

De Rambouillet a Toronto y Muskoka: el G8 y el G20

Alfonso Carbajo*

Entre el 25 y el 27 de junio de este año han tenido lugar en Toronto las cumbres del G8 y del G20 (abreviaturas de Grupo de los Ocho y Grupo de los Veinte, respectivamente) con gran cobertura mediática, y en medio de las agitaciones y protestas de una amplia gama de los grupos contestatarios más diversos, que ven en estas reuniones una ocasión de, a la vez, focalizar sus aspiraciones radicales de cambio en un blanco fácil, cual es la reunión de un conjunto de gobernantes etiquetados de reaccionarios, y, sobre todo, de aprovecharse de aquella cobertura mediática para lanzar al mundo sus mensajes de condena de un orden capitalista injusto.

Y es que tras la retórica de la cooperación internacional y la coordinación global de las políticas nacionales, cada uno de los agentes intervinientes en estos eventos (gobiernos, medios de comunicación, instituciones multilaterales, grupos de presión y *oenege*s) busca la promoción de sus particulares intereses. En general, los gobiernos usan este tipo de foros para liberarse de las rigideces procedimentales de los organismos internacionales; para las grandes potencias, la diplomacia directa suele ser más efectiva que la participación institucional; para los gobernantes de los países pequeños, la foto con los grandes es un elemento publicitario en su política interna; el gobierno anfitrión procura, irremediablemente sin éxito, situar a su país en el mapa turístico internacional (se estima que Canadá ha gastado más de un millardo de dólares en la organización de los actos centrales y complementarios de estas cumbres en Toronto y Muskoka, la mayor parte en seguridad; imposible imaginar lo que gastará el próximo gobierno anfitrión de Corea del Sur en la organización de

la cumbre de noviembre); para los miles de periodistas desplazados, el *show* y las fotos son más baratos (y más rentables) que la información relevante y el análisis cuidadoso de los problemas; los *lobbyistas* se aprovechan de la densidad de políticos y altos funcionarios para empujar los temas que les preocupan; y los *globofobos* y otros protestantes encuentran en estos eventos una caja de resonancia a sus reivindicaciones.

Paradójicamente, a pesar de la agitación que crean en prensa, radio y televisión, las reuniones del G8 y el G20, tanto las cumbres de jefes de gobierno como los encuentros ministeriales y reuniones preparatorias, son secretas y los únicos documentos que llegan al público son las conclusiones finales y los que los protagonistas tienen a bien publicar. En la discreción reside precisamente su ventaja sobre otros foros, como la Asamblea de la ONU o la Junta de Gobernadores del FMI o del Banco Mundial, en los que la publicidad y la participación de agentes, sin interés o sin capacidad en la resolución de los problemas del momento, hacen imposible un acercamiento abierto a los grandes temas globales. El objeto de las cumbres del G8 y G20 no es detallar soluciones sino facilitar a los líderes de los países con más peso en la economía mundial y, por consiguiente, con más interés en la recuperación económica global, un marco para el intercambio franco y directo de puntos de vista. No debe sorprender, por tanto, que los temas dominantes de las últimas cumbres, respondiendo a la tiranía del presente, hayan sido la recesión global, la crisis financiera y la reforma del sistema financiero, el terrorismo y el cambio climático.

El G8 y el G20 no son las únicas reuniones recurrentes de jefes de gobierno, sino las más importantes entre las que no tienen carácter regional. En la UE, como es sabido,

* Técnico Comercial y Economista del Estado.

las cumbres del Consejo reúnen a los jefes de estado y de gobierno, pero solo dentro del ámbito de la UE. Lo mismo ocurre con el foro de la APEC (Asia Pacific Economic Cooperation o Foro para la cooperación económica en Asia-Pacífico) que congrega anualmente a los jefes de estado y de gobierno de los 21 países miembros ribereños del Pacífico en Asia y América, pero que, a pesar de su peso creciente y del impulso de EE.UU., está constreñido por su vocación regional.

Con las expresiones G8 y G20 se designan tanto los países que los integran como las actuaciones que formalmente llevan a cabo en tanto que grupos estructurados. A continuación exponemos la estructura de estos grupos y su funcionamiento, así como sus intervenciones más importantes y, en especial, las conclusiones acordadas en las cumbres de Toronto. Nos referimos a Toronto en sentido amplio. En realidad, los líderes del G8 se reunieron el 25 en Muskoka, una población de 50.000 habitantes, situada en un paisaje idílico a 120 kilómetros al norte de Toronto, a donde se desplazaron para participar con el resto de sus colegas en el G20 durante el sábado y el domingo 26 y 27 de junio.

El G8: naturaleza e historia

Las instituciones internacionales, como todas las instituciones, cualesquiera que hayan sido sus inicios, son, en su forma actual, un resultado de accidentes históricos, y el G8 no es una excepción. Nació en 1975, como Grupo de los Seis (Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia, Italia y Japón), en una reunión en el palacio de Rambouillet a propuesta del Presidente Giscard, en un intento de buscar soluciones a la recesión global desencadenada por la primera crisis del petróleo. En 1976 se incorporó Canadá a lo que desde entonces se llamó el G7, constituyendo el grupo más importante de países industrializados. Desde 1977, el Presidente de la Comisión Europea y el jefe de gobierno del estado que en ese momento ostenta la presidencia asisten en nombre de la UE, pero ésta no puede ser anfitriona ni ostentar la presidencia del G8. En 1997, USA propuso la entrada de Rusia (que ya venía asistiendo a varias reuniones como observador), que no era un país avanzado ni pertenecía a la OMC, pero cuya transición hacia el capitalismo convenía apoyar, siendo además potencia atómica y fuerte exportador de materias primas. Y así nació el G8 en su forma actual.

Aparte el compromiso de la reunión anual, la estructura del G8 se mantiene deliberadamente simple. A diferencia de los organismos internacionales, no tiene un secretariado permanente, gestionándose los asuntos y la agenda de cada año por el Gobierno que en ese periodo ostenta

la presidencia. La presidencia, que rota al comienzo de cada año natural, organiza las reuniones de nivel ministerial (economía y finanzas, asuntos exteriores, energía, justicia e interior, trabajo y medio ambiente) que sean procedentes como apoyo a la cumbre de jefes de gobierno que suele celebrarse a mediados de año.

Las cumbres de los últimos veinte años, por motivos de seguridad, han tenido lugar en poblaciones pequeñas y apartadas.

El G20: naturaleza y evolución

El G20 lo integran los miembros del G8, más la UE, representaciones del FMI y el Banco Mundial, y los siguientes once países: China, India, Corea del Sur, Indonesia, Arabia Saudita, Turquía, Brasil, México, Argentina, Sudáfrica y Australia. Estos 19 países son, con la UE, los miembros del grupo de pleno derecho. De facto, el G20 lo forman 22 países porque Holanda y España son invitados permanentes desde 2009. Como en tantas cosas de la vida, el nombre del Grupo no se ajusta a la realidad.

El G20 se formó inicialmente como una reunión de ministros de economía y finanzas, y gobernadores de bancos centrales de los países en cuestión, a invitación del G8 en su reunión de septiembre de 1999, como respuesta a la crisis financiera de Asia de 1997, según rezaba la nota de prensa del Ministerio de Economía de Alemania (FT de 17/09/1999) "como un nuevo mecanismo informal, en el marco del sistema institucional de Bretton Woods, para ampliar la discusión sobre los graves problemas económicos y financieros pendientes entre las economías sistemáticamente significativas y fomentar la cooperación entre ellas, en orden a un crecimiento global estable, beneficioso para todos". Esta reunión se repitió todos los otoños hasta octubre de 2008 en que, a iniciativa del presidente Bush, se celebró ya una cumbre de los jefes de gobierno de los países miembros en Washington, con el objetivo de coordinar políticas para resolver la crisis financiera actual. Bush ha sido, pues, en las postrimerías de su presidencia, efectivamente, el creador del G20 en su dimensión política. La segunda cumbre sería presidida por Gordon Brown en Londres en abril de 2009, y la tercera por Obama, en Pittsburgh en septiembre del mismo año. La de Toronto ha sido la cuarta. La próxima será en Seúl en noviembre de este año y la siguiente será en 2011 en Francia, en fecha y lugar a determinar. A partir de entonces, las cumbres, como las del G8, tendrán periodicidad anual.

El funcionamiento del G20 es similar al del G8, aunque las cumbres de jefes de gobierno tienen periodicidad se-

mestral, en vez de anual. La presidencia es anual y rotatoria (procurando que el presidente saliente y el entrante pertenezcan a regiones diferentes) y a la presidencia compete proponer los temas de la preagenda. También carece de una administración o secretariado permanente, encargándose de la gestión de los asuntos en curso y de la preparación de la agenda un grupo, la *troika*, constituido por el que ostenta la presidencia, su predecesor y su sucesor. De este modo, se da continuidad a los proyectos de trabajo del grupo.

La existencia del G20 responde, en líneas generales, a necesidades objetivas que, como empezó a percibirse cada vez más claramente desde su creación, ni el G7 ni el G8 podían satisfacer. Ante muchos de los desafíos planteados por la globalización, el G8 resultaba insuficiente. Dejando a un lado Rusia, el G7 es un grupo demasiado homogéneo, integrado por democracias consolidadas con niveles de vida elevados, y los candidatos ideales para formar parte de un grupo que quiera resolver los graves problemas del presente deben ser países con peso económico e influencia política. Desde este punto de vista, en el G7 sólo EE.UU., Alemania y Japón son incuestionables; Francia y Reino Unido son prescindibles; Italia y Canadá son claramente redundantes.

Faltan las potencias del futuro, con las que hay que contar cada vez más; países comprometidos con la prosperidad mundial y un orden multilateral abierto, pero que no tienen que ser necesariamente ricos. El nivel de vida de un país no está necesariamente correlacionado con su influencia económica y mucho menos con su poder político en la escena mundial. Luxemburgo, Noruega y Singapur tienen los niveles de vida más altos, pero su peso económico en la economía global es escaso y su influencia política nula. El caso de Italia y Canadá no es muy diferente. Frente a esto, China e India tienen todavía niveles de vida muy bajos, pero su peso económico en la economía global es enorme y creciente, y su influencia política es, en muchos casos, crucial. Y algo parecido, aunque en mucho menor grado, puede decirse de Indonesia, Brasil y México. Un G20 ideal, frente al G8, integrado exclusivamente por democracias de raíz europea con economías de base industrial, debería incluir economías de todas las regiones del globo con líneas de actividad diversas. Asia, como la región más dinámica del planeta tenía que estar representada, pero también deberían estarlo América Latina y África. Y no solo los países consumidores, sino también los países productores de recursos naturales o intensivos en agricultura.

Podrá afirmarse que el G20 resultante de los compromisos históricos no coincide con el G20 ideal, pero tampoco debe estar muy alejado. China, India, Indonesia y Corea del Sur entrarían en cualquier lista. China, Corea del Sur y Japón

tienen que entrar en cualquier solución del problema de Corea del Norte. Esos países tienen también que liderar el proceso de integración de la región más dinámica del mundo. Brasil es la potencia política del hemisferio, tras Estados Unidos; y con México, parece consolidarse en la fase de crecimiento con estabilidad. Australia, Sudáfrica, Brasil e Indonesia son grandes productores de recursos naturales. Algunos cuestionaron la inclusión de Arabia Saudita; otros la de Turquía; muchos la de Argentina; pero no se puede constituir el jurado perfecto. Lo de Argentina, por otra parte, tiene fácil explicación. En los noventa, Argentina, con una política monetaria estabilizadora, había anclado el peso en el dólar, y su ministro de economía, Domingo Cavallo, disfrutaba de las bendiciones de Washington. La bancarrota de Argentina llegaría dos años después de la invitación del G7 al ministro Cavallo para la reunión de Berlín.

Aquella reunión de ministros de finanzas y banqueros centrales marcó el nacimiento del G20 en la forma que debería conservar durante los nueve años siguientes hasta que Bush decidió en octubre de 2008 elevarla al nivel de cumbre de jefes de gobierno. Y tanto el nacimiento como la forma eran naturales. La crisis asiática desencadenada en Tailandia en 1997 se había propagado por Asia en la segunda mitad del año, Rusia hizo bancarrota en agosto de 1998 y los episodios de contagio alcanzaron a Brasil, Argentina y Turquía, cayendo al mismo tiempo las bolsas de los principales centros financieros. En septiembre, un consorcio de bancos de inversión, orquestado por la Reserva Federal de Nueva York, se hacía cargo del Long Term Capital Management (LTCM), para evitar una crisis de liquidez y el pánico. Era razonable, entonces, que los ministros de finanzas del G8 invitaran a sus colegas de Corea, China, Indonesia, India y Australia (que ya se estaban recuperando de la crisis) y a los de Brasil, México y Turquía (que estaban sufriendo sus consecuencias) a compartir sus experiencias y puntos de vista sobre una crisis muy compleja, en un foro ampliado.

Razonable, pero no deseable para algunos. Así como Estados Unidos y Japón, por razones obvias, defendieron la necesidad de un G20 de ministros financieros, Francia e Italia se opusieron a su creación. Los motivos de la oposición pudieron ser el temor a ver diluido su papel en un foro más amplio y, en el caso de Francia, el rechazo adicional a toda iniciativa de concertación internacional que pudiera debilitar la influencia de su compatriota Michel Camdessus, a la sazón Director gerente del FMI. Afortunadamente, la propuesta de Estados Unidos y de Japón salió adelante, los ministros de asuntos económicos y financieros y los gobernadores de los bancos centrales de los países del G20 llegaron a reunirse en 1999, y el Grupo comenzó a andar. Como se ve, Estados Unidos ha tenido un papel providencial en el nacimiento en 1999

y en la reencarnación en 2008 (en cumbre de jefes de gobierno) del G20.

El papel de Francia ha sido desigual. Papel desairado, como hemos visto, en 1999, la oportunidad de mostrar su enmienda se presentó en 2008, y supo aprovecharla. Por ostentar la presidencia de la UE en el segundo semestre de aquel año, Francia tenía un título doble para asistir al G20, su condición de miembro fundador del G8 y presidente de la UE, y defendió la pertinencia de transferir a España uno de sus derechos de asistencia. La cosa no fue fácil porque entonces Holanda presentó su candidatura, disputando la invitación a España. Al final se llegó a una solución salomónica, concediéndose la condición de invitados a Holanda y a España. Posteriormente, con la agudización de la crisis en Europa, la participación en el foro de los dos países se ha hecho imprescindible, por lo que ambos han adquirido el *status* de invitados permanentes, miembros de un grupo de 22 países a todos los efectos.

Haya venido como fuere, la participación de España en las reuniones del G20 es muy conveniente para nuestros intereses, y constituye un logro importante del presidente Rodríguez Zapatero. Aunque las cumbres tienen mucho de *show* y de ejercicio de relaciones públicas para consumo interno, el trabajo preparatorio es serio e importante, y los técnicos de nuestra administración financiera pueden sacar mucho provecho de sus relaciones con los que preparan el nuevo marco regulatorio en los grandes países del mundo no europeo.

Conclusiones de Muskoka y Toronto

Los comunicados finales y, de hecho, toda la documentación publicada relevante, se pueden consultar en las páginas virtuales del G8 y del G20¹. El comunicado del G8 es de naturaleza eminentemente política, pasa revista a todos los puntos conflictivos del globo, desde Corea del Norte a Myanmar y Pakistán, el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, dedica mucho espacio a la llamada ayuda al desarrollo, promete lanzar nuevos programas de salud pública en África (un plan de acción para mejorar la salud de las mujeres y los niños, y un fondo global para combatir el sida, la malaria y la tuberculosis), declara su apoyo a la continuación de las negociaciones

¹ Las direcciones de las páginas del G8 y del G20 son, respectivamente, las siguientes: <http://g8.gc.ca/>, administrada por el gobierno de Canadá; y <http://www.g20.org/>, administrada por el gobierno de Corea del Sur. En ellas puede encontrar el lector información amplia sobre temas sustantivos y de organización de los grupos, tanto escrita como audiovisual.

sobre el cambio climático y declara el compromiso de sus miembros con un marco abierto al comercio y la inversión internacionales.

El comunicado final del G20 proclama como “prioridades fundamentales, fortalecer la recuperación, poniendo las bases de un crecimiento vigoroso, estable y sostenible, y reforzar nuestros sistemas financieros frente al riesgo”. Recomendando la introducción de reformas que conduzcan a la aceleración del crecimiento y a la creación de empleo, los socios reconocen la necesidad de emprender acciones concertadas para prevenir el doble peligro de excesiva consolidación fiscal y excesivo estímulo fiscal, proponiéndose como objetivo la reducción a la mitad de los déficit presupuestarios para 2013 y la estabilización de la ratio Deuda/PIB, en 2016. Los países con déficit corriente deben aumentar su ahorro interno, manteniendo abierto su mercado interno y fortaleciendo su competitividad; “los países con superávit deben introducir reformas para reducir su dependencia de la demanda exterior, concentrándose en las fuentes internas de crecimiento” (esta es una clara alusión a China).

El punto central es la reforma de los sistemas financieros. El G20 se compromete a realizar una reforma que descansa en cuatro pilares.

- 1- Un marco regulatorio riguroso: aumento de los ratios de capital de los bancos; medidas para incrementar la transparencia y supervisión de los fondos de riesgo, agencias de calificación y derivados negociados fuera de mercados organizados.
- 2- Una supervisión efectiva, basada en las recomendaciones que en octubre de 2010 formule el FSB (Consejo de Estabilidad Financiera, creado en Pittsburgh,).
- 3- Liquidación de las entidades financieras fallidas y tratamiento de las instituciones sistémicas.
- 4- Evaluación y examen de los regímenes financieros de todos los países, en un marco internacional transparente para reducir el problema de los paraísos fiscales y centros de blanqueo de dinero, y homogeneizar las reglas de prudencia financiera.

Los puntos siguientes proclaman la voluntad del grupo de fortalecer las instituciones financieras internacionales y de desarrollo (FMI, Banco Mundial y bancos regionales), su determinación en la lucha contra el proteccionismo y el mantenimiento de mercados abiertos, la condena de la corrupción y el compromiso con un modelo de crecimiento verde.

El comunicado se cierra con dos anejos: el primero describe el marco para un crecimiento sostenible y el segundo es el plan de reforma del sistema financiero.

Como en todos los ejercicios de este tipo, es más importante lo que se sugiere entre líneas que lo que el texto explícitamente afirma, teniendo en cuenta que las

declaraciones están repletas de generalidades y buenos deseos, más que de soluciones y propuestas concretas. Así, se deja al arbitrio de cada estado las medidas a aplicar para arribar a la regulación deseada. China, en concreto, se opuso a establecer un impuesto a la banca. El trabajo sigue: ya se está preparando la reunión de Seúl.