

PONS RAFOLS, Xavier(ed.), *Salud pública mundial y Derecho internacional*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2010, 431 pp.

La salud pública constituye un ámbito de la cooperación internacional quizá poco tratado desde una perspectiva académica dentro de nuestra área. Aunque existen estudios y monografías que tratan directa o indirectamente la materia relativa a la salud pública, esta obra debe valorarse en sus justos términos, como una aproximación pionera dentro de la doctrina española en el tratamiento global de esta cuestión desde el plano jurídico-internacional. Aunque no todos los autores (un total de trece) de la presente obra colectiva proceden del ámbito jurídico, hay que destacar que la misma tiene como punto de referencia principal a la escuela de Derecho internacional de la Universidad de Barcelona, que pone de manifiesto de este modo, una vez más, su enorme versatilidad y capacidad de trabajo en equipo.

Como se advierte en las páginas iniciales del libro por parte del prof. Pons Rafols, la salud pública hoy día ha adquirido una dimensión radicalmente nueva, fruto de la globalización, lo que da pie incluso a la consideración de la existencia de un nuevo estadio de transición epidémica. La convicción compartida sobre la realidad de esta nueva fase, esta evolución, ha conducido a una reformulación del ámbito de la salud como salud global (*global health*) o salud pública mundial, consecuencia de la consideración de distintos fenómenos interrelacionados y que forman parte del mencionado proceso de globalización, como la intensa movilidad humana, el incremento en los flujos del comercio internacional, el efecto de las tecnologías de la información y comunicación, o los avances científicos y tecnológicos en las ciencias biomédicas. Por otro lado, en esta nueva formulación de la salud pública no deben olvidarse los avances realizados en el marco de la progresiva internacionalización de los derechos humanos, así como en la lucha contra el desequilibrio en términos de desarrollo.

El libro que ahora se comenta constituye, pues, una obra colectiva compuesta de catorce capítulos distribuidos en dos grandes partes en los que se pretende afrontar desde una perspectiva pluridisciplinar esta nueva salud pública mundial. El carácter transdisciplinar de la obra deriva de la diversidad en las aproximaciones y en la cualificación de los autores, ya que éstos pertenecen al ámbito jurídico, pero también al ámbito médico, así como a la esfera de la gestión pública. La primera parte de esta obra se dedica a los aspectos generales de la salud, las pandemias y la cooperación internacional. La segunda parte, más extensa, se centra en los instrumentos jurídicos y los mecanismos institucionales puestos en marcha en este terreno.

Dentro de la primera parte, hay que destacar cómo en el capítulo primero se hace un ensayo de aproximación al concepto de salud pública, un concepto ahora global, holístico, que conduce necesariamente a la puesta en marcha de mecanismos de reacción internacional más elaborados. Si la gobernanza internacional de la salud pública mundial revela una diversidad en la respuesta e, incluso, una falta de coherencia, de las instituciones internacionales, el prof. Pons pone el acento en los

desarrollos del actual sistema internacional (que gira en torno a la ONU, fundamentalmente), que tienen una relación directa con la agenda internacional en materia de salud pública, como son la paz y seguridad internacionales, la cooperación para el desarrollo, y la protección de los derechos humanos. En estas páginas surgen cuestiones como el concepto de seguridad alimentaria, los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) específicos en el campo de la salud, o la formulación de un derecho humano a la salud. Si el capítulo segundo se dedica a los orígenes de la cooperación sanitaria internacional, cumpliendo así con el objetivo de reflejar la existencia desde el S. XIX de conferencias y organizaciones internacionales en este ámbito, el capítulo tercero ya propone un primer análisis detallado sobre la consideración de la salud pública desde la perspectiva del desarrollo, un enfoque justamente privilegiado a lo largo de toda la obra, poniendo el acento en el carácter de bien público global de la salud (de modo que la ayuda al desarrollo en este campo revierte en toda la Comunidad Internacional) y en cómo se financia y gestiona esa ayuda. Por su parte, el capítulo cuarto sirve para introducir al lector en el contexto epidemiológico global, así como en la terminología específica, singularmente la relativa a los brotes o epidemias, mientras que el capítulo quinto se dedica a la malaria, una enfermedad endémica en más de ochenta países en la actualidad (el cuarenta por ciento de la población mundial), lo que implica que esta enfermedad está generando ahora mismo unos efectos en términos de mortalidad como nunca antes los había causado. Dentro de los esfuerzos desarrollados contra la enfermedad destaca la acción del *Roll Back Malaria Partnership*, que aglutina a diversas instituciones internacionales en la estrategia contra la enfermedad, apuntándose hacia el logro de una posible vacuna. El capítulo sexto se centra en la lucha contra el sida, enfermedad de la que se destaca su prevalencia en África subsahariana, así como los medios para su prevención y tratamiento (basado en la terapia antirretroviral de gran actividad o TARGA) que lamentablemente sólo llega al 24 por ciento de la población en esos países africanos.

La segunda parte de esta obra colectiva, que versa sobre los instrumentos jurídicos y mecanismos institucionales, se inicia con el capítulo séptimo, en el que se hace un estudio de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y de su principal consecución, el Reglamento Sanitario Internacional (RSI). Tras recordar los orígenes de la OMS, el prof. Saura destaca cómo la capacidad normativa de esta organización se ha visto infrutilizada ya que, en el ámbito de los tratados internacionales, sólo se ha celebrado uno sobre control del tabaco (2003) y en cuanto a los Reglamentos, únicamente se han adoptado dos, el relativo a la Nomenclatura y el propio RSI, lo que pone de manifiesto el escaso rol del Derecho en esta organización. Además, la inoperancia de este RSI ha conducido a su renovación en 2005, conservando el objetivo de evitar la propagación de enfermedades sin causar interferencias en el comercio internacional. El reciente RSI recoge novedades como el concepto de emergencia de salud pública internacional, que exige a los Estados disponer de capacidades ante esta eventualidad y permite a la OMS reaccionar adoptando Recomendaciones, una vez declarada la emergencia. Tras realizar algunas consideraciones de técnica jurídica, este capítulo realiza una evaluación del rol del RSI en el caso de la Gripe A como primera emergencia, concluyendo que resulta insuficiente para controlar los excesos cometidos por los Estados (en el plano comercial o de los derechos humanos) cuando adoptan medidas de reacción frente a una

emergencia. El capítulo octavo adopta un enfoque de derechos humanos como instrumento para la lucha contra el sida. En este capítulo el Prof. Bondía persigue utilizar los derechos humanos como una herramienta poderosa que permita evitar la propagación del sida y atenuar su incidencia socio-económica, incluida la discriminación y estigmatización. Tras repasar las disposiciones de derechos humanos que pueden tener implicaciones en la lucha contra el sida (donde destacan los Pactos de Nueva York de 1966), este capítulo se centra en el derecho a la salud del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, haciendo hincapié en los elementos socioeconómicos y de prevención. En este contexto, los Estados asumen una serie de obligaciones, de entre las que se destacan la garantía del acceso al tratamiento como deber legal, la salvaguarda de los derechos de las mujeres (especialmente vulnerables, en el marco de una enfermedad que se ha feminizado) y la protección del derecho a la intimidad, obligaciones que deben ser reclamadas en vía judicial como la mejor estrategia para avanzar frente a la enfermedad.

El capítulo noveno afronta la ya famosa problemática relativa a las patentes farmacéuticas en el marco del Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). El prof. Fernández Pons nos recuerda la regulación introducida por este ADPIC, que ha supuesto un cambio radical de régimen jurídico para muchos Estados (sobre todo en lo relativo a la distinción entre producto y procedimiento, objeto de patente) para luego detenerse en las flexibilidades permitidas por el mismo. Entre estas flexibilidades destacan las licencias obligatorias, sometidas a unas estrictas condiciones (Art. 31 ADPIC) y el agotamiento de los derechos (que da lugar a las importaciones paralelas). Sin embargo, las limitaciones de estas flexibilidades condujeron a la adopción de la Declaración de Doha de 2001, que el autor valora como interpretación auténtica del ADPIC y que marca como objetivo el de ofrecer seguridad jurídica a los Estados en el uso de las mencionadas licencias obligatorias. La Decisión de 2003 del Consejo de la OMC ha dado cumplimiento al objetivo de modificar el Art. 31, apartado f) del ADPIC, de manera que las licencias obligatorias no quedan limitadas al único fin de abastecer el mercado doméstico. Sin embargo, esta exención (que se convertirá en permanente tras una Decisión de 2005) ha tenido una aplicación escasa en la práctica, hecho que el autor destaca como síntoma de la necesidad de un cambio de “paradigma” en esta regulación internacional. Por su parte, el capítulo décimo realiza un análisis detallado de las negociaciones tenidas en el marco de la OMS con el objeto de explorar un sistema alternativo a las patentes farmacéuticas. La negociación lanzada en 2006 por la OMS se llevó a cabo en el marco del Grupo Intergubernamental sobre la Salud Pública, la Innovación y la Propiedad Intelectual y terminó con la adopción de una “Estrategia mundial y plan de acción” en 2008. Aunque esta última hace una crítica del ADPIC y del sistema de patentes en general, el autor reconoce los escasos progresos realizados en este sentido, teniendo en cuenta la ausencia de voluntad política en el seno de la OMS para materializar la capacidad normativa de la organización a través del *hard law*.

Los mecanismos financieros de asistencia al acceso a los medicamentos son objeto de estudio en los siguientes dos capítulos. En concreto, en el capítulo undécimo, la profra. Ortega Gómez se centra en ONUSIDA como mecanismo de ayuda al acceso universal a

los antirretrovirales (aunque no sea una agencia de financiación). Tras destacar la ineficacia de su estructura orgánica, la limitación de su presupuesto, así como el planteamiento implícito de la defensa del sistema de patentes imperante, la autora examina las distintas iniciativas de acceso a los medicamentos desarrolladas (la 1997-2000, la 2000-2004 y la iniciativa 3 by 5) y enfatiza los escasos resultados obtenidos. El capítulo duodécimo permite al prof. Pons Rafols tratar el Fondo Mundial contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria. En lo que respecta a la lucha contra las grandes pandemias, el autor examina la importancia adquirida por los partenariados público-privados (y sus riesgos de aprovechamiento financiero por el sector privado), el mecanismo de compra UNITAID (que persigue rebajar el costo de los tratamientos), la Alianza Mundial GAVI (vacunas para niños) y la Iniciativa a favor de la inmunización (IFFIm), para luego centrarse en el mencionado Fondo Mundial. En ese análisis se subraya la naturaleza jurídica internacional del mismo (pese a la peculiaridad de surgir conforme al Derecho suizo), la participación de agentes no estatales en su funcionamiento y estructura orgánica, así como el hecho de constituir un puro instrumento financiero, sin capacidad ejecutiva (que se delega en los Estados).

Finalmente, los dos últimos capítulos se centran en la protección de la salud pública desde la Unión Europea (UE). En el capítulo décimo tercero, la profra. Campins realiza un análisis pormenorizado de la evolución experimentada por la política de salud pública de la UE, tras las sucesivas reformas de los tratados constitutivos, como política autónoma que, sin embargo, tiene un carácter complementario que la lastra, en el sentido de que se impide la armonización salvo en algunos ámbitos muy concretos (órganos, sangre y tejidos, ámbitos veterinario y fitosanitario, y ahora calidad de medicamentos). No obstante, la salud pública en la UE también se puede proteger con fundamento en otras bases jurídicas, principalmente el mercado interior (la interrelación entre ambas se ha puesto de manifiesto en los momentos en que estas páginas se escriben con ocasión de la crisis de la bacteria *E.coli* en Alemania o “crisis de los pepinos”), pero también la política agrícola, la cooperación al desarrollo, la protección del medio ambiente y la protección de los consumidores. La autora repasa asimismo las acciones legislativas (aunque se usa poco la base jurídica de la salud pública) y programáticas (que se han concretado en programas globales o sectoriales, por ejemplo, frente al sida o la gripe) adoptadas en este ámbito, para terminar con la participación de la UE en las organizaciones internacionales del ramo, destacando la colaboración con la OMS respecto al RSI y el Convenio sobre el Control del Tabaco. El décimo cuarto capítulo pone punto final a esta obra con un breve examen del Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades.

En conclusión, esta obra colectiva debe valorarse muy positivamente por constituir una de las primeras aproximaciones en profundidad a la temática de la salud pública desde una perspectiva internacionalista, haciendo hincapié en los aspectos más criticables de la actual arquitectura jurídica internacional. Otro valor añadido es la pluridisciplinariedad de este enfoque, aunque ello también redunde en una desigual participación de los respectivos autores, que colaboran en esta obra colectiva con unos análisis que tienen diverso alcance y ambición. En cualquier caso, estamos ante un estudio de conjunto muy sólido y de amplio espectro, que consigue generar un enorme

interés sobre este tema en el lector. La conclusión fundamental que se extrae de esta obra es que las diversas crisis o emergencias sanitarias (que a buen seguro se van a seguir produciendo en el futuro puesto que la globalización es un fenómeno en continua expansión) y la persistencia de las grandes pandemias, como el sida, la malaria y la tuberculosis, necesitan de una respuesta contundente desde las instituciones internacionales para hacer efectivo el renovado concepto de salud pública internacional. Lamentablemente, como se trasluce a lo largo de todo el trabajo, queda mucho por hacer desde el punto de vista de los mecanismos jurídicos y financieros existentes antes de conseguir las metas fijadas en la agenda internacional de la salud.

Antonio Segura Serrano
Universidad de Granada