

Traducción

*¿Futuros de la salud global? Considerando el bono pandémico**

SUSAN ERIKSON**

Faculty of Health Sciences, Simon Fraser University, Canada.

RESUMEN. Desde 2010, ha habido una notoria expansión de las formas de financiación de la salud mundial por medio de la utilización de capital privado, bonos y “mecanismos” para financiar el desarrollo internacional y los esfuerzos humanitarios. Aquí presento la lógica del Mecanismo de Financiamiento de Emergencia para Casos de Pandemia (MFEP),¹ un dispositivo del Banco Mundial que combina un bono, efectivo y canjes que permanecen en reserva para un eventual brote de enfermedad infecciosa. Explico cómo el MFEP es representativo de los dispositivos financieros que tienen el potencial de financiar la ayuda sanitaria mundial al mismo tiempo que ofrecen a los inversores la oportunidad de ganar dinero. Considerar el bono pandémico significa que tenemos en cuenta no sólo el MFEP (¿qué organiza y con qué lógicas?), sino también las relaciones que genera (¿qué une?) y reproduce (¿qué pretende multiplicar y qué dejar de lado?). Utilizo “considerar” como concepto analítico para ayudarnos a pensar en las medidas y futuros de la salud mundial tanto en aspectos éticos como económicos, así como también para tener en cuenta cómo se utilizan los datos de mortalidad. Considerar algo nos permite hacer una pausa para dar cuenta de dónde estamos y hacia dónde vamos, y nos ayuda a pensar en lo que queremos. ¿Es necesario convertir la obligación ética de ayudar a aquellos que están sufriendo en mecanismos financieros que hacen que la gente gane dinero, siendo esto una tendencia que claramente está en sus etapas iniciales? ¿Existen circunstancias en las que el sufrimiento de los demás como fuente de especulación financiera se vuelve conveniente?

PALABRAS CLAVE: Mecanismo de Financiamiento de Emergencia para Casos de Pandemia (MFEP); finanzas humanitarias; Ébola; Sierra Leona; salud global; considerar

* “Global health futures? *Medicine Anthropology Theory*, 6(3), 2019. <https://doi.org/10.17157/mat.6.3.664>. Traducción de María Florencia Incaurgarat.

**Susan Erikson es una antropóloga médica que estudia sistemas políticos y económicos altamente complejos que dan forma a las experiencias de salud humana. Es profesora de Salud Global en la Facultad de Ciencias de la Salud de la Universidad Simon Fraser en Vancouver, Columbia Británica, Canadá.

¹ N. del T.: Conocido en inglés como “Pandemic Emergency Facility” (PEF).

² N. del T.: La autora utiliza el término “reckoning with”, el cual carece de una única traducción al español. Por ello, considerando el contexto en el que se utilice, aquí figurará en sus diferentes acepciones: “considerar/consideración”, “reconocer/reconocimiento”, “tener en cuenta”, o “dar cuenta”.

A medida que los fondos gubernamentales para la atención de la salud pública se van replegando cada vez más y los inversores globales optan por retomar los espacios que los estados nacionales dejaron vacíos, surgen preguntas prácticas y éticas sobre los mecanismos a través de los cuales se financiarán los futuros de la salud colectiva. Es urgente tener en cuenta estas preguntas ya que actualmente se están estableciendo nuevos mecanismos financieros para costear la salud, en su mayoría por fuera de la vista del público. Estos dispositivos son complejos y nacen de múltiples intereses y perspectivas en pugna. Nos obligan a una consideración: si no se dispone de dinero para la respuesta de emergencia ante una pandemia, ¿deberían los inversores poder ganar dinero especulando con las pandemias? ¿Qué representa la capacidad de inversión pandémica para nuestro futuro de salud colectiva?

Como parte de mi investigación sobre la financiarización de la salud global, considero estas preguntas a través del surgimiento del “bono pandémico”, que es la parte generadora de dinero del Mecanismo de Financiamiento de Emergencia para Casos de Pandemia (MFEP) del Banco Mundial, un dispositivo financiero diseñado para proporcionar dinero para el manejo de las pandemias. Mi punto de acceso etnográfico en este bono es el brote de Ébola de 2014-2016 en Sierra Leona, país en el que he trabajado durante décadas.³ Mi interés en el bono surgió a partir de un primer proyecto de investigación, realizado coincidentemente al mismo tiempo que sucedió el brote de Ébola, proyecto en el cual estaba “siguiendo” datos de salud. Estos me llevaron a un segundo proyecto en 2016 con el objetivo de “seguir el dinero”.

El MFEP apareció en la escena financiera mundial sanitaria en 2017, décadas después de que los gobiernos de todo el mundo optaran por recortes en la atención médica, ya fueran impulsados por la austeridad o porque se les hubieran impuesto, debilitando o socavando las infraestructuras de atención médica. Los gobiernos de Sierra Leona, Liberia y Guinea, y sus respectivos sistemas de atención médica, se vieron seriamente afectados cuando el virus del Ébola mató a miles de sus ciudadanos entre 2013 y 2016. Pero la capacidad de respuesta⁴ de la atención médica (Haraway, 2016) había estado restringida a dichos Estados nacionales de África occidental durante décadas. Las luchas políticas internas y la guerra habían agotado las arcas, haciendo que el dinero estuviera mucho menos disponible para la salud, la educación y el bienestar social. La Organización Mundial del Comercio e instituciones financieras internacionales como el Banco

³ Este artículo se basa en dos proyectos de investigación etnográfica financiados por el Consejo de Investigación de Ciencias Sociales y Humanidades de Canadá, el primero estudia los datos de salud global y el segundo estudia la financiarización. El primer proyecto comenzó en 2013 con tres meses de trabajo de campo en Sierra Leona estudiando el uso de datos de salud en iniciativas humanitarias y comerciales. En 2014, dirigí un equipo de investigación etnográfica allí; tres estudiantes de posgrado participaron del proyecto, indagando sobre datos de salud en diversas capacidades. Cada uno de nosotros llevó a cabo una observación participante durante tres meses o más; vivimos en la ciudad capital de Sierra Leona, Freetown; e hicimos varios viajes a ciudades y pueblos más pequeños. Todos los miembros del equipo hablaban krio, la lengua franca local y algo de Mende; uno de los miembros hablaba con fluidez Krio y Mende. El estudio fue aprobado por la Junta de Ética en Investigación de la Universidad Simon Fraser, número de estudio 2012s0643. Esta investigación etnográfica sobre datos de salud me condujo al ámbito de las finanzas ya que, además de esclarecer el trabajo convencional de rendición de cuentas que hacen los datos en los proyectos sobre salud global de Sierra Leona, el proyecto también reveló nuevos escenarios financieros emergentes donde los datos de salud se están utilizando de maneras novedosas. En 2016, se formó un nuevo proyecto de investigación a partir del primero, y se recopilaron datos de entrevistas con empleados de bancos de desarrollo internacional, compañías de reaseguros y compañías de modelado de datos, y de otros lugares, conservando un alto grado de anonimato. La investigación para el segundo proyecto fue aprobada por la Junta de Ética en Investigación de la Universidad Simon Fraser, número de estudio 2016s0415. Para ambos proyectos de investigación, no existió un proceso de revisión ética a nivel nacional en Sierra para la investigación en ciencias sociales. En total, el artículo recurre a más de cien entrevistas con sierraleoneses y otras personas que trabajaron como encuestadores, oficiales de programas, o propietarios y gerentes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. También tiene como base previa un trabajo profesional en asuntos internacionales, durante el cual trabajé en Sierra Leona y con bancos de desarrollo internacional. Es este trabajo anterior el que facilitó mi acceso a los interlocutores que contribuyen a este artículo, algunos de los cuales se encuentran aquí citados.

⁴ *N. del T.*: La autora realiza un juego de palabras entre “responsabilidad” y “capacidad de respuesta” mediante la expresión: “response-ability”.

Mundial y el Fondo Monetario Internacional también obstaculizaron la implementación de un sistema de salud en Sierra Leona y redujeron su capacidad de respuesta (Kentikelenis et al., 2015; Zack-Williams, 2012; ver también Pfeiffer y Chapman [2010] para los impactos en la salud del ajuste estructural y Basu, Carney y Kenworthy [2017] para los impactos posteriores a 2008 resultantes de las políticas de austeridad).

En este contexto, Jim Yong Kim, médico, antropólogo y entonces presidente del Banco Mundial, promovió el MFEP como respuesta a esas fallas. En octubre de 2014, Kim comenzó a abogar públicamente por “un nuevo centro de emergencia ante una pandemia” que entregaría “dinero a los países en crisis” durante futuros brotes de enfermedades (Banco Mundial, 2014a). Fue un mensaje que repitió tres meses después en el Foro Económico Mundial en Davos, Suiza, donde conquistó a los referentes mundiales del pensamiento financiero mundial, muchos de los cuales se habían quejado durante años de las ineficiencias de la industria de la asistencia. Por lo general, después de una catástrofe, los donantes prometen fondos, pero menos de la mitad cumplen con sus compromisos (Grépin, 2015). El cambio del financiamiento bilateral y de donantes, al financiamiento de Wall Street en lo que respecta a la respuesta de emergencia ante una pandemia, tiene como objetivo solucionar un problema central del financiamiento de las crisis: el dinero no está disponible en el momento óptimo para detener o contener una amenaza. “Wall Street” se entiende aquí en el sentido metonímico, incluidos los sitios del mercado de capital global donde las personas, las instituciones y las corporaciones pueden comprar y vender instrumentos financieros para ganar dinero.

Kim respaldó el MFEP y dijo que si hubiera existido: “en 2014, durante el brote de Ébola en África occidental, podríamos haber movilizado 100 millones de dólares meses antes de que el dinero fluyera en un momento en que la epidemia era solo una décima parte de su gravedad. En cambio, implicó un costo de 10 mil millones de dólares en concepto de respuesta de emergencia, esfuerzos de recuperación y pérdidas económicas para los países afectados” (Banco Mundial, 2016b). Al año siguiente, en su discurso de apertura de la Asociación Americana de Antropología de 2017, Kim (AAA 2017) defendió el MFEP como una forma de “asegurar a los pobres contra las pandemias”: “Fuimos a los mercados de capitales y de hecho recaudamos \$ 450 millones, ¡ahora existe! ¡Tenemos seguro contra pandemias! Entonces los 74 países más pobres del mundo, incluidos Liberia, Sierra Leona y Guinea. … ahora, cuando ocurra el Ébola, con el *primer caso*, tenemos un montón de dinero en efectivo que se destinará directamente a tratar de detenerlo. [La audiencia aplaude espontáneamente.] Gracias” (énfasis agregado).

Para ser claros, el MFEP no asegura a los personas en condición de pobreza *per se*: no es un seguro de salud en el sentido convencional. Y a pesar de lo referido por Kim, el dinero del MFEP recaudado en los mercados de capitales no está disponible en el primer caso de Ébola, ni siquiera en el caso 249. Hasta que el recuento oficial de muertes no llegue a 250, no se libera dinero. E incluso entonces, hay otros criterios que se deben cumplir.

En las siguientes líneas, exploré en más detalle la porción del bono pandémico del MFEP, pero primero ofrezco algunas ideas sobre lo que un trabajo de “reconocimiento” puede hacer cuando un instrumento como el MFEP augura nuevas economías éticas de ayuda sanitaria global. Influenciada por Nelson (2009), utilice “reconocimiento” como un concepto analítico para ayudar a pensar en las medidas y futuros de la salud global tanto en aspectos éticos como económicos. Un “reconocimiento” es un proceso, una forma de considerar dónde estamos y hacia dónde vamos. Es una pausa que da la oportunidad de visibilizar lo que se encuentra desapercibido. No es una debilidad, sino una reflexión en el momento. Brinda un espacio para poder contemplar y comprender antes de condonar o condenar.

Podemos considerar: ¿Este dispositivo financiero construye el mundo que queremos? En este caso, reconocer el MFEP significa dar cuenta no sólo del dispositivo financiero (¿qué organiza y con qué lógicas?) sino también las relaciones que fomenta (¿qué une?) y reproduce (¿qué tipo de relaciones se fortalecen o cuáles se desechan?). Reconocer el MFEP plantea cuestiones simmelesquianas sobre las obligaciones y los intercambios entre las personas que tienen mucho y

las que tienen muy poco. Tener en cuenta los instrumentos de las inequidades financieras y sanitarias es importante, y saca a relucir un segundo aspecto que tengo en cuenta: el recuento de datos de salud global que activan el bono pandémico.

¿Deberían las fallas en la atención de la salud de un país pobre convertirse en oportunidades de especulación y acumulación de riqueza, lo que sería una forma de fusionar el derecho de los pobres a la salud con la obligación de la gente y los países ricos de aliviar el sufrimiento? Al adoptar este nuevo financiamiento, ¿a qué renuncian las sociedades? Un editorial de *The Economist* sugiere que el bono “significa sentirse un poco menos descompuesto al poner las palabras “ganancia” y “sufrimiento humano” en la misma oración (2017: 68). Pero el peso ético de lo que pone en marcha el bono pandémico es más grave que superar un malestar estomacal. El MFEP es un presagio del futuro financiamiento de la salud mundial. ¿Qué queremos hacer al respecto? Quizás nada, quizás algo. Eso es lo que significa “tener en cuenta”.

Consideremos vivir en mundos en los que puede ser necesario traducir la obligación ética de ayudar a quienes están sufriendo, en dispositivos financieros que hagan ganar dinero a la gente, una tendencia en la que claramente nos encontramos en sus etapas iniciales. Un dato importante a tener en cuenta: todas las personas que entrevisté y que habían trabajado para crear el MFEP, creían que era un bien moral de primer orden. Así que consideremos si en nuestro mundo actual y futuro los inversores merecen el “derecho”, como lo expresan los defensores de MFEP, de potencialmente ganar dinero con el sufrimiento de otras personas debido a que los gobiernos no pagarán otras soluciones debido a un modelo ideológico. ¿Hay condiciones en las que generar dinero a partir del sufrimiento de los demás es deseable y debería impulsarse?

¿Qué es el MFEP?

Con el MFEP, el Banco Mundial reúne a más de sesenta grupos diversos para adelantar dinero con un rápido desembolso futuro en el caso de ocurrir una pandemia que reúna los requisitos mencionados en cualquiera de los setenta y siete países de la Asociación Internacional de Desarrollo (IDA), considerados como los más pobres del mundo por el Banco Mundial. Según el Banco Mundial (2016a), el MFEP brindará una respuesta oportuna, más rápida y más rentable ante una pandemia; mayor implicación del dinero del sector privado; mayor transparencia y rendición de cuentas; un fortalecimiento de los sistemas de salud; y un nuevo mercado. El MFEP cubre varias enfermedades, incluidas las fiebres de Lassa y Rift Valley, coronavirus como SARS⁵ y MERs, e influenza. Debido a que el bono pandémico cubre el Ébola, una enfermedad que devastó un país cuya economía conozco bien, es el Ébola la enfermedad que utilizo como punto de referencia a lo largo de este artículo.

A modo de aclaración, el Mecanismo de Financiamiento de Emergencia para Casos de Pandemia no es un mecanismo de financiamiento en el sentido convencional. Y aunque a veces se lo describe como un seguro, no lo es en el sentido clásico de que una persona paga una prima y luego recibe dinero para cubrir las pérdidas causadas por un evento dado. Y a pesar de que la mayor parte de su capacidad recaudatoria fue ofrecida a los inversores por el Banco Mundial como un bono, no es un bono convencional o bono “vanilla”. Con los bonos vanilla, las personas o los países compran, es decir, prestan su dinero por una duración predeterminada del bono, mientras algo se construye o financia; al vencimiento, se paga un capital principal e intereses garantizados. En cambio, el MFEP es un mecanismo financiero con múltiples perspectivas y en buena medida especulativo (una parte es seguro, otra parte fianza, otra parte son canjes, y otra parte subvención en efectivo) que está estructurado por acuerdos contractuales, muchos de los cuales son legal-

⁵ N. del T.: Durante la pandemia de Covid-19, el MFEP también incluyó el virus SARS-CoV-2, y fue oficialmente cerrado en abril de 2021. Para más información ver: <https://www.worldbank.org/en/topic/pandemics/brief/pandemic-emergency-financing-facility>; <https://www.bancomundial.org/es/topic/pandemics/brief/fact-sheet-pandemic-emergency-financing-facility>

mente vinculantes, entre los grupos involucrados. Estos acuerdos son detallados en un prospecto de 386 páginas (Banco Mundial, 2017c).

El MFEP funciona como un contenedor (ver imagen 1). La cuenta del MFEP del Banco Mundial “retiene” las contribuciones de los donantes, el bono pandémico y los canjes (un derivado cambiario) por un total de 450 millones de dólares. También alberga una “ventana de efectivo” que cuenta con una donación de 50 millones de euros de Alemania (a la que Australia agregó US\$ 7 millones en 2018) y aumentada por otros fondos de dinero del Banco Mundial en el caso de que sea necesario. El dinero de la ventana de efectivo se puede otorgar mediante una solicitud y funciona como la antigua ayuda bilateral, así todo, todas las decisiones sobre los pagos de la ventana de efectivo son tomadas por un Cuerpo Directivo del MFEP (Banco Mundial 2019: 3) en lugar de un departamento de estado o ministerio de Relaciones Exteriores. En este artículo, me enfoco en el bono pandémico, no en el fondo de dinero, porque el bono pandémico es una señal y símbolo del gran cambio en las finanzas humanitarias, a medida que los gobiernos se retiran y los mercados de capital salen a hacerse cargo de las obligaciones relativas a la salud humana. Por supuesto, estos gobiernos y mercados de capitales están formados por personas, y la historia que también aquí relato es acerca de la vida social de dicho bono.

Con respecto a la parte de seguros del MFEP, el Banco Mundial paga las primas de seguro con dinero donado de Alemania y Japón a las compañías de reaseguros en nombre de los setenta y siete países de la AIF cubiertos por el MFEP. Las compañías de reaseguros, SwissRe y MunichRe, se embolsan las primas pagadas por los donantes. (En el futuro, el Banco Mundial espera que los países que enfrentan amenazas de pandemia encuentren la manera de pagar sus propias primas). Esa es la parte del seguro. La parte de bonos del PEF se lanzó en julio de 2017

El mecanismo de Financiamiento de Emergencia para Casos de Pandemia del Banco Mundial

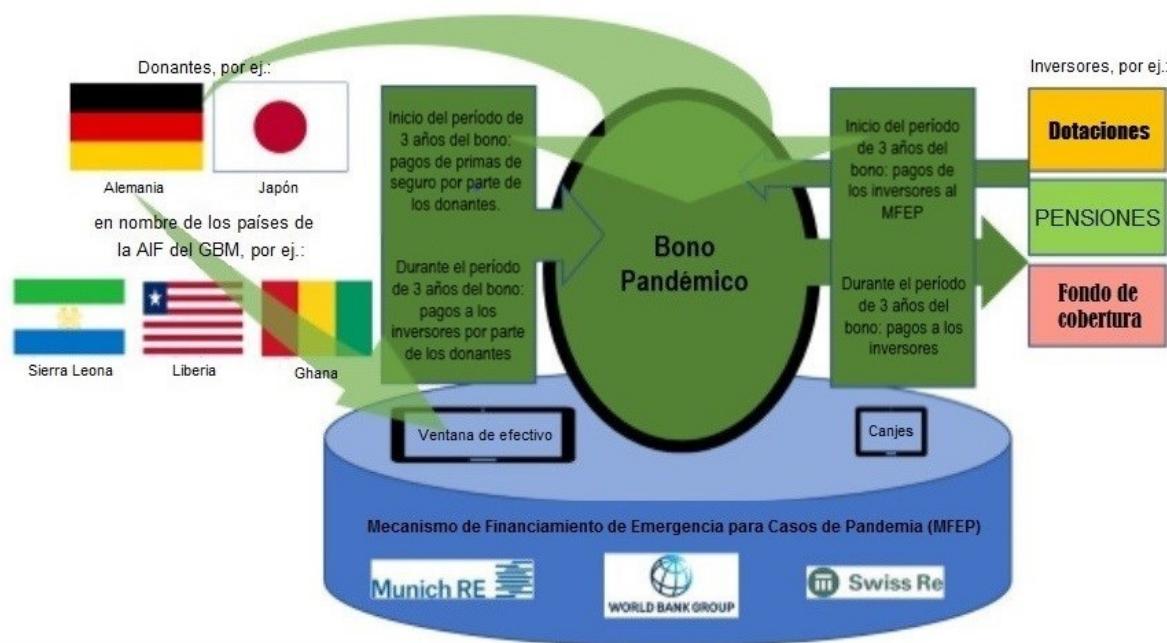


Imagen 1.

El bono pandémico como parte del dispositivo financiero del Banco Mundial, el Mecanismo de Emergencia Pandémica. Gráfico con derechos de autor.

cuando veintiséis inversores compraron un bono a tres años diseñado para recaudar 320 millones de dólares para la respuesta ante una pandemia. Los inversores dan su dinero al Banco Mundial para que lo mantenga durante tres años. Algunos inversionistas pagaron 250.000 dólares estadounidenses, el monto mínimo de calificación; y algunos invirtieron US\$ 50 millones.

Si sucede una pandemia durante esos tres años, el Banco Mundial (2019: 3) da parte del dinero de los inversores a “agencias de respuesta” para que administren el manejo de la emergencia:

Los fondos del MFEP se pueden utilizar para financiar el costo de las medidas de respuesta durante un brote, de acuerdo con lo que se describe en el plan de respuesta del país. Esto incluye, entre otros, el despliegue de recursos humanos, fármacos y medicamentos, equipo médico esencial y crítico para salvar vidas (incluido el equipo de protección personal), logística y cadena de suministro, equipo no médico, bienes esenciales para salvar vidas, obras civiles menores (como la creación de centros de atención temporal), servicios, transporte, pagos por condiciones de vida riesgosas, comunicación y coordinación, etc.

Hay restricciones: el pago máximo, por ejemplo, para los filovirus, de los cuales el Ébola es uno, tiene un tope de 150 millones de dólares. Además, los fondos del MFEP no se pueden utilizar para preparativos: “Los fondos sólo estarán disponibles en tiempos de crisis, cuando los países se hayan visto afectados por un brote” (Banco Mundial, 2019: 4). Y los permanentes preseleccionados “organismos de respuesta acreditados por el MFEP” han sido limitados a cuatro: la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Los países de la AIF y las organizaciones de ayuda pueden postularse para convertirse en una agencia de respuesta del MFEP mediante la presentación de una solicitud. Un comité directivo presidido por el Banco Mundial de no más de siete miembros con derecho a voto y cinco sin derecho a voto decide qué organizaciones califican como agencias de respuesta y obtienen fondos del MFEP (Banco Mundial, 2017a: 9).

Si no sucede ninguna pandemia durante esos tres años, los inversores recuperan su dinero, más intereses. Si invirtieron en la parte de mayor riesgo del bono, recuperarán el dinero que pusieron en el bono más un interés anual de alrededor del 14 por ciento.⁶ Si un inversor en bonos MFEP invirtiera 50 millones de dólares (al parecer, existían tales inversores), recibiría un interés anual de unos 6,81 millones de dólares estadounidenses. Durante los tres años de vigencia del bono, ganarían alrededor de 20,43 millones de dólares, además de recuperar sus 50 millones de dólares. Así, una inversión de US\$ 50 millones se convierte en aproximadamente US\$ 70,5 millones en tres años si no hay ningún evento pandémico.

Los pagos de intereses semestrales se realizan a los inversores con el dinero donado por los gobiernos de Alemania y Japón, un aspecto del diseño del bono que Stein y Sridhar (2017) sugieren que es insostenible. Ese dinero de los donantes, que está destinado a ayuda humanitaria, podría destinarse directamente a mitigar la pandemia. Esto ha despertado críticas sobre si el dinero debería entregarse directamente como ayuda, una opinión que ha ganado cierta popularidad en los círculos de ayuda tanto europeos como norteamericanos.

Si hasta aquí encuentra confusos los mecanismos operativos del MFEP, no es usted. Durante mi investigación, descubrí que el MFEP es confuso incluso para las personas que trabajan

⁶ Durante la vida del bono, la tasa de interés es variable. El interés, sin embargo, se calcula con algunos datos conocidos. Por ejemplo, si un inversor compró el tramo de bonos con intereses más altos que cubre el Ébola, el interés se calcularía de la siguiente manera: 11,5% anual + vencimiento a 6 meses USD-LIBOR-BBA - margen de financiación 0,40. Entonces, usando la tasa USD-LIBOR de julio de 2017, el interés anual devengado en julio de 2018 sería 11,5% + 2,52% - 0,40 = 13,62% (Banco Mundial 2017c, PT-10).

en la industria financiera. En el Banco Mundial, conocí a personas que entendían muy bien los elementos singulares “aislados” del MFEP, pero que no podían responder preguntas sobre otros componentes. Parte del problema es que el MFEP combina aspectos de muchos productos financieros diferentes, por lo que es posible que un experto en salud pública no comprenda completamente los elementos del seguro y viceversa. Como dispositivo financiero, es ingenioso pero también confuso, y no me sorprendió saber que su diseño tomó más de dos años y medio. Tenía que ser elaborado con minuciosidad, combinando características de la industria financiera con medidas de salud pública pandémica.

Con respecto al diseño, el elemento que tardó más en crearse fueron los activadores de pago. El dinero se libera (o no) para la atención de una emergencia según el número de muertes confirmadas. En el caso de un futuro brote de Ébola en Sierra Leona, por ejemplo, no se liberará dinero del bono pandémico para un solo caso o para cualquier caso hasta el número 249. Cuando se cuente oficialmente la muerte número 250 y se cumplan otros criterios, quedarán disponibles US\$ 45 millones, que es el 30 por ciento del dinero destinado a los filovirus, de los cuales el Ébola es uno de ellos. El sesenta por ciento estará disponible cuando se documenten 750 muertes. El cien por ciento del dinero de la fianza designado para los filovirus, US\$ 150 millones, estará disponible cuando el recuento oficial alcance las 2.500 muertes. Otros criterios de calificación también están escritos en el contrato de bonos: no importa cuántas muertes ocurran dentro de un país, el pago sólo se permite cuando los casos ocurren en dos países limítrofes o en un total de ocho países no contiguos (ver tabla 1).

Además, como en el reciente brote de Ébola en la República Democrática del Congo (RDC) (que comenzó el 1 de agosto de 2018), también hay un umbral de “tasa de crecimiento”, es decir, un cálculo de crecimiento de números y casos, que debe cumplirse para que el dinero de los inversores se libere (Banco Mundial 2017c, PT-32). Al momento de escribir este artículo, ya hay más de dos mil muertes confirmadas, con algunas muertes adicionales en la frontera en Uganda, pero el umbral de la tasa de crecimiento aún se está analizando. En secciones posteriores, retomo las prácticas y la política de los recuentos de muertes, pero primero proporciono

Tabla 1. Tabla del Banco Mundial que muestra los montos de cobertura ante una pandemia por filovirus

<i>Cobertura máxima por Filoviridae: US\$ 150m</i>	<i>Pago basado en:</i> <i>Número agregado de defunciones confirmadas en los países miembros del BIRF/AIF</i>		
	<i>At 250</i>	<i>At 750</i>	<i>At 2,500</i>
<i>Regional (brotes que afectan de 2 a 7 países)</i>	30% (US\$45m)	60% (US\$90m)	100% (US\$150m)
<i>Global (brotes que afectan 8 o más países)</i>	35% (US\$52.5m)	70% (US\$105m)	100% (US\$150m)

Fuente: Banco Mundial (2017a, 7)

Nota: Los pagos del 100 por ciento no equivalen al total de US\$320 millones abonados porque ningún brote epidémico que califique como tal (como los virus Filoviridae incluido el Ébola) puede reclamar todo el dinero recaudado por los bonos.

una genealogía para explicar el bono pandémico como un resultado lógico de las prácticas cambiantes de la ayuda humanitaria.

Nace el bono pandémico: una genealogía

El Banco Mundial expandió su “familia” de bonos cuando emitió su bono pandémico en 2017. Con su primera emisión de bonos verdes en 2008 y de bonos catástrofe en 2014, los bonos respaldados por el Banco Mundial se han vuelto más complejos con cada generación. Los bonos verdes funcionan de forma convencional para recaudar dinero: un banco emite un bono en concepto de, por ejemplo, un objetivo del gobierno. Los inversores compran, y si el objetivo se cumple en un plazo determinado (la vida útil del bono, generalmente de tres a veinte años), el banco, por una tarifa, devuelve a los inversores el dinero que aportaron y el gobierno les paga los intereses. Durante las entrevistas, los economistas del Banco Mundial se refirieron a los bonos verdes -diseñados para construir instalaciones y programas respetuosos con el medio ambiente (“verdes”)-, como “bonos vanilla” por su falta de complejidad. Los funcionarios del Banco Mundial consideran a los bonos verdes como precursores de los bonos catástrofe más complejos emitidos por el Banco Mundial, los cuales a su vez inspiraron la creación de los bonos pandémicos. Con la emisión del bono pandémico, el Banco Mundial espera catalizar un mercado de bonos pandémicos de la misma manera que el Banco Mundial fomentó el desarrollo de los mercados de bonos verdes y de bonos catástrofe.

Se considera que el Banco Mundial está a la vanguardia de la “financiación innovadora para el desarrollo”. Pero no está solo: las Naciones Unidas (2009) han estado promoviendo la innovación financiera durante casi una década, y la Fundación Rockefeller ha dado un fuerte impulso para una “revolución financiera innovadora” (Madsbjerg y Keohane, 2016). “Promover los objetivos de desarrollo universales a través del asombroso poder de la innovación [financiera]” (Nabarro y Schroeder, 2016: 100) es un concepto que ya está bien arraigado en algunos círculos de ayuda humanitaria y de desarrollo internacional. Las fundaciones Gates y Clinton han defendido la innovación financiera desde aproximadamente 2010. Tanto en los países ricos como en los pobres, se necesitaba hacer algo para compensar la escasez de ingresos fiscales en los suministros de salud, educación y bienestar social que resultan de los esquemas de austeridad neoliberal introducidos en la década de 1980.

Los remedios del mercado se han convertido en la solución prescriptiva, marcando el comienzo de la era actual de lo que se llama “inversión de impacto”.⁷ Si los inversores están dispuestos a arriesgar su dinero ante la posibilidad de que se pierda, según la lógica, entonces merecen ganar dinero. Asumir riesgos financieros por el bien público debería ser recompensado, según esta opinión. “Pagar por el éxito” se ha convertido en el mantra de la inversión de impacto y los mecanismos financieros conocidos como bonos de impacto social (BIS) y bonos de impacto en el desarrollo (BID) han proliferado rápidamente.

Los BIS tuvieron un comienzo precario, comenzando con el primero emitido en Inglaterra en 2010. El BIS de la prisión de Peterborough no cumplió su objetivo de reducir la reincidencia, pero sin embargo sentó un precedente financiero debido a que el mecanismo de bonos fue considerado un éxito. Esto plantea una crítica clave de la lógica de los bonos de impacto: no es necesario que el objetivo social se cumpla por completo si el mecanismo de bonos funciona para ofrecer rentabilidad financiera a sus inversores.

El primer BIS emitido en los Estados Unidos se lanzó en 2012 con el fin de reducir el número de jóvenes de dieciséis a dieciocho años que reingresan a las cárceles de la ciudad de Nueva York dentro de los doce meses posteriores a su liberación. El objetivo era reducir las tasas de reincidencia mediante una breve intervención de terapia cognitivo-conductual. Goldman

⁷ También conocida como “financiación innovadora”, “financiación social”, “financiación combinada”, “inversión basada en valores” y “financiación basada en resultados”.

Sachs, que operaba tanto como banco y como inversor, aportó US\$ 7,2 millones y esperaba obtener entre US\$ 500.000 y US\$ 2 millones si se cumplían los criterios de referencia predeterminados (Ciudad de Nueva York, 2012). El programa terapéutico fracasó y Goldman Sachs perdió parte de su dinero (la pérdida de US\$ 7,2 millones se redujo a US\$ 1,2 millones gracias a una garantía de respaldo de US\$ 6 millones pagada por Bloomberg Philanthropies). El fracaso del bono para cumplir con sus objetivos es bien conocido entre los defensores, los críticos, como así entre los indecisos por algunas de las dos posiciones (ver, por ejemplo, Rudd et al., 2013; Cohen y Zelnick, 2015; Dodge, 2015, respectivamente). Pero el bono como dispositivo funcionó según lo diseñado y es así que nació un modelo. Desde entonces, el número de BIS ha crecido: en 2018, había 108 BIS en veinticuatro países (Rosenberg, 2018), aunque la mayoría aún no han llegado a su vencimiento.

Siguieron después los bonos de impacto en el desarrollo (DIB), que aplican los principios de los BIS al desarrollo internacional. El primero, el Bono de Impacto de Desarrollo “Educate Girls”, un bono de tres años que recaudó US\$ 270.000 para mejorar los resultados educativos de las niñas en Rajasthan, India, se lanzó en 2015 y venció en junio de 2018. El inversor, UBS Optimus Foundation, esperaba obtener dinero aun cuando los resultados fueran insuficientes (Instiglio, 2015: 15). Las proyecciones consistían en que si se cumplían plenamente las metas educativas, el inversionista recuperaría su inversión principal de US\$ 270.000 más US\$ 89.085. Incluso si los resultados alcanzaran sólo el 86 por ciento del desempeño proyectado, el inversionista obtendría US\$ 36,657 adicionales, un rendimiento de la inversión del 13 por ciento (Instiglio, 2015: 5).⁸ El pago de intereses fue realizado por la Fundación del Fondo de Inversión para Niños, una organización benéfica creada por un ex administrador de fondos de cobertura, quien tendría la posibilidad de deducir los intereses pagados como deducción de ganancias.

Cuando el bono se puso en marcha, el inversor especulaba sobre los resultados de la prueba de los próximos tres años. Su pago se determinó calculando los resultados del aprendizaje de los estudiantes mediante pruebas estandarizadas en ensayos controlados aleatorios por grupos (ver tabla 2). Los resultados eventualmente desencadenarían la cantidad de rendimiento del inversor. Dejando a un lado los debates sobre las pruebas estandarizadas y los ensayos de control aleatorio en la educación, este ejemplo de BIS pone de relieve cómo la información sobre los resultados fue utilizada para que el inversor ganara dinero, siendo un asunto que afecta también al bono pandémico.

Los resultados de sus dos primeros años sugirieron que era poco probable que el BID cumpliera plenamente sus objetivos de educación e inclusión (IDinsight, 2018: 8). Pero para el tercer año, el Bono de Impacto en el Desarrollo de “Educate Girls” había superado oficialmente sus objetivos de inscripción y aprendizaje. El inversionista recuperó su capital más el 52 por ciento de interés ($\text{US\$ } 270,000 + \text{US\$ } 144,085 = \text{US\$ } 414,085$), como se indica en la licitación del bono. Pero los problemas de medición afectaron a este bono, lo cual sale a la luz en las once páginas de notas al pie y anexos del informe de evaluación final, la mitad del informe de veintidós páginas (IDinsight, 2018). Las numerosas decisiones dudosas y discutibles tomadas por el Grupo de Trabajo ponen de manifiesto la importancia que tiene la información para la inversión en bonos. Los miembros del Grupo de Trabajo necesitaban que el bono funcionara como una inversión; es decir, necesitaban que lograra pagar a los inversores. Las decisiones que se tomaron respecto de la información lo reflejan; las intrigas sobre la información fueron numerosas. Las preguntas sobre qué hacer con la discrepancia entre grados de escolaridad y edad, por ejemplo, generaron notas al pie como esta: “Un niño de 8 años en tercer grado durante el final del año 3 se muestra como un niño de 6 años en primer grado en esta tabla” (IDinsight, 2018: 16). Los debates dentro del grupo de trabajo sobre cómo contabilizar los logros en el aprendizaje suscitaron esta decisión: “El grupo de trabajo acordó extremar la sobreestimación de los logros en

⁸ Instiglio es una ONG con sede en Columbia que proporcionó el diseño técnico y la asistencia en la elaboración de informes para el proyecto BID “Educate Girls” en India.

Tabla 2. Tabla de Bonos de Impacto en el Desarrollo de Educate Girls para calcular los resultados del aprendizaje

Tipo de Estudiante	Descripción del estudiante	Estrategia para obtener estimaciones sobre el tratamiento de efecto para este tipo de estudiante
I	Matriculados en los grados 1 a 5 en la línea de base, presentes para la línea de base, presentes al final	<p><i>Ganancias de aprendizaje de estudiantes Tipo I</i></p> $= \sum_{i_t}^{I_t} (S_{i,E_Z} - S_{i,B}) - \sum_{i_c}^{I_c} (S_{i,E_Z} - S_{i,B})$ <p>donde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • S es la puntuación obtenida en la evaluación ASER¹ (calculada por la suma de las puntuaciones de los 3 componentes individuales de la evaluación, para un número total de puntos posibles entre 3-15) • i es el estudiante tipo I en una escuela de tratamiento (control) e I es el número total de estudiantes tipo I en las escuelas de tratamiento (control) • t indica estudiantes en escuelas de tratamiento y c indica estudiantes en escuelas de control • E_Z denota la línea final de aplicación: <ul style="list-style-type: none"> ○ Y1 para estudiantes en grado 5 en la línea de base ○ Y2 para estudiantes en grado 4 en la línea de base ○ Y3 para estudiantes en los grados 1-3 en la línea de base • B denota la línea de base Y1

Fuente: Instiglio (2015: 30)

el aprendizaje para este grupo al asumir que el efecto del programa Educate Girls en las estudiantes no evaluadas en la línea de base en el quinto grado fueron los mismos que el efecto en las estudiantes evaluadas en la línea de base” (IDinsight, 2018: 19). Algunas de las descripciones de lo que es importante simplemente carecían de sentido.

Los calificadores de medición, especialmente en el tercer año, fueron numerosos: “Las niñas recién inscritas fueron omitidas de todos los análisis” (IDinsight, 2018: 20). Las estudiantes abandonaron. Algunas escuelas cerraron. Algunas escuelas fueron descartadas por el Grupo de Trabajo. En el tercer año, después de que el primer y segundo año fueran menos que prometedores, el proveedor de servicios aumentó las clases particulares de recuperación para algunas estudiantes a dos veces al día, junto con visitas domiciliarias. El proveedor de servicios informó haber gastado US\$ 12 por estudiante por año, cuando por lo general se gastaba menos de US\$ 5 por estudiante en esa región (Brookings, 2018: 16). El punto no es subestimar las mediciones, sino señalar que detrás de la conclusión de que “¡los DIB son exitosos!”, se encuentra a veces una toma de decisiones de análisis de datos dudosa y, a menudo, discutible. Abundan las cuestiones serias de aplicabilidad y sostenibilidad a largo plazo para toda la población y son motivo de preocupación. Por ejemplo, ¿quién educará a los estudiantes que no están a la altura en un año determinado cuando los inversores sólo pagan por casos exitosos?

Hay un antecedente esencial más en la genealogía del bono pandémico: el surgimiento de

los bonos catástrofe (llamados “bonos cat”).⁹ Introducidos a mediados de la década de 1990, los bonos catástrofe son bonos de uno a tres años, vendidos por bancos y comprados por inversores privados dispuestos a afrontar la posibilidad de que una compañía de seguros tenga que pagar las demandas en caso de ocurrir una catástrofe. Los inversores ganan dinero cuando tienen el bono para un evento que no sucede (y que las compañías de seguros no pagan). Los desastres naturales como huracanes, terremotos, incendios forestales, impactos de meteoritos y erupciones volcánicas entran en esta categoría de mecanismo de inversión. Los bonos de mortalidad extrema se introdujeron a mediados del año 2000 para proteger a las compañías de seguros de “perder demasiado dinero” ante las demandas de seguros de vida en casos de catástrofe. Los inversores apuestan por los bonos especulando sobre el lugar, la magnitud y el momento de la catástrofe.

En junio de 2014, cuando la pandemia del Ébola se desataba, el Banco Mundial acababa de emitir su primer bono catástrofe, recaudando 30 millones de dólares, para cubrir terremotos y ciclones en diecisésis países del Caribe. Aunque el banco llegó unos veinte años tarde a la fiesta, su nuevo bono catástrofe fue aclamado como “innovador” y un “hit” (Banco Mundial, 2014b). El entonces presidente del Banco Mundial, Jim Kim, se atribuyó el mérito de unir los dos -la pandemia del Ébola y el modelo de los bonos catástrofes- (AAA, 2017). El MFEP, con su mecanismo similar a un bono catastrófico y un fondo en efectivo de 50 millones de euros, se convirtió en una contribución distintiva de la gestión de Kim.

Es importante tener en cuenta esta parte de la genealogía: el bono pandémico surgió de un entorno neoliberal en el que los precursores anteriores (BIS, BID, bonos catástrofe y de mortalidad extrema) fueron considerados como el remedio para los “gobiernos, lentos y malos”. El bono pandémico es una manifestación de tendencias más amplias que se alejan de la inversión directa en los sistemas de atención de salud -en infraestructura y en financiamiento de pago por desempeño (Soucat et al., 2017) y en sistemas de atención responsable (McClellan et al., 2014)-. No importa que los gobiernos hayan logrado asombrosas mejoras en la salud pública durante los últimos 150 años (Rosling, 2010): el innovador financiamiento de la salud global esquiva a los gobiernos, y el ganar dinero con las enfermedades es considerado como una solución de problemas ventajosa¹⁰ por muchas de las personas que entrevisté.

En el Banco Mundial, encontré una aceptación generalizada de productos y proyectos de desarrollo que brindan “rentabilidad”. Cuando les pregunté a mis interlocutores allí sobre futuros desarrollos y sobre si esperar un bono pandémico 2.0, uno de ellos dijo que la emisión del bono pandémico 1.0 consistió en una prueba para ver si funcionaba tal como se lo imaginaba: “Es una prueba de concepto... Es un piloto y veremos cómo va... [A 2.0] en gran medida, depende de si el 1.0 se activa o no. Una parte de mí piensa, ‘espero que no haya otro brote de salud pública con potencial pandémico’. Pero otra parte de mí dice: ‘Bueno, hasta que eso suceda, realmente no podemos probarlo’”. En el verano de 2019, el Banco Mundial anunció que estaba trabajando en un MFEP 2.0.

Sociabilidad financiera: relaciones fortalecidas, relaciones abandonadas

El desarrollo de la parte de bonos del MFEP fue, según muchos informes, un proceso creativo, interactivo y emocionante. Pero para algunos, fue completamente estresante. “Fue mi vida durante dos años”, dijo un analista financiero, que parecía orgulloso y exhausto. Un grupo central de funcionarios de los departamentos del Banco Mundial (Tesorería, Salud y Finanzas para el Desarrollo) desarrolló el bono utilizando varios ejemplares de emisiones exitosas de bonos verdes y catástrofes. A medida que se desarrollaba el MFEP, el Banco Mundial incorporó compañías de reaseguros, una empresa de corredores de bonos y una compañía de modelado de datos para

⁹ N. del T.: En inglés, “cat bonds” como abreviatura de “catastrophe”.

¹⁰ N. del T.: O “win-win”, expresión que utiliza la autora, ampliamente difundida en el mundo de habla hispana.

estructurar el bono.

Cuando llegó el momento de solicitar inversores, el Banco Mundial recurrió a un corredor de bonos conocido, la empresa Guy Carpenter.¹¹ Un inversor en bonos catástrofe me dijo: “[La relación entre el Banco Mundial y Guy Carpenter] es un tipo habitual de relación bancaria de inversión. ... [El Banco Mundial] necesita acudir a algún experto que trate con nosotros como inversores de forma cotidiana. [Guy Carpenter] conoce todo el universo de inversores que han comprado bonos con anterioridad, lo que están pensando, a quién le importaría o no. Ese es su valor para el Banco Mundial”.

Resulta que “todo el universo de inversores” es un grupo de personas bastante estable. No se permiten inversores sencillos o independientes.¹² Sólo los inversores institucionales aprobados por la Comisión de Bolsa y Seguridad de los Estados Unidos (SEC) son aptos. (Un inversor acreditado por la SEC debe haber ganado al menos 200.000 dólares estadounidenses en cada uno de los dos años anteriores y tener un patrimonio neto superior a 1 millón de dólares estadounidenses. Los bancos, sociedades, corporaciones, organizaciones sin fines de lucro y fideicomisos pueden ser inversores acreditados si sus activos totales superan los US\$ 5 millones o si todos los propietarios de acciones son inversores acreditados por la SEC [SEC 2013]). Las reglas de la SEC especifican que un inversor debe ser “sofisticado”, lo que significa que “[el inversor] debe tener ... suficiente conocimiento y experiencia en finanzas y asuntos comerciales” (SEC, 2013, “Quién es un inversionista acreditado”). Durante una entrevista, un funcionario del Banco Mundial mencionó “ir a una gira” para la búsqueda de inversores:

SLE:¹³ ¿Una gira? Lo siento, pero no sé qué significaría eso para el Banco Mundial...

BM:¹⁴ Oh, eso significaría que fuimos a algunas ciudades, ya sabes, a Londres, Zúrich, Tokio, Nueva York, donde hablamos con los inversores en bonos y les explicamos a las personas que estaban potencialmente interesadas en invertir en este bono pandémico. Se lo explicamos.

SLE: ¿Y en algún momento buscó inversores o compartió el modelo en Sierra Leona, Liberia o Guinea?

BM: No, tenemos un Comité Directivo para eso.

Desde la perspectiva del Banco Mundial, el bono pandémico debe funcionar y, para eso, debe atraer la atención “adecuada” de las personas “adecuadas”. Esto significó conseguir que los inversores compraran a redes de capital acaudaladas y ya establecidas. Más del 80 por ciento de los inversionistas que cubren la porción del Ébola del MFEP están en Europa, con inversionistas dedicados a bonos catástrofe (35 por ciento) y fondos de pensiones (42 por ciento) que componen el tipo de inversionista (Artemis, 2018b). Se considera a los sierraleoneses, liberianos y guineanos (y personas de otros países beneficiarios calificados) solamente como los beneficiarios previstos de un desembolso pandémico y no fueron consultados en la elaboración del bono.

En 2016, cerca de cincuenta altos funcionarios de salud y seguridad nacional de África, Norteamérica y Europa se reunieron en las cercanías de Londres. La reunión fue organizada por tres gobiernos del G7 para compartir las lecciones aprendidas del brote de Ébola. Yo fui invitada para explicar la financiarización del Ébola, y luego de que terminara de explicar el modo en el que funciona el MFEP como una nueva forma de financiación de una pandemia, un oficial

¹¹ Guy Carpenter es una reconocida empresa de corredores de reaseguros, que lleva el nombre de su fundador. Las compañías de reaseguros aseguran a las compañías de seguros para que un solo evento catastrófico no lleve a la quiebra a una compañía de seguros; tienen, según algunas estimaciones, más de 600.000 millones de dólares de capital en activos (Aon 2018). En el MFEP, Guy Carpenter actuó como facilitador entre el Banco Mundial, las empresas reaseguradoras y los inversores.win-win”, expresión que utiliza la autora, ampliamente difundida en el mundo de habla hispana.

¹² N. de T.: Llamados en inglés “Mom and pop”, este tipo de inversores por lo general no tienen mucha experiencia y sólo invierten mínimamente en el mercado bursátil.

¹³ N. de T.: Siglas de la autora.

¹⁴ N. de T.: Acrónimo de “Banco Mundial”.

africano de alto rango inmediatamente comentó: “No estamos en esto. Nunca he oído hablar de esto”. Dicho oficial y otros en la sala se mostraron visiblemente molestos. La falta de consulta con los líderes africanos en la elaboración del bono era lo que estaba en cuestión. Más tarde, cuando me uní a una mesa de almuerzo donde varios oficiales de los diferentes países estaban comiendo y discutiendo el bono pandémico, el tono general había cambiado a uno de resignación. Al final del almuerzo, dejé la mesa con la impresión de que durante una emergencia nacional como la que planteó el brote de Ébola en África Occidental, no importaba mucho de dónde venía el dinero. Solo importaba que algo de dinero llegó.

Pero, en una pandemia, ¿es siempre el dinero lo que más importa? Tal presunción requiere una evaluación. Sí, por supuesto, el dinero es absolutamente necesario para responder a las pandemias. Pero durante el brote de Ébola, los factores no financieros también afectaron gravemente la contención de la enfermedad (ver Wilkinson y Leach, 2014; Shepler, 2017), la mayoría de los cuales, en base a mis hallazgos, fueron minimizados en comparación con la expansión del MFEP del Banco Mundial. ¿Y qué hay de las responsabilidades de los grandes bancos de desarrollo por las fallas de la estructura económica en Sierra Leona, aquellas que frenaron el crecimiento de un sistema de atención médica capaz de impedir los primeros casos de Ébola (Kentikelenis et al., 2015)? ¿Podría el bono pandémico ser parte de un monstruo contemporáneo de los bonos de impacto como “una expansión enorme de la racionalidad económica y su penetración en nuevas áreas de la vida humana”, cuando las prácticas más recomendables como la consulta local se desvanecen en pos del capital (Cooper y Konings, 2015: 2)?

La construcción de lo que será la salud global

Entre las personas que entrevisté, había una creencia generalizada de que los MFEP eran un bien moral y que el rendimiento financiero del bono pandémico pondría en marcha las condiciones futuras de la salud global. Al crear el bono pandémico, los bancos de desarrollo, las compañías de reaseguros, las empresas de análisis de datos y los inversores pretenden diseñar desde cero lo que será la salud global. Durante siglos, sin ningún tipo de miramiento -y a menudo tampoco rentablemente- los gobiernos asumieron nuestros riesgos colectivos de seguridad contra las enfermedades, pero actualmente estamos en una era de apropiación y lucro privado de dicha obligación. Las potencias financieras mundiales hicieron creer a los MFEP que el sector privado debería hacerse cargo de las tareas gubernamentales. Desde su lógica, los inversores que “compran” el riesgo de una pandemia merecen ganar dinero; y pretenden cultivar un mercado de bonos pandémicos que establezca y proporcione financiación de respuesta a las pandemias a perpetuidad. Puede que estén equivocados, pero cada vez tienen más poder para configurar los futuros de la salud global a su gusto y provecho. Diseñan dispositivos humanitarios, estructuran procesos y determinan desencadenantes. Lo hacen por fuera de los ámbitos de los procesos democráticos, sin integrantes facultados constitucionalmente para quejarse, criticar o introducir mejoras.

Tener en cuenta sus futuros de salud global imaginados significa considerar las lógicas y métricas neoliberales que nos llevan hasta allí. La creación del bono pandémico no tiene que ver solamente con la construcción de un instrumento en el que tanto los inversores como quienes responden a la pandemia compartan la oportunidad de ganar dinero. También se trata de construir otro mercado de capitales para que los inversores, incluidas las compañías de reaseguros y los propios bancos de desarrollo, diversifiquen sus carteras. La diversificación de las carteras de inversión es una estrategia de inversión común, ya que es poco probable que todos los diferentes tipos de inversiones pierdan dinero al mismo tiempo.

Un inversor me resumió el papel de liderazgo del Banco Mundial en la promoción del mercado de bonos pandémicos: “El bono depende en gran medida del Banco Mundial. Sin su credibilidad y sello de aprobación sobre esto, no se habría emitido... Así que es muy importante

que todos estén de acuerdo en el trato en el cual están entrando porque, Dios no quiera que suceda algo, todos deben estar de acuerdo porque, de lo contrario, el mercado no crece". El Banco Mundial comprende que el mercado que están tratando de promover con el bono pandémico no es algo que se encuentre "por ahí", sino algo que debe construirse con esmero. Los diseñadores del bono tienen como objetivo catalizar las condiciones futuras de un campo de la salud global que podrá depender de los mercados de capitales para su financiación.

Se necesitaron dos años para desarrollar el bono MFEP y se hizo con la esperanza de crear un nuevo mercado, un mercado para transferir los riesgos de brotes y pandemias de los gobiernos a los inversores privados. Oficialmente, según el Banco Mundial, "se espera que el MFEP desempeñe un papel clave en el desarrollo del mercado al ayudar a crear un nuevo mercado de seguros contra riesgos pandémicos. El sector privado podrá llevar esto adelante por sí solo en unos pocos años. ... Es probable que con el tiempo, a medida que el mercado madure, el MFEP aumente y los precios sean más competitivos -como se ha visto con los mecanismos de seguros contra riesgos de catástrofes-" (Banco Mundial, 2016a: iii). El Banco Mundial cuenta con que el bono pandémico funcionará lo suficientemente bien como para establecer un mercado de bonos pandémicos como lo han hecho los mercados de bonos verdes y catástrofe en los últimos diez o veinte años. El crecimiento del mercado de bonos verdes estableció una fe sólida en los bonos de desarrollo, pero fue el mercado de bonos catastróficos -ese mecanismo para invertir en desastres naturales y climáticos- el que fijó la mira y las expectativas para el mercado de bonos pandémicos. El mercado de bonos catástrofe tardó unos quince años en madurar y estabilizarse. Ahora está prosperando, valorado en 40.000 millones de dólares (Artemis, 2019, al 2 de septiembre de 2019). Las pensiones son invertidas con regularidad en el mercado de bonos catástrofe. Un inversor señaló: "Desde la perspectiva del inversor, pasaron muchos años en los que no hubo pérdidas en el mercado de bonos catástrofe, así que eso fue de mucha ayuda".

Si los inversores pierden regularmente el dinero que ponen en el bono pandémico, el mercado dejará de existir y el bono pandémico se considerará un fracaso del mercado. Pero es completamente posible que los mecanismos de bonos pandémicos puedan generar ganancias exitosas que construirán un mercado, pero que no se correlacionarán con la contención de enfermedades y mejores resultados sanitarios. Esto se debe a que solo los datos tienen que cumplir con las medidas contractuales para obtener beneficios. Al igual que Dumit (2012) y Sunder Rajan (2012) encontraron respecto a la ganancia farmacéutica, los cuerpos saludables y las poblaciones pueden tornarse secundarios. En esencia, los inversores no necesitan preocuparse por la contención de enfermedades, sino sólo por los datos que representan la contención de enfermedades. Y si el bono pandémico funciona y genera dinero para los inversores, ese éxito generará otros instrumentos similares y nacerá un nuevo mercado.

Las finanzas especulativas están ahora preparadas para impulsar lo que será la salud global. Preocuparse por los datos que respaldan el rendimiento del inversor puede no necesariamente correlacionarse con los resultados de cuerpos saludables. Debemos tener en cuenta los datos de salud y los sistemas de atención médica que pronto necesitarán ser aún más amables con los inversores. Muchas personas dicen que podemos hacer ambas cosas, pero interroguemos esa enunciación, comenzando con una examinación de cómo funcionan realmente los datos que determinan los rendimientos del bono.

Dando cuenta de los muertos (I de II): Modelando el riesgo de Ébola

Si hay un solo elemento que podría sacudir la fe de los inversores en el bono pandémico y socavar un futuro mercado de bonos pandémicos, son los disparadores. Los números. La asignación del riesgo financiero. El recuento de los muertos. Esto tuvo sentido cuando un funcionario del Banco Mundial me dijo: "Los inversores hicieron muchas preguntas sobre los datos, su veracidad y el disparador, porque para ellos, eso es lo que más importa. ... Los disparadores fueron los que llevaron más tiempo en ser definidos".

En las conversaciones sobre el bono pandémico y el Ébola, hubo muchas fluctuaciones entre los 250, 750 y 2500 disparadores de muerte y el recuento de muertos. Pero no son lo mismo. Los disparadores funcionan en dos registros. Esta sección aborda cómo el riesgo es definido y evaluado por modeladores y cómo los inversores evalúan su riesgo financiero a través de los disparadores; la siguiente sección contempla cómo se cuentan (y no se cuentan) los muertos en relación con los umbrales de activación.

Los parámetros de los disparadores del bono pandémico se evaluaron en relación con el riesgo de una pandemia para los inversores, es decir, el riesgo de que pierdan su dinero, en lugar del riesgo de una pandemia para las personas que la experimentarían. Los diseñadores de modelos de datos contratados por el Banco Mundial evalúan este riesgo estadísticamente. Comienzan con datos retrospectivos de la OMS sobre salud de la población y agregan datos de otras fuentes.¹⁵ Las medidas de los parámetros son puntos de datos proyectados para una población dada usando entradas históricas y condiciones elegidas por los modeladores de datos. Es un ejercicio bioestadístico que emplea convenciones bioestadísticas que incluyen muestreo y proyección.

Lo que los modeladores de datos aportan al proyecto son modelos que ayudan a los inversores a determinar qué tan riesgoso es el bono, es decir, cuál es la posibilidad de que pierdan su dinero. Esto es fundamental para el bono en tanto empresa especulativa. Un modelador de datos me explicó el modelado probabilístico de esta manera:

Modelador de Datos (MD): Nadie afirma que todo lo que se presenta sea 100% representativo de lo que va a suceder. Es por eso que hacemos quinientos mil años [de modelado probabilístico] porque queremos considerar todas las posibilidades. Algunas cosas que no podemos ver, algunas cosas que son muy graves, algunas cosas que son menos graves, y es por eso que hacemos modelos probabilísticos.

SLE: ¿Quinientos mil años de modelado?

MD: Elija el 1 de enero como fecha de inicio hasta el 31 de diciembre. [Modelamos] lo que podría suceder a partir de una pandemia o una epidemia a gran escala o algo así si se volviera a simular [todas las variables para] un año calendario completo quinientas mil veces. Es lo mismo que si lanzara el dado quinientas mil veces. Tendrías muchos resultados a partir de eso. Puedes analizar las probabilidades muchas, muchas, muchas veces hasta ver una convergencia [patrones en los resultados]. Es por eso que seleccionamos quinientas mil veces para poder averiguar qué podría suceder, en base a los datos históricos y las posibilidades que tenemos.

Utilizando los disparadores como guía, los inversores calcularon la posibilidad de perder su dinero o de obtener ganancias. El riesgo de muerte, y por tanto de pérdida financiera, se traduce en riesgo financiero para los inversores. Los detalles sobre esto se encuentran en la letra pequeña del Prospecto Suplementario (también llamado “Planilla de condiciones”) (Banco Mundial 2017c, apéndice II).

Según me dijeron, pensar en los disparadores como umbrales absolutos es engañoso ya que están pensados más como intermediarios, como modos de pensar sobre el riesgo. Un modelador explicó:

¹⁵ Las principales variables en el modelado de parámetros de los bonos pandémicos incluyen: experiencias pasadas y exposiciones a reservorios de enfermedades, tasa esperada de nuevos casos basada en experiencias pasadas y en la estacionalidad y latitud del país, tasa estimada de transmisión basada en la proporción de personas susceptibles de la población, tasas de viajes (vuelos, cruce de fronteras, migración laboral), número esperado de días de contención de la enfermedad, tiempo para aumentar la producción de vacunas, y la tasa de letalidad según las características específicas del país (industrializados versus no industrializados, médicos por cada mil habitantes, camas de hospital). Estas variables fueron proporcionadas por una fuente de modelado de datos anónima.

Con el bono de emergencia, tienes a la persona que vende el riesgo [el Banco Mundial] y a la persona que compra el riesgo [los inversores]. Cuando estábamos en la gira de inversionistas, no necesariamente tratábamos de convencerlos de que el 250 [disparador de mortalidad] es correcto o que el 750 [disparador de mortalidad] es correcto. Nuestro objetivo es decir que nuestro modelo puede estimar estos números con una precisión razonable. ... Operamos como agentes externos, tratando de no estar sesgados a favor de uno u otro. Tratamos de crear lo que creemos que es una estimación razonable de los riesgos. Tenemos que ir con los mejores datos disponibles para alcanzar el objetivo [para establecer el disparador].

Al igual que para la creación de un mercado, establecer un disparador paramétrico requiere un gran esfuerzo. El modelador prosiguió:

El modelo paramétrico es una estructura extraña. La estructuración se puede realizar de múltiples maneras, y nuestro objetivo es darle [al Banco Mundial] un riesgo cuantificable frente a muchas evaluaciones diferentes. Cuando hacen una pregunta, podríamos proporcionar solo esa: "Oh, ustedes preguntaron sobre A, aquí está el riesgo". O podríamos hacer algunas cosas diferentes y decir: "Aquí hay algunas opciones basadas en lo que dijeron". O a veces podrían simplemente decir: "Antes de que hagamos A y B, adelante, piensen en algo" y luego se nos ocurrirá una opción, y luego la verán y dirán, "Queríamos hacer más cosas al respecto", y entonces haces ese tipo de cosas. Así que es un proceso de ida y vuelta.

Otro modelador bromeó y dijo "todos los modelos son incorrectos, pero algunos de ellos son útiles".

Al final, los modeladores de datos utilizaron su modelo de riesgo pandémico para ayudar a redactar condiciones que probablemente no resultarían en demasiadas pérdidas para los inversores. El Manual de Operaciones del Banco Mundial (2017a, 6) enumera estas condiciones, que deben cumplirse antes de que los inversores pierdan su dinero en un caso de brote de Ébola:

- Han pasado al menos 12 semanas desde la fecha de inicio del evento.
- El brote está presente en más de un país, y cada país tiene 20 muertes confirmadas o más.
- La Tasa de Crecimiento de la enfermedad debe ser mayor que cero para garantizar que el brote esté creciendo a un nivel de confianza estadística específico.
- La Cantidad Total de Muertes Confirmadas debe ser mayor o igual a 250.
- La Cantidad Total Actualizada de Casos debe ser mayor o igual a 250.
- La Cantidad Actualizada de Casos Confirmados debe comprender un porcentaje mínimo de la Cantidad Total Actualizada de Casos.
- Los brotes regionales que afecten de dos a siete países activarían pagos en tres etapas a medida que aumente el número total de muertes confirmadas. Los brotes mundiales que afecten a ocho o más países también activan los pagos en tres etapas, pero a niveles de financiación más altos ante los dos primeros disparadores.

Al hablar del bono pandémico como un dispositivo financiero, existe un desajuste periódico y natural entre el riesgo para los inversores y el riesgo para las personas que probablemente padecerán la enfermedad. Muchas personas a las que entrevisté hablaban de los dos tipos de riesgo como si fueran exactamente lo mismo, cuando por supuesto no lo son. Un reconocimiento profundo del bono pandémico obliga a una confrontación esencial: para algunas personas, lo que está en juego es perder o ganar dinero; para otros, los riesgos son la muerte o la discapacidad a largo plazo. Los disparadores numéricos oscurecen esa diferencia, creando así otro riesgo: perder de vista qué riesgos priorizar.

Cálculo de los muertos (I de II): Tener en cuenta los conteos

En los documentos del Banco Mundial, sinopsis de inversores y blogs sobre bonos, los disparadores numéricos del bono pandémico (cuadro 1) se caracterizan como bien definidos y libres de influencias: “Los disparadores [de salud] paramétricos utilizan datos disponibles públicamente y observables para determinar los montos de pago. Como estos disparadores se basan en datos observables, brindan más transparencia, aumentan la velocidad de pago y permiten una referencia objetiva del riesgo. … Los bonos se construirían en relación a los mismos criterios de activación transparentes e irrefutables (Banco Mundial, 2016a: 13-14).

Lo que llama la atención en las conversaciones sobre el bono pandémico con el personal de reaseguro, modelado de datos y finanzas es la fe permanente que depositan en los disparadores. Incluso cuando son reconocidos los límites de los datos, el sentimiento predominante es: “son lo mejor que tenemos y algo tenemos que usar”. El conteo de muertos está afectado por una sensibilidad similar. El bono pandémico utiliza recuentos publicados en *Disease Outbreak News* de la OMS o *Situation Report*, y se confía plenamente en esos datos. Cuando entrevisté a un gerente del bono del Banco Mundial, descubrí que mi conocimiento de la recopilación de datos en Sierra Leona era más detallado que el de ellos:

BM: Son datos que publica la OMS. … La OMS publica esos números en el momento …

SLE: Por mes, o -

WB: No, lo toman en tiempo real. Debería hablar con el equipo de salud porque ellos son los que nos aseguraron que la OMS está haciendo esto realmente en tiempo real.

SLE: Gracias, sí, haré un seguimiento. En mi investigación, sin embargo, viajó con las personas que recopilan los números para la OMS. … Quiero decir, conozco a las personas que recopilan los números en Sierra Leona.

WB: De acuerdo. Bien. Bien. … Soy un receptor externo de los números. No sé si es un caso sospechoso, un caso probable o un caso confirmado. No hago un seguimiento de eso. Ese no es mi trabajo. Es el trabajo de la OMS, por eso les confiamos esa responsabilidad. Esos son los datos que seguimos. … Hay suficiente confianza, ya sabes, en los datos que proporciona la OMS.

Durante la investigación en Sierra Leona en 2014, nuestro equipo recopiló información etnográfica sobre cómo se generan los datos sanitarios. En Freetown, la capital de Sierra Leona, y en pequeñas ciudades de las provincias del este y norte, nos reunimos, entrevistamos y observamos el trabajo de personas involucradas en la generación de datos sanitarios. En el proceso, nos enteramos de que los censistas autónomos de Sierra Leona son el grupo más importante de recopiladores de datos del país. Estos censistas, una cohorte de hombres en su mayoría y algunas mujeres de entre veinte y treinta años, trabajan sobre bases contractuales a corto plazo para cualquier organización que “necesite números”.

Por ejemplo, se contrata a un censista para recopilar datos en veinte aldeas de personas que padecen una enfermedad. Su trabajo consiste en viajar a estas aldeas en, por ejemplo, un periodo de dos semanas, recopilar datos sobre enfermedades y, por lo general, completar una encuesta en un teléfono inteligente o tablet. Puede parecer sencillo, pero en la práctica no lo es. Es un trabajo asalariado precarizado, dificultado por el idioma (en Sierra Leona se hablan unos veinte idiomas diferentes en un área del tamaño de Escocia) y, además, por horarios de trabajo establecidos a menudo por personas que nunca han estado en Sierra Leona o jamás han conducido por sus carreteras (ver imagen 2). Tampoco comprenden los precarios ritmos del trabajo y la movilidad laboral durante las estaciones seca y lluviosa. La recolección de datos sanitarios en Sierra Leona es un trabajo físicamente y socialmente exigente, y durante una epidemia, ya sea de cólera, sarampión o Ébola, lo es aún más. Un censista describió esta dificultad: “La última vez que fui al distrito de Kailahun [una región donde ocurrió el primer

brote de Ébola] caminé veintiún millas para ir a una aldea y veintiún millas¹⁶ para regresar. Cuando vas al campo, tu primer problema es qué tan lejos está. ... ¡Imagínese caminar veintiún millas para ir y veintiún para regresar, y tener que cubrir cuatro pueblos!" Otro censista de Sierra Leona mencionó de manera similar: 'Los censistas tienen que atravesar caminos terribles y peligrosos. Hay agua, puentes y senderos de matorrales en los bosques. ¡Peligroso!".

Para reforzar la seguridad de los datos, los empleadores rastrean a los censistas a través del Sistema de Posicionamiento Global (GPS) en sus teléfonos. No siempre hay tiempo suficiente para completar todas las aldeas asignadas y hacer todo el papeleo. La declaración de un censista resume en lo que otros también coincidieron: "He oído que a veces la gente envía sus teléfonos inteligentes con conductores de camiones o motocicletas a una aldea, a la vez que completan el cuestionario, porque simplemente no hay tiempo suficiente para hacer todo lo que quieren". (Véase también Kingori y Gerrets [2016] y Biruk [2018] sobre las moralidades y realidades de la fabricación de datos por parte de los trabajadores de campo). Pero esta estrategia tiene sus



Imagen 2. Puentes y caminos rurales en Sierra Leona y Liberia, 2013.

Imagen de la izquierda tomada por J.B. Dodane, imagen de la derecha por Travis Lupik, ambas utilizadas aquí bajo autorización.

riesgos, como otro censista señaló:

La última vez que fui, [la ONG contratada por la OMS] nos dio APDs¹⁷ [luego, teléfonos inteligentes] para saber si íbamos a las comunidades. Conocían las coordenadas del GPS [Sistema de Posicionamiento Global] de la aldea, así que ahora tienes el cuestionario y también un GPS. Ahora te detectan. ... Si detectan que no has ido, te enviarán de nuevo allí. Y tal vez te acusen con todo el castigo de la ley por darles información falsa. También te quitarán el dinero que te pagaron.

No es posible tener una certeza absoluta sobre los datos sanitarios hasta el último dígito. Los inversores posiblemente pierdan dinero cuando los datos oficiales muestren 250 muertos; los países y organismos de respuesta posiblemente ganarán dinero por lo mismo. Sin embargo, 249 muertes arrojan resultados totalmente diferentes. Las personas a cada lado del libro contable están cubriendo sus apuestas. Los funcionarios del ministerio en Sierra Leona me han dicho que necesitan "números malos" para obtener ayuda exterior. En investigaciones anteriores descubrí que una de las formas en que logran esto es no recolectando datos sanitarios de clínicas conocidas por sus buenos resultados. Por parte de los inversores, desinflar los datos de la tasa de mortalidad sería tan fácil como contratar censistas para un trabajo más lucrativo, retrasando así la

¹⁶ N. de T.: 21 millas es el equivalente aproximado a 33 km.

¹⁷ N. de T.: Asistente personal digital.

recopilación de datos o pirateando teléfonos inteligentes para alterar los datos. Hay muchas formas creativas de jugar con los disparadores de datos, si eso es lo que se interpone entre el dinero para los inversores o el dinero para los países receptores.

Hay tanto dinero en juego que yo también debo tener en cuenta los posibles impactos de mi investigación. Un inversor me dijo: “Si el evento ocurre y los inversores sienten que no se calculó de manera justa o que hubo un negocio sucio, entonces el mercado no va a perdurar mucho”. Mi trabajo abre el telón para mostrar cómo se recopilan, cuentan, analizan y aplican los datos. ¿La inestabilidad en tiempo real de los datos desalentará a los potenciales inversores? ¿Hará descarrilar el MFEP? Quizás. Sin embargo, en el mundo de los inversores en el que entré, descubrí que los inversores son en su mayoría agnósticos. Van donde quiera que se gana el dinero. Si no es con los bonos pandémicos 1.0, entonces tal vez con los 2.0 o los 3.0. O se irán directamente a otro lado. Este es otro riesgo a tener en cuenta: en un posible futuro en el que la gestión del riesgo pandémico se haya transferido a los mercados de capitales luego de que la ayuda gubernamental caiga a mínimos históricos, ¿cómo se financiarán las pandemias si los inversores huyen?

Asegurando futuros: ¿De quiénes?

Desde hace algún tiempo, se cuestiona el desempeño e incluso la viabilidad del Banco Mundial. El *Financial Times*, que no es un amigo del Banco, cuestiona regularmente su relevancia (ver, por ejemplo, *Financial Times* 2014), junto a otros poderosos establecimientos financieros y de desarrollo internacional de América del Norte y Europa. El economista especializado en desarrollo Jeffery Sachs (2012) sostiene que el Banco Mundial “ha carecido de una dirección clara”, “ha resuelto muy pocos problemas globales” y “manejó con torpeza las explosivas pandemias del SIDA, de tuberculosis y de malaria durante la década de 1990”. En un artículo más reciente, en el que criticó directamente las inclinaciones del Banco Mundial hacia Wall Street y Davos, Sachs (2018) elogió enfáticamente a los fondos que utilizan “subvenciones directas, y no préstamos de Wall Street. La lucha contra el SIDA en los países pobres no fue considerada como una inversión generadora de ingresos que necesitara una ingeniería financiera sofisticada”. Del mismo modo, un artículo del *New York Times* exploró el vínculo entre la viabilidad organizativa del Banco Mundial y las ganancias de los inversores privados: “En una búsqueda de relevancia, el presidente del banco está modificando su enfoque. ... Está presionando a inversores privados (fondos soberanos, empresas de capital privado y compañías de seguros) para que aporten billones de dólares para proyectos. ... Pueden obtener grandes beneficios poniendo su dinero a trabajar junto con el Banco Mundial” (Thomas 2018).

Tener en cuenta el bono pandémico significa establecer quién obtendrá una ganancia de su éxito como una herramienta financiera. A principios de 2015, el Banco Mundial invitó a “algunas de las compañías de reaseguros más grandes del mundo” para ayudar a construir el bono pandémico, me dijo un interlocutor del Banco Mundial:

Varias [compañías de reaseguros] expresaron interés y mantuvimos conversaciones con ellas. Pero luego, finalmente, empezaron a retirarse. Quiero decir, en ese momento, no sabíamos cómo sería el MFEP. Pero dijimos que estábamos interesados en asociarnos con el sector privado para armar algún tipo de mecanismo que ayude a asegurar a los países contra la próxima enfermedad. Al final, sólo quedaron dos interesadas. Se sintieron cómodas al trabajar con el banco porque también trabajaron con él en los bonos catástrofe.

Me informaron que el Banco Mundial pagó alrededor de US\$ 1 millón para crear el bono pandémico y que las compañías de reaseguro trabajaron gratuitamente ya que estaban muy interesadas en desarrollar este instrumento del bono pandémico. Desde la oferta inicial de bonos MFEP de 2017, ya han ganado US\$ 37 millones por año en primas de bonos MFEP. Un

economista me dijo que las compañías de reaseguros¹⁸ involucradas en el MFEP “esperan ganar más de \$ 100 millones” con las primas de los bonos pandémicos solamente. Tienen mucho más que ganar financieramente si un mercado de bonos pandémicos se establece siguiendo las líneas de los modelos de bonos verdes y catástrofe. Los reaseguradores estuvieron involucrados con el fin desarrollar e influir en un mercado en el que podrían invertir luego. Su seguridad financiera y sus ganancias dependen de que puedan diversificar sus propias carteras y distribuir su propio riesgo, tal como lo han hecho en el mercado de bonos catástrofe. Un ejecutivo de reaseguros explicó sin tapujos que simplemente hacer el bono pandémico por sí solo no habría valido la pena: “La cantidad de esfuerzo que nosotros [la compañía de reaseguro que estructura el bono pandémico] tuvimos que invertir en él, fue [un] tiempo muy largo e intensivo de trabajo con muchos, muchos expertos involucrados, muchas discusiones en curso. Solo vale la pena albergando la esperanza de que este esfuerzo cree un nuevo mercado. De lo contrario, los costos implicados que supone el desarrollo de este tipo de soluciones serían demasiado elevados”.

Pero un reconocido economista europeo familiarizado con la mecánica del bono pandémico puso el interés de las compañías de reaseguros bajo una luz diferente: “Realmente no tiene mucho sentido cuando los recursos mundiales para la atención médica de las personas en los países pobres son muy escasos. Por lo tanto, adoptar la concepción en la que la mitad del dinero, en promedio, se destina a una compañía de seguros es una locura”.

Navegación por estima

La navegación por estima es un método de navegación que utiliza puntos de referencia conocidos para establecer una dirección (Blowditch 2002). Es una metáfora adecuada para anticipar si los bonos pandémicos se instaurarán y continuarán. ¿Qué es lo que ha iniciado el bono pandémico? ¿Es posible volver atrás? Considerando los años destinados a su creación, las socialidades entre el Banco Mundial, los correedores de bonos, los países donantes y las compañías de reaseguros y datos, y las inversiones de tiempo y dinero de estas partes, y todos los favores solicitados, todos los recibos pedidos, y todas las objeciones superadas para crear el mecanismo, para preparar el escenario para un nuevo mercado, para completar el trabajo, pregunto: ¿Está abierto el futuro de la asistencia ante una pandemia? ¿O la creación y los procesos del bono pandémico excluyen otras alternativas? ¿Podría la seguridad ante una pandemia ser devuelta a los gobiernos? ¿Es una ingenuidad obstinada seguir imaginando mundos donde las inversiones en buenos gobiernos producen una atención menos motivada financieramente? ¿Podría el bono como un mecanismo global de financiación de la salud alguna vez fallar por completo, considerando que hay tanto de los tan poderosos en juego? ¿Existe un equivalente aquí a “demasiado grande para fallar” (demasiado tiempo invertido, demasiados favores, demasiadas promesas, demasiadas concesiones, demasiados intercambios)? ¿Puede cualquier nivel de consideración deshacer la creación de lazos (con doble sentido)¹⁹ del bono pandémico?

Los riesgos éticos de esta consideración se profundizaron cuando el Banco Mundial invitó a la industria del reaseguro al proceso de diseño de los bonos pandémicos. El rol de la industria de seguros en el capitalismo del Atlántico Negro en el siglo XVIII y su producción de “organismos portadores de intereses” es aleccionador. Baucom (2005) cuenta de un buque mercante británico, el Zong, que navegó por el Océano Atlántico en 1781 en ruta a Jamaica, con 440 africanos occidentales que serían vendidos en los mercados de esclavos del Caribe. El barco

¹⁸ Las compañías de reaseguros venden seguros a las compañías de seguros. Cuando azota un huracán y miles de propietarios presentan demandas, por ejemplo, las compañías de reaseguros pagan a las compañías de seguros que de otra manera sino podrían ir a la quiebra. Según algunas estimaciones, poseen más de 600.000 millones de dólares en activos de capital (Aon 2018), siendo esta una de las razones por las que el Banco Mundial las quería involucradas en los acuerdos de bonos pandémicos.

¹⁹ N. de T.: Aquí la autora realiza un juego de palabras entre la doble acepción de “bond”: “bono” (traducción que se ha utilizado hasta aquí), y “lazo; vínculo”.

se desvió de rumbo, prolongando el viaje. La comida y el agua se agotaron. Para compensar, y sabiendo que podía reclamar un seguro por “carga” perdida, el capitán ordenó que 132 hombres, mujeres y niños de África occidental fueran arrojados por la borda, un asesinato en masa premeditado en el mar. Cuando el barco llegó a Jamaica, el capitán y los propietarios reclamaron la pérdida de la propiedad asegurada, a 30 libras esterlinas por persona. Las aseguradoras se negaron a pagar; el capitán y los propietarios realizaron una demanda y se ordenó a las aseguradoras que lo hicieran. El caso fue llevado a apelación en un tribunal superior, cuyo Juez Supremo estaba decidido a construir la economía de Inglaterra a través de su proyecto de ley de seguros (Krikler, 2007: 35). El juez había encontrado el derecho comercial inglés “inadecuado para la tarea de mejorar la eficiencia de un capitalismo floreciente y garantizar la seguridad de la propiedad y la integridad de las transacciones comerciales”, incluida la trata de esclavos (Krikler, 2007: 42). Eludiendo los cargos por homicidio, el juez ratificó el contrato de seguro. A finales del siglo XVIII, las compañías de seguros británicas aseguraban contratos marítimos, incluida la cobertura de barcos que transportaban africanos esclavizados, por un valor de alrededor de £100.000.000 al año, lo que hoy en día equivaldría a miles de millones de libras esterlinas (Krikler 2007, 32). La industria naviera y la marina de Gran Bretaña son consideradas ampliamente como un factor esencial en la acumulación y el dominio de capital de Inglaterra durante el siglo XIX y principios del XX. La vinculación existente entre seguro y ganancia para algunos (quién usa el seguro para qué, por qué y cuánto) es historiada y racista.

Cuando me enteré del brote de Ébola de 2018 en la República Democrática del Congo, lo primero en lo que pensé de forma involuntaria fue el número de muertos y si el bono pandémico había sido activado para solicitar ayuda. Revisé los números; los datos de mortalidad no habían activado el bono. Los inversores no perdieron su dinero. Dos semanas después de que se confirmaran los primeros casos de Ébola en la República Democrática del Congo, se puso en marcha el mecanismo del fondo en efectivo del MFEP, y no el bono pandémico. En mayo de 2018, se desembolsaron US\$12 millones del fondo en efectivo. El Banco Mundial se felicitó a sí mismo por alejar el dial del pánico y la negligencia (Evans 2018). Se atribuyó el mérito de que el dinero estuviera allí, a la mano. Otros US\$ 20 millones se desembolsaron en febrero de 2019; y US\$ 10 millones más en mayo de 2019. Las muertes aumentaron, pero sin importar cuántas personas mueran en un solo país, el dinero del bono pandémico no puede liberarse contractualmente como ayuda hasta que la enfermedad traspase la frontera del país. Un colega me escribió: “Vi que los números del MFEP están en el nivel de activación, pero están esperando todavía el salto fronterizo. ¡Qué situación tan extraña y retorcida!” Luego, en junio de 2019, fue confirmado el Ébola en Uganda. Pero para que se active el bono, todavía existen más condiciones: deben haber al menos veinte muertes y debe cumplirse el mínimo de la tasa de crecimiento. En agosto de 2019, se liberaron US\$ 300 millones para la atención del Ébola desde la ventana de efectivo y otras cuentas del Banco Mundial. Dos mil muertos, y aún así el bono no se activó.

Continúo rastreando los datos de mortalidad del brote de la República Democrática del Congo y considero el rol de los datos al igual que sigo teniendo en cuenta el bono. Soy escéptica. No estoy allí. No sé si, sólo para eludir el recuento, más personas pudieron haber muerto. No estoy al tanto de las conversaciones en los ministerios ni de los susurros de los miembros de la comunidad. No estoy pasando tiempo con los censistas. ¿Tienen gasolina para sus motos? ¿Se les permite ingresar a las aldeas donde las personas mueren de Ébola? ¿En qué tipo de programas de recolección de datos se encuentran? Y luego me sorprendo. Los datos de mortalidad son tanto el escenario principal como el espectáculo secundario en el esquema del MFEP. Separar los datos de la salud real de las poblaciones es una práctica normal ahora (Erikson 2012), y ni siquiera es necesario que la atención sea brindada para que un dispositivo financiero “sea exitoso”. Contar los muertos ha sido durante mucho tiempo un acto político de los estados, y ahora se está convirtiendo en un interés especial de los financieros mundiales.

¿Son los bonos pandémicos y los bonos de impacto para el desarrollo el futuro de la ayuda

humanitaria y de salud global? Teniendo todo en consideración, tal vez lo sean. Y si es así, tenemos que prepararnos y considerar cómo nosotros, como comunidad global, pagaremos la atención durante las pandemias y otros eventos críticos si los inversores huyen y los gobiernos no pueden o no quieren pagar. ¿Es este el futuro que queremos? Afrontemos ahora esto, antes de que la franja del bono de salud global se convierta en un monstruo financiero, las arcas del gobierno se atrofien aún más y la resolución de problemas pandémicos se vuelva cada vez más limitada.

Agradecimientos

La investigación para este proyecto fue apoyada por el Consejo de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de Canadá; Universidad Simon Fraser; una beca de estancia sabática en el Centro de Investigación sobre Cooperación Global en Duisburg, Alemania; y una beca Mercator 2016 en la Universidad de Halle, Alemania. Agradezco especialmente a los censistas en Sierra Leona, a los interlocutores anónimos del artículo, al equipo de investigación etnográfica SFU-Salone de 2014, a los otros autores de este número especial, al Departamento de Antropología de Stanford y a los grupos de coloquio de la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad Simon Fraser, Bairdu Kosia, Sam Eglin, Musu Abdulai, Puneet Grewal, Iyeoma Udevi-Aruevoru, Earum Chaudhary y Abou Farman. Agradezco profundamente a Richard Rottenburg por su entusiasmo y compromiso a largo plazo con este proyecto. Gary Parker fue de gran ayuda con los cálculos de intereses, aunque los demás errores son míos.

Bibliografía

- AA. VV. (2017). Bending the Arc of Change: A Conversation with Paul Farmer and Jim Yong Kim". Filmado el 29 de Noviembre de 2017 en el *116th Annual Meeting of the American Anthropological Association* (AAA), Washington, DC. Video de YouTube disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=uwClfJkUVNE>
- Artemis (2018a). Catastrophe Bond & ILS Risk Capital Issued and Outstanding by Year. Disponible en: <http://www.artemis.bm/dashboard/catastrophe-bonds-ils-issued-and-outstandingby-year/>
- Artemis (2018b). IBRD CAR 111-112. Catastrophe Bonds, Insurance Linked Securities, Reinsurance Capital & Risk Transfer Intelligence. Disponible en: http://www.artemis.bm/deal_directory/ibrd-car-111-112/
- Artemis (2019). "Outstanding Market. Disponible en <http://www.artemis.bm/dashboard/>
- Banco Mundial (2014a). World Bank Group President Calls for New Global Pandemic Emergency Facility. 10 de Octubre. Disponible en: <http://www.worldbank.org/en/news/pressrelease/2014/10/10/world-bank-group-president-calls-new-global-pandemicemergency-facility>
- Banco Mundial (2014b). World Bank Issues Its First Ever Catastrophe Bond Linked to National Hazard Risks in Sixteen Caribbean Countries. Última modificación el 30 de Junio de 2014. Disponible en: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/06/30/world-bank-issues-its-first-ever-catastrophe-bond-linked-to-natural-hazard-risks-in-sixteencaribbean-countries>
- Banco Mundial (2016a). *Pandemic Emergency Financing Facility: Global Pandemic Response through a Financial Intermediary Fund*. Última modificación el 8 de Julio de 2016. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/354341467990992248/pdf/104838-BR-R2016-0071-Box394885B-OUO-9.pdf>
- Banco Mundial (2016b). Speech by World Bank Group President Jim Yong Kim at the Annual

- Meetings Plenary. *Speeches & Transcripts*. 7 de Octubre. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/news/speech/2016/10/07/plenary-speech-byworld-bank-group-president-jim-yong-kim-2016>
- Banco Mundial (2016c). "World Bank Group Launches Groundbreaking Financing Facility to Protect Poorest Countries against Pandemics". Última modificación el 21 de Mayo de 2016. Disponible en: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/05/21/world-bankgroup-launches-groundbreaking-financing-facility-to-protect-poorest-countriesagainst-pandemics>
- Banco Mundial (2017a). *Operations Manual: Pandemic Emergency Financing Facility*. Última modificación el 2 de Noviembre de 2017. Disponible en: <http://pubdocs.worldbank.org/en/168391509719305386/PEFOperations-Manual-September-13-2017.pdf>
- Banco Mundial (2017b). *Pandemic Emergency Financial Facility (PEF) Framework*. Última modificación el 26 de Octubre de 2017. Disponible en: <http://pubdocs.worldbank.org/en/670191509025137260/PEFFramework.pdf>
- Banco Mundial (2017c). *Prospectus Supplement*. Última modificación el 17 de Junio de 2018. Disponible en: <http://pubdocs.worldbank.org/en/882831509568634367/PEF-Final-ProspectusPEF.pdf>
- Banco Mundial (2019). *Pandemic Emergency Financing Facility (PEF): Operational Brief for Eligible Countries*. Última modificación el 12 de Febrero de 2019. <http://pubdocs.worldbank.org/en/478271550071105640/PEF-Operational-BriefFeb-2019.pdf>
- Basu, S., M. A. Carney, and N. J. Kenworthy (2017). Ten Years after the Financial Crisis: The Long Reach of Austerity and Its Global Impacts on Health. *Social Science and Medicine* 187 (Agosto): 203–207. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2017.06.026>
- Baucom, I. (2005). *Specters of the Atlantic: Finance Capital, Slavery, and the Philosophy of History*. Durham, NC: Duke University Press.
- Biruk, C. (2018). *Cooking Data: Culture and Politics in an African Research World*. Durham, NC: Duke University Press.
- Blowditch, N. (2002). Chapter 7: Dead Reckoning. *The American Practical Navigator, TheNauticalAlmanac.com*. Disponible en: <https://thenauticalalmanac.com/Bowditch-%20American%20Practical%20Navigator.html>
- Brookings Institution (2018). What Can We Learn from the Results of the World's First Development Impact Bond in Education. Panel at the Brookings Institution, Washington, DC, 13 de Julio. Transcripción de video. Disponible en: https://www.brookings.edu/wpcontent/uploads/2018/07/global_20180713_impact_bonds_transcript.pdf
- City of New York (2012). *Fact Sheet: The NYC ABLE Project for Incarcerated Youth*. Última modificación el 2 de Agosto de 2012. Disponible en: http://www.payforsuccess.org/sites/default/files/resourcefiles/nyc_sib_fact_sheet_0.pdf
- Cohen, D. and J. Zelnick (2015). "What We Learned from the Failure of the Rikers Island Social Impact Bond". *Nonprofit Quarterly*, 7 Agosto. Disponible en: <https://nonprofitquarterly.org/2015/08/07/what-we-learned-from-the-failure-ofthe-rikers-island-social-impact-bond/>
- Cooper, M. and M. Konings (2015). Pragmatics of Money and Finance: Beyond Performativity and Fundamental Value. *Journal of Cultural Economy*, 9(1): 1–4. <https://doi.org/10.1080/17530350.2015.1117516>
- Dodge, K. (2015). Why Social Impact Bonds Still Have Promise. *New York Times*, 13 de Noviembre. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2015/11/14/business/dealbook/whysocial-impact-bonds-still-have-promise.html>
- Dumit, J. (2012). *Drugs for Life: How Pharmaceutical Companies Define Our Health*. Durham, NC: Duke University Press.
- Economist (2017). A New Bond Taps Private Money for Aid Projects in War Zones. *Economist*, 7

- de Septiembre. Disponible en: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2017/09/07/a-new-bond-taps-private-money-for-aid-projects-in-war-zones>
- Erikson, S. L. (2012) Global Health Business: The Production and Performativity of Statistics in Sierra Leone and Germany. *Medical Anthropology*, 31 (4): 367–84. <https://doi.org/10.1080/01459740.2011.621908>
- Evans, T. (2018). Moving away from Panic and Neglect: A Big Step Forward on Pandemic Preparedness and Response. *Investing in Health, World Bank blogs*, 7 de Junio. Disponible en: <http://blogs.worldbank.org/health/moving-away-panic-and-neglect-big-step-forward-pandemic-preparedness-and-response>
- Financial Times (2014). Restructuring Hell at the World Bank: Jim Yong Kim Should Get a Grip on the Troubled Institution. Última modificación el 9 de Abril de 2014. Disponible en: <https://www.ft.com/content/9244beca-bff5-11e3-b6e8-00144feabdc0>
- Grépin, K. (2015). International Donations to the Ebola Virus Outbreak: Too Little, Too Late? *BMJ* 350, h376: 1–5. <https://doi.org/10.1136/bmj.h376>
- Haraway, D. J. (2016). *Staying with the Trouble: Making Kin in the Chthulucene*. Durham, NC: Duke University Press.
- IDinsight (2018). *Educate Girls Development Impact Bond: Final Evaluation Report*. Última modificación el 15 de Junio de 2018. Disponible en: https://www.educategirls.ngo/pdf/Educate-Girls-DIB-Final-EvaluationReport_2018-06-10.pdf
- Instiglio (2015). *Educate Girls Development Impact Bond: Improving Education for 18000 Children in Rajasthan*. Última modificación el 28 de Enero de 2016. Disponible en: <http://instiglio.org/educategirlsdib/wpcontent/uploads/2016/03/EG-DIB-Design-1.pdf>
- Kentikelenis, A., L. King, M. McKee, and D. Stuckler (2014). The International Monetary Fund and the Ebola Outbreak. *Lancet*, 3 (2): e69–e70. [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(14\)70377-8](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(14)70377-8)
- Kingori, P. and R. Gerrets (2016). Morals, Morale, and Motivations in Data Fabrication: Medical Research Fieldworkers. Views and Practices in Two Sub-Saharan African Contexts. *Social Science and Medicine*, 166 (1): 150–59. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2016.08.019>
- Krikler, J. (2007). The Zong and the Lord Chief Justice. *History Workshop Journal*, 64 (1): 29–47. <https://doi.org/10.1093/hwj/dbm035>
- Madsbjerg, S. and G. Keohane (2016) The Innovative Finance Revolution: Private Capital for the Public Good. Última modificación el 31 de Enero de 2017. Disponible en: https://assets.rockefellerfoundation.org/app/uploads/20170215144835/FARockefellerFinalPDF_1.pdf
- McClellan, M., J. Kent, S. Beales, S. Cohen, M. Macdonnell, A. Thoumi, M. Abdulmalik, and A. Darzi (2014). Accountable Care around the World: A Framework to Guide Reform Strategies. *Health Affairs*, 33 (9): 1507–15.
- Nabarro, D. and F. Schroeder (2017). Advancing Universal Development Goals through the Breathtaking Power of Innovation. En: The Innovative Finance Revolution: Private Capital for Public Good, special issue, *Foreign Affairs presented with the Rockefeller Foundation*, edited by Saadia Madsbjerg and Georgia Keohane, 100–108. Disponible en: https://assets.rockefellerfoundation.org/app/uploads/20170215144835/FARockefellerFinalPDF_1.pdf
- Naciones Unidas (2009). Innovative Financing for Development: The I-8 Group Leading Innovative Financing for Equity (L.I.F.E). Última modificación en Diciembre de 2009. Disponible en: <https://www.un.org/esa/ffd/wpcontent/uploads/2014/09/InnovativeFinForDev.pdf>
- Nelson, D. M. (2009). *Reckoning: The Ends of War in Guatemala*. Durham, NC: Duke University Press.
- Pfeiffer, J. and R. Chapman (2010). Anthropological Perspectives on Structural Adjustment and

- Public Health. *Annual Review of Anthropology*, 39: 149–65. <https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.012809.105101>
- Rosenberg, T. (2018). Issuing Bonds to Invest in People. *New York Times*, 6 de Marzo. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2018/03/06/opinion/social-projects-investingbonds.html>
- Rosling, H. and British Broadcasting Company (2010). Hans Rosling's 200 Countries, 200 Years, 4 Minutes – The Joy of Stats – BBC Four. Video de YouTube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=jbkSRLYSOjo>
- Rudd, T., E. Nicoletti, K. Misner, and J. Bonsu (2013). *Financing Promising Evidence-Based Programs: Early Lessons from the New York City Social Impact Bond*. New York: MDRC. Última modificación en Diciembre de 2013. Disponible en https://www.mdrc.org/sites/default/files/Financing_Promising_evidenceBased_Programs_FR.pdf
- Sachs, J. D. (2012). A World Bank for a New World. *Project Syndicate*, 24 de Febrero. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/a-world-bank-for-a-new-world>
- Sachs, J. D. (2018). The World Bank Needs to Return to Its Mission. *Project Syndicate*, 9 de Febrero. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/world-bank-bad-wallstreet-strategy-by-jeffrey-d-sachs-2018-02>
- SEC (2013). Investor Bulletin: Accredited Investors. Investor.gov, 23 de Septiembre. Washington, DC: US Securities and Exchange Commission. Disponible en: <https://www.investor.gov/additional-resources/news-alerts/alertsbulletins/investor-bulletin-accredited-investors>
- Shepler, S. (2017). "We Know Who Is Eating the Ebola Money!": Corruption, the State, and the Ebola Response. *Anthropology Quarterly*, 88 (3): 457–79.
- Soucat, A., E. Dale, I. Mathauer, and J. Kutzin (2017) Pay-for-Performance Debate: Not Seeing the Forest for the Trees. *Health Systems & Reform*, 3 (2): 74–79.
- Stein, F. and D. Sridhar (2017). Health as a 'Global Public Good': Creating a Market for Pandemic Risk. *BMJ*, 358: 1–4. <https://doi.org/10.1136/bmj.j3397>
- Sunder Rajan, K. (2012). Pharmaceutical Crises and Questions of Value: Terrains and Logics of Global Therapeutic Politics. *South Atlantic Quarterly*, 111 (2): 321–46.
- SwissRe (2018) Reinsurance Non-Life. Disponible en: <http://reports.swissre.com/2017/financialreport/financial-year/market-environment/reinsurance-non-life.html#>
- Thomas, L., Jr. (2018). The World Bank Is Remaking Itself as a Creature of Wall Street. *New York Times*, 25 de Enero. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2018/01/25/business/world-bank-jim-yong-kim.html>
- Tweed, K. (2016). A New Record for Clean Energy Investment: It Is Very Hard to See These Trends Going Backward. *Greentech Media*, 15 de Enero. Disponible en: <https://www.greentechmedia.com/articles/read/clean-energy-investment-hits-newrecord-in-2015#gs.PY5d9Hk>
- Wilkinson, A., and M. Leach (2014) Briefing: Ebola – Myths, Realities, and Structural Violence. *African Affairs*, 114: 136–48. <https://doi.org/10.1093/afraf/adu080>
- Zack-Williams, T. (2012). *When the State Fails: Studies on Intervention in the Sierra Leone Civil War*. London: Pluto.