

¿Qué oportunidades y desafíos plantea la Estrategia de Salud Global de la UE?

ISGlobal Instituto de Salud Global Barcelona

Autoría: Virginia Rodríguez, Alberto Rocamora y Antoni Plasència (ISGlobal)*

[Este documento forma parte de una serie de notas de debate que abordan preguntas fundamentales sobre la salud global. Su propósito es trasladar el conocimiento científico a la conversación pública y al proceso de toma de decisiones. Los trabajos han sido elaborados sobre la base de la mejor información disponible y pueden ser actualizados a medida que esta evolucione.]

31 de mayo 2023

Foto: Sala central del edificio Europa en Bruselas / Unión Europea.

El 30 de noviembre de 2022 la Comisión Europea publicó la Estrategia de Salud Global de la UE: Mejor salud para todas las personas en un mundo en cambio (en adelante la Estrategia). La salud se sitúa como pilar de la política exterior de la Unión Europea (UE), un sector geopolítico crítico y un aspecto central de la autonomía estratégica¹ de la región. La Estrategia realiza un **ambicioso planteamiento** para que el conjunto de la UE aborde los desafíos de la salud global de manera coordinada y con vocación de liderazgo en un contexto internacional en constante cambio y evolución. Por ello, se presenta como la dimensión externa de la Unión Europea de la Salud y un componente esencial del programa Global Gateway, la estrategia con que la UE está redefiniendo su papel como actor global.

La propuesta de la Comisión se construye sobre **dos aprendizajes fundamentales**. En primer lugar, los dejados por la pandemia de COVID-19 y por el papel que desempeñó la UE en su respuesta global. En segundo lugar, los que emanan de la implementación de las medidas propuestas en la comunicación precedente a la actual estrategia, de 2010 (El papel de la UE en la salud mundial).

Este documento analiza la propuesta de la Comisión, poniendo un foco particular en tres aspectos: el papel de la ciencia y la investigación; las implicaciones para las asociaciones internacionales para el desarrollo; y los diferentes niveles de coordinación que requiere la implementación de la Estrategia. Tras ello se identifican los principales retos de la propuesta que tendrán que abordarse en los próximos

* Virginia Rodríguez es coordinadora de Incidencia Política en ISGlobal. Alberto Rocamora es asesor de Incidencia Política en ISGlobal. Antoni Plasència es director general de ISGlobal.

¹ La autonomía estratégica es un concepto que surge vinculado a los debates sobre la política de defensa y seguridad de la UE que se ha ampliado a otros ámbitos como la economía, la tecnología o la salud que la propia UE ha definido como: "La capacidad para actuar de manera autónoma cuando y donde sea necesario, y con los socios siempre que sea posible." La paralización del comercio internacional debido a la COVID-19 puso de manifiesto el riesgo de depender de las cadenas de suministros globales para acceder a elementos básicos de protección y seguridad como mascarillas y Equipos de Protección Individual.

meses, y se concluye con una serie de recomendaciones para orientar la actuación de España. Además de ser un periodo decisivo para la puesta en marcha de la Estrategia, la **Presidencia del Consejo de la UE**, que

recaerá en **España** durante el **segundo semestre de 2023**, supone una oportunidad para impulsar aspectos clave del compromiso con la salud global de nuestro país •

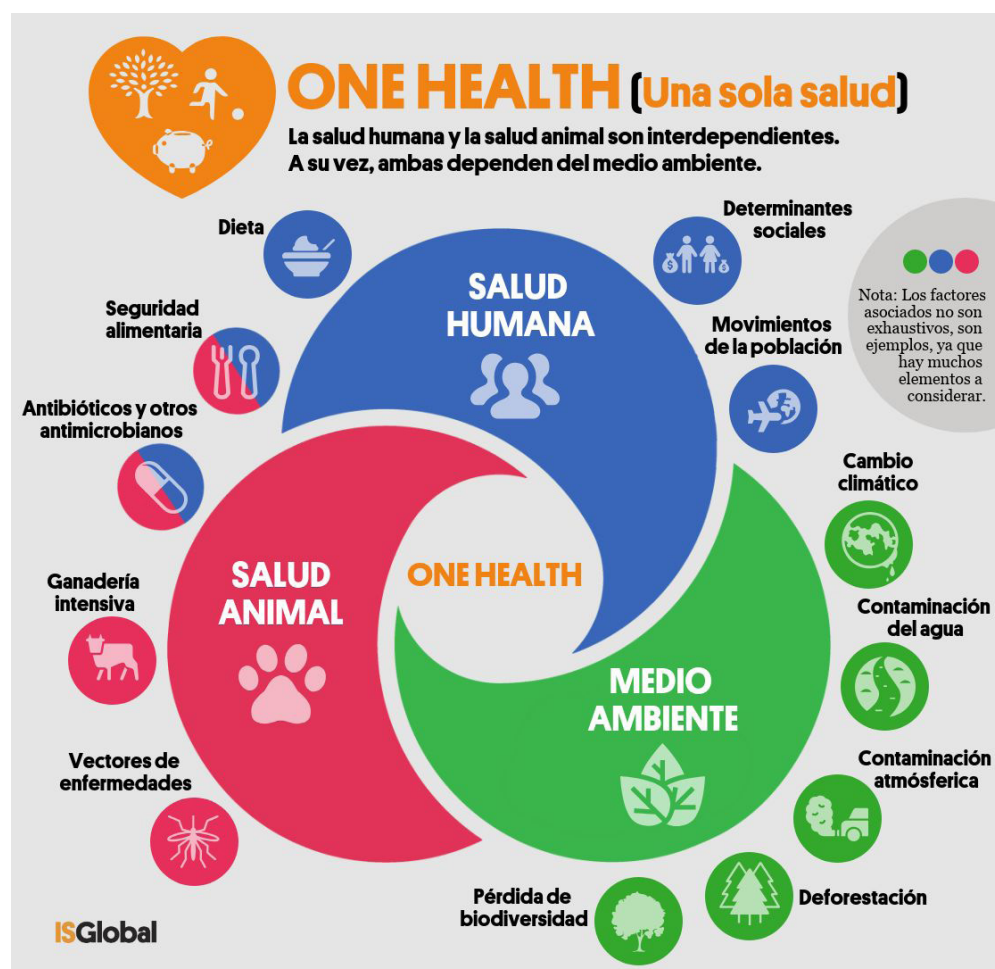
1. ¿Qué plantea la Estrategia de Salud Global de la UE?

“La Estrategia define tres prioridades interrelacionadas que arraigan en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”

La Estrategia define tres prioridades interrelacionadas que arraigan en los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** y el compromiso adquirido con ellos por el Consenso Europeo sobre Desarrollo adoptado en 2017. Estas tres prioridades se articulan en torno a 20 principios rectores que se concretan, de forma un tanto desigual, en torno a líneas de acción.

Las **tres prioridades que marca la Estrategia** son:

1. Mejorar la salud y el bienestar de las personas a lo largo de toda la vida.
2. Reforzar los sistemas sanitarios e impulsar la cobertura sanitaria universal.
3. Prevenir y combatir las amenazas para la salud, incluidas las pandemias, aplicando el enfoque “Una sola salud” (*One Health*).²



² El enfoque “Una sola salud” conecta holísticamente el abordaje de la salud de las personas, los animales y el medio ambiente como base para hacer frente a las amenazas para la salud de las tres grandes crisis planetarias: cambio climático, pérdida de biodiversidad y contaminación. Para más información puedes consultar el blog de ISGlobal: <https://www.isglobal.org/es/healthisglobal/-/custom-blog-portlet/one-health-una-sola-salud-o-como-lograr-a-la-vez-una-salud-optima-para-las-personas-los-animales-y-nuestro-planeta/90586/0>

Las dos primeras prioridades se alinean con dos aspectos fundamentales de la Agenda 2030 en el ámbito de la salud. La primera de ellas pone el foco en **la salud de las personas** planteando el abordaje de los determinantes que inciden en ella (económicos, sociales y medioambientales) desde una perspectiva de derechos que enfatiza la atención sobre mujeres y niñas. También se pone el acento sobre grupos de población más vulnerables, a través del enfoque de “salud en todas las políticas”. Las líneas de acción se orientan a un acceso equitativo a todo el espectro de intervenciones y servicios de salud. La Estrategia incluye de forma específica el apoyo y la colaboración con las principales iniciativas multilaterales de impacto en salud (como el Fondo Mundial de lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria; la alianza Gavi, el Fondo de Naciones Unidas para la Población; o la Asociación de ensayos clínicos entre países europeos y en desarrollo, EDCTP).

La segunda de las prioridades aborda el trabajo sobre **los sistemas de salud** con el objetivo de avanzar hacia la cobertura sanitaria universal. Pone el acento en la mejora de la atención primaria y las capacidades básicas de salud pública que permitan cumplir las obligaciones del Reglamento Sanitario Internacional de la Organización Mundial de la Salud (OMS), actualmente en revisión. Identifica acciones donde concentrar esfuerzos para la mejora y fortalecimiento de los sistemas de salud en torno a tres ejes fundamentales: digitalización, investigación en salud y personal sanitario (asegurando un número suficiente y capacitación adecuada de las personas que trabajan en este sector).

La tercera prioridad, que también está contemplada en los ODS, se concentra en aspectos clave de la agenda de seguridad en salud. La pandemia catalizó un amplio rango de medidas para la mejora y resiliencia de **los sistemas de preparación y respuesta ante amenazas sanitarias** a nivel comunitario. Destaca entre ellas la creación de HERA (Autoridad de Preparación y Respuesta ante Emergencias de Salud, por sus siglas en inglés), de cuyos primeros meses de actuación da cuenta el [Informe sobre el estado de la preparación frente a emergencias sanitarias](#), que se publicó en paralelo a la propia Estrategia. Las líneas de acción en este ámbito profundi-

zan en el valor añadido que se reconoce a las medidas adoptadas para responder a la COVID-19 a nivel comunitario, y proponen su extrapolación a otros contextos regionales o escalarlas a nivel global. Se prevé intensificar el trabajo a todos los niveles en torno a la amenaza que plantean las resistencias antimicrobianas.



El papel de la ciencia y la investigación

Impulsar la investigación en salud global para **desarrollar las tecnologías**

y contramedidas que sean necesarias para mejorar la salud aparece como uno de los 20 principios rectores de la Estrategia, que reconoce su papel fundamental y pone como ejemplo la investigación de las vacunas contra la COVID-19. Este principio rector se articula en torno a las siguientes líneas de acción:

- Extender la **cooperación internacional** en investigación e innovación, promoviendo datos de investigación abiertos, estandarizados e interoperables, y la difusión de resultados como un bien común.
- Apoyar el proceso de investigación en su totalidad, **desde la investigación básica hasta la clínica**, para cerrar la brecha entre la generación e implementación de conocimiento y evidencia.
- Hacer que la **investigación en economías de ingresos bajos y medianos** sea relevante para la producción farmacéutica y de tecnología de la salud local. Fortalecer la capacidad propia y ajena mediante empresas conjuntas y reforzar la capacidad de producción local a través de la cooperación entre actores públicos y privados.
- Apoyar los **procesos internacionales que fortalezcan la base científica** para la acción política.

La Red Europea de Centros de Investigación sobre Salud Global (EGHRIN), de la que ISGlobal es miembro fundador, y la Liga de Universidades Europeas (LERU) señalaron en su respuesta a la consulta pública³ de la Estrategia la necesidad de un enfoque integral, multifacético y basado en la evidencia científica. Para ello, apuntaban como claves el fomento de **la cooperación académica** entre diferentes disciplinas y el reconocimiento del **papel de los centros de investigación**, especialmente en el diseño de intervenciones y contramedidas

³ UNAIDS. Seizing the moment. Tackling entrenched inequalities to end epidemics. Global AIDS Update. Vol. 14. 2020. <https://www.unaids.org/en/resources/documents/2020/global-aids-report>

ajustadas al contexto local. En cuanto a la interacción entre disciplinas académicas, estos mismos actores la calificaron de especialmente relevante para el acceso y la distribución equitativa de vacunas y para identificar los condicionantes climáticos y ambientales en salud global.⁴ La Estrategia viene también a reconocer el papel de la **transdisciplinariedad** dentro del principio rector relativo a *One Health*, al considerar la complejidad y las consecuencias de las interacciones animales, ambientales y humanas, que exigen un enfoque multisectorial, integrado y transdisciplinario.



Implicaciones para las asociaciones internacionales para el desarrollo

Hay dos aspectos que destacar de la Estrategia en materia de cooperación internacional para el desarrollo. En primer lugar, se ha planteado una mayor profundidad e interrelación de la cooperación al desarrollo como una de las señas distintivas de la presencia global de Europa. Se plantea esta Estrategia como un elemento fundamental del programa Global Gateway, una propuesta de **inversión en infraestructuras críticas en cinco ámbitos** (digital, clima y energía, transporte, salud y educación e investigación) con los que reposicionar el papel de la UE en el mundo ante los cambios geopolíticos desencadenados por las sucesivas crisis de los últimos años. Se va, con todo ello, más allá de los objetivos, herramientas y recursos tradicionales de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

El segundo de los aspectos a destacar es la importancia que se otorga al enfoque Equipo Europa (*Team Europe*) con el que se aborda la ejecución de las intervenciones en materia de cooperación y también del programa Global Gateway. Este enfoque fue puesto en marcha para la canalización y coordinación de la acción comunitaria de respuesta global a la pandemia. Se basa en la **acción conjunta y puesta en común de recursos, capacidades y experiencia** de las instituciones comunitarias y las de los Estados miembros. El objetivo es maximizar la eficiencia y el impacto en el terreno de las iniciativas que, con este enfoque, identifican prioridades críticas en países o regiones, a partir de un marco de planificación e implementación común.



Coordinación para el impacto y una sola voz en salud

La Estrategia distingue dos áreas donde la coordinación resulta imprescindible y a la vez un desafío. En primer lugar, **dentro de las instituciones comunitarias**, entre las diferentes áreas donde se abordan políticas con impacto directo en la salud. La Estrategia propone una gobernanza basada en el enfoque de “**salud en todas las políticas**” ya mencionado, que parta de un mapeo de roles, responsabilidades, políticas, herramientas y capacidades de todas las políticas de la UE, así como a las delegaciones de la UE en el terreno para identificar de qué modo pueden contribuir a la consecución de las prioridades. Esto incluye, en primer lugar, el trabajo para combatir las tres grandes amenazas planetarias para la salud: cambio climático, pérdida de biodiversidad y contaminación. Interpela, además, otras áreas donde plantear la elevación de los estándares en materia salud y seguridad laboral, educación para la salud o la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia. Finalmente, plantea líneas de acción específicas que contribuyan a la salud global en los ámbitos de las finanzas, el comercio internacional y la defensa.

En segundo lugar, la coordinación **entre instituciones comunitarias y Estados miembros**. Como ya se ha apuntado al hablar del enfoque Equipo Europa se busca en primera instancia un mayor impacto de las intervenciones. A ello hay que añadir la importancia que se da en la Estrategia a que la UE hable con una sola voz para maximizar su influencia y liderazgo en el emergente orden multilateral de la salud global. Para ello, tras concretar enormemente acciones que faciliten la coordinación, se invita a los Estados miembros a alinearse con los principios rectores con que la Estrategia aborda la definición del nuevo sistema de gobernanza multilateral de la salud: fortalecimiento de la OMS, alineamiento y sinergias con foros e iniciativas de salud global y una mayor y más fuerte presencia de la UE en organismos e instituciones internacionales ●

⁴ EGHRIN (2022). Healthy People, Healthy Societies: An Integrated Approach. https://www.eghrin.eu/s/Final-LERU_EGHRIN-TH-Meeting-June-2022.pdf

2. Principales desafíos de la propuesta

“Algunos análisis publicados identifican aspectos críticos de cara a su implementación que pueden limitar el alcance real de su ambición.”

La Estrategia, que en general ha sido bienvenida, es **una propuesta ambiciosa** por parte de la Comisión. Fue elaborada conjuntamente por las Direcciones Generales de Salud y Asociaciones internacionales de la Comisión Europea, y ofrece una visión común de la salud global necesaria para alinear las acciones de los muchos y diversos actores interpelados. Sin embargo, algunos análisis publicados identifican aspectos críticos de cara a su implementación que pueden limitar el alcance real de esta ambición.



Implementación

La revista *The Lancet* publicó una valoración de personas expertas que considera que esta Estrategia es un paso al frente sobre el que construir una visión compartida de la salud global, su gobernanza y desafíos dentro y fuera de la UE, a pesar de alguna debilidad.⁵ En particular, el desigual nivel de concreción de las líneas de acción y la falta de una visión integral de cómo estas líneas van a contribuir a la consecución de las prioridades. Uno de los aspectos faltos de concreción, según los autores y las autoras, sería la **conexión de la Estrategia con HERA**, pieza clave de la Unión Europea de la salud. Otras personas expertas citadas por Euractiv apuntan otra debilidad en la **falta de concreción del trabajo sobre cambio climático** a pesar de poner el enfoque “Una sola salud” en el centro de la Estrategia.⁶ Todo ello apunta la necesidad de profundizar y concretar de manera más clara el conjunto de acciones que plantean una mayor coordinación entre áreas políticas y con diferentes actores comunitarios y de los Estados miembros. Es necesario definir la forma en que se van a facilitar estas interacciones para generar sinergias e impacto.

Otro análisis del *think tank* EDCPM identifica aquellas claves para la implementación

de la Estrategia que requieren una atención especial. Señala, en primer lugar, que para evitar el déficit de implementación de estrategias anteriores, es importante que se mantenga el *momentum* de **la salud global en la agenda de prioridades**.⁷ Cabe inferir de ello la necesidad de mantener un liderazgo al más alto nivel que identifique e impulse los compromisos económicos y políticos necesarios para llevar a cabo las acciones previstas. Estos esfuerzos, dentro de sus respectivas competencias, corresponden tanto a las instituciones comunitarias como a los Estados miembros.



Coordinación

La relación entre las instituciones comunitarias y entre los Estados miembros supone un desafío importante para la implementación de la Estrategia. En el momento de redactar este documento se están produciendo las **negociaciones** para aprobar las conclusiones del Consejo de la UE que refrenden la propuesta de la Comisión. El Consejo es el órgano que expresa la voluntad del conjunto de los Estados miembros, donde la norma de funcionamiento es la unanimidad. El primer gran desafío de esta negociación se anticipa en el ámbito de la **Salud Sexual y Reproductiva de las mujeres**, donde las políticas y discursos reaccionarios de algunos Estados se oponen radicalmente a las de otros Estados que trabajan de manera prioritaria en la igualdad de género (singularmente España). Es esencial que la construcción del consenso no sea en detrimento del compromiso de la UE con la igualdad de género.

El segundo desafío de la relación entre instituciones comunitarias y Estados miembros pasa por alcanzar un entendimiento común sobre cómo se reparten las responsabilidades y el liderazgo en los ámbitos donde se plantea llevar a cabo acciones conjuntas o

⁵ McKee, M., Field, S., Vella, S. et al. (2023): The EU has a global health strategy: the challenge will be in the implementation. *The Lancet*. [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(23\)00328-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(23)00328-8/fulltext)

⁶ Holmgaard Mersh, A. (2022): EU global health strategy lacks ambition on climate change, says expert. Euractiv.com. <https://www.euractiv.com/section/health-consumers/news/eu-global-health-strategy-lacks-ambition-on-climate-change-says-expert/>

⁷ Veron, p., Sergejeff, K., Apiko, P. (2022): The EU global health strategy: how to make it work. ECDPM. <https://ecdpm.org/work/eu-global-health-strategy-how-make-it-work>

hablar con una sola voz. Algunos Estados de la UE son actores importantes del sistema de salud global donde han desarrollado un perfil propio y disponen de capacidades fundamentales para influir en los principales foros y organismos internacionales (por ejemplo, en la OMS, el G7 o el G20). Muchos de ellos han elaborado sus propias estrategias nacionales de salud global donde explicitan estos compromisos. La propuesta de la Estrategia (que realiza la Comisión) propone alinear sus prioridades, capacidades y recursos con una acción conjunta de valor añadido y mayor peso en el sistema internacional que el de la suma de sus partes. Esto hace necesario **un marco claro y transparente de determinación de funciones y responsabilidades** que facilite la trazabilidad y seguimiento de todo tipo de contribuciones, desde recursos económicos a cuestiones como el liderazgo, la experiencia o capacidades técnicas. Llamativamente, las líneas de acción de la Estrategia en este aspecto son muy concretas y prácticas y pueden constituir un buen punto de partida desde el que abordar este desafío. Sin embargo, hace falta un debate abierto sobre la forma en que esto va a funcionar, en la que estén de acuerdo todos los actores implicados, instituciones comunitarias y Estados miembros.



Financiación

Una crítica recurrente a la Estrategia ha sido la **falta de estimación de costes para su implementación y cómo se reparten**. Esta falta de detalles en cuanto a la financiación es particularmente notable en el área de la investigación, donde la Estrategia está expresamente llamada a coordinarse con el programa Horizonte Europa (*Horizon Europe*) sin dar mayor detalle de cómo hacerlo. Este programa es el marco para las políticas de investigación e innovación de la UE para el periodo 2021-2027, en el que tiene previsto movilizar más de 95.500 millones de euros. *Horizon Europe* (y el programa que lo suceda tras 2027) deberían alinearse con lo establecido en la Estrategia y terminar de definir el rol de las universidades y centros de investigación en su implementación. Hace falta concretar cómo se va a producir una colaboración sinérgica entre diferentes áreas de la Comisión también en lo relativo a los programas de financiación, y cómo

estos tienen que complementarse con contribuciones de los Estados miembros.



Otros desafíos

En el ámbito de las **asociaciones internacionales**, el enfoque Equipo Europa concreta y coordina en el terreno las acciones conjuntas de instituciones comunitarias y Estados miembros. Algo que, según apunta **alguna crítica**, se ha concentrado en la visibilidad de la cooperación europea y las relaciones entre sus actores en detrimento de la apropiación de los países socios y una mayor implicación de socios locales.⁸ Es necesario corregir este sesgo a medida que se consoliden más iniciativas de este enfoque, muchas de ellas acciones específicamente previstas en la Estrategia.

Por otro lado, el apoyo al **desarrollo de capacidades científicas e investigadoras** en países de ingresos medios forma parte de estas asociaciones y como tal se refleja en la Estrategia, casi siempre relacionado con la inmunización y digitalización. Sin embargo, y a pesar de la referencia expresa al programa EDCTP como el principal instrumento para el fortalecimiento de la capacidad investigadora conjunta en el principio rector referido a la investigación, su programa de trabajo para 2023 no menciona expresamente la Estrategia ni se alinea totalmente con su lenguaje.

La recuperación del Foro de políticas de salud global es un avance importante para la **participación amplia y plural** en el seguimiento de la Estrategia. Sin embargo, es importante hacer de él un espacio en el que se involucre en mayor medida al tejido investigador y el mundo académico para una implementación de la Estrategia más orgánica, poniendo en valor las fortalezas actuales e identificando de manera sistemática zonas de actuación común (actualmente circunscrita al desarrollo de vacunas).

Finalmente, las elecciones de mayo de 2024 marcarán el **inicio de un nuevo mandato** en las instituciones europeas con un nuevo Parlamento y Comisión. Es importante que mantengan el compromiso político y económico con la salud global ●

⁸ Jones, A. and Sergejeff K. (2022), Half-time analysis: How is Team Europe doing? ECDPM. <https://ecdpm.org/work/half-time-analysis-how-team-europe-doing>

3. Recomendaciones para España

“El segundo semestre del año será España quien ostente la Presidencia del Consejo de la UE, en un momento crítico para impulsar y orientar la implementación de muchas de las acciones previstas.”

Los próximos meses son fundamentales para la implementación de la Estrategia. En primer lugar, está la aprobación de las conclusiones del Consejo de la UE, que deben expresar el compromiso de los Estados Miembros con la propuesta. La presidencia de turno sueca está liderando estas negociaciones en el momento de elaborar este documento. El segundo semestre del año será España quien ostente esta presidencia en un momento crítico para impulsar y orientar la implementación de muchas de las acciones previstas. Durante

este periodo, el liderazgo de **España debe reflejar el firme paso al frente y compromisos adquiridos por nuestro país en ámbitos fundamentales de la salud global** como la vacunación, las alianzas internacionales, la defensa y promoción de los derechos sexuales y reproductivos, la supervivencia infantil o la formación médica especializada, esencial para el fortalecimiento de los sistemas de salud.

Ante los importantes avances que deben producirse, **España puede actuar en varios ámbitos decisivos:**

- ✓ Contribuir a que el acuerdo al que llegue el Consejo sobre la Estrategia preserve el compromiso fundamental del conjunto de la UE con las tres prioridades de la Estrategia, sin que la menoscaben posturas que pretenden eliminar las referencias a la **igualdad de género**.
- ✓ Adoptar una **Estrategia Española de Salud Global** alineada con los principios y prioridades de la del conjunto de la UE. Integrar en ella la diversidad de actores públicos y privados llamados a realizar contribuciones desde España, incluidas las administraciones autonómicas y locales.
- ✓ Desplegar un esfuerzo integral de trabajo en torno a las líneas de acción de la **Estrategia sobre América Latina**, una de las prioridades más destacadas de la agenda de la presidencia española del Consejo de la UE.
- ✓ Impulsar la **implementación de la Estrategia** como elemento clave desde el que contribuir a la autonomía estratégica de Europa en el ámbito de la salud, y para ello desde la presidencia de turno del Consejo y en colaboración con la Comisión Europea, promover:
 - Un diálogo abierto sobre el **reparto de roles y responsabilidades** entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros, buscando el mayor impacto e influencia de las contribuciones a la salud global.
 - Que el marco para el seguimiento y evaluación de la Estrategia procure una **mayor concreción** de los aspectos relativos a la financiación y la orientación al impacto de las actuaciones.
 - La **coordinación** entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros para intercambiar información y hacer posible llegar a posiciones comunes ante la definición de la nueva gobernanza multilateral.
 - El avance en la integración de la **perspectiva “Una sola salud”** en las acciones de implementación de la Estrategia, con un impulso al trabajo para combatir la amenaza de las resistencias antimicrobianas.
 - El fomento de la **participación de la sociedad civil y el mundo académico** en la implementación de la Estrategia, en particular dentro del Foro de políticas de salud global.

PARA SABER MÁS


- Comisión Europea (2022). Preguntas y respuestas Estrategia mundial de la UE en materia de salud. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qa-nda_22_7126

Cómo citar este documento:

Rodríguez, V., Rocamora, A., Plasència, A. Instituto de Salud Global de Barcelona (ISGlobal). Policy brief núm. 51. **¿Qué oportunidades y desafíos plantea la Estrategia de Salud Global de la UE?** Mayo de 2023. <https://www.isglobal.org/>

ISGlobal Instituto de
Salud Global
Barcelona

Una iniciativa de:

 **Fundación "la Caixa"**

CLÍNIC
BARCELONA
Hospital Universitari

 UNIVERSITAT DE
BARCELONA

 Generalitat
de Catalunya

 GOBIERNO
DE ESPAÑA

 Parc
de Salut
MAR

 upf.
Universitat
Pompeu Fabra
Barcelona

 Ajuntament de
Barcelona