

SEGUNDA CONFERENCIA INTERNACIONAL DE PROMOCIÓN DE SALUD

“POLÍTICAS A FAVOR DE LA SALUD”

Celebrada en 1988 en Adelaida (Australia)

LAS RECOMENDACIONES DE ADELAIDA

(Traducción de Ana Raventós para “Salud entre Todos”. Revista de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía)

EL ESPÍRITU DE ALMA-ATA

La adopción, hace una década (1978) de la *Declaración de Alma-Ata*, marcó un hito importante en el movimiento de *Salud para Todos* iniciado en 1977 por la Asamblea Mundial de la Salud.

Basándose en el reconocimiento de la Salud como objetivo social fundamental, la Declaración imprimió un nuevo giro a la política sanitaria al insistir en que la participación social, la cooperación entre los distintos sectores de la sociedad y la atención sanitaria primaria constituían sus pilares básicos.

La Carta para la promoción de la salud, adoptada en Ottawa en 1986 avanzó aún más en el espíritu de Alma-Ata. Dicha Carta lanza el desafío de marchar hacia la nueva Salud Pública reafirmando la justicia social y la equidad como pre-requisitos para la salud, y la defensa y la mediación como medios para su consecución.

La Carta identificó CINCO ÁREAS de acción para la promoción de la salud:

- La construcción de una política favorable a la salud.
- La creación de los entornos adecuados.
- El desarrollo de las habilidades individuales.
- La potenciación de la acción comunitaria.
- La reorientación de los servicios sanitarios.

Aunque estas áreas de acción son mutuamente interdependientes, *la política favorable a la salud* es la que determina el contexto y hace posibles las otras cuatro.

La Conferencia de Adelaida sobre Políticas a favor de la salud continuó avanzando en la dirección marcada por Alma-Ata y Ottawa y, estuvo basada en dicha dinámica.

Doscientos veinte participantes procedentes de cuarenta y dos países pusieron en común sus experiencias en la formulación y *ejecución* de políticas a favor de la salud.

Las estrategias que sugerimos a continuación para una actuación conducente a una política favorable a la salud, reflejan el consenso conseguido.

UNA POLÍTICA QUE FAVOREZCA LA SALUD

Una política que favorece la salud se caracteriza por una preocupación explícita por alcanzar la salud y la equidad en todas las áreas de la política y por una aceptación de su responsabilidad en los efectos que pudiera tener sobre la salud.

El principal objetivo de una política favorable a la salud es crear unos entornos adecuados que permitan a las personas llevar una vida sana. De este modo, se proporciona a los ciudadanos la responsabilidad de efectuar opciones saludables y se facilita su elección.

Los entornos sociales y físicos se convierten en factores potenciadores de la salud.

En la búsqueda de una política favorable a la salud, los sectores del gobierno relacionados con la agricultura, el comercio, la educación, la industria y las comunicaciones, deben tomar en cuenta la salud como factor esencial en la formulación de sus políticas. Dichos sectores deben responsabilizarse de las consecuencias que sus decisiones políticas puedan tener sobre la salud. Esta debe ser objeto de tanta atención como las consideraciones económicas.

EL VALOR DE LA SALUD

La salud constituye tanto un derecho humano fundamental como una buena inversión social. Los gobiernos deben invertir recursos en la elaboración de políticas que favorezcan la salud y en la promoción de la salud, a fin de elevar el estatus sanitario del conjunto de sus ciudadanos.

Garantizar el acceso a los recursos esenciales para una vida sana y satisfactoria, constituye uno de los principios básicos de la justicia social.

Al mismo tiempo, ello aumenta la productividad social global, tanto en términos sociales como económicos. Una política favorable a la salud a corto plazo comportará beneficios económicos a largo plazo, como muestran las experiencias expuestas en esta Conferencia.

Deben realizarse nuevos esfuerzos para unir las políticas económicas, sociales y sanitarias en una acción integrada.

EQUIDAD, ACCESO Y DESARROLLO

Las desigualdades sanitarias tienen su raíz en las desigualdades sociales. Para eliminar las diferencias de salud existentes entre las personas menos afortunadas en términos sociales y económicos y los grupos más favorecidos de la sociedad, se requiere una política que facilite el acceso a la salud, mejorando los productos y servicios, y cree unos entornos adecuados. Dicha política habría de conceder una prioridad importante a los grupos más desfavorecidos y vulnerables.

Por lo demás, una política favorecedora de la salud reconocería la inestimable cultura de los pueblos indígenas, de las minorías étnicas y de los inmigrantes. La igualdad de acceso a los servicios sanitarios, especialmente a la asistencia médico-social de la comunidad, constituye un aspecto esencial de la equidad sanitaria.

Un cambio estructural excesivamente rápido, provocado por el desarrollo de otras tecnologías, podría dar lugar a nuevos problemas de desigualdad sanitaria. La sección Europea de la OMS, en su búsqueda de la Salud para Todos, ha establecido como primer objetivo que:

“para el año 2000, las actuales diferencias de estatus sanitario entre los distintos países y los distintos grupos existentes en cada país, deben reducirse en, por lo menos, un 25% mediante la mejora del nivel de salud de las naciones y los grupos menos favorecidos”.

A la vista de las grandes diferencias sanitarias entre los distintos países que se han hecho patentes en esta Conferencia, los países más desarrollados tienen la obligación de trabajar porque sus propias políticas tengan un efecto positivo en la sanidad de los países en vías de desarrollo. La Conferencia recomienda a todos los países que desarrollen políticas favorecedoras de la salud que aborden específicamente esta cuestión.

LA RESPONSABILIDAD DE LA SALUD

Las recomendaciones de esta Conferencia sólo podrán llevarse a cabo si los gobiernos, a nivel nacional, regional y local, prestan su colaboración. El desarrollo de una política favorable a la salud es tan importante a nivel local como a nivel nacional. Deben determinarse unos objetivos sanitarios explícitos que subrayen la importancia de los objetivos de la promoción de la salud.

El sentido de la responsabilidad con respecto a la salud es un elemento esencial para el desarrollo de una política favorable a ésta. Los gobiernos y demás organismos que detengan el control de los recursos son, en última instancia, responsables ante el pueblo de las repercusiones sanitarias de sus políticas o de la falta de ellas.

El compromiso con una política favorable a la salud requiere que los gobiernos midan e informen sobre los efectos sanitarios de sus políticas en un lenguaje que pueda ser comprendido por todos los grupos sociales.

La acción comunitaria es esencial para potenciar una política favorable a la salud. Teniendo en cuenta los distintos niveles de educación y alfabetización, debe ponerse especial esfuerzo en comunicar con los grupos más afectados por la política en cuestión.

La Conferencia subraya la necesidad de evaluar las repercusiones de las políticas. Deben desarrollarse los sistemas de información sanitaria en que se basa este proceso. Ello ayudará a tomar decisiones conscientes sobre la futura asignación de fondos para la puesta en práctica de una política favorable a la salud.

AVANZAR MÁS ALLÁ DE LA ASISTENCIA SANITARIA

Una política favorable a la salud responde a los retos sanitarios lanzados por un mundo cada vez más dinámico y tecnológicamente cambiante, con sus complejas interacciones ecológicas y sus crecientes interdependencias internacionales. Muchas de las repercusiones sanitarias de dichos retos no pueden remediarse mediante la asistencia sanitaria actual o la que se prevé que exista en el futuro. Es esencial que se realicen esfuerzos por promover la salud, y ello requiere un planteamiento integral del desarrollo social y económico que restablezca los vínculos entre la salud y la reforma social, planteamiento que las políticas de la OMS de esta última década consideran como uno de los principios básicos.

UNIDOS EN EL PROCESO POLÍTICO

Aunque el gobierno desempeña una importante función con respecto a la salud, ésta también se ve fuertemente afectada por los intereses corporativos y mercantiles, de los organismos no gubernamentales y de las organizaciones comunitarias. Debemos estimular su potencial para proteger y promover la salud de las personas. Los sindicatos, el comercio y la industria, las asociaciones de enseñantes y los dirigentes religiosos tienen muchas oportunidades de actuar en interés de la salud de toda la comunidad. Deben forjarse nuevas alianzas que presten nuevos ímpetus a la acción a favor de la salud.

ÁREAS DE ACCIÓN

La Conferencia identificó cuatro áreas claves que deben ser prioritarias en una política favorable a la salud y en las que se requiere una acción inmediata.

-PROTEGER LA SALUD DE LA MUJER

En todo el mundo, las mujeres son las principales promotoras de la salud, y la mayor parte de este trabajo se realiza gratuitamente o con una remuneración mínima. La forma en que funcionan las asociaciones y organizaciones femeninas constituye un modelo para el proceso de organización, planificación y ejecución de la promoción de la salud. Las organizaciones femeninas deberían contar con un mayor grado de reconocimiento y de apoyo por parte de los responsables políticos y de las instituciones establecidas. De este modo,

la inversión que representa el trabajo femenino hará que aumente aún más la desigualdad.

Para que las mujeres puedan participar de forma efectiva en la promoción de la salud, es necesario que tengan acceso a la información, a las redes organizativas existentes y a los fondos destinados a incrementar la participación. Todas las mujeres, y especialmente las pertenecientes a grupos étnicos o indígenas minoritarios, tienen derecho a decidir por sí mismas, a su propia salud y deben participar plenamente en la formulación de una política favorable a la salud para así, poder garantizar el respeto a su propia identidad cultural.

A fin de empezar a desarrollar una política nacional favorable a la salud de la mujer, esta Conferencia sugiere que se conceda una importancia primordial a los propios programas sanitarios femeninos en las propuestas referentes a:

- Compartir equitativamente las tareas sociales desarrolladas en la sociedad.
- Adaptar las prácticas obstétricas a las preferencias y necesidades de la mujer.
- Establecer mecanismos de apoyo para las tareas sociales, como la ayuda a madres con hijos pequeños, la baja por maternidad-paternidad o la baja por enfermedad de un familiar dependiente.

-LOS ALIMENTOS Y LA NUTRICIÓN

La eliminación del hambre y de la malnutrición es un objetivo fundamental de una política favorable a la salud. Dicha política debe garantizar el acceso universal a una cantidad adecuada de alimentos saludables de forma que resulte aceptable para las diferentes culturas. Las políticas de alimentación y nutrición han de comprender métodos de producción y distribución de alimentos, tanto privados como públicos, a fin de conseguir la igualdad de acceso a los alimentos a precios realistas.

Todos los gobiernos deberían conceder prioridad a la elaboración de una política de alimentación y nutrición que integre factores agrícolas, económicos y ambientales a fin de garantizar una repercusión positiva en la sanidad nacional e internacional.

El primer paso de dicha política sería la determinación de unos objetivos nutricionales y dietéticos. Los impuestos y las subvenciones deben establecerse de forma que favorezcan el fácil acceso de todas las personas a unos alimentos sanos y la mejora de la dieta.

La Conferencia recomienda a todos los gobiernos, cualquiera que sea su ámbito de acción, que utilicen su poder adquisitivo en el mercado alimentario para actuar de forma inmediata y directa, de forma que se aseguren de que la distribución de alimentos está bajo su control (como los servicios de restauración en los hospitales, escuelas, guarderías, centros sociales y de

trabajo) posibilita el fácil acceso de los consumidores a unos alimentos de adecuado valor nutritivo.

-EL TABACO Y EL ALCOHOL

El uso del tabaco y el abuso del alcohol constituyen dos importantes peligros para la salud y merecen una acción inmediata a través del desarrollo de políticas a favor de la salud. El tabaco no sólo es directamente perjudicial para la salud del fumador, sino que tiene también consecuencias, que ya van siendo claramente reconocidas en la salud del fumador pasivo, especialmente si se trata de niños. El alcohol contribuye a la disensión social y causa traumatismos físicos y mentales. Por lo demás, las graves consecuencias ecológicas del uso del tabaco como cultivo comercial en unas economías ya deficitarias, contribuyen a la actual crisis mundial de producción y distribución de alimentos.

La producción y comercialización del tabaco y del alcohol son actividades extremadamente rentables, especialmente para los gobiernos, a causa de los impuestos que recaen sobre estos productos. A menudo se piensa que las consecuencias económicas de una posible reducción en la producción y el consumo del tabaco y del alcohol, lograda mediante una reforma de la política del gobierno, representan un precio demasiado elevado para los beneficios sanitarios derivados de ella.

Esta Conferencia llama a todos los gobiernos a tomar en consideración el precio que están pagando en pérdida de respeto humano, al hacerse cómplice de las muertes y enfermedades provocadas por el consumo de tabaco y el abuso del alcohol. Un compromiso para el desarrollo de una política favorable a la salud, comporta la determinación de objetivos nacionales conducentes a reducir de forma significativa el cultivo del tabaco y la producción, la promoción y el consumo de bebidas alcohólicas para el año 2000.

-CREAR LOS ENTORNOS ADECUADOS

Muchas personas viven y trabajan en unas condiciones ambientales que comportan un riesgo para su salud y están expuestas a los efectos de unos productos potencialmente peligrosos. Tales problemas trascienden, frecuentemente, las fronteras nacionales. La gestión del medio ambiente debe salvaguardar la salud humana frente a los efectos adversos, directos o indirectos, de los factores biológicos, físicos y químicos, así como reconocer que los hombres y mujeres forman parte de un complejo ecosistema. Los extremadamente diversos, aunque limitados, recursos naturales que enriquecen la vida son esenciales para la supervivencia, la salud y el bienestar de la raza humana. Las políticas de promoción de la salud sólo pueden desarrollarse en un entorno que conserve sus recursos naturales mediante estrategias ecológicas globales, bio-regionales y locales.

Es necesario un compromiso a todos los niveles de gobierno. Sólo mediante un esfuerzo intersectorial bien coordinado podrá garantizarse que las consideraciones sanitarias son contempladas como pre-requisitos integrales para el desarrollo industrial y agrícola.

A nivel internacional, la OMS debe desempeñar un papel primordial en cuanto a lograr la aceptación de estos principios y apoyar un concepto de desarrollo aceptable.

Esta Conferencia defiende, como punto prioritario, que la salud pública y el movimiento ecológico deben trabajar juntos en la elaboración de estrategias dirigidas a lograr un desarrollo socioeconómico y a salvaguardar los limitados recursos naturales de nuestro planeta.

-DESARROLLAR NUEVAS ALIANZAS EN DEFENSA DE LA SALUD

El compromiso con una política favorable a la salud exige un planteamiento que potencie la consulta y la negociación. Una política favorable a la salud requiere unos enérgicos defensores que sitúen la salud bien visibles en el orden del día de los responsables políticos. Ello representa potenciar la labor de los grupos que tratan de defender la salud y ayudar a los medios de comunicación a interpretar correctamente las cuestiones políticas más complejas.

Las instituciones de enseñanza deben responder a las actuales necesidades de una nueva salud pública reorientando los actuales planes de estudio para incluir en ellos las habilidades de capacitación, mediación y defensa.

En el desarrollo político debe existir, cada vez en mayor medida, un desplazamiento de la facultad de gobierno a la de apoyo técnico. Por lo demás, es necesario establecer foros para el intercambio de experiencias a nivel local, nacional e internacional.

La Conferencia recomienda a los organismos locales, nacionales e internacionales:

-La creación de centros de documentación que promuevan unas prácticas adecuadas en el desarrollo de políticas a favor de la salud.

-El desarrollo de redes de investigadores, personal docente y directores de programas que contribuyan al análisis y ala ejecución de una política favorable a la salud.

-EL COMPROMISO CON UNA SALUD PÚBLICA GLOBAL

La paz y la justicia social, unos alimentos adecuados y un agua limpia, la educación, una vivienda digna, el desempeño de una función útil a la sociedad, unos ingresos adecuados, la conservación de los recursos naturales y la protección del ecosistema, constituyen pre-requisitos básicos para el desarrollo sanitario y social.

La función de una política favorable a la salud es conseguir estas condiciones fundamentales para una vida sana. El logro de la salud a escala global se basa en el reconocimiento y la aceptación de la interdependencia en el seno de cada país y entre los distintos países.

El compromiso con una salud pública global dependerá de que seamos capaces de encontrar unos medios sólidos de cooperación internacional que permitan actuar sobre los aspectos de estas cuestiones que sobrepasan las fronteras nacionales.

RETOS FUTUROS

1. La Salud para Todos sólo podrá conseguirse si la creación y la conservación de unas condiciones sanas de vida y trabajo llega a ser un tema central en todas las decisiones políticas. En especial, el tema del trabajo en todos sus aspectos –trabajo social, oportunidades de empleo, calidad de la vida laboral, etc.- afecta de forma dramática a la salud y la felicidad de las personas. Es necesario examinar este tema en cuanto a su influencia en la salud y en la equidad.
2. Una política favorable a la salud debe ocuparse de que los progresos efectuados en el área de la tecnología sanitaria contribuyan y no entorpezcan al proceso de consecución de una mayor equidad.
3. En el camino hacia una política favorable a la salud, el fomento de la colaboración (o la creación de alianzas) por la paz, los derechos humanos y la justicia social, la ecología y el desarrollo racional en todo el globo terráqueo representa el reto más importante para cada nación concreta y los organismos internacionales.
4. En la mayoría de los países, la responsabilidad de la salud corresponde a organismos que se encuentran en diversos niveles políticos. En la búsqueda de una salud mejor, valdría la pena encontrar nuevas formas de colaboración entre los distintos niveles y en el interior de cada uno de ellos.
5. La capacidad de conseguir una distribución justa de los recursos, incluso en circunstancias económicas adversas, constituye un reto para todas las naciones.

La Conferencia recomienda vivamente a la OMS que continúe el desarrollo dinámico de la promoción de la salud mediante las cinco estrategias descritas en la Carta de Ottawa. Insta a la OMS a que amplíe dicha iniciativa a todas sus secciones como parte integral de su trabajo. El apoyo a los países en vías de desarrollo es un punto crucial en este proceso.

RENOVACIÓN DEL COMPROMISO

En interés de una salud global, los participantes de la Conferencia de Adelaida instan a todos los implicados a renovar su compromiso para con una sólida alianza por la SALUD PÚBLICA a la que llamaba la Carta de Ottawa.