

*Lecciones de gobernanza extraídas de las respuestas a la COVID-19**

Governance lessons from responses to COVID-19

Antonio de Lecea Flores de Lemus

Profesor Titular,

Departamento de Políticas Públicas e Historia Económica, UPV/EHU

Fecha de entrada: 20/08/2021

Fecha de aceptación: 01/09/2021

* Traducción de la versión original en inglés.

1. DECEPCIONANTE COORDINACIÓN GLOBAL COMO RESPUESTA A LA PANDEMIA

La pandemia de COVID-19 fue imprevista pero no improbable. A pesar de ello la prevención y la coordinación global han sido decepcionantes. La respuesta de los gobiernos ha sido fragmentada, mal coordinada y, por lo tanto, poco eficiente, como sucede a menudo en casos de externalidades internacionales. La desigual recogida de datos sanitarios y de métodos de tratamiento de datos obstaculizaron la identificación precoz, el seguimiento y evaluación de riesgos de forma coherente, y por consiguiente la campaña de pruebas y de preparación ante la crisis. La Organización Mundial de la Salud, basándose en los datos suministrados por los países, y afectada por la retirada de fondos de Estados Unidos y otras maniobras geopolíticas, no fue eficaz a la hora de detectar la epidemia, dirigir la cooperación y crear confianza.

Estados Unidos y otros países avanzados gastaron recursos importantes en desarrollar vacunas a una velocidad y con un éxito sin precedentes. Pero fallaron a la hora de contener la propagación del virus tanto a nivel nacional como internacional (Woods y Petherick, 2021). Y lo que es más importante, han estado acumulando vacunas en vez de compartirlas rápidamente con los países en vías de desarrollo, sin tener en cuenta que así siguen desarrollándose nuevas variantes del virus y que una

pandemia más larga y dañina eclipsa los costes asequibles de iniciativas de vacunación mundial, como COVAX¹.

Para paliar las consecuencias económicas de los necesarios confinamientos, los países aplicaron estímulos económicos de acuerdo con su propia capacidad de endeudarse, acentuando la divergencia económica y las distorsiones de la competencia. El renovado G20, autoproclamado foro de coordinación global después de la Gran Recesión, y muy eficaz entonces, fracasó esta vez a la hora de formular y aprobar paquetes económicos y sanitarios efectivos, coherentes con la escala de este desafío e incluso con los propios intereses de los países desarrollados (Bernes, 2020). Por consiguiente, se han perdido vidas de manera innecesaria y desaparecido décadas de logros en la convergencia y reducción de la pobreza.

En política monetaria los países desarrollados sí emprendieron alguna coordinación. El BCE, como los bancos centrales de EE.UU. y Reino Unido, recurriendo a las lecciones aprendidas en la Gran Recesión, esta vez respondieron con rapidez y contundencia. Sus medidas impidieron las crisis soberanas del pasado y permitieron a los gobiernos utilizar la política fiscal de manera mucho más firme. Pero muchos países en vías de desarrollo carecían de esa capacidad. El FMI y el Banco Mundial aumentaron sus intervenciones, volumen de financiación y liquidez global y el G20 acordó permitir que algunos países en vías de desarrollo suspendieran los pagos de servicio de la deuda a acreedores oficiales bilaterales. Sin embargo, estas medidas palidecen en comparación con el paquete de medidas acordado tras la mucho menor crisis de 2008. Los países avanzados han descuidado los efectos secundarios negativos globales de la inestabilidad económica y sanitaria de los países con rentas más bajas y el alto precio en confianza en la gobernanza global.

2. RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA: AVANCES BASADOS EN EL EGOÍSMO ILUSTRADO

Aunque imperfecta, la coordinación en el contexto de la UE ha respondido mucho más a una visión de futuro y ha sido mucho más eficaz. A raíz de la COVID-19 la UE ha adaptado instrumentos ya existentes y creado a título excepcional otros nuevos para hacer frente a las crisis sanitarias y sus consecuencias. Con el tiempo, la UE ha ido diseñando instrumentos conjuntos a medida que las crisis demostraban la superioridad de las acciones delegadas o coordinadas sobre el enfoque por defecto de la gestión nacional unilateral. Así pues, cuando estalló la COVID-19, la UE disponía de un foro de coordinación para las crisis sanitarias (Comité de Seguridad Sanitaria), una entidad para la vigilancia, detección y eva-

¹ El objetivo de COVAX es acelerar el desarrollo y fabricación de vacunas de COVID-19 y garantizar el acceso justo y equitativo de todos los países del mundo.

270

luación de riesgos de amenazas a la salud humana (El Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades), una agencia para conceder autorizaciones a medicamentos (Agencia Europea del Medicamento), un programa de compras conjunto establecido en 2009 para hacer frente a la gripe H1N1, una plataforma de coordinación de desastres civiles (Centro de Coordinación de Respuesta frente a Emergencias) y un pequeño fondo para financiar medidas de emergencia (Instrumento de ayuda en caso de emergencias). Después de la Gran Recesión, los países de la UE también crearon un instrumento de préstamo (Mecanismo Europeo de Estabilidad, MEDE) para miembros de la zona euro con problemas de balanza de pagos.

Estos instrumentos de ayuda y coordinación demostraron ser insuficientes cuando estalló la COVID-19. Los Estados miembros utilizaron sus diferentes capacidades fiscales para ayudar a sus empresas nacionales, de maneras que distorsionaron la competencia y aceleraron las divergencias dentro de la UE. Surgieron tensiones cuando las llamadas a la solidaridad de los países más afectados no hallaron respuesta. Para hacer frente al creciente gasto público en cuestiones sanitarias, la UE puso a disposición algunos fondos mediante la reprogramación de asignaciones de fondos de cohesión. El MEDE ofreció préstamos de mayores volúmenes y con menos condiciones, pero los posibles receptores los percibieron como si llevaran un estigma, dado que estos préstamos se crearon para países con problemas creados por ellos mismos, cuando la causa de esta recesión no podía atribuirse a políticas económicas incorrectas, y tuvieron efectos sociales negativos.

Los foros de coordinación de la UE pudieron superar sin embargo algunas perturbaciones fronterizas iniciales y restablecer el mercado único en productos médicos y alimentos. Los países también acordaron emitir el certificado digital COVID de la UE, facilitando la reapertura de los viajes y el turismo. En algunos casos, los países organizaron traslados de pacientes a través de fronteras para aliviar la saturación de los hospitales. Los gobiernos aceptaron activar el acuerdo de compras conjuntas y dejaron que la Comisión Europea organizara en su nombre compras de material de protección, medicinas, respiradores y más tarde vacunas, para conceder un acceso igual y asequible para todos.

Ahora están sobre la mesa algunas propuestas para reforzar estos instrumentos. Una de ellas pretende mejorar la interoperabilidad de los datos sanitarios y sistemas de evaluación y tasas de infección. Otra se orienta a transformar los acuerdos de compras conjuntas ocasionales en una estructura permanente (European Health Emergency Preparedness and Response Authority) que «ofrecerá una estructura permanente de modelado de riesgos, vigilancia global, transferencia de tecnología, capacidad de fabricación, trazado de mapas de riesgo de la cadena de suministro, capacidad flexible de fabricación e investigación y desarrollo de vacunas y medicinas» (Comisión Europea, 2021).

Esta vez, los gobiernos de la UE aceptaron experimentar, de manera excepcional, nuevos instrumentos fiscales conjuntos que habían sido recomendados por expertos y políticos, pero siempre habían encontrado una firme resistencia de los autodefinidos estados miembros «frugales». Su opinión era que despilfarrarían dinero de los contribuyentes debido a que la financiación fácil eliminaría los incentivos para corregir políticas irresponsables e ineficiencias en los países receptores. Uno de esos nuevos instrumentos es un tímido programa de seguro de desempleo europeo (SURE), aplicado mediante créditos de reaseguro.

Más ambiciosos, el plan y los fondos europeos de resiliencia y recuperación (Fondo UE Next Generation) son inéditos en utilizar la emisión de deuda conjunta para financiar transferencias y préstamos para proyectos de inversión. Su aprobación señaló un cambio en la postura renuente de Alemania y otros países sobre financiar a países miembros con problemas. Las estimaciones de la Comisión Europea muestran que el plan de recuperación es una iniciativa beneficiosa para todas las partes implicadas (de Lecea, 2020). Impulsará el crecimiento del PIB en las economías más débiles más del 4 por ciento de aquí a 2024. Además, también añadirá un 1,25 por ciento a los países con rentas más altas, lo cual supera con creces la contribución de estos últimos al reembolso de los empréstitos de la UE. Sus beneficios provendrán principalmente de tres canales. Mantener al resto de la UE a flote, mientras se deterioraba la demanda global, mitigó el impacto sobre los países exportadores europeos del norte. Invertir en salud, ecología y capital social contribuirá a situarse en una senda de crecimiento potencial mayor y más sostenible, del que se beneficiarán todos los países. También mejorará la resiliencia y por lo tanto permitirá a todos reducir los costes cuando llegue una nueva crisis.

3. OPORTUNIDAD DE MEJORAR LA GOBERNANZA MULTINIVEL Y LA PREPARACIÓN PARA FUTURAS CRISIS

El éxito final de la respuesta de la UE no puede darse por sentado. La correcta implementación para apoyar una recuperación rápida y sostenible exigirá un equilibrio correcto entre una buena relación coste-beneficio y rapidez. Y lo que es más importante, pondrá a prueba la gobernanza multinivel de los Estados miembros. La nueva financiación de la UE complementará otros planes y fuentes de financiación existentes, tanto nacionales como de la UE y es probable que aumente la carga administrativa. La UE canalizará fondos a través de los gobiernos centrales, que serán responsables ante sus pares de cumplir las fechas límite e hitos y de reembolsar los préstamos, pero la implementación estará en gran medida descentralizada dado que la salud y el desarrollo regional entran dentro de las responsabilidades de las entidades subestatales. La coordinación y equilibrio adecuados entre las autoridades centralizadas y descentralizadas será compleja pero crucial. La OCDE (OCDE, 2021) señala los riesgos de «atomizar la asignación de los fondos en una miríada de pequeños proyectos de infraes-

estructura» y pide un diálogo continuo entre las autoridades multinivel para que presten la debida atención al impacto fiscal y a las prioridades estratégicas regionales. También hace un llamamiento a la flexibilidad y experimentación en herramientas de gestión financiera y fiscal multinivel temporales o permanentes.

Además de los planes de inversión, los planes de recuperación y resiliencia incluyen varias reformas estructurales pendientes y necesarias para pasar a una vía de crecimiento mayor y más resiliente. Estas reformas siguen sin resolverse porque afectan a grupos de interés específicos o implican reajustes en la distribución de responsabilidades entre las autoridades centrales y territoriales. La pandemia es una oportunidad para revisar prioridades territoriales estratégicas. Un estudio de la OCDE (OCDE-Comité de las Regiones, 2020) revela que en la UE el 76% de entidades municipales y regionales consultadas consideran que las estrategias de desarrollo regional deberían poner más énfasis en el acceso a bienes públicos, incluyendo servicios públicos de calidad, en todas las jurisdicciones. La pandemia también ha hecho notar el papel del Estado en la economía y la sociedad. Varios estudios resaltan cómo el impacto de la COVID-19 ha sido menor en territorios donde las instituciones son más fuertes (Sapir, 2020) y los ciudadanos confían más en el gobierno (OCDE, 2021). Todos los niveles de gobierno tendrán que estar a la altura y adoptar una perspectiva a largo plazo, superando la tentación de enzarzarse en juegos de suma cero a corto plazo.

Lamentablemente, la pandemia actual no es un suceso excepcional. Como lo expresa un informe reciente para el G20 del High-Level Group on Preparedness: «Hay muchas probabilidades de que la siguiente pandemia se produzca en una década - que surja de una nueva cepa de gripe, otro coronavirus o de uno de los muchos otros patógenos peligrosos. Su impacto sobre la salud humana y la economía global podría ser incluso más grave que el de la COVID-19» (Shanmugaratnam et al., 2021). Además, las pandemias pueden venir acompañadas de otros riesgos, como un desastre relacionado con el cambio climático, accidentes químicos, nucleares o biológicos, ciberataques o ataques terroristas o una crisis financiera. La COVID-19 debe ser considerada por lo tanto un caso relativamente leve y como ocasión de prepararse para otros más complejos.

Tenemos dos opciones para prepararnos. Si elegimos el enfoque con poca visión de futuro del ‘sálvese quien pueda’ adoptado esta vez por países avanzados en la gobernanza global, volveremos a contemplar la pérdida inútil de vidas humanas y a sentir frustración. Y lo haremos con economías debilitadas, desigualdades más profundas e ira entre países y dentro de las sociedades.

Podemos seguir, en cambio, el enfoque cooperativo de la UE, logrando una recuperación relativamente rápida y sostenible, haciendo que nuestras economías y sociedades sean más resilientes. Podemos mostrar a nuestros ciudadanos y gobier-

nos de la UE que merece la pena que los instrumentos extraordinarios aplicados como respuesta a la COVID-19 se hagan permanentes y que seguir previendo y preparando nuevos instrumentos para hacer frente a desafíos graves y comunes redunden en beneficio de todos. Además, podemos utilizar las inversiones y las reformas para perfeccionar nuestros marcos de gobernanza multinivel nacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERNES, J. (2020): «COVID-19: The Failure of G20», in *Challenges of Global Governance Amid the COVID-19 Pandemic*, Council on Foreign Relations Paper series, May 2020, reproduced by Center for International Governance Innovation, 26 May 2020, disponible en <https://www.cigionline.org/articles/covid-19-failure-g20/> [accessed 18/8/2021]
- DE LECEA, A. (2020): «EU deal is a win-win for all sides», *The New Atlanticist*, 22/7/2020, disponible en <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/eu-deal-is-a-win-win-for-all-sides/> [accessed 18/8/2021]
- EUROPEAN COMMISSION (2021): «Drawing the early lessons from the COVID-19 pandemic», COM(2021) 380 final Brussels, 15/6/2021.
- OECD (2021): «Coronavirus policy responses. The territorial impact of COVID-19. Managing the crisis across levels of government», disponible en <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/#section-d1e5955> [accessed 18/8/2021]
- OECD-E.U. COMMITTEE OF REGIONS (2020): *The impact of the COVID-19 crisis on regional and local governments: Main findings from the joint CoR-OECD survey*, disponible en <http://www.oecd.org/regional/multi-level-governance.htm> [accessed 18/8/2021]
- SAPIR, A. (2020): «Why has COVID-19 hit European Union countries differently?», Bruegel, 22/9/2020.
- SHANMUGARATNAM, T., *et al.* (2021): «A Global deal for our pandemic age», Report of the G20 High Level Independent Panel on Financing the Global Commons for Pandemic Preparedness and Response, June 2021, disponible en <https://www.g20.org/wp-content/uploads/2021/07/G20-HLIP-Report.pdf> [accessed 18/8/2021]
- WOODS, N.; PETHERICK, A. (2021): «The rich world super-spreader's shame», *Project Syndicate*, 11/8/2021, disponible en <https://www.project-syndicate.org/commentary/g20-countries-are-covid19-super-spreaders-by-ngaire-woods-and-anna-petherick-2021-08> [accessed 18/8/2021]