

CORONAVIRUS COVID-19

Gobernanza mundial para enfrentar la pandemia y sus consecuencias

Minuta N° 41-20, 14/04/2020

María Teresa Corvera Vergara

Resumen

Desde una perspectiva económica, la actual pandemia mundial se presenta como una crisis mucho más amplia que crisis mundiales anteriores. Se trata de una crisis global y multidimensional que requiere de respuestas globales, pero que se presenta en un momento en el que no existen liderazgos globales que las faciliten.

A medida que el virus se propaga por todo el mundo crece el acuerdo en que una mayor acción coordinada será clave para disminuir la incertidumbre, aumentar la confianza y proporcionar estabilidad a la economía global. Sin embargo, los principales mecanismos de gobernanza global, están jugando un rol secundario en la gestión de este problema sanitario con efectos y consecuencias económicas y sociales aún difíciles de dimensionar.

La minuta indaga respecto a las condiciones existentes en la actual gobernanza mundial para articular respuestas globales a estos problemas globales.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

1. Introducción

"...Como resultado de la pandemia, se proyecta que la economía mundial sufra una brusca contracción de -3% en 2020, mucho peor que la registrada durante la crisis financiera de 2008-09. En el escenario base, en el que se supone que la pandemia se disipa en el segundo semestre de 2020 y que las medidas de contención pueden ser replegadas gradualmente, se proyecta que la economía mundial crezca 5,8% en 2021, conforme la actividad económica se normalice gracias al apoyo brindado por las políticas" (FMI).¹

Gita Gopina economista jefe del Fondo Monetario Internacional, agregó en la presentación del informe Perspectivas de la Economía Mundial de abril de 2020, que "es muy probable que este año la economía global experimente su peor recesión desde la Gran Depresión...". Estos resultados tan negativos a nivel mundial parten de un supuesto que para muchos es bastante optimista: que para el segundo semestre de este año "la pandemia se disipa" y por lo tanto que se podrá volver gradualmente a retomar la normalidad. Surge entonces la pregunta respecto a las condiciones que se requieren para que la economía mundial retome su normalidad.

Primero fue la sorpresa, luego la incredulidad disfrazada de negación (basta recordar las reacciones desde Estados Unidos). Se supo de las primeras muertes y pronto la extensión de una pandemia en todas direcciones. Vino luego la detención súbita de la economía con su cascada de efectos que dejaron en evidencia un primer gran desafío: la solución al problema económico es absolutamente interdependiente con la solución del problema sanitario. Esto significa que la gravedad y duración de la recesión dependerá del éxito que se obtenga con la respuesta sanitaria a través, entre otros, de la identificación y ataque a focos infecciosos; la contención de su propagación; la aplicación de tratamientos adecuados a las personas ya afectadas y la investigación tras la búsqueda de soluciones más definitivas a mediano plazo.

Pero existe un segundo aspecto indispensable de considerar para que la economía pueda acercarse a su funcionamiento normal. En efecto, los gobiernos y los bancos centrales han estado aplicando un conjunto de medidas económicas y financieras, algunas inéditas, intentando mitigar los efectos de una recesión global. Sin embargo, ha ido quedando cada vez más en evidencia que "un problema económico mundial exige una respuesta económica mundial", por lo que para enfrentar el problema sanitario, así como sus consecuencias económicas y financieras, no han sido suficientes las respuestas individuales y aisladas. Se requiere coordinación y colaboración internacional, una respuesta global, profunda, con el uso coordinado de todos los medios disponibles. Al respecto Joseph Stiglitz señala que "en su propagación de un país a otro, el nuevo coronavirus no prestó atención a fronteras nacionales ni a «grandes y hermosos» muros fronterizos. Tampoco valen esos límites para sus efectos económicos posteriores. Como ha sido evidente desde el primer momento, la pandemia de COVID 19 es un problema global que demanda una solución global".²

¹ Fondo Monetario Internacional, Perspectivas de la Economía Mundial, abril 2020. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>.

² Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía. "Internationalizing the Crisis". Publicado el 6 de abril 2020. <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-impact-on-developing-emerging-economies-by-joseph-e-stiglitz-2020-04>.

2. Antecedentes

Hasta ahora el COVID 19 ha sido fundamentalmente una amenaza para países de economías avanzadas, donde han reaccionado con respuestas significativas, de paquetes de estímulos que incluso superan el 10% de su producto interno. Sin embargo, ya se están evidenciando las consecuencias del coronavirus también en países con menos recursos económicos y humanos, con malas condiciones de infraestructura y redes de seguridad social inadecuadas, además de características culturales que hacen más difícil hacerle frente. Y todo anticipa que los problemas en ellos serán bastante más dramáticos.³ Naciones Unidas en un reciente informe se refiere a los riesgos que se avecinan para estos países⁴ y, haciendo alusión a ellos, su secretario general, António Guterres, llamó a comienzos de abril a encontrar una "respuesta multilateral a gran escala", que represente al menos el 10 % del PIB mundial, que permita enfrentar "la peor crisis desde la Segunda Guerra Mundial". Se trató de un mensaje dramático de parte de quien encabeza el principal organismo multinacional, pero que pasó prácticamente inadvertido.⁵

En los últimos días otros organismos multilaterales centralizan las miradas: El FMI y el Banco Mundial, dos organismos nacidos en los acuerdos de Bretton Woods, que hoy podrían ser protagonistas principales de esta crisis económica, asumiendo un rol activo, por ejemplo, asegurando inyección de liquidez a las economías más vulnerables. Pero no ha sido así. Tampoco en la Organización Mundial de la Salud, cuestionada por muchos por sus decisiones iniciales respecto a la pandemia, se ha visto un liderazgo tal que le permita encabezar acciones coordinadas a nivel mundial. En definitiva, los principales mecanismos de gobernanza global, están jugando un rol secundario en la gestión de este problema sanitario con consecuencias económicas y sociales aún difíciles de dimensionar. En palabras de Ian Bremmer, presidente del Grupo Eurasia, el mundo no está preparado para hacer frente a la primera crisis verdadera de la actual era de geopolítica, que llama G-0: "La era de la política de 'mi nación primero', también es la era de respuestas de 'mi nación primero' a la mayor crisis de salud global que el mundo ha visto en la historia reciente"⁶.

³ "Cuando la gente vive al día, sin mecanismos adecuados de protección social, la pérdida de ingresos puede convertirse en hambre. Pero estos países no pueden imitar la respuesta estadounidense, que incluye (hasta ahora) un paquete económico de dos billones de dólares que sumará más o menos un 10% del PIB al déficit fiscal, que ya antes de la pandemia era del 5%. J. Stiglitz, Op. cit.

⁴ The Covid-19 Shock to Developing Countries: Towards a "whatever it takes" programme for the two-thirds of the world's population being left behind. Informe del 30 de marzo. Revisado el 7 de abril 2020.
https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/qds_tdr2019_covid2_en.pdf?user=1653

⁵ Las palabras de Guterres, fueron ignoradas incluso en el órgano más poderoso de la ONU, el Consejo de Seguridad. "La falta de liderazgo y el casi mutismo del Consejo de Seguridad es indefendible y peligroso", Carrie Wailling, autora de 'All Necessary Measures: The United Nations and Humanitarian Intervention'. Respecto a este tema ver "El sistema de gobernanza global no pasa la prueba de la crisis del coronavirus". El Mercurio 12 Abril 2020, cuerpo A p. 4.

⁶ Ian Bremmer, Recesión económica planetaria y el país más neoliberal del mundo, 1 Abril 2020.
<https://www.latercera.com/opinion/noticia/recesion-economica-planetaria-y-el-pais-mas-neoliberal-del-mundo/LKSM34QVOVB5PKSKJOLYBRBIH4/>

Se trata entonces de una realidad con importantes vacíos de liderazgo para enfrentar un problema global pero que requiere de urgentes respuestas globales que no llegan. En palabras del experto Jeremy Adelman, "Seremos arrastrados en direcciones contradictorias. Algunos nos llevarán a una estrategia *sauvequi-peut* ('sálvese quien pueda'), como por ejemplo Donald Trump. Otros presionarán por una mayor coordinación y colaboración. Esto último, sin embargo, requiere liderazgo, no sucede espontáneamente. ¿Pero de dónde vendrá este liderazgo? Washington ha dicho que no. Beijing ha dicho que sí, pero ¿podemos confiar en ese régimen? Europa está fracturada. Nuestras instituciones internacionales no tienen el poder de convocatoria necesario".⁷

En este complejo escenario de ausencia de liderazgo mundial, las miradas se han estado dirigiendo hacia el G-20.

3. El Grupo de los 20 (G-20)

Este grupo, integrado por 19 países más la Unión Europea, representa alrededor de dos terceras partes de la población humana y cerca de 85 por ciento del producto mundial bruto. Se trata de un grupo que además de influyente cuenta con grados de flexibilidad que le permitirían conducir al mundo a través de la recesión. Así lo demostró durante la crisis financiera mundial de 2008, cuando fue capaz de coordinar una respuesta global⁸, y lo mismo ha hecho frente a otras emergencias. Ante la ausencia de medidas cohesionadas para combatir el virus o su impacto económico, el 26 de marzo se realizó una cumbre extraordinaria de los líderes de estas veinte economías del mundo, presidida por el rey Salman de Arabia Saudita, para discutir temas para minimizar el impacto negativo del coronavirus en la economía mundial.⁹

En esa ocasión concordaron en que enfrentar la pandemia es una prioridad absoluta y en su comunicado final se comprometen "a hacer lo que sea necesario y a usar todas las herramientas disponibles para minimizar el daño económico y social de la pandemia, restaurar el crecimiento global, mantener la estabilidad de los mercados y reforzar la resiliencia". Expresaron su compromiso en resolver los problemas de las cadenas de suministro globales y pidieron coordinación regular entre los ministros de Finanzas y gobernadores de bancos centrales para desarrollar un plan de acción para responder al coronavirus COVID-19, y trabajar junto con las organizaciones internacionales para dar rápida asistencia financiera adecuada. Una declaración importante considerando la influencia de quienes forman parte del grupo.

⁷ Jeremy Adelman, director del Global History Lab., Universidad de Princeton. EREMY ADELMAN, DIRECTOR DEL GLOBAL HISTORY LAB DE LA UNIVERSIDAD DE PRINCETON Ver el artículo "Las claves geopolíticas de la pandemia", El Mercurio, 28 Marzo 2020 Cuerpo A p. 8.

⁸ Fue un momento difícil, donde se buscó una recuperación sostenible y universal, sin dejar a ningún país afuera. En aquella oportunidad el G20 acordó incrementar el capital del Fondo Monetario Internacional de 250 mil millones de dólares a 750 mil millones, donde 250 mil millones correspondieron a un aumento en el porcentaje de aportes que cada país, y los otros 250 mil millones respondieron a derechos especiales de giro (DEG). Esto, junto con otros recursos que se destinaron al Banco Mundial y a bancos regionales como el BID, permitió equilibrar las finanzas mundiales.

⁹ También fueron invitados líderes de otros países como España, Jordania, Singapur y Suiza, así como la ONU, el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales, y de los países que presiden algunas organizaciones regionales.

4. La carta de líderes mundiales al G-20

Las declaraciones iniciales de este grupo no parecieron ser suficientes para el nivel de decisión y acción que exige esta pandemia. Al menos así lo estimó un importante grupo de personalidades mundiales quienes, liderados por Gordon Brown¹⁰, enviaron una carta pública a los miembros de este bloque, casi exigiendo una respuesta global, tanto respecto a las consecuencias económicas como sanitarias que implica el Covid-19¹¹. Señalan en su carta que la crisis económica no terminará solo abordando la enfermedad en cada país de forma independiente; sucederá cuando todos los países se recuperen de COVID-19 y se impida que regrese regularmente. Y esto exige hacer lo que no ha sucedido durante años: "financiar las agencias de salud pública, científicas y económicas que se interponen entre nosotros y el desastre global". Agregan que se requieren "medidas específicas urgentes que puedan acordarse con rapidez y escala: apoyo de emergencia para iniciativas de salud global lideradas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y medidas de emergencia para restaurar la economía global. Ambas requieren que los líderes mundiales se comprometan a financiar mucho más allá de la capacidad actual de nuestras instituciones internacionales existentes".

4.1 Medidas de apoyo de emergencia para iniciativas de salud: "La emergencia económica no se resolverá hasta que la emergencia de salud se aborde de manera efectiva"

En este ámbito la propuesta implica inyectar en forma inmediata 8.000 millones de dólares para enfrentar la pandemia, de los cuales 1.000 deben ir a la OMS para su trabajo vital durante 2020. Del resto, 3.000 millones para la elaboración de vacunas, 2.250 millones para tratamientos terapéuticos, y otro monto para la compra de materiales terapéuticos, siempre considerando un acceso equitativo para todos los países. Al especificar los recursos para satisfacer la necesidad global de ventiladores y equipos de protección personal, se enfatiza la importancia de coordinar tanto la producción global como la adquisición de dichos suministros para evitar que cada uno "se esfuerce por obtener una parte de la producción de la capacidad existente, con toda la competencia inflacionista de costos que se genera".

Quizás lo más destacable es esta demanda es que sea una sola institución supranacional la que se haga cargo de estas acciones, asegurando que la capacidad de compra y organización de los insumos e instrumentos terapéuticos esté en una sola mano para que todos los países, incluidos los más pobres, accedan a ellos. Así, la Organización Mundial de la Salud sería la responsable de coordinar la producción, distribución y adquisición de suministros médicos, con el fin de cubrir la demanda mundial y regular los precios.¹²

¹⁰ El mismo que el año 2009, lideró como Primer Ministro del Reino Unido, la segunda reunión del Grupo de los 20, que se realizó en Londres y de donde surgieron las respuestas a la situación que enfrentaba el mundo producto de la crisis financiera.

¹¹ Entre los firmantes se encuentra el expresidente Ricardo Lagos, y otros exmandatarios de América Latina como Mauricio Macri, José Manuel Santos, Felipe Calderón y Óscar Arias.

¹² Al momento de cerrar esta minuta se supo que el presidente Trump suspendió toda la ayuda de su país a la OMS, justificando su decisión con críticas muy duras. Claramente no se trata de una buena noticia, no solo

4.2 Solicitud en lo económico

La propuesta también implica tomar medidas para enfrentar la crisis económica. Se señala que para evitar que una crisis de liquidez se convierta en una crisis de solvencia, y “que la recesión global de hoy se convierta en la depresión del mañana”, se necesitan con urgencia medidas fiscales, monetarias y comerciales mejor coordinadas, argumentando que los paquetes de estímulo fiscal implementados por cada país serán mucho más efectivos si todos los países que están en condiciones de hacerlo se unen.

Incorpora las necesidades de los países más pobres, quienes, se dice, requieren de una asistencia económica especial. “La comunidad internacional debería comenzar renunciando a los pagos de la deuda de los países en desarrollo de este año, incluidos los \$ 44 mil millones adeudados por África. Pero la realidad es que se necesitarán al menos \$ 150 mil millones en fondos nuevos para proteger las economías en desarrollo”. En esta propuesta se llama al Banco Mundial y el FMI para que cumplan un rol más activo. Respecto al primero se dice que puede ampliar el apoyo a los países sin dejar de cumplir su límite de préstamos, agregando que en 2009, el gasto del Banco Mundial pasó de \$ 16 mil millones a \$ 46 mil millones. Ahora se solicita garantizar una expansión similar de los recursos disponibles. Respecto al FMI señala que debería asignar alrededor de \$ 500-600 mil millones en derechos especiales de giro (DEG)¹³.

La carta señala que estas partidas de dinero deberían aprobarse de inmediato, y ponerse en marcha bajo la coordinación de un Grupo de Trabajo Ejecutivo del G20 dentro del Plan de Actuación del G20 y quedar plenamente confirmadas en las próximas reuniones del FMI y el Banco Mundial, señalando que estas dos instituciones económicas deben recibir garantías de que habrá más aportaciones económicas bilaterales y se acordará la necesidad de nuevas inyecciones de capital.

El documento termina con una reflexión para el largo plazo y otra de urgencia inmediata. En el primer caso se señala que la solución a largo plazo implica una drástica reflexión sobre la salud pública mundial y la transformación —con los recursos necesarios— de la arquitectura sanitaria y financiera del mundo entero. Respecto a la urgencia señala “El tiempo es corto. Idealmente, todo esto debería acordarse y anunciarse esta semana y ser confirmado formalmente por el FMI y el Comité de Desarrollo del Banco Mundial cuando se reúnan los días 17 y 19 de abril. Esta puede ser la estrategia de salida más viable disponible para el mundo. Si el precio parece alto, las consecuencias de no pagarlo podrían ser catastróficas”.

por el problema financiero que se genera (Estados Unidos aporta el 15% del financiamiento total), sino además por el impacto político y sus consecuencias en la búsqueda de soluciones globales.

¹³ DEG, Derechos Especiales de Giro. Son activos de reserva internacional creados en 1969 por el FMI “para complementar las reservas oficiales de los países miembros”. Su valor se define en términos de una canasta compuesta por las principales monedas y varía diariamente. Durante la crisis de 2008-2009 las asignaciones de DEG, por un total de DEG 182.600 millones, desempeñaron un papel fundamental para proporcionar liquidez al sistema económico mundial y complementar las reservas oficiales de los países miembros en medio de la crisis.

En el siguiente encuentro se deben establecer las formas de ejecución de las medidas, así como la proporción en que cada integrante del grupo sumará fondos. Simultáneamente, el Banco Mundial, el FMI y los bancos regionales deben hacer lo propio e instaurar, se dice que antes de septiembre, mecanismos para implementar las acciones propuestas.

No se trata de una propuesta cualquiera. La respuesta política que se tenga de parte de las principales economías del mundo, y su interés y voluntad por trabajar en una respuesta global, probablemente será determinante para la evolución futura de esta dramática crisis mundial.