



ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD



44.º CONSEJO DIRECTIVO

55.ª SESIÓN DEL COMITÉ REGIONAL

Washington, D.C., EUA, 22 al 26 septiembre 2003

Punto 4.2 del orden del día provisional

CD44/6 (Esp.)
13 agosto 2003
ORIGINAL: ESPAÑOL

UNA OPS PARA EL SIGLO XXI

DOCUMENTO PREPARADO POR EL GOBIERNO DE MÉXICO

UNA OPS PARA EL SIGLO XXI

1. La globalización ha cambiado la naturaleza de los retos sanitarios. Los sistemas nacionales de salud, además de atender sus necesidades domésticas, deben ahora enfrentar también la transferencia internacional de riesgos. Esto exige nuevas formas de cooperación internacional.
2. El propósito de este documento es estimular una discusión al interior de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) dirigida a:
 - i) examinar la naturaleza de los nuevos retos para la salud derivados de la globalización, e
 - ii) identificar las funciones que los organismos internacionales de salud, en general, y la OPS, en particular, deben desempeñar en este nuevo contexto y, en consecuencia, la estructura que deben asumir para enfrentar los nuevos retos y cumplir con su objetivo de mejorar la salud de la población de las Américas.
3. Los cambios recientes en las direcciones de la OPS y la Organización Mundial de la Salud (OMS) ofrecen la oportunidad de dialogar y explorar con mayor libertad la posibilidad de renovación de estos organismos. Tanto en la OPS como en la OMS existen antecedentes en los últimos años que reflejan esta voluntad de proponer cambios. En particular, sobresale el ejercicio colectivo para mejorar el funcionamiento del Consejo Ejecutivo de la OMS.

Antecedentes

4. Los países de América están convencidos de la importancia de la cooperación internacional en salud, de ahí el apoyo que ha brindado a las instituciones y acciones que han fortalecido la acción colectiva de los países en este campo. En 1902 participaron en la fundación de la Oficina Sanitaria Panamericana (OSP). En 1946 participaron asimismo en la fundación de la OMS.
5. A mediados del siglo XX, la OSP constituyó la base para la creación de la OPS y se convirtió en su secretariado. En 1949, la OPS empezó a funcionar también como la Oficina Regional de la OMS para las Américas.¹
6. La OPS ha sido una institución ejemplar que ha puesto en alto el significado de la cooperación internacional. Su propósito es “la promoción y coordinación de esfuerzos de

¹ Organización Panamericana de la Salud. *Plan Estratégico de la Oficina Sanitaria Panamericana para el periodo 2003-2007*. CSP26/10 pág. 3

los países del Hemisferio Occidental para combatir las enfermedades, prolongar la vida y estimular el mejoramiento físico y mental de sus habitantes”² Para ello, trabaja en forma coordinada con los Ministerios y Secretarías de Salud de sus Estados Miembros, otros Gobiernos y organismos internacionales, así como con organizaciones no gubernamentales, entre otros.

7. El Centenario de la OPS nos convocó a reconocer las trascendentales contribuciones de este organismo al desarrollo saludable de la Región. Destacan dentro de ellas su papel central en la erradicación mundial de la viruela y en la reciente eliminación de las Américas de la poliomielitis. Mirar hacia atrás nos permitió asimismo reflexionar acerca del contexto en el cual fue creada esta organización: un mundo de estados-nación dónde existía una clara definición del concepto de soberanía, que la globalización ha modificado.

La oportunidad del cambio

8. La globalización, caracterizada por un rápido crecimiento del comercio internacional, la creciente movilización de los individuos a través de las fronteras y la revolución de las comunicaciones, ha traído consigo una intensa transición en todos los órdenes: económico, político, social, ambiental y científico.

9. La globalización está modificando también la naturaleza de los retos de la salud. Además de los problemas locales, los sistemas nacionales de salud deben enfrentar ahora, de manera creciente, la transferencia internacional de riesgos para la salud. Esta transferencia se asocia, entre otros procesos, a los cambios ambientales globales, los movimientos poblacionales, el comercio regular y el comercio de productos dañinos legales (tabaco, alcohol) e ilegales (drogas), y la diseminación de nuevas tecnologías médicas.

10. El control de la transferencia internacional de riesgos y de los daños que se asocian a ella con frecuencia rebasa la capacidad de los gobiernos nacionales para proteger a sus poblaciones. En un influyente informe del Instituto de Medicina de los Estados Unidos se afirma: “Las distinciones entre los problemas de salud domésticos e internacionales están perdiendo utilidad y con frecuencia generan confusión”³.

11. Los cambios en la naturaleza de los retos de la salud se han acompañado de profundas reformas de los sistemas de salud. Estas reformas buscan atender los retos

² Organización Panamericana de la Salud. Constitución de la Organización Panamericana de la Salud. Washington, D.C.: OPS, 2001: Capítulo 1. Artículo 1.

³ Institute of Medicine. America's vital interest in global health: protecting our people, enhancing our economy, and advancing our international interests. Washington: National Academy Press, 1997.

internos, pero también responder de mejor manera a los retos asociados con la globalización.

12. Estos cambios deben acompañarse también de una renovación de las organizaciones internacionales de salud, que deben adaptar sus funciones y sus estructuras a un nuevo entorno. El avance de los procesos democráticos en las Américas también debe reflejarse en los organismos internacionales.

13. Esta renovación debe tomar en cuenta la multiplicación y diversificación de los actores públicos y privados que se ha dado en el campo de la salud internacional en el último cuarto de siglo. Ahora participan en él las agencias multi y bilaterales, las fundaciones privadas, una enorme gama de instituciones académicas, la industria médica, una gran diversidad de ONGs y, de manera prominente, los bancos de desarrollo.

14. También debe tomarse en consideración que los organismos internacionales, sobre todo en el campo de la salud, han tendido a funcionar privilegiando no los intereses de sus Estados Miembros sino los intereses de las burocracias que las dirigen.

15. La participación de los Estados Miembros en el diseño, implantación y evaluación de las políticas y programas de estos organismos debe promoverse. La transparencia y la rendición de cuentas deben constituirse también en principios rectores de los organismos internacionales. El funcionamiento cotidiano de estos organismos debe reflejar el hecho de que son instituciones de los Estados Miembros y que son éstos los que deben marcar su rumbo y tomar las decisiones.

16. Los cambios recientes en las direcciones de la OMS y la OPS facilitarán sin duda la discusión de estas posibles renovaciones y su eventual implantación.

El motor del cambio

17. Los Estados Miembros son los responsables de que la OPS exprese su voluntad colectiva de mejorar la salud en las Américas. Esto lo hacen participando en el diseño de la agenda de dicho organismo y en la implantación de sus iniciativas. Asimismo, ellos son responsables de sugerir y aprobar la estructura y los cuerpos de gobierno con los que la OPS debe contar para cumplir mejor con sus objetivos. Esta organización le pertenece a los Estados Miembros y no al Secretariado que dirige la Oficina Sanitaria Panamericana.

18. Es evidente que a pesar de los numerosos logros de la OPS a lo largo del último siglo, la Organización se enfrenta a la necesidad de emprender un ambicioso proceso de cambios organizacionales. Tales transformaciones le permitirán cumplir su mandato con mayores grados de efectividad, eficiencia y transparencia. Esta necesidad de cambio

institucional ha sido reconocida en el documento *Orientaciones de política para la OPS y reorganización de la OPS para la ejecución del Plan estratégico 2003-2007* (SPP37/3), presentado ante el Subcomité de Planificación y Programación en el mes de marzo de 2003. En dicho documento se menciona la consulta con los Estados Miembros, que debe iniciar a la brevedad.

19. Toda organización es susceptible de mejorar tanto su estructura como sus procedimientos. Por esta razón, proponer un ejercicio de evaluación de la OPS con miras a adaptarse a los cambios en los retos que enfrenta la salud a principios de siglo no sólo es deseable, es también saludable desde el punto de vista institucional. Los Estados Miembros deben conducir este ejercicio por medio de un diálogo constructivo y respetuoso entre ellos y con el Secretariado. Se trata de renovar para anticiparse a los retos por venir, para modificar lo que no funciona y para desechar lo que resulta obsoleto con el objetivo de mejorar la salud de las diversas poblaciones de las Américas.

20. En ocasiones las propuestas de renovación de una organización enfrentan obstáculos que generan los mismos grupos de interés que se busca transformar. De ahí la importancia de que sean los propios Estados Miembros, ajenos en muchos sentidos a los intereses creados, quienes asuman la responsabilidad de mirar al futuro a la luz de los logros del pasado y los retos del presente.

El rumbo

21. Para trazar rumbos posibles de acción es necesario, en primer lugar, identificar la naturaleza de los nuevos retos para la salud y, en la medida de lo posible, determinar su magnitud. En seguida se debe evaluar el desempeño reciente de la OPS: identificar sus logros y sus tropiezos, sus fortalezas y sus debilidades, y definir lo que debe permanecer y lo que debe cambiar. A la luz de estos “diagnósticos” se podrán definir las funciones básicas que debe desarrollar la OPS en el nuevo contexto regional y mundial, para finalmente, adecuar la estructura de la Organización al desempeño de estas funciones esenciales.

22. Asimismo, los Estados Miembros deben revisar las estructuras y mecanismos de gobierno de la OPS para reflejar el nuevo ambiente democrático de la Región de las Américas. De manera particular es preciso analizar los mecanismos de rendición de cuentas y “gobernanza”.

23. Si bien puede haber distintos matices, existe un consenso relativo acerca de cuáles son las funciones primordiales que debe realizar un organismo internacional de salud:

- la vigilancia y control de enfermedades que representan riesgos regionales o globales para la salud;
- el desarrollo de regulaciones, normas y estándares;

- el fomento e intercambio de conocimiento e información en salud, sobre todo alrededor de temas de importancia global y regional;
- la construcción de consensos alrededor de temas que pudieran apoyar al diseño y la implantación de políticas nacionales de salud;
- la cooperación técnica y el financiamiento para el desarrollo para los países con necesidades apremiantes, y
- la protección de la salud de los refugiados internacionales, y de las poblaciones vulnerables, sobre todo en países con gobiernos en crisis y en situaciones de desastre.

24. El ejercicio de reflexión debe confirmar la vigencia de estas funciones e identificar otras nuevas.

25. A la luz de estas funciones valdría la pena plantear algunas preguntas que podrían guiar el análisis de los nuevos retos para la salud en el terreno internacional, y las funciones básicas y posible estructura de la OPS para el siglo que nace:

- ¿Cuáles son los principales retos de la salud internacional a principios de siglo y cuál su magnitud? ¿En qué se distinguen de los retos que enfrentó la Región digamos entre 1946, año de fundación de la OMS y 1980, año de erradicación de la viruela? ¿Estos retos afectan de manera similar a todos los países y a todas las poblaciones de América?
- ¿Cuáles son las funciones que desempeña la OPS? ¿Cuál es su balance de los últimos 25 años?
- ¿Cuáles de las funciones actuales de la OPS las desarrollan ya los Estados Miembros? ¿Qué responsabilidades adicionales, a juicio de los Estados Miembros, debiera incorporar la Organización?
- ¿Cuenta la OPS con los funcionarios y técnicos que requiere? ¿Existe un equilibrio geográfico, disciplinario y de género dentro de la Organización? ¿Qué habilidades y competencias necesarias están ausentes y cuáles están presentes en exceso?
- ¿La estructura organizativa actual es la adecuada para hacer frente a los nuevos retos? ¿Esta estructura permite cambios de orientación? ¿Es una estructura flexible?
- ¿Qué tanto participan los Estados Miembros en la definición de la agenda de la Organización? ¿Qué tanto participan en la implantación y evaluación de sus iniciativas? ¿Existen mecanismos de gobierno transparentes y procesos regulares de rendición de cuentas?

- ¿Cuál debe ser el papel de la organización en la generación y administración de los bienes públicos globales relacionados con la salud (información, conocimiento, normas y estándares, vigilancia epidemiológica)?
- ¿Cuál es el papel de la OPS en los asuntos normativos? ¿Cuál en el caso de la cooperación técnica?
- ¿Debe la OPS fortalecer sus alianzas con instituciones de excelencia para multiplicar los beneficios de la cooperación técnica en la Región?
- ¿Cuál es el papel de la OPS en relación con las poblaciones vulnerables, con las poblaciones que viven situaciones de crisis y en casos de desastres?
- ¿En qué se distingue el papel de la OPS del papel de los bancos de desarrollo en el campo de la salud?
- ¿Cómo apoyan las oficinas de la OPS ubicadas en algunos países de las Américas a las necesidades locales de mejoramiento de la salud? ¿Debe modificarse la distribución de estas oficinas, cerrarse algunas, abrir otras? ¿Estas oficinas requieren una estructura más funcional? ¿Habría que promover un análisis a su contribución en la cooperación técnica?
- ¿Los actuales órganos de gobierno de la OPS tienen un funcionamiento compatible con los objetivos que los Estados Miembros desean impulsar mediante la Organización?
- ¿Qué mecanismos de participación democrática habría que incluir para asegurar la conducción de la organización por los Estados Miembros?
- ¿Qué mecanismos de rendición de cuentas es necesario constituir para asegurar la buena marcha de la OPS?
- ¿Es adecuado el funcionamiento de la Oficina Sanitaria Panamericana como organismo de cooperación técnica intergubernamental?

26. Es deseable impulsar un proceso abierto de diálogo y discusión que articule una visión de futuro de la OPS, que identifique las funciones centrales de la organización, y que genere la estructura que le permita enfrentar, en consenso con los Estados Miembros, los retos del siglo XXI con fortaleza, flexibilidad e imaginación.

27. Por lo anterior se propone a los Estados Miembros la integración de un grupo de trabajo que inicie la reflexión acerca del futuro de la Organización Panamericana de la Salud. Dicho proceso arrancó en el marco de la 132ª Sesión del Comité Ejecutivo de la OPS que tuvo lugar del 23 al 27 de junio de 2003 en la ciudad de Washington, D.C.