



# 25

## G20, vacunes i COVID-19: Per què és imprescindible l'èxit de la iniciativa COVAX?

Sèrie | COVID-19 i estratègia de resposta

**ISGlobal** Institut de Salut Global  
Barcelona

**Autoria:** Virginia Rodríguez (ISGlobal)\*

[ Aquest document forma part d'una sèrie de notes de debat que aborden preguntes fonamentals sobre la COVID-19 i les estratègies de resposta. Els treballs han estat elaborats sobre la base de la millor informació científica disponible i poden ser actualitzats a mesura que aquesta evolucioni. ]

13 de novembre de 2020

Foto de portada: Denis Ngai / Pexels

L'anunci de les companyies BioNTech i Pfizer ha obert una **nova fase** en la lluita global contra la COVID-19. Quan el desenvolupament d'una o diverses **vacunes** –d'eficàcia i complexitat variables– sembla raonablement confirmat, la comunitat internacional es concentra ara a acordar els recursos i criteris que permetran produir i distribuir les dosis que necessita una estratègia que no admet solucions parcials o individuals i en què cal **garantir l'accessibilitat per a països de renda baixa i mitjana**. Així mateix, cal construir mapes de població i pactar els requisits per a la prioritització dels grups de risc. Si la complexitat d'aquest desafiament dins dels mateixos Estats té pocs precedents, la de garantir un mecanisme de producció i distribució entre tots els països no és menor.

Aquest és possiblement el propòsit principal de la reunió del **G20** que tindrà lloc a Riad (Aràbia Saudí) els propers 21 i 22 de novembre. Aquest espai internacional –en què Espanya és invitada permanent

des de 2008– s'ha fet imprescindible per pal·liar l'impacte sanitari, econòmic i social de la pandèmia de COVID-19. Ja abans de la gran recessió provocada per la crisi financera de 2008 es va erigir com una alternativa per a l'**adopció de decisions econòmiques** que s'ha consolidat des d'aleshores i que inclou un nombre creixent de temes. Des de 2017 van començar a tenir lloc al seu si les reunions dels **ministres de Sanitat**, de manera que la salut global i allò que l'amenaça es va incorporar a la seva agenda de treball.

El passat mes de abril, el G20 va aprovar un **Pla d'Acció** per respondre a la pandèmia. El primer dels seus pilars és la resposta sanitària "*per salvar vides*", **enfortir la col·laboració internacional** per accelerar els esforços que condueixin al desenvolupament, la producció i la distribució equitativa a nivell global de diagnòstics, tractaments i vacunes contra la COVID-19. A finals d'aquest mateix mes, a l'empara de l'Organització Mundial de la Salut (OMS) es va posar en marxa la

\* Virginia Rodríguez és responsable de projecte d'incidència política d'ISGlobal. L'autora agraeix les contribucions de Rafael Vilasanjuan, Berta Briones i Gonzalo Fanjul, analistes d'ISGlobal.

iniciativa *ACT Accelerator*, que aglutina amb aquest objectiu governs, científics, indústria, sector privat, societat civil i organitzacions de salut global.

Per aconseguir els objectius que s'ha marcat el G20 calen **recursos econòmics** i les **eines adequades per canalitzar-los**. L'experiència en aquest àmbit l'aporten diferents **organitzacions multilaterals de salut global** creades en els últims 20 anys: l'Aliança per a la vacunació (GAVI per les sigles en anglès); el Fons mundial per a la lluita contra la sida, la tuberculosi i la malària (GFATM, en anglès The Global Fund); i, més recentment, UNITAID i la Coalició per a innovacions en la preparació davant d'epidèmies (CEPI). Algunes d'aquestes organitzacions porten anys dedicades a fer accessibles **als països amb menys recursos** les vacunes

i els tractaments per a les malalties més mortíferes i endèmiques en ells. Totes elles són essencials per a la iniciativa.

**ACT Accelerator** té tres pilars: vacunes, tractaments i diagnòstics, a més d'un eix transversal d'enfortiment dels sistemes de salut per assegurar l'accessibilitat de tot plegat a les poblacions que més ho necessiten.

Aquest document posa el focus en **COVAX**, el **pilar de vacunes d'aquesta iniciativa** i un dels objectius de la cimera de Riad. Explica de quina manera dona una resposta als desafiaments que planteja l'accés universal i equitatiu a la immunització, declarat bé públic global per l'Assemblea Mundial de la Salut el passat mes de maig<sup>1</sup>.

# 1. COVAX: el pilar per aconseguir una vacuna accessible i assequible a nivell global

**“L'objectiu de COVAX és garantir 2.000 milions de dosis d'una vacuna eficaç per a finals de 2021 que permetin acabar amb la fase aguda de la pandèmia.”**

La comunitat internacional s'enfronta al repte d'accelerar el desenvolupament d'un seguit de vacunes eficaces davant la COVID-19. Diverses candidates es troben en fase d'assaig clínic i d'altres ho estaran properament. A l'espera d'aquests resultats, hi ha un altre repte urgent: augmentar la capacitat de producció de dosis de vacunes per, a continuació, garantir-ne la distribució equitativa. L'objectiu de COVAX és **garantir 2.000 milions de dosis** d'una vacuna eficaç per a **finals de 2021** que permetin acabar amb la fase aguda de la pandèmia. Abans que acabi aquest any, s'hauran d'haver reunit els **recursos** suficients per poder finançar-ho.

Com es detalla al *Gràfic 1*, per respondre aquests reptes COVAX s'articula en **dos eixos**.

- El primer és per finançar l'acceleració del **desenvolupament de vacunes** candidates a través de CEPI.
- El segon és la **Facilitat COVAX** (*COVAX Facility*), una plataforma liderada per GAVI per a l'**adquisició i distribució equitativa** de les vacunes que superin els assajos. A través de COVAX es garanteix a la indústria (que és qui ha de produir les vacunes) un volum de demanda a escala que incentivi l'adopció immediata de les mesures necessàries per augmentar la seva capacitat de producció i començar-la tan bon punt es disposi d'una vacuna eficaç.

Per agregar la demanda, la Facilitat COVAX diferencia entre **grups de països**:

- D'una banda, els denominats **“autofinançats”** tenen la possibilitat d'acordar

<sup>1</sup> Assemblea Mundial de la Salut (2020) 73.1. [Resposta a la COVID-19](#).

compromisos de compra o opcions de compra del nombre de dosis que determinin els mateixos països en unes condicions iguals per a tots ells ja establertes.

- D'altra banda, un seguit de països ja identificats **de menys ingressos i renda mitjana** (veure Taula 1) serien beneficiaris d'un Compromís de Mercat Avançat (*Advanced Market Commitment, AMC*), una

eina perquè països donants d'Ajuda Oficial al Desenvolupament aportin recursos que permetin als països en desenvolupament accedir a la vacuna així que comenci a produir-se.

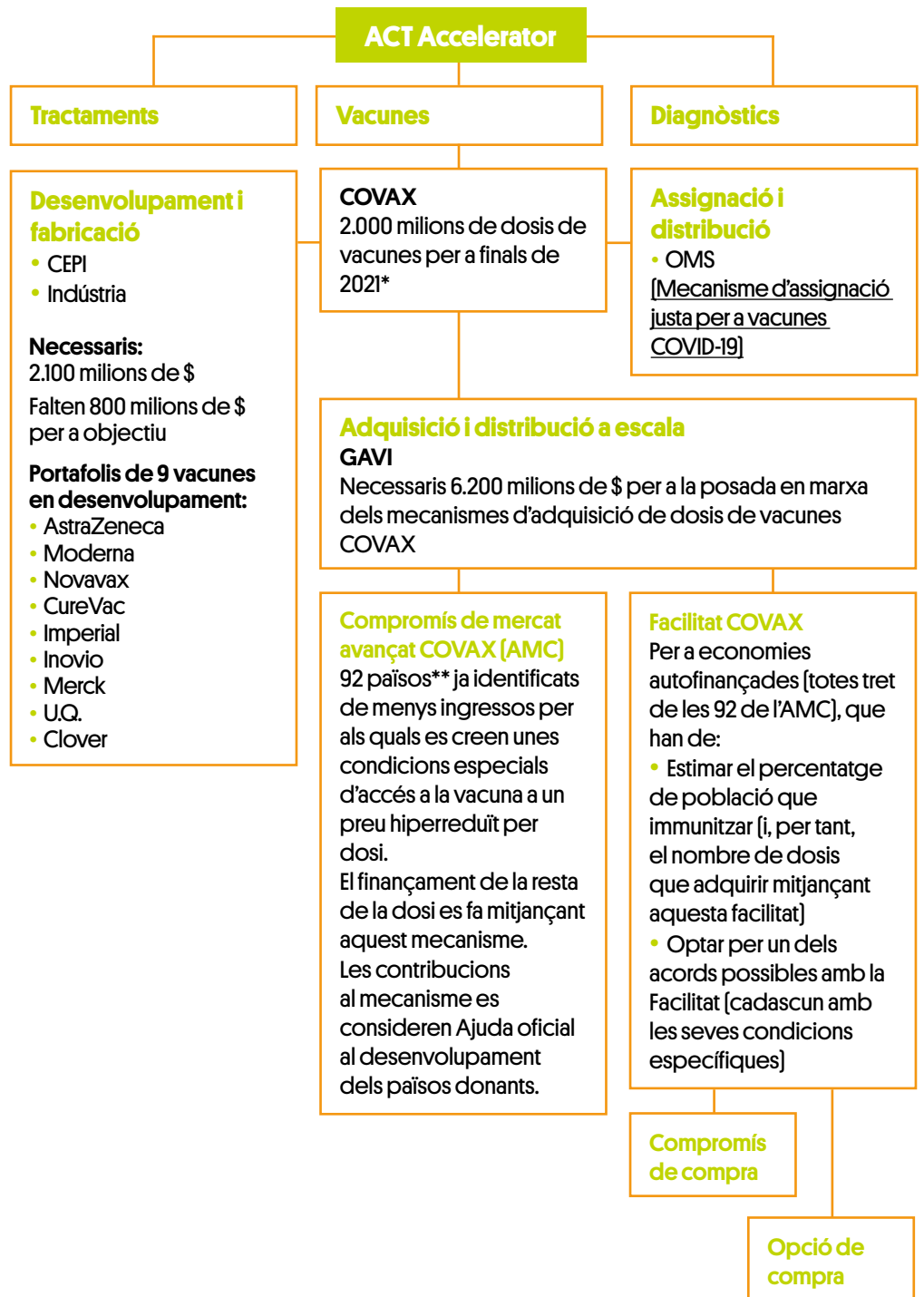
**Taula 1. Països elegibles per al Compromís de Mercat Avançat (AMC).**

Renda baixa	Renda mitjana	Adicionals
Afganistan, Benín, Burkina Faso, Burundi, Corea del Nord, Eritrea, Etiòpia, Gàmbia, Guinea, Guinea Bissau, Haití, Iemen, Libèria, Madagascar, Malawi, Mali, Moçambic, Nepal, Níger, República Centreafricana, República Democràtica del Congo, Ruanda, Sierra Leone, Síria, Somàlia, Sudan del Sud, Tadjikistan, Tanzània, Togo, Txad i Uganda.	Angola, Algèria, Bangladesh, Bhutan, Bolívia, Cambodja, Camerun, Cap Verd, les Comores, Costa d'Ivori, Djibouti, Egipte, El Salvador, Filipines, Gaza i Cisjordània, Ghana, Hondures, Índia, Indonèsia, Kenya, Kirguizstan, Kiribatí, Lesotho, Marroc, Mauritània, Micronèsia, Moldàvia, Mongòlia, Myanmar, Nicaragua, Nigèria, Pakistan, Papua Nova Guinea, República del Congo, São Tomé i Príncipe, Illes Salomó, Senegal, Sri Lanka, Sudan, Swazilàndia, Timor Oriental, Tunísia, Ucraïna, Uzbekistan, Vanuatu, Vietnam, Zàmbia i Zimbàbue.	Dominica, Fiji, Grenada, Guyana, Kosovo, Maldives, Illes Marshall, Saint Lucia, Saint Vincent i les Granadines, Samoa, Tonga i Tuvalu.

Davant de les negociacions bilaterals amb la indústria per a l'adquisició de la vacuna (per exemple, les que du a terme la Unió Europea conjuntament amb els seus Estats membres, com es descriu més endavant), aquest mecanisme de vocació global aporta **transparència en les condicions** per a l'adquisició de les dosis dels països que s'hi adhereixen. També

ofereix el compromís d'un repartiment equitatiu entre tots ells, inclosos els de menys recursos que depenen de l'ajuda internacional ●

**Gràfic 1. Funcionament de COVAX.**



\* Dades a 21 d'octubre de 2020.

\*\* Veure països de la Taula 1.

## Compromís de compra vs. Opció de compra.

En ambdós casos COVAX negocia amb la indústria l'adquisició anticipada d'un determinat nombre de dosis amb cada productor, que després es distribuïran entre els països conforme la disponibilitat de vacunes i les condicions concretes dels acords.



### Compromís de compra

**Cost estimat de la dosi en aquest cas: 10,5\$ / dosi.**

- Pagament inicial reduït: 1,6\$ / dosi (15% del preu estimat).
- Garantia Financera per la quantitat restant: 8,95 \$ / dosi.

### Una vegada aprovada la vacuna i determinat el preu amb cada productor:

1. Si aquest és superior al doble del preu estimat (més de 21,10 \$ / dosi) i així ho han previst a l'acord, el país pot renunciar a la compra.
2. Si el preu final està entre els 10,5 i els 21,10 \$ / dosi, els països tenen l'obligació d'adquirir el nombre de dosis que correspon al pagament compromès, que en ser superior al preu estimat, suposarà un nombre menor de dosis per aquesta quantitat.
3. Si el preu és inferior a l'estimat, es pot tornar la garantia o usar-la per adquirir dosis addicionals, si n'hi hagués.

És un compromís de compra al qual estan obligats. No poden escollir entre candidates amb un risc menor d'inversió.



### Opció de compra

- Pagament inicial a un preu de 3,10 \$ / dosi per l'opció de compra, que poden executar o no en cada cas (cada vacuna disponible).
- Pagament d'una garantia de risc compartit de 0,4 \$ / dosi. Aquesta garantia protegeix la Facilitat COVAX davant del risc que els països decideixin no executar l'opció de compra.

### Finestres de decisió per exercir l'opció:

- Abans que la Facilitat signi un acord amb el productor. Si un país no està interessat en aquesta vacuna se n'exclou l'opció de compra d'aquest acord.
  - Quan la Facilitat COVAX confirmi les ordres de compra amb els productors una vegada aprovada la vacuna.
1. Si decideix exercir l'opció rebrà el nombre de dosis que correspon al seu pagament inicial i, per a la resta fins a completar el nombre de dosis assignat, les pagarà al preu acordat entre COVAX i el productor.
  2. Si decideix no exercir l'opció pot bescanviar-la o donar-la. No estarà obligat a fer la compra.

Aquest mecanisme no obliga a la compra però té un risc més gran en la inversió.

Al moment de tancar aquest informe, 94 països autofinançats formaven part de la Facilitat COVAX. D'aquests, 27 havien optat pel compromís de compra i 67 per l'opció de compra. Aquesta evolució dels acords ha fet que es compti d'entrada amb una major quantitat de recursos anticipats del que estava previst però a través de l'opció de més risc financer tant per als països com per a la mateixa facilitat COVAX.

# 2. Els interessos nacionals, en el camí a la resposta multilateral

“El cas de la Unió Europea il·lustra a la perfecció la tensió entre la voluntat de cooperació internacional i l’interès, en aquest cas regional, d’assegurar un abastiment suficient per a un conjunt de països.”

La iniciativa COVAX s’erigeix com una resposta multilateral i col·laborativa a la pandèmia, impulsada des d’instàncies com ara l’ONU, l’OMS, el G20 o la mateixa Unió Europea. Tot plegat en un moment que el multilateralisme i l’**equilibri de poder internacional** s’estan redefinint davant les múltiples crisis desencadenades per la COVID-19. Alguns actors clau del sistema internacional, com són els **Estats Units** i **Rússia**, s’han desmarcat d’aquesta iniciativa replegant-se en missatges i polítiques nacionalistes que concentren esforços i recursos en l’abastiment propi. La **Xina**, per la seva banda, ha anunciat recentment l’adhesió a COVAX.

**El cas de la Unió Europea** il·lustra a la perfecció la tensió entre la voluntat de cooperació internacional i l’interès, en aquest cas regional, d’assegurar un abastiment suficient per a un conjunt de països d’una de les regions més riques del planeta. D’una banda, és una de les principals impulsores de COVAX des que es va crear; d’altra banda, està negociant amb la indústria de forma bilateral i centralitzada l’adquisició de dosis per al conjunt dels seus Estats membres.

L’**estratègia europea per a les vacunes** contra la COVID-19 autoritza la Comissió a portar a terme aquestes negociacions amb càrrec a l’Instrument de Resposta a Emergències comunitari (ESI) fins a un màxim de 2.700 milions d’euros<sup>2</sup>. Hasta el momento esto se ha materializado en:

- **Acord amb AstraZeneca**: 300 milions de dosis amb opció a 100 milions més.
- **Acord amb Sanofi-GSK**: 300 milions de dosis i el compromís de destinar una part significativa del subministrament a països d’ingressos mitjans i baixos mitjançant la facilitat COVAX.

- **Acord amb Janssen Pharmaceutica (Johnson & Johnson)**: vacunes per a 200 milions de persones amb la possibilitat de 200 milions més.

- Negociacions en marxa amb d’altres productors: CureVac, Moderna, BioNTech.

Més enllà de l’impuls a la seva posada en marxa, la **contribució de la UE a COVAX** s’ha concretat en 400 milions d’euros<sup>3</sup> a través del programa *Team Europe*, amb el qual la UE està articulant la resposta global (Cooperació al Desenvolupament) a la pandèmia. Amb aquesta quantitat es planteja l’adquisició de 88 milions de dosis per als països elegibles a l’**AMC**.

<sup>2</sup> Estratègia de la UE per a les vacunes contra la COVID-19, pàgina 3.

<sup>3</sup> Aquesta contribució correspon a la suma dels 230 milions d’euros en forma de préstecs del Banc Europeu d’Inversions (BEI) i d’altres 170 milions del pressupost comunitari.

### Quadre 1. Amèrica Llatina es queda en terra de ningú.

La regió llatinoamericana il·lustra la situació en què es troben moltes **economies de renda mitjana** en la resposta global a la pandèmia. L'impacte de la COVID-19 n'està exacerbant la vulnerabilitat<sup>4</sup> i les desigualtats, però cap dels instruments dissenyats per a l'accés universal i equitatiu a les vacunes no els ofereix una resposta específica.

- La majoria dels països de la regió **no són elegibles per a l'AMC** (només Haití, Bolívia, El Salvador, Hondures, Nicaragua, Dominica, Granada, Guyana, Saint Lucia i Saint Vincent i les Granadines).
- La resta **només poden optar a una de les dues modalitats de la Facilitat COVAX per a països autofinançats**, en les mateixes condicions que els països de més recursos.

Mèxic, Argentina, Brasil, Xile, Costa Rica i Surinam han arribat amb COVAX a acords d'opció de compra. Guatemala, Belize, Panamà, Veneçuela, Colòmbia, Equador, Perú, Paraguai i Uruguai, a més de molts països caribenys com ara Jamaica, República Dominicana o Barbados han optat pel compromís de compra. Tret de Xile, Uruguai i alguns dels estats del Carib, la resta de països de la regió estan classificats com de renda mitjana-alta o mitjana-baixa.

Com reconeix l'Organització Panamericana de la Salut (OPS, divisió regional per a les Amèriques de l'OMS), aquest mecanisme constitueix l'**opció fonamental** per accedir com més aviat millor a la vacuna per a la majoria dels països de la regió<sup>5</sup>, que ha dut a terme una contribució conjunta a través del Fons Rotatori de l'Organització Panamericana de la Salut per a l'accés a les vacunes<sup>6</sup>.

La regió visibleta un **contrast** al qual cal donar resposta. D'una banda, per a la major part de les seves economies, la fortlesa de COVAX com a mecanisme global d'abastiment de dosis de vacunes és l'única oportunitat que tenen de poder accedir-hi així que comencin a estar disponibles. D'aquí el fort compromís a nivell regional amb la modalitat de compromís de compra.

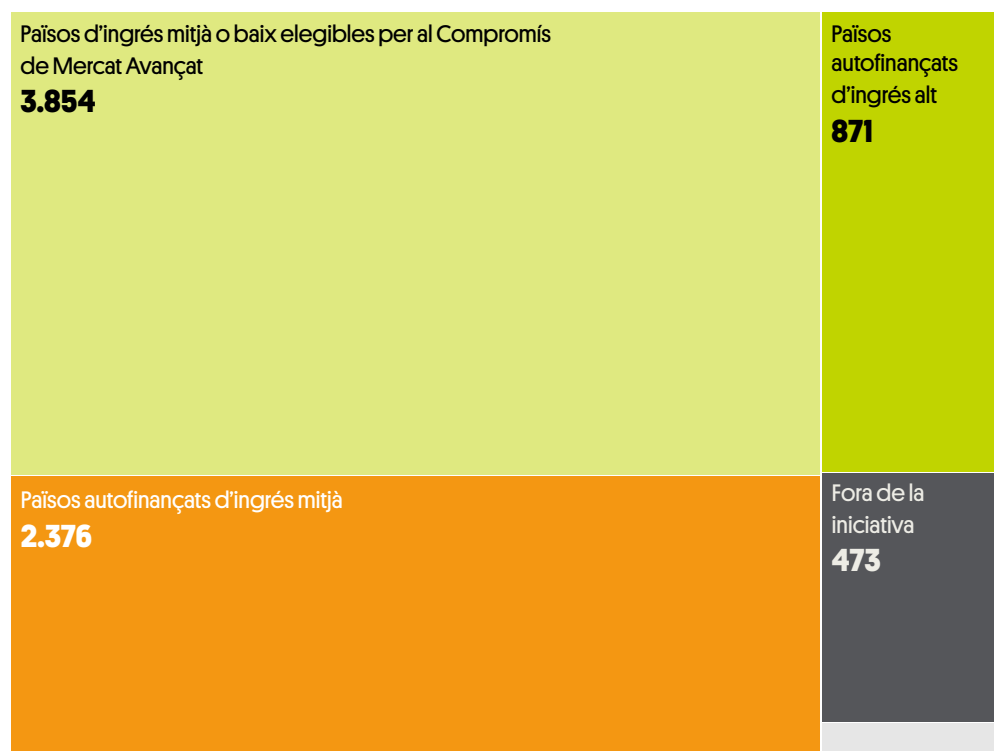
La **paradoxa** és que aquest compromís es planteja en les mateixes condicions que les d'altres països i regions amb més recursos, que mentre assoleixen els seus propis compromisos amb la indústria a nivell bilateral contribueixen de forma gairebé simbòlica a COVAX a través del mecanisme opcional, de més risc. D'altra banda, el mecanisme d'ajuda internacional per a l'accés universal a les vacunes està exclusivament pensat per als països de menys ingressos. Espanya té la responsabilitat de contribuir a l'abordatge i la solució d'aquesta qüestió.

<sup>4</sup> COVID-19 i Amèrica Llatina: què cal perquè una regió molt vulnerable passi a estar preparada per a una pandèmia? ISGlobal. Juliol de 2020.

<sup>5</sup> L'OPS insta els països a planificar aviat les vacunes contra la COVID-19 per reduir les morts. OPS. Setembre de 2020.

<sup>6</sup> Oportunitats per als EM i Territoris en participar en el Mecanisme COVAX a través del Fons Rotatori. OPS. Setembre de 2020.

## Gràfic 2. Distribució de la població mundial d'acord amb la seva participació en la iniciativa COVAX (milions de persones).



**Font:** Elaboració pròpia sobre la base d'informació proporcionada per COVAX. Classificació d'ingrés segons el Banc Mundial. L'espai en blanc correspon a una població de 73 milions de persones residents a països amb un paper desconegut en la iniciativa.

# 3. Quin paper pot tenir Espanya en aquest esquema? Dues recomanacions

**“Es podria comprometre a través de COVAX un nombre de dosis suficient per immunitzar el 20% de la població espanyola, aproximadament 9,5 milions de persones.”**

El Govern d'Espanya ha reiterat en nombroses ocasions la voluntat de fer del multilateralisme, l'impuls a l'Agenda 2030 de Desenvolupament Sostenible, la igualtat de gènere i els drets humans els eixos fonamentals de la seva política exterior. Pocs coses donarien més consistència a aquesta vocació que un **ferm compromís econòmic i polític amb COVAX** en un moment com l'actual en què Espanya ha de definir el seu paper com a actor global. L'expressió d'aquest compromís, més enllà de les declaracions de suport a la iniciativa, passa perquè l'adquisició de vacunes es dugui a terme través dels seus instruments. Espanya ho ha de promoure com a com-

promís comunitari dintre de la UE, arribant als seus propis acords amb la Facilitat per a l'abastiment de vacunes.

### **1. Espanya hauria de promoure al si de la UE la importància de fer de la Facilitat COVAX el mecanisme d'adquisició global de vacunes per excel·lència.**

D'aquesta iniciativa depèn un accés com més aviat millor a les vacunes contra la COVID-19 d'una part importantíssima de la població mundial a països de menys ingressos i renda mitjana. Aquest mecanisme s'**enfortiria** i guanyaria **credibilitat** amb el compromís de la UE per garantir una part important del seu abas-



timent propi, en lloc de fer-ho en exclusiva de forma bilateral i poc transparent amb els productors que, en paral·lel, també estan assolint acords amb COVAX<sup>7</sup>.

Instàncies multilaterals com ara el G20 i la ONU promouen activament aquest mecanisme (de forma més àmplia, tota la iniciativa *ACT-Accelerator*). Perquè així no només l'estarien dotant de recursos (cosa que el mateix G20 ha demanat a les institucions financeres internacionals i bancs de desenvolupament regionals), sinó també d'un "**capital polític**" fonamental en la negociació amb les empreses productores del qual es beneficiarien tots els països que formen part (d'una manera o una altra) de COVAX. Accions d'aquest tipus poden caracteritzar el paper de **la UE** com alguna cosa **més que la suma de les parts** en l'escenari internacional que s'està definint en el "camp de batalla" de la lluita contra la pandèmia.

## 2. Espanya hauria de ser exemple d'aquest compromís amb COVAX. Heus aquí una proposta concreta per fer-ho.

- Primerament, quantificar **el volum de dosis** que podria adquirir mitjançant COVAX per immunitzar una part de la població espanyola, en línia amb les estimacions que indiquen que, per acabar amb la fase aguda de la pandèmia, cal la **immunització d'un mínim del 20% de la població** i arribar, si fos possible, al 40%. Per assolir aquest percentatge es podria comprometre a través de COVAX un nombre de dosis suficient per immunitzar el 20% de la població espanyola, aproximadament **9,5 milions de persones**, i s'arribaria al 40-50% restant amb la part corresponent dels acords assolits amb els productors per part de la UE.
- En segon lloc, optar per una de les dues modalitats que ofereix COVAX als països autofinançats: compromís de compra i compra opcional. Una de les qüestions que cal valorar és el risc que s'assumeix amb cadascun d'aquests mecanismes, superior en el segon cas tant per als països (que compren meres opcions) com per a la Facilitat COVAX. Aquesta seria l'**estimació econòmica** de la immunització

del 20% de la població espanyola amb cadascun dels dos mecanismes:

Compromís de compra	Compra opcional
Bestretes per valor de 30.400.000 \$	Pagament anticipat de 58.900.000 \$
Garanties de 170.050.000 \$	Garanties de risc compartit de 7.600.000 \$

La participació d'Espanya a COVAX s'ha d'estendre també al **Compromís de Mercat Avançat (AMC)**. Aquest compromís computa com a Ajuda Oficial al Desenvolupament dels països donants.

Un missatge que subratllaria el compromís d'Espanya amb l'accés equitatiu a les vacunes del conjunt de la comunitat internacional seria fer una aportació corresponent, com a mínim, a la **mateixa quantitat de dosis adquirides com a país autofinançat per al seu propi abastiment** (la immunització de 9,5 milions de persones) al preu per dosis que finalment s'estableixi per a aquest mecanisme.

A més, Espanya ha de fer tot el possible perquè a través d'aquest mecanisme es pugui respondre de forma més ajustada a la situació específica dels **països de renda mitjana**, que actualment depenen íntegrament de la seva pròpia capacitat com a països autofinançats i en les mateixes condicions que aquells que disposen de més recursos i capacitat de negociació bilateral amb la indústria ●

<sup>7</sup> En aquest sentit es va manifestar Metges Sense Fronteres (MSF) en una compareixença davant del Parlament Europeu el 22 de setembre: <https://msfaccess.org/sites/default/files/2020-09/MSF%20AC%20statement%20hearing%20Covid%20vaccines%20EP%20220920.pdf>

## PARA SABER MÁS

- Quins són els obstacles per aconseguir una immunització universal contra la COVID-19? Serie | COVID-19 i estratègia de resposta #12, ISGlobal. Juny de 2020.
- COVID-19 i l'Amèrica Llatina: què cal perquè una regió molt vulnerable passi a estar preparada per a una pandèmia? Sèrie | COVID-19 i estratègia de resposta #18. ISGlobal. Juliol de 2020.
- Estratègia de la UE per a les vacunes contra la COVID-19. Comunicació de la Comissió Europea.
- Línia temporal d'acció de la UE de resposta al coronavirus. Comissió Europea.
- Actualitzacions sobre COVAX. GAVI.

---

**ISGlobal** Institut de  
Salut Global  
Barcelona

Una iniciativa de:

 **Fundació "la Caixa"**

**CLÍNIC**  
BARCELONA  
Hospital Universitari

 UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

 Generalitat  
de Catalunya

 GOBIERNO  
DE ESPAÑA

 Parc  
de Salut  
MAR

 upf.  
Universitat  
Pompeu Fabra  
Barcelona

 Ajuntament de  
Barcelona