

Marcos Cueto, *El valor de la salud: historia de la Organización Panamericana de la Salud*. Washington, D. C.: Organización Panamericana de la Salud, 2004, 211 pp.

¿Qué importancia le otorgamos a una vida humana? ¿Cuánto valoramos la salud? ¿Cómo afecta al desarrollo de una nación? ¿Se trata de un tema que solo nos concierne como individuos o, más bien, representa una preocupación que nos involucra a todos? Estas interrogantes han marcado la evolución de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la primera institución internacional en su género que, en el año 2002, cumplió un siglo de vida buscando mejorar la salud pública de las Américas. Con este motivo, la OPS encomendó a Marcos Cueto, reconocido historiador peruano, preparar un texto que diera cuenta de la fascinante, complicada y larga trayectoria histórica de esta institución.

Marcos Cueto ha escrito un notable trabajo pionero que ha implicado una laboriosa reconstrucción no solo de la «biografía» del organismo internacional de salud más antiguo del mundo y de los hombres que lo hicieron posible, sino de los grandes hitos que marcaron la evolución de la salud internacional en los últimos cien años y que, en última instancia, ponen de relieve lo que constituye la columna vertebral del libro: el valor de la salud para las personas y las sociedades en que ellas viven. Para llevar a cabo una tarea tan amplia, Cueto no solo ha recurrido a la revisión de valiosas fuentes primarias y a una abundante bibliografía secundaria, sino también ha realizado visitas a las diversas oficinas de la OPS en América Latina, Estados Unidos y Europa con el fin de rescatar las «voces» de quienes en el pasado dedicaron sus vidas a promover la salud en el mundo.

El libro está organizado en seis capítulos que abarcan tres grandes períodos de la historia del siglo XX, aun cuando, según el propio autor, su principal interés se haya concentrado en lo que ocurrió en la primera mitad de esta centuria. El primer período —que comprende desde fines del siglo XIX hasta el fin de la Primera Guerra Mundial— narra los orígenes de las preocupaciones por la salud internacional en el continente americano y el nacimiento de la primera organización internacional de salud: la Oficina Sanitaria Internacional, la

que, en 1959, se convertiría en la Organización Panamericana de la Salud. La segunda etapa —que abarca el período entre guerras y se extiende hasta mediados de la década de 1940— está dedicada a reconstruir el proceso de crecimiento y consolidación que experimentó la OPS en medio de la turbulencia de unos años que estuvieron marcados por la depresión económica y la recuperación de la Primera Guerra Mundial. Finalmente, el libro concluye con el período que cubre los años que van desde los inicios de la Guerra Fría hasta la actualidad, décadas en las que ocurrieron profundos cambios sociales y políticos en América Latina, los cuales llevaron a un replanteamiento del paradigma, vigente hasta ese momento, de la relación que existía entre la salud y el desarrollo.

Los inicios del siglo XX marcaron un cambio profundo en la relación entre el continente americano y el Viejo Mundo. Por un lado, desde fines del siglo XIX, el comercio en el interior de la región experimentaba una etapa de expansión sin precedentes, lo que tuvo como consecuencia el surgimiento del poder de los Estados Unidos y el debilitamiento de la hegemonía de Europa. Por otro lado, la preocupación por la propagación del cólera que brotó en Europa y de la peste bubónica que apareció en Asia, así como el interés por controlar la fiebre amarilla extendida en el continente americano sentaron las bases para la creación de una plataforma internacional destinada a discutir los problemas de salud que afectaban al continente americano. A partir de esta confluencia de procesos, en 1902, en la ciudad de Washington, D. C., se celebró la Primera Convención Sanitaria Internacional de las Repúblicas Americanas, en la que se establecieron las bases para la creación de la Oficina Sanitaria Internacional, órgano ejecutivo responsable de elaborar los acuerdos y reglamentos beneficiosos a los intereses de todos los países, y que estuvo integrado por el norteamericano Walter Wyman, quien ocupó el cargo de presidente, junto con otros destacados sanitaristas latinoamericanos.

Durante sus primeros años de vida, la institución panamericana estuvo orientada a reformar el sistema de cuarentenas, al mejoramiento de la higiene de los puertos y a la recolección de información epidemiológica que debía ser compartida entre los miembros de la organización. Se consideraba que invertir en sanidad sería más provechoso para el comercio que las medidas de sanidad marítima vigentes en ese momento, que se caracterizaban por ser heterogéneas e inconsistentes. En este sentido, la preocupación por la salud en el nivel internacional tuvo como punto de partida la protección de los intereses económicos de cada Estado y la consolidación del poder de los Estados Unidos en el continente americano; esto pone de manifiesto el valor instrumental y la funcionalidad política que adquirió la salud en sus orígenes.

Si bien es cierto que esta concepción de la salud en la OPS se mantuvo vigente a lo largo del siglo XX, progresivamente se fueron incorporando nuevos elementos que matizaron y adecuaron el tema al contexto político y social. En efecto, en los años siguientes, los intereses de la organización se ampliaron más allá de las reglas de cuarentena y de sanidad vigentes en los puertos de embarque, dando más importancia a las condiciones de salud en las ciudades. Muestra de ello son las diversas resoluciones establecidas en la V Conferencia Sanitaria realizada en Santiago en 1911, las cuales se ocupaban del abastecimiento de agua potable, la certificación médica de las defunciones, la reglamentación de la prostitución, entre otras medidas. Cueto señala que, como resultado de este proceso, la salud pública empezó a asumir un valor en sí mismo; es decir, no tuvo que ser justificada por sus beneficios económicos. No obstante, la complicada coyuntura política originada como consecuencia de la Primera Guerra Mundial y de los conflictos interamericanos detonados por la ocupación norteamericana en Cuba, Haití, México, Nicaragua, República Dominicana y Panamá debilitó la actividad sanitaria panamericana durante este período.

Solo a partir de la década de 1920, la OPS, bajo la dirección del norteamericano Hugh S. Cumming, quien ejerció su cargo durante 27 años, logró un desarrollo sostenido que tuvo como premisa la cooperación recíproca entre los Estados miembros. Uno de los eventos más significativos de este período fue la aprobación del Código Sanitario Panamericano en 1924, el cual tuvo como objetivo principal afirmar que la salud era un derecho de los ciudadanos y de las naciones, así como reforzar la solidaridad entre los miembros de la institución. Como consecuencia de la firma de este acuerdo, se estableció que los Estados miembros, más allá de encargarse de la simple recopilación y difusión de información epidemiológica, deberían ser los promotores de la organización y administración pública, empezando por la creación de ministerios de salud y de las primeras escuelas de sanidad.

Dos décadas más tarde, la Segunda Guerra Mundial marcó otro momento clave en la consolidación de los componentes doctrinales más importantes de la organización. Durante estos años, Cueto precisa el papel que cumplió la OPS en la defensa del continente americano frente a los problemas sanitarios que la guerra podría traer, así como su compromiso hacia la defensa de la democracia como valor central de la vida de los países de la región. Muestra de ello es el enunciado que apareció en un editorial del boletín en 1941: «Salud ahora y mañana para todos, para el humilde, el desamparado, el que la tiene y el que la busca o la necesita, para todos los grupos de nuestras democracias» (p. 67). En este contexto, los miembros de la institución destacaron la existencia de una comunidad de intereses panamericanos y la necesidad de incrementar la cooperación sanitaria, civil y militar entre los países con el fin de consolidar un sentimiento de identidad continental del cual se había carecido hasta ese momento. En esta misma dirección, los Estados Unidos, a

través de una política exterior integradora, tuvo como una de sus principales prioridades fortalecer sus vínculos con los Estados americanos a través del relanzamiento del panamericanismo, así como asumir mayores responsabilidades en el escenario mundial. En este sentido, el autor muestra con claridad la lógica de expansión regional y la búsqueda de hegemonía global que predominaba en los Estados Unidos en el contexto de la posguerra y que, como consecuencia de ello, hizo que la salud internacional se convirtiera una vez más en un instrumento de la política exterior norteamericana.

Finalmente, en la última etapa, el autor concentra su interés en dar cuenta de los profundos cambios sociales y políticos que ocurrieron en América Latina, y de la batalla que la OPS libró con el propósito de preservar su autonomía política y cumplir con su objetivo central: promover el bienestar de las personas. Se trató de una época marcada por el predominio político, económico y cultural de los Estados Unidos, cuya política exterior estuvo orientada a imponer su modelo de sociedad en los países en desarrollo, principalmente en América Latina y el Caribe, dada su ubicación geopolítica estratégica. Como consecuencia, se promovió la modernización de sus estructuras tradicionales en una dirección capitalista que alimentó la esperanza de alcanzar un desarrollo similar al de los países industrializados. En este contexto, se pudo alcanzar la autonomía del organismo continental gracias al liderazgo, compromiso y dedicación de su tercer director, el estadounidense Fred L. Soper, un hombre que vivió según las máximas de la disciplina, el sentido del deber y la ética, y a quien Cueto se refiere como «el guerrero», cuya determinación en rechazar que la salud internacional fuera utilizada como un instrumento de política exterior lo llevó a enfrentarse a organismos e instituciones de su propio gobierno. Como sugiere el autor, este fue un proceso que afirmó el valor de la salud como un objetivo supranacional, es decir, que se encontraba más allá de los intereses de cualquier gobierno de turno.

Por otro lado, las mejoras en las condiciones de vida como resultado de las buenas prácticas sanitarias habían replanteado la relación entre salud y crecimiento, relación que en sus orígenes concebía a la salud únicamente como una consecuencia derivada de las mejores condiciones económicas y sociales. Sin embargo, a raíz de estos cambios, se fue abriendo paso la concepción de acuerdo con la cual la salud era también un medio para alcanzar el desarrollo de una sociedad y no un simple subproducto de las fuerzas del mercado. Esta idea quedó plasmada en el discurso que el delegado de Brasil presentó en la XI Conferencia Sanitaria Panamericana, en el cual sostenía que el objetivo último de la institución era «tornar» a la higiene en el recurso fundamental de la «pujanza», la «fuerza» y el «progreso» del continente americano (p. 70).

En años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la OPS, motivada por el descubrimiento

de nuevas tecnologías médicas, adoptó como doctrina la erradicación de algunas enfermedades infecciosas. Con este fin, se crearon programas de salud conocidos como «verticales», que se encontraban caracterizados por su énfasis en la técnica y especialización, así como por no tomar en cuenta la participación comunitaria. Sin embargo, como señala el autor, una de las inesperadas consecuencias de estas intervenciones fue la mayor visibilidad de las necesidades de la población rural, además de la apropiación de los individuos y organizaciones comunitarias de las campañas de salud, más conocidas como medicina comunitaria, las que impulsaron cambios profundos en la medicina tradicional y en el enfoque de la institución. En efecto, en primer lugar, la labor de la OPS, que en sus inicios se había centrado en la higiene y condiciones sanitarias de puertos y ciudades, se trasladó, a partir de estas intervenciones, hacia el campo donde vivía la mayoría de la población de gran parte de los países latinoamericanos. En segundo orden, la OPS fue una de las instituciones que lideró la iniciativa de la atención primaria de salud a través de la creación de los sistemas locales de salud (SILOS), que buscaban responder a las necesidades de la población local y se ajustaban a la realidad del país.

Asimismo, como parte del discurso del panamericanismo, la OPS contribuyó a visibilizar el tema de la redistribución de la riqueza, invocando a los países a contribuir proporcionalmente a sus niveles de desarrollo a la solución de los problemas de salud de la región, con el objetivo central de mejorar las condiciones de vida de la población. En palabras de su director, para que la cooperación en la región significara el bienestar de las Américas, «era esencial que se eliminen las desigualdades en las condiciones de salud que existen actualmente en las diferentes regiones» (p. 89). En este sentido, se empezó a entender la salud pública como una forma necesaria de solidaridad, esto es, que la erradicación de la pobreza y la promoción del bienestar de las poblaciones más vulnerables podían contribuir a mejorar la salud pública.

Otro aspecto que está presente a lo largo de la historia de la OPS y de la salud internacional, y al cual el autor presta especial atención, es el papel clave que desempeñaron algunas fundaciones norteamericanas en el desarrollo y promoción de la salud, las que incluso llegaron a convertirse en aliados de dicha institución en la lucha por mejorar la salud de sus poblaciones. Por ejemplo, durante la primera mitad del siglo XX, la Fundación Rockefeller, creada en 1913 por John D. Rockefeller, fue prácticamente la única institución filantrópica dedicada a la salud internacional. Originalmente, esta fundación tuvo como una de sus principales áreas de interés la lucha contra algunas enfermedades que eran controlables o que representaban una amenaza mundial. Sin embargo, en los años siguientes, sus intervenciones se extendieron a diversas líneas de acción, incluyendo desde la organización de los primeros servicios de salud y de las instituciones educativas formadoras de médicos y

sanitaristas hasta donaciones de equipos de laboratorio e infraestructura. De igual manera, la Fundación W. K. Kellogg apoyó en forma significativa a la educación médica, otorgando más de 450 becas a profesionales latinoamericanos para estudiar en los Estados Unidos. Por otro lado, en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la creación de las Naciones Unidas, y particularmente del UNICEF<sup>1</sup>, aumentó de manera significativa el papel de los organismos multilaterales en la sanidad interamericana, sobre todo en lo que concierne a la erradicación de algunas enfermedades infecciosas.

A través de la narración de la historia de la OPS, Marcos Cueto ha logrado patentizar los diversos aspectos que subyacen a la vida de muchas organizaciones y, en particular, a las de carácter internacional. En primer lugar, estas instituciones están expuestas a una tensión permanente entre su misión y el uso instrumental que diversos actores políticos quieren hacer de ellas. Específicamente, en el caso de la OPS, se ha visto cómo el gobierno de los Estados Unidos la utilizó como parte de su política exterior para consolidar su hegemonía mundial y su poder en el continente americano. En segundo término, otra dimensión particularmente ilustrativa es la que se refiere a la relación existente entre los liderazgos personales y la historia de las organizaciones en las que desempeñan sus cargos. Esta constatación queda ampliamente documentada en el recorrido que hace el autor por las biografías de los distintos personajes que imprimieron su sello en la vida de la OPS. Por último, se destaca el papel unificador que cumplió la OPS en el ámbito sanitario al servir de puente para acercar a las distintas culturas del continente americano.

Con una prosa fluida y precisa, Cueto narra una fascinante historia institucional marcada por innumerables vicisitudes y, con no poca frecuencia, por la impotencia de no poder hacer más frente a tanta necesidad y penuria. Asimismo, esta historia rinde homenaje a las personas que entregaron sus vidas a la organización y al desarrollo de la salud internacional. En última instancia, reafirma el valor de la salud no simplemente como aspiración individual, sino como un derecho y un deber: un derecho de los pueblos, y un deber y una responsabilidad de los Estados.

Andrea Portugal Desmarchelier

---

1. El presupuesto del gobierno de los Estados Unidos destinado a salud internacional ascendía a US\$40 millones en 1954, de los cuales el UNICEF era el principal benefactor con alrededor de US\$6 millones (p. 74).