

El recorrido de la membresía argentina en el G20 (1999-2018): *¿Qué logró como honest broker la Presidencia del Grupo en 2018?*

*The trajectory of Argentine membership in the G20 (1999-2018):
What did chairmanship as a humble honest broker achieve in 2018?*

Por Melisa Deciancio* y Diana Tussie**

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2019.

Fecha de Aceptación: 01 de abril de 2019.

RESUMEN

El objetivo de este artículo de investigación es exponer el lugar del G20 en la política exterior de Argentina desde su ingreso como miembro hasta la presidencia del grupo, durante el gobierno de Mauricio Macri; así como un análisis de lo acontecido en la cumbre de presidentes de noviembre de 2018. Se entiende a la participación en el grupo como una plataforma de relacionamiento con el mundo, así como escenario para la consolidación y cristalización de la estrategia de política exterior implementada por cada gobierno. Se sostiene que la presidencia argentina del G20 se plan-

teaba como una oportunidad para poner de manifiesto las necesidades e intereses de los países de la región frente a los líderes globales, planteando una agenda representativa de las problemáticas de la región tales como la desigualdad, la pobreza, la falta de financiamiento y su dependencia de financiamiento externo. Sin embargo, la agenda propuesta de presidencia argentina fue reducir las tensiones a un mínimo para garantizar el orden del evento. El acuerdo con el Fondo Monetario Internacional que debió firmar la Argentina y la propia inestabilidad financiera durante la presidencia del G20 pusieron de manifiesto la vulnerabi-

* Investigadora del Área de Relaciones Internacionales y Coordinadora académica de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina. CONICET. Correo electrónico: mdeciancio@flacso.org.ar

** Investigadora Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Directora del Área de Relaciones Internacionales y de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina. Correo electrónico: dtussie@flacso.org.ar

lidad del gobierno y socavaron la ambición de posicionarse como jugador de grandes ligas.

Palabras clave: *G20, Argentina, Mauricio Macri, Política Exterior, Donald Trump.*

ABSTRACT

This paper aims to expose the place of the G20 in the foreign policy of Argentina from its beginning as member until the presidency of the group during Mauricio Macri's administration; as well as the perspective on what will happen at the summit of presidents of November 2018. Participation in the group is understood as a platform of relationship with the world, as well as a scenario for the consolidation and crystallization of the policy strategy externally implemented by each government. It is argued that the Argentine presidency of the G20 was presented as an opportunity to highlight the needs and interests of the countries of the region in the face of global leaders, posing an agenda representative of the region's problems such as inequality, poverty, lack of financing and dependence on external financing. However, the agenda proposed by the Argentine presidency relegated these demands with view to reduce conflicts to a minimum and in order to build bridges with the agendas of developed countries. Moreover, as the year evolved Argentina went into a tailspin and was forced to sign an agreement with the International Monetary Fund.

Keywords: *G20, Argentina, Mauricio Macri, Foreign Policy, Donald Trump.*

Introducción

La agenda de política exterior argentina del 2018 estuvo sin dudas marcada por la presidencia del G20. En el marco de un discurso que proponía el "regreso al mundo", una nueva inserción "madura" e "inteligente" del país en los mercados internacionales, el acercamiento a los Estados Unidos y a Europa y el abandono del "aislamiento" al que condenaba el gobierno anterior, el gobierno de Mauricio

Macri puso al G20 en el centro de la agenda. Así como durante el gobierno de Cristina Fernández el G20 se constituyó en una herramienta de posicionamiento de los intereses del país frente al mundo, con una mirada distinta, Macri buscó utilizar esta plataforma como escenario del viraje que planteó para la inserción internacional del país en su gobierno y su ambición de que la Argentina jugara en las grandes ligas. Para ello, en lugar de marcar una agenda como normalmente hacen los países anfitriones, adoptó un tono de mediador o "honest broker". En última instancia, la gran ambición era jugar en las grandes ligas para atraer una "lluvia de inversiones". Sin embargo, a medida que avanzaba la presidencia argentina, se profundizaría la crisis. En abril se anunció que la Argentina tomaría un préstamo del Fondo Monetario Internacional que para septiembre se transformó en el préstamo más grande en la historia del organismo y precipitó la renuncia del presidente del Banco Central. Así la Argentina sería el primer país en presidir el G20 al mismo tiempo que pedía un salvataje financiero.

Es sabido que la política internacional de la Argentina se ha visto ampliamente redefinida en los últimos tiempos, marcada por el cambio en la orientación del gobierno y su nueva estrategia de inserción en línea con las características del modelo político y económico propuesto. En este proceso se han ido adoptado diversos caminos que, con variaciones, permitieron la adaptación del país al cambiante contexto internacional generando desafíos y oportunidades a cada paso. Para ello es necesario contemplar que los modelos de desarrollo, implícitos o explícitos, que los distintos gobiernos ponen en marcha juegan un papel central en las orientaciones de política exterior. Los lineamientos de dichos modelos hacen referencia, por un lado, a una lectura del contexto internacional. Por otro lado, atienden a los intereses de actores prioritarios de la coalición gobernante. Desde esta perspectiva,

debe también contemplarse que el gobierno de Macri se caracteriza por un *ethos* gerencial, dada la inclusión de *CEOs* y *managers* en el gabinete. Ello indica la importancia que ha tenido el mundo de la empresa como espacio de reclutamiento de personas y de repertorios de gestión y de mapas de acción.

Este artículo de investigación busca exponer las acciones de política exterior argentina orientadas al aprovechamiento de las oportunidades y el abordaje de los desafíos emergentes en relación a su participación en el Grupo de los 20 (G20). Como sucede en cualquier ámbito de concertación multilateral, ser miembro de dicho foro presenta oportunidades asociadas a la mayor participación en el proceso de toma de decisiones a nivel global, a la vez que exige la adecuación a un determinado conjunto de reglas establecidas. La oportunidad que presenta la presidencia argentina puso en evidencia el quiebre, no sólo con la estrategia expuesta por el gobierno anterior en el foro, sino también con la realidad de los países latinoamericanos y sus demandas.

Nuestro objetivo primordial es exponer el lugar del G20 en la política exterior de la Argentina desde su ingreso como miembro hasta la presidencia del grupo, durante el gobierno de Mauricio Macri; así como la perspectiva en torno a lo acontecido en la cumbre de presidentes de noviembre de 2018. Se entiende a la participación en el grupo como una plataforma de relacionamiento con el mundo, así como escenario para la consolidación y cristalización de la estrategia de política exterior implementada por cada gobierno. Se sostiene que la presidencia argentina del G20 se planteaba como una oportunidad para poner de manifiesto las necesidades e intereses de los países de la región frente a los líderes globales, planteando una agenda representativa de las problemáticas de la región tales como la desigualdad, la pobreza, la falta de financiamiento y su dependencia de financiamiento externo. Sin embargo, la agenda propuesta

por la presidencia argentina resultó muy poco comprometida con dichas demandas sino más bien funcional a las agendas de los países desarrollados.

Para los países medianos o periféricos, con un rol secundario en la estructura del sistema internacional, la posibilidad de incidencia en los asuntos globales resulta desafiante. Espacios multilaterales como el G20 pueden implicar dos resultados que conviven en tensión permanente. Por un lado, pueden convertirse en foros desde donde imponer la voluntad de los más poderosos a los más débiles y asegurar así el cumplimiento de ciertas medidas que sirven a los intereses de pocos. Por otro lado, —no por ello descartando lo anterior— estos foros pueden erigirse como plataformas para que muchos países de menor peso relativo puedan tener cierta incidencia en el delineado de reglas globales y así ganar mayor protagonismo y legitimidad en el escenario internacional.

Para la Argentina el G20 se erigió, desde su surgimiento como cumbre de líderes, como uno de los ámbitos desde y hacia donde pensar la política exterior del país, a partir del cual se busca construir un nuevo espacio multilateral de incidencia global de la periferia de acuerdo al lugar ocupado por la Argentina en él. Durante el gobierno de Cristina Fernández y en base a su participación en las cumbres, se buscó hacer uso de este foro para el tratamiento de cuestiones trascendentales de la política interna y externa. No sólo ha marcado desde las orillas una posición en asuntos que hacen a la gobernanza global, sino que también ha utilizado el foro y el contexto en el que dichas cumbres se celebraron para proyectar un nuevo rol a nivel regional con mayor presencia en cuestiones clave para el continente. A partir de la llegada de Mauricio Macri al gobierno y el viraje en la configuración de las relaciones exteriores del país, el G20 se transforma en un escenario distinto, donde se cristaliza el nuevo proyecto de “inserción en el mundo” a través de un diálogo íntimo con el mundo empre-

sarial. Este fenómeno cualitativa y cuantitativamente novedoso logró internalizar la lógica empresarial en la política exterior.

Con esta particular marca de gestión, el gobierno aprovechó la histórica relevancia que los espacios de cooperación internacional adquieren para lograr incidencia y prestigio en el ámbito global. La cooperación ha servido históricamente como forma de concertación para la búsqueda de una mayor incidencia internacional, ya sea a través de acuerdos bilaterales como multilaterales. En este marco, los avances en los diversos intentos por lograr una buena y efectiva gobernanza global emergen como una oportunidad donde los países pueden acceder a espacios de debate y toma de decisiones, y participar con voz y voto de la elaboración de reglas globales. En esta oportunidad, y dado el conflictivo escenario internacional en el cual hasta se dudaba de la presencia de Trump quien además pateaba el tablero del multilateralismo cada vez que podía, Macri se propuso actual como “honest broker” o mediador con una agenda de minimis. En las siguientes secciones, antes de analizar la cumbre del 2018, daremos cuenta del recorrido de la Argentina en el G20.

La Argentina y su historia en el G20

Dos hechos han caracterizado a la política exterior argentina en los últimos años: la búsqueda constante por insertarse en espacios multilaterales de discusión, y el predominio de la diplomacia presidencial como forma de entablar relaciones internacionales. En paralelo, un contexto plagado de cada vez más foros y cumbres internacionales ha ofrecido los espacios para llevar adelante esta estrategia. La Argentina posee una tradición internacional de participación en foros internacionales que va desde la Liga de Naciones y Naciones Unidas, pasando por el Grupo de Río y las Cumbres de las Américas, al Grupo de los 20 (G20); comprendiendo temáticas que abarcan la seguridad internacional y regional, el comercio,

las finanzas, el cobro de deudas, entre otras. En su historia, la Argentina ha participado de numerosos foros internacionales en el nivel global y continental, ha llevado propuestas, hecho escuchar su voz y reclamado por lo que considera justo. Es en este sentido que el multilateralismo fue una estrategia central en la forma de abordar los asuntos internacionales. A la vez que reduce los costos de una negociación —ante la posibilidad de actuar en coordinación con aliados— permite alcanzar una relevancia internacional que difícilmente se podría adquirir individualmente. El multilateralismo sirve como legitimador de los reclamos y propuestas dando mayor relevancia al bloque y cada uno de sus integrantes. Para países de poder intermedio como la Argentina, la participación en foros multilaterales resulta un capital fundamental (Deciancio & Tussie, 2015).

El G20 nació como parte de una iniciativa del Grupo de los 8 (G8) (Alemania, Canadá, los Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia) y, especialmente, del entonces presidente norteamericano, Bill Clinton. El propósito central de estos líderes de países desarrollados consistía en la creación de un foro más efectivo, inclusivo y flexible que agrupe a dirigentes de gobierno y ministros de los veinte países más desarrollados del mundo en torno a dos objetivos centrales (Argüello, 2017). Por un lado, dar respuesta a los desafíos provenientes de un mundo que en la década de los '90 avanzaba cada vez más rápido en el proceso globalizador; y, por el otro, movilizar las capacidades en aumento de los países emergentes —especialmente los países asiáticos— que no se encontraban bien conectados con la gestión de los acuerdos de gobernanza global forjados en 1944-45 y 1975. Con la llegada de la crisis asiática en julio de 1997, esta iniciativa se vio fuertemente reforzada. Como resultado de una serie de encuentros celebrados en el marco de la APEC (Cooperación Económica de Asia-Pacífico), surgió de manera temporar-

ia, el G22, en noviembre del mismo año con el fin de dar tratamiento a la irrupción de la crisis financiera asiática como a las que se anticipaban en otros grandes deudores (Brasil, Turquía, la Argentina). El objetivo era tanto anticipatorio como preventivo y así encaminar el refuerzo necesario de la arquitectura financiera internacional en respuesta a ella. En 1999, bajo la presidencia de Alemania, el G7 dio nacimiento a un nuevo órgano: el Fondo de Estabilidad Financiera (FEF). El mismo, tenía como objetivo el tratamiento de cuestiones técnicas del sector financiero del G7 y que luego de las crisis de fines de los '90 habían demostrado tener gran impacto y relevancia para el mundo en general. Paralelamente, el Fondo Monetario Internacional (FMI) creaba el Nuevo Arreglo de Préstamos (NAP) con el fin de proveer la asistencia financiera necesaria para contener las crisis económicas de la nueva era.

Dados estos avances iniciales, el proyecto más ambicioso de extensión del G7 en un ampliado G20 con el propósito de ocuparse de las crisis financieras globales, fue concluido en septiembre de 1999. Este nuevo grupo se centró exclusivamente en asuntos financieros y estaba compuesto por los ministros de economía y presidentes de bancos centrales de los países miembros sumados a representantes de la Unión Europea, el FMI y el Banco Mundial. Rápidamente luego de su creación, el G20 comenzó a emitir declaraciones que en poco tiempo trataron de erigirse como un efectivo centro de gobernanza global en un mundo cada vez más afectado por las crisis y, por ende, más vulnerable (Kirton, 2005). En este sentido, el foro de ministros de economía del G20 fue el resultado de diversas fuerzas. Por un lado, los cambios estructurales en los desafíos generados por la globalización, la nueva fuerza de las economías emergentes —especialmente la asiática—, el fracaso de las organizaciones internacionales existentes y la iniciativa estadou-

nidense representada en el entonces presidente Bill Clinton (Kirton, 2005).

El ingreso de la Argentina en este foro de los 20 países con mayor PBI del mundo se inscribe en una serie de hechos particulares provenientes tanto del ámbito local como internacional y de la interacción entre ambos. Durante la década de los '90, el gobierno de Carlos Menem se concentró en llevar adelante una política exterior orientada a formar parte de Occidente como manera de generar confianza internacional. Así, el país buscó acercarse a los países más poderosos con el fin de obtener los beneficios de esa relación a la vez que se mostraba dispuesto a hacer concesiones para que esto suceda (Deciancio, 2010).

El plan de convertibilidad y los “beneficios” de la apertura económica permitieron el ingreso del país al listado de países con mayor peso relativo en la economía internacional. Paralelamente, el monto de la deuda argentina y las buenas relaciones forjadas desde el inicio del gobierno de Menem con los países desarrollados —especialmente los Estados Unidos— han servido como apoyo fundamental e implicaron una puerta de entrada a este foro (Argüello, 2017). Fue así como durante las discusiones acerca de la definición sobre quiénes serían los miembros del grupo, la Argentina siempre figuró en el listado de países pertenecientes al mismo, lo cual no sucedió con Chile, que finalmente no logró ingresar. Sin embargo, esto se encontraba más relacionado a los impactos que podía llegar a tener en el sistema financiero internacional la cesación de pagos de la deuda argentina —en contraste con la solidez financiera que presentaba Chile—, que al desarrollo económico particular del país en este período (Deciancio, 2010).

Otra de las razones sustentando la pertinencia de la Argentina a dicho foro se centra en el hecho de que el G20 buscaba ampliar la representación del G7 incluyendo países emergentes de diversas regiones del mundo. Por ello, como primera y segundas economías

de la región, parecía lógico que México, Brasil y la Argentina fueran seleccionados como representantes de la región en el Grupo¹. Por último, y en lo referente a lo estrictamente financiero, hacia 1999 se evidenciaban signos de la que sería la peor crisis económica argentina de todos los tiempos, sobre todo dada la recesión económica que había comenzado en 1998 y la experiencia vivida por las economías mexicana, asiáticas, rusa y la “mega-devaluación” brasilera de enero de 1999. Ante los riesgos de un efecto dominó que alcanzara a la ya debilitada economía argentina, su participación en el Grupo permitiría un mayor control y una mejor manera de proveer recomendaciones en caso de que la crisis se manifestara.

De Washington a Pittsburgh: la Argentina, el G20 y la manifestación de la autonomía

A partir de la debacle financiera internacional que comenzara en agosto de 2007 con el desencadenamiento de la crisis *subprime* en el mercado hipotecario de los Estados Unidos —que desembocó en 2008 en una de las peores crisis económicas del último siglo—, los principales líderes del mundo se vieron obligados a redefinir las estructuras existentes de regulación económica y política internacional frente al fracaso de los organismos internacionales tradicionales nacidos en Bretton Woods. En ese contexto de estancamiento, desencanto y falta de coordinación de los órganos multilaterales formales, el G20 emerge como el nuevo foro de gobernanza global para abordar las principales problemáticas financieras internacionales. Bajo esa premisa, en noviembre de 2008, el entonces presidente George W. Bush convocó a una reunión de jefes de Estado de los países miembros del grupo con la convic-

ción de que, dadas las dimensiones y el impacto de la crisis, ésta requería ser discutida y resuelta por el accionar consensuado de los líderes del grupo. Al incluir en la agenda del G20 temas no financieros se esperaba ampliar los márgenes de la negociación y lograr consensos para apoyar a los Estados Unidos y a Europa en los temas financieros de urgencia inmediata.

La posibilidad de que el G20 financiero pasara a convertirse en un foro de líderes de estos países ya tenía para entonces algo de vuelo, pero hasta el momento de la crisis no encontraba respaldo en la administración Bush. Desde la creación del grupo en 1999, el entonces Ministro de Finanzas canadiense y representante ante el grupo, Paul Martin, había manifestado la relevancia del foro como ámbito de formación de consenso en cuestiones internacionales. En su visión, la tarea del G20 consistía en “traducir los beneficios de la globalización en ganancias aún mayores y mejores oportunidades para todo el mundo”, convirtiéndose en un ámbito clave para la gobernanza global. Con foco en estas oportunidades, Martin insistió en la necesidad de que el G20 se convirtiera en una mayor fuente de liderazgo estratégico de largo plazo, en lugar de un foro orientado técnicamente, limitado y reducido a un solo tema, actuando solamente en cuestiones inmediatas del día a día. Bajo este precepto, junto a otros funcionarios de países miembros del G 20, instó a la formación de un G20 a nivel presidencial, el “L20” (Leaders-20).

El L20, sería la respuesta y solución a la inacción y parálisis de los organismos internacionales resultantes de Bretton Woods, proveyendo un ámbito de diálogo equitativo entre países desarrollados y países en desarrollo, mucho más informal y sincero, donde los encuentros se constituyeran como “procesos de aprendizaje, dando a los líderes la posibilidad de escucharse” (Gurria, 2004). Finalmente, el proyecto frustrado del L20 fue concretado en

1 Lo mismo sucedió con Sudáfrica del continente africano y Corea e Indonesia del continente asiático.

2008 gracias a las presiones que la crisis internacional impuso sobre las principales economías del mundo.

Desde la primera reunión de líderes del G20 en Washington y todas las que se sucedieron durante los gobiernos de Cristina Fernández (2007-2011/2011-2015) la presidenta argentina participó de las cumbres. A medida que fueron transcurriendo, las cumbres fueron cobrando cada vez más relevancia, con una participación cada vez más activa y positiva. Las primeras cumbres, especialmente la de Washington (2008) y las de Londres (2009), estuvieron signadas por la urgencia de los principales centros económicos del mundo azotados por la crisis financiera internacional. Los países en desarrollo, que no se habían visto fuertemente afectados por la crisis, participaron del encuentro sin grandes propuestas. En el caso argentino —y al igual que en otros casos—, la relevancia de este encuentro resultaba de alguna manera ajena al país, incluso los medios argentinos dieron escasa cobertura a la reunión, dado el desconocimiento sobre las cuestiones específicas que se tratarían en ella. En la cumbre de noviembre de 2008, la presidente se unió al llamado de sus socios latinoamericanos —Brasil y México— para la inclusión de España (no miembro del Grupo) como invitada a la reunión. Asimismo, asistió con una propuesta consensuada con su socio del MERCOSUR centrada en el reclamo de reforma del Fondo Monetario Internacional (FMI) para que los países en desarrollo logren alcanzar un mayor peso en el organismo y puedan tener acceso a nuevas líneas de crédito no condicionadas al cumplimiento de metas económicas, como sucedió durante la década de los '90s en la mayoría de los países en desarrollo (Deciancio, 2010).

Durante la cumbre de Londres, el tema central giró en torno a la fuerte presión ejercida por los presidentes de Francia y Alemania —a la que se sumaron otros líderes, entre ellos la Argentina— para la eliminación de los

paraísos fiscales, y un mayor control sobre los fondos soberanos de inversión y las agencias calificadoras de riesgo. Bajo el lema “empleo, crecimiento y estabilidad” esta cumbre incluyó por primera vez la cuestión laboral en la agenda de los países desarrollados, sirviendo de puntapié para que el problema del empleo a nivel global sea tratado en un ámbito multilateral donde países desarrollados y países en desarrollo. Para el gobierno de Cristina Fernández el reconocimiento de esta oportunidad se manifestó en la mayor relevancia otorgada al encuentro y en un rol más activo de la presidente en la cumbre. Vale destacar que, a pesar de tratarse de un foro sin cuotas ni jerarquías, la voz de los países en desarrollo tiene más gravitación que en los organismos de Bretton Woods, pero como es de esperar, con un menor peso relativo que el de los países desarrollados. Durante este encuentro, Fernández llegó a Londres con una postura media entre los dos polos en tensión. Avalando la idea encabezada por los Estados Unidos y Gran Bretaña de estimular la economía y reactivar así la demanda; pero también considerando oportuna la propuesta de Alemania y Francia sobre un mayor control a los mercados financieros y paraísos fiscales. La Argentina —apoyada por Brasil— tuvo un rol clave en impedir que se incluyera en el acuerdo final una propuesta sobre flexibilidad de la legislación laboral dada las “nefastas consecuencias que tuvo para la Argentina” (Deciancio, 2010).

La cumbre de Pittsburg (2009) consiguó instaurar al G20 como el principal foro de discusión para la cooperación económica internacional. La decisión de los más importantes líderes internacionales de disolver el G8 e instaurar al G20 como único foro para la resolución de las cuestiones financieras internacionales marcó no sólo la voluntad de los países desarrollados de democratizar la agenda económica internacional, sino también la oportunidad para los países en desarrollo de comenzar a incidir en la elaboración de reglas

de alcance global. Con referencias al surgimiento de un mundo “menos ingenuo y más homogéneo”, los resultados de lo acordado en esta cumbre tuvieron repercusión en todo el mundo. En esta oportunidad, Argentina tuvo un gran protagonismo en la decisión adoptada para que el G20 tenga a partir de ahora mayor poder de decisión a nivel mundial. Primó entre los líderes mundiales el criterio que impulsaba Argentina y otros países emergentes y en vías de desarrollo, por sobre el criterio de algunas potencias centrales que pretendían que el G8 siguiera siendo el ámbito de referencia en la discusión mundial en materia económica. Además, la participación argentina se destacó al solicitar la inclusión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a la mesa de discusión y la elaboración de un capítulo sobre trabajo decente, destacando el gran impacto que la crisis económica ha tenido sobre el empleo en todo el mundo (Argüello, 2017). Tal como relata Cecilia Nahón –ex sherpa argentina ante el G20– en la entrevista realizada por María Cecilia Míguez (2016: 110):

“Argentina ha sido líder en impulsar la agenda laboral en el G20, dando voz a los sindicatos y trabajadores, y advirtiendo del impacto de la crisis internacional en los niveles de desempleo. También fuimos clave para frenar, junto con Brasil, los intentos de optar por la flexibilización laboral como respuesta a la crisis, argumentando en cambio en favor de políticas activas para proteger el empleo y siempre con la mirada puesta en la problemática de la desigualdad. Hoy el G20 reconoce que los escandalosos niveles de desigualdad a nivel global no sólo son inmorales, sino que son un freno al crecimiento, por lo que deben ser abordados y atacados como un tema central. Otra cuestión que planteó la presidenta desde el origen fue la necesidad de refor-

mar los organismos financieros internacionales, especialmente el FMI, que no fue capaz de anticipar ni de entender, y menos aún de resolver, la crisis financiera vigente.”

En las cumbres que se desarrollaron en los últimos ocho años², como señalan Nahón y López (2018), las reformas que se acordaron en materia de regulación financiera son de tres tipos: “la regulación a nivel nacional de las operaciones extrabursátiles con derivados financieros; la aplicación de estándares más exigentes de capital (acordes al marco normativo establecido por el Comité de Basilea en el llamado Basilea III) y de capacidad de absorción de pérdidas para las instituciones consideradas demasiado grandes para quebrar o *too big to fail* por sus efectos sistémicos; y la cooperación transfronteriza para el intercambio de información en materia financiera (siguiendo el marco de referencia desarrollado por el Comité de Estabilidad Financiera –FSB–)” (Nahón & López, 2018: 41).

Conforme las cumbres fueron avanzando y la economía internacional empezó a mostrar signos de recuperación, la relevancia de las cumbres del G20 fue disminuyendo progresivamente. La participación en el foro siempre fue una prioridad para la política exterior del gobierno argentino. El foro se convirtió en una plataforma desde donde sentar las bases de una posición divergente en un intento de incidir en el delineado de las reglas globales con un marcado sesgo desde los países en desarrollo (Míguez, 2015). La posibilidad de ampliar los márgenes de maniobra a nivel internacional se evidenció en las diversas propuestas realizadas por la presidenta en las cumbres, la coordinación de políticas con el presidente brasileño

2 Toronto (2010), Corea del Sur (2010), Cannes (2011), Los Cabos (2012), San Petersburgo (2013), Brisbane (2014), Antalya (2015), Hangzhou (2016), Hamburgo (2017).

Luiz Inácio “Lula” da Silva y la crítica a los organismos financieros internacionales tradicionales que tanto habían afectado a la Argentina en períodos anteriores. La pertenencia al G20 permite a la Argentina ser interlocutor en el foro donde se definen actualmente las políticas comerciales y financieras mundiales. Esas instancias permiten construir relaciones de paridad frente a situaciones puntuales del sistema internacional.

La presidencia del G20 en la política exterior de Mauricio Macri

La presidencia argentina del G20 llegó en un momento crucial para un gobierno cuya agenda internacional se construyó en torno a la idea de “reinsertar” el país al mundo, recuperar las alianzas tradicionales con Europa y los Estados Unidos y salir finalmente del “aislamiento” impuesto por la gestión anterior. Como señalan Frenkel y Azzi (2018), para el gobierno de Mauricio Macri, la “vuelta al mundo” propuesta implicaba más que nada “recomponer las relaciones con Occidente – específicamente los Estados Unidos, Europa y los organismos multilaterales de crédito– y, con base en ello, renegociar la profundidad del vínculo con Rusia y China” (Frenkel & Azzi, 2018: 187). De la mano del proyecto de liberalización económica, las señales a los mercados y la búsqueda de inversiones fueron el centro de las relaciones exteriores argentinas de la nueva gestión (Deciancio, 2017). Un tanto hiperbólicamente, Laura Jaitman, encargada del *track* de fianzas del G20, declaró que la reunión del G20: “es el evento histórico, en materia internacional, más importante del país.”³

A diez años de la primera cumbre de presidentes del grupo, la presidencia argentina del

G20 llega en un momento en que la relevancia de este foro comienza a debilitarse. El triunfo de Donald Trump en los Estados Unidos y el giro radical en la posición de este país sobre el comercio dieron un golpe a la continuidad y peso del G20 como foro de discusión. Como señalan Nahón y López (2018), el primer enfrentamiento se experimentó en la reunión de ministros de finanzas del G20 en Baden-Baden, Alemania, en marzo de 2017. Los Estados Unidos no estuvo dispuesto a dar el consenso para reiterar el mantra tradicional de “resistir el proteccionismo en todas sus formas” y se abrieron negociaciones por una redacción alternativa de la declaración final, lo que forzó la revisión de las posiciones comerciales del G20 por parte del resto de los miembros.

Por otro lado, a nivel regional, la presidencia argentina llega en un momento en que la coordinación regional se encuentra cada vez más resquebrajada, con los miembros latinoamericanos del grupo jugando cada uno su propio juego interno. Las instancias formales de coordinación formuladas en el período anterior, y coronadas con la creación de la UNASUR y de la CELAC, quedaron paralizadas ante la falta de iniciativa de los nuevos gobiernos de centro derecha a muchos de los países miembros. El anuncio de la Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú de abandonar la UNASUR en abril de 2018 (Nación, 2018) constituye uno de los principales gestos de cara al regionalismo latinoamericano como fue concebido con anterioridad. Incluso meses más tarde, en agosto, Colombia anunció finalmente que iba a denunciar el tratado, “por ser una caja de resonancia de Venezuela” (BBC, 2018). En una situación de quiebre en la coordinación regional, las posibilidades de pensar la participación conjunta de los países latinoamericanos en el G20 fueron imposible. Como señala Argüello (2018): “Mientras la situación política y económica en Brasil tras la destitución de Dilma Rousseff sigue muy inestable, México mantiene abierto el conflic-

3 <https://www.infobae.com/g20/2018/11/29/laura-jaitman-deputy-de-finanzas-ya-tenemos-senales-de-que-el-g20-argentino-fue-exitoso/>

to migratorio y comercial con los Estados Unidos en un año electoral, en la Argentina una dogmática apertura financiera decidió al gobierno de Mauricio Macri a regresar al país varias décadas atrás recurriendo a un millonario salvataje del FMI. Con la pésima reputación que se había hecho el organismo financiero en la región, podría decirse que fue el gobierno argentino el que rescató al FMI de entre el destaralado orden heredado de los acuerdos de Bretton Woods” (Argüello, 2018: 30-31).

Este escenario hizo que la agenda planteada por el gobierno argentino para la Cumbre del G20 fuera más bien lavada, sin apelar a las demandas tradicionales de la región en torno a las desigualdades económicas y sociales, y los reclamos a los países desarrollados por acceso a mercados e inversiones, y evadió los principales temas de la agenda económica internacional para no entrar en conflicto con los Estados Unidos y China. Aunque es imposible que la guerra comercial entre ambos países quede fuera de las discusiones de la cumbre, la agenda formal poco facilitó el debate para que ello suceda. Construida en torno al lema “Construyendo consenso para un desarrollo equitativo y sostenible”, la agenda estuvo focalizada en tres cuestiones clave: el futuro del trabajo, la infraestructura para el desarrollo y un futuro alimentario sostenible (Visión de la presidencia argentina 2018). Siguiendo lo acordado en las cumbres anteriores, los grupos de trabajo o grupos de afinidad se estructuraron en el Labor 20 (L20), el Civil 20 (C20), el Think-Tanks 20 (T20), el Youth 20 (Y20), el Science 20 (S20), el Business 20 (B20) y el Women 20 (W20). Cada uno de ellos retomó las prioridades propuestas por la presidencia del grupo para elaborar sus recomendaciones que fueron elevadas a Macri antes de la cumbre de presidentes de noviembre.

En todos ellos la agenda estuvo claramente marcada por el objetivo más general de la administración Macri, orientado a la búsqueda de consensos en el ámbito empresarial y el

acercamiento a los inversores y organismos financieros internacionales. De hecho, las prioridades que la administración Macri imprimió al Grupo durante su mandato, fueron replicadas, por ejemplo, al interior de los *taskforces* del foro empresarial. Todos los ejes de mayor preponderancia del G20 fueron adoptados por las autoridades del B20 dentro de su agenda. Temas como el combate a la corrupción, la equidad del sistema financiero global o las cuestiones medioambientales –que ya venían siendo trabajados por presidencias anteriores–, también fueron incorporadas a las temáticas del “grupo de afinidad” y sus *taskforces* (Comini & González Bergé, 2018). Incluso la agenda del W20 estuvo fuertemente marcada por una mirada empresarial y muy poco asociada a los reclamos más sobresalientes de los diversos movimientos de mujeres, sobre todo teniendo en cuenta la fortaleza que cobró el movimiento feminista en el mismo año de discusión por la legalización del aborto en la Argentina.

Los mayores y más resonantes logros de la cumbre se dieron en el marco de las reuniones paralelas a la misma, más que en el documento final acordado por los países. Las incógnitas en torno a la visita de Donald Trump y su pelea comercial con China estuvieron en el centro de la escena. La reunión que mantuvieron ambos mandatarios en paralelo a la cumbre estableció una “tregua” al menos momentánea a la disputa por los mercados de la que todo el mundo estuvo pendiente. Paradójicamente, tanto en la pelea con Trump como en la cumbre de los BRICS y la del G20, China asumió el rol de defensor del multilateralismo y del libre comercio en contraposición con la estrategia bilateral planteada por el estadounidense. En la pulseada con China y la Unión Europea, Trump logró eliminar la palabra “proteccionismo” del documento final y se mantuvo firme en la necesidad de reforma del sistema multilateral de comercio. China, aliada a Alemania y Francia, lograron, por su parte, incorporar

en el documento final la necesidad de que el intercambio comercial siga ciertas reglas, y declarar “irreversible” el Acuerdo de París, que obliga hasta 2020 a reducir emisiones de dióxido de carbono para frenar el calentamiento global⁴.

En esta línea, tal vez una de las cuestiones más resonantes de las reuniones paralelas fue la firma de una nueva versión de NAFTA que componen Canadá, los Estados Unidos y México, el USMCA (por sus siglas en inglés). El tratado que entrará en vigor en el segundo semestre del 2019, promete la creación de buenos trabajos bien pagados y nuevas oportunidades para unos 500 millones de personas en Norteamérica y establecerá nuevas reglas de origen sobre el sector automotriz, uno de los más afectados de los Estados Unidos. A diferencia del NAFTA que preveía que el 62,5 % de las autopartes fueran fabricadas en América del Norte, el nuevo acuerdo prevé un 75%, además, entre el 40% y el 45% del vehículo deberá estar fabricado por trabajadores que ganen como mínimo 16 USD la hora.⁵

Para el gobierno argentino, el G20 ha sido una plataforma de “venta” al mundo que no se condice con la realidad en que se encontraba el país. Mientras los ministros de finanzas de los 20 países se reunían en las diversas ciudades de la Argentina, el precio del dólar sufrió una de sus mayores decaídas, acompañado por marchas y contramarchas en los anuncios del FMI sobre los préstamos que otorgaría a nuestro país. De hecho, el acuerdo cerrado en junio de 2018 con el organismo fue revisado

en octubre dado que “no llegó a frenar las turbulencias financieras.”⁶

El balance de la cumbre para el gobierno argentino puede plantearse como positivo en términos de la obtención de un documento final. Esto no resulta menor en el contexto de suma tensión entre las potencias en que se dio la cumbre y dada la condición estructural del país en el sistema internacional, con escasos márgenes de maniobra para presionar o imponer agenda.

En términos de las relaciones exteriores argentinas, Macri aprovechó la visita de sus pares para concertar encuentros bilaterales en torno a agendas particulares. El canciller Jorge Faurie señaló que “se busca que la cumbre del G20 sea también el marco para que se firmen una serie de acuerdos bilaterales con esos presidentes y para que su paso por la Argentina cobre otro cuerpo.”⁷ Macri mantuvo un encuentro bilateral con Donald Trump donde intentó distanciarse de la disputa con China y preservar el vínculo que la Argentina posee con ambos países. Mientras la relación con China es fundamental para la colocación de productos argentinos, los Estados Unidos fue, además, fundamental a la hora de obtener el último crédito del Fondo Monetario Internacional (FMI) o de apoyar el ingreso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En la reunión con Vladimir Putin, la agenda estuvo centrada en cuestiones de seguridad y el intercambio comercial. Se trata de un acuerdo intergubernamental sobre colaboración en ciberseguridad internacional y, como ha declarado el embajador ruso en nues-

4 https://tn.com.ar/internacional/el-g20-en-argentina-la-cumbre-que-busco-el-empate-para-enfriar-la-tension-mundial_921368

5 <https://www.cronista.com/internacionales/Trump-logra-su-objetivo-y-firma-con-Mexico-y-Canada-un-nuevo-Nafta-20181001-0083.html>

6 https://www.clarin.com/economia/economia/directorio-fmi-revisa-viernes-acuerdo-alcanzado-argentina_0_m7iHectaO.html

7 https://www.clarin.com/politica/preparan-visita-oficial-lideres-g20-junto-cumbre-no-viembre_0_FmMH0ATs0.html

tro país, Dmitri Feoktístov, la Argentina está interesada en colaborar con los Ferrocarriles de Rusia, la corporación estatal Rosatom, especializada en el sector nuclear, la empresa de construcción de maquinaria energética Power Machines, y el productor de locomotoras y vagones Transmashholding (Sputnik, 2018). Además, se mantuvieron los acuerdos vinculados a los medios de comunicación, que garantizarán hasta 2022 la emisión de *Russia Today* en la red de TDA.

En este marco, la cumbre mostró más resultados por fuera del acuerdo final tanto a nivel geopolítico global como en términos de la política exterior argentina. Los avances en materia de acuerdos entre las potencias, la —aunque momentánea— calma a la que se llegó en la guerra comercial entre China y los Estados Unidos, la firma del USMCA y el acercamiento entre China y la Unión Europea para impulsar una agenda multilateral común, no hacen más que poner de manifiesto el reacomodamiento del tablero global. En esa línea, la Argentina no fue más que el escenario donde poco interviene la agenda presidencial. El éxito de la cumbre no puede ser medido en esos términos, sino en tanto posibilidad de haber logrado la presencia de todos los líderes de Estado (luego de las amenazas de ausencia de Trump) y alcanzado un documento final con ciertos acuerdos básicos. Pedir o esperar más de una cumbre en un país de poco peso internacional como la Argentina era una ilusión.

Reflexiones finales

La cumbre del G20 estuvo marcada por la guerra comercial entre China y los Estados Unidos, así como por el intento de los países europeos paradójicamente aliados con China por contar con el apoyo de Trump en el diseño de la arquitectura global por el que los Estados Unidos abogó históricamente. A pesar de los intentos del gobierno argentino de presentar una agenda que evite entrar en los conflictos comerciales, luego de la confirmación de la asistencia de Do-

nald Trump al evento, el comercio se convirtió en el eje de una cumbre que originariamente no lo contemplaba en el centro de su discusión.

La presidencia argentina llegó en un momento en que la relevancia del bloque se encuentra en decadencia, donde la puja entre los Estados Unidos y Europa y China paralizan gran parte de los avances planteados en las primeras cumbres orientados a coordinar reglas comunes para la gobernanza global. Fue una cumbre sin mayores sobresaltos para el gobierno argentino, que asumió muy bien el papel de anfitrión y espectador de las discusiones “entre mayores”. La agenda argentina contó con el consenso necesario de los miembros en la mayoría de los temas, dado el poco compromiso que ellos infieren, e incluso cuando la agenda comercial se coló en la redacción del acuerdo, lograron cerrarla de manera coordinada. En el mientras tanto, el gobierno argentino aprovechó la cumbre para reforzar lazos de manera bilateral con varios de sus socios, así como aprovechar las visitas para avanzar en acuerdos ya firmados.

Sin dudas el quiebre en los objetivos de política exterior entre el gobierno de Cristina Fernández y el de Mauricio Macri es tan marcado como en el resto de sus agendas. Sin embargo, ambos mandatarios, por diversas razones, priorizaron la relevancia de su participación en el G20 durante sus gobiernos. Tanto Fernández como Macri participaron del foro en vistas a dar visibilidad a la agenda de política exterior de cada uno, ya sea ésta orientada a plantear una postura más autonomista y de coordinación y cooperación con los países del sur, y de la región en particular. O, en el caso de Macri, apelando a la idea de inserción al mundo y de fortalecimiento de los vínculos con los Estados Unidos y Europa. El gobierno de Macri se postuló ser el *honest broker* de la reunión con una agenda a tono. Resta ver qué futuro le depara al G20 como foro en sí mismo. Sea o no sea el evento más importante de la historia argentina, en última instancia,

el éxito del G20 podrá evaluarse por su contribución al *standard* que el mismo gobierno se impuso, la ansiada lluvia de inversiones. En el camino, el gobierno debió sufrir la crisis financiera que lo llevó a buscar un préstamo con el Fondo Monetario Internacional y la renuncia de dos presidentes del Banco Central en sucesión, lo que más allá del tono conciliatorio de la agenda, expuso la extrema vulnerabilidad del gobierno.

Referencias bibliográficas

- Argüello, J. (2017). ¿Quién gobierna el mundo? El rol del G20 en el nuevo orden mundial. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Argüello, J. (2018). Las alianzas abiertas de América Latina. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VI, Núm. 11, 21-35.
- BBC. (10 de agosto de 2018). Colombia se retira de UNASUR "por ser una caja de resonancia de Venezuela". Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45150648>.
- Comini, N. & González Bergéz, T. (2018). La dimensión económica del G20. Dinámicas, actores y agenda del B20. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VI, Núm. 11, 61-75.
- Deciancio, M. (2010). El G20 como estrategia de inserción internacional. *Observatorio del G20*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Deciancio, M. (2017). El escenario en Argentina: perspectivas globales y regionales del cambio político. *Anuario de política internacional y política exterior*. Montevideo.
- Deciancio, M., & Tussie, D. (2015). Argentina en el mundo. En M. Plotkin (Ed.). *Argentina. La búsqueda de la democracia. Tomo 5 (1960-2000)* (pp. 323-350). Madrid-Buenos Aires: Fundación Mapfre.
- Frenkel, A. & Azzi, D. (2018). Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017). *Colombia Internacional*. Núm. 95, 177-207.
- Gurria, Á. (29 de febrero de 2004). *The G20 at the Leaders' Level?* Disponible en: www.uvic.ca/research/centres/globalstudies/publications/publicationsdb/pubs/the-g20-at-the-leaders-level-id-18.php
- Kirton, J. (2005). *From G7 to G20: Capacity, Leadership and Normative Diffusion in Global Financial Governance*. Disponible en: http://www.g8.utoronto.ca/scholar/kirton2005/kirton_isa2005.pdf
- La Nación* (21 de abril de 2018). La Argentina y otros cinco países abandonan la UNASUR. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-argentina-y-otros-cinco-paises-abandonan-la-unasur-nid2127623>
- Míguez, M. C. (2015). La inserción internacional de la Argentina: encrucijadas y posibilidades. En D. García Delgado y M. C. Ruiz del Ferrer (Comps.). *Documento de trabajo Núm. 2: Estado y Desarrollo Inclusivo en la Multipolaridad. Desafíos y Políticas Públicas* (pp. 39-49). Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Míguez, M. C. (2016). La política exterior 2002-2015: nuevos aliados y el dilema de la autonomía. En M. Rapoport, *Historia oral de la política exterior argentina (1966-2016)*. Buenos Aires: Octubre.
- Nahón, C. & López, P. (2018). Una década de G20: De la Gran Recesión a la crisis del multilateralismo y de la hiperglobalización. ¿Hay futuro para el G20? *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VI, Núm. 11, 37-60.
- Sputnik. (24 de octubre de 2018). *Putin y Macri se reunirán durante la cumbre del G20 en Argentina*. Disponible en: <https://mundo.sputniknews.com/politica/201810241082950510-reunion-de-putin-y-macri-en-g20-en-argentina/>

Para citar este Artículo de investigación:

Deciancio, M. y Tussie, D. (2019). El recorrido de la membresía argentina en el G20 (1999-2018): ¿Qué logró como *honest broker* la Presidencia del Grupo en 2018? *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 12, 165-177.