



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales
Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

La cooperación público-privada en organismos multilaterales de ayuda al desarrollo

Caso práctico: Mecanismo de Financiamiento de
Emergencia para Casos de Pandemia (MFEP) del
Banco Mundial.

Estudiante: Carmen Alonso Navarro

Director: Covadonga Meseguer Yebra

Madrid, junio 2021

Resumen

La manera en la que se considera al sector privado en el ámbito de la cooperación al desarrollo ha experimentado un gran cambio en los últimos años. Su mayor participación en las políticas de desarrollo de diferentes organismos multilaterales y su auge en la colaboración con el sector público ha hecho que dicho sector se considere como un agente de cooperación. El Banco Mundial es una de las organizaciones multilaterales que consciente de los beneficios que se derivan de una colaboración con el sector privado, fomenta su implicación. Ejemplo de ello es el innovador y reciente Mecanismo de Financiamiento de Emergencia para Casos de Pandemia (MFEP), puesto en marcha en 2016, donde el Banco Mundial complementa la financiación obtenida de donaciones con aquella proporcionada por el sector privado. Es precisamente en este marco de la cooperación público-privada en el Banco Mundial donde se enmarca el estudio llevado a cabo en el presente trabajo. En base a esto, mi trabajo es un análisis, mediante un estudio de caso, de cómo se produce dicha colaboración, así como de los beneficios y dificultades que se derivan de ella.

Palabras clave: cooperación al desarrollo, sector privado, Banco Mundial, pandemia.

Abstract

The way in which the private sector is considered in the field of development cooperation has undergone a major shift in recent years. Its greater participation in the development policies of different multilateral organizations and its collaboration with the public sector has made it an agent of cooperation. The World Bank is one of these multilateral organizations, which, aware of the benefits derived from collaborating with the private sector, encourages its involvement. An example of this private-public partnerships is the innovative and recent Pandemic Emergency Financing Facility (PEF), launched in 2016, where the World Bank complements the financing obtained from grants with that provided by the private sector. It is precisely in this framework of public-private cooperation at the World Bank that this research is carried out. Based on this idea, my work is an analysis through a case study of how such collaboration takes place, as well as the benefits and difficulties that derive from it.

Key words: development cooperation, private sector, World Bank, pandemic.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

ÍNDICE DE FIGURAS	5
ÍNDICE DE ABREVIATURAS	5
1. Introducción	7
2. Finalidad y motivos	10
3. Metodología	12
4. Marco Teórico.....	13
5. Análisis y estudio del caso	21
5.1 Introducción al Banco Mundial.....	21
5.2 Estudio de Caso: Mecanismo de Financiamiento de Emergencia para Casos de Pandemia (MFEP).....	25
5.2.1 Estructura y financiamiento.....	27
5.2.2 Método de activación.....	31
5.2.3 Críticas y controversias	32
5.2.4 Efectos de la participación del sector privado	35
6. Conclusiones.....	39
7. Bibliografía.....	43

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Flujos de capital privado a los países en desarrollo (en miles de millones) ...	16
Figura 2: Resumen de los términos y condiciones de los bonos pandémicos	29
Figura 3: Funcionamiento del MFEP	30
Figura 4: Criterios específicos de activación del mecanismo.....	32

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

AIF	Asociación Internacional de Fomento
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CERF	Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia
CFE	Fondo de Contingencias relacionadas con Emergencias
CFI	Corporación Financiera Internacional
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GBM	Grupo del Banco Mundial
MFEP	Mecanismo de Financiamiento de Emergencia para Casos de Pandemia
NN.UU.	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenibles
OMGI	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
OMS	Organización Mundial de la Salud
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

1. Introducción

La pandemia global causada por el coronavirus en 2020 ha provocado un gran cambio en la manera en la que se concebía el mundo. El alcance internacional de la crisis, así como las consecuencias provocadas por la misma, han dejado ver una vez más, la interdependencia y la vulnerabilidad que caracterizan a los países. No solo se ha producido una emergencia en el ámbito de la salud a escala internacional, sino que, además, la pandemia ha dado lugar a una crisis socioeconómica donde ningún país ha salido indemne. La condición más frágil y vulnerable de los países en desarrollo, con menos recursos con los que hacer frente a la pandemia y por tanto en peores condiciones de supervivencia, ha hecho de estos países los más castigados por la crisis, con consecuencias inéditas en todos sus ámbitos. Por ello, más que nunca, se ha necesitado de una respuesta inmediata, eficaz y sobre todo global. En esta situación, entra en juego la cooperación internacional al desarrollo, cuyo papel clave como catalizador de respuestas globales se ha visto reafirmado.

Dada esta necesidad de una respuesta global y coordinada, dependiente así de la cooperación entre todos los países y sectores, la atención se ha puesto de nuevo en aquella forma de cooperación basada en la colaboración entre el sector privado y el sector público. Dicha colaboración se conoce como alianzas público-privadas en el ámbito de la cooperación al desarrollo, y permiten combinar las habilidades de ambos sectores hacia un objetivo común, en este caso la lucha contra la pandemia global. *Es precisamente en esta respuesta multisectorial a la pandemia del coronavirus, en la que se centrará el presente trabajo de investigación.* Para ello, y con el fin de acotar el alcance del presente análisis, se elige al Banco Mundial como organismo multilateral de cooperación al desarrollo como representante del sector público.

En base a esto, en el marco de la cooperación internacional al desarrollo y más específicamente en el marco de la cooperación público-privada, estudiaré la participación del sector privado en la respuesta a la pandemia global del coronavirus. Para ello, se llevará a cabo un estudio de un caso práctico, que mostraré como ejemplo de dicha colaboración. En el marco de los mecanismos y de las acciones puestas en marcha por el Banco Mundial desde el inicio de la pandemia, destaca sin duda, el desembolso financiero proporcionado por el Mecanismo de Financiamiento de Emergencia para Casos de Pandemia (MFEP). Este mecanismo fue creado en 2016 y cuenta con la participación del sector privado como agente financiador. Su principal objetivo es lograr una más rápida y eficaz movilización de los fondos ante situaciones sin precedentes, como la vivida en 2020.

El trabajo se estructurará de la siguiente manera. En primer lugar, se ofrecerá el marco teórico en el que se enmarca el presente trabajo, que resulta ser la cooperación público-privada en el ámbito del desarrollo y por tanto de manera más general, la cooperación internacional al desarrollo. A continuación, dado que la organización internacional objeto de este análisis es el Banco Mundial, se ofrecerá una breve introducción a esta institución, haciendo referencia a la evolución que el sector privado ha tenido en el seno de esta organización, para así posteriormente, comprender la creación del MFEP.

Una vez realizada esta introducción, se dará paso al análisis del caso práctico, con el que se ejemplificará dicha colaboración. ¿Cómo se produce la participación del sector privado en este mecanismo? ¿Por qué es beneficiosa su participación? ¿Qué controversias o dificultades se han derivado de ello? En última instancia ¿qué ha supuesto la cooperación público-privada en la lucha contra la pandemia? Para poder dar respuesta a estas preguntas, realizaré un estudio exhaustivo del MFEP, donde se estudiarán los

motivos principales de su creación, sus objetivos, su funcionamiento, así como su proceso de activación y puesta en marcha. En definitiva, se pretende conocer este mecanismo en su totalidad, y cómo su aplicación, contando con la ayuda del sector privado, ha contribuido a la lucha contra la pandemia. Se podrá así estudiar los beneficios que se obtienen de la implicación del sector privado, pero a su vez los obstáculos y dificultades derivados de ello. Por último, el trabajo finalizará con una serie de conclusiones y reflexiones acerca de la colaboración entre ambos sectores.

2. Finalidad y motivos

El alcance global de la pandemia ha dejado ver la necesidad y la importancia de una perspectiva global y coordinada a la hora de afrontar situaciones de este tipo. Por ello, en el ámbito de la cooperación al desarrollo, la participación de todos los países y sobre todo la colaboración entre los diferentes sectores ha sido más importante que nunca a la hora de ayudar a los países más vulnerables.

Así, en el marco de esta respuesta global a la crisis, resulta interesante analizar la colaboración entre el sector público y el sector privado. Dicha cooperación se ha visto reforzada a lo largo de los años y se ve plasmada en las diferentes políticas de desarrollo y mecanismos de muchas organizaciones multilaterales (Ramiro, 2012). Entre estas, destaca el Banco Mundial, institución que, enfocada en la ayuda al desarrollo económico de los países más pobres y a la reducción de la pobreza, se ha visto ubicada a la vanguardia de una lucha mundial contra el COVID-19. La elección del Banco Mundial como organización representante del sector público radica, por un lado, en esta exposición y papel fundamental de la organización en la lucha contra la pandemia y por otro, en su activismo por involucrar al sector privado en diferentes iniciativas. De entre sus diferentes mecanismos para combatir la crisis, la elección del Mecanismo de Financiamiento de Emergencia para Casos de Pandemia (MFEP) sobre el que realizar el estudio resulta evidente. El MFEP se presenta como un instrumento innovador, que involucra al sector privado como agente financiador en la respuesta a la pandemia.

Además, el presente trabajo de investigación proporcionará un análisis relevante por varios motivos. En primer lugar, el estudio de la colaboración público-privada en el MFEP pondrá de manifiesto las bases de dicha colaboración, así como los obstáculos y beneficios que se derivan de ella. El caso particular del MFEP permitirá estudiar con mayor detalle el principal obstáculo que se deriva de dicha colaboración: la difícil

alineación de intereses entre ambos sectores. Por ello, dado que el sector privado ha llegado a considerarse como un agente de cooperación en las políticas de desarrollo, resulta interesante analizar su participación en un mecanismo reciente e innovador, para poder así construir sobre esta base.

Por otro lado, el contexto en el que se encuentra centrado este trabajo, la pandemia del coronavirus, permite estudiar la participación del sector privado en el ámbito de la ayuda humanitaria y de emergencia, ámbito que normalmente resulta ser desconocido y poco frecuentado por dicho sector. Por último, este trabajo se mostrará como un análisis muy actual, dado que no solo la propia situación vivida es inédita y reciente, sino que además el mecanismo en sí resulta ser altamente innovador y actual, pues fue creado en 2016, siendo la pandemia del coronavirus la única crisis que ha permitido su uso.

3. Metodología

La metodología del presente trabajo de investigación es un estudio de caso, en el que el objeto de estudio es el Mecanismo de Financiamiento de Emergencia para Casos de Pandemia del Banco Mundial. La decisión de utilizar como metodología un estudio de caso se debe a dos motivos. En primer lugar, el fin último de este análisis encaja a la perfección con la propia definición de lo que se entiende por caso de estudio. En pocas palabras, un caso de estudio se define como “un examen detallado de un evento que el analista cree que exhibe el funcionamiento de algunos principios teóricos generales identificados” (Mitchell, 1983 como se citó en Juma’h y Cavus, 2001: 50). Así ocurrirá en el presente trabajo, donde a través del estudio de MFEP se analizará la naturaleza de la cooperación público-privada, observando la dificultad de lograr una alineación completa de intereses entre ambos sectores.

En segundo lugar, un estudio de caso resulta idóneo cuando las preguntas a las que se pretende dar respuesta en la investigación son *por qué* y *cómo*, así como cuando el objeto de estudio se trata de un fenómeno contemporáneo real (Yin, 2018). De nuevo, así ocurre en el presente análisis, donde a través del análisis del MFEP se podrá dar respuesta a las preguntas de *¿cómo se produce dicha colaboración?*, *¿por qué involucrar al sector privado en este mecanismo en particular?*, *¿qué ventajas o inconvenientes se derivan en la práctica de dicha colaboración?* Mi estudio de caso permite responder a estas preguntas, así como plantear otras nuevas. Por último, para llevar a cabo la presente investigación, se ha hecho uso de diferentes fuentes secundarias, entre las cuales destacan: literatura académica, estadísticas oficiales, recursos web y artículos de periódicos.

4. Marco Teórico

La manera en la que se considera al sector privado en el ámbito de la cooperación al desarrollo ha ido evolucionando a lo largo de los últimos años, con una mayor participación de este en las políticas llevadas a cabo en esta materia (Mawdsley, 2014). De hecho, cobra especial importancia no solo la mayor participación del sector privado en sí, sino también el auge producido en su colaboración con el sector público. Es en dicha colaboración donde se reconoce la importancia del sector privado como agente de desarrollo. Esta asociación entre ambos sectores constituye el marco teórico en el que se inserta el presente trabajo de investigación. Dado que dicha colaboración se enmarca dentro del ámbito más amplio de la cooperación internacional para el desarrollo, me basaré en teorías de la cooperación al desarrollo para proporcionar el marco teórico general de este trabajo.

El concepto de cooperación para el desarrollo en el ámbito internacional viene utilizado desde su origen en 1944, cuando el panorama desolador de la Segunda Guerra Mundial puso de manifiesto la necesidad de una mayor cooperación internacional como herramienta clave en el mantenimiento de la paz y la seguridad. Debido a esto, los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial se consideran como la base fundacional de la cooperación al desarrollo (Herrera y Parias, 2014). En dicho año, y en el marco de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, se establece la creación de una serie de organismos internacionales para la consecución de este objetivo inicial de lograr una mayor participación de los países en la economía mundial. Dado que, en sus orígenes, los esfuerzos estaban enfocados principalmente en una reconstrucción económica de los países más afectados por la guerra, la cooperación al desarrollo se concebía inicialmente desde una perspectiva económica. Se entendía por tanto como la

transferencia directa de recursos monetarios a un país receptor con el fin promover su desarrollo (Dubois y Yoldi, 2001).

Sin embargo, la expansión y crecimiento que la cooperación para el desarrollo ha tenido en las últimas décadas, ha traído consigo una ampliación de su significado, manteniendo siempre su enfoque hacia países en desarrollo, pero siendo así capaz de adaptarse a las necesidades cambiantes del sistema internacional (Herrera y Parias, 2014). Es decir, la cooperación para el desarrollo deja de concebirse únicamente como una ayuda monetaria y su enfoque se expande hacia nuevos ámbitos como la pobreza, el desempleo y la mejora de la calidad de vida. De esta manera, la cooperación para el desarrollo pasa a situarse en un punto de especial importancia en la agenda internacional (Zube y Wells, 2017).

Ahora bien, no solo se produce una redefinición de su concepto, sino que se da lugar también a una ampliación de los instrumentos utilizados para la consecución de sus objetivos, del tipo de ayuda transferida, así como de los agentes implicados. En cuanto a la naturaleza de la ayuda que se transfiere a los países en desarrollo, hoy en día puede distinguirse entre la cooperación financiera y la cooperación no financiera. Por un lado, la cooperación financiera es aquella llevada a cabo a través de la transferencia de recursos económicos o inversiones. Por otro lado, dentro de la cooperación no financiera, se distingue a su vez entre la cooperación técnica, centrada en el traspaso de tecnologías y conocimientos hacia los países en desarrollo, la ayuda humanitaria o de emergencia y la ayuda alimentaria (Dubois y Yoldi, 2001).

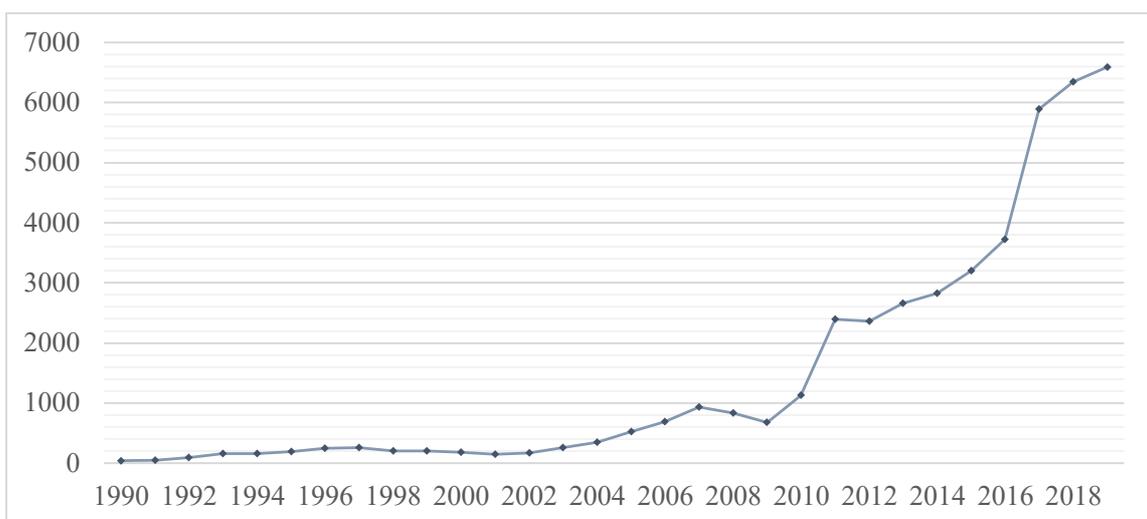
En cuanto a los actores implicados, es importante mencionar que tradicionalmente la cooperación para el desarrollo ha estado caracterizada por basarse en relaciones bilaterales, donde los organismos internacionales y por tanto el sector público, eran los encargados de llevar a cabo las prácticas propias de la cooperación al desarrollo

(Martínez, 2015). Sin embargo, con la llegada de la globalización y la interdependencia, se produce en el panorama del desarrollo internacional un aumento en el número de actores u organizaciones que participan en este continuo esfuerzo de mitigación de la pobreza y de consecución de los objetivos de desarrollo (Byiers y Rosengren, 2012).

Así, a día de hoy, el sistema de la cooperación al desarrollo se encuentra formado por actores de diversa índole y funciones (Fernández, s.f). De una manera general se distingue entre actores públicos y actores privados. En cuanto a los actores públicos, se incluyen en esta categoría las organizaciones multilaterales o los gobiernos de los países donantes y receptores. En cuanto al sector privado, aquí se hace referencia tanto a agentes con fines lucrativos, como son las empresas y/o los inversores externos, como a agentes sin fines lucrativos como son las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) (Martínez, 2015).

Como consecuencia, en la comunidad internacional de hoy, son varios los actores que conforman la cooperación al desarrollo y que participan en la ejecución de sus políticas, con el objetivo último de abordar los desafíos del desarrollo y promover la sostenibilidad y el crecimiento (Fejerskov et al., 2016). De entre todos ellos, destaca sin duda la mayor participación que el sector privado ha ido desempeñando en las políticas de desarrollo. Este hecho puede verse reflejado en el claro aumento de los capitales privados transferidos a los países en vías de desarrollo a lo largo de las últimas décadas.

Figura 1: Flujos de capital privado a los países en desarrollo (en miles de millones)



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Banco Mundial; Global Development Finance y OCDE online database.¹

El gráfico mostrado deja ver la importancia, cada vez mayor, de los flujos financieros privados en la cooperación al desarrollo. Entre 1995 y 2009 el capital privado destinado a los países en desarrollo casi se quintuplicó, produciéndose gran parte de este aumento entre 2002 y 2007, donde los flujos de capital privado aumentaron de 184 mil millones de dólares a 930 mil millones de dólares (PNUD, 2010). Este mayor énfasis por incorporar al sector privado en las políticas de desarrollo suele observarse en el contexto de cambios significativos en el panorama de la ayuda internacional. La crisis financiera de 2008, por ejemplo, representa uno de esos momentos de cambio, a partir del cual se pone una mayor atención en la manera de recaudar fondos adicionales para el desarrollo, así como en utilizar los ya existentes de manera más eficaz (Larsen y Engberg-Pedersen, 2014). El sector privado se ha convertido en una fuente de inversión cada vez más importante en los países en desarrollo, que se muestra como una buena alternativa debido

¹ La figura 1 muestra la evolución de los flujos de capital privado (inversión extranjera directa y capital de cartera) recibidos por países de ingreso bajo medio de acuerdo con la clasificación del Banco Mundial.

a sus recursos, a sus enfoques innovadores y a su capacidad de financiamiento adicional (PNUD, 2010).

Ahora bien, es importante mencionar que no solo se ha producido un aumento en la participación del sector privado en sí, con un incremento de los flujos que se destinan a los países en desarrollo, sino que también se ha producido un auge en la importancia dada a un enfoque más inclusivo. Aquí cobra relevancia la importancia dada a la formación de asociaciones para poder lograr los objetivos de desarrollo de una manera más coordinada, interconectada y eficaz (Larsen y Engberg-Pedersen, 2014). La resolución 60/215 de la Asamblea General define las asociaciones como “relaciones voluntarias y de colaboración entre varias partes, tanto públicas como privadas, en las que todos los participantes acuerdan trabajar juntos para lograr un propósito común, compartiendo riesgos, responsabilidades y beneficios” (NN.UU., 2014: 26).

Aquí entra en juego la asociación en particular del sector privado con el sector público. Esta tendencia se confirmó y aprobó en el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de 2011 en Busan. Se reconoció al sector privado como un socio clave en pie de igualdad con todos los demás actores del desarrollo y se decidió "permitir la participación del sector privado en el diseño e implementación de políticas y estrategias de desarrollo para fomentar la sostenibilidad, el crecimiento y la reducción de la pobreza" (Asociación de Busan para una cooperación eficaz al desarrollo, 2011: 1). Por otro lado, este hecho se ha visto también reforzado por el octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio, donde se exige una alianza mundial para el desarrollo y una mayor intervención del sector privado en este, reconociéndose como un agente de cooperación (Bailey y Dolan, 2011).

Tal ha sido este auge de la colaboración entre ambos sectores y la importancia dada a un enfoque más inclusivo y coordinado, que dicha colaboración ha recibido el nombre de “alianzas público-privadas” para el desarrollo (Mataix et al., 2008). En dicha

alianza se combinan las habilidades y capacidades de ambos sectores, compartiendo los riesgos y las responsabilidades en busca de un objetivo de desarrollo común. Se distinguen tres maneras en las que dicha alianza puede producirse; una alianza financiera, donde el sector privado proporciona financiamiento, una alianza basada en la experiencia donde se transfieren conocimientos, habilidades o competencias y una alianza de mercado, con los programas de desarrollo ejecutados de acuerdo con las estrategias de mercado de las empresas privadas (Runde et al., 2011). De entre todas ellas, la más común y recurrente y en la que se centrará el presente trabajo es aquella en la que el sector privado proporciona financiación para la consecución de los objetivos de desarrollo. Es decir, aquella en la que el sector privado aparece como un complemento financiero a la obtención tradicional de fondos procedentes de las donaciones o las aportaciones de diferentes países.

Estas alianzas público-privadas para la cooperación internacional al desarrollo se han popularizado entre los países desarrollados, así como entre las diferentes organizaciones internacionales, quienes durante las últimas décadas han ido introduciendo al sector privado como agente en sus políticas (Lu y Zetao, 2019). Entre algunas de estas organizaciones se encuentran el Banco Mundial, quien a través de la Corporación Financiera Internacional (CFI), una de sus cinco instituciones, promueve el desarrollo económico en los países en desarrollo mediante el apoyo del sector privado; el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) lo hace a través del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y cuenta con los recursos e instituciones especializadas dedicadas a establecer estas alianzas; finalmente, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), además de tener un departamento de desarrollo del sector privado, ha establecido una red para analizar las asociaciones público-privadas (Ramiro y Pérez, 2011).

Ahora bien, a pesar de la creciente importancia y popularidad de las alianzas público-privadas en el ámbito del desarrollo, la opinión existente en el ámbito internacional acerca de este tipo de colaboración es variada. La razón de ello es que, si bien son muchos los beneficios derivados de dicha asociación, los son también los inconvenientes o dificultades que pueden surgir. Runde et al. (2011: 7) defiende que las alianzas público-privadas representan “mecanismos revolucionarios para resolver los problemas de desarrollo”. Pueden utilizarse como manera de proporcionar experiencia, bienes y recursos a los que las agencias públicas tienen una mayor dificultad de acceso. Así es posible ofrecer soluciones basadas en el mercado a problemas de bienes públicos como la infraestructura o el acceso a agua potable, catalizando en última instancia un mayor desarrollo. Las ventajas derivan, por tanto, de un enfoque más colaborativo, de la puesta en común de diferentes recursos y esfuerzos y de la búsqueda de un objetivo común (Lu y Zetao, 2019).

Sin embargo, aunque dicha colaboración se presenta como una solución potencial a las limitaciones con las que el sector público puede enfrentarse a la hora de proporcionar su ayuda a los países en desarrollo, existen también diferentes desafíos y dificultades a la hora de su implementación. Uno de ellos deriva del conflicto de intereses entre ambos sectores. El motivo principal de ello es que, si bien el objetivo al que se pretende llegar es común, el fin que persigue el sector privado, a diferencia del sector público, es en última instancia una generación de beneficio y por tanto un retorno positivo de su inversión (Omobowale et al., 2010).

Una vez ofrecido el marco de la colaboración entre el sector privado y el sector público, y por consiguiente el marco más general de la cooperación internacional para el desarrollo, el presente trabajo de investigación se centrará en la capacidad financiadora del sector privado para promover políticas de cooperación al desarrollo en organismos

multilaterales. Con el fin de acotar el alcance del análisis, el Banco Mundial será el organismo multilateral que actuará como representante del sector público. Teniendo esto en consideración, la cooperación público-privada en el ámbito del desarrollo se estudiará a través del estudio de un caso práctico, esto es, el Mecanismo de Financiamiento de Emergencia para Casos de Pandemia (MFEP).

De manera breve, el MFEP es un mecanismo financiero creado por el Banco Mundial para ayudar a los países en desarrollo que se enfrentan a una crisis sanitaria, como ha resultado ser la pandemia global del coronavirus. Una parte sustancial de los fondos de los que dispone el MFEP se obtuvieron del sector privado a través del mercado internacional de capitales. Por lo tanto, dicho mecanismo se considera un buen representante de las alianzas público-privadas en el ámbito de la cooperación al desarrollo. ¿Es posible efectivamente una alianza público-privada beneficiosa para el desarrollo? ¿Qué tipo de dificultades existen en su implementación? ¿Hasta que punto se producen o no conflictos de intereses?

5. Análisis y estudio del caso

5.1 Introducción al Banco Mundial

En el presente apartado se ofrece en primer lugar una breve introducción del Banco Mundial, organización multilateral creadora del mecanismo objeto de este trabajo. Se hace referencia al origen del Banco Mundial, así como a la inclusión y participación que el sector privado tiene en esta organización. Se podrá así posteriormente contextualizar el MFEP entendiendo cuándo, cómo y por qué fue creado.

El Banco Mundial se presenta hoy en día como una de las instituciones más importantes y con mayor alcance del mundo (Banco Mundial, 2020). Se trata de una organización internacional que tiene como principal objetivo proporcionar ayuda a los países en desarrollo. Sus orígenes se remontan a 1944, cuando los devastadores efectos de la Gran Depresión y de la Segunda Guerra Mundial hicieron evidente la necesidad de una mayor cooperación internacional y de una mayor participación de los países en la economía mundial (Gavin y Rodrik, 1995). Por ello, y con el fin de lograr este objetivo, se produjo la creación de instituciones como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional.

El predecesor del actual Banco Mundial es el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRF), que a día de hoy resulta ser una de las cinco instituciones que constituyen el Grupo (Banco Mundial, 2020). Si bien es cierto que en el momento de su creación el BIRF contó con la participación de únicamente 38 países, pronto el resto de los países fueron adhiriéndose a la organización. De esta manera, el BIRF comienza a ampliar sus funciones, centrándose no solo en la reconstrucción de los países más afectados por la guerra, sino también en aumentar el crecimiento económico y en eliminar la pobreza. Es decir, sus objetivos adquieren un mayor alcance, con un gran

enfoque en la financiación del desarrollo. Esta ampliación de sus objetivos trajo consigo también un cambio en su estructura, donde se crearon cuatro nuevas instituciones que dieron lugar a lo que hoy en día se conoce como el Grupo del Banco Mundial (GBM).

De esta manera, a día de hoy, el Banco Mundial es una de las organizaciones internacionales más importantes, compuesto por 189 países y centrado en proporcionar asistencia a los países menos desarrollados. Las cinco instituciones que pasan a ser parte del Banco Mundial son las siguientes: el ya mencionado Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). Si bien todas ellas son instituciones pertenecientes al seno del Banco Mundial, las dos primeras constituyen lo que propiamente se conoce como el Banco Mundial. Son precisamente estas dos instituciones, el BIRF y la AIF, en las que centraré el presente análisis, dada su participación directa en el MFEP.

En cuanto a los objetivos del Banco Mundial, el Grupo ha tenido siempre una misión clara y primordial: la lucha contra la pobreza. En 2013, el Banco Mundial adopta una nueva estrategia en la que dicha misión se traduce en dos objetivos claramente estipulados (Banco Mundial, 2014). Por un lado, poner fin a la pobreza extrema con fecha 2030 y por otro, promover la prosperidad compartida, entendida esta última como la combinación de crecimiento e igualdad. Como manera de lograr y alcanzar estos objetivos, el Banco Mundial ha reconocido siempre la importancia de la asociación, es decir, la importancia de incluir a diferentes agentes en sus políticas de desarrollo. Dicha asociación representa para el Grupo una manera clara y directa de mejorar la eficacia de sus programas de desarrollo (Kamel et al, 1998).

En este reconocimiento de la importancia de la colaboración con diferentes agentes como manera de alcanzar sus objetivos, se enmarca la participación del sector privado (Kamel et al, 1998). Dado el auge que dicho sector ha tenido en el ámbito del desarrollo en general, también ha ocurrido así en el seno del Banco Mundial, quien reconoce su potencial y promueve su inclusión en diferentes políticas o mecanismos. De hecho, bajo la defensa del Banco Mundial, el modelo de colaboración público-privada (PPP por sus siglas en inglés) ha sido ampliamente adoptado a nivel mundial, especialmente en el mundo en desarrollo (Lu y Zetao, 2019).

Esta participación del sector privado en el seno del Banco Mundial se ve claramente reflejado en la manera en la que el Grupo se financia. Desde sus inicios, el Banco Mundial se ha caracterizado por obtener una parte del dinero que presta del sector privado, como complemento a la financiación obtenida de donaciones de los países miembros. El BIRF es la institución del Grupo que obtiene el dinero de los mercados de capital internacionales mediante la venta de sus bonos y la AIF es la institución que obtiene los fondos de las donaciones de los países miembros (Sanahuja, 2001). Ahora bien, un hecho que demuestra la creciente importancia dada a la colaboración con el sector privado radica en que, desde 2018, la AIF amplía su financiamiento a los mercados de capital. Por primera vez en sus 60 años de historia, la AIF comienza un nuevo programa de financiamiento en los mercados de capitales, involucrando al sector privado en sus políticas y programas (Banco Mundial, 2018). Esta ampliación se considera una clara apuesta del Banco Mundial por complementar los modelos de financiación tradicionales con nuevas fuentes de financiamiento.

Es importante mencionar que, dado que la implicación del sector privado como agente colaborador requiere de la existencia de mercados competitivos que funcionen de manera eficiente, el Banco Mundial se centra también en esta creación de nuevos

mercados. Es cierto que, la creación de mercados ha sido parte de la agenda de desarrollo del Banco Mundial durante, al menos, los últimos 15 años (Banco Mundial, 2019), pero recientemente se ha puesto un mayor énfasis en este aspecto. Este hecho se ve reflejado en la nueva estrategia adoptada por la Corporación Financiera Internacional (CFI), brazo del Banco Mundial que presta al sector privado. Dicha estrategia, denominada estrategia 3.0, se centra en la creación de nuevos mercados para la obtención de fondos por parte del sector privado.

En su conjunto, esta apuesta por implicar al sector privado radica en el potencial que el Banco Mundial reconoce a dicho sector como complemento a la financiación tradicional. De hecho, el Grupo establece que la brecha de financiamiento entre lo que se necesita y lo que está disponible es en muchas ocasiones la restricción principal en la puesta en marcha de sus programas (Banco Mundial, 2020). La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2020) reconoce que el déficit de financiación en los países en desarrollo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) asciende a 2,5 billones de dólares al año. Además, con la llegada de la crisis del coronavirus, los países en desarrollo se enfrentan a un déficit adicional de 1,7 billones de dólares. Como consecuencia, se da una mayor importancia a la necesidad de movilizar fondos adicionales procedentes del sector privado y a la creación de nuevos mercados. Solo así se podrá dotar de soluciones innovadoras a los países en desarrollo (Larsen y Engberg-Pedersen, 2014)

Es precisamente en esta creación de nuevos mercados de capital donde se enmarca el MFEP, creado por el Banco Mundial en 2016. Después del brote del Ébola que se desató en África Occidental en 2014, el Banco Mundial se comprometió a proporcionar un mecanismo financiero que protegiese a los países en desarrollo de los riesgos relacionados con una pandemia mundial. De esta manera, y en línea con su mandato de

crear nuevos mercados, el Banco Mundial crea el MFEP, mecanismo que funciona como un seguro contra pandemias, donde el dinero no proviene únicamente de los donantes, sino que se crea un mercado para la inversión por parte del sector privado (Stein y Sridhar, 2017). En última instancia, el MFEP representa un ejemplo de la tendencia existente de recurrir al sector privado en busca de soluciones de financiación, en este caso con la innovación de que se hace con respecto al ámbito humanitario y de salud mundial (Erikson y Johnson, 2020).

5.2 Estudio de Caso: Mecanismo de Financiamiento de Emergencia para Casos de Pandemia (MFEP)

En esta creación de mercados para potenciar la participación del sector privado, se enmarca la creación del MFEP. Dicho mecanismo representa la creación de un nuevo mercado ya que supone la primera vez que el riesgo de una pandemia se transfiere a los mercados de capitales internacionales (Rigalt, 2020). El objetivo principal era ayudar a los países más pobres a defenderse ante uno de los riesgos que el Banco Mundial reconoce como más urgente; una pandemia (Mackenzie, 2020).

El porqué de la creación de este mecanismo en 2016 tiene su origen en la crisis del Ébola desatada en África Occidental en 2014. De acuerdo con informes del Banco Mundial, esta crisis produjo no solo graves consecuencias humanitarias y económicas, cobrando más de 11.000 vidas y produciendo pérdidas económicas de unos 2.800 millones de dólares (Rigalt, 2020), sino que puso también de manifiesto la falta de mecanismos financieros que pudieran hacer frente a situaciones sin precedentes como esta. De hecho, Jim Yong Kim, expresidente del Banco Mundial, indicó en 2015 que “la

respuesta mundial al Ébola fue tardía, inadecuada y lenta”² (BBC, 2015) reconociendo la necesidad de una mayor agilidad y rapidez a la hora de poner a disposición de los países más afectados los recursos necesarios. En última instancia, la respuesta a la crisis del Ébola dejó ver las debilidades existentes en la respuesta global a enfermedades infecciosas (Brim y Wenham, 2019).

Identificada esta deficiencia y por tanto esta necesidad de una mejor preparación frente a futuras pandemias, el Banco Mundial, en línea con su mandato de creación de nuevos mercados financieros donde potenciar la participación del sector privado, crea en 2016, el ya mencionado MFEP. Dicho mecanismo, considerado un ejemplo innovador de asociación público-privada (Alloway y Vossos, 2020), se presenta como un “seguro contra pandemias”³ (Rigalt, 2020) y nace con un doble objetivo. Por un lado, solucionar el problema de la falta de financiación y proporcionar un desembolso inmediato a los países más vulnerables para poder minimizar las consecuencias económicas y de salud de un brote con potencial pandémico. Por otro lado, ayudar en la creación de un mercado global para instrumentos pandémicos haciendo uso de bonos u otros instrumentos del sector privado (Banco Mundial, 2016).

La naturaleza de este doble objetivo es precisamente lo que otorga al MFEP su carácter innovador. El mecanismo, que aparece en un panorama financiero en el que la búsqueda de una seguridad sanitaria mundial era ya una realidad existente (Brim y Wenham, 2019), presenta como principal diferencia frente a otros mecanismos con funciones similares que obtiene parte de sus fondos de los mercados de capitales en lugar de depender únicamente de contribuciones voluntarias (Stein y Sridhar, 2017). Dicha característica se presenta como innovadora ya que proporciona un claro ejemplo de cómo los mercados de capital pueden apoyar la salud mundial, a la vez que reducen la necesidad de depender de las

² Recuperado el 30 de mayo de 2021 de <https://www.bbc.com/news/world-31013636>

³ Recuperado el 10 de junio de 2021 de <https://entramado.fundeps.org/2020/06/02/bonos-pandemicos/>

contribuciones de los países donantes (Erikson y Johnson, 2020). Por lo tanto, habiendo ya discutido el potencial que el sector privado tiene como complemento a la financiación en organismos multilaterales, y dada la necesidad de una mayor preparación a situaciones como una pandemia global, no es de extrañar que el MFEP apostase por la participación del sector privado en su composición.

Con esta implicación del sector privado, el MFEP consiste en bonos, derivados y donaciones. Los países beneficiarios de este mecanismo son aquellos pertenecientes a la AIF, institución del Banco Mundial dedicada a los países más desfavorecidos, que reciben el desembolso de los fondos a través de dos ventanas: la ventana de seguros o la ventana de efectivo (Badmus, 2020). Ambas se explicarán a continuación.

5.2.1 Estructura y financiamiento

La estructura del MFEP se desarrolló en estrecha colaboración con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y con dos de las reaseguradoras más grandes del mundo: Munich Re y Swiss Re. Por otro lado, el MFEP, que cuenta con el apoyo de los gobiernos de Japón y Alemania, potencia el papel destacado del Banco Mundial como el mayor proveedor de seguros de riesgos para países de ingresos bajos y medios (Banco Mundial, 2017).

Como se ha mencionado anteriormente, el MFEP está constituido por dos ventanas independientes pero complementarias, esto es, la ventana de efectivo y la ventana de seguros. A través de ambas es posible canalizar los fondos a los países afectados. El mecanismo de efectivo, operativo desde 2018 y que asume principalmente un papel de apoyo, se financia por aportaciones procedentes de Alemania, Japón, Australia y la AIF. Los fondos de este servicio, que tiene la capacidad de pagar hasta 50 millones de dólares,

pueden expandirse a medida que aumentan las contribuciones de los donantes, o de la misma manera, contraerse a medida que se hace uso de ellos (Badmus, 2020).

Por su parte, la ventana de seguros ha resultado ser la utilizada para hacer frente a la pandemia del coronavirus, y es aquella en la que estará centrada el presente trabajo de análisis. Dicha ventana cuenta con una estructura más compleja, donde se incluye la participación del sector privado como proveedor de fondos. De esta manera, a diferencia de la ventana de efectivo que se financia únicamente por las aportaciones de países, el mecanismo de seguros presenta una estructura de financiación única. Así, y según establece Michael Bennet, director en el departamento de mercados de capital del Banco Mundial, fue posible atraer a un mayor número y a una mayor variedad de inversores (Reuters, 2017). Ofreciendo hasta 425 millones de dólares como cobertura de riesgo, la ventana de seguros contó con la inversión del sector privado que asumía el riesgo de la pandemia a cambio de tasas de interés favorables sobre bonos y derivados (*swaps* en inglés) (Brim y Wenham, 2019). Dichos bonos y derivados fueron desarrollados por la Tesorería del Banco Mundial y bajo el programa de emisión “capital en riesgo” del BIRF, existente desde 2014 (Banco Mundial, 2017).

De manera breve, de estos 425 millones de dólares de cobertura que proporciona esta ventana, 320 millones fueron financiados a través de la emisión de bonos, de entre los cuales se distinguen bonos de clase A y bonos de clase B, en función de la prima pagada a inversores, así como de las enfermedades cubiertas. Por otro lado, los 105 millones de dólares restantes se financiaron en *swaps*. En caso de producirse una pandemia, esta deuda sería cancelada y el capital se acumularía en el Banco para inmediatamente poder distribuirlo a los países afectados por la crisis (Alloway y Vossos, 2020). Es importante destacar que los cupones que pagan estos bonos, financiados por aportaciones procedentes de Alemania y Japón, ofrecen intereses muy por encima de la

media, esto es, entre el 6,5% y el 11,1% por encima del Libor, tasa de interés de referencia aceptada a nivel mundial (Brim y Wenham, 2019).

Figura 2: Resumen de los términos y condiciones de los bonos pandémicos

Bonos de Clase A	Bonos de Clase B
<p>Emisor: BIRF</p> <p>Tamaño del bono: 225 millones de dólares.</p> <p>Vencimiento: 15 de julio de 2020.</p> <p>Cupón: 6 meses LIBOR + 6,5%</p> <p>Cobertura: Gripe y Coronavirus.</p> <p><i>En caso de producirse una pandemia no se reembolsarán en su totalidad.</i></p>	<p>Emisor: BIRF</p> <p>Tamaño del bono: 95 millones de dólares.</p> <p>Vencimiento: 15 de julio de 2020.</p> <p>Cupón: 6 meses LIBOR + 11,10%</p> <p>Cobertura: Fiebre hemorrágica, Coronavirus, fiebre del Valle del Rift, filovirus o fiebre de Lassa.</p> <p><i>En caso de producirse una pandemia no se reembolsarán en su totalidad.</i></p>

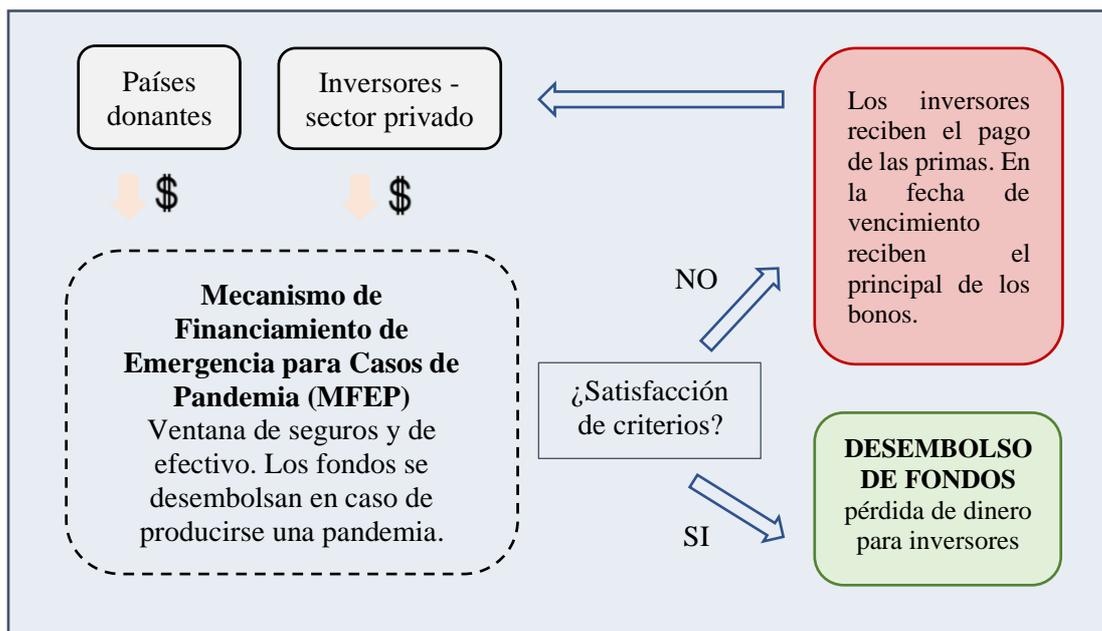
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2020).

(*) Monto adicional de 105 millones de dólares en el mercado de derivados.

Una vez entendida la estructura del mecanismo, explico a continuación el funcionamiento del mismo. Como se ha mencionado, este mecanismo actúa como cualquier otro seguro, ofreciendo de esta manera protección contra situaciones extremas, tratándose en este caso de una pandemia global. La principal diferencia con un seguro tradicional, el cual se paga después de un evento, radica en que los bonos están destinados para ser reembolsados mientras se produce un brote, siempre y cuando la crisis haya inicialmente cumplido con los requisitos y condiciones necesarias. En este caso, los asegurados son los países más pobres y las primas son pagadas por los países donantes (Banco Mundial, 2020).

De esta manera, si todo va bien y en el período de duración de los bonos no se produce una pandemia, éstos actúan como bonos normales, es decir, los inversores aportan capital al Banco Mundial, obtienen el pago de los intereses anualmente, y en la fecha de vencimiento, el Banco Mundial devuelve a los inversores el principal de los bonos. Ahora bien, en caso de producirse una pandemia y que esta cumpla con una serie de requisitos preestablecidos, en lugar de reembolsar el capital a los inversores, el Banco Mundial se apropia de algunos o todos los fondos y los otorga a los países más afectados como ayuda en su lucha contra la crisis. En este caso, los inversores pierden casi o la totalidad de su inversión (Mackenzie, 2020).

Figura 3: Funcionamiento del MFEP



Fuente: elaboración propia

Ahora bien, tal y como se observa en la figura anterior, para poder hacer uso de los fondos no basta con la existencia de una pandemia como tal, sino que es necesario que dicha pandemia satisfaga una serie de criterios previamente establecidos. Cada ventana, la de efectivo y la de seguros, tiene su propio método de activación, y por tanto cada una

presenta unos criterios diferentes que han de cumplirse para poder desembolsar los fondos del mecanismo.

5.2.2 Método de activación

Dado que el presente trabajo se centra únicamente en la ventana de seguros, en este apartado se hará referencia únicamente a sus criterios de activación. De manera breve, los bonos pandémicos no fueron diseñados para incumplir ante la primera señal de existencia de una pandemia (Alloway y Vossos, 2020) y por ello los inversores perderían su dinero únicamente si ciertas condiciones desencadenantes relacionadas con la pandemia se cumplieran. En dicho caso, y como se ha mencionado anteriormente, los bonos no se reembolsarían en su totalidad y el dinero sería utilizado para ayudar a abordar la crisis en los países en desarrollo (Sullivan, 2020).

Estos criterios de activación fueron establecidos por el Banco Mundial en estrecha colaboración con la OMS y el sector privado, basándose en datos históricos disponibles sobre enfermedades pasadas (Banco Mundial, 2020) ¿Cuáles fueron los desencadenantes finalmente establecidos? De manera general, dichos criterios son paramétricos y se medían en base a tres factores principales: la magnitud del brote (número de casos y muertes), el crecimiento del brote (cuanto tiempo) y la propagación del brote (número de países afectados). La condición de crecimiento, el criterio más complicado de cumplir y el más controvertido desde el punto de vista de la eficacia (Parker, 2020), es determinada por AIR Worldwide Corporation, entidad de cálculo independiente encargada de modelar la pandemia con el fin de proporcionar un análisis de riesgo experto (Rigalt, 2020).

Ahora bien, cada enfermedad cubierta por el mecanismo está sujeta a una serie de criterios específicos, siendo estos en el caso particular del COVID-19 los siguientes. En

cuanto a la magnitud del brote, era necesario la existencia de 250 o más casos totales, un número de muertes en el país de origen de al menos 250 y un transcurso de 12 semanas desde el inicio del brote. En cuanto al crecimiento, el brote debía producirse a un ritmo exponencial y en cuanto a la propagación, éste debía cruzar una frontera internacional provocando al menos 20 muertes en un segundo país (Banco Mundial 2020).

Figura 4: Criterios específicos de activación del mecanismo

- 1 **Magnitud del brote:** existencia de al menos 250 casos, 250 muertes y 12 semanas.
- 2 **Propagación del brote:** cruzar frontera internacional provocando al menos 20 muertes.
- 3 **Crecimiento del brote:** crecimiento exponencial determinado por AIR Worldwide.

Fuente: elaboración propia

5.2.3 Críticas y controversias

Cuando se analiza el uso de este mecanismo de acuerdo con sus criterios de activación y en el caso particular del Covid-19, son muchas las dudas, controversias y críticas que surgen acerca del mecanismo en general y sobre la participación del sector privado en este aspecto en particular (Strohecker, 2020). De manera breve, la epidemia del coronavirus fue declarada pandemia por la OMS el 30 de enero de 2020, pero dicho criterio no era suficiente desde el punto de vista del MFEP para activar el desembolso de los fondos. El 23 de marzo de 2020, se habían cumplido ya los requisitos de activación 1 y 2, y por tanto era únicamente necesario que la pandemia creciese a un ritmo exponencial, que AIR Worldwide determinaría, para poder hacer uso de los fondos (Evans, 2020). El problema que se presentaba en este momento es que dicha tasa de

crecimiento es determinada teniendo en cuenta la evolución de la situación de los países pertenecientes al BIRF y a la AIF. Dado que en dicho momento estos países no habían sufrido tanto los efectos de la pandemia, este último criterio tardó más tiempo del esperado en cumplirse. Por ello, hasta el 17 de abril no se produce la aprobación del uso de los fondos del mecanismo por no haberse cumplido el criterio de crecimiento exponencial hasta dicha fecha (Evans, 2020).

En resumen, desde que la OMS declara la situación de pandemia hasta que se cumplen los requisitos necesarios transcurren tres meses, durante los cuales la situación escalaba ya a ritmos impredecibles. Una vez activados, se desembolsaron durante los seis meses siguientes 195,84 millones de dólares, monto máximo permitido para una pandemia de coronavirus. Cada uno de los 64 países elegibles para recibir los fondos lo hizo en función de su tamaño y los casos notificados, variando la cantidad desde un mínimo de 1 millón de dólares a un máximo de 15 millones de dólares por país (Scism y Hinshaw, 2020).

Ahora bien, el tiempo tardado en canalizar los fondos a los países afectados fue claramente mayor del esperado, periodo de tiempo en el que los inversores continuaban obteniendo elevados retornos en su inversión, que a fecha de junio de 2019 ascendían a 114,5 millones de dólares en primas (Banco Mundial, 2019). Por esta razón se desataron numerosas críticas acerca de cómo los inversores habían sido favorecidos por encima de la salud mundial (Jonas, 2019). Esto se debe a la dificultad de lograr una alienación completa de intereses entre ambos sectores, el privado y el público, que hizo que los criterios de activación fueran demasiado estrictos. Se deja ver así las dificultades que como consecuencia pueden producirse de la incorporación o participación del sector privado. ¿Por qué?

En última instancia, los objetivos de ambos sectores son ligeramente diversos. Desde el punto de vista del interés de los inversores, el MFEP proporcionaba un medio a través

del cual estos podían invertir en actividades que impactan directamente en la salud global y el bienestar social. Además, se consideraba como un buen medio para lograr una diversificación de sus carteras y un retorno positivo, ya que los bonos no mostraban correlación con las fuentes tradicionales de riesgos financieros a los que están naturalmente expuestos los inversores (Badmus, 2020). Por su lado, el Banco Mundial buscaba una mayor y más rápida obtención de fondos, una creación de un nuevo mercado para la implicación del sector privado y una dispensación más rápida del dinero en caso de producirse una crisis (Banco Mundial, 2020). Por ello, resulta evidente que, para atraer la financiación del sector privado, se requieren beneficios que compensen a los inversores por la asunción de riesgos, ya que el Banco Mundial pretendía un rápido desembolso, pero el sector privado pretendía una obtención de beneficio (Badmus, 2020).

En el caso del MFEP, se lograría cumplir con esta demanda a través de los criterios de activación del mecanismo, intentando lograr con ellos un equilibrio razonable entre los intereses de ambos sectores. A tal fin, dichos criterios debían ser un buen indicador de la gravedad de la crisis a la vez que generaban una propuesta de inversión razonable para los inversores (Alloway y Vossos, 2020). El motivo principal de ello radicaba en que, si los criterios de activación eran fácilmente alcanzables y generaban pagos con demasiada frecuencia, los inversores se mostrarían escépticos a invertir, pero si por el contrario generaban pagos con poca frecuencia, las graves crisis y brotes podrían verse en una situación de financiación inadecuada. Es precisamente dicho equilibrio de intereses el que en la práctica es complicado de alcanzar.

5.2.4 Efectos de la participación del sector privado

Por lo tanto, ¿qué ha supuesto la participación del sector privado en esta lucha contra la pandemia? Por un lado, es importante mencionar que el MFEP es ejemplo de los beneficios que se derivan de la participación del sector privado en el ámbito del desarrollo. En este mecanismo se observa que el sector privado cumple positivamente con su principal función de actuar como complemento a la financiación tradicional, que en muchas ocasiones actúa como principal restricción. Ejemplo de ello son dos fondos creados por las Naciones Unidas y la OMS para servir funciones similares a las del MFEP. Dichos fondos son, el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas y el Fondo de Contingencias relacionadas con Emergencias de la OMS (CFE por sus siglas en inglés), los cuales, al depender únicamente de donaciones, experimentaron una insuficiencia en fondos (Brim y Wenham, 2019).

Por un lado, el CERF, creado en 2005, tenía como objetivo proporcionar ayuda de emergencia a diferentes crisis a través de préstamos y subvenciones. Con un objetivo inicial de recaudar 1 millón de dólares en contribuciones de los países miembros de las Naciones Unidas, se logró alcanzar únicamente 555 millones de dólares, y por tanto solo un 55% del objetivo (NN.UU., 2019). Ocurrió de la misma manera en el caso del CFE, creado en 2015 para servir una función similar a la del MFEP: aportar una respuesta rápida y flexible a emergencias sanitarias. En marzo de 2019 se habían alcanzado únicamente 70 millones de dólares de los 100 millones de dólares inicialmente establecidos (OMS, 2020).

Se observa de esta manera que el déficit en financiación es una realidad presente, una que el sector privado es capaz de solucionar. Ejemplo de ello es precisamente el caso del MFEP, que atrajo más atención y participación de la esperada y que con ello fue capaz de lograr el objetivo inicial establecido de 425 millones de dólares (Badmus, 2020).

Ahora bien, a pesar de que el sector privado ha cumplido con su función financiadora, el MFEP se considera a su vez un ejemplo de cómo una asociación entre ambos sectores que sea beneficiosa para el desarrollo es en muchas ocasiones difícil de conseguir, ya que la obtención de la financiación no lo es todo. De hecho, el MFEP se presenta como un fracaso de dicha colaboración (Jonas, 2019). Prueba de ello es que desde el establecimiento del MFEP en 2016, ningún brote, con la excepción del coronavirus, ha alcanzado el nivel de gravedad requerido para activar la ventana de seguros del mecanismo, aquella que cuenta con la participación del sector privado. Por su parte, la ventana de efectivo ha sido activada únicamente dos veces, en el brote de Ébola de la República Democrática del Congo de 2018 y de 2019 (Abe et al, 2019).

Además, si se compara el MFEP con los dos mecanismos previamente mencionados, las estadísticas son aún peores. El CFE y el CERF, similares al MFEP en cuanto a funciones, pero diferentes en cuanto a que dependen únicamente de donaciones y no del sector privado, han sido activados en numerosas ocasiones. En específico el CFE ha sido activado para 78 eventos, de los cuales 24 fueron causados por patógenos elegibles para activar el MFEP (Abe et al, 2019). Por otro lado, el CERF, a fecha de 2021 ha asignado fondos en más de 1700 ocasiones para eventos relacionados con la salud (CERF, 2021).

En base a esto, y de acuerdo con un estudio llevado a cabo por Brim y Wenham (2019), de todos los brotes para los que el CFE y el CERF liberaron fondos, únicamente en dos ocasiones se habrían cumplido los requisitos para acceder a los fondos de la ventana de seguros del MFEP. No es de extrañar por tanto que, dado los altos criterios de

activación, y por tanto la dificultad de su puesta en marcha, el mecanismo haya recibido numerosas críticas. Por ejemplo, autores como Olga Jonas (2019: 285) lo califican como un “buen acuerdo para los inversores, pero no para la salud mundial” o Aaron Brown (2019: 6) quien lo define como un “regalo a los ricos”. Además, Lawrence Summers, ex-economista jefe del Banco Mundial, calificó el mecanismo como “un error vergonzoso” y un síntoma de “torpeza financiera”⁴ dentro de la institución (Igoe, 2019). Es importante destacar, que la gran mayoría de las críticas y controversias generadas por el mecanismo, radican principalmente en su complicada puesta en marcha, que en última instancia eleva el problema a la participación del sector privado, causante de que los criterios de activación fueran difíciles de alcanzar.

Por toda la evidencia mostrada, puede concluirse que, en este caso en particular, la participación del sector privado ha generado más obstáculos que beneficios, dificultando que el MFEP cumpliera con su objetivo primordial de actuar como un mecanismo de desembolso rápido y flexible. Se considera así, como un ejemplo de fracaso o deficiencia en cuanto a la participación del sector privado, ya que, si bien es cierto que la financiación complementaria se obtuvo de manera satisfactoria, de poco sirve si no es posible desembolsarla cuando es necesaria. A pesar de todo ello, este caso se trata de un caso pionero en cuanto a la incorporación del sector privado en temas de salud y emergencia (Scott, 2020), de ahí que el fracaso del mecanismo haya sido considerado también como “una buena idea, pero mal ejecutada”⁵ (Ritchie y Plant, 2020).

Por último, es cierto que, el Banco Mundial, con una intención inicial de renovar el mecanismo en julio de 2020 (fecha de caducidad de los bonos), ha finalmente decidido

⁴ Recuperado el 10 de junio de 2021 de <https://www.devex.com/news/world-bank-pandemic-facility-an-embarrassing-mistake-says-former-chief-economist-94697>

⁵ Recuperado el 11 de junio de 2021 de <https://www.cgdev.org/blog/good-idea-executed-badly-why-world-bank-should-not-renew-pandemic-emergency-facility-insurance>

abandonar su plan de renovación (Hodgson, 2020). ¿Podría entenderse esto como una afirmación por parte del Grupo de la deficiencia del mecanismo o como una intención de mejorar y relanzar? (Badmus, 2020). Con el paso del tiempo se sabrá, pero si una cosa hay clara es la deseabilidad de este tipo de asociaciones en cuanto a su capacidad de obtener financiación, y por ello, en lugar de ser abandonado debería ser reforzado, construyendo sobre lo ya probado para dar así con la solución perfecta.

6. Conclusiones

Tradicionalmente, los gobiernos y las diferentes organizaciones internacionales eran las encargadas de llevar a cabo las políticas de desarrollo, y, por tanto, de trabajar en la mitigación de todo tipo de riesgos, desde brotes de enfermedades hasta sequías. Sin embargo, desde la década de 1970, la participación del sector privado en la resolución de problemas de desarrollo ha aumentado tanto que dicho sector ha llegado a considerarse un agente de cooperación. No solo se ha producido un mayor aumento en la participación del sector privado, evidenciado con un aumento de los flujos de capital privado destinados a los países en desarrollo (véase figura 1), sino que se ha reconocido también su potencial en la colaboración con el sector público. Tanto ha sido así que a día de hoy se ha consolidado lo que se conoce como alianzas público-privadas.

Esta mayor participación del sector privado en las políticas de desarrollo y su creciente importancia como agente de cooperación se evidencia también en que son cada vez más los organismos multilaterales que apuestan por su implicación en diferentes políticas. La organización objeto de este trabajo, el Banco Mundial, es un claro ejemplo de ello. Dicha organización no solo ha apostado por la participación del sector privado desde sus inicios, si no que poco a poco ha ido aumentando la implicación de este dentro del Grupo. Tal deseo e intención de seguir involucrando al sector privado en sus mecanismos y de seguir creando nuevos mercados para la obtención de financiación se ve claramente reflejado en el Mecanismo de Financiación de Emergencia para Casos de Pandemia (MFEP) discutido en este análisis. Por ello, dicho mecanismo se considera un ejemplo claro de la creciente tendencia de recurrir al sector privado en busca de soluciones de financiación, en este caso particular con la novedad de que se ha hecho en el ámbito humanitario y de salud mundial.

Este mecanismo fue creado para satisfacer dos objetivos principales; por un lado, solucionar el problema de la falta de financiación a la que se han enfrentado otros mecanismos o fondos, como el CFE o el CERF, y, por otro lado, potenciar la creación de un mercado de capitales para la inclusión del sector privado en una respuesta pandémica. Es cierto que, el primer objetivo fue satisfactoriamente satisfecho, en tanto que, en comparación con el CFE y el CERF, el MFEP obtuvo una gran aceptación y una financiación acorde a los objetivos iniciales establecidos. Este no fue el caso con los dos mecanismos apenas mencionados, que, dependiendo únicamente de las donaciones de los países miembros, experimentaron un déficit en financiación.

Ahora bien, la incorporación del sector privado trajo a su vez una serie de dificultades y obstáculos a la hora de poner en marcha el mecanismo. Es cierto que, de primera mano, la idea de asociaciones en el ámbito de la cooperación al desarrollo es simple y directa; coordinar los esfuerzos y conocimientos de varias partes para la obtención de un objetivo común. Aun así, en muchas ocasiones supone un desafío identificar aquellos puntos en común entre las diferentes partes, en nuestro caso el sector público y el sector privado, y como consiguiente equilibrarlos. El motivo de ello es que, para contar con su participación, es necesario establecer una serie de beneficios que sean atractivos, así como ofrecer algún tipo de seguridad en su inversión, en este caso conseguido a través de los criterios de activación del mecanismo. El problema radica en que dichos criterios han dificultado que el mecanismo cumpla con la razón de ser de su creación: ser un mecanismo de desembolso inmediato y eficaz para ayudar a los países menos desarrollados en la lucha contra una pandemia. Por esta razón, en última instancia, se considera que dicho mecanismo es un ejemplo de deficiencia en la colaboración entre ambos sectores. Al no lograr una alineación completa de intereses entre ambos, evidenciado con los estrictos criterios de activación, el mecanismo fue incapaz de cumplir

con su función, favoreciendo a los inversores por encima de la salud mundial (Jonas, 2019).

A pesar de todo ello, es importante mencionar que las finanzas juegan un papel esencial a la hora de hacer frente a una pandemia y en general a cualquier crisis, y que, por tanto, el concepto y la idea detrás de este mecanismo representan un camino prometedor para acceder a la financiación privada. Es decir, y como se ha mencionado anteriormente, la idea es buena, pero la ejecución no lo fue tanto. Por ello, dicho mecanismo, en lugar de ser abandonado, debería ser revisado para lograr que sus objetivos se cumplan de manera eficaz. ¿Por qué no proponer otros criterios de activación? Activar el desembolso de los fondos en el momento en el que la OMS declara la situación como pandemia, por ejemplo. Esta idea es defendida por Stephen Morrison, director del Centro de Políticas de Salud Global del Banco Mundial, quien establece que “no podemos abandonar el concepto porque el primer esfuerzo fracasó, necesitamos volver a este problema con nuevas ideas sobre cómo hacerlo mejor”⁶ (Alloway y Vossos, 2020).

En términos generales, es importante destacar que en la realidad actual la cooperación al desarrollo apunta cada vez más por incorporar al sector privado en sus políticas, por colaborar con él y por contar con su ayuda, recursos, conocimientos y financiación. La realidad es también que existe un déficit de financiación, que en muchos casos obstruye el trabajo de organizaciones y mecanismos, un obstáculo que el sector privado es capaz de solucionar. No solo se aportan fondos adicionales, sino también nuevas iniciativas, perspectivas y manera de hacer las cosas. Evidentemente, como en todo, existen dificultades, derivadas en este caso del contraste y la diferencia que existe entre los

⁶ Recuperado el 11 de junio de 2021 de <https://www.bloomberg.com/news/features/2020-12-09/covid-19-finance-how-the-world-bank-s-pandemic-bonds-became-controversial>

intereses de ambos sectores. Precisamente en esto debería ponerse la atención y los esfuerzos; no ceder ante los requisitos del sector privado, como ha ocurrido en el caso del MFEP, pero no dejar de tenerlos en cuenta.

En conclusión, es cierto que, la financialización del desarrollo por parte del sector privado es un tema reciente y en curso, con enfoques cada vez más innovadores. Sin embargo, siendo conscientes de que el mundo actual está caracterizado por las interconexiones y la globalización, que el panorama de la ayuda al desarrollo es complejo, y que existe una continua necesidad de financiación adicional, queda claro que las asociaciones y las respuestas multisectoriales a problemas de carácter global son necesarias y cada vez más recurrentes. Estas colaboraciones se presentan como posibles enfoques para poder abordar los problemas de desarrollo aprovechando los recursos y las habilidades de una variedad de actores para alcanzar mejores resultados. Aprendiendo de la experiencia, la duda que surge es si la innovación financiera transformará las respuestas humanitarias, y en vista de lo vivido, puede afirmarse que ya lo ha hecho. El alcance global del COVID-19 no hará otra cosa que impulsar la demanda de nuevas soluciones y mecanismos para afrontar el riesgo pandémico. Es precisamente en este contexto donde la experiencia del MFEP ayudará y servirá de guía.

7. Bibliografía

- Abe, K., Ishibashi, N., Matsumura, H., & Suzuki, Y. (2019). Securing Resources for Health Emergency Management, *Health Systems & Reform*, 5:2, 104-112, DOI: 10.1080/23288604.2019.1594546
- Alloway, T., & Vossos, T. (2020). How Pandemic Bonds Became the World's Most Controversial Investment. Bloomberg. Recuperado en junio 2021 de <https://www.bloomberg.com/news/features/2020-12-09/covid-19-finance-how-the-world-bank-s-pandemic-bonds-became-controversial>
- Badmus, O. (2020). Two Windows: Covid-19 and the World Banks Pandemic Emergency Financing Facility. *The Republic*. Recuperado en mayo 2021 de <https://republic.com.ng/author/badmusage/>
- Bailey, F., & Dolan, A. (2011) 'The Meaning of Partnership in Development: Lessons in Development Education, Policy and Practice: A Development Education Review, Vol. 13, Autumn, pp. 30-48.
- Brim, B., & Wenham, C. (2019). Pandemic emergency financing facility: Struggling to deliver on its innovative promise. *London School of Economics*. doi: <https://doi.org/10.1136/bmj.15719>
- BBC, (2015). Ebola crisis: World “dangerously unprepared” for future pandemics. Recuperado en mayo 2021 de <https://www.bbc.com/news/world-31013636>

Busan Partnership for Effective Development Co-operation. (2011). 4th High Level Forum on Aid Effectiveness.

Byiers, B., & Rosengren, A. (2012). Common or Conflicting Interests? Reflections on the Private Sector (for) Development Agenda (No. No.131) (p. 36). ECDPM.

CERF, (2021). Allocation by sector: health. Recuperado en mayo 2021 de <https://cerf.un.org/what-we-do/allocation/all/sector/9>

Dubois, A. & Yoldi, P. (2001). *La financiación del desarrollo. Flujos Privados y Ayuda Oficial al Desarrollo*. Vasco: Grafo.

El Banco Mundial. (2018). La AIF emite su primer bono y abre camino a un nuevo modelo de financiamiento. Comunicado de prensa. Recuperado en mayo 2021 de <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2018/04/17/ida-launches-inaugural-bond-pioneering-new-model-for-development-finance-first-ida-bond-raises-us-1-5-billion-from-investors-around-the-world>

El Banco Mundial. (2020). Fact Sheet: Pandemic Emergency Financing Facility. Recuperado en mayo 2021 de <https://www.worldbank.org/en/topic/pandemics/brief/fact-sheet-pandemic-emergency-financing-facility>

El Banco Mundial. (2020). World Bank and Private Sector. Recuperado en mayo de <https://www.worldbank.org/en/about/partners/the-world-bank-group-and-private-sector/overview>.

- Erikson, S., & Johnson, S. (2020). Will financial innovation transform pandemic response? Recuperado en mayo 2021 de <https://doi.org/10.1016/>
- Evans, S. (2020). Coronavirus may trigger \$196m World Bank cat bond & swap payout. *Artemis*. Recuperado en mayo 2021 de <https://www.artemis.bm/news/coronavirus-may-trigger-196m-world-bank-cat-bond-swap-payout/>
- Fernández, (s.f). Nuevos Actores, cambio de paradigma en la cooperación internacional para el desarrollo. Recuperado en mayo 2021 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5241808>
- Fejerskov, A., Lundsgaarde, E., & Cold-Ravnkilde, S. (2016). Uncovering the dynamics of interaction in development cooperation: a review of the “new actors in development” Research agenda. *Danish Institute for International Studies*. Recuperado en mayo de <http://www.jstor.com/stable/resrep13339>
- Gavin, M., & Rodrik, D. (1995). The World Bank in Historical Perspective. *The American Economic Review*, 85(2), 329-334. Recuperado en mayo 2021 de <http://www.jstor.org/stable/2117942>
- Global Development Finance. (2010). External Debt of Developing Countries. *The World Bank*. Doi: <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8229-5>
- Herrera, L., & Parias, C. (2014). Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo. *Panorama*, 8(15), 117-131.

- Hodgson, C. (2020). World Bank ditches second round of pandemic bonds. *Financial Times*. Recuperado en junio 2021 de <https://www.ft.com/content/949adc20-5303-494b-9cf1-4eb4c8b6aa6b>
- Igoe, M. (2019). World Bank pandemic facility 'an embarrassing mistake,' says former chief economist. *Devex*. Recuperado en junio 2021 de <https://www.devex.com/news/world-bank-pandemic-facility-an-embarrassing-mistake-says-former-chief-economist-94697>
- Jonas, O. (2019). Pandemic Bonds: Designed to Fail in Ebola. *Harvard School of Public Health*. doi: 10.1038/d41586-019-02415-9
- Juma'h y Cavus, (2001). Describing Case Study Method and Identifying the Factors that Contribute to the Successful Conduct of Case Studies. *Forum Empresarial*. Vol. 6, N°2, págs 48-66.
- Kamel, N et al. (1998). *Partnership for Development: Proposed actions for the World Bank, a discussion paper*. Washington DC.
- Larsen, S. & Engberg-Pedersen, L. (2014). Engaging with the Private Sector for Development. "New partnerships and new actors in development cooperation". DIIS Report.
- Lu, J., & Zetao, W. (2019). Public-Private Partnership: Toward more effective international development cooperation. *China Quarterly of International Strategic Studies*, Vol 5, No. 4, 533-555. Doi: 10.1142/S2377740019500271

Mackenzie, K. (2020). Complex Financial Products Aren't the Solution to Climate Change or Pandemic: Opinion. *Insurance Journal*. Recuperado en mayo 2021 de <https://www.insurancejournal.com/news/international/2020/05/08/567915.htm>

Martínez, A. (2015). *Estrategias del sector privado como actor de cooperación internacional en la generación de desarrollo*. Departamento del Atlántico, Colombia. Corporación Universidad de la Costa.

Mataix, C., Sánchez, E., Huerta, M.A., & Lumbreras, J. (2008). *Cooperación para el desarrollo y alianzas público-privadas. Experiencias internacionales y recomendaciones para el caso español*, DT nº 20, Fundación Carolina-CeALCI.

Mawdsley, E. (2014). A new development era? The private sector moves to the center. *Norwegian Peacebuilding Resource Centre*.

Naciones Unidas, (2014). Review of the management of implementing partners in United Nations system organizations. Sixty-ninth session. 14-60811

Naciones Unidas, (2019). About CERF: Invest in humanity. Recuperado en mayo 2021 de https://cerf.un.org/sites/default/files/resources/AboutCERF_2019_20190911%20%28002%29.pdf

OCDE (2020). COVID-19 crisis threatens Sustainable Development Goals Financing. Recuperado en mayo 2021 de <https://www.oecd.org/newsroom/covid-19-crisis-threatens-sustainable-development-goals-financing.htm>

OCDE (2021). International Development Statistics (IDS) online databases. Recuperado en mayo 2021 de <https://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-data/idsonline.htm>

Omobowale, E., Kuziw, M., Naylor, M., Daar, A., & Singer, P. (2010). Addressing conflicts of interest in Public Private Partnerships. *BMC Int Health Human Rights*, 10:19. Doi: 10.1186/1472-698X-10-19

Organización Mundial de la Salud (2020). Contingency Fund for Emergencies. 2019 *annual report*. Recuperado en mayo 2021 de <https://www.who.int/publications/i/item/who-CFE-annual-report-2019>

Parker, B. (2020). In the news: investors take a hit in World Bank pandemic insurance scheme. *The New Humanitarian*. Recuperado en mayo 2021 de <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2020/04/20/coronavirus-pandemic-insurance-world-bank>

PNUD, (2010). Private Capital Flows: Foreign Direct Investment and Portfolio Investment. Towards Human Resilience: Sustaining MDG Progress in an Age of Economic Uncertainty

Ramiro, P. (2012). Alianzas público-privadas para el desarrollo: RSC y relaciones ONGD-empresas. *Oñati Socio-legal Series*, 2 (4), 196-210. Recuperado en mayo de <http://ssrn.com/abstract=2083467>

Ramiro, P., & Pérez, S. M. (2011): “Sector privado y cooperación al desarrollo: empresas, gobiernos y ONG ante las alianzas público-privadas”, *Boletín de recursos de información*, nº 28, Centro de Documentación de Hegoa.

Reuters, (2017). World Bank launches “pandemic bond” to tackle major outbreaks. Recuperado en mayo 2021 de <https://www.reuters.com/article/us-global-pandemic-insurance-idUSKBN19J2JJ>

Rigalt, M. (2020). Bonos pandémicos: instrumentos financieros para crisis sanitarias. Recuperado en junio 2021 de <https://entramado.fundeps.org/2020/06/02/bonos-pandemicos/>

Ritchie, E., & Plant, M. (2020). A Good Idea Executed Badly: Why the World Bank Should Not Renew the Pandemic Emergency Facility Insurance Window. *Center for Global Development*.

Runde, D., Wise, H., Carson, A., & Coates, E. (2011). Seizing the opportunity in Public-Private Partnerships. *Center for Strategic and International Studies*.

Sanahuja, J. A. (2001). *Altruismo, mercado y poder: el Banco Mundial y la lucha contra la pobreza* (No. 10). Intermón Oxfam.

Scott, Z. (2020). The future of pandemic financing: What can we learn from the Pandemic Emergency Financing Facility? Recuperado en junio 2021 de

<https://www.disasterprotection.org/latest-news/the-future-of-pandemic-financing-what-can-we-learn-from-the-pandemic-emergency-financing-facility>

Scism, L., & Hinshaw, D. (2020). Pandemic Insurance for Poor Countries Pays Out \$195.8 million. *The Wall Street Journal*. Recuperado en mayo 2021 de <https://www.wsj.com/articles/pandemic-insurance-for-poor-countries-pays-out-195-8-million-11589544010>

Stein, F., & Sridhar, D. (2017). Health as a “global public good”: creating a market for pandemic risk. *World Bank and Global Health Financing*. doi: <https://doi.org/10.1136/bmj.j3397>

Strohecker, K. (2020). World Bank Pandemic Bonds Losing Vale: Facing Criticism as Coronavirus Spreads. *Insurance Journal*. Recuperado en junio 2021 de <https://www.insurancejournal.com/news/international/2020/02/19/558841.htm>

Sullivan, A. (2020). Investors flee from controversial pandemic bonds with coronavirus set to trigger payout. *Deutsche Welle*. Recuperado en mayo 2021 de <https://p.dw.com/p/3YS2A>

The World Bank Group, (2014). *A stronger, connected, solutions. An Overview of the World Bank Group Strategy*. Washington, DC.

The World Bank, (2016). Operations Manual. Pandemic Emergency Financing Facility. Recuperado en mayo 2021 de

<https://pubdocs.worldbank.org/en/842101571243529089/PEF-Operations-Manual-approved-10-15-18.pdf>

Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. Los Angeles. 6^o Edición. Los Angeles: SAGE.

Zube, J. & Wells, O. (2017). *International Development Cooperation: Trends, Actors and Alternatives. National non-governmental Development Cooperation Organizations Platform (NGDO Platform)*. Recuperado en mayo de https://www.academia.edu/37139304/International_Development_Cooperation_Trends_Actors_and_Alternatives