



**SIN PRECEDENTES E INACABADA:
COVID-19 y sus implicaciones para la formulación de políticas
a nivel nacional y mundial**



**International
Science Council**

The global voice for science

PRÓLOGO

La pandemia de COVID-19 trajo alteraciones sin precedentes en las vidas y las empresas de todo el mundo. Como una crisis de salud, trágicamente, ha costado millones de vidas, pero su impacto va mucho más allá de la salud y esta pandemia está lejos de terminar. Este informe examina las consecuencias de gran alcance, de la pandemia. Busca describir cómo varias decisiones en un área de la política impactan otras áreas de la vida pública y del bienestar personal, y lo que esto significa para los resultados a más largo plazo a medida que avanzamos en la pandemia, para luego reconstruirnos y recuperarnos. Es crucial que en el futuro aprendamos a mitigar la devastación que surge de tales crisis.

Lo que está claro es que la gestión de la pandemia sigue siendo mucho más que la gestión de las cadenas de distribución de vacunas. El COVID-19, como todas las crisis de salud, es un desafío sociopolítico más amplio. Así como mencionado en la Conferencia de la Red Internacional de Asesoramiento Científico Gubernamental en 2021, Chor Pharn Lee dijo: "La ciencia nos da las vacunas, pero las pandemias son sociales".¹

Esto significa que no podemos permitirnos responder a las pandemias como si fueran solo problemas de salud, ni únicamente a través de un enfoque de ciencias de la vida. Este informe busca apoyar el cambio de pensamiento que se requiere para lograr una "cosmovisión" más completa de las pandemias y emergencias similares. Presenta herramientas para mapear dominios y escenarios de políticas, para observar las interacciones a lo largo de un cronograma de aproximadamente cinco años. Las lecciones describen las acciones a tomar en

1 INGSA 2021: *Building Back Wiser: Knowledge, Policy and Public in Dialogue* (Construyendo de Nuevo de manera sabia: conocimiento, políticas y el público en diálogo) Allen K., Simon-Kumar N., Mills G. (Eds.) Acceso a través de: <https://ingsa.org/ingsa2021/> (Descarga 'Puntos de vista')

torno a una emergencia como una pandemia, tanto antes como después, y más allá de los sectores de la salud. Las pandemias se desarrollan de la manera en que lo hacen, debido a la forma en que nuestras sociedades están organizadas y a la manera cómo gobiernan nuestros gobiernos.

Dada la naturaleza sin precedentes del impacto del COVID-19, la comunidad de científicos y asesores científicos detrás de este informe piden que haya una respuesta igualmente continua, acelerada y sin precedentes, por parte de la comunidad mundial, los gobiernos y la sociedad civil.



Peter Gluckman

Presidente

International Science Council



RESUMEN EJECUTIVO

A. ¿Por qué es importante un ejercicio de escenarios futuros del COVID-19?

El objetivo de este informe es, en primer lugar, informar a los responsables de la formulación de políticas y al público sobre los impactos de gran alcance y a largo plazo del COVID-19 en toda la comunidad mundial, y ayudar a dilucidar las decisiones y acciones clave que podrían cambiar la evolución de la pandemia hacia resultados más positivos y equitativos en todas las sociedades. En segundo lugar, debe informar la planificación y las respuestas a otras crisis existenciales, ya sean pandemias, desastres naturales o el impacto del cambio climático.

Cerca de dos años después de que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declarara el brote de SARS-CoV-2 una Emergencia de Salud Pública de Preocupación Internacional, el COVID-19 y la aparición sucesiva de variantes preocupantes continúan poniendo a la comunidad mundial y a todas las naciones, bajo un estrés considerable.

A pesar del rápido desarrollo de las vacunas, el cual ha sido un gran éxito científico posible gracias a una colaboración sin precedentes entre los sectores público y privado, ni el despliegue de vacunas ni la aplicación inminente de terapias antivirales serán suficientes para abordar las múltiples consecuencias de la pandemia. Además, las consecuencias de gran alcance en todos los dominios están lejos de terminar, y algunas se desarrollarán en el futuro.

En muchos países, los sistemas de salud siguen sobrecargados; en otros, especialmente en África, hay poco acceso a vacunas que salvan vidas y existen desafíos continuos relacionados con cuestiones como la reticencia a las vacunas.

Demasiados gobiernos han reaccionado a la pandemia como si se tratara únicamente de una crisis aguda de salud pública y han seguido centrándose en las consecuencias para la salud en sus países. El resultado ha sido una respuesta

desigual, con una solidaridad global insuficiente, una tendencia a la planificación a corto plazo desconsiderando los mayores impactos en las sociedades.

Por lo tanto, este informe proporciona un punto de entrada para abordar la amplia variedad de efectos del COVID-19, en dos partes.

La parte 1 prepara el panorama al describir tres escenarios plausibles en un horizonte temporal de cinco años, que posiblemente podrían surgir de los impactos consecutivos de la pandemia, teniendo en cuenta las interacciones de las políticas y las incertidumbres que pueden afectar los resultados. Estos escenarios tienen la simple intención de ser ilustrativos para ayudar a la comunidad global a planificarse para el futuro, tratando de evaluar el mayor alcance e impacto de las decisiones tomadas hoy y los costos de la falta de acción.

La Parte 2 proporciona recomendaciones sobre cómo la comunidad global puede prepararse para el futuro para mitigar el impacto del COVID-19 y abordar otras crisis existenciales que inevitablemente enfrentaremos. La esperanza es que esto mejore los resultados y proporcione muchas lecciones para otras emergencias globales.

B. ¿Qué enfoque se utilizó?

Se utilizó un enfoque sistemático para desarrollar escenarios quinquenales plausibles. El Consejo Científico Internacional (CIS), con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) y la OMS en calidad de observadores, designó un grupo de supervisión de alto nivel integrado por 2 observadores y 18 expertos, geográficamente diversos, en salud pública, virología, economía, ciencias del comportamiento, ética, sociología y otras áreas (véase el apéndice II).

En la Fase 1, de marzo a noviembre de 2021, el grupo de supervisión y sus equipos de asesoramiento técnico y gestión de proyectos llevaron a cabo un amplio número de consultas con el objetivo de delinear los impulsores y los posibles resultados de la pandemia en un horizonte de cinco años. Esto se logró mediante lo siguiente:

1. *Identificando los muchos factores* que tendrían un impacto en la evolución de la pandemia y/o serían influenciados por la misma.
2. *Identificando los vectores clave de incertidumbre*. Estos son eventos críticos o cuestiones de la política que podrían influir significativamente en el resultado de la pandemia a largo plazo.
3. *Desarrollando un mapa de sistemas*, de las interacciones entre las diversas dimensiones de la política y cómo afectan la entrega de resultados. Este mapa se utiliza como un dispositivo conceptual, para guiar a los responsables de la formulación de políticas acerca de los mayores impactos de las decisiones que toman dentro de sus dominios de políticas específicos.
4. *Describir algunos escenarios de resultados globales* plausibles en el transcurso de cinco años.

En la fase 2, de enero a abril de 2022, otros 17 expertos en políticas internacionales participaron en entrevistas o respondieron a un cuestionario para identificar las lecciones e implicaciones clave en cada dominio de las políticas. A esto le siguió un taller integrador de expertos, para desarrollar un conjunto de recomendaciones que tendrían el impacto más positivo que permita poner fin a esta pandemia y aumentar la resiliencia ante crisis futuras.

Este informe resume los hallazgos y las implicaciones de estas extensas consultas y análisis.

C. ¿Cuáles son los impulsores y cómo estamos gestionando el impacto?

Los expertos de todo el globo que participaron en la fase 1 de este proyecto identificaron 53 factores críticos que podrían tener un impacto más significativo en los resultados a largo plazo, de la pandemia. Algunos ya son prioritarios para algunos gobiernos, el sector privado y algunos actores multilaterales. Estos incluyen el suministro y el acceso a vacunas y antivirales, la preparación para la bioseguridad y la planificación de la respuesta, la vigilancia de las variantes virales emergentes preocupantes, junto con otras medidas sociales y de salud pública para controlar la epidemia.

Sin embargo, de manera abrumadora, nuestra conclusión es que muchos de los factores que tendrán el impacto más significativo en las sociedades a largo plazo (cinco años o más), no están siendo priorizados lo suficiente por muchos gobiernos o por la comunidad global en la actualidad. Estos incluyen políticas para mejorar los servicios gubernamentales fundamentales, como la capacidad del sistema de salud pública, la prestación de atención médica a las poblaciones vulnerables, el estado de los sistemas educativos y el acceso a los servicios de salud mental. Otros factores críticos incluyen la propagación de información errónea, particularmente en las redes sociales, el oportunismo geopolítico, el escaso acceso a los mercados de capitales para las naciones de ingresos bajos y medianos, el debilitamiento del sistema multilateral y la pérdida de progreso en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU.

D. ¿Para cuáles escenarios futuros de COVID-19 debería prepararse la comunidad mundial?

El desarrollo de escenarios no pretende predecir el futuro. Como se indica en este informe, hay demasiadas incertidumbres para hacer eso. Pero al considerar una gama de futuros plausibles como ilustraciones de utilidad, este proceso les permite a los responsables de la formulación de políticas identificar las acciones que podrían reducir el panorama de posibilidades a un rango más aceptable.

El objetivo principal del proyecto era explorar los resultados más allá del impacto directo del COVID-19 en la salud. A modo de ilustración, se describen tres futuros globales de COVID-19 para el año 2027. En consulta con los expertos del proyecto, se consideró que el primero de estos escenarios era el más probable, el escenario de Continuidad; el segundo, plausible pero más pesimista, denominado Recuperación Perdida; y el tercero, plausible pero más optimista, Colaboración Plus. Estos resultados serán influenciados por la evolución de los vectores de incertidumbre que el proyecto identificó. Por supuesto, también son posibles escenarios más extremos e intermedios. Cada escenario considera las interacciones entre el estado de la pandemia por COVID-19, incluida la evolución continua del virus y el desarrollo de vacunas, la salud de la población mundial, el nivel de bienestar social, la estabilidad social, la condición de la economía mundial, los niveles de desigualdad, el impacto en la agenda de sostenibilidad y el impacto en amenazas futuras.

El **Escenario de continuidad** describe un futuro próximo en el que la colaboración mundial y regional en los próximos cinco años ha resultado en vacunas eficaces (actualizadas continuamente en relación con la naturaleza evolutiva del virus). La población no vacunada permanece principalmente en los países de bajos ingresos, aunque los grupos que dudan en vacunarse en todas partes siguen siendo un obstáculo para lograr una inmunidad generalizada. La capacidad de producción adicional ha permitido el suministro de vacunas y refuerzos actualizados en la mayoría de los países. Algunas medidas sociales y de salud pública se han mantenido o restablecido temporalmente en países donde ha habido brotes de COVID-19. Una mayor concienciación sobre la importancia de tener sistemas sociales y de salud sólidos ha dado como resultado la implementación de algunos mecanismos de recuperación social e inversión, pero tales acciones son esporádicas y desiguales dentro de los países y a nivel internacional. Como resultado y debido a su biología, incluyendo la presencia en huéspedes no humanos, el COVID-19 se ha convertido en una enfermedad endémica en todo el mundo, con oleadas de temporada que requieren vacunas actualizadas y el uso de productos farmacéuticos antivirales. El progreso hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas se desaceleró durante los primeros años de la pandemia, pero luego podría

acelerarse, en parte debido a las lecciones aprendidas durante la pandemia. Sin embargo, la confianza entre los ciudadanos y el Estado se ha visto afectada negativamente, en parte por la desinformación, con un aumento del populismo y la pérdida de cohesión social, lo que ha generado implicaciones políticas en un sentido más amplio a nivel nacional y mundial.

El **Escenario de Recuperación Perdida** representa un mundo dentro de cinco años con condiciones sociales en declive y desigualdades en incremento, derivadas de las crecientes tensiones geopolíticas, como ya se pone de manifiesto con el conflicto de Ucrania, las políticas proteccionistas y la escasa colaboración mundial y regional en respuesta a la pandemia. El uso de refuerzos de COVID-19, actualizados para nuevas variantes en algunos casos, se ha autorizado en la mayoría de los países en respuesta a la disminución de la inmunidad y la mala respuesta inmunitaria en los grupos vulnerables, en respuesta a variantes más patogénicas o transmisibles y entre aquellos con alta exposición. Sin embargo, algunos países de bajos ingresos todavía tienen un acceso limitado a las dosis iniciales de vacunas y medicamentos antivirales. Menos del 60% de la población mundial ha sido vacunada de manera efectiva contra el COVID-19. En algunos países todavía se requieren medidas restrictivas de salud pública y sociales, como políticas de trabajo desde casa y cierres regionales. En este escenario, los mecanismos de recuperación de COVID-19 y la inversión en atención social y sistemas de salud han sido limitados. Como resultado, el COVID-19 sigue mayormente sin control, con recurrencias graves en algunas partes del mundo. El auge del populismo ha comprometido aún más la cooperación internacional y ha promovido un aumento de la gobernanza autoritaria. El sistema multilateral, ya debilitado, se ve aún más comprometido y el progreso hacia los ODS de la ONU se ve gravemente retrasado.

El **Escenario de Colaboración Plus**, más optimista, representa un mundo en el que la importancia del COVID-19 se ha reducido debido a los altos niveles de colaboración internacional, en los próximos cinco años. Más del 70% de las personas han recibido una vacuna eficaz contra el COVID-19. El desarrollo de vacunas y la mejora en la capacidad de fabricación y distribución permiten mantener una alta tasa de protección a nivel mundial. Los antivirales eficaces

están ampliamente disponibles a un costo que permite el acceso de los países de bajos ingresos. Las medidas sociales y de salud pública para controlar el virus son mucho menos restrictivas. La conmoción de la pandemia ha llevado a los países de altos ingresos a comprometerse a realizar inversiones sustanciales en la recuperación ecológica del COVID-19 y a fortalecer sus sistemas de bienestar social y de salud. Los sistemas de salud de los países de bajos ingresos aún pueden verse sobrecargados cuando se producen brotes de COVID-19, pero la enfermedad se ha vuelto más manejable. Los gobiernos y el sistema multilateral han aprendido de la pandemia y han fortalecido los mecanismos de preparación ante desastres y asesoramiento científico para mejorar la resiliencia frente a crisis futuras. El debilitamiento de la pandemia ha permitido a los actores multilaterales volver a priorizar los ODS de la ONU.

En resumen, los expertos entrevistados consideraron que cualquiera de estos tres escenarios, o escenarios intermedios basados en estos, son completamente posibles. Por lo tanto, es crucial que la comunidad mundial se centre en las acciones que se pueden tomar para lograr el mejor resultado posible. Para hacer esto, necesitan comprender los impulsores que le dan forma a estos escenarios y cómo podrían interactuar.

Para apoyar este interrogatorio de escenarios, se exploran varios aspectos de la crisis por COVID utilizando el concepto de dimensiones de políticas o "relojes". Se utilizan siete relojes para representar los factores críticos que afectarán los resultados a mediano y largo plazo de la pandemia. Estos son la salud, lo social, la gobernanza nacional, la economía, la gobernanza mundial, el medio ambiente, y la ciencia y la tecnología. Los relojes se utilizan para representar estos factores porque ocurren a velocidades variables, y sus impactos se producirán en diferentes escalas de tiempo. Los países y las regiones también pueden estar en diferentes fases de estos relojes en cualquier momento.

E. ¿Cuáles son las recomendaciones clave para la preparación de la comunidad mundial?

El mapeo de los relojes, los vectores de incertidumbre y los efectos resultantes proporcionan una visión general de la complejidad del impacto de la pandemia y las múltiples reacciones en cadena que ha desencadenado. Las decisiones y acciones deben examinarse en el contexto de riesgos consecutivos, circuitos de retroalimentación complejos y múltiples contrapartidas.

Teniendo en cuenta la naturaleza multidimensional de la pandemia de COVID-19, la parte 2 del informe describe las lecciones más importantes y las implicaciones en cuanto a las políticas que son ampliamente aplicables a la acción nacional o multilateral. El objetivo es sugerir formas de cambiar la trayectoria actual hacia un resultado más optimista que se acerque al escenario de Colaboración Plus.

Algunas de las recomendaciones clave se muestran en el Cuadro 1. Estas incluyen las siguientes:

1. La cooperación mundial y regional es esencial como componente central de la búsqueda de recursos y la protección permanente. Las deficiencias actuales del sistema multilateral, que se ponen en relieve por el manejo de la pandemia (y, de hecho, de la crisis de Ucrania), exigen una reforma en la manera en que este funciona para manejar las principales crisis. Este es especialmente el caso, dada la necesidad de atravesar por el COVID-19 mientras nos enfrentamos a varios riesgos relacionados con el cambio climático, las tensiones geopolíticas, la seguridad alimentaria y otras áreas.
2. Para abordar las crecientes desigualdades que han resultado de la pandemia, los gobiernos deben centrarse en garantizar que los beneficios de cualquier recuperación económica futura sean compartidos ampliamente. Esto significa invertir en varias áreas de impactos superpuestos, que incluyen: gobernanza inclusiva; la aceleración de los mecanismos internacionales

para garantizar terapias de alta calidad para los países de bajos ingresos; eliminación de la brecha digital en la educación; y mitigación del aislamiento social derivado de la pandemia a través de mecanismos para la participación de toda la sociedad.

3. Los gobiernos deben revisar y reformular la manera en que evalúan el riesgo, integrándolo de manera más formal en el desarrollo de políticas. Se requiere un pensamiento transdisciplinario y un enfoque en la resiliencia tanto antes como durante una crisis para aumentar la preparación y la resiliencia ante una amplia gama de desastres, considerando los riesgos y las consecuencias interconectadas.
4. Los gobiernos deben dar prioridad al desarrollo y al mantenimiento de la confianza, ayudar a fortalecer la cohesión social y fomentar la cooperación y la resiliencia. La participación de la comunidad debe ser una actividad central en los planes de preparación para pandemias y otras crisis, y que diversos puntos de vista sean escuchados.
5. Es necesario abordar los desafíos de la desinformación y fortalecer los sistemas pluralistas de asesoramiento científico para aumentar la confianza en la ciencia, protegiendo así a las sociedades de los riesgos.
6. De la misma manera, es necesario invertir en I + D para el bien público. Como parte de esto, la ONU debería desarrollar un enfoque en la ciencia más integrado para que los desafíos puedan superarse trabajando hacia objetivos comunes.
7. Se debe aumentar el aprendizaje sobre políticas a nivel local, regional, nacional e internacional. Esto incluye la obtención de varios tipos de datos y conocimientos para aprender qué precipitó los eventos y qué salió mal, a fin de desarrollar mejores mecanismos para abordar los riesgos futuros.

F. Mensajes clave

La pandemia ha afectado a todas las sociedades y realmente es una crisis global. Los responsables de la formulación de políticas se han centrado principalmente en las soluciones nacionales. Sin embargo, una crisis global requiere cooperación y soluciones globales y regionales, además de respuestas nacionales y locales bien pensadas.

Aunque la pandemia continuará afectando todos los aspectos de la vida social, política, económica y diplomática, muchos tomadores de decisiones continúan adoptando una perspectiva a corto plazo, descuidando el posible impacto de sus decisiones en dominios de políticas no relacionados con la salud en el futuro.

Este proyecto proporciona una plantilla para que los responsables de la formulación de políticas y los expertos consideren las decisiones locales en un contexto más amplio. Destaca los tipos de decisiones que podrían conllevar a mejores resultados y más equitativos, e ilustra las complejas interacciones entre estas decisiones.

El curso futuro de la pandemia y sus consecuencias, que se extienden mucho más allá del régimen de salud, dependerán de las decisiones sobre políticas que se tomen hoy. Tales decisiones acortarán o prolongarán el curso de la pandemia y mitigarán o agravarán sus impactos.

Por lo tanto, la parte 2 del informe hace recomendaciones en varias áreas de acción para ayudar a mitigar los riesgos futuros, con el objetivo de avanzar hacia un escenario de Colaboración Plus. Estas áreas abarcan la equidad mundial, la comprensión de los riesgos, la confianza y la movilización pública, la diplomacia científica, el desarrollo de capacidades para el asesoramiento científico y el desarrollo de resiliencia, la reforma de los sistemas multilaterales y la inversión en el aprendizaje sobre políticas (véase el cuadro 1).

Cuadro 1 Recomendaciones sobre políticas para mitigar los impactos a largo plazo del COVID-19 y prepararse para crisis futuras

ÁMBITO DE POLÍTICA/ACCIÓN	RECOMENDACIÓN PRINCIPAL	ACCIONES
Equidad global	Centrarse en reducir las crecientes desigualdades que afectan la capacidad de las sociedades para hacer frente al COVID-19	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar el acceso, la capacidad y la adaptabilidad del sistema de salud 2. Apoyar la recuperación de la educación 3. Apoyar la economía asistencial
Comprender los riesgos	Revisar y replantear la manera en que se evalúa el riesgo e integrarlo de manera más formal en el desarrollo de políticas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Centrarse en las consecuencias, no solo en los riesgos específicos 2. Replantear los riesgos a largo plazo en torno a medidas prácticas para abordar las necesidades urgentes 3. Mantenerse alerta ante otros riesgos existenciales 4. No quitarle prioridad a la sostenibilidad
Confianza y movilización pública	Generar confianza a través de una toma de decisiones coherente e información confiable	<ol style="list-style-type: none"> 1. Garantizar la confianza a través de la transparencia en la toma de decisiones y los flujos de información 2. Frenar la información errónea y la desinformación con planificación y confianza 3. Adaptar el enfoque de gestión de crisis a medida que cambia la situación 4. Cambiar las definiciones de éxito en lugar de centrarse solo en el número de casos y muertes
Ciencia y diplomacia científica	Priorizar la colaboración científica y la diplomacia en tiempos de paz, de modo que la investigación se pueda movilizar de manera rápida y equitativa en una crisis	<ol style="list-style-type: none"> 1. Invertir en I + D y compartir los beneficios para el bien público 2. Garantizar el reconocimiento del trabajo de los científicos en los países de ingresos bajos y medianos 3. Apoyar nuevos desarrollos en ciencia abierta para garantizar un acceso equitativo 4. Mejorar los mecanismos de asesoramiento científico a nivel nacional y multilateral

ÁMBITO DE POLÍTICA/ACCIÓN	RECOMENDACIÓN PRINCIPAL	ACCIONES
Desarrollo de capacidades para el asesoramiento científico y desarrollo de resiliencia	Asegurar amplias capacidades en asesoramiento científico, síntesis de evidencia y corretaje	<ol style="list-style-type: none"> 1. Invertir en una variedad efectiva de capacidades de síntesis de evidencia y corretaje 2. Fomentar la capacidad y apoyar el intercambio de asesoramiento con los países de bajos ingresos 3. Planificar la comunicación científica, alfabetización científica y "evaluación de riesgos" 4. Establecer un Consejo Asesor Científico de las Naciones Unidas
Reforma del sistema multilateral	Reformar el sistema multilateral para mejorar la cooperación internacional y la capacidad de respuesta regional antes y durante las crisis	<ol style="list-style-type: none"> 1. Abordar las deficiencias estructurales de la OMS y otras partes multilaterales interesadas 2. Establecer varios procesos coordinados para movilizar a la comunidad nacional, regional e internacional en general, durante las primeras etapas de una crisis 3. Apoyar el papel de la sociedad civil y el sector privado en la reducción de los déficits sociales 4. Mejorar los acuerdos internacionales en vista de las respuestas al COVID-19
Invertir en el aprendizaje	Aumentar la capacidad de aprendizaje sobre políticas a nivel local, regional, nacional e internacional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Analizar el papel de las personas y su movilidad en los brotes zoonóticos para comprender cómo las acciones humanas pueden exacerbar los efectos 2. Analizar lo que salió mal en los eventos, centrándose en desarrollar la comprensión y los mecanismos para abordar los riesgos futuros 3. Buscar varios tipos de datos y conocimiento para aprender las lecciones correctas 4. Mejorar la comprensión a nivel internacional a través de la cooperación en el sistema multilateral

Para leer el informe completo, visite <https://council.science/publications/covid19-unprecedented-and-unfinished>