

Bienes públicos globales en un mundo pospandemia

José María Vera

Consultor y profesor visitante en la Universidad Loyola Andalucía



Introducción

La pandemia de la COVID-19, un “mal global” con un severo impacto sobre la población del mundo, ha demostrado la necesidad de abordar una serie de retos globales como lo que son, desafíos de toda la humanidad que solo pueden enfrentarse colectivamente, compartiendo conocimiento y recursos, y cediendo en intereses particulares de corto plazo para lograr objetivos mayores para todas las personas.

En este artículo se parte de la situación en relación con las vacunas y tratamientos contra la COVID19, “el bien público global del momento”, y se adentra en los nuevos desafíos, o viejos con formas nuevas, que se despliegan en las alas de la pandemia. Tras un recorrido por algunos de ellos se indaga en las percepciones sobre estos desafíos globales –la tensión con el localismo entre ellas– y se apuntan formas de abordarlos que deben ser renovadas tras la experiencia y las consecuencias de la COVID-19.

El virus, un mal colectivo y global. Las vacunas, un bien privado y nacional

En el mes de abril de 2021 se han distribuido en el mundo 455 millones de dosis de las vacunas aprobadas contra la COVID-19 (Millard, 2021). De éstas, el 56 % se han destinado a los países más ricos donde habita el 16 % de la población mientras que los 29 países de menor ingreso, donde habita el 9 % de la población, apenas han recibido un 0.1 % de las dosis.

En resumen, una persona de un país rico tiene de media 315 veces más opciones de recibir la vacuna que quien viva en los países más pobres. Se trata de una desigualdad que supera con mucho otras, asociadas con ingreso, acceso a servicios sociales o emisiones de CO2. La consecuencia de esta barbaridad es doble. Por un lado, se trata de una injusticia severa. Frente a un virus que nos iguala como seres humanos a la hora de contagiarnos, el sistema económico reacciona con un trato desigual según el origen y la riqueza. Así, tiene más opciones de vacunarse una persona sana en la cincuentena que vive en España, que una enfermera de Afganistán o una anciana frágil de un *slum* de Kenia (Unaid, 2021).

Una persona de un país rico tiene de media 315 veces más opciones de recibir la vacuna que una persona que viva en un país pobre

Por otro lado, y como suele ocurrir al enfrentar males globales, se trata de una aproximación miope, estúpida podríamos decir. Sabemos que nos enfrentamos a una pandemia global con un virus que muta con frecuencia mientras pueda extenderse con facilidad. Nadie duda que la pandemia solo remitirá de forma efectiva cuando esté controlada en todo el mundo, salvo que se decida cerrar fronteras de forma implacable y durante años. Sin embargo, predomina la mirada y los intereses de corto plazo. Y así, mientras se acaparan vacunas en los países ricos, se permite que en Brasil haya una transmisión desbocada que dará pie a nuevas variantes, que traerán nuevas olas, así sean menores, y la necesidad de nuevas vacunas. El impacto económico, aunque no tan agudo, se mantendrá mientras esto ocurra.

Se trata a su vez, y de nuevo es algo frecuente en relación con los bienes públicos, de un desequilibrio entre los intereses colectivos y los privados. Mientras se está en la fase de la “investigación científica”, las empresas farmacéuticas piden y reciben miles de millones de euros de los gobiernos para financiar la investigación básica y los ensayos, produciéndose el gran éxito de la humanidad al lograr vacunas en un tiempo récord. Sin embargo, cuando llegamos a la fabricación, a la “producción industrial”, se imponen los intereses de las empresas y sus accionistas impidiendo que el conocimiento financiado con recursos públicos se abra al uso de toda la humanidad de forma urgente.

Asistimos por lo tanto a una escasez de vacunas, mayor en los países pobres pero que se siente en todo el mundo, que habría sido evitable en parte si se hubiera puesto en funcionamiento toda la capacidad global de producción de vacunas, incluida la de los fabricantes de genéricos de los países del sur global. De hecho, el caso conocido de tecnología compartida, Astra Zeneca cedida al Instituto Serum de India, posibilita a este gigante producir cientos de millones de dosis en 2021, que ya están permitiendo a países como Marruecos vacunar a una velocidad notable. Dicho esto, el incremento de casos en India ha reproducido el lema nacionalista “nosotros primero” ocurrido en otros países (Roy Choudhury, 2021).

Con la excusa de no desincentivar la inversión, una alianza de gobiernos ricos presionados por empresas farmacéuticas, han cavado su propia tumba y la del resto del mundo al impedir el levantamiento de los derechos de la patente para las vacunas contra la COVID-19 (Elena Navas, 2021). Por otro lado, el mecanismo establecido por la OMS para compartir tecnología y conocimiento, al tiempo que se iba generando por las farmacéuticas algo esencial para poner en marcha la potencia global de producción en el menor tiempo posible (OMS, 2020), solo ha sido utilizado por las ONG para martillar conciencias. Nadie ha compartido nada. Frente a un mal global, se cuenta con financiación pública y privada, pero con un beneficio solo privado. El concepto de “beneficio razonable” se vuelve central en una situación crítica como ésta: cuánto, durante cuánto tiempo, a costa de qué.

Dicho lo anterior, la batalla por ampliar la producción de vacunas continúa. Presionado por algunos países del Sur y por la movilización de millones de personas, y sintiendo la amenaza para la salud de nuevas cepas y variantes del virus, el presidente de Estados Unidos Joe Biden anunció su apoyo al levantamiento temporal de las patentes de las vacunas contra la COVID-19 para ampliar así la capacidad de producción. Es un paso muy significativo que ha sido seguido tímidamente por algunos países europeos, España entre ellos. No así por otros como Alemania que se ha mostrado reacia a compartir la tecnología de ARN mensajero, puntera en estas vacunas y que anticipa nuevos avances farmacológicos de potencial revolucionario. Su posición ha sido que China y Rusia no cuentan con esa tecnología aún y que no deberían acceder a ella. Sin pretender ignorar la importancia de la tecnología biomédica, convendría recordar que no estamos hablando de chips, satélites o misiles, sino de vacunas.

La OMS lo ha intentado, en general frente a la COVID-19 y en particular en relación con vacunas y tratamientos. A pesar de sus fragilidades y burocracia, la pandemia habría sido mucho peor de no haber existido este organismo internacional. Dicho esto, su margen de manobra es escaso, no tiene dientes para hacerse valer y depende de 192

Estados con posiciones intereses diversos. Lo cual, si puede ser discutible en tiempos de normalidad y para definir grandes estrategias, ahoga la respuesta del organismo para enfrentar una crisis global de esta dimensión y volatilidad que requiere de agilidad y reacción al minuto. Lecciones para la gestión de bienes públicos globales en tiempos de crisis aguda.

La salud global se ha convertido por lo tanto en el paradigma de bien público de la humanidad. Nadie puede dudar ahora que, en este mundo hiperconectado, un virus en un extremo nos acabará afectando a todos, mermando nuestra seguridad y esperanza de vida. Sin embargo, apenas hemos mejorado en la forma de abordarlo. El modelo sigue siendo el del *Titanic* en pleno hundimiento, donde los codazos para entrar en los botes condenaron a la muerte a más personas, sobre todo de las clases económicas. Quedaron cientos de lugares vacíos en los botes, pero ya era tarde.

Desafíos globales acentuados por la pandemia

No es posible abordar en este artículo todos los desafíos mundiales que abarca la Agenda 2030, los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus 169 metas (Naciones Unidas, 2015). Tan solo nos vamos a referir a aquéllos que la pandemia ha acentuado y vuelto más urgentes, los que tienen y podrían alcanzar un impacto que deje a la COVID19 en un resfriado global.

En un primer bloque abordaremos la crisis económica provocada por la pandemia y que se asienta en un sistema fuertemente desigual que reacciona ahondando en las brechas. Se incide en la fiscalidad internacional y en el impacto del capitalismo de plataformas digitales reforzado por las tecnologías financieras. El segundo bloque es el de la crisis climática y de biodiversidad, la pandemia que ya estaba aquí y que cambiará el mundo de manera drástica.

No se tratan otros asuntos como la seguridad o las migraciones, u otras temáticas concretas dentro de los dos bloques indicados, aunque las recomendaciones sobre cómo abordar los desafíos globales en este tiempo serían válidas también para estos grandes retos.

La crisis económica provocada por el virus de la desigualdad

Cuando la COVID19 se expandió, el virus de la desigualdad ya causaba estragos entre la población más vulnerable. El impacto económico de la pandemia está siendo devastador en todo el mundo, pero su

El virus de la desigualdad actúa como la COVID-19, es más dañino cuanto más débil se encuentra quien lo sufre al contagiarse

gravedad para cada persona o comunidad difiere mucho, en función del lugar y del grado de vulnerabilidad previa. El virus de la desigualdad actúa como la COVID-19, es más dañino cuanto más débil se encuentra quien lo sufre al contagiarse.

Los cierres, las limitaciones a la actividad y las interrupciones en las cadenas de producción, están en el origen de una crisis económica que se está llevando por delante empleos y avances de las dos últimas décadas. Cientos de millones de personas están siendo arrojadas a la pobreza en el mundo, con un 80 % de incremento de quienes sufren hambruna. La pérdida de empleos en este período supera los 350 millones, mucho más aguda entre las mujeres y quienes tienen empleos informales.

Es el gran momento de la política económica anticíclica y de la protección social y así está ocurriendo en algunos países, los más ricos. Esto a través de ayudas directas a las empresas, mecanismos de protección del empleo, como los ERTE en nuestro país, y apoyos a la vulnerabilidad extrema, como el Ingreso Mínimo Vital español.

Durante el 2020, los Estados gastaron más de 11 billones de dólares extraordinarios para enfrentar la crisis económica y sus consecuencias. El 83 % fue empleado por los 36 países más ricos, el 0.4% por los 59 más pobres. Esta diferencia se refleja en los apoyos monetarios directos a la población, con una media de 695 dólares por persona en los 28 países más ricos y un rango de entre 4 y 28 dólares en los de ingreso bajo (OXFAM, 2020). Grandes diferencias, tal vez esperables, pero que se vuelven dramáticas en una crisis de esta dimensión, cuando hubo que elegir entre quedarse en casa y pasar hambre, o salir para encontrarse con el virus y las palizas de la policía.

Por más que todas las haciendas públicas del mundo están en tensión, las diferencias se vuelven abismales entre la capacidad de las europeas o norteamericanas, apoyadas también en la política monetaria y de endeudamiento, y la incapacidad de las más frágiles, ahogadas además por una deuda externa que ya había vuelto a crecer antes de la pandemia. Con países como Ghana, que dedican 11 veces más recursos al servicio de la deuda, que a la salud pública. El FMI calcula que los 69 países de menor ingreso (LICs, por sus siglas en inglés) necesitarán 90.000 millones de dólares adicionales al año hasta 2025 para superar los efectos de la pandemia sin colapsar económica y socialmente. (IMF, 2021)

En términos de bien público era y es el momento de un “Plan de rescate global”, que ponga en juego todos los mecanismos que el mundo tiene, y puede concebir, para enfrentar el mal del hambre y la pobreza extrema con el bien público de la protección. Una combinación de cancelación de la deuda externa de los países más severa-

La situación de pandemia y confinamiento ha sido especialmente favorable para el sector farmacéutico y el digital

mente endeudados, con recursos extraordinarios de la ayuda al desarrollo y con el empleo de mecanismos extraordinarios como la emisión de Derechos Especiales de Giro (SDRs) por parte del FMI.

La respuesta está siendo tibia y pobre en relación con nuevos recursos de la ayuda al desarrollo. No se han producido caídas significativas aún, salvo la anunciada por el Reino Unido, pero tampoco el crecimiento necesario para responder, así sea a las emergencias agudizadas por esta crisis o provocadas por ella. En 2021, 235 millones de personas requerirán asistencia humanitaria (OCHA, 2020). Dada la erosión de las haciendas públicas de los países ricos es improbable que la ayuda crezca y probable que esté sometida a tensiones como una partida menos relevante frente a necesidades domésticas más urgentes.

Algo similar ocurre en el terreno de la cancelación de deuda externa. El estallido de la crisis, la demanda urgente de recursos para apuntalar los frágiles sistemas de salud en países pobres y la presión social llevaron al G20 a aprobar la Iniciativa por la Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI) en abril del 2020 (Guimón, 2020) y a revisar el marco de tratamiento de la deuda en otoño de ese mismo año. El problema es que la iniciativa se queda desesperadamente corta ya que aplaza no cancela los pagos, incluye a menos países de los que lo necesitan y, sobre todo, deja fuera paquetes de deuda muy significativos como la privada o la de organismos internacionales (Banco Mundial y FMI) que curiosamente se encuentran entre sus impulsores. El resultado es que la iniciativa solo aplazará el 17 % de los pagos de la deuda de los países en desarrollo de donde aún saldrán 30.000 millones de dólares en servicio de la deuda durante el período de la pandemia que serían imprescindibles para afrontarla.

En cuanto a los Derechos Especiales de Giro (DEG), las noticias en el momento de escribir este artículo son más promisorias tras la propuesta realizada por la directora del FMI, Kristalina Georgieva, de emitir DEG por valor de 650.000 millones de dólares para que los países tengan más liquidez y hagan frente a los gastos derivados de la pandemia. La propuesta ha sido respaldada por varios países, entre ellos España (Europa Press, 2021). El problema es que este esquema tiene reglas que sirven a los países más ricos, principales beneficiarios de las emisiones, con apenas el 5% de los recursos dirigidos a los países de menor ingreso. Lo extraordinario de la situación exigiría cambios en la normativa que asegure que al menos un 20% de los recursos sean destinados a los países que más lo necesitan, para afrontar su gasto en salud y en recursos para enfrentar el hambre.

Ayuda, cancelación de deuda y SDRs, instrumentos que existen desde hace décadas y que podrían permitir una respuesta global a la crisis económica que azota al mundo, con especial dureza a los países más

frágiles. Instrumentos que se quedan cortos en su ambición, escasos en su dotación, antiguos en su normativa y mecanismos de operación y poco inclusivos en su gobernanza. Es lo que le sigue ocurriendo a los bienes públicos globales en el terreno de la financiación internacional.

Desigualdad y fiscalidad

La pandemia no ha sido negativa para los bolsillos de todo el mundo. De hecho, a la mayoría de las grandes fortunas les ha ido muy bien. Los diez hombres más ricos del planeta incrementaron su riqueza en 540.000 millones de dólares durante 2020, el año del hambre y la miseria para la gente. Si ampliamos la mirada a todos los multimillonarios del mundo, el crecimiento de su riqueza fue de 3.9 billones de dólares (aproximadamente 3 veces el PIB de España) para alcanzar una fortuna total de casi 12 billones. (France 24, 2021)

Esto ha ocurrido en prácticamente todas las regiones del planeta convirtiéndose el COVID-19 también en el virus de la desigualdad, con una capacidad inaudita de ahondar brechas. En un año en el que el desempleo y la pobreza se extienden como una manta, en el que millones de PYMES quiebran, las grandes fortunas operan no solo para mantenerse sino para incrementar su riqueza usando y acrecentando su poder.

“Los súper ricos nunca han tenido que preocuparse por ser desalojados por no pagar el alquiler o tener que decirles a sus hijos e hijas que hoy no hay nada que comer. Al contrario, han recolocado sus activos o invertido en más acciones, bonos, oro y bienes raíces, como ya lo hicieron después de la crisis económica mundial de 2008 y 2011” (Thériault, 2020).

La capacidad de operar en mercados financieros, de invertir y desinvertir rápido, de comprar propiedades seguras y negocios emergentes, de eludir el pago de impuestos y atornillar a sus trabajadores, es una alfombra roja por la que pisan con elegancia quienes se plantean enviar cohetes privados al espacio antes que enfrentar la miseria extrema en la tierra.

La situación de pandemia y confinamiento ha sido especialmente favorable para dos sectores, el farmacéutico y el digital. El primero, como hemos indicado al inicio de este artículo, se ha blindado a la hora de maximizar sus beneficios tras contar con el Estado para reducir sus riesgos. El precio de las acciones se ha disparado, anticipando dividendos extraordinarios y convirtiendo en nuevos súper ricos a sus principales ejecutivos (Kollewe, 2021)

Pocos desafíos se ajustan mejor al concepto de bien público global que la acción para enfrentar la crisis climática

En el caso de las grandes empresas tecnológicas sus plataformas digitales han dado un salto de gigante para convertirse en indispensables. El carácter monopolístico, amenazado por China, de Amazon, Google o el conglomerado de Facebook, les permiten una posición dominante en el mercado de los datos, el nuevo petróleo, y atornillar a proveedores hasta su extenuación, como hace Amazon sin piedad. Con las ganancias que esta práctica le produce Jeff Bezos podría repartir un bonus de 105.000 dólares a cada uno de sus 876.000 empleados y seguir siendo igual de rico que al inicio de la pandemia. (BBC, 2021).

Se trata de cifras, tras las cuales se encuentran personas que se han enfrentado al mismo mal universal, una pandemia, y cuyo recorrido ha seguido caminos radicalmente diferentes debido a las reglas que conforman un sistema económico injusto en el que se permite la extracción de recursos y rentas y su captura por parte de unos pocos.

Como ocurre en la mayor parte de las crisis, grandes corporaciones y la mayor parte de las fortunas obtienen beneficios extraordinarios en sus alas. Instituciones y medios de comunicación nada sospechosos de radicales de la redistribución, han propuesto la aplicación de impuestos a la riqueza al menos sobre esos beneficios extraordinarios. Oxfam calcula que un impuesto de este tipo aplicado solamente a las 32 mayores corporaciones globales habría recaudado 104.000 millones de dólares, unos recursos que habrían sido indispensables para financiar la vacunación universal, fortalecer sistemas sanitarios frágiles y quebrados por el virus, y rescatar a millones de personas atacadas por el otro virus, el del hambre.

Si la crisis de 2008 tuvo como consecuencia el intento de regular las prácticas financieras más nocivas y arriesgadas para la economía global, la del COVID-19 ha puesto de manifiesto con más fuerza que nunca la necesidad de abordar una transformación del sistema fiscal internacional. Los primeros interesados en ello deberían ser los gobiernos de los países más ricos que, por más que lo sean, están viendo sus haciendas públicas fundirse por la caída de ingresos tributarios y el incremento de necesidades de protección de personas y empresas.

Las fugas masivas de impuestos a través del uso de paraísos fiscales y de cualquier otra práctica de ingeniería fiscal agresiva en la arena global, laminan los tímidos esfuerzos de las autoridades fiscales nacionales muchas de las cuales prefieren caer en la competencia a la baja antes que fortalecer el sistema internacional para incrementar la recaudación.

La dificultad para acordar medidas colectivas que eleven la recaudación se puede apreciar en el trato dado a los paraísos fiscales y las diversas listas que aparecen cada cual más lavada a raíz de la presión de los propios territorios y de las grandes corporaciones que se benefician de su opacidad y tipos mínimos.

Más allá de intentos globales en el seno de Naciones Unidas, de intención positiva pero escaso recorrido, el principal proceso de revisión de la fiscalidad global es acogido por la OCDE e impulsado por el G20. Se trata del BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) que se encuentra en su segunda ronda (OECD, 2019). En enero de 2019, se reconocía la urgencia de abordar este asunto y se apuntaban a los pilares correctos: dónde deben tributar las grandes corporaciones en función de sus operaciones reales, y la necesidad de fijar un mínimo común global en el impuesto a los beneficios empresariales. En octubre del 2020 y en plena pandemia, se presentaron informes de avance que confirmaron la complejidad del proceso y la dificultad para decidir sobre el mismo con países dudosos de qué ganan y qué pierden, y potencias como Estados Unidos completamente alejadas en ese momento de cualquier avance colectivo en la fiscalidad internacional.

Frente a estos bloqueos en la arena global algunos países volvieron a impulsar cambios domésticos. Este ha sido el caso de Francia y otros países europeos con el impuesto a los servicios digitales. Un impuesto del 3% a estos servicios podría recaudar unos 5000 millones de euros en la Unión Europea, un monto importante, aunque significativamente menor y mucho más difícil de recaudar que si se aplicara en todo el mundo y de manera cuando menos coordinada entre los países.

Los Estados pretenden enfrentarse uno a uno, o en el mejor de los casos desde esquemas regionales, a corporaciones tecnológicas globales que se adaptan con rapidez a los cambios e incluso diseñan estos a su medida para escapar de cualquier control. Así es y será imposible no ya lograr una mayor justicia tributaria sino evitar una severa crisis fiscal.

La prueba del impacto que tiene un sistema fiscal internacional roto para los estados la ha dado la Administración Biden que ha vuelto a poner sobre la mesa, a través de su Secretaria de Economía Yellen, la propuesta de una tasa mínima global a las grandes corporaciones (*The Economist*, 2021). Lo interesante del asunto no es solo la medida, también la necesidad reconocida por Yellen de discutirla en espacios multilaterales y aplicarla entre más países. No hay alternativa. Es lo que tienen los bienes públicos globales, como un sistema fiscal justo, solo pueden abordarse desde la arena internacional y de forma concertada.

La emergencia climática, una gran pandemia que ya llegó

Pocos desafíos se ajustan mejor al concepto de bien público global que la acción para enfrentar la crisis climática. Cada día sabemos más y mejor que nos enfrentamos a un desastre de proporciones inmensas que cambiará nuestras vidas, y sobre todo las de nuestros hijos, profundamente (Greenpeace, 2019). Así lo indican las predicciones científicas que pocas personas cuestionan ya, solo algunos dementes negacionistas y aquellos grupos de interés que siguen beneficiándose de quemar combustibles fósiles. En todo caso se mantiene el debate entre la comunidad científica, en relación con la velocidad del cambio y la intensidad de la crisis en el tiempo, con predicciones cada vez más duras.

Nadie pone en duda que superar el límite de los 2°C de calentamiento global supone avanzar hacia la hecatombe, que sería deseable quedarse bajo los 1.5°C y que ahora, al ritmo actual de emisiones crecientes, incluso durante la pandemia, estamos abocados a los 3.5 o 4°C de calentamiento. O sea, a un mundo radicalmente diferente, donde será imposible vivir como hasta ahora, incluso para los más ricos y por más que encuentren vías de mantener su estatus.

Más de 20 millones de personas se ven forzadas a desplazarse cada año por el cambio climático

No es necesario acudir a las predicciones para confirmar el impacto negativo del calentamiento global, combinado con la pérdida de biodiversidad. Los más de 20 millones de personas que se ven forzadas a desplazarse cada año por el cambio climático dan fe de ello (González, 2019). Sus ganados murieron -Etiopía-, sus tierras se agostaron -lago Chad- sus hogares se inundaron -Bangladesh-, los lugares donde sus difuntos estaban enterrados desaparecieron bajo el mar -islas del Pacífico-. El futuro ocurre hoy.

Frente a este desafío inmenso los Estados han sido capaces de mantener un proceso de diálogo y concertación internacional, los COPs (Conference of the Parties), donde se alcanzó *in extremis* el Acuerdo de París para enfrentar el cambio climático reduciendo las emisiones y, como vía secundaria, capturando el CO₂ de la atmósfera. Se trata probablemente del proceso más activo y relevante en la arena internacional, en la que otros asuntos han ido cayendo en el olvido, ahogados por el nacionalismo y la polarización. La emergencia climática tiene la fuerza de sentar a casi todo el mundo a la mesa para enfrentarla.

Dicho esto, los avances son limitados y enfrentan todas las dificultades que supone abordar un factor como las emisiones de gases de efecto invernadero, que es central para cualquier economía. El nudo gordiano es el camino hacia la neutralidad en emisiones, el “net zero”, que debe ser alcanzado cuanto antes y por todos, sean países, compañías, instituciones o personas.

El Acuerdo de París fijó objetivos, claramente insuficientes, y un mecanismo para revisarlos al alza de forma que se acercaran a lo imprescindible. Los problemas que están emergiendo en su desarrollo son habituales de los esfuerzos para conseguir un bien público global. Se trata de los siguientes:

- a) Diversidad de criterios, definiciones y métricas a la hora de desplegar los objetivos (Rogelj et al., 2021). Falta de estándares internacionales suficientemente robustos como para asegurar que los objetivos se cumplen y que no hay competencia desleal a la hora de abordarlos. Así un país puede asumir objetivos centrados en las emisiones de CO₂, pero no en otros gases de efecto invernadero, como el metano. O una empresa puede comprometerse con un “net zero” solo de su consumo de energía primario o incluir todos sus procesos o alcanzar a todos sus productos, lo que es conocido como el “Scope 3” (Carbon Trust, 2019). Para luego hacer la misma campaña de imagen con cualquier ambición en sus objetivos y transformación efectiva en sus prácticas.
- b) Falta de “dientes” de su gobernanza internacional para hacer cumplir los acuerdos alcanzados globalmente y confirmados por los países. No pasa nada si un país se sale del Acuerdo de París o incumple los objetivos. Diferente en el caso de la Unión Europea donde los objetivos mínimos son mandatorios.
- c) Objetivos que entran en potencial colisión. Como es el caso de la mayoría de las energías alternativas o la reforestación que ya están entrando en conflicto con las tierras para uso agrícola y alimentario o con la preservación de la biodiversidad. Este hecho requiere de una mediación basada en criterios consistentes y datos objetivos sobre el impacto climático a medio y largo plazo de cada iniciativa.
- d) Un horizonte temporal excesivamente largo. Los objetivos de “net zero” se fijan para el 2050, el 2040 en el mejor de los casos. Las metas intermedias para el 2030. Los gobiernos y las empresas asumen estas metas con estos horizontes temporales, pero apenas avanzan hacia ellas con determinación en los años primeros posponiendo los costes de la transición, en forma de votos o de resultados empresariales, y trasladándoselos a quien venga en el futuro que tendrá una pendiente más empinada. (Greenpeace, 2020)
- e) Disparidad de puntos de partida y de recorrido histórico en la materia. No es lo mismo ser Níger que Perú o que Bélgica. Las necesidades de desarrollo son radicalmente diferentes como lo es la trayectoria de emisiones de cada país. Se produce además otra desigualdad y es que quienes menos han contribuido al cambio climático son los que antes y de forma más aguda sufren sus efectos y

al tiempo quienes menos capacidad de adaptación tienen (OXFAM, 2020). Se requiere por lo tanto de recursos que financien la adaptación al cambio climático de quienes no cuentan con capacidades para hacerlo, y que incluso compensen daños y pérdidas irreparables (el fondo de “Lost and Damage”) (UNFCCC, 2020). Y hay que fijar objetivos diferenciados en función del grado de desarrollo y contribución al calentamiento global. Por más que se deban financiar economías libres de carbono, es inevitable ser menos exigente con quien menos emitió. El problema es cuánto menos exigente y qué supone esto para los países que deben recortar más y antes su adición al CO2.

Un nuevo, y urgente, abordaje de bienes públicos para toda la humanidad

La pandemia ha revolucionado el concepto de crisis global al confrontar a todos los países con un virus que ha masacrado la salud y arrasado la economía de los más vulnerables. Una mirada benévola, incluso ingenua a la globalización, nos permitía pensar que las personas podríamos viajar al instante, los bienes acabarían en cualquier mesa del planeta y las interconexiones crecerían en número y velocidad, sin que con ello también se transmitieran, y a la misma velocidad, amenazas como los virus hechas realidad en 2020.

Esta enfermedad planetaria se ha vuelto el gran mal global frente al que no caben respuestas duraderas y efectivas dentro de las fronteras nacionales

Esta enfermedad planetaria se ha vuelto el gran mal global frente al que no caben respuestas duraderas y efectivas dentro de las fronteras nacionales. No debería haber duda de que solo un abordaje concertado, universal, decisivo y bien financiado, puede frenar hoy y prevenir mañana futuras pandemias. El principal cambio en relación con los bienes públicos globales es, o debería ser, lo inapelable de un abordaje así. No nos enfrentamos a amenazas ante las cuales procrastinar desde una cómoda incredulidad. Ha ocurrido. Hay millones de muertos.

Y, sin embargo, sí, estamos sufriendo una disputa tanto en el debate público como en las medidas frente a la pandemia, entre el abordaje colectivo y el ultranacionalismo, entre la privatización de las soluciones o la universalización del derecho a la salud.

El impacto de la pandemia en la gente, en la economía y también en nuestros miedos e inseguridades, allana el camino de quien abandera el “nosotros primero”, para la reacción frente al virus y en otras crisis. La respuesta entonces es elevar muros mentales, pretender que hay soluciones por barrios y concentrar los recursos dentro de las fronteras. El COVID-19 ha demostrado la cortedad de esta respuesta.

Como contrapeso a esta forma de actuar, cabe indicar los avances logrados en las dos últimas décadas en la salud humana. La mayoría de los indicadores básicos mejoraron en casi todos los países, con la excepción de los afectados por los conflictos. Han sido los años en los que, a los fondos públicos de la cooperación, se han sumado recursos filantrópicos para abordar los principales retos de salud especialmente en los países vulnerables (Vilasanjuan, 2021). El riesgo tras la pandemia es que, en lugar de afianzar esta estrategia concertada y robusta para hacerla verdaderamente global, se dé marcha atrás en la financiación colectiva y se afiancen alianzas entre gobiernos poderosos y grandes farmacéuticas para tratar de garantizar lo imposible: la seguridad sanitaria parcelada de una parte de la humanidad.

La génesis y la respuesta a la pandemia, así como la evolución en el abordaje de las crisis económica, fiscal y climática, exigen renovar el concepto y reforzar la acción en la regulación, seguridad y acceso a bienes públicos globales. Para lo cual es necesario:

1. Afianzar el concepto de bienes públicos globales y renovarlo en su definición, e incluso denominación, para hacerlo comprensible, cercano e indispensable. El objetivo, siguiendo la estela de la pandemia, es lograr que dejen de ser vistos por estadistas, líderes de opinión y población, solo como iniciativas positivas en la arena internacional que benefician a la población vulnerable, para pasar a ser asumidos como imperativos de supervivencia y dignidad para toda la humanidad.
2. Reforzar el sentido universal en la provisión de bienes públicos globales. El acceso a los mismos no puede venir dictado por la riqueza o el poder, sino por prioridades asociadas con la relevancia social de algunas profesiones o la vulnerabilidad preexistente de algunos grupos de población. Como ocurre en relación con el acceso a las vacunas dentro de cada país, aunque no entre países.
3. Aplicar el mismo sentido de urgencia que ha estado detrás de la respuesta global a la COVID-19 a otros bienes. La emergencia climática y la pérdida de biodiversidad amenazan a la especie humana desde hace años, la desigualdad extrema desestabiliza sociedades, los conflictos matan y las injusticias fiscales funden las haciendas públicas que colapsarán mañana. No hay tiempo que perder, como si nos enfrentáramos a una de las olas de la COVID-19.
4. Incorporar nuevos retos y bienes globales derivados de las innovaciones y disrupciones tecnológicas. La ciberseguridad se ha convertido en una prioridad para cualquier actor económico o social

dado el peso de lo digital. La velocidad y profundidad de los avances en inteligencia artificial, internet de las cosas y máquinas que aprenden, supera de lejos la capacidad de digestión de estados y sociedades. A pesar de que traerán cambios positivos las amenazas son notables, en muchos campos y sobre todo por su capacidad de ahondar brechas a través del descarte de grandes grupos de población. La ética en la gestión de los datos se ha vuelto ya un bien público cuyo abordaje no puede quedar en manos exclusivamente privadas y que exige una regulación que trasciende las fronteras nacionales.

La ética en la gestión de los datos es un bien público que no puede quedar en manos exclusivamente privadas y que exige una regulación internacional

5. Abrir el espacio a otras culturas y modos de entender lo multilateral y los bienes públicos globales que no sean exclusivamente los del mundo occidental desarrollado, que ha dominado este espacio desde la II Guerra Mundial. Se trata en este caso de un equilibrio difícil entre no renunciar a unos pocos principios esenciales del derecho internacional de los Derechos Humanos, y la disposición a incluir otras perspectivas, tecnologías, capacidades humanas y políticas para la provisión de bienes públicos.
6. Favorecer la colaboración público-privada en el desarrollo y provisión de bienes públicos globales, como se hizo en la fase de investigación y ensayo de las vacunas. Asegurar la primacía de lo público en relación con la universalidad y acceso de la población vulnerable, frente al beneficio privado desproporcionado, como no se hizo en la fase de producción y distribución de las vacunas.
7. Establecer las interconexiones adecuadas entre los diferentes bienes públicos globales a la hora de abordarlos, especialmente en la combinación entre equidad y sostenibilidad. Ejemplos de esto son las transiciones ambientales justas, o los desafíos entre energías renovables y la dedicación agrícola o ambiental de la tierra y los océanos. Nos queda un “espacio seguro y justo” en el que podemos y debemos vivir todos los seres humanos. Nadie bajo el suelo de los derechos económicos, sociales y culturales. Nadie por encima de los límites ambientales y de acaparamiento de poder y de recursos (Doughnut Economics Action Lab).
8. La voluntad de abordar estos desafíos globales se debe ver reflejada en los recursos humanos y económicos dedicados a la investigación, gestión y provisión de los mismos. España, por ejemplo, se ha caracterizado desde 2011 por una retórica positiva de apuesta decidida por lo multilateral, acallada por los fondos miserables que ha dedicado a respaldar las palabras con recursos que hagan posible la acción. Mecanismos como el COVAX de compra y distribución de las vacunas entre los países de menos recursos son el

esquema a seguir, aunque fracasan si no reciben suficiente financiación. Estamos hablando de recursos extraordinarios, concertados y colectivos, públicos y privados, que exceden con mucho los marcos de la AOD por más que ésta sigue teniendo un rol que jugar.

9. Sentar las bases para renovar la acción multilateral y el gobierno de aquellos bienes que son de toda la humanidad. Ello a sabiendas de que el momento es malo, con liderazgos alejados de esta apuesta y teniendo en frente a populismos, nacionalismos y un poder cada vez más disperso y centrado en lo doméstico. Esto incluye el fortalecimiento de los espacios de discusión y concertación política, pero exige un paso más a la hora de dotar de dientes a ciertos organismos internacionales. Al menos en determinadas circunstancias excepcionales, como ha demostrado la pandemia, y para monitorear reglas y objetivos acordados por los países, incluyendo cierta capacidad sancionadora en caso de que no se cumplan. Los Estados ya han cedido una parte muy significativa de su poder a las grandes corporaciones tecnológicas, se trata ahora cederlo también a organismos y sistemas multilaterales para avanzar en el bien común.
10. Acelerar la reforma del Sistema de Naciones Unidas, como pilar del sistema multilateral que debe ser renovado. El tiempo pasa desde los diversos anuncios de reformas sustantivas en el sistema que han sido seguidos de reformas menores que apenas tienen trascendencia en la actuación de las agencias. La excusa del difícil consenso entre gobiernos o de las tensiones financieras por caídas de aportaciones explican solo en parte la inacción. La integración de agencias, venciendo egos e intereses corporativos; la revisión de sus estructuras de gasto, incluyendo las salariales; y la renovación de mandatos, estrategias y formas de trabajo en este mundo nuevo, son algunas de las prioridades de esa reforma que en buena medida está en manos del propio sistema.

Este decálogo deja un punto esencial fuera. No habrá bien público global posible y accesible, sin una sociedad civil fuerte y libre que pueda proponer, exigir, monitorear y denunciar a gobiernos y corporaciones cuando abusan de su poder capturando riqueza y recursos. Mayores brechas dentro de cada país, la exclusión de una parte de la población, requieren de un ejercicio autoritario del poder que cierra, silencia, persigue y hasta asesina a quienes defienden los Derechos Humanos. El mayor bien público global de la humanidad a preservar.

Referencias bibliográficas

BBC (2021). "Wealth increase of 10 men during pandemic could buy vaccines for all". *BBC News*. Disponible en : <https://www.bbc.com/news/world-55793575>

Carbon Trust (2019). "Briefing: What are Scope 3 emissions?". Disponible en: <https://www.carbontrust.com/resources/briefing-what-are-scope-3-emissions>

Doughnut Economics Action Lab. Disponible en : <https://doughnuteconomics.org/>

Elena Navas, María (2021). "¿Por qué no se liberan las patentes de las vacunas de covid-19 para que puedan producirse de manera masiva y lleguen a todo el mundo?". *BBC News Mundo*. 19 de marzo. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-56433141>

Europa Press (2021). "Sánchez propone que el FMI cree un fondo fiduciario para asistir a países en desarrollo". *Publico.es*. 29 de marzo. Disponible en: https://www.publico.es/politica/fmi-sanchez-propone-fmi-cree-fondo-fiduciario-asistir-paises-desarrollo.html?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=web

France 24 (2021). "Los 10 multimillonarios más ricos podrían pagar todas las vacunas del Covid-19, según Oxfam". 25 de enero. Disponible en: <https://www.france24.com/es/ee-uu-y-canad%C3%A1/20210125-oxfam-informe-inequidad-covid19-desigualdad>

González Adaya (2019). "¿Serás uno de los 200 millones de desplazados climáticos de mañana?". 8 de diciembre. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/espana/sociedad/seras-uno-de-los-200-millones-desplazados-climaticos-manana/10004-4127948>

Greenpeace (2020). "Greenpeace exige que el traslado de la COP a 2021 no implique la inacción ante la emergencia climática, más urgente que nunca". Greenpeace España. 29 de mayo. Disponible en: <https://es.greenpeace.org/es/sala-de-prensa/comunicados/greenpeace-exige-que-el-traslado-de-la-cop-a-2021-no-implique-la-inaccion-ante-la-emergencia-climatica-mas-urgente-que-nunca/>

Greenpeace (2019) "(Pen)últimas cifras de la crisis climática". Greenpeace España. 3 de julio. Disponible en: <https://es.greenpeace.org/es/en-profundidad/cambia-la-energia-no-el-clima/penultimas-cifras-de-la-crisis-climatica/>

Guimón, Pablo (2020). "El G20 acuerda una moratoria en el pago de la deuda de los países más pobres". *El País*. 15 de abril. Disponible en: <https://elpais.com/economia/2020-04-15/el-g20-acuerda-una-moratoria-en-el-pago-de-la-deuda-de-los-paises-mas-pobres.html>

International Monetary Fund (2021). "Macroeconomic Developments and Prospects In Low-Income Countries". 30 de marzo. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2021/03/30/Macroeconomic-Developments-and-Prospects-In-Low-Income-Countries-2021-50312>

Kollewe, Julia., 2021. "Moderna forecasts \$18bn in sales of Covid vaccine this year". *the Guardian*. 25 de febrero. Disponible en: <https://www.theguardian.com/business/2021/feb/25/moderna-forecasts-18bn-in-sales-of-covid-vaccine-this-year>

Millard, Robin (2021). "Growing vaccine gap between rich and poor countries is `grotesque : WHO". *The Times of Israel*, 23 de marzo. Disponible en: <https://www.timesofisrael.com/growing-vaccine-gap-between-rich-and-poor-countries-is-grotesque-who/>

Naciones Unidas (2015). "Objetivos y metas de desarrollo sostenible - Desarrollo Sostenible". Disponible en : <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

OCHA (2020). "Global Humanitarian Overview 2021". 1 de diciembre. Disponible en: <https://gho.unocha.org/#:~:text=ln%202021%2C%20235%20million%20people,the%20highest%20figure%20in%20decades>

OECD (2019). "BEPS Actions – OECD ». Disponible en : <https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/>

OXFAM (2020). "El 1% más rico de la población emite más del doble de carbono que la mitad más pobre de la humanidad". Oxfam. 21 de septiembre. Disponible en: <https://www.oxfamintermon.org/es/nota-de-prensa/uno-porciento-rico-poblacion-emite-doble-carbono-que-mitad-mas-pobre#:~:text=Oxfam%20Interm%C3%B3n%20estima%20que%20las>

OXFAM (2020). "2.7 billion people have had no social protection to cope with Covid-19 economic crisis". Oxfam International. 15 de diciembre. Disponible en: <https://www.oxfam.org/en/press-releases/27-billion-people-have-had-no-social-protection-cope-covid-19-economic-crisis>

Rogelj Joeri, Geden Oliver, Cowie, Annette and Reisinger, Andy. (2021). "Net-zero emissions targets are vague: three ways to fix". *Nature*, 591(7850), pp.365–368. 16 de marzo. Disponible en: <https://www.nature.com/articles/d41586-021-00662-3>

Roy Choudhury, Saheli (2021). "India's Covid vaccine maker told to meet domestic demand first, urges `rest of the world` to be patient". CNBC. Disponible: <https://www.cnbc.com/2021/02/22/covid-19-vaccine-serum-institute-of-india-told-to-prioritize-domestic-demand.html>

Thériault, Annie (2020). "Aumentan los milmillonarios de América Latina a medida que la región más desigual del mundo se hunde bajo el impacto del coronavirus". Oxfam International. 27 de julio. Disponible en: <https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/aumentan-los-mil-millonarios-de-america-latina-medida-que-la-region-mas-desigual>

Unaid (2021). Rich nations vaccinating one person every second while majority of the poorest nations are yet to give a single dose, 10 de marzo. Disponible en: https://www.unaids.org/en/resources/presscentre/featurestories/2021/march/20210310_covid19-vaccines

UNFCCC.int. (2020). UN Climate Change. Disponible en : <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/the-big-picture/introduction-to-loss-and-damage>

Vilasanjuan Rafael. (2021). "El legado del virus: ¿adiós a la gobernanza global?". *La Vanguardia*. 11 de febrero. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/vanguardia-dossier/20210211/6222606/legado-virus.html>

World Health Organization. (2020). "COVID-19 technology access pool". 30 de junio. Disponible en: <https://www.who.int/initiatives/covid-19-technology-access-pool>

