

COVID-19, EL DESAFÍO DE LA INMUNIZACIÓN Y LA CONTRIBUCIÓN DE ESPAÑA

30 de abril de 2020

Documento elaborado por el equipo de Análisis y Desarrollo Global de ISGlobal¹

Resumen

A lo largo de los próximos meses, la comunidad internacional se enfrenta al triple desafío de desarrollar una vacuna contra la COVID-19, asegurarse de que llegue a todas las poblaciones que lo necesitan y costear todo el proceso en medio de un shock económico y social sin precedentes.

Dos iniciativas internacionales público-privadas –CEPI y GAVI– ofrecen la oportunidad de que esta vacuna en tiempo récord sea de acceso universal y asequible, incluyendo a los países de renta media y baja.

Las próximas semanas serán clave para definir el capital político y financiero con el que cuentan estas organizaciones. España tiene la oportunidad y la responsabilidad de incorporarse a este esfuerzo de forma decidida, liderando la posición europea que se definirá en la cumbre del 4 de mayo y apuntando un nuevo modelo de cooperación internacional para la salud global.

1. La importancia de las vacunas para hacer frente a la pandemia y sus efectos

Las enfermedades infecciosas desconocidas constituyen una amenaza real y creciente para la salud global. Más allá de sus efectos directos en la morbilidad y mortalidad de la población, su impacto se multiplica en forma de devastadoras consecuencias sanitarias y socioeconómicas. El brote de ébola en África Occidental (2014-2015)² fue un aviso dramático de los efectos de una pandemia global como la desatada por el virus SARS-CoV-2.

Las certezas científicas frente a estas amenazas no son absolutas, pero existe un hecho fuera de cuestión: **las vacunas son la herramienta más eficaz que tenemos a nuestro alcance**. Estas enfermedades no reconocen fronteras y se extienden en un mundo desigual, densamente poblado y en constante movimiento. La COVID-19 nos demuestra que solo garantizando el alcance global de la inmunización lograremos poner a cada uno de los países a salvo y liberaremos el extraordinario potencial de la prevención: se estima que por cada dólar invertido en inmunización se genera un retorno de 21 dólares. Considerando de forma más amplia los beneficios sociales de la prevención de estas enfermedades, la cantidad alcanza los 54 dólares de retorno por cada uno de inversión³.

1. La información que contiene este documento estaba actualizada en el momento de finalizarlo.

2. El brote de ébola que se produjo en 2014-2015 en África Occidental supuso la muerte de 11.000 personas y un gravamen económico y social de 53.000 millones de dólares. Demostró que, por un lado, hay muy pocas vacunas listas para hacer frente a estas enfermedades; por otro que una vacuna cuya efectividad del 100% hubiera prevenido este enorme coste humano y económico, llevaba más de una década desarrollándose y solo estuvo lista para su utilización un año después del brote.

3. El retorno de la inversión estima los gastos no realizados y los beneficios obtenidos como consecuencia de la erradicación total o parcial de una enfermedad. Una consideración más amplia de este cálculo incidiría directamente en indicadores sobre el desarrollo económico del país en términos de capital humano. GAVI (2019). [PREVENT. PROTECT. PROSPER. 2021-2025 Investment opportunity.](#)

Durante los próximos meses, España y los demás miembros de la comunidad internacional deberán hacer frente a un triple desafío:

- **El desarrollo de una o varias vacunas eficaces contra la COVID-19.** En circunstancias normales, el desarrollo de vacunas es un proceso largo, costoso y arriesgado. Esas dificultades se multiplican cuando se trata de una carrera contra el tiempo, como es este caso.
- **La producción, comercialización y distribución de las vacunas una vez estas han sido desarrolladas.** El precio de las vacunas, así como el coste y las dificultades logísticas de su distribución constituyen barreras reales para millones de personas en decenas de países⁴. Solo superando esas barreras podremos vencer a la COVID-19.
- **La financiación de todo este proceso,** en un momento en el que todas las economías del mundo se enfrentan a una caída acelerada de los ingresos y un incremento exponencial de los gastos. Este dilema exigirá una combinación óptima de voluntad política y creatividad financiera para garantizar ahora los recursos que son necesarios.

Este enlace ofrece una visión general en torno a la investigación y desarrollo de una vacuna: <https://www.sciencemag.org/news/2020/03/record-setting-speed-vaccine-makers-take-their-first-shots-new-coronavirus>

Las siguientes páginas de este informe analizan estos desafíos y las opciones que España tiene frente a ellos.

2. Cooperación internacional y multilateralismo para la inmunización⁵

Ningún país en solitario puede hacer frente a los ingentes esfuerzos que requieren el desarrollo y la distribución de una vacuna. Así lo enfatizan instancias internacionales como el G20 y lo reconoce la propia **Unión Europea** en su [hoja de ruta para la desescalada del confinamiento](#). Por esta razón, la Comisión Europea ha convocado el próximo **4 de mayo una conferencia** que persigue el compromiso de los países miembros en la financiación de los dos instrumentos internacionales que están catalizando este esfuerzo: la Coalición para la innovación en la preparación ante epidemias (CEPI, por sus siglas en inglés) y la Alianza Global para la vacunación (GAVI, por sus siglas en inglés).

En la gobernanza y toma de decisiones en la salud global el papel de la **Organización Mundial de la Salud (OMS)** como organización que recibe el mandato de los Estados se centra en definir políticas de salud pública basadas en evidencias, proporcionando pautas para el control y la respuesta de enfermedades, promover sistemas de vigilancia epidemiológica y asegurar el apoyo técnico a los países y la respuesta a emergencias. Esta organización se gestiona a través del mandato de los Estados y responde ante ellos. Coincidiendo con la agenda de milenio, a partir del año 2000, expertos, científicos, filantropía, sociedad civil y sectores profesionales proponen impulsar la creación de nuevos actores en el ámbito multilateral que puedan actuar con mayor flexibilidad, creando mecanismos de impulso e implementación sobre el terreno de políticas de salud pública que generen impacto directo en la población y que al mismo tiempo fueren a los Estados a reforzar la inversión en salud.

Uno de los principales impulsores es **Bill Gates que con su Fundación** decide implicarse creando nuevos mecanismos de financiación, y nuevas estrategias para financiación en la investigación y el desarrollo de diagnósticos, tratamientos y vacunas adaptadas a las necesidades de las poblaciones más vulnerables. La inyección de más de 2.000 millones de dólares anuales impulsa la creación de numerosas iniciativas complementarias al trabajo de la OMS. Pero no es solo fruto de la Fundación Bill & Melinda Gates, junto a ellos centros de investigación, academia, sociedad civil y el sector privado abren una nueva etapa en la gobernanza de la Salud Global.

4. Es el caso, por ejemplo, de la neumonía infantil, que cada año se cobra la vida de más de 800.000 niños y niñas menores de 5 años. <https://stoppneumonia.org/latest/global-forum>.

5. <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/alliance-multilateralism-covid19/2333394>.

Surgen a partir de ahí dos nuevos modelos de organizaciones multilaterales complementarias a la OMS y de las que formaría parte. Se trata de organizaciones fiduciarias y de desarrollo e innovación de productos y bienes públicos de salud. Las primeras, las fiduciarias, se encargan de coordinar a los países donantes y priorizar las estrategias de intervención, al tiempo que optimizan el desarrollo y distribución de productos y bienes públicos; las otras, de innovación de productos, se encargan de identificar las carencias de salud pública a nivel global para desarrollar diagnósticos, tratamientos y vacunas, que de otra forma no se producirían, o se haría sin garantizar su acceso universal. Una cincuenta de organizaciones forman parte de esta nueva arquitectura global, la mayoría participadas por la OMS, de manera directa, a través de sus patronatos, o indirecta, como observadores.

En el ámbito de la inmunización hay principalmente dos: GAVI se encarga de alinear las prioridades globales y recaudar los fondos para establecer sinergias y estrategias de vacunación, garantizando compras y precios asequibles; CETI por su parte es la encargada de desarrollar la vacunas, tratamientos y diagnósticos para prevención de epidemias. Estas dos organizaciones forman parte del ecosistema de nuevos actores de la salud global que nació alrededor de la Agenda del Milenio (2000) y que complementan el papel de la Organización Mundial de la Salud pero gozan de más flexibilidad. Se trata de **alianzas entre actores públicos, privados, filantrópicos y de la sociedad civil que movilizan recursos económicos, científicos, industriales y logísticos**. CEPI y GAVI demuestran el papel crítico de este modelo en la consecución de la vacuna y su acceso universal. La primera financia el desarrollo a través de los proyectos más prometedores, estableciendo mecanismos de coordinación entre todos los actores con el objetivo de acelerar el desarrollo, ensayo y adquisición de las vacunas, y fijando las condiciones de su precio. GAVI, por su parte, se encarga de la compra y distribución equitativa de la vacuna en los países de renta media y baja, asegurando un precio favorable y asequible, a la vez que refuerza a través de subvenciones los sistemas de salud.

2.1. CEPI: El desafío de desarrollar una nueva vacuna

¿Qué es CEPI?

Esta alianza nació del impulso de los gobiernos de Noruega (sede de la coalición) e India, las fundaciones Wellcome Trust y Bill & Melinda Gates, y el Foro Económico Mundial de Davos, donde se presentó en 2017. Desde entonces se han incorporado como donantes los gobiernos de Reino Unido, Canadá, Alemania, Japón, Etiopía, Australia, Bélgica, Dinamarca y Finlandia, además de la Comisión Europea.

¿Cómo se gobierna?

En los órganos de toma de decisiones sobre prioridades y objetivos están representados los siguientes actores: sus inversores públicos y privados; un comité técnico plural del que forman parte los principales centros de investigación médica del mundo (incluidos los vinculados a grandes firmas farmacéuticas); y un comité de organizaciones expertas en el ámbito de la salud global (incluidas la OMS, MSF, GAVI y UNICEF).

¿Qué está haciendo CEPI en la crisis de la COVID-19?

La organización ha hecho un llamamiento de financiación de 2.000 millones de dólares para en un marco temporal de 12-18 meses, el tiempo en el que esperan haber desarrollado una vacuna. Este dinero se invertirá en ampliar el número de candidatas a vacunas y financiar los ensayos clínicos. Se fijan como objetivo identificar qué tres candidatas puedan remitirse a las autoridades sanitarias.

Desde el 20 de febrero que se lanzó el llamamiento, los gobiernos de Noruega, Reino Unido, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Bélgica, Canadá, Holanda, Suiza y Arabia Saudí han sumado más de 900 millones de dólares. Además, ha recibido 10 millones de dólares adicionales del Fondo de Respuesta de Naciones Unidas, una plataforma de recaudación dirigida a individuos, empresas y organizaciones.

El panorama que ofrecía el desarrollo de vacunas a comienzos de abril era de 115 candidatas, 78 de las cuales han sido confirmadas como activas, 5 de ellas ya en fase 1 de desarrollo clínico para ensayo⁶.

6. https://cepi.net/news_cepi/cepi-publishes-analysis-of-covid-19-vaccine-development-landscape/.

2.2. GAVI: La oportunidad de hacer llegar la vacuna a todo el mundo

¿Qué es GAVI?

La **Alianza Global para la Vacunación** (GAVI por sus siglas en inglés) es un actor multilateral clave en el ámbito de la salud global por su alto impacto en el campo de la inmunización. Desde el año 2000 ha logrado la vacunación de 760 millones de niños y niñas, salvando 13 millones de vidas.

¿Cómo se gobierna?

Integran esta alianza la Organización Mundial de la Salud, UNICEF, el Banco Mundial, la Fundación Bill y Melinda Gates, los gobiernos de los países donantes, los gobiernos de los países receptores, la industria farmacéutica de países desarrollados y de países en desarrollo (incluyendo el sector genérico de calidad), organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación científica.

¿Qué está haciendo GAVI en la crisis de la COVID-19?

GAVI está emprendiendo acciones inmediatas de respuesta a la pandemia para asegurar que se mantienen y extienden los programas de inmunización y evitar los efectos en otras enfermedades. Asimismo, busca fortalecer los sistemas de salud ante el impacto de la COVID-19 y reconstruirlos cuando la epidemia haya pasado. Finalmente, esta organización es la mejor opción para garantizar el acceso a la vacuna a través de precios asequibles y una distribución equitativa tan pronto como esté disponible.

Hasta el momento, GAVI ha movilizado 29 millones de dólares para atender las peticiones de 13 países de bajos ingresos en los que trabaja. Se espera que en las próximas semanas la cantidad alcance los 200 millones. Al mismo tiempo ha puesto en marcha desde hace 6 meses proyectos para apoyar la inmunización en países de renta media que, si bien no reciben subvención directa para las vacunas, se benefician de precios preferenciales que las hacen accesibles a sus sistemas de salud.

La Conferencia de Reposición de Fondos de GAVI de junio de este año se fijaba como objetivo reunir los 7.400 millones de dólares para cubrir el periodo 2021/2025. El objetivo es alcanzar al final de ese año **la inmunización de 1.100 millones de niños y niñas y salvar 22 millones de vidas**.

3. Qué puede hacer España y qué espera de nosotros la comunidad

El Gobierno de España tiene la oportunidad de incorporarse al grupo de países que liderarán el esfuerzo global por una vacuna y la respuesta a la crisis generada por la COVID-19. Para ello, debe hacer compromisos en tres ámbitos principales: contribuir la financiación del desarrollo y distribución de la vacuna; participar de manera activa en el proceso multilateral de decisiones; y dotar la Cooperación Española de las herramientas y los recursos que le permitan participar de manera activa en la respuesta a la epidemia.

a) Atender el llamamiento urgente de financiación de los dos instrumentos que están catalizando los esfuerzos para lograr la inmunización frente a la COVID-19, así como **movilizar apoyo internacional en esta misma dirección**. En concreto:

- **Liderar la iniciativa de la UE para que la Vacuna COVID 19 sea accesible y asequible a todos los países.** La posición firme de los Estados miembros en este debate puede garantizar las condiciones de todo el proceso.
- **Realizar el mayor esfuerzo posible en la financiación de CEPI.** Estos recursos no solo son imprescindibles para que la vacuna vea la luz, sino que permitirían a España –uno de los países más golpeados por la pandemia– situarse en el núcleo de toma de decisiones de una alianza esencial para la respuesta presente y futura ante las amenazas epidémicas globales.
- **Renovar el compromiso con la Alianza Mundial de Vacunación (GAVI)**, con el objetivo de que la vacuna sea accesible a países de renta baja y media. Estos últimos, en concreto, incluye a regiones prioritarias de la Cooperación Española como América Latina y el Norte de África. El acceso de estos países a precios preferentes para las vacunas completaría el esfuerzo de la cooperación española en el refuerzo de los sistemas de salud y la vigilancia epidemiológica.

Es importante señalar que el compromiso financiero con estas dos iniciativas no exige desembolsos presupuestarios inmediatos o en el medio plazo. Como la mayoría de donantes europeos, España puede comprometer sus recursos a través del mecanismo IFFIm (Facilidad Financiera para la Inmunización, ver cuadro adjunto), que nuestro país ya utiliza desde 2005 para canalizar las donaciones a GAVI. El compromiso de España se podría canalizar, por tanto, renovando el compromiso estratégico de financiación del IFFIm a 5 o 10 años vista. El tipo de impulso que permitió poner en marcha este instrumento clave.

Cómo funciona el instrumento financiero IFFIm

Además de las contribuciones directas a GAVI y CEPI, los donantes disponen también de esta herramienta para canalizar sus aportaciones. Creada en 2006, se lanzó como una propuesta de financiación innovadora para los programas de GAVI mediante la venta en los mercados financieros de los llamados “bonos vacuna”. Estos bonos, pioneros en el campo de las inversiones socialmente responsables, están respaldados por las aportaciones comprometidas a largo plazo por los donantes de GAVI. El objetivo de todo ello es garantizar la previsibilidad y estabilidad de las aportaciones de los donantes, que se capitalizan desde el primer momento. Además, les ofrece la posibilidad de realizar compromisos a largo plazo vinculantes -el incumplimiento de los desembolsos afecta la calificación de la deuda-, que no computan como deuda y cuyo impacto pueden ver de forma inmediata.

Desde su creación y hasta 2019, esta herramienta canalizó a GAVI más de 2.600 millones de dólares a 71 países en desarrollo. Desde diciembre de 2018, también CEPI puede recibir financiación a través de IFFIm. España fue uno de sus primeros donantes y desempeñó un papel fundamental en la puesta en marcha de IFFIm con un compromiso de casi 190 millones de euros que termina en 2025.

b) Reforzar con estos compromisos la presencia y el liderazgo de España en la defensa del multilateralismo, la Agenda 2030 y la salud global, especialmente en ámbitos como la UE y el G20.

- Ya antes del estallido de la crisis, el Gobierno de España se había comprometido a hacer de estas cuestiones los ejes de su política exterior y de cooperación. El propio [Presidente del Gobierno](#) ha reafirmado este compromiso recientemente.
- La presencia activa en estos espacios no solo es fundamental para España. También lo es para la comunidad iberoamericana, que se enfrenta a la actual crisis con la gran mayoría de sus países considerados de renta media y desplazados por ello de los mecanismos de ayuda disponibles para los países más pobres. España puede desempeñar un papel clave para flexibilizar estos criterios y permitir a muchos países de la región más desigual del planeta acceder a instrumentos de respuesta a la crisis.

c) Integrar el compromiso por la inmunización en la respuesta de la Cooperación Española ante la crisis COVID-19.

- En la respuesta a la epidemia, España debe alinear sus actividades, proyectos y contribuciones multilaterales con las prioridades estratégicas globales de Naciones Unidas (humanitarias), la Organización Mundial de la Salud (sanitarias) y el Banco Mundial (financieras).
- En el ámbito bilateral, debe reforzar la respuesta humanitaria, el intercambio de conocimiento y el asesoramiento técnico con los países socios. La experiencia acumulada en este campo por nuestros sanitarios, investigadores y técnicos puede ser de gran utilidad.
- España puede hacer una importante contribución facilitando la conexión entre los ámbitos de decisión estratégicos de las iniciativas multilaterales y las intervenciones concretas en los países socios de la Cooperación Española, un aspecto fundamental que está poniendo de manifiesto esta crisis.