



VIRAJE POLÍTICO Y LA AGENDA REGIONAL EN SALUD

PÍA RIGGIROZZI*, MARÍA BELÉN HERRERO**, DIANA TUSSIE***

Los cambios políticos, económicos y sociales en la región siempre dieron lugar a diversos incentivos para la integración regional así como desafíos para su estabilidad. Las instituciones, del orden nacional y regional, no actúan en un vacío ni político ni económico. Son objeto de pujas como vemos tanto en Sudamérica como en la misma Unión Europea. Por ello, abordar el análisis del regionalismo en Sudamérica, o en cualquier lugar, como auge y caída, o como éxito y fracaso, es caer en facilismo analítico –si no falso dilema. El regionalismo no es ajeno a las pujas y desafíos político-económicos que enfrentan sus Estados miembros, de hecho es producto también, y sobre todo, de lo que sus Estados hacen con él. Desde este punto de vista, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y su devenir merece mayor atención.

UNASUR fue creada en 2008 como bloque político, y forma parte de un proceso de integración regional post-liberal, marcando un cambio de paradigma en materia de integración y nucleando a los 12 países que conforman

América del Sur. Lo novedoso de este nuevo paradigma es que se establecieron prácticas centradas en la política social que dieron lugar a la institucionalización de un rol social y político del regionalismo. Así, la creación de este organismo regional recreó un nuevo espacio identitario que redefine el principio ordenador de la gobernanza regional mas allá de lo comercial-económico, privilegiando el respeto a la soberanía; la solidaridad; y la cooperación para, no solo reducir asimetrías sociales al interior de la región, sino además fortalecer posiciones comunes en el escenario mundial.

Este paradigma, no obstante ambicioso, ha desarrollado una agenda novedosa en el área de la Salud. De hecho, que Salud haya posibilitado un nuevo marco para la integración, prácticas y métodos regionales innovadores no es sorprendente dada la larga trayectoria de cooperación en esta materia. Lo que es novedoso es como UNASUR instala una agenda que, mas allá del facilismo tendencioso del prisma éxito/fracaso, debe entenderse tanto por su énfasis en concebir

* Departamento de Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad de Southampton.

** Área de Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina).

*** Grupo de Trabajo “Salud Internacional y Soberanía Sanitaria”, CLACSO.

y abordar la salud como derecho, como por las oportunidades de cooperación que ha abierto.

LA SALUD EN LA AGENDA REGIONAL

La salud es un ejemplo paradigmático en la cooperación y la integración regional, en tanto herramienta y marco de acción para ampliar los márgenes de las políticas públicas y redefinir los contornos de la acción colectiva. UNASUR, adoptó desde el principio (junto con la defensa) a la salud como una cuestión política prioritaria y la incorporó al nivel de la promoción de las normas e iniciativas, dando paso incluso a formas innovadoras en materia de diplomacia sanitaria.

Así, el área de la salud no solo ha devenido en un canal de consensos, sino también en una herramienta de integración en la región. A pesar de estas diferencias entre los países, el bloque supo avanzar en distintos campos, donde salud ha sido probablemente uno de los más dinámicos. En el 2008, en el marco de los principios rectores del organismo se crea el Consejo de Salud Suramericano (CSS) para promover políticas comunes y actividades coordinadas entre los países miembros en materia de salud. En esta línea se constituyó el Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS), una de las dos estructuras permanentes de trabajo con las que cuenta UNASUR (la otra depende del Consejo de Defensa). Desde este bloque político, se han impulsado iniciativas de cooperación internacional en salud que no hubiesen tenido éxito de haberse conducido de manera individual. Es así, como a pesar de las profundas diferencias en los sistemas de salud de sus miembros, UNASUR se ha centrado en el derecho universal a la salud y la soberanía sanitaria regional, a través de un fuerte sentido de acción colectiva e integración política.

En este proceso, el ISAGS surgió y se consolidó como una estructura de apoyo permanente para generar información y producir conocimiento, formar líderes en salud, asesorar técnicamente y posibilitar la formulación de políticas innovadoras de gestión para las instituciones y sistemas de salud de los países-miembros. Diversos trabajos e investigaciones han destacado al rol del ISAGS como centro estratégico para la construcción de una nueva gobernanza regional, para el estudio y seguimiento de las políticas sociales regionales¹,

1 Ver en particular el proyecto de investigación 'Reducción de la Pobreza e Integración Regional: Análisis comparativo de las políticas en salud de SADC y UNASUR (REPIR/PRA-RI)', que compara políticas regionales en salud en América del Sur y África Meridional. Disponible en <http://www.open.ac.uk/socialsciences/prari/>. También Buss PM y Ferrei-

un agente catalizador de las interlocuciones entre las distintas instancias del Consejo de Salud², como una institución pionera, dinámica, central para la generación y distribución de conocimiento en UNASUR^{3,4,5}. En este sentido, es posible pensar el ISAGS como estructura permanente, como un *think tank* estratégico y referente regional y global en salud.

Las iniciativas del ISAGS son diversas: talleres, reuniones, seminarios, proyectos de investigación, elaboración de documentos técnicos y cursos de formación y capacitación. Un ejemplo de esto último ha sido el 'Curso Virtual de Diplomacia de la Salud en el Contexto de la Integración Suramericana', que realizó el ISAGS en el 2017 junto a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina) y la Fiocruz (Brasil). Esta instancia evidencia en primer lugar las herramientas que ha adquirido la propia región y con ello sus Estados, para desarrollar sus propias instancias de formación y desarrollo profesional. En segundo lugar, el potencial que puede tener un organismo regional, también en materia de formación de recursos humanos y de fortalecimiento de sus propias capacidades; y en tercer lugar, la importancia del diálogo entre la academia, la investigación y la gestión en el proceso de formulación de políticas públicas y toma de decisiones. En el marco de los proyectos financiados a través del Fondo de Iniciativas Comunes de UNASUR (que son aportes exclusivos de los Estados-miembro) se pueden mencionar tres en el área de la Salud: el Banco de Precios de Medicamentos; el Mapeo de capacidades productivas de medicamentos y el Plan Integral para el cáncer de cuello de útero. En el caso del banco de precios, por ejemplo, este consiste en una base de datos de precios de

ra JR. (2011). Cooperação e integração regional em saúde na América do Sul: a contribuição da Unasul-Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 16(6), 2699-2711; Riggirozzi P. (2017) 'Regional Integration and Welfare: Framing and Advocating Pro-Poor Norms through Southern Regionalisms', *New Political Economy*.

2 Teixeira MF. (2017) O Conselho de Saúde da Unasul e os desafios para a construção de soberania sanitária (doctoral thesis). Fundação Oswaldo Cruz, Brasil

3 Herrero MB y Tussie D. (2015) UNASUR Health: A quiet revolution in health diplomacy in South America. *Glob Soc Policy*. 15(3):261-277

4 Herrero MB y Loza J. (2017) Building a regional health agenda: A rights-based approach to health in South America? The case of UNASUR and access to health care and medicines. *Global Public Health*.

5 Riggirozzi P. (2015). Regionalism, Activism and Rights-New Opportunities for Health Diplomacy in South America. *Review of International Studies*, n. 41, pp. 407-228.

medicamentos, con información comparable entre los 12 países que sirve de herramienta no solo para la fijación de precios referenciales, sino también para la negociación de precios con la industria farmacéutica y las compras conjuntas. Una estimación que permitió realizar el sistema arroja que en materia de compras conjuntas entre los 12 países para el período de un año al precio más bajo que se haya logrado en la región, se podrían generar ahorros de casi USD 1 mil millones de dólares anualmente⁶. También son destacables las diversas iniciativas apoyadas y conducidas, como por ejemplo la reunión realizada en junio de 2017 en la cual se analizó la compra conjunta de medicamentos para HIV, hepatitis C y medicamentos oncológicos. Se estima que con las compras conjuntas el margen de ahorro podría llegar hasta un 70 u 80 por ciento del costo total.

Otras acciones destacadas fueron los posicionamientos comunes de la región ante la OMS (35 en total) en lo concerniente a acceso a medicamentos, reforma de la OMS y sus asuntos administrativos y financieros, sistemas de salud universales, vigilancia y respuesta, y recursos humanos en salud. Este posicionamiento conjunto de los Estados miembros en foros de Alto Nivel, ubicó a UNASUR en tanto actor en el escenario global de la diplomacia de la salud.

Finalmente, no obstante existen fuertes razones para sostener que las instituciones regionales poseen escasa capacidad ejecutora para garantizar que las declaraciones conjuntas conduzcan a compromisos y estos se traduzcan en la aplicación de políticas, la capacidad de prácticas institucionales como las del ISAGS como mecanismo de vigilancia, constructor de conocimiento, coordinador productivo y formador de cuadros técnicos y políticos, ofrece una estructura de incentivos que no es solo novedosa sino además necesaria frente a los desafíos socio-políticos que demandan acción colectiva regional.

LOS DESAFÍOS POLÍTICOS Y SOCIALES REQUIEREN MÁS, NO MENOS INTEGRACIÓN

El imperativo del desarrollo sostenible al cual los países de Sudamérica han adherido está codificado en la gobernanza regional. América del Sur es una de las regiones del mundo que ha dado los mayores pasos en la promoción de la cooperación

⁶ Ver “UNASUR y la integración regional en Salud” (15/05/2018) Disponible en: <http://isags-unasur.org/es/unasur-y-la-integracion-regional-en-salud/>

regional como un mecanismo para abordar los desafíos mundiales, regionales y nacionales relacionados con el desarrollo social. Los países de la región han demostrado un compromiso con el desarrollo sostenible en su amplia participación en el proceso de formulación y adopción de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de los cuales Salud es central.

La región aún tiene grandes deudas sociales y la necesidad de consolidar muchos de sus logros. Salud tiene una larga trayectoria en materia de cooperación en nuestra región y ha demostrado que puede ser un gran canalizador de consensos regionales, a pesar de las divergencias entre sus Estados miembros. En el actual contexto de pujas y realineamientos los incentivos varían. Es posible que emerjan distintas configuraciones de formaciones regionales, aún con acuerdos que se superponen⁷ ya que no hay una única meta-narrativa ni un plan maestro, sino temas vinculantes, como problemas centrales, que privilegian formas particulares de movilización de ideas, expertos y actores sociales en la práctica de política regional.

Aún si las ambiciones y dinámicas integracionistas enfrentan desafíos coyunturales –políticos, económicos e institucionales– es posible que dinámicas de regionalización, como aquellas en el área de Salud, encuentren maneras de avanzar en los debates y las prácticas específicas, para garantizar la responsabilidad de sus miembros, la implementación efectiva de los compromisos globales y para el seguimiento de los objetivos y el plan de acción en apoyo de los ODS. La importancia del rol social y político del regionalismo probablemente sea una de las principales lecciones que este proceso de integración da cuenta. Encontrar los canales para fortalecer y sostener estas iniciativas es uno de los desafíos que debe asumir la región y por ello sus Estados.

⁷ Garzón JF y Nolte D, (2017). “The New Minilateralism in Regional Economic Governance: Cross-regionalism and the Pacific Alliance”. En Wylde C y Ruggirozzi P (eds) *Routledge Handbook of South American Governance*. London and New York: Routledge: 173-190

www.clacso.org



CLACSO — Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales



8º CONFERENCIA LATINOAMERICANA y CARIBEÑA de CIENCIAS SOCIALES

LAS LUCHAS POR LA IGUALDAD, LA JUSTICIA SOCIAL
Y LA DEMOCRACIA EN UN MUNDO TURBULENTO

PRIMER FORO MUNDIAL DEL PENSAMIENTO CRÍTICO

26º ASAMBLEA GENERAL DE CLACSO



Buenos Aires, Argentina

19 al 23 de noviembre de 2018

#clacso2018

La Conferencia #CLACSO2018 constituye un espacio amplio, plural y abierto, donde se expresarán aportes e intervenciones de líderes mundiales que representan y expresan los ideales de lucha por sociedades más justas e igualitarias, intelectuales progresistas de los más diversos campos teóricos y disciplinarios, activistas y dirigentes de movimientos sociales y populares, organizaciones de estudiantes, redes y grupos de jóvenes que actúan en la construcción, promoción y defensa de la democracia, la comunicación alternativa y la movilización ciudadana, organismos de derechos humanos, de lucha por el derechos a la educación y la escuela pública, movimientos y organizaciones feministas, antirracistas, antimperialistas, decoloniales y ecologistas, así como docentes, investigadores/as y estudiantes de todos los campos del conocimiento, especialmente, de las ciencias sociales y las humanidades.



PRESENTA UN RESUMEN DE PONENCIA
INDIVIDUAL O GRUPAL EN ALGUNO DE LOS
36 EJES TEMÁTICOS DE #CLACSO2018



www.clacso.org

#CLACSO2018



www.clacso.org.ar/conferencia2018

conferencia2018@clacso.edu.ar

www.clacso.org