

# Las agencias de Cooperación Internacional en Salud: El caso COVAX

## International Health Cooperation Agencies: The case of COVAX

Francisca Angélica Hernández Torres

<sup>1</sup> Servicios de Salud de San Luis Potosí, San Luis Potosí, México

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Salud Pública, Escuela de Salud Pública de México, Cuernavaca, México

**Correspondencia:** Francisca Angélica Hernández Torres. Correo: mspe.angelicahdz@gmail.com

**Recibido:** 4 abril 2023

**Aceptado:** 27 septiembre 2023

**Publicado:** 18 octubre 2023

**Palabras clave:** Covax, agencias cooperación internacional, Cooperación Internacional en Salud, COVID-19, vacunas

**Keywords:** COVAX, international cooperation agencies, International Health Cooperation, COVID-19, vaccines

**Citación:** Hernandez TFA. Las agencias de Cooperación Internacional en Salud: El caso COVAX. *ijepH*. 2023; 6(2): e-10118. Doi: 10.18041/2665-427X/ijepH.2.10118.

**Conflicto de interés:** ninguno.

La Cooperación Internacional en Salud (CIS), se define como la colaboración entre los países, y entre distintas organizaciones internacionales. Busca contribuir a mejorar las condiciones de salud global en los países de ingresos medios y bajos. Esta relación de cooperación puede ser entendida desde diferentes puntos de vista, como donaciones de medicamentos, equipos, materiales médicos, asistencia médica, formación de recursos humanos, investigación, innovación tecnológica, infraestructura u otras situaciones que se relacionen con el mejoramiento de la salud (1).

Desde 1993 hasta el año 2000, la CIS empezó a tomar su mayor auge derivado de los distintos fenómenos políticos y sociales, como el aumento de la creación de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) derivadas de la preocupación de algunos particulares en relación con algunos problemas de salud que se enfocaron en el estudio y rompimiento de las brechas relacionadas con los determinantes sociales (2).

Existen diferentes esquemas de cooperación que depende del contexto en que se desarrollan. Pueden ser de tipo bilateral entre dos países, multilateral entre diferentes países y organismos internacionales, regional cuando se concentra en una zona determinada y triangular cuando dos o más países se unen para apoyar a un tercer país (3).

Durante años, las agencias de Naciones Unidas como la Organización Mundial de la Salud (OMS), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), habían sido considerados como las más importantes. Sin embargo, en la actualidad y derivado del involucramiento de diversos agentes internacionales han ido perdiendo su poder político y de toma de decisiones pasando el protagonismo a las organizaciones y países donantes (2).

Dentro de las principales agencias donatarias se encuentran los fondos globales como el Fondo Mundial para la lucha contra el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA), tuberculosis y malaria (The Global Fund, en inglés) (4), la Alianza para las Vacunas (GAVI, por sus siglas en inglés) (5), Fundación Bill y Melinda Gates (6) y recientemente la iniciativa COVAX (7), entre otras.

La CIS es crucial a la hora de abordar los problemas de salud global como lo son el Virus de la Inmunodeficiencia Humana (VIH), malaria, tuberculosis, enfermedades tropicales, enfermedades no transmisibles, las emergencias sanitarias como pandemias o enfermedades reemergentes. Sin embargo, con el paso del tiempo, la esencia de la CIS se ha ido desconfigurando, se ha pasado de responder a las necesidades de los países necesitados, a responder a las necesidades de los donantes (2). Según Ripoll y Ghotme estas acciones deberían ser realmente llamadas “ayudas internacionales” puesto que no hay una cooperación horizontal, por el contrario, se sobreponen los intereses de los donantes (8).

Podemos citar uno de los ejemplos recientes dónde el enfoque de la CIS se ha desvirtualizado. Tal es el caso que se presentó con la pandemia por COVID-19, que todos sabemos del gran impacto a nivel mundial desde sus inicios en 2019 en Wuhan, China. Los sistemas de salud de algunos países fueron sobrepasados por la magnitud de casos y muertes, siendo los más afectados los países de ingresos bajos y medianos mostrando una vez más las brechas que existen en materia de salud pública y distribución de los recursos (9).



**UNIVERSIDAD  
LIBRE**

ISSN: 2665-427X

La pandemia por COVID 19, sin duda representó el punto de partida hacia el replanteamiento de nuevos desafíos nunca vistos. Siendo la amenaza principal de esta pandemia la propagación acelerada del virus derivado de la globalización y el modelo económico en la que vivimos; por otro lado, las medidas de mitigación empleadas como el confinamiento, no se ajustaron al estilo de vida y necesidades actuales de la humanidad. Esto condujo a que la única opción real para el control de la pandemia fuese la vacunación y esto conllevó a evidenciar otro grave problema como fue la distribución adecuada de las vacunas, que no se logró. Se evidenció el problema que vive la CIS, en este caso ante una distribución inequitativa de las vacunas como a continuación se describe (10).

Como respuesta ante la necesidad de tener coberturas de vacunación adecuadas que permitieran la contención de la enfermedad, la OMS en colaboración con GAVI y la Coalición para las innovaciones en preparación contra epidemias (CEPI, por sus siglas en inglés) crearon la alianza COVAX, una iniciativa global cuyo principal objetivo era proveer vacunas a todos los países independientemente de su nivel económico, partiendo de la premisa de que no solo se necesitan vacunas sino que se requiere la certeza de que lleguen a todos los países (11).

De forma inicial COVAX se anunció como el “salvavidas” de la pandemia por COVID 19, se propuso una meta de dos mil millones de dosis de vacuna que protegerían al personal de salud de primera línea, a los grupos vulnerables (adultos mayores y personas con comorbilidades). El sistema consiste en que los países de ingresos altos son autofinanciados mientras que los de ingresos medio y bajos (92 países elegibles) operan en un esquema que puede ser o no de auto aportación, pero también podrían ser auspiciados por otros países y en mayor proporción por agencias internacionales como la fundación de Bill y Melinda Gates, quienes han sido de los mayores aportadores. Con el ideal de hacer una distribución equitativa, se propuso que ningún país sobrepasaría el 20% de cobertura de vacunación hasta que todos los miembros lo hicieran (7).

La idea mencionada anteriormente de COVAX fue presentada como el héroe que terminaría con el virus SARS-CoV2, el cuál como iniciativa y la mercadotecnia asociada fue muy interesante y atractiva. Pero, al llevarla a la práctica fue una tarea que no fue bien instrumentada, incluso los mismos colaboradores ha dicho que se inició como un coche en marcha y se fueron haciendo adecuaciones. Esto ha dejado nuevamente en entredicho la funcionalidad y capacidad de respuesta de la OMS al tratar de resolver problemáticas de salud global.

El suponer un éxito de COVAX hubiera significado una victoria triple: para COVAX al llevarse el crédito por el éxito de la iniciativa, para los países donantes quienes pasarían de acaparar todas las vacunas a ser donantes para los países de menores ingresos y para la industria farmacéutica al dejar su propiedad intelectual sin afectar a sus ingresos monetarios esperado (12).

Sin embargo, como era de esperarse, ante la elevada mortalidad por COVID 19 y la preocupación de los países de ingresos altos por responder a las necesidades de su propia población, al mercado de las industrias farmacéuticas y a los intereses de otras

organizaciones internacionales, COVAX pasó de ser una realidad esperada a una utopía que difícilmente se cumpliría.

Es así como de la idea a la realidad hubo una ruptura con los preceptos iniciales del COVAX. Los países productores de vacunas y los más poderosos económicamente empezaron a realizar a compras anticipadas que comprometieran a los fabricantes y causaron obtener coberturas mayores de vacunación (10). En la primera cumbre anual de revisión de los avances de COVAX en junio de 2021, los países miembros externaron su opinión sobre el fracaso de la estrategia, comentando que el 75% de las dosis de vacuna se habían distribuido en tan solo 10 países dejando a los países de ingresos medio y bajo por debajo de esta cobertura a pesar de que se había logrado inyectar alrededor de 8.3 mil millones de dólares con lo cual se estimaba que todos los países alcanzarían el 20% de la cobertura, como fue propuesto inicialmente (13).

Un artículo dónde la embajadora de Ecuador relata su experiencia con COVAX, señaló la falta de respuesta, abastecimiento con vacunas con fecha próxima a caducar que ha dificultado las campañas de vacunación y la falta de cumplimiento para con los acuerdos establecidos. En los primeros 18 meses tras haber firmado el convenio los países de ingresos altos ya se encontraban aplicando dosis de refuerzo a su población mientras que, casi todos los países de ingresos medios y bajos aún no podían completar esquemas de vacunación primarios (14).

Además de no lograr instrumentar de forma adecuada la distribución de las vacunas, esta iniciativa evidenció que, si bien existe una voluntad política por parte de los países de ingresos altos para con los países de mediano y bajo recurso, la realidad es que, cuando se trata de defender sus intereses particulares, la cooperación se olvida y se da paso a un acaparamiento para obtener la mayor cantidad de recursos. Allí prima el poder económico y político. Esta realidad dejó en escena lo que realmente seguirá pasando, poco hemos avanzado hacia una distribución equitativa y lo que se dice en el discurso contra lo que se hace realmente deja visible una gran brecha existente que no permite avanzar a los países menos favorecidos.

Entonces ¿qué lecciones ha dejado la pandemia por COVID 19 en la CIS?, estos hechos ponen aún más riesgo a la CIS al poner en evidencia que los acuerdos no son sólidos y dependen del poder político y económico de los países. Esto al final seguirá causando una distorsión en la competencia al acceso de cualquier bien que sea escaso y estratégico (caso vacunas contra COVID-19), que debiera distribuirse de forma equitativa para contener de forma conjunta la pandemia (10).

Sin duda la CIS empleada para promover el desarrollo de los países de ingresos bajos y medianos, es una herramienta que, instrumentada de la forma adecuada puede contribuir a mejorar la salud de los países y disminuir las brechas sanitarias aún existentes entre las poblaciones. Sin embargo, son pocos los análisis que se han realizado en torno a esta institución que no ha permitido su visualización desde su razón de ser, por lo que, es necesario la documentación de experiencias de implementación de prácticas exitosas que sirvan de ejemplo y como base para futuros proyectos, para de ese modo conocer la “caja negra” de la CIS.

Aunado a lo anterior, se deben incluir otros problemas de salud y no solo focalizar esfuerzos en unos cuantos, estableciendo metas realistas a corto, mediano y largo plazo y no los utópicamente deseables. Para lograr dar un impulso a la CIS por la crisis que se generó por las vacunas, se debería impulsar una nueva orientación para que los países y organizaciones trabajen bajo un esquema horizontal basados en las problemáticas reales del país receptor en relación con la formulación de políticas, diseño, implementación, enseñanza en el manejo de sus propios recursos, entre otras.

Para finalizar, deberíamos aprender de las enseñanzas y experiencias como la de la pandemia por COVID 19 para fomentar la horizontalidad y volver a configurar una CIS hacia la atención de verdaderos problemas que atentan contra la salud global.

## Referencias

OPS, OMS. Cooperación entre países para el desarrollo sanitario. OPS, OMS; 2023. Citado: 2023 Abr 1. Disponible en: <https://www.paho.org/es/quienes-somos/cooperacion-entre-paises-para-desarrollo-sanitario>

2. Brito P. La cooperación internacional en salud, tendencias y dilemas en la era de la salud global. *Rev Cub Salud Publica*. 2014;40(1):96-113.

3. Gobierno de México. ¿Qué es la cooperación internacional para el desarrollo? Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Gobierno de México; 2018. Citado: 2023 Abr 1. Disponible en: <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/que-es-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-29339>

4. The Global Fund. The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria. The Global Fund; 2023. Citado: 2023 Abr 2. Disponible en: <https://www.theglobalfund.org/en/>

5. UNICEF. GAVI: La Alianza para las Vacunas. Unicef; 2022. Citado: 2023 Abr 2. Disponible en: <https://www.unicef.org/es/temas/gavi-la-alianza-para-las-vacunas>

6. Bill & Melinda Gates Foundation. Bill & Melinda Gates Foundation. 2023; Citado 2023 Abr 2. Disponible en: <https://www.gatesfoundation.org/>

7. Berkley S. COVAX explicado. VaccinesWork; 2020. Citado 2023 Abr 2. Disponible en: <https://www.gavi.org/vaccineswork/covax-explained>

8. Ripoll A, Ghotme R. International cooperation for development or delay cooperação internacional para o desenvolvimento ou atraso. *Rev Latinoamer Bioet*. 2015; 15 (1): 54-63

9. Serrano A, Eguía PB, Ruiz A, Olmo V, Segura A, Barquilla A, et al. COVID-19. History repeats itself and we keep stumbling on the same stone., *Semergen*; 2020. 46: 48-54. doi: 10.1016/j.semerng.2020.06.008

10. Luna F, Holzer F. Brief communication International cooperation in a non-ideal world: the example of COVAX. *Cad Iberoam Direito Sanit*. 2021; 10(3): 199-210. doi: 10.17566/ciads.v10i3.789

11. Naciones Unidas. COVAX: ¿qué es?. Naciones Unidas; 2021. Citado: 2023 Abr 1. Disponible en: <https://unric.org/es/covax-que-es/>

12. Puyvallée A, Storeng KT. COVAX, vaccine donations and the politics of global vaccine inequity. *Global Health*. 2022;18(1): 26. Doi: 10.1186/s12992-022-00801-z

13. Usher AD. A beautiful idea: how COVAX has fallen short. *Lancet*. 2021; 397(10292): 2322-5. doi: 10.1016/S0140-6736(21)01367-2

14. Furneaux R, Goldhill O. Así ha fracasado Covax en su intento de vacunar al mundo contra la covid-19. *El País*; 2021. Citado: 2023 Abr 1. Disponible en: <https://elpais.com/planeta-futuro/2021-10-12/asi-ha-fracasado-covax-en-su-intento-de-vacunar-al-mundo-contr-la-covid-19.html>

©Universidad Libre 2023. Licence Creative Commons CCBYNC-ND-4.0. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

