



CARI / CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

Comentarios Estratégicos

Los cambios ideacionales en el G20
desde la crisis financiera global

Susana Nudelsman

Los cambios ideacionales en el G20 desde la crisis financiera global

Susana Nudelsman

Comentarios Estratégicos

Nº 11

SEPTIEMBRE 2024

ISSN 3008-9956

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva
responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el
pensamiento del CARI.

Corrección: Analía Amarelle
Diseño: Trender
Maquetación: Mario Modugno
Imagen de Freepik

CARI Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales
Uruguay 1037, piso 1º, C1016ACA Buenos Aires, República Argentina
Teléfono: (+5411) 4811-0071 al 74 / Fax: (+5411) 4815-4742
Correo electrónico: direccioneditorial@cari.org.ar / Sitio web: www.cari.org.ar

Los cambios ideacionales en el G20 desde la crisis financiera global

Susana Nudelsman*

1. Introducción

El G20 en 1999, como el G7 en 1975, fue creado en tiempos de turbulencias monetarias y crisis financieras cuando la creciente complejidad de la interdependencia en el proceso de integración financiera internacional exigía enormes esfuerzos de cooperación global. Para tal objetivo, Kirton señala que, ante la incapacidad de los organismos tradicionales para proveer la estabilidad global, el G20 se propuso abrir espacios de diálogo y cooperación entre los países de mayor importancia sistémica del mundo desarrollado y en desarrollo al reconocer la transformación en las relaciones internacionales de tiempos recientes (2011, pp. 55-57)¹.

Organizado a nivel de ministros de Finanzas y gobernadores de bancos centrales, el G20 no tuvo gran repercusión en sus primeras etapas, pero con el estallido de la crisis financiera global (CFG) en 2008, sustituyó al entonces G8 como principal institución de gobernanza financiera internacional, cuando elevó su estatus al nivel de jefes de Estado en la Cumbre de Líderes de Washington de 2008 al definir un plan de acción futura. Este ganó prominencia en la Cumbre de Líderes de Londres

* Doctora en Economía por la Universidad de Buenos Aires, Miembro Consejero del CARI, snudelsman@gmail.com

1 Kirton, J. (2011). The Group of Twenty. In T. Hale & D. Held (eds), Handbook of Transnational Governance Institutions and Innovation. Polity Press.

de 2009 (G20)² cuando instó a “restaurar la confianza, el crecimiento y el empleo (...), a reforzar la regulación financiera (...), a reformar las instituciones financieras internacionales (...) y a construir una recuperación sostenible”, al tiempo que se designó a sí mismo como “el principal foro para nuestra cooperación económica internacional” en la Cumbre de Líderes de Pittsburgh de 2009 (G20)³.

En la actualidad, el G20 se ha convertido en el más relevante de todos los organismos informales que conforman el sistema Gx⁴ (Alexandroff, 2019, p. 17)⁵ y en ocasión de la CFG, la respuesta cooperativa de los líderes del G20 para hacerle frente fue crucial. En efecto, este foro no solo evitó el colapso de los mercados financieros, sino que también permitió la recuperación de la peor recesión desde la década de 1930.

Bajo el liderazgo del G20, los gobiernos de las economías más avanzadas y las principales economías emergentes impulsaron una colosal empresa de cooperación internacional que permitió hacer frente al desafío de la CFG y, aunque en años posteriores fue relativamente menos espectacular, la experimentada durante la crisis de la pandemia marcó otro momento significativo.

En este contexto, este artículo tiene por objetivo reflexionar sobre los cambios ideacionales en el G20 a partir de la CFG en ambas instancias –durante episodios de crisis y tras su conclusión– en materia de la arquitectura financiera internacional. Para ello se basa en el enfoque constructivista de las Relaciones Internacionales, el que según Finnemore y Sikkink focaliza en “el papel de las ideas, las

2 G20 (2009, April 2). London Summit – Leaders’ Statement. <https://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0402.pdf>

3 G20 (2009, September 24-25). G20 Leaders Statement: The Pittsburgh Summit. <https://g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html>

4 El sistema Gx se refiere a los principales foros intergubernamentales de cooperación política y económica. La letra G es la abreviatura de grupo y entre otros se encuentran el G7, G20, G24 y el G77.

5 Alexandroff, A. S. (2019). Liberal theory, liberal context and the G20. In S. Slaughter (ed), *The G20 and International Relations Theory*. Edward Elgar Publishing.

normas, el conocimiento, la cultura y la argumentación en la política” generados de manera colectiva e intersubjetiva. Se trata pues de un enfoque centrado en la vida social y el cambio social (2001, p. 392)⁶. Kratochwil sostiene que “el mundo social” es el resultado “de nuestra creación” (2008, p. 97)⁷ mientras que Abdelal añade que “la economía mundial está llena de todo tipo de fascinantes e importantes construcciones sociales, identidades, normas y creencias colectivas” (2009, p. 76)⁸. En la misma línea, Adler argumenta que las ideas, las creencias y el conocimiento tienen “efectos constitutivos en la realidad social”, en la que el cambio resulta de las “nuevas normas constitutivas” siendo la agencia, el proceso y las prácticas los motores de dicho cambio. Entre ellos, los que prevalecen pueden desempeñar un papel relevante en las decisiones políticas (2013, p. 123)⁹.

El papel de las comunidades epistémicas en el G20

Las comunidades epistémicas tienen un papel clave en el contexto del enfoque constructivista de las Relaciones Internacionales. Ruggie define episteme como “una forma dominante de ver la realidad social, un conjunto de símbolos y referencias compartidos, expectativas mutuas y una previsibilidad mutua de la intención” (1975, pp. 569-570)¹⁰. Por su parte, Haas define a las comunidades epistémicas como a “una red de profesionales con experiencia y competencia reconocidas” en

6 Finnemore, M. & Sikkink, K. (2001). Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 4, June, p. 392.

7 Kratochwil, F. (2008). Constructivism: what it is (not) and how it matters. In D. della Porta y M. Keating (eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*. Cambridge University Press.

8 Abdelal, R. (2009). Constructivism as an approach to international political economy. In Blyth, M. (ed.), *Routledge Handbook of International Political Economy (IPE) IPE as a global conversation*. Routledge.

9 Adler, E. (2013). Constructivism in International Relations: Sources, Contributions, and Debates. In W. Carlsnaes, T. Risse & B. A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*. Sage.

10 Ruggie, J. G. (1975). International Responses to Technology: Concepts and Trend. *International Organization*, 29 (3), Summer, pp. 557-583.

un campo concreto y “una reivindicación autorizada del conocimiento relevante para la política” dentro de ese campo. Sus miembros comparten un “conjunto de creencias normativas y de principios”, “creencias causales”, “nociones de validez y una empresa política común” donde el logro del consenso es un rasgo distintivo de dichas comunidades (1992, pp. 3;18)¹¹. A su vez, las comunidades epistémicas dan lugar a considerables procesos de socialización en términos de prácticas diplomáticas que contribuyen a la transmisión internacional de ideas innovadoras y de comunidades de práctica reuniendo a diplomáticos, abogados, científicos y académicos.

La transición del G7 al G20 en 1999 y la evolución de este de un foro de ministros de Finanzas y gobernadores de bancos centrales a un foro de Cumbre de Líderes en 2008, constituyó en sí mismo un cambio ideacional fundamental, proveyendo un marco de mayor proyección para cooperar y acordar de manera conjunta. En su rol de principal foro de gobernanza internacional, el G20 reunió redes profesionales y actores políticos que permitieron movilizar vastos recursos gracias a la capacidad colectiva de sus miembros, integrando las acciones de las principales instituciones financieras internacionales, lo que muestra cómo la autoridad “política y cognitiva del G20 le permite influir en la toma de decisiones internacionales y nacionales y en las normas y prácticas de política económica” (Luckhurst, 2019, p. 103)¹².

Desde la CFG, ideas con distintos grados de realización han tratado de rediseñar la arquitectura financiera global. En lo concerniente a la regulación financiera, la reforma basada en el enfoque macroprudencial supera al enfoque microprudencial, lo que implicó una mejora sustancial de este sector a partir de la crisis, pero una parte importante de las transacciones financieras está sujeta a una regula-

11 Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46 (1), Knowledge, Power, and International Policy Coordination, Winter, pp. 1-35.

12 Luckhurst, J. (2019). A constructivist approach to the G20. In S. Slaughter (ed.), *The G20 and International Relations Theory*. Edward Elgar Publishing.

ción débil (Admati, 2024)¹³. Además, aunque el Banco de Pagos Internacionales ha reunido a banqueros centrales y otras autoridades financieras y ha promovido conocimientos que aportan ideas para la formulación de políticas, sus directrices han sido aplicadas posteriormente de diferentes maneras por las autoridades nacionales de los diferentes países, mostrando un escenario de fragmentación (Westermeyer, 2018, p. 183-184)¹⁴. En lo concerniente a los desequilibrios globales, estos han disminuido desde la CFG, en particular entre China y Estados Unidos, pero desde entonces la posición deudora de inversión internacional ha aumentado considerablemente tanto en este último como en otros países siendo alta en muchos de ellos desde una perspectiva histórica (Fondo Monetario Internacional, 2024, pp. 14-15)¹⁵. Por su parte, la acumulación de reservas de divisas por parte de las economías emergentes, aunque representa una medida para enfrentar situaciones de crisis, al mismo tiempo contribuye a la expansión de los desequilibrios globales, también mostrando un escenario de fragmentación (Villard Durán, 2017, p. 53)¹⁶.

Asimismo, se hizo evidente la falta de un modelo macroeconómico adecuado. La apreciación de Blanchard de que “el estado de la macro es bueno” (2008)¹⁷ pocos días antes de la quiebra de Lehman y su comentario cinco años después, durante su mandato como director del Departamento de Estudios del FMI, de que “no hay una visión consensuada de cómo debería ser la futura arquitectura financiera”

13 Admati, A. (2024). Nonsense and Bad Rules Persist in Banking. Project Syndicate. April 8. <https://www.project-syndicate.org/commentary/reasons-for-banking-industry-intense-opposition-to-basel-endgame-reforms-by-anat-r-admati-2024-04>

14 Westermeyer, C. (2018). The Bank for International Settlements as a think tank for financial policymaking. *Policy and Society*, 37 (2), June, pp. 183-184.

15 IMF (2024). World Economic Outlook. Steady but Slow: Resilience amid Divergence. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/04/16/world-economic-outlook-april-2024>

16 Villard Duran, C. (2017). Making Fragmentation Work. In T. Hale & D. Held et al., *Beyond Gridlock*, pp. 38-64. Polity.

17 Blanchard, O. (2008). The State of Macro. National Bureau of Economic Research. August. <https://www.nber.org/papers/w14259>

(2013)¹⁸ reflejan la confusión que experimentaban por entonces las comunidades epistémicas de la economía. Respetados académicos como Romer señalaron la necesidad de replantear el diseño del sistema financiero e incluso la política macroeconómica (2013)¹⁹.

Respecto a las reformas en la asignación de cuotas en el FMI, los mercados emergentes han percibido que son limitadas a pesar de los aumentos obtenidos, situándose por debajo de sus expectativas (Larionova, 2023, p. 49)²⁰. Respecto a la provisión de liquidez, los bancos centrales de las economías avanzadas siguieron las ideas seminales de Bagehot al recomendar inyectar cuantiosas sumas de dinero para enfrentar una crisis, que en esta ocasión se combinó con una enorme reducción de los tipos de interés (FMI, 2009, p. 102)²¹. No obstante, la gobernanza financiera internacional aún no ha avanzado hacia la institucionalización de un prestamista internacional de última instancia.

Otras cuestiones han evolucionado más favorablemente, como la liberalización de la cuenta de capital, que implicó una legitimación de los controles de capital y su inclusión en el conjunto de herramientas para los países en desarrollo. Tanto el G20 como el FMI han reconocido las ventajas de su aplicación y han propuesto un nuevo régimen para dicha medida, haciendo hincapié en su contribución a la esta-

18 Blanchard, O. (2013, May 9). Rethinking Macroeconomic Policy. VOXEU CEPR. <https://voxeu.org/article/rethinking-macroeconomic-policy>

19 Romer, D. (2013, May 9). Preventing the next catastrophe: Where do we stand? VOXEU CEPR. <https://voxeu.org/article/preventing-next-catastrophe-where-do-we-stand>

20 Larionova, M. (2023). The G20 at a Critical Juncture. Indonesia's 2022 Presidency: Internal and External Shocks, Risks of Power Rebalancing and Eventual Demise, Causes of Resilience and Re-Equilibrium. *International Organisations Research Journal*, 18 (1), pp. 33-74.

21 IMF (2009). World Economic Outlook: Crisis and Recovery. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/World-Economic-Outlook-April-2009-Crisis-and-Recovery-22575>

bilidad financiera internacional (Gallagher, 2011)²². En cuanto a la política fiscal, el reciente acuerdo del G20 en respaldar que los ultra ricos sean tributados adecuadamente constituye un gran avance a fin de evitar la enorme evasión registrada por parte de estos (G20, 2024)²³. En cuanto a las deudas soberanas, los expertos han cuestionado los fuertes recargos que el FMI impone a los países altamente endeudados (Stiglitz y Gallagher, 2021, p. 1)²⁴ y también han subrayado la inadecuación de la actual arquitectura financiera internacional para hacer frente a eventuales impagos masivos de esta deuda, instando a mejorar la coordinación entre los sectores oficial y privado para una reestructuración ordenada (Bolton, Gulati y Panizza, 2021)²⁵. Sin embargo, la ampliación de la agenda del G20 más allá de la crisis para abordar cuestiones de más largo plazo ha mostrado menor progreso. Es el caso de los desequilibrios en la posición de inversión internacional o la situación del sistema monetario internacional que muestra fuertes asimetrías estructurales.

Al analizar los factores ideacionales de las comunidades epistémicas del G20 en los acontecimientos de 2008, Helleiner propone que los académicos no supieron anticipar la crisis que se avecinaba ni sus causas reales (2011, p. 83)²⁶. Más aún, Cohen sostiene que el estallido de la CFG fue el resultado de un “grave caso de

22 Gallagher, K. P. (2011). Regaining Control? Capital Controls and the Global Financial Crisis. Political Economy Research Institute Working Paper 250. February. https://www.researchgate.net/publication/228800101_Regaining_Control_Capital_Controls_and_the_Global_Financial_Crisis

23 G20 (2024, July 26). The Rio de Janeiro G20 Ministerial Declaration on International Tax Cooperation. <https://globalgovernanceprogram.org/g20/2024/240726-finance-tax-declaration.html>

24 Stiglitz, J. E. & Gallagher, K. P. (2021). Understanding the Consequences of IMF Surcharges. The Need for Reform. Global Development Policy Center & Columbia University. https://www.bu.edu/gdp/files/2021/10/GEGI_PB_017_FIN.pdf

25 Bolton, P., Gulati, M. & Panizza, U. (2021). Policies for managing a wave of sovereign debt crises. September. <https://www.t20italy.org/wp-content/uploads/2021/09/PB-TF9-11.pdf>

26 Helleiner, E. (2011). Understanding the 2007-2008 Global Financial Crisis: Lessons for Scholars of International Political Economy. *Annual Review of Political Science*, 14, January, pp. 67-87.

miopía” en términos epistemológicos, ya que la mayor parte de la literatura académica se había circunscripto a una comprensión estrecha de la etiología de las crisis financieras (2002)²⁷.

Las ideas keynesianas, que promovían la aplicación de políticas de estímulo en momentos de crisis, inspiraron a economistas y a responsables políticos hasta la década de 1970, pero las ideas monetaristas en el contexto de la ola neoliberal se impusieron a partir de entonces, y el antagonismo entre los defensores de ambas líneas de pensamiento ha persistido (Skidelsky, 2009, pp. 29-30)²⁸. En este contexto, el consenso inicial entre los economistas en ocasión de la CFG puede explicarse por la falta de prestigio del modelo anterior a la crisis, de modo que la colaboración se consideró intelectualmente apropiada para ambas partes, mientras que a los políticos les pareció conveniente unirse a ellos. La posterior falta de consenso, debida al interés de los políticos por volver a una política económica “normal”, los llevó a apoyar la línea ortodoxa del pensamiento económico (Farrell y Quiggin, 2017, p. 271)²⁹.

Sin duda, las comunidades epistémicas en el G20 lograron una monumental iniciativa de cooperación global para evitar lo que podrían haber sido colapsos globales con el estallido de la crisis del 2008 y la del COVID-19. Si comparamos la respuesta de la comunidad internacional a la CFG respecto a la de la Gran Depresión, “el sistema funcionó” en la reciente oportunidad (Drezner, 2014, p. 124)³⁰ aunque aún debiera avanzar para generar ideas transformadoras al estilo de Bretton Woods

27 Cohen, B. J. (2002). *International Finance*. In W. Carlsnaes, T. Risse & B. A. Simmons, *Handbook of International Relations*. SAGE Publications.

28 Skidelsky, R. (2009). *Keynes: The Return of the Master*. Public Affairs.

29 Farrell, H. & Quiggin, J. (2017). Consensus, Dissensus, and Economic Ideas: Economic Crisis and the Rise and Fall of Keynesianism. *International Studies Quarterly*, 61, June, pp. 269-283.

30 Drezner, D. W. (2014). The System Worked. *Global Economic Governance during the Great Recession*. *World Politics* 66 (1), January, pp. 123-164.

(Helleiner, 2014)³¹ mientras que otro tanto ocurrió durante la pandemia (Drezner, 2020, p. 1)³². En total, los logros del G20 no deben minimizarse por tener un gran potencial para el futuro de la gobernanza económica global, los que deben ser vistos más como un proceso que como un resultado final.

A su vez, desde la CFG, la autoridad cognitiva del G20, constituida a través de “prácticas, relaciones entre actores y construcción social”, ha desarrollado ideas, normas y valores que han sido lo suficientemente potentes como para evitar nuevas depresiones globales. A pesar de algunas cuestiones sin resolver, los debates en el seno de las comunidades epistémicas del G20, como resultado de las Cumbres de Líderes, junto con otras reuniones con ministros de finanzas y grupos de trabajo y compromiso, han reforzado los procesos de socialización y aprendizaje, al tiempo que han seguido aportando nuevas perspectivas sobre los retos a los que se enfrenta la comunidad internacional (Luckhurst, 2019, p. 110)³³.

Conclusión

El estado de la gobernanza global es complejo, y en los últimos tiempos los retos económicos y políticos parecen haberse agravado. A fin de abordarlos, la creación del G20 en 1999 se propuso abrir espacios de diálogo y cooperación con los países de mayor importancia sistémica del mundo desarrollado y en desarrollo para hacer frente a la cascada de crisis financieras reconociendo los cambios en las relaciones internacionales de los últimos tiempos.

Actualmente, el G20 se ha convertido en el más relevante de todos los organismos informales que componen el sistema Gx. En ocasión de la CFG y, como resultado del consenso ideacional de sus líderes, este foro desempeñó un papel de acción

31 Helleiner, E. (2014). *The Status Quo Crisis: Global Financial Governance After the 2008 Meltdown*. Oxford University Press.

32 Drezner, D. W. (2020). *The Song Remains the Same: International Relations After COVID-19*. *International Organization*, 74, Supplement, pp. 1-18.

33 Luckhurst, J. (2019). *A constructivist approach to the G20*. In S. Slaughter (ed.), *The G20 and International Relations Theory*. Edward Elgar Publishing.

colectiva monumental evitando lo que podría haber sido otra Gran Depresión. Aunque dicho consenso fue relativamente menos espectacular en años posteriores a 2008, el experimentado durante 2020 marcó otro momento de gran protagonismo. Asimismo, los debates en las comunidades epistémicas en las diversas instancias de socialización continúan aportando nuevas perspectivas sobre los retos a los que se enfrenta la comunidad internacional.

¿Qué hemos aprendido? La cooperación global a través del G20, como principal foro de cooperación económica internacional, ha desarrollado ideas, normas y valores suficientemente potentes como para evitar depresiones globales. Algunos aspectos de largo plazo permanecen más limitados; sin embargo, los logros no deben minimizarse ya que tienen un gran potencial para el futuro de la gobernanza económica global, los que deben ser vistos más como un proceso que como un resultado final.



CARI

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES