






REPENSAR LA RESILIENCIA MUNDIAL

La pandemia está profundizando las fisuras económicas y sociales:
el único remedio es la cooperación internacional

Ian Goldin



Un pasajero infectado vuela desde Wuhan a Milán, un virus informático invade una conexión de Internet, los impagos de deuda de alto riesgo en el medio oeste de Estados Unidos provocan una crisis económica mundial. Los superpropagadores de los bienes de la globalización —centros de conexión aeroportuaria, cables de fibra óptica, centros financieros mundiales— también son superpropagadores de sus males. Este es el “defecto mariposa”, el riesgo sistémico de nuestro mundo hiperconectado, en el cual pequeñas acciones que ocurren en un lugar pueden propagarse rápidamente hasta tener efectos mundiales.

Mi libro *The Butterfly Defect* (“El defecto mariposa”) muestra por qué la globalización crea riesgos sistémicos. También muestra por qué frenando la globalización no se pondrá freno a las amenazas sino que se las amplificará. No hay un muro suficientemente alto como para mantener fuera el cambio climático, las pandemias y otros riesgos catastróficos. Los muros altos sí impiden lograr la cooperación requerida para gestionar nuestros riesgos comunes. El proteccionismo reduce la inversión, el comercio, el turismo y los avances tecnológicos, que generan trabajo y mayores ingresos, restando así a los países capacidad de desarrollar resiliencia. La solución es trabajar juntos, no unos contra otros, para que la globalización sea segura y sostenible.

Se requiere liderazgo para manejar los aspectos de la globalización y aprovechar los positivos, a fin de asegurar que las amenazas comunes no obstruyan el progreso. Los sistemas resilientes son solo tan fuertes como sus eslabones más débiles. Detener la próxima pandemia, que podría ser aun peor que la COVID-19, debe ser una prioridad. Para ello es preciso reforzar y reformar la Organización Mundial de la Salud (OMS), dotándola de la gobernanza, el personal y la capacidad que necesita para ser la fuerza de respuesta rápida en la lucha por la salud mundial.

En las últimas décadas, la globalización ha dado lugar a cambios revolucionarios que dejaron a la zaga a las instituciones, cuya evolución es más lenta, y abrieron una brecha cada vez mayor entre nuestros sistemas cada vez más complejos y los métodos que usamos para gestionar sus riesgos. Como se vio en la crisis financiera y ahora con la COVID-19, los riesgos

sistémicos pueden sobrecargar con rapidez procesos que anteriormente parecían ser sólidos. Y, al margen de la pandemia, los peligros que avanzan más lentamente pero van acumulándose a raíz del cambio climático exigen medidas igualmente coordinadas.

La pandemia ha resaltado nuestra falta de inmunidad ante amenazas naturales, pero también abrió una oportunidad para reformular nuestras economías. No faltan ideas respecto a las políticas de estímulo ecológico, que permitirían “reconstruir mejor” y acelerar la transición para dejar atrás el uso de combustibles fósiles. Las protestas mundiales, por temas desde climáticos hasta raciales, han evidenciado el apetito por un pensamiento nuevo. La COVID-19 también ha demostrado que los ciudadanos están preparados para modificar su comportamiento cuando es necesario que lo hagan. Todo lo que resta es que los gobiernos actúen.

Se necesitan soluciones interconectadas

La COVID-19 ha puesto de manifiesto la imperiosa necesidad de una mejor gestión de los riesgos mundiales, como lo han hecho la escalada del cambio climático y la crisis financiera. Se requiere una reforma urgente para mitigar el defecto mariposa de la globalización.

Estas amenazas interconectadas exigen cambios en todos los componentes del sistema. El proceso debe comenzar con un cambio de nuestro comportamiento personal, por ejemplo usando mascarillas y dejando de depender de los combustibles fósiles. La resiliencia no puede delegarse en los demás. Es responsabilidad de todos. Las empresas deberían considerar un nivel prudente de capital de trabajo excedente como una valiosa inversión en resiliencia, no como un mero exceso de grasa que debe recortarse para maximizar el apalancamiento. Reducir al mínimo el monto de capital o de capacidad no utilizada mediante sistemas de gestión “justo a tiempo” o “gestión magra” puede socavar la resiliencia. Los reguladores deberían tomar nota de las lecciones que dejaron el volcán Eyjafjallajökull, el tsunami de Tohoku, los huracanes Katrina y María y ahora la COVID-19 en cuanto a que la “magrura” generalizada puede multiplicarse y convertirse en fragilidad sistémica.

Nuestros sistemas financieros, digitales, comerciales y otros están entrelazados a través de redes complejas. Los nodos y puntos de conexión están concentrados en lugares determinados, tales como centros financieros mundiales y grandes puertos y aeropuertos. La concentración de nodos logísticos y de otro tipo en una sola ubicación los vuelve vulnerables, al igual que la concentración de personal e información clave en los edificios centrales. La resiliencia puede potenciarse

mediante una mayor diversificación geográfica, pero sus beneficios no han sido incorporados aún en políticas de competencia o estrategias de gestión de riesgos.

Un creciente número de accionistas y administradores de empresas con visión de futuro han expresado su deseo de mejorar la resiliencia de sus compañías frente a shocks sistémicos. Y los políticos están igualmente interesados en mejorar la resiliencia del sector público. Aunque es un dato positivo, exige un análisis más profundo, entre otras cosas para determinar cuánta resiliencia y ante qué; las empresas y los gobiernos carecen de los recursos financieros o de otra índole para resguardarse totalmente de todos los shocks posibles.

La resiliencia puede mejorarse mediante la descentralización, de modo que las personas, las empresas y los países estén facultados para tomar sus propias decisiones. El principio de subsidiariedad es sin embargo un complemento y no un sustituto de niveles superiores de autoridad. Se requieren principios generales para la gestión del riesgo, y para la gestión de riesgos sistémicos mundiales que exigen a los países ceder parte de su autonomía a instituciones supranacionales. A los países que han seguido asiduamente las directrices de la OMS les ha ido mejor, sean ellos relativamente pobres, como Vietnam, o más ricos, como Canadá. Las marcadas diferencias en el manejo de la COVID-19 han demostrado la importancia de operar en múltiples niveles para contener el riesgo y la necesidad de aplicar enérgicas medidas a nivel internacional, nacional, subnacional y local.

Las instituciones multilaterales deberían estar en la cúspide de este sistema estratificado. Pero quedan aún temas “huérfanos”, sin un hogar institucional. Algunos organismos internacionales ofrecen análisis e información sobre el cambio climático, como el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Pero ninguna institución mundial tiene el poder para tomar decisiones y coordinar las respuestas. Tampoco hay una organización mundial importante que trabaje en temas de ciberdelincuencia, aun cuando un solo virus informático, como WannaCry o NotPetya —producido ya sea por agencias estatales organizadas o por un lobo solitario— puede propagarse por el mundo y causar daños por miles de millones de dólares en pocos días. Esta amenaza, como la de ideologías extremistas y la subversión de la democracia o de las campañas de vacunación mediante noticias falsas, es propagada en forma oportunista a través de las redes digitales de la globalización. Si bien estas amenazas trascienden las fronteras nacionales, al igual que las planteadas por el cambio climático, las pandemias y el terrorismo, las respuestas actuales son predominantemente nacionales (o regionales, en el caso de la Unión Europea).

Aún pueden lograrse avances significativos usando el principio de Pareto (que establece que el 80% de las consecuencias provienen del 20% de las causas), ya que un pequeño grupo de actores puede generalmente resolver una gran parte de cualquier problema. Y quienes más aportan a crear el problema tienen la mayor responsabilidad de resolverlo. Un pequeño número de países y empresas generan mucho más de dos tercios de las emisiones de carbono. El estado de Nueva York genera más emisiones de carbono que 45 países africanos. También consume más antibióticos que todas esas naciones juntas. Como se sostiene en el informe “Now for the Long Term” (“Ahora para el largo plazo”) de la Comisión Oxford Martin para las Generaciones Futuras, una asociación de grandes países, empresas y ciudades (“asociación C20-C30-C40”, por sus siglas en inglés) incluiría suficientes actores clave como para marcar una diferencia significativa en la lucha contra el cambio climático. El éxito de las coaliciones que surgieron para encarar el agotamiento de la capa de ozono o revertir la marea de VIH/SIDA es un ejemplo inspirador de la capacidad de las coaliciones de ciudadanos, empresas y países comprometidos para lograr un cambio, potenciando los esfuerzos de las Naciones Unidas y los organismos multilaterales.

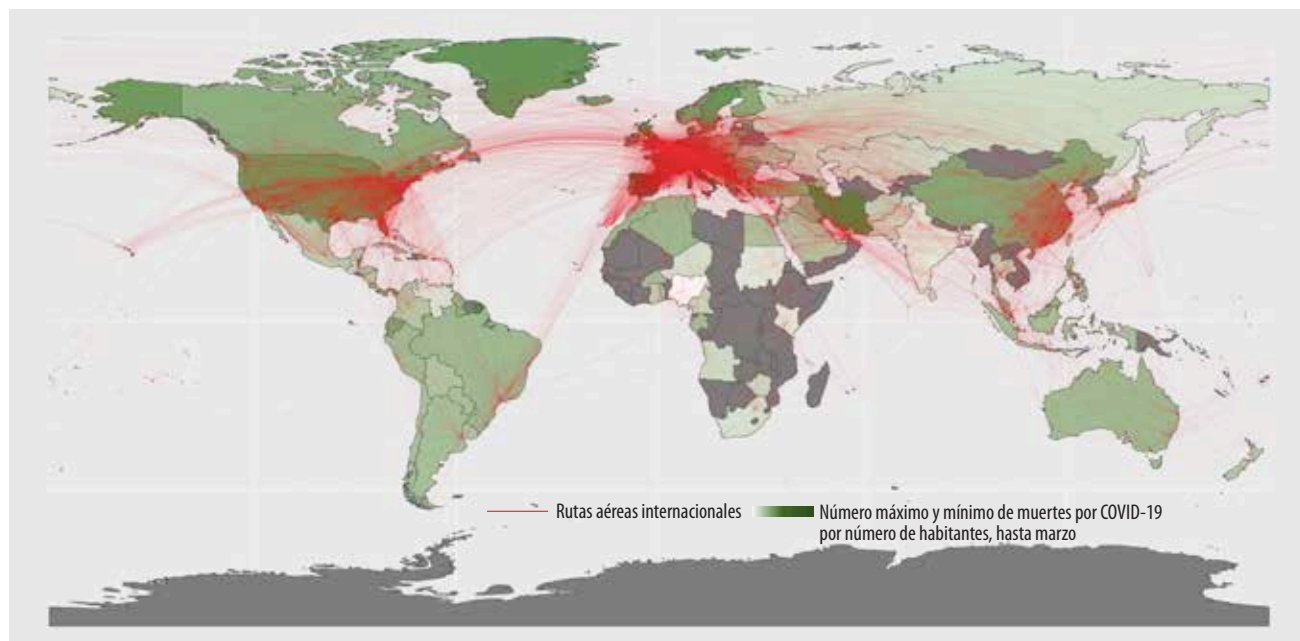
La gobernanza mundial en el siglo XXI

Las instituciones multilaterales solo pueden ser tan eficaces como sus accionistas lo permitan. En respuesta a la crisis de la COVID-19, el FMI ha agilizado sus procesos y brindado un apoyo sin precedentes a sus miembros. Pero no todos los organismos han podido hacer frente al reto, y las economías en desarrollo siguen necesitando con urgencia un mayor apoyo multilateral. La OMS debería ser la fuerza mundial de respuesta rápida en temas de salud, pero ha quedado debilitada justo cuando más se la necesita. Y si bien sería útil estimular el comercio mundial, la eficacia de la Organización Mundial del Comercio está hoy frustrada por las guerras comerciales y el bloqueo de designaciones y reformas sumamente necesarias.

Las instituciones con centro en China están adquiriendo cada vez más importancia, como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y la constelación de acuerdos bilaterales que conforman la Iniciativa del Cinturón y Ruta de la Seda. Es esencial trabajar con esas instituciones, antes que en su contra, ya que resolver los problemas mundiales exige más poder de fuego y coordinación. Un personal más diverso también aporta más eficiencia y legitimidad, y una participación más amplia es un factor de fortaleza más que de ansiedad.

Las aerolíneas y la pandemia

La red de viajes internacionales contribuyó a la propagación inicial del virus.



Fuentes: Datos sobre número de muertes: Our World in Data; Datos sobre vuelos: OpenFlights.org.

Además del surgimiento de nuevas potencias y la inclusión de visiones gubernamentales más diversas, debe tenerse en cuenta en la arquitectura mundial el creciente papel de las empresas privadas. Amazon Web Services y Google Cloud son ahora una infraestructura financiera de importancia sistémica, mientras que Amazon Marketplace es crucial para el comercio. Facebook se ha convertido en un sistema dominante de distribución de información sobre salud pública, y Alibaba para los equipos de protección personal; Apple y Google encabezan los intentos occidentales de rastrear contactos mediante aplicaciones.

Como siempre, la próxima crisis no coincidirá con nuestros viejos mapas mentales; para estar preparados, es vital crear alianzas con quienes entiendan el nuevo contexto. Pero el sector privado no siempre es benévolo, y necesitamos reguladores independientes capaces de controlar el poder creciente de las empresas “superestrellas”. También se necesita una renovación constante de los conocimientos técnicos para asegurar que no se repita ante las nuevas amenazas la experiencia de la crisis financiera, en que los expertos y reguladores no lograron comprender cómo funcionaban los derivados crediticios.

Los cuatro metajinetes

¿Cuáles son las mayores barreras a la reforma de las instituciones mundiales? Podemos combatir la peste,

la guerra, el hambre y la muerte —lo hemos hecho en el pasado— pero para ello debemos hacer frente a los cuatro metajinetes: cortoplacismo, nacionalismo, costo y captura. El electorado puede impedir que un gobierno tome medidas de largo plazo y quizá respaldar políticas proteccionistas, mientras que a su vez los gobiernos tienen finanzas limitadas y sienten la necesidad de priorizar los temas urgentes de hoy en lugar de ocuparse de amenazas latentes de vital importancia.

La COVID-19 muestra que, si hay voluntad, los cuatro metajinetes pueden ser vencidos. Los políticos tienen limitada capacidad de atención y se enfocan en los temas del día, pero el electorado sacudido por la COVID-19 reclamará soluciones a largo plazo. Los dirigentes de Estados Unidos, el Reino Unido, Rusia, Brasil y otros países están enfrentando crecientes críticas por su respuesta a la pandemia; los votantes no perdonarán a los gobiernos que por segunda vez estén desprevenidos. Tampoco perdonará la historia a una generación de dirigentes que no puedan impedir un catastrófico cambio climático. Como nos enseñaron los líderes que forjaron un nuevo orden mundial mientras luchaban en la Segunda Guerra Mundial, es posible focalizarse simultáneamente en los desafíos a corto y más largo plazo. Los accionistas de las instituciones mundiales, y de las empresas privadas, deben hacer lo mismo.

Como siempre, la próxima crisis no coincidirá con nuestros viejos mapas mentales; para estar preparados, es vital crear alianzas con quienes entiendan el nuevo contexto.

Las emergencias sanitarias y económicas desatadas por la COVID-19 evidencian la necesidad de esfuerzos mundiales coordinados. Para frenar un estallido de contagios se requiere cooperación internacional en materia de vacunas. Para superar la escasez crónica de médicos y enfermeros calificados necesitamos inmigrantes. Y para abordar el cambio climático, evitar futuras crisis financieras y superar la pobreza debemos cosechar los beneficios de la globalización remediando al mismo tiempo con firmeza sus debilidades, entre otras el efecto mariposa del riesgo sistémico.

Los países de alto ingreso disponen de recursos disponibles: los gobiernos y electorados simplemente deben reordenar sus prioridades. Los gobiernos de todo el mundo asignan en promedio 6% de sus gastos a las fuerzas militares pero menos de una centésima parte de esa cifra a prevenir pandemias, a pesar de que estas entrañan para la población una amenaza mucho mayor que la guerra. A nivel internacional, el presupuesto de la OMS es inferior al de un solo hospital importante de Estados Unidos. El rápido crecimiento en respuesta a la crisis de COVID-19 muestra que cuando el interés nacional está en juego es posible encontrar recursos. Es necesario aplicar lo aprendido.

La crisis financiera expuso los riesgos derivados del pensamiento de grupo y la captura de los entes regulatorios por grupos de presión. Asegurar que los guardabosques tengan el debido conocimiento e independencia para mantener a raya a cazadores furtivos cada vez más ágiles y poderosos es esencial para la resiliencia de los sistemas.

La inercia entorpece la reforma institucional. Es vital evitar que los intereses creados capturen a los organismos, para garantizar que su gobernanza, personal y actividades reflejen las necesidades del futuro y no las del pasado. El panorama institucional está plagado de reformas bien intencionadas que no se han llevado a cabo.

El avance es posible, como lo evidencian los cambios radicales que muchas instituciones han emprendido. De ser un organismo técnico limitado, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero creció hasta convertirse en la Unión Europea, que ha asumido una

amplia variedad de responsabilidades nacionales. La crisis puede ser un catalizador. Las Naciones Unidas, el FMI, el Banco Mundial, el Plan Marshall y el estado de bienestar se forjaron en el fuego de la Segunda Guerra Mundial. En los últimos meses, el FMI ha aprobado en tiempo récord un número de préstamos sin precedente, sujetos a menos condiciones, mientras su personal trabajaba a distancia. Los gobiernos nacionales han quebrado las viejas reglas para otorgar apoyo directo a trabajadores y empresas. Se ha hecho lo que antes parecía imposible.

La devastación causada por la COVID-19 nos obliga a redoblar los esfuerzos para crear un mundo más justo e inclusivo. Para lograrlo debemos hacer frente a las amenazas que ponen en peligro nuestras vidas y exacerban la desigualdad, la pobreza y el cambio climático. Construir un futuro resiliente y sostenible exige que todos nosotros actuemos, desde el nivel personal hasta el mundial. La cooperación internacional es vital no solo entre los gobiernos, sino también con la sociedad civil, las empresas y los profesionales. Los problemas interconectados de nuestro tiempo se prestan a soluciones interconectadas. Debemos usar esta crisis para construir lazos nuevos y más sólidos, en nuestras comunidades, en nuestros países y en el mundo. **FD**

IAN GOLDIN es profesor de Globalización y Desarrollo en la Universidad de Oxford, presentador de la serie de la BBC *The Pandemic That Changed the World* ("La pandemia que cambió el mundo") y coautor de *Terra Incognita*. Alex Copestake colaboró en la investigación para este artículo.

Referencias:

- Goldin, Ian. 2018. *Development: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- , y Mike Mariathasan. 2014. *The Butterfly Defect: How Globalization Creates Systemic Risks, and What to Do about It*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Goldin, Ian y Robert Muggah. 2020. *Terra Incognita: 100 Maps to Survive the Next 100 Years*. Londres: Penguin.
- Hepburn, Cameron, Brian O'Callaghan, Nicholas Stern, Joseph Stiglitz y Dimitri Zenghelis. 2020. "Will COVID-19 Fiscal Recovery Packages Accelerate or Retard Progress on Climate Change?". *Oxford Review of Economic Policy* 26 (S1).
- Oxford Martin Commission for Future Generations. 2013. "Now for the Long Term". Oxford.