

Multilateralismo, gobernanza y hegemonía en la estructura económica internacional: del G7 al G20**

MARCO VINICIO MÉNDEZ-COTO*

RESUMEN

El artículo estudia los cambios en el multilateralismo, la gobernanza y la hegemonía en la estructura económica internacional prevaleciente en la segunda década del siglo XXI, signada por una creciente transición del poder económico del eje Atlántico hacia el eje Pacífico, y en consecuencia, por un aumento en los cuestionamientos del orden económico por parte de las potencias emergentes, particularmente en el caso de los BRICS. Los resultados señalan que el multilateralismo económico emergente es minimalista en el sentido de que la arquitectura financiera internacional continúa reflejando los intereses limitados de los estados, y no se ha consolidado como un marco que afecte las preferencias e identidades de estos, dada la prevalencia de la dominación occidental sobre sus principales instituciones y agenda. A partir de la crisis económica y financiera del año 2008, se dio un hito histórico al reconocerse el rol de las economías emergentes para determinar la gobernanza económica y que se reflejó en el paso del G7 al G20, no obstante este cambio ha ocurrido principalmente en las capacidades relativas y en menor medida en las ideas e instituciones desde la óptica de las estructuras históricas.

PALABRAS CLAVE

Multilateralismo; Gobernanza; Hegemonía; Estructura Económica; Estructura Histórica; Potencias emergentes.



TITLE

Multilateralism, Governance and Hegemony in the International Economic Structure: from G7 to G20

ABSTRACT

The article examines the changes in multilateralism, governance and the hegemony in the international economic structure prevailing in the second decade of the XXI century, marked by an increasing transition of economic power from the Atlantic to the Pacific axis, and consequently, by an increase in the questioning of the economic order by the emerging powers, particularly in the case of BRICS.

The results indicate that the emergent economic multilateralism is minimalist in the sense that the international financial architecture continues to reflect the limited interests of the states, and given the prevalence of Western domination over its main institutions and agenda, it has not been consolidated as a framework affecting their preferences and identities. A historical milestone occurred with the economic and financial crisis of 2008, due to the recognition of the role of emerging economies in determining economic governance, reflected in the change of the G7 to G20; however this change occurred mainly in relative capabilities rather than on the ideas and institutions from the perspective of historical structures.

KEYWORDS

Multilateralism; Governance; Hegemony; Economic Structure; Historical Structure; Emerging Powers.

*Marco Vinicio MÉNDEZ-COTO,

Doctorando en Estudios Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador. Actualmente desarrolla su investigación doctoral en la línea de Estudios Estratégicos y de Seguridad. Cuenta con una Maestría en Derechos Humanos y Educación para la Paz y una Licenciatura en Relaciones Internacionales, ambos de la Universidad Nacional de Costa Rica donde también se desempeña como profesor e investigador de la Escuela de Relaciones Internacionales. Su correo es marco.mendez.coto@gmail.com / mvmendezfl@flacso.edu.ec

** El autor agradece al Prof. Francisco J. Verdes-Montenegro por su total apoyo y colaboración, y a los evaluadores anónimos por sus valiosas observaciones críticas para mejorar el trabajo. Finalmente al Departamento de Estudios Internacionales de FLACSO-Ecuador, espacio académico donde se estimularon y desarrollaron las ideas acá presentadas.

La Economía Política Internacional surge como el campo de estudio que de forma interdisciplinaria analiza las relaciones entre el *poder* y la *economía*, o en palabras más claras entre las fuerzas del mercado y los intereses del Estado¹, analizando las tensiones que la economía neoclásica ingenuamente daba por resueltas, particularmente en términos de las *ganancias relativas* en marcos institucionales que definen los modos de comportamiento en la estructura económica.

Así las cosas, la Economía Política Internacional se interesa por conocer cómo los *regímenes* y las *instituciones internacionales* que gobiernan la economía implican modos particulares de distribución de sus beneficios, mismos que pueden traducirse eventualmente en capacidades militares o económicas que afecten la forma en que los actores partícipes de esos intercambios, establezcan sus preferencias de cara a interacciones en el futuro y generando eventualmente asimetrías.

Siguiendo esa lógica de intersección entre la economía y la política, en el siglo XXI cabe plantearse los modos en los cuales se articulan las instancias de gobernanza económica, y cómo en esas instancias se reconoce o deniega la legitimidad de potencias emergentes para influir y delimitar la forma en que se regulan el comercio y las finanzas, particularmente en un entorno marcado por la debacle de la influencia estadounidense en el nivel mundial, la emergencia de actores retadores al orden económico vigente en los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y la imposibilidad para resolver los problemas mundiales —como los efectos de la crisis económica— en marcos “minilaterales” como el G7 sin la incorporación de nuevos actores: G20.

En razón de esta dinámica el presente trabajo se articula a partir de la siguiente pregunta: ¿en qué medida la ampliación del G7 al G20 en la atención de la crisis económica implica un reconocimiento de los cambios en la estructura económica del siglo XXI, particularmente de la influencia de los BRICS en la definición de la gobernanza económica mundial?

Para dar cuenta de lo anterior, el trabajo se divide en tres secciones: en la primera se reflexiona sobre el multilateralismo y la estructura económica contemporánea, en la segunda sección se atiende a la forma en que las capacidades relativas de los estados en el plano económico obligan a ensanchar la participación en la definición de las reglas de su gobernanza así como las discusiones respecto de la hegemonía, y en la tercera sección se reflexiona sobre el paso del G7 al G20 como un indicador o no, de esos cambios en la estructura internacional, y en qué medida la estructura histórica ha absorbido o dado paso a una nueva arquitectura económica internacional y su gobernanza.

1. Multilateralismo y la estructura económica contemporánea

Las relaciones internacionales del siglo XXI pueden caracterizarse por la existencia de un mundo en transición, desde la unipolaridad propia de la última década del siglo XX, con Estados Unidos como hegemon indiscutible después del colapso de la Unión Soviética, hasta

¹ GILPIN, Robert, *Global Political Economy: understanding the international political Economy*. Princeton University Press, Nueva Jersey, 2001; y TUSSIE, Diana, “El Estudio de la Economía Política Internacional” en LEGLER, Thomas; SANTA CRUZ, Arturo y ZAMUDIO, Laura (eds.) *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, Oxford University Press, México, 2009.



su declive en la primer década del siglo XXI después de las fallidas y costosas guerras en Medio Oriente, principalmente de sus invasiones a Irak y Afganistán que le tomaron una década de desgaste económico, militar y moral, azuzado por la crisis financiera del año 2008 cuyas implicaciones continúan afectando a su economía².

Este declive de Estados Unidos como potencia hegemónica ha dado paso a la emergencia de nuevos actores que desafían su influencia en ámbitos allende a la estructura militar, en la cual aún persiste como primer poder indiscutido. No obstante, su declive se ha traducido en la pérdida de capacidades relativas³ en la estructura económica internacional, lo que permite hablar de una creciente multipolaridad, que deriva en nuevas prácticas multilaterales para definir la agenda económica internacional así como para definir las respuestas a las crisis y desestabilizaciones que ocurran en su seno.

Para analizar estos cambios es menester recurrir a la imagen de una partida de ajedrez con tres tableros planteada por Joseph Nye. En ella, en el tablero superior los Estados Unidos continúan como potencia militar dominante sin discusión; en el tablero intermedio el poder económico es disputado por diversos actores internacionales que toman preeminencia como la Unión Europea, Japón y hoy en día, China, India, Rusia y Brasil; mientras que el tablero inferior de naturaleza "transnacional" es copado por múltiples actores que desafían la autoridad estatal y recurren a diversos mecanismos que van desde el terrorismo hasta la coerción económica para plasmar sus intereses en la agenda global⁴.

Estos desafíos que enfrenta el hegemón mundial pueden entenderse a partir de los cambios fácticos y conceptuales que se derivan de la crisis del petróleo en 1973 y que a la larga constituirían la génesis de la Escuela Americana de Economía Política Internacional⁵, particularmente, las ideas provistas en el libro "Poder e Interdependencia" de Robert Keohane y Joseph Nye⁶ en el cual plantean la necesidad de comprender que el poder militar no es "fungible", y por ende es esperable que en diversas áreas temáticas de la estructura internacional, los actores que tengan mayores capacidades relativas puedan imponer su voluntad aun cuando los actores afectados sean precisamente las potencias mundiales, como ocurrió con la crisis del petróleo y el papel de Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Ello permite hablar de la existencia de varias estructuras — o sectores⁷— internacionales, y no una única estructura, tal y como lo definen principalmente los autores neorrealistas.

² DAES/UN. *World Economic Situation and Prospects 2015*, 2014, disponible: <http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/>

³ Aunque contradictoriamente para Zakaria no se trata del declive de Estados Unidos "sino más bien del auge de todos los demás". ZAKARIA, Fareed. *The Post-American World*. Norton & Company, Nueva York, 2008, p. 1.

⁴ NYE, Joseph, *The Paradox of American Power. Why the World's Superpower can't go it Alone*. Oxford University Press, Nueva York, 2003, p. 39. También ver MÉNDEZ-COTO, Marco. *¿Poder Inteligente? La Doctrina Obama y Guantánamo*, Heredia, Universidad Nacional de Costa Rica, 2012.

⁵ COHEN, Benjamín, *International Political Economy. An intellectual history*. Princeton University Press, Princeton, 2008; y UNDERHILL, Geoffrey. "State, Market, and Global Political Economy: Genealogy of an (Inter-?) Discipline", *International Affairs*, 76 (4), 2000.

⁶ KEOHANE, Robert y NYE, Joseph, *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

⁷ BUZAN, Barry y LITTLE, Richard, *International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations*. Oxford University Press, Oxford, 2000.

Pensar en la existencia de diversas estructuras reconoce el hecho de que en la economía política internacional existe una dinámica particular que afecta los procesos y los resultados, y que no necesariamente la preeminencia en otras áreas temáticas por parte de un estado, se refleja en la posibilidad de plasmar sus intereses en áreas temáticas distintas.

Reconociendo la existencia de una estructura económica internacional caracterizada —siguiendo el método de conceptualización de Waltz⁸— por la disposición de las unidades (que se deriva de sus distintas capacidades relativas), cabe pensar que los cambios en esas capacidades relativas deberían traducirse en transformaciones, cuestionamientos o consolidación de las instituciones y los regímenes internacionales prevalecientes en el ámbito de la economía política internacional.

Es aquí donde se torna pertinente la discusión del unilateralismo y el multilateralismo como métodos de imposición o de coordinación de políticas entre los estados que dominan o componen esa estructura. En un mundo caracterizado por la unipolaridad, en su sentido político y económico, el actor con esas cualidades tendría la capacidad de imponer su voluntad e intereses en situaciones que considere problemáticas. En el plano económico, un ejemplo de ello fue la ruptura de Nixon con los mecanismos de Bretton Woods que establecían el patrón oro-dólar en el año 1971 —lo que para Harvey, a partir de entonces, significaría que “el mundo [tenga] que vivir con un sistema monetario desmaterializado”⁹—, o bien, en el plano militar la decisión de Estados Unidos de atacar Irak sin el consentimiento de la Organización de las Naciones Unidas en 2003 y mediante una coalición *ad hoc* de países.

Sin embargo, en contextos donde esa unipolaridad es cuestionada por dinámicas multipolares emergentes, la práctica del unilateralismo se vuelve más costosa y menos viable, y la atención de los problemas mediante fórmulas multilaterales se torna la norma. Esto, a su vez, aumenta la probabilidad de transitar hacia un mundo multipolar, aun cuando lo cierto es que la estructura internacional contemporánea es de difícil definición¹⁰ dado lo característico de imaginar una única estructura en el pensamiento dominante.

De lo anterior se deriva la necesidad de discutir y aclarar qué se entiende por lo multilateral. Para Barbé, partiendo de dos lógicas, una maximalista y otra minimalista, lo multilateral puede ser una institución o una práctica. La vertiente maximalista se deriva del pensamiento socioconstructivista de John Ruggie para quien lo multilateral expresa, “una forma institucional que coordina las relaciones entre tres o más Estados en base a principios generalizados de conducta, esto es, principios que especifican la conducta adecuada para cada tipo de acción, sin tomar en consideración los intereses particulares de las partes o las exigencias estratégicas que puedan darse en cada caso concreto”¹¹.

⁸ WALTZ, Kenneth, *Teoría de la política internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

⁹ HARVEY, David, *El nuevo imperialismo*. AKAL, Madrid, 2004; p. 62.

¹⁰ SANAHUJA, José, “¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 2008.

¹¹ BARBÉ, Esther, “Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes”, *Revista española de derecho internacional*, 62 (2), 2010; p. 36; y RUGGIE, John, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution”, *International Organization*, 46 (3), 1992.



Siguiendo el planteamiento de Ruggie lo multilateral moldea las identidades de los estados de tal forma que el establecimiento de sus preferencias no se hace en función de una lógica de las consecuencias (esto es maximizando el beneficio como un actor económico) sino de una lógica de lo apropiado¹², bajo la que los estados actúan considerando los principios, normas y reglas que regulan y constituyen sus comportamientos en una situación dada.

Contrario sensu al planteamiento socioconstructivista, desde una lectura menos normativa en su entendimiento de lo multilateral, Keohane lo concibe como "la práctica de coordinar políticas nacionales en grupos de tres o más estados, a través de mecanismos *ad hoc* o por medio de instituciones"¹³, lo cual evade el análisis sobre las identidades y el establecimiento de las preferencias de las unidades, y tratando la coordinación de políticas como un proceso de negociación donde intereses en disputa logran mínimos para la acción; en caso de no lograrse tal proceso de coordinación se denominó como discordia¹⁴ al conflicto de estos intereses incompatibles.

Para efectos analíticos el trabajo propone discernir el multilateralismo en una perspectiva histórica (las instituciones de Bretton Woods) y una coyuntural (el proceso de apertura con las economías emergentes y la creación de nuevos mecanismo regionales de financiamiento). En esta lógica, el multilateralismo que persiste desde Bretton Woods es maximalista por cuánto ha definido pautas de comportamiento, normas y reglas respecto de la estructura económica internacional, que llevan a Smith afirmar que "los poderes emergentes no tienen el deseo de derrocarlo ya que se encuentran socializados dentro del mismo e inclusive se benefician de él"¹⁵. No obstante, el multilateralismo emergente, producto de las transformaciones previamente estudiadas, es minimalista pues no ha logrado consolidar o proponer principios, normas y reglas distintos respecto de la estructura económica internacional, siendo posible que la resolución multilateral de problemas sea de forma coyuntural; situación que en todo caso no es la que se considere más apropiada dada la dinámica internacional prevaleciente¹⁶.

Además de problematizar los cambios en las capacidades relativas en la estructura económica internacional, no se puede perder de vista el cuestionamiento que realiza la Escuela Inglesa de la Economía Política Internacional (especialmente en el trabajo de Susan Strange), en términos por una parte del carácter legitimador de la irresponsabilidad económica y financiera de Estados Unidos al dirigir la atención hacia los regímenes internacionales, y por otra parte, del rol de las ideas en la legitimación del orden económico y social prevaleciente, el cual se refleja en la composición y definición de las principales Instituciones Financieras Internacionales —que continúan siendo dominadas por Occidente—¹⁷.

¹² HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter y RITTBERGER, Volker, "Las teorías de los Regímenes Internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis", *Foro Internacional*, (158), 1999, p. 525.

¹³ BARBÉ, Esther, "Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes", *op. cit.* p. 36.

¹⁴ KEOHANE, Robert, *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

¹⁵ SMITH, Karen. "La alternativa de los BRICS: implicancias para la gobernanza global". En: PELFINI, Alejandro y FULQUET, Gastón (coord.) *Los BRICS en la construcción de multipolaridad: ¿reforma o adaptación?*, CLACSO, Buenos Aires, 2015, p. 23.

¹⁶ Cf. GNATH, Katharina y SCHMUCKER, Claudia, *The Role of the Emerging Countries in the G20: Agenda-setter, Veto Player or Spectator?* Bruges Regional Integration & Global Governance Papers, 2011.

¹⁷ STRANGE, Susan, *Dinero Loco: el descontrol del sistema financiero global*, Editorial Paidós, Madrid: 1999; y

En relación con este último planteamiento, y problematizando su inclusión dentro de la Escuela Inglesa o la Escuela Crítica¹⁸, Robert Cox fue muy claro respecto a la configuración de la "estructura histórica" siendo compuesta por las capacidades relativas, las ideas y las instituciones, generando esta tríada un orden mundial, que puede ser cuestionado a partir de los cambios en cada uno de sus pilares¹⁹, por lo que Tussie afirma que "el planteamiento prestará una atención muy especial a las dimensiones propiamente ideológicas de las relaciones internacionales en la medida en que éstas contribuyen a sostener o debilitar un orden mundial"²⁰, siendo esta dimensión omitida en la teorización dominante dado su carácter de "intangible".

En relación con la definición de Cox, Oriol Costa plantea que las capacidades materiales consisten en "capacidades productivas dinámicas (como la tecnología)"; las ideas pueden dividirse en "significados intersubjetivos que tienden a atravesar las divisiones sociales" o "imágenes colectivas sobre el orden social, que rivalizan entre sí". Por su parte las instituciones son el ámbito donde se tiende "a estabilizar y perpetuar un determinado orden y que pueden desarrollar 'un cierto grado de autonomía, tomar vida propia', así como convertirse en 'el campo de batalla de tendencias opuestas'"²¹. Las instituciones son el espacio donde las ideas sobre el orden hegemónico colisionan, sirviendo para quien domina como un espacio de contención o absorción del pensamiento crítico o disidente.

Si bien es cierto que el planteamiento sobre las capacidades relativas resulta similar a lo reconocido por el pensamiento dominante de la teoría de Relaciones Internacionales, no debe perderse de vista que su trasfondo neomarxista privilegia la dimensión productiva y sus tecnologías derivadas como mecanismos fundamentales en la producción y reproducción del capitalismo, que persiste incólume.

Además de ello una diferencia fundamental consiste en el peso de las ideas cuyo trasfondo gramsciano hace suponer que las fuerzas materiales e ideacionales son aspectos de la política internacional de pertinente atención, toda vez que un orden social no se impone únicamente mediante la coerción, sino que el convencimiento, el "consentimiento"²² y su legitimidad social son valores fundamentales para entender las estructuras políticas que subyacen en momentos concretos de la historia o, como llamaría Camacho, de dominación cultural²³.

Esta pugna o hegemonía material e ideacional se refleja en las instituciones internacionales que son, en buena medida herramientas para asegurar, estabilizar e incluso — como se indicó— absorber los cuestionamientos que enfrenta un orden mundial determinado y ensanchar la capacidad del hegemón para gestionar sus desafíos.

GILPIN, Robert, *Global Political Economy...* *op. cit.* p. 85.

¹⁸ TUSSIE, Diana, "El Estudio de la Economía Política Internacional"... *op. cit.*

¹⁹ COX, Robert, "Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la teoría de las relaciones internacionales" en MORALES, Abelardo (comp.) *El Poder y el Orden Mundial*. San José: FLACSO, 1993.

²⁰ TUSSIE, Diana, "El Estudio de la Economía Política Internacional"... *op. cit.*, p. 13.

²¹ COSTA, Oriol, "Introducción: El multilateralismo en crisis", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (101), 2013, ps. 10-11.

²² HARVEY, David, *Breve historia del neoliberalismo*, AKAL, Madrid, 2007, p. 47.

²³ CAMACHO, Daniel, *La dominación cultural en el subdesarrollo*. Editorial Costa Rica, San José, 1972.



2. Gobernanza de la economía: hegemonía y estados retadores

La gobernanza global para Finkelstein es "gobernar, sin una autoridad soberana, son relaciones que trascienden las fronteras nacionales. La gobernanza global es hacer internacionalmente lo que los gobiernos hacen en casa"²⁴, mientras que Dingwerth y Pattberg disienten y consideran que es más que eso, es un concepto analítico que captura o bien el mundo actual tal como es percibido, o bien denota un proyecto o programa político específico con una perspectiva normativa. Consideran que la gobernanza global "provee una perspectiva específica de la política mundial diferente de las relaciones 'internacionales'" y que observa la "existencia de normas, reglas y estándares que estructuran y constriñen la actividad social"²⁵.

En razón de ello, y considerando que esas normas, reglas y estándares subyacen en la configuración de una estructura histórica determinada, cuando se reflexiona sobre la gobernanza de la economía contemporánea se debe responder ¿qué ocurre con la hegemonía económica? Y en consecuencia sobre el rol de Estados Unidos y los retos que crecientemente surgen para contrabalancear su predominio en el nivel mundial.

Como referentes de la discusión se tienen los trabajos de Borón (2004), Frank (2004), Ornelas (2002) y Shenkar (2005) que dan pistas sobre las sendas que podrían enmarcar la disputa global por la definición de esas normas, reglas y estándares. En términos comunes los autores reconocen que la hegemonía se encuentra en una etapa de transición en la cual ningún estado tiene la capacidad de dominar en todas las esferas, siendo que el polo económico se estaría trasladando o retornando en las próximas décadas de Estados Unidos hacia la República Popular China, o bien del eje Atlántico hacia el eje Pacífico en términos globales.

Esta transición entre el eje Atlántico hacia el eje Pacífico se enmarca en nuevas disputas de orden institucional e ideológico, entre un orden democrático-liberal y un capitalismo liderado por el estado²⁶. Mientras Estados Unidos y la Unión Europea participan en la mayor negociación de integración interregional mediante el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP), de mayor relevancia en comparación con el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Integración Económica (TPP)²⁷, como estrategia para contrabalancear al empuje asiático; China gestiona su desaceleración económica y proyecta sus valores y visión respecto de la gobernanza económica mundial en el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB) y mediante el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB) de los BRICS²⁸.

²⁴ FINKELSTEIN, Lawrence. "What Is Global Governance?", *Global Governance*, 1 (3), 1995. p. 369.

²⁵ DINGWERTH, Klaus y PATTBERG, Philipp. "Global Governance as a Perspective on World Politics", *Global Governance*, 12 (2), 2006, ps. 198-199. También ver MÉNDEZ-COTO, Marco y CORTEZ, Charleene, "Gobernanza subregional de las migraciones y relaciones internacionales: los casos del CA4 y el MERCOSUR" en SOTO, Willy (ed.), *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina*. FLACSO Costa Rica, San José, 2014.

²⁶ ARRIGHI, Giovanni y ZHANG, Lu. "Beyond the Washington Consensus: A New Bandung?" en SHEFNER, Jon y FERNÁNDEZ-KELLY, Patricia (eds), *Globalization and beyond. New Examinations of Global Power and Its Alternatives*, Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 2011.

²⁷ SBERRO, Stephan. "La negociación del TTIP: del interregionalismo a la gobernanza global" *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (110), 2015. También CHENG-HIN, Alvin. "Trans-Pacific Partnership: The View From China". *Eurasia Review*, 18 de octubre de 2015.

²⁸ HOOIJMAAIJERS, Bas. "The Asian Infrastructure Investment Bank: another wakeup call for the EU?", *Global Affairs*, 1 (3), 2015.

Si el NDB de los BRICS consistirá en desafíos reales en el plano ideacional es algo que se verá en los próximos años. Para Smith, los BRICS “parecieran preferir preservar y reformar las estructuras existentes más que promover cambios radicales... [pues] se abstienen de articular un nuevo paradigma de desarrollo”²⁹. Mientras que para Dani Rodrik la decisión de crear esta institución,

“representa una idea de desarrollo económico propia de los años cincuenta..., [siendo] preciso que estos países elaboren su visión de una nueva economía global y trasciendan el mero quejarse por las asimetrías”³⁰.

Esta discusión sobre la disputa y hegemonía económica contemporánea es central en la comprensión de los cambios en la estructura, toda vez que quien lidere tratará de gestionar las instituciones y su arquitectura en función de un orden internacional que le sea favorable, como destaca Robert Cox siguiendo la lógica de la estructura histórica.

Retomando la discusión respecto de la hegemonía, para Borón, Estados Unidos

“no puede imponer un cierto orden económico internacional a los países de la periferia sino que ni siquiera puede lograr un acuerdo serio y efectivo con sus propios aliados de la Unión Europea y Japón”³¹.

Para ello ejemplifica el sistemático fracaso de la Ronda de Doha sin lograr consensos entre los países desarrollados y el mundo en desarrollo, y el amplio cuestionamiento al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que terminó por derrumbarse en la Cumbre de Mar del Plata en el año 2005; adicionando las dificultades domésticas y bilaterales que enfrenta para culminar exitosamente el TPP y el TTIP.

A pesar de lo anterior, Borón destaca la concentración de la riqueza, de la tecnología y de los mercados que benefician a las empresas estadounidenses. En 2004 estimaba que de las cincuenta mayores empresas del mundo el 70% son estadounidenses, siendo una lógica similar la que ocurre en cuanto a las dinámicas de producción y de servicios. Explica que “de las diez más grandes empresas informáticas mundiales, siete son norteamericanas. Y si hablamos de la producción de ‘software’, de las diez primeras, nueve son de ese país; y en la industria farmacéutica seis de las diez mayores son norteamericanas”³². Lo que complejiza hablar de un mundo sin el liderazgo estadounidense, en el sentido de su acaparamiento de las actividades de punta tecnológica y de la inercia que persiste en los regímenes e instituciones prevalecientes.

En una línea similar Raúl Ornelas problematiza el liderazgo económico, planteando que la globalización y su ideología de la homogeneización económica y cultural debería expresarse con más fuerza en las áreas de vanguardia tecnológica, pues es en este ámbito donde se concentran las fuerzas del desarrollo capitalista contemporáneo³³. Para evaluar su hipótesis

²⁹ SMITH, Karen. “La alternativa de los BRICS...”. *op. cit.*, 2015; p. 27.

³⁰ RODRIK, Dani. “What the World Needs from the BRICS” en *Project Syndicate*, 10 de abril de 2013.

³¹ BORÓN, Atilio. “Hegemonía e imperialismo en el sistema internacional”, en BORÓN, Atilio (comp.), *Nueva Hegemonía Mundial*, CLACSO, Buenos Aires, 2004.

³² *Ibidem*.

³³ ORNELAS, Raúl, “Globalización y Hegemonía: elementos para una crítica del pensamiento dominante”. En:



analiza los cinco rubros que reflejan la vanguardia tecnológica: semiconductores; programas informáticos; la fabricación de computadoras; las telecomunicaciones y las tecnologías de la producción. Concluyendo que cuatro de los cinco ámbitos continúan siendo acaparados por Estados Unidos y sus empresas, planteando que, a pesar de los desafíos que enfrenta la potencia hegemónica americana a nivel global, sí continúa marcando el ritmo de la estructura económica contemporánea y además obteniendo las mayores ganancias (o pérdidas después de la crisis de 2008).

Por el contrario, para Gunder Frank, Estados Unidos ha sido una potencia irresponsable que ha mantenido su hegemonía a costa de transferir externalidades negativas al resto del mundo. Para ello ejemplifica que su predominio se ha basado en tres pilares: el dólar como moneda de concurrencia mundial; el ejército como garantizador del orden hegemónico de su interés; y los medios de comunicación y el gobierno estadounidense que encubren estas verdades a la opinión pública doméstica e internacional³⁴.

En esa lógica Estados Unidos se encuentra en una posición vulnerable ante una pérdida de confianza internacional en el dólar por parte de sus acreedores; o bien que una gestión militar errónea, como las invasiones realizadas a Irak y Afganistán, puede mermar su confianza. Sobre este particular, Arrighi consideró que "lejos de sentar las bases para un segundo 'siglo americano', la ocupación de Irak [deterioró] la credibilidad del poderío militar estadounidense..., socavado la centralidad de Estados Unidos y del dólar en la economía política global y ha reforzado la tendencia hacia el surgimiento de China como alternativa"³⁵. Todo ello pudo verse a la luz de la crisis económica de 2008 cuando los compromisos bélicos en Medio Oriente redujeron el margen de acción de la Administración estadounidense, dado el peso del sector militar en términos de erogaciones presupuestarias.

Este escenario para Gunder Frank refleja las características de una potencia en declive, que a su vez dispara las alternativas de una nueva recomposición del orden económico mundial, centrado en la República Popular China como nuevo eje para el siglo XXI, ámbito geográfico donde ha residido el desarrollo comercial y económico de la humanidad en una mirada más larga.

Mientras tanto, Ahmed Shenkar es más enfático al señalar que lo que se presencia en el nivel mundial es el "crecimiento sostenido y dramático de una futura potencia mundial"³⁶ refiriéndose a la República Popular China. Afirmando, además, que China "está resuelta a traducir su creciente poderío económico en estatura geopolítica y contrapesar lo que percibe como la hegemonía global estadounidense"³⁷, siendo ello núcleo central de las discusiones sobre Economía Política Internacional, como se ha recalcado a lo largo del trabajo.

CALVA, José Luis (coord.), *Política económica para el desarrollo sostenido con equidad*, Tomo I, México, 2002; Cf. MENDIZABAL, Antxon. *La dimensión tecnológica de la globalización*, XII Reunión de Economía Mundial Santiago de Compostela, 2010.

³⁴ GUNDER Frank, Andre. "Tigre de papel, dragao de fogo". En DOS SANTOS, Theotonio (coord.), *Os Impasses da Globalizacao*, Ed. Loyola, Brasil, 2003.

³⁵ ARRIGHI, Giovanni. "Comprender la hegemonía - 2", *New Left Review*, 33, 2005, p. 24.

³⁶ SHENKAR, Ahmed. *El siglo de China*, Grupo Editorial Norma, Bogotá: 2005, p. 1.

³⁷ *Ibidem*, p. 4.

Este papel que se atribuye a China tiene que ver además con el manejo inteligente de su inserción en la economía global, enfocando su ventaja en términos de mano de obra barata —lo que le permite competir y ser la vanguardia en la producción en masa—, con inversiones crecientes en sectores industriales que demandan un uso intensivo de capital pero también de conocimientos, con una política comercial que exige la transferencia tecnológica desde las industrias occidentales que deseen participar en su amplio mercado interno, y con sus contingentes de estudiantes preparándose en el exterior.

Estos escenarios de disputa por el liderazgo económico tienen importantes implicaciones en la forma que se gestionan las políticas mundiales sobre comercio, finanzas y producción, así como las medidas de las principales economías para enfrentar las diversas crisis que ocurren con cierta periodicidad en la estructura económica internacional, caracterizada además por su "financiarización" comprendida como el

"aumento de la importancia del capital financiero que se traduce en el creciente protagonismo económico y político de los agentes que lo representan y, por tanto, en el incremento de su capacidad para imponer sus intereses"³⁸.

Para dar cuenta de las capacidades relativas en la estructura económica internacional, la Tabla 1 reconoce los principales actores económicos en términos de su Producto Interno Bruto (ppa), como antesala del papel creciente que toman el grupo BRICS en su gobernanza. Como es notable, los dos principales referentes económicos en términos estatales son la República Popular China y Estados Unidos, evidenciando la transición del eje Atlántico al eje Pacífico anteriormente expuesta.

La composición del liderazgo económico de la segunda década del siglo XXI es interesante en la medida que ejemplifica como tres de las cinco principales economías estatales más grandes se encuentran en el continente asiático: China, India y Japón, superando los tres a la "locomotora" europea en manos de Alemania, y con países como Rusia y Brasil con economías más grandes en comparación con potencias tradicionales de Europa Occidental como Francia, el Reino Unido, Italia, España y Holanda. Aun así no debe perderse de vista la brecha entre estos países industrializados y los emergentes al observar sus PIB per cápita, dadas las condiciones históricamente situadas de su crecimiento y desarrollo económico.

A su vez, este escenario de creciente multipolaridad económica se ha traducido en alianzas que han permitido gestionar la estructura económica internacional pero también desafiarla crecientemente. Por un lado el G7 que en palabras de Carlos Vilas "es la reunión bianual de jefes de estado y de gobierno y de los altos burócratas estatales de los países más industrializados del globo"³⁹ que, como se nota en la Tabla 1 se compone de Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y Canadá. Este club de potencias desarrolladas indirectamente ha gestionado y definido las condiciones de desenvolvimiento de la estructura económica internacional, por supuesto sin más legitimidad o representatividad que la que

³⁸ MEDIALDEA, Bibiana y SANABRIA, Antonio, "La financiarización de la economía mundial: hacia una caracterización", *Revista de Economía Mundial*, 33, 2013, p. 198. También ARRIGHI, Giovanni. "Comprender la hegemonía - 2"... *op. cit.* y HARVEY, David. *El nuevo imperialismo... op. cit.*

³⁹ VILAS, Carlos, "Seis ideas falsas sobre la globalización", en SAXE-FERNÁNDEZ, John (coord.), *Globalización: Crítica a un Paradigma*. Plaza y Janés, México, 1999.



a sí mismo se atribuye, dado su peso en la economía mundial así como de sus monedas de referencia.

Tabla 1. Principales economías a nivel mundial según el PIB (ppa) millones de USD, y sus correspondientes PIB per cápita (ppa) USD. Año 2014

Estado	PIB (ppa), millones	Ranking	PIB per cápita (ppa)	Ranking	G20	G7	BRICS
China	17,188,685	1	12,599	83			Sí
Estados Unidos	16,618,111	2	52,118	11		Sí	
India	7,044,593	3	5,439	121			Sí
Japón	4,530,337	4	35,635	28		Sí	
Alemania	3,526,973	5	43,602	17		Sí	
Rusia	3,402,875	6	23,293	47			Sí
Brasil	3,113,801	7	15,110	71			Sí
Indonesia	2,553,067	8	10,034	99			
Francia	2,463,851	9	37,214	26		Sí	
Reino Unido	2,462,875	10	38,178	25		Sí	
México	2,041,801	11	16,284	67			
Italia	2,026,487	12	33,039	33		Sí	
Corea del Sur	1,695,728	13	33,629	29			
Arabia Saudita	1,695,728	14	49,537	12			
Canadá	1,520,344	15	42,778	20		Sí	
España	1,475,756	16	31,802	32	No		
Turquía	1,432,768	17	18,869	58			
Irán	1,289,919	18	16,507	65	No		
Tailandia	1,016,675	19	15,012	72	No		
Australia	1,015,234	20	43,219	19			
Nigeria	1,000,866	21	5,639	119	No		
Polonia	910,974	22	23,976	45	No		
Egipto	899,897	23	10,046	98	No		
Pakistán	849,380	24	4,590	129	No		
Holanda	770,091	25	45,691	14	No		
Malasia	731,396	26	24,460	43	No		
Sudáfrica	672,128	27	12,446	84			Sí
Argentina	nd	nd	nd	nd			
Unión Europea	nd	nd	nd	nd			

Fuente: Elaboración propia a partir de The World Bank 2016.

Sin embargo, para la segunda década del siglo XXI, y especialmente después de la crisis económica y financiera internacional "made in USA"⁴⁰, se empieza a evidenciar el papel de los BRICS en la definición de la agenda económica global, siendo que este bloque para 2014 representó un PIB de 31,422,100 millones de dólares frente al G7 con 33,149,000 millones dólares, es decir BRICS porcentualmente pesan el 94.8% del G7, evidenciando la transición enunciada.

⁴⁰ STIGLITZ, Joseph, *Caída Libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, Taurus, México, 2010.

Múltiples autores han discutido respecto de la cohesión entre los BRICS. Para Smith, una de las principales críticas "es que los estados miembros son demasiado diversos como para presentar una perspectiva real de acción unificada"⁴¹, o según Rodrik esas diferencias se encuentran en sus economías: mientras Rusia y Brasil "dependen de materias primas", India lo hace del sector servicios y "China de las fabricaciones"; asimismo unos son democracias y otros no, o bien, que Rusia pueda ser considerada una "superpotencia en decadencia", mientras que los otros países estén ascendiendo"⁴².

A pesar de lo anterior, siguiendo el trabajo de Petropoulos, quien señala la posibilidad de éxito de sus esfuerzos colaborativos, creemos que sí tienen elementos de peso en común como: "ser líderes dentro de sus respectivas regiones"; son estados que se perciben asimismo excluidos de la estructura de gobernanza mundial actual; en muchas ocasiones "confrontados con los representantes de las viejas potencias" y que entre sí comparten un objetivo común: "la obtención de una estructura de gobernanza mundial que refleje los nuevos desarrollos en la escena política y económica mundial basado en el principio de la multipolaridad"⁴³.

En relación con el G20 cabe decir que empezó su funcionamiento en 1999 "como foro de debate de los ministerios de finanzas y los representantes de los bancos centrales de los países miembros del G7 y las principales economías emergentes"⁴⁴, transformando su rol a partir de 2008 en el marco de la crisis financiera y económica. Llama la atención que de este espacio se excluyera a países con economías más grandes en comparación con el socio más débil del G20, siendo Sudáfrica quién ocupa la plaza n° 27 mientras que países como Irán (n°18), Egipto (n°23), Pakistán (n°24) o Malasia (n°26) le superan (Cf. Tabla 1). Por lo anterior, sería erróneo suponer que el G20 implica las veinte economías más grandes del mundo, teniendo la participación de algunos estados y la exclusión de otros un sesgo ideológico fuertemente occidental y eurocéntrico⁴⁵.

3. El cambio del G7 al G20: ¿transformaciones en la estructura?

La crisis económica y financiera internacional del 2008 puede comprenderse a partir de tres factores siguiendo a Estay: su base monetaria sustentada en el dólar que representa "un factor estructural de problemas y desequilibrios"; el mal desempeño de las Instituciones Financieras Internacionales "constituyéndose más bien en un importante factor de impulso a la creación de condiciones de la crisis y a la rápida difusión de ésta una vez estallada", y "los procesos de apertura que se han venido concretando en las distintas economías..., y que en los hechos han significado una profunda y amplia disminución de barreras al libre movimiento

⁴¹ SMITH, Karen, "La alternativa de los BRICS...". *op. cit.*, 2015; p. 21.

⁴² RODRIK, Dani, "What the World Needs from the BRICS". *op. cit.*

⁴³ PETROPOULOS, Sotiris, "The emergence of the BRICS. Implications for global governance", *Journal of International & Global Studies*, 4 (2), 2013, p. 40. Para Looney además de esas características comunes, "cada uno tiene una gran población; mercados de mano de obra barata; y una gran cantidad de potencial sin explotar". LOONEY, Robert E. "Introduction" en LOONEY, Robert E. (ed.), *Handbook of Emerging Economies*. Routledge, Nueva York, 2014, p. 3.

⁴⁴ SANAHUJA, José A., "El G-20 y la gobernanza económica global: cuestiones de representatividad, legitimidad y eficacia", *Anuario Sociolaboral*, (2), 2012, p. 199.

⁴⁵ OCAMPO, José A. y STIGLITZ, Joseph, "From the G-20 to a Global Economic Coordination Council", *Journal of Globalization and Development*, 2 (2), 2011, p. 5.



de capitales y de mercancías⁴⁶, ello en el proceso de la creciente “financiarización” de la economía.

Este contexto de crisis reflejó además la incapacidad de gestionar la economía a partir de los mecanismos informales dominantes (G7) centrando la atención del rol y reconocimiento que las economías emergentes tendrán a partir de este período, mediante la consolidación del G20 como mecanismo de estabilización, previsión y coordinación de políticas macroeconómicas, no ya solamente entre las burocracias sino al nivel más alto de la escala gubernamental.

Autores como Gordon Smith reseñan como punto de inflexión, en el proceso de transición del G7 al G20, a la crisis económica mundial⁴⁷. Aun así, siguiendo lo planteado por Sanahuja el G20 comenzó a funcionar desde 1999 como un mecanismo de consulta a nivel de burocracias ministeriales⁴⁸; posteriormente se dará el proceso Heiligendamm en el cual se hará partícipe a economías emergentes como China e India en algunos espacios de los Foros del G8, es decir, con una participación restringida e incluso tutelada.

Smith —rescatando una cita de Paul Martin— en ese proceso (Heiligendamm) reconocía que “el mundo reformaba sus instituciones, incluido el G8, para incorporar estos nuevos gigantes económicos [India y China] o ellos seguirían adelante y crearían sus propias instituciones⁴⁹. Este temor de las economías occidentales frente a la eventual creación de instituciones financieras paralelas por estos poderes emergentes fue un punto en consideración a la hora de reconocer su influencia y atender sus demandas en términos de reestructuraciones de la arquitectura financiera internacional, como destacan Ocampo y Stiglitz⁵⁰ así como Gnath y Schmucker⁵¹.

Además de ello, debe considerarse que prospectivamente para 2030 la OCDE prevé que la composición del PIB global corresponderá en 17.8% a Estados Unidos, 4.2% a Japón, 11.7% en la zona euro, mientras que China —quien compone el 54,7% del PIB (ppa) de los BRICS—, aumentaría hacia el 27.9% e India al 11.1%. Ellos dos superarían a Estados Unidos, Japón y la zona euro juntos, por lo que el temor no era infundado⁵².

Lo que hacía falta para el reconocimiento mundial de estas economías emergentes “era una crisis que hiciera ver que el cambio institucional era necesario —y en 2008 esa crisis arribó—⁵³. Este mismo año las reuniones del G20 se transforman y se empiezan a organizar

⁴⁶ ESTAY, Jaime, “La crisis de la arquitectura monetaria y financiera internacional, y sus retos para América Latina”, en DIERCKXSENS, Wim, GAMBINA, Julio y ESTAY, Jaime, *Desafíos para un nuevo orden Económico: una agenda desde el Sur*. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2015.

⁴⁷ SMITH, Gordon, *G7 to G8 to G20: Evolution in Global Governance*. Centre for International Governance Innovation, CIGI G20 Papers, 6, 2011.

⁴⁸ SANAHUJA, José A., “El G-20 y la gobernanza económica global...” *op. cit.*

⁴⁹ SMITH, Gordon. *G7 to G8 to G20*. *Ibidem*, p. 5.

⁵⁰ OCAMPO, José A. y STIGLITZ, Joseph, “From the G-20 to a Global Economic...”, *op. cit.*

⁵¹ GNATH, Katharina y SCHMUCKER, Claudia, *The Role of the Emerging Countries*, *op. cit.*

⁵² ARMIJO, Leslie E. y ROBERTS, Cynthia A, “The emerging powers and global governance: why the BRICS matter” en LOONEY, Robert E. (ed.), *Handbook of Emerging Economies*. Routledge, Nueva York, 2014.

⁵³ SMITH, Gordon. *G7 to G8 to G20*. *Ibidem*. p. 5; también GNATH, Katharina y SCHMUCKER, Claudia. *The Role of the Emerging Countries*, *op. cit.*, p. 4.

a partir de Cumbres de Jefes de Estado, siendo la primera de ellas en Washington. Durante la fase crítica de la crisis económica y financiera el G20 mantuvo Cumbres con un carácter semestral (durante 2009 y 2010), siendo que a partir del año 2011 estas empezaron a organizarse anualmente⁵⁴.

La mayoría de autores coincide en que este hito representó una clara transformación en la dinámica de la estructura económica internacional, particularmente cuando en la Cumbre de Pittsburgh en 2009 se toma una de las mayores decisiones desde el punto de vista de la gobernanza global de la economía, designando "al G20 como el principal foro para nuestra cooperación económica internacional". Para Ocampo y Stiglitz, ello fue "obviamente un paso al frente, y de hecho una necesidad dados los cambios en las relaciones globales del poder económico y la gran fortaleza de las economías emergentes durante la crisis actual"⁵⁵.

Para Estay este hito representó un "reconocimiento de la mayor presencia global de algunas economías —en particular los BRICS—, constituye un espacio en el que no tienen acceso la mayoría de los países"⁵⁶. Por su parte, Sanahuja consideró que la Cumbre de Washington de 2008 "tuvo carácter de 'acto fundacional', como reconocimiento del papel de los países emergentes en el reparto del poder económico y político global", siendo la Cumbre de Pittsburgh "el mejor momento de este foro..."⁵⁷.

Reconocido el hecho de que, la transición del G7 hacia la consolidación del G20 durante la crisis económica como principal mecanismo de coordinación de políticas macroeconómicas refleja el cambio en la estructura, particularmente en las capacidades relativas, cabe reflexionar puntualmente sobre la legitimidad y las propuestas alternas para la gobernanza global; el rol que han tenido los países emergentes dentro del G20 y si sus demandas han atendido los factores que propiciaron dicha crisis.

En relación con la legitimidad, por una parte se considera positivo que crecientemente los países del Sur Global asuman roles en la gobernanza de las instituciones internacionales, no solo en el plano financiero sino incluso eventualmente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. No obstante la principal preocupación ha radicado en que, si bien el carácter informal y expedito con que opera el "minilateralismo" o "plurilateralismo" es una ventaja ante coyunturas de crisis, debe señalarse que estos mecanismos deberían propiciar el fortalecimiento de las instituciones internacionales construidas por la comunidad internacional, y no usurpar sus funciones.

El G20 al sustituir al G7 se atribuye implícitamente la capacidad de afectar las políticas

⁵⁴ La última reunión de ministros de economía del G20 llevada a cabo en Turquía (2015) tuvo como preocupación central la desaceleración del crecimiento económico chino y un posible aumento de los tipos de interés en Estados Unidos, consignándose en la declaración final un compromiso para abstenerse de devaluaciones competitivas o medidas proteccionistas.

⁵⁵ OCAMPO, José A. y STIGLITZ, Joseph, "From the G-20 to a Global Economic...", *op. cit.* p. 3.

⁵⁶ ESTAY, Jaime, "La crisis de la arquitectura monetaria y financiera internacional...", *op. cit.* Para ARRIGHI Y ZHANG, la aparición de los BRICS "bien podría ser la creación de una situación en la que los gobiernos y las instituciones de los países que ocupan los rangos medio e inferior [en términos de la riqueza mundial] podrían por fin tener voz". ARRIGHI, Giovanni y ZHANG, Lu, "Beyond the Washington Consensus: A New Bandung?"... *op. cit.*, p. 50.

⁵⁷ SANAHUJA, José A., "El G-20 y la gobernanza económica global..." *op. cit.* p. 206.



macroeconómicas al nivel global, y dado el peso económico de sus integrantes estas decisiones indefectiblemente afectan la economía y a quienes no participen de esos mecanismos. Es decir, el G20 está en capacidad de incidir sobre bienes públicos como la estabilidad financiera y económica pero también de azuzar las externalidades negativas —pensando en la metáfora de Susan Strange— en el sentido de hacer a todos partícipes de la “ruleta económica”, aun cuando no se participe de esas decisiones.

Es por ello que autores como Ocampo y Stiglitz plantean la necesidad de transferir competencias progresivamente a los mecanismos de Naciones Unidas de tal forma que el G20 resulte innecesario, dado que no hacerlo deslegitima la resolución multilateral y mancomunada de los problemas internacionales. Para ellos “no importa que tan ‘representativo’ un diálogo informal dado es, o lo poderoso que sus miembros son, nunca puede sustituirse la regular toma de decisiones multilaterales dentro de las organizaciones internacionales formalmente constituidas”⁵⁸, proponiendo para ello la creación de un Consejo de Seguridad Económica de Naciones Unidas o de un Consejo de Coordinación Económica Global, que permita resolver las crisis dentro de la institucionalidad internacional afín de fortalecer su legitimidad y competencias, haciendo más costosa la toma de medidas en mecanismos paralelos e informales, en un mundo además donde crecientemente la representatividad se torna un criterio para la opinión pública.

En relación con el papel que han tenido las economías emergentes en el G20 se cuenta con el trabajo de Katharina Gnath y Claudia Schmucker quienes estudian las expectativas de India, Brasil y China frente a las expectativas del G8 en el proceso de negociación pero también del establecimiento de preferencias e identidades, lo cual desde una lógica socioconstructivista resulta central dado que las prácticas de los actores deben ajustarse en el marco de los entendimientos intersubjetivos prevalecientes en una estructura o condición específica. Las autoras plantean que las economías emergentes no son simplemente espectadores, por el contrario, tienen “cierto poder para el establecimiento de la agenda cuando son capaces de conformar coaliciones”⁵⁹. No obstante, aunque “compartan ciertas preferencias generales una postura común en el G20 es difícil de alcanzar dadas sus diferentes tradiciones de política económica y los desafíos que enfrentan”⁶⁰.

Estas dificultades en la coordinación entre las economías emergentes dentro del G20 es una conclusión que fácilmente puede trasladarse a la dinámica latinoamericana donde ni Argentina, ni Brasil y tampoco México participan como voceros de la región, sino en atención de sus intereses limitados. Si bien estos países son percibidos externamente como líderes, en sus propias regionales enfrentan cuestionamientos. Esta necesidad de coordinación tíbiamente se encuentra en la agenda de mecanismos de integración latinoamericana como la Comunidad de Estados de Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) donde apenas se llama a reformar el sistema financiero internacional⁶¹, lo que se considera como una debilidad.

⁵⁸ OCAMPO, José A. y STIGLITZ, Joseph, “From the G-20 to a Global Economic...”. *op. cit.* p. 4.

⁵⁹ GNATH, Katharina y SCHMUCKER, Claudia, *The Role of the Emerging Countries*. *op. cit.* p. 6

⁶⁰ GNATH, Katharina y SCHMUCKER, *Ibidem*. p. 17.

⁶¹ En la Declaración Especial 20: sobre la arquitectura financiera internacional, elaborada en la III Cumbre de la CELAC en Costa Rica se indica en su numeral 7: “Promover, la consolidación y articulación de los diferentes procesos que se están realizando en los diferentes espacios multilaterales la necesidad de trabajar en la

Aun así, la mayoría de autores coincide en que las principales demandas de las economías emergentes en el G20 han consistido en la redistribución del poder dentro de las Instituciones Financieras Internacionales, aumentando la influencia de las economías emergentes, a costa de la sobrerrepresentación que poseía Europa y no necesariamente en cambios regulativos del funcionamiento de dicha arquitectura. Según Gnath y Schmucker, esta reforma en las cuotas fue de aproximadamente un 6%, haciendo a China el tercer socio más importante, enviando a Alemania al cuarto lugar e incluyendo dentro de los diez países con mayor poder de voto a Rusia, India y Brasil⁶².

Como es notable la crisis económica y la fortaleza con que se encontraron las economías emergentes en esa coyuntura les permitió ensanchar su margen de acción y condicionar la colaboración a la redistribución del poder dentro de las Instituciones Financieras Internacionales, que también incluyó al Banco Mundial en un "movimiento hacia un poder de voto más equitativo y de proteger el poder de voto de los países pequeños más pobres"⁶³.

A pesar de esa representatividad que en buena medida responde a intereses limitados de las economías emergentes, atendiendo los factores que propiciaron la crisis se considera que, lejos de transformar sustantivamente las Instituciones Financieras Internacionales más bien se les han dado más peso y legitimidad, es decir, en el caso del Fondo Monetario Internacional no solamente se logró prevenir la "desintegración de la economía internacional"⁶⁴, sino que siguiendo la lógica de Cox en términos de la estructura histórica, la institución (que representa un orden hegemónico dado) tuvo la capacidad de absorber las críticas y desafíos que pudiesen generarse desde las economías emergentes, siendo un caso ejemplar de funcionamiento del poder estructural.

Estos leves cambios evitaron "el peor de los escenarios: el de un colapso generalizado y una crisis de mucho mayor impacto"⁶⁵, y a su vez replican el *statu quo*, pues dichas instituciones

"inevitablemente reflejan las preferencias de quienes las crearon (...) consecuentemente estos estados pueden asegurar una distribución más favorable de los beneficios y restringir las opciones a los demás"⁶⁶.

Es por ello que se comparte el criterio de Estay en el sentido que el Fondo Monetario Internacional resultó el gran favorecido, incluyendo una ampliación de sus recursos para manejar la crisis, y que las modificaciones en su seno han sido más que "cosméticas", pues el poder de veto en el Fondo Monetario Internacional tampoco se modificó⁶⁷.

reforma del sistema financiero internacional, y el fortalecimiento de las iniciativas de arquitectura financiera regional, especialmente en lo correspondiente al mandato, alcance, regulación, transparencia, representación y participación de los países en desarrollo en la toma de decisiones, la gobernanza, la capacidad de respuesta y la orientación al desarrollo, y alentar a que continúe celebrándose un diálogo abierto, inclusivo y transparente a este respecto, que contribuya a la consecución de esas metas". CELAC. *Declaración Especial 20: Sobre la arquitectura financiera internacional*. III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. Belén de Costa Rica, 2015.

⁶² GNATH, Katharina y SCHMUCKER, Claudia, *The Role of the Emerging Countries*. *op. cit.*, p. 14.

⁶³ DAES/UN. *World Economic Situation and Prospects 2015*, *op. cit.*, p. 31-32.

⁶⁴ GNATH, Katharina y SCHMUCKER, Claudia. *Ibidem*. p. 17.

⁶⁵ SANAHUJA, José A. "El G-20 y la gobernanza económica global"... *op. cit.*, p. 206.

⁶⁶ ARMIGO, Leslie E. y ROBERTS, Cynthia A. "The emerging powers and global governance..." *op. cit.*

⁶⁷ ESTAY, Jaime. "La crisis de la arquitectura monetaria y financiera internacional..." *op. cit.*



Visto lo anterior se concluye que de los factores estructurales de la crisis, el dólar continúa como base monetaria⁶⁸; las Instituciones Financieras Internacionales fueron ajustadas levemente y las regulaciones a nivel global no han ocurrido al ritmo de las necesidades de la economía mundial. Ello se debe a la manera en el orden internacional, mediante sus instituciones, normas, reglas y estándares absorbieron las demandas de las economías emergentes, las cuales satisficieron sus intereses limitados y no han utilizado plenamente su poder para, mediante el establecimiento de la agenda, generar transformaciones más amplias y sólidas de cara a eventuales crisis financieras internacionales⁶⁹.

Por ello, las “preferencias de los BRICS para la gobernanza mundial, por separado o conjuntamente, se convirtieron en reforma o evolución, y no en revolución”⁷⁰. Incluso legitimando la resolución paralela de problemas mundiales y no en el marco de Naciones Unidas, clamor fundamental de las economías más atrasadas durante el siglo XX, y que puede llegar a observarse en la emergencia de mecanismos regionales de financiamiento, como el AIIB o el NDB.

Reflexiones finales

La Economía Política Internacional estudia las intersecciones entre la economía y la política, prestando atención a la distribución de las ganancias relativas que se derivan de la estructura económica internacional y de sus regímenes e instituciones. Para dar cuenta de esta distribución de las ganancias relativas se estudió la composición de la estructura económica internacional a la luz del concepto de “estructura histórica” propuesto por Cox, centrando la atención en las capacidades relativas, las ideas y las instituciones, y cómo los cambios en alguno de estos factores podrían propiciar la consolidación o el cuestionamiento del orden económico imperante.

Para analizar estos cuestionamientos se recurrió a estudiar los cambios en el multilateralismo, la gobernanza y la hegemonía económica, siendo ellos ejemplares de los cambios en el mundo contemporáneo, signados por una creciente transición del poder económico del eje Atlántico hacia el eje Pacífico, y en consecuencia aumento en los cuestionamientos del orden económico por parte de las potencias emergentes, particularmente en el caso de los BRICS.

El estudio encuentra que, por una parte el multilateralismo económico emergente es minimalista en el sentido de que la arquitectura financiera internacional continua reflejando

⁶⁸ Para Pelfini, Fouquet y Bidaseca a partir de 2014 se viene dando un lento repunte de las economías centrales, lo cual repercute en una desaceleración de la transición económica estudiada, particularmente por el “retorno a un ‘lugar seguro’ de las inversiones financieras de los crecientes mercados en el Sur...”. PELFINI, Alejandro; FULQUET, Gastón y BIDASECA, Karina, “Introducción los BRICS en el orden global: ¿construyendo nuevos cimientos o negociando con las estructuras existentes?” en PELFINI, Alejandro y FULQUET, Gastón (coords.), *Los BRICS en la construcción de multipolaridad: ¿reforma o adaptación?* CLACSO, Buenos Aires, 2015, pp. 9-10.

⁶⁹ Para Rodrik es necesaria una respuesta frente al trilema de la economía mundial: “no podemos tener hiper-globalización, democracia y auto determinación nacional, todo al mismo tiempo”. Por ello, debemos “tomar algunas decisiones difíciles... No podemos eludir el rol de los Estados nacionales, y debemos partir de la suposición de que estamos asistiendo al nacimiento de una comunidad política global... reconocer y aceptar las restricciones a la globalización que implica una comunidad política global dividida [que] nos puede llevar a un orden mundial más saludable, más sostenible”. RODRIK, Dani, *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*. W.W. Norton & Company, Nueva York, 2011, p. 200; p. 232

⁷⁰ ARMIJO, Leslie E. y ROBERTS, Cynthia A., “The emerging powers and global governance...” *op. cit.*

los intereses limitados de los estados, y no se ha consolidado como un marco que afecta las preferencias e identidades de los mismos, dada socialización de los retadores según esas pautas y la prevalencia de la dominación occidental sobre sus principales instituciones y agenda.

A partir de la crisis económica y financiera se dio un hito histórico al reconocerse el rol de las economías emergentes para determinar la gobernanza económica, reflejándose en el paso del G7 al G20. No obstante, este cambio ocurrió en las capacidades relativas y no así en las ideas y las instituciones. Por el contrario, de dicha transición resultaron más bien fortalecidas las instituciones del orden mundial, absorbiendo los cuestionamientos de las potencias emergentes al constituirse en el campo de batalla donde se han ventilado las aspiraciones en términos del cambio o ajuste, y no "revolución".

Haciendo a las potencias emergentes participes de las normas, reglas y estándares definidos en un contexto de hegemonía euro-estadounidense, se ha logrado canalizar una posible ruptura respecto de ese orden mundial, a la vez que se legitima la resolución de problemas globales en mecanismos informales al margen de la institucionalidad de la Organización de Naciones Unidas.

Estas capacidades relativas de las potencias emergentes se han reflejado en el cambio superficial de cuotas en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, no obstante los factores que propiciaron la crisis económica han sido escasamente abordados, continuando tanto el dólar como base monetaria de la estructura como la lógica de liberalización y "financiarización" de la economía (sea desde el liberalismo occidental o desde el capitalismo liderado por el estado).

Por su parte, las regulaciones así como la revisión de los propósitos y metas de esas Instituciones Financieras Internacionales han sido levemente cuestionados, por el contrario, ampliándose su mandato y su capacidad para manejar la crisis al multiplicarse sus recursos en el marco de las primeras Cumbres del G20, particularmente del Fondo Monetario Internacional.

Frente a este panorama se considera que las potencias emergentes en lugar de seguir el juego provisto por el orden mundial imperante deberían supeditar sus intereses limitados por unos intereses de más largo alcance que propendan, utilizando su capacidad para definir y articular una agenda y condicionar la coordinación de políticas macroeconómicas, hacia la transformación sustantiva de esa arquitectura internacional a partir de reglas distintas a las prevalecientes. Ello implicaría transformar sus capacidades relativas en resultados en términos de las ideas y las instituciones, siguiendo la lógica analítica de la estructura histórica, o bien, generar mayores compromisos para trasladar la gestión de los problemas económicos hacia el seno de las Naciones Unidas, espacio multilateral que no debería ser sustituido por mecanismos ad hoc carentes de legitimidad internacional. ●



Bibliografía

- ARMIJO, Leslie E. y ROBERTS, Cynthia A, "The emerging powers and global governance: why the BRICS matter" en LOONEY, Robert E. (ed.). *Handbook of Emerging Economies*, Routledge, Nueva York, 2014.
- ARRIGHI, Giovanni y ZHANG, Lu, "Beyond the Washington Consensus: A New Bandung?" en SHEFNER, Jon y FERNÁNDEZ-KELLY, Patricia (eds). *Globalization and beyond. New Examinations of Global Power and Its Alternatives*, Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 2011.
- ARRIGHI, Giovanni, "Comprender la hegemonía - 2", *New Left Review*, 33, 2005.
- BARBÉ, Esther. "Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes", *Revista española de derecho internacional*, 62 (2), 2010.
- BORÓN, Atilio, "Hegemonía e imperialismo en el sistema internacional" en BORÓN, Atilio (comp). *Nueva Hegemonía Mundial*, CLACSO, Buenos Aires, 2004.
- BUZAN, Barry y LITTLE, Richard, *International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- CAMACHO, Daniel, *La dominación cultural en el subdesarrollo*, Editorial Costa Rica, San José, 1972.
- CELAC, *Declaración Especial 20: Sobre la arquitectura financiera internacional*. III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. Belén de Costa Rica, 2015.
- CHENG-HIN, Alvin, "Trans-Pacific Partnership: The View From China", *Eurasia Review*, 18 de octubre de 2015.
- COHEN, Benjamín, *International Political Economy. An intellectual history*, Princeton University Press, Princeton, 2008.
- COSTA, Oriol, "Introducción: El multilateralismo en crisis", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (101), 2013.
- COX, Robert, "Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la teoría de las relaciones internacionales". En: MORALES, Abelardo (comp.) *El Poder y el Orden Mundial*, FLACSO, San José, 1993.
- DAES/UN. *World Economic Situation and Prospects 2015*, 2014, disponible en <http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/>
- DINGWERTH, Klaus y PATTERBERG, Philipp, "Global Governance as a Perspective on World Politics" en *Global Governance*, 12 (2), 2006.
- ESTAY, Jaime, "La crisis de la arquitectura monetaria y financiera internacional, y sus retos para América Latina" en DIERCKXSENS, Wim; GAMBINA, Julio y ESTAY, Jaime. *Desafíos para un nuevo orden Económico: una agenda desde el Sur*. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2015.
- FINKELSTEIN, Lawrence, "What Is Global Governance?", *Global Governance*, 1 (3), 1995.
- GILPIN, Robert, *Global Political Economy: understanding the international political Economy*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 2001.
- GNATH, Katharina y SCHMUCKER, Claudia. *The Role of the Emerging Countries in the G20: Agenda-setter, Veto Player or Spectator?* Bruges Regional Integration & Global Governance Papers, 2011.
- GUNDER Frank, Andre, "Tigre de papel, dragao de fogo". En: DOS SANTOS, Theotonio (coord.). *Os Impasses da Globalizacao*, Ed. Loyola, Brasil, 2003.
- HARVEY, David, *Breve historia del neoliberalismo*, AKAL, Madrid, 2007.
- HARVEY, David, *El nuevo imperialismo*, AKAL, Madrid, 2004.
- HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter y RITTBERGER, Volker, "Las teorías de los Regímenes Internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis", *Foro Internacional*, (158), 1999.
- HOOIJMAAIJERS, Bas, "The Asian Infrastructure Investment Bank: another wakeup call for the EU?", *Global Affairs*, 1 (3), 2015
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph, *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.
- KEOHANE, Robert, *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.
- LOONEY, Robert E, "Introduction" en LOONEY, Robert E. (ed.) *Handbook of Emerging Economies*. Routledge, Nueva York, 2014.
- MEDIALDEA, Bibiana y SANABRIA, Antonio, "La financiarización de la economía mundial: hacia una caracterización", *Revista de Economía Mundial*, (33), 2013.
- MÉNDEZ-COTO, Marco y CORTEZ, Charleene, "Gobernanza subregional de las migraciones y relaciones internacionales: los casos del CA4 y el MERCOSUR" en SOTO, Willy (ed.), *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina*. FLACSO, San José, 2014.
- MÉNDEZ-COTO, Marco, *¿Poder Inteligente? La Doctrina Obama y Guantánamo*. Heredia, Universidad Nacional de Costa Rica, 2012.
- MENDIZABAL, Antxon, *La dimensión tecnológica de la globalización*. XII Reunión de Economía Mundial Santiago de Compostela, 2010.

- NYE, Joseph, *The Paradox of American Power. Why the World's Superpower can't go it Alone*. Oxford University Press, Nueva York, 2003.
- OCAMPO, José A. y STIGLITZ, Joseph, "From the G-20 to a Global Economic Coordination Council", *Journal of Globalization and Development*, 2 (2), 2011.
- ORNELAS, Raúl, "Globalización y Hegemonía: elementos para una crítica del pensamiento dominante" en CALVA, José Luis (cord.). *Política económica para el desarrollo sostenido con equidad*. Tomo I. México, 2002.
- PELFINI, Alejandro; FULQUET, Gastón y BIDASECA, Karina, "Introducción los BRICS en el orden global: ¿construyendo nuevos cimientos o negociando con las estructuras existentes?" en PELFINI, Alejandro y FULQUET, Gastón (coords.) *Los BRICS en la construcción de multipolaridad: ¿reforma o adaptación?*, CLACSO, Buenos Aires, 2015.
- PETROPOULOS, Sotiris, "The emergence of the BRICS. Implications for global governance", *Journal of International & Global Studies*, 4 (2), 2013
- RODRIG, Dani, "What the World Needs from the BRICS", Project Syndicate, 10 de abril de 2013.
- RODRIG, Dani, *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*. W.W. Norton & Company, Nueva York, 2011.
- RUGGIE, John, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", *International Organization*, 46 (3), 1992.
- SANAHUJA, José A., "¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea" en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 2008.
- SANAHUJA, José A., "El G-20 y la gobernanza económica global: cuestiones de representatividad, legitimidad y eficacia" en *Anuario Sociolaboral*, (02), 2012.
- SBERRO, Stephan, "La negociación del TTIP: del interregionalismo a la gobernanza global", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (110), 2015.
- SHENKAR, Ahmed, *El siglo de China*, Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2005.
- SMITH, Gordon. *G7 to G8 to G20: Evolution in Global Governance*. Centre for International Governance Innovation, CIGI G20 Papers, 6, 2011.
- SMITH, Karen, "La alternativa de los BRICS: implicancias para la gobernanza global" en PELFINI, Alejandro y FULQUET, Gastón (coords.) *Los BRICS en la construcción de multipolaridad: ¿reforma o adaptación?*, CLACSO, Buenos Aires, 2015.
- STIGLITZ, Joseph, *Caída Libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, Taurus, México, 2010.
- STRANGE, Susan, *Dinero Loco: el descontrol del sistema financiero global*, Paidós, Madrid, 1999.
- TUSSIE, Diana, "El Estudio de la Economía Política Internacional". En LEGLER, Thomas; SANTA CRUZ, Arturo y ZAMUDIO, Laura (eds). *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, Oxford University Press, México, 2009.
- UNDERHILL, Geoffrey, "State, Market, and Global Political Economy: Genealogy of an (Inter-?) Discipline", *International Affairs*, 76 (4), 2000.
- VILAS, Carlos. "Seis ideas falsas sobre la globalización" en SAXE-FERNÁNDEZ, John (coord.), *Globalización: Crítica a un Paradigma*, Plaza y Janés, México, 1999.
- WALTZ, Kenneth, *Teoría de la política internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.
- ZAKARIA, Fareed, *The Post-American World*. Norton & Company, Nueva York, 2008.

RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 twitter.com/RRInternacional

