

Escenarios futuros de Gobernanza

Adquisición y distribución de vacunas



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19

Las publicaciones de *Escenarios Futuros de Gobernanza* son documentos que forman parte del proyecto “Colabora.Lat: hacia un nuevo modelo de gobernanza post Covid-19”, desarrollado por Asuntos del Sur, con el apoyo del International Development Research Center (IDRC).

Autores: Antezana-Quiroga Pablo y Reyes Isabel.

Edición: Coda Florencia, Gualdoni, Juan Benjamín, Lara Ignacio, Santamarina Sofia.

Diseño: Jacqueline Schneider.

Noviembre 2023

Acerca de Asuntos del Sur

Somos una organización que diseña e implementa innovaciones políticas para desarrollar democracias paritarias, inclusivas y participativas. Lo hacemos a través de:

- Generar conocimientos, herramientas y metodologías abiertos.
- Acompañar instituciones y comunidades en procesos de transformación.
- Formar liderazgos innovadores.
- Impulsar redes colaborativas de debate e incidencia.

Nuestra intervención ha estado presente en 19 países de América Latina y el Sur Global, donde trabajamos junto a organizaciones de la sociedad civil, universidades, movimientos de base, activistas, gobiernos y organismos multilaterales.

Acerca del proyecto Colabora.Lat

COLABORA.Lat: Hacia un nuevo modelo de gobernanza post Covid-19, es un proyecto que tiene por objetivo estudiar y generar recomendaciones sobre los modelos de gobernanza de las políticas públicas y las iniciativas sociales implementadas para dar respuesta a la pandemia producida por el SARS-CoV-2.

Nace a fin de generar información diagnóstica y prospectiva sobre el impacto de la colaboración en la factibilidad, efectividad y legitimidad de las respuestas elaboradas para enfrentar los problemas que han surgido, sobre todo en comunidades en situación de vulnerabilidad. Se basa en la convicción de que definir un horizonte de buenas prácticas de gobernanza, inclusión y paridad de género permitirá sentar las bases para un nuevo acuerdo democrático en América Latina a largo plazo.

El Consejo de Implementación de Colabora.Lat lo conforman la organización Asuntos del Sur de Argentina, la Universidad Nacional de San Martín de Argentina a través de la Escuela de Política y Gobierno, la Facultad de Humanidades de la Universidad de Santiago de Chile, la Fundación Friedrich Ebert en Bolivia, la organización Diálogos de Guatemala, la organización Nosotrxs de México y la Universidad ICESI de Colombia. Contamos con el apoyo del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo del gobierno canadiense (IDRC).

Acerca de los/as autores/as

Isabel Reyes es investigadora de Diálogos Guatemala y Colabora.Lat., licenciada en Ciencias Políticas con especialización en Políticas Públicas. Es egresada del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Francisco Marroquín, en donde se desempeña como auxiliar de cátedra de múltiples cursos relacionados con las Ciencias Sociales; también participa en proyectos de transformación digital.

Pablo Antezana Quiroga es licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Católica Boliviana "San Pablo". Cuenta con posgrados en Gobernabilidad y Escenarios Prospectivos (FLACSO Argentina), Innovación Política (Asuntos del Sur) y Educación Superior en Docencia Universitaria (UMSA). Actualmente es maestrante en Filosofía y Ciencia Política (CIDES-UMSA). Fue investigador del Proyecto Regional de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP- PNUD) y del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA). También fue Jefe de Análisis e Investigación del SIFDE-Tribunal Supremo Electoral. Actualmente se desempeña como Oficial de Seguimiento, Evaluación, Aprendizaje y Gestión del Conocimiento en Oxfam Bolivia.

Agradecimientos



El proceso de construcción de escenarios implicó la consulta y recomendaciones de instituciones, profesionales y médicos/as de Bolivia y Guatemala. Agradecemos a todas las personas que participaron activamente de los talleres y brindaron sus perspectivas sobre la temática, contribuyendo a enriquecer este documento.

Este documento está disponible bajo Licencia Creative Commons Reconocimiento- Compartir Igual 4.0. Usted puede remezclar, retocar y crear a partir de esta obra, incluso con fines comerciales, siempre y cuando le dé crédito a los y las autoras y licencie nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. Para ver una copia de esta licencia visite: <https://creativecommons.org/>

Escenarios Futuros de Gobernanza

Adquisición y distribución de vacunas

ÍNDICE

1	Antes de iniciar _____	3
2	La vacunación contra el COVID-19 en América Latina _____	4
3	Metodología _____	6
4	Algunos factores identificados con impacto en la adquisición y distribución de vacunas _____	7
5	Factores determinantes _____	9
6	Factores condicionantes _____	12
7	Escenarios de Gobernanza para la adquisición y distribución igualitaria de vacunas _____	11
	● Escenario 1: La victoria triunfante, una alianza inquebrantable por la vacunación _____	12
	● Escenario 2: Triunfo a medias _____	16
	● Escenario 3: Islas de Desigualdad _____	19
	● Escenario 4: "La derrota – Aislamiento y debilidad acentuada" _____	22
8	Conclusiones y recomendaciones _____	26
9	Bibliografía _____	27

Antes de iniciar

En los últimos años las democracias latinoamericanas y sus instituciones políticas comenzaron a presentar una creciente distancia entre la política y la sociedad, acompañado de bajos niveles de legitimidad social. Luego de la emergencia del COVID-19 emergieron nuevas preocupaciones tanto por la profundización de descontentos sociales y políticos, como por la consolidación de prácticas autoritarias a través de la expansión de las atribuciones del Poder Ejecutivo y las restricciones de derechos civiles.

En este sentido, consideramos que el período de pandemia, como el post pandémico, se encuentran enmarcados por problemas complejos. Estos son desafíos multidimensionales con impactos profundos y diversos sobre varias dimensiones de la sociedad, que no pueden ser atendidos mediante respuestas unilaterales, desde miradas parciales de un solo gobierno o de una comunidad en particular. Es decir que, en este contexto de profundización de asimetrías, la gobernanza se considera una herramienta fundamental, como también la capacidad de brindar respuestas multidimensionales y con enfoques interseccionales.

Con este argumento como guía surge Escenarios Futuros de Gobernanza, para explorar cómo podrían evolucionar ciertas temáticas en el futuro de América Latina. En estas publicaciones se abordarán tres temas diversos que en las investigaciones del proyecto Colabora.Lat presentaron evidencias de emergencia y necesidad de gobernanza colaborativa: participación de juventudes, distribución de vacunas, y cooperación regional. La diversidad de temáticas radica en la propuesta metodológica de explorar futuros posibles y acciones para alcanzar los escenarios considerados deseables y evitar los más perjudiciales.

A lo largo de este proceso participaron más de 150 personas de América Latina, provenientes del sector académico, representantes del sector público y del privado, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones multilaterales. Se llevaron a cabo 15 dinámicas de imaginación prospectiva para analizar las posibilidades futuras de estas temáticas en seis países: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala y México.

A partir de la herramienta metodológica de escenarios prospectivos, el objetivo que se plantea es el de establecer un marco de referencia para impulsar modelos de gobernanza democrática ante los problemas enmarañados actuales en la región.

Escenarios Futuros de Gobernanza

Adquisición y distribución de vacunas

La vacunación contra el COVID-19 en América Latina

La pandemia ha dejado claro que la producción y distribución de vacunas es un desafío político, más que científico (Colabora, 2022). Con el avance y expansión del COVID-19, se activaron los mecanismos del entramado de organismos e instituciones científicas (desde universidades a laboratorios) para producir una vacuna que pudiera dar respuesta satisfactoria y que, principalmente, pudiera traer cierta tranquilidad. Este notable desafío científico se cumplió en tiempo récord, logrando en poco menos de un año desarrollar un proceso que comúnmente toma años y, en algunos casos, nunca llega, como en el caso del VIH. Tanto los gobiernos nacionales, como organismos internacionales y el sector de la filantropía, invirtieron consistentemente para que todo este proceso se pudiera desarrollar con celeridad. Al mismo tiempo, se fueron poniendo en pie -con desigual velocidad- los protocolos e infraestructura necesaria para el almacenaje y la distribución, con capacidad de inocular a personas en cada rincón del planeta.

Sin embargo, la adquisición de vacunas se mostró, también rápidamente, como **un proceso asimétrico, poco homogéneo, poco transparente y desfavorable para los países más pobres y periféricos** (Bianchi y Lara, 2021; Colabora.Lat, 2022). Por ejemplo, los países ricos se reservaron la mayoría de las dosis, incluso antes que estuvieran listas, y durante los primeros meses de vacunación una gran parte de las dosis administradas la concentraron sólo 10 países. Mientras tanto, aquellos más pobres tuvieron que armar sus propios planes de adquisición, apelando a acuerdos bilaterales con las empresas farmacéuticas, a donaciones y/o a la solidaridad entre países. Del mismo modo, las desigualdades se replicaron a nivel subnacional: debido a los problemas y asimetrías estructurales que existían pre-pandemia, se exacerbaron brechas entre zonas urbanas y rurales, el centro y la periferia, en especial detrimento de las poblaciones indígenas y racializadas. Estas tendencias dificultaron el acceso a las vacunas a grupos minoritarios.

La **institucionalidad multilateral también mostró sus debilidades**. Por un lado, quedó acotada y con estrecha capacidad de maniobra al depender de los aportes de los países ricos y organizaciones filantrópicas. Por el otro, no lograron acompañar las expectativas. Por ejemplo, el mecanismo COVAX -una iniciativa de colaboración mundial para acelerar el desarrollo y la producción de pruebas, tratamientos y vacunas contra el COVID-19 y garantizar el acceso equitativo- empezó a distribuir tres meses después de que empezaron a vacunar los países centrales y canalizó únicamente el 4% de las vacunas a nivel internacional. El mecanismo Acceso Mancomunado a la Tecnología contra el COVID-19 (C-TAP), lanzado por la OMS junto a Costa Rica y co-patrocinado por otros 40 Estados, tampoco consiguió que las farmacéuticas con vacunas aprobadas para COVID-19 adhirieran (Lara, 2021). Por el contrario, las grandes empresas farmacéuticas priorizaron la distribución a los países ricos. En el mismo sentido, los principales países industrializados se negaron al pedido de exención de determinadas disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio para la prevención, contención y tratamiento del COVID-19 (en el marco de la OMC).

Estas situaciones ponen de manifiesto la **fragmentación de la gobernanza global en materia sanitaria y la superposición ineficiente de actores** (organizaciones internacionales, nacionales, organismos estatales y asociaciones filantrópicas) sin puentes de comunicación entre sus programas (Paul et al., 2020).

Por otro lado, las asimetrías globales y subnacionales de acceso a las vacunas se vieron exacerbadas por problemas de logística (infraestructura de almacenamiento y transporte, conectividad y documentación para inscribirse) y de desinformación, que promovieron dudas y miedos hacia las vacunas. Estas situaciones obligaron a realizar campañas de difusión e información, que no siempre fueron inclusivas ni de alcance extendido (Lara et al., 2022).

Considerando este contexto que se vivió durante la pandemia de COVID-19 es que surge la necesidad de pensar escenarios futuros, no sólo para prevenir sino también para saber cómo accionar frente a situaciones similares de profunda incertidumbre y falta de información. Esta necesidad nace ante la posibilidad de futuras pandemias, que posiblemente se puedan presentar, agravadas por la crisis climática (OXFAM, 2022). Más allá de fortalecer las instituciones de gobierno nacionales, se requieren mecanismos regionales de gobernanza que brinden espacios para la negociación conjunta de vacunas y su adquisición, siguiendo criterios que compensen las desigualdades en América Latina.

En este sentido, la relevancia de las vacunas surge porque no solo evitan muertes sino que tienen el potencial de reducir las probabilidades de desarrollar síntomas prolongados y secuelas a largo plazo. Allí radica la urgencia de avanzar hacia esquemas universales de vacunación, para prevenir las muertes y disminuir las futuras implicaciones y costos que los efectos secundarios de las enfermedades podrían tener en la población, así como en los sistemas nacionales de salud latinoamericanos, ya de por sí débiles (OXFAM, 2022).

Ante una realidad incierta e impredecible frente a la aparición de nuevas variantes de COVID-19 o incluso, nuevas enfermedades, en la región latinoamericana nos preguntamos:

¿Cómo implementar mecanismos regionales y globales de gobernanza que permitan la adquisición y distribución de vacunas ante (eventuales) futuras pandemias? ●●●●

Metodología

Para responder a esa pregunta es necesario pensar prospectivamente, en un contexto post COVID-19 caracterizado por la incertidumbre y los problemas enmarañados. Por eso, desde el proyecto Colabora.Lat de Asuntos del Sur decidimos construir “Escenarios Futuros de Gobernanza”, que nos permitan responder a la pregunta de investigación y establecer marcos de referencia para impulsar modelos de gobernanza democrática en América Latina.

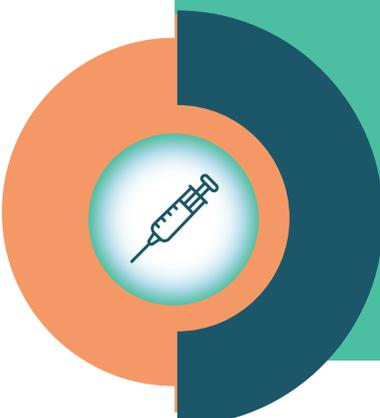
El presente ejercicio prospectivo es resultado del trabajo conjunto durante 10 meses del consorcio que conforma Colabora.Lat, y en particular junto a dos equipos de trabajo - Bolivia y Guatemala (Diálogos Guatemala) - y Asuntos del Sur (en su rol de coordinación del consorcio). El trabajo de campo incluyó la revisión de bibliografía actualizada y la realización de cuatro talleres prospectivos exploratorios, dos en Bolivia y dos en Guatemala, en los que participaron 61 personas. En el primer taller realizado en Bolivia participaron personas expertas en salud pública, epidemiología y vacunación del ámbito público, académico y universitario. El segundo taller se realizó en un formato presencial y participaron especialistas en salud pública, epidemiología y vacunación del ámbito público, académico, universitario y de la cooperación internacional.

Por su parte, en Guatemala el primer taller prospectivo se llevó a cabo de forma virtual y participaron especialistas en salud pública: personas con experiencia y/o formación en salud pública, sistemas de prevención y respuesta a crisis sanitarias y procesos de inmunización (adquisición, distribución e implementación de vacunas). Esto incluyó representantes de organizaciones sociales, académicos e investigadores y personas con experiencia en el seguimiento de la vacunación en diferentes países de la región. El segundo taller prospectivo se desarrolló en formato presencial y participaron tomadores y tomadoras de decisiones, así como individuos adscritos al sector público en cualquiera de sus ámbitos (local, municipal, regional o nacional), o bien, personas dedicadas al desarrollo, gestión, planeación, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas públicas, priorizando a aquellas que hayan tenido participación activa en los procesos de planificación en materia de salud pública y vacunas.



Con estos datos recolectados, se realizó una sesión de validación entre los equipos investigadores y el equipo metodológico para la construcción final de los escenarios que se presentan a continuación. En esta última sesión se tuvieron en cuenta los niveles de impacto e incertidumbre de los factores sobre la adquisición y distribución de vacunas. Es decir que, no solamente se presentan los factores surgidos de los talleres prospectivos sino que también se analiza su impacto e incertidumbre sobre la temática.

En tanto ejercicio de prospectiva estratégica, el objetivo de establecer estos escenarios es considerar posibles decisiones y acciones en cada uno de ellos para posteriormente analizar e identificar posibles “líneas de acción” estratégicas generales (que aplican a varios escenarios) o contingentes (que aplican a un escenario en particular, pero es especialmente estratégica) que permitan anticiparse y “gestionar” la incertidumbre que supone la potencial ocurrencia de los escenarios planteados.



Factores en la adquisición y distribución de vacunas

Durante los talleres prospectivos se debatieron diferentes factores determinantes, es decir factores de impacto relevantes para los procesos de adquisición y distribución de vacunas. Estos se condujeron bajo un método de sesión plenaria, por lo que las personas participantes tuvieron la oportunidad de expresarse de manera libre y abierta. De esta primera etapa se extrajo un listado preliminar de variables que contempló impulsores de cambio para entender los procesos de vacunación en América Latina.

Los factores mencionados a continuación son los que se identificaron como relevantes por las personas expertas y tomadoras de decisiones, pero que -siguiendo la metodología de escenarios prospectivos- presentan medio/bajo impacto y medio/bajo nivel de incertidumbre sobre los futuros hipotéticos de adquisición y distribución de vacunas, por lo que, finalmente fueron descartados. Más adelante, se presentarán los factores determinantes seleccionados para la construcción de los escenarios, en base a su alto impacto y nivel de incertidumbre sobre la pregunta de investigación.

Los factores determinantes identificados (y luego descartados) fueron:



Confianza en las instituciones democráticas: es un factor relevante que influye directamente en la confianza de la población en cualquier campaña de vacunación que emprendan las autoridades públicas. En la medida que los países tengan gobiernos democráticos y legítimos, e instituciones sólidas, pueden implementar mejores políticas de salud pública en contextos disruptivos agudos, como los de una pandemia.

A su vez, este factor hace referencia a la relevancia de la información pública, sistematizada y pertinente. Esto permite monitorear los paradigmas de las decisiones, actores involucrados, financiamiento y uso de los recursos, pero es fundamentalmente importante en los procesos de compra y adquisición de insumos. Las instituciones democráticas y la vigencia de los derechos fundamentales en los países de América Latina constituyen un factor transversal muy importante para que la población confíe en sus autoridades y en las campañas de vacunación implementadas, sobre todo en contextos como el del COVID-19, en el que una fuerte intervención estatal fue el común denominador alrededor del mundo.



Coordinación nacional de respuesta institucional: los sistemas de salud pública en América Latina tuvieron, en términos generales, una respuesta tardía para detectar, prepararse, responder y recuperarse de la pandemia. Esto ralentiza el proceso de vacunación. Por eso, cuando existe una rectoría o voz de mando clara, la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, y las respuestas en materia de salud, es más efectiva.



Afinidad político-ideológica entre gobiernos (regional/global): puede posibilitar a determinados países tener un mayor y mejor acceso a vacunas ante una (eventual) futura pandemia. El aspecto técnico es insuficiente para concretar cambios reales sin un compromiso político. La voluntad política supone movilización de recursos fundamentales para establecer marcos de cooperación que sean sostenibles en el tiempo. También influyen los lazos económico-culturales de los países, factor importante que ha determinado en muchos casos qué países acceden a cuáles vacunas, en qué condiciones y en qué plazos.

En varios países de América Latina, como Argentina y Bolivia, la afinidad con los gobiernos de China y Rusia facilitó al primero tener acceso a vacunas de esa procedencia de manera más directa, y a través de la afinidad con el gobierno de Argentina en el segundo caso.



Acceso a mecanismos globales de donación de vacunas: este factor tendría una gran importancia y alto nivel de incertidumbre si los mecanismos hubieran sido exitosos. No se sabe qué pueda pasar en una (eventual) futura pandemia con los mecanismos globales de donación de vacunas, puesto que la eficacia y sostenibilidad de su funcionamiento dependen de decisiones políticas y económicas, así como de la gestión que haga el gobierno de cada país con las instancias respectivas a cargo de estos mecanismos.

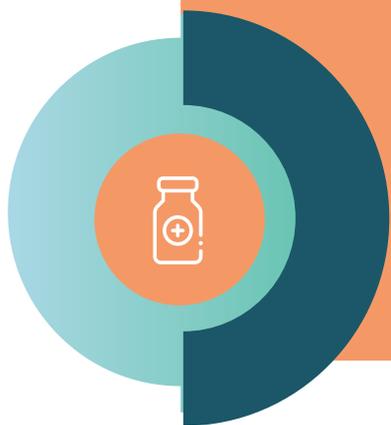
El correcto funcionamiento de estos mecanismos, con todos los requisitos necesarios y con los apoyos requeridos, se transformaría en un factor importante para garantizar vacunas a los países más pobres.



Marcos normativos de respaldo: las leyes, decretos e instrumentos legales de respaldo contribuyen a la delimitación de responsabilidades claras, la promoción de la participación equitativa y el establecimiento de criterios transparentes para la articulación. La creación de marcos normativos supone una infraestructura para alojar los procesos de vacunación en la esfera pública. Ahora bien, contar con marcos normativos flexibles y adaptables a la realidad cambiante de los mecanismos regionales permite que los procesos de adquisición sean más eficientes y garanticen un acceso justo y equitativo a las vacunas.

Estos procesos definen los principios, directrices y obligaciones legales de los Estados frente a una situación específica, como la gestión de una crisis sanitaria. De esta manera, la armonización de marcos normativos a nivel regional es fundamental para promover mecanismos regionales funcionales, donde los criterios y estándares estén normalizados, se facilite la comunicación administrativa y burocrática entre países y se abran espacios para la colaboración fluida y ventajosa.





Factores determinantes

En este ejercicio se destacó que es posible encontrar un grado de consenso en los principios que deben orientar la conducción para la adquisición y distribución de vacunas, cuya falta se identificó como uno de los principales errores de la articulación entre instituciones gubernamentales durante la pandemia.

Los talleres prospectivos no solo permitieron explorar los principales impulsores del cambio en procesos de vacunación de estas magnitudes, también formaron un acuerdo general sobre las consideraciones que deberían tener los modelos de gobernanza en el contexto latinoamericano. Las intervenciones incorporan todas las lecciones aprendidas en los últimos tres años, de distintos ámbitos vinculados a la atención sanitaria y la gestión de la vacunación. De este proceso se desprenden recomendaciones generales que dan cabida a la evaluación de líneas de acción concretas.

Los dos factores determinantes que mayor nivel de incertidumbre e impacto tienen son:

Mecanismos multinivel de cooperación y coordinación regional

La necesidad de asegurar la vacunación debe abordarse desde un enfoque global/regional, fomentando la cooperación entre países y organizaciones internacionales. Por medio de ellos se pueden gestionar compras y negociaciones conjuntas que den lugar a mejores precios y condiciones en los procesos de adquisición de insumos. A su vez, el involucramiento de los mecanismos de cooperación regional puede acelerar la producción y distribución masiva de vacunas asequibles entre sus participantes. El fortalecimiento de los canales de cooperación entre los países latinoamericanos puede favorecer sus posibilidades de formar parte de la cadena de adquisición o de desarrollo y producción de vacunas en el futuro.

En este sentido, esta forma de gobernanza regional permite que los países latinoamericanos accedan en plazos y precios razonables a las cantidades que requieren de vacunas y, de ser necesario, a los mecanismos globales de donación de vacunas en mejores condiciones, para alcanzar las metas de cobertura de vacunación. Los países de la región también ganan mayor capacidad de entablar negociaciones para la flexibilización de barreras de derechos de propiedad intelectual de las vacunas y un mayor protagonismo en los procesos globales de su producción y fabricación.

Captura corporativa de las decisiones públicas:

Este factor determinante hace referencia a la rendición de cuentas del sector privado farmacéutico y de organismos intergubernamentales para asegurar procesos de toma de decisiones independientes. Una alta captura corporativa de las decisiones públicas se refiere a una situación en la que empresas o sectores económicos influyen en el proceso de toma de decisiones gubernamentales para promover sus propios intereses particulares. En lugar de que las políticas y regulaciones sean en el beneficio del interés público, estas favorecen a sectores específicos a expensas del bienestar público. Por el contrario, un escenario con una baja captura corporativa de las decisiones públicas implica que el proceso de toma de decisiones es más cercano al interés público en general y no se encuentran fuertemente influenciadas por sectores corporativos. En este sentido, se esperaría que las instituciones operen con transparencia.

Se considera de alta relevancia ya que durante la pandemia de COVID-19 se observó cómo sectores farmacéuticos se beneficiaron de recursos públicos y privados para el desarrollo de la vacuna, y esta concentración de conocimiento generó desigualdades en su distribución. Para desarrollar capacidades de producción a nivel global, es necesario compartir las tecnologías y conocimientos sobre las vacunas. Sin embargo, las élites corporativas han aumentado su influencia en las decisiones de gobierno desde el inicio de la pandemia, afectando negativamente en la equidad en salud.

Durante la pandemia de COVID-19 las barreras de derechos de propiedad intelectual fueron determinantes en las dificultades de acceso a la vacunación, sobre todo para los países más pobres y con menor desarrollo científico-tecnológico. Al momento, se presenta una gran incertidumbre respecto a cómo evolucionarán las negociaciones iniciadas entre farmacéuticas y otras partes privadas en torno a los derechos de propiedad intelectual de las vacunas.

Las barreras de derechos de propiedad intelectual son consideradas un factor de importancia para la negociación y adquisición de vacunas ya que, independientemente de la capacidad de los Estados nacionales de establecer alianzas o esquemas de cooperación, estas determinan los precios, la certificación y la comercialización de las vacunas, entre otros aspectos. En la OPS/OMS esta temática ha sido uno de los principales temas de discusión.

Si bien se han producido ciertos avances en el mundo en torno a la posibilidad de flexibilizar las barreras de derechos de propiedad intelectual de las vacunas, sobre todo entre partes privadas, la incertidumbre es alta en torno a la modificación de la situación actual de este factor. Las empresas privadas farmacéuticas tienden a maximizar sus ganancias; sin embargo, los países actuando en bloques regionales podrían lograr avances. Es decir, el contexto geopolítico es fundamental para flexibilizar las barreras de derechos de propiedad intelectual.

Este factor determinante puede condicionar la naturaleza de la representación integral de sectores sociales en los espacios públicos. En principio, el contexto de captura promueve o desincentiva desequilibrios de poder en los procesos de toma de decisiones públicas. Esto puede dar lugar a ambigüedad en los acuerdos y al compromiso de la ética y los derechos humanos en privilegio de un sector específico.

Además de los factores determinantes identificados, también se reconoció un **factor condicionante** para el proceso de distribución de vacunas: la **existencia de noticias falsas**.

La desinformación, los mitos y las noticias falsas sobre la vacunación contra el COVID-19 fueron muy importantes para que en varios de los países de América Latina no se alcance la cobertura proyectada de vacunación. **En Bolivia, las personas expertas expresaron que fue “una derrota para el país la incapacidad de detener la infodemia”**. Está claro que la importancia de este factor en relación con la pregunta prospectiva es muy alta; sin embargo, la incertidumbre respecto de su evolución tiende a ser baja, por cuanto, al menos en el corto plazo, difícilmente dejarán de existir grupos sociales que rechacen por diferentes motivos las campañas de vacunación, especialmente frente a nuevas enfermedades. Por tanto, se consideró la importancia de trabajar en estrategias y campañas de comunicación e información pública creativas e innovadoras que contrarresten la difusión de noticias falsas sobre las vacunas, aclaren/difundan sus beneficios reales y la importancia para salvar vidas, enfatizando en los principios médico-científicos de su funcionamiento.

Escenarios de Gobernanza para la adquisición y distribución igualitaria de vacunas

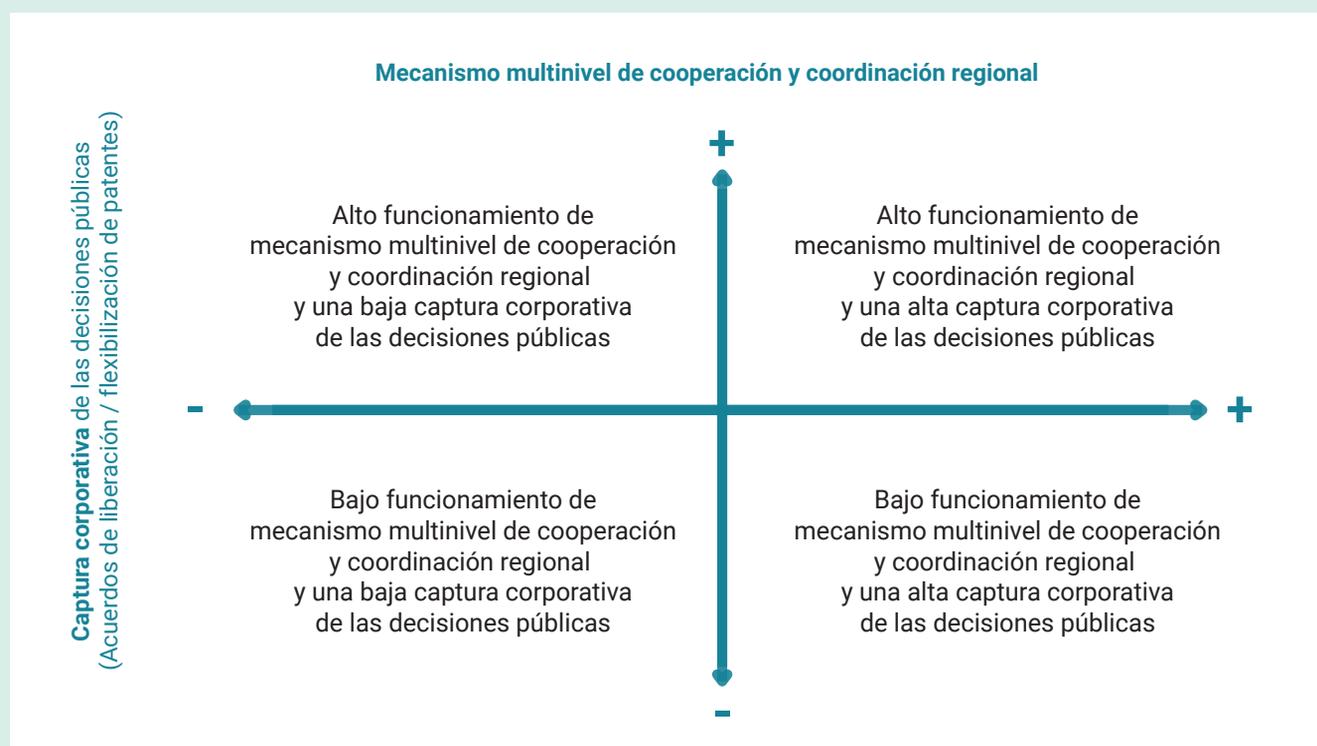
El conjunto de escenarios que se presenta aquí no abarca todos los futuros posibles, sino que cubre una serie de futuros plausibles en función a la información recolectada en los talleres prospectivos y datos secundarios.

Los cuatro escenarios se basan en parámetros: se asume que se mantendrá constante el nivel de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe y se descartan acontecimientos extremadamente atípicos. El futuro, que podría realmente desarrollarse, puede o no situarse en los siguientes escenarios o en algún punto intermedio del espectro. Esta herramienta presenta diversas posibilidades con el objetivo de debatir sobre nuevas formas y acciones a desarrollar.

Las acciones estratégicas que se presentan en cada escenario podrían ayudar a anticiparse y prepararse para diversos futuros, como para hacer el ejercicio de cambios impredecibles. El objetivo principal es identificar decisiones en la actualidad para lograr los futuros deseables y evitar los indeseables.

A partir de los talleres prospectivos, datos secundarios, bibliografía y otras fuentes consultadas se construyeron cuatro escenarios sobre el futuro de gobernanza para la adquisición y distribución de vacunas en América Latina.

Matriz de escenarios





ESCENARIO 1: **La victoria triunfante,** **una alianza inquebrantable** **por la vacunación.**

Alto funcionamiento de mecanismos multinivel de cooperación y coordinación regional, y una baja captura corporativa de las decisiones públicas.

El mundo se vuelve a enfrentar a una pandemia que amenaza la salud y la estabilidad de todas las personas, y -en mayor o menor medida- todos los países están siendo afectados por la dispersión de un nuevo virus (llamémosle, el COVID-20). La mayor parte de los países de América Latina encuentran esta emergencia sanitaria en un contexto de desigualdad latente que se manifiesta en muchos aspectos de la vida de sus habitantes y afecta de forma desproporcionada a poblaciones con mayores niveles de vulnerabilidad social. Factores como la pertenencia étnica, el género y la edad constituyen brechas históricas que exponen a mayores riesgos derivados de la pandemia en ámbitos como salud, economía y protección social, y bajo este contexto la vacunación se posiciona como el método más efectivo para luchar contra estos impactos.

Con la declaración del nuevo brote como una pandemia mundial, se lanza una plataforma global denominada COVAX 2.0, la cual cuenta con la representación de mecanismos multinivel de todas las regiones del mundo, organizaciones internacionales de salud, farmacéuticas, organismos de investigación y otros actores relevantes. Sus tres objetivos principales son: el desarrollo, fabricación y distribución de vacunas para garantizar el acceso equitativo a las vacunas contra COVID-20. Los mecanismos de colaboración aceleran la búsqueda de una vacuna eficaz para todos los países, que a través de acuerdos bilaterales con las empresas farmacéuticas, permiten la flexibilización temporal de patentes, definiendo reglas y alcances en el tiempo para la fabricación masiva de dosis. Desde entonces, se reafirma un modelo de gobernanza colaborativa constituido por reglas destinadas a guiar las tres etapas mencionadas anteriormente, cumpliendo la meta de entregar dos billones de dosis en el mundo dentro de su primer año de funcionamiento.

El **creciente desarrollo tecnológico facilita la transformación de la sociedad** desde muchos frentes, consolidando acercamientos entre la ciudadanía y sus instituciones gubernamentales. Estas últimas se encuentran en un **proceso constante de modernización digital**, renovando los requisitos de seguridad, conformidad y fiabilidad de sus sistemas de forma continua. Por consiguiente, la adopción de nuevas tecnologías **incrementa la agilidad dentro de los procesos administrativos y burocráticos del Estado**, mejorando la calidad de la atención ciudadana y la gestión de recursos públicos. En esta misma línea, la mayor parte de los países en la región incorpora nuevas herramientas en sus procesos de comunicación interna y externa, facilitando la coordinación entre diversos sectores y autoridades nacionales e internacionales.

La implementación de estrategias de transparencia y acceso a la información en un marco de innovación pública es uno de los pilares fundamentales en el desempeño de la democracia, y eso se traslada a los modelos de gobernanza colaborativa regional. En esa línea, los **procesos de rendición de cuentas también son impactados por el desarrollo informático, que permite una mayor apertura de información con respecto al funcionamiento y resultados de los mecanismos globales y regionales de cooperación**, promoviendo así un mayor sentido de responsabilidad pública en sus autoridades. La democratización de la tecnología también impacta significativamente en la participación ciudadana, especialmente en las juventudes, que toman un rol fundamental dentro de los movimientos sociales, potenciando plataformas digitales para expresarse y llamar a la movilización. Esto, frente a un contexto de apertura institucional, fomenta la formación de un renovado acuerdo democrático en la región, priorizando la integración y la cooperación en temas de interés regional.

El papel de los **mecanismos multinivel** surgidos después de la pandemia por COVID-19 son fundamentales en este contexto y en la respuesta a la crisis: la mayor parte de los países en **la región incorpora nuevas herramientas digitales** en sus procesos de comunicación interna y externa, facilitando la coordinación entre diversos sectores y autoridades nacionales e internacionales para desarrollar oportunidades importantes de colaboración intersectorial. Los Estados nacionales son el vínculo más importante entre actores de todo tipo, como otros gobiernos nacionales, organizaciones regionales, sector académico, medios de comunicación, gobiernos locales, sociedad civil y sector privado. En ese sentido, **los procesos colaborativos de toma de decisiones guían las campañas de vacunación de cada país en cinco aspectos: el financiamiento de las estrategias de vacunación, la distribución de la vacuna en el país, la vigilancia epidemiológica, las campañas de comunicación social y los mecanismos de transparencia.**

Debido a la **baja captura corporativa de las decisiones públicas**, la naturaleza de las instituciones pasa por algunos cambios, reflejándose principalmente en las relaciones de poder y los actores de interés. En primera instancia, se fortalece la autonomía de los gobiernos para planificar políticas centradas en el bienestar público, facilitando flujos de información e insumos importantes para el proceso de recuperación pandémica, pero aún más importante, logra consensuar una visión de las vacunas como un bien público global. Por consiguiente, la **flexibilización de patentes y derechos de propiedad intelectual negociados por la plataforma global de vacunación contribuyen a la generación de vacunas locales dentro del mecanismo latinoamericano**, y la pronta difusión de nuevos tratamientos y pruebas para combatir los impactos de esta nueva pandemia.

A su vez, las instituciones de los gobiernos latinoamericanos son un agente vinculante entre los diversos sectores sociales, reflejándose en alianzas multidisciplinarias que incluyen sectores sociales, científicos, comunitarios y académicos. Gracias a estos factores, se consolidan **modelos de gobernanza multisectoriales y multinivel, que operan dentro del marco de la inteligencia colectiva**, posicionando a la colaboración como valor fundamental dentro de sus agendas de trabajo.

Para fortalecer las capacidades financieras de los diecinueve países de la región, se establece un **fondo de emergencia regional** que habilita recursos para la creación de políticas de respuesta a la pandemia, permitiendo robustecer los sistemas de salud nacional con el despliegue de personal de salud e infraestructura adecuada en los países con menores recursos. Estas políticas incorporan los aprendizajes y la retroalimentación de diversas instancias de cooperación en áreas como ciencia y tecnología, comunicación con pertinencia cultural, y la implementación de buenas prácticas en los sistemas de salud. Se observan procesos de toma de decisiones basadas en evidencia, lo que permite la creación de **consejos técnicos regionales para asesorar las campañas de vacunación nacionales de forma continua**, contribuyendo a la formación de procesos de inteligencia colectiva regional a través de prueba / error.

Evidentemente, la actuación en bloque también se refleja en **negociaciones más justas y transparentes** para la adquisición de vacunas, mejorando las condiciones en cuanto al precio y cantidad de dosis disponibles para sus poblaciones. La **homogeneización de procesos normativos y operativos** en todos los países permite una llegada temprana y equitativa de dosis a la región, pero el desempeño de cada campaña de vacunación nacional es diverso. Existen factores, como la infodemia o la capacidad y cobertura del sistema de salud pública, que son fundamentales en determinar el éxito del acercamiento a la vacuna a toda su población. Aunque en una menor medida respecto a la pandemia por COVID-19, las estructuras sociales preexistentes aún influyen en los niveles de acceso en los países con bajos ingresos, favoreciendo a poblaciones con mayor acceso a recursos básicos, educativos y tecnológicos.

La alianza regional se pone a prueba con la llegada de la vacuna, y tan solo unos meses después de la producción masiva de dosis, la región latinoamericana refleja una enorme resiliencia. **La colaboración multinivel se muestra como una herramienta clave en la mitigación de crisis sanitarias**, y su confluencia con un entorno institucional con la autonomía necesaria para orientar las decisiones hacia el bienestar colectivo, generando un sentido de confianza y compromiso entre la ciudadanía y sus instituciones. Aunque los efectos reflejan buenos resultados en cuanto a la adquisición de vacunas, subsisten desafíos que no deben ser pasados por alto. **La desigualdad aún supone retos** en el acceso equitativo a recursos básicos, como atención médica, educación o tecnologías de la información. En ese sentido, los países continúan enfrentándose a la tarea de abordar las brechas persistentes que amenazan la universalidad de los procesos de vacunación y la participación inclusiva en la toma de decisiones.

Líneas de acción:



Establecer el Fondo de Emergencia Regional respecto a los mecanismos de rendiciones de cuenta para garantizar el cumplimiento de los acuerdos en pos de asegurar el acceso a vacunas en situaciones de crisis, sin depender en extremo de empresas farmacéuticas.



Involucrar a la sociedad civil y organizaciones comunitarias en los procesos relacionados a la adquisición y distribución de vacunas para lograr mayor eficacia en la planificación y ejecución, como en la posibilidad de llegada al territorio.



Garantizar la información sobre la seguridad y eficacia de las vacunas, con principal foco en una comunicación efectiva y clara, para que sea comprensible para el público en general, promoviendo la confianza en el proceso de vacunación.





ESCENARIO 2: Triunfo a medias

Alto funcionamiento de mecanismos multinivel de cooperación y coordinación regional y una alta captura corporativa de las decisiones públicas

En este escenario, los países de América Latina encuentran fórmulas para superar la fragmentación/debilidad de los mecanismos de integración regional y logran fortalecer las instancias de coordinación y cooperación en materia de salud. Esto les permite adoptar medidas conjuntas con el involucramiento de organismos internacionales y logran constituir estructuras activas de vigilancia y respuesta ante la llegada del Covid-20.

Además de optimizar recursos y potenciar sus capacidades, logran gestionar/negociar en bloque la adquisición de vacunas, medicamentos e insumos (pruebas de diagnóstico), asegurando mejores precios, plazos y condiciones. Ubicando la agenda programática de la salud pública en el centro de las prioridades de integración regional, los países de América Latina y el Caribe confluyen en la **adopción de políticas concertadas y articuladas que superan o neutralizan el distanciamiento político entre los gobiernos** y las respuestas unilaterales que prevalecieron durante la pandemia de COVID-19, en particular durante la primera fase.

A su vez, con el involucramiento de los diferentes mecanismos y bloques de cooperación regional, los países adoptan acuerdos de cooperación técnica –donde también participan las economías más desarrolladas– y disponen de **fondos regionales de emergencia, acuerdan mecanismos de negociación conjunta de vacunas y robustecen sus estrategias de vigilancia epidemiológica.** Con base en esta actuación conjunta y en el fortalecimiento de los canales de cooperación, los países latinoamericanos acceden en plazos y precios razonables a las cantidades que requieren de vacunas y a los mecanismos globales de donación, garantizando el cumplimiento de las metas requeridas de cobertura de vacunación.

Asimismo, **el fortalecimiento de mecanismos multinivel de cooperación y coordinación** regional permite repensar el régimen de protecciones arancelarias y facilitar que los países latinoamericanos tengan más chances de importar productos e insumos que son de extrema urgencia en medio de una crisis sanitaria. Por tanto, su circulación y distribución está garantizada en mejores condiciones en la región. Finalmente, ante la pandemia del Covid-20, **el fortalecimiento de las instancias de coordinación regional tiene un efecto positivo al interior de los países que ven amplias mejorías en las capacidades** de sus sistemas de salud para satisfacer la demanda de la ciudadanía y la necesidad de equipos médicos e insumos, y alcanzan una mayor capacidad de distribución de vacunas.

No obstante, **las políticas concertadas que alcanzan los países no son suficientes para lograr la flexibilización de las barreras de derechos de propiedad intelectual** de las vacunas (o la exención temporaria de estas) y, por tanto, estos países aún experimentan dificultades en su intento por adquirir (mayor) protagonismo en los procesos globales de su producción y fabricación. Es decir, pese a los esfuerzos comunes, el acceso a las vacunas aún no se materializa como un bien público y los países más ricos todavía se aseguran mayor cantidad de dosis. **Priman las reglas del mercado y todavía se imponen los países con mayor capacidad de pago por encima de la salud pública, la justicia y la solidaridad entre pueblos.**

Por tanto, aunque los gobiernos latinoamericanos dan pasos importantes para consolidar una forma renovada de gobernanza regional y global, mediante el fortalecimiento de diversas instancias de coordinación y cooperación, aún es insuficiente para suavizar [o romper] las barreras de derechos de propiedad intelectual de vacunas (o la exención temporaria de estas) y no se concreta su participación en la cadena global de desarrollo, producción y fabricación de vacunas. Entonces, aunque la ciudadanía de la región ve como un logro importante la vigorización de los espacios de integración regional, no logra beneficiarse (plenamente) de un acceso compartido de las tecnologías y conocimientos sobre las vacunas, y las decisiones públicas en materia de salud no consiguen liberarse de su captura o subordinación a los intereses de las corporaciones multinacionales farmacéuticas.

En ese sentido, **las instancias de integración y cooperación regional no se traducen en la construcción de vínculos sólidos y duraderos entre las esferas públicas, sociales, científicas y privadas, ya que existe una gran influencia de las grandes corporaciones farmacéuticas** sobre las decisiones públicas relativas al proceso de adquisición y distribución de vacunas. El resultado de este “triumfo a medias” es

que los países en América Latina y el Caribe, aunque han fortalecido su acercamiento, colaboración y las sinergias entre sí como el recurso más efectivo para generar respuestas con mayor alcance, legitimidad y contundencia ante la nueva pandemia, aún no alcanzan protagonismo en la cadena global de desarrollo y/o producción de vacunas.

En este escenario de “justicia sanitaria parcial”, los principales factores de ruptura o condicionantes de primer orden son la infodemia (noticias falsas sobre las vacunas) y un eventual distanciamiento entre los gobiernos a causa de una menor afinidad política en medio de tensiones crecientes, derivadas de procesos electorarios marcados por la polarización social y política. Por tanto, **es clave el trabajo que realizan los gobiernos con los medios de comunicación**, líderes de opinión pública, líderes sociales y organizaciones de la sociedad civil como aliados claves para luchar contra la desinformación y las noticias falsas. Y, con similar importancia y urgencia, es menester que los países **fortalezcan su institucionalidad democrática con participación de la sociedad civil** para que, más allá de la orientación político-ideológica de sus gobernantes, la integración regional en torno a la salud y el bienestar de las personas se consolide como un bien público y motor de un nuevo tiempo en la región.

Líneas de acción:



Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso de toma de decisiones públicas para evitar y/o contrarrestar la captura corporativa. Esto podría implementarse mediante auditorías sociales, con un rol central de la sociedad civil para asegurar la integridad de los procesos.



Incentivar la coordinación con otros países y organizaciones internacionales para establecer estándares globales de transparencia. El incentivo a la colaboración internacional podría evitar la competencia por los recursos sanitarios, promoviendo la equidad en el acceso y distribución de vacunas.



Promover la información de calidad y claridad, como también la existencia de medios de comunicación independientes para la investigación de los intereses corporativos en la toma de decisiones públicas.



ESCENARIO 3: **Islas de Desigualdad**

Bajo funcionamiento de mecanismos multinivel de cooperación y coordinación regional, y una baja captura corporativa de las decisiones públicas.

En un futuro próximo, una nueva pandemia global golpea con fuerza los ya debilitados sistemas sociales y económicos de América Latina. Siendo una de las regiones más desiguales en todo el mundo, sus efectos no tardan en extenderse a todos los países. Esto afecta diferenciadamente a las poblaciones más pobres, que además de exponerse en una mayor proporción a los impactos negativos de la emergencia sanitaria, también cuentan con menos capacidades de recuperación ante sus impactos.

Pese a la experiencia de la pandemia del COVID-19, la naturaleza institucional latinoamericana no se modifica. Los gobiernos nacionales continúan operando de manera independiente y las herramientas comunicacionales entre estos carecen de la capacidad para facilitar los procesos de colaboración interinstitucional necesarios en crisis de esa magnitud. Esto se refleja en una comunicación limitada entre los poderes ejecutivos nacionales y subnacionales, por lo que los recursos, la información y las funciones de planificación y respuesta se mantienen restringidos de cualquier entidad ajena al gobierno central. Aunque la baja captura de decisiones públicas incide de forma positiva en la voluntad política de las autoridades, actores como la sociedad civil, el sector privado, la academia, los gobiernos locales o los medios de comunicación permanecen fuera de las arenas decisionales, por lo que muchos países conducen respuestas sesgadas a realidades únicas que terminan limitando el acceso a la vacuna para toda la población.

Esta realidad contrasta significativamente con el panorama mundial, que reacciona rápidamente al problema de distribución desigual de vacunas a través de una nueva plataforma global mejorada. En este nuevo mecanismo internacional, denominado COVAX 2.0, el arsenal de vacunas es ampliado con prontitud por el aumento en la producción de dosis. Bajo la convicción de que la salud es un bien público, el Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y todas las empresas farmacéuticas que desarrollaron vacunas contra el nuevo virus (COVID-20) se reúnen en una cumbre global, dónde se establecen reglas y alcances en el tiempo para asegurar suficiencia en la producción de dosis en las regiones con menor acceso. El entorno de baja captura corporativa da lugar a la firma directa de acuerdos con empresas farmacéuticas para la flexibilización de derechos de propiedad intelectual, facilitando la producción necesaria en tiempo récord.

Aunque el suministro de vacunas hubiese alcanzado para llegar a todas las poblaciones del mundo, la comunicación limitada con América Latina genera problemas en la distribución de insumos. La meta inicial de distribuir al menos 2 billones de dosis en su primer año de funcionamiento no es alcanzada, pues la inclusión y participación de países de la región, su sociedad civil y otros sectores de interés es insuficiente para articular las entregas en los tiempos y cantidades necesarias. A un año de su puesta en marcha, los países del Sur Global siguen enfrentándose a olas devastadoras de COVID-20, y miles de millones de habitantes todavía no están vacunados.

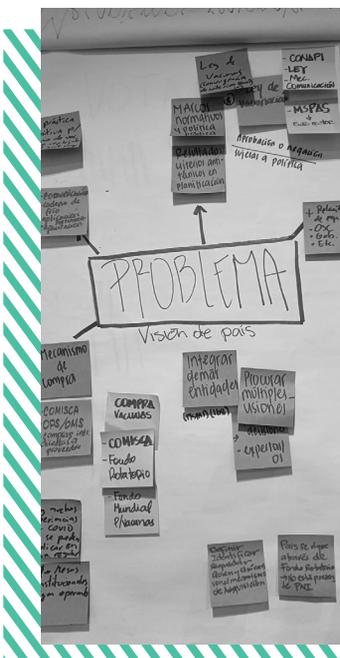
En la región coexisten diez países cuyos gobiernos presentan diversas capacidades operativas, burocráticas y administrativas, por lo que las posibilidades de resolver las urgencias no se presentan de manera uniforme entre los países; desde la negociación, compra y administración de dosis, hasta la difusión de información certera por medio de campañas con pertinencia y accesibilidad, el desempeño en cada proceso es diferente. La **carencia de políticas regionales cohesionadas** tiene mucho que ver en ello, pues muchos gobiernos aíslan sus esfuerzos individuales como el único recurso para proteger a su población, creando una competencia que relega los ingresos más tardíos de vacunas a los países más pobres.

En ese sentido, la colaboración y el acceso a COVAX 2.0 podrían haber proporcionado un **suministro más equitativo de vacunas en la región, pero los cuellos de botella experimentados en los distintos procesos administrativos y burocráticos han limitado la distribución de dosis en nuestra región.** Aunque existen esfuerzos por mejorar el funcionamiento de los mecanismos multinivel latinoamericanos, algunos gobiernos son obligados a devolver o desechar vacunas con fecha de caducidad muy corta cuando no pueden distribuirlas a tiempo.

En primera instancia, el proceso de adquisición de vacunas se produce de forma atomizada, lo cual conduce a la creación de dinámicas de competencia en el entorno internacional. Todos los países en la región se embarcan en negociaciones unilaterales con compañías farmacéuticas y otras corporaciones, produciendo un estancamiento dentro de las estructuras del mercado farmacéutico y favoreciendo a aquellos países y mecanismos en negociar primero. Con la lentitud del ingreso de dosis, las políticas de adquisición toman características predatorias que son parcialmente aliviadas con donaciones masivas, provenientes de Estados Unidos y Europa. Sin embargo, la dependencia de donaciones a gran escala no resuelve los problemas estructurales subyacentes en la distribución de vacunas. Esto condujo a una falta de equidad en la asignación de dosis, ya que algunos países logran asegurar un suministro considerable mientras que otros enfrentan dificultades significativas para obtener suficientes vacunas para sus poblaciones.

A medida que la pandemia avanza, el proceso de implementación de dosis avanza con lentitud en varios países de la región. Los gobiernos nacionales se enfrentan a la pandemia con sistemas de salud históricamente debilitados, y la baja inversión en materia sanitaria es insuficiente para contener los efectos mortales de un nuevo virus. Las brechas infraestructurales y técnicas reflejadas en las cadenas de frío impiden que la vacuna llegue a todos los territorios nacionales, especialmente a los más alejados de las grandes ciudades. Ante la dificultad de movilizarse a cascos urbanos para acceder a la vacuna, las poblaciones más afectadas por la pobreza multidimensional en las regiones rurales son también las más afectadas por el COVID-20.

El contexto tecnológico -en constante crecimiento experimentado en la región- introduce una hiperconectividad que, si bien es beneficiosa para transformar la relación entre la ciudadanía y el Estado, también es tierra fértil para la desinformación. Durante la primera etapa de la pandemia, la novedad del virus genera confusiones y alarmismos que propiciaron la propagación de noticias falsas. Las olas de desinformación se intensifican con la llegada de la vacuna, lo que conduce a fuertes resistencias sociales que ponen de manifiesto las divisiones existentes en las estructuras sociales de cada país, especialmente en aquellas poblaciones con menor acceso a educación y alfabetización mediática. Una vez más, las dinámicas de desigualdad juegan un papel crucial en el progreso de la vacunación, con factores como el acceso a recursos económicos, educativos y tecnológicos influyendo en el alcance y el éxito de la campaña. La exclusión obstaculiza la universalidad de los procesos de vacunación y esto también se refleja en estrategias limitadas e ineficientes de comunicación social emprendidas por algunos gobiernos, particularmente en aquellos con contextos de mayor diversidad étnica y cultural.



En conclusión, los mecanismos multinivel de cooperación heredados de la anterior pandemia siguen careciendo de medios para adquirir, distribuir e implementar campañas de vacunación en coordinación con diversos actores, anulando la posibilidad de incorporar una perspectiva de cooperación regional. Desde la última pandemia diversos sectores sociales han buscado avanzar en reformas para alcanzar agendas públicas más transparentes, y se observa una creciente demanda ciudadana en incidir políticamente hacia la colaboración. En un entorno de baja captura corporativa, florece la movilización colectiva y el fortalecimiento de la sociedad civil, que de alguna manera, llega a suplir –de forma limitada– el papel del Estado, especialmente en el ámbito local. Aunque la tecnología es fundamental para este proceso de empoderamiento ciudadano hacia proyectos de respuesta, el hermetismo respecto a las decisiones de gobierno mantiene una agenda pública acotada y unisectorial. Esto se traduce en una falta de acceso a información pública, en detrimento de la transparencia y rendición de cuentas. Como consecuencia, se produce una resistencia y falta de confianza pública que perpetúa la desarticulación de estrategias multinivel y la participación inclusiva en la toma de decisiones.

Líneas de acción:



Fortalecer la articulación de la sociedad civil a nivel regional para impulsar “desde abajo” la cooperación regional y buscar una mayor apertura en las decisiones de gobierno. Aquí la gobernanza colaborativa entre organizaciones comunitarias o de sociedad civil para presionar a los gobiernos en la promoción de la apertura gubernamental es fundamental.



Facilitar los procesos burocráticos para garantizar una distribución equitativa de las vacunas al interior de los territorios.



Asegurar una coordinación efectiva entre diferentes niveles de gobierno para evitar la duplicación de esfuerzos y posibilitar un ordenamiento interno en la distribución eficiente de vacunas. Es decir, garantizar en primer lugar una rectoría interna, para luego trabajar en la vinculación estrecha con países de la región o formalizar alianzas con organizaciones internacionales.



Diseñar e implementar campañas de información y educación con enfoque de derechos humanos, perspectiva de género y multiétnica.





ESCENARIO 4:

La derrota –

Aislamiento y debilidad acentuada

Bajo funcionamiento de mecanismos multinivel de cooperación y coordinación regional, y una alta captura corporativa de las decisiones públicas.

En este escenario, los países de América Latina no encuentran fórmulas para superar la fragmentación de los mecanismos de integración regional y los gobiernos no tienen éxito en su intento de fortalecer las instancias de coordinación y cooperación en materia de salud, lo que debilita aún más sus capacidades internas de dar respuestas a la crisis sanitaria de una nueva pandemia.

A pesar del involucramiento de organismos internacionales, los países de la región no logran constituir estructuras activas de vigilancia y respuesta ante el nuevo COVID-20. Por tanto, más que optimizar recursos y potenciar sus capacidades, **los países profundizan su debilidad al actuar solos y de manera aislada. Las iniciativas de los bloques regionales siguen desarticuladas** al igual que sucedió durante la pandemia de COVID-19 y, por ende, en América Latina no se logra ningún resultado en términos de gestión/negociación en bloque para la adquisición de vacunas, medicamentos e insumos. En este escenario, el distanciamiento entre los países y la falta de un liderazgo y una responsabilidad compartidas entre los gobiernos arroja como resultado que la salud pública nuevamente quede relegada del centro de las prioridades de integración regional, lo que deriva en una mayor falta de cooperación.

El resultado es que estos países no acceden a las cantidades de vacunas que requieren y las pocas dosis disponibles llegan en plazos y precios muy desfavorables. Adicionalmente, al no poder complementar acciones, los países duplican esfuerzos y no son capaces de brindar respuestas efectivas ante una nueva emergencia sanitaria; tampoco logran avances en cuanto a la flexibilización de las protecciones arancelarias y la circulación de productos e insumos se hace aún más difícil.

Finalmente, el mayor debilitamiento de las instancias de coordinación regional tiene un efecto negativo al interior de los países, cuyos sistemas de salud nuevamente colapsan ante la demanda de atención de su ciudadanía. La falta de acceso a vacunas, equipos médicos, insumos y pruebas de detección agrava la incertidumbre y el miedo de las personas, así como la pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas que se muestran impotentes para dar respuestas a las demandas de las personas. Junto con esto, los países son incapaces de plantear una flexibilización de las barreras de derechos de propiedad intelectual de las vacunas (o la exención temporaria de estas) y, por tanto, América Latina y el Caribe quedan muy lejos de adquirir algún protagonismo en los procesos globales de producción y fabricación de vacunas. Es decir, **el acceso a las vacunas no se materializa como un bien público en la región y menos a escala global.**

Al contrario, el “nacionalismo de las vacunas” recrudece y los países más ricos siguen acaparando la mayor cantidad de dosis gracias a su poder de pago por encima de la salud pública, la justicia y la solidaridad entre pueblos. Por tanto, ya que los países latinoamericanos no logran avanzar hacia una forma renovada de gobernanza regional y global mediante el fortalecimiento de diversas instancias de coordinación y cooperación, la flexibilización de las barreras de derechos de propiedad intelectual de vacunas (o la exención temporaria de estas), así como su participación en la cadena global de desarrollo, producción y fabricación de vacunas, resulta en una meta inalcanzable frente a una nueva pandemia. Los países latinoamericanos no se benefician de un acceso en bloque a las tecnologías y conocimientos sobre las vacunas, y las decisiones públicas en materia de salud quedan más atrapadas bajo los intereses de las corporaciones multinacionales farmacéuticas, que ven cómo se fortalece su influencia sobre las decisiones públicas relativas al proceso de adquisición y distribución de vacunas.

En este escenario, otros factores importantes de agravamiento de una situación, muy difícil de por sí, son la infodemia (noticias falsas sobre las vacunas y el nuevo virus) y el distanciamiento entre los gobiernos latinoamericanos, que se traducen en una mayor fragmentación y debilitamiento de las instancias de coordinación y cooperación. Por tanto, en los países de la región se registra **un alto descontento con el desempeño de los gobiernos y de la institucionalidad democrática** que aparece como inerte e inoperante frente a una crisis sanitaria. **Crece el descontento social, la incertidumbre** y los países son incapaces de evitar los efectos perniciosos de una nueva crisis sanitaria sobre el agravamiento de la pobreza y la desigualdad. Todo lo cual es tierra fértil para la proliferación de extremismos, líderes antisistemas, desinformación y un mayor deterioro en la calidad de la democracia. No hay aliados ni puntos de referencia (inmediatos) para salir de la crisis política y sanitaria; es la derrota del sentido común, la solidaridad y la justicia en torno a la búsqueda de un acceso equitativo a la salud como bien público en América Latina y en todo el mundo.

Líneas de acción:



Garantizar la transparencia en los procesos de compra y adquisición de vacunas para contar con mayor rendición de cuentas y evitar la captura corporativa de las decisiones públicas. Mediante contratos y acuerdos públicos, como auditorías independientes con presencia de terceras partes, se podría avanzar sobre un mejor desempeño en los procesos de adquisición.



Promover una coalición multisectorial -que articule a organizaciones de sociedad civil, personas expertas, representantes del mundo científico y/o de la medicina- que participe, supervise y controle los procesos de adquisición y distribución de vacunas.



Facilitar los mecanismos nacionales de intercambios para contar con una colaboración entre los diferentes niveles de gobierno. El objetivo es contar con un flujo de información para conocer las necesidades de los territorios y marcar las prioridades en la distribución. A su vez, para contar con una gobernanza colaborativa internacional y/o con agencias internacionales es necesario primero tener un orden interno.



Participar en acuerdos internacionales que promuevan el acceso equitativo a las vacunas. Frente a la incapacidad de establecer mecanismos de cooperación, participar en acuerdos puntuales liderados por organismos internacionales puede ser un incentivo para las instancias de gobernanza colaborativa internacional.



Iniciar campañas efectivas contra la desinformación para educar sobre la importancia de la vacunación.



Conclusiones y recomendaciones

Una importante y evidente lección aprendida del COVID-19 es que los países no pueden actuar solos para enfrentar este tipo de emergencias, en particular en América Latina. Durante una pandemia los países más ricos antepusieron sus intereses y capacidades en el escenario global -lo cual explica el acopio de vacunas que realizaron, incluso adquiriendo cantidades muy superiores a las necesarias para alcanzar la cobertura requerida-. Por su parte, los países más pobres, con sistemas sanitarios débiles, quedaron excluidos del acceso a vacunas, tratamientos y otros insumos, soportando el embate más fuerte de las crisis sanitarias.

El contexto global de la pandemia iniciada en el 2020 posicionó a la colaboración como uno de los recursos más efectivos para generar respuestas con un mayor alcance, legitimidad y factibilidad. En ese sentido, las instancias de colaboración suponen oportunidades para la formación de inteligencia colectiva, por lo que es importante buscar nuevas formas para establecer vínculos entre las esferas públicas, sociales, científicas y privadas. Las conclusiones generales de este proceso de construcción de escenarios apuntan hacia:

- 1 La necesidad de contar con procesos de toma de decisiones claros y representativos, en situaciones de incertidumbre sobre el acceso y distribución de vacunas; pero es importante hacerlo en un entorno de coordinación y asertividad comunicacional.
- 2 La participación en los procesos de gestión de crisis de organizaciones de sociedad civil y científicos y científicas independientes es crucial en cualquier escenario, ya sea como alianza o fuente de presión contra el gobierno, para garantizar un acceso transparente y una distribución de vacunas prioritaria a poblaciones históricamente excluidas.
- 3 La relevancia de informar de forma clara e incluyente los procesos que se desarrollan para generar confianza en el accionar sobre la crisis sanitaria.
- 4 La urgencia de institucionalizar la colaboración en una gobernanza multinivel para evitar la competencia en contextos de crisis y permitir la cooperación de los países de América Latina, de manera que se logre disminuir las brechas existentes.

Cabe destacar que las recomendaciones no agotan la importancia del fortalecimiento a la inversión en salud pública, la transparencia en los procesos de compra de vacunas y el impulso a la liberación completa de patentes.



Bibliografía

Alejo, Jimmy; Aguirre, Vicente; Salvatierra, Roberto & Tamayo, Carlos (2020): LA SALUD PÚBLICA EN TIEMPOS DE COVID-19 Y SU IMPACTO SOBRE LA ECONOMÍA. La Paz: Fundación Friedrich Ebert.

De la Mora, E. A. P., Jiménez, J. A. P., & Solà, C. A. B. (2022). El futuro de las pandemias: una agenda para la vacunación universal en Latinoamérica. OXFAM

Lara, I., Perini, A., Cyr, J., & Bianchi, M. (2022). Vacunación contra COVID-19 en América Latina. Gobernanza colaborativa en contextos asimétricos. Institute of Development Studies.

Bianchi, M., & Lara, I. (2021). Gobernanza regional 3M: Hacia una convergencia del multilateralismo en América Latina en tiempos pandémicos. Institute of Development Studies.

Paul, S.K., Chowdhury, P. Strategies for Managing the Impacts of Disruptions During COVID-19: an Example of Toilet Paper. Glob J Flex Syst Manag 21, 283–293 (2020). <https://doi.org/10.1007/s40171-020-00248-4>



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19



Con el apoyo de:



IDRC · CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

