

Salud internacional y nuevas formas de asociación: el Diálogo Multipartito y el Foro de Socios

Diego Bernardini Zambrini,¹ James Hill,¹ Carlos Arosquipa,¹
James Hospedales² y Juan Manuel Sotelo¹

Forma de citar

Bernardini Zambrini D, Hill J, Arosquipa C, Hospedales J, Sotelo JM. Salud internacional y nuevas formas de asociación: el Diálogo Multipartito y el Foro de Socios. Rev Panam Salud Publica. 2011;30(2) 144-7.

RESUMEN

Se describen y analizan dos iniciativas de cooperación en salud pública en las cuales participan representantes de la sociedad civil, la academia, el sector público y sector privado de las Américas. Una de ellas —el Diálogo Multipartito— promueve la aproximación intersectorial en su más amplio concepto, mientras que la otra —el Foro de Socios— si bien representa una iniciativa institucional, asigna mayor atención a las enfermedades crónicas no transmisibles. Ambas constituyen un llamado a la acción para los gobiernos y ofrecen alternativas para enfrentar más efectivamente los problemas de la salud regional.

Palabras clave

Acción intersectorial; cooperación internacional; enfermedad crónica; cooperación técnica; salud mundial.

Los cambios generados por la globalización económica, social y cultural han puesto en evidencia la estrecha asociación que existe entre el desarrollo y la política exterior de los países. En el caso de la salud, han promovido la adopción de nuevos enfoques conceptuales y prácticos que tienen un impacto directo en la sanidad internacional, como por ejemplo un creciente interés por comprender —e intervenir en— los determinantes sociales de la salud y la búsqueda de una in-

tegración multisectorial para enfrentar desafíos de envergadura global.

En la Organización de las Naciones Unidas (ONU) viene cobrando cada vez mayor importancia la promoción de asociaciones de colaboración entre los sectores público y privado, donde sus agencias participen no solo como promotoras sino además como socias comprometidas en el éxito de tales esfuerzos conjuntos (1, 2). En salud pública internacional ya se han instrumentado varias iniciativas con este enfoque, incluidos el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria; la Alianza Global de Vacunas e Inmunizaciones (GAVI); la Alianza para Hacer Retroceder el Paludismo y la Alianza Alto a la Tuberculosis.

Aun cuando el concepto y la aplicación de la “alianza público privada” (APP) como estrategia para mejorar la salud no

han estado exentos de debates y controversias, en los últimos años se ha observado un incremento significativo en este tipo de asociaciones, dando lugar a la participación activa de múltiples actores y al surgimiento de una amplia gama de ideas innovadoras concretas acerca del modo en que podrían funcionar con mayor eficiencia y efectividad (3).

Para la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), el principal reto de las APP radica en el fino equilibrio que hay que establecer entre las oportunidades y los riesgos que conlleva la convergencia de intereses públicos y privados, y el mandato otorgado por sus países miembros, asegurando que su credibilidad, independencia, objetividad, integridad e imparcialidad no sean objeto de cuestionamiento alguno (4).

¹ Organización Panamericana de la Salud, Relaciones Externas, Movilización de Recursos y Asociaciones, Washington D.C., Estados Unidos de América. La correspondencia se debe dirigir a Diego Bernardini Zambrini. Correo electrónico: bernardd@paho.org

² Organización Panamericana de la Salud, Área de Vigilancia de la Salud y Prevención y Control de Enfermedades, Enfermedades Crónicas, Washington D.C., Estados Unidos de América.

En 2008 la OPS/OMS³ señaló que uno de los “Desafíos para el Siglo XXI” será la búsqueda de alianzas con socios no tradicionales, como un componente integrado a las acciones de abogacía, la movilización de recursos y la implementación de la estrategia y el plan de acción regionales que contribuya a responder mejor a los problemas de salud pública internacional (5).

EL DIÁLOGO MULTIPARTITO

Mediante la convocatoria en 2008 al Primer Diálogo Multipartito para la Salud en las Américas, donde asistieron más de 60 representantes de diversos sectores de la sociedad civil, el sector privado e instancias gubernamentales, la OPS se propuso consolidar su rol de promotora de sinergias y asociaciones que ayuden a mejorar las condiciones de salud en las Américas. Las jornadas se realizaron teniendo en cuenta el marco estratégico de la OPS para la cooperación técnica en la Región y el desafío que supone “alinearse y armonizar” los esfuerzos dirigidos a lograr las metas de la Agenda de Salud para las Américas y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Adicionalmente, la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005) y la Agenda para la Acción de Accra (2008) fijaron los cimientos sobre los cuales la OPS decidió avanzar en la reformulación de su política de cooperación internacional en salud y que dieron base a las iniciativas que son objeto de este artículo (6).

El Diálogo tuvo como eje central la articulación, alineación y armonización de esfuerzos entre las partes representadas, constituyéndose en una importante oportunidad para orientar y coordinar la acción interinstitucional, interagencial e interprogramática (7). Las jornadas se desarrollaron mediante una dinámica de ocho paneles, cada uno de los cuales trabajó en los temas y objetivos siguientes:

- Tema: Marco estratégico de la OPS para la cooperación técnica

³ Esta organización ya ha institucionalizado varias de estas asociaciones, entre ellas la Alianza Mundial en Pro del Personal Sanitario, la Alianza Mundial para la Seguridad del Paciente, la Alianza Mundial contra las Enfermedades Respiratorias Crónicas, las Alertas Mundiales en Seguridad del Paciente, la Alianza para la Investigación de Políticas y Sistemas de Salud, la Alianza Global para Eliminar el Plomo en las Pinturas y la Iniciativa Mundial de Salud Escolar.

Objetivo: Presentar el Plan Estratégico 2008–2012 de la OPS y la Agenda de Salud para las Américas 2008–2017

- Tema: Aproximación estratégica a los temas de alineamiento y armonización

Objetivo: Identificar políticas de cooperación en salud, experiencias y esfuerzos para la mejora de la efectividad de la asistencia

- Tema: Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Objetivos: Identificar esfuerzos inter-agenciales en salud para el logro de los ODM en la Región y determinar sus ventajas comparativas

- Tema: Rol de las fundaciones filantrópicas en el cumplimiento de la Agenda de Salud para las Américas

Objetivos: Aprender acerca de las actividades filantrópicas en la Región e identificar oportunidades para alianzas estratégicas

- Tema: Experiencia de la OPS con la cooperación internacional en salud

Objetivos: Aprender de la experiencia de la OPS en el trabajo con socios e identificar lecciones aprendidas del trabajo colaborativo e integrado

- Tema: Esfuerzos nacionales para mejorar la efectividad de la cooperación internacional

Objetivos: Analizar el significado de “apropiamiento”, con una visión amplia de “apropiamiento nacional”, e identificar buenas prácticas en la Región

- Tema: Cooperación técnica entre países de la Región

Objetivos: Identificar experiencias de cooperación técnica y determinar modos de facilitar el diálogo sobre Cooperación Sur-Sur relacionada con la asistencia oficial para el desarrollo

- Tema: Asociaciones en salud global (ASG): realidad y desafíos

Objetivos: Aprender de los planes de acción de las principales ASG de la Región e identificar mecanismos para fortalecer la coordinación en iniciativas de salud global y en las prioridades nacionales

Al cabo de las dos jornadas de trabajo, los paneles presentaron sus conclusiones, las cuales pueden consolidarse en dos puntos principales: i) es necesario coordinar y articular acciones en torno a un diálogo horizontal que ayude a fortalecer la cooperación para la salud y ii) es preciso que la promoción de sinergias tengan el propósito final de facilitar esfuerzos de cooperación en salud más eficientes y efectivos.

Desde un punto de vista más amplio, entre las medidas y acciones que habría que instrumentar en el futuro figuran la necesidad de crear capacidades de apropiación de los países para el desarrollo de sus propias políticas, una mayor coordinación entre el financiamiento de programas y actividades y las prioridades nacionales en salud, y un fortalecimiento del trabajo conjunto entre los socios. Asimismo, se debe brindar apoyo a los países para que puedan mejorar la gestión y el aprovechamiento de la asistencia, y fortalecer la capacidad de sus instituciones en el manejo de la ayuda internacional. Se señala además la relevancia de mejorar el uso de los recursos existentes en la Región y en los países, así como de promover alianzas sur-sur y triangulares.

El Diálogo acepta como principio que la clave para una cooperación técnica efectiva radica en considerar los intereses nacionales y la situación de salud, entendiendo que los esfuerzos coordinados facilitarán la armonización de los intereses nacionales con las prioridades generales de la cooperación. Un componente especialmente importante en este sentido es la rendición de cuentas, con la cual se refuerza el grado de responsabilidad para el logro y la realización de los compromisos adquiridos (8, 9).

EL FORO DE SOCIOS

En diciembre de 2009, un año después del Diálogo Multipartito, la OPS organizó el Foro de Socios para la Prevención de las Enfermedades Crónicas en las Américas, cuyo lanzamiento contó con la colaboración del Foro Internacional de Líderes Empresariales (FILE), el Foro Económico Mundial (FEM), La Fundación Panamericana de la Salud y Educación (PAHEF, por sus siglas en inglés) y la Agencia de Salud Pública de Canadá (ASPC). También se trabajó en consulta con la OMS y su red de centros colabora-

dores, la red Conjunto de Acciones para la Reducción y el Manejo de las Enfermedades No Transmisibles (CARMEN), la asociación Consumers International y un grupo de organizaciones no gubernamentales relacionadas con enfermedades coronarias, diabetes y cáncer.

El Foro fue pensado y establecido como un “catalizador” de asociaciones intersectoriales que puedan conducir a políticas que ayuden más efectivamente a promover la salud y prevenir las enfermedades crónicas. Previamente, y con el respaldo de la Agencia de Cooperación de Canadá (ACC), se efectuó una consulta técnica dirigida a evaluar el conjunto de iniciativas, asociaciones y grupos de investigación relacionados con las enfermedades crónicas que en el futuro pudieran ser parte del Foro de Socios (10).

Entre otros beneficios, esta convocatoria multisectorial permite compartir e intercambiar “buenas prácticas” y otras experiencias exitosas que pueden ser trasladadas a otros sectores, países o regiones. Dos ejemplos han sido la alianza entre el Ministerio de Salud y la Asociación de Fabricantes de Pan, destinada a reducir el contenido de sal en los productos de panadería, y la campaña “Un Estilo de Vida Saludable”, en la cual participaron el gobierno, representantes del sector alimentario y medios masivos de comunicación publicitaria, ambos llevados a cabo en Argentina.

El Foro de Socios fue creado con el objeto de apoyar y fortalecer la Estrategia Regional y el Plan de Acción para la Prevención de las Enfermedades Crónicas (11). También consideró el plan estratégico de la OPS para 2008–2012, cuyo objetivo 15 es “establecer mecanismos de desarrollo regional en salud, incluyendo asociaciones en salud internacional y abogacía, para brindar mayores y más recursos técnicos y financieros para la salud, en sustento de la Agenda de Salud para las Américas”. Se trata sin dudas de una iniciativa pionera que pretende llevar una plataforma de diálogo a gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y empresas del sector privado. Junto a la red CARMEN, busca responder a los nuevos desafíos en salud de manera innovadora.

A diferencia del Diálogo Multipartito, el Foro de Socios propone continuar con una línea de acción institucional que facilite la operacionalización de acciones concretas, de acuerdo con la Agenda de Salud para las Américas. En este sentido,

la prevención y el control de las enfermedades crónicas exigen un marco de políticas públicas donde la sociedad civil y el sector privado estén comprometidos. El Foro apunta a ser un escenario para concretar tales políticas, así como una oportunidad para abordar además las enfermedades crónicas y su asociación estrecha con determinantes sociales de la salud como la pobreza, los servicios de salud, la educación, los aspectos de género, la diversidad cultural y el medio ambiente. En cuanto a las enfermedades crónicas, la visión del Foro se basa en reconocer que las alianzas intersectoriales redoblan las posibilidades y capacidades dirigidas a reducir el número de muertes prematuras y los costos asociados a dichas enfermedades.

De hecho, el objetivo del Foro es ayudar a prevenir cerca de tres millones de muertes prematuras en los próximos 10 años (8). Si bien la iniciativa ya ha sido acogida de buen agrado a nivel de gobiernos, sociedad civil y sector privado, su relativamente reciente creación no ha permitido aún evaluar los resultados relacionados con la implementación de sus propuestas.

Incluso cuando ambas iniciativas, el Diálogo Multipartito y el Foro de Socios, comparten el propósito de promover el diálogo entre actores de diferentes sectores que comparten un interés común por la salud, el Foro es además un espacio para la toma de decisiones y la búsqueda de acciones concretas en la implementación de la estrategia regional, que en realidad debería trascender el área de las enfermedades crónicas.

El Foro de Socios ha enfrentado dificultades para lograr un lenguaje común, entre ellas la provocada por la dinámica propia y los intereses del sector privado, los cuales representan un importante desafío para la OPS. Al momento de escribir este artículo, un año después de su presentación oficial, se continúa trabajando y modelando distintos aspectos relacionados con la operacionalización de esta iniciativa, incluidas las distintas modalidades de membresía, la definición de una forma de gobierno representativa, la heterogeneidad de los subsectores involucrados y un plan de acción para su ejecución. En Ginebra, durante la Asamblea Mundial de la Salud en mayo de 2011, se llevaron a cabo varias reuniones en las cuales el Foro de Socios fue sometido a un proceso de revisión que llevará a un relanzamiento en el marco de la Reu-

nión de Alto Nivel de las Naciones Unidas para la Prevención y el Control de las Enfermedades No Transmisibles en 2011.

LECCIONES APRENDIDAS Y CONCLUSIONES

A medida que el espacio económico, social y cultural se globaliza a gran velocidad, la humanidad enfrenta nuevos problemas con características muy diferentes a las que se observaron tradicionalmente. Al mismo tiempo, se ha producido una verdadera revolución en la forma como las personas se comunican, trabajan y viven, principalmente por el complejo marco de interdependencia entre los gobiernos, los países y sus poblaciones. Los efectos de estos cambios en la salud de las personas pueden considerarse como uno de los ejes centrales que determinan el rumbo de las sociedades contemporáneas y son, a su vez, la expresión de procesos difícilmente controlables si se los encara con un enfoque unilateral.

La salud constituye el fundamento mismo de la productividad y la prosperidad económica, por lo que cuidarla y conservarla contribuyen a la cohesión y estabilidad social de las poblaciones. Es decir que la salud no solo es un beneficio del desarrollo, sino además un requisito para que ese desarrollo ocurra. El impacto de los cambios sociales en la salud de la población tiene consecuencias sobre la gobernabilidad, posicionándola como un componente del desarrollo que excede la concepción netamente sanitaria. Nuevos actores, concepciones y expectativas están transformando el escenario de la salud pública.

En este complejo entorno, el diseño y la incorporación de nuevos instrumentos de coparticipación como el Diálogo Multipartito o el Foro de Socios podrían mejorar los resultados por ser espacios que permiten articular diferentes intereses, agendas y formas de trabajo. Las oportunidades que ofrecen estas iniciativas son todavía difíciles de evaluar, pero se pueden estimar como prometedoras por el interés que han despertado en sectores como la academia, la sociedad civil y el sector privado.

El compromiso que se obtuvo con el Diálogo Multipartito se vio plasmado en el Foro de Socios para la Prevención de las Enfermedades Crónicas como un instrumento que debe ayudar a concretar acciones en salud pública. Su carácter in-

tersectorial representa asimismo una opción muy promisorio para disminuir la fragmentación existente entre las áreas de la salud pública, aunque para conseguir tal propósito será preciso articular los intereses entre las distintas partes involucradas en el debate.

De hecho, la realización de esta innovadora idea no ha estado exenta de dificultades, entre ellas la definición de una forma adecuada de gobierno para la cooperación —que aún no ha sido resuelta— y los distintos niveles de membresía en

relación con el compromiso asumido según la naturaleza de las partes involucradas, por ejemplo la sociedad civil o el sector privado. Sin embargo, aun con estos escollos en la búsqueda de consenso entre los diferentes actores, los aspectos técnicos de implementación no estuvieron nunca en discusión y fueron confirmados en Nueva York en junio de 2011 durante la última reunión de seguimiento, donde asistieron muchos de los representantes que participaron en el lanzamiento de la iniciativa en 2008.

Por su parte, el Foro de Socios se presenta al día de hoy con la fortaleza de ser un instrumento pionero orientado a la acción por medio de la integración de los distintos sectores comprometidos con la salud pública. Sus objetivos generales y su estrategia han logrado consenso, pero todavía falta encontrar las vías más adecuadas para su implementación y determinar las actividades —y los niveles en que se desarrollarán— necesarias para ejecutar un plan de acción que alcance dichos objetivos.

REFERENCIAS

1. Richter J. Public-private partnerships for health: A trend with no alternatives? *Development*. 2004;47(2):43–8.
2. United Nations. Cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector. Report of the Secretary General. Disponible en: http://www.un.org/partnerships/Docs/partnershipreport_a-56-323.pdf Acceso el 25 de julio de 2011.
3. Ritcher J. Public-private partnerships and health for all. How can WHO safeguard public interests? *Globalism and Social Policy Programme*. Disponible en: <http://www.gifa.org/files/policybrief.pdf> Acceso el 25 de julio de 2011.
4. World Health Organization. Engaging and working with the private commercial private sector. WHO Policy Framework (PUN/07.10). Geneva: WHO; 2010.
5. Organización Panamericana de la Salud. Plan Estratégico 2008–2012 [documento oficial no. 328]. Disponible en: <http://www.paho.org/spanish/gov/cd/cd48-od328-s.pdf> Acceso el 25 de julio de 2011.
6. Organisation for Economic Co-operation and Development. The Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005) and the Accra Agenda for Action (2008). Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/30/63/43911948.pdf> Acceso el 25 de julio de 2011.
7. Pan American Health Organization. Multipartite Dialogue for Health in the Americas. Washington, DC: PAHO; 2008.
8. Fox J. La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas: la experiencia de los fondos municipales en el México rural. *Política y Gobierno*. 2002; 1(IX):95–133.
9. Ackerman J. Sinergia Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial [documento de trabajo no. 31]. Washington, DC; 2004.
10. Public Health Agency of Canada, Pan American Health Organization. Environmental Scan of Partnerships, Initiatives and Research Focused on Chronic Disease Prevention and Control. Disponible en: http://new.paho.org/hq/dmdocuments/2009/Partnerships_CDP.pdf Acceso el 25 de julio de 2011.
11. Organización Panamericana de la Salud. Estrategia regional y plan de acción para un enfoque integrado sobre la prevención y el control de las enfermedades crónicas. Washington, DC: OPS; 2007. Disponible en: <http://www.paho.org/spanish/ad/dpc/nc/reg-strat-cncds.pdf> Acceso el 2 de agosto de 2011.

Manuscrito recibido el 28 de febrero de 2011. Aceptado para publicación, tras revisión, el 22 de julio de 2011.

ABSTRACT

International health and new forms of association: the Multipartite Dialogue and the Partners Forum

Key words

Two cooperative public health initiatives involving representatives of civil society, academia, and the public and private sectors of the Americas are described and analyzed. One of them—the Multipartite Dialogue—promotes an intersectoral approach in its broadest sense, and the other—the Partners Forum—while it represents an institutional initiative, pays particular attention to chronic noncommunicable diseases. Both are a call to action for governments and offer alternatives to tackle regional health problems more effectively.

Intersectorial action; international cooperation; chronic disease; technical cooperation; world health.