



 **TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
Global Health

 **TRANSPARENCIA
MEXICANA**

CONTRATOS SECRETOS: PREVINIENDO LA DESIGUALDAD DE LAS VACUNAS

POLICY BRIEF

ADQUISICIÓN Y EQUIDAD EN LAS VACUNAS

La pandemia de COVID-19 ha demostrado cómo el acceso a los recursos relacionados con la salud que se necesitan con urgencia, como las vacunas, puede verse obstaculizado por procesos de adquisición opacos durante emergencias sanitarias, en detrimento de las naciones de bajos ingresos.

La distribución desigual de las vacunas contra COVID-19 se ha destacado en múltiples ocasiones, y los países más pobres han debido esperar más tiempo para recibir suministros.

Una vez que se desarrollaron las vacunas, su rápida adquisición fue una de las principales prioridades para los gobiernos de todo el mundo. Muchos abandonaron rápidamente las pautas de contratación pública y concertaron acuerdos con contratos que, en muchos casos, nunca fueron publicados -en su totalidad o en una versión pública testada, a pesar de que el proceso de investigación y desarrollo de las vacunas estaba fuertemente financiado con fondos públicos.

A medida que el enfoque en la política de salud global cambia hacia una mejora en la preparación y la respuesta a futuras pandemias, hemos identificado seis hallazgos clave de la pandemia de COVID-19. Estos se basan en la evidencia de nuestra investigación en Transparency International Global Health y Transparencia Mexicana y en una revisión de la literatura. Los hallazgos encontrados son:

HALLAZGOS CLAVE



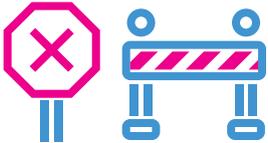
- 1 Falta de transparencia en los contratos.** A la fecha, solo se han publicado unos pocos contratos de las vacunas contra COVID-19. De los que están disponibles públicamente, muchos están fuertemente testados. Un informe de Transparencia Mexicana que analiza 39 contratos de 15 países y la Unión Europea (UE) con diferentes farmacéuticas en diciembre de 2021 mostró que más de la mitad (59%) de los contratos obtenidos ni siquiera contenían información básica sobre el valor total del contrato o el precio unitario pagado por la vacuna. Otro 15 por ciento sólo proporcionó información parcial con la que se podían hacer cálculos manualmente sobre el costo. Casi tres de cada cuatro (74 por ciento) no dieron información sobre los plazos de entrega. En la mayoría de los casos, las cláusulas testadas se justificaron con explicaciones generales, como la protección de los intereses de seguridad nacional o los intereses comerciales y de propiedad intelectual de los fabricantes. No indicaron explícitamente el motivo de cada cláusula testada

ESTUDIO DE CASO

En países en los que la política de adquisiciones y contrataciones exige la publicación de contratos, la no divulgación se ha basado en cláusulas de exención. Por ejemplo, en México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación rechazó una resolución del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) basada en solicitudes de información para publicar los contratos de vacunas contra COVID-19. La información de los contratos se clasificó como confidencial hasta 2025. La exención se basó en el argumento de que México supuestamente no podría obtener más vacunas si esta información era pública, lo que representa una amenaza para la seguridad nacional. Al ser cuestionado por organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación, el presidente López Obrador se comprometió públicamente a divulgar todos los contratos. Seis meses después de esa declaración, los contratos no han sido publicados más que en versión pública testada. Por el contrario, un tribunal administrativo local en Colombia obligó al gobierno a publicar sus contratos, incluida la información de precios, sobre las vacunas contra el COVID-19 en noviembre de 2022.



2 **La opacidad en los precios ha disminuido el acceso equitativo.** Cuánto está pagando cada gobierno y organismo multilateral por las vacunas sigue siendo en gran parte desconocido. El precio está incluido en las cláusulas testadas de la mayoría de los contratos publicados. Esto ha debilitado el poder de negociación de los países de ingresos bajos y medios en las negociaciones con las compañías farmacéuticas. Esto puede ser un factor que contribuya a que los países con un PIB per cápita más bajo estén pagando precios unitarios más altos para la misma vacuna, como lo muestra el Tablero de mercado de vacunas contra COVID-19 de UNICEF: los precios pagados por la vacuna Moderna, por ejemplo, varían entre US\$7 dólares (en el mecanismo COVAX), US\$15 dólares (en Estados Unidos), US\$ 21.50 dólares (en Argentina), US\$ 28.88 dólares (en Botswana) y US\$ 40 dólares (en Kuwait). Esto ha limitado el alcance de estos países para proteger a sus poblaciones.



3 **Eficacia limitada de las solicitudes de acceso a la información.** Las solicitudes de acceso a la información pública abrieron un camino para que la sociedad civil revelara detalles de los contratos. Sin embargo, de las 17 solicitudes de información presentadas por Capítulos de Transparencia Internacional y otras organizaciones de la sociedad civil en todo el mundo, más de tres cuartas partes (13) fueron rechazadas o aún están en proceso legal en curso. Con muchos contratos, especialmente aquellos negociados directamente entre los gobiernos nacionales, algunos gobiernos optaron por enmendar o introducir una nueva legislación o excepción para garantizar que la divulgación de la información del contrato no pudiera ser obligatoria a través de las solicitudes de acceso a la información.



4 **Cláusulas de indemnización.** Se incluyen cláusulas en los contratos médicos para proteger a los desarrolladores contra responsabilidad por riesgos adversos desconocidos que puedan ocurrir. Los gobiernos asumen la responsabilidad y buscan indemnizar al desarrollador en caso de un reclamo civil para no desanimar futuros desarrollos farmacéuticos y médicos. Las cláusulas de indemnización y responsabilidad en casi todos los contratos de COVID-19 fueron testadas en gran medida. Las pocas cláusulas no testadas muestran que no solo protegen a los desarrolladores de reclamos legales que surjan de efectos adversos raros, sino también de cualquier tipo de reclamo contra el desarrollador y los socios de la cadena de suministro, y problemas en la distribución y administración de las dosis ordenadas.

Además, algunos fabricantes solicitaron reservarse el derecho de exigir protección colateral de los gobiernos, lo que les daría la opción de incautar activos soberanos, por ejemplo, embajadas, en caso de que no pudieran cubrir los costos legales de otra manera. Esto supuso una gran carga para los gobiernos, especialmente en los países de ingresos bajos y medios.



5 **Desarrollo de vacunas con financiamiento público.** El desarrollo de las vacunas contra el COVID-19 no habría sido posible sin grandes cantidades de dinero público: financiamiento otorgado por los gobiernos a los fabricantes de vacunas para la investigación y el desarrollo de una vacuna, así como a otras empresas de la cadena de suministro. La vacuna desarrollada por AstraZeneca y la Universidad de Oxford fue financiada en un 97-99 por ciento por fondos públicos y caritativos. El financiamiento también se otorgó a través de Contratos de Adquisición Anticipada, en los que los gobiernos acordaron comprar una cierta cantidad de un producto aún por desarrollar y producir.

Para julio de 2021, los mayores inversores, la Unión Europea y los Estados Unidos, habían otorgado US\$22.8 mil millones de dólares y US\$18.6 mil millones de dólares de financiamiento público respectivamente a varias compañías farmacéuticas. A pesar de esta gran inversión pública, los ciudadanos tuvieron una oportunidad muy limitada de examinar cómo se había gastado su dinero (ver punto 1) y los riesgos que corrían sus gobiernos en cuanto a las cláusulas de indemnización y responsabilidad.



6 **La obtención de información sobre los detalles de los contratos ha dependido del periodismo de investigación y de los denunciantes.** Dado que las solicitudes de acceso a la información a menudo no tienen éxito, muchos de los términos y condiciones del contrato que se han hecho públicos fueron filtrados o publicados por periodistas de investigación. Esta vía depende de la protección de los denunciantes en un país y no puede verse como una estrategia funcional para sacar a la luz información del gobierno, que debe estar disponible públicamente.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

- 1 **Cuando una intervención médica necesaria para combatir una emergencia de salud tiene más demanda que oferta, a nivel regional o mundial, existe una necesidad creciente y crítica de compras y adquisiciones transparentes y abiertas.** La inequidad en materia de vacunas vivida en la pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto la necesidad de transparencia en los contratos cuando se trata de bienes públicos de urgencia en emergencias sanitarias. Para garantizar que el acceso a las intervenciones médicas sea más equitativo en futuras emergencias de salud, el Acuerdo Global sobre Preparación y Respuesta ante Pandemias, que actualmente está siendo redactado por los estados miembros de la Asamblea Mundial de la Salud, debe estipular lo siguiente:
 - a. Los contratos de compra de intervenciones médicas deben liberarse en su totalidad y como máximo 90 días después de la celebración del contrato. La legislación de adquisiciones de emergencia debe incorporar esta directriz y ser revisada en consecuencia cuando sea necesario.
 - b. Los contratos deben ser transparentes en términos y condiciones contractuales clave, incluido el precio total pagado y el precio por unidad o dosis del producto, cláusulas sobre responsabilidad e indemnización, cantidad adquirida, acuerdos de entrega y disposiciones sobre lo que sucede en caso de cancelación del acuerdo de cualquiera de las partes.
 - c. Las cláusulas testadas solo deben justificarse por motivos de interés público supremo. Si este fuera el caso, el proceso de toma de decisiones que condujo al testado debe aclararse para cada parte del contrato, respectivamente. No se deben dar explicaciones generales, como la protección de los intereses a causa de la seguridad nacional o los intereses comerciales.
 - d. Los contratos deben publicarse en un formato de datos abiertos para que sean fácilmente accesibles al público. Esto significa su publicación en un servidor público y sin restricciones a través de una contraseña o firewall. Los datos abiertos son esenciales para reducir el riesgo de distorsiones del mercado en el precio de los medicamentos y garantizar que el público pueda examinar los términos y condiciones contractuales.
- 2 **La Organización Mundial de la Salud (OMS) debería brindar orientación sobre la redacción de contratos para intervenciones médicas en emergencias sanitarias.** Las cláusulas de indemnización y responsabilidad estandarizadas y acordadas previamente por COVAX en negociación con los desarrolladores de vacunas facilitaron la conclusión rápida de contratos para todos los países elegibles para vacunas subsidiadas. De manera similar, la OMS debería desarrollar un conjunto de herramientas con cláusulas modelo o, como mínimo, pautas para el desarrollo de términos y cláusulas aplicables a los acuerdos para la adquisición de intervenciones médicas en emergencias de salud. Estos deben incluir estipulaciones para la divulgación pública de los contratos como se indicó anteriormente y deben basarse en los estándares más avanzados en transparencia en las adquisiciones nacionales que se pueden encontrar a nivel mundial. Esto permitirá a los países formular acuerdos sin altos costos legales.
- 3 **Los marcos de respuesta a emergencias a nivel mundial, regional, nacional y subnacional deben incluir la aplicación de mecanismos de adquisición transparentes.** Además de incluir la transparencia de los contratos en el Acuerdo Global, también debe integrarse en otros marcos de respuesta a emergencias de salud que se elaboran en diferentes niveles, especialmente porque el Acuerdo Global no será vinculante. De esta manera, se puede asegurar que la transparencia de los contratos se considere una prioridad también para los actores nacionales y subnacionales. Los mecanismos de contratación conjunta como COVAX deberían promover la transparencia y proporcionar a los países de bajo y medio ingreso cláusulas modelo para incorporar en los acuerdos. Los mecanismos de adquisiciones transparentes que se incorporarán incluyen la contratación abierta, el establecimiento de registros de beneficiarios reales y auditorías en vivo.
- 4 **Hacer que la divulgación de los contratos de compra esté condicionada a la provisión de grandes volúmenes de financiamiento público para la investigación y el desarrollo de intervenciones médicas.** Los Contratos de Adquisición Anticipada y el financiamiento público fueron vitales para el proceso de investigación y desarrollo de la vacuna contra COVID-19. Sin embargo, los gobiernos han sido objeto de escrutinio por no haber exigido una mayor transparencia en esta etapa temprana del ciclo de la vacuna, a pesar del uso de dinero público y el acuerdo de asumir los riesgos de desarrollo. Durante las emergencias de salud, sugerimos que el gobierno exija la publicación completa de los contratos en sus acuerdos de financiamiento.

5 **Establecimiento de una base de datos de precios de la OMS en la que los gobiernos informen de forma anónima los precios de los bienes públicos que se necesitan con urgencia (medicamentos, vacunas, suministros) durante las emergencias sanitarias. Hacer que la información de precios sea accesible es** vital para garantizar que los gobiernos puedan tomar decisiones basadas en evidencia sobre cuánto pagar por un producto médico específico. Garantiza que ningún gobierno pague de más por un producto y que los países de bajos ingresos puedan permitirse suficientes productos. La OMS debería establecer una base de datos de precios como la Información de mercado de la OMS para el acceso a las vacunas (MI4A), en la que no se nombran los países, pero los precios se clasifican por región y nivel de ingresos, por lo que aún se protege la confidencialidad comercial.

6 **Reforzar la protección de los denunciantes como parte de preparación para una pandemia.** La denuncia de irregularidades ha jugado un gran parte en la pandemia de COVID-19 al hacer contratos información disponible públicamente. Esto no hubiera sido posible sin una fuerte protección de los denunciantes y mecanismos de denuncia de irregularidades, que deberían incluirse en la preparación para una pandemia y la planificación de la respuesta.



Obtenga más información:

La investigación completa de este resumen se puede encontrar en las siguientes dos publicaciones:

<https://www.tm.org.mx/transparencia-en-contratos-vacunas-contra-covid-19-en-el-mundo/>

<https://ti-health.org/wp-content/uploads/2021/05/For-Whose-Benefit-Transparency-International.pdf>



Transparency International Global Health

10 Queen Street Place,
London,
EC4R 1BE

ti-health.org
[twitter.com/@TI_Health](https://twitter.com/TI_Health)

Transparency International UK
Registered charity number 1112842
Company number 2903386

Transparencia Mexicana

Salvador Novo 31
Col. Barrio Santa Catarina
Coyoacán 04010 Ciudad de México

tm.org.mx
[twitter.com/@Integridadmx](https://twitter.com/Integridadmx)