



BAJO LA LUPA

SALUD Y RELACIONES INTERNACIONALES

POR LCDA. HILDA GONZÁLEZ CAO
hilda.gonzalez@inhrr.gob.ve

La disciplina de las relaciones internacionales tiene distintos enfoques teóricos. En este análisis se consideraron tres, a objeto de exponer como el tema de salud ha conformado la política internacional: las Teorías del Conflicto, las Teorías del Desarrollo, y las referidas a la Planificación Estratégica.

El análisis a las políticas de salud públicas venezolanas, entendidas, desde la repercusión del entorno internacional, requiere comprender el comportamiento de los Estados Nacionales en sus relaciones internacionales, examinadas, desde una mirada teórica, como la disciplina que aborda dicha relación.

Del mismo modo, este abordaje no sólo conlleva al estudio del Estado-Nacional, como una unidad monolítica, sino a comprender que su gestión convive con la de organizaciones internacionales, empresas del sector salud, organizaciones no gubernamentales, comunidades y hasta el mismo individuo, como nuevos sujetos activos dentro y fuera del país, todos impregnados por procesos de producción globalizados y por un intensivo uso de las Tecnologías de Información y Comunicación, que trascienden las fronteras nacionales, influyendo en la actuación de los Estados y confiriéndole preeminencia como nuevos sujetos intervinientes y condicionantes de la política internacional en Salud.

De esta manera, haciendo una similitud entre la evolución teórica de las Relaciones Internacionales y el desempeño institucional de Venezuela en los asuntos de salud pública -específicamente los relacionados con la vigilancia sanitaria- se pueden identificar algunos elementos "coincidentes" con los cuales argumentar la comparación académica, profundizar el conocimiento, y sobre todo distinguir elementos teóricos para, entender, la frontera entre el universo interior y exterior de un Estado y el de la salud pública, y cómo interpretar su relación política, siendo dichos elementos, punto de partida para discernir su manifestación y evolución en las relaciones internacionales.

La disciplina de las relaciones internacionales tiene distintos enfoques teóricos, en este análisis, se consideraron tres, a objeto de exponer como el tema de salud ha conformado la política internacional: las Teorías del Conflicto, uno de los primeros fundamentos teóricos de la Disciplina de Relaciones Internacionales, explican cómo los conflictos entre Estados surgen de las amenazas a su soberanía. El segundo enfoque, las Teorías del Desarrollo, nacidas al finalizar la llamada II Guerra Mundial, centran su objeto de estudio en que las causas de los conflictos se originan por las desigualdades estructurales de los modelos socio-económicos, y las referidas a la Planificación Estratégica, con las cuales se intenta anticiparse a las posibles causas de conflicto y definir estrategias para evitarlo, mitigarlo, o identificar herramientas para su manejo. La importancia de estas teorías radica, en el argumento, que las visiones estratégicas sobre el futuro, pueden anticiparse al conflicto entendiéndolo a través del comportamiento de las tendencias políticas, económica, sociales, culturales, ambientales, por mencionar las de mayor influencia.

El primer elemento: **las Teorías del Conflicto**, su estudio, es un hito paradigmático originario de la Teoría de las Relaciones Internacionales, sustentado en que todo hecho o circunstancia que suponga un riesgo o amenaza a la seguridad de los Estados Nacionales, es motivo de estudio. De esta forma, si se traslada el concepto al campo de la salud pública, situaciones como: epidemias, contaminación del ambiente, condiciones de trabajo y vida de los individuos y las sociedades, la salud de un individuo o de un conjunto poblacional, el contexto histórico, las creencias religiosas, los mitos, el modo de

producción, factores patológicos y el ambiente geográfico, por mencionar algunas de impacto transnacional, suponen focos de conflictividad. Razón por la cual, la estructura, funcionamiento y dinámica institucional de salud desde este enfoque se orienta a prever y atender los determinantes de enfermedades representativas de un riesgo o amenaza, centrando la materia de salud pública en la relación salud-enfermedad.

Al interpretar la relación salud-enfermedad en el marco de las Teorías del Conflicto de las Relaciones Internacionales, surge un elemento clave, el estudio del poder, lo cual conlleva a razonar según la interpretación de los intereses de los sujetos, en cómo, se manifiesta y que tipo de orden originan. De esta manera, un producto del ejercicio del poder, visto desde la Teoría del Conflicto, es la aparición de la arquitectura institucional en materia de salud, las normas y principios de Derecho Internacional que ordenan el mundo, reflejan los intereses y las tendencias de los distintos sujetos. En este sentido, es posible argumentar que el contexto de la salud y la relación poder-conflicto-salud dio inicio al debate teórico-político sobre la dimensión internacional de la salud y la salud como asunto internacional.

El segundo elemento son las **Teorías del Desarrollo**, como fundamentos para explicar las repercusiones de las perturbaciones sociales, la tipología de progreso económico y las visiones sobre el bienestar social, dichas

corrientes influyeron el campo de la salud pública desde comienzo de la década de los años 50 del Siglo XX hasta la actualidad, asociado a la visión de salud- desarrollo.

El eje central de la relación salud- desarrollo nació y creció a través de la cooperación técnica, contemplando ámbitos como: financiamiento, formación y transferencia de conocimiento. La dinámica de la vigilancia sanitaria y la garantía de su seguridad, impuso nuevas exigencias y contribuyó a que la presencia en el contexto internacional se canalizará a través de la participación en los organismos internacionales, bien sean de alcance regional, continental o mundial, o que por la naturaleza de su conformación respondan a la especificidad de un área de conocimiento en salud, ejemplo: El Programa en Conjunto de Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA(ONUSIDA) El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) son organismos de carácter mundial que atienden temas relacionados con salud, en el marco del Sistema de Naciones Unidas.

Asimismo, existen otras instancias internacionales de importancia mundial que abordan el tema de salud como por ejemplo El Movimiento de Países NO Alineados (MNOAL) es un foro permanente donde los Estados, expresan posiciones políticas neutrales y no alineadas a las políticas hegemónicas. El MNOAL, en vista de su forma administrativa, no jerárquica, rotativa y participativa facilita



El contexto de la salud y la relación poder-conflicto-salud dio inicio al debate teórico-político sobre la dimensión internacional de la salud y la salud como asunto internacional.

a sus miembros aportes para la toma de decisiones en la política internacional, cuya característica fundamental es el consenso, a objeto de favorecer la solidaridad y la unidad entre sus miembros.

La diplomacia en salud, si bien se desarrolló a escala mundial durante la segunda mitad del siglo XX, es importante acotar que el continente Americano tiene tradición en los aportes a la política internacional en salud y ha jugado un papel protagónico ilustrando al mundo en las maneras de hacer diplomacia, cabe mencionar como antecedentes: la Convención

La diplomacia en salud, si bien se desarrolló a escala mundial durante la segunda mitad del siglo XX, es importante acotar que el continente americano tiene tradición en los aportes a la política internacional en salud y ha jugado un papel protagónico ilustrando al mundo en las maneras de hacer diplomacia,

Internacional Sanitaria de Rio de Janeiro 1887, el Congreso Sanitario de Lima de 1888 y la I Conferencia Internacional Panamericana de 1899, cuya discusión política se centró en el conflicto que suele presentarse entre la obligación de velar por la salud pública y el principio de libertad de comunicaciones entre las Naciones. Las conferencias son un referente histórico previo, que inspiró el nacimiento y la

conformación de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) su estructura sirvió, de modelo para concebir a la Organización Mundial de la Salud (OMS) distribuida administrativamente en el mundo en seis regiones, e inspirada en la OPS, reconociéndole, así, un rol protagónico.

Desde la perspectiva regional, destacan otras iniciativas de carácter multilateral, que suman esfuerzos en materia de cooperación técnica en salud, como por ejemplo El Convenio Hipólito Unanue de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) Comunidad del Caribe (CARICOM) el Mercado Común del Sur (Mercosur) la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos o (ALBA-TCP) la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), estos foros han contribuido a conciliar políticas e impulsar temas donde los Estados han adoptado acciones estratégicas comunes cabe mencionar asunto como: las normas técnicas para impulsar el mercado de salud, visión compartida de la gestión integrada de recursos hídricos, el fortalecimiento de las políticas públicas a través del intercambio de conocimiento entre los países y la revisión de los problemas de salud en general y en particular los fronterizos.

La evolución de la política internacional en salud, su relación con la salud mundial y recientemente con los objeti-

vos de desarrollo del milenio, buscan superar las inequidades en salud. Dicha perspectiva se vincula con contenidos prioritarios como: pobreza, migraciones, género, raza, etnia, edad, nuevas materias prioritarias de la política en salud nacional o internacional, conllevando a los Estados a considerarlos vinculados con otras ramas políticas para garantizarles un tratamiento integral, así se observan las repercusiones en las políticas de protección social, en el gasto público corriente, en la inversión del sector y en la mejora de la calidad de asignación de los recursos sectoriales, para la atención de la población y el fortalecimiento de la infraestructura y la logística en salud pública.

Por otra parte, hoy, la política exterior en salud tiene retos emergentes, producto de la globalización y la interdependencia entre los sujetos internacionales, en este punto, un referente intelectual, es la Declaración Ministerial de Oslo, conferencia que expresa nuevas ideas paradigmáticas sobre el desarrollo, socios y mecanismos de cooperación. Desde esta perspectiva, la globalización exige nuevas formas de gobernabilidad que influyen en las concepciones de cooperación técnica entre Estados e inciden en la soberanía nacional y la seguridad sanitaria internacional, cambiando la perspectiva de autonomía de los Estados Nacionales e incluso del despliegue de sus capacidades colectivas sólo a través de las organizaciones internacionales intergubernamentales.

El nuevo movimiento de las Relaciones Internacionales origina una correlación de fuerzas influyendo en los enfoques de actuación, nace así el de “la responsabilidad compartida” sustentada en atributos de transparencia, confianza, responsabilidad y equidad. Plantea que los países superen sus divergencias y contradicciones por medio de diálogos y consultas, dicho enfoque, sostiene como principio el reconocimiento de la vida como el más fundamental de los derechos humanos y por lo tanto la vida y la salud como los activos más preciados, consiguiendo así, que los problemas de salud, no sólo pertenezcan a los ministerios de salud y a las organizaciones internacionales como la OMS, especialmente cuando son de naturaleza transnacional. Aunado a ello, la ausencia o debilidad de las políticas nacionales de acceso al conocimiento de la salud, medicamentos esenciales, vacunas, entre otros productos esenciales, son considerados factores clave que limitan el desarrollo humano y perturban la seguridad sanitaria internacional.

De la misma forma, la globalización vista desde los factores de producción y la masificación del uso de las tecnologías de información y comunicación le replantea a los Estados-Nacionales cambios en las metodologías para el desarrollo, la cooperación técnica y su actuación con organismos no gubernamentales algunas de estas organizaciones con capacidades técnicas y financieras superiores a los presupuestos estatales de financiamiento a la investigación, desarrollo e Innovación de muchos países, pudiendo afectar el interés nacional.

Asimismo, el auge de las tecnologías de información y comunicación ha creado un mundo nuevo de la cooperación técnica a través de los “crowdfunding” o financiación colectiva, que son oportunidades de inversión a un grupo de personas apoyando económicamente un proyecto, con lo cual se amplía el espectro donde los Estados Nacionales pierden administrativamente el control sobre ello, convirtiéndose en un reto para las nuevas formas de concepción de la cooperación técnica desde el sector público.

El tercer elemento son **las Metodologías de Planificación Estratégica**, considerando así



Ministro de Salud de Venezuela, Carlos Alvarado en la ONU

la anticipación a escenarios futuros y la valoración de los cursos de acción que se puedan escoger. Cabe destacar, en la disciplina de los estudios internacionales, el hecho histórico de la caída del muro de Berlín, marcó un antes y un después, en la autocrítica de los teóricos a la disciplina, sostienen que ninguna de las corrientes epistémicas pudo anticiparse, ni vislumbrar este acontecimiento, por lo que a partir de 1989 la disciplina de las Relaciones Internacionales, se aboca desde el mundo de la investigación a aplicar metodologías prospectivas, a la creación de observatorios por temas especializados y al establecimiento de salas situacionales donde monitorear las tendencias de un mundo cada día más interdependiente y complejo.

Del mismo modo, la defensa de la salud pública, es hoy por hoy una labor más centrada en la “Inteligencia Estratégica” que en las formalidades de la relación internacional -sin menoscabo de ello- El tercer elemento sitúa a la política exterior en salud venezolana y a su proyección, hacia el ejercicio de métodos prospectivos y observatorios especializados como entes impulsores de cambios institucionales y de adecuación de sus competencias a las exigencias del futuro que se aspiran en salud pública.

Efectos del pasado, presente y posibilidades futuras de la vigilancia sanitaria en Venezuela. Reflexiones Finales:

El balance venezolano de la salud en el contexto

internacional, enmarcado en la vigilancia sanitaria, refleja un conocimiento institucionalizado de más de 80 años en la prevención y el control de enfermedades transmisibles en las áreas de diagnóstico, medicamentos, alimentos, cosméticos, producción de biológicos y veterinaria de animales para experimentación. Y Por otra parte, el compromiso con el desarrollo de la salud pública, a través de relaciones bilaterales y multilaterales en espacios como: Comunidad Andina, donde se trabajó en la armonización de políticas, el intercambio y la respuesta a problemas comunes para el mejoramiento de la salud de los pueblos. En Mercosur donde destaca el aporte de Normas Técnicas de productos y servicios para la Salud. UNASUR, la institucionalización de Red Suramericana de Vigilancia y Respuesta en Salud y las propuestas al Desarrollo de Sistemas de Salud Universales con Acceso Universal a Medicamentos. OTCA, la visión compartida en la gestión integrada de recursos hídricos (GIRH) y del tema de mercurio. CARICOM, la atención a la salud en la búsqueda de una región con sistemas de salud homogéneos. ALBA, con los proyectos de la Misión Milagro, y la Escuela Latinoamericana Salvador Allende. Todos espacios políticos propulsores de capacidades para la transferencia tecnológica -como proceso de transmisión de experiencias propias.

En el caso específico de Venezuela la influencia del contexto internacional se manifestó en el alcance del servicio al desarrollo de la salud acoplado la dinámica de los proyectos y programas a las exi-

gencias de los Planes de Desarrollo Nacional, logros como: la prohibición de la talidomida, el diseño del Fermentador Caracas en 1968, la creación del Consejo Técnico del INH, la creación de la Revista Científica, el aislamiento por primera vez, en 1995, del agente productor de la Fiebre Hemorrágica Venezolana, virus Guanarito, el reconocimiento en el año 1996, por la Organización Mundial de la Salud como Centro de Referencia Nacional para el Registro y Control de Medicamentos y la adopción del Sistema Automatizado de Registro y Control de Medicamentos (SIAMED) y en esta la creación de estudios de postgrado, en la Vigilancia Sanitaria de Medicamentos, los estudios de Micrología, la Biología Aplicada al Diagnóstico y la consolidación del campus virtual y del nodo de salud pública de Venezuela-OPS -instrumentos dinamizadores de los cursos de ampliación y mejoramiento profesional- son ejemplo palpable de la influencia del contexto internacional en la salud pública,

1. **Arredondo, Armando. Análisis Y Reflexión Sobre Modelos Teóricos Del Proceso Salud-Enfermedad.** <https://www.scielosp.org/journal/csp/>
2. **González Fernández, Antonio. Reflexiones sobre la Salud Pública Internacional** Revista Cubana Salud Pública vol.37 no.4 Ciudad de La Habana oct.-dic. 2011.
3. **Jintao. HU Teoría Sobre La Responsabilidad Compartida.** <http://spanish.peopledaily.com.cn/31621/6826387.html>.
4. **PÉREZ Valerino, Ricardo Daney. La Diplomacia en Salud y su Presencia en las Relaciones Internacionales del Siglo XXI.** Revista Cubana de Salud Pública Internacional. Año 2012. N° 1.
5. **Velásquez Luis Eliseo. Salud y Relaciones Internacionales: Elementos para la Discusión.**
6. **www.thelancet.com Published online April 2, 2007 DOI: 10.1016/S0140-6736(07)60498-X Oslo Ministerial Declaration—Global Health: A Pressing Foreign Policy Issue Of Our Time.**
7. **La Salud y Las Relaciones Internacionales: Su Vinculación Con La Gestión Del Desarrollo Nacional De La Salud: Informe Final (resolución CD48. R16-2008-) CE162/INF/17**
8. **Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una Mirada Desde América Latina y El Caribe, Capítulo V El Derecho a la Salud y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Este capítulo fue elaborado por la OPS en estrecha colaboración con la CEPAL. Para su preparación se contó además con valiosos aportes del UNFPA.**
9. **Salud Mundial y Política Exterior. Naciones Unidas Asamblea General A/67/377 Sexagésimo séptimo período de sesiones.**