralismo y de sus beneficios para las sociedades. Finalmente, el FMI advertía que se necesitaba un impulso renovado al multilateralismo para atender los retos globales de una economía global integrada. Esto puso de manifiesto, por una parte, que la construcción de consensos sería un desafío cada vez más complejo y, por otra, que había que actuar rápidamente en defensa del multilateralismo y de la cooperación internacional como las únicas alternativas para alcanzar soluciones comunes a problemas también comunes. Además, los miembros del G20 tenían que avanzar en su compromiso de “democratizar” la globalización, en seguimiento a los ambiciosos acuerdos alcanzados en Hamburgo. En resumen, los retos que enfrentaba el G20 no eran menores⁴⁹.

Argentina era consciente de este escenario y, por tanto, construyó su Presidencia del G20 en torno a la importancia de promover el consenso, reafirmar el valor del multilateralismo y lograr un desarrollo sostenible más justo⁵⁰. Sobre estos puntos, Argentina recordó que...

En Hamburgo, los Líderes del G20 acordaron “promover una mayor inclusión, justicia e igualdad en nuestro esfuerzo por alcanzar el crecimiento económico y la generación de empleos”. Si bien hubo un consenso inequívoco sobre estos objetivos fundamentales, también hubo diferentes posiciones acerca de los caminos que deberíamos tomar, tanto individual como colectivamente, para alcanzarlos. Pero dirigimos nuestros esfuerzos comunes hacia un acuerdo y prevaleció la voluntad de compromiso. Aquí es donde radica un importante valor del G20: el de proveer un mecanismo para procurar consensos y esforzarnos colectivamente en la búsqueda de nuestros objetivos compartidos (Visión presidencia de Argentina, 2018, p. 3).

En concreto, la apuesta de la Presidencia argentina fue la “construcción del consenso para un desarrollo equitativo y sostenible” (Visión presidencia de

⁴⁹ La información de esta sección se extrajo de SRE (2019b), Memoria documental 2012-2018: Contribución de México a la gobernanza mundial. Participación de México en el G20. México: Subsecretaría de Relaciones Exteriores.

⁵⁰ La información de esta sección a continuación se extrajo del documento “VISIÓN DE LA PRESIDENCIA ARGENTINA G20 2018 CONSTRUYENDO CONSENSO PARA UN DESARROLLO EQUITATIVO Y SOSTENIBLE. Consultado el 07/07/2019 en <https://g20.argentina.gob.ar/es/vision-de-la-presidencia-argentina>.

Argentina, 2018). Éste fue el tema central del G20 en 2018 y de acuerdo a la SRE, (2019b) tuvo tres elementos principales:

Primero, la importancia de trabajar hacia compromisos consensuados de los miembros del G20, desde las negociaciones técnicas y las Declaraciones ministeriales hasta el Comunicado de Líderes. Segundo, la equidad traducida no solo en una mejor distribución de los beneficios de la globalización, sino también en el diseño de reglas para una gobernanza global más justa. Finalmente, buscar la sostenibilidad como un objetivo ya tradicional en el G20 (p. 83).

Con el fin de materializar este último punto, Argentina eligió tres prioridades sobre las cuales sería muy probable contar con el apoyo de todos los miembros, ya que se tratan de retos universales, actuales y que apuntan hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es decir, las tres prioridades se enfocaron en atender las necesidades y liberar el potencial de las personas, buscando poner en ello al individuo y a los países en desarrollo en el centro de las discusiones (Buenos Aires Update, 2018; SRE, 2019b)⁵¹. Así, a partir de esta concepción, Argentina definió tres prioridades: 1) el futuro del empleo, 2) infraestructura para el desarrollo, y 3) un futuro alimentario sostenible.

En el primer tema, la presidencia consideró prioritario aprovechar las nuevas tecnologías para crear oportunidades y evitar que los cambios tecnológicos generen exclusión o la desintegración social. Para ello se centró en crear las condiciones para más y mejores empleos, dentro del cual posicionó a la educación en el centro de este debate. En este sentido, el sello de la presidencia de Argentina fue la introducción del Grupo de Trabajo para la Educación (EDWG, por sus siglas en inglés). Si bien este tema ya se había tratado en otros ejes de trabajo, por primera vez el G20 se enfocó en los desafíos y las oportunidades de la educación frente a los cambios tecnológicos acelerados y mercados laborales en constante evolución (CAR, 2019).

⁵¹ Al respecto vale la pena destacar que, por primera vez, la Cumbre de Líderes se realizó en América del Sur y para la presidencia fue una oportunidad de participar en la elaboración de políticas de alcance global y relevantes para la región (Fischer, 2018).

En el segundo tema, la presidencia se centró en construir sobre el legado chino y movilizar la inversión privada para cerrar la brecha global en infraestructura y en promover a la infraestructura como una “nueva clase de activo” (Visión presidencia de Argentina, 2018). Para ello se centró en utilizar la cooperación internacional para asegurar mejores rendimientos para los inversionistas, además de mejorar la preparación de los proyectos y los instrumentos diseñados para financiarlos⁵².

Finalmente, en el último tema, la presidencia se enfocó en promover la seguridad alimentaria como un eslabón importante para lograr la paz y estabilidad. “Los suelos son un recurso limitado y no renovable, y es necesario asegurar suelos sanos, fértiles y productivos necesarios para la seguridad alimentaria y la salud humana, y su preservación resulta crucial para el desarrollo sostenible y para la vida en nuestro planeta” (Visión presidencia de Argentina, 2018). Dado que los países del G20 son actores clave en el sistema alimentario global, y Argentina se encuentra entre las economías más estratégicas en este rubro, la presidencia propuso mejorar los suelos y aumentar su productividad.

Además de estas prioridades, la presidencia construyó sobre el legado de las previas presidencias en lo particular al tema de la equidad de género. De hecho, dado que fue la primera vez que una cumbre del G20 posicionó a la igualdad de género en el centro de su agenda (sobre todo en las negociaciones finales de líderes), se considera que este tema representó “un cuarto pilar en la presidencia” (ver Anexo 1) ya que promovió el tema en todos los grupos de trabajo y por lo tanto contribuyó al propósito de “hacer que la globalización funcione en beneficio de todos, incluidas las mujeres y las niñas”, y en la población rural (Kirton, 2018). En otros temas, además, se abordó la corrupción (continuando la plena implementación del Plan Anticorrupción 2017-2018). Con respecto al cambio climático y energías renovables la presidencia buscó promover la adaptación al cambio climático y a los eventos climáticos extremos con un enfoque en infraestructura, educación y construcción de capacidades,

⁵² El objetivo final de la presidencia en este aspecto fue promover proyectos que aseguren infraestructura de calidad y que contribuya a potencializar las oportunidades del desarrollo humano. Para ello recomendó canalizar los ahorros hacia la infraestructura pública, los servicios eficientes de transporte, los servicios sanitarios básicos, y la conectividad digital (Visión presidencia de Argentina, 2018).

ente otros (ese mismo año se publicó un importante informe del IPCC estableciendo los catastróficos e irreversibles daños al medio natural por un aumento en la temperatura global a 1.5 y 2 grados centígrados), y aprovechó el Programa Rector de Eficiencia Energética acordado en China en 2016 y el Conjunto de Herramientas de Energías Renovables creado bajo la presidencia de Turquía en 2015 para estudiar la accesibilidad y la asequibilidad de la energía en América Latina y el Caribe. La presidencia también promovió el tema de la infancia con la Iniciativa de Desarrollo de la Primera Infancia del G20, “reconociendo la importancia de intervenir en la etapa más crítica del desarrollo humano para romper el círculo vicioso de la pobreza intergeneracional [...]” (CAR, 2019). Además, en la cumbre los líderes respaldaron los Principios de Alto Nivel del G20 sobre Hábitat Sostenible a través de la Planificación Regional y la reunión del Urban 20 (CAR, 2019).

Finalmente, con respecto a los temas divisorios en la presidencia anterior, en la declaración de los Líderes de Buenos Aires, el tema del comercio se solucionó de acuerdo a dos párrafos, en los que, debido al contexto internacional prevaleciente, en lugar de comprometerse a no establecer medidas proteccionistas en sus economías (un compromiso tradicional en el G20), los Líderes acordaron “apoyar la reforma necesaria de la OMC para mejorar su funcionamiento” (Kirton, 2018). Este giro en el discurso de los miembros refleja un reconocimiento enfático sobre la necesidad de proporcionar más coherencia a los regímenes internacionales, entre el cual se encuentra el régimen encarnado por la OMC, y como un reflejo de la incapacidad del foro en asegurar el consenso tradicional. Con respecto al tema del cambio climático, la declaración de líderes destinó tres párrafos, dónde el segundo y el tercero repitieron la fórmula de la Cumbre de Hamburgo, y en un avance en la divergencia de EE.UU. Al respecto, el primero (el párrafo 19b) logró un acuerdo por parte de los 20 miembros al declarar: “Tomamos nota del último informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1.5 grados centígrados ... Esperamos resultados exitosos de la CMNUCC, COP24 y participar en el Diálogo de Talanoa” (Kirton, 2018). Esto significó que, en un logro de la presidencia, Donald Trump y todos sus colegas aceptaron la ciencia detrás y las conclusiones y recomendaciones de este informe de la ONU (Kirton, 2018). Dada la tensión en los temas del

comercio y el multilateralismo, la presidencia de Argentina también fue motivo de numerosas reuniones bilaterales (“side talks”) para buscar certidumbre y coordinar posiciones por parte de los líderes del G20 (SRE, 2019b).

3.3.1. Contactos con No-Miembros del G20; Organismos Internacionales participantes; y contacto con los Grupos de Afinidad⁵³

Argentina buscó representar mejor a América Latina y el Caribe dentro del G20 invitando a Chile y la Comunidad del Caribe (CARICOM), representada por Jamaica. Además de España y los Países Bajos, también se invitó a los siguientes países: Singapur (como presidente de la ASEAN); Senegal (representando a NEPAD); y Ruanda (como presidente de la Unión Africana). En adición a las Instituciones Internacionales recurrentes, la presidencia invitó al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). La presidencia de Argentina convocó asimismo al mayor número de reuniones ministeriales, siendo nueve (reunión de Cancilleres; Comercio; Economía Digital; Empleo; Educación y Empleo; Energía; Salud; Educación). En este ámbito, la Presidencia argentina convocó por primera vez a los Ministros de Educación y en una reunión conjunta con los Ministros de Empleo, con el fin de alcanzar acuerdos y generar compromisos integrales para atender los desafíos del futuro del empleo (CAR, 2019). Con respecto a los Grupos de Afinidad, se celebraron siete reuniones con los grupos existentes. De acuerdo al CAR (2019), la presidencia promovió un diálogo integral y plural con los grupos de afinidad Business20, Women20, Labour20, Think20, Civil20, Science20 y Youth20. Para ello, se invitó a estos grupos a presentar sus prioridades y recomendaciones a los grupos de trabajo del G20, a la vez que la Presidencia participó en sus actividades y recibió sus recomendaciones de acción política y científica. De manera particular, destaca la primera reunión del Grupo de Trabajo de Líderes de Mujeres Empresarias del G20 (BWLTF) que se celebró en Argentina, con el objetivo de promover el empoderamiento económico de las mujeres en estrecha colaboración con Women 20 (W20) y Business 20 (B20). Además, Argentina acogió la primera reunión de Urban 20 (U20), bajo el liderazgo del alcalde de la

⁵³ La información de este apartado se extrajo del CAR, 2019; y de la página oficial de la presidencia de Argentina en el G20 en 2018.

ciudad de Buenos Aires, Horacio Rodríguez, y el alcalde de París, Anne Hidalgo. Por su parte, se celebró por primera vez el Justice 20 (J20), una iniciativa argentina que reunió por primera vez a jueces de los países del G20, así como a representantes de los tribunales interamericanos, caribeños, africanos, europeos y de la ONU, para compartir experiencias y discutir desafíos clave en los sistemas judiciales (CAR, 2019). Acompañando esa iniciativa también destaca la convocatoria de los presidentes de los parlamentos que se reunieron bajo la modalidad de G20 Speakers Consultations. Finalmente, a manera de acercarse al público en general, la Presidencia organizó diez ejercicios del Modelo G20 en nueve ciudades de todo el país y elaboró una guía para cualquier escuela que quiera replicar este modelo en el mundo (CAR, 2019).

A manera de evidenciar la inclusión del desarrollo sostenible como tema explícito en el proceso de negociación final de la presidencia, la Declaración de Líderes de Buenos Aires (2018) dedica dos párrafos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁵⁴.

15. Alentamos las actividades de la Organización Mundial de la Salud (OMS), junto con todos los actores relevantes, para desarrollar un plan de acción para la implementación de los aspectos relacionados con la salud de los ODS para 2030.

18. Reafirmamos nuestro compromiso de liderar la transformación hacia el desarrollo sostenible y apoyamos la Agenda 2030 como marco para avanzar en este objetivo y el Plan de Acción del G20

3.4. Prioridades de la Presidencia de Japón

En medio de la inquietud y la insatisfacción mundial derivada de los cambios que acompañan a la globalización, la persistente baja inversión mundial y el escalamiento de disputas comerciales entre Estados Unidos y China que podría afectar el crecimiento económico y la volatilidad del tipo de cambio⁵⁵, la Presidencia japonesa en 2019 se basó en acciones políticas tomadas por

⁵⁴ Declaración de Líderes de Buenos Aires (2018). Consultado el 09/06/2019 en la página web oficial de la presidencia Sitio Web: <https://g20.argentina.gob.ar/es/documentos>

⁵⁵ FMI, Resumen Ejecutivo (2019 octubre) World Economic Outlook, October 2019: *Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers*, En Página oficial del FMI. Recuperado el 12 de octubre de 2019. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/10/01/world-economic-outlook-october-2019>

presidencias anteriores y continuó avanzando en ocho temas considerados urgentes y prioritarios tanto para el anfitrión como para la comunidad internacional⁵⁶. El tema de la presidencia fue “realizando y promoviendo una sociedad futura libre, abierta, inclusiva, sostenible y centrada en el ser humano”⁵⁷. En el canal de finanzas, los temas fueron: 1. Economía global, 2. Comercio e inversión, y 3. Innovación. A manera de destacar lo más relevante en este aspecto, la presidencia instó por una mayor estabilidad financiera mediante la transparencia y sostenibilidad de la deuda pública en las economías del G20⁵⁸, e inició una nueva agenda sobre el envejecimiento de la población para identificar y ajustar sus implicaciones para las políticas fiscales, monetarias, sanitarias y sociales (Kirton, 2019b).

En el tema de innovación, como una forma de dar continuación al tema de la Nueva Revolución Industrial (NIR, por sus siglas en inglés) promovido por la presidencia de China y la sociedad 4.0, promovido por la presidencia de Alemania, la presidencia japonesa hizo lo propio al presentar los beneficios de “una sociedad 5.0”. En ello, “The Osaka track for digital free flow with trust” que forma parte de la Sociedad 5.0⁵⁹, fue una de las marcas distintivas de la presidencia. Esta iniciativa buscó impulsar la educación, empleo y comercio, y reconociendo el gran potencial del “big data” para mejorar significativamente las condiciones de vida de las personas si se promueve un intercambio de información, justo, consensuado y oportuno⁶⁰. Esta iniciativa, aplicada inicialmente al comercio, permitió que casi todos los líderes del G20, incluidos Donald Trump y Xi Jinping, acordaran lanzar la liberación del comercio multilateral basado en normas de comercio electrónico a través de la OMC y con el objetivo de lograr un progreso sustancial para junio de 2030 (Declaración de Osaka para el comercio digital, 2019). También en el tema del comercio, los

⁵⁶ La información de esta sección se extrajo del documento “Temas principales de la presidencia de Japón”. Consultado en la página web del G20 06/08/2019,

https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/osaka19/en/summit/theme/

⁵⁷ Wrenn Yennie, L. (2019) The G20 Comes to Japan: Making Sense of the Osaka Agenda. The Diplomat. Consultado el 23/08/2019.

<https://thediplomat.com/2019/06/the-g20-comes-to-japan-making-sense-of-the-osaka-agenda/>

⁵⁸ Cabe mencionar que Japón promueve intensamente este aspecto en su economía.

⁵⁹ “Sociedad 5.0”; es decir, la sociedad de la inteligencia artificial, robótica- automatización, Big Data, biotecnología y nanotecnología (Shinzo, A., 2019 enero) .

⁶⁰ Shinzo, A. (2019 enero). Toward a New Era of “Hope-Driven Economy”: *the Prime Minister's Keynote Speech at the World Economic Forum Annual Meeting*, en Página oficial de la presidencia Japón del G20. Recuperado el 15 de octubre de 2019 de https://japan.kantei.go.jp/98_abe/statement/201901/00003.html

líderes del G20 continuaron afirmando que debería continuar basándose en normas y que la OMC debería ser reformada con urgencia. Sin embargo, la presidencia logró avances sustanciales en este aspecto al lograr el respaldo por la promesa del presidente de China, Xi Jinping, a todos sus colegas del G20 de que abriría la economía de su país, daría más importancia y proporcionaría a los inversores extranjeros directos una igualdad de condiciones con los chinos nacionales (Kirton, 2019). Finalmente, el último avance al respecto de este tema fue el anuncio de los presidentes Trump y Xi de una tregua comercial en su creciente guerra comercial, y la reanudación de las negociaciones comerciales bilaterales que conducirían a “un acuerdo más amplio y duradero entre las dos economías” que se anunció durante el foro (Kirton, 2019b).

Otro logro relevante en la corriente financiera fue el acuerdo de los líderes en producir para 2030 un régimen revolucionario para garantizar que las empresas paguen su parte justa de impuestos a los países donde el valor fue creado por sus clientes y usuarios, en lugar del país donde se encuentra su sede (conocido como el Marco BEPS; iniciativa conjunta con la OCDE) (Declaración de Líderes de Osaka, 2019).

En el canal de Sherpas los temas fueron (continuando el orden de los temas del canal de finanzas): 4. Medio ambiente y energía, 5. Empleo, 6. Empoderamiento de las mujeres, 7. Desarrollo y, 8. Salud. De manera prioritaria, la presidencia se enfocó en impulsar la preservación del lecho marino, así como en continuar las discusiones sobre el cambio climático, y la calidad de la educación. En este sentido otro distintivo de la Presidencia fue el “Osaka Blue Ocean Vision”. Esta iniciativa tiene como objetivo reducir la contaminación adicional por la basura plástica marina a cero para 2050 a través de un enfoque integral del ciclo de vida que incluye reducir la descarga de la basura plástica mal-administrada mediante una mejor gestión de residuos y soluciones innovadoras (Declaración de Osaka, 2019). En este sentido, la presidencia lanzó el primer régimen internacional para reducir la contaminación plástica en los océanos⁶¹. Con respecto al cambio climático, la presidencia impulsó la tecnología innovadora de energía limpia, para

⁶¹ Consultar la iniciativa “Osaka Blue Ocean Vision, 2019” en https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/osaka19/en/topics/plastic_marine.html

ayudar a controlar el cambio climático⁶². El tema de la Salud continuó asimismo teniendo gran importancia en lo particular a las discusiones sobre la resistencia antimicrobiana y la discusión de una cobertura de salud universal (UHC, por sus siglas en inglés). De manera particular, la presidencia alentó a todos los países en desarrollo a adoptar un marco financiero viable para garantizar la Cobertura de Salud Universal, como motor de su propio desarrollo para 2030⁶³. La presidencia también continuó con las discusiones de género con la intención de cerrar la brecha de participación laboral y mejorar la educación de las niñas en su desarrollo temprano (ver Anexo 1). Finalmente, continuó promoviendo los logros de la presidencia de China al elaborar un número de principios para la Infraestructura de Calidad a través de los Principios para la Inversión de Infraestructura de Calidad (Osaka Update, 2019), para el cual la presidencia de Argentina había contribuido con una hoja de ruta (Roadmap for a Quality Infrastructure Investment, 2018).

3.4.1. Contactos con No-Miembros del G20; Organismos Internacionales participantes; y contacto con los Grupos de Afinidad⁶⁴

Además de España (invitado permanente) y los Países Bajos, la presidencia de Japón invitó a Singapur (3G) y Vietnam (reconociendo la relevancia que este último posee como economía emergente en el Asia Pacífico), a Tailandia (presidencia de ASEAN), a Egipto (presidencia de la Unión Africana), a Chile (presidencia de APEC) y a Senegal (presidencia de NEPAD). En adición a las Instituciones Internacionales recurrentes, la presidencia invitó a la OMS y el Banco de Desarrollo Asiático (ADB). La presidencia de Japón celebró asimismo ocho reuniones ministeriales (Cancilleres; Comercio; Economía Digital; Empleo; Energía; Agricultura; Turismo; Salud), e invitó por primera vez a los ministros del Medio Ambiente a una reunión conjunta con los ministros de energía para discutir sobre las transiciones energéticas y el medio ambiente⁶⁵. La presidencia

⁶² Este impulso lo realiza a través del *G20 Karuizawa Innovation Action Plan on Energy Transitions and Global Environment for Sustainable Growth* lanzado en su presidencia.

⁶³ Este impulso lo realiza a través del *G20 Shared Understanding on the Importance of UHC Financing in Developing Countries* lanzado durante su presidencia.

⁶⁴ La información de este apartado se extrajo del CAR, 2019; y de la página oficial de la presidencia de Japón en el G20.

⁶⁵ Ver "The G20 Ministerial Meeting on Energy Transitions and Global Environment for Sustainable Growth of the Group of Twenty (G20), Karuizawa, Japan". Recuperado el 09 de julio de 2020 de <http://www.g20.utoronto.ca/2019/2019-G20-Karuizawa-Innovation-Action-Plan.html>

introdujo además la creación del flujo de Trabajo para el Turismo para continuar discutiendo sobre el turismo sustentable en una segunda cumbre con los ministros en cuestión. Con respecto a los grupos de afinidad, de acuerdo al Primer Ministro de Japón, Shinzo Abe, la presidencia invitó a Japón a los mejores expertos en ciencia y tecnología de los países miembros del G20 a combinar fuerzas para acelerar las innovaciones que combatan el cambio climático⁶⁶. Los expertos participaron en las sesiones de los grupos de trabajo relacionados. En total se celebraron siete reuniones con los Grupos de Afinidad existentes. Además la presidencia convocó dos eventos paralelos y una sesión especial con miras a fortalecer la asociación y la cooperación en torno al desarrollo sostenible: se celebró un seminario sobre cooperación triangular efectiva para lograr la Agenda 2030, coorganizado por la OCDE, la República Argentina y JICA, con delegados, expertos y el Civil 20; un seminario sobre la reducción del riesgo de desastres junto con el PNUD, la UNISDR, JICA, delegados del G20, y el Civil 20 y; por último, se celebró una sesión sobre Financiación innovadora para el desarrollo sostenible, con presentación del PNUD, la OCDE, el Reino Unido y Francia, para intercambiar opiniones sobre la situación actual y los problemas que se enfrentan con respecto a la financiación innovadora para el desarrollo sostenible (CAR, 2019). Finalmente, a manera de continuar las acciones de concientización de la presidencia de Argentina hacia el público en general, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón y la ciudad de Osaka celebraron seminarios conjuntos en las escuelas de secundaria y preparatoria titulados “¡Aprendamos sobre la Cumbre del G20!” para ayudar a profundizar la conciencia de los residentes locales antes de la Cumbre del G20.

A manera de evidenciar la inclusión del desarrollo sostenible como tema explícito en el proceso de negociación final de la presidencia, la declaración de Líderes de Osaka (2019) dedica dos párrafos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁶⁷.

⁶⁶ Shinzo, A. (2019, enero). Toward a New Era of “Hope-Driven Economy”: the Prime Minister's Keynote Speech at the World Economic Forum Annual Meeting, en Página oficial de la presidencia Japón del G20. Recuperado el 15 de octubre de 2019 de https://japan.kantei.go.jp/98_abe/statement/201901/00003.html

⁶⁷ Declaración de Líderes de Osaka (2019) Consultado el 18/06/2019 en la página web oficial de la presidencia Sitio web: https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/osaka19/en/documents/final_g20_osaka_leaders_declaration.html

3. Dirigiremos aún más los esfuerzos para fomentar el desarrollo y abordar otros desafíos mundiales para allanar el camino hacia un mundo inclusivo y sostenible, como se prevé en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

26. Con miras en el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas y en el Diálogo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo en septiembre [2019], seguimos decididos a desempeñar un papel de liderazgo para contribuir a la implementación oportuna de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda de Acción de Addis Abeba. Reconocemos que la financiación pública y privada internacional para el desarrollo, así como otros mecanismos de financiación innovadores, incluida la financiación combinada, pueden desempeñar un papel importante en la ampliación de nuestros esfuerzos colectivos. Basándose en el Plan de Acción del G20 sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Actualización de Osaka subraya las acciones colectivas y concretas del G20 que contribuyen a la implementación de la Agenda 2030 y ayudan a garantizar que “nadie se quede atrás”. Damos la bienvenida al Informe de Responsabilidad Integral de Osaka.

CAPÍTULO 4

ANÁLISIS SOBRE LAS DOS VÍAS DE LEGITIMIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL G20 EN MATERIA DE LA AGENDA 2030

En el presente capítulo se rescatan los esfuerzos de convocatoria del G20 presentados en el capítulo anterior y se complementan con las iniciativas del Mecanismo Voluntario de Aprendizaje entre Pares y la Asociación con África como esfuerzos directos y adicionales para contribuir a la primera fortaleza del foro en el marco de la Agenda 2030. El capítulo se organiza de acuerdo al principio de “todo el gobierno” y “toda la sociedad” de la Agenda 2030 y de acuerdo a la interpretación establecida en la declaración de Líderes de Alemania; “alinear acciones”, esto es, en “producir bienes públicos globales”, y “promover la cooperación internacional con los países desarrollo”, como los fines principales del Plan de Acción. Aunque la presidencia de Alemania contribuyó de manera contundente a estos aspectos, el último apartado de este capítulo destinará dos casos prácticos y de seguimiento en las demás presidencias a modo de entender la manera de influir del foro en contribuir a la producción de bienes públicos globales. En lo anterior, se establece que evidenciar la segunda fortaleza resulta un objetivo formidable si se tiene presente la particular forma de influir de esta. Teniendo en cuenta que la contribución al desarrollo se realiza en el creciente papel de “comité de dirección política” que desempeña el foro, el liderazgo que promueve este papel resulta por lo mismo imprescindible, sobre todo dada la dinámica de validación interna en la que finalmente reposa la legitimidad del G20. En otras palabras, el saltar de un “comité de crisis” a un “comité de dirección política” requiere de manera evidente, dirección política que contribuya al éxito del foro en otras áreas. En ello, la capacidad del foro en ofrecer narrativas innovadoras que promueva la producción e implementación de reformas en línea con la Agenda 2030 resulta imperativo. Finalmente se presenta a la Agenda 2030 como un propósito social legítimo para el institucionalismo liberal y la asociación del G20 con la Agenda 2030 como una innovación oportuna y susceptible ser analizada bajo esta teoría.

4.1 La capacidad de convocatoria del G20: Los esfuerzos en la dimensión de Asociación de la Agenda 2030

La Agenda 2030 establece que los ODS se implementen de acuerdo al principio de “todo el gobierno” y “toda la sociedad”. Este principio fundamental ilustra la legitimidad de entrada del foro al respecto. A manera de resumen, las presidencias en cuestión han invitado a un gran número de actores de acuerdo a sus prioridades.

En la aplicación del principio de “todo el gobierno”, la presidencia de Argentina y Japón convocaron por primera vez a los alcaldes de las ciudades a través del Urban 20⁶⁸. A manera de dar continuidad a esta iniciativa, la presidencia en turno de Arabia Saudita ha anunciado una tercera cumbre del Urban 20 que se realizará durante el 2020 y será presidida por H.E. Fahd Al Rasheed, presidente de la Real Comisión para la Ciudad de Riad.⁶⁹ En lo anterior se esperaría (y es muy probable, de acuerdo a la primera convocatoria de “U Sherpas” en Riad) que este mecanismo se institucionalice de manera permanente, dado que al acercar la agenda de trabajo del foro no solo a los líderes de Estado y titulares ministeriales, sino que a los alcaldes y en lo respectivo al desarrollo sostenible en las grandes ciudades, contribuye no solo al principio de “todo el gobierno”, sino que a la noción de establecer a las ciudades como la primera instancia en donde accionar en torno a la gran cantidad de metas que establecen los ODS. Como se presentó en la membresía y alcance del G20, también se han celebrado G20 Speakers’ Consultations, siendo la presidencia argentina la última en celebrar un foro de diálogo, además de celebrar la primera cumbre de Justice 20. Sería interesante analizar la viabilidad de continuar celebrando estas futuras cumbres de acuerdo a lo que estos grupos pueden aportar para cubrir los temas de la Agenda 2030. Por su parte, la convocatoria a los ministros de Estado ha continuado creciendo de manera que, si tomamos en consideración la reunión

⁶⁸ El Urban 20 (U20) se lanzó en 2017 bajo el liderazgo del alcalde Larreta de Buenos Aires y el alcalde Hidalgo de París para proporcionar espacio a las ciudades para participar en el G20. Su objetivo es facilitar un compromiso duradero entre el G20 y las ciudades, elevar el perfil de los problemas urbanos en la agenda del G20 y establecer un foro para que las ciudades desarrollen un mensaje colectivo y una perspectiva para informar las negociaciones del G20. El U20 se centra en el cambio climático y su nexa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y es convocado por C40 Cities en colaboración con Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Recuperado el 15 de agosto de 2019 de <https://www.c40knowledgehub.org/>

⁶⁹ Recuperado el 07/03/2020 de la página oficial del grupo de Afinidad: www.u20saudiarabia.org.sa

de ministros contra la corrupción a celebrarse por la presidencia en turno de Arabia Saudita (2020), la convocatoria asciende a 10 reuniones de ministros, que incluyen a los ministerios presentados previamente en este trabajo. Considerando la convocatoria promedio de seis ministros desde la presidencia de Rusia (2013), este incremento refleja una mayor participación y difusión sobre los asuntos comunes internacionales entre el sector público de los países miembros. En una recomendación pertinente, Kirton (2019a) sugiere institucionalizar la nueva reunión de ministros de medio ambiente del G20 creada en 2019; la nueva convocatoria a este grupo prevista para septiembre de 2020 por parte de la presidencia de Arabia Saudita demuestra que va en esa dirección.

Finalmente, con respecto al más alto nivel del foro, es decir, la cumbre de líderes resulta necesario también destacar que, en las cuatro presidencias presentadas, todos los líderes, a excepción del rey Salman Bin Abdulaziz del Reino de Arabia Saudita, ausente desde la presidencia de Turquía, y el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, durante la presidencia de Japón (ambos con el envío de representantes), han asistido a las cumbres. Lo que de acuerdo a Kirton (2019a) demuestra la continua capacidad de convocatoria que sigue teniendo el foro⁷⁰, al menos en relación con las otras demandas que enfrentan sus líderes en casa⁷¹.

Con respecto al enfoque de “toda la sociedad”, como se evidenció en la ampliación de la Agenda de trabajo, el número de Grupos de Afinidad (como una ínfima parte de las redes de políticas transnacionales) ha ido creciendo hasta representar siete sectores que participan en los procesos de consulta formal del foro. En una recomendación pertinente al respecto, Kirton (2019a) sugiere crear un grupo de adicional de participación separado del Science 20, llamado “Ambiente 20”, y que este trabajo también considera importante para ser

⁷⁰ De acuerdo a Kirton, (2019, p. 7), el G20 tuvo un récord de asistencia perfecto en sus tres primeras cumbres, incluso en Pittsburgh en septiembre de 2009. Se redujo al 90% de asistencia a las cumbres posteriores, pero aumentó al 95% desde 2016.

⁷¹ De acuerdo a Kirton (2019a), incluso el escéptico presidente de los EE. UU., Donald Trump, ha optado por asistir a todas las cumbres, incluso cuando envió a su vicepresidente para representarlo en una reunión de líderes del Foro de la APEC en Vietnam en 2017.

considerado a futuro por los miembros del foro a manera de reforzar las acciones científicas y focalizadas hacia los efectos del cambio climático.

Ahora, a manera de construir más sobre estos grupos, Slaughter (2015) establece la importancia de estos mecanismos operativos para promover (sino es que “mantener”) la legitimidad del foro:

Es importante considerar más a fondo por qué estas redes políticas se han creado y elaborado con respecto al G20. Un factor es que el G20 tiene problemas para convertir su naturaleza flexible e informal en plataformas de políticas coherentes que persisten en el curso de varias cumbres y con diferentes países anfitriones que determinan las prioridades (Slaughter, 2015, p. 177).

O a su vez como lo estableció Harris Rimmer, (2014, p. 12, en Slaughter, 2015):

Las afirmaciones de eficacia / eficiencia del G20 se han construido sobre la idea de una membresía pequeña, compacta y autoseleccionada que puede moverse relativamente rápido para tomar decisiones. Sin embargo, la legitimidad de un actor de gobernanza global generalmente se basa en grandes reclamos de representación o en un mandato universal (un ejemplo son las Naciones Unidas). La solución para el G20 es mantener su membresía actual, pero mejorar su alcance a un mayor número y una gama más amplia de actores Estatales, del sector privado y de la sociedad civil, y aumentar las medidas de rendición de cuentas al nivel de líder.

De modo que el mecanismo de consulta con los Grupos de Afinidad, y como parte de una red más amplia representada por las redes de política transnacional, promueve no solo la continuidad de la agenda de trabajo del foro, sino que también su legitimidad de entrada y salida al ampliar la discusión a un mayor sector de la sociedad.

Finalmente, y a manera de un esfuerzo adicional, como un compromiso de la presidencia de Alemania por combatir el escepticismo popular hacia los

beneficios del multilateralismo y globalización, las presidencias de Argentina y Japón han celebrado también seminarios y modelos de simulación del G20 en los foros y escuelas como una forma de acercar a la sociedad a las funciones del mismo y sobre su importancia para la estabilidad global y para los beneficios compartidos del multilateralismo y finalmente la globalización.

4.1.1 La capacidad de convocatoria de la presidencia de Alemania en 2017: El mecanismo de aprendizaje entre pares y su seguimiento en las presidencias sucesivas

Como se ha establecido, el Plan de Acción reconoce que “el seguimiento y revisión de la Agenda 2030 es un proceso que le corresponde a la ONU a través del HLPF y que el G20 solo desempeñara “un papel de soporte” (Plan de Acción, p. 15). Asimismo, como ya se ha presentado, en la Declaración de Líderes de Hamburgo (2017), los Estados miembros establecen comprometerse a “alinear aún más nuestras acciones con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a nivel nacional e internacional, incluso en apoyo de los países en desarrollo y la provisión de bienes públicos” (párr. 26). De acuerdo a lo anterior, es necesario destacar dos mecanismos en particular que resultan de este compromiso y que permiten aprovechar la capacidad máxima de convocatoria del G20 y de manera directa en su contribución a la Agenda 2030.

El mecanismo de aprendizaje entre pares (PLVM, por sus siglas en inglés) es la aportación más directa del G20 en términos de contribuir al HLPF de la ONU. Esta iniciativa que fue sustentada en el Grupo de Trabajo de Desarrollo (DWG) y lanzada durante la presidencia de Alemania, tiene como objetivo fortalecer la comprensión mutua de los miembros participantes e invitados, sobre cómo mejorar sus enfoques de “todo el gobierno” y de “toda la sociedad” para implementar la Agenda 2030 (Update de Buenos Aires, 2018). Desde que fue lanzado en la presidencia de Alemania, hasta la fecha, ha constituido cinco grupos de aprendizaje que involucran a 15 países.

Los primeros miembros del G20 que se ofrecieron a participar en el novedoso mecanismo durante el año 2017-2018 fueron (Grupo 1): México, China y Alemania (OCDE, PNUD y Argentina como observadores), y (Grupo 2): México,

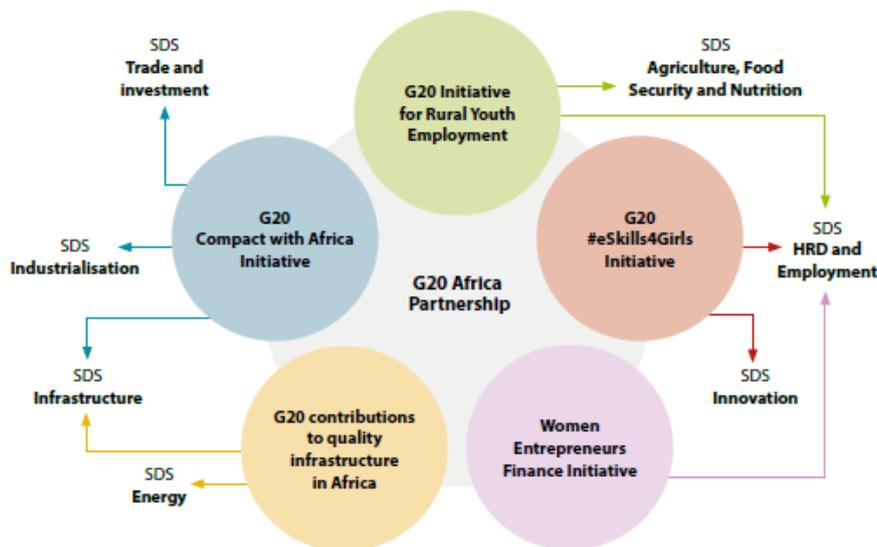
Países Bajos y Noruega (Actualización de Buenos Aires, 2018); En una segunda ronda durante el año 2018-2019 participaron (Grupo 3): Argentina, Japón y España (OECD y PNUD como observadores) (Grupo 4): Argentina, Indonesia, Países Bajos y la Unión Europea (Sudáfrica, Brasil y la OECD como observadores) (CAR, 2019). Las temáticas abordadas y los resultados del aprendizaje entre estos grupos, que incluyen las mejores vías de acción para atender los problemas compartidos y que tratan temas desde la sustentabilidad hasta la equidad de género, se pueden consultar en los anexos a los *Updates* de cada presidencia.

4.1.2 La capacidad de convocatoria de la presidencia de Alemania en 2017: El “Compact with Africa” y su seguimiento en las presidencias sucesivas

La Asociación del G20 con África (G20 Africa Partnership) es una iniciativa de la presidencia de Alemania que está destinada a ayudar a los países de África en vías de desarrollo a alcanzar los objetivos en la Agenda 2063 de la Unión Africana (UA) y la Agenda 2030. Se ha establecido ya el simbolismo que este acercamiento representa para el institucionalismo liberal. La Asociación combina aportes de la DWG (Iniciativa G20 para el Empleo de Jóvenes Rurales y #eSkills4Girls) y el Grupo de Trabajo de Sostenibilidad (SWG, por sus siglas en inglés) con la iniciativa “Pacto con África” del canal de Finanzas, así como la Iniciativa de Financiación de Mujeres Emprendedoras (We-FI), y se basa en iniciativas anteriores del G20, en particular, la Iniciativa del G20 para la industrialización en África y los PMA lanzada en la presidencia de China (APR, 2018). Todas estas iniciativas buscan promover acciones conjuntas que impulsen a la región a alcanzar siete de los 15 Sectores de Desarrollo Sostenible establecidos por el Plan de Acción (APR, 2018). La Asociación tiene como objetivo final fomentar el crecimiento económico sostenible e inclusivo a través de mayores oportunidades de empleo para mujeres y jóvenes, al tiempo que ayuda a abordar la pobreza y las raíces de la migración.

El gráfico siguiente ofrece una visión general de las cinco iniciativas constitutivas de la Asociación Africana del G20 y sus respectivos enlaces con los SDS.

Figura 1.1. La Asociación con África en el marco del Plan de Acción del G20 para la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.



Fuente: Informe anual de progreso de Buenos Aires sobre los compromisos de desarrollo del G20, 2018⁷².

A manera de resumir los mecanismos en cuestión, el Pacto con África se lanzó durante la presidencia alemana para promover la inversión privada en infraestructura sostenible, a través de reformas en los marcos empresariales y financieros de los países africanos. De acuerdo al CAR (2019, p. 30):

Mientras los países del Pacto implementan su agenda de reformas recomendadas, los socios del G20 están haciendo esfuerzos especiales para reunirlos con inversores internacionales (por ejemplo, a través de eventos de inversionistas bilaterales y multilaterales tanto en sus países de origen como en el extranjero).

El Grupo del Banco Mundial (GBM), el Fondo Monetario Internacional y el Banco Africano de Desarrollo (AfDB) lideran este trabajo. Hasta el momento, doce países africanos se han unido a la iniciativa: Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Egipto, Etiopía, Ghana, Guinea, Marruecos, Ruanda, Senegal, Togo y Túnez.

⁷² Informe anual de progreso de Buenos Aires sobre los compromisos de desarrollo del G20, 2018. Consultado en: http://www.g20.utoronto.ca/2018/annual_progress_report_2018_0.pdf

Por su parte, la Iniciativa Financiera para Mujeres Emprendedoras (We-Fi, por sus siglas en inglés) se lanzó durante la presidencia de Alemania para promover el empoderamiento económico de las mujeres. De acuerdo al APR (2017, p. 17):

We-Fi busca desbloquear más de USD 1 mil millones en financiamiento para pequeñas y medianas empresas (PYME) lideradas por mujeres y mejorando el acceso al financiamiento, mercados, tecnología, tutoría y otros servicios para mujeres empresarias, [...] al tiempo ayudará a los gobiernos a crear entornos propicios [entorno legal y regulatorio] para las mujeres en los negocios.

Aunque la iniciativa no se limita a los países africanos (por ejemplo, los mismos miembros del G20 establecieron en la presidencia de Australia el compromiso de reducir la brecha de género en el trabajo a un 25% hacia el 2025), el énfasis del G20 en esta región es evidente.

Por otro lado, la iniciativa #Skills4Girls lanzada también por la presidencia en cuestión, identifica la brecha digital de género y la necesidad de invertir en las habilidades digitales de las niñas y las mujeres para impulsar su participación en la economía digital, en particular en países de bajos ingresos y en desarrollo (CAR, 2019).

Finalmente, la iniciativa “Empleo Juvenil Rural” subraya la necesidad de invertir en “líneas de vida” y oportunidades para las poblaciones rurales jóvenes en los países en desarrollo a fin de promover la próxima generación de empresarios agrícolas al mejorar el acceso a los mercados, cadenas de valor y el aumento de su salario (APR, 2017, p. 26). De acuerdo al CAR (2019, p. 46), “la iniciativa presenta [...] proyectos innovadores de desarrollo de habilidades orientados al empleo agrícola para al menos 5 millones de jóvenes para 2022”.

Con respecto al seguimiento de la Asociación con África en las presidencias posteriores, en el marco de la Cooperación Triangular Sur-Sur y con énfasis en los países de América y el Caribe (para el cual el DWG convocó un taller “Perspectivas para la cooperación triangular en el G20”), la presidencia Argentina celebró la reunión del Grupo Asesor de África en Washington D.C. y realizó consultas con la Unión Africana, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (UNECA), representantes de los países del G20, la sociedad civil y

la comunidad empresarial en Addis Abeba y Pretoria en el sentido del Pacto con África (CAR, 2019). Consiguientemente, en 2019 la presidencia de Japón estableció al diálogo con África entre sus principales prioridades y otorgó el espacio para que diversos grupos de trabajo celebraran reuniones de trabajo sobre el progreso de la asociación (CAR, 2019).

Las dos iniciativas presentadas reflejan el compromiso de la presidencia de Alemania y en línea con el imperativo de asociación que establece el ODS 17 para implementar las diversas cuestiones de la Agenda: 1. Contribuyen a poner en práctica la capacidad de convocatoria del foro tanto en su intención de contribuir directamente hacia el HLPF como en su capacidad para alcanzar a un mayor número de países en desarrollo. 2. Contribuyen además a la efectividad misma del foro, al promover la internalización de la Agenda 2030 y en ello promover la producción de bienes públicos globales, tanto ayudando al continente africano con diversas iniciativas, como por medio de los VPLM entre los países miembros. En línea con lo anterior, la OCDE, que colabora estrechamente con el G20, estableció en el 2019 que en el futuro existe asimismo el potencial de que el PLVM se extienda y promueva entre estos y otros países en desarrollo (OECD-G20, 2019).

Observaciones finales

Se han presentado de forma amplia todos los mecanismos de convocatoria que describen la legitimidad de entrada del foro de acuerdo al concepto de Scharpf (1978). De acuerdo a lo presentado, en la aplicación del principio de “todo el gobierno” y “toda la sociedad”, el foro pudo hacer uso de su estructura y funcionamiento para expandirse a mayores niveles del gobierno y sectores de la sociedad. De esta manera, el espacio del G20 contribuye a ampliar la discusión sobre problemas actuales a un mayor sector de la sociedad. Independientemente del principio de “todo el gobierno” y “toda la sociedad”, el establecimiento del PLVM y la Asociación con África como mecanismos de consulta ilustran la capacidad de convocatoria más evidente en el marco del Plan de Acción para la Agenda 2030, además de interpretar el principio de “no dejar a nadie atrás” ya sea con África, el continente con menor capacidad para asumir

los retos de la Agenda 2030⁷³, o en la posibilidad de expandir el PLVM a otros países no miembros y en vías de desarrollo (OECD-G20, 2019). Esto demuestra lo idóneo que es el espacio del G20 para implementar la Agenda 2030 de acuerdo al principio de “todo el gobierno” y “toda la sociedad” que esta establece y por lo tanto de acuerdo a la legitimidad del foro al respecto.

4.2 Reflexiones sobre la legitimidad de salida de foro para contribuir a la Agenda 2030: La adopción y apoyo de iniciativas al más alto nivel, incluidas las macroeconómicas y para crear un entorno global favorable

La segunda fortaleza del G20 radica en su capacidad de adoptar y apoyar iniciativas al más alto nivel, incluidas aquellas que involucran el marco macroeconómico, y para crear el entorno global favorable, y que este trabajo reconoce como su legitimidad de salida. Sin embargo, uno podría preguntarse: ¿en qué consiste exactamente la producción de bienes públicos globales por parte del foro? En su papel de foro informal de gobernanza global, identificar esta fortaleza no es tan fácil. Como afirma Villanueva Ulfgard & Vega (2020): “Razonamos que la legitimidad es muy difícil de probar en el contexto del G20; primero, debido a la naturaleza secreta de las negociaciones, y segundo, porque es difícil determinar la influencia específica del G20, en términos generales, en las políticas nacionales” (p. 4). En una línea similar Alexandroff & Brean (citados en Slaughter, 2015, p. 9) establecen que el G20 “es una forma informal de gobernanza global, su poder e influencia no son claros ni directos”. Al respecto Slaughter (2015) agrega...

“su influencia depende del desarrollo y el respaldo de las propuestas políticas que los Estados miembros buscan promulgar en dicho espacio, y con respecto a dirigir a las Organizaciones Gubernamentales Internacionales para promulgar las medidas acordadas por el foro” (Slaughter, 2015, p. 9). [El presente trabajo reconoce esta influencia como **la adopción de iniciativas**]

[...] Esta “función de aprobación” se demuestra en las formas en que el G20 proporciona “apoyo de alto perfil para las agendas y el trabajo de otras

⁷³ Para más información al respecto ver: Gobbelaar, N.; Leininger, J.; Hackenesch, C.; Sidiropoulos, E.; & Kloke-Lesch, A (2017) G20 and Africa - Ready for a Steady Partnership? G20 Insights. Consultado en: https://www.g20-insights.org/policy_briefs/g20-africa-ready-steady-partnership/

agencias especializadas” con respecto a una variedad de cuestiones de política (Eccleston, Kellow y Carroll, 2013, págs. 301-303; citado en Slaughter, 2015). [El presente trabajo reconoce esta influencia como **el apoyo de iniciativas**]

Esta afirmación permitirá presentar ejemplos concretos sobre la segunda fortaleza más adelante. Sin embargo, en su creciente papel de “comité de dirección política” y segunda misión significativa, el trabajo considera también importante presentar algunas críticas al respecto del foro, toda vez que, con la ampliación de la agenda de trabajo, se crean nuevas expectativas por parte de la comunidad internacional, y en ello es necesario hacer algunas precisiones adicionales sobre los límites del foro en este nuevo papel.

Vale la pena mencionar las críticas de que el foro no es muy inclusivo, o que, en todo caso, sus miembros no hacen un esfuerzo en representar las preocupaciones regionales de los países no pertenecientes al grupo. Como establece Cooper, (2013, p. 966):

Las grandes potencias emergentes no han asumido un papel integral como gerentes en la remodelación del sistema global. Para las potencias medias en ascenso, el G20 no presentó desafíos en términos de ser actores responsables, sino oportunidades en términos de acceso a la mesa alta en la cúspide del poder.

Lo anterior contrasta con el informe de análisis de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores (2019a, p. 12) cuando afirma que:

La fortaleza del G20 es que no representa un cuerpo coercitivo que moldea el orden económico internacional, sino que genera consensos entre las potencias con mayor peso en la economía mundial para mantener la estabilidad. No se trata de un organismo ni de una institución internacional, sino de una reunión estratégica para salvar a sus participantes, y al resto de los países, de la posibilidad de una catástrofe compartida.

En efecto, de acuerdo con Liao (2016, p. 159), los esfuerzos del G20 en la precuela inmediata a la crisis del 2008 han sido generalmente alabados. Sin

embargo, para muchos el foro no ha cumplido las expectativas esperadas. El autor afirma:

Para aquellos que soñaron en una intensa cooperación y coordinación entre países para desbloquear el potencial de la globalización [en referencia a la reformulación de las reglas del comercio para beneficiar a las economías emergentes y países en desarrollo], la esperanza fue que las iniciativas continuarían con el mismo ímpetu [...] [Sin embargo,] sin la presión del desastre, el G20 se revirtió a su modo de operación previo al 2008, y en lugar de coordinar la política económica entre los países más prósperos, amplió su alcance para incluir un mayor espectro como el cambio climático, iniciativas de desarrollo e inversión y los derechos humanos. Dado que sus miembros son en gran medida incapaces de llegar a un consenso significativo sobre esta ampliada gama de temas, el G-20 se convirtió en una especie de “Think Thank”: en coordinación con otras organizaciones multilaterales, como el FMI y la OECD, el foro produce reportes y prescripciones de políticas que posiblemente informarán a los líderes en las cumbres y en otras reuniones sobre la manera de actuar⁷⁴.

De acuerdo a lo anterior, se puede argumentar que el G20 ha perdido el sentido de urgencia con el que actuó en la crisis, y frente a esta lucha entre expectativa y realidad, la ampliación de la agenda de trabajo no solo ha puesto en duda la efectividad del foro en algunos ámbitos, sino que también ha contribuido a difuminar más su influencia.

Sin embargo, teniendo presente la importancia del foro en “promover la estabilidad”, la efectividad del foro en su “momento post crisis” no se puede juzgar únicamente en su capacidad de continuar operando con el mismo sentido de urgencia o efectividad, es decir, en desbloquear desacuerdos “atorados” en otros espacios de concertación (como los relacionado al comercio y cambio climático), sino que más bien en su capacidad de aportar a estos debates de una manera más ingeniosa y constructiva, y es justamente su papel de “Think Thank” entre otras particularidades que contribuye a esta nueva forma de influir en la

⁷⁴ Estas recomendaciones se identifican en los denominados “Toolboxes for”, “Principles for” que el foro ha producido en sus numerosas cumbres.

gobernanza de los problemas globales. Como establecen Cooper & Thakur (2013, p. 113):

La principal función del G20 es que opera en “una forma deliberada de gobernanza global”, porque el poder y la capacidad del G20 se basan en su capacidad de “consultar y cultivar, no de mandar y controlar”. En consecuencia, estas formas más discretas de cooperación técnica y coordinación se han promovido como alternativas o suplementos a los grandes acuerdos multilaterales.

En efecto, en lo relativo a otras áreas de política, el G20 está destinado a evitar los problemas del multilateralismo a gran escala (Slaughter, 2015). Y es justamente esta virtud de “deliberación de políticas”⁷⁵ o “consultar y cultivar” que permite al foro realizar avances en los temas presentados a pesar de no destinar acuerdos vinculantes⁷⁶.

Ahora, considerando que la contribución al desarrollo sostenible se realiza en el creciente papel de “comité de dirección política” que desempeña el foro, el liderazgo de las presidencias sigue siendo fundamental. Como lo establece Slaughter (2015, p. 181): “para que las deliberaciones del foro influyan en los gobiernos miembros, deben desarrollarse narrativas y discursos políticos que ayuden a enmarcar la acción política con respecto a temas específicos”. En otras palabras, el saltar de un “comité de crisis” a un “comité de dirección política” requiere de manera evidente, dirección política que contribuya al éxito del foro en otras áreas. Esto es especialmente importante dada la dinámica de validación interna que requiere el foro para su legitimidad en su “momento post crisis”. De modo que se debe resaltar la importancia de la dirección política para dirigir las acciones del foro, e incluso insertar el sentido de urgencia, sobre todo dado el intrincado pabellón de intereses que recorre el G20.

⁷⁵ De acuerdo a su definición en la ciencia política, la deliberación es un proceso previo a la toma de una decisión en la cual los ciudadanos consideran hechos relevantes desde diversos puntos de vista y dialogan con otros para pensar críticamente sobre las diferentes opciones posibles ampliando de este modo sus perspectivas, opiniones y entendimiento. *Confluencia XXI*, nº 6 (2009) Democracia y deliberación pública, pág. 71.

⁷⁶ Este planteamiento se encuentra en línea con la variante de la legalización denominada “ley blanda” y su correspondiente definición.

Finalmente, para el propósito de ilustrar la segunda fortaleza del foro, la documentación proporcionada por las presidencias (en este caso, los discursos y declaraciones de líderes) y los instrumentos producidos (ver Anexo 1), y la evaluación por parte de centros independientes (por ejemplo, el ya mencionado G20 Research Center) pueden ilustrar algunos ejemplos concretos sobre el modo de operar de esta fortaleza para contribuir a la Agenda 2030 y de acuerdo a lo presentado en el presente capítulo.

4.2.1 La Presidencia de Japón en 2019 y los esfuerzos en la dimensión de Paz de la Agenda 2030: el tema de la corrupción (SDS 10/ ODS 16)

El párrafo 20 de la Declaración de Líderes de la presidencia de Japón establece:

Respaldamos los Principios de Alto Nivel del G20 para la Protección Efectiva de los Denunciantes⁷⁷. Renovamos nuestro compromiso de buscar la cooperación internacional de alto nivel entre los miembros del G20 en la lucha contra la corrupción y liderar con el ejemplo a través de la implementación efectiva de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁷⁸, incluido su proceso de revisión. Tomamos nota de los esfuerzos encaminados a la adhesión a la Convención de la OCDE sobre la lucha contra el soborno de funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales⁷⁹ (Declaración de Líderes de Osaka, 2019).

En el ejemplo anterior, la **adopción** de iniciativas al más alto nivel se evidencia al respaldar el foro los Principios de Alto Nivel del G20 para la Protección Efectiva de los Denunciantes, producido en la presidencia en turno. Otros instrumentos previos en autoría del foro y que pretenden promover reformas dentro de este marco son, por mencionar algunos [Presidencia de Turquía]: el Plan de Acción 2015-2016 sobre Anticorrupción; [Presidencia de Alemania]: Los Principios de

⁷⁷ G20 High Level Principles for Effective Protection of Whistleblowers

⁷⁸ La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), también conocida como la Convención de Mérida, por haber sido adoptada en esa ciudad de México, en diciembre de 2003, entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, al reunir las 30 ratificaciones requeridas. Actualmente, se integra por 184 Estados miembros (Gob.mx).

⁷⁹ En síntesis, la Convención promueve igualdad de oportunidades para las empresas que compiten por las contrataciones gubernamentales y establece perseguir a la persona o a la entidad que ofrece, promete u otorga una dádiva. Entró en vigor el 15 de febrero de 1999 (Embamex.sre.gob.mx).

alto nivel sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por la corrupción, los Principios de alto nivel para combatir la corrupción en la aduana, los Principios de alto nivel para combatir la corrupción relacionados con el comercio ilegal de vida silvestre y productos de vida silvestre; [Presidencia de Argentina]: Los Principios de alto nivel del G20 para prevenir la corrupción y garantizar la integridad en las empresas estatales, los Principios de alto nivel del G20 para prevenir y gestionar conflictos de intereses en el sector público; entre otros.

Por su parte, el **apoyo** de iniciativas al más alto nivel se puede evidenciar al instar en la declaración la implementación efectiva de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y en “tomar nota” de los esfuerzos encaminados a la adhesión a la Convención de la OCDE. Estos instrumentos fueron adoptados por los miembros de la ONU hace más de una década, y a pesar de que todos los miembros del G20 son signatarios, en múltiples presidencias el G20 ha impulsado su efectiva implementación (presidencias 2014, 2015, 2017, 2018). En un ejemplo similar y actual sobre esta colaboración, en el 2016 los miembros del foro adoptaron en coordinación con la OCDE el Marco Inclusivo para Prevenir la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés), un ambicioso régimen que busca actualizar las normas fiscales internacionales y reducir la oportunidad de evasión fiscal por parte de empresas multinacionales⁸⁰. En línea con la tradición presentada, la Declaración de Líderes de Osaka, Japón (2019) insta porque este régimen sea implementado por los miembros y jurisdicciones relevantes (ver, por ejemplo: párr. 16, de la Declaración de Líderes de Osaka).

De acuerdo a lo presentado, mediante su segunda fortaleza el G20 no solo impulsa nuevas iniciativas al más alto nivel y en diferentes espacios de concertación, sino que también promueve la relevancia de estos y otros instrumentos mediante la continua producción de material pertinente para su implementación. Lo anterior valida la influencia del foro al demostrar su efecto de “consultar y cultivar” (Slaughter, 2015), de tal forma que en la deliberación de políticas el foro pueda realizar avances en los temas en cuestión a pesar de no destinar acuerdos vinculantes. Para este estudio de caso particular, esta forma de operar del foro permite producir constantes esfuerzos para contribuir al tema

⁸⁰ El acuerdo ya cubre 94 jurisdicciones y entró en vigor el 1 de julio de 2018 (OCDE, 2018).

de la justicia y gobernanza contenidos en el ODS 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.

Ahora, con respecto a la adopción de iniciativas macroeconómicas, “incluidas las del marco macroeconómico”, estas iniciativas se vinculan a la primera misión significativa del foro, donde debido a su naturaleza evidentemente son las más representativas del poder del G20. Por ello que, en el reconocimiento de su segunda fortaleza, el Plan de Acción reconozca la posibilidad de llegar a acuerdos en esta dimensión al agregar “incluido...”. Y es que estas iniciativas serían las más pertinentes en lo relativo al desarrollo. Un excelente ejemplo de este tipo de iniciativas macroeconómicas en el marco de la Agenda 2030 ha sido la ya mencionada adopción del Marco Inclusivo para Prevenir la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés).

Ahora, como un último elemento de esta fortaleza ¿cómo podemos evidenciar la creación de un entorno global favorable? (Plan de Acción, 2016). En efecto, este es, quizás, el objetivo más importante del G20, y el marco BEPS resulta asimismo ilustrativo. Desde que se intensificaron las discusiones en torno a este marco en 2013 hasta su adopción en 2016 y su entrada en vigor en 2018, las presidencias en turno se han involucrado en este proceso, junto con la OCDE. Y es que, de manera evidente, la iniciativa BEPS tiene asimismo implicaciones importantes para el institucionalismo liberal, tema que se retomará en el último apartado.

A manera de cerrar el presente apartado, se puede concluir que la adopción y apoyo de iniciativas al más alto nivel se realiza de acuerdo a esta sutil forma de “consultar y cultivar” del foro y donde en el largo plazo se busca crear un entorno global favorable en determinadas áreas, incluidas, y de manera fundamental, las macroeconómicas.

Finalmente, resulta conveniente destacar la importancia de la dirección política que puede ejercer cada presidencia y como una forma de favorecer la implementación de la Agenda 2030. En otras palabras, el saltar de un “comité de crisis” a un “comité de dirección política” requiere de manera evidente, dirección política que contribuya al éxito del foro en otras áreas. Esto es especialmente importante dada la dinámica de validación interna que requiere el foro para su

legitimidad en su “momento post crisis”⁸¹. Una forma de promover la validación interna reconocida en el presente trabajo es el liderazgo y/o la capacidad de narrativa⁸² de la presidencia que contribuya a insertar el sentido de urgencia efectivo en otras áreas.

4.2.2 La presidencia de Alemania 2017 y su liderazgo hacia el desarrollo sostenible

“Ciertamente, en el nivel de la cumbre, el G20 establece una agenda y puede pintar grandes visiones basadas en el mínimo común denominador de sus miembros, o enviar mensajes conjuntos a audiencias domésticas u otras audiencias objetivo (es decir, el sector financiero global o el OMC). No obstante, el G20 no tiene un organismo o mecanismo de supervisión para supervisar que la retórica común del G20 se traducirá en prioridades nacionales, por lo que las intenciones integradas en los discursos corren el riesgo de quedar en meras intenciones.”

Villanueva Ulfgard & Vega (2019, p. 9)

La aprobación del foro depende en última instancia de tener una importante dinámica de validación interna. Como afirma Raghuram Rajan, [ex] jefe del Banco de la Reserva de la India, “el propósito del G20 es insertar la dimensión internacional en el debate de políticas y reformas internas de cada país” (Berggruen & Gardels, 2012, p. 157, citado en Slaughter, 2015). Este propósito se relaciona directamente con la necesidad de promover un “interés nacional ilustrado” entre sus miembros. En efecto, esto es especialmente importante dadas las diferentes culturas políticas de los Estados miembros del G20.

Dada la necesidad de esta validación, los discursos y narrativas ayudan a promover el “espíritu de iniciativa” entre los miembros para que estos justifiquen sus decisiones al momento de iniciar reformas en el nivel nacional. Lo anterior

⁸¹ Por ejemplo, de acuerdo a Kirton (2014), esta situación se presentó en la presidencia de Francia en 2011, que tras el impulso de la presidencia de la República de Corea un año antes en esta dirección, presentó una agenda de trabajo extremadamente abierta y ambiciosa sobre temas de género, empleo, desarrollo, cambio climático, etc., que resultó abrumador para los miembros y no logró el cumplimiento de los compromisos, dejando una mancha en la efectividad del foro en los años posteriores en lo relativo a la nueva agenda de desarrollo.

⁸² Las narrativas son las historias que los participantes usan para “dar sentido a sus mundos” que se desarrollan en torno a problemas políticos y justifican recomendaciones para respuestas políticas (Bevir 2013, p. 8, citado en Slaughter, 2015).

inicia en la presentación de las prioridades de la presidencia en turno, en reuniones con líderes y ministros, grupos de trabajo y otros espacios, así como en establecer una posición consensuada con respecto a los temas prioritarios en las declaraciones de líderes (como se evidenció en el Capítulo 3). Como establece Slaughter, (2015, p. 181), al respecto de lo último:

[...] Los comunicados del G20 como los derivados del G8 son “productos” clave y pueden reflejar las deliberaciones en las que los líderes y funcionarios participantes han sido llamados a “reconstruir sus intereses” o “reordenar sus prioridades políticas” (Pigman y Kotsopoulos 2007, p. 139, citado en Slaughter, 2015). [...] El discurso resultante se puede utilizar para apoyar el caso de la reforma interna en línea con las deliberaciones del G20.

Como se evidenció en las prioridades de las presidencias anfitrionas, estas asumen la agenda de trabajo de acuerdo al contexto internacional y en base a las prioridades que estas buscan desarrollar de acuerdo al posible consenso (por ejemplo, el caso de la presidencia de Argentina).

A manera de ejemplo, la iniciativa “G20 Blueprint on Innovative Growth” lanzada durante la presidencia de China invita a concebir con diferentes ojos el concepto del desarrollo a través de un “desarrollo innovador” que de acuerdo al éxito del desarrollo chino, presenta entre otros a la “nueva revolución industrial” y la economía digital, como los nuevos caminos que hay que emprender para lograr el desarrollo por parte de los países menos desarrollados (Jinping, X. New Blueprint for Global Growth, 2016). Con este enfoque en la infraestructura, la presidencia produce diferentes instrumentos destinados a cultivar este planteamiento y sugerir reformas en los países relevantes (ver Anexo 1). Por su parte, de manera sobresaliente la presidencia de Japón destina un nuevo régimen a través de la iniciativa “Visión del Océano Azul de Osaka” que apunta a reducir la contaminación (adicional) por la basura plástica marina a cero para 2050; y por otro lado el “Osaka Track” en conjunto con la “sociedad 5.0”, de acuerdo a su visión de un sistema de comercio justo y consensuado por los beneficios del “Big Data” (Abe, G20, 2019).

Esta producción integral del foro apoyada por la narrativa o “forma de ver las cosas” de cada presidencia, en línea con las prioridades en el contexto internacional, permite que el G20 comience a operar y justificar su posición como comité de dirección política (SRE, 2019a). En ello, la noción de “mantener la estabilidad” (SRE, 2019a) en el creciente papel de “comité de dirección política” depende de los intereses y objetivos de la presidencia en turno en correlación con el contexto internacional. De manera que, en términos de contribuir a la Agenda 2030, la presidencia de Alemania haya podido pavimentar de manera novedosa sobre esta noción, ya que en el reconocimiento explícito de que los beneficios de la globalización no se han distribuido de manera equitativa y el consiguiente cuestionamiento al valor del multilateralismo, impregnado en el contexto de su presidencia, consideró pertinente pugnar por la adopción de la Agenda 2030 en todas las corrientes de trabajo. Es decir, logró validar a la Agenda 2030 en el centro de la agenda para el G20 durante su presidencia.

De acuerdo a Kirton (2017a), los diez documentos de Hamburgo cubrieron una amplia gama de temas sin precedentes. Esta amplitud permite evidenciar el cambio del “antiguo enfoque económico” al nuevo enfoque de “seguridad social-ecológica” que promovió la presidencia (Kirton, 2019a).

En primer lugar, vino el Plan de Acción del G20 de Hamburgo con 6,997 palabras, que muestra que el G20 siguió siendo un grupo económicamente enfocado. En un segundo momento llegó la Actualización de Hamburgo: llevar adelante el Plan de Acción del G20 sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con 5.884 palabras, lo que indica que el G20 se ha convertido cada vez más (y casi) en un grupo orientado al desarrollo. En tercer lugar, llegó la Declaración del Líderes del G20: “Dando forma a un mundo interconectado” con 5,422 palabras que cubren una amplia gama de temas. En cuarto lugar, se ubicó el Plan de Acción de Clima y Energía del G20 de Hamburgo con 4.020 palabras, lo que convierte al G20 en un verdadero gobernador del desarrollo “ecológicamente” sostenible. Este estado fue reforzado por el quinto Plan de Acción del G20 sobre Desechos Marinos, con 2.048 palabras. En sexto lugar llegó la Declaración de los líderes del G20 de Hamburgo sobre la lucha contra el terrorismo, emitida

por separado al comienzo del primer día de la cumbre y que contiene 1.431 palabras, lo que fortaleció el estado del G20 como un “gobernador de seguridad en crecimiento” (Kirton, 2017a, p. 2).

Como se buscó evidenciar, los esfuerzos particulares de esta presidencia en aprovechar la coyuntura demuestran que, al construir sobre la creciente expectativa de “comité de dirección política”, la efectividad del foro no se puede juzgar únicamente en su ya ingeniosa y sutil forma de “consultar y cultivar” reformas, sino que también y de manera integrada en la capacidad de narrativa que destine el anfitrión para justificar la dirección de deliberación de políticas del foro, esto es, en insertar el sentido de urgencia efectivo en relación a otros temas. En este sentido, tampoco sorprende que la presidencia de Alemania haya retomado el enfoque propuesto en los Valores Fundamentales para la Actividad Económica Sostenible aportados por la misma en la presidencia de 2009, a modo de cimentar esta “visión” en todos los aspectos del trabajo del foro mediante la (ahora más amplia y completa) narrativa de la Agenda 2030, y en ello realizar contribuciones extraordinarias. Logros como el presentado demuestran la determinación de la presidencia de Alemania en abordar los problemas de la globalización de acuerdo a una firme visión nacional⁸³ y cuyo “timoneo político” y/o movilización en el foro no parecería tener precedentes, al menos en lo relativo al desarrollo sostenible.

Finalmente, resulta necesario reflejar este liderazgo en base a la validación interna por parte de los miembros. En efecto, como establece Villanueva Ulfgard & Vega (2020), “el G20 no tiene un organismo o mecanismo de supervisión para supervisar que la retórica común del G20 se traducirá en prioridades nacionales, por lo que las intenciones integradas en los discursos corren el riesgo de quedar en meras intenciones” (p. 12). Afortunadamente, en una evaluación

⁸³ Alemania se encuentra crecientemente entre las economías “más verdes” del mundo de acuerdo a esfuerzos contundentes que ha realizado para reducir su huella de carbono frente a la amenaza inminente del cambio climático en Europa y su región. Además de que ha recibido a una enorme cantidad de refugiados y en ello, más que como un asunto de seguridad nacional, busca atender las raíces de la migración en África bajo un enfoque de seguridad humana que promueva el desarrollo en el continente y la reducción de su éxodo en el largo plazo hacia el continente europeo. A pesar de que en esta forma de actuar, existen críticas y costos políticos en la administración de la Canciller Angela Merkel, el firme compromiso regional por resolver los problemas de manera “ilustrada” hacen que Alemania sea un actor prominente en el G20. Para más información al respecto del esfuerzo contra el cambio climático, ver ,por ejemplo, Keeley, M. (2011) How Germany Became Europe’s Green Leader: A Look at Four Decades of Sustainable Policymaking. 20 marzo 2019, de The Solutions Journal Sitio Web: <https://www.thesolutionsjournal.com/article/how-germany-became-europes-green-leader-a-look-at-four-decades-of-sustainable-policymaking/>

independiente por parte del centro de investigación del G20 (G20 Research Group) en el Munk School of Global Affairs and Public Policy en la universidad de Toronto, podemos realizar un mejor acercamiento sobre el éxito de validación interna durante su presidencia. De acuerdo a este centro con especialidad en el G20, la enorme cantidad de compromisos acordados en la cumbre de Hamburgo – 531 en total – obtuvieron un porcentaje de cumplimiento del 87% por parte del grupo (Barnett & Emorine, 2017)⁸⁴. Si consideramos esta cifra en el más amplio margen desde la presentación del Plan de Acción y hasta donde el mencionado centro tiene registro (presidencia de Argentina, 2018), el promedio de cumplimiento de los compromisos adoptados por las presidencias es de 81%. Donde Hangzhou con 213 compromisos, obtuvo 80% y Buenos Aires con 128 compromisos, obtuvo 78% (G20 Research Group, 2017; 2019). En este análisis, la cumbre de Hamburgo produjo de manera sobresaliente la mayor cantidad de compromisos y asimismo lidera con la mayor tasa de cumplimiento interno en el margen establecido. Independientemente de que exista un cambio de políticas por parte de los gobiernos entrantes en los países miembros y en detrimento de estos..., por ejemplo, este estudio independiente permite respaldar a Alemania como un miembro prominente para promover la adopción de iniciativas en el foro y en lo relativo a la Agenda 2030.

Entonces, considerando que la contribución al desarrollo sostenible se realiza en el creciente papel de “comité de dirección política” que desempeña el foro, el liderazgo de las presidencias sigue siendo fundamental. En otras palabras, el saltar de un “comité de crisis” a un “comité de dirección política” requiere de manera evidente, dirección política que contribuya al éxito del foro en otras áreas. En este sentido, el liderazgo particular de la presidencia de Alemania en posicionar la Agenda 2030 en el centro de la agenda de trabajo del G20, merece ser reconocido como un ejemplo de la capacidad de las presidencias en reconfigurar los intereses del foro hacia una dirección que promueva el interés ilustrado. Esto es especialmente importante dada la dinámica de validación interna que requiere el foro para su legitimidad en su papel de “comité de dirección política”.

⁸⁴ Para ver los parámetros utilizados consultar Barnett & Emorine (2017), 2017 Hamburg G20 Summit Final Compliance Report. Canada: G20 Research Group. Consultado el 20 de mayo de 2020.

4.2.3. La asociación del G20 con la Agenda 2030 como una innovación del institucionalismo liberal para ajustarse a una nueva y creciente realidad

Finalmente, la búsqueda de un entorno global favorable por parte de la segunda fortaleza de foro permite hacer una contribución directa al debate teórico de las Relaciones Internacionales.

El presente trabajo considera importante evidenciar la asociación del G20 y la Agenda 2030 en los lentes del institucionalismo liberal, toda vez que se considera que en la actualidad se encuentra en proceso un “ajuste” en el orden global, no solo en términos de transición y difusión, sino que en manos del propio institucionalismo liberal en adaptarse a este nuevo orden y seguir garantizando su legitimidad y supervivencia como modelo teórico. En otras palabras, así como lo hizo en la primera y segunda guerra mundial, el institucionalismo liberal ha tenido que apoyarse en el rol de las ideas para garantizar su futuro. De acuerdo a Ikenberry (2020),

frente a los riesgos de contagio del fascismo y la crisis económica en 1941, el orden liberal que llegaron a construir [Roosevelt y Churchill] no se trataba tanto de la marcha triunfante de la democracia liberal como de las soluciones pragmáticas y cooperativas a los peligros globales derivados de la interdependencia. El internacionalismo no fue un proyecto de derribar fronteras y globalizar el mundo; se trataba de gestionar las crecientes complejidades de la interdependencia económica y de seguridad en la búsqueda del bienestar nacional (p. 138).

70 años después, en un mundo complejo y globalizado, Keohane (2012) establece que, el institucionalismo liberal “es una doctrina más general que proporciona una justificación no para el estado de bienestar [sujeto a un amplio debate] sino para las instituciones internacionales como fundamentos del progreso social” (p. 126).

Resulta conveniente primero ilustrar como el G20 ha atendido algunas de las críticas al institucionalismo liberal, así establecidas por Johnson & Heiss (2018), para después presentar el papel del G20 en construir sobre otra crítica contemporánea más sistémica y trascendental para la teoría: la búsqueda de un

propósito social legítimo contemporáneo y la disminución en la coherencia de los regímenes internacionales.

Las críticas a la teoría por parte de Johnson & Heiss (2018), incluido el desfase del liberalismo incrustado presentado por Ruggie en 1982, han podido ser atendidas y relativamente a medida que el G20 opera particularmente en su creciente papel de “comité de dirección política”.

- En el Marco de la Agenda 2030, el G20 ha promovido de manera contundente la equidad de género entre sus miembros a través de numerosas iniciativas. A manera de reflejar este compromiso en la implementación de estas, los miembros del foro se han comprometido a aumentar la participación laboral de las mujeres en un 25% para el 2025 (comunicado de Brisbane, 2014)⁸⁵.
- Ante un desfase del liberalismo incrustado, y la abrumadora acumulación de capital de las empresas multinacionales, el G20 y la OCDE han impulsado un régimen internacional para evitar la evasión de impuestos de las empresas multinacionales (BEPS) y otro relativo a la regulación y tributación al comercio digital, de forma que se ha establecido un marco referente para promover la intervención de sus miembros e interesados en estos rubros de su economía. En un interés similar, el foro ha promovido continuamente una cobertura universal de salud, principalmente.
- Con respecto a la crítica más amplia sobre la desigualdad entre y dentro de las naciones, y el beneficio exclusivo de “unas élites” en la economía mundial, se debe de reconocer que el G8 en su participación dentro del G20 es consciente de estos reclamos. Así se reconoció en el compromiso de la declaración de líderes de Pittsburgh 2009, junto con el anexo presentado, además de otros compromisos como el consenso de Seúl, y las numerosas iniciativas posteriores lideradas por el DWG en este marco⁸⁶. Sin embargo, este compromiso implicaría asimismo aspectos más amplios de negociación como concesiones comerciales,

⁸⁵ Para más información, consultar Solgner (2018), Achieving “25 by 25”: Actions to make Women’s Labour Inclusion a G20 Priority. G20-Insights Sitio web: https://www.g20-insights.org/policy_briefs/gender-economic-equity-achieving-25-by-25-actions-to-make-womens-labour-inclusion-a-g20-priority/

⁸⁶ Ver CAR 2016 y 2019, por ejemplo.

apoyo técnico y monetario para el desarrollo, y en donde las deliberaciones políticas del G20 solo han buscado atender asuntos específicos. En este sentido, como se ha evidenciado de manera sobresaliente, al menos con respecto a la cooperación internacional para el desarrollo, el G20 ha convocado al “sur global” por medio de invitaciones permanentes (UA y NEPAD, principalmente), y de acuerdo a la participación de sus representantes, ha destinado acciones encaminadas a promover particularmente el desarrollo en la región de África.

Pero el G20 ha hecho más que destinar acciones hacia estos “pendientes” en su papel de “hacer que la gobernanza funcione para todos”. Como se evidenció al inicio del trabajo en el marco teórico, desde 1991, la legalización, legalismo y moralismo aumentaron gradualmente (Keohane, 2012). Este acontecimiento no fue aislado; fue producto de la caída del bloque comunista y de la emergencia de un nuevo orden mundial unipolar, es decir, del triunfo abrazador de los valores que sustentan al institucionalismo liberal en el mundo y con los EE. UU. como su principal promotor. En consecuencia, durante esta década, este contexto global propició la proliferación y adopción de normas que impulsó al institucionalismo liberal a nuevas alturas. La “ley de la humanidad” en lugar de la ley de los Estados comenzó a prosperar (Teitel, 1996). Y es que, dada la emergencia de nuevos actores e intereses diversos, si establecemos que el institucionalismo liberal proporciona una base para la autoridad política, concebida como una “fusión de poder y un propósito social legítimo” (Keohane, 2012), el G20 como foro informal de gobernanza, es más que una “forma” de gobernanza funcional y ad hoc a nuestro tiempo, donde cada año el poder es condensado en un solo lugar, con diferentes visiones e intereses, sino que, de acuerdo a la ampliación de su agenda de trabajo, se presenta como un foro de gobernanza con un creciente “contenido” social. Dada la creciente predisposición internacional hacia el “progreso moral” desde los noventas, en muchas cuestiones este movimiento se ha podido asimilar dentro del G20. Los Agenda del Milenio y su sucesora, la Agenda 2030, son un reflejo de estos esfuerzos por parte de la comunidad internacional en el nuevo siglo. Dentro del G20, la ampliación de su agenda de

trabajo y la consiguiente adopción del Plan de Acción para la Agenda 2030 son asimismo el mejor ejemplo.

Entonces ¿qué mejor propósito social?, que la Agenda 2030 misma para el institucionalismo liberal contemporáneo. Toda vez que este es el mejor producto de décadas de esfuerzo por parte de los emprendedores de normas y arquitectos internacionales hacia una noción compartida de lo que debería de ser el “progreso moral” concebido como un propósito social legítimo para la comunidad internacional (y toda vez que así lo han consentido los 204 signatarios y miembros de la ONU). En efecto, de acuerdo a los apremiantes problemas de la modernidad y las características de la agenda (universalidad, autoridad voluntaria, etc.) que permiten presentar a las instituciones internacionales como un fundamento para el progreso social, estas podrían haber encontrado un propósito social legítimo contemporáneo sobre el cual respaldar su autoridad e incluso promover su legitimidad.

Sin detenerse en este consenso, como señalan Keohane & Nye (2002, p. 212), “las ideas cambiantes enmarcan y canalizan intereses. La convergencia en el conocimiento, las normas y las creencias es un preludio de la convergencia en las instituciones y los procesos de gobernanza”. De forma que la Agenda 2030 se presenta como un motor de cambio. Pero una vez que la Agenda 2030 ha sido adoptada en la comunidad internacional y entre los miembros del G20, este preludio solo puede ocurrir si la Agenda como “creencia”, es traducida normativamente. Y es en esta etapa de la cooperación internacional, que el G20 como una “masa crítica”, y como un espacio para la “deliberación de políticas” se presenta como una plataforma organizacional pertinente para buscar este preludio, al menos en lo relativo a los asuntos más apremiantes que han obtenido el consenso y sentido de urgencia del foro.

Entonces ¿cuáles son los problemas más apremiantes para el foro en su creciente papel como comité de dirección política? Esta pregunta retoma aún más pertinencia en la contemporaneidad si consideramos el estado presente del institucionalismo liberal, y en ello, las áreas donde es necesario actuar. De acuerdo a Keohane (2012), desde principios de la década de 1991 se ha podido evidenciar una disminución en la coherencia de algunos regímenes internacionales. El autor atribuye estos últimos cambios a la “incapacidad de los

valores liberales para realizarse en un mundo de poder fragmentado y políticas domésticas pluralistas” (p. 3).

Y es que la disminución de la coherencia en algunos regímenes internacionales representa una gran amenaza para el institucionalismo liberal. El régimen internacional que mejor evidencia esta situación es el de la OMC. De manera particular desde la entrada de China en 1999. Como establece Ikenberry (2020, p. 137):

Estas circunstancias han permitido que China y Rusia cooperen con el sistema liberal sobre una base oportunista y ad hoc. Por nombrar solo un ejemplo, la membresía en la Organización Mundial del Comercio le ha dado a China acceso a los mercados occidentales en términos favorables, pero Beijing no ha implementado medidas significativas para proteger los derechos de propiedad intelectual, fortalecer el estado de derecho o nivelar el campo de juego para las empresas extranjeras en su propia economía.

De manera similar, Keohane (2012, p. 135) atribuye esta “contención doméstica” a la falta de aprendizaje interno.

La política interna también ayuda a explicar la dificultad que tienen las potencias establecidas para tratar de inducir a las potencias en ascenso a contribuir a los bienes públicos mundiales. Los públicos nacionales a menudo están mal equipados para comprender estas relaciones y no están dispuestos a pagar costos a corto plazo por ganancias a largo plazo que les parecen altamente inciertas.

En otras palabras, es necesario promover un interés nacional ilustrado. No solo en las economías emergentes, sino que como se ha logrado evidenciar, en las mismas sociedades de las potencias ya establecidas y promotoras del liberalismo.

La pérdida de coherencia del régimen en la OMC resulta ilustrativa, y es que esta “falta de jerarquía general o de regulación” es solo un ejemplo del extenso esfuerzo que se debe hacer en la arquitectura internacional en muchos otros ámbitos y que corresponden a la dimensión económica y ecológica de la Agenda 2030. Como han establecido Keohane (2002, p. 215):

Es posible que la base política de las organizaciones intergubernamentales y los regímenes internacionales sea demasiado débil para mantener altos niveles de gobernanza: que la necesidad de regímenes internacionales excederá la oferta. El “punto muerto” y la frustración podrían resultar. Pero los resultados de tal “punto muerto” no están claros. Podrían conducir a un alejamiento de tales instituciones para la gobernanza, de vuelta al Estado, limitando el globalismo, como ocurrió después de 1914. Pero eso no es probable. Podrían conducir en otras direcciones: hacia el desarrollo de procesos cuasi judiciales a nivel internacional, “legislación flexible” y una gobernanza efectiva de áreas temáticas específicas por parte de redes transnacionales y transgubernamentales. Lo que no es probable es una mera repetición del pasado o un regreso a un mundo de Estados-nación aislados. El globalismo llegó para quedarse. Cómo se gobernará es la cuestión.

A manera de una profecía cumplida, y tal vez como el ejemplo más prominente en la actualidad (y omitiendo los *procesos cuasi judiciales* ajenos al foro), el G20 representa justamente eso⁸⁷. A pesar de no destinar acuerdos vinculantes, el foro se presenta como un espacio para administrar la complejidad.

Más aún, en el ámbito teórico, de existir una convergencia en las creencias, conocimientos y finalmente normas, espacios como el G20 permitirían evidentemente mayor certidumbre, pero también establecer ámbitos de especial referencia para el ordenamiento internacional en un área particular y finalmente posibles futuros compromisos jurídicos internacionales, como lo ha sido el lanzamiento del primer régimen internacional para reducir la contaminación plástica en los océanos, y el marco BEPS, por ejemplo. El objetivo en este sentido: el establecimiento de regímenes más coherentes donde sea posible y necesario.

De forma concreta, a manera de realizar un aporte teórico adicional al enfoque de gobernanza, unidos en asociación, el G20 y la Agenda 2030 pueden realizar aportes positivos a la presente teoría, toda vez que considerando la “forma” y

⁸⁷ Y en efecto, como se ha presentado, dada la marcha atrás de los EE. UU. como promotor de la globalización desde la llegada de Donald Trump en 2016, el G20 ha sido tanto un espacio de divergencia como de gobernanza efectiva en áreas temáticas específicas.

“contenido” que proporciona la base política para el institucionalismo liberal, esta asociación puede permitir una mejor comprensión sobre el ajuste que está ocurriendo en el orden internacional y los esfuerzos del institucionalismo liberal en adaptarse a través de las ideas a una nueva y creciente realidad, la emergencia de nuevas economías y sociedades con la creciente capacidad de exigir una mejor redistribución del pastel.

CONCLUSIONES

Alcances y Límites

La verdadera mente puede aguantar todas las mentiras e ilusiones sin perderse. El verdadero corazón puede resistir el veneno del odio sin ser dañado. Desde los inicios del tiempo, la oscuridad prospera en el vacío, pero siempre cede frente a la luz. En el pasado, grandes ideas llevaron a la unión, orden y relativa paz entre las sociedades: los 10 mandamientos, la paz de Westfalia, la carta del atlántico, por decir algunas..., Hoy esta luz para la humanidad podría bien ser la Agenda 2030.

Miguel Ángel Ruiz Cabañas

Conclusión

En el presente trabajo se ha presentado de acuerdo a un enfoque de gobernanza el papel del G20 en contribuir a la Agenda 2030. Este estudio se ha realizado tanto de acuerdo a 1. Su capacidad de convocatoria: en base al principio de “todo el gobierno” y toda la sociedad” y la cooperación internacional para el desarrollo; como en 2. La adopción y apoyo de iniciativas al más alto nivel, incluidas las macroeconómicas (referentes a la primera misión significativa del G20), y donde la creación de bienes públicos globales es un imperativo. Ahora, como un último elemento de esta fortaleza ¿cómo podemos evidenciar la creación de un entorno global favorable? (Plan de Acción, 2016). En efecto, como se estableció por medio del marco BEPS, este es uno de los objetivos más importante del G20.

La construcción de este entorno se realizó asimismo con la premisa de que la convergencia en las creencias, el conocimiento y normas son un preludio para la convergencia institucional y de gobernanza (Keohane & Nye 2002). En ello, se reconoció a la Agenda 2030 como un “propósito social legítimo”. Por otro lado, se posicionó al G20 como un espacio de gobernanza para administrar la complejidad y buscar este preludio para la convergencia. La Agenda 2030, en su peso individual, ofrece una narrativa atractiva, de acuerdo a su enfoque progresivo e integral a favor de las tres dimensiones del desarrollo sostenible, lo que la hace más acorde a las ambiciones colectivas y contemporáneas de la

comunidad internacional con respecto a los retos globales, que, por ejemplo, los ODM y sus 48 metas pasadas. A pesar de no ser vinculante, el amplio consenso sobre esta agenda de desarrollo (en la actualidad 204 miembros de las Naciones Unidas) permite además apoyar la justificación de políticas nacionales por parte de los líderes. En ello, el G20 por su estructura y funcionamiento se presenta como un foro de gobernanza idóneo para discutir y promover de manera deliberativa e inclusiva los aspectos más apremiantes de esta agenda y a modo de incentivar su implementación mediante la producción de recomendaciones y apoyo de iniciativas en otros espacios.

Al inicio del trabajo, se estableció que Keohane (2012) reconoce las premisas realistas del centrismo del Estado, la anarquía y la racionalidad y solo justifica el uso del poder en la construcción de instituciones sobre la base del propósito social de esta teoría: “promover efectos beneficiosos sobre la seguridad, el bienestar y la libertad humana como resultado de un mundo más pacífico, próspero y libre” (Keohane, 2010, p. 2). El liberalismo institucional debería de proporcionar la base política para este propósito. En efecto, en lo relativo a la “forma” y “contenido” de esta base para la autoridad política, el G20 y la Agenda 2030 pueden permitir una mejor comprensión sobre el ajuste que está ocurriendo en el orden internacional y los esfuerzos del institucionalismo liberal en adaptarse a través de las ideas a una nueva y creciente realidad.

Villanueva Ulfgard & Vega (2019) establecen que el debate sobre qué constituye un orden global legítimo y cuáles son los principales desafíos para la gobernanza global legítima está en curso en muchos lugares del mundo. El presente trabajo se ha construido sobre el enfoque de gobernanza y la teoría del institucionalismo liberal, cuyo interés en las ideas ha permitido inspirar al mundo un propósito social legítimo. Las perspectivas de efectividad y legitimidad se han presentado en base a lo que constituye este orden y propósito social legítimo y cuáles deberían ser sus prioridades (producción de bienes públicos globales, incluido dar más coherencia a los regímenes internacionales). Por ahora, y sin saber cuál será este orden en el futuro, frente a la emergencia de nuevos competidores, el G20 se presenta como un foro idóneo para administrar la complejidad.

En lo que sigue, se presenta en mayor detalle las conclusiones de esta investigación, organizadas en dos apartadas respecto a los alcances y los limitantes del G20.

Alcances

De acuerdo a lo presentado, en la aplicación del principio de “todo el gobierno” y “toda la sociedad”, el foro pudo hacer uso de su estructura y funcionamiento para expandirse a mayores niveles del gobierno y sectores de la sociedad. Como se demostró, cada presidencia invita a países de distintas latitudes que, en muchos casos, actúan como representantes de mecanismos regionales. Además de las organizaciones internacionales, la participación permanente de los Grupos de Afinidad, como parte de una red más grande conformada por los Grupos de Trabajo contribuye aún más a garantizar la legitimidad y la representatividad en las discusiones del G20. De esta manera el espacio del G20 se presenta como un espacio idóneo para contribuir a la implementación de la Agenda 2030 toda vez que contribuye a ampliar la discusión a un mayor sector de la sociedad.

Independientemente del principio de “todo el gobierno” y “toda la sociedad”, no se puede olvidar la contribución más directa en términos de la Agenda 2030 y que se explica en virtud de la capacidad de convocatoria del foro, esta es el establecimiento del PLVM y la Asociación con África en aras de contribuir a varios ODS. Estos mecanismos de consulta (que incluyen diferentes niveles de gobierno y de la sociedad) ilustran la capacidad de convocatoria más evidente en el marco del Plan de Acción para la Agenda 2030, además de interpretar el principio de “no dejar a nadie atrás” ya sea con África, el continente con menor capacidad para asumir los retos de la Agenda 2030, o en la posibilidad de expandir el PLVM a otros países no miembros y en vías de desarrollo (OECD-G20, 2019).

Por otro lado, la segunda fortaleza del foro se debe de contabilizar reconociendo el sentido de urgencia con el que se creó el foro y en ello la importancia de que éste continúe promoviendo consensos entre sus miembros para “**mantener la estabilidad**” (SRE). Recientemente, durante la presidencia de Alemania el foro reconoció el creciente cuestionamiento a la globalización y el reclamo de que sus beneficios no se han distribuido equitativamente (a pesar de no ser un reto global nuevo, este se ha acentuado en los últimos años).

Al interpretarse como una forma de defender la ampliación de la agenda y de buscar promover y adoptar (de facto) la Agenda 2030 dentro de todos los grupos de trabajo del foro, esta narrativa y liderazgo ha permitido validar el desarrollo sostenible como el camino sobre el cual construir para enfrentar los problemas globales contemporáneos. Además ha permitido que los académicos establezcan con menor discreción que el foro se encuentra contribuyendo a una segunda misión significativa, siendo esta “que la globalización funcione para todos” (Kirton, 2019), esta afirmación encarna el debate presentado y contribuye positivamente al aspecto de posicionar al G20 como un “comité de dirección política” a medida que considera necesario expandir su enfoque para seguir promoviendo su legitimidad como foro en atender problemas económicos más amplios. En este sentido, como una crítica directa al foro, contrario a lo que se establecen algunos autores en la esencia de que este grupo ha perdido la efectividad y el sentido de urgencia con el que se creó (Liao, 2016), este argumento se ha superado con la propia evolución del G20, ya que ha demostrado su eficacia al atraer nuevos temas sin descuidar su atención a las consecuencias de la crisis financiera global, a la creación de condiciones para la recuperación y a la prevención de futuras crisis (Kirton, 2017b). Es decir, dada la vocación del G20 (SRE, 2019a), la ampliación en el número de temas que discute el G20 no se ha producido en detrimento de su efectividad, por el contrario, una atención más integral de los desafíos internacionales, así establecido en la declaración de Pittsburgh 2009, y reflejado de manera evidente en la expansión del canal de Sherpas, la adopción del Plan de Acción del G20 para el Desarrollo Sostenible y las numerosas aportaciones de cada presidencia dentro de este marco le permite contar con mayores elementos para tomar decisiones más informadas sobre cómo lograr un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado (de acuerdo al Marco de Pittsburgh) y mantener la estabilidad de las finanzas internacionales.

Además, el creciente papel de “comité de dirección política” que desempeña el foro ha resultado en la producción de una mayor cantidad de instrumentos, informes y recomendaciones en una amplia cantidad de áreas, esto gracias a la capacidad de “dar voz” a las redes de políticas transnacionales en torno a una mayor cantidad de problemas, algo que, de acuerdo a Slaughter (2015), le

permite al foro mantener su legitimidad en su “momento post crisis”, o al menos hasta que se presente una nueva crisis financiera y/o económica.

Limitantes

Habiendo establecido lo anterior, las limitantes que este trabajo reconoce son de corte fundacional y coyuntural. De acuerdo a Kirton (2019a), el historial del G20 en su segunda misión distintiva de producir globalización para todos es más incierto y complejo. Como lo afirma (2019a, p. 5):

La incertidumbre surge del hecho de que el G20, respaldado por su Junta de Estabilidad Financiera [FSB, por sus siglas en inglés], es posiblemente más relativamente responsable y capaz de promover la estabilidad financiera global que de hacer que la globalización funcione para todos, incluso si el Banco Mundial es un miembro fundador de pleno derecho del G20. También existen importantes cuestiones conceptuales y empíricas sobre si la medida adecuada debe ser el ingreso económico o la riqueza, o el bienestar más amplio, entre los países o las personas que viven dentro.

En otras palabras, el trabajo reconoce que el foro continúa siendo un foro de respuesta a las situaciones imprevistas (SRE, 2019a), donde la gestión de emergencias y crisis a corto plazo siempre debe ser una de sus funciones principales, en otras palabras, “su primera misión” (Kirton, 2019a). Y por ello, la estabilidad económica y financiera sigue siendo su principal objetivo. Como establece el propio informe de la SRE (2019a, p. 10) “El G20 no ha dejado de ser principalmente un foro para remediar problemas en el funcionamiento de la economía global para lograr coordinación entre las potencias económicamente preponderantes y mantener estable el sistema económico que sustenta su poder y sus sociedades”. Sin embargo, hay espacio para mejorar. A manera de destacar una recomendación particular con respecto al papel del G20 hacia la Agenda 2030, Kirton (2019a, p. 9) recomienda hacer de las Naciones Unidas un participante pleno en el G20, otorgándole el mismo estatus que el FMI y el Banco Mundial. En palabras del autor, “[esta acción] coincidiría con su fuerte movimiento hacia las esferas de seguridad ecológica y política [...]. También

reflejaría la creciente preocupación del G20 por la Agenda 2030 de la ONU y sus ODS”.

Ahora, como una limitante coyuntural, el G20 no solo ha sido receptivo ante la necesidad de reformular los términos de la globalización entre sus miembros y más allá, sino que, de manera correlacionada, frente a las raíces de este escepticismo, el foro también ha tenido que enfrentarse de manera reciente al cuestionamiento al valor del multilateralismo como una herramienta verdaderamente efectiva para encontrar soluciones concretas a retos que comparten todos los países. Y es que, como se evidenció en el marco teórico, desde la década de los setenta con las primeras crisis financieras y monetarias y hasta la crisis financiera global de 2008-2009, la vigencia del sistema liberal de Bretton Woods se ha puesto en duda repetidamente (Rewizorski, 2017). Sin embargo, tanto el G7/G8 como el G20 han logrado superar estas crisis de confianza con medidas de emergencia encaminadas a prevenir el colapso de la economía mundial y restaurar la estabilidad financiera internacional. La principal diferencia entre las amenazas al orden liberal de Occidente de las décadas pasadas y la actual es que ésta proviene precisamente de uno de los artífices de dicho orden: Estados Unidos. Desde la llegada al poder del presidente Donald Trump, ese país ha sido uno de los detractores más férreos de la arquitectura institucional internacional vigente y, en general, de la tradición multilateralista que se ha forjado desde el fin de la Segunda Guerra Mundial⁸⁸. Esta nueva realidad representa un reto sin precedente para el G20, ya que debe continuar con sus esfuerzos de coordinación económica internacional y, además, convencer a uno de sus miembros más importantes de que estos esfuerzos son positivos y, en consecuencia, deben mantenerse. Es decir, por primera vez, el G20 enfrenta una crisis de confianza desde adentro.

Desde que se evidenció la retirada de EE. UU. como promotor del liberalismo, Alemania busco surgir como un prominente defensor de este durante su presidencia. A pesar de las críticas asociadas (SRE, 2019a), el trabajo concluye que la presidencia de Alemania logró mantener firme y de pie al foro pese a los

⁸⁸ En alusión a lo que en 2020, Keohane afirmó “En un mundo sin gobierno centralizado, ¿por qué los estados deberían cumplir con las obligaciones que se habían vuelto inconvenientes? Un conjunto de problemas podría surgir del engaño deliberado, aunque la prudencia por parte de otros podría limitar esos peligros” (p. 11).

desacuerdos. Y en efecto, como respuesta, logró validar la Agenda 2030 como el camino a tomar. Hasta ahora, las presidencias posteriores han buscado mantener ese impulso. En lo anterior, el trabajo establece la necesidad de que las presidencias continúen “liderando”; aportando una narrativa capaz y/o estratégica cuando sea pertinente que pueda continuar impulsando la segunda misión significativa del foro y en ella los aspectos más apremiantes de la Agenda 2030, y sobre todo dada la necesidad de validación interna en la que el foro finalmente apoya su legitimidad.

Afortunadamente, como se pudo evidenciar con el liderazgo de la presidencia de Alemania, la amplitud de la Agenda 2030 permite proporcionar un “marco de referencia” a los emprendedores y líderes de normas para interpretar el contexto internacional y justificar sus iniciativas dentro del foro, y a manera de promover su prominencia en las presidencias consecuentes. En otras palabras, las redes de política transnacional se vuelven un elemento de apoyo y continuidad, sin ignorar en ello, las limitantes que una contención o falta de liderazgo presidencial podría presentar para un avance efectivo.

Otra limitante coyuntural que este trabajo considera alarmante es la posibilidad de una crisis económica y financiera mundial en el futuro cercano, donde los esfuerzos del foro en “hacer que la globalización funcione para todos” se verán detenidos para operar como comité de crisis. A pesar de que esta situación podría acelerar algunos aspectos de la Agenda 2030 asociados con los factores causantes de la crisis, sin lugar a dudas podrá representar también un alto parcial o total a la implementación de la Agenda 2030, toda vez que el presupuesto de los países miembros se verá reducido o redirigido a otras áreas de importancia sistémica. Considerando el corto plazo que tiene la comunidad internacional para implementar la Agenda 2030, estos escenarios podrían ser devastadores para el cumplimiento de esta.

En este sentido, no se puede hacer omisión del sentido de urgencia en atender la crisis económica y sanitaria causada por el COVID-Sars-2 que causó un cierre parcial pero inédito de la economía mundial durante el 2020 y que en un conteo actualizado a lo largo del año ha dejado más de 1.7 millones de muertes

globalmente⁸⁹, y cifras récord de desempleo en todo el mundo. La cooperación en el espacio del G20 hacia la mitigación de sus efectos durante la presidencia de Arabia Saudita ha significado que los países avanzados acepten una moratoria de deuda de los países en desarrollo, establezcan acciones coordinadas entre los bancos centrales, pero también el coordinar aspectos de la búsqueda, desarrollo, fabricación y distribución de las vacunas y diagnósticos COVID-19. A pesar de destinar acciones en el corto plazo, la declaración de líderes propone aprovechar este contexto para el beneficio de la Agenda 2030, de manera que las acciones concretas que el foro coordine en el mediano plazo reafirmarán su verdadero compromiso al respecto⁹⁰.

Finalmente, el espíritu de cooperación en el G20 este año se ha visto nuevamente comprometido, toda vez que países como los EE. UU. han arremetido contra la OMS por defender a China, país donde se inició el brote del virus, amenazando para ello retirar su membresía y cuotas en un contexto de urgente cooperación internacional⁹¹. Por ello, también es importante destacar el triunfo del candidato demócrata Joe Biden como presidente electo de los EE. UU. tras los comicios del 2-7 de noviembre de 2020. Este triunfo puede representar una enorme oportunidad para el G20 de regresar a ser una plataforma coordinada y capaz de presionar a la hora de construir alianzas y destinar acciones hacia la atención de los problemas globales de la actualidad, sabiendo que el G20 tendrá quizás y nuevamente un aliado predecible y confiable en la casa blanca⁹².

Rutas de investigación a futuro

Como posibles rutas de investigación, resulta interesante desarrollar las consecuencias que un poder hegemónico como los EE. UU. puede presentar

⁸⁹ Organización Mundial de la Salud. Consultado el 2 de diciembre de 2020 en www.Covid19.who.int

⁹⁰ "La presidencia ha hecho lo suficiente para mantener la esperanza de que el mundo supere la crisis inmediata de COVID-19, la recesión económica y el aumento de la deuda de los países en desarrollo durante los próximos meses, mientras hizo muy poco en los problemas más importantes y de largo plazo de la digitalización y, sobre todo, la amenaza existencial del cambio climático. Está claro que el G20 necesitará otra cumbre muy pronto, bajo su nueva presidencia italiana, a medida que comienza el nuevo año". Kirton, J. (2020) "A Small, Short-Term Success at the G20's Riyadh Summit". Recuperado el 28 de noviembre de 2020 de <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/201122-kirton-performance.html>

⁹¹ Asimismo China ha obstaculizado una investigación internacional en la ciudad de origen del brote.

⁹² El compromiso del entonces vicepresidente en la administración del demócrata Barack Obama y el nombramiento de un enviado especial para el cambio climático por parte del ahora candidato electo refuerza este compromiso hacia el liderazgo de los EE. UU. en la agenda multilateral contemporánea.

para la implementación de la Agenda 2030 una vez su retirada como promotor de algunos de sus aspectos centrales (como lo ha sido la dimensión ambiental y de asociación de la Agenda 2030) y por lo tanto las consecuencias que su ausencia representaría para construir coaliciones significativas. En esta misma línea de investigación, sería interesante desarrollar la amenaza de la migración (independientemente de ser también un efecto de las crisis financieras y económicas), como un efecto del cambio climático y como un catalizador para compromisos más serios al respecto por parte de los miembros, ya sea unilateral, bilateral y principalmente multilateral en el espacio del G20. Los esfuerzos del foro a través de su Asociación con África son un buen ejemplo, pero ¿será suficiente? Además, el potencial de migración por los efectos de una crisis ambiental existe también en cualquier otro país en desarrollo, y de manera inminente en los países insulares. Como estableció el entonces presidente de los EE. UU., Barack Obama durante una entrevista en 2015 sobre los riesgos del cambio climático, “si entiendes el cambio climático como un factor que promoverá en grandes números la migración, entonces verás a los escasos recursos en los países de acogida como el motivo de competencia de las poblaciones, esta es la razón por la cual el Pentágono ha dicho que este problema es un asunto de seguridad nacional”⁹³. De manera que sería pertinente analizar cómo esta problemática será atendida en espacios como el G20, y si la Agenda 2030 como un enfoque integral centrado en la seguridad humana (al contrario de la seguridad nacional), es considerada o no para evitar este tipo de “catástrofes compartidas” (SRE, 2019a). Finalmente, en línea con lo anterior, será también sumamente importante analizar el papel del G20 en promover con el ejemplo el acuerdo de Addis Abeba para el financiamiento sostenible en los países en desarrollo y que este trabajo no ha pretendido mencionar explícitamente, pero considera fundamental para la realización de la Agenda 2030.

Balance

Por ahora, el presente trabajo puede reconocer dos aspectos a favor del G20 en su contribución a la Agenda 2030: 1. Su habilidad en atender una mayor cantidad

⁹³ News on Climate Change (2015) Leonardo DiCaprio and Barack Obama Discuss Impacts of Climate Change on the President's Daughters, en sitio web: <https://newsonclimatechange.com/leonardo-dicaprio-and-barack-obama-discuss-impacts-of-climate-change-on-the-presidents-daughters/>

de asuntos interrelacionados con el desarrollo sostenible y necesarios para promover su primera misión significativa, y, 2. Su voluntad (basado en el consenso y acciones de los miembros) en querer seguir siendo un foro legítimo para atender los problemas comunes a través de narrativas, su alcance y aportaciones concretas resultantes. Este último aspecto se evidencia así mismo en la voluntad del foro en rendirse más responsable y transparente⁹⁴ frente a los desafíos presentados durante la presidencia de Alemania. Por ejemplo, el foro ha reconocido posibles áreas de mejoras en sus informes de rendición de cuentas e incluso ha cumplido su palabra de trabajar para mejorar su comunicación social, de tal forma que el público general pueda comprender qué hace el G20, y, sobre todo, qué beneficios obtienen de los compromisos y las políticas que adoptan (Prioridades de Alemania, 2017).

Por ejemplo, en lo relativo a las normas evaluativas y prescriptivas, en su último informe en 2019, el G20 a través del DWG ha reconocido que su producción es muy técnica y que en ella buscará un mejor balance entre exhaustividad, detalle y facilidad de lectura.

“Con la inclusión de áreas de compromisos y narrativas sobre los esfuerzos de desarrollo sostenible del G20 de otros grupos de trabajo [...], los informes de responsabilidad de DWG han crecido en los últimos años, lo que aumenta el deseo de recortar y racionalizar el proceso para producir documentos más cortos y fáciles de leer” (CAR, 2019, p. 37).

Además, de manera remarcable, el G20 ha utilizado la estructura de la OCDE, que como organización incluye un secretariado y cuotas, para pedirle que realice con apoyo del PNUD un primer balance de las contribuciones del G20 hacia la Agenda 2030. Informe que se presentó en septiembre de 2019⁹⁵. Lo anterior, en línea con los esfuerzos presentados por las presidencias, demuestra que el G20 está haciendo un esfuerzo por contribuir a su transparencia como foro y en rendirse responsable al comunicar mejor sus acciones al respecto.

⁹⁴ “Uno de los principales objetivos del proyecto liberal es transparentar, es decir, hacer al poder transparente” Noticieros Televisa (Productor). (30 noviembre de 2020). La hora de Opinar (Audio podcast).

⁹⁵ Ver “G20 contribution to the 2030 Agenda: PROGRESS AND WAY FORWARD”. OECD/UNDP, 2019.

Cierre

Si se tiene en cuenta las críticas contemporáneas a la teoría, y a la vez, el enorme éxito que ha tenido el institucionalismo liberal en sacar a millones de la pobreza globalmente, y en evitar una tercera guerra mundial en los 75 años de existencia de la ONU, entonces, como afirma Keohane (2012), se puede ser optimista sobre el papel de las ideas, leyes y reputación como motor de progreso social. Al igual que Keohane, el presente trabajo no cree que la paz y la democracia estén destinadas a triunfar, sin embargo, en la compleja situación del mundo actual, sí cree que la cooperación entre los miembros del G20 y de la comunidad internacional para realizar la Agenda 2030, podrá impregnar en las instituciones nacionales e internacionales una meta y valores similares que finalmente dibujarán la nueva “forma” del institucionalismo liberal del siglo XXI, y debido a la emergencia de nuevos y variados competidores, así como la Carta del Atlántico y el Nuevo Tratado (New Deal, por su denominación en el anglosajón) dieron forma al institucionalismo liberal contemporáneo, este será pragmático.

Cual será exactamente esta forma, aun no se puede saber, pero si se puede tener presente lo siguiente, establece Keohane (2012):

En este momento, necesitamos menos profesar y predicar el legalismo y el moralismo que descubrir cómo formar coaliciones que construyan y mantengan instituciones multilaterales coherentes para abordar los principales desafíos de nuestro tiempo. El hecho de que estas instituciones no sean infalibles es menos un consejo de desesperación que una motivación para construir sobre bases tan firmes como podamos (p. 20).

Como estableció Kaul (2018) con respecto a la Agenda 2030, “su implementación es lo que falta”. El reto es inmenso para el institucionalismo liberal y para cualquier institución y promotor de la Agenda 2030, dadas las amenazas del cambio climático, por ejemplo. Las coaliciones que el espacio del G20 logre tejer para atender los presentes retos serán por lo mismo de gran trascendencia, y es que, en efecto, teniendo en cuenta hasta adonde se ha llegado en términos de arquitectura internacional en el paraguas del institucionalismo liberal, no se espera nada menos. Los estándares están definidos.

Fuentes de información

Libros

Castellanos, R. (2017) Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en México y América Latina: Retos comunes para una agenda compartida. Aprendiendo del pasado, preparándonos para el futuro. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Cooper, A. & Thakur, R. (2013) The Group of Twenty (G20). Nueva York: Routledge.
Heine, J. (2013) From Club to Network Diplomacy, En Cooper, A; Heine, J., Thakur, R, (Ed.) The Oxford Handbook of Modern Diplomacy (pp.82-93). Reino Unido: Oxford University Press.

Keohane, R. & Nye, J. (1984) After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy. EE.UU.: Princeton University Press.

Kruck, A. y Rittberger, V. (2010) Multilateralism today and its contribution to global governance, En Muldoon, Jr. J.; Fagot, J.; Reitano, R., y Sullivan, E. (Eds.). The New Dynamics of Multilateralism: *Diplomacy, International Organizations, and Global Governance* (pp. 118-128).

Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability, En A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner (Eds.), *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies* (pp. 13-28). Londres: Lynn Reinner Publishers.

Hemeroteca

Colgan J, Keohane R. (2017) The liberal order is rigged: *Fix It Now or Watch It Wither* [version electronica]. Foreign Affairs Magazine. Vol.97, No. 3 (pp.36–44).

Ikenberry, J. (2020) The next liberal order: *The Age of Contagion Demands More Internationalism, Not Less* [version electronica]. Foreign Affairs Magazine. Vol. 99, No.4 (pp. 133-142).

Kirton J. (2017b) From Overcoming Economic Crisis to Boosting Growth “Securing Stability and Inclusiveness: G20 Summit Success in Controlling Financial Crises” [version electronica]. INTERNATIONAL ORGANISATIONS RESEARCH JOURNAL. Vol. 12. No 2 (pp. 34-80).

Liao, R. (2016) The End of The G20: *Has the Group Outlived its purpose?* [version electronica]. Foreign Affairs Magazine, Anthologies. (sin número) ed. Marzo, 2017 (pp. 156-163).

Slaughter, S. (2013). The prospects of deliberative global governance in the G20: *Legitimacy, accountability, and public contestation* [version electronica]. Review of International Studies, Vol. 39 No.1 (pp. 71-90).

Cibergrafía

Alemania G20 (2017) “Priorities of the 2017 G20 Summit”. Página oficial de la presidencia alemana del G20. Recuperado el 20 de junio de 2019 de coocoo[https://www.g20germany.de/Content/DE/Anlagen/G7_G20/2016-g20-
praesidentschaftspapier-en_blob=publicationFile&v=1.pdf](https://www.g20germany.de/Content/DE/Anlagen/G7_G20/2016-g20-praesidentschaftspapier-en_blob=publicationFile&v=1.pdf)

APR (2017) HAMBURG ANNUAL PROGRESS REPORT ON G20 DEVELOPMENT COMMITMENTS. G20 Research Group. Recuperado el 20 de marzo de 2019 de <http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-g20-hamburg-annual-progress-report-en.pdf>

Argentina G20 (2018). Visión de la Presidencia: “Construyendo consenso para un desarrollo equitativo y sostenible”. Página oficial de la presidencia argentina del G20. Recuperado el 13 de abril de 2019 de <https://g20.argentina.gob.ar/es/vision-de-la-presidencia-argentina>

Barnett, S. & Emorine, H. (2017) 2017 Hamburg G20 Summit Final Compliance Report. G20 Research Group. Recuperado el 16 de septiembre de 2019 de <http://www.g20.utoronto.ca/compliance/2017hamburg-final/index.html>

Buenos Aires Update (2018) Moving Forward the G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development. G20 Research Center. Recuperado el 14 de junio de 2019 de <http://www.g20.utoronto.ca/2018/2018-buenos-aires-update.html>

CAR (2016) Hangzhou Comprehensive Accountability Report on G20 Development Commitments. G20 Research Group. Recuperado el 17 de marzo de 2019 de <http://www.g20.utoronto.ca/2016/hangzhou-accountability-development.pdf>

CAR (2019) Osaka Comprehensive Accountability Report on G20 Development Commitments. G20 Research Group. Recuperado el 17 de agosto de 2019 https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/g20/osaka19/pdf/documents/en/annex_13.pdf

China G20 (2016) G20 China Summit. En Página oficial de la presidencia china del G20. Recuperado el 14 de abril de 2019 de http://www.g20chn.org/English/Dynamic/201609/t20160909_3416.html

Cooper, A. (2013) Squeezed or revitalised? *Middle powers, the G20 and the evolution of global governance*. Third World Quarterly, Vol. 34, No. 6, 2013, pp. 963–984. Recuperado el 09 de junio de 2019 de base de datos EBSCO.

Declaración de Líderes de Pittsburgh (2009) Marco del G20 para un Crecimiento Fuerte, Sostenible y Equilibrado. G20 Research Center. Recuperado el 19 de noviembre de 2019 de <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/commitments-09-pittsburgh.html#g20framework>

Jinping, X. (2016, septiembre). A New Starting Point for China’s Development: *A New Blueprint for Global Growth*. G20 Research Group. Recuperado el 09 de abril de 2019 de <http://www.g20.utoronto.ca/2016/160903-xi.html>

Shinzo, A. (2019 enero). Toward a New Era of “Hope-Driven Economy”: *the Prime Minister’s Keynote Speech at the World Economic Forum Annual Meeting*. Página oficial de la presidencia Japón del G20. Recuperado el 15 de octubre de 2019 de https://japan.kantei.go.jp/98_abe/statement/201901/00003.html

Myung-Bak, L. (2010, enero) Davos Forum Special Address. Seoul G20 Summit: *Priorities and Challenges. Lee Myung-bak President, Republic of Korea, 2010*. G20 Research Center. Recuperado el 02 de junio de 2019 de <http://www.g20.utoronto.ca/2010/lee-davos.pdf>

Elder, M., Takamura, K., Mori, N., Zusman, E. & Yoshida, T. (2017) Implicaciones de la Cumbre del G20 de 2017 en Hamburgo, Alemania, para el cambio climático, las finanzas verdes y los objetivos de desarrollo sostenible. Japón: Instituto para acciones globales ambientales (IGES, por sus siglas en inglés). Recuperado el 23 agosto de 2019,

https://iges.or.jp/en/publication_documents/pub/briefing/en/6028/G20+Briefing+Note_final+sent_rev.pdf

Finnemore, M. & Sikkink, K. (1998) International Norm Dynamics and Political Change. International Organization, Autumn, 1998, Vol. 52, No. 4, pp. 887-917. EE. UU.: MIT Press. Recuperado el 09 de mayo de 2020 de la base de datos JSTOR.

Fisher, A., (2018) The G20 after Buenos Aires: Continuity and discontinuity. German Development Institute (DIE). Recuperado el 17 de junio de 2019 de <https://blogs.die-gdi.de/2018/12/12/the-g20-after-buenos-aires/>

FMI, Resumen Ejecutivo (2017 octubre) World Economic Outlook, October 2017: *Seeking Sustainable Growth: Short-Term Recovery, Long-Term Challenges*. Página oficial del FMI. Recuperado el 12 de enero de 2019. <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WEO/2017/October/pdf/main-chapter/text.ashx?la=en>

FMI, Resumen Ejecutivo (2018 octubre) World Economic Outlook, October 2018: *Challenges to Steady Growth*. Página oficial del FMI. Recuperado el 12 de enero de 2019. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/09/24/world-economic-outlook-october-2018>

FMI, Resumen Ejecutivo (2019 octubre) World Economic Outlook, October 2019: *Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers*. Página oficial del FMI. Recuperado el 12 de octubre de 2019. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/10/01/world-economic-outlook-october-2019>

Gobbelaar, N.; Leininger, J.; Hackenesch, C.; Sidiropoulos, E.; & Kloke-Lesch, A. (2017) G20 and Africa - Ready for a Steady Partnership? G20 Insights. Recuperado el 07 de mayo 2019 de https://www.g20-insights.org/policy_briefs/g20-africa-ready-steady-partnership/

G20 (2016) Declaración de Líderes de Hangzhou. Página Oficial de la presidencia de China. Recuperado el 08 de mayo de 2019 de http://www.g20chn.org/English/Documents/Current/201609/t20160906_3395.html

G20 (2017) Declaración de Líderes de Hamburgo. Página Oficial de la presidencia de Alemania. Recuperado el 08 de mayo de 2019 de http://www.g20germany.de/Content/EN/Anlagen/G20/G20-leaders-declaration_nn=2186554.html

G20 (2018) Declaración de Líderes de Buenos Aires. Página Oficial de la presidencia de Argentina. Recuperado el 08 de mayo de 2019 de <https://g20.argentina.gob.ar/es/documentos>

G20 (2019) Declaración de Líderes de Osaka. Página Oficial de la presidencia de Japón. Recuperado el 08 de mayo de 2019 de https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/osaka19/en/documents/final_g20_osaka_leaders_declaration.html

G20 Osaka (2019) Asuntos del Sector Financiero, Sesión IV. Reunión de ministros de finanzas y bancos centrales. Página Oficial de la presidencia de Japón. Recuperado el 13 de julio de 2019 de <https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20summit/osaka19/en/>

Hamburg Update (2017) Taking forward the G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development. G20 Research Center. Recuperado el 14 de junio de 2019 de <http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-g20-hamburg-update.html>

Hilbrich, S. & Schwab, J. (2018) Towards a more accountable G20?: *Accountability mechanisms of the G20 and the new challenges posed to them by the 2030 Agenda*. German Development Institute. Recuperado el 26 de junio de 2019 de <https://www.die-gdi.de/en/discussion-paper/article/towards-a-more-accountable-g20-accountability-mechanisms-of-the-g20-and-the-new-challenges-posed-to-them-by-the-2030-agenda/>

Japón G20 (2019) "Temas principales de la presidencia de Japón". Página oficial de la presidencia japonesa del G20. Recuperado el 07 de julio de 2019 de https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/osaka19/en/summit/theme/

Kaul, I. (2018). Implementing the 2030 Agenda: What Role for the Group of Twenty (G20)? Agencia de Cooperación Alemana (GIZ). Recuperado el 08 de noviembre de <http://www.g20.utoronto.ca/biblio/kaul-implementing-the-2030-agenda.pdf>

Johnson, T., & Heiss, A. (2018) Cap. 8 "Liberal Institutionalism", En Weiss, T. & Wilkinson, R. (Ed.) *International Organization and Global Governance*, 2da.ed (pp.123-134). Londres: Routledge. Recuperado el 09 de mayo de 2020 de <https://www.andrewheiss.com/research/johnson-heiss-2018/>

Keohane, R. (2002) *Governance in a partially globalized world*. EE. UU.: Taylor & Francis e-Library. Recuperado el 10 de junio de 2018 de <https://www.taylorfrancis.com/books/e/9780203218174>

Keohane, R. (2012) Twenty Years of Institutional Liberalism. *International Relations* Vol. 26 No.2 (pp.125–138). Recuperado el 09 de mayo de 2020 de la base de datos EBSCO.

Keohane, R. (2020) Understanding Multilateral Institutions in Easy and Hard Times. *Annual Review of Political Science*. Vol. 23 (pp.1–18) . Recuperado el 09 de noviembre de 2019 de la base de datos EBSCO.

Keohane, R. & Nye, J. (2000) Cap. 9 "Governance in a globalizing world", En Keohane, R. (Ed.) *Power and Governance in a Partially Globalized World* (pp. 193-217). EE. UU.: Taylor & Francis e-Library. Recuperado el 10 de junio de 2018 de <https://www.taylorfrancis.com/books/e/9780203218174>

Kirton, J. (2012) *The G20's Global Governance: Working for the World*. G20 Reseach Group. Recuperado el 08 de mayo de 2012 de <http://www.g20.utoronto.ca/biblio/kirton-leuven-lecture-2012.html>

Kirton, J. (2014) The G20 System Still Works: Better Than Ever. *Caribbean Journal of International Relations & Diplomacy* Vol. 2, No. 3 (pp.43-56). Recuperado el 9 de agosto de 2019 de <https://journals.sta.uwi.edu/ojs/index.php/iir/article/view/492>

Kirton, J. (2016) A Summit of Significant Success: G20 Leaders at the 2016 Hangzhou Summit. G20 Reseach Group. Recuperado el 08 de agosto de 2019 de <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/160907-kirton-performance.html>

Kirton, J. (2017a) A Summit of Significant Success: The G20 at Hamburg. G20 Reseach Group. Recuperado el 08 de agosto de 2019 de <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/170711-kirton-performance.html>

Kirton, J. (2018) A Summit of Solid Success: The 2018 G20 Buenos Aires Summit. G20 Research Group. Recuperado el 02 de julio de 2019 de <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/181201-kirton-solid-success.html>

Kirton, J. (2019a) The G20's Growing Legitimacy. G20 Research Group. Recuperado el 07 de julio de 2019 de http://www.g20.utoronto.ca/biblio/Kirton-G20_Growing_Legitimacy.html

Kirton, J. (2019b) The G20 Osaka Summit's Broad Substantial Success. G20 Research Group. Recuperado el 02 de septiembre de 2019 de <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/kirton-performance-osaka.html>

Kirton, J. (2020) A Small, Short-Term Success at the G20's Riyadh Summit. G20 Research Group. Recuperado el 28 de noviembre de 2020 de <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/201122-kirton-performance.html>

News on Climate Change (2015) Leonardo DiCaprio and Barack Obama Discuss Impacts of Climate Change on the President's Daughters. News on Climate Change. Recuperado el 14 de mayo de 2020 de <https://newsonclimatechange.com/leonardo-dicaprio-and-barack-obama-discuss-impacts-of-climate-change-on-the-presidents-daughters/>

Osaka Update (2019) OSAKA UPDATE ON THE G20 ACTION PLAN ON THE 2030 AGENDA FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. G20 Research Center. Recuperado el 14 de agosto de 2019 de https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/g20/osaka19/pdf/documents/en/annex_11.pdf

Rewizorski, M. (2017) G20 and the development of a New Global Governance Mechanism. *Rusia: International Organisations Research Journal*, vol. 12, no 3 (pp. 32–52). Recuperado el 15 de julio de 2019 de la base de datos EBSCO. <https://iorj.hse.ru/data/2017/12/28/1160694878/M.%20Rewizorski.pdf>

Rosenau, J. (1995) Governance in the Twenty-first Century. *Global Governance*, Vol. 1, No. 1 (Winter 1995), pp. 13-43. Nueva York: Brill. Recuperado el 26 de junio de 2019 de la base de datos JSTOR.

Ruggie, J. (1982) International Regimes, Transactions, and Change: *Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*. *International Organization* Vol.36, No. 2 (pp. 379–415). Recuperado el 09 de mayo de 2020 de la base de datos JSTOR.

Scharpf, F. W. (1970). *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag. Recuperado el 13 de junio de 2019 de la base de datos EBSCO.

Slaughter, S. (2015, diciembre) Building G20 Outreach: *The Role of Transnational Policy Networks in Sustaining Effective and Legitimate Summitry*. *Global Summitry*, Vol.1, No. 2 (pp. 171–186). Recuperado el 28 de junio de 2019 de la base de datos EBSCO.

Slaughter, S. (2019) Interpreting civil society engagement with the G20: the qualified inclusion of the 2014 Civil 20 process. *Globalizations*. Recuperado de la base de datos EBSCO.

SRE (2019a) Nota de análisis, "Orden, contención y cambio: el Grupo de los Veinte". México: Instituto Matías Romero. Recuperado el 20 de noviembre de 2019 de <https://www.gob.mx/imr/articulos/orden-contencion-y-cambio-el-grupo-de-los-veinte>

SRE (2019b) Memoria documental 2012-2018: Contribución de México a la gobernanza mundial: *Participación de México en el G20*. México: Subsecretaría de Relaciones Exteriores. Recuperado el 08 de abril de 2019 de <https://www.gob.mx/sre/documentos/contribucion-de-mexico-a-la-gobernanza-mundial-participacion-de-mexico-en-el-g20-2012-2018-memoria-documental>

Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, Vol. 50 No.155 (pp.17–28). Recuperado el 08 de junio de 2019 de la Base de datos EBSCO.

Zuckerman, L. & Tello, J. (25 de agosto de 2020) el impacto de los videos filtrados para combatir la corrupción, en “La Hora de Opinar” (audio podcast). Recuperado de <https://open.spotify.com/episode/3xRQozggdqYoT36uO1EtRN?si=Nh2xQOrrQt6HA02HbtQaUw>

Toro Huerta, I. (2019) El fenómeno del soft law y las nuevas perspectivas del derecho internacional. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, ensayos selectos. Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ). Recuperado el 23 de mayo de 2020 de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/160/257>

Villanueva Ulfgard, R. & Vega, B. (2019) The effectiveness legitimacy nexus in the G20's Development Working Group: A view from Mexico. *South African Journal of International Affairs*. Vol. 26, No.4 (pp. 621-641). Recuperado el 09 de mayo de 2020 <https://www.tandfonline.com/eprint/IZTQYX7TM84MSFRHYW6V/full?target=10.1080/10220461.2019.1699158>

Wrenn Yennie, L. (2019) The G20 Comes to Japan: Making Sense of the Osaka Agenda. *The Diplomat*. Recuperado el 23 de agosto de 2019 de <https://thediplomat.com/2019/06/the-g20-comes-to-japan-making-sense-of-the-osaka-agenda/>

Zhang, H. (2016) G20 Development Agenda and 2030 Agenda: *The Contribution of China Hangzhou Summit*. Shanghai Institutes for International Studies. Recuperado el 14 de abril de 2019 de <http://www.siiis.org.cn/En/Research/4115>

Noticiero Televisa (Productor). (30 noviembre de 2020) La hora de Opinar (Audio podcast). Recuperado de <https://open.spotify.com/episode/1U5zhPeBxdkFRJcy0oxGxi?si=FQfoF7hSRVqoIh7znptopg>

Anexo 1. Instrumentos producidos por cada presidencia 2016-2019.

Instrumentos producidos en la Cumbre de Hangzhou

- G20 Energy Efficiency Leading Programme
- G20 Voluntary Action Plan on Renewable Energy
- G20 Voluntary Collaboration Action Plan on Energy Access
- G20 Global Platform on Inclusive Business
- G20 Inclusive Business Report for the 2016 Summit
- Sustainable Wage Policy Principles
- G20 Entrepreneurship Action Plan
- G20 Initiative to Promote Quality Apprenticeship
- G20 High Level Principles on Cooperation on Persons Sought for Corruption and Asset Recovery
- 2017-2018 G20 Anti-Corruption Action Plan
- G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development
- Hangzhou Comprehensive Accountability Report on G20 Development Commitments
- Good Practices on Family Farming and Smallholder Agriculture
- Global Agriculture and Food Security Program.
- G20 Guiding Principles for Global Investment Policymaking
- G20 Digital Economy Development and Cooperation Initiative
- G20 New Industrial Revolution Action Plan
- G20 Climate Finance Study Group report on “Promoting Efficient and Transparent Provision and Mobilization of Climate Finance to Enhance Ambition of Mitigation and Adaptation Actions”
- G20 Blueprint on Innovative Growth
- G20 2016 Innovation Action Plan
- 2016 G20 Innovation Report
- G20 Green Finance Synthesis Report
- G20/OECD Principles of Corporate Governance
- G20/OECD High-level Principles on SME Financing Enhanced Structural Reform Agenda
- G20 Initiative on Supporting Industrialization in Africa and LDCs
- G20/OECD Guidance Note on Diversification of Financial Instruments for Infrastructure and SMEs

Instrumentos producidos en la Cumbre de Hamburgo

- G20 Hamburg Climate and Energy Action Plan for Growth
- G20 Resource Efficiency Dialogue
- G20 Marine Litter Action Plan
- Women Entrepreneurs Financing Initiative (We-Fi)
- G20 Entrepreneurship Action Plan
- G20 Initiative for Rural Youth Employment
- G20 Policy Practices for the Fair and Effective Labour Market Integration of Regular Migrants and Recognised Refugees
- G20 Anti-Corruption Action Plan 2017-2018
- High Level Principles on the Liability of Legal Persons for Corruption
- High Level Principles on Organizing against Corruption
- High Level Principles on Countering Corruption in Customs

- High Level Principles on Combatting Corruption related to Illegal Trade in Wildlife and Wildlife Products
- G20 Africa Partnership
- G20 Roadmap for Digitalisation
- G20 Initiative #eSkills4Girls
- Principles and Ambitions on Crowding-In Private Finance
- Base Erosion and Profit Shifting
- Global Partnership for Financial Inclusion

Instrumentos producidos en la Cumbre de Buenos Aires

- G20 Country Experiences on Climate and Energy
- G20 Menu of Policy Options for the Future of Work
- G20 Call on Financing for Inclusive Business
- Women Entrepreneurs Financing Initiative (We-Fi)*
- G20 High-Level Principles for Preventing Corruption and Ensuring Integrity in State-Owned Enterprises
- G20 High-Level Principles for Preventing and Managing Conflict of Interest in the Public Sector
- Anticorruption Working Group Accountability Report 2018. Annual Progress Report on G20 Development Commitments
- G20 High Level Principles on Sustainable Habitat through Regional Planning
- G20 Initiative for Early Childhood Development
- G20 Climate Sustainability Working Group Adaptation Work Program (2018-2019)
- G20 Initiative for Early Childhood Development
- G20 Food Security and Nutrition Framework
- G20 Policy Guide. Digitization and Informality: Harnessing Digital Financial Inclusion for Individuals and MSMEs in the Informal Economy
- G20 Sustainable Finance Synthesis Report 2018
- Roadmap to Infrastructure as an Asset Class
- G20 Principles for the Infrastructure Project Preparation Phase,
- Final Report of the International Financial Architecture Working Group
- Work Program and Structure: A Roadmap to 2020
- G20 Financial Inclusion Policy Guide

Instrumentos producidos en la Cumbre de Osaka

1. G20 Principles for Quality Infrastructure Investment
2. G20 Development Working Group (DWG) Working Document: Key Elements of Quality Infrastructure for Connectivity Enhancement towards Sustainable Development
3. Programme of Work to Develop a Consensus Solution to the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy
4. G20 Fukuoka Policy Priorities on Aging and Financial Inclusion
5. Proposed Global Partnership for Financial Inclusion (GPFI) Work Program
6. G20 Shared Understanding on the Importance of UHC Financing in Developing Countries

7. G20 Compendium of Good Practices for Promoting Integrity and Transparency in Infrastructure Development
8. G20 High Level Principles for Effective Protection of Whistleblowers
9. G20 AI Principles
10. Women at Work in G20 countries: Progress and policy action
11. G20 Initiative on Human Capital Investment for Sustainable Development
12. Osaka Update on the G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development
13. OECD-UNDP independent report: G20 CONTRIBUTION TO THE 2030 AGENDA – PROGRESS AND WAY FORWARD
14. Guiding Principles for the Development of Science, Technology, and Innovation for SDGs Roadmaps
15. Osaka Comprehensive Accountability Report on G20 Development Commitments
16. G20 Implementation Framework for Actions on Marine Plastic Litter
17. G20 Action Agenda on Adaption and Resilient Infrastructure
18. G20 Karuizawa Innovation Action Plan on Energy Transitions and Global Environment for Sustainable Growth

Anexo 2. Informes principales de los grupos de trabajo del G20.

Informes principales de los grupos de trabajo del G20⁹⁶:

Informes de Rendición de Cuentas del G20			
Informe	Autor (inglés)	Canal	Años de Publicación
Implementación y Efectos de las Reformas Regulatorias Financieras del G20	Financial Stability Board	Finanzas	Anualmente desde 2009
Informe del G20 sobre medidas de inversión y de comercio	WHO, OCDE, UNCTAD	Sherpa	Bianual desde 2009
Informe de Rendición de Cuentas del ACWG	Anti-Corruption Working Group	Sherpa	Anualmente desde el 2011, excepto 2016
GPMI: Reporte Anual sobre los Líderes	Global Partnership for Financial Inclusion	Finanzas	Anualmente desde 2011, excepto 2012 & 2014
FGWG: Informe de Rendición de Cuentas	Framework Growth Working Group	Finanzas	Anualmente desde 2013
DWG: Informe Integral de Rendición de Cuentas	Development Working Group	Sherpas	Cada tres años desde el 2013
DWG: Reporte Anual de Progreso	Development Working Group	Sherpa	Anualmente desde el 2014
Reporte de Progreso sobre el Plan de Acción de Inclusión Financiera (2014-2017)	Global Partnership for Financial Inclusion	Finanzas	Cada tres años desde el 2014
IFA: Reporte Final	International Financial Architecture Working Group	Finanzas	Anualmente desde el 2016

Elaborado con información de Hilbrich, S. & Schwab, J. (2018)., German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), p. 17.

⁹⁶ Los informes varían ampliamente en términos de contenido, duración y el proceso de su compilación. La mayoría de los informes describen de manera integral las actividades del grupo de trabajo respectivo. Sin embargo, algunos grupos solo reportan de manera específica algunas áreas de acción seleccionadas.