

Un año de pandemia y sus lecciones: por una agenda sudamericana de investigación en salud global y sostenibilidad¹

Deisy de Freitas Lima Ventura

Helena Ribeiro

Gabriela Marques di Giulio

Patrícia Constante Jaime

João Nunes

Cláudia Maria Bógus

José Leopoldo Ferreira Antunes

Eliseu Alves Waldman

El campo de la salud global volvió a ganar terreno en la comunidad académica, como consecuencia de la pandemia de COVID-19 que ha alcanzado dimensiones inéditas en el período contemporáneo, y sigue fuera de control en numerosos países. Nos referimos aquí a la salud global como un nuevo terreno en el que se reconfiguran las viejas disputas ideológicas, geopolíticas y metodológicas que operan en la esfera internacional, formando un campo que puede tanto ofrecer oportunidades reales para la búsqueda de la equidad² como ocultar intereses y agendas particulares los más variados³. Tal como ocurrió durante la emergencia internacional del Síndrome Congénito del Virus Zika, de la que Brasil fue epicentro en 2016⁴, la pandemia abrió espacio a la producción científica sobre el COVID-19 en revistas internacionales de gran impacto, que han priorizado y defendido el acceso abierto

¹ Este capítulo es una versión actualizada y ampliada, ahora dirigida a América Latina, de un artículo publicado originalmente en *Cadernos de Saúde Pública*, v. Desafios da pandemia de COVID-19: por uma agenda brasileira de pesquisa em saúde global e sustentabilidade. *Cad. Saúde Pública*. 2020; 36(4): e00040620.

² Biehl J, Petryna A (2014). "Peopling Global Health. *Saúde e Sociedade*", 23(2), 376-389.

³ Taylor S (2018). "Global health': meaning what?". *BMJ Global Health* 2018;3:e000843.

⁴ World Health Organization (2016). "Statement on the first meeting of the International Health Regulations (2005) (IHR 2005) Emergency Committee on Zika virus and observed increase in neurological disorders and neonatal malformations". Disponible en: [https://www.who.int/en/news-room/detail/01-02-2016-who-statement-on-the-first-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-\(ihr-2005\)-emergency-committee-on-zika-virus-and-observed-increase-in-neurological-disorders-and-neonatal-malformations](https://www.who.int/en/news-room/detail/01-02-2016-who-statement-on-the-first-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-(ihr-2005)-emergency-committee-on-zika-virus-and-observed-increase-in-neurological-disorders-and-neonatal-malformations). Acceso enero de 2021.

a las publicaciones como forma de contribuir a la respuesta internacional⁵. Del mismo modo, la investigación sobre el COVID-19 viene siendo inducida por organismos internacionales y universidades bajo los auspicios de importantes financiadores⁶. Sin embargo, la historia de las crisis sanitarias nos enseña que esta prioridad desaparecerá cuando la emergencia COVID-19 deje de estar a la cabeza de las agendas políticas y en los titulares de los principales medios de comunicación. La salud global es víctima de una estrategia cíclica de inversión, cuyo objeto es imprevisible según la emergencia de que se trate.

Como docentes vinculados al Programa de Post Grado en Salud Global y Sustentabilidad de la Universidad de São Paulo, Brasil, proponemos una reflexión sobre el nuevo “boon” de la producción académica en el campo de la salud global, a partir de dos elementos de análisis que consideramos fundamentales. El primero es el importante cambio en el papel que los Estados sudamericanos han desempeñado en las relaciones internacionales, y en particular en los foros internacionales relacionados a la salud y el medio ambiente, incluyendo una importante pérdida de liderazgo con respecto a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030⁷. La segunda es precisamente la sostenibilidad como eje fundamental de una agenda de investigación en el ámbito de la salud global.

La expresión sostenibilidad, que reconocemos como polisémica y controvertida, se utiliza desde una perspectiva crítica e interdisciplinar, destacando cuestiones relacionadas con la diversidad cultural, la solidaridad con el planeta (y su biodiversidad), los valores éticos y la equidad, la igualdad de derechos, la justicia y la autonomía⁸. En su sentido básico, la sostenibilidad se refiere a la búsqueda de un desarrollo económico y social capaz de satisfacer a las necesidades del presente de manera a no comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer a sus propias necesidades⁹. Es necesario reconocer

⁵ Carr D. (2020). “Sharing research data and findings relevant to the novel coronavirus (COVID-19) outbreak”. Wellcome Trust Statement. Disponible en: <https://wellcome.ac.uk/press-release/sharing-research-data-and-findings-relevant-novel-coronavirus-COVID-19-outbreak>. Acceso enero de 2021.

⁶ Global Research Collaboration for Infectious Disease Preparedness.(2019). “GloPID-R facing the COVID-19 emergency with its members and partners”. Disponible en: <https://www.glopid-r.org/glopid-r-facing-the-COVID-2019-emergency-with-its-members-and-partners/>. Acceso enero de 2021.

⁷ Organização das Nações Unidas-ONU (2015). “Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, 2015. Disponible en: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf. Acceso enero de 2021.

⁸ Silva Junior RD, Ferreira LC, Lewinsohn TM.(2015). “Entre hibridismos e polissemias: para uma análise sociológica das sustentabilidades”. Ambiente e Sociedade 2015; 18:4.

⁹ World Commission on Environment and Development (1987). “Our common future”. Oxford: Oxford University Press; 1987.

igualmente que la satisfacción de las necesidades actuales de ciertas regiones del mundo ha dado lugar a desequilibrios que dificultan, o más bien imposibilitan, la vida en otras regiones. Sin embargo, una matriz interpretativa multidimensional referente a la sostenibilidad tiene un enorme potencial para pensar sobre los desafíos planteados en la modernidad tardía, que se extienden a través de diferentes dominios y escalas. Caracterizados por incertidumbres, ambigüedades y complejidades¹⁰, estos retos requieren respuestas e intervenciones que tengan en cuenta la necesidad de cambios profundos en el sistema socioeconómico, sobre todo en los modos de producción y consumo¹¹ en varios ámbitos, como la energía, la agricultura, el agua, el transporte, la vivienda y la salud. Reconocemos que la pandemia de COVID-19 es un fenómeno político que tiene sus raíces en nuestro reciente pasado neoliberal, como resultado de acciones y omisiones que han reducido la capacidad de los sistemas de salud para vigilar, contener y mitigar las epidemias; y que acentuaron la desigualdad económica, la precariedad laboral y el debilitamiento de los servicios públicos de atención, lo que, a su vez, colocó a una parte importante de la población en una situación de vulnerabilidad ante la enfermedad y de incapacidad para afrontar sus consecuencias¹². Luego, nuestra visión de sostenibilidad involucra la continuidad de las políticas públicas, como elemento esencial para permitir soluciones estructurales y a largo plazo que realmente promuevan la igualdad, la cohesión y la justicia social, a través de políticas intersectoriales integradas, articuladas o por lo menos coordinadas.

Así, en cuanto a las emergencias internacionales de salud pública, abogamos por una agenda de investigación permanente, que tenga en cuenta no sólo la evolución de algunas enfermedades específicas, sino el impacto de distintas crisis en la salud de las poblaciones, además de investigar las causas sociales, medioambientales, económicas y políticas de las epidemias. De manera similar a la reacción a la emergencia internacional relacionada con el virus del Ébola que se produjo en África Occidental entre 2014 y 2015, una parte importante de la producción científica sobre el COVID-19 ha transmitido discursos de alto contenido normativo, que tienden a enfatizar la necesidad de vacunas y otras tecnologías, así como de construir sistemas de vigilancia internacionales eficaces, capaces de dar una respuesta inmediata y oportuna con vistas a la contención de las epidemias. Sin menospreciar la importancia de estos estudios y acciones, la literatura que se centra en la relación entre la

¹⁰ Renn O. (2008). *"Risk governance: coping with uncertainty in a complex world"*. London: Routledge; 2008.

¹¹ Loorbach D, Frantzeskaki N, Avelino F.(2017). *"Sustainability transitions research: transforming science and practice for societal change"*. Annu Rev Environ Resour 2017; 42:599-626.

¹² Nunes, J. (2020). *"A pandemia de COVID-19: securitização, crise neoliberal e a vulnerabilização global"*. Cadernos de Saúde Pública, 36(5), e00063120.

salud global y el Antropoceno pone claramente de manifiesto los límites de las soluciones tecnológicas como forma de responder a la aparición de nuevos patógenos, incidiendo también en importantes disfunciones políticas e institucionales¹³.

Consideramos esencial promover la investigación sobre las emergencias de forma continua y sistemática, y no sólo en los momentos de crisis más aguda en los que se exige la pronta actuación de los gobiernos, y cuando pueden causar pánico en la opinión pública. Además de las respuestas rápidas a los problemas emergentes, es necesario centrarse en la investigación interdisciplinaria de los problemas prioritarios de salud pública que no llaman la atención de los dirigentes políticos locales o mundiales porque son endémicos, no modifican rápidamente las tasas de morbilidad y mortalidad de la población y tienen pocas posibilidades de propagarse hacia los países ricos.

En este sentido, para diseñar una respuesta sostenible a las emergencias, es imprescindible profundizar las lecciones aprendidas de las cinco emergencias sanitarias internacionales declaradas anteriormente al COVID-19, de las que se habla raramente. Por ejemplo, poco se sabe hoy día sobre la emergencia relacionada a la propagación del Poliovirus, declarada en 2014¹⁴ y que sigue en curso siete años después¹⁵. También reciente fue la emergencia del Ebola en la República Democrática del Congo, que ha durado de julio de 2019¹⁶ a junio de 2020¹⁷. ¿Han sido ambas ofuscadas por el COVID-19, o su invisibilidad es independiente de la coyuntura? La comunidad académica debe investigar las razones por las cuales la atención internacional se centra en ciertas enfermedades y no en otras. La producción de conocimiento debe superar la perspectiva puramente tecnológica

¹³ VENTURA, D & RACHED, Giulio G (2020). *“Lessons from the Covid-19 pandemic: sustainability is an indispensable condition of Global Health Security”*. Ambiente & Sociedade, 23, e0108. Epub July 03, 2020

¹⁴ WHO (2014). *“WHO statement on the meeting of the International Health Regulations Emergency Committee concerning the international spread of wild poliovirus”*. Disponible en: <https://www.who.int/news/item/05-05-2014-who-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-emergency-committee-concerning-the-international-spread-of-wild-poliovirus>. Acceso enero de 2021.

¹⁵ WHO (2021). *“Statement of the Twenty-Seventh Polio IHR Emergency Committee”*. Disponible en: <https://www.who.int/news/item/19-02-2021-statement-of-the-twenty-seventh-polio-ihr-emergency-committee>. Acceso enero de 2021.

¹⁶ WHO (2019). *“Statement on the meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee for Ebola virus disease in the Democratic Republic of the Congo on 17 July 2019”*. Disponible en: <https://www.who.int/ihr/procedures/statement-emergency-committee-ebola-drc-july-2019.pdf>. Acceso enero de 2021.

¹⁷ WHO, (2020). *“Final Statement on the 8th meeting of the International Health Regulations (2005)”* <https://www.who.int/news/item/26-06-2020-final-statement-on-the-8th-meeting-of-the-international-health-regulations>. Acceso enero de 2021.

y biomédica de las emergencias, teniendo en cuenta cuestiones macroestructurales de los procesos de salud-enfermedad y su determinación social¹⁸. En este sentido, no se puede descuidar la contribución de las ciencias sociales y humanas.

En el caso del síndrome congénito del virus del Zika en Brasil, por ejemplo, la sostenibilidad aparece como una clave importante para el análisis de la emergencia. En primer lugar, porque la detección y la contención de la enfermedad sólo han sido posibles gracias a la existencia de un elemento estructural y permanente, el Sistema Único de Salud (SUS). La presencia de sistemas sanitarios bien estructurados, con capacidad de vigilancia e investigación, dirigidos por una masa crítica de profesionales bien formados y capacitados, es decisiva para la detección y contención de epidemias. En el caso del COVID-10, se constata que decisiones políticas pueden desafortunadamente neutralizar a las ventajas comparativas de sistemas como el SUS. Sin embargo, justamente en el caso de respuestas equivocadas a la pandemia, la existencia de estos sistemas por lo menos minimizó la amplitud de las catástrofes humanitarias. En segundo lugar, porque las principales disfunciones de la respuesta brasileña están relacionadas con el déficit de sostenibilidad de las iniciativas de saneamiento y control de vectores. Sólo el 52,36% de la población brasileña y el 26,7% de la población de la región Nordeste tienen acceso a la recogida de aguas residuales. El aumento de las temperaturas y las malas condiciones de saneamiento favorecen la proliferación de los mosquitos vectores. Así, las acciones de saneamiento sostenible aportarían resultados más beneficiosos que el control de los vectores mediante plaguicidas, que tienen un gran impacto en la salud humana y animal. Las acciones a favor de los derechos de los niños afectados por el síndrome, así como los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres¹⁹, son también elementos importantes de la agenda de investigación.

La emergencia internacional del COVID-19 requiere, a su vez, investigaciones que se dediquen a la comparación entre las respuestas de los países de Sudamérica, identificando similitudes y diferencias. El rol del populismo y la ascensión de las fuerzas conservadoras en la región merecería especial destaque en estas investigaciones. En este sentido, los efectos restrictivos sobre los derechos de las personas antes, durante y después de las emergencias también merecen la máxima atención de los investigadores. La pandemia

¹⁸ NUNES J & PIMENTA DN, (2016). “*A epidemia de Zika e os limites da saúde global*”. Lua Nova 2016; 98:21-46.

¹⁹ VENTURA D et al. (2020). “A rights-based approach to public health emergencies: The case of the ‘More Rights’, Less Zika’ campaign in Brazil, *Global Public Health*”. Disponible en DOI: 10.1080/17441692.2020.1830425. Acceso en enero de 2021.

en curso viene dando lugar a discriminaciones por razón de origen²⁰ y a restricciones injustificadas a la movilidad internacional de las personas²¹.

La deconstrucción del enfoque fragmentario de las emergencias requiere también el estudio de sus orígenes medioambientales y de las posibles repercusiones de la respuesta (o de la falta de ella) en el medio ambiente, la salud y el desarrollo local. En este sentido, pese al protagonismo que algunas de las emergencias internacionales pueden alcanzar, fundamental es reconocer ellas constituyen solamente una parte de un campo más amplio. Este campo debería incluir una mirada crítica a la cooperación internacional en el ámbito de la salud; el estudio de la doble carga de la malnutrición, que implica tanto la desnutrición como la obesidad y exige una orientación sobre los derechos humanos en materia de alimentación y salud²²; el impacto del cambio climático, con especial énfasis en las relaciones entre los fenómenos globales y locales en la interfaz entre la salud y el medio ambiente; la investigación sobre las políticas exteriores de los Estados en el ámbito de la salud, y la dinámica del poder en las organizaciones internacionales; y la interrelación entre migración y salud, entre otros temas.

El cambio climático representa una emergencia sin precedentes que amenaza el futuro de los derechos humanos, poniendo en riesgo los avances en materia de desarrollo y reducción de la pobreza logrados en los últimos 50 años²³, profundizando cada vez más las asimetrías entre los Estados, ya que repercute principalmente en los países de renta baja y media. También están presentes en el concepto de una “síndemia global” según el cual las pandemias de obesidad y malnutrición como un gran desafío para los seres humanos, el medio ambiente y el planeta, vinculado a factores fundamentales compartidos en los sistemas agroalimentarios, el transporte, el diseño urbano y el uso del suelo²⁴. Con

²⁰ RIBEIRO, H, LIMA VM, WALDMAN EA (2020). “*In the COVID-19 pandemic in Brazil, do brown lives matter?*”. Publicado en *Lancet Glob Health*, 2020 Aug;8(8):e976-e977.

²¹ STANDLEY, C.J., CHU, E., KATHAWALA, E. et al. (2020). “*Data and cooperation required for Venezuela’s refugee crisis during COVID-19*”. *Globalization and Health* 16, 103 (2020).

²² BUSE K, PATTERSON D, MAGNUSSON R, TOEBES B. (2019) “*Urgent call for human rights guidance on diets and food systems*”. *The BMJ Opinion* 2019; 30 oct. Disponible en: <https://blogs.bmj.com/bmj/2019/10/30/urgent-call-for-human-rights-guidance-on-diets-and-food-systems/>. Acceso enero de 2021.

²³ HUMAN RIGHTS COUNCIL. (2019) “*Climate change and poverty. Report of the special rapporteur on extreme poverty and human rights*”. Publicado en: <https://reliefweb.int/report/world/climate-change-and-poverty-report-special-rapporteur-extreme-poverty-and-human-rights>. Acceso enero de 2021.

²⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (2019). “*Síndemia global: obesidade, desnutrição e mudanças climáticas: relatório da Comissão The Lancet*”. https://alimentandopoliticas.org.br/wp-content/uploads/2019/08/idec-the_lancet-sumario_executivo-baixa.pdf. Acceso enero de 2021.

sistemas agroalimentarios cada vez más globalizados, los mecanismos de regulación de los alimentos asumen un papel crucial en la agenda internacional de seguridad alimentaria y nutricional, que debe reafirmarse como una cuestión de salud global²⁵.

También es de gran importancia dominar las metodologías de investigación empleadas en el campo de la salud global, ampliando la capacidad de los investigadores sudamericanos para dialogar con la literatura internacional en el área, tanto para cuestionarla, como para sumarse a las escuelas críticas que vienen surgiendo en todo el mundo, inclusive en los países en desarrollo. Desde el punto de vista de la cooperación académica internacional, deben priorizarse las iniciativas en Sudamérica y el llamado Sur Global. En ámbito regional, duplos diplomas de grado y post grado, iniciativas de formación continuada y llamadas de trabajos deben ser impulsadas, consolidando una creciente aproximación entre las universidades e institutos de la región que actúan en el campo de la salud. Podrían seguirse caminos metodológicos prometedores, como los estudios sobre la circulación, difusión y transferencia global de las políticas públicas. El desarrollo de la capacidad metodológica para los estudios de casos, así como la mejora de las metodologías para los estudios de casos comparativos son también de gran interés. Sería importante compartir iniciativas de perfeccionamiento de los métodos de investigación de las desigualdades e inequidades en salud que están presentes en toda América Latina, y buscar una armonización de las estadísticas entre los países para facilitar los estudios conjuntos o comparativos.

Por último, es necesario estudiar en profundidad el papel que ha desempeñado la cooperación internacional en Sudamérica, como elemento fundamental de una nueva agenda. Entre 2008 y 2019, gracias a la existencia de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la región ha podido contar con el Consejo de Salud Sudamericano, integrado por los 12 Ministros de Salud, que han buscado el enfrentamiento colectivo de los países a la pandemia de influenza de H1N1 y de epidemias de dengue; han fomentado acciones comunes contra otras enfermedades transmisibles emergentes y reemergentes, con el apoyo de centenas de técnicos de los ministerios y sistemas de salud de los Estados miembros²⁶. En apoyo al Consejo de Salud Suramericano, durante años el Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS), con sede en Río de Janeiro, además de ser un centro de altos estudios, promovió la producción de conocimiento y la creación de redes de personal técnico, promoviendo “una revolución silenciosa en la diplomacia de la salud

²⁵ RIBEIRO H, JAIME PC, VENTURA DFL (2017). “*Alimentação e sustentabilidade*”. Estud Av 2017; 31:185-98.

²⁶ BUSS PM y TOBAR S. (2020). “*La COVID-19 y las oportunidades de cooperación internacional*” en salud. Cadernos de Saúde Pública v. 36, n. 4 , e00066920.

en Suramérica²⁷. Parece imprescindible investigar lo que pasó con estas agendas comunes con el cierre del ISAGS y el término de UNASUR, y cual el rol desempeñado por los nuevos mecanismos de integración regional durante la pandemia.

Brasil ocupa especial lugar en esta reflexión porque, en las últimas década,s fue un líder de una visión crítica de la gobernanza sanitaria mundial, con una política exterior en este ámbito cualificada por los principios y la experiencia del SUS²⁸. El giro que ahora promueve el ascenso de la extrema derecha al gobierno federal implica el vaciamiento del liderazgo histórico de Brasil en temas de la mayor importancia (VIH/SIDA, propiedad intelectual, acceso a medicamentos esenciales, cooperación Sur-Sur, integración regional, etc.) y el desplazamiento de la acción brasileña en favor de una agenda conservadora, substituyendo el ex Presidente de Estados Unidos, Donald Trump, en el liderazgo de una coalición que reúne gobiernos autoritarios y fundamentalistas religiosos. La nueva correlación de fuerzas en el gobierno federal, que se resiste a abordar la cuestión del clima, y el apoyo político a las prácticas agrícolas depredadoras también deberían agravar este escenario, haciendo que los estudios críticos sobre el futuro de la implementación de la Agenda 2030 sean aún más importantes. En este sentido, Brasil pasa a formar parte de una alianza internacional con un potencial especialmente dañino para la salud de las poblaciones menos favorecidas del mundo y el medio ambiente. En un escenario de descrédito de la educación y la ciencia, es aún más importante que los investigadores en el campo de la salud global sean conscientes de los temas en los que el nuevo papel internacional de Brasil tiene un mayor impacto, como las cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos, y en particular las cuestiones de género. Por otro lado, es fundamental estudiar las perspectivas que la nueva administración de los Estados Unidos puede traer para el equilibrio de fuerzas políticas en la región.

Desafiando el predominio del hemisferio norte en la agenda de investigación en salud global, e incorporando la sostenibilidad como referencia capaz de orientar una visión crítica de los ciclos de interés dedicados al campo, los investigadores sudamericanos pueden al mismo tiempo enfrentar la importación automática de una producción normativa centrada en los intereses del mundo desarrollado, y contribuir a la consolidación de enfoques de salud global en los que las personas y el medio ambiente están de hecho en primer lugar²⁹.

²⁷ HERRERO, M. B. Y TUSSIE, D. (2015) “UNASUR Health: A Quiet Revolution in Health Diplomacy in South America”, *Global Social Policy*, vol. 15, núm. 3, 2015, pp. 261-277.

²⁸ BUSS PM. (2018). “Cooperação internacional em saúde do Brasil na era do SUS”. *Ciênc Saúde Colet* 2018; 23:1881-90.

²⁹ BIEHL J, & PETRYNA A (2014). “Peopling Global Health”. *Saúde e Sociedade*, 23(2), 376-389.