



# *Multi*



*Repensar el*  
***lateralismo***  
*en*  
***tiempos de***  
***pandemia***

Los cambios graduales en los mecanismos existentes han fracasado;  
necesitamos una reestructuración fundamental

Ngozi Okonjo-Iweala, Tharman Shanmugaratnam y Lawrence H. Summers



# E

stamos muy lejos del final de la pandemia. La variante delta no será la última altamente transmisible. Los grandes grupos sin vacunar y la propagación descontrolada del virus en el mundo suscitan la perspectiva de más mutaciones, posiblemente resistentes a las vacunas actuales, lo que provocará nuevas olas en todas partes.

La COVID-19 es, al mismo tiempo, la antesala de más pandemias, posiblemente peores. Los científicos han advertido reiteradamente que sin estrategias proactivas y redobladas en forma significativa, las amenazas mundiales a la salud serán más frecuentes, se propagarán más rápido y cobrarán más vidas. Junto con una menor biodiversidad y la crisis climática en el mundo, a las que están ligadas inexorablemente, las amenazas de enfermedades infecciosas representan el principal reto internacional de nuestro tiempo.

Reconocer esta nueva realidad de una era pandémica no significa infundir miedo, sino aplicar políticas públicas prudentes y una gestión política responsable. Debemos organizarnos como una sociedad en conjunto en cada nación y replantearnos los mecanismos de cooperación internacional para mitigar las profundas consecuencias para nuestra subsistencia, cohesión social y orden mundial.

El único beneficio de la COVID-19 ha sido disipar toda duda en este sentido. Nuestro fracaso colectivo para escuchar las advertencias de la comunidad científica e invertir en la prevención y preparación ante pandemias ha causado grandes estragos. Según los datos oficiales, el registro de fallecimientos es de más de 5 millones; según estimaciones no oficiales confiables, la cifra sería un múltiplo de ese registro. Muchas más personas han sobrevivido a formas graves de la enfermedad, con consecuencias a largo plazo para su bienestar y para el capital humano de sus naciones que aún deben medirse. El mundo ha experimentado la contracción económica más profunda desde la Segunda Guerra Mundial y un fuerte retroceso de los avances logrados en educación, erradicación de la pobreza y desarrollo inclusivo para una gran proporción de su población. El FMI ha proyectado grandes pérdidas acumuladas del PIB mundial para 2025, con especial impacto en los países en desarrollo.

### **De la ayuda a la inversión estratégica**

La tarea inmediata sigue siendo superar la actual pandemia. Las naciones ricas deben cumplir con su promesa de donar los grandes excedentes de vacunas proyectados, junto con las subvenciones para cubrir

el déficit de USD 23.000 millones que se necesitan para abastecer de vacunas y proporcionar pruebas de detección y otros suministros médicos. Todo ello a un precio muy bajo para reducir la pandemia en el mundo.

Pero también se precisa una reestructuración fundamental para evitar caer en pandemia una y otra vez, con los costos económicos y humanos asociados. El sistema actual de seguridad sanitaria mundial no cumple su propósito. Está demasiado fragmentado, depende excesivamente de la colaboración bilateral discrecional y se encuentra peligrosamente desfinanciado. Debemos sanear el sistema con urgencia. La próxima pandemia podría golpearnos en cualquier momento, ya sea con una cepa mortal de gripe o con otro patógeno que salta de los animales a los humanos. Podría incluso surgir mientras el mundo continúa luchando contra la COVID-19.

No podemos evitar los brotes por completo. Pero podemos reducir considerablemente el riesgo de que se conviertan en una pandemia. El mundo tiene capacidades científicas y tecnológicas y los recursos financieros para hacerlo. Sin embargo, para movilizar estos recursos, necesitamos pensar la cooperación internacional desde otra óptica.

En lugar de financiar la seguridad sanitaria mundial bajo el manto de la “ayuda para otras naciones”, debemos tratarlo como una inversión estratégica en bienes públicos mundiales que benefician a todas las naciones, ricas o pobres.

El Grupo de las Veinte principales economías avanzadas y en desarrollo (G-20) estableció un Panel Independiente de Alto Nivel (HLIP, por sus siglas en inglés) para realizar un análisis completo de las deficiencias de bienes públicos mundiales. Se realizó una amplia consulta a expertos, las organizaciones mundiales de salud y la Junta de Vigilancia Mundial de la Preparación, un grupo independiente establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Mundial. Las deficiencias que identificó el HLIP son grandes.

Necesitamos una red de supervisión genómica a amplia escala, que integre capacidades nacionales, regionales y mundiales. Dicha red es esencial para detectar y compartir información en forma instantánea sobre patógenos que podrían causar brotes de enfermedades infecciosas, identificar secuencias genómicas y acelerar el desarrollo de contramedidas médicas.

Asimismo, debemos cerrar las brechas de larga data en las capacidades sanitarias básicas en cada país para impedir las enfermedades infecciosas endémicas y



emergentes y mitigar las comorbilidades. En tiempos normales, estas capacidades benefician a cada nación individualmente; sin embargo, son críticas para prevenir una pandemia y para prepararse a nivel mundial. Es por ello que deben contar con financiamiento nacional e internacional. A tal fin, además de un fortalecimiento generalizado de los sistemas públicos de salud, será preciso que muchas economías en desarrollo destinen un 1% adicional del PIB, al menos durante los próximos cinco años. El gasto adicional debe complementarse con el apoyo reforzado de donaciones externas para realizar inversiones en países de bajo ingreso consideradas bienes públicos mundiales.

### Capacidad de suministro mundial

También resulta crucial construir la capacidad mundial necesaria para acelerar radicalmente el suministro de vacunas y de otros materiales vitales y evitar que se prolongue una pandemia y se repitan las impresionantes desigualdades de acceso que la COVID-19 ha puesto de manifiesto. Necesitamos un ecosistema de desarrollo, fabricación y entrega con distribución mundial que se utilice en épocas de normalidad y pueda adaptarse con rapidez para contar con las medidas médicas adecuadas de lucha contra cada pandemia.

De no contar con una mayor capacidad de suministro mundial que esté lista al inicio de una pandemia, continuará la tendencia de las naciones productoras de priorizar las necesidades de sus propias poblaciones antes que las del mundo. Actualmente, el sector privado tiene poco incentivo para invertir en esta capacidad de suministro en la escala necesaria de cara a una pandemia, aun cuando haya margen para una utilización dual que permita satisfacer nuevas necesidades en condiciones normales.

Por lo tanto, solo podemos construir el ecosistema de suministro necesario mediante una iniciativa de inversión público-privada. Para ello se necesitará contar con una red firmemente coordinada de organizaciones mundiales de salud y agencias nacionales y regionales —como la Autoridad de Investigación y Desarrollo Biomédico Avanzado (BARDA, por sus siglas en inglés) en Estados Unidos, la Autoridad Europea de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias (HERA, por sus siglas en inglés) y la Alianza de Vacunas en África— en estrecha cooperación con el sector privado. De igual modo, necesitamos reglas mundiales claras para mantener abiertas las cadenas de suministro durante una pandemia y asegurar que las restricciones a la exportación y los obstáculos comerciales se resuelvan rápidamente.

Para resolver estos déficits fundamentales de bienes públicos mundiales, debemos invertir colectivamente a una escala mucho mayor de la que estuvimos dispuestos a afrontar en el pasado. Utilizando las mejores estimaciones de costos de la OMS, McKinsey & Co., y otras fuentes, el HLIP del G-20 estimó que el mundo, como mínimo, necesita una inversión internacional adicional de USD 15.000 millones al año en este tipo de bienes públicos mundiales para evitar futuras pandemias. Esto implica duplicar los niveles actuales, pero la COVID-19 demuestra que los costos de una pandemia son muchísimo mayores. Los beneficios sociales esperados de estas inversiones colectivas son inmensos.

## Para resolver estos déficits fundamentales de bienes públicos mundiales, debemos invertir colectivamente a una escala mucho mayor de la que estuvimos dispuestos a afrontar en el pasado.

Sin embargo, para poder evitar la próxima pandemia, debemos fortalecer el multilateralismo. Esto no es posible mediante cambios graduales en los mecanismos existentes, que han fracasado al prevenir y responder con decisión a la pandemia actual. Necesitamos una renovación y una reposición importantes tanto de las instituciones individuales como de la arquitectura sanitaria mundial. El HLIP del G-20 ha promovido tres cambios estratégicos para permitir un financiamiento adecuado y proactivo de la seguridad sanitaria mundial.

*En primer lugar, debemos afianzar las finanzas de la OMS con un multilateralismo más seguro y empoderarla para que pueda desempeñar sus funciones principales con más eficacia.* No es posible resolver la seguridad frente a una pandemia sin una reforma y fortalecimiento de la OMS como eje. La función principal de la OMS es supervisar las emergencias sanitarias mundiales e identificar deficiencias en las capacidades básicas de

cada nación que se estipulan en el Reglamento Sanitario Internacional. La OMS también es un integrante fundamental de la coalición internacional de socios para la salud encargada de desarrollar un ecosistema de suministro completo de distribución mundial de contramedidas médicas.

*En segundo lugar, debemos redefinir el objetivo de las instituciones financieras internacionales (IFI) para una nueva era.* El FMI y el Banco Mundial se crearon a fines de la Segunda Guerra Mundial para asistir a los países en la reconstrucción económica o cuando tuviesen dificultades financieras propias. Los buenos resultados del Banco Mundial dieron paso a la creación de otros bancos multilaterales de desarrollo regionales. En conjunto, las IFI son únicas en tanto tienen la capacidad de multiplicar el impacto de las finanzas de maneras que serán cruciales en las próximas décadas. Utilizan los recursos de sus accionistas en los mercados de capital, inducen el financiamiento interno y las reformas de políticas públicas y ayudan a catalizar las inversiones del sector privado.

Aun así, los mandatos de las Instituciones de Bretton Woods deben actualizarse de cara a una era en la que los principales desafíos que enfrentan los países radican en amenazas al patrimonio común de la humanidad, aun cuando la reducción de la pobreza y el crecimiento inclusivo siguen siendo prioridades fundamentales. El FMI y el Banco Mundial deben trabajar estrechamente con los bancos regionales de desarrollo y otros actores internacionales, incluidas las organizaciones mundiales de salud, para incentivar a los países y regiones de bajo ingreso a invertir en los bienes públicos que les permitan dar respuesta a estas amenazas.

Los modelos de negocio del Banco Mundial y otros bancos multilaterales de desarrollo deben también volcarse a la mitigación de riesgos más que al otorgamiento de préstamos directos, con el fin de movilizar el capital privado y transformar el ahorro mundial en financiamiento para el desarrollo. Desde hace tiempo se ha reconocido el potencial para dar tal giro en vista de las calificaciones AAA que tienen esos bancos y el margen para usar garantías contra riesgos y otras herramientas de mejoramiento del crédito, y en vista de que la mayoría de las economías en desarrollo tienen ahora acceso a los mercados de capital para financiar obras de infraestructura. Sin embargo, se ha avanzado poco para dejar atrás el modelo basado en préstamos. Ahora, el paso debe ser más audaz para usar los recursos de forma óptima y promover las inversiones en bienes públicos mundiales.

Las IFI asimismo deben desempeñar funciones esenciales en el financiamiento internacional en respuesta a la pandemia. El FMI y el Banco Mundial han diseñado programas y simplificado procesos durante la COVID-19, a fin de permitir un desembolso de fondos más flexible. Tras la reciente asignación general de derechos especiales de giro (DEG) por USD 650.000 millones a sus miembros, el FMI también está trabajando activamente con los países más ricos para canalizar el exceso de DEG hacia los países más vulnerables, a través del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza, entre otras iniciativas. Sin embargo, todo el proceso de aprobación de la asignación de DEG y la posterior distribución a los países que más lo necesitan lleva tiempo. A su vez, se desarrollaron o mejoraron otros varios mecanismos en medio de la pandemia. Las IFI deben ahora mejorarlos y formalizarlos como parte de sus herramientas de respuesta a la crisis, de modo que puedan utilizar los recursos a una escala mucho mayor y con mayor rapidez cuando sea necesario.

Los accionistas de estas instituciones clave deben por su parte adaptarse a los desafíos de una nueva era. Deben reponer puntualmente las donaciones y el capital que necesitan las IFI y garantizar que el mayor énfasis en los bienes públicos mundiales no opere en detrimento del gasto en educación, protección social y otras prioridades para el desarrollo. También deben permitir que las IFI destinen mucho más dinero durante una pandemia, con mayor rapidez y con condiciones menos minuciosas, del mismo modo en que sus tesoros y bancos centrales se han vuelto los principales prestamistas e inversionistas de primera instancia en sus países.

Los accionistas deben también promover un nuevo marco de suficiencia del capital para los bancos multilaterales de desarrollo, el cual reconozca su condición de acreedores privilegiados y su nivel muy bajo de cesación de pagos, y que permita un mayor apalancamiento sin que esto comprometa su calificación AAA. Un grupo anterior de personalidades destacadas del G-20 realizó recomendaciones en ese sentido. La reciente revisión iniciada por la presidencia italiana del G-20 es un paso importante en la dirección correcta.

## Superar la fragmentación

*En tercer lugar, además del fortalecimiento de la OMS y la reformulación de los objetivos de las IFI, debe establecerse un nuevo mecanismo de financiamiento multilateral para la seguridad sanitaria mundial.* Actualmente, la captación de fondos para este fin se encuentra fragmentada, se basa en los diferentes mandatos de diversas organizaciones de salud mundiales y depende, en gran medida, de ayuda filantrópica y bilateral



discrecional. El resultado es un no sistema de financiamiento complejo, imprevisible y muy inadecuado para los bienes públicos mundiales.

En consecuencia, el HLIP del G-20 ha propuesto establecer un mecanismo de financiamiento multilateral cuyo objetivo sea movilizar, cuanto menos, USD 10.000 millones al año de la comunidad internacional. Sería muy práctico que este mecanismo se estructurara como un fondo de intermediación financiera en la órbita del Banco Mundial, quien actuaría como fiduciario. Con dos tercios del financiamiento internacional total adicional que es necesario para garantizar la seguridad sanitaria mundial, el nuevo mecanismo sumaría un nivel de apoyo multilateral que es muy necesario en el contexto compartimentado que rige hoy.

Sin embargo, es fundamental que los recursos que se movilicen en el marco de este nuevo mecanismo de financiamiento complementen, y no sustituyan, la asistencia oficial para el desarrollo que existe actualmente en términos de salud pública y otras prioridades. Asimismo, debería tener como objetivo catalizar el financiamiento de fuentes privadas, filantrópicas y bilaterales. Otro punto importante es que el nuevo mecanismo no debería ser un organismo de ejecución en el terreno. Antes bien, debe financiar a instituciones y redes existentes y fijar y redefinir prioridades de asignación en el sistema en función de las necesidades más apremiantes del momento. Esto tendrá un efecto integrador, en lugar de conformar un nuevo compartimento que solo intensifique la fragmentación.

El financiamiento de este mecanismo multilateral debe basarse en aportes previamente concertados de todos los países, de forma similar a la contribución periódica de nuevo financiamiento a la Asociación Internacional de Fomento por parte de las naciones. Cuando se distribuye entre un gran número de países sobre bases razonables y equitativas, los aportes se traducen en apenas 0,02% del PIB de la mayoría de los países, o menos del 0,1% de los presupuestos públicos anuales. Esto es totalmente asequible.

Un financiamiento mayor y más sostenido también requiere una mejor gestión de gobierno. En el caso de la salud mundial, su gobierno está a cargo de la OMS y de su órgano decisorio, la Asamblea Mundial de la Salud. Lo que falta es un mecanismo que agrupe a los responsables de las decisiones financieras y sanitarias para regular y movilizar el financiamiento de la seguridad sanitaria mundial. Creemos que un consejo que congregue a ministros de salud y de finanzas dentro de un grupo inclusivo del G-20+ satisficiera esa necesidad de manera más eficaz. Debería tener suficiente representación de las economías en desarrollo, en especial incluir a la Unión Africana. La OMS, el Banco Mundial, el FMI

y la Organización Mundial del Comercio deben participar de oficio. El consejo debería contar con el apoyo de una secretaría permanente e independiente en la órbita de la OMS que se nutra de recursos experimentados de las principales organizaciones internacionales.

### Pequeño margen

Hoy más que nunca urge repensar el multilateralismo. El margen de acción es acotado. Como ha quedado demostrado en crisis anteriores, el impulso para realizar cambios audaces se desvanecerá tan pronto haya pasado lo peor de la pandemia en los países ricos.

También debemos actuar con urgencia para subsanar la creciente y profunda desconfianza en el sistema mundial entre las regiones en desarrollo, las cuales han tenido poco acceso a insumos para salvar vidas. La imposibilidad de revertir esta falta de confianza tendrá consecuencias duraderas. Será muy difícil enfrentar el cambio climático, futuras pandemias y otros problemas en un mundo peligroso.

## Hoy más que nunca urge repensar el multilateralismo. El margen de acción es acotado.

El Grupo de Trabajo Conjunto de Ministros de Salud y Finanzas creado por los líderes del G-20 el 31 de octubre de 2021 debe ser el primer paso hacia el establecimiento del nuevo mecanismo de financiamiento multilateral y del consejo que debe encargarse de coordinar y administrar eficazmente los recursos financieros para la seguridad sanitaria mundial. El Grupo de Trabajo debe procurar acercar las diferencias con pragmatismo y lograr un consenso hacia principios de 2022.

Las acciones colectivas que proponemos son fundamentales para la seguridad futura de la humanidad en el mundo entero. Asimismo, ayudarán a evitar los costos mucho mayores en que incurrirán los países en futuras crisis sanitarias mundiales. Esperar a que nos arrolle una próxima pandemia no solo sería un acto de miopía política y económica, sino una decisión moralmente indefendible. **FD**

**NGOZI OKONJO-IWEALA** es Directora General de la Organización Mundial del Comercio. **THARMAN SHANMUGARATNAM** es ministro de Singapur y presidente del Grupo de los Treinta.

**LAWRENCE H. SUMMERS** es profesor de la cátedra Charles W. Eliot en la Universidad de Harvard y Exsecretario del Tesoro de Estados Unidos. Juntos presidieron el Panel Independiente de Alto Nivel del G-20 sobre el Financiamiento de los Bienes Comunes Globales para la Preparación y Respuesta ante una Pandemia.