

Salvaguardias ante posibles conflictos de intereses en los programas de nutrición

Proyecto de enfoque para la prevención y el manejo de los conflictos de intereses en la formulación de políticas y la ejecución de programas de nutrición a escala de país

Informe del Director General

1. En 2012, la 65.^a Asamblea Mundial de la Salud adoptó la resolución WHA65.6, en la que respaldó el plan de aplicación integral sobre nutrición materna, del lactante y del niño pequeño. La primera acción prioritaria del plan de aplicación es crear un entorno propicio para la aplicación de políticas integrales de alimentación y nutrición, y en la resolución se instaba a los Estados Miembros, entre otras cosas, a entablar un diálogo con partes nacionales e internacionales pertinentes, formar alianzas para ampliar las acciones en materia de nutrición y establecer mecanismos adecuados de protección contra posibles conflictos de intereses.
2. Asimismo, en la resolución WHA65.6 se pedía al Director General que elaborara instrumentos de evaluación, divulgación y manejo de riesgos que protejan de los posibles conflictos de intereses en la formulación de políticas y la aplicación de programas de nutrición, de manera congruente con las políticas y prácticas generales de la OMS.
3. Por otra parte, en la decisión WHA67(9) (2014) se pidió al Director General que convocara consultas oficiosas con los Estados Miembros para completar antes del final de 2015 la elaboración de instrumentos de evaluación y gestión de los riesgos relacionados con los conflictos de intereses en materia de nutrición, para su consideración por los Estados Miembros en la 69.^a Asamblea Mundial de la Salud.
4. En respuesta a esa petición, la Secretaría convocó una consulta técnica, celebrada en Ginebra el 8 y el 9 de octubre de 2015, sobre el modo de afrontar y gestionar los conflictos de intereses en la planificación y ejecución de programas de nutrición a escala de país. La consulta técnica reunió a expertos en esferas tan diversas como la nutrición, los sistemas de salud, las enfermedades no transmisibles, el derecho, la economía y las ciencias sociales. También participaron interesados directos, en particular representantes de las seis regiones de la OMS, expertos procedentes de agentes no estatales e iniciativas pluripartitas, investigadores procedentes del mundo académico, juristas y expertos de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que trabajan en la esfera de las alianzas. Se invitó a los Estados Miembros a que supervisaran el proceso en calidad de observadores.

5. En seguimiento de los resultados de la consulta técnica, la Secretaría elaboró un proyecto de enfoque de prevención y manejo de los conflictos de intereses en la formulación de políticas y la ejecución de programas de nutrición a escala de país. En el enfoque se propone a los Estados Miembros un método para considerar su colaboración con particulares y agentes no estatales¹ en la prevención y el manejo de los conflictos de intereses en materia de nutrición. El enfoque se dirige a los funcionarios de la administración pública que participan en la elaboración, el diseño y la ejecución de las políticas y los programas de salud pública en materia de nutrición.

6. Del 11 al 29 de septiembre de 2017 se celebró una consulta pública sobre el proyecto de enfoque. Los Estados Miembros, representantes de las Naciones Unidas y agentes no estatales formularon observaciones, que están a disposición del público y que la Secretaría tuvo en consideración en la versión actual del enfoque.²

7. A la hora de elaborar el proyecto de enfoque, la OMS ha considerado diferentes procedimientos y prácticas de prevención y manejo de los conflictos de intereses, en particular los adoptados por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, órganos gubernamentales, agentes no estatales y organizaciones de profesionales de la salud. Asimismo, ha examinado la bibliografía científica relativa a los conflictos de intereses en la redacción de políticas de enfermedades no transmisibles, en las categorías de conflictos de intereses, agentes no estatales y particulares a título personal, finalidades y formas de colaboración, y comparación de tácticas institucionales de las industrias tabacaleras y de alimentos y bebidas.

8. El proyecto de enfoque se ha elaborado teniendo presentes las políticas y prácticas generales de la OMS, entre otras el Marco de la OMS para la colaboración con agentes no estatales.³ Asimismo, en él se reconocen las diferencias y especificidades a la hora de abordar los conflictos de intereses a escala de país en la esfera de la nutrición.

9. En el presente informe figura lo siguiente: un resumen de la tipología y los principios generales que se han considerado en la elaboración del instrumento y que se expusieron en el documento de presentación,⁴ y un resumen de los principales pasos que abarca el instrumento.⁵

TIPOLOGÍA Y PRINCIPIOS GENERALES

10. Un conflicto de intereses surge en circunstancias en que cabe la posibilidad de que un interés secundario (por ejemplo, intereses creados en los resultados de la labor de los Estados Miembros en un determinado ámbito) influya indebidamente, o en que puede percibirse razonablemente que el interés secundario influye indebidamente en la independencia o la objetividad de un dictamen o una actuación profesional referentes a un interés primordial (la labor de los Estados Miembros). La existencia de un

¹ A los efectos del Marco de la OMS para la colaboración con agentes no estatales, se consideran agentes no estatales las organizaciones no gubernamentales, las entidades del sector privado, las fundaciones filantrópicas y las instituciones académicas (véase el documento WHA69/2016/REC/1, anexo 5).

² Feedback on the WHO consultation «Safeguarding against possible conflicts of interest in nutrition programmes: Approach for the prevention and management of conflicts of interest in the policy development and implementation of nutrition programmes at country level». En OMS/Nutrición [sitio web]. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2017 (<http://www.who.int/nutrition/consultation-doi/comments/en/>), consultado el 12 de octubre de 2017.

³ Véase el documento WHA69/2016/REC/1, anexo 5.

⁴ En el sitio web de la OMS figura una versión ampliada del examen de la bibliografía y las prácticas. Véase <http://www.who.int/nutrition/consultation-doi/nutrition-introductory-paper.pdf> (consultado el 24 de octubre de 2017).

⁵ El proyecto de instrumento se puede consultar en <http://www.who.int/nutrition/consultation-doi/nutrition-tool.pdf>.

conflicto de intereses en todas sus formas no significa necesariamente que se haya cometido una acción impropia, sino más bien que existe el riesgo de que esa acción impropia se cometa. Los conflictos de intereses no son solamente financieros sino que pueden también adoptar otras formas.

11. Un conflicto de intereses institucional es una situación en la que el interés primordial de un Estado Miembro, plasmado en su mandato institucional de proteger y promover la salud pública, puede verse influido indebidamente por el interés conflictual de un agente no estatal de manera tal que afecta, o pueda percibirse razonablemente que afecta, a la independencia y objetividad de la labor del Estado Miembros en la esfera de la salud pública en materia de nutrición.

12. Los conflictos de intereses de carácter personal pueden afectar a funcionarios públicos o personas que no pertenecen a la administración pública. Las personas que participan en la formulación de las políticas de nutrición o la ejecución de programas de nutrición pueden verse envueltos en un conflicto de intereses si un interés personal (interés o compromiso financiero, particular o de alguna otra índole no gubernamental) interfiere —o parece interferir— con su capacidad para actuar imparcialmente, desempeñar sus funciones o ajustar su conducta exclusivamente en interés de la salud pública en materia de nutrición. La existencia de un conflicto de intereses no necesariamente significa que la persona en cuestión no sea capaz de actuar teniendo presente solo los intereses del Estado Miembro; la mera percepción de un conflicto de intereses puede crear una imagen negativa.

13. Se pueden plantear conflictos de intereses cuando en las interacciones participan agentes externos de dos tipos: agentes no estatales o particulares a título personal, que pueden proporcionar asesoramiento o conocimientos técnicos especializados o que de alguna otra manera están vinculados con la formulación de políticas o la ejecución de programas de nutrición. Pueden ser agentes no estatales las organizaciones no gubernamentales, las entidades del sector privado, las fundaciones filantrópicas y las instituciones académicas. Los particulares pueden representar los intereses de cualquiera de las entidades mencionadas o actuar a título personal.

14. Una entidad se encuentra «en condiciones de plena competencia» con otra si es independiente, no recibe instrucciones y notoriamente no está influida ni da la impresión de estar influida en sus decisiones por esta otra entidad. Si bien la expresión «en condiciones de plena competencia» no abarca a los particulares a título personal, a los efectos del presente documento sí los abarca.

15. Por colaboración se entiende toda interacción oficializada con la persona o la institución, desde una donación hasta una asociación. A los efectos del presente documento, el término colaboración se refiere únicamente a las interacciones oficiales.

16. El término contribuciones se refiere a los recursos (financieros o en especie) que el agente externo puede proporcionar a la colaboración, tales como la aportación de bienes y servicios o de conocimientos técnicos especializados.

17. La expresión finalidad de la colaboración se refiere a los efectos que la actividad desarrollada por la persona o la entidad tendrá en las diferentes fases del ciclo normativo (elaboración, ejecución y monitoreo de la política).

18. Por formas de colaboración se entienden los medios o canales que configuran la finalidad de la colaboración. Una misma finalidad de colaboración se puede establecer de diferentes formas: con carácter benéfico (por ejemplo, donaciones); transaccional (por ejemplo, patrocinio); o transformativo (por ejemplo, plataformas multipartitas).

19. Al aplicar los siguientes principios generales de colaboración, la colaboración de un Estado Miembro con personas o agentes no estatales puede dar buen resultado si se ajusta a la agenda

del Estado Miembro y da pruebas de aportar un beneficio claro a la salud pública, también en la esfera de la nutrición; respeta la autoridad decisoria y el liderazgo del Estado Miembro en todos los entornos de colaboración; no compromete la integridad, la independencia ni la reputación del Estado Miembro; se ajusta a otras políticas y objetivos del Estado Miembro, como los relativos a las enfermedades no transmisibles y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y es congruente con ellos; respeta las normas de derechos humanos reconocidas internacionalmente en las que el Estado Miembro es Parte; y se lleva a cabo basándose en datos probatorios, de forma transparente, bajo supervisión independiente y rindiendo cuentas.

20. La prevención y gestión eficaces de los conflictos de intereses en la esfera de la nutrición exige de los Estados Miembros que adopten políticas y procedimientos claros, según corresponda. De ser posible, los Estados Miembros deberían disponer de un sistema interno de gestión de los conflictos de intereses para los funcionarios públicos.

PASOS PRINCIPALES PREVISTOS EN EL INSTRUMENTO

21. El instrumento se ajusta a un procedimiento paso a paso que respalda a los Estados Miembros en el proceso relativo a los conflictos de intereses planteados en la esfera de la nutrición. Consta de seis pasos, cada uno de ellos seguido de una evaluación a cargo de la autoridad nacional en la que se plantea la continuación o el cese de la colaboración. La Secretaría es consciente de que los Estados Miembros tal vez ya hayan adoptado medidas internas relativas a los conflictos de intereses, adaptadas a sus objetivos normativos generales en materia de nutrición. En esos casos, el proyecto de orientaciones de la OMS se puede utilizar a modo de complemento de los recursos nacionales existentes, y no tanto para sustituirlos.

PASO 1: Fundamento de la colaboración

Objetivo: aclarar el objetivo de salud pública en materia de nutrición

22. La finalidad de la colaboración en la esfera de la nutrición debería respaldar la aplicación de las políticas y recomendaciones del Estado Miembro, así como la aplicación de normas y reglamentaciones técnicas. En este primer paso es esencial aclarar el objetivo de salud pública en materia de nutrición antes de interactuar con el agente externo.

PASO 2: Especificación y ejecución de la diligencia debida y evaluación del riesgo

Objetivo: adquirir un conocimiento cabal del perfil de riesgo del agente externo y de la colaboración

23. Se entiende por diligencia debida a las medidas que la autoridad nacional adopta con el fin de obtener información pertinente sobre un agente externo, y de verificarla, y para conocer claramente el perfil de la entidad o la persona de que se trate. La diligencia debida puede combinar, por ejemplo, un examen de la información proporcionada por el agente externo y un examen en profundidad y un análisis de la información obtenida sobre la persona o el agente no estatal. Además del proceso de diligencia debida, se lleva a cabo una evaluación del riesgo de conflictos de intereses de la propuesta de colaboración. El resultado de la evaluación del riesgo puede llevar a situaciones distintas: si el riesgo es demasiado alto, la autoridad nacional debería plantearse evitar la colaboración; si existe una mezcla de riesgos, la autoridad nacional debería sopesar los riesgos respecto de los beneficios (paso 3); y si el riesgo es bajo, la autoridad nacional podría pasar directamente al paso 4, gestión del riesgo de los conflictos de intereses reconocidos.

PASO 3: Ponderación de los riesgos y los beneficios

Objetivo: analizar los riesgos y los beneficios de la propuesta de colaboración en función de sus efectos

24. En principio, los conflictos de intereses que se hayan reconocido y los riesgos conexos pueden ponderarse respecto de los beneficios previstos. La colaboración de un Estado Miembro con agentes externos puede aportar beneficios importantes a la salud pública en la esfera de la nutrición, por ejemplo, recursos adicionales, el cumplimiento de las políticas, normas y reglamentaciones del Estado Miembro, o el aumento de la difusión y el respeto de las políticas, normas y reglamentaciones del Estado Miembro entre los agentes externos. La autoridad nacional puede considerar los efectos de la colaboración en la reputación, la integridad y la independencia del Estado Miembro, pero también en las intervenciones de nutrición y en la coherencia normativa con otras políticas y objetivos gubernamentales (impacto en la salud pública). Si los beneficios igualan o son menores que los riesgos, la autoridad nacional no debería entablar la colaboración, pues podría no salirle a cuenta al Estado Miembro. Por el contrario, si los beneficios compensan a los riesgos, la autoridad nacional podría entablar la colaboración e ir al paso 4.

PASO 4: Gestión del riesgo

Objetivo: gestionar los riesgos aplicando medidas de mitigación y elaborar un acuerdo formal de colaboración

25. Por gestión del riesgo se entiende el proceso conducente a una decisión de gestión por la que la autoridad nacional decide, de manera expresa y con la debida justificación, si se entabla una colaboración, si se prosigue una colaboración, si se colabora pero se aplican medidas para mitigar los riesgos conexos a conflictos de intereses, o si se deja sin efecto una colaboración en curso. Se puede considerar la aplicación de un planteamiento de gestión del riesgo a una colaboración cuando los beneficios que aportan las contribuciones directas o indirectas a la salud pública en la esfera de la nutrición y el cumplimiento del mandato del Estado Miembros compensan todo riesgo residual de conflicto de intereses, así como el tiempo y el gasto que entrañan entablar y mantener la colaboración.

PASO 5: Supervisión y evaluación y rendición de cuentas

Objetivo: verificar si la colaboración ha logrado los objetivos de salud pública en materia de nutrición y decidir si se mantiene o se da por finalizada

26. El propósito del paso 5 es verificar si la colaboración ha logrado los objetivos de salud pública y nutrición. Debería llevarse a cabo recurriendo a un proceso sistemático de evaluación que incluya la evaluación de la colaboración, la comunicación de los resultados pertinentes a todos los participantes, su puesta en práctica, y un sistema mediante el cual el Estado Miembro pueda responder a las deficiencias constatadas. A ese respecto, el paso 5 está íntimamente relacionado con el paso 4 en cuanto que si la supervisión y la evaluación dan a entender que existen deficiencias en las medidas de mitigación, la autoridad nacional quizás desee replantearse su enfoque de la evaluación y mitigación de los riesgos, incluida la posibilidad de continuar o de dar por finalizada la colaboración.

PASO 6: Transparencia y comunicación

Objetivo: comunicar a las audiencias pertinentes las actividades de colaboración y los resultados

27. Los Estados Miembros deberían comunicar a la audiencia pertinente la información relativa a la colaboración y los conflictos de intereses conexos de forma abierta, transparente y oportuna.

PRÓXIMOS PASOS

28. La Secretaría llevará a cabo pruebas piloto del enfoque a escala de país en las seis regiones de la OMS para comprobar su aplicabilidad y valor práctico. El enfoque debe entenderse como un documento vivo que se revisará en función de las necesidades de los Estados Miembros y la evolución de la colaboración con agentes externos.

INTERVENCIÓN DEL CONSEJO EJECUTIVO

29. Se invita al Consejo Ejecutivo a tomar nota del informe.

= = =