



Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA

ONUSIDA

ACNUR • UNICEF • FMA • PNUD • UNFPA
ONUDD • OIT • UNESCO • OMS • BANCO MUNDIAL

Los «**Tres unos**» en acción: dónde estamos y adónde nos dirigimos



ONUSIDA/05.08S (versión española, junio de 2005)

Versión original inglesa, UNAIDS/05.08E, mayo de 2005:
Title: The "Three Ones" in action: where we are and where we go from here
Traducción – ONUSIDA

© Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/ SIDA (ONUSIDA) 2005.

Reservados todos los derechos. Las publicaciones producidas por el ONUSIDA pueden obtenerse solicitándolas al Centro de Información del ONUSIDA. Las solicitudes de permiso para reproducir o traducir publicaciones del ONUSIDA –sea con fines comerciales o no– también deben dirigirse al Centro de Información por correo a la dirección indicada más abajo, por fax (+41 22 791 4187) o por correo electrónico (publicationpermissions@unaids.org).

El presente documento puede reseñarse, citarse, reproducirse o traducirse libremente, en parte o íntegramente, siempre y cuando se nombre su procedencia. No se permite su venta o su uso en conexión con fines comerciales sin la aprobación previa por escrito del ONUSIDA (contacto: Centro de Información del ONUSIDA).

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte del ONUSIDA, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

La mención de determinadas sociedades mercantiles o de nombres comerciales de ciertos productos no implica que el ONUSIDA los apruebe o recomiende con preferencia a otros análogos. Salvo error u omisión, las marcas registradas de artículos o productos de esta naturaleza se distinguen por una letra inicial mayúscula.

El ONUSIDA no garantiza que la información contenida en la presente publicación sea completa y correcta, y no se responsabiliza de los posibles daños y perjuicios que pudieran producirse como resultado de su utilización.

Catalogación por la Biblioteca de la OMS

ONUSIDA.

Los "Tres unos" en acción : dónde estamos y a dónde nos dirigimos.

1. Infecciones por VIH – economía 2. Síndrome de inmunodeficiencia adquirida – economía
3. Programas nacionales de salud – utilización 4. Cooperación internacional 5. Relaciones interinstitucionales 6. Financiamiento de la salud 7. Prioridades en salud 8. Evaluación de programas I. Título.

ISBN 92 9 173424 1

(Clasificación NLM: WC 503.7)

ONUSIDA – 20 avenue Appia – 1211 Ginebra 27 – Suiza
Teléfono: (+41) 22 791 36 66 – Fax: (+41) 22 791 41 87
Dirección electrónica: unaids@unaids.org – Internet: <http://www.unaids.org>

Los «Tres unos» en acción:
dónde estamos y adónde nos dirigimos



Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA

ONUSIDA

ACNUR • UNICEF • PMA • PNUD • UNFPA
ONUDD • OIT • UNESCO • OMS • BANCO MUNDIAL

Índice

Acrónimos	4
Agradecimientos	6
Prólogo	7
Resumen de orientación	8
Introducción: principios rectores para la acción contra el SIDA	12
Origen de los «Tres unos»	12
Un movimiento más amplio para mejorar la armonización y eficacia	13
Una afirmación reciente de los «Tres unos»	14
El presente informe	14
Valorar la situación	15
Dónde estamos: se observan signos de progreso, pero aún quedan muchos retos	16
El «Primer uno»: un marco acordado de acción sobre el SIDA	16
El acuerdo requiere participación	16
Los procedimientos no garantizan la participación real	17
La acción requiere planes de trabajo y presupuestos	18
El «Segundo uno»: una autoridad nacional de coordinación del SIDA	19
La autoridad requiere liderazgo y compromiso	19
La coordinación requiere capacidad de recursos humanos	21
El «Tercer uno»: un sistema acordado de vigilancia y evaluación a nivel de país	22
La vigilancia y evaluación garantizan que los programas respondan a las necesidades	22
Los países tienen oportunidades, pero se enfrentan a retos importantes	23
Tres estudios de caso ofrecen sugerencias para la acción	24
Enseñanzas adquiridas y acciones sugeridas para los países	25
Directrices, no reglas estrictas	25
Cómo acrecentar el cumplimiento del «Primer uno» (un marco acordado)	25
Sugerencias para aumentar la participación	25
Sugerencias para mejorar la aplicación por medio de planes de trabajo y presupuestos	27
Cómo acrecentar el cumplimiento del «Segundo uno» (una autoridad nacional)	28
Sugerencias para reforzar la autoridad y sus vínculos con las partes interesadas	28
Sugerencias para crear capacidad de recursos humanos	29

Cómo acrecentar el cumplimiento del «Tercer uno» (un sistema de vigilancia y evaluación)	30
Sugerencias para mejorar la vigilancia y evaluación nacionales	30
Sugerencias para mejorar la vigilancia y evaluación	30
Los países señalan los retos y oportunidades para los donantes	32
Valoración de las experiencias de los países con los donantes	32
Apoyo de los donantes a las respuestas nacionales al SIDA	32
Apoyo de los donantes a la creación de capacidad nacional sobre el VIH y el SIDA	35
Coordinación en materia de SIDA entre los donantes y entre éstos y los países	35
Oportunidades para que los donantes proporcionen un mejor apoyo a los «Tres unos»	37
Involucrar a la sociedad civil	38
Líderes pioneros y fuertemente comprometidos con la respuesta al SIDA	38
La sociedad civil a menudo no es un asociado pleno	39
Cómo el ONUSIDA está promoviendo y apoyando la participación de la sociedad civil	40
Adónde nos dirigimos: reafirmar y reforzar el compromiso con los «Tres unos»	42
Breve revisión	42
Metas y objetivos para 2005 y más adelante	42
Desarrollar y divulgar estrategias para el cumplimiento rápido de los «Tres unos»	42
Promover y apoyar la aplicación de los «Tres unos» en todos los países	43
Cumplir los objetivos en la aplicación de los «Tres unos» en países avanzados	43
Oportunidades para la acción	45
Conclusión	47
APÉNDICE A	48
APÉNDICE B	50
APÉNDICE C	52

Acrónimos

BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
CF	Fundación Clinton
CHAZ	Asociación de las Iglesias de Zambia para la Salud
CIDA	Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional
CNCS	Consejo Nacional de Control del SIDA
CNS	Consejo Nacional del SIDA
CRIS	Sistema de Información de la Respuesta Nacional
CTU	Unidad Técnica Central
DELP	Documentos Estratégicos para la Lucha contra la Pobreza
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional (Reino Unido)
FCM	Fundo Comum dos Medicamentos
FCP	Fundo Comum das Provincias
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
GAC	Comisión del SIDA de Ghana
GAD	Grupo de Asociados para el Desarrollo (Tanzanía)
GFATM	Fondo Mundial para la Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria
GFCCP	Plan de Coordinación de Países del Fondo Mundial
GTNU	Grupo Temático de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
GT SWAp	Grupo de Trabajo de SWAp
GTZ	Organismo Alemán para la Cooperación Técnica
HSSP	Plan de Apoyo del Sector de Salud
ICASA	Conferencia Internacional sobre el SIDA y las Infecciones de Transmisión Sexual en África
ICASO	Consejo Internacional de Organizaciones de Servicios sobre el SIDA
IRD	Iniciativas de respuesta a nivel de distrito
MCP	Mecanismo de Coordinación de País

MEN	Marco estratégico nacional
MGMP	Marco de gasto a medio plazo
NACA	Organismo Nacional de Coordinación del SIDA (Botswana)
NCTP	Plan Nacional de Atención y Tratamiento
NORAD	Organismo Noruego de Desarrollo Internacional
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONCS	Organización Nacional de Control del SIDA
ONG	Organización no gubernamental
PARPA	Plano de Acção para a Reducção de Pobreza Absoluta
PENSK	Plan Estratégico Nacional sobre el VIH/SIDA de Kenya
PEPFAR	Plan de Emergencia del Presidente para el Alivio del SIDA (Estados Unidos de América)
PRBS	Apoyo al Presupuesto para la Reducción de la Pobreza
PROSAUDE	Fundo Comum Geral
RPAC	Revisión del Programa Anual Conjunto
Sida	Organismo Sueco de Desarrollo Internacional
SISTAFE	Sistema de Informação das Finanças
SWAp	Enfoque de ámbito sectorial
TACAID	Comisión Nacional del SIDA de Tanzania
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
V+E	Vigilancia y evaluación

Agradecimientos

Queremos agradecer la contribución a este informe de colegas de todos los diferentes departamentos del ONUSIDA y de los siguientes grupos y organizaciones por el suministro de información que ayudó a evaluar los progresos realizados por los países e identificar retos y oportunidades:

- Los Grupos Temáticos de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA y los Coordinadores del ONUSIDA en 66 países, que respondieron a la encuesta sobre los progresos realizados en la aplicación de los «Tres unos».
- Los Grupos Temáticos de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA y los Coordinadores del ONUSIDA en 10 países, que respondieron a la encuesta rápida sobre experiencias con los donantes.
- Las misiones y equipos de país de Kenya, Viet Nam y Zambia, que participaron en la valoración de los progresos realizados por esos países en la aplicación de los «Tres unos».
- Las misiones y equipos de país de Camboya, Etiopía y Filipinas, que participaron en la valoración de los progresos realizados por esos países en la aplicación del «Tercer uno» (un sistema acordado de vigilancia y evaluación) e hicieron sugerencias para la acción.

Prólogo

Aunque la financiación para la respuesta al SIDA en los países de ingresos bajos y medianos ha aumentado significativamente, sigue quedando muy lejos de la escala necesaria para alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio de invertir el curso de la epidemia en 2015.

Es imperativo, por tanto, que se haga un uso óptimo de cualesquiera fondos disponibles. Esto exige, a su vez, que los múltiples actores en la respuesta al SIDA a nivel mundial, nacional y local coordinen y armonicen totalmente sus esfuerzos.

Este requisito es más acuciante, si cabe, a nivel de país. Incluso en países que han establecido autoridades sobre el SIDA y han definido claramente sus prioridades nacionales, continúan prevaleciendo la financiación, planificación, programación y vigilancia paralelas. Inevitablemente, esto debilita la respuesta nacional.

Para abordar este problema ubicuo, en septiembre de 2003, en la Decimotercera Conferencia Internacional sobre el SIDA y las ITS en África, un grupo de trabajo aprobó una serie de principios directivos para optimizar el uso de recursos y mejorar la respuesta al SIDA a nivel de país.

En abril de 2004, la Consulta sobre Armonización de la Financiación Internacional para el SIDA—que reunió a representantes de gobiernos, donantes, organizaciones internacionales y la sociedad civil—refrendó los principios de los «Tres unos», tal como se expresan a continuación:

- Un marco acordado de acción sobre el SIDA que proporcione la base para coordinar el trabajo de todos los asociados.
- Una autoridad nacional de coordinación del SIDA, con un mandato multisectorial amplio.
- Un sistema acordado de vigilancia y evaluación a nivel de país.

Se pidió al ONUSIDA que actuara como facilitador y mediador en los esfuerzos para poner en práctica estos principios.

El presente informe examina los progresos realizados en la aplicación de los principios de los «Tres unos» a final de 2004 e identifica los retos aún pendientes, así como oportunidades para superarlos. Aunque este informe preliminar no es en absoluto exhaustivo, constituye un paso adelante muy útil que nos ayudará a encontrar respuestas a una pregunta que a todos debe preocuparnos:

¿Cómo podemos hacer un uso óptimo, individual y colectivamente, de los limitados recursos disponibles para afrontar la pandemia de SIDA, una crisis mundial sin precedentes, y, de esta forma, acelerar el avance hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio?

Peter Piot
Director Ejecutivo
Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA

Resumen de orientación

Introducción

Los asociados que participan en la respuesta mundial, nacional y local al SIDA han acordado los «Tres unos» —un marco nacional sobre el SIDA, una autoridad nacional sobre el SIDA y un sistema de vigilancia y evaluación— como principios rectores para mejorar la respuesta a nivel de país. El presente informe describe hasta qué punto los asociados han pasado de la teoría a la práctica y señala los retos y oportunidades que se avecinan. Su propósito es informar y suscitar discusión y debate, dado que todos los asociados —todos los niveles del gobierno, donantes bilaterales y multilaterales, instituciones internacionales y la sociedad civil— buscan respuestas a una misma pregunta: «¿Cómo podemos hacer un uso óptimo, individual y colectivamente, de los limitados recursos de que disponemos, mejorar nuestra respuesta a la epidemia de SIDA y acelerar el avance hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio?»

Metas y objetivos de los «Tres unos» para 2005 y más adelante

El informe describe las metas y objetivos que la Secretaría del ONUSIDA ha establecido para 2005 y más adelante. A fin de desarrollar y divulgar estrategias para el cumplimiento rápido de los principios de los «Tres unos», el ONUSIDA seguirá proporcionando estudio y asistencia intensivos a 12 países (Etiopía, Haití, India, Indonesia, Kenya, Malawi, Malí, Mozambique, Tanzania, Ucrania, Viet Nam y Zambia). Esos países se encuentran en etapas críticas de la epidemia en las que es urgente acelerar su respuesta al SIDA y/o en etapas críticas de desarrollo de sus respuestas nacionales.

Al mismo tiempo, el ONUSIDA seguirá actuando como facilitador y mediador entre los asociados en los esfuerzos de todos los países para aplicar los principios de los «Tres unos». Prestará atención especial a aquellos países en los que la respuesta a la epidemia sea más débil.

Además, el ONUSIDA está en proceso de identificar países que van por delante en el cumplimiento de uno o más de los «Tres unos». Sobre la base de los países identificados hasta ahora, parecerían realistas los siguientes objetivos:

- **Objetivo del «Primer uno».** Un marco nacional integral sobre el SIDA, con todos los costos detallados (es decir, con planes de trabajo y presupuestos) y negociado y respaldado por partes interesadas fundamentales en 15 países para final de 2005 y en otros 20 países para final de 2006.
- **Objetivo del «Segundo uno».** Una autoridad nacional de coordinación del SIDA, reconocida jurídicamente y con apoyo multisectorial amplio y plena capacidad técnica de coordinación, vigilancia y evaluación, movilización de recursos, control financiero y gestión de información estratégica en 15 países para final de 2005.
- **Objetivo del «Tercer uno».** Un sistema nacional de vigilancia y evaluación, integrado dentro del marco nacional sobre el SIDA, con una serie de indicadores normalizados y refrendados por partes interesadas fundamentales en 20 países para final de 2005.

Retos y acciones sugeridas para los países

El informe señala los múltiples retos que los países y donantes deben superar si pretenden aplicar plenamente los principios de los «Tres unos» y si los actores mundiales, nacionales y locales

aspiran a hacer un uso óptimo de los recursos nacionales e internacionales disponibles para responder a la epidemia de SIDA. Las circunstancias de cada país y donante son singulares, de modo que el informe no hace recomendaciones de acción estereotipadas que puedan aplicarse a todos los países y donantes. Por el contrario, propone una serie de cuestiones que cada uno de ellos tal vez desee considerar mientras busca sus propias respuestas a la pregunta planteada en la introducción de este resumen. Los retos y acciones sugeridas para los países son los siguientes:

Aplicar el principio del «Primer uno»: un marco nacional acordado de acción sobre el SIDA

A final de 2004, una encuesta de la Secretaría del ONUSIDA comprobó que, entre los 66 países que respondieron, el 82% tenía marcos nacionales de acción sobre el SIDA actualizados. Sin embargo, la encuesta y otras valoraciones más detalladas a nivel de país identificaron dos puntos débiles importantes en muchos de estos marcos:

- Falta de acuerdo multisectorial. Muchas partes interesadas fundamentales quedan fuera de los procesos de desarrollo, revisión y actualización de los marcos. En consecuencia, ni existe un acuerdo multisectorial ni los marcos tienen en cuenta las preocupaciones de partes interesadas esenciales como, por ejemplo, las mujeres. (Entre los países encuestados, en el 9% no había participación de las mujeres y sólo en el 5% éstas tenían una participación plena.)
- Falta de concreción en planes de trabajo y presupuestos. Muchos de los marcos no se traducen en planes de trabajo y presupuestos. Los donantes no son capaces de ver una expresión concreta de las prioridades nacionales, por lo que no pueden determinar dónde sería más fructífera su contribución. (Entre los países encuestados en la región de Asia-Pacífico, por ejemplo, el 55% no tiene planes de trabajo o presupuestos conectados con sus marcos nacionales de acción sobre el SIDA. Entre todos los países encuestados, el 23% no tiene ningún sistema para alinear los presupuestos con los objetivos y controlar los gastos a fin de determinar si se están cumpliendo esos últimos.)

Algunas acciones sugeridas que pueden tener en cuenta los países son:

- Crear estructuras participativas de abajo arriba, empezando por donde los proveedores de servicios relacionados con el SIDA se encuentran con las personas que reciben tales servicios.
- Establecer vínculos sólidos entre los consejos y secretarías nacionales del SIDA y los actores subnacionales, incluidos grupos de trabajo o comités locales y personas que trabajan en la gestión de servicios.
- Llegar a los grupos vulnerables (por ej., mujeres jóvenes y muchachas, trabajadores migratorios), que tal vez no estén bien organizados, y ayudarlos a que realicen aportaciones a la planificación de procesos.

Aplicar el principio del «Segundo uno»: una autoridad nacional acordada sobre el SIDA

La encuesta de la Secretaría del ONUSIDA puso de manifiesto que, entre los 66 países estudiados, el 95% tenía autoridades nacionales sobre el SIDA, y esto incluía a todos los países con marcos nacionales. Las debilidades de los marcos se reflejaban en debilidades de las autoridades. Las dos áreas más preocupantes eran:

- Ausencia de mandatos y apoyo sólidos. Muchas de las autoridades no tienen mandatos y apoyo sólidos que procedan de las esferas más altas del gobierno y se ramifiquen para cubrir todos los sectores y a todos los niveles, desde el nacional al local. En otras palabras, las autoridades nacionales sobre el SIDA carecen a veces de responsabilidad, autoridad, legitimidad y liderazgo global en la respuesta nacional. Esto significa, por ejemplo, que en ocasiones son excluidas de los procesos críticos implicados en la planificación y coordinación de la respuesta nacional al SIDA. (Entre las autoridades nacionales sobre el SIDA que respondieron a la encuesta, sólo el 71% desempeña funciones clave en los mecanismos que encauzan el apoyo de los donantes hacia los países; por ejemplo, los Mecanismos de Coordinación de País del Fondo Mundial.)
- Ausencia de capacidad de recursos humanos y/o de autoridad administrativa e institucional. Muy pocas autoridades nacionales sobre el SIDA tienen toda la capacidad que necesitan para llevar a cabo un trabajo adecuado de planificación, movilización de recursos, coordinación, gestión de información y vigilancia y evaluación. Debido a los salarios exigüos que paga el sector público, resulta difícil atraer a personas cualificadas, y la falta de formación profesional dentro del país constituye un problema añadido. Se comprobó que sólo uno de los 66 países encuestados posee toda la capacidad necesaria de recursos humanos, y únicamente el 9% tiene una capacidad suficiente de coordinación.

Algunas acciones sugeridas que pueden tener en cuenta los países son:

- Conceder una alta prioridad a la creación de capacidad dentro de los marcos nacionales de acción, planes de trabajo y presupuestos, así como en las negociaciones para obtener apoyo de los donantes.
- Conceder una alta prioridad a los salarios y prestaciones justos (incluidas unas buenas condiciones laborales) en la elaboración de presupuestos y las negociaciones sobre financiación.
- Considerar la legislación, reglamentos, esferas de competencia, directrices y formación, de modo que los consejos y secretarías nacionales tengan mandatos claros, instrucciones y apoyo para asegurar una participación multisectorial amplia.

Aplicar el principio del «Tercer uno»: un sistema nacional de vigilancia y evaluación

A final de 2004, la encuesta de la Secretaría del ONUSIDA en 66 países constató que el 79% tiene grupos que están empezando a trabajar en el desarrollo de sistemas de vigilancia y evaluación. Sin embargo:

- Queda mucho por recorrer antes de que se instauren estos sistemas. Sólo el 60% de los países ha desarrollado planes que cuenten con el respaldo de todos los asociados; sólo el 35% ha elaborado presupuestos, y únicamente el 26% dispone de bases de datos nacionales.
- Ausencia de capacidad de recursos humanos. Sólo el 25% de los países posee personal cualificado para desarrollar y gestionar bases de datos nacionales, y únicamente el 5% tiene todos los recursos humanos que necesita para llevar a cabo un trabajo adecuado de vigilancia y evaluación.

Algunas acciones sugeridas que pueden tener en cuenta los países son:

- Establecer grupos de trabajo nacionales de vigilancia y evaluación para armonizar los sistemas existentes de vigilancia y evaluación con el fin de satisfacer las prioridades nacionales.

- Asegurar que los planes de vigilancia y evaluación incluyan planes de trabajo y presupuestos, y que estén integrados dentro de los marcos nacionales globales.

Retos y acciones sugeridas para los donantes

La relación donante-país es compleja. Para valorar las experiencias de los países con los donantes por lo que respecta a programas sobre el VIH y el SIDA, la Secretaría del ONUSIDA distribuyó recientemente una breve encuesta que pedía a seis Coordinadores del ONUSIDA en el País que respondieran rápidamente, y de forma estrictamente confidencial, a siete preguntas relativas a las experiencias de sus países con los donantes. Los Coordinadores podían consultar con otros si lo permitía el escaso tiempo asignado. Una síntesis de los informes anuales de los Coordinadores del ONUSIDA en el País y de la retroinformación periódica de diferentes asociados, complementada con una valoración en profundidad de seis países, puso de manifiesto que hay posibilidades para una colaboración eficaz con los donantes a pesar de las dificultades que existen actualmente. Pueden tenerse en cuenta las siguientes recomendaciones:

- Reconocer y apoyar formalmente el derecho al autogobierno. La mayoría de los donantes respeta las prioridades establecidas por los países, ya que la experiencia les ha enseñado que la ayuda proporcionada contra los deseos de los países casi siempre es incapaz de obtener resultados sostenibles. Sin embargo, la breve encuesta del ONUSIDA sugería que el reconocimiento formal del derecho de los países al autogobierno y el compromiso formal de apoyar los esfuerzos de los países para establecer marcos y autoridades nacionales sobre el SIDA podrían contribuir a paliar algunas de las dificultades que comunican actualmente los Coordinadores del ONUSIDA en el País.
- Participar. Los donantes importantes deberían hacer todo lo posible para participar en el desarrollo y aplicación de los marcos nacionales sobre el SIDA.
- Coordinar. Los esfuerzos de los donantes deberían apoyar la coordinación de un único programa nacional a través de mecanismos particulares que reafirmen y refuercen dicho programa. Deberían realizarse esfuerzos para reducir la duplicación y el desarrollo de sistemas paralelos para la distribución de recursos y el planteamiento de proyectos.
- Centrarse en la creación de capacidad de recursos humanos de los países. Ayudar a acrecentar la capacidad de recursos humanos es quizá la mayor contribución individual que pueden hacer los donantes para reforzar la respuesta de los países al SIDA. En condiciones ideales, esto debería hacerse a través de programas de formación en el país, en los que las instituciones y el personal de los países donantes y beneficiarios trabajaran conjuntamente en la formación de ciudadanos autóctonos.
- Los sistemas de vigilancia y evaluación deberían armonizarse con los requisitos de elaboración de informes de los asociados para asegurar un uso óptimo de los limitados recursos nacionales.
- Asegurar que las Estrategias para la Lucha contra la Pobreza de los países africanos promuevan una mayor acción a favor de los niños y jóvenes afectados por el VIH y el SIDA. Una revisión conjunta del UNICEF y el Banco Mundial efectuada en diciembre de 2004 proporciona enseñanzas útiles para aprovechar las oportunidades que brindan las Estrategias para la Lucha contra la Pobreza y los planes estratégicos nacionales sobre el VIH y el SIDA con el fin de intensificar la acción contra el SIDA, especialmente en los países que están preparando nuevas Estrategias para la Lucha contra la Pobreza o revisando las ya existentes.

Introducción: principios rectores para la acción contra el SIDA

Origen de los «Tres unos»

Mientras la epidemia de SIDA continúa propagándose, se ha registrado un crecimiento notable de la respuesta mundial. La financiación disponible para programas sobre el SIDA en los países en desarrollo ha aumentado de US\$ 300 millones en 1996 a US\$ 2100 millones en 2002 y US\$ 6100 millones en 2004. Aunque se necesita mucho más, por primera vez en la historia de la epidemia hay motivos para esperar que pueda alcanzarse el Objetivo de Desarrollo del Milenio de invertir el curso de la epidemia para 2015. Muchos jefes de Estado y gobierno han hablado abiertamente sobre el SIDA, y líderes religiosos, culturales, empresariales, comunitarios y de otras índoles se han manifestado con una sola voz para expresar la urgencia y magnitud de la crisis del SIDA.

En el pasado, la promoción de la respuesta al SIDA en los países en desarrollo se había centrado principalmente en fortalecer el liderazgo y movilizar recursos financieros adecuados para la escala de la epidemia. Ambos focos siguen siendo necesarios, pero ahora que el liderazgo y los recursos financieros son más evidentes, la atención se está reorientando hacia dos cuestiones urgentes: cómo lograr que el dinero resulte fructífero, y cómo asegurar que el liderazgo pueda ser verdaderamente eficaz para cambiar el curso de la epidemia.

Está claro que hay una necesidad urgente de acrecentar la capacidad de muchos países en desarrollo para utilizar de forma eficaz y eficiente la financiación disponible. La financiación permanece a veces sin utilizar porque, simplemente, los países carecen de mecanismos para ponerla a trabajar. Entre los factores que limitan el uso óptimo de los fondos nacionales e internacionales en muchos países destaca el hecho de que los ministerios gubernamentales, organismos de ayuda internacional, organizaciones comunitarias y otros actores no están coordinando sus intervenciones sobre el SIDA. Por el contrario, emprenden iniciativas paralelas de financiación, planificación, programación y vigilancia. Podría aplicarse el proverbio de «la mano derecha no sabe lo que está haciendo la izquierda», salvo por el hecho de que hay muchas manos en juego.

En septiembre de 2003, en la Decimotercera Conferencia Internacional sobre el SIDA y las Infecciones de Transmisión Sexual en África (ICASA), celebrada en Nairobi (Kenya), un grupo de trabajo elaboró una serie de principios rectores para mejorar la coordinación de las intervenciones nacionales sobre el SIDA.

El 25 de abril de 2004, el ONUSIDA, el Reino Unido y los Estados Unidos de América organizaron conjuntamente en Washington, DC, una Consulta sobre Armonización de la Financiación Internacional para el SIDA. Representantes de países donantes y beneficiarios y organizaciones internacionales importantes refrendaron formalmente los principios de los «Tres unos», tal como se expresan a continuación, y acordaron colaborar en un conjunto de medidas para ponerlos en práctica. También solicitaron al ONUSIDA¹ que actuara como facilitador y mediador entre todas las partes

¹ El Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) reúne la Secretaría del ONUSIDA y diez organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas en un esfuerzo común para luchar contra la epidemia: la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); el Programa Mundial de Alimentos (PMA); el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA); la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD); la Organización Internacional del Trabajo (OIT); la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); la Organización Mundial de la Salud (OMS), y el Banco Mundial.

interesadas en los esfuerzos de los países para aplicar los «Tres unos» y para integrar la vigilancia y evaluación en las políticas, programas e informes nacionales.²

- Un marco acordado de acción sobre el SIDA que proporcione la base para coordinar el trabajo de todos los asociados.
- Una autoridad nacional de coordinación del SIDA, con un mandato multisectorial amplio.
- Un sistema acordado de vigilancia y evaluación a nivel de país.³

Un movimiento más amplio para mejorar la armonización y eficacia

Las acciones anteriores estaban en consonancia con la Declaración de Roma sobre Armonización, de febrero de 2003, en la que altos funcionarios de más de 20 organizaciones bilaterales y multilaterales de desarrollo y de unos 50 países reafirmaron su compromiso para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y acordaron armonizar sus políticas, procedimientos y prácticas.⁴ También estaban en línea con las directrices *Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery* (Armonizar las Prácticas de los Donantes para la Provisión Eficaz de Ayuda), publicadas en 2003 y desarrolladas por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).⁵

En todo el sistema de las Naciones Unidas, la cuestión de armonizar los esfuerzos y aumentar la eficacia del trabajo conjunto ha adquirido una importancia capital. Las funciones, responsabilidades y valor añadido del sistema de las Naciones Unidas han sido sometidos a un escrutinio riguroso, a través, por ejemplo, del *Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change*⁶ (Informe del Panel de Alto Nivel del Secretario General sobre Amenazas, Retos y Cambio) y del informe sobre el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*⁷ (Invertir en Desarrollo: Un Plan Práctico para Alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio). El ONUSIDA es el facilitador de respuestas más coherentes al SIDA y, como tal, está fuertemente implicado en estos procesos más amplios de reforma.

El tema de la armonización también se ha convertido en una cuestión axial fuera del sistema de las Naciones Unidas. Por ejemplo, en enero de 2005 constituyó un foco de discusión en el Foro de Alto Nivel sobre Eficacia del Desarrollo en Estados Frágiles, auspiciado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, que contó con la participación de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la Comisión Europea, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial.⁸

² Acuerdo Final de la Reunión, Washington, Consulta sobre Armonización de la Financiación Internacional para el SIDA, 25 de abril de 2004 (http://www.unaids.org/NetTools/Misc/DocInfo.aspx?LANG=en&href=http://gva-doc-owl/WEBcontent/Documents/pu/UNA-docs/Three-Ones_Agreement_en.pdf).

³ Decimotercera Conferencia Internacional sobre el SIDA y las ITS en África.

⁴ *Declaración de Roma sobre Armonización*. Roma, Foro de Alto Nivel sobre Armonización, 24-25 de febrero de 2003 (<http://www1.worldbank.org/harmonization/romehlf>).

⁵ *Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery*. Documento de referencia del Comité de Asistencia para el Desarrollo. París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2003.

⁶ *A more secure world: our shared responsibility. Report of the Secretary General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change*. Nueva York, Naciones Unidas, 2004 (<http://www.un.org/secureworld>).

⁷ *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. Nueva York, Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005 (<http://unmp.forumone.com/index.html>).

⁸ Foro de Alto Nivel sobre Eficacia del Desarrollo en Estados Frágiles, 13-14 de enero de 2005 (http://www.oecd.org/document/30/0,2340,en_2649_33693550_33964254_1_1_1_1,00.html).

Una afirmación reciente de los «Tres unos»

En la IV Sesión Ordinaria de la Asamblea de la Unión Africana, celebrada en Abuja (Nigeria) los días 30 y 31 de enero de 2005, los jefes de 45 Estados africanos entablaron una intensa discusión sobre la epidemia de SIDA en África, su rápida propagación, los esfuerzos para contenerla y la gravedad de la situación. Hablaron sobre la necesidad de que:

- 1) Se refuercen el liderazgo y compromiso políticos para aumentar la capacidad de sus países de responder a la epidemia de SIDA.
- 2) Los países compartan conocimientos y experiencias y colaboren en la respuesta.
- 3) Los donantes bilaterales y multilaterales cambien sus planes de forma que puedan ayudar a los países a responder.

Asimismo, acordaron instar a todos los Estados miembros de la Unión Africana para que intensifiquen sus esfuerzos hacia una aplicación más eficaz y coordinada de los programas nacionales con el fin de mejorar el acceso a la prevención y tratamiento del VIH, de acuerdo con los principios de los «Tres unos», la estrategia «Tres millones para 2005» y la Asociación para la Supervivencia Infantil, de ámbito mundial.

El presente informe

Este informe revisa lo que ha sucedido a nivel de país desde la Consulta sobre Armonización de la Financiación Internacional para el SIDA, que tuvo lugar el 25 de abril de 2004; identifica los retos que se interponen en el camino para aplicar los principios de los «Tres unos», y sugiere acciones para superar tales desafíos. El informe establece claramente que todos los asociados —incluidos países beneficiarios, países donantes e instituciones multilaterales— deben intensificar sus esfuerzos para aplicar los planes de los «Tres unos» si pretenden aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece el actual clima político nacional y mundial y ampliar sus respuestas al SIDA hasta niveles capaces de invertir el curso de la epidemia.

Valorar la situación

Durante los nueve meses siguientes a la Consulta sobre Armonización de abril de 2004, el ONUSIDA movilizó a su personal a nivel de país para promover y apoyar la aplicación de los «Tres unos» por parte de todos los estamentos pertinentes, incluidos los ministerios gubernamentales, las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil, los donantes y el sistema de las Naciones Unidas.

A finales de 2004, la Secretaría del ONUSIDA remitió su informe anual a 122 países con Grupos Temáticos de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA.⁹ Entre otras cosas, se les pedía que valoraran el grado en que se están aplicando los principios de los «Tres unos» en sus países respectivos. Sólo respondieron 66 países, pero todos ellos figuran entre los 70 países en los que la Secretaría del ONUSIDA tiene una presencia más sólida. De los 66 países que respondieron, 28 corresponden a África subsahariana, nueve a América Latina y el Caribe, 13 a Asia-Pacífico, 11 a Europa Oriental y Asia Central y cinco a Oriente Medio y África del Norte.

El compromiso del sistema de las Naciones Unidas con los «Tres unos»

Conseguir la plena aplicación de los principios de los «Tres unos» es una prioridad fundamental para el sistema de las Naciones Unidas, incluido el Banco Mundial. Los **Grupos Temáticos de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA** constituyen el principal vehículo a través del cual las organizaciones del sistema coordinan sus actividades a nivel de país. Los **Coordinadores del ONUSIDA en el País** tienen por misión apoyar el trabajo de los Grupos Temáticos en los países más sobrecargados por la epidemia de SIDA. Los Grupos Temáticos de las Naciones Unidas ya han incorporado acciones relativas a los «Tres unos» en sus planes de trabajo, y diversas organizaciones individuales de las Naciones Unidas están haciendo lo mismo. Los Grupos Temáticos de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA y los Coordinadores del ONUSIDA en el País avisan a menudo al sistema de las Naciones Unidas y a sus oficinas centrales sobre la necesidad de acciones especiales.

Con objeto de desarrollar y divulgar estrategias para la aplicación rápida de los principios de los «Tres unos», la Secretaría del ONUSIDA está proporcionando supervisión y apoyo especiales a 12 países (Etiopía, Haití, India, Indonesia, Kenya, Malawi, Malí, Mozambique, Tanzania, Ucrania, Viet Nam y Zambia). En el momento de redactar este informe se habían completado misiones de valoración en Kenya, Viet Nam y Zambia, y había otra en curso en Indonesia.

Además, la Secretaría del ONUSIDA ha efectuado estudios de caso para documentar y valorar el desarrollo de sistemas de vigilancia y evaluación en Camboya, Etiopía y Filipinas, y recientemente ha llevado a cabo una breve encuesta entre 10 equipos de país para conocer sus experiencias con los donantes.

Mientras se estaba preparando este informe, el Banco Mundial, en colaboración con la Secretaría del ONUSIDA, organizó una Consulta sobre el VIH/SIDA en la Región de África, celebrada en Addis Abeba del 14 al 18 de febrero de 2005. Entre los 116 participantes había los directores de 27 programas nacionales sobre el SIDA de África, representantes del colectivo de donantes —incluidos el Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ) y el Plan de Emergencia del Presidente de los Estados Unidos para el Alivio del SIDA (PEPFAR)— y representantes del UNICEF, el UNFPA y la OMS. El «Informe resumido sobre la discusión de los “Tres unos”» es una fuente adicional de información (véase el Apéndice A).

⁹ Los informes anuales del ONUSIDA sobre los países son elaborados por los Coordinadores del ONUSIDA en el País, allí donde existen. En los países sin tales coordinadores, los informes se remiten a los Grupos Temáticos de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA. Las respuestas para este análisis se basan en los informes de 66 países. En el presente documento se denominan «Informe Anual del País».

Dónde estamos: se observan signos de progreso, pero aún quedan muchos retos

Desde su formulación, los principios de los «Tres unos» han sido adoptados con entusiasmo por un gran número de asociados a nivel nacional, regional y mundial. Los Informes Anuales de los Países, compilados por la Secretaría del ONUSIDA, constataron que, entre los 66 países que respondieron, el 81% tenía marcos nacionales actualizados sobre el SIDA, el 95% tenía autoridades nacionales de coordinación del SIDA y el 77% tenía grupos de trabajo que, como mínimo, estaban empezando a desarrollar sistemas nacionales de vigilancia y evaluación. Sin embargo, la mera existencia de marcos nacionales sobre el SIDA, autoridades nacionales de coordinación del SIDA y sistemas nacionales de vigilancia y evaluación no basta para establecer respuestas participativas y multisectoriales eficaces.

La realidad es que muchos países se esfuerzan para conjuntar capacidad humana suficiente y crear sistemas adecuados de desembolso y vigilancia y evaluación con el fin de poner a trabajar el dinero. Es crítico, pues, identificar los obstáculos que se interponen en el camino para la plena aplicación de los principios.

En último término, dado que las circunstancias de cada país son únicas y que las respuestas satisfactorias al SIDA tienen que adaptarse a tales circunstancias, será necesario identificar los desafíos a nivel de país. Mientras tanto, los Informes Anuales de los Países elaborados por los equipos del ONUSIDA apuntan retos comunes a los que se enfrentan muchos países. Comprender esos retos comunes ayudará a planificar y ejecutar medidas que apoyen los esfuerzos nacionales para aplicar los principios de los «Tres unos». Lo mismo ocurrirá con una comprensión más profunda de las experiencias de países concretos, derivadas de los Informes Anuales de los Países, los informes de valoración disponibles actualmente para tres de los 12 países focales y los informes sobre los tres estudios de caso de vigilancia y evaluación.

El «Primer uno»: un marco acordado de acción sobre el SIDA

El acuerdo requiere participación

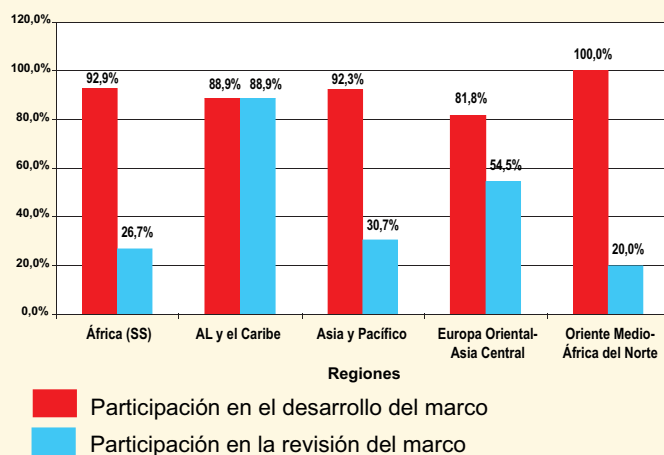
Es esencial una participación amplia en el desarrollo, revisión y actualización periódica de los marcos nacionales de acción sobre el SIDA (es decir, visiones o planes estratégicos), si las autoridades nacionales pretenden conseguir un apoyo general a esos marcos y una participación plena en su ejecución. Una participación amplia —que englobe ministerios gubernamentales clave, donantes bilaterales y multilaterales, instituciones internacionales y la sociedad civil— también contribuye a asegurar la integridad y calidad del marco.

Cada vez son más comunes los procedimientos de planificación y revisión participativos y dirigidos por autoridades nacionales. Tal como muestra el gráfico 1, los Informes Anuales de los Países pusieron de manifiesto que más del 80% de los países en todas las regiones han logrado, o están logrando, una amplia participación en el desarrollo de sus marcos nacionales. Muchos menos tienen procedimientos que garanticen una participación amplia en revisiones y actualizaciones, pero esto puede ser debido a que la mayoría de los marcos son nuevos y todavía no se han sometido a tal escrutinio.

Los procedimientos no garantizan la participación real

Gráfico 1

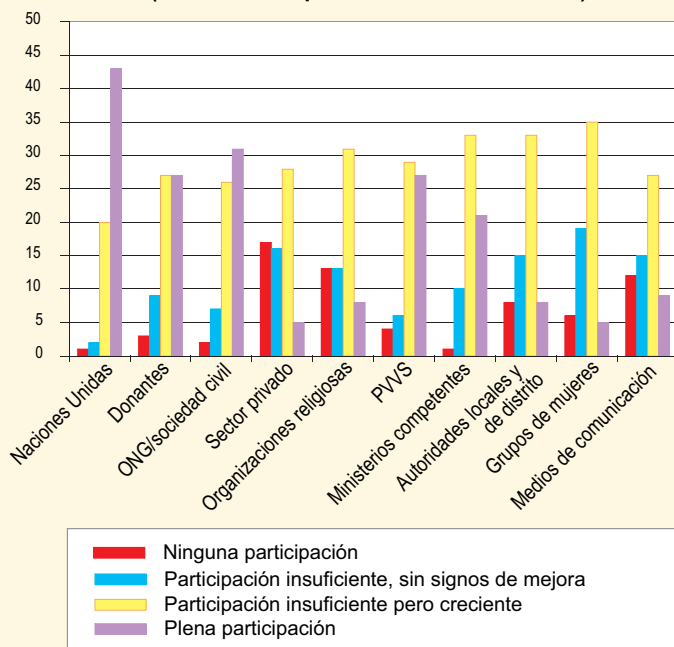
Países con procesos participativos para el desarrollo y revisión de sus marcos nacionales sobre el SIDA (respondieron a la encuesta 66 países)



Aunque se hayan instaurado procedimientos para las revisiones y actualizaciones participativas periódicas de los marcos nacionales sobre el SIDA, la participación amplia es la excepción más que la regla. Tal como muestra el gráfico 2, la encuesta constató una participación generalmente alta entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y los donantes; en cambio, los ministerios competentes sólo tenían una plena participación en el 31% de los países. Esto resulta especialmente preocupante porque la implicación de los ministerios no sanitarios es esencial para una respuesta nacional integral al SIDA.

Gráfico 2

Grado de participación de las partes interesadas en la revisión y actualización de los marcos nacionales sobre el SIDA (en número de países sobre un total de 66)



La plena participación es aún más limitada entre otras partes interesadas: sólo el 11% de los países tiene una participación plena de las autoridades locales y de distrito y de las organizaciones religiosas, y únicamente el 8% la tiene por lo que respecta al sector privado y los grupos de mujeres. Las organizaciones no gubernamentales internacionales, nacionales y comunitarias y las personas que viven con el VIH muestran generalmente altos niveles de participación en América Latina y el Caribe, pero niveles más bajos en África subsahariana, donde la encuesta comprobó que sólo la mitad aproximada de los países tenía una plena participación de estas organizaciones. Los niveles de participación eran aún menores en otras regiones.

En resumen, muchos países han establecido procedimientos que, en teoría, posibilitan una participación amplia de las partes interesadas, pero sólo unos pocos plasman esta teoría en una práctica generalizada. Muchos muestran una participación insuficiente de las partes interesadas, sin signos de progreso hacia una participación más amplia.

En Kenya, participación amplia, pero algunos riesgos en el horizonte

El Gobierno keniano ha declarado que los «Tres unos» constituyen el fundamento del Plan Estratégico Nacional sobre el VIH/SIDA de Kenya (PENSK). En septiembre de 2004, el Consejo Nacional de Control del SIDA (CNCS), ubicado en las Oficinas del Presidente, coordinó la tercera revisión anual conjunta del programa del país. Valoró los progresos realizados en el contexto del PENSK durante 2000-2005, acordó prioridades para el próximo PENSK (2005-2010) y estableció un equipo de base amplia para seguir desarrollando el plan y alinearlo con los procesos presupuestarios del Gobierno.

El CNCS de Kenya funciona como foro de asociación nacional. Bajo sus auspicios, todos los copatrocinadores del ONUSIDA y muchos donantes importantes y organizaciones de la sociedad civil participaron en la tercera revisión anual conjunta del programa. Como resultado, el sistema general de dispensación de servicios relacionados con el VIH y el SIDA no se sobrecargó innecesariamente con múltiples misiones de revisión de los servicios o múltiples ejercicios de planificación exhaustiva.

La revisión anual conjunta del programa generó una comprensión colectiva entre muchos asociados decisivos, pero todavía persisten preocupaciones por posibles objetivos conflictivos de dos de los principales donantes y por la falta de vínculos sólidos entre el PENSK y los procesos de planificación del Gobierno nacional. Tal como se menciona más adelante en este informe, aún faltan algunas negociaciones complejas antes de que el PENSK se traduzca en planes de trabajo y presupuestos prácticos.

La acción requiere planes de trabajo y presupuestos

Los marcos nacionales sobre el SIDA son de utilidad limitada a menos que incluyan un plan de trabajo y un presupuesto que especifiquen fuentes y asignaciones de fondos. Sin un plan de trabajo y un presupuesto, el marco nacional sobre el SIDA no es capaz de reflejar las prioridades y compromisos nacionales. Los donantes no pueden determinar cuál es la mejor forma de encauzar su apoyo, y otras partes interesadas tal vez no reciban el apoyo que necesitan para contribuir a la aplicación del marco.

Los Informes Anuales de los Países del ONUSIDA pusieron de manifiesto que muchos países con marcos nacionales carecían de planes de trabajo o presupuestos conectados con dichos marcos. Éste era el caso de tres (13%) de 23 países de África subsahariana con marcos; uno (12,5%) de ocho países de América Latina y el Caribe; seis (55%) de 11 países de Asia-Pacífico, y cuatro (40%) de 10 países de Europa Oriental-Asia Central. Aunque muchos países tenían planes de trabajo y presupuestos, la encuesta comprobó que los procedimientos eran generalmente demasiado débiles para controlar los presupuestos y asegurar su alineación con los objetivos. Quince (23%) de 64 países carecían de este tipo de control y sólo nueve (14%) ejercían un control exhaustivo, que les permitía ver cómo se relacionan los presupuestos con los objetivos.

En Viet Nam, una buena estrategia obtiene nuevos apoyos, pero falta una participación plena

La Estrategia Nacional sobre Prevención y Control del VIH/SIDA de Viet Nam podría considerarse un documento modelo que ofrece orientación para una respuesta multisectorial al SIDA. Sin embargo, una reciente misión de valoración de la Secretaría del ONUSIDA constató que el Gobierno de Viet Nam clasifica el SIDA como «mal social» y continúa coordinando su respuesta a través del Comité Nacional para la Prevención del SIDA, las Drogas y la Prostitución. La estigmatización de las personas que viven con el VIH ha desalentado la participación de partes interesadas fundamentales, tanto nacionales como internacionales, en el desarrollo y ejecución de la Estrategia Nacional.

El 31 de diciembre de 2004, en una conferencia nacional sobre el SIDA, el Primer Ministro declaró 2005 como «año focal» del SIDA e hizo un llamamiento a varios ministerios para que desarrollaran estrategias sobre el SIDA y a líderes locales para que dedicaran más tiempo y esfuerzo a la respuesta a la epidemia. Cabe esperar que este llamamiento permita avanzar en el desarrollo de los Programas Temáticos de Acción que exige la Estrategia Nacional, con planes de trabajo y presupuestos para ministerios no sanitarios. El despliegue continuado del Plan de Desarrollo Socioeconómico de Viet Nam para 2006-2010 consolidará probablemente el marco para la coordinación e integración de las actividades sobre el SIDA. Además, la coordinación de los donantes —a través del Comité de Asociados Interesados— se reforzará mediante reuniones en las que participen responsables de algunos de los principales contribuidores externos a la respuesta nacional al SIDA.

Quedan por delante muchas cuestiones pendientes, como la de conseguir la participación de las personas que viven con el VIH y otros elementos de la sociedad civil en la respuesta nacional al SIDA y la de reforzar el sistema de vigilancia y evaluación.

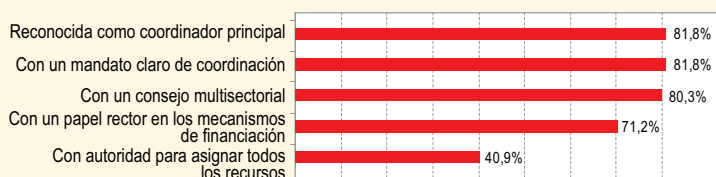
El «Segundo uno»: una autoridad nacional de coordinación del SIDA

La autoridad requiere liderazgo y compromiso

Desarrollar, revisar y actualizar marcos nacionales sobre el SIDA exige liderazgo y compromiso, pero estos elementos son especialmente importantes cuando se trata de aplicar tales marcos. En condiciones ideales, existe un liderazgo y un compromiso sólidos al nivel supremo del gobierno, y este nivel delega su potestad a una autoridad nacional sobre el SIDA (que puede incluir un consejo rector y una secretaría), con el mandato de atraer a otras partes interesadas hacia una acción cooperativa y coordinar dicha acción. El liderazgo y el compromiso genuinos van mucho más allá de las simples expresiones de apoyo por parte de los líderes del país. Tienen que surgir del gobierno y sus ministerios y llegar al amplio colectivo de partes interesadas locales, nacionales e internacionales.

Gráfico 3

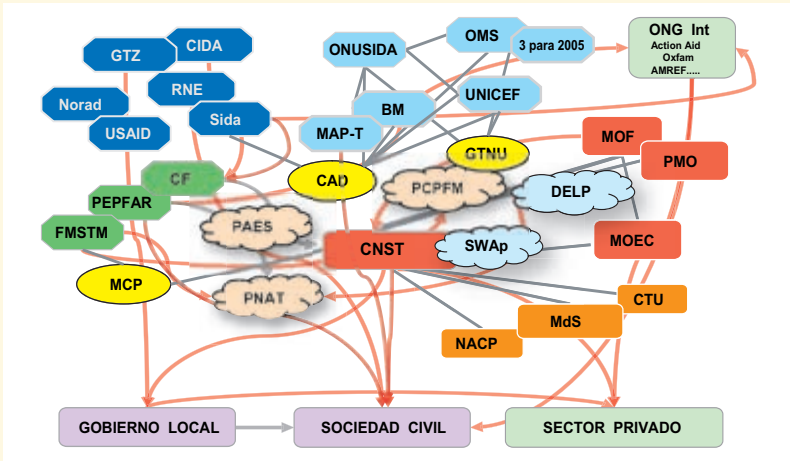
Porcentajes de países con autoridades nacionales sobre el SIDA que poseen ciertos puntos fuertes



La compleja dinámica entre las partes interesadas en la respuesta nacional tanzaniana demuestra la necesidad urgente de liderazgo y coordinación eficaces para maximizar la contribución de todos.

Figura 1

Relación entre las diversas partes interesadas¹⁰ en Tanzania



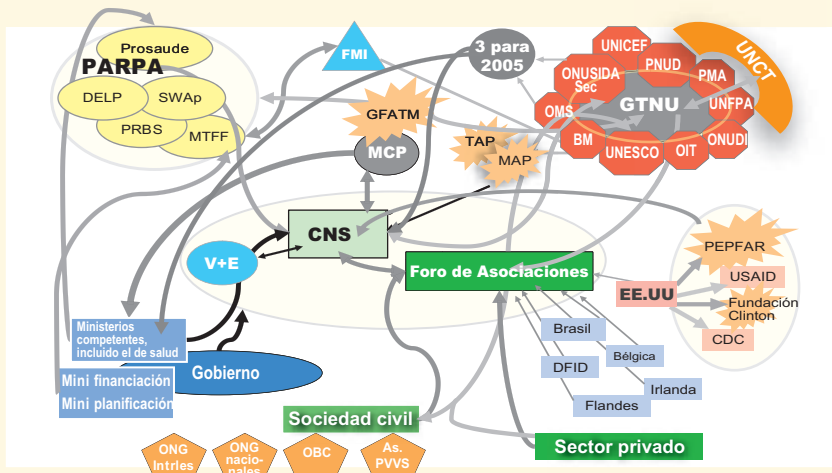
La encuesta de la Secretaría del ONUSIDA comprobó que, entre los 66 países que respondieron, el 95% tiene autoridades nacionales de coordinación del SIDA. Un examen más detallado de los hallazgos, sin embargo, revela que existe todo un espectro de efectividad, desde autoridades en gran parte nominales hasta otras sumamente eficaces. Algunas autoridades carecen de mandato para coordinar las respuestas al SIDA entre los diversos sectores, no tienen consejos multisecto-

riales que se reúnan periódicamente y carecen de secretarías sólidas con todos los complementos de personal cualificado.

Sólo el 71% de los 66 países tiene autoridades que desempeñen papeles directivos en los Mecanismos de Coordinación de País (MCP) del Fondo Mundial y/u otros mecanismos que canalicen el apoyo de los donantes hacia los programas nacionales sobre el SIDA. Únicamente el 41% tiene autoridades que tomen decisiones sobre asignación de recursos a los programas importantes relacionados con el SIDA. En los países de Asia-Pacífico, las autoridades nacionales de coordinación del SIDA son particularmente débiles en todos estos aspectos. Lo mismo ocurre en la región de Oriente Medio y África del Norte.

Figura 2

Relaciones entre las diversas partes interesadas en Mozambique



¹⁰ PNAT: Plan Nacional de Atención y Tratamiento.
 PAES: Plan de Apoyo Estratégico a la Salud.
 PCPFM: Programa Coordinado en el País del Fondo Mundial.

En Zambia, el liderazgo y el compromiso sólidos aportan beneficios

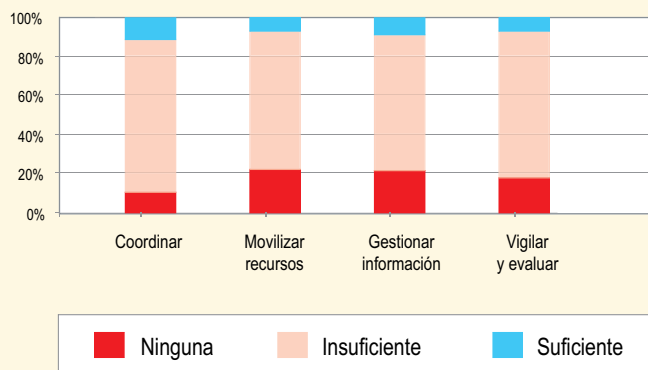
El Gobierno de la República de Zambia está fuertemente comprometido en la lucha contra el SIDA y ha adoptado plenamente los «Tres unos» como principios rectores de la respuesta del país. Un Comité del Gabinete proporciona orientación en cuestión de políticas y consulta periódicamente con el gabinete durante su desempeño. El Consejo Nacional del SIDA (CNS), establecido por ley parlamentaria, incluye una representación amplia del Gobierno, el sector privado y la sociedad civil, y posee la autoridad y el presupuesto para coordinar y apoyar una respuesta nacional multisectorial al SIDA. Tal como se menciona en otra parte de este informe, el Consejo necesita reforzarse en sí mismo, pero su secretaría funciona adecuadamente. Las acciones del Consejo y la secretaría llegan a las provincias, distritos y comunidades de Zambia a través de estructuras descentralizadas, e involucran a partes interesadas en todos estos niveles. La secretaría del CNS cuenta con el apoyo de diversos donantes, y recientemente seis donantes bilaterales han empezado a aportar fondos para una «cesta» a través de un acuerdo de financiación conjunta. Esta cesta ayudará al CNS a establecer sus propias prioridades de gasto.

La coordinación requiere capacidad de recursos humanos

Los Informes Anuales de los Países pusieron de manifiesto que sólo uno de los 66 que respondieron tiene toda la capacidad de recursos humanos para llevar a cabo adecuadamente las tareas de coordinación, movilización de recursos, gestión de información y vigilancia y evaluación. Únicamente el 9% tiene capacidad suficiente para coordinación; el 6%, para movilización de recursos; el 8%, para gestión de información estratégica, y el 5%, para vigilancia y evaluación.

Gráfico 4

Porcentaje de países sin capacidad o con capacidad técnica insuficiente o suficiente para llevar a cabo tareas fundamentales



Los bajos salarios que paga el sector público constituyen uno de los principales obstáculos para acrecentar la capacidad de recursos humanos. La falta de personal con formación y experiencia adecuadas es otro obstáculo significativo. Una de las mejores formas de apoyar la creación de capacidad nacional es la impartición de programas de formación, que permiten adiestrar a un número significativo de personas a nivel local.

La colaboración directa Sur-Sur entre países en desarrollo también puede ser una fuente de desarrollo de capacidad. El Grupo de Cooperación Técnica Horizontal (GCTH) de América Latina y el Caribe es un ejemplo al respecto. En esta región se ha puesto en marcha un Proyecto de Banco de Datos sobre Antirretrovíricos para ayudar a los países a negociar los precios de estos medicamentos y compartir experiencias en el campo de la atención y el tratamiento. Se ha realizado una evaluación de las necesidades de asistencia técnica de los países de la región con el fin de proporcionar información sobre la pericia técnica existente, y la red promueve, además, la cooperación y los intercambios entre países.

En el Brasil, los «Tres unos» se han aplicado satisfactoriamente

La respuesta del Brasil al SIDA se ha beneficiado de una acción enérgica y congruente por parte de la sociedad civil y las esferas más altas del Gobierno. Este apoyo se ha traducido en la consolidación de un Programa Nacional del SIDA (PNS), dentro del Ministerio de Salud, que tiene la autoridad, el mandato y los recursos para coordinar y gestionar toda la respuesta nacional brasileña. El PNS cuenta con el apoyo de varios vehículos para las aportaciones de las partes interesadas, que aseguran la participación de todos los ministerios competentes, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y organizaciones bilaterales y multilaterales.

- 1) La Comisión Nacional del SIDA es un foro de ministerios gubernamentales, universidades, iglesias, investigadores, empresas, organizaciones no gubernamentales y organizaciones populares.
- 2) La Comisión Articuladora de Movimientos Sociales es un foro para grupos de la sociedad civil, como asociaciones representativas de personas que viven con el VIH y el SIDA, grupos raciales, mujeres, varones que tienen relaciones sexuales con varones, transexuales, consumidores de drogas y jóvenes.
- 3) Existe un foro para las autoridades gubernamentales estatales y locales.
- 4) Los Comités de Asesores Expertos del PNS proporcionan orientación en cuanto a prevención, atención a personas que viven con el VIH y el SIDA, investigación de vacunas y relaciones con los medios de comunicación.
- 5) El Grupo Temático Ampliado de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA es un foro con representación del Gobierno, el sistema de las Naciones Unidas, donantes bilaterales y multilaterales y la sociedad civil.
- 6) El Consejo Empresarial Nacional sobre el SIDA promueve intervenciones contra la epidemia y apoya a otros asociados ofreciéndoles asistencia técnica.

El PNS del Brasil está gestionado por personal técnico altamente cualificado, capaz de poner en práctica eficazmente políticas y principios.

El «Tercer uno»: un sistema acordado de vigilancia y evaluación a nivel de país

La vigilancia y evaluación garantizan que los programas respondan a las necesidades

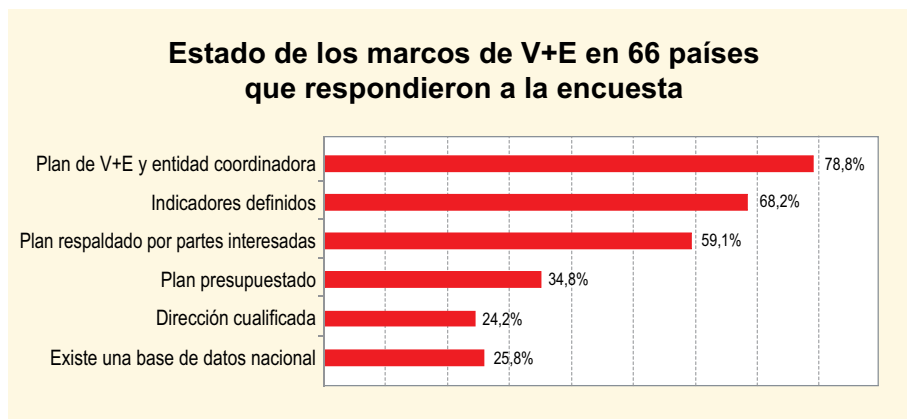
Vigilar la epidemia y la respuesta posibilita que las autoridades nacionales sobre el SIDA asignen de la forma más provechosa sus limitados recursos y respondan oportunamente a tendencias emergentes. Evaluar los programas permite que las autoridades nacionales descubran si están alcanzando sus objetivos y, de lo contrario, tomen medidas apropiadas para mejorarlos o reemplazarlos.

De acuerdo con su experiencia en los países, el ONUSIDA recomienda que las actividades de vigilancia y evaluación se lleven a cabo bajo la cobertura de un plan estratégico nacional unificado de vigilancia y evaluación. Cada país debería tener un solo conjunto de indicadores de vigilancia y evaluación normalizados, refrendado por todas las partes interesadas. Hay que instaurar un sistema potente de información nacional y asegurar el flujo eficaz de información entre todas las partes interesadas a nivel nacional, de distrito y local.

Según los Informes Anuales de País del ONUSIDA, sólo el 5% de los 66 países que respondieron tiene capacidad suficiente para efectuar una vigilancia y evaluación satisfactorias. Sin embargo, tal como revela el Gráfico 5, muchos han establecido entidades de coordinación y han desarrollado,

o están desarrollando, planes de vigilancia y evaluación. Los países muestran grados muy variables de preparación por lo que respecta a vigilancia y evaluación, y sólo el 34,8% de ellos tiene planes presupuestados.

Gráfico 5



Los países tienen oportunidades, pero se enfrentan a retos importantes

Tanto a nivel mundial como nacional ha aumentado la financiación para actividades de vigilancia y evaluación, y quienes las llevan a cabo han desarrollado indicadores de rendimiento que facilitan la vigilancia y evaluación de toda una gama de intervenciones sobre el SIDA, desde compromisos de políticas hasta prevención, asesoramiento y pruebas, tratamiento y otras actividades asistenciales y de apoyo para las personas que viven con el VIH.

El Equipo de Vigilancia y Evaluación Mundial del VIH/SIDA (GAMET) —una asociación que engloba los departamentos de vigilancia y evaluación de los copatrocinadores del ONUSIDA, el Fondo Mundial, donantes bilaterales y multilaterales y otros— ayuda a los países a establecer y mejorar la vigilancia y evaluación en materia de prevención, tratamiento, atención y apoyo para el VIH y el SIDA. Además, varios asociados internacionales importantes —por ejemplo, PEPFAR, la Secretaría del ONUSIDA, UNICEF, OMS y el Banco Mundial— están desarrollando actualmente el Centro Multiorganismos de Asistencia Técnica y Formación en Vigilancia y Evaluación (METAT), que será un sistema de petición/respuesta de asistencia técnica que utilizará la herramienta e-workplace.

Aunque a la mayoría de los países les queda un largo camino por recorrer antes de que puedan instaurar sistemas eficaces de vigilancia y evaluación, muchos ya están creando grupos de trabajo especiales compuestos por representantes del gobierno, organizaciones donantes, la sociedad civil, el sistema de las Naciones Unidas e instituciones académicas. Esos grupos pretenden identificar y adaptar los indicadores más apropiados para sus países y armonizar la recopilación, análisis y notificación de los datos necesarios para vigilancia y evaluación.

El seguimiento efectuado en 2003¹¹ del periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA de 2001 reveló que las deficiencias en los sistemas de vigilancia y evaluación representan uno de los obstáculos más acuciantes que se interponen en el camino para alcanzar los objetivos establecidos en la Declaración de compromiso sobre el VIH/SIDA de la Asamblea General. Esas deficiencias incluyen una escasa colaboración entre

¹¹ ONUSIDA, Informe sobre los progresos realizados en la respuesta mundial a la epidemia de VIH/SIDA, 2003. http://www.unaids.org/html/pub/topics/ungass2003/ungass_report_2003_sp_pdf.pdf.

las partes interesadas, falta de conocimientos prácticos en vigilancia y evaluación, insuficiencia de recursos financieros y de otras índoles y ausencia de sistemas operativos apropiados para recopilar, analizar y comunicar los datos necesarios para vigilancia y evaluación.

Tres estudios de caso ofrecen sugerencias para la acción

Para averiguar cómo potenciar los sistemas nacionales de vigilancia y evaluación y apoyar la aplicación de los principios de los «Tres unos», la Secretaría del ONUSIDA efectuó estudios de caso de vigilancia y evaluación en tres países (Camboya, Etiopía y Filipinas) de tres regiones con experiencias diferentes por lo que respecta a sus epidemias de SIDA. Estos estudios de caso se proponían documentar el desarrollo de los sistemas nacionales de vigilancia y evaluación; describir y analizar los marcos y actividades nacionales existentes, y analizar la infraestructura, capacidad y prácticas de vigilancia y evaluación. Se utilizaron tres métodos de recopilación de datos: revisión de información ya existente, entrevistas con informadores clave, y grupos focales. Al finalizar el trabajo sobre el terreno, el ONUSIDA convocó reuniones nacionales y subnacionales para comunicar los resultados preliminares a partes interesadas fundamentales, de modo que pudieran utilizarlos para informar sus acciones relativas a vigilancia y evaluación.

La Secretaría del ONUSIDA publicará en 2005 los resultados completos de los tres estudios de caso. Mientras tanto, a partir de las enseñanzas adquiridas en estos estudios, el ONUSIDA ha formulado una serie de sugerencias para la acción dirigidas al desarrollo de una infraestructura y prácticas de vigilancia y evaluación sólidas. Estas sugerencias se presentan más adelante, en el apartado sobre vigilancia y evaluación de la siguiente sección del informe.

Enseñanzas adquiridas y acciones sugeridas para los países

Directrices, no reglas estrictas

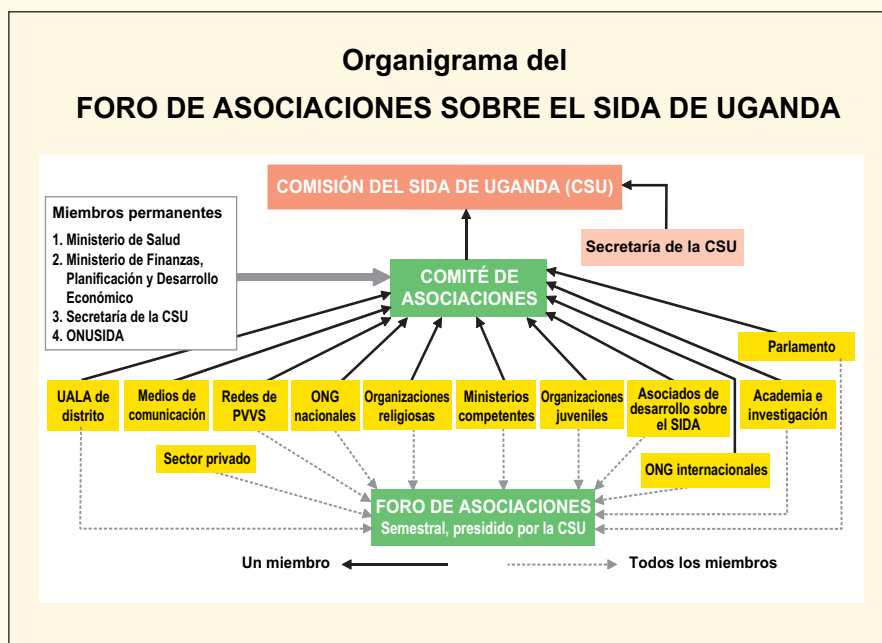
La siguiente discusión señala «acciones sugeridas» para los países. Los retos y oportunidades de cada país son singulares, y no existen reglas rígidas y universales sobre cómo superar los retos y aprovechar las oportunidades. Estas «acciones sugeridas» podrían calificarse también como «temas de conversación», que ayudan a las personas a empezar a buscar sus propias soluciones.

Cómo acrecentar el cumplimiento del «Primer uno» (un marco acordado)

Sugerencias para aumentar la participación

En los Informes Anuales de País del ONUSIDA y otros documentos, los Coordinadores del ONUSIDA en el País y los Grupos Temáticos de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA indican que los consejos o comités nacionales del SIDA no suelen ser vehículos muy eficaces para asegurar una participación amplia en el desarrollo, revisión y actualización de los marcos nacionales sobre el SIDA.

Figura 3



La reciente misión de evaluación comprobó que éste era el caso en Zambia, donde el Consejo Nacional del SIDA (CNS) se reúne con poca frecuencia y tiende a refrendar las propuestas del Ministerio de Salud. En cambio, a nivel local, los grupos de trabajo del CNS están bien conectados con sus comunidades. Mientras estos grupos de trabajo transmiten preocupaciones a la Secretaría del CNS, los zambianos ya han pasado a la acción para reforzar el propio Consejo.

El Foro de Asociaciones sobre el SIDA de Uganda

(Figura 3) actúa como organismo de coordinación global de toda la respuesta nacional. A través de la CSU se han establecido vínculos para satisfacer otras necesidades emergentes (por ej., el Mecanismo de Coordinación de País del Fondo Mundial y el PEPFAR). Esto permite una orientación de políticas eficaz y participativa.

Rusia: progresos en los «Tres unos»

En la Federación de Rusia, un número creciente de entidades gubernamentales clave —incluidos el Ministerio de Salud y el Servicio Federal responsable del VIH/SIDA—, el Consejo Coordinador establecido por el Ministerio de Salud, organizaciones de la sociedad civil y asociados internacionales están adoptando los principios de los «Tres unos» como guía para mejorar la coordinación de los nuevos programas y esfuerzos.

Con apoyo financiero del DFID y la Sida (Suecia), el ONUSIDA (a través del Grupo Temático de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA y los copatrocinadores del ONUSIDA) está emprendiendo una gran iniciativa de «Coordinación en Acción» en estrecha colaboración con el Ministerio de Salud, el Servicio Federal, entidades gubernamentales pertinentes, instituciones de investigación y asociados de la sociedad civil. La iniciativa, que incluirá una combinación de apoyo técnico, creación de capacidad y apoyo al desarrollo de políticas, se erigirá en torno a los tres pilares de los «Tres unos». El proyecto pretende asegurar la coordinación y complementariedad entre diversos programas importantes sobre el VIH/SIDA iniciados con recursos del Fondo Mundial, el Banco Mundial y otros donantes. Cabe prever la emergencia de una sólida autoridad nacional sobre el SIDA.

Cada país debe considerar la forma más apropiada de garantizar una participación eficaz en el desarrollo, revisión y actualización de sus marcos nacionales sobre el SIDA y, en consecuencia, asegurar la captación de las partes interesadas. Algunas acciones sugeridas son las siguientes:

- Estructuras para la participación. Crear estructuras participativas de abajo arriba, desde las líneas de vanguardia, donde los proveedores de servicios relacionados con el SIDA se encuentran con las personas que reciben tales servicios, hasta las más altas esferas, donde se elaboran las políticas nacionales. Establecer vehículos eficaces para involucrar a las partes interesadas locales en intervenciones cooperativas sobre el VIH y el SIDA a nivel local. Finalmente, tender puentes entre estos vehículos locales y el vehículo nacional para asegurar la participación de partes interesadas clave en la formulación de políticas.
- Vínculos locales-nacionales. Proporcionar conexiones sólidas entre el consejo o comité nacional del SIDA, que dirige la autoridad nacional sobre el SIDA, y los consejos o comités locales, que coordinan la respuesta a la epidemia a nivel local. Estas conexiones podrían adoptar la forma, por ejemplo, de representación directa (de modo que al menos algunas de las personas del consejo nacional formen parte también de consejos locales) o de foros y grupos de trabajo a través de los cuales los diferentes miembros (por ej., personas que viven con el VIH y personas con una alta probabilidad de estar expuestas al virus) asesoren al consejo o comité nacional.
- Reglamentos y directrices. Desarrollar reglamentos y directrices para los miembros del consejo o comité nacional del SIDA que los responsabilicen de asegurar la participación de las partes interesadas y les muestren cómo hacerlo.
- Alcance. Llegar a grupos vulnerables que tal vez no estén bien organizados (por ej., mujeres jóvenes y muchachas, trabajadores migratorios) y ayudarlos para que realicen aportaciones a los procesos de planificación. Conceder alta prioridad a las investigaciones que valoren sus necesidades relacionadas con el SIDA y hasta qué punto se están cubriendo.

En China, el Gobierno ha emprendido una acción decisiva

En febrero de 2004, China estableció el Comité Coordinador del Consejo Estatal sobre el SIDA, presidido por la Vicepresidenta y Ministra de Salud señora Wu Yi. Entre los miembros del Comité figuran los viceministros de 23 ministerios clave, los vicegobernadores de siete de las provincias más afectadas y representantes de diversas organizaciones de masas. Para apoyar los esfuerzos del consejo se han creado Comités de Trabajo sobre el SIDA en todas las provincias, regiones autónomas y municipios, aunque existen desigualdades notables en cuanto a compromiso y acción a nivel subnacional.

En marzo de 2004, el Consejo Estatal elaboró un marco nacional de políticas para responder al SIDA que exige que las administraciones, a todos los niveles, desarrollen objetivos y planes de trabajo y que responsabiliza a los líderes de su aplicación. En diciembre de 2004, 11 sectores estatales ya habían redactado un borrador de sus planes. Sin embargo, un reto fundamental será asegurar la capacidad de los niveles inferiores de la administración para ejecutar programas eficaces de prevención, tratamiento y atención.

Sugerencias para mejorar la aplicación por medio de planes de trabajo y presupuestos

La debilidad de los marcos nacionales sobre el SIDA radica a menudo en la aplicación, ya que carecen de planes de trabajo y presupuestos detallados cuya aceptación esté asegurada gracias a la participación amplia de las partes interesadas. Por ejemplo, la reciente misión de evaluación en Kenya comprobó que el Consejo Nacional de Control del SIDA está afrontando el problema de traducir el segundo Plan Estratégico Nacional sobre el VIH/SIDA de Kenya (PENSK) en un plan de trabajo y un presupuesto prácticos. Las estimaciones iniciales indican que la aplicación del segundo PENSK costará cada año el equivalente a US\$ 180-200 millones, pero queda por ver si el Gobierno keniano y los donantes financiarán tal cantidad. Habrá negociaciones y elecciones difíciles antes de que puedan completarse un plan de trabajo y un presupuesto realistas, y esto pondrá a prueba la capacidad del Consejo Nacional de Control del SIDA y las partes interesadas para coordinar sus esfuerzos sobre la base del plan.

Cabe esperar negociaciones y decisiones difíciles en cualquier ejercicio de planificación práctica. Es posible que los objetivos de los asociados implicados en las negociaciones no se correspondan entre sí y que las negociaciones obliguen a los asociados a adoptar soluciones de compromiso. Las discrepancias no resueltas entre prioridades de los donantes y prioridades nacionales, y entre las prioridades de las distintas ramas del Gobierno, son causas comunes que reducen la eficacia de los programas. Algunas acciones sugeridas son:

- Negociar mientras se planifica. Integrar la negociación en el proceso global de desarrollo, revisión y actualización del marco nacional sobre el SIDA, incluida la elaboración de planes de trabajo y presupuestos. Esto significa involucrar en el proceso a todas las partes interesadas y lograr que afronten el problema inevitable de realizar elecciones sobre la marcha y decidir en cuanto a prioridades. Por ejemplo, si algunas partes interesadas dicen que no se está destinando suficiente dinero a terapia antirretrovírica y otras dicen que no se está destinando suficiente dinero a educación preventiva, ¿cómo asignar un presupuesto de cuantía limitada?
- Implicar totalmente a los donantes. No sólo invitar sino instar a los donantes a que participen en el desarrollo, revisión y actualización del marco nacional sobre el SIDA, incluida la elaboración de planes de trabajo y presupuestos. Si en las negociaciones propias de la

planificación y evaluación de necesidades de recursos intervienen representantes de los donantes, pueden facilitar las comunicaciones y negociaciones con los estamentos superiores de sus propias organizaciones y lograr que cambien o sean flexibles acerca de sus prioridades cuando éstas no se correspondan con las prioridades fijadas en el marco nacional sobre el SIDA.

Cómo acrecentar el cumplimiento del «Segundo uno» (una autoridad nacional)

Sugerencias para reforzar la autoridad y sus vínculos con las partes interesadas

Las tres misiones recientes de evaluación y numerosos informes anuales del ONUSIDA señalan la necesidad de reforzar las autoridades nacionales de coordinación del SIDA. Se ha instado a los países a que establezcan consejos ampliamente representativos que dirijan estas autoridades, y la mayoría de los países lo ha hecho. Sin embargo, un problema es que muchos consejos no funcionan adecuadamente, debido en gran parte a la falta de esferas de competencia claras, reglamentos rectores, directrices y formación. Por ejemplo, las personas nombradas para tales consejos pueden representar, en teoría, una amplia gama de partes interesadas, pero se reúnen con poca frecuencia y, en vez de dirigir las secretarías, tienden a aprobar las recomendaciones propuestas por éstas. Es decir, no plantean en las reuniones las preocupaciones y recomendaciones de sus representados, no les informan sobre las actividades de las autoridades ni les invitan a realizar aportaciones.

Las secretarías de muchas autoridades nacionales de coordinación del SIDA también son débiles. Con frecuencia —y casi siempre cuando la prevalencia del VIH es baja—, las autoridades nacionales de coordinación del SIDA están situadas dentro de los ministerios de salud. Pueden tener una presencia significativa en el sector sanitario, pero, si el ministerio de salud es sólo uno de varios ministerios que realizan actividades con impacto sobre el SIDA, la autoridad nacional de coordinación puede carecer de potestad sobre otros ministerios. Tres formas de abordar este problema son: i) mantener la autoridad dentro del ministerio de salud, pero conferirle potestad y mecanismos de coordinación establecidos explícitamente, como en el caso del Brasil; ii) convertir la autoridad en una entidad independiente, con un mandato sólido derivado de las esferas más altas del gobierno, y iii) formar una estrecha asociación entre la autoridad y ciertos ministerios supervisores, como los ministerios de finanzas, los ministerios de planificación nacional o las oficinas del presidente o el primer ministro.

- Convertir en real la «autoridad». Con independencia de la ubicación que tenga en el gobierno la autoridad nacional sobre el SIDA, asegurar la plena implicación de la oficina del jefe del gobierno y los ministerios de finanzas y planificación, de modo que la autoridad posea presupuesto, recursos humanos y potestad para llevar a cabo su trabajo. Definir por ley el poder de la autoridad y asegurar que el director de la secretaría sea una persona altamente cualificada.
- Potenciar el consejo. Garantizar que el consejo nacional del SIDA tenga representación de todos los asociados fundamentales y que existan mandatos y reglamentos que rijan sus actividades, así como directrices que muestren a los representantes cómo actuar eficazmente en nombre de sus representados.

Sugerencias para crear capacidad de recursos humanos

En muchos países en desarrollo, la capacidad insuficiente de recursos humanos es el mayor obstáculo individual que se interpone en el camino para una dispensación eficaz y eficiente de servicios relacionados con el SIDA. Reforzar la capacidad de recursos humanos debería constituir un objetivo básico de las actividades de las autoridades nacionales sobre el SIDA durante el próximo año, y, a tal efecto, convendría que pidieran ayuda a asociados externos, incluidos países donantes y sus instituciones.

La Consulta de Oslo sobre la Crisis de Recursos Humanos

Los días 24 y 25 de febrero de 2005, el Organismo Noruego de Desarrollo Internacional (NORAD) organizó en Oslo (Noruega) una consulta sobre la crisis de recursos humanos en el sector sanitario de los países en desarrollo, crisis desencadenada en gran parte por la epidemia de SIDA. Esta consulta siguió al Foro de Alto Nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio en materia de Salud, celebrado en Abuja (Nigeria) en diciembre de 2004, que llegó a la conclusión de que se han movilizado recursos financieros sustanciales en la lucha contra el SIDA y que el principal obstáculo es actualmente la carencia crítica de personal sanitario.

Los recursos humanos —incluidos el desarrollo, contratación y gestión de trabajadores cualificados— representan el componente más esencial de la capacidad institucional de un país, tanto en los sectores público y privado como de voluntariado. La reunión exigió una acción coordinada y eficiente dentro de los países y responsabilidad mutua por parte de todos los actores, así como más recursos humanos estratégicos para inversiones sanitarias en educación, conocimiento y aprendizaje de prácticas óptimas y enseñanzas entre fronteras (por ej., en los campos de la educación previa al servicio, excelencia técnica, espacio fiscal, excepcionalidad del desarrollo de políticas y papel y participación de la sociedad civil). Recomendó el desarrollo de un análisis común de necesidades, obstáculos y oportunidades para dirigir una acción prioritaria y de políticas a cargo de las Alianzas para la Acción en el País (que reúnan a todas las partes interesadas fundamentales) y los Equipos de Acción de los formuladores de políticas.

La consulta de Oslo seguirá ofreciendo un espacio para la discusión enfocada a la financiación de estrategias de recursos humanos sanitarios y el desarrollo de una plataforma mundial común para apoyar la acción.

Fuente: «Superar la crisis: tirar adelante el plan de acción de Abuja» (http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=3011).

En la mayoría de los países en desarrollo, los trabajadores sanitarios y otros profesionales están sobreexplotados y mal remunerados; a menudo se los recluta para que vayan a trabajar a países industrializados que han realizado una inversión insuficiente en programas de formación, y, además, existe una demanda creciente de trabajadores sanitarios debido al envejecimiento de la población. Al mismo tiempo, el número de profesionales sanitarios en los países en desarrollo ha disminuido a causa de la epidemia de SIDA, y los programas de formación no han bastado para reponer esta pérdida.

- **Formación.** Conceder una alta prioridad a la formación de trabajadores sanitarios, consejeros, administradores y técnicos dentro de los marcos nacionales de acción, planes de trabajo y presupuestos, así como en las negociaciones para obtener apoyo de los donantes.
- **Sueldos y prestaciones.** Conceder una alta prioridad a los salarios y prestaciones justos (incluidas unas buenas condiciones laborales) en la elaboración de presupuestos y las negociaciones sobre financiación.

Cómo acrecentar el cumplimiento del «Tercer uno» (un sistema de vigilancia y evaluación)

Sugerencias para mejorar la vigilancia y evaluación nacionales

Los tres estudios de caso de vigilancia y evaluación antes citados (en Camboya, Etiopía y Filipinas) permiten proponer un conjunto más específico de acciones sugeridas para mejorar la vigilancia y evaluación.

- **Capacidad.** Potenciar la capacidad de las autoridades nacionales sobre el SIDA para que puedan establecer el marco de vigilancia y evaluación. Prestar atención urgente a la adquisición y/o formación de personal adicional, y crear un grupo nacional de recurso que aglutine a múltiples partes interesadas en vigilancia y evaluación.
- **Planificación.** Desarrollar marcos integrales de vigilancia y evaluación con la ayuda de organizaciones internacionales de asistencia técnica y traducir dichos marcos en planes de trabajo y presupuestos. Asegurar que la información derivada de las tareas de vigilancia y evaluación se utilice para secundar acciones que refuercen la respuesta nacional al SIDA.
- **Base de datos nacional.** Armonizar las bases de datos existentes, adoptando el enfoque que mejor se adapte a las necesidades nacionales. El Sistema de Información de la Respuesta Nacional (CRIS) del ONUSIDA ofrece asistencia técnica para ayudar a los países a estandarizar la recopilación de datos. El Apéndice B compara el CRIS con otros dos sistemas de recopilación de datos, el HealthMapper de la Organización Mundial de la Salud y el DevInfo del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas.
- **Flujo de información.** Establecer mecanismos que garanticen que la autoridad nacional sobre el SIDA recibe de forma oportuna y precisa datos programáticos y financieros de todos los donantes y asociados ejecutores que trabajen en el país.
- **Armonización.** Armonizar las herramientas de vigilancia y evaluación de los diferentes asociados para asegurar que la vigilancia y evaluación sean acordes con las prioridades nacionales.

Sugerencias para mejorar la vigilancia y evaluación

- **Vigilancia serológica y del comportamiento.** Asegurar que la vigilancia cubre todo el país, desde las zonas urbanas (donde existe habitualmente) hasta las zonas rurales (donde es excepcional). Asegurar que la vigilancia obtiene datos adicionales sobre poblaciones clave de alto riesgo (por ej., aquellas cuyas circunstancias las colocan en riesgo de exposición al VIH).
- **Supervisión de programas.** En consulta con asociados pertinentes, aumentar la integridad, precisión y oportunidad de la recopilación de datos relativos a niveles de cobertura (por ej., porcentaje de poblaciones diana a las que llegan los programas) o negligencia (por ej., porcentaje de poblaciones diana a las que no llegan los programas). Establecer mecanismos para el flujo rutinario de información entre las principales partes interesadas a todos los niveles, desde el nacional al local.

- Control de recursos. Asegurar que los donantes importantes participen activamente en los esfuerzos mundiales y nacionales a fin de establecer imágenes realistas de los recursos disponibles para intervenciones sobre el SIDA. A nivel mundial, entroncar con el trabajo sobre clasificación de fondos del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Prioridades de investigación. Contribuir a asegurar y canalizar fondos para investigación, y utilizar procesos participativos para elaborar una lista de temas prioritarios de investigación. Poner más énfasis en la investigación de operaciones dirigidas a identificar formas de mejorar la ejecución de los programas.
- Planteamientos subnacionales. Empezar proyectos piloto que involucren a organizaciones de la sociedad civil en esfuerzos para mejorar la vigilancia y evaluación a nivel subnacional (por ej., provincial o de distrito).

Los países señalan los retos y oportunidades para los donantes

Valoración de las experiencias de los países con los donantes

La relación donante-país es compleja. Para valorar las experiencias de los países con los donantes por lo que respecta a programas sobre el VIH y el SIDA, la Secretaría del ONUSIDA distribuyó recientemente una breve encuesta en la que pedía a 10 Coordinadores del ONUSIDA en el País que respondieran rápidamente, y de forma estrictamente confidencial, a siete preguntas relativas a las experiencias de sus países con los donantes. Los coordinadores podían consultar con otros si lo permitía el escaso tiempo asignado. Se presenta a continuación una síntesis de la información derivada de los Informes Anuales de los Coordinadores del ONUSIDA en el País y de retroinformación periódica de diversos asociados, complementada con una valoración en profundidad de seis países (Apéndice C).

Apoyo de los donantes a las respuestas nacionales al SIDA

En casi todos los países de ingresos bajos, la financiación disponible para la respuesta nacional al SIDA procede mayoritariamente —y con gran diferencia— de donantes externos. Los Coordinadores del ONUSIDA en el País señalan que la financiación recibida es muy apreciada. En general, los requisitos de los donantes de que los países realicen un buen trabajo de planificación y administración del gasto de estos fondos y una buena gestión de la asistencia técnica que les proporcionan se cumplen.

El Programa Multinacional del VIH/SIDA (MAP) apoya los «Tres unos»

Durante un reciente seminario consultivo con el Banco Mundial en Addis Abeba (14-18 de febrero) se discutieron las implicaciones de la puesta en práctica de los «Tres unos». Se hicieron las siguientes recomendaciones.

La promoción de los «Tres unos» engloba como mínimo dos aspectos: lo que deben hacer los asociados nacionales y lo que deben hacer las organizaciones externas, donantes e iniciativas de financiación.

1. Existe la necesidad urgente de reforzar la capacidad nacional para asumir como propia la respuesta y proporcionar liderazgo para la plena aplicación de los «Tres unos». Esto incluye tomar medidas inmediatas en aquellas áreas que socaven la autoridad, legitimidad, responsabilidad y flexibilidad/adaptabilidad en la respuesta.
2. Los donantes deberían adoptar medidas específicas para:
 - a. Acordar, respetar y potenciar la autoridad de coordinación elegida por el país y refrendada jurídicamente.
 - b. Eliminar la impresión de «autoridades» rivales clarificando los vínculos entre los diferentes mecanismos de coordinación o financiación y la autoridad coordinadora nacional.
 - c. Actuar dentro de la autoridad nacional con el fin de mejorar su eficiencia y eficacia. Esto exige que los donantes trabajen conjuntamente para buscar instrumentos específicos de armonización y coordinación entre ellos.
3. Los asociados deberían realizar todos los esfuerzos posibles para tender puentes entre un planteamiento armónico y eficaz de los «Tres unos» y las iniciativas más generales para mejorar la eficacia global de la ayuda.

A pesar de estos avances cruciales y muy apreciados, los Coordinadores del ONUSIDA en el País indican que los donantes no siempre muestran respeto, confianza y predisposición a apoyar a las autoridades nacionales sobre el SIDA. Entre los problemas que experimentan los países con los donantes destacan los siguientes:

- Impaciencia. Los donantes se muestran a veces impacientes ante lo que consideran fallos del compromiso y liderazgo políticos, debilidades de la estructura institucional o incompetencia técnica de los países. En vez de ayudar a superar estas deficiencias, simplemente obvian a las autoridades nacionales sobre el SIDA e ignoran sus marcos de acción. En general, los equipos nacionales son muy conscientes de estas debilidades, pero creen que sería más constructivo que los donantes les ayudaran a afrontarlas.
- Objetivos conflictivos. Algunos donantes importantes tienen objetivos propios que no concuerdan con los establecidos por los países. Cuando estos donantes aportan grandes sumas de dinero para programas sobre el SIDA, pueden dejar de lado los objetivos fijados por las autoridades nacionales de coordinación del SIDA legítimamente reconocidas y, de hecho, conducir a los países en direcciones hacia las que tal vez no deseen ir. A menudo lo hacen por medio de iniciativas verticales, en las que proporcionan financiación directa para ciertos programas y proyectos sin tener en cuenta las esfuerzos globales del país.
- Duplicidad de criterios. Los donantes colaboran a menudo entre sí para insistir en la transparencia de los países por lo que respecta a políticas, gastos, etc., pero ellos mismos no siempre son transparentes. Esto suscita sospechas por parte de los políticos nacionales y otros funcionarios, que piensan que la confianza y transparencia deberían ser mutuas si se pretende que la asociación funcione.
- Incapacidad para respetar plenamente el liderazgo nacional. Los países pueden interpretar que la impaciencia de los donantes, la ignorancia de los objetivos nacionales y la duplicidad de criterios constituyen una falta de respeto a los derechos de los países a establecer y controlar sus propias agendas. Cuando no hay liderazgo y compromiso a los niveles más altos del gobierno, esto puede derivar en parte de la sensación de los políticos y otros funcionarios gubernamentales de que no existe confianza en ellos y que están sometidos a los dictámenes de los donantes externos.
- Promesas engañosas. Cuando los donantes prometen apoyo, no siempre cumplen su palabra con una provisión oportuna de fondos. Por el contrario, dejan a los países a la expectativa, lo que, en última instancia, puede dar lugar a frustración y desencanto.
- Favoritismo. Los donantes tienen con frecuencia países «preferidos» o «prioritarios», mientras que otros países se encuentran muy abajo en las listas de los donantes o ni siquiera figuran en ellas, aunque se hayan visto fuertemente afectados por el SIDA y tengan recursos limitados para responder.

Extracto de las evaluaciones rápidas de país

¿Qué acciones de los donantes han facilitado la capacidad de su país para responder a la epidemia de SIDA?

- Buena participación de los donantes en foros de intercambio de información con los gobiernos (67% de los países). Esto también podría ser aplicable a los foros de donantes, como en Tanzania.
- Disponibilidad creciente de recursos financieros en la mayoría de los países, pero especialmente en Etiopía y el Camerún.

¿Qué acciones de los donantes han obstaculizado la capacidad de su país para responder a la epidemia de SIDA?

- El 50% de los países todavía está recibiendo apoyo orientado a proyectos.
- Requisitos y condiciones exigentes de los donantes a los gobiernos (33% de los países).
- La desconsideración y los recelos entre donantes y gobiernos pueden ser bidireccionales (33% de los países). Esto se relaciona a menudo con la falta de transparencia de los donantes en sus procedimientos.
- Falta de participación eficaz de los donantes en los mecanismos de coordinación (33% de los países).

En Botswana, el PEPFAR es un asociado poderoso

El Plan de Emergencia del Presidente de los Estados Unidos para el Alivio del SIDA (PEPFAR) es no sólo un compromiso financiero histórico (US\$ 15 000 millones durante cinco años) sino también una innovación radical en la forma de movilizar recursos del gobierno estadounidense. En el contexto del PEPFAR, se coordina toda la financiación gubernamental para el VIH y el SIDA con objeto de asegurar que múltiples organizaciones diferentes puedan hacer un uso óptimo de los recursos.

Un tercio del dinero va a parar a programas bilaterales existentes en 75 países, mientras que los dos tercios restantes se dedican a nuevos programas, incluido el Plan de Emergencia Mundial que se centra en 15 países fuertemente afectados por el SIDA. Cada uno de estos 15 países tiene una autoridad nacional de coordinación; por ejemplo, en Namibia, el Comité Nacional Multisectorial de Coordinación del SIDA, que es responsable de coordinar la respuesta del país a la epidemia. Mediante el PEPFAR, el Gobierno de los Estados Unidos se compromete a apoyar y reforzar asociaciones amplias en las que puedan contribuir todas las partes interesadas, incluidas las personas que viven con el SIDA.

El PEPFAR es una fuente importante de financiación para la respuesta nacional al SIDA en Botswana. El coordinador del Organismo Nacional de Coordinación del SIDA (NACA) de Botswana afirma que el PEPFAR, más que estar orientado a proyectos, es una iniciativa estratégica que ha ayudado al país a establecer objetivos, que ahora se han plasmado en la Estrategia Quinquenal sobre el VIH/SIDA de Botswana (2004-2008). El coordinador preside el Comité Directivo del Plan de Emergencia, bajo el Mecanismo de Coordinación de País del Fondo Mundial, que a su vez está presidido por el secretario de Asuntos Económicos de Botswana. El Comité Directivo incluye a representantes de seis ministerios del Gobierno nacional, cinco organizaciones de las Naciones Unidas, el Departamento de Estado de los Estados Unidos, USAID y una coalición de instituciones sanitarias del Gobierno estadounidense llamada BOTUSA.

Apoyo de los donantes a la creación de capacidad nacional sobre el VIH y el SIDA

Los donantes realizan a menudo contribuciones generosas no sólo de fondos sino también de asistencia administrativa y técnica aplicada de forma sensible para acrecentar la capacidad de los países de dispensar con eficacia y eficiencia servicios relacionados con el SIDA. Colaboran en el desarrollo de una infraestructura organizativa, marcos nacionales sobre el SIDA, planes de trabajo y presupuestos, generación de capacidad de recursos humanos, vigilancia y evaluación, etc.

Algunos donantes son ejemplares en las contribuciones antes citadas, y los países se sienten plenamente satisfechos con tal colaboración. Algunos problemas que experimentan los países con otros donantes incluyen:

- No reconocer la necesidad de creación de capacidad. La falta de recursos humanos cualificados y experimentados es el mayor impedimento individual para una respuesta eficaz de los países al SIDA. Muchos donantes no reconocen que ayudar a satisfacer las necesidades de recursos humanos es quizá la mejor contribución que pueden hacer y que mostrar impaciencia por la falta de capacidad es contraproducente. Los donantes son reacios con frecuencia a invertir en capacidad existente (por ej., en salarios y prestaciones justos) o en desarrollo de nueva capacidad por medio de formación.
- Asistencia técnica inapropiada. La asistencia técnica procedente del exterior puede erosionar en vez de acrecentar la capacidad de un país, minar la confianza del personal nacional y privarlo de oportunidades de formación y experiencia. Además, no siempre es el tipo de asistencia que los países consideran más necesario.
- Aplicar pesados requisitos burocráticos a sistemas ya sobrecargados. Cuando los países tienen recursos limitados, es especialmente importante que malgasten el menor tiempo posible en procesos burocráticos sumamente complejos y que concentren sus recursos en las vanguardias encargadas de la provisión de servicios.
- Caza de talentos. Algunos equipos nacionales se quejan de que, cuando los donantes identifican a su personal más cualificado, lo reclutan para sus propias organizaciones y privan a los países de una capacidad indispensable de recursos humanos.

Coordinación en materia de SIDA entre los donantes y entre éstos y los países

La incapacidad de los donantes para coordinarse entre ellos y con los países en todos los aspectos de las respuestas nacionales al SIDA es, con mucho, el área individual de preocupación que comunican con mayor frecuencia los Coordinadores del ONUSIDA en el País. Entre los problemas que experimentan los países destacan:

- Múltiples formatos de petición, políticas, procedimientos, prácticas y calendarios. Los donantes tienen una gran variedad de requisitos para la aprobación de fondos y el control de su gasto. Asumirlos constituye una carga administrativa importante, en especial porque los países beneficiarios tienen recursos humanos muy limitados. De hecho, los Coordinadores del ONUSIDA en el País indican que los pequeños donantes pueden tener requisitos tan onerosos que mermen —en lugar de acrecentar— la capacidad de respuesta al SIDA de un país.

Los Mecanismos de Coordinación de País del Fondo Mundial

A final de 2004, el Fondo Mundial para la Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (Fondo Mundial) había comprometido US\$ 3000 millones para 128 proyectos, más de cien de ellos relacionados con el SIDA. Para facilitar el acceso a su financiación, el Fondo Mundial ha establecido Mecanismos de Coordinación de País (MCP). En algunos países, los MCP están evolucionando hacia mecanismos más amplios para encauzar el apoyo de múltiples donantes. En otros, en los que existen mecanismos paralelos para diferentes donantes, se están realizando esfuerzos a fin de lograr la armonización.

- Múltiples misiones de evaluación. Aunque las misiones de los donantes a los países suelen ser bienvenidas como oportunidades de promoción, la ejecución de múltiples misiones también puede acarrear una merma de recursos humanos, ya escasos de por sí. El problema es especialmente significativo cuando múltiples donantes realizan sus propias misiones de evaluación de necesidades y planificación y pretenden involucrar a equipos nacionales en tales ejercicios.
- Falta de levantamiento de mapas. Hay muchos donantes potenciales, y cada uno tiene sus propios intereses particulares. Si no se efectúa un levantamiento de mapas de posibles donantes, cotejándolos con sus intereses, los países pueden pasar por alto fuentes potenciales de patrocinio.
- Resistencia a la armonización. Muchos donantes bien predispuestos responden favorablemente a las peticiones de los países para que armonicen y agilicen sus requisitos, pero a otros les resulta imposible hacerlo a causa de una serie de exigencias rígidas en las esferas más altas de sus organizaciones.
- Resistencia a peticiones específicas de ayuda. Algunos donantes importantes refutan peticiones para ayudar a los países a negociar la simplificación y agilización de los sistemas que canalizan el apoyo de los donantes.
- Descoordinación con las autoridades financieras nacionales. Las grandes donaciones que fluyen hacia los países de una forma inesperada o errática pueden tener un impacto sobre los procesos de planificación, elaboración de presupuestos y gestión de los gobiernos, e incluso sobre el conjunto de la economía nacional. Algunos países han rehusado donaciones importantes por este simple motivo.

Armonización entre las estrategias nacionales sobre el SIDA y los DELP

Un reciente estudio del UNICEF y el Banco Mundial (BM) comprobó que los procesos de los Documentos Estratégicos para la Lucha contra la Pobreza (DELP) han empezado a añadir valor al integrar el VIH/SIDA en los procesos nacionales de planificación contra la pobreza, pero los progresos son lentos por lo que respecta a transformar objetivos estipulados en programas reales. En conjunto, existe una congruencia alta o moderada entre los DELP requeridos para optar a ciertos paquetes financieros del BM y el FMI y las estrategias nacionales sobre el SIDA relativas a prevención de la transmisión maternoinfantil, prevención entre jóvenes, asistencia y apoyo a las familias que viven con el VIH/SIDA y prevención y apoyo para huérfanos y otros niños vulnerables al VIH.

Los DELP podrían contribuir mucho más a promover la acción contra el VIH y el SIDA; en concreto:

- Teniendo en cuenta los vínculos entre VIH/SIDA y pobreza, las intervenciones sobre el VIH y el SIDA deberían dirigirse a reducir las causas y consecuencias de la pobreza que se relacionan con la epidemia.



- Es necesario reforzar los vínculos entre los programas sobre el VIH/SIDA y los presupuestos anuales de los gobiernos, estableciendo nexos más sólidos entre los DELP y las estrategias nacionales sobre el SIDA.

Puede mejorarse la eficacia de los programas logrando que los países —más allá de los gobiernos— sientan como propios los DELP e incluyan a diversas partes interesadas en la formulación de tales programas y la vigilancia de su ejecución.

Fuente: René Bonnel, Miriam Temin y Faith Tempest. «Poverty Reduction Strategy Papers: do they matter for children and young people made vulnerable by HIV/AIDS?» Serie de Documentos de Trabajo para la Región de África, número 78. Nueva York: Banco Mundial, 2004.

- Dejar los países fuera de la armonización de los donantes. Según los Coordinadores del ONUSIDA en el País, los gobiernos piensan que quedan fuera de los diversos foros institucionalizados en los que los donantes armonizan sus esfuerzos y establecen agendas para los países en desarrollo, no con los países en desarrollo.
- Las Naciones Unidas no son intachables. El sistema de las Naciones Unidas es blanco de críticas considerables por la falta de transparencia y la descoordinación entre sus diversas organizaciones a nivel de país. El mensaje de los Coordinadores del ONUSIDA en el País era muy claro: «Ponga en orden su propia casa.»
- Asegurar que las Estrategias para la Lucha contra la Pobreza en los países africanos hacen más para promover la acción a favor de los niños y jóvenes afectados por el VIH/SIDA. Una revisión conjunta del UNICEF y el Banco Mundial efectuada en diciembre de 2004 proporciona enseñanzas importantes para aprovechar las oportunidades que brindan las Estrategias para la Lucha contra la Pobreza y los planes estratégicos nacionales sobre el VIH/SIDA a fin de intensificar la acción contra la epidemia, especialmente en los países que están preparando nuevas Estrategias para la Lucha contra la Pobreza o revisando las ya existentes.

Oportunidades para que los donantes proporcionen un mejor apoyo a los «Tres unos»

- Reconocer y apoyar formalmente el derecho al autogobierno. La mayoría de los donantes se ha comprometido a respetar las prioridades fijadas por los países. Saben por experiencias pasadas que cuando la asistencia se proporciona en contra de los deseos de los países, casi nunca llega a deparar impactos sostenibles. Sin embargo, identificar los deseos de los países no es fácil, a menos que existan una autoridad y un marco nacionales sobre el SIDA bien reconocidos y ampliamente respaldados. El reconocimiento formal del derecho de los países al autogobierno y el compromiso formal de apoyar sus esfuerzos para crear autoridades y marcos nacionales sobre el SIDA podrían ayudar a afrontar algunas de las dificultades que señalan actualmente los Coordinadores del ONUSIDA en el País.
- Participar. Los donantes importantes deberían hacer todo lo posible para aceptar invitaciones a participar en el desarrollo y aplicación de los marcos nacionales sobre el SIDA, y si no se les invita, deberían pedirlo ellos mismos. Participando pueden influir en los resultados sin usurpar el derecho de los países al autogobierno, y también pueden promover sus propias agendas a través de la negociación, más que de la imposición.
- Coordinar. En Tanzania, los donantes han instituido un foro coordinador denominado Grupo de Asociados para el Desarrollo (GAD) como mecanismo para vigilar y controlar conjuntamente la calidad, cantidad y flujo de apoyo de todos los donantes al desarrollo del país. El GAD ha formado subgrupos, incluido un GAD sobre el SIDA que trabaja en

estrecha colaboración con la Comisión Nacional del SIDA de Tanzania (CNST) y otras partes interesadas. Se recomiendan mecanismos comparables para todos los países.

- Centrarse en la creación de capacidad de recursos humanos de los países. Tal como se ha mencionado, ayudar a crear capacidad de recursos humanos es quizá la mayor contribución individual que los donantes pueden hacer a las respuestas nacionales al SIDA. En condiciones ideales, esto se conseguiría por medio de programas de formación dentro del país en los que, por ejemplo, instituciones y personal de países donantes y beneficiarios trabajaran conjuntamente para formar a ciudadanos autóctonos en contextos en los que están aprendiendo a afrontar situaciones reales, y a hacerlo con cualesquiera recursos disponibles.
- «Ponga en orden su propia casa». Coordinándose entre sí y siendo transparentes, eficientes y eficaces en sus propias tareas, los donantes pueden erigirse en modelos de buenas prácticas. Ser eficaz en un país concreto exige conocer y ser sensible a sus tradiciones y prácticas culturales y a sus circunstancias, incluidos los límites de su capacidad para hacer cosas que resultarían habituales en países ricos.
- Cumplir la Declaración de Roma. Si cumplen la Declaración de Roma sobre Armonización, los donantes tenderán a armonizar sus políticas, procedimientos y prácticas, todo ello con el objetivo último de contribuir a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.¹²

Involucrar a la sociedad civil

Líderes pioneros y fuertemente comprometidos con la respuesta al SIDA

El término «sociedad civil» engloba organizaciones no gubernamentales y grupos informales a nivel internacional, nacional y local. Esto incluye asociaciones de personas que viven con el VIH, personas con muchas probabilidades de estar expuestas al VIH y mujeres, así como organizaciones de inspiración religiosa. También abarca a personas marginadas, sean o no miembros de asociaciones, como varones que tienen relaciones sexuales con varones, migrantes, profesionales del sexo, consumidores de drogas intravenosas y reclusos.

La sociedad civil es un componente esencial cuando se trata de aplicar eficazmente los principios de los «Tres unos». Desde hace tiempo ha propugnado una mayor financiación, acceso más fácil a los fondos y mayor participación de los grupos de personas infectadas/afectadas/con riesgo de VIH en la planificación y ejecución de las intervenciones, así como la provisión más rápida y eficiente de servicios, incluida terapia antirretrovírica. La sociedad civil ha asumido con frecuencia la responsabilidad directa de crear y operar servicios relacionados con el SIDA y, en muchos países y comunidades, ha sido pionera en tales iniciativas.

Debido al fuerte liderazgo y compromiso demostrado por la sociedad civil, el ONUSIDA ha valorado y buscado desde hace tiempo su opinión y ha defendido que los gobiernos nacionales y otras partes interesadas en el SIDA hagan lo mismo. La sociedad civil ha ayudado con frecuencia al ONUSIDA a identificar retos, oportunidades y buenas prácticas, y el ONUSIDA cree que también debería estar mucho más implicada en tareas de vigilancia y evaluación, ayudando a determinar hasta qué punto los servicios están satisfaciendo las necesidades reales de las personas que viven con el VIH o que es probable que estén expuestas a él. Las organizaciones de la sociedad civil representan a menudo a estas mismas personas, incluidas las más vulnerables a la infección y las más estigmatizadas por sus sociedades.

¹² *La Declaración de Roma sobre Armonización*. Roma, Foro de Alto Nivel sobre Armonización, 24-25 de febrero de 2003 (<http://wwwi.worldbank.org/harmonization/romehf>).

La Alianza encuentra poco compromiso genuino para involucrar a las organizaciones no gubernamentales

Una revisión de la Alianza Internacional contra el SIDA, que valoró la participación de organizaciones no gubernamentales en la primera ronda de subvenciones del Fondo Mundial a seis países, constató que el compromiso de los gobiernos para trabajar con organizaciones no gubernamentales era un tanto engañoso. Muchos parecían colaborar con el fin de obtener financiación, pero después perdían interés en la cooperación. Cuando *trabajaban* con ONG, preferían las situadas en grandes ciudades y rechazaban las de las áreas rurales, las administradas por personas marginadas y las que servían a tales poblaciones. Asimismo, algunos países comunicaron que sus comités nacionales del SIDA carecían de capacidad para canalizar los desembolsos del Fondo Mundial hacia las ONG.

El estudio también encontró deficiencias en las organizaciones no gubernamentales, que a veces se dedicaban más a rivalizar entre sí que a forjar una voz común. El mayor problema, sin embargo, era que carecían de recursos y aptitudes técnicas y de gestión para consolidarse. El informe hacía un llamamiento a los gobiernos para que adoptaran actitudes más positivas al trabajar con organizaciones no gubernamentales, y pedía a los donantes que proporcionaran a éstas mayor apoyo financiero y técnico.

Fuente: Alianza Internacional contra el SIDA. «Participación de las ONG en el Fondo Mundial», informe de revisión, octubre de 2002 (http://synkronweb.aidsalliance.org/graphics/secretariat/publications/csd1002_NGO_participation_in_Global_Fund.pdf).

La sociedad civil a menudo no es un asociado pleno

En un apartado anterior de este documento (Gráfico 2 y texto adjunto) se ha mencionado que los Informes Anuales de los Equipos del ONUSIDA en el País constataron que la sociedad civil tiene generalmente una participación insuficiente en la revisión y actualización de los marcos nacionales sobre el SIDA. En palabras y cifras, he aquí lo que dice el Gráfico 2 acerca de cuatro grupos fundamentales de la sociedad civil.

- Personas que viven con el VIH. De los 66 países que respondieron a la encuesta, sólo 27 (41%) tienen una participación plena de las personas que viven con el VIH en la revisión y actualización de sus marcos nacionales sobre el SIDA; 29 (44%) tienen una participación insuficiente pero con tendencia a mejorar; seis (9%) tienen una participación insuficiente sin signos de mejora, y cuatro (6%) no tienen ninguna participación en absoluto. Los países de las regiones de Asia-Pacífico y Europa Oriental-Asia Central eran los que tenían menos probabilidades de comunicar una participación plena o creciente de las personas que viven con el VIH.
- Grupos de mujeres. De los 66 países, sólo cinco (8%) tienen una participación plena de grupos de mujeres en la revisión y actualización de sus marcos nacionales sobre el SIDA; 35 (53%) tienen una participación insuficiente pero con tendencia a mejorar; 19 (29%) tienen una participación insuficiente sin signos de mejora, y seis (9%) no tienen ningún tipo de participación. En las regiones de Asia-Pacífico y Europa Oriental-Asia Central, menos de la mitad de los países comunicaron una participación plena o creciente de las mujeres.

El Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido

El Reino Unido es el segundo mayor donante bilateral para la respuesta mundial al SIDA. A través de su Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) trabaja con asociados en 40 países y está fuertemente comprometido con el desarrollo multisectorial y la revisión de sus marcos nacionales sobre el SIDA. El DFID pone énfasis especial en la participación de la sociedad civil; proporciona apoyo directo a organizaciones comunitarias y no gubernamentales internacionales y nacionales, y secunda los esfuerzos para medir y reducir el impacto de la epidemia en grupos vulnerables.

El DFID reconoce que las mujeres y muchachas son las personas más pobres y vulnerables en los países en desarrollo, y es un propulsor importante de la Coalición Mundial sobre Mujeres y SIDA del ONUSIDA y de su trabajo para reducir las desigualdades en función del sexo que alimentan y sostienen la epidemia. En Malawi, Pakistán y muchos otros países, apoya los esfuerzos para asegurar que las mujeres sean capaces de rechazar relaciones sexuales y protegerse contra la explotación y abuso sexuales que a menudo conducen a infección por el VIH. El DFID apoya la investigación sobre nuevas opciones de prevención, como los microbicidas, que permitirán que las mujeres se protejan a sí mismas cuando los hombres no tomen medidas para protegerlas de la infección. También apoya el desarrollo de una vacuna preventiva a través de la Iniciativa Internacional para la Vacuna del SIDA y la Empresa Mundial para la Vacuna del VIH.

- Organizaciones religiosas. De los 66 países, sólo ocho (12%) tienen una participación plena de estas organizaciones en la revisión y actualización de sus marcos nacionales sobre el SIDA; 31 (47%) tienen una participación insuficiente pero con tendencia a mejorar; 13 (20%) tienen una participación insuficiente sin signos de mejora, y 13 (20%) no tienen participación en absoluto.
- Todas las ONG/organizaciones de la sociedad civil. De los 66 países, 31 (47%) tienen una participación plena de estas organizaciones en la revisión y actualización de sus marcos nacionales sobre el SIDA; 26 (39%) tienen una participación insuficiente pero con tendencia a mejorar; siete (11%) tienen una participación insuficiente sin signos de mejora, y dos (3%) no tienen ningún tipo de participación.

Cómo el ONUSIDA está promoviendo y apoyando la participación de la sociedad civil

El ONUSIDA está trabajando con representantes de la sociedad civil a nivel mundial, regional y nacional para apoyar el papel de ésta en la promoción y aplicación de los principios de los «Tres unos». Por ejemplo, está solicitando aportaciones de representantes de la sociedad civil en las misiones de valoración de los 12 países focales seleccionados para asistencia intensiva con el fin progresar en la instauración de los «Tres unos» durante 2005. En concreto, está pidiendo consejo sobre cómo pueden aplicarse estos principios de una manera inclusiva.

Seminario sobre políticas estratégicas del Banco Mundial-sociedad civil

En junio de 2004, el Banco Mundial organizó en Windsor (Reino Unido) un Seminario sobre Políticas Estratégicas en materia de VIH y SIDA. Representantes del Banco Mundial y de 30 organizaciones de la sociedad civil de África, Asia, Europa oriental, América Latina y Europa occidental discutieron formas de reforzar la colaboración entre el Banco Mundial y la sociedad civil en la respuesta a la epidemia de SIDA, incluida la aplicación integral de los principios de los «Tres unos». Las organizaciones de la sociedad civil pensaban que sus relaciones con los gobiernos eran débiles en muchos países. Se llegó al consenso de que la sociedad civil había desempeñado un papel clave y que debían redoblar los esfuerzos para asegurar su participación en la respuesta mundial, nacional y local al SIDA.

Para asegurarse de que capta todas las preocupaciones de la sociedad civil durante la aplicación de los «Tres unos», en febrero de 2005 el ONUSIDA puso en marcha un foro electrónico dedicado específicamente a este tema. El foro electrónico proporciona actualizaciones sobre actividades relativas a los «Tres unos» y constituye un medio para que los participantes aprendan de las experiencias de otros, compartan ideas y trabajen conjuntamente en la formulación de mecanismos para abordar sus preocupaciones.

Además, el ONUSIDA está manteniendo discusiones con grupos fundamentales de la sociedad civil (por ej., la Alianza Internacional contra el VIH/SIDA y el Consejo Internacional de Organizaciones de Servicios sobre el SIDA [ICASO]) con el fin de elaborar documentos de «cuestiones» sobre los «Tres unos». Estos documentos derivarían de una consulta amplia que asegure que se escuchan todas las voces y se tienen en cuenta sus preocupaciones a medida que empiezan a aplicarse formalmente los principios de los «Tres unos».

En abril de 2005, Zambia y la Asociación de Iglesias de Zambia para la Salud (CHAZ) han organizado una reunión consultiva mundial de la sociedad civil en la que los participantes han trabajado conjuntamente para esbozar las preocupaciones que tienen en común y formular recomendaciones para la acción.

Adónde nos dirigimos: reafirmar y reforzar el compromiso con los «Tres unos»

Breve revisión

La epidemia de SIDA sigue planteando una amenaza colosal para el desarrollo y la seguridad humanos. La necesidad de una acción excepcional es más urgente que nunca. Para lograr progresos reales es indispensable la ampliación de programas eficaces de prevención y tratamiento a nivel de país. Esto exige una acción decisiva para superar los obstáculos que frenan el progreso, incluidas la crisis creciente de recursos humanos en África y la necesidad de clarificar el papel de todos los actores, como gobiernos, el sistema institucional de las Naciones Unidas, donantes bilaterales y multilaterales y la sociedad civil. Todos estos actores se han unido de formas muy diversas, pero se requiere un mayor trabajo para mejorar su eficacia colectiva y limitar la duplicación cuando los recursos son tan escasos.

El presente informe no es en absoluto exhaustivo, pero señala los retos fundamentales a los que se enfrentan tres de los principales conjuntos de actores: los gobiernos nacionales, los donantes bilaterales y multilaterales y el ONUSIDA y sus copatrocinadores dentro del sistema institucional de las Naciones Unidas. Apunta oportunidades para superar estos desafíos y hace sugerencias específicas para la acción. Tales sugerencias no deberían interpretarse como recomendaciones, sino tan sólo como posibilidades que los actores tal vez deseen considerar mientras intentan determinar qué es lo que mejor funciona para ellos.

También señala algunos de los obstáculos que se interponen en el camino hacia la plena participación de otro conjunto esencial de actores: las organizaciones internacionales, nacionales y locales y los individuos que constituyen la sociedad civil (incluidas las personas que viven con el VIH/SIDA y las que tienen grandes probabilidades de estar expuestas a él). En gran medida, la campaña mundial contra el SIDA empezó como un movimiento popular, un movimiento de la sociedad civil. Sin embargo, una vez iniciado el movimiento, los gobiernos nacionales y sus asociados internacionales no han sabido aprovechar toda la dedicación, energía y pasión que la sociedad civil ha aportado continuamente para hacer frente a la mayor crisis internacional de nuestra época.

El informe no hace sugerencias sobre acciones que la sociedad civil podría llevar a cabo por sí misma, sino sugerencias sobre acciones que los gobiernos, donantes bilaterales y multilaterales y el ONUSIDA y sus copatrocinadores podrían emprender para involucrar a la sociedad civil y conferir nueva fuerza a su papel histórico e ininterrumpido como pionero colectivo y líder fuertemente comprometido con la respuesta mundial al SIDA.

Metas y objetivos para 2005 y más adelante

Desarrollar y divulgar estrategias para el cumplimiento rápido de los «Tres unos»

A fin de desarrollar y divulgar estrategias para el cumplimiento rápido de los «Tres unos», el ONUSIDA proporcionará estudio y asistencia intensivos a los 12 países ya seleccionados (Etiopía, Haití, India, Indonesia, Kenya, Malawi, Malí, Mozambique, Tanzania, Ucrania, Viet Nam y Zambia). Esos países se escogieron por una diversidad de razones. Etiopía y Ucrania, por ejemplo, se encuentran en

etapas críticas de la epidemia en las que es urgente acelerar la respuesta. Tanzania y Zambia están en etapas críticas de desarrollo de sus programas nacionales sobre el SIDA, y un refuerzo adicional puede consolidar sus beneficios y convertir tales programas en modelos para el aprendizaje de otros países.

Promover y apoyar la aplicación de los «Tres unos» en todos los países

Al mismo tiempo, el ONUSIDA seguirá actuando como facilitador y mediador entre los asociados en todos los esfuerzos de los países para aplicar los «Tres unos» e integrar la vigilancia y evaluación en sus políticas, programas e informes, tal como pedía la Consulta sobre Armonización de la Financiación Internacional para el SIDA de abril de 2004. Prestará atención especial a promover y apoyar la aplicación de los «Tres unos» en países que, por un motivo u otro, no estén llevando a cabo una acción suficiente para responder a la epidemia.

Cumplir los objetivos en la aplicación de los «Tres unos» en países avanzados

El ONUSIDA está en proceso de identificar países avanzados en cuanto al cumplimiento de uno o más de los «Tres unos». Sobre la base de los países identificados hasta ahora, parecerían realistas los siguientes objetivos:

- ***Objetivo del «Primer uno».*** Un marco nacional integral sobre el SIDA, con los costos totalmente detallados (es decir, con planes de trabajo y presupuestos) y negociado y respaldado por partes interesadas fundamentales en 15 países para final de 2005 y en otros 20 países para final de 2006.
- ***Objetivo del «Segundo uno».*** Una autoridad nacional de coordinación del SIDA, reconocida jurídicamente y con apoyo multisectorial amplio y plena capacidad técnica de coordinación, vigilancia y evaluación, movilización de recursos, control financiero y gestión de información estratégica en 15 países para final de 2005.
- ***Objetivo del «Tercer uno».*** Un sistema nacional de vigilancia y evaluación, integrado en el marco nacional sobre el SIDA, con una serie de indicadores normalizados y refrendados por partes interesadas fundamentales en 20 países para final de 2005.

Se ofrecen a continuación algunos ejemplos de países donde los esfuerzos concertados de asociados externos pueden tener impactos importantes y permitir la plena aplicación práctica de los principios de al menos uno de los «Tres unos».

- ***Barbados.*** El Primer Ministro de Barbados es un defensor de alto perfil para reforzar la respuesta al SIDA en toda la región del Caribe. Con su secretaría instalada en la Oficina del Primer Ministro, la Comisión del SIDA de Barbados mantiene lazos formales con todos los sectores básicos del país, incluido el colectivo empresarial. El Plan Nacional Integral sobre el SIDA de Barbados estipula la participación activa no sólo del Ministerio de Salud sino también de otros ocho ministerios.
- ***Ghana.*** La Comisión del SIDA de Ghana (CSG) tiene un Marco Estratégico Nacional (MEN) que está integrado en el marco global de desarrollo del país y cuenta con el apoyo de recursos financieros adecuados. La CSG posee un sistema de «cesta», sufragada por donantes, que le confiere flexibilidad para hacer un buen uso del apoyo de los donantes, aunque uno de los retos a los que se enfrenta la Comisión es cómo coordinar sus objetivos con los de los principales donantes sin comprometer aquéllos.

- **Guatemala.** En Guatemala, los varones que tienen relaciones sexuales con varones y los profesionales del sexo son las personas con mayores probabilidades de estar expuestas al VIH. La estigmatización y discriminación plantean desafíos especiales y exigen la participación incondicional de asociados de la sociedad civil, que están comprometidos activamente en proyectos (apoyados por el Fondo Mundial) para educar a la población general y supervisar la observancia de los derechos humanos.
- **Guyana.** La Comisión Presidencial sobre el SIDA de Guyana, encabezada por el propio Presidente, aúna varios ministerios, organismos bilaterales y multilaterales y organizaciones no gubernamentales. El Plan Estratégico Nacional sobre el SIDA, quinquenal y aprobado por el gabinete, especifica las actividades de las que es responsable cada uno de los principales actores. El PEPFAR es un donante importante que, al igual que otros donantes, apoya la participación de la sociedad civil en la respuesta de Guyana al SIDA.
- **Haití.** A pesar de la inseguridad política, las revueltas civiles y dos grandes catástrofes naturales, el profesionalismo y el compromiso de la sociedad civil y otros asociados han permitido que Haití esté incrementando el suministro de servicios relacionados con el SIDA. Dos asociados clave son el Fondo Mundial y el PEPFAR, que han elaborado un memorando de entendimiento para coordinar y ejecutar sus tareas.
- **Tanzanía.** En 2000, la declaración del Presidente de Tanzanía de que el SIDA es una catástrofe nacional condujo al establecimiento de la Comisión Nacional del SIDA (CNST), ubicada en las Oficinas del Primer Ministro. Con la ayuda de asociados, la CNST elaboró un marco estratégico multisectorial para 2003-2008, apoyado por un marco de gasto a mitad de término (MGMT). A nivel comunitario y de distrito, la respuesta nacional también cuenta con el apoyo de las Iniciativas de Respuesta en los Distritos (IRD). En 2004, el Grupo Temático de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA ayudó a la CNST a desarrollar un plan de trabajo apoyado de forma colectiva y cooperativa por todas las organizaciones de las Naciones Unidas.
- **Uganda.** Uganda, uno de los países del mundo más pobres en recursos, ha demostrado ser rico en espíritu y se ha convertido en un faro de esperanza y un ejemplo de logro para muchos otros países gracias a sus esfuerzos continuados para mantener a raya la epidemia de SIDA. El Gobierno ha proseguido ininterrumpidamente una política de apertura acerca del SIDA y ha integrado la prevención y control de la epidemia como elemento central en sus planes nacionales, incluido el Plan Nacional para la Erradicación de la Pobreza. Uganda se enfrenta a múltiples desafíos en su respuesta al SIDA, pero continúa mostrando coraje e imaginación para superarlos.
- **Ucrania.** En Ucrania, el Gobierno ha pedido al ONUSIDA que apoye un proceso nacional para desarrollar modelos de autoridad nacional sólida sobre el SIDA. Esto implicará mapear las actividades de los donantes; valorar la capacidad del Ministerio de Salud para gestionar y coordinar programas, y valorar mecanismos para la coordinación multisectorial de alto nivel y la participación de la sociedad civil. Existe un consenso sólido entre todos los asociados internacionales para apoyar este proceso.
- **Viet Nam.** Viet Nam ha arrancado con fuerza elaborando un buen Plan Estratégico Nacional, pero tendrá que seguir trabajando para ponerlo en práctica. Esto requerirá ampliar la base de participación en la revisión, actualización y ejecución del plan estratégico y en el desarrollo y aplicación de planes de trabajo y presupuestos para otros ministerios gubernamentales, aparte del Ministerio de Salud.

- **Zambia.** Los hallazgos de la reciente misión de evaluación en Zambia justifican plenamente la inclusión del país en esta lista. Fuertemente afectado por la epidemia de SIDA, Zambia ha realizado progresos rápidos en su respuesta durante los últimos años. Ahora posee algunas estructuras excelentes, pero también ciertas debilidades estructurales, que el equipo de valoración pudo identificar rápidamente gracias a la capacidad de los asociados zambianos para señalarlas. Dos de las principales fuerzas de Zambia son haber logrado la aportación de la sociedad civil a su respuesta al SIDA a nivel local y haber organizado el apoyo de los donantes para iniciativas locales con el fin de responder a la epidemia desde primera línea.

Oportunidades para la acción

Este informe ha señalado los múltiples retos que deben superarse si los asociados mundiales, nacionales y locales pretenden pasar de los principios a la práctica por lo que respecta a los «Tres unos» y hacer un uso óptimo de los recursos disponibles para responder a la epidemia de SIDA. También ha apuntado numerosas oportunidades para superar estos desafíos, oportunidades que pueden resumirse como sigue:

- Oportunidades para el liderazgo y compromiso. El liderazgo y compromiso nacionales, con una participación amplia de todos los asociados, constituyen la mejor oportunidad individual de cada país para una respuesta nacional al SIDA bien coordinada que aproveche de forma óptima las perspectivas y recursos singulares que puede aportar cada asociado potencial. Esto no significa que no deba haber oportunidades para una acción independiente a cargo de ciertos asociados, como organizaciones no gubernamentales y grupos comunitarios, que actúan en áreas en las que creen que otros no lo están haciendo. Significa, simplemente, que todos los asociados deben hacer todo lo posible para promover y apoyar el liderazgo y compromiso nacionales.
- Oportunidades para la creación de asociaciones. Hay muchos asociados potenciales, y cada uno de ellos puede aportar perspectivas y recursos singulares. Entre los posibles asociados figuran todos los niveles del gobierno y numerosos ministerios, departamentos y organismos a cada nivel; donantes bilaterales y multilaterales e instituciones internacionales y regionales, y todos los elementos de la sociedad civil, sean locales, nacionales, regionales o internacionales, con independencia de que estén organizados formal o informalmente o que estén compuestos por individuos infectados/afectados/con riesgo o, simplemente, por seres humanos preocupados, responsables y compasivos. Se pierden oportunidades importantes cuando asociados clave (por ej., personas con grandes probabilidades de estar expuestas al VIH) quedan fuera de los procesos de desarrollo, revisión y aplicación de los marcos nacionales sobre el SIDA.
- Oportunidades para la creación de capacidad. Todos y cada uno de los asociados tienen espacio para mejorar su propia capacidad de respuesta al SIDA y también la capacidad de otros asociados. Incrementar la capacidad de otros asociados supone ante todo reconocer que tienen perspectivas y recursos que aportar, pero que tal vez necesiten asistencia antes de proporcionar todo lo que podrían ofrecer a la campaña contra el SIDA. En el caso del sistema de las Naciones Unidas y donantes importantes, por ejemplo, esta asistencia puede adoptar a veces la forma de crítica constructiva, que les permita corregir su rumbo y mejorar su rendimiento. Sin embargo, la necesidad más acuciante de generación de capacidad radica en los propios países y en sus sistemas de planificación y provisión de servicios relacionados con el SIDA.

- Oportunidades para la eficiencia. El uso óptimo de los limitados recursos disponibles para responder al SIDA requiere coordinación, armonización, simplificación y agilización de las políticas, procedimientos y prácticas, de forma que no se malgasten recursos en actividades burocráticas molestas, repetitivas e innecesariamente complejas.
- Oportunidades para compartir conocimiento y experiencia. Las breves descripciones de este informe sobre lo que están haciendo los países y otras partes interesadas para responder al SIDA insinúan tan sólo lo que los asociados en la Campaña Mundial contra el SIDA tienen que aprender unos de otros. Aunque cada país y asociado es único, puede aprender de las experiencias de los demás y adoptar y adaptar métodos e ideas.

Conclusión

Éste ha sido un informe de los progresos realizados, en que se esboza a grandes rasgos dónde estamos actualmente por lo que respecta a la aplicación de los principios de los «Tres unos», pero también ha sido un informe de orientación que señala posibles caminos futuros para los múltiples asociados en la respuesta mundial al SIDA. Su propósito ha sido, en primer lugar, informar y suscitar discusión sobre lo que pueden hacer todos y cada uno de los asociados para mejorar su contribución a la respuesta y, en segundo lugar, animarlos e instarlos a seguir adelante. En definitiva, plantea una pregunta a todos los asociados en la campaña mundial, nacional y local contra el SIDA:

¿Cómo podemos hacer un uso óptimo, individual y colectivamente, de los limitados recursos de que disponemos, mejorar nuestra respuesta a la epidemia de SIDA y acelerar nuestros progresos hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio?

APÉNDICE A

Informe resumido sobre la discusión de los «Tres unos» Seminario Consultivo del Banco Mundial sobre el VIH/SIDA en la Región de África – Programa Multinacional del VIH/SIDA (MAP)

Addis Abeba, Etiopía

14-18 de febrero de 2005

La consulta identificó problemas, hizo recomendaciones y definió responsabilidades en cuanto a políticas, personas, prácticas y procedimientos.

La aplicación de los «Tres unos» exige una plataforma común por lo que respecta a:

- Responsabilidad.
- Autoridad.
- Legitimidad.
- Flexibilidad/adaptabilidad

La promoción de los «Tres unos» engloba como mínimo dos aspectos: lo que deben hacer los asociados nacionales y lo que deben hacer las organizaciones externas, donantes e iniciativas de financiación.

- Clarificar la autoridad nacional y reforzar la capacidad.
- Medidas específicas de los donantes para acordar, respetar y potenciar la autoridad coordinadora única, y trabajar conjuntamente para buscar instrumentos concretos de armonización y coordinación entre ellos.

Véase el resumen de la página 49.

	Una autoridad nacional sobre el SIDA	Un marco acordado de acción sobre el SIDA	Un sistema nacional de vigilancia y evaluación
Políticas	<ul style="list-style-type: none"> Definir el grado de autonomía. Especificar líneas formales de notificación a las autoridades gubernamentales, a nivel ministerial y administrativo. Detallar áreas de responsabilidad en cuanto a aplicación de políticas, inclusión de asociados y resultados de programas/ desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> Definir claramente las prioridades del plan de acción de una forma participativa, con la inclusión de asociados internos y externos. Desarrollar planes operativos con los costos detallados. Mejorar la coordinación entre los diferentes asociados a través de un foro liderado por la autoridad nacional. Desarrollar un marco nacional de Vigilancia y Evaluación con recursos apropiados. Revisar de forma conjunta y participativa el MNS, cuando sea necesario, y aplicarlo. Reforzar los vínculos entre el marco nacional sobre el VIH/SIDA y todos los instrumentos de desarrollo (DELP, MND). 	<ul style="list-style-type: none"> Promover y llevar a cabo actividades de Vigilancia y Evaluación. Introducir leyes y políticas que apoyen la Vigilancia y Evaluación. Motivar a los estamentos decisorios para que utilicen datos de Vigilancia y Evaluación y basen sus decisiones en ellos.
Personas	<ul style="list-style-type: none"> Necesidad urgente de reforzar la capacidad para asumir como propia la respuesta y proporcionar liderazgo nacional para la plena aplicación de los «Tres unos». Necesidad de reforzar la capacidad de la CNS en áreas críticas, como Vigilancia y Evaluación, desarrollo institucional y asociaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Establecer recursos y programas para reforzar las capacidades de planificación, gestión y Vigilancia y Evaluación (a nivel central y descentralizado). 	<ul style="list-style-type: none"> Incrementar la formación y retención del personal de Vigilancia y Evaluación. Ofrecer formación acreditada en Vigilancia y Evaluación y abrir vías profesionales para el personal cualificado. Contratar personal con dedicación exclusiva o asignar personal existente a jornada parcial.
Prácticas	<ul style="list-style-type: none"> Acoordinar, respetar y potenciar la autoridad coordinadora elegida por el país sobre una base jurídica. Eliminar la impresión de «autoridades» rivales clarificando los vínculos entre los mecanismos de coordinación o financiación y la autoridad coordinadora única. Por motivos de eficiencia y eficacia, los donantes deben actuar dentro de la autoridad nacional única y trabajar conjuntamente para buscar instrumentos específicos de armonización y coordinación. Las CNS deben poner énfasis en la coordinación, no en el control, con el fin de acrecentar la confianza de los asociados. 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar los sistemas de información, reforzar el compromiso con los «Tres unos», extraer enseñanzas de la experiencia y de las recomendaciones de las misiones. 	<ul style="list-style-type: none"> Pasar del énfasis en indicadores y planes al énfasis en productos de datos de Vigilancia y Evaluación. Desarrollar planes de Vigilancia y Evaluación con los costos totalmente detallados. Hacer hincapié en sistemas nacionales integrales de Vigilancia y Evaluación.
Procedimientos	<ul style="list-style-type: none"> Las CNS deberían desarrollar, negociar, vigilar y evaluar el marco nacional de acción sobre el VIH/SIDA. Las CNS deberían servir como foco para coordinar la aplicación del marco nacional de acción sobre el VIH/SIDA. Las CNS deberían coordinar las peticiones de recursos en función de prioridades nacionales acordadas, dejando a otras entidades las tareas de gestión financiera y ejecución. El presupuesto del gobierno nacional cubre los gastos esenciales para las operaciones de la autoridad. Las CNS deberían realizar «funciones de cobertura» para las diferentes asociaciones y mecanismos de financiación. 	<ul style="list-style-type: none"> El proceso de planificación debe basarse en un análisis de la situación y en enseñanzas aprendidas. Simplificar los procedimientos, darles publicidad y mejorar el diálogo. Mejorar la comunicación y comprensión de los procedimientos, y reforzar las capacidades. 	<ul style="list-style-type: none"> Defender la simplicidad (el conjunto más pequeño posible de indicadores). Mejorar la coordinación entre el Mds y la CNS. Promover sistemas locales de Vigilancia y Evaluación y lograr que se sientan como propios los datos generados por ellos.

APÉNDICE B

Principios clave de los «Tres unos» de las Naciones Unidas:

- Un marco acordado de acción sobre el SIDA que proporcione la base para coordinar el trabajo de todos los asociados.
- Una autoridad nacional de coordinación del SIDA, con un mandato multisectorial amplio.
- Un sistema acordado de vigilancia y evaluación a nivel de país.

En cuanto a tecnología de la información, el «Tercer uno» puede interpretarse como un principio para:

- Facilitar la síntesis y análisis de datos de múltiples fuentes, en que previamente el uso de tales datos se haya acordado limitar para un proyecto específico.
- Reducir el riesgo de una iniciativa vertical, aislada, en que la información y los resultados subsiguientes no se hayan triangulado ni compartido con otros.
- Participar en actividades de las Naciones Unidas para integrar e intercambiar datos entre sistemas.

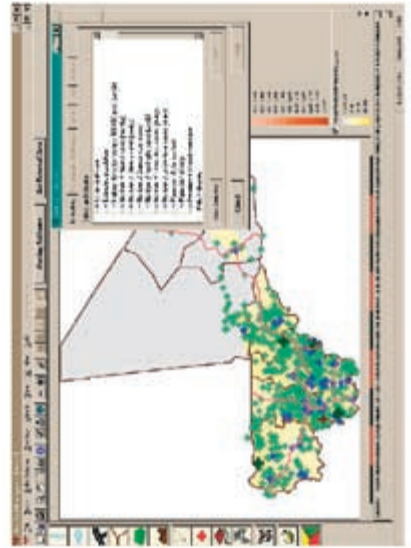
Véanse ejemplos de los sistemas existentes en la página 51.

HealthMapper

www.who.int/csr/mapping/tools/healthmapper/healthmapper/en/

Principales conceptos

- Una aplicación de vigilancia y levantamiento de mapas desarrollada por la OMS que pretende abordar necesidades críticas de información de vigilancia en programas sobre enfermedades infecciosas.
- Sistema de gestión de datos y levantamiento de mapas, fácil de utilizar y adaptado específicamente para usuarios de salud pública. El sistema simplifica la normalización de datos y la recopilación y actualización de datos sobre epidemiología e intervenciones. Además, permite la visualización inmediata de los datos en forma de mapas, tablas y gráficos.
- Contiene una base de datos con información esencial sobre geografía, demografía y salud, incluidas la localización de comunidades, centros sanitarios y educativos, accesibilidad por carretera, acceso a agua potable y demografía.



ews.unaids.org

Principales conceptos

- Análisis integrado de indicadores, datos de seguimiento de proyectos/recursos e investigación.
- Complementa sistemas existentes mediante formatos de datos normalizados.
- Intercambio transparente de datos.
- Interfaz sencilla basada en un navegador.
- Tecnología actual y totalmente adaptable; una estrategia de migración a la Internet sin necesidad de conectividad actual con la red.
- Funcionalidad subnacional, incluido el mantenimiento de topónimos.
- Multilingüe.
- Respaldo por los copatrocinadores de las Naciones Unidas.



DevInfo

www.devinfo.org/

Principales conceptos

- Sistema de base de datos que proporciona un método para organizar, guardar y representar datos en un formato uniforme que facilita su intercambio a nivel de país entre departamentos gubernamentales y organizaciones de las Naciones Unidas que utilicen el mismo sistema.
- Herramienta autónoma que ayuda a los países a elaborar sus informes sobre los ODM. Tiene presentaciones simples y fáciles de utilizar que permiten producir tablas, gráficos y mapas, que después pueden incluirse en documentos sobre los ODM, presentaciones y materiales de promoción.
- Ofrece soporte para:
 - Indicadores mundiales y definidos por el usuario.
 - Múltiples idiomas.
 - Nombres, logotipos y gráficos personalizados.



APÉNDICE C

Valoración informal del ONUSIDA sobre los «Tres unos»

Después de una encuesta informal efectuada entre Coordinadores del ONUSIDA en el País, los seis países que respondieron (Etiopía, Tanzania, Kenya, Sudáfrica, Zambia y Camerún) suscitaron una serie de cuestiones acerca de los principios de los «Tres unos». A los coordinadores se les plantearon siete preguntas:

1. ¿Cuáles son los principales problemas u obstáculos en cada uno de los principios de los «Tres unos», si es que existen?

- Bajo nivel de participación de los donantes en el desarrollo del marco estratégico nacional (50% de los países).
- El marco no está sufragado adecuadamente (33% de los países).
- No hay vínculos claros con el marco nacional de desarrollo (financiero) en el 50% de los países.
- Liderazgo limitado de las CNS en casi todos los países (80%).
- La falta de capacidad técnica adecuada de coordinación y liderazgo se citaba muy a menudo como elemento clave en todos los países.
- El marco y los sistemas de vigilancia y evaluación no son plenamente operativos (100% de los países).

2. ¿Qué acciones de los donantes han facilitado la capacidad de su país para responder a la epidemia de SIDA?

- Buena participación de los donantes en foros de intercambio de información con los gobiernos (67% de los países). Esto también podría ser aplicable a los foros de donantes, como en Tanzania.
- Disponibilidad creciente de recursos financieros en la mayoría de los países, pero especialmente en Etiopía y el Camerún.

3. ¿Qué acciones de los donantes han obstaculizado la capacidad de su país para responder a la epidemia de SIDA?

- El 50% de los países todavía está recibiendo apoyo orientado a proyectos.
- Requisitos y condiciones exigentes de los donantes a los gobiernos (33% de los países).
- La desconsideración y los recelos entre donantes y gobiernos pueden ser bidireccionales (33% de los países). Esto se relaciona a menudo con la falta de transparencia de los donantes en sus procedimientos.
- Falta de participación eficaz de los donantes en los mecanismos de coordinación (33% de los países).

4. ¿Apoyan los donantes la respuesta de los gobiernos (por ej., participando en un SWAp o financiando sus actividades), o como mínimo les consultan e involucran al preparar sus propios planes de trabajo y presupuestos?

- La buena coordinación entre donantes y gobiernos impulsa actividades en algunos países, pero todavía existe una cierta reticencia a utilizar los mecanismos financieros gubernamentales (66% de los países).
- La falta de coordinación eficaz genera altos costos transaccionales en la mayoría de los países (50%).

5. ¿Hay una coordinación mutua entre los donantes por lo que respecta a apoyo a programas y proyectos? ¿O persisten la duplicación y rivalidad generalizadas entre ellos (por ej., «caza de talentos» de personal gubernamental y de programas y proyectos de otros donantes)?

- La coordinación eficaz entre donantes es la excepción más que la regla (80% de los países).
- Se indica repetidamente que ciertos donantes (PEPFAR, Fondo Mundial) son reacios a la armonización.
- Preeminencia de los planes de los donantes en la mayoría de los países (80%).

6. ¿Han realizado los donantes esfuerzos tangibles para agilizar los informes que exigen a los gobiernos? ¿O siguen insistiendo en un formato individualizado de presentación de informes?

- Todos los países (100%) mencionan que se han realizado algunos esfuerzos para agilizar los requisitos de elaboración de informes, aunque esto no es aplicable a todos los donantes. Los mecanismos de presentación de informes siguen fragmentados.

7. ¿Cuáles son los cinco obstáculos principales, como resultado del comportamiento de los donantes, que dificultan acciones y progresos efectivos?

- Falta de transparencia en el apoyo de los donantes, tanto financiero como estratégico (50% de los países).
- El apoyo de los donantes está demasiado orientado a proyectos (50% de los países).
- Escasa capacidad técnica de las CNS para coordinar (66% de los países).
- Altos costos transaccionales y socavación de los mecanismos gubernamentales (50% de los países).

Notas

Notas

El Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) reúne a diez organizaciones de las Naciones Unidas en un esfuerzo común para luchar contra la epidemia: el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Mundial.

El ONUSIDA, como programa copatrocinado, aúna las respuestas dadas a la epidemia por sus diez organizaciones copatrocinadoras y complementa esos esfuerzos con iniciativas especiales. Su objetivo es encabezar e impulsar la ampliación de la respuesta internacional al VIH/SIDA en todos los frentes. El ONUSIDA colabora con múltiples asociados –gubernamentales y no gubernamentales, empresariales, científicos y de otros campos– para compartir sin límites de fronteras conocimientos teóricos y prácticos así como prácticas óptimas.

Los «Tres unos» en acción: dónde estamos y adónde nos dirigimos

Aunque la financiación para la respuesta al SIDA en los países de ingresos bajos y medianos ha aumentado significativamente, sigue quedando muy lejos de la escala necesaria para alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio de invertir el curso de la epidemia para 2015. Esta deficiencia obliga imperativamente a optimizar el uso de cualesquiera recursos disponibles, y este objetivo exige, a su vez, que los múltiples actores en la respuesta al SIDA a nivel mundial, nacional y local coordinen y armonicen totalmente sus esfuerzos.

En abril de 2004, la Consulta sobre Armonización de la Financiación Internacional para el SIDA —que reunió a representantes de gobiernos, donantes, organizaciones internacionales y la sociedad civil— refrendó los principios de los «Tres unos» tal como se expresan a continuación:

- Un marco acordado de acción sobre el SIDA que proporcione la base para coordinar el trabajo de todos los asociados.
- Una autoridad nacional de coordinación del SIDA, con un mandato multisectorial amplio.
- Un sistema acordado de vigilancia y evaluación a nivel de país.

Este informe examina los progresos realizados en la aplicación de los «Tres unos» a final de 2004 e identifica los retos que se avecinan, así como oportunidades para superarlos.



Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA

ONUSIDA

ACNUR • UNICEF • PMA • PNUD • UNFPA
ONUDD • OIT • UNESCO • OMS • BANCO MUNDIAL