

A favor de la representación de las OSCs en el Fondo Intermediario Financiero para la PPR

Memorial analítico (White Paper) para discusión en la Junta Directiva del Banco Mundial, el jueves 30 de junio de 2022

Resumen ejecutivo

Las OSCs aportan conocimientos técnicos catalizadores esenciales, agilidad, rendición de cuentas y contexto local a las decisiones sobre los sistemas de salud y el suministro de productos básicos para la prevención, preparación y respuesta ante una pandemia, como demuestran las contribuciones al Acelerador ACT-A y a muchos de sus organismos principales.

Una posición con derecho al voto en la Junta Directiva principal de toma de decisiones del FIF garantizaría que las OSCs puedan aportar este conocimiento de manera más efectiva, lo que llevaría a decisiones más inclusivas, legítimas y efectivas.

En numerosas agencias y mecanismos de salud mundial (como el Fondo Mundial, Unitaïd y Gavi), las OSCs se encuentran formalmente integradas como miembros con derecho al voto. Que sólo desempeñaran un papel reducido en el FIF sería una desviación de las mejores prácticas establecidas en materia de salud mundial.

Varios países del G20 (como Australia, Canadá y los Países Bajos) apoyan el papel de las OSCs en la gobernanza del FIF.

Contexto del Memorial Analítico (White Paper)

La propuesta busca establecer un nuevo mecanismo financiero, un Fondo Intermediario Financiero (FIF), auspiciado por el Banco Mundial, para hacer frente a la brecha de financiación para la preparación, prevención y respuesta ante una pandemia.¹ El memorando que se discutirá en la junta directiva del Banco Mundial el 30 de junio de 2022, afirma que "la gobernanza del FIF garantizaría procesos dedicados a captar las voces de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs)", pero no especifica de qué manera. (p.11) Esta falta de claridad sobre el papel de las OSCs en la Junta Directiva es preocupante, dado que el Panel Independiente de Alto Nivel recomendó establecer un modelo de gobernanza inclusivo y multisectorial. Varios países del G20 (como Australia, Canadá y los Países Bajos) también apoyan esta recomendación y piden la inclusión de las OSCs en la gobernanza de la FIF.

La experiencia del Fondo Mundial, Unitaïd y otras agencias de salud mundial indica que la mejor manera de "captar las voces de las OSCs" sería a través de que la sociedad civil y los delegados comunitarios gozaran de una representación con voto permanente en la estructura de gobernanza/junta directiva del FIF, así como por medio de la financiación a las delegaciones con el fin de apoyar la participación de un sector más amplio de la sociedad civil y de las comunidades. En el anexo se detallan los asientos de las OSCs en la Junta Directiva en la arquitectura de la salud mundial. Las OSCs están integradas en los cuatro pilares del Acelerador ACT-A, el Consejo de Facilitación y sus grupos de trabajo. Además, desempeñaron un papel integral en la agilización y el aumento de la equidad en el acceso a las herramientas para la pandemia, y siguen siendo fuertes portavoces de la

1 G20 (2022). "Ministros de finanzas y gobernadores de los bancos centrales de los países del G20 trabajan juntos en la búsqueda de soluciones a los actuales desafíos económicos mundiales" (*Ministers of Finance and Governors of Central Banks of G20 Countries Work Together on Solutions on the Current Global Economic Challenges*, en inglés) (21 de abril, 2022). <https://g20.org/ministers-of-finance-and-governors-of-central-banks-of-g20-countries-work-together-on-solutions-on-the-current-global-economic-challenges/>

necesidad de que la PPR haga hincapié en que los sistemas de salud (incluidos los sistemas comunitarios) son centrales –y no secundarios– en la respuesta a las pandemias.

Quienes se oponen a la inclusión de las OSCs en las estructuras de gobernanza suelen citar como motivos de exclusión: la necesidad de agilidad y eficiencia en la junta directiva; una supuesta falta de conocimientos técnicos entre la sociedad civil; y un potencial conflicto de interés por la participación de las OSCs en la toma de decisiones. La siguiente tabla presenta contraargumentos y estudios de caso que refutan las bases de dichos razonamientos y presentan el valor que la sociedad civil aportaría a una PPR eficaz ante una pandemia.

	Elemento	Argumentos y evidencia
1.	Agilidad/Eficiencia	<p>La afirmación de que las OSCs disminuirán la agilidad es incorrecta. Por ejemplo, durante la pandemia de COVID-19, cuando en el norte global las pruebas de autodiagnóstico ya se habían extendido, en el sur global dichas pruebas se enfrentaban a las barreras clave del precio y la falta directrices de la OMS sobre ellas. Además, el conservadurismo de algunos organismos sanitarios mundiales entorpeció estas discusiones durante ocho meses. La ausencia de directrices impidió el abastecimiento por parte de compradores como el Fondo Mundial, así como los gobiernos nacionales.</p> <p>Fueron las OSCs, en colaboración con el Fondo Mundial, FIND y otros organismos, quienes imprimieron un sentido de urgencia y aumentaron la presión para acelerar las directrices, incluso a través de un artículo de opinión que precipitó una reunión con el director general de la OMS y la consiguiente aprobación de las directrices de las pruebas de autodiagnóstico. En otras palabras, las OSCs fueron quienes aumentaron la agilidad en este sentido. Las OSCs también tomaron la iniciativa de hacer incidencia política por estrategias de prueba y tratamiento en pacientes externos basados en la comunidad y por una mayor colaboración entre los pilares de diagnóstico y tratamiento del Acelerador ACT-A, y elaboraron un Memorial Analítico y un Informe de Incidencia Política sobre este tema.</p> <p>También está claramente demostrado que, en respuesta a la pandemia de VIH, las comunidades y la sociedad civil actuaron como multiplicadores e incubadores de innovaciones críticas que impulsaron la respuesta al VIH; esta agilidad también se observó en las respuestas iniciales al COVID-19 con redes de personas que viven con y están afectadas por el VIH, quienes generan evidencia de manera regular para comprender mejor los problemas identificados por los miembros de sus comunidades. Estas redes entienden cómo enmarcar y transmitir los mensajes de prevención y trabajan con los gobiernos para asegurar que las políticas y los servicios se pongan en marcha</p>

		<p>para hacer frente a estos desafíos.² El Panel Independiente para la Preparación y Respuesta ante una Pandemia también reconoció la agilidad y la eficiencia de las OSCs, y destacó que "Para obtener los mejores resultados, las comunidades y la sociedad civil deben ser socios desde las primeras etapas del diseño, planeación, implementación y evaluación de tales esfuerzos a nivel internacional, nacional y local".</p> <p>Aunque todos debemos valorar la agilidad, no se debe dar prioridad a ésta a expensas de un proceso de toma de decisiones deliberativo que garantice que se escuchen y aborden todas las perspectivas de los actores clave. Si bien es posible que unos pocos actores de mentalidad o antecedentes similares tomen juntos decisiones rápidas, las decisiones que tomen rara vez (si acaso) gozarán de legitimidad, aceptación o eficacia a largo plazo porque ignoran fácilmente las realidades de los más afectados. Las decisiones tomadas mediante el intercambio de opiniones y prioridades de todos los actores clave hacen que todos comprendan, aprecien y apoyen mejor la decisión final adoptada, sobre todo si se logró mediante un consenso negociado.</p>
2.	Conocimientos técnicos	<p>En las reuniones públicas durante la creación del Acelerador ACT-A, se transmitió a la sociedad civil la idea errónea de que ella no tenía los conocimientos técnicos necesarios para contribuir de forma significativa a algunos grupos de trabajo o deliberaciones técnicas.</p> <p>Parece casi increíble que sea necesario incluir aquí una refutación de lo anterior, pero esperamos que a la mayoría no le sorprenderá que los representantes de las OSCs en los órganos de gobierno de las instituciones de salud mundial puedan aportar décadas de conocimiento académico, técnico y de políticas en todos los temas relevantes de la salud mundial.</p> <p>El Acelerador ACT-A ha sido un ejemplo muy reciente en donde se identificaron representantes de la sociedad civil y de la comunidad altamente experimentados, cualificados y técnicamente capacitados a través de procesos de selección abiertos gestionados por las plataformas de la sociedad civil para la amplia gama de grupos de trabajo técnicos de los pilares y para el Consejo de Facilitación. El conocimiento que los representantes de la sociedad civil han aportado al Acelerador ACT-A más recientemente y a las Juntas Directivas de todos los organismos codirectores del Acelerador ACT-A</p>

2 GNP+, ICW, Y+ Global (2020). Vivir con el VIH en tiempos de COVID-19: Informe de una encuesta a redes de personas que viven con VIH. (*"Living with HIV in the time of COVID-19: Report from a survey of networks of people living with HIV"*, en inglés)
<https://gnpplus.net/resource/living-with-hiv-in-the-time-of-covid-19-report-from-a-survey-of-networks-of-people-living-with-hiv/>

		<p>en las últimas dos décadas es algo que está bien documentado y que entienden tanto las secretarías como otros miembros de las juntas directivas.</p> <p>Además, las OSCs aportan experiencias vividas e históricas en el abordaje de epidemias y en el monitoreo de las tendencias de las enfermedades en diferentes países. Este conocimiento cualitativo es esencial para asegurar la eficiencia y lograr que tenga impacto.</p> <p>Al conectar estos dos puntos, las redes de OSCs trabajan juntas para debatir los elementos técnicos clave de las políticas; a partir de esta base, las redes de OSCs son capaces de oponerse cuando se utilizan argumentos técnicos débiles para retrasar o bloquear los avances en iniciativas políticas importantes.</p>
3.	Contexto local	<p>Para que sean eficaces y tengan repercusión es necesario que las respuestas se fundamenten en conocimientos y experiencias locales actualizados. Las OSCs, gracias a las redes establecidas en los países de ingresos bajos y medianos, son un canal para obtener buena información rápidamente, adaptar las estrategias basadas en el contexto local e impulsar una acción rápida; esta información puede evitar el desperdicio de recursos.</p> <p>Un ejemplo de esto es la devolución de dosis por parte de la República Democrática del Congo al COVAX1 en abril de 2021. Al conocerse la noticia, las OSCs del Acelerador ACT-A se pusieron en contacto con los colegas de las OSCs de la RDC, quienes informaron que existía una desconfianza generalizada en el gobierno que se traducía en una desconfianza en los servicios de salud pública, que no había habido una participación suficiente de los trabajadores sanitarios comunitarios que habían sido movilizados en la respuesta al ébola, y que no se había involucrado a los líderes del sector salud de las provincias.</p> <p>La Alianza para la Distribución de Vacunas COVID (CoVDP, por sus siglas en inglés) se estableció en marzo de 2022. Aunque están realizando una importante labor para abordar las barreras mencionadas, antes del establecimiento de la CoVDP, la participación efectiva de las OSCs podría haber acelerado la necesidad de hacer mayor hincapié en los sistemas de salud, la participación de los trabajadores comunitarios y otras intervenciones fundamentadas en el conocimiento de los contextos locales que aportan las redes de la sociedad civil.</p>
4.	Conflicto de interés	<p>También a veces se alega que una razón para excluir a la sociedad civil y a las comunidades de los puestos de votación en las estructuras de gobernanza es</p>

		<p>que la sociedad civil y las comunidades tienen un conflicto de interés en las decisiones que se toman. Se podría suponer que este conflicto de interés se debe a que la sociedad civil puede beneficiarse o no de determinadas decisiones que se tomen y de las implicaciones que éstas puedan tener en cuanto a la financiación. De hecho, todos los actores implicados en la toma de decisiones en materia de salud mundial tienen intereses particulares en las decisiones que se toman y en el destino de la financiación; la cuestión del conflicto de interés debe centrarse siempre (y así lo ha hecho) en la transparencia de los posibles conflictos de interés para que todo el mundo sea consciente de ellos y puedan gestionarse eficazmente. Esto se ha logrado de forma eficaz en el Fondo Mundial, UNITAID, Gavi y muchas otras instituciones de salud mundial durante décadas y nunca ha sido un obstáculo para la participación plena de la sociedad civil o la comunidad en la Junta Directiva de gobernanza.</p>
5.	Recaudación de fondos sostenible	<p>Las OSCs desempeñan un papel fundamental a la hora de garantizar esfuerzos de movilización de recursos constantes, ya que traducen las solicitudes de financiación multilateral en contextos nacionales y regionales y presionan para conseguir una mayor legitimidad y voz en los acuerdos de gobernanza (algo que queda explícitamente reconocido en el creciente atractivo del enfoque de la Inversión Pública Global).</p> <p>El Fondo Mundial reconoce abiertamente que las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil "desempeñan un papel importante a la hora de influir en el modo en que los presupuestos gubernamentales abordan la salud y al transmitir mensajes que obligan a los gobiernos a rendir cuentas y a ser transparentes. Tanto en los países donantes como en los países implementadores, las comunidades y la sociedad civil son socios importantes en la incidencia por el aumento del gasto gubernamental en salud y la movilización de recursos... en un nivel más político, la comunidad y la sociedad civil desempeñan un papel crucial en la incidencia en nombre del Fondo Mundial, tanto en la sensibilización en los países implementadores como en el marco de los esfuerzos de recaudación de fondos más grandes con los gobiernos donantes."</p>
6.	Fortalecimiento de la confianza	<p>Las OSCs desempeñan un papel fundamental en la participación con las comunidades y a menudo tienen el oído atento y la confianza para entender las preocupaciones "reales" de las comunidades. Garantizar que las OSCs tengan una posición de votante en la estructura de gobernanza de la FIF permitiría un uso eficaz de los recursos en pandemias futuras, ya que podrían abordar las preocupaciones de la comunidad en la planificación original, y no</p>

como una idea secundaria tras comenzar la implementación a nivel comunitario. Garantizar que se dé prioridad a las prioridades y necesidades de la comunidad y que se respeten desde el principio reforzará la confianza en las futuras respuestas a las pandemias de manera ascendente, es decir, desde la comunidad hasta el nivel global.

Elaborado por:

Fifa A Rahman, Mike Podmore, Brook K Baker, Kanna Dharmarajah, Courtenay Howe, Olga Golichenko, Eolann McFadden, Simon Reid-Henry, Katy Kydd-Wright, Revati Chawla, Chase Perfect, Melissa Cederqvist Njihia, Wim Vandeveldel, Carolyn J Gomes, Enow Awah Georges, Clare Rayner

29 de junio, 2022



Anexo: La sociedad civil y las comunidades como encargados de la toma de decisiones en la arquitectura de la salud mundial

La importancia de la representación formal de la sociedad civil y las comunidades en las estructuras de gobernanza ha sido ampliamente reconocida en organizaciones clave como el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria (Fondo Mundial), Unitaaid, GAVI, GFF, con esfuerzos en marcha para aumentar la representación en organizaciones como FIND.³ Las organizaciones que participan en las respuestas al VIH y la tuberculosis demuestran una fuerte participación de la sociedad civil en la gobernanza, incluso a través de una representación formal en la junta directiva⁴ y, como se indica en las "Recomendaciones para el Fondo Intermediario Financiero (FIF) para la Prevención, Preparación y Respuesta ante una Pandemia (PPR)"⁵, la adhesión a las normas mundiales existentes en la representación de la sociedad civil y la comunidad en la gobernanza y la toma de decisiones es un elemento clave en el FIF. Esta práctica incluye⁶:

Representación permanente tanto de ONGs como de los delegados comunitarios: Es fundamental que los delegados clave de la sociedad civil tengan un papel permanente en las estructuras de gobernanza. Esto permite que los representantes de la sociedad civil y sus delegaciones lleven a cabo una planificación y una incidencia política a largo plazo para maximizar su impacto a nivel de la Junta Directiva. Un papel permanente supera con creces al papel consultivo, ya que permite la comunicación entre los representantes y las comunidades que busca representar, y confiere a los representantes de la sociedad civil la capacidad de observar e influir en las decisiones a lo largo del tiempo, a medida que una institución o un fondo evoluciona, en vez de sólo poder informar sobre los debates o las decisiones de forma *ad hoc*. La representación permanente permite que los representantes de la sociedad civil desarrollen y refuercen sus capacidades para navegar e influir en los órganos de gobierno y establezcan relaciones más sólidas con sus colegas, facilitando una mayor comprensión y coordinación entre lo que a menudo son prioridades contrapuestas.

3 FIND. <https://www.finddx.org/board-of-directors/>

4 Kaiser Family Foundation. "La inclusión de la sociedad civil en un nuevo Fondo Intermediario Financiero: Lecciones de las actuales iniciativas multilaterales" (*Civil Society Inclusion in a New Financial Intermediary Fund: Lessons from Current Multilateral Initiatives*, en inglés) <https://www.kff.org/global-health-policy/issue-brief/civil-society-inclusion-in-a-new-financial-intermediary-fund-lessons-from-current-multilateral-initiatives/>

5 STOPAIDS, Joep Lange Institute, Equal International, GNP+, WACI Health, Global Fund Advocates Network (GFAN), Frontline AIDS y la Plataforma de Representantes de la Sociedad Civil y la Comunidad en el Acelerador ACT (en nombre de 123 organizaciones e individuos). "Recomendaciones para el Fondo Intermediario Financiero (FIF) para la Prevención, Preparación y Respuesta ante una Pandemia (PPR)". (*Recommendations for the Financial Intermediary Fund (FIF) for Pandemic Prevention, Preparedness and Response (PPR)*, en inglés) <https://stopaids.org.uk/2022/05/27/recommendations-for-the-financial-intermediary-fund-fif-for-pandemic-prevention-preparedness-and-response-ppr/>

6 STOPAIDS, Aidsfonds, Civil Society Sustainability Network y Frontline AIDS. 2020. "El VIH, la cobertura universal de la salud y el futuro de la arquitectura de la salud mundial: Documento de discusión de la sociedad civil sobre tendencias y principios clave para la evolución." (*HIV, Universal Health Coverage and the future of the Global Health Architecture: A civil society discussion paper on key trends and principles for evolution*, en inglés) <https://stopaids.org.uk/resources/global-health-architecture/>

Derecho al voto: Es importante garantizar que estas delegaciones tengan poder de voto en igualdad de condiciones con los gobiernos y otros actores no estatales. El derecho al voto confiere a las comunidades un poder real para hacer que las instituciones rindan cuentas y, sobre todo, aunque a menudo se pasa por alto, la igualdad de derechos al voto promueve la colegialidad entre los representantes de los distintos grupos de actores clave. Permite a los representantes de la sociedad civil acercarse y dialogar con los representantes del gobierno en igualdad de condiciones.

Financiación para apoyar la participación con la sociedad civil y las delegaciones comunitarias: Los representantes de la sociedad civil y de la comunidad suelen ser responsables de representar a poblaciones amplias y dispersas, sin contar con un mínimo de mecanismos formales para solicitarles sus insumos y comunicarles las decisiones a las que se llegaron. Los recursos financieros son esenciales para sufragar los gastos de reunión, comunicación y búsqueda de aprobación de sus delegaciones globales, para que puedan ser representantes legítimos y eficaces.

Ejemplos de mejores prácticas en la arquitectura de la salud mundial

El Fondo Mundial cuenta actualmente con tres delegaciones de la sociedad civil, cada una con un voto (Delegación de Comunidades, Delegación de ONGs de Países en Desarrollo y Delegación de ONGs de Países Desarrollados) y Unitaid cuenta actualmente con dos delegaciones, cada una con un voto (Delegación de Comunidades y Delegación de ONGs). Las estructuras del Fondo Mundial y de Unitaid también ponen de manifiesto la importancia fundamental de reconocer el derecho a la autorrepresentación y la voz propia de las comunidades en los procesos de gobernanza y toma de decisiones.