

El G20: Impulsar el desarrollo a puerta cerrada

Nils-Sjard Schulz

»» En medio de la búsqueda de soluciones a la crisis de la deuda en la eurozona, la cumbre del G20 en Cannes no dejó mucho espacio para el primer aniversario del Consenso de Desarrollo de Seúl. Pero incluso en el mejor de los casos, el aplauso habría sido limitado, puesto que la agenda de desarrollo del G20, al carecer de un discurso convincente y de un marco institucional sólido, no tiene mucho que aportar a los actuales procesos globales inmersos en esta materia. Asimismo, las iniciativas a corto plazo presentadas por algunas personalidades famosas, como el informe de financiación propuesto por Bill Gates, no consiguen esconder el pobre desempeño de este foro como impulsor del desarrollo. No obstante, el camino hacia la cumbre de México, prevista para junio de 2012, presenta algunas oportunidades para aumentar la eficacia del rol del Grupo en el diseño de la gobernanza global del desarrollo.

¿POR QUÉ UNA AGENDA DE DESARROLLO DEL G20?

La cooperación al desarrollo no suele ser una prioridad en períodos de crisis, cuando las potencias internacionales se centran en sus intereses nacionales y políticos toman decisiones rápidas a puerta cerrada. Teniendo en cuenta los múltiples desafíos económicos y políticos a los que se enfrentan sus miembros desarrollados, ¿por qué debería el G20 involucrarse en la agenda global del desarrollo?

En primer lugar, nos topamos con las grandes expectativas que genera el G20 como una de las plataformas multilaterales más importantes en la esfera mundial. Al aprobar el Consenso de Desarrollo de Seúl en la cumbre de 2010, los ministros de Finanzas del G20 se pusieron de acuerdo sobre la necesidad de perfilar, a medio plazo, un nuevo rol

CLAVES

- En un principio, el G20 suscitó grandes expectativas, pero su participación en la gobernanza global del desarrollo es espontánea y oportunista.
- El Grupo de Trabajo sobre Desarrollo del G20 carece de un discurso convincente y de capacidades de implementación, y todavía no ha aportado un valor añadido concreto al tablero mundial del desarrollo.
- El G20 tiene que presentar un discurso coherente, superar su cultura de puertas cerradas y aumentar la capacidad para poder implementar su plan de acción de desarrollo.

»»»»» para el Grupo que fuese más allá de un centro de gestión de crisis y de asegurar una legitimidad sostenible. Para los países en desarrollo que forman parte de este foro, un mandato para reducir la pobreza proporcionaría dicha legitimidad y ofrecería una vía de comunicación con los Estados no miembros, en particular los de renta baja.

La segunda razón es que el enfoque del G20 sobre cuestiones económicas y financieras le permite mantener una visión más neoclásica del desarrollo, que resulta atractiva para muchos países. Todavía no se ha avanzado lo suficiente con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Además, éstos reflejan, sobre todo, una agenda de desarrollo humano, la cual no muestra de manera adecuada los desafíos específicos de los países de renta media. En cambio, el Consenso de Desarrollo de Seúl y su Plan de Acción Plurianual (MYAP, en sus siglas en inglés), aprobados en 2010, mencionan el crecimiento económico como un prerrequisito para el desarrollo y la reducción de la pobreza. El Grupo de Trabajo para el Desarrollo (DWG, en sus siglas en inglés) del G20 lidera esa nueva apuesta por las “metas duras” en áreas como las infraestructuras, el comercio regional y la agricultura.

Tercero y clave, el DWG es, de momento, la única plataforma en la cual importantes representantes del club de donantes tradicionales –el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)– se reúnen regularmente con sus homólogos de las economías emergentes para diseñar las líneas estratégicas en materia de desarrollo. La actual agenda de desarrollo del G20 ha superado los fallos del anterior modelo del G8+5 e incluye no solo a los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), sino también a actores de tercera generación, como Indonesia, México y Turquía.

Por último, el grado de inclusión y la facilidad a la hora de tomar decisiones son una ventaja importante del G20. Según algunos observadores, el DWG aporta un valor significativo a la agenda global del desarrollo, en comparación con otras plataformas que carecen de legitimidad, como el

OCDE-CAD, o de eficacia, como el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas (FCD).

¿EXISTE UNA BRÚJULA DEL G20 PARA EL DESARROLLO?

Aún no se ha escrito la guía temática de la agenda de desarrollo del G20. Ni el Consenso de Seúl de 2010 ni el trabajo de seguimiento del DWG han podido aclarar el discurso del desarrollo subyacente. Es necesario volver a analizar el entendimiento global sobre cómo reducir la pobreza en un mundo multipolar, pero el Grupo aún no ha sido capaz de presentar un nuevo discurso para el desarrollo, que tenga en cuenta, por ejemplo, los vínculos entre el crecimiento económico y los objetivos sociales.

Hasta ahora, la brújula de desarrollo del G20 ha apuntado hacia una serie de prioridades más bien desconectadas entre sí. El Consenso de 2010 establece nueve áreas temáticas (pilares), las cuáles el DWG, copresidido por Corea del Sur, México y Sudáfrica, deberá implementar a través del MYAP. Originalmente, los pilares incluían las infraestructuras, la inversión privada y la creación de empleo, el desarrollo de recursos humanos, el comercio, la inclusión financiera, el crecimiento sostenible, la seguridad alimentaria, la movilización de los recursos nacionales y el intercambio de conocimiento.

Cabe resaltar que las presidencias rotativas asumen el liderazgo en la definición de la agenda durante sus mandatos anuales. En 2010, la presidencia coreana lideró el primer Consenso sobre el Desarrollo del G20, con vistas al Foro de Alto Nivel de Busán. Asimismo, el Gobierno de Seúl deseaba compartir su impresionante éxito en desarrollo basado en simples políticas públicas y asociaciones público-privadas. Siguiendo las prioridades de la presidencia francesa actual, en 2011 se dirigió la atención hacia las infraestructuras y la seguridad alimentaria en África. Desafortunadamente, la Comisión Europea, que es miembro del G20, prefirió adoptar un perfil muy bajo, por lo que el liderazgo francés no se incluyó en un enfoque europeo común más amplio.

Siguiendo estas líneas generales, el informe anual del DWG, publicado en Cannes, explica en detalle el progreso alcanzado en las diferentes áreas de trabajo.

Entre las prioridades de este año, el pilar sobre las infraestructuras se centra en áreas regionales y asociaciones público-privadas en el África subsahariana, en busca de oportunidades para dar un gran impulso a las inversiones a gran escala. Un importante comisión sobre la inversión en las infraestructuras, iniciada por el G20 en febrero de 2011, ha desarrollado una serie de propuestas para fomentar las asociaciones público-privadas. El área sobre seguridad alimentaria se centra en la creación y la innovación de herramientas para manejar los riesgos de los *shocks* externos como la volatilidad de los precios de los productos agrícolas. En este sentido, se apoyó plenamente el trabajo constante de

los bancos multilaterales de desarrollo en materia de mecanismos contra-cíclicos, planes de seguros y capacitación.

En los demás pilares, se han visto resultados concretos especialmente en materia de protección social, donde países en desarrollo como Brasil (a través del programa “Bolsa Familia”) y México (mediante el programa “Oportunidades”) han sido los pioneros en sistemas de transferencias de dinero condicionadas que ahora se exportan a todo el mundo. Junto con el área de intercambio de conocimiento —que se beneficia, en gran parte, del trabajo en curso de la cooperación Sur-Sur y la triangular—, la protección social está en la cima de la agenda política de la próxima presidencia mexicana del G20.

Previamente a la celebración de la cumbre de Cannes, la financiación para el desarrollo y el cambio

climático ganaron mayor importancia, debido a los informes presentados por Bill Gates y un consorcio de instituciones financieras internacionales (IFI), y por la OCDE. Ambos documentos constituyen importantes aportaciones al debate global. No obstante, no están incluidos en los espacios de trabajo del G20, lo que dificulta que esa labor sea llevada a cabo por el DWG. En este campo, Francia y Alemania, con el apoyo de la Comisión Europea, también han promovido el establecimiento de un impuesto sobre las transacciones financieras internacionales, que podría financiar tanto las políticas de cambio climático como las de desarrollo. Dado que la financiación para el desarrollo y el clima son temas delicados de las negociaciones en Naciones Unidas, es muy poco probable que estas iniciativas tengan cabida en el DWG.

EL PRECIO DE LA ESPONTANEIDAD

A pesar de tener una agenda temática ambiciosa, el estilo de trabajo espontáneo y *ad hoc* del DWG limita el alcance y la calidad de sus actividades. Los responsables de facilitar los pilares temáticos del Grupo y de implementar una parte específica del Plan de Acción pueden ser hasta cuatro copresidentes de países desarrollados y en desarrollo. Sin embargo, en la práctica, los que se encargan de realizar este trabajo acaban siendo oficiales de Asuntos Exteriores, por lo general sobrecargados de trabajo y que, en su mayoría, permanecen desconectados de sus respectivas agencias de desarrollo. Más allá de esa simple división del trabajo, el DWG carece de una base institucional sólida, debido a las desavenencias sobre si, en general, se debe (y, en cualquier caso, cómo) institucionalizar el G20. Las economías emergentes se niegan a albergar un posible secretariado en la OCDE, como el G8, y los donantes tradicionales son reacios a crear otro organismo administrativo más.

En el primer año de la agenda de desarrollo del G20, ese débil marco institucional ha limitado la eficacia del DWG de cuatro maneras en particular. En primer lugar, el DWG carece de la capacidad para construir una asociación global de desarrollo con los países de renta baja como socios iguales, tal

La sincronización de la agenda de desarrollo del G20 en el tablero mundial sigue siendo extremadamente frágil y oportunista

»»»» y como se había especificado en el Consenso de Seúl. Las excepciones son Etiopía, que es miembro del DWG dada la participación activa de su primer ministro, y Colombia, que ha colaborado en el pilar de intercambio de conocimiento. La ausencia de los países más pequeños, de renta baja y media en las áreas de trabajo del DWG, genera tensiones alrededor de algunos principios básicos de la asociación como el liderazgo de los países en desarrollo, la promoción de su propio desarrollo o la importancia de obtener resultados relevantes y tangibles.

Segundo, dado que no existen recursos disponibles para encargar trabajos de análisis, la agenda de desarrollo del G20 depende, en gran medida, del análisis producido por las instituciones multilaterales globales. De este modo, el primer informe de seguimiento del MYAP menciona contribuciones temáticas de 29 organizaciones multilaterales, pero ningún ejemplo de país. No obstante, las agencias internacionales de Naciones Unidas y las IFI se sienten incómodas de tener que ofrecer al Grupo este tipo de aportaciones, ya que además de cubrir temas políticamente controvertidos, les consumen mucho tiempo. Otro desafío es que, en la práctica, el G20 redirecciona los recursos humanos y financieros de los organismos mundiales de desarrollo, cuyo objetivo es trabajar en favor de *toda* la comunidad de naciones, hacia sus propias prioridades.

En tercer lugar, distintos aspectos del MYAP han sido implementados de manera desorganizada y no siempre con la misma calidad. Esto refleja la limitada capacidad de coordinación y apoyo del DWG, que depende, en gran medida, de las prioridades temáticas de la presidencia de turno. Asimismo, no existe la más mínima rendición de cuentas sobre qué aspectos del Plan de Acción se llevan a cabo, de qué manera o sobre los resultados de éstos, y hay poca comunicación acerca de estas cuestiones más allá de los pocos miembros de cada pilar.

Por último, el DWG no ha sido capaz de establecer redes con actores no gubernamentales y la experiencia de éstos últimos no está reflejada en los pilares de desarrollo. La sociedad civil y el mundo académico han sido completamente

excluidos de los debates sobre las políticas de desarrollo del G20, mientras que, incluso, el B20 –un grupo de 2.000 empresas y 200 asociaciones empresariales que se reúnen directamente con los líderes políticos– ha expresado su preocupación con esa cultura de puertas cerradas. Como opción política, esa insularidad se debe, sobre todo, a la limitada capacidad para dialogar con una amplia variedad de participantes.

PERDIDOS EN EL TABLERO GLOBAL DEL DESARROLLO

El contexto internacional está cambiando rápidamente y la gobernanza global del desarrollo se está rediseñando en todas las áreas. La necesidad de adaptar objetivos, asegurar los recursos y desarrollar prácticas adecuadas son preocupaciones clave en todas las plataformas internacionales, en la medida que los nuevos actores del mundo en desarrollo traen al debate sus perspectivas y contribuciones. Sin embargo, hasta ahora la sincronización de la agenda de desarrollo del G20 en el tablero mundial sigue siendo extremadamente frágil y oportunista.

Tan solo un mes después de la cumbre de Cannes, 2.700 representantes oficiales se reunieron para las discusiones del Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Busán, Corea del Sur. Al mismo tiempo, la XVII Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) también congregó a cientos de delegados nacionales en Durban, Sudáfrica, para debatir sobre el futuro de las políticas del clima, en particular la financiación para combatir el cambio climático, con vistas a la cumbre sobre Desarrollo Sostenible en Río de Janeiro, en junio del año que viene.

Los hilos políticos de Busán y Durban se están entrelazando a través de las iniciativas de los Estados miembros para gestionar la financiación para combatir el cambio climático –tanto la ayuda voluntaria como los compromisos obligatorios–, bajo principios comunes y en los propios sistemas financieros de los países en desarrollo. Mientras que es posible que la ayuda oficial al desarrollo disminuya en vista de los recortes ya anunciados,

la CMNUCC prevé que los recursos para financiar la mitigación (como las energías limpias) y la adaptación (como la gestión del riesgo de desastres naturales) del cambio climático alcancen los 100 mil millones de dólares al año hasta 2020. Las comunidades del desarrollo y el medio ambiente están tratando de llegar a un enfoque común, centrándose, sobre todo, en fortalecer las finanzas públicas y las capacidades gubernamentales, incluyendo la transparencia, la orientación hacia los resultados y la rendición de cuentas.

A pesar de sus actividades de alto nivel, incluido el informe sobre financiación elaborado por Bill Gates a petición del presidente francés, Nicolas Sarkozy, la agenda del G20 parece inmune a este nuevo intento para colaborar y crear sinergias. Es cierto que la agenda de la eficacia de la ayuda se está desmoronando por la falta de progreso en la calidad de ésta y los pobres resultados de los esfuerzos para incluir a los BRICS. Por su parte, las negociaciones en la CMNUCC son tensas y los países no se ponen de acuerdo sobre el nuevo Fondo Verde para el Clima, que debería ser la quintaesencia de la financiación para combatir el cambio climático. Por último, tampoco se han obtenido los resultados esperados en los ODM, y muchos actores están a favor de implementar un nuevo paradigma del desarrollo que incluya un mejor entendimiento de la pobreza; por ejemplo, en términos de la vulnerabilidad ante el cambio climático o las desigualdades sociales. Sin embargo, a pesar de sus limitaciones, estos diferentes procesos reflejan muy bien la actual transformación de los enfoques de desarrollo, en los cuáles el G20 aún no participa.

Para ser justos, la resistencia del DWG a unirse a estas dinámicas se debe a la decisión deliberada de sus miembros. Éstos temen abrirse a otras áreas disputadas, y debido a agendas nacionales de política exterior incoherentes, los departamentos de cada gobierno tienden a mantener sus posturas sectoriales en los distintos foros. Sin embargo, el aislamiento del G20 en el tablero global del desarrollo y en los actuales debates conlleva grandes riesgos, puesto que contribuye a una continua fragmentación y a un vacío en la toma de decisiones.

DE CAMINO A LOS CABOS

En el contexto actual, el G20 aún establece su agenda del desarrollo por sí solo y, en gran medida, muy desconectado de los países de renta baja u otros procesos globales. Su principal organismo, el DWG, refleja la cada vez más disipada gobernanza mundial, en lugar de convencer a todos los actores a unirse a iniciativas innovadoras. En 2012, esa falta de liderazgo podría conducir a una mayor dispersión. Las potencias emergentes, como los BRICS, serán aún más relevantes para el mundo en desarrollo y podrían llegar a desempeñar un nuevo papel como el "último recurso" de los países industrializados afectados por la crisis. Sin una agenda inteligente y coherente del G20, la desconfianza de los BRICS y otros Estados hacia las instituciones internacionales establecidas, como las IFI o la OCDE, podría acabar con los objetivos, las prácticas y los recursos compartidos de la cooperación al desarrollo.

En el desafiante contexto global actual, el tiempo se está agotando. Solo quedan siete meses para preparar la agenda de desarrollo del G20 antes de la próxima cumbre que se celebrará en Los Cabos, Baja California Sur, México, en junio de 2012. Las perspectivas para un trabajo consistente no son muy prometedoras, puesto que la siguiente reunión tendrá lugar dos semanas antes de las elecciones federales en México. Si bien el Gobierno mexicano ya ha señalado una serie de áreas prioritarias para su presidencia del G20, entre ellas el crecimiento verde y la inclusión financiera, aún no se sabe cómo seguirá trabajando sobre los pilares del Grupo o si añadirá nuevas áreas de trabajo al MYAP de manera complementaria.

Ante estos desafíos, el G20 podría tomar algunas medidas concretas para prepararse para Los Cabos:

Adoptar un discurso coherente: En los últimos documentos, el DWG parece estar renovando su agenda temática con el objetivo de sentar unas bases sólidas para un crecimiento fuerte y equilibrado, por un lado, y resistente, por otro. Cabe resaltar que este doble enfoque podría sincronizarse con el debate alrededor de la cumbre de



6

»»»»» Río+20, por lo menos en las áreas relativas a la capacidad de recuperación de los países menos desarrollados y los más vulnerables. Sin embargo, en general, el G20 aún necesita, urgentemente, un discurso coherente sobre su valor añadido específico para dirigir el desarrollo económico y sobre cómo puede complementar los esfuerzos de otras plataformas regionales y globales.

Adoptar la agenda de los nuevos socios: La ventaja única que tiene el G20, al ser capaz de reunir tanto a los actores tradicionales como a los nuevos protagonistas del desarrollo, debe ser usada de manera más estratégica durante la presidencia de México. Más allá de la tendencia actual de usar el sello del Grupo en las iniciativas multilaterales existentes, el DWG está bien posicionado para crear asociaciones más equitativas y equilibradas. Por ejemplo, el intercambio de conocimiento en áreas donde los países en desarrollo están acumulando innovaciones (como el crecimiento verde) podría ayudar a construir nuevos tipos de alianzas del desarrollo.

Asegurar la capacidad operacional: Dado que no existe una gran voluntad para institucionalizar la agenda de desarrollo del G20, hace falta encontrar soluciones creativas para desarrollar una capacidad mínima de implementación, monitoreo y, sobre todo, rendición de cuentas del plan de trabajo del DWG. Un plan distribuido entre las distintas presidencias (la actual y sus dos sucesoras) podría ser una forma útil de compartir responsabilidades, aprender lecciones e implementar el MYAP de manera eficaz.

Comunicar y compartir información: El nivel de secretismo alrededor de la agenda de desarrollo del G20 sigue siendo un gran obstáculo para el DWG a la hora de participar en otros procesos multilaterales como el Foro del Alto Nivel de Busán, la COP17 de Durban o el proceso Río+20. Ese aislamiento podría superarse con la creación de una página web, que ayudaría a los gobiernos y los actores no gubernamentales de los países de renta baja a, por lo menos, seguir las actividades de desarrollo del G20 y, a su vez, identificar oportunidades para enriquecer la agenda.

Más allá de Los Cabos, los líderes del G20 tendrán que encontrar formas creativas de diseñar una agenda de desarrollo que no solo esté relacionada con los debates actuales, sino que también sea útil para el mundo en desarrollo en su conjunto y atractiva para las instituciones multilaterales globales. La capacidad para escuchar y relacionarse con los diversos actores es clave y requiere no solo superar las debilidades institucionales actuales, sino que también debe contar con un liderazgo político capaz de promover la acción colectiva en base a cuestiones concretas como el desarrollo humano sostenible, la reducción de la pobreza y la capacidad de recuperación ante vulnerabilidades cada vez más complejas.

Nils-Sjard Schulz es investigador asociado en FRIDE.

e-mail: fride@fride.org
www.fride.org
