

LAS FORMACIONES G EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEAS.

ENTRE EL PODER Y LA LEGITIMIDAD: DOS MODELOS PARA LA GOBERNABILIDAD MUNDIAL

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Juan Antonio Carrillo Salcedo*

(Texto redactado en diciembre de 2010, recogiendo ideas que fueron expuestas por varios académicos en la deliberación que siguió a la presentación de la ponencia)

La última Cumbre del G-20 (Seúl, 11 y 12 de noviembre de 2010) situó en el primer plano de la actualidad una de las agrupaciones de Estados que con creciente e indiscutible relevancia actúan en las relaciones internacionales contemporáneas: los Gs- (G-7; G-8; G-20).

Tanto predicamento han llegado a alcanzar estas formaciones que incluso el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas recurre a mecanismos informales como, por ejemplo, el Cuarteto para la Paz en Oriente Medio (integrado por la ONU, la Unión Europea, los Estados Unidos de América y la Federación de Rusia), o Grupos de Contacto, como el del G5+1 (los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad más Alemania) para negociar con Irán.

Se trata de foros informales cuyos miembros suelen reunirse varias veces al año a nivel ministerial y, con mayor perfil político, en cumbres de Jefes de Estado o de Gobierno.

* Sesión del día 23 de noviembre de 2010.

No tienen tratado constitutivo, ni secretaría o estructura administrativa permanente, ni vínculo oficial con el sistema de Naciones Unidas u otras Organizaciones Internacionales, ya que en estos foros la condición de miembro se adquiere por cooptación.

La importancia de estas formaciones en la vida internacional es innegable y, guste o no, hay que reconocer que la ONU ha quedado relegada a un segundo plano en muchas de las cuestiones importantes en las relaciones internacionales contemporáneas, esto es, en problemas que afectan a la comunidad internacional en su conjunto.

En este sentido, el profesor José Martín y Pérez de Nanclares ha podido decirse fundadamente que “se abre paso a marchas forzadas un modelo de inspiración claramente informal —en especial los Gs— en claro detrimento del modelo internacional institucionalizado que encarna, sobre todo, Naciones Unidas”¹.

Tanto interés suscitan estos modelos que los autores de un documento de trabajo del Real Instituto de Estudios Internacionales y Estratégicos titulado *España ante el G-20: una propuesta estratégica sobre una inserción en la nueva gobernanza global*, de fecha 31 de marzo de 2009, consideran al Grupo como “un subóptimo aceptable en comparación con el elitista G-8 o el aparentemente ingobernable sistema de Naciones Unidas”².

La idea nació a mitad de la década de los setenta, y fue una iniciativa de Alemania y Francia con objeto de hacer frente a la crisis del petróleo (1973) y la recesión que le siguió, acompañada de la ruptura del sistema de cambios fijos establecido en 1944 en los Acuerdos de Bretton Woods. Así nació el G-6 (Alemania, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido de Gran Bretaña) que pronto se transformó en G-7 con la incorporación de Canadá.

Cuando a esta finalidad económica se añadió dimensión política nació el G-8, con la incorporación de la Federación de Rusia.

¹ Martín y Pérez de Nanclares, José: “El Derecho Internacional Público ante los interrogantes de una sociedad internacional en cambio permanente: ¿hacia una cierta relativización de su carácter jurídico, internacional y público?, en *Estados y Organizaciones Internacionales ante las nuevas crisis globales*, Iustel-Universidad de La Rioja, 2010, páginas 29 y sgs., en especial, p. 43-48.

² *España ante el G-20: una propuesta estratégica sobre una inserción en la nueva gobernanza global*, Documento de Trabajo 2009/3, p. 7. Pueden sentirse satisfechos los autores del documento porque la verdad es que, sin ser miembro del Grupo, España ha estado presente como invitada en todas las reuniones del G-20, desde la de Washington, en noviembre de 2008 (como parte de la representación de la Unión Europea) hasta la de Seúl y es ya “invitada permanente”.

La relativa eficacia del G-8 explica la progresiva consolidación de esta dimensión política, hasta el punto de haber llevado a la apertura de un debate en torno a si dicha formación es complementaria del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o si sustituye a este último en la gobernanza del mundo contemporáneo. Así, el profesor John Kirton, de la Universidad de Toronto, ha llegado a hablar del paso de un sistema de seguridad colectiva, el del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, a un nuevo sistema de gobernanza mundial, el del concierto, y ha sostenido que el reforzamiento del G-8 es de gran importancia para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales³.

Pero desde 1995 las críticas de los subdesarrollados se hicieron más firmes, por lo que se amplió progresivamente la agenda del G-8 a fin de ir más allá de la gobernanza económica y dar entrada a cuestiones más políticas y problemas globales como la cooperación para el desarrollo, el cambio climático, la energía, la seguridad, etcétera.

A partir de 1996 los miembros del G-8 invitaron a participar en sus reuniones a Organizaciones del sistema de Naciones Unidas (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) la Organización Mundial del Comercio, y a la misma ONU representada por su Secretario General, así como a la OCDE.

El G-8 prestó además creciente atención a las economías emergentes, y por iniciativa de sus miembros europeos surgió el G-8 + 5 (Brasil, China, India, México y Sudáfrica) con el propósito de encontrar una posición común en cuestiones de la agenda global.

No obstante, todos estos formatos resultaban poco satisfactorios por lo que, en aras de mayor eficacia y legitimidad, surgió el G-20, cuyos miembros representan más de dos tercios de la población mundial (frente al 15% del G-8), el 90% del PIB mundial (frente al 65% del G-8), y casi el 80% del comercio mundial.

La eficacia el G-20 no es sin embargo tan evidente, pues, en realidad, estos exclusivos 'clubs-G' de poderosos gobiernan muy poco. En efecto, como en un estudio publicado en enero de 2009 puso de manifiesto Vicente Palacio, Subdirector del Observatorio de Política Exterior Española, en las finanzas internacionales, las migraciones globales o el cambio climático se han mostrado poco eficientes, y otro tanto ha ocurrido en relación con problemas como la escalada de los precios del petró-

³ Kirton, John: "From Collective Security to Concert: the United Nations, G-8 and Global Security Government", en *Security Overspill. Between Economic Integration and Social Exclusion*, Centre d'Études Internationales et Mondialisation, Université de Québec à Montréal, Octubre 2005.

leo, la crisis alimentaria, el sida, el hambre en África, la ayuda al desarrollo o la eliminación de la deuda de los más pobres⁴.

A pesar de estas deficiencias, hay que reconocer al G-20 el mérito de haber ampliado el restrictivo club del G-8 con la incorporación de los países emergentes o en ascenso (Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía). Éstos son el motor del crecimiento global, del que representan el 70% y del que financian su recuperación.

En este orden de cosas, la Cumbre de Seúl ha ofrecido dos novedades significativas: en primer lugar, se celebró en un país emergente; en segundo lugar, y a diferencia de las anteriores, no fue precedida de una reunión del G-8.

En el fondo, la consolidación del G-20 pone de manifiesto que se está operando un proceso de transición hacia un nuevo sistema multilateral en el que cada vez resulta más claro, tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas, que los Estados occidentales pierden progresivamente la extraordinaria relevancia que habían tenido en el mundo que siguió a la II^a guerra mundial.

A la Cumbre de Washington siguieron las del Londres, Pittsburg, Toronto y Seúl con agendas cada vez más cargadas y amplias, como pone de manifiesto la Declaración Final adoptada en la Cumbre de Seúl, en la que se incluyeron por vez primera cuestiones de desarrollo a largo plazo (Consenso de Seúl sobre el Desarrollo para el Crecimiento Compartido), y que muestran la consolidación del G-20 como foro de discusión y de debate, cuya quinta Cumbre ha significado un nuevo paso en las reformas de los tres pilares del orden diseñado en Bretton Woods⁵.

Los hechos ponen de manifiesto que una consecuencia de la actual crisis financiera y económica es que el G-20 se ha convertido en el foro donde se han adoptado las decisiones que han definido la gobernanza económica global, y que, como se decía en el estudio del Real Instituto Elcano antes citado, opera como “un subóptimo aceptable en comparación con el elitista G-8”.

Hay que reconocer, sin embargo, que gran parte del entusiasmo inicial —en especial el que siguió a la Cumbre de Londres— se ha desvanecido. Y es que el G-20 no es un Gobierno propiamente dicho sino un foro informal de concertación entre países. No es el G “*vain*”, como en un juego de palabras en francés ha sido

⁴Palacio, Vicente : ¿Presentes en la creación? España tras la Cumbre del G-20”, en *Política Exterior*, nº 127, enero-febrero 2009, p. 81-92, en especial p. 84.

⁵Sobre el tema, véase Pablo Moreno: *Dos años de Cumbres del G-20: adagio spiccato*, en ARI (Real Instituto Elcano, nº 81, diciembre 2010).

llamado con la intención de decir que no sirve para nada, pero tampoco es una instancia de gobierno con competencias para adoptar decisiones ejecutivas.

El G-20, en efecto, remite sus acuerdos a los Gobiernos de los Estados que lo integran y a instituciones como el Fondo Monetario Internacional, el Consejo de Estabilidad Financiera, o el Banco Internacional de Pagos de Basilea, por lo que en definitiva se comporta como un instrumento informal para la gobernanza mundial, impulsor de políticas que los Estados y distintas instituciones internacionales han de poner en práctica.

La reforma del Fondo Monetario Internacional, acordada en octubre de 2010 por los Ministros de Economía y los Gobernadores de los Bancos Centrales de los Estados miembros del G-20 y refrendada un mes más tarde en Seúl, es un buen ejemplo de la utilidad del G-20: Europa cederá dos de los veinticuatro asientos del Directorio Ejecutivo, y se modificará sustancialmente la representación de China, Brasil, la India y Rusia en el Directorio, ya que dichos Estados quedarán entre los miembros con mayor poder de voto⁶.

El nuevo reparto de cuotas es muy positivo pues expresa mejor el peso real de los países emergentes en la economía global: China, por ejemplo, pasa de un 2,9% a un 6,4%, por detrás de Estados Unidos y Japón pero por delante de Alemania, Francia y Reino Unido de Gran Bretaña.

Estas decisiones constituyen una reforma histórica y una honda modificación del equilibrio de poder en el seno del Fondo Monetario Internacional al reconocer mayor peso a los países emergentes otorgando así mayor legitimidad a la institución: por una parte, su capital se aumenta significativamente, y, por otra, los derechos de voto de los miembros quedan más equilibrados. Lo criticable está en que se tiene la impresión de que el Fondo Monetario Internacional es una institución subordinada al G-20 más que una Organización Internacional titular de funciones y competencias que le son propias porque les han sido atribuidas en su tratado constitutivo.

Tras la Cumbre de Seúl, la cuestión estriba en compaginar el G-20 con el sistema de Naciones Unidas. En este sentido, Pedro Solbes y Carlos Westendorp se han preguntado si tiene sentido una mayor institucionalización del G-20, esto es, si

⁶La necesidad de reformar el Fondo Monetario Internacional había ido señalada en la doctrina española, entre otros, por los profesores López Escudero, Bermejo y Garcíandía.

Manuel López Escudero: "Crisis y reforma del Fondo Monetario Internacional, en *Revista Española de Derecho Internacional*, 2007, p. 527 y s.

Romuldo Bermejo y R. Garcíandía: "El Fondo Monetario Internacional ante la crisis financiera actual", en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 17, 2009.

debemos crear un mecanismo paralelo al de Naciones Unidas. Su respuesta es clara y en mi opinión muy fundada: “si Naciones Unidas no sirve, habrá que reformarla, pero no dupliquemos responsabilidades. El objetivo debería ser, pues, definir cómo interrelacionar el G-20 con Naciones Unidas y con todo el entramado de las instituciones de su entorno”⁷.

El G-20 es sin duda algo más representativo de la comunidad internacional que el G-8. Pero veinte -o veinticuatro Estados como en Seúl en noviembre de 2010- no son suficientemente representativos ya que ni están todos los que son, ni son todos los que están, y subsisten dudas razonables acerca de la legitimidad del foro para la cooperación económica internacional.

En todo caso, sobre la base de que la necesaria flexibilidad y eficacia son más fáciles de alcanzar en el seno de un grupo restringido de Estados que en el de la Organización de las Naciones Unidas, el hecho es que respecto de la *gobernanza económica mundial* el centro de gravedad se ha desplazado y no está en el sistema institucionalizado y formal de la ONU sino en un mecanismo informal: el G-20.

Prueba de ello es el fracaso de la Conferencia desarrollada en el seno de Naciones Unidas entre el 24 y el 30 de junio de 2009, y que suenen a pura retórica las palabras de la Asamblea General en su resolución 63/503, de 13 de julio de 2009, en la que el órgano plenario de la Organización se consideraba que “estaba bien posicionado para participar en los diversos procesos de reforma encaminados a mejorar y fortalecer el eficaz funcionamiento de la arquitectura y el sistema financiero internacionales”.

Pero el carácter informal de este modelo de gobernanza mediante foros y mecanismos que formalmente no son Organizaciones Internacionales lleva a decisiones que no son tratados ni resoluciones sino instrumentos normativos blandos, flexibles, informales, de *soft law* y no acuerdos jurídicamente vinculantes. De este modo, el resultado —consciente o no— es que el idolatrado *Derecho Global* puede terminar siendo *un instrumento al servicio del mercado y no un sistema jurídico público, regulador de intereses generales de la comunidad internacional en su conjunto*⁸.

Todo ello pone de manifiesto los límites del G-20, cuyas insuficiencias explican las sugerencias a través de las que se pretende perfeccionarlo mediante alguna de estas vías: i) ampliando el número de sus miembros, como de hecho se hizo en la reunión de Washington en el 2008 cuando “la silla” de la Unión Europea fue compartida por España, Países Bajos y la República Checa, o volvió a hacerse en Seúl

⁷ Solbes, Pedro y Westendorp, Carlos: *El G-20 no es la ONU*, en *El País*, 10 de noviembre de 2010.

⁸ José Martín y Pérez de Nanclares: *loc. cit.* en nota 1 anterior, p. 51-52.

donde fueron invitados Etiopía, Malawi, Vietnam y Singapur; ii) incorporando formalmente a algunas Organizaciones Internacionales económicas globales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, y la Organización Internacional del Comercio; o, finalmente, iii) mediante la incorporación de nuevos miembros que representasen los grandes bloques regionales (Unión Africana; ASEAN; UNASUR), o los grandes sectores funcionales como, por ejemplo, exportadores e importadores de energía, de capitales, etcétera.

Con estas mejoras se piensa que el mecanismo sería difícilmente criticable desde el punto de vista de su legitimidad internacional, y constituiría una estructura institucional más eficaz que el poco efectivo Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).

Ahora bien, la efectividad de este órgano principal de las Naciones Unidas al que la Carta atribuye amplias funciones y competencias respecto de asuntos internacionales de carácter económico y social, depende de la voluntad política de los Estados miembros y no parece que éstos se inclinen en favor del multilateralismo institucionalizado.

En un plano teórico existen dos modelos ideales para la gobernanza mundial: o seguir utilizando agrupaciones informales como el G-20, o proponer reformas formales de la Carta de la ONU. No creo en las primeras porque, en mi opinión, les falta legitimidad al no ser suficientemente representativas de la comunidad internacional global; tampoco creo que las segundas sean factibles porque han de ser aceptadas por dos terceras partes de los Estados miembros, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Por eso soy partidario de aplicar la Carta de las Naciones Unidas, más que de reformarla⁹ y de recurrir al Consejo Económico y Social como instrumento de concertación económica mundial. En otras palabras, discrepo de la negativa valoración que de Naciones Unidas hacían los autores del antes citado Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano cuando sostienen que el sistema de Naciones Unidas es “aparentemente ingobernable”, pues estimo que es preferible el multilateralismo institucionalizado de Naciones Unidas al multilateralismo informal y flexible de las formaciones G. Sin duda, el ECOSOC no es una instancia de gobierno mundial; pero por su composición (54 miembros, distribuidos así: 14 de África; 11 de Asia; 10 de América Latina; 13 de Europa Occidental; y 6 de Europa Oriental) es más representativo que cualquier formación G, si bien el criterio de distribución geográfica equitativa establecido en la resolución 2847 (XXVI), adoptada por la Asamblea General de las

⁹Véase mi estudio “Reforma de las Naciones Unidas o aplicación del espíritu y la letra de la Carta?”, en *El Derecho Internacional ante los retos de nuestro tiempo. Homenaje a la Profesora Victoria Abellán Honrubia*, Marcial Pons, Madrid 2009.

Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1971. Dicho criterio, en efecto, debería ser actualizado y corregido ya que corresponde al mundo de la guerra fría y la descolonización pero no refleja adecuadamente a la sociedad internacional contemporánea en la que, por ejemplo, no tiene sentido seguir hablando de Europa Oriental¹⁰.

Bastaría con mejorar el procedimiento y sobre todo el nivel de representación, de modo que en algunas de sus sesiones las delegaciones estuviesen encabezadas por los ministros responsables en las ámbitos del comercio, las finanzas, las inversiones, la tecnología y el medio ambiente, para que el ECOSOC pudiera servir de cauce eficiente en el que abordar de modo institucionalizado las dimensiones económicas y sociales de la globalización¹¹.

Por otra parte, representantes de la sociedad civil internacional participan de modo institucionalizado y con estatuto jurídico de observadores en el funcionamiento del Consejo Económico y Social, y parece indiscutible que esto último, la participación de agentes sociales no estatales, es indispensable dada su relevancia en la sociedad internacional contemporánea en la que son actores muy importantes.

Pero los Estados, que son los principales actores de las relaciones internacionales, no se orientan en esta dirección sino que, por el contrario, se inclinan hacia la consolidación de formaciones informales como el G-20 en las que, al amparo de la pretendida eficiencia y en búsqueda de un multilateralismo eficaz se relega a un segundo plano, incluso se abandona, el sistema de las Naciones Unidas¹².

Los grandes se sienten satisfechos con esta tendencia porque en el fondo del G-20 está el G-8, y dentro de éste el G-7, y por encima de todos el G-2, esto es, Estados Unidos de América y la República Popular de China. En definitiva, dos potencias con *intereses generales*, de las que ya se hablaba en el Congreso de Viena en 1815, que actúan como actores principales en un sistema que recuerda al del Concierto de las Potencias del siglo XIX.

Son ellos, una superpotencia en declive y una superpotencia emergente, los que manejan el mundo y la globalización ante la mirada resignada de la Unión Europea y del mundo occidental, hoy en franco declive, y la impotencia de la mayoría

¹⁰ Sobre el significado de la resolución 2874 (XXVI) véase mi estudio preliminar al libro *Textos Básicos de Naciones Unidas*, Editorial Tecnos, 2ª edición, Madrid 1982, p. 9 y s.

¹¹ Sobre el tema, véase mi estudio *Globalización y orden internacional*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1ª edición, 2004, en especial p. 57 a 60, con referencias a las posibilidades que ofrecen los artículos 62 y 71 de la Carta de las Naciones Unidas para mejorar el funcionamiento del ECOSOC y, en concreto, la participación de la sociedad civil internacional en sus tareas.

¹² Sobre la tensión existente entre la soberanía y las Organizaciones Internacionales, véase mi estudio "Soberanía de los Estados y Organización Internacional", en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 2007, p. 403-414.

de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas que un día, con el Grupo de los 77, tuvieron cierto protagonismo al menos retórico en la vida internacional.

En efecto, un año antes de la celebración de la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Ginebra, 1964) un amplísimo número de Estados (que conservó la denominación originaria de Grupo de los 77 aunque su número llegó a ser superior a 120) se configuró como “un instrumento indispensable para asegurar la adopción de nuevas actitudes y nuevos planteamientos en el campo económico internacional”.

Con esta finalidad utilizaron a las Naciones Unidas como instancia política de legitimación de sus aspiraciones y, gracias al número de votos de que disponían, obtuvieron en la Asamblea General la adopción de numerosas resoluciones y declaraciones como las relativas a la Soberanía permanente sobre los recursos naturales (de 1962, 1966 y 1973) o la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (diciembre 1974), textos cargados de retórica pero que incidieron muy poco en la realidad.

En ésta prevaleció y sigue prevaleciendo la desigual distribución del poder político y económico que el proceso de globalización capitalista, con la prevalencia del mercado sobre la política y el Derecho, no ha hecho más que acentuar.

En este contexto me parece necesario intentar una solución de síntesis, intermedia entre el ideal del multilateralismo institucionalizado, y la necesidad de un multilateralismo eficaz, solución que podría consistir en insertar los mecanismos informales como el G-20 en el entramado institucional de la ONU, una institución política cuyo valor no se encuentra tanto en su autoridad y poder sobre los Estados, de los que tiene muy poco porque la ONU no es un superestado, como en su utilidad para los Gobiernos, de lo que tiene mucho.

Para esta inserción no es necesaria una reforma formal de la Carta de las Naciones Unidas ya que la práctica pone de manifiesto que los Estados miembros han sabido interpretar de modo flexible el tratado constitutivo de la Organización para adaptarlo a los cambios que han tenido lugar en la comunidad internacional y en las funciones que los Estados han querido darle a lo largo de su historia.

En este orden de cosas, uno de los mejores conocedores del sistema de Naciones Unidas, el profesor Inis L. Claude, pudo hablar con razón de *las cambiantes Naciones Unidas*¹³. En efecto, los Estados miembros han sabido adaptar la

¹³Inis L. Claude: *The Changing United Nations*, Random House, New York 1967, en especial p. 95 y s.

interpretación de la Carta de San Francisco a circunstancias muy distintas de las existentes cuando fue adoptada en 1945 (guerra fría, decolonización, conciencia del abismo Norte-Sur y posguerra fría), por lo que nada impide que en el contexto de los Objetivos del Milenio el G-20 quedara relacionado con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y el complejo entramado de los Organismos Especializados e instituciones de su entorno.