

La pandemia y la crisis económica:
una agenda mundial de acción inmediata.
Informe preliminar sobre la respuesta
mundial a la pandemia*

The pandemic and the economic crisis:
A global agenda for urgent action.
Interim report on the global response
to the pandemic

*Commission on Global Economic
Transformation (CGET)***

ABSTRACT

This paper constitutes a preliminary report that analyzes the crisis and indebtedness of countries, particularly those in developing and emerging markets, in the face of the COVID-19 pandemic. It makes a critical recount of the measures and recommendations that various international organizations and developed countries are taking, and based on these it proposes some suggestions to fight the crisis equitably for the whole world.

Keywords: Debt; COVID-19 pandemic; crisis; emerging markets; world economy; economic policy. *JEL codes:* F34, H12, I18.

* Publicado originalmente como “The Pandemic and the Economic Crisis: A Global Agenda for Urgent Action”, reporte de la Comisión para la Transformación Económica Global (Commission on Global Economic Transformation, CGET), del Institute for New Economic Thinking (INET), marzo de 2021. Recuperado de: <https://www.ineteconomics.org/uploads/papers/INET-Commission-Interim-Report.pdf> [Traducción del inglés de Alejandra S. Ortiz García; resumen redactado por el editor.]

** La Comisión para la Transformación Económica Global forma parte del Institute for New Economic Thinking y es presidida por Joseph Stiglitz y Michael Spence. Entre sus miembros se encuentran Nelson Barbosa, Kaushik Basu, Peter Bofinger, Winnie Byanyima, Mohamed El-Erian, Fatima Denton, Jayati Ghosh, Gael Giraud, Robert Johnson, James Manyika, Rohinton Medhora, Mari Pangestu, Danny Quah, Dani Rodrik, Eisuke Sakakibara, Andrew Sheng, Adair Turner, Beatrice Weder di Mauro y Yongding Yu.

RESUMEN

Este reporte constituye un informe preliminar que analiza la crisis y el endeudamiento de los países, en particular, aquellos en desarrollo y con mercados emergentes, frente a la pandemia de la Covid-19. Hace un recuento crítico de las medidas y las recomendaciones que están tomando diversos organismos internacionales y países desarrollados, y con base en éstas propone algunas sugerencias para combatir la crisis de manera equitativa para todo el mundo.

Palabras clave: deuda; pandemia de la Covid-19; crisis; mercados emergentes; economía mundial; política económica. *Clasificación JEL:* F34, H12, I18.

RESUMEN EJECUTIVO

El presente *Informe preliminar* de la Comisión para la Transformación Económica Global (CGET, por sus siglas en inglés) se centra en las medidas que deben tomarse de inmediato con el fin de controlar la pandemia y garantizar una recuperación rápida y completa. Adoptamos una perspectiva explícitamente global sobre estos temas, con especial atención a lo que la comunidad internacional debería hacer para ayudar a quienes viven en países en desarrollo y en mercados emergentes. El punto clave es que existe una serie de medidas que los países desarrollados podrían tomar de inmediato, a un bajo costo y en el mejor de sus intereses, y que podrían beneficiar a miles de millones de personas que viven en países en desarrollo y en mercados emergentes.

La sección I discute el acceso mundial a las vacunas y otros medicamentos. El rostro desagradable del nacionalismo en la vacunación y en otros aspectos de la pandemia ha traído a la superficie las deficiencias de nuestro sistema de comercio internacional y del régimen global de los derechos de propiedad intelectual.

Los países avanzados, en especial los Estados Unidos, han tomado fuertes medidas para reactivar sus economías y proteger a su población vulnerable: a muchos individuos, sobre todo de bajos ingresos, que han sufrido graves consecuencias a raíz de la recesión pandémica. El riesgo de hacer demasiado poco es mucho mayor que el riesgo de hacer demasiado. Los países avanza-

dos se han dado cuenta, aunque sea por un momento, de que la austeridad es contraproducente. La mayoría de los países en desarrollo está batallando a fin de obtener los fondos necesarios para continuar con los programas existentes, sin mencionar aquellos que son necesarios para cubrir los costos adicionales impuestos por la pandemia. En la sección II tocamos este tema: proponemos que aquellos países con espacio fiscal tienen que aprovecharlo, mientras que la comunidad internacional debe tomar medidas para dotar de mayor espacio fiscal a los países en desarrollo y los mercados emergentes, lo cual podría hacerse mediante una emisión masiva de derechos especiales de giro (DEG).

La sección III analiza la urgencia de enfrentar el problema de la deuda. Una forma de ampliar el espacio fiscal de los países en desarrollo y los mercados emergentes es una suspensión total del servicio de deuda. No obstante, puesto que la pandemia se ha prolongado más de un año, algunos países van a requerir más que eso: se necesita una reestructuración integral de la deuda, una que no cometa el mismo error de hacer demasiado poco, demasiado tarde y que sólo conduzca a otra crisis dentro de unos años. El informe describe medidas específicas que podrían facilitar una reestructuración integral de la deuda.

Las tres cuestiones que hemos destacado tienen un verdadero nivel de urgencia. Todo esto puede hacerse con rapidez si los líderes políticos del mundo desarrollado reconocen que nadie está a salvo hasta que todos estén a salvo, y que una economía mundial saludable no es posible sin la recuperación de sus integrantes más pobres.

Tiempos extraordinarios exigen medidas extraordinarias. En ausencia de medidas drásticas, los países en desarrollo podrían estar a punto de perder años o incluso décadas de progreso en el mundo pospandémico.

MICHAEL SPENCE
Copresidente de la CGET

INTRODUCCIÓN

Desde el año pasado, el mundo ha estado enfrentando una pandemia sin precedentes en los tiempos modernos, y ésta ha tenido, como cabía esperar,

consecuencias económicas también sin precedentes. Los efectos han sido dispares entre los países y en su interior; algunos se han visto mucho más afectados que otros, y algunas personas y familias padecen consecuencias devastadoras, en especial las que se ubican en la parte inferior. Alrededor de 131 millones de personas transitaron hacia la pobreza (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2021), lo que revirtió años de esfuerzos por reducirla. Aunque el lanzamiento de las vacunas ha permitido ver la luz al final del túnel, el consenso general apunta a que lo que suceda en los próximos meses puede llegar a imponer grandes adversidades sobre algunos, con efectos de larga duración. El mundo no saldrá de la pandemia hasta que ésta se encuentre bajo control en todas partes, y es importante transmitir este mensaje, porque el virus tiene mayor probabilidad de mutar allí donde la enfermedad siga su curso. De la misma manera, el mundo no tendrá una recuperación económica sólida hasta que al menos su mayor parte marche hacia la prosperidad. El crecimiento mundial es mucho más tenue de lo que solía ser, y las políticas orientadas hacia el interior en algunas de las naciones donde se ha restablecido el crecimiento han resultado en el aumento de su superávit comercial, lo cual ha aminorado el impacto global de su recuperación.

El reporte se centra en las medidas que deben tomarse de inmediato para controlar la pandemia y garantizar una recuperación rápida y completa. Adoptamos una perspectiva explícitamente global sobre estos temas, con especial atención a lo que la comunidad internacional debería hacer para ayudar a quienes viven en países en desarrollo y en mercados emergentes. El punto clave es que existe una serie de medidas que los países desarrollados podrían tomar de inmediato, a un bajo costo y en el mejor de sus intereses, para el enorme beneficio de las miles de millones de personas que viven en países en desarrollo y en mercados emergentes.

Sobra decir que los países avanzados deben hacer todo lo posible para controlar la pandemia dentro de sus propias fronteras y recuperarse rápidamente de la recesión pandémica. Las medidas tomadas por el gobierno de Biden son un modelo a seguir, con su atención a la salud, la educación y la protección de los más afectados por la pandemia. Se evaluó de manera acertada que los riesgos son asimétricos: las consecuencias de hacer demasiado poco son demasiado grandes. Si la economía llega a recuperarse más rápido y con más fortaleza de lo previsto, y surgen presiones inflacionarias significativas, existen políticas monetarias y fiscales que pueden implementarse para contrarrestarlas. Por ejemplo, sería bueno que el mundo se apartara del

entorno de tipos de interés cercanos a cero en el que ha estado atrapado durante los últimos 12 años y que distorsiona gravemente los mercados de capitales. Sin embargo, este informe se enfoca en aquellos países que son menos afortunados y no tienen a su disposición el espacio fiscal y los recursos disponibles para los países avanzados.

La sección I discute el acceso mundial a las vacunas y otros medicamentos. La recesión pandémica ha tenido efectos perjudiciales en los presupuestos de muchos países. Algunos, como los Estados Unidos, han recurrido a déficits inusitados y sin consecuencias inflacionarias. Además, no han tenido problemas para financiar tales déficits. Los países avanzados se han dado cuenta, aunque sea por un momento, de que la austeridad es contraproducente. La mayoría de los países en desarrollo está batallando a fin de obtener los fondos necesarios para continuar con los programas existentes, sin mencionar los requeridos para cubrir los costos adicionales impuestos por la pandemia. Todavía hoy algunos están promoviendo la austeridad en los países en desarrollo con el argumento de que éstos no tienen otra opción. En la sección II tocamos este tema: proponemos que aquellos países con espacio fiscal tienen que aprovecharlo, mientras que la comunidad internacional debe tomar medidas para dotar de mayor espacio fiscal a los países en desarrollo y los mercados emergentes, lo cual podría hacerse mediante una emisión masiva de derechos especiales de giro.

Una forma de ampliar el espacio fiscal de los países en desarrollo y los mercados emergentes es una suspensión total del servicio de deuda. No obstante, dado que la pandemia se ha prolongado más de un año, algunos países van a requerir más que eso: se necesita una reestructuración integral de la deuda en la que no se cometa el mismo error de hacer demasiado poco, demasiado tarde y que sólo conduzca a otra crisis dentro de unos años. La sección III analiza la urgencia de enfrentar el problema de la deuda.

Si bien nuestra discusión en este *Informe preliminar* se centra en lo que debe hacerse *de inmediato*, cada uno de los asuntos que abordamos debe verse como parte de un conjunto de temas a largo plazo que trataremos de manera más completa en nuestro informe final. El acaparamiento de vacunas por parte de algunas naciones, entre otros aspectos del nacionalismo pandémico —un asunto muy desagradable—, ha puesto en relieve deficiencias en nuestro comercio internacional y en el régimen mundial de derechos de propiedad intelectual. Esto es aún más cierto cuando queda claro que nadie está a salvo hasta que todos estén a salvo y que la recuperación de la econo-

mía mundial depende de que todas sus partes logren restaurar la confianza en el futuro —véase El-Erian (2021)—. La inminente crisis de la deuda ha puesto de manifiesto las flagrantes deficiencias de nuestro régimen de deuda global. Aunque la urgencia de la acción inmediata significa que no podemos retrasar la implementación de dichos cambios sistémicos, este informe preliminar también busca distinguir la relación entre las reformas inmediatas que son urgentes en la actualidad y las reformas que la pandemia sacó a relucir, las cuales son más de fondo y a más largo plazo, y que son esenciales para un futuro próspero y justo.

I. LAS VACUNAS Y EL TRATAMIENTO MÉDICO

Evidentemente, la pandemia ha incrementado la conciencia pública acerca de la importancia que tiene el gasto de gobierno en el sistema de salud, aun cuando se han agudizado las limitaciones del gasto en salud pública y las desigualdades entre países en este asunto. El rápido desarrollo de varias vacunas candidatas es un homenaje a lo que la cooperación y el apoyo público pueden lograr, pero al mismo tiempo la naturaleza actual de su producción y la distribución ha mostrado y exacerbado las desigualdades internacionales.

Hemos presenciado la inadmisible e injusta apropiación de vacunas por parte de los gobiernos de algunos de los países avanzados. En ocasiones, como Canadá, han ordenado vacunas para más de 10 veces su población actual y se están apropiando de 1.5 millones de dosis a través del Fondo de Acceso Global para Vacunas Covid-19 (Covax, por su acrónimo en inglés), según su derecho técnico, a pesar de que esto va en contra de los valores éticos de dicho fondo —la alianza diseñada para garantizar el acceso a las vacunas para *todos*—.¹ El resultado es que a los países pobres se les ha negado, en los hechos, el acceso a las vacunas.

El año pasado se firmaron 44 acuerdos bilaterales entre gobiernos y empresas farmacéuticas (dominadas por países ricos), y en lo que va de este año se han firmado al menos 12. El director general de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Tedros Ghebreyesus, declaró el 18 de enero: “se han administrado más de 39 millones de dosis de vacunas en al menos 49 países de ingresos

¹ Véanse Government of Canada (2021) y Emanuel et al. (2021).

más altos. Sólo se han administrado 25 dosis en un país de ingresos más bajos. No 25 millones; no 25 000; sólo 25”.² En el momento de redactar este informe, 130 países aún no habían administrado ni una sola dosis.

Como señaló Ghebreyesus, la distribución equitativa de vacunas no es sólo un imperativo moral, es también estratégico y económico. En el ritmo actual de distribución, habrá personas de países pobres que tengan que esperar hasta 2024 para recibir la vacuna, si algún día llega. El retraso en la vacunación alrededor del mundo aumenta las posibilidades de mutación del virus, lo cual reduce la capacidad de controlar la pandemia, incluso en países ricos que tienen vacunas almacenadas. Además, el miedo incesante a la infección debido a una vacunación insuficiente también afecta las perspectivas económicas en el mundo en desarrollo, al inhibir y retrasar su propia recuperación, así como la recuperación global.

Con el propósito de prevenir estos incidentes, se establecieron el Acelerador del Acceso a las Herramientas contra la Covid-19 (ACT) de la OMS y la Colaboración para un Acceso Equitativo Mundial a las Vacunas contra la Covid-19 (Covax), dirigida en conjunto por la OMS, la Coalición para la Promoción de Innovaciones en pro de la Preparación ante Epidemias (CEPI) y la Alianza Gavi para las Vacunas (Gavi). Sus objetivos son acelerar el desarrollo de la vacuna contra la Covid-19, asegurar dosis para todos los países y distribuirlas de manera justa, empezando por los grupos de alto riesgo y extendiéndose hasta cubrir a toda la población mundial lo antes posible. Sin embargo, Covax aún no cuenta con los fondos suficientes, pues recibió 6 300 millones de los 6 800 millones de dólares esperados para 2021, y en realidad necesita mucho más financiamiento (Gavi, 2021).

Los beneficiarios de los países ricos podrían duplicar con facilidad estas cantidades. Al hacerlo estarían actuando incluso en beneficio propio. Debería ser obvio que los costos de vacunar a toda la población mundial (aun si los gobiernos de los países ricos los asumieran todos), incluidos los países en desarrollo, son minúsculos en relación con los riesgos de mutaciones y una recuperación económica más lenta.

Lo que es más, Covax no puede conseguir las vacunas necesarias de los productores que han recibido la aprobación regulatoria, porque los gobiernos se han apropiado de ellas. Es fundamental que los países con contratos

²Discurso completo disponible en OMS (2021).

bilaterales con Covax sean transparentes en lo que respecta a sus volúmenes, precios y fechas de entrega.

También es importante que otras vacunas candidatas que se han desarrollado o se están desarrollando sean en verdad consideradas para una distribución más amplia tan pronto como cumplan los estándares regulatorios estipulados. Se ha reportado que la vacuna Sputnik desarrollada en Rusia y las Sinovac de China son eficaces, y se están desarrollando otras vacunas que tienen potencial en la India, Cuba y otros lugares.³ La OMS debería adoptar un enfoque proactivo para permitir la distribución mundial de tales vacunas en cuanto cumplan con los estándares aprobados, y trabajar con las autoridades reguladoras en los países productores.

La producción insuficiente ha sido una de las razones principales para la distribución desigual y deficiente de las vacunas, pues ha generado escasez, y, además, es completamente innecesaria y podría remediararse de manera fácil y rápida.⁴ La causa principal del abastecimiento restringido de vacunas aprobadas es la persistencia de los derechos de patente, que otorgan a las empresas farmacéuticas el monopolio de la producción, lo que limita los suministros a sus propias capacidades y a las pocas licencias de producción que deciden otorgar a otros. Las patentes suelen considerarse como una recompensa necesaria a la invención y la innovación; sin embargo, en el caso específico de las vacunas para Covid-19, las compañías farmacéuticas han recibido apoyos descomunales por parte de los gobiernos, que han cubierto la mayor parte de, y en algunos casos todos, sus costos de investigación y desarrollo.⁵

³ Rusia y China enviaron sus vacunas para aprobación de la OMS mucho antes que Pfizer y Moderna, pero aún no han sido aprobadas, porque sus organismos reguladores nacionales no están en la lista de “autoridades reguladoras estrictas” de este organismo, que sí permite la vía rápida.

⁴ Se estima que la capacidad actual de producción de vacunas sólo en los tres principales productores (los Estados Unidos, la India y China) será de 9720 millones de dosis en 2021 —véase Buchholz (2021)—. La producción tanto en China como en la India podría aumentar rápidamente (Ng, 2021). Además, nuevas unidades de suministro podrían surgir rápidamente en muchos otros países cuando la tecnología y los principios activos sean dados a conocer, como ocurrió con Brasil con las vacunas chinas Sinovac y AstraZeneca (Reuters, 2021).

⁵ La única empresa que no obtuvo fondos explícitos para la investigación de la vacuna contra la Covid-19 de todas formas se benefició enormemente de investigación básica financiada con anterioridad, de la cual dependía el desarrollo de su vacuna. Véase la nota al pie número 4. Aparte, Pfizer está utilizando en esencia la investigación de BioNTech, la cual obtuvo 445 millones de dólares del gobierno alemán específicamente para esta vacuna (Griffin y Armstrong, 2020). Se prevé que Pfizer y BioNTech obtengan un retorno monumental sobre su inversión, con costos totales de desarrollo estimados en alrededor de 3 100 millones de dólares (Hooker y Palumbo, 2020) y ganancias para 2021 estimadas en cerca de 4 000 millones (Merelli, 2021).

Tan sólo en los Estados Unidos las seis principales compañías de vacunas recibieron más de 12 000 millones de dólares en apoyo público (Médecins sans Frontières, 2020), y otros gobiernos de países ricos también brindaron apoyo a las mismas compañías para el desarrollo de estas vacunas. Adicionalmente, se beneficiaron de investigaciones públicas anteriores (Allen, 2020) y de los menores costos de las pruebas clínicas gracias a la mayor cantidad de voluntarios no remunerados para tales pruebas. Es probable que las tres vacunas “líderes” ya hayan recibido más de lo que podría considerarse un rendimiento razonable sobre su propia inversión.

A pesar de ello, los gobiernos de los países avanzados han bloqueado en repetidas ocasiones ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) los intentos de la India, Sudáfrica y algunos otros países en desarrollo de suspender las patentes de las vacunas y tratamientos para la Covid-19 (Prabhala, Jayadev y Baker, 2020). Esto es un sinsentido, porque dicha suspensión también beneficiaría a sus propias poblaciones al incrementar rápidamente la disponibilidad de vacunas, al tiempo que un mayor suministro reduciría los costos de las vacunas adicionales, al abaratarlas para los gobiernos y los contribuyentes de todo el mundo.

El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC permite de manera específica la concesión de licencias obligatorias, y la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública señala explícitamente a las emergencias de salud pública como causa suficiente para emitir licencias obligatorias que permitirían a otras empresas producir medicamentos esenciales. Algunos países (Chile e Israel) ya han aprobado resoluciones para que dichas licencias se emitan a causa de la pandemia. Sin embargo, la cuestión de la transferencia de tecnología no ha sido atendida.⁶

Es posible que los gobiernos, en lo particular, se angustien por las consecuencias de tales cambios si tienen tratados bilaterales de inversión o acuerdos de asociación comercial o económica que consideren la propiedad intelectual como una forma de inversión que debe protegerse. Por ello, es primordial un movimiento global para la suspensión o la modificación de los derechos de propiedad intelectual para asuntos relacionados con preocu-

⁶ La transferencia de tecnología a los productores autorizados debe declararse necesaria si el titular de la patente desea mantenerse activo en ese mercado. Por supuesto que los titulares de la patente de cualquier forma son recompensados por su innovación, la diferencia es que a otros productores se les permite producir a cambio de una regalía razonable.

paciones elementales de salud pública. Puesto que todavía no hay información precisa acerca del periodo de inmunidad que ofrece la mayoría de las vacunas, esto puede ser necesario por un tiempo de mayor duración. Asimismo, es probable que dicha exención de patentes sea necesaria no sólo para las vacunas, sino también para una gran cantidad de tratamientos, pruebas y productos relacionados con la pandemia (como los cubrebocas) y que pueden ser de uso obligatorio en los próximos años, incluidos los que actualmente cuentan con licencia, pero son costosos.

La distribución desigual de las vacunas es un ejemplo del problema más amplio del acceso económico a medicamentos esenciales para la vida en el marco de las disposiciones internacionales actuales, el cual abordaremos en un próximo informe. El “nacionalismo de las vacunas” que hemos estado presentando tuvo como antecedentes varias restricciones *ad hoc* al comercio de medicamentos, equipos de protección personal e incluso productos alimenticios en los primeros meses de la crisis, a menudo sin reportar tales restricciones a los países afectados o a la OMC, como se requería.

En este contexto, la propuesta del Repositorio de Derechos de la Covid-19, hecha por Costa Rica y apoyada por la OMS, merece ser considerada con detenimiento. El Acceso Mancomunado a la Tecnología contra la Covid-19 (CTAP) de la OMS crea un conjunto de derechos a pruebas, medicamentos y vacunas con acceso gratuito o con licencias en términos razonables y asequibles para todos los países, lo que proporciona un acceso equitativo a los medicamentos y evita los esfuerzos desarticulados y competitivos que han caracterizado a los gobiernos frente a la pandemia hasta el día de hoy. Con todo, sólo se han unido 40 países, principalmente en desarrollo, y en realidad sin resultados efectivos debido a la falta de respaldo político, financiamiento y participación de los titulares de patentes. Los gobiernos de los países avanzados deberían presionar a los fabricantes de vacunas para que compartan sus conocimientos con los productores locales, así como para facilitar su capacidad de hacerlo.

Demasiadas políticas nacionales e internacionales van directamente en contra de lo indispensable para poner fin a la pandemia, hacer posible la recuperación económica mundial y volver a encaminarnos hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU.

JAYATI GHOSH
Comisionada de la CGE

II. DERECHOS ESPECIALES DE GIRO Y RESPUESTAS FISCALES

El gasto público en 2020 era necesario no sólo para enfrentar la crisis inmediata, sino también para reactivar el empleo, la inversión y el crecimiento a mediano y largo plazos. Ese apoyo debe continuar hasta que la pandemia esté bajo control por completo. En algunos países la magnitud de los déficits y las deudas ha suscitado tal preocupación que se ha comenzado a abogar por un recorte al apoyo fiscal. A algunos les preocupa que un apoyo excesivo genere inflación, pero éste no es momento para la austeridad.⁷

Los gobiernos deberían comprometerse a restaurar el crecimiento y proteger a los vulnerables “cueste lo que cueste”. Deberían servirse de estabilizadores automáticos y mantener programas de apoyo, como permisos de ausencia laboral con goce de sueldo y extensiones al seguro de desempleo, siempre que exista la necesidad de tales programas, y recortarlos sólo cuando disminuya la necesidad a medida que descienda la tasa de desempleo. Hemos aprendido de experiencias anteriores que el camino hacia la responsabilidad fiscal es mediante el crecimiento de la economía: aumentar el producto interno bruto (PIB) incrementa los ingresos y reduce la relación entre el PIB y la deuda.

Las diferencias en el nivel de apoyo fiscal que los gobiernos han brindado en respuesta al impacto de la Covid-19 han sido muy marcadas entre países con diferentes niveles de desarrollo. Se estima que las economías avanzadas han aumentado el gasto en apoyo fiscal a 22.6% de su PIB en promedio, mientras que esta misma cifra para las economías de mercados emergentes y en desarrollo es de sólo 6.2%, y para los países de bajos ingresos, de apenas 2.4%.⁸ Si los países más pobres han gastado menos, y es probable que sigan gastando menos, mientras los países más ricos siguen impulsando sus economías, entonces el daño infligido por la crisis empeorará las desigualdades preexistentes.⁹ (Al expresar las diferencias en el apoyo fiscal en términos per-

⁷ Al mismo tiempo, los gobiernos deben arreglar las lagunas fiscales y hacer todo lo posible para reducir la evasión y la elusión fiscal, incluso exigir informes por país a las empresas multinacionales. También es conveniente aplicar un impuesto a las ganancias extraordinarias de las empresas que se han beneficiado de la pandemia.

⁸ Según el *Monitor fiscal* para enero de 2021 del FMI (2021).

⁹ Los países en desarrollo recibieron la crisis actual con niveles significativamente mayores de déficit fiscal en 2020 (alrededor de -10%) que en 2009 (alrededor de -3%). También tienen déficits en cuenta corriente mucho mayores en comparación con los de 2009.

cápita las desigualdades son más notorias: los países desarrollados erogaron 9 836 dólares por persona en gastos de estímulo, mientras que los países menos desarrollados gastaron 17 dólares por persona. El gasto per cápita en estímulos en los países desarrollados ha sido aproximadamente 580 veces mayor que el de los países menos desarrollados, a pesar de que el ingreso per cápita de los países desarrollados es sólo 30 veces mayor.)

Esto indica con claridad la urgencia de una solución mediante grandes emisiones de derechos especiales de giro (DEG), una liquidez que puede ser creada por el Fondo Monetario Internacional (FMI). La demora en tales emisiones, después de la primera propuesta de este tipo al FMI en marzo de 2020, sólo ha acrecentado las preocupaciones. En la actualidad se podrían emitir aproximadamente 655 000 millones de DEG sin solicitar la aprobación de los parlamentos y los congresos. Una emisión de este tipo tiene la gran ventaja de que básicamente no tiene costo. Los temores que se manifestaron previamente sobre sus efectos inflacionarios no son relevantes en las condiciones económicas globales actuales, y se reducen sensiblemente ante la expansión monetaria en los países ricos. Esto garantizaría a los países en desarrollo un aumento instantáneo de sus reservas y los pondría en condiciones de realizar un gasto público muy necesario sin mayor preocupación por los efectos sobre el equilibrio externo; también podría proporcionar algunos medios de pago para países con problemas apremiantes de deuda externa.

Vale la pena señalar que varios países (por ejemplo, aquellos que tienen actualmente un superávit en su balanza de pagos) tienen una baja probabilidad de utilizar su nueva asignación de DEG. El efecto expansivo de una nueva emisión de DEG podría reforzarse en gran medida si esos países cedieran su asignación a los más necesitados. Hay varias formas de lograrlo: cancelar o reducir las deudas bilaterales de los países pobres; dar o prestar DEG por vía directa a países específicos, o adjudicar DEG a un fondo mundial de protección social o un fondo mundial de inversión pública. Estas alternativas están siendo consideradas en los debates internacionales. (En el próximo informe de nuestra comisión examinaremos la posibilidad de una emisión más regular de DEG, así como el desarrollo de marcos institucionales para vincular dicha emisión con la ayuda internacional, con el fin de facilitar la donación de DEG de países avanzados a otros países y para la provisión de bienes públicos globales.)

Sin embargo, es poco probable que una nueva asignación de DEG, por sí sola, resuelva el problema de la insuficiencia de medidas fiscales en una gran

parte del mundo en desarrollo. Ello se debe a que una de las razones más importantes que explican la reticencia de los gobiernos de los países en desarrollo nace del temor a una fuga de capitales provocada por grandes déficits públicos. La existencia acumulada de deuda e inversión externas privadas se ha agravado con los recientes préstamos contraídos durante la pandemia. A su vez, esto convierte la volatilidad de los flujos financieros transfronterizos en una preocupación superior, no sólo por las posibilidades de mayor inestabilidad, sino también por el efecto depresivo que está teniendo sobre la expansión fiscal doméstica, incluso en el gasto básico en salud pública. Por lo tanto, la necesidad de habilitar e incluso fomentar una variedad más amplia de técnicas de administración del capital que reduzca la volatilidad de los flujos financieros es ahora más urgente que nunca.¹⁰ En la misma línea, existe un argumento bastante sólido en la actualidad en favor de adoptar a nivel mundial un impuesto tipo Tobin sobre las transacciones de divisas.

El FMI desempeña un papel trascendental en las políticas macroeconómicas aplicadas en muchos países en desarrollo, sobre todo en aquellos que enfrentan problemas de balanza de pagos y acuden al organismo en busca de asesoramiento y apoyo. Resulta alentador que el liderazgo del FMI haya apoyado activamente paquetes fiscales amplios y prolongados para la recuperación de los Estados Unidos y la Unión Europea. Incluso ha reconocido la necesidad de incrementar el gasto público en los países en desarrollo, a pesar de las circunstancias externas adversas. La última actualización del *Monitor fiscal* del FMI (2021) señala:

En vista de los altos niveles de endeudamiento, los riesgos de los tipos de cambio y la preocupación por posibles rebajas de calificación y reacciones adversas del mercado si persisten los grandes déficits, se espera que muchas economías de mercados emergentes y en desarrollo endurezcan la política fiscal en 2021 [...] Las ayudas de emergencia sólo deben desarticularse gradualmente en aquellos países donde la transmisión local ha sido baja y la actividad ha comenzado a normalizarse reduciendo la cobertura y generosidad de los programas. En esos países, deben ponerse en práctica otras medidas para apuntalar la recuperación, según sea necesario [FMI, 2021: 2 y 7].

¹⁰ El FMI reconoció la importancia de emplear técnicas de gestión de la cuenta de capital después de la crisis financiera de 2008. Desde entonces, los avances en la ciencia económica han mejorado nuestra comprensión del efecto positivo que pueden llegar a tener tales intervenciones en la estabilidad económica, en particular en los países en desarrollo.

Sin embargo, cuando se trata de establecer las condiciones políticas con el fin de otorgar préstamos a países que enfrentan presiones en la balanza de pagos, las acciones del FMI no siempre son consistentes con sus declaraciones más recientes. Un análisis del contenido de los acuerdos recientes y en curso del FMI (Oxfam, 2020) mostró que entre marzo y septiembre de 2020, 76 de los 91 préstamos del FMI negociados con 81 países implicaron reducciones en el gasto público de tal magnitud que podrían resultar en recortes significativos a los sistemas públicos de salud y planes de pensiones; congelación y disminución salarial a trabajadores del sector público como médicos, enfermeras y maestros, así como reducciones en el seguro de desempleo y otros beneficios, como la incapacidad por enfermedad. Se ha pedido a nueve países, incluidos Nigeria y Angola, que introduzcan o aumenten la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA), que es regresivo, porque recae de manera desproporcionada sobre los pobres. Se ha pedido a 14 países, incluidos Lesoto, Túnez, Barbados y El Salvador, que congelen o reduzcan los salarios y los empleos del sector público, lo cual deteriora la atención a la salud en países que ya sufren de un servicio deficiente. El FMI le pidió a Ecuador dar marcha atrás a los aumentos al gasto en salud pública y suspender las transferencias en efectivo a las personas con incapacidad para trabajar. Casi un tercio de los países a los que el FMI les ha otorgado préstamos enfrentan recargos por intereses impagos (que ascienden a más de 4 000 millones de dólares) incluso en medio de la pandemia, los cuales pueden aumentar considerablemente los costos del servicio de la deuda (Gallagher, 2021).

En muchos países en desarrollo sería posible incrementar el gasto de gobierno en áreas esenciales y para la recuperación económica sin necesidad de más divisas y sin generar presiones inflacionarias notables; podrían pedir prestado a sus propios bancos centrales para financiar un mayor gasto (como en los países ricos) si no estuvieran constreñidos por las reglas vigentes. La presión constante en los acuerdos del FMI por mantener la austeridad fiscal y adoptar medidas que aumentan la desigualdad (como los impuestos regresivos) reduce la cantidad y la calidad de los servicios públicos; ello es inconsistente con las necesidades de la sociedad global contemporánea, máxime a la luz del desafío de la pandemia.

La pandemia de la Covid-19 ha traído al primer plano brechas de larga data en la gobernanza global. En este informe, abordamos tres áreas clave: desarro-

llo y distribución de vacunas; políticas económicas para la recuperación, y manejo de la deuda. El orden y la equidad en los procesos globales en estas áreas son fundamentales para que funcionen bien ahora y en el futuro.

ROHINTON P. MEDHORA

*Presidente del Centro para la Innovación
en Gobernanza Internacional y Comisionado de la CGET*

III. REDUCCIÓN DE LA DEUDA

Muchos países ya tenían una deuda excesiva desde antes de la pandemia. En algunos casos, los prestamistas en búsqueda de ganancias o influencia política encontraron presa fácil en gobiernos que necesitaban fondos de manera desesperada. Gobiernos bien intencionados mostraron un optimismo irracional respecto a los beneficios que podrían obtener. Gobiernos no tan bien intencionados identificaron oportunidades para conseguir ganancias privadas o para reforzar sus credenciales políticas. Veinte años después de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME), que tenía como objetivo facilitar la reestructuración de la deuda, era evidente que muchos de ellos se encontraban en una posición precaria. El total de la deuda externa de los países de bajos ingresos aumentó de 80 000 millones de dólares en 2006 a 160 000 millones en 2019. El sector privado contribuyó a este aumento, pues la participación de la deuda privada no garantizada en el total de la deuda externa de los países de bajos ingresos aumentó de 3.2% en 2010 a 10% en 2019 (Chandrasekhar, 2021).

Los cambios más recientes en los mercados de deuda —con más prestamistas y más prestatarios, y con el riesgo de que las deudas privadas se transformen rápidamente en obligaciones públicas— han entorpecido el seguimiento y el control de la acumulación excesiva de deuda y han dificultado todavía más su reestructuración. Durante los cinco años que terminaron en 2019, la deuda pública como proporción del PIB aumentó en 12 puntos porcentuales: de 40 a 52%, mientras que la deuda privada aumentó en 21 puntos porcentuales: de 102 a 123% (Banco Mundial, 2021).

La sección anterior resaltó la importancia del gasto público como contrapeso a los impactos negativos de la recesión pandémica. Sin embargo, los países en desarrollo y los mercados emergentes no gozan de los recur-

sos que tienen los países avanzados. Eso explica en buena medida que los montos gastados hayan sido tan reducidos.

No obstante, mayores restricciones en el gasto provienen de los pagos que tienen que hacer los países más endeudados para el servicio de su deuda. El dinero que envían al exterior para pagar su deuda podrían haberlo gastado para reactivar su economía, brindar protección sanitaria a sus ciudadanos, comprar vacunas, etcétera.

Al comienzo de la pandemia hubo un acuerdo entre el G-20 a fin de otorgar una moratoria a los países más pobres para el servicio de su deuda oficial (bilateral), denominada Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI, por sus siglas en inglés). Se esperaba que otros se unieran, en particular el sector privado. Pero no lo hicieron. La falta de participación de todos los actores tiene un efecto devastador: aquellos que podrían estar dispuestos a unirse se muestran reticentes, pues ven que el beneficiario neto no son las personas pobres del país pobre, sino los acreedores recalcitrantes.

El servicio total de la deuda de 73 países elegibles para la DSSI fue de aproximadamente 374 000 millones de dólares, de los cuales 257 000 millones se adeudaban a los acreedores privados. Sin la participación de los acreedores privados, la DSSI no tuvo gran alcance. La DSSI tenía como objetivo ofrecer un alivio al servicio de deuda por un monto de 12 200 millones de dólares, lo cual habría representado cerca de 0.65% de su PIB (no ponderado); prácticamente nada, considerando que sus déficits fiscales oscilaban entre 10 y 12% del PIB. Al final, sólo 46 de los 73 países elegibles para la DSSI decidieron participar y sólo solicitaron alrededor de 5 000 millones para el alivio de su deuda en 2020.

Ahora bien, como ya advertíamos, la profundidad y la duración de la recepción pandémica en algunos países significan que una moratoria de la deuda no va a ser suficiente, pues sólo pospone el problema y, además, aumenta las obligaciones de los países en desarrollo. Lo que se necesita es una reestructuración profunda y oportuna de la deuda.

Hoy en día, 120 países de ingresos bajos y medios deben en conjunto 3.1 billones de dólares de deuda externa; pagar el servicio de ésta va a constituir un impedimento mayor para la recuperación de los países endeudados y la economía mundial. En lugar de una reducción de la deuda externa pública durante 2020, lo que hemos observado han sido aumentos masivos de la deuda pública.

Existen muchas opciones para que la comunidad internacional y, en especial, los países acreedores faciliten la reestructuración de la deuda. Si los pocos gobiernos que no votaron en favor de los Principios para la Reestructuración de la Deuda Soberana de las Naciones Unidas reconocieran y aceptaran esas bases, incluida la de inmunidad soberana, el sector privado tendría mayores incentivos para participar en las negociaciones de deuda. Nunca ha habido un mejor momento para reconocer el fundamento de fuerza mayor y necesidad que ahora: los países no deberían verse obligados a pagar lo que no pueden, en especial cuando sufragar la deuda puede llegar a causar tanto sufrimiento, como ocurre con algunos países en la actualidad. La comunidad internacional tiene que trabajar con rapidez para cambiar las leyes que desalientan la reestructuración de la deuda (como la de Nueva York, que estipula un interés previo a sentencia de 9%) y que fomentan los litigios (con la posibilidad de *coyotaje* en el estado de Nueva York).

1. Las reformas a largo plazo y la urgencia de la acción inmediata

La comisión cree firmemente que se necesitan reformas de fondo en cada uno de los ámbitos aquí discutidos. Necesitamos reconsiderar, por ejemplo, los regímenes de propiedad intelectual y el sistema para subvencionar medicamentos esenciales para la vida, con el objetivo de asegurar que se lleven a cabo las investigaciones necesarias sobre las enfermedades más importantes que afectan a la humanidad, dondequiera que ésta habite, ya sea en países pobres o ricos, y garantizar de igual manera que todos tengan acceso a los medicamentos esenciales para la vida. Necesitamos también un mejor sistema de coordinación macroeconómica para mantener la estabilidad mundial, y un mejor sistema para resolver las crisis de la deuda, para que disminuya la probabilidad de que ocurran y perduren, pues causan daño a mucha gente.

Nuestro informe final tratará estos y otros temas críticos que afectan a la comunidad internacional, entre los que se encuentran cómo lidiar con el cambio climático y cómo fomentar el desarrollo en el siglo xxi, en el mundo digital, de inteligencia artificial (AI, en inglés) y posindustrial.

Por lo pronto, mientras imaginamos la luz al final del túnel, no debería ser éste un momento de autocomplacencia.

Las tres cuestiones que hemos destacado tienen un verdadero nivel de urgencia. Todo esto puede hacerse con rapidez si los líderes políticos del

mundo desarrollado reconocen que una economía mundial saludable no es posible sin la recuperación de sus sectores más pobres.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allen, A. (2020, 18 de noviembre). For billion-dollar COVID vaccines, basic government-funded science laid the groundwork. *Scientific American*. Recuperado de: <https://www.scientificamerican.com/article/for-billion-dollar-covid-vaccines-basic-government-funded-science-laid-the-groundwork/>
- Banco Mundial (2021). *Global Economic Prospects, January 2021*. Washington, D. C.: Banco Mundial. doi: 10.1596/978-1-4648-1612-3
- Buchholz, K. (2021). Where coronavirus vaccines will be produced. Statista. Recuperado de: <https://www.statista.com/chart/23885/coronavirus-vaccine-production-capabilities-by-country/>
- Chandrasekhar, C. P. (2021). The challenge of LDC debt. IDEAS. Recuperado de: <https://www.networkideas.org/news-analysis/2021/02/the-challenge-of-ldc-debt/>
- El-Erian, M. (2021). No one is safe until everyone is safe. *Project Syndicate*. Recuperado de: <https://www.project-syndicate.org/commentary/g7-covid19-promises-must-go-beyond-financial-aid-by-mohamed-a-el-erian-2021-02>
- Emanuel, E. J., Fabre, C., Halliday, D., Leland, R. J., Buchanan, A., Tan, K. C., y Chan, S. Y. (2021). How many vaccine doses can nations ethically hoard? The case for sharing supplies prior to reaching herd immunity. *Foreign Affairs*. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-03-09/how-many-vaccine-doses-can-nations-ethically-hoard>
- FMI (2021). *Monitor fiscal, enero de 2021*. Washington, D. C.: FMI. Recuperado de: <https://www.imf.org/es/Publications/ FM/Issues/2021/01/20/fiscal-monitor-update-january-2021>
- Gallagher, K. (2021). The IMF's surcharges are unfit for purpose. *Financial Times*. Recuperado de: <https://www.ft.com/content/cc82f5bf-36c6-454f-b7f0-a4a18576ff2b>
- Gavi (2021). G7 backs Gavi's Covax Advance Market Commitment to boost COVID-19 vaccines in world's poorest countries. Recuperado de:

- <https://www.gavi.org/news/media-room/g7-backs-gavis-covax-amc-boost-covid-19-vaccines-worlds-poorest-countries>
- Government of Canada (2021). Procuring vaccines for COVID-19. Recuperado de: <https://www.canada.ca/en/public-services-procurement/services/procuring-vaccines-covid19.html>
- Griffin, R., y Armstrong, D. (2020). Pfizer vaccine's funding came from Berlin, not Washington. Bloomberg. Recuperado de: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-11-09/pfizer-vaccine-s-funding-came-from-berlin-not-washington>
- Hooker, L., y Palumbo, D. (2020, 18 de diciembre). Covid vaccines: Will drug companies make bumper profits? *BBC News*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/news/business-55170756>
- Médecins sans Frontières (2020). Governments must demand pharma make all COVID-19 vaccine deals public. Recuperado de: <https://www.msf.org/governments-must-demand-all-coronavirus-covid-19-vaccine-deals-are-made-public>
- Merelli, A. (2021). Pfizer's Covid-19 vaccine is set to be one of the most lucrative drugs in the world. Quartz. Recuperado de: <https://qz.com/1967638/pfizer-will-make-15-billion-from-covid-19-vaccine-sales/>
- Ng, A. (2021). India is set to become a vital COVID vaccine maker — perhaps second only to the U. S. CNBC. Recuperado de: <https://www.cnbc.com/2021/02/15/covid-india-could-play-an-important-role-in-producing-vaccines.html>
- OMS (2021). WHO Director-General's opening remarks at 148th session of the Executive Board. OMS. Recuperado de: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-148th-session-of-the-executive-board>
- ONU (2021). *World Economic Situation and Prospects 2021*. Nueva York: ONU. Recuperado de: https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2021_FullReport.pdf
- Oxfam (2020). *Behind the Numbers: A Dataset on Spending, Accountability, and Recovery Measures Included in IMF COVID-19 Loans*. Nairobi: Oxfam International.
- Prabhala, A., Jayadev, A., y Baker, D. (2020). Want vaccines fast? Suspend intellectual property rights. *New York Times*. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/2020/12/07/opinion/covid-vaccines-patents.html>
- Reuters (2021). Brazil gets first active ingredients for AstraZeneca vaccine

from China. U. S. News. Recuperado de: <https://www.usnews.com/news/world/articles/2021-02-06/brazil-gets-first-active-ingredients-for-astrazeneca-vaccine-from-china>