



Alianzas mundiales en pro de la salud: progresos realizados en la elaboración de un proyecto de directrices normativas para la participación de la OMS

La Alianza GAVI

Informe de la Secretaría

1. La OMS fue una de las entidades que en 2000 fundaron la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización, que tiene por principal objetivo mejorar el acceso de los niños a la inmunización en países en desarrollo de bajos ingresos, recaudando para ello cantidades importantes de nuevos fondos de origen tanto público como privado. Rebautizada posteriormente como Alianza GAVI, se trata de una iniciativa publicoprivada sin personalidad jurídica, hospedada por el UNICEF. Su órgano de dirección es una Junta en la que están representadas instancias muy diversas, desde países (tanto desarrollados como en desarrollo) hasta organizaciones como la OMS, el UNICEF y el Banco Mundial, pasando por la sociedad civil, fabricantes de vacunas o centros de investigación. Con la idea de ampliar y diversificar la financiación de los programas de inmunización, algunos de los integrantes de la Alianza GAVI establecieron en los Estados Unidos de América una organización sin ánimo de lucro llamada Fondo de la GAVI, pensando en atraer donativos empresariales fiscalmente deducibles en virtud del código tributario federal estadounidense. Con el paso del tiempo, el Fondo de la GAVI se ha convertido en el brazo recaudador de la Alianza y ejerce responsabilidades fiduciarias, lo que incluye la gestión de activos, las inversiones y el control financiero. El Fondo cuenta con una Junta integrada por destacadas personalidades que aportan capacidad de promoción y habilidad recaudatoria. Toda vez que la Alianza y el Fondo tienden a converger parcialmente, sus respectivas juntas (al igual que sus respectivos comités ejecutivos, encargados del trabajo entre reuniones de las juntas) celebran a menudo reuniones conjuntas.

2. La Alianza GAVI ha sido y sigue siendo una iniciativa muy fructífera, que ayuda a lograr mayores índices de inmunización de niños y a introducir nuevas vacunas en los programas de vacunación infantil de muchos países en desarrollo. Financiando programas de inmunización propuestos por los gobiernos que cumplen una serie de condiciones, ha logrado reducir sensiblemente el número de muertes prematuras de niños por enfermedades prevenibles mediante vacunación. Asimismo, la Alianza GAVI ha empezado hace poco tiempo a financiar programas para fortalecer los sistemas de salud, lo que añade una dimensión importante a su planteamiento operativo. La OMS, que hasta ahora compartía con el UNICEF la presidencia de la Junta de la Alianza, ha participado activamente tanto en la concepción y aprobación de las actividades de la Alianza como en la prestación de apoyo a los países beneficiarios para poner en práctica los programas de inmunización. Los programas de

la OMS relativos a vacunas e inmunización y al fortalecimiento de los sistemas de salud han contado con financiación directa del Fondo de la GAVI.

3. Por lo que respecta al sistema decisorio, las propuestas de los países (éstos deben cumplir determinados requisitos) son examinadas por la Junta de la Alianza, que a su vez formula recomendaciones a la Junta del Fondo de la GAVI acerca de la financiación de dichas propuestas. Esta última aprueba esas recomendaciones y dispone la entrega de los fondos. El seguimiento y la evaluación de los programas aprobados son responsabilidad de la Alianza, mientras que la adquisición de vacunas corre a cargo del UNICEF, previa solicitud de los países beneficiarios. A principios de noviembre de 2006, ambas juntas decidieron analizar este sistema bicéfalo con la idea de reunir en una sola entidad jurídica las funciones programáticas y financieras que hasta entonces se repartían la Alianza y el Fondo, entendiendo que la existencia paralela y la interrelación de dos entidades muy distintas: generaban confusión acerca de la sede real del poder decisorio y las responsabilidades; planteaban importantes interrogantes sobre la rendición de cuentas por parte de cada entidad; y podían llegar a entorpecer las actividades debido a la creciente complejidad de la doble estructura de gobierno.

4. La OMS, el UNICEF y el Banco Mundial han seguido muy de cerca el proceso de examen y contribuido sustancialmente a la difícil tarea de redefinir por completo una iniciativa multipartita tan compleja. Los tres organismos han querido asegurarse de que se entendieran y respetaran plenamente su singular papel dentro de la Alianza GAVI y los particulares requisitos que se derivan de la condición de organización intergubernamental. El proceso de examen culminó con la decisión, adoptada de consuno por ambas juntas en noviembre de 2007, de reunir las competencias programáticas y las financieras en una sola entidad jurídica definida como fundación suiza. Tras analizar más a fondo diferentes opciones y estructuras de gobierno, en febrero de 2008 ambas juntas aprobaron el estatuto de una fundación independiente sin ánimo de lucro que tendría su sede en Ginebra y mantendría el nombre de «Alianza GAVI». En cuanto al sistema de gobierno, hubo coincidencia en torno a una gran mayoría de puntos, aunque quedaron flecos importantes que debían ser objeto de ulterior estudio y nuevas consultas entre las partes interesadas para que las juntas dieran su aprobación en su siguiente reunión conjunta, prevista para junio de 2008. Se calcula que para enero de 2009 habrá culminado la transición del actual sistema a la nueva fundación. También es de prever que ésta, habida cuenta de su finalidad, estructura y composición, cumpla los criterios establecidos en la nueva ley suiza relativa a la condición de Estado anfitrión y que en consecuencia el Gobierno suizo le otorgue la condición jurídica y los privilegios e inmunidades que corresponden a los de una organización internacional. Ello ofrecería tanto a las estructuras de gobierno como a los copartícipes, la secretaría y los activos de la Alianza GAVI una protección esencial para que ésta desempeñe sus funciones con independencia.

5. Los fines de la nueva fundación coinciden en gran medida con los de la actual Alianza. El Fondo de la GAVI transferirá sus activos a la nueva fundación, y para después se barajan dos opciones: bien se fusiona completamente con ella; o bien mantiene una existencia independiente y ejerce funciones más restringidas como entidad con personalidad jurídica responsable de recaudar fondos. La dirección de la Alianza GAVI recaerá básicamente en una junta de 28 miembros que será el órgano supremo, dotado de plenos poderes programáticos y de supervisión y formado en parte por representantes de las instituciones que ahora mismo están presentes en la Junta de la Alianza GAVI y en parte por personas independientes, como las que integran la Junta del Fondo de la GAVI. Con esta novedosa estructura la Junta podrá sacar partido de las habilidades y aportaciones, distintas pero complementarias, de todos los integrantes de su actual sistema doble de gobierno. La OMS, el UNICEF y el Banco Mundial serán miembros de la Junta con pleno derecho de participación. La Alianza GAVI contará asimismo con una serie de comités con distintas funciones y atribuciones (cuya composición y perfil definitivos están todavía en estudio), y con una secretaría al mando de un Director Ejecutivo designado por la Junta. La nueva fundación integrará en una sola estructura funciones que ejercen ahora

dos entidades distintas, lo que garantiza un mayor nivel de coherencia, eficiencia y rendición de cuentas en sus programas.

6. La Directora General, que ha ayudado a orientar el proceso mediante su labor como Presidenta de la Junta de la Alianza GAVI y mediante su compromiso personal, considera que la participación de la OMS en la nueva fundación aportará a ésta un apoyo técnico y normativo fundamental y una mayor legitimidad. En última instancia, el hecho de que la OMS siga presente en la Alianza redundará en beneficio de los programas de inmunización que han servido para vacunar a millones de niños y prevenir, según las estimaciones, unos 2,8 millones de muertes prematuras hasta finales de 2007. Una Alianza GAVI fuerte y comprometida en la lucha por la inmunización y la salud infantil, capaz de aglutinar a su alrededor el saber hacer financiero y técnico de donantes, entidades privadas, organismos técnicos como la OMS y Estados Miembros destinatarios, reforzará la capacidad internacional para salvar vidas, reducir la carga de morbilidad y contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionados con la salud.

7. A fin de determinar los eventuales riesgos existentes para la OMS, la Secretaría estudió cuidadosamente lo que desde el punto de vista jurídico supone el hecho de integrarse en una institución creada con arreglo a la legislación de un país. Convenía analizar sobre todo tres aspectos fundamentales: la protección frente a responsabilidades jurídicas, teniendo en cuenta sobre todo que la Alianza GAVI ha de gestionar y desembolsar cantidades importantes de fondos; la seguridad de que la participación de la OMS en una fundación privada no comprometa sus privilegios e inmunidades; y la conciliación de los deberes fiduciarios que son los de todo miembro de una fundación con el carácter exclusivamente internacional de las funciones de la Secretaría de la OMS.

8. La Secretaría entiende que en el Estatuto están debidamente contemplados estos tres aspectos, y que en consecuencia la participación de la OMS en la Alianza GAVI no entraña ningún riesgo jurídico importante. El Estatuto contiene disposiciones que excluyen claramente la responsabilidad jurídica de los miembros de la Junta de la Alianza y de sus respectivas organizaciones y entidades, garantizándoles además una compensación por eventuales perjuicios en caso de que hubiera actuaciones judiciales en su contra. En el ejercicio de sus funciones, los miembros de la Junta no están obligados a adoptar ninguna decisión que contravenga la Constitución o las normas y políticas de sus respectivas organizaciones, lo que concilia los deberes fiduciarios de todo miembro de una fundación con la función exclusivamente internacional de los funcionarios de la OMS. En el texto del Estatuto se aclara asimismo que ninguna de sus disposiciones ni de las demás reglas de la Alianza GAVI puede suponer renuncia o limitación alguna a los privilegios e inmunidades de que goce cualquier miembro de la Junta. Además, la condición de organización internacional que en principio otorgará el Gobierno de Suiza a la nueva fundación ofrecerá a ésta y a sus miembros una protección jurídica adicional, que comprende inmunidad judicial y exención de impuestos.

INTERVENCIÓN DEL CONSEJO EJECUTIVO

9. Se invita al Consejo Ejecutivo a tomar nota de que la OMS seguirá participando en la Alianza GAVI conforme a lo expuesto en el informe y a formular sus observaciones al respecto. La Directora General informará de nuevo al Consejo una vez consensuados y definidos todos los aspectos del nuevo sistema de gobierno de la Alianza.

= = =