Año 3 | No. 6 | Julio -Diciembre 2018

Incluye Sección Dossier
"Homenaje a
Juan Carlos Puig
en el 90° aniversario de su
natalicio (1928-2018)"

MARIA CECILIA MIGUEZ
ALEJANDRO SIMONOFF
ROBERTO MIRANDA
MIRYAM COLACRAI
CARLA MORASSO
PABLO A. BULCOURF
NELSON D. CARDOZO
MARCELO J. GARCIA FARJAT
NICOLAS NOVAIRA
SERGIO SALGUERO
GIULIANA DE BATTISTA
JULIETA ZELICOVICH
ANDREA CARDOSO ADUR
ORNELLA UBERTI
VIRGINIA ZAMBONI
HECTOR CUADRA-MONTIEL
SANDRA CARMONA
EZEQUIEL MAGNANI
MARINA ZALAZAR
JOSHUA HURTADO HURTADO
TOMAS LISTRANI BLANCO
CAROLINA ZACCATO
ANDRES MUSACCHIO

ISSN 2525-1112
www.perspectivasrcs.com

Perspectivas
Revista *de* Ciencias Sociales

Perspectivas
REVISTA *de* CIENCIAS SOCIALES

Año 3. No. 6

Julio | Diciembre 2018
Editor Responsable ante ISSN
Ezequiel Fabricio Barolin
3 De Febrero 731
Tel. 03777 15336451
2000 ─ Rosario ─ Argentina
Sitio Web: www.perspectivasrcs.com
Correo Electrónico: revistaperspectivascs@gmail.com
URI: http://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/6586
ISSN 2525-1112

Directores

Ezequiel Fabricio Barolin - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*
Luis Maximiliano Barreto - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Comité Académico

Anabella Busso - Universidad Nacional de Rosario - CONICET, *Argentina*
Carlos da Silva - Universidad Nacional de Rosario - Universidad Católica Argentina, *Argentina*
Francesco Bruni - Università di Bologna, *Italia*
Francisco Iturraspe - Universidad Nacional de Rosario - CONICET, *Argentina*
Germán Soprano – Inst. de Investigaciones en Humanidades y Cs. Sociales (UNLP-CONICET), *Argentina*
Gilberto Aranda Bustamente - Instituto de Estudios Internacionales – Universidad de Chile - *Chile*
Javier Orso - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*
Juan Recce - Fundación Argentina ASE, *Argentina*
Marcelino Teixeira Lisboa - Universidade Federal da Integração Latino-Americana, *Brasil*
Olga Saavedra – Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*
Salvador Mercado - Universidad Autónoma de Querétaro, *México*
Silvina Caleri - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Colaboradores Editoriales

Agustina Villegas - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*
Dalila Emilse Capeletti - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*
Esteban Covelli - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*
Florencia Díaz Rojo - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*
María Elvira Grioni - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*
María Luz Silva - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*
Natalia Díaz - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*
Natalin Posadas - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*
Vanesa Mangini - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*
Victoria Mariani - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Perspectivas Revista de Ciencias Sociales (PRCS) (ISSN 2525-1112) es una publicación electrónica de periodicidad semestral (junio y diciembre), editada por un grupo de graduados y estudiantes de la Universidad Nacional de Rosario, en interacción con dicha Casa de Estudios, en la ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe, Argentina. Los fascículos se publican en formato digital los meses de junio y diciembre.

PRCS Tiene como principal objetivo aportar al intercambio y difusión de trabajos de investigación bajo diferentes modalidades: artículos de investigación originales e inéditos, notas breves de investigación, estudios de caso, ensayos y artículos de revisión o estado del arte, clases y conferencias, entrevistas, traducciones y reseñas. Está dirigida a investigadores, docentes, directivos, funcionarios, profesionales y estudiantes de la gran área de las Ciencias Sociales con especial énfasis en Historia, Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

PRCS cubre todos los temas de las Ciencias Sociales, en un sentido amplio e interdisciplinario. Publica trabajos en español, portugués, inglés e italiano. Los aportes son sometidos a la evaluación de al menos dos especialistas, a través de una revisión doble ciego que permite mantener el anonimato tanto de los autores como de los evaluadores. También se publican los mismos materiales por invitación, así como noticias de interés académico o notas de opinión sometidos simplemente a evaluación de pertinencia.

Política de acceso abierto

La aceptación del manuscrito por parte de la revista implica la no presentación simultánea a otras revistas u órganos editoriales y la cesión no exclusiva de los derechos patrimoniales de los autores en favor del editor, quien permite la reutilización, luego de su edición (postprint), bajo Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/). Se puede compartir, copiar, distribuir, alterar, transformar, generar una obra derivada, ejecutar y comunicar públicamente la obra, siempre que: a) se cite la autoría y la fuente original de su publicación (revista, editorial y URL de la obra); b) no se usen para fines comerciales; c) se mantengan los mismos términos de la licencia.

La cesión de derechos no exclusivos implica también, la autorización por parte de los autores para que el trabajo sea depositado en el Repositorio Hipermedial de la Universidad Nacional de Rosario http://rephip.unr.edu.ar/ y difundido a través de las bases de datos que el editor considere adecuadas para su indización, con miras a incrementar la visibilidad de la publicación y de sus autores.

Asimismo, nuestra revista promueve y apoya el movimiento de acceso abierto a la literatura científica-académica por lo tanto sus ediciones no tienen cargos para el autor ni para el lector, e incentiva a los autores a depositar sus contribuciones en otros repositorios institucionales y temáticos, con la certeza de que la cultura y el conocimiento es un bien de todos y para todos.

Declaración de privacidad

Los nombres y direcciones de correo-e introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines declarados por esta revista y no estarán disponibles para ningún otro propósito u otra persona.

Patrocinadores

PRCS y su sitio web están sostenidos económicamente por el Equipo Editorial. El Repositorio Hipermedial de la Universidad Nacional de Rosario y el Open Journal System son provistos por dicha Casa de Estudios en interacción con PRCS.

Los artículos y toda la información suministrada en ellos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los editores de la revista.

CAICYT CONICET BINPAR Bibliografía Nacional de Publicaciones Periódicas Argentinas Registradas

facebook.com/perspectivasrcs
twitter.com/perspectivasok
www.linkedin.com/in/perspectivasrevista

Academic Resource Index ResearchBib

LatinREV

RepHipUNR Aprendizaje e Investigación

CC BY NC SA

Malvinas Argentinas

EDITORIAL

Este año ha sido de enorme trascendencia para América Latina. No sólo se ha dado un recambio gubernamental en numerosos países de la región, sino que muchos de estos nuevos gobiernos son de una orientación ideológica diferente a la predominante durante la llamada "marea rosa" de principios de siglo.

Lo que podríamos llamar "nuevas derechas", iniciaron ruidosamente su ciclo con el ascenso de Mauricio Macri en Argentina a fines del año 2015 y, desde entonces dicho giro se ha profundizado. El presente año ha dado mucho de qué hablar al respecto: el gigante económico latinoamericano, Brasil, reafirmó su rumbo con la elección del ex militar Jair Bolsonaro, por muchos identificado como un "populista de derecha" que, en lo económico –es muy probable– continuará el rumbo de su cuestionable "constitucional" antecesor y, en lo social, significará un proceso regresivo dada su intolerancia y discriminación proclamadas en la campaña presidencial, asentadas en su visión patriarcal y conservadora de la sociedad. ¿Qué cambios nos esperan en la política internacional latinoamericana?

En Colombia, Iván Duque Márquez, candidato de centro derecha, venció a la izquierda unida tras una segunda vuelta. Pese a mostrar cierto progresismo cristalizado en la promoción de la paridad de género en su gabinete –su vicepresidenta es mujer–, el cuidado ambiental y el uso de nuevas tecnologías, es claramente un conservador en lo económico. Al igual que varios vecinos regionales, se ha inmiscuido en la política interna de Venezuela, promoviendo la destitución de Nicolás Maduro y alentando la condena conjunta a la situación social y política de su vecino.

En lo que respecta a Venezuela, también tuvo elecciones este año. Con casi el 68% de los votos y una escasa participación electoral que apenas llegó al 46%, Nicolás Maduro fue reelecto para el período 2019-2025: la crisis humanitaria, las irregularidades electorales y las acusaciones tanto internas como internacionales, han puesto en jaque a la izquierda en América Latina, que no sabe si encontrar en el país caribeño un aliado o un paria. Algunos estados en base al principio de no intervención, otros en base a la afinidad ideológica o incluso debido a la necesidad de contrapeso estratégico a Estados Unidos, rápidamente han reconocido las elecciones en Venezuela: Cuba, Rusia, Irán, Corea del Norte y China, por ejemplo.

Cuba, "la eterna resistencia", también ha enfrentado cambios en la dirección política de la isla. Miguel Díaz-Canel fue elegido Presidente, siendo el primer dirigente cubano que no formó parte de la Revolución. En cuanto a política exterior, ha declarado que no realizará concesiones ni aceptará condicionamientos, manteniendo a la misma inalterable. La novedad principal es la reciente Constitución política que se someterá a referéndum en febrero del año próximo. Entre los nuevos elementos se encuentran el reconocimiento a la propiedad privada, al mercado y a la inversión, así como la eliminación de la idea referida a la creación de una "sociedad comunista", privilegiando la noción de una sociedad cuyo sistema político se

caracteriza como “socialista”. En lo que refiere a la Presidencia, el período en el cargo se limitó a 5 años con posibilidad de reelección. Y en lo que respecta a cuestiones sociales, el más resonado avance estriba en el reconocimiento implícito del matrimonio igualitario. Enorme transformación política, social y económica ¿Qué puede esperarse de Cuba en el concierto latinoamericano a partir de estas iniciativas?

Otro cambio a nivel político se dio en la República del Perú. El electo Presidente, Pedro Pablo Kuczynski renunció en un contexto de inestabilidad política. Frente a la posibilidad de un segundo proceso de vacancia presidencial (prácticamente un juicio político) y debido a acusaciones de corrupción, Martín Vizcarra, el vicepresidente, tomó su lugar. El camino neoliberal continuó su senda en Perú, al igual que en el Paraguay de Mario Abdo Benítez, que ocupó el sillón de López tras una reñida contienda electoral.

El gran protagonista del año fue México. Manuel López Obrador, caracterizado como una figura de centro-izquierda ascendió a la presidencia después de haberse postulado por tercera vez consecutiva. Apeló a la no intervención y el respeto a la soberanía de los estados para no condenar ni opinar sobre Venezuela o Cuba, y propone un Estado con características de tinte más social. No obstante, no parece perfilarse como un actor regional de contrapeso a la ofensiva neoliberal; por el contrario, su interés aparenta concentrarse principalmente al interior de sus fronteras, en la lucha contra la corrupción, la inseguridad, la pobreza, y en sus siempre complejas relaciones con Estados Unidos.

En efecto, ¿qué le espera a América Latina en los próximos años? Es difícil imaginarlo, sobretodo en un contexto internacional caracterizado por populismos de diversos tipos, por derechas e izquierdas deformadas y prácticamente inclasificables ideológicamente, y la existencia de conflictos constantes dadas la prepotencia y las acciones “irracionales” que se observan en el mundo. ¿Cómo no pensar, entonces, América Latina desde América Latina? El desafío es reconocernos a nosotros mismos y buscar, en el margen de maniobra más amplio que nos permita nuestra condición y contexto, el desarrollo económico y social de nuestros pueblos. Es en este marco general que, en colaboración con la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, queremos recuperar a un gran pensador: Juan Carlos Puig. Abogado, diplomático, investigador, docente y escritor, fue también el primer Director de, la por entonces, Escuela Superior de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Escribió más de 12 libros y numerosos artículos especializados en áreas tales como el Derecho, la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales. Nos dejó su pensamiento como legado y, en tanto maestro de la Casa, nos corresponde honrarlo y preservar su memoria: he aquí, la razón de la Sección Dossier propuesta en este número.

Además de los diversos artículos que se pueden encontrar en el presente volumen, y a cuyos autores agradecemos por su colaboración, queremos destacar a los docentes e investigadores que apoyaron específicamente este homenaje. En primer lugar, a Miryam Colacrai, Roberto Miranda y Carla Morasso, todos académicos de la Casa, que le dan un significado mayor a este sencillo reconocimiento en el 90 aniversario del natalicio de Puig. Del mismo modo, agradecemos a Alejandro Simonoff, que desde que iniciamos este proyecto

colectivo nos ha apoyado desinteresadamente. Finalmente, el dossier también cuenta con el inestimable aporte de María Cecilia Míguez, Pablo Alberto Bulcourf y Nelson Dionel Cardozo. A todos ellos nuestro sentido agradecimiento.

SUMARIO

Artículos

- **El sistema ferroviario argentino en los 90' desde una mirada socio-técnica: privatizaciones y atraso tecnológico. Páginas 7-22**
  Marcelo José García Farjat, Nicolás Novaira, Sergio Salguero
- **Desafíos para una ampliación de las prácticas cívicas. Reconsideración de la lucha por los derechos humanos a partir de H. Arendt. Páginas 23-41**
  Giuliana De Battista
- **¿Crisis en la globalización o crisis de la globalización? Páginas 42-59**
  Julieta Zelicovich
- **El despliegue de la política habitacional "Conformación de Consejos de Administración" en el barrio 7 de Septiembre. Rosario, Argentina. Páginas 60-77**
  Andrea Cardoso Adur, Ornella Uberti, Virginia Zamboni
- **On Power and Open-ended Process of Social Change. Páginas 78-100**
  Héctor Cuadra-Montiel, Sandra Carmona
- **El conflicto del Atlántico Sur: del ascenso de Galtieri a la recuperación de las Islas Malvinas. Páginas 101-114**
  Ezequiel Magnani
- **Las relaciones entre Argentina y Japón en el período 2011-2018: entre la variedad de temáticas y la concentración en cuestiones económicas. Páginas 115-139**
  Marina Zalazar
- **Discourse and blocked mourning – A Logics approach to Mexican Drug War Security Policy and the Peace and Reconciliation Forums. Páginas 140-166**
  Joshua Hurtado Hurtado
- **Tendiendo puentes en aguas tumultuosas: la política exterior del gobierno de Mauricio Macri (2015-2018). Páginas 167-188**
  Tomás Listrani Blanco, Carolina Zaccato
- **Cambios en la estructura de poder, competencia internacional y transformación postneoliberal: ¿qué rol juega el G20? Páginas 189-208**
  Andrés Musacchio

Sección Dossier: Homenaje a Juan Carlos Puig

- **Sobre la autonomía heterodoxa y las debilidades del concepto. Páginas 209-220**
  María Cecilia Míguez
- **Pensar la autonomía puigiana en tiempo de un orden mundial en transición. Páginas 221-242**
  Alejandro Simonoff
- **La heterodoxia de la autonomía. Páginas 243-254**
  Roberto Miranda
- **Juan Carlos Puig: el profesor y el teórico. Páginas 255-261**
  Miryam Colacrai
- **Por los caminos de la dependencia: reflexiones en torno a la orientación de la política exterior macrista. Páginas 262-278**
  Carla Morasso
- **Juan Carlos Puig y la escuela de relaciones internacionales de Rosario. Página 279**
  Pablo Alberto Bulcourf, Nelson Dionel Cardozo

Perspectivas Revista de Ciencias Sociales - ISSN 2525-1112|Año 3 No. 6 Julio-Diciembre 2018, pp. 189-208

Cambios en la estructura de poder, competencia internacional y transformación postneoliberal: ¿qué rol juega el G20?

Changes in the power-structure, international competition and neoliberal transformation: which part is the G20 playing?

ANDRES MUSACCHIO
IDEHESI UBA/CONICET. Correo electrónico:
andresmusacchio@hotmail.com

Resumen

El presente trabajo analiza la relación entre la crisis y los cambios en el orden mundial a través de la conformación y acción del G20. Para ello, se analiza primero el proceso de transformaciones abierto por la crisis económica internacional que estalló en 2007, para detenerse luego en los problemas de la estructura institucional internacional. Sobre esa base, se explica el surgimiento del G20 como el resultado de un nuevo esquema dinámico de relaciones de fuerza de los distintos actores nacionales. Esos cambios permiten interpretar, en la sección siguiente, las modificaciones de la agenda del G20 a lo largo de la última década. Finalmente, el artículo se permite algunas reflexiones sobre la conformación actual del sistema internacional y algunos de sus problemas.

Palabras clave

Crisis – Orden mundial – G20

Abstract

This paper analyzes the relation between crisis and changes of world order by the conformation and action of G20. First we will analyze the process of open transformation caused by the world economic crisis that began in 2007. Then we will focus on the international problems of institutional structures. On its base we understand the formation of the G20 as a consequence as a result of a new dynamic scheme in the relations between the power of the different national actors. This changes allow us to understand the modifications of the G20 agenda during the past decade. Finally, we will do some final thoughts about the actual conformation of the international system and its problems.

Keywords

Crisis – World order – G20

Introducción

Nos encontramos en la actualidad ante un escenario internacional que muta aceleradamente. El orden internacional está en crisis y arrastra en su caída a las viejas instituciones. Una nueva arquitectura política y económica de las relaciones internacionales intenta, mientras tanto, abrirse camino y estimula la creación de nuevos "tableros de ajedrez" para las negociaciones. Pero ¿qué tanto pesan las reformas de las viejas instituciones, de las nuevas instancias creadas, de las cumbres y los foros diversos, en la construcción de un camino eficaz de salida de la crisis? ¿Reflejan un nuevo orden político o son solo terrenos de disputa y espacios de poder?

En los últimos años, el escenario político internacional le abrió espacio a un fuerte cambio, que deja percibir el reconocimiento de un nuevo balance de poder. Sin embargo, ¿es este cambio tan fuerte como para permitir hablar de un mundo multipolar, o los Estados Unidos mantienen todavía instrumentos suficientes para desplegar una política unipolar?

En este trabajo intentaremos avanzar en algunas reflexiones sobre estas preguntas a partir del análisis del caso concreto del Grupo de los 20 Países Industrializados y Emergentes (G20). La conformación del nuevo escenario internacional no es el fruto del destino o de las casualidades. La nueva arquitectura es el resultado de un conjunto de transformaciones en el marco de la crisis del neoliberalismo, tema que nos ocupará en la primera sección. Sobre esta base, analizaremos en el apartado siguiente dos interpretaciones de la conformación y el desarrollo del G20, que surgen de una perspectiva funcionalista y de otra orientada al análisis de las relaciones de poder. La tercera parte se concentrará en el estudio de la relación entre, por una parte, el establecimiento de los ejes principales en la labor del G20 y, por el otro, las relaciones de fuerza entre sus distintos integrantes, con especial interés en el rol de los llamados países emergentes. Finalmente, nos detendremos en la discusión de los objetivos actuales del G20 en el marco del proceso de transformación y en los cambios en la estructura de poder. Allí intentaremos perfilar algunos puntos de apoyo para la discusión sobre la configuración de un nuevo orden internacional y sus peligros y problemas.

Un mundo en transformación

Cada gran crisis económica se asocia a cambios significativos en las relaciones de poder y en el funcionamiento en la política internacional. Si detrás de tales transformaciones hay una relación causal o no y en qué dirección se produce tal eventual causalidad es, por supuesto, materia de acaloradas controversias. Lo concreto es que ambos procesos han aparecido hasta el momento de forma conjunta a lo largo de la historia del capitalismo. Así, por ejemplo, la crisis de 1873 se asoció al desarrollo de nuevos países industrializados (especialmente los Estados Unidos y Alemania), apuntalados por políticas proteccionistas e incidiendo en la transformación del área de influencia de la potencia principal de aquél entonces, Gran Bretaña. La nueva constelación condujo en las décadas siguientes a una paulatina disminución del poder británico y a un ascenso de nuevas potencias. La siguiente crisis, que comenzó formalmente en 1929, coronó el desplazamiento de Gran Bretaña como potencia

principal y su reemplazo por los Estados Unidos. En las décadas siguientes, luego de la Segunda Guerra Mundial, se desplegó la confrontación de un mundo bipolar en el marco de la Guerra Fría. Pero tampoco esta constelación permaneció inmutable. Con una nueva crisis internacional, la arena política sufrió grandes transformaciones a lo largo de las décadas de 1970 y 80. La Unión Soviética, uno de los dos polos, no sólo perdió su carácter de gran potencia, sino que se disolvió como país unificado y selló la suerte de la primera experiencia del "socialismo real". Los Estados Unidos, en cambio, salvaron primero y profundizaron luego su carácter de potencia mundial por medio de una fuerte transformación interna.

La crisis siguiente, cuyos primeros síntomas se sintieron a partir de 2007, parece seguir parámetros similares, como producto de algunas mutaciones significativas, entre las que se recortan al menos cuatro grandes tendencias:

En primer lugar, la base económica -el modelo neoliberal-, está evidentemente agotada. Es cierto que muchos países intentan aún reforzar su curso neoliberal. Los Organismos Internacionales continúan recomendando medidas de política económica enmarcadas en dicha perspectiva y emplean para ello toda su fuerza de "persuasión", como está percibiendo por estos días, por ejemplo, Argentina. Sin embargo, chocan una y otra vez con el descenso de las tasas de ganancia que profundiza la crisis. Así, el sistema ya no resulta capaz de controlar los crecientes desequilibrios en las balanzas de pagos. Además, la resistencia a los programas neoliberales se multiplica no sólo en los países más débiles del sistema, sino en el centro mismo, como también por estos días, se puede ver en Francia y sus chalecos amarillos, que durante más de un mes tuvieron en jaque al gobierno de Macrón.

En el marco de la crisis se desarrollan, además, nuevas formas de explotación. La extensión de la propiedad privada hacia esferas que hasta el momento pertenecían al terreno social o natural[1], un cambio tecnológico que conjuga mutaciones en las rutinas de trabajo y una profunda transformación en el mundo laboral que devienen del desarrollo de plataformas digitales como Uber o Amazon, son síntomas de un cambio cualitativo (Musacchio, 2018b).[2] La respuesta a la pregunta de si tales procesos son suficientes para construir tendencias contrarrestantes a la caída de la tasa de ganancia está aún abierta, y recoge también la evidencia en contrario de la persistencia de la

---

1 Un concepto importante para entender el cambio es el de "acumulación por desposesión" de Harvey (2005). Harvey, sin embargo, enfatiza la desposesión por privatizaciones y el componente ilegal de la matriz de negocios como elementos típicos del neoliberalismo. Aunque dichos factores juegan un papel importante, queda opacado el rol de la apropiación de la naturaleza y los conocimientos, que es el verdadero núcleo de la desposesión. En ese marco, las formas legales son más importantes que las ilegales, lo que redimensiona cuestiones como la lucha por el control del Estado o la avidez por la negociación de acuerdos de librecomercio, que sientan las bases legales de la desposesión internacional a favor de los grandes grupos económicos transnacionales.

2 Ver, también, por ejemplo, Les Économistes Atterrés (2017). Desde esa perspectiva y en el marco de nuevos factores contrarrestantes a la caída de las tasas de ganancia es que debe interpretarse la sociedad disciplinar y la presión por la autooptimización de Byung-Chul Han (2016).

crisis, así como de las dificultades en las políticas cambiarias, la fuga de capitales, las cuentas corrientes y el endeudamiento estructurales (Musacchio, 2018).

En segundo lugar, si bien los límites del modelo neoliberal han sido alcanzados, aún no ha surgido un nuevo modelo estable consolidado que lo haya reemplazado. La consecuencia que tal proceso ejerce sobre la política internacional es una agudización de la puja por el control de los espacios económicos, de la que forman parte países, grupos de países y grandes conglomerados económicos. Esta agudización se manifiesta de diferentes maneras, como la intensificación de la competencia en el comercio internacional enmarcada en una creciente ola proteccionista; la protección de algunos componentes productivos clave en el desarrollo de los nuevos procesos en marcha; el intento de desplazar a competidores por medio de acuerdos de librecomercio; el acceso y control de los recursos naturales por medio de influencia política y violencia institucional; las crecientes intervenciones militares; o el intento de asegurarse los espacios de inversión. Así se fortalece un nacionalismo de base económica, mientras el potencial de regulación de algunas instituciones internacionales, como la Organización Mundial de Comercio, son ignoradas o puestas en cuestionamiento.

En tercer lugar, se observa cada vez más claramente un desplazamiento geográfico del poder económico, político y militar. Por una parte, se advierte un debilitamiento de los Estados Unidos, pero especialmente de los países centroeuropeos (Francia y Alemania). En el caso de los Estados Unidos, el deterioro económico es particularmente visible, aun cuando mantiene su poderío militar, parcialmente su centralidad en el desarrollo tecnológico y el rol especial que le da ser el emisor de la divisa clave. Esto alcanza para preservarle el status de *primus inter pares*, pero resulta insuficiente para sostener el rol de potencia unipolar. Por el otro lado, crece sin cesar la significación de países como China y Rusia en el escenario internacional. También otros países, con bastante menos incidencia, ganan terreno en Sudamérica y Asia. Tal proceso se vio fortalecido con la creación del grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Los cambios en las relaciones de poder se potencian con el despliegue de las dos primeras tendencias enunciadas, especialmente la segunda, pues la competencia en el control de los espacios económicos quiebra la vieja lógica de poder y coloca a todos los participantes ante la alternativa de que sólo es posible ganar espacio a costa de los demás competidores. Algunos autores sugieren la idea de que el bloque de “países emergentes” en su conjunto ha ganado en dinamismo de largo plazo, mostrando indicadores de crecimiento, inversiones, comercio, etcétera, más elevados que los que registran las “viejas” potencias (cf. Goldberg, 2015). Si bien cuantitativamente eso es cierto, solamente algunos de los países en cuestión (notoriamente China) han logrado una consolidación económica que les permite ganar peso político relevante en la arena internacional.

En cuarto lugar, una consecuencia que se articula de manera firme con las tres tendencias apuntadas y que se sostienen en los diseños neoliberales de las políticas económicas, es la ruptura o el resquebrajamiento del orden institucional internacional. Las organizaciones internacionales y regionales (una larga lista en la que se encuentran, entre otros, la ONU, la OMC, el FMI, el Banco Mundial, el Banco Central Europeo, la

OEA, la NATO, etcétera) han perdido buena parte de su capacidad para imponer una regulación efectiva, que pueda absorber las consecuencias de la crisis económica y moderar las tensiones políticas. Los paupérrimos resultados de las políticas diseñadas y sostenidas por las instituciones multilaterales disminuyen notoriamente la aceptación de las propuestas por parte de las élites políticas y económicas nacionales. La estrategia fallida de acción frente a la crisis económica, a su vez, acrecienta el campo de tensión entre los países más poderosos y las principales regiones, problema que tampoco puede ser amortiguado por el funcionamiento de las instituciones internacionales. A esto se agrega un creciente recelo social a dichas instituciones, cuyas recomendaciones condujeron y conducen a la precarización de la vida de amplios sectores de la población, incluso en los países más desarrollados. La vidriosidad en los procedimientos de la mayor parte de las instituciones internacionales, su permeabilidad a la presión de algunos lobbys específicos y la unilateralidad e intolerancia al disenso en sus recomendaciones de políticas son interpretadas como desposesión, puesta en peligro o vaciamiento de la democracia e impulsaron en los últimos años una resistencia tan creciente como palpable. Probablemente el caso más agudo de este problema haya sido la Organización Mundial de Comercio, nacida como institución clave del orden neoliberal, pero incapaz de cerrar de manera exitosa su primera ronda de negociaciones, lo que la ha hecho languidecer y convertirse, al menos por el momento, en una figura decorativa de la matriz institucional internacional.

Combatidas socialmente e inefectivas en su dimensión política, las instituciones internacionales tuvieron que ser complementadas y emparchadas en los últimos años por nuevos foros de discusión y espacios de negociación. En esa búsqueda de nuevas instituciones o instancias de concertación debe interpretarse la constitución del G20 que analizaremos a continuación.

El despliegue del trabajo del G20 y sus interpretaciones

El G20 fue creado en 1999 como un foro de ministros de economía y finanzas, cuando las crisis financieras de Asia, América latina y Europa del Este ponían en peligro la estabilidad de los países centrales. El foro tenía como misión discutir y sugerir las medidas adecuadas para evitar una reacción en cadena que diseminara aún más la crisis. En cierta forma, trataba de articular un cinturón protector que evitara la transmisión de esas crisis periféricas al núcleo central de los países desarrollados, una tarea que, de todos modos, tenía como actor principal al Fondo Monetario Internacional.

Cuando en 2008 estalló la nueva crisis y golpeó, ahora de manera especial, a los países centrales, el G20 transformó radicalmente su estructura y se convirtió en un foro de múltiples instancias ministeriales, cuyo encuentro principal es una cumbre regular de los jefes de estado de los países que lo componen. De esa forma, el G20 extendía la esfera de discusión hasta los principales funcionarios de sus miembros, explayando a

todo el grupo un procedimiento que había adoptado desde los años 70 el G6/7/8[3] y que se complementaba desde 2005 con el G5[4].

La constitución del G20 como foro de jefes de Estado debe entenderse, por una parte, como una consecuencia directa de la crisis económica (cf. Heinbecker, 2011), pero también como un resultado de la crisis de las instituciones internacionales (cf. Botto, 2010:27-28), que demandó la creación de nuevos espacios alternativos, nuevas instancias de negociación. Así, se fue desplegando en los últimos años una "diplomacia de las cumbres", esto es, la construcción de nuevos foros no-institucionales y sin objetivo normativo, que pudiesen canalizar la discusión de problemas y la coordinación de medidas para hacer frente a la coyuntura crítica.

Dado que estos foros y encuentros tienen un carácter informal y de coordinación, las resoluciones no son de cumplimiento obligatorio. Por eso, se proponen más bien buscar a través del diálogo un consenso que después pueda ser incorporado a normativas nacionales o resoluciones de los organismos internacionales. El G20, al igual que el G8, no puede considerarse, por lo tanto, una suerte de gobierno mundial, sino una plataforma de negociaciones, cuyos resultados en muchas ocasiones se encuentran limitados por las propias contradicciones internas entre los participantes (Wahl, 2012:7-12)[5].

Hasta 2008, el G8 tuvo el rol principal en la trama de los grupos de negociación. Sin embargo, el pináculo de la crisis con la quiebra del banco Lehmann Bros asentó las bases y acentuó las necesidades para la expansión del club. En una cumbre de las finanzas mundiales llevada a cabo en Washington los días 15 y 16 de noviembre de 2008 fueron invitados también los países emergentes (China, India, Indonesia, Corea, Australia, Brasil, México, Argentina, Arabia saudita, Sudáfrica y Turquía), así como la Unión Europea, con la intensión de consensuar algunas soluciones colectivas ante el amenazante colapso[6].

---

3 Hacemos referencia aquí al foro del grupo de los principales países industriales, compuesto en 1975 por los EEUU, Alemania, Francia, Italia, Gran Bretaña y Japón. A partir de 1976 se incorporó Canadá y luego, en 1997, Rusia, que fue posteriormente expulsada del grupo debido a la crisis de Ucrania.

4 China, India, Brasil, México y Sudáfrica. Para una historia sintética de los grupos, ver Kirton (2012).

5 Algunos autores refieren las contradicciones internas de la Unión Europea cono una muestra de los fraccionamientos existentes en el seno del G20. Allí, pueden observarse dos ejes de conflicto claramente delimitados. Por una parte, la UE tiene una representación supranacional en el G20, un foro en el cuál también se encuentran representados individualmente varios de sus miembros. Por otra parte, hay también tensiones entre los miembros y los no-miembros individuales de la UE en el G20. Esto se potencia aún más con la participación del Banco Central Europeo, que representa tanto a los miembros de la Eurozona como a los no-miembros. (Murau/Spandler, 2016). Botto (2010:31-35) insiste en la ventaja que les da a las organizaciones económicas internacionales en la conformación de la agenda el ser quienes tienen acceso privilegiado al conjunto de estadísticas económicas y datos.

6 De la cumbre participan también los directores del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, del Banco Central Europeo, del Comité Monetario y Financiero Internacional, del Comité del Desarrollo

¿Cómo deben interpretarse las causas de la constitución y el carácter del G20? La literatura sobre política internacional suele reconocer dos enfoques básicos, también presentes en el análisis del G20: una lectura funcionalista y una orientada hacia la problemática del poder. Las dos ponen el foco en la cuestión de la gobernanza, pero la primera acentúa las cuestiones técnico-institucionales y la segunda enfatiza la trama de relaciones de poder.

La interpretación funcionalista coloca en el centro de atención el carácter más representativo del G20 en relación con el del G8 (cf O'Neill/Terzi, 2014). No solamente se recalca la extensión del número de participantes, sino también el crecimiento en términos de la población involucrada o la masa de producto (dos tercios de la población, 85% del PBI y tres cuartos del comercio exterior mundial). Esto resultaría de gran importancia para incrementar y garantizar la legitimidad de la agenda y de las resoluciones del grupo. Decisiva resulta aquí la performance de los países emergentes en las dos últimas décadas por su mayor tasa de crecimiento del producto, de las inversiones y del comercio en comparación con las de los países desarrollados. Esto es lo que facilitaría el trabajo conjunto de los dos grupos, pues le daría masa crítica a la participación de los países emergentes tanto en su magnitud como en la posibilidad de mostrar resultados positivos en las políticas aplicadas.

Sin embargo, no debe ignorarse el campo de tensión entre complementariedad y competencia entre el G8 y el G20, que se refleja en la lógica de funcionamiento de ambos (Maihold, 2012) En el centro de la discusión funcionalista se encuentran la forma de trabajo y los procedimientos del G20 (que se corresponden con el tema más general de la "gobernanza por medio de organizaciones internacionales"), la adecuación de la agenda a los "riesgos globales", la dinámica de la gobernanza global o la eficacia de las resoluciones (Larionova/Kirton, 2015), en cuyo contexto se suele comparar al G20 con su pariente menos representativo, el G7/G8. Con cierta precisión se dejarían periodizar las fases de la actividad del G20 a partir de los comportamientos cooperativos y no cooperativos de los miembros (Özatay, 2016). En ese contexto se plantea frecuentemente la coyuntura conflictiva del año 2007-2008 como un desafío para un crecimiento fuerte, inclusivo, balanceado y sostenible, que condujo a la creación del G20. El grupo debía contribuir a una conducción política estable y una mejor administración colectiva (Larionova *et al.*, 2017). El G20 habría sido una rápida reacción frente a la crisis, adaptando un foro existente desde 1999 (Carrera, 2009).

¿Cómo se constituye el G20? Desde la perspectiva de una explicación funcionalista, la extensión del G8 con 12 nuevos miembros implica un refuerzo de la representatividad. Al mismo tiempo, el G20 compone un grupo heterogéneo que permite conducir el diálogo norte-sur. Una elección de los participantes, que toma como base a quienes se considera los países líderes de cada una de las regiones, debería, complementariamente, asegurar una amplia representación de intereses. (Botto, 2010:31).

---

de la OECD, así como países especialmente invitados, como, por ejemplo, en la Primera Cumbre España, República Checa, Holanda, Etiopía y Tailandia. Los organismos internacionales y los países invitados no tienen derecho a voto.

La elección de los miembros se explica de una manera diferente bajo una perspectiva centrada en el análisis del poder. Factores como la representatividad o una agenda inclusiva no son aquí una parte fundamental o determinante de la explicación. En lugar de ello, ocupa el centro la creciente cuota de poder ganada por los países emergentes, cuestión que se acentuó en el contexto de la crisis de 2008. De esa manera, la expansión es el resultado del reconocimiento del creciente poder y de la creciente influencia de los países emergentes (cf., por ejemplo, Heinbecker, 2016:6, Musacchio, 2017). Wahl (2012:1-2) formula esto de manera precisa: el G20 se origina en una nueva configuración geopolítica del sistema internacional, que marca el inicio de la declinación de la dominación de Occidente. En ese sentido, una temática aun insuficientemente abordada por este enfoque es el análisis la influencia que determinados países emergentes ejercen en sus respectivos bloques, proyectando internamente asimetrías marcadas. Nos referimos, por ejemplo, a las asimetrías entre China y los demás miembros del G5 o entre China y Rusia y los demás en el grupo BRICS.

La extensión del foro de discusión refleja entonces los cambios en las relaciones de fuerza en la política mundial que devienen de la lenta erosión del poder de los EEUU y de los países de Europa central, así como del nuevo rol de países como China y Rusia. Eso también proyecta una influencia sobre los temas de la agenda. Aquí queda en claro que la dirección no es una planificación de largo plazo de una nueva economía y una nueva sociedad, sino de las cuestiones que les queman a los actores principales. Los temas son planteado de manera asimétrica en función de la relación de fuerzas entre los miembros y legitimados por una representación más amplia de países[7]. Por ese motivo, también, la agenda es muy dinámica y cambia de un encuentro al otro; es que, por un lado, el desarrollo de la coyuntura es dinámico, pero, además, las relaciones de poder entre los miembros se va trasformando paulatinamente. El G20 debería ser considerado, entonces, también como un campo de confrontación y no solamente de cooperación (Wahl, 2012). Esa perspectiva ha quedado resaltada en las dos últimas cumbres, la de Hamburgo y la de Buenos Aires, donde las controversias entre los Estados Unidos y China fueron uno de los temas centrales.

De la misma manera debe considerarse la creciente influencia de los grandes conglomerados económicos privados, que se han incorporado a las discusiones con un foro y una agenda propios. Dentro de las diferentes alternativas que nuclean a los distintos grupos de interés, llamados “grupos de afinidad” o grupos de compromiso”, en las últimas cumbres fue ganando espacio el Busines20 (B20), que reúne a los líderes de negocios y a las cámaras empresariales y corporaciones de los países miembros (cf. Mertens, 2017 y Comini/Gonzalez Bergez, 2018). Los encuentros del B20, que suelen coincidir temporalmente con las cumbres, han ido recogiendo

7 En ese marco, debe evitarse interpretar las declaraciones del G20 como un resumen balanceado de las cumbres. Mayormente, los documentos se componen de una sumatoria de deseos de todos los participantes, o, como alguien dijo socarronamente, un arbolito de navidad en el que cada uno cuelga su regalo.

crecientemente la influencia de los grandes conglomerados económicos en la confección de la agenda, lo que queda reflejado en los documentos de las cumbres. Pero también la coincidencia temporal y los encuentros entre sus miembros y los jefes de estado deja al descubierto una trama de lobby que no es ajena al paulatino retorno de la agenda del G20 a los preceptos emanados del neoliberalismo y al predominio de condiciones generales de mercado por sobre prácticas regulatorias o políticas activas (Mertens, 2017). También allí se manifiestan, por lo tanto, asimetrías de poder, no ya entre países, sino entre actores individuales. Esto abarca, por supuesto, a la dinámica interna de la comunidad de negocios, pero también marca una diferencia crucial en la influencia del B20 respecto de otros grupos de la sociedad civil, como el de género, el de trabajo, el de desarrollo científico, o el de juventud.

La crisis de 2008 tiene un valor interpretativo especial para entender las características del G20. No se trata de una pérdida funcional de la capacidad de la gobernanza mundial del G8, sino de otros dos aspectos diferentes. En primer lugar, la crisis golpeó en aquél entonces directamente a los países desarrollados. En segundo término, fue acompañada de una inusual polarización de la acumulación de divisas y deudas. Las tasas de crecimiento más elevadas de algunos países emergentes, apoyadas en una mejoría de los términos del intercambio, por el desarrollo positivo del comercio exterior y por tasas de ahorro más altas, fortalecieron las cuentas corrientes de estos (Reyes/Sirimarco, 2015). A eso se le sumaba la experiencia ganada en la crisis del cambio de milenio. Varios países latinoamericanos y sobre todo asiáticos sacaron como conclusión la importancia de la posesión de masas de reservas significativas como reaseguro frente a las turbulencias de la economía internacional (Abeles/Kiper, 2010). La polarización resultante de la construcción de tales reservas de divisas permitió a dichos países evitar mejor las consecuencias más nocivas de la crisis, de modo que su rol en el combate a la crisis se incrementó. De hecho, uno de los elementos centrales tanto en las discusiones y negociaciones dentro del G20 como en los esfuerzos analíticos por interpretar sus lógicas de funcionamiento y su razón de ser, es la existencia de importantes desequilibrios, presentes en la coyuntura de la crisis, pero con un claro sesgo estructural. Específicamente, algunos autores como Carrera (2018) recalcan la existencia de un doble desequilibrio en la economía internacional, que se despliega, por una parte, en los déficits y superávits de la cuenta corriente y, por la otra, en la polarización de la distribución funcional del ingreso.

La idea de que esos problemas no pueden resolverse de manera individual, pues la superación de uno de los desequilibrios tiende a correlacionarse empíricamente con el agravamiento del otro, impulsan la idea que sólo puede actuarse de manera conjunta y a nivel mundial, siendo el G20 uno de los foros posibles para discutir, negociar y concertar políticas que conduzcan a una reorganización sustentable, sistémica y de largo plazo de la economía internacional. En realidad, como intentamos mostrar en otros trabajos (ver, por ejemplo, Musacchio 2018; también Alvarez Peralta et Al., 2013), los desequilibrios en cuestión responden a una dinámica de la etapa actual del capitalismo que se asocia a una trama de vínculos entre países desarrollados y subdesarrollados, transferencias de riqueza y el rol del

capital financiero, de modo que una superación del problema exige, en conjunto con una nueva forma de negociaciones internacionales, una transformación profunda de las características estructurales de la economía internacional y de las economías nacionales. ¿Hasta dónde ha contribuido el G20 para motorizar estos cambios? Veamos la cuestión con algo más de detalle.

La acción concreta del G20: agenda, discusiones limitaciones y desplazamientos

Si el G20 cobró su forma actual como resultado del desafío de la crisis internacional, los ejes de la discusión y la agenda fueron cambiando a lo largo del tiempo, a medida que la coyuntura se iba modificando. Esa transformación puede verse, por ejemplo, al tomar temas específicos como la regulación financiera, el comercio internacional y la problemática del endeudamiento externo (tal como hacen, por ejemplo, Nahón y López, 2018), o siguiendo un eje integral de análisis de los temas prioritarios en la agenda. Por supuesto, en períodos relativamente cortos, una periodización es sólo indicativa, pues los cambios no son todos simultáneos ni siguen un patrón cronológico exacto. Sin embargo, pueden distinguirse varios períodos razonablemente claros en su delimitación.

La triple combinación de nuevas relaciones de fuerza en la política internacional, el estallido de una crisis infrecuentemente profunda y el golpe de esta especialmente sobre los países desarrollados les imprimió un carácter particular a las primeras cumbres. Con el tiempo, sin embargo, fueron corriéndose los ejes de las prioridades de las cumbres del G20 al compás de la coyuntura, pero también con el desarrollo de la influencia de los países emergentes.

Las cumbres de 2008 y 2009 tuvieron como objetivo principal la estabilización de los mercados financieros y el reinicio de los flujos financieros. Un primer resultado fue el consenso sobre la necesidad de una reforma financiera, de una regulación de los mercados financieros, una reforma de los organismos financieros internacionales, de evitar una reacción en cadena de medidas proteccionistas y un control más estricto de los actores en el sector de las finanzas (en especial de los *Hedge-Fonds* y las agencias calificadoras)[8]. Desde una perspectiva de más largo plazo, se problematizó la cuestión del fortalecimiento de los bancos de desarrollo. Especialmente en la cumbre de Pittsbrurgh (2009) se planteó la posibilidad de implementar medidas anticíclicas, tanto en la forma de un paquete de ayuda para los bancos como también para reimpulsar a la economía real.

También encontró su espacio en la agenda la cuestión comercial, pues las experiencias de las crisis del pasado -especialmente la de los años 30- indicaba el peligro de una escalada proteccionista por medio de una elevación de las trabas arancelarias y paraarancelarias, así como de una competencia devaluatoria. La necesidad de mantener el comercio en niveles razonables de libertad ocupó un importante esfuerzo. Eso, no obstante, puede ser analizado a partir de un doble

[8] Cf, por ejemplo, Heinbecker (2011: 6); Carrera (2009: 221-23).

standard nunca abordado seriamente por las principales potencias. Es que el discurso del librecomercio suele ocultar (y así ocurrió en tal coyuntura) la existencia de una política fuertemente proteccionista por parte de los países desarrollados, sobre todo en lo que se refiere al sector agropecuario. Además, el despliegue dinámico del comercio no sólo depende de las condiciones específicas en las que este se desarrolla, sino del desarrollo de las fuerzas productivas. En ese sentido, mientras las grandes potencias pusieron inmediatamente en marcha políticas activas y programas integrales de reconversión y transformación productiva, invirtiendo una significativa cantidad de recursos, los países de baja capacidad de acumulación o recaudación no pudieron hacer lo mismo. Esa diferencia modificó rápidamente el escenario económico de largo plazo para unos y otros, ampliando la brecha.

Las discusiones pusieron pronto y claramente sobre la mesa dos problemas. Por un lado, no resultaba sencillo ponerse de acuerdo sobre los campos de acción deseables. De acuerdo a los lineamientos predominantes en la concepción de la política económica prevalente en cada miembro, se recortaron tres perspectivas diferentes. Los países anglosajones se mostraron abiertos a la toma de medidas, pero sin un énfasis especial en la regulación de los mercados financieros. Los países europeos (exclusive Gran Bretaña) apoyaban más bien una regulación financiera[9]. Los BRICS, finalmente, impulsaban una combinación de ambos lineamientos (Abeles/Kiper 2010:10). Incluso, los países emergentes pudieron encontrar un espacio discursivo, tal como destacan Nahon/López (2018:41) para defender la idea de una mayor regulación financiera y convalidar algunas prácticas de política económica que venían llevando a cabo y que les permitieron resistir mejor los primeros embates de la crisis.

Coyuntura y Agenda: 2008-2010	
Coyuntura:	• Crisis en el centro • Crisis del sector financiero • Canales de transmisión • Países emergentes menos afectados • Desequilibrios globales
Agenda:	• Regulación de los mercados financieros • Mayor control de los actores financieros • Evitar una guerra proteccionista: doble moral de los países centrales • Coordinación de las primeras medidas de rescate

9 La estrategia general de la Unión Europea y de sus integrantes mostró a lo largo de la crisis importantes divergencias, que se reprodujeron, naturalmente, en los debates sobre la regulación financiera y los paquetes regulatorios (Musacchio, 2013).

En segundo lugar, las estrategias fueron criticadas por superficiales. En realidad, se intentaba retornar rápidamente al equilibrio de los mercados financieros y no a pensar una reforma profunda (cf., por ejemplo, Wahl, 2012:5). Como resultado concreto se exhibió sólo el pedido de reforma del FMI con el objetivo fortalecerlo reforzando sus medios financieros. Con un nuevo reparto de la estructura de votos, los países emergentes (que presionaban en ese sentido) podrían mejorar su posición en el Fondo. Además, se trazaron algunos lineamientos para la regulación de los bancos, que luego recibieron una forma concreta en las indicaciones de Banco de Pagos Internacionales (conocidas como Basilea III) y que se encuentran en lento proceso de implementación. Los países emergentes tuvieron en esta etapa una activa participación (Tian, 2016).

El impulso, sin embargo, no duró demasiado. En las cumbres de 2010 y 2011 comenzó a predominar la impresión de que la crisis había sido conjurada en lo fundamental y, como consecuencia, se agudizaron los debates. Todavía parecía necesaria una reforma del sistema financiero, pero la propuesta de introducir controles en los movimientos de capitales, tal como planteaban los países emergentes, no fue aceptada. El rechazo de este punto por parte de los países centrales se entiende al observar que en esa nueva coyuntura se habían convertido en los receptores de los flujos principales de recursos.

Sin embargo, con la insolvencia de Grecia, la crisis recrudeció. Aun así, en las nuevas rondas de negociación no fue posible unificar un criterio para enfrentarla. En primer lugar, porque las causas de la crisis nunca fueron analizadas seriamente. Además, se plantearon por lo menos dos posiciones diferentes en lo referido a los posibles caminos de salida: una perspectiva ortodoxa (predominantemente plasmada en los paquetes de “salvataje” a Grecia) y una perspectiva más heterodoxa, impulsada por algunos países emergentes. Lo que ocurría, como telón de fondo, es que los países centrales podían exhibir una notable recuperación, con indicadores relativamente modestos pero positivos en materia de crecimiento, empleo e inversión. También tenían en marcha cursos de acción estructurales para fortalecer la condición competitiva, políticas que se financiaban con el mencionado reflujo de recursos financieros. Pero justamente este último aspecto dejaba al descubierto que lo que estaba ocurriendo era simplemente un traslado de los efectos de la crisis hacia la periferia. En los países periféricos se acentuó la salida de recursos por la vía de salida de capitales financieros, fuga de capitales, retorno de inversiones, cambios en la relación de precios en el comercio exterior, creciente brecha en las tasas de interés, etc., que colocó a muchos países en situación de virtual cesación de pagos y a otros en condiciones seriamente dificultosas.

Coyuntura y Agenda: 2010-2014	
Coyuntura:	• Inicio de la recuperación en el centro • Transferencia de la crisis a la periferia • La diferenciación de los “países emergentes” entre sí se hace más clara

	• Crisis de la deuda
Agenda:	• Reforma del sector financiero • Abandono de la idea de controles de capitales • Problemática del desarrollo como tema, sin líneas directrices concretas • Justificación de los paquetes de rescate para países con crisis de pago de deuda

Las crisis de la deuda de Grecia, Portugal o España, así como las crecientes dificultades en la cuenta corriente de varios países latinoamericanos era la nueva forma de manifestación de una crisis persistente. Un reflejo de la nueva coyuntura fue la aparición de la problemática del desarrollo, aunque también dio lugar a diferentes perspectivas y posiciones, que impidieron avanzar de manera concreta. Lo que, por el contrario, fue ganando terreno era la discusión sobre una mayor liberalización del comercio internacional (cf., por ejemplo, Gobbi *et al*., 2013), tema que fue apoyado e impulsado de manera cada vez más ostensible por el B20 (Mertens, 2017).

El giro del eje central de la agenda terminó de concretarse de manera clara en la Cumbre de Brisbane (2014). Para entonces, se recortaba una nueva coyuntura que motivó el giro. De a poco, las crisis de la deuda habían sido conjuradas a partir de políticas de fuertes restricciones internas por parte de los países endeudados, quienes se comprometieron a drásticos recortes, programas de privatizaciones y transferencias intersectoriales de ingresos y desarticulación de los estados de bienestar, a cambio de recursos de los organismos internacionales que garantizaran los pagos de la deuda. De esta manera, se pudo concretar un saneamiento parcial de la banca privada en el marco de una profundización de los movimientos de recursos desde la periferia al centro. Además, algunos cambios políticos -en especial el retorno de gobiernos conservadores con políticas neoliberales ortodoxas en los principales países de América latina- permitían homogeneizar internamente los discursos en el seno del G20. Esto, sin embargo, estuvo lejos de permitir la moderación de los conflictos internos, pues el inicio de los cambios estructurales en las principales potencias aceitaron una confrontación creciente, aunque de otra naturaleza. En ella se sumaron ahora Rusia y, especialmente, China. Es que el avance del último país lo coloca ahora decididamente en el grupo de las potencias y lo aleja del grupo de países emergentes. La expansión de la economía china colisiona con los intereses de los Estados Unidos y Europa central, agudizando las tensiones con estos. Si las estrategias en materia de iniciativas son muy parecidas (acuerdos de librecomercio, programas de infraestructura público-privados, apoyo financiero condicionado a los socios), el despliegue espacial de cada sistema productivo en formación se superpone parcialmente. A su vez, el intento de controlar las transformaciones tecnológicas y organizativas contribuye a acentuar la puja. Por lo tanto, la confrontación "interimperialista" ganó terreno en la arena internacional en los últimos dos años e impregnó el clima de las cumbres del G20.

En ese marco, explícitamente se dio por concluido el primer objetivo del grupo, el de la reforma del sector financiero: "Hemos cumplido con aspectos clave de los principales compromisos realizados en respuesta a la crisis financiera. Nuestras reformas para mejorar la capitalización y liquidez de los bancos y hacer más seguros los mercados de derivados reducirán los riesgos en el sistema financiero"[10]. Aunque las reformas no fueron sustanciales y no tocaron los elementos principales de la inestabilidad -la libre circulación de capitales y el poder del sector financiero para estructurar morfológicamente la economía mundial-, la estabilización y la reducción de la vulnerabilidad de los grandes bancos dio oxígeno suficiente para cerrar por el momento el tema.

Coyuntura y Agenda: 2015-	
Coyuntura:	• Transformación de la línea divisoria entre los bloques internos del G20 • Retorno de las políticas neoliberales en América latina • Transformaciones en el centro • Confrontación creciente
Agenda:	• La regulación pierde peso como objetivo • Declaración del fin de la reforma financiera • Rondas de negociación bi y multilaterales por fuera de la cumbre • Nuevos temas: crecimiento, impulso a las transformaciones, trabajo, sustentabilidad, cuestión impositiva • Agenda de reformas en los países emergentes

Desde entonces, el eje central pasó a ser el modelado de una nueva etapa de crecimiento, en la que ganó creciente incidencia la interpretación ortodoxa, para la cual no hay una diferencia sistemática entre crecimiento y desarrollo. Los lineamientos genéricos de estimular el crecimiento del producto y el empleo se combinan con explícitas recomendaciones para acentuar la liberalización y la desregulación del comercio internacional, aunque no se toca el tema del proteccionismo agrícola que practican tanto la Unión Europea como los Estados Unidos. Al mismo tiempo se prescribe la profundización de los programas de privatizaciones. Inversiones en infraestructura son consideradas prioritarias, pero enmarcadas en los programas de asociación público-privadas (PPP, según su sigla en inglés), de las que fundamentalmente se benefician los grandes conglomerados internacionales. Por si eso no quedare demasiado explícito, la Declaración de la Cumbre de Hangzhou (2016)

10 http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/49078/G20_-_Cumbre_de_Brisbane__9_p._.pdf?sequence=38

esquematiza los "Guiding Principles for Global Investment Policymaking", que colocan en el centro de la agenda la liberalización de los flujos de capital y la protección de las inversiones para las empresas transnacionales (Cf. Ghiotto, 2017).

De las declaraciones puede entenderse implícitamente que se pretende relanzar y reforzar el rol de la Organización Mundial de Comercio en el proceso de liberalización de los intercambios. No por casualidad, es cada vez más frecuente que se utilicen los encuentros del G20 para intensificar las negociaciones bilaterales y multilaterales por fuera del encuentro principal. Crecientes referencias se hacen a la necesidad de enfrentar el lavado de dinero, la evasión impositiva y, recientemente, la criminalidad cibernética. Pasos concretos en esos terrenos, sin embargo, casi no se han planteado.

La reciente cumbre en Buenos Aires reforzó lo que se venía insinuando en las dos cumbres previas y acentuó el cambio de la agenda.

Coyuntura y Agenda: La cumbre de Buenos Aires (2018)	
Coyuntura:	• Consolidación del cambio en Latinoamérica • Transformacion/Precarización • Nueva crisis de la deuda latente • Cambios en el sistema financiero • Acentuación de la competencia
Agenda:	• Futuro del trabajo • Infraestructura para el desarrollo • Futuro alimentario sostenible • Perspectiva transversal de género
Transparencia	• Creciente resistencia • Represión • Espionaje • Deportaciones

Resulta interesante comprobar que, en los últimos documentos y, especialmente, en la declaración de Buenos Aires hay una creciente divergencia entre lo que se plantea como deseable y lo que se promueve desde los miembros del grupo como política. Por ejemplo, el documento cuestiona el trabajo infantil en el momento en que algunos de los participantes están autorizando a incrementar el trabajo infantil, como ocurrió recientemente en la provincia de Jujuy en Argentina. O el llamado a eliminar la violencia de género en el marco de un cuestionamiento creciente de algunos estados (como en Argentina y Brasil) a las leyes de género sancionadas en un pasado reciente.

Por otra parte, y en contradicción con los indicadores que muestran un creciente deterioro ambiental y una sobrecarga dramática sobre los recursos naturales del planeta, el G20 insiste en la promoción de una política de fortalecimiento global del crecimiento. Un crecimiento que, según se plantea, debe ser generalizado y logrado por la vía de políticas estándar de liberalización. Es por eso que el crecimiento y el desarrollo aparecen confundidos sistemáticamente y no contemplan políticas diferenciadas para cada país, para cada región, para cada realidad. En todo caso, la

"transgresión" es la promoción de los acuerdos de *Public-Private-Partnership* para el desarrollo de la infraestructura que permite a los países centrales (incluyendo China) garantizarse alternativas de inversión y acceso a los recursos naturales. Para los países subdesarrollados, esto significa una mayor presión sobre sus recursos naturales, una menor capacidad de regulación y una nula posibilidad de modelar una política de desarrollo económico y social sustentable de largo plazo. Desde otra perspectiva, como indicamos en Musacchio (2018), tal camino refuerza la transferencia interregional de recursos y profundiza la brecha entre los diferentes grupos de países.

En ese marco, los llamados a la libertad de mercado, el implícito apoyo a los acuerdos de librecomercio y las referencias a un sistema financiero abierto y resiliente, además de menospreciar los efectos de las grandes tensiones que se van acumulando en materia de deuda externa[11], consolidan la matriz de relaciones desarrollo-subdesarrollo.

Lo que también se perfila en las últimas declaraciones y sobre todo en la de Buenos Aires es la asimetría en la conformación de la agenda, dominada por los temas estructurales que surgen de las transformaciones en los países centrales. La agenda refleja las tensiones entre ellos, las contradicciones que se generan en el cambio y la necesidad de coordinación de algunos temas. El despliegue de la digitalización, el rol cada vez más relevante de las plataformas digitales y la multiplicación de paraísos fiscales, con la consecuente pérdida de la capacidad de regulación de los estados nacionales, son los verdaderos temas en discusión, más allá de los fuegos artificiales de algunos aspectos tan candentes como poco concretos que se incorporan pro forma.

Es así que la acción del G20 se ha ido alejando cada vez más de las ideas de cooperación, desarrollo, regulación y transparencia que se insinuaban potencialmente en 2008. Por eso, desde una posición expectante por parte de la sociedad civil, fue ganando espacio un creciente escepticismo, alimentado al calor de cumbres cada vez menos permeables a la participación amplia de la sociedad civil y sus organizaciones. De allí que tampoco resulte extraña la creciente resistencia (como antes había ocurrido, por ejemplo, con la Organización mundial de Comercio) y la radicalización de las protestas. La reacción a este giro en el "humor" frente a las cumbres por parte de los organizadores tampoco deja demasiadas dudas sobre la intensión de imponer una agenda a espaldas de la sociedad: las protestas dieron lugar a creciente represión (como ocurrió sobre todo en Hamburgo en 2017), espionaje a las organizaciones sociales (Buenos Aires en 2018) e incluso a la restricción al ingreso de activistas extranjeros de manera "profiláctica" y aunque estos no hubieran incurrido hasta ese momento en vulneración alguna de layes en el país de origen. Probablemente de ese proceso de enfrentamiento entre la sociedad civil y las cumbres pueda interpretarse mejor la dirección del nuevo proceso en marcha.

A modo de síntesis: ¿estamos frente a la constitución de un nuevo orden?

11 Sobre esta cuestión ver comparativamente los sucesivos informes anuales de Erlassjahr.de, que muestran un panorama cada vez más similar al que predominaba en los momentos previos a la crisis de la deuda de 1982. En especial, ver el reporte de deuda reciente (Erlassjahr, 2018).

El análisis de la agenda del G20 en los últimos años permite una serie de observaciones:

-Claramente, se ha ido consolidando el tratamiento de los temas caros a los países centrales. Mientras en la primera etapa todavía había cierta permeabilidad para las problemáticas de los países emergentes, como máximo desde Brisbane estas desaparecieron.

-Hay dos explicaciones convergentes para entender ese proceso. Por un lado, la posición crítica de los países centrales (claramente visible en 2008), mejoró decididamente. Los síntomas de la crisis fueron descargados hacia los países subdesarrollados por diversos mecanismos que mencionamos. Esto cambia, por lo tanto, las relaciones de poder dentro del Grupo y limita la presión para una transformación radical del sistema financiero internacional.

-En contraposición, la situación de los países emergentes se debilitó notoriamente. China, inicialmente el país emergente principal, es una década después muy difícilmente asociable a ese subgrupo, debido a su creciente peso en la política y la economía internacionales. Sus intereses objetivos (por ejemplo, en lo referido a protección de inversiones, librecomercio y acuerdos de librecomercio o acceso a proyectos internacionales de infraestructura) lo acercan mucho más al grupo de los países desarrollados. En ese marco, las posiciones de China en lo relativo a la arquitectura del sistema institucional internacional y a las relaciones internacionales se han modificado ostensiblemente. Su posición actual le da chances ciertas de avanzar como competidor global en el marco de las condiciones existentes, por lo que su anterior posición "reformista" ha perdido interés.

- Un informe de prensa indicaba hace poco que el mundo, en los nueve años posteriores a la conformación del G20, ha cambiado notablemente. Los conceptos de multipolaridad y de cooperación institucional se han disuelto. La época de florecimiento de los países emergentes ha quedado en el pasado y solamente China ha dado el salto al círculo principal del poder mundial (Actis, 2017).

-Para los demás países emergentes, la coyuntura se ha invertido. El producto se ha estancado, las cuentas corrientes del balance de pagos se tornaron negativas. Luego del cambio de gobierno en Argentina (2015) y Brasil (2016), también cambió la estrategia externa de dos de los principales países emergentes del G20, con una aproximación a los Estados Unidos y a la Unión Europea y el retorno de políticas económicas ultraortodoxas. Los dos habían sido fuertes jugadores en la búsqueda de nuevas bases para la economía internacional y sus instituciones e incluso habían logrado (aunque fuera de manera declamatoria), que las declaraciones de las cumbres incluyeran un llamado a mejorar la calidad de las condiciones del trabajo. Desde el giro, ambos países suscriben a las posiciones que imponen las grandes potencias.

-El desarrollo de la coyuntura actual ya no muestra una línea divisoria entre países desarrollados y países emergentes, sino entre los propios países desarrollados. La intensificación de la competencia y las nuevas perspectivas del Presidente de los EEUU Donald Trump son los factores principales de las disputas en las declaraciones finales de las cumbres de Hamburgo y Buenos Aires.

Como consecuencia de ello, los temas y los resultados concretos de dicha cumbre se distinguen claramente de aquellos que se trazaban allá por 2008. Una reforma profunda del sistema financiero no fue llevada a cabo. Las transformaciones en ese campo fueron más bien superficiales, lentas, demasiado tardías e inefectivas (Wahl, 2012). Ni fue discutido seriamente ni construido un nuevo sistema. Las ideas iniciales de construir un nuevo Bretton-Woods fracasaron hace tiempo y fueron reemplazadas por el objetivo mucho más modesto de adaptar el sistema sin regulaciones que dificulten la libre movilidad de capitales. La pregunta que surge inmediatamente es si eso alcanza para una estabilidad duradera del sistema financiero internacional. La realidad, en la que se van recortando crisis en países como Argentina o Turquía, pero también en algunos jugadores más relevantes como Italia, parecería desmentirlo.

El G20 se ocupa en este momento de las trasformaciones descriptas en la primera sección de este trabajo, tratando de estimularlas. Para ello se discuten recomendaciones de regulaciones que eviten posibles turbulencias. Como ejemplo puede tomarse el sector de las plataformas electrónicas y sus efectos sobre los terrenos impositivo y financiero. Por eso, el G20 le ha prestado en las últimas cumbres especial interés al lavado de dinero, la evasión tributaria. La criminalidad electrónica y los paraísos fiscales. Recomendaciones efectivas, sin embargo, no hubo aún.

-Las implicancias de los nuevos desarrollos sobre el mercado de trabajo, la distribución del ingreso, el bienestar y la democracia no aparecen en las discusiones del G20. Esto explica la rápida discordancia entre el Grupo y amplios sectores de la sociedad civil. El G20 se encuentra en un camino que recuerda al transitado por otras instancias institucionales (como la OMC). Por eso, tampoco sorprende que se haga notar la resistencia, como ocurrió en las dos últimas cumbres, especialmente en la de Hamburgo. El G20 fue concebido para administrar y desmontar la crisis internacional, pero fue incapaz de confrontarse con las causas de los problemas y proponer las soluciones estructurales que resultaban necesarias.

Literatura

Abeles, Martín/Kiper, Esteban (2010): “El G20 ¿Hacia una nueva arquitectura financiera internacional? El rol de Argentina-México-Brasil”, Observatorio de la política Argentina, Buenos Aires.

Alvarez Peralta, Ignacio, Luengo, Fernando y Uxó, Jorge (2013): Fracturas y crisis en Europa, Eudeba, Buenos Aires.

Actis, Esteban (2017): “¿Al G-20 le sobra el 2 o el 0?” Redacción, 17/7/17,(http://elestadista.com.ar/?p=12908).

Botto, Mercedes (2010): “El G20 y la gobernanza global: ¿Un cambio en la arquitectura o en los procedimientos?, in: Nueva Sociedad No. 229, S. 26-40.

Carrera, Jorge (2009): El G20, la crisis y el rediseño de la Arquitectura Financiera Internacional,in:Ensayos Económicos Nr. 72, S. 217-244.

Carrera, Jorge (2018): «El G20 frente a los desequilibrios externos y la distribución regresiva del ingreso. Entre la ortodoxia y Trump, una propuesta para la coordinación macroeconómica»,
https://www.researchgate.net/publication/329246528_El_G20_frente_a_los_desequilibrios_externos_y_la_distribucion_regresiva_del_ingreso_Entre_la_ortodoxia_y_Trump_una_propuesta_para_la_coordinacion_macroeconomica.

Comini, Nicolás y Gonzalez Bergés, Tomás (2018): «La dimensión económica del G20. Dinámicas, actores y agenda del B20», Revista de Estado y Políticas Públicas No. 11, Octubre.

Erlassjahr.de (2018): Schuldenreport 2018,
http://erlassjahr.de/produkt/schuldenreport-2018/

Ghiotto, Luciana (2017): “La negociación sobre Reglas para la Facilitación Multilateral de las Inversiones: apuntes para la discusión”, Ducumento de trabajo. Transnational Institute (https://www.tni.org/en/node/23570).

Gipfelkommunique von Brisbane (2014):
https://www.g20.org/Content/DE/Anlagen/G7_G20/2014-g20-abschlusserklaerung-deu.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Gobbi, Hugo/Grande, Julieta/Fernandez Carolina (2013): “El G20 y los resultados de la reunión Cumbre de Los Cabos”, Revista Argentina de Economía Internacional Nr. 1.

Goldberg, Jörg (2015): Die Emanzipation des Südens, Colonia.

Han, Byung-Chul (2016): Psychopolitik. Neoliberalismus und die neuen Machttechniken, Frankfurt.

Harvey, David (2005): Spaces of Neoliberalisation: Towards a theory of uneven geographical development, Munich.

Heinbecker, Paul (2011), The Future of the G20 and its Place in Global Governance, CIGI G20 Papers No. 5. (http://www.heinbecker.ca/Writing/CIGI-G20Paperno5.pdf).

Kirton, John (2012): “El G20, el G8, el G5 y el papel de las potencias en ascenso”, Revista Mexicana de política exterior Nr. 94, S. 163-200.

Larionova, Marina/Kirton, John (2015): The G8-G20 Relationship in Global Governance, Dorchester.

Larionova, Marina/Rakhmangulov, Mark/Safonkina, Elizaveta/Shakarov, Andrei/

Shelepov, Andrey (2017): “G20 Priorities and Decisions under Turkey’s 2015 Presidency”, in: International Organisations Research Journal Vol. 12, Nr. 1, S. 148-173.

Les Économistes Atterrés (2017): Changer d'avenir. Réinventer le travail et le modèle économique, Paris.

Meihold, Günther (2012): Del G8 al G20 y más allá. Efectividad y legitimidad, in: Navarrete, Jorge et Al., El G20 y el nuevo orden internacional, México.

Mertens, Jens (2017): Corporate Influence on the G20. The case of the B20 and transnational business networks, Berlín.

Murau, Steffen/Spandler, Kilian (2016): "EU, US and ASEAN Actorness in G20 Financial Policy-Making: Bridging the EU Studies-new Regionalism Divide", Journal of Common Market Studies Vol. 54, Nr. 4.

Musacchio, Andrés (2013): "El ajuste: origen de la crisis europea", Problemas del Desarrollo, Nr. 44.

Musacchio, Andrés (2017): «Machtverschiebung, internationale Konkurrenz und die postneoliberale Transformation: Welche Rolle spielt die G20?", Zeitschrift Marxistische Erneuerung No.112, Diciembre.

Musacchio, Andrés (2018): «El desarrollo en tiempos del neoliberalismo», FIDE No. 385, pp: 112-119.

Musacchio, Andrés (2018b), «Neoliberalismo y después… Un nuevo modelo en formación?", IX Jornadas de Economía Crítica, Santa Fé. https://www.academia.edu/37171053/Neoliberalismo_y_despu%C3%A9s_Un_nuevo_modelo_en_formaci%C3%B3n_Idehesi-UBA_Conicet.

Nahon, Cecilia y López, Pablo (2018): Una década del G20: De la Gran Recesión a la crisis del multilateralismo y de la hiperglobalización. ¿Hay futuro para el G20?, Revista de Estado y Políticas Públicas No. 11, Octubre.

O'Neill, Jim/Terzi, Alessio (2014): The twenty-first century needs a better G20 and a new G7+, Bruegel Policy Contribution, No. 2014/13 (http://hdl.handle.net/10419/106328).

Özatay, Fatih (2016): The Policy Response in Emerging Market Economies in the G-20, in Bayoumi, Tamim et al., Managing Complexity: Economic Policy Cooperation after the Crisis, Washington.

Reyes, Germán/Sirimarco, Facundo (2015): "pateando el tablero: los países emergentes como dinamizadores de la economía mundial y sus instituciones", Ensayos Económicos Nr. 72.

Tian, Huifang (2016): "The BRICS and the G20", in: China & World Economy Vol. 24, Nr. 4.

Wahl, Peter (2012): "The G20 Overestimated and Underperforming. Drawing a balance of the G20 achievements – four years after the crash" WEED Discussion Paper Nr. 1.