

Procesos de reforma de la gobernanza de la OMS

Participación de agentes no estatales

Informe del Director General

1. En enero de 2019, el Consejo, en su decisión EB144(3) relativa a los procesos de reforma de la OMS, incluida la agenda de transformación, y a la aplicación de la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, solicitó al Director General «que prepare un informe y formule recomendaciones para su presentación a la 145.^a reunión del Consejo Ejecutivo sobre la organización de una reunión oficiosa o foro para reunir a los Estados Miembros y a los agentes no estatales con los que se mantienen relaciones oficiales». Al debatir el informe de la Presidencia del Consejo Ejecutivo en relación con los resultados de la consulta oficiosa sobre la reforma de la gobernanza¹ se identificaron varios aspectos de la participación de agentes no estatales en la gobernanza de la OMS que deben considerarse conjuntamente.² El presente informe responde a la petición del Consejo.

2. La participación de agentes no estatales en los órganos deliberantes de la OMS, sin derecho a voto, está prevista en la Constitución de la Organización Mundial de la Salud del apartado *h*) del artículo 18 y es una realidad desde la Conferencia Sanitaria Internacional en la que se redactó y adoptó la Constitución.³ Este mandato constitucional se aplicó inicialmente a través de los Principios que rigen las relaciones entre la Organización Mundial de la Salud y las organizaciones no gubernamentales.

¹ Documento EB144/34.

² Véanse las actas resumidas de la 144.^a reunión del Consejo Ejecutivo, segunda sesión, sección 4.

³ Official records of the World Health Organization No. 2: Summary report on proceedings, minutes and final acts of the International Health Conference held in New York from 19 June to 22 July 1946. Nueva York y Ginebra: Comisión Interina de la Organización Mundial de la Salud de las Naciones Unidas; 1948 (https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/85573/Official_record2_eng.pdf;jsessionid=C333675A1E09AF734DE7A8854B1DC9AD?sequence=1), consultado el 18 de marzo de 2019.

Después de que estos fueran sustituidos en 2016 por el Marco para la colaboración con agentes no estatales,¹ el marco normativo pertinente viene dado en la actualidad por este último instrumento y por el reglamento interior de la Asamblea Mundial de la Salud y del Consejo Ejecutivo.²

3. Para lograr sus objetivos y avanzar en su labor, la OMS necesita colaborar con agentes no estatales. Estos deben tener la posibilidad de someter sus aportaciones a la consideración de los Estados Miembros mediante su participación, sin derecho a voto, en las reuniones de los órganos deliberantes de la OMS. Tal como se describe en el 13.º Programa General de Trabajo, 2019-2023 (párrafo 78), «si bien la OMS es y seguirá siendo una organización de Estados Miembros, la actual concepción de la gobernanza mundial también incluye una gran variedad de actores no estatales». De hecho, las modalidades de participación de los agentes estatales han evolucionado desde los comienzos de la Organización. La participación en los órganos deliberantes se regula mediante el mantenimiento de relaciones oficiales, que «es un privilegio que el Consejo Ejecutivo puede otorgar a las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones empresariales internacionales y las fundaciones filantrópicas que han colaborado y siguen colaborando de forma sostenida y sistemática en provecho de la Organización».³

¹ Adoptado por la Asamblea de la Salud mediante la resolución WHA69.10. Los párrafos del Marco relativos a la participación comprenden los siguientes:

15 a) **Reuniones de los órganos deliberantes.** Este tipo comprende las reuniones de la Asamblea Mundial de la Salud, del Consejo Ejecutivo y de los seis comités regionales. La participación de los agentes no estatales se rige por los respectivos reglamentos interiores, las políticas y las prácticas de los órganos deliberantes, así como por la sección del presente marco referente a las relaciones oficiales.

55. Las entidades no estatales con las que la OMS mantiene relaciones oficiales están invitadas a participar en las reuniones de los órganos deliberantes de la Organización. Este privilegio abarca lo siguiente:

- a) la posibilidad de nombrar un representante que participe, sin derecho de voto, en las reuniones de los órganos deliberantes de la OMS o en las de las comisiones y conferencias que se celebren bajo sus auspicios;
- b) la posibilidad de formular una declaración *i*) por invitación del presidente de la reunión o *ii*) cuando este acceda a la solicitud de la entidad en cuestión si se está examinando un punto de especial interés para ella;
- c) la posibilidad de presentar la declaración a que se alude en el subpárrafo *b*) *supra* con antelación al debate para que la Secretaría la publique en un sitio web especial.

56. Los agentes no estatales que participen en las reuniones de los órganos deliberantes de la OMS designarán a un jefe de delegación y declararán las afiliaciones de sus delegados. En la declaración figurará la función de cada delegado en el propio agente no estatal y, cuando corresponda, la función de ese delegado en toda organización afiliada.

57. Los comités regionales podrán también adoptar un procedimiento para otorgar acreditaciones a sus reuniones a otros agentes no estatales de dimensión internacional, regional o nacional con los que la OMS no mantenga relaciones oficiales, siempre y cuando el procedimiento se gestione de conformidad con el presente marco.

² El texto de la propuesta de enmienda del artículo 47 del Reglamento Interior de la Asamblea Mundial de la Salud (véase el documento A72/52) dice así: «Los representantes de los agentes no estatales, las organizaciones empresariales internacionales y las fundaciones filantrópicas con las que se mantengan relaciones oficiales podrán ser invitados a asistir a las sesiones plenarias y a las sesiones de las comisiones principales de la Asamblea de la Salud y, en las condiciones que establezca el Marco para la colaboración con agentes no estatales establezcan los respectivos convenios, participar sin voto en sus deliberaciones cuando a ello les invite el Presidente de la Asamblea de la Salud o, en su caso, el de una comisión principal».

El artículo 4 del Reglamento Interior del Consejo Ejecutivo dice así: «Los representantes de las Naciones Unidas y los de otras organizaciones intergubernamentales con las que la Organización haya establecido relaciones efectivas en las condiciones que determina el Artículo 70 de la Constitución podrán participar sin voto en las deliberaciones del Consejo y de sus comités, con arreglo a lo dispuesto en los acuerdos en vigor. Podrán también asistir a las sesiones de los subcomités y de otras subdivisiones y participar sin voto en sus deliberaciones, si a ello se les invitara.

Los representantes de las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones empresariales internacionales y las fundaciones filantrópicas con las que la Organización mantenga relaciones oficiales podrán participar en las deliberaciones del Consejo en las condiciones establecidas en el Marco para la colaboración con agentes no estatales».

³ Resolución WHA69.10 (2016). Marco para la colaboración con agentes no estatales; párrafo 50 (http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/wha69/a69_r10-sp.pdf), consultado el 18 de marzo de 2019.

4. La práctica de que los agentes no estatales con los que se mantienen relaciones oficiales intervengan ante los órganos deliberantes de la OMS al final de un debate ha dado buenos resultados a la Organización durante varios decenios. Sin embargo, el aumento del interés, que se refleja en un mayor número de agentes no estatales participantes y de solicitudes de intervención, no ha hecho que la participación sea más satisfactoria. Cuando un gran número de agentes no estatales intervienen consecutivamente al final de un debate después de que hayan tomado la palabra los representantes de los Estados Miembros, sus intervenciones dejan de tener repercusiones en el resultado del debate. Los Estados Miembros han expresado su insatisfacción con el sistema actual, insatisfacción que también ha tenido eco por diferentes motivos en las comunicaciones de agentes no estatales.
5. En 2002 había 189 organizaciones no gubernamentales con las que se mantenían relaciones oficiales. Este número ha ido en aumento, y en 2018 se mantenían relaciones oficiales con 214 agentes no estatales. Entre 1998 y 2002, en cada reunión de la Asamblea de la Salud formularon declaraciones 16 entidades en promedio, y en las reuniones del Consejo Ejecutivo dicho promedio fue de 11 entidades. A lo largo de los años ha aumentado el número de agentes no estatales que intervienen, y algunos agentes no estatales han intervenido en relación con más cuestiones diferentes. En 2018, los agentes no estatales realizaron un total de 236 declaraciones en la 71.^a Asamblea Mundial de la Salud, y algunas entidades intervinieron en relación con 15 puntos distintos del orden del día; algunos puntos del orden del día llegaron a concentrar 36 declaraciones de agentes no estatales.
6. Por lo que respecta a la participación en las reuniones de los órganos deliberantes, la documentación indica que a la 55.^a Asamblea Mundial de la Salud (2002) asistieron 444 delegados en representación de 88 organizaciones no gubernamentales con las que se mantenían relaciones oficiales, mientras que a la 71.^a Asamblea Mundial de la Salud (2018) acudieron 1500 delegados en representación de 127 agentes no estatales con los que se mantenían relaciones oficiales.
7. Además de los actos paralelos oficiales organizados por los Estados Miembros, los agentes no estatales con los que se mantienen relaciones oficiales también pueden organizar este tipo de actos durante la Asamblea de la Salud. Así, en 2018 la Secretaría confirmó ocho actos paralelos oficiales de entre las 20 solicitudes recibidas de agentes no estatales con los que se mantenían relaciones oficiales.
8. Desde 2016, y antes de la entrada en vigor del Marco para la colaboración con agentes no estatales, las entidades con las que se mantienen relaciones oficiales han tenido la posibilidad de enviar con antelación sus declaraciones para su publicación en línea en un sitio web especial. Esta medida tenía por finalidad permitir a los Estados Miembros examinar esas aportaciones mientras redactaban sus propias declaraciones, pero algunos agentes no estatales con los que se mantienen relaciones oficiales la perciben en gran medida como una limitación adicional, aunque otros aprovechan la oportunidad para promover sus actividades. Para los agentes no estatales que han publicado sus declaraciones con antelación puede ser aún más frustrante que se les acorte en el último momento su tiempo de intervención hasta dejarlo reducido en algunos casos a solo un minuto.
9. Los comités regionales también han aumentado la colaboración con los agentes no estatales con los que se mantienen relaciones oficiales, de conformidad con sus respectivos reglamentos interiores, como también lo han hecho las oficinas regionales respecto a las reuniones que convocan. Todas las oficinas regionales invitan a agentes no estatales a participar en las reuniones de los comités regionales y en otros actos y les ofrecen oportunidades para intervenir. La Oficina Regional para las Américas ha adaptado su proceso en materia de relaciones oficiales después de que el 55.º Consejo Directivo de la OPS¹ adoptase el Marco para la colaboración de agentes no estatales, y la OPS continúa estableciendo relaciones oficiales con agentes no estatales. La Oficina Regional para Europa ha introducido un sistema

¹ Resolución CD55.R3 (2016).

de acreditaciones tal como se prevé en el párrafo 57 del Marco y colabora activamente con agentes no estatales, publicando declaraciones escritas y declaraciones orales grabadas en el sitio web del comité regional además de las declaraciones pronunciadas durante las reuniones del comité regional. La Oficina Regional para África organizó su segundo Foro de Salud de África de la OMS (celebrado en Praia los días 26-28 de marzo de 2019)¹ para promover alianzas y proporcionar una oportunidad de diálogo sobre el desarrollo y adopción de estrategias de innovación conjuntas para abordar el objetivo de lograr una cobertura sanitaria universal en África. Antes de las reuniones del respectivo comité regional, las oficinas regionales para Europa y el Pacífico Occidental ofrecen a los agentes no estatales una reunión informativa oficiosa sobre los puntos del orden del día provisional.

PARTICIPACIÓN DE AGENTES NO ESTATALES EN LA GOBERNANZA DE OTRAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS Y ORGANIZACIONES INTERGUBERNAMENTALES

10. Las Naciones Unidas utilizan un modelo diferente del de la OMS, con una simple acreditación no basada en compromisos concretos. En la actualidad, 5161 organizaciones no gubernamentales están reconocidas como entidades consultivas por el **Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas**, lo que les otorga acceso al Consejo y sus numerosos órganos subsidiarios, así como a las principales conferencias, a los mecanismos y a otros actos.²

11. La **Organización Mundial del Comercio** organiza anualmente un Foro Público.³ Este acto de tres días de duración, con un tema diferente cada año, reúne a 2000-3000 participantes de Estados Miembros y agentes no estatales; la duración del Foro Público de 2019 se ha ampliado a cuatro días. El Foro Público se beneficia de los servicios de la Secretaría de la Organización Mundial del Comercio y utiliza recursos de todas las áreas de dicha organización.

12. En el caso de la **Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura** hay 110-115 organizaciones no gubernamentales internacionales reconocidas como entidades consultivas por la Conferencia de la Organización, y otras reconocidas como entidades consultivas especializadas o entidades de enlace por el Director General. Antes de la Conferencia anual, la Secretaría informa a las organizaciones no gubernamentales internacionales, y estas designan entre tres y cinco representantes para las principales conferencias y reuniones.

13. El **Comité de Seguridad Alimentaria Mundial** ha establecido un mecanismo separado: la sociedad civil se ha organizado en 11 sectores, y la presidencia de las reuniones del Comité asigna entre tres y cuatro turnos de palabra a la sociedad civil durante los debates de los Estados Miembros. La sociedad civil también participa en las consultas regionales de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura, y se organiza en un mecanismo de la sociedad civil que debe recaudar sus propios recursos.

¹ Oficina Regional de la OMS para África. Second WHO Africa Health Forum – Achieving universal health coverage and health security: the Africa we want to see (<http://africahealthforum.afro.who.int/>), consultado el 19 de marzo de 2019.

² Basic Facts about ECOSOC Status (<https://csonet.org/?menu=100>), consultado el 19 de marzo de 2019.

³ Organización Mundial del Comercio. Foro Público (https://www.wto.org/spanish/forums_s/public_forum_s/public_forum_s.htm), consultado el 19 de marzo de 2019.

MECANISMOS Y PROPUESTAS ANTERIORES DE LA OMS

14. Entre 2000 y 2003, en el último trimestre de cada año la Secretaría organizaba reuniones de partes interesadas,¹ de una semana de duración, en torno al programa de trabajo de la OMS. A la última de estas reuniones, celebrada en 2003, asistieron 56 organizaciones no gubernamentales con las que se mantenían relaciones oficiales, así como otras partes con las que no se mantenían tales relaciones.² La propuesta de un mecanismo de la sociedad civil se abandonó en 2003.

15. En el contexto del anterior programa de reforma de la OMS, en 2011 se propuso la creación de un foro mundial de la salud.³ Su finalidad prevista era «explorar, en un contexto informal y con múltiples partes interesadas, modos en que los principales agentes en el ámbito de la salud mundial puedan colaborar más eficazmente —tanto a nivel mundial como en los países— para aumentar la eficacia, la coherencia y la rendición de cuentas y reducir la fragmentación y la duplicación de esfuerzos». La propuesta no concitó el apoyo suficiente y no siguió adelante en aquel momento.

REFORMA ACTUAL DE LA OMS

16. Hasta ahora, las deliberaciones sobre las reformas actuales de la OMS han mostrado que la participación de los agentes no estatales en la gobernanza de la OMS solo puede mejorarse con un paquete de medidas combinado con un fortalecimiento general de la colaboración de la OMS con los agentes no estatales, en consonancia con el 13.º Programa General de Trabajo y de conformidad con el Marco para la colaboración con agentes no estatales. La mejora de la participación de los agentes no estatales en la gobernanza de la OMS debe cumplir los siguientes objetivos:

- a) respetar la naturaleza intergubernamental de la OMS;
- b) lograr que la participación de los agentes no estatales sea más satisfactoria;
- c) aumentar la eficiencia y eficacia de las interacciones;
- d) respetar la diversidad de los agentes no estatales.

17. La imposición de límites al número de delegados de cada agente no estatal con el que se mantengan relaciones oficiales, al número de intervenciones de los agentes no estatales, o a ambos, podría compensarse con medidas que hagan más satisfactoria la participación de estos agentes. Una posibilidad es que los agentes no estatales intervengan de forma consolidada al comienzo del debate de los puntos del orden del día o durante dicho debate, siguiendo la práctica de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, que establece un límite al número de declaraciones de los sectores.

18. De los tres grupos de agentes no estatales con los que se pueden establecer relaciones oficiales, podría pedirse que las asociaciones empresariales internacionales y las fundaciones filantrópicas constituyeran respectivamente un sector. La diversidad de las organizaciones no gubernamentales justificaría hasta tres sectores adicionales, bien con carácter permanente o caso por caso. Cada agente no estatal con el que se mantengan relaciones oficiales podría seguir publicando sus declaraciones individuales en un sitio web específico dos semanas antes de las reuniones del Consejo Ejecutivo en enero y de la Asamblea

¹ OMS. Meeting of Interested Parties (MIP) (<http://www.who.int/mip/en/>), consultado el 20 de marzo de 2019.

² OMS. Meeting of Interested Parties (Geneva, 3-7 November 2003). List of participants (<http://www.who.int/mip/2003/official/en/MIP%202003%20final%20LOP%20and%20Panels.pdf?ua=1>), consultado el 20 de marzo de 2019.

³ OMS. World Health Forum: concept paper (22 de junio de 2011) (http://www.who.int/dg/reform/en_who_reform_world_health_forum.pdf), consultado el 20 de marzo de 2019.

de la Salud en mayo. Después, los agentes no estatales podrían reunirse antes que los órganos deliberantes, por ejemplo en paralelo a las sesiones del Comité de Programa, Presupuesto y Administración del Consejo Ejecutivo en torno a esas dos reuniones de los órganos deliberantes para decidir en relación con qué puntos del orden del día desean realizar declaraciones de los sectores al comienzo del debate o durante este.

19. Una interacción más estructurada entre los Estados Miembros y los agentes no estatales mientras los Estados Miembros perfilan sus posiciones antes de las reuniones de los órganos deliberantes podría aportar valor añadido a los debates y mejorar la participación de los agentes no estatales en la labor de los órganos deliberantes, y por tanto en la gobernanza de la OMS.

20. Se podría organizar un foro mundial de la salud similar al Foro Público de la Organización Mundial del Comercio. Dicho foro mundial de la salud podría ser un acto anual independiente celebrado en noviembre de cada año, como ocurría con las reuniones de partes interesadas. Podría organizarse en enero, antes de la reunión del Consejo Ejecutivo a fin de permitir una participación más amplia con un costo menor. Alternativamente, podría celebrarse una vez cada dos años, junto con el foro de asociados de la OMS¹ recientemente creado o en los años alternos, o constituir un acto más amplio albergado por un Estado Miembro cada cuatro o cinco años.

21. Estos cambios propuestos no deberían introducirse de forma aislada, sino combinarse con medidas de los Estados Miembros y la Secretaría para mejorar la participación de los agentes no estatales. Más Estados Miembros podrían seguir el ejemplo de aquellos que mantienen consultas a nivel nacional con agentes no estatales antes de las reuniones del Consejo Ejecutivo y la Asamblea de la Salud y/o incluyen en sus delegaciones a representantes de la sociedad civil y de la juventud. La Secretaría también fortalecerá su colaboración con los agentes no estatales mediante una estrategia de colaboración basada en el 13.º Programa General de Trabajo a través de una unidad explícitamente responsable de coordinar y promover dicha colaboración. Las conferencias organizadas por la OMS seguirán contando con una fuerte participación de agentes no estatales. La Secretaría también podría mejorar el flujo de información a los agentes no estatales con los que se mantienen relaciones oficiales a través de medidas como la transmisión por internet de las sesiones informativas que organiza para las misiones con sede en Ginebra.

INTERVENCIÓN DEL CONSEJO EJECUTIVO

22. Se invita al Consejo a tomar nota de este informe y a proporcionar orientación acerca de si la Secretaría debe perfeccionar estas propuestas y organizar una consulta en la web con los agentes no estatales antes de debatir la cuestión en la próxima reunión de cada uno de los comités regionales con miras a elaborar una propuesta para su toma en consideración por el Consejo en su 146.ª reunión.

= = =

¹ OMS. Inaugural WHO Partners' Forum: collaborating with partners for impact (<https://www.who.int/news-room/events/inaugural-partners-forum>), consultado el 21 de marzo de 2019.