

EDITORIAL

Salud pública sensible a los desafíos del ambiente

Public Health responsiveness to environmental challenges

Felipe Recalde (*)

Esta breve nota apunta algunos desafíos ambientales críticos del Paraguay y propone un enfoque de nueva salud pública basada en la reunificación del conocimiento, la ética y la estética, fragmentados a partir de los avances y efectos de la modernidad. Resalta dos procedimientos para la gobernanza ambiental generados por Laureen Elgert y Jennifer Ruger.

La salud pública del Paraguay aunque con avances notorios en los últimos años, persiste en una lenta acumulación de cambios incrementales que sin abandonar la vieja salud pública ha entrado en una transición todavía insuficiente, dados los desafíos acumulados en los últimos años.

Durante todo el trascurso del siglo XX el mejoramiento de las condiciones de vida ha hecho más por la salud, que la atención y la tecnología médica, siendo característica de la nueva salud pública la participación social por medio del empoderamiento y el alcance de capacidades para lograr mejor salud. Existe amplio acuerdo en la prevención de enfermedades infectocontagiosas, pero los problemas derivados de la inseguridad nutricional, las alteraciones de la conducta, los efectos adversos del ambiente, las adicciones y la epidemia de accidentes esperan por un enfoque más radical.

La nueva salud pública (**Tulchinski**) es la aplicación contemporánea de una amplia gama de **sistemas científicos, tecnológicos y de gestión basada en la evidencia** de ejecución de medidas para mejorar la salud de individuos y poblaciones. Sus objetivos principales son **la aplicación de políticas y prácticas de las lecciones aprendidas de los éxitos y fracasos** del pasado en el control de la enfermedad y la promoción de medidas preventivas para luchar contra las actuales enfermedades y riesgos,

los nuevos desafíos, los riesgos y las enfermedades re-emergentes.

Al tiempo que estos conceptos ya son ampliamente aceptados en países desarrollados y no desarrollados, otros nuevos paradigmas esperan campos de aplicación como la salud considerada como capacidad (Sen, Gough, Nussbaum, Ruger), la epidemiología social y los determinantes de la salud (Krieger) y el nuevo enfoque ecológico de Hanlon y Carlisle. Esta última creada en la Universidad de Glasgow aboga por una salud pública que recupere la unidad y relación entre la verdad, el bien y lo bueno en la vida, relacionado a los conceptos platónicos del conocimiento, la ética y la estética, segmentados y separados por la modernidad y el desarrollo tecnológico aplicadas a los nuevos desafíos como las enfermedades de la nutrición, los problemas cardiovasculares y la diabetes, los problemas de la conducta, y los agentes tóxicos legales e ilegales. En nuestro medio debemos abogar por estos cambios, sin olvidar la necesaria reforma estructural, frustra hasta ahora y de financiamiento del sistema: una salud pública sensible a los problemas del medio ambiente, de forestación, seguridad del agua, los efectos agudos y acumulados de plaguicidas, seguridad alimentaria, enfermedades crónicas, cáncer y enfermedades re-emergentes.

Veamos algunos elementos del escenario actual.

DEFORESTACIÓN: ADVERTENCIA Y DEPREDACIÓN

En 1989 Kleinpenning y Zoomer advertían en un artículo sobre la degradación ambiental del Paraguay, como un ejemplo de A.L. al denunciar un

(*) Dirección Formativa. Instituto Nacional de Salud

futuro poco alentador en la deforestación que “*el cuadro no cambiará mientras la actitud hacia el uso del entorno natural siga siendo la misma y hasta que se concrete una política de desarrollo rural por la cual las mejoras en los métodos de producción agrícola y en la propiedad rural se logren a través de la expansión por hectárea de área cultivada y utilizando métodos que se adapten al entorno. Solo entonces el desmonte –ilimitado- de las nuevas tierras y el proceso de rápida deforestación darán paso a la explotación de tierras de cultivo, bosques y otros recursos sobre una base de conservación*”. Hoy la advertencia se ha cumplido en el peor de los escenarios.

Con el uso de imágenes Landsat adquiridas desde principios de 1970, Ch. Huang y cols (2006) han mapeado la cubierta forestal, el cambio entre 1989 y 2000, y se ha estimado la extensión de los bosques área en 1973 en la Eco región del Bosque Atlántico del Paraguay (PAFE). Los resultados revelaron que a partir de 1973, 73,4 % de la región PAFE estaba cubierto por bosque. Desde entonces, la proporción de área forestal se redujo rápidamente a 40,7 % en 1989 y más abajo a 24,9 % en 2000. Dos procesos en competencia de deforestación han contribuido a esta pérdida rápida de bosques, con el primero siendo impulsado por los colonos y el segundo por los grandes propietarios de tierras privadas.

Durante el período 1989-2000, el 80 % de las áreas deforestadas fueron despejadas por los propietarios de tierras privadas y el 20% de los colonos. Las áreas protegidas desaceleraron la pérdida de los bosques dentro de sus fronteras, pero no en sus alrededores. La pérdida media de los bosques en la zona de un radio de 5 km de la frontera de Principales áreas protegidas boscosas de Paraguay fue de 39 % durante el período de 1989 a 2000, que era esencialmente la misma que para toda la región PAFE durante el mismo período. Las altas tasas de pérdida de bosques en las zonas aledañas a las áreas protegidas no sólo dejaron las áreas protegidas en gran apartado como “islas” ecológicas, también pueden ser precursoras de la pérdida rápida de bosques dentro de las áreas protegidas. Comentaristas locales han hecho referencia a esta noticia. Hoy, el Índice de Desempeño Ambiental publicado

por la Universidad de Yale ubica al Paraguay en niveles poco respetables: “*se puede apreciar que el apartado de recursos hídricos es en donde peor se encuentra ya que ocupa el peldaño 139, mientras que en biodiversidad y hábitat ocupa el 134, por último, entre lo peor se hallan los bosques, donde se encuentra en el 130. En cuanto a agua y saneamiento, el desempeño de Paraguay también es lamentable ya que se encuentra en el 119, le siguen los impactos a la salud en la posición 107, entre 178 países analizados*” Relacionados a la deforestación dos epidemias se han reconocido en Paraguay en los últimos años, la re-emergencia de un brote de la Fiebre Amarilla en 2008 acompañado de un grave déficit comunicacional sanitario según reporte de la OPS, y el aumento de casos de Leishmaniosis canina y humana en las ciudades informado por Canese, en 2010 en la Revista de Pediatría Vol 37 (7) con más de 150 casos humanos.

PARADOJA DEL PAÍS EXPORTADOR DE PROTEÍNAS Y POBLACIÓN CON DESNUTRICIÓN

El jueves 27 de octubre del año 2013, los periódicos locales informaban que: “*En el país 1.635.000 pobladores sufren hambre. En el Día Mundial de la Alimentación, se alertó sobre la necesidad de reducir la cifra de afectados que creció 8,7% en cinco años*” La noticia fue comentada en el Parlamento y por algunos actores sociales señalando los problemas climáticos como factores causales de dicho problema que no ha abandonado al Paraguay. El informe publicado por FAO y generado en International Food Policy Research Institute afirma que el índice de hambre del Paraguay ha crecido en cerca del 9%, figurando el Paraguay entre los países perdedores en especial en América Latina. Aparte de los principales periódicos y algunas voces la noticia no tuvo mayores repercusiones.

El mapa del hambre 2013 muestra al Paraguay en rojo, señalando al mismo como uno de los pocos países en donde el hambre ha crecido en proporciones. El índice del hambre formado por el promedio de tres medidas: la ingesta de menos de 1800 kilocalorías/día, la desnutrición infantil y la mortalidad infantil en menores de 5 años, estaría indicando que

en la población general el hambre (sensación de disconfort por falta de alimentos) está aumentado, dado que la mortalidad infantil está descendiendo y que la desnutrición infantil se mantiene en 14 % desde 2007 al presente, como ha sido informado por el Ministro A. Arbo según informe de INAN (Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición), mientras que la obesidad en menores años es de 7%. El porcentaje de desnutrición en la población equipara al porcentaje de indigentes de 28%, recientemente informado.

Una noticia generada en un discurso eclesiástico coincide con un artículo de Centurión Mereles publicado en la Universidad Autónoma Indígena de México (Ra Ximbai), o el de un estudio publicado por OXFAM de agosto de 2013, señalando que el aumento del cultivo de la soja ha impactado negativamente en la pequeña agricultura campesina por venta, alquiler de tierras, por la expulsión por la fumigación o por el endeudamiento de los pequeños propietarios.

De las acciones gubernamentales poca información se tiene sobre el impacto de la merienda escolar en la nutrición infantil y aun en el programa Tekoporá de transferencias condicionadas que asiste a 71.807 familias se nota que existe desnutrición crónica en una población de San Pedro en menores de 5 años en 22,1 %, 14.8% en beneficiarios del programa y 7% en no beneficiarios, aunque en el trabajo se afirma que no se pueden sacar conclusiones sobre el impacto del programa en la desnutrición.

Si se elimina el efecto de factores climáticos, puede pensarse en la extensión de cultivos de soja como factor causal. Hay una correlación positiva entre extensión de cultivo de soja y porcentaje de desnutrición en la población general mayor que la correlación entre extensión de cultivo e índice de hambre. Es una correlación espúrea o existen plausibilidad de una explicación causal? Que otro factor puede estar influyendo en el mantenimiento de la desnutrición crónica infantil en la última década y por otro lado en el aumento del hambre en la población según se desprende del informe FAO. Cabe aquí mencionar que *“la necesidad de resolver las causas estructurales de la pobreza no puede esperar, no solo por una exigencia pragmática de obtener resultados y de ordenar la sociedad, sino para sanarla de una enfermedad que la vuelve frágil e*

indigna y que solo podrá llevarla a nuevas crisis. Los planes asistenciales que atienden ciertas urgencias, solo deberían pensarse como propuestas pasajeras. La inequidad es la raíz de los males sociales”, dice Francisco en la Evengelli Gaudium. Una salud pública sensible al hambre es necesaria en Paraguay.

EXTENSOS RECURSOS HÍDRICOS, CONTAMINACIÓN Y DEFICIENTE GESTIÓN DE POLÍTICAS

Un informe generado por Fundaingé coordinado por Ing Roger Monte Domecq, patrocinado por un grupo de agencias de cooperación informó en 2004, la desaparición de los bosques y la disminución de la biodiversidad biológica; la contaminación de las aguas superficiales por nitratos y fosfatos procedentes de fertilizantes orgánicos y químicos; la contaminación de las aguas, vegetales y animales por pesticidas; la degradación del suelo en ciertas zonas de uso intensivo, con características de monocultivos extensivos y sin prácticas adecuadas de protección y conservación de suelos; la degradación del paisaje y los riesgos a la salud por contaminación de aguas superficiales y subterráneas que son utilizadas para la preparación de alimentos y bebidas. Semejante diagnóstico se encuentra en el estudio de Fernández Cirelli y Du Mortier en una evaluación de las condiciones del agua para uso humano. Debe recordarse que la cobertura de servicios de agua potable está cubierta por ESSAP en 21%, SENASA 22%, sin servicio 42% y 16% por aguateras, de las cuales una alta proporción no cuentan con control de la potabilidad del agua según informes oficiales.

CONTAMINACIÓN POR PLAGUICIDAS Y CONFLICTIVA GOBERNANZA DEL CULTIVO DE LA SOJA

En el Paraguay desde hace varios años se viene desarrollando un conflicto que implica a empresarios, grandes propietarios de tierras destinadas al cultivo de la soja y pequeños agricultores organizados que reclaman políticas gubernamentales de reforma agraria, asesoría técnica, créditos accesibles y control de las fumigaciones. Mientras se menciona que

los agronegocios han contribuido fuertemente a las exportaciones, voces contrarias afirman que se ha observado mayor empobrecimiento de los trabajadores rurales con propiedades pequeñas o situadas entre grandes extensiones dedicadas al cultivo de la soja. Además de referirse a las semillas transgénicas en especial en los últimos años los discursos se han ido endureciendo alternando con ocupaciones de propiedades, y conflictos en momentos de siembra y fumigaciones implicando a propietarios, agricultores organizados, líderes empresariales, actores del gobierno y medios de prensa.

Recientemente un estudio de OXFAM, realizados por A. Guereña y Q. Riquelme (2013) alertaban sobre los límites de la responsabilidad social empresarial, en el caso del proyecto de Desarrollo Agrícola del Paraguay con el título de *“El espejismo de la soja”*. El resumen del mencionado trabajo expresa:

“El monocultivo de soja en Paraguay se ha expandido aceleradamente hasta ocupar el 80 por ciento de la superficie de cultivo, agravando la inequidad en el acceso a la tierra y desplazando la agricultura campesina e indígena. Dentro del sector, Desarrollo Agrícola del Paraguay ha buscado diferenciarse al contar con una política de responsabilidad social y ambiental e invertir en iniciativas comunitarias cuyos resultados se analizan en este informe. Sin embargo, los esfuerzos emprendidos por esta empresa están muy lejos de compensar los impactos negativos generados por un modelo de producción que profundiza la concentración de la riqueza y la tierra, contamina el medio ambiente, daña la salud de las personas, compite por recursos limitados y pone en riesgo los medios de vida tradicionales de las comunidades campesinas e indígenas.”

Esta experiencia se caracteriza por ser aparentemente la única actividad empresarial preocupada por los efectos ambientales y sociales locales del cultivo extensivo de la soja en el Paraguay.

Anteriormente sin embargo, un informe poco citado en el país, realizado como tesis doctoral para la Escuela de Economía de Londres realizado en el Paraguay, por medio de técnicas cualitativas daba cuenta de los principales aspectos de la gobernanza del cultivo de la soja y una propuesta para su democratización y transparencia.

Las preguntas de investigación de dicha tesis son: ¿Cómo se reflejan las posiciones políticas en la aplicación de evidencias normativas, a pesar de parecer que la evidencia se privilegia en la toma de decisiones ambientales y cuál es la contribución relativa de la participación y las evidencias para la formulación de políticas?. El estudio introduce el tema de gobernanza ambiental como los mecanismos de diálogo y negociaciones existentes en la actualidad para la toma de decisiones en este terreno. ¿Cómo y por qué puede la participación pública plantear desafíos legítimos a las implicaciones de política basadas en la gobernanza ambiental? ¿Qué se considera como evidencia en la política ambiental y cómo es a menudo privilegiada en los debates de política? ¿Hasta qué punto se manifiesta la influencia de los factores sociales y políticos en la toma de decisiones?

En palabras de Laureen Elghert, los recientes debates sobre la gobernanza ambiental destacan las funciones de participación, la utilización de evidencias y la deliberación de actores. Los autores han hablado de cómo la teoría deliberativa puede profundizar el compromiso de la participación pública en los debates políticos. La evidencia sin embargo, a menudo se presenta como un hecho neutral y objetivo, y sobre esta base es privilegiada en los debates de política, definiendo de forma preventiva los problemas ambientales y sus soluciones.

Bajo estas circunstancias, ¿Cómo pueden los procesos políticos tomar la deliberación en serio? ¿Cómo se puede identificar la política de pruebas (evidencias) y abiertamente ser abordados por los participantes en los procesos de política? Estas preguntas de investigación se abordan mediante el análisis de tres casos de mecanismos de gobernanza ambiental, en el contexto de los países en desarrollo como el Paraguay. Los casos fueron seleccionados por su énfasis en la evidencia y la participación en la toma de decisiones. Además, cada uno pone en tela de juicio la política de pruebas (evidencias), ya que sus implicaciones políticas han suscitado el debate y la discusión.

Los mecanismos específicos de gobernanza analizados en este estudio son: 1) la clasificación de tierras para la conservación y el desarrollo rural; 2) escenarios de planificación del uso del suelo generados con un programa de modelado por

ordenador y, 3) el desarrollo de los estándares de certificación a nivel mundial para la producción de soja en la “Mesa Redonda sobre Soja Responsable”. Cada uno es visto como un medio para abordar lo que es ampliamente percibido como la degradación del medio ambiente rápido y extenso en Paraguay, así como la exclusión histórica y continua de la mayoría del público en la toma de decisiones ambientales. Los principales resultados del análisis son: i) la participación pública en la gobernanza ambiental a menudo se ve limitada por lo que se considera la evidencia, y ii) la evidencia es considerada -porque se basa en hechos, presuntamente- pero los argumentos basados en la evidencia son influenciados por factores sociales y políticos. Como resultado de estos hallazgos, existen argumentos para un nuevo enfoque de la gobernanza ambiental, la gobernanza deliberativa crítica. Un enfoque reflexivo, no esencialista del conocimiento fortalece la deliberación, al hacer explícita la base social de la autoridad y la credibilidad, y la apertura de sus principios a debate. Esta aproximación crítica al conocimiento es vital para una democracia en la que los argumentos normativos no están efectivamente cerrados fuera por la experiencia formal y autoritaria.

En artículo separado, pero parte de la tesis anterior se discuten críticamente las pretensiones discursivas de una deforestación reducida, mejoría de las prácticas agrícolas, crecimiento de la economía nacional, seguridad alimentaria y proceso inclusivo del desarrollo de políticas, concluyendo que *“that such claims leave out important dimensions of the growth of the soy industry and the concomitant concentration of land holdings in Paraguay. Any hope for equity and justice will depend on a radical shift in sustainable development policy; one that highlights the distribution of land and resources”*, es decir el discurso de una gobernanza incluyente por medio de evidencias deja de lado importantes cuestiones que hacen a la justicia social cuando se trata del cultivo racional de la soja. La autora plantea que la acción comunicativa de *“haber más”* puede sentar las bases de un dialogo para la toma de decisiones en las políticas que afectan al cultivo de la soja, sin dejar de mencionar las críticas que ha recibido el mencionado enfoque deliberativo.

Semejante enfoque puede lograrse con la Teoría de los acuerdos incompletamente teorizados de Cass Sunstein, anotados por Jennifer Ruger en su nuevo paradigma de la salud como capacidad, como técnica de dialogo para lograr consensos morales con consecuencias políticas en la sociedad.

PLAGUICIDAS, DISCURSOS Y EVIDENCIAS

Mientras distintos actores están enfrascados en promoción de discursos de ataque y defensa sobre los plaguicidas, algunas autoridades pretenden descalificar como ideologizados los discursos de advertencia sobre el peligro de los plaguicidas para la salud humana, o afirmar sin ambages que no existen registros oficiales de las personas intoxicadas.

Las advertencias sobre el peligro potencial de los plaguicidas llevan ya tiempo, y han pasado por las etapas de animación, legitimación y demostración. El discurso socialmente construido ha sido promovido por las publicaciones de Rachel Carson *“Primavera silenciosa”* de 1962, y de Theo Colburn *“El futuro robado”* de 1996. Carson ha utilizado el recurso de denominaciones alternativas como *“biocidas”*, el concepto de ambiente como totalidad y la bioacumulación, mientras que Colburn ha utilizado el argumento del *“veneno hereditario”* (magnificación del efecto), su característica como venenos no clásicos y el de riesgos estructurales, mientras que las respuestas de las industrias productoras apelan más bien a promover su uso en publicaciones de contradiscurso como el de los efectos nocivos de la no utilización de las nuevas tecnologías como el de la Monsanto, *“el año desolado”* en el año 2009. (García Cardona, 2006).

En América Latina se han escuchado argumentos detrás del Manifiesto Ecológico, en Brasil, de ahí que los enfrentamientos de discursos no sea nuevo y la mención de la ideologización, no hace más que incurrir en la falacia performativa o el uso perlocutorio (amenazante) de los enunciados, sin aportar argumentos o evidencias. Como hemos visto en el estudio de Eldert, incluso el uso instrumental de la evidencia sin consideración del entorno concreto político social manifiesta una utilización acrítica

y autoritaria de las evidencias (M.Davies). Los reclamos a favor y en contra de la Mesa de la Soja responsable también están organizados como discursos opuestos que manifiestan cosmovisiones o encubrimiento de los hechos, característicos de la influencia de las ideologías.

EFFECTOS SOBRE LA SALUD

En nuestro país se ha llevado adelante un estudio de casos y controles sobre el efecto de los plaguicidas en la aparición más frecuente de malformaciones fetales con Odds Ratio decrecientes desde el contacto directo con plaguicidas, almacenamiento en el hogar e incluso habitando a menos de un kilómetro del sitio fumigado (Macchi, Benítez Leite y Acosta). Aunque los estudios no son concluyentes, neoplasias como el cáncer de mama, el linfoma No Hodgkin, la leucemia y el mieloma múltiple han sido relacionados al efecto crónico de distintos plaguicidas, además del carcinoma de próstata. Menos controversia existe sobre los efectos adversos de los plaguicidas causando daños neurológicos, reproductivos, mutagénicos, cáncer, oftalmológicos, dérmicos y conductuales (Karam, 2004).

Una salud pública sensible a este escenario puede ser planteada como la nueva salud pública con fuerte componente ecológico revalorizando lo ya aprendido y los nuevos enfoques de conocimiento, de ética y de formas de vida humanos.

Una salud pública que recoja las advertencias y enseñanzas de la cultura no debiera ser tan extraña en Paraguay, ya que a decir de B. Meliá “*Para el guaraní hay una relación directa entre la tierra sin mal, la perfección de la persona, el camino de una lleva a la otra. Y así como la tierra sin mal es real y está en este mundo, la perfección que en su grado de excelencia incluye el no morir que no es simplemente la inmortalidad, es también real en la tierra*”... Completa esta afirmación las palabras de A. Roa Bastos... “*Ningún mito, ninguna leyenda quedó entre los guaraníes contemporáneos de los chamanes blancos, de aquellos “hechiceros de Dios” que le habían prometido conducirlos hasta la verdadera Tierra sin males por otros derroteros que por los anunciados en la profecía inmemorial*” ...Eran las primeras advertencias.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. Phil Hanlon, Sandra Carlisle, Margaret Hannah, Andrew Lyon, and David Reilly: *Aprendiendo el camino a la futura salud pública: una propuesta*, *British Journal of Public Health* (2011) 33(3): 332-334 first published online July 25, 2011 doi:10.1093/pubmed/fdr055
2. Kleinpenning, J.M.G, Zoomer, E.B. *Degradación ambiental en América Latina: el caso de Paraguay*, *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, N9, 37.53, 1989
3. Chengquan Huang et al., *Rapid loss of Paraguay's Atlantic forest and the status of protected areas — A Landsat assessment*, *Remote Sensing of Environment* (2006), doi:10.1016/j.rse.2006.09.016
4. Arantxa Guereña, *El espejismo de la soja, Los límites de la responsabilidad social empresarial: el caso de Desarrollo Agrícola del Paraguay*, Informe de Investigación de OXFAM, agosto 2013
5. Karam. M.A y cols. *Plaguicidas y salud de la población*. *Ciencia Ergo Sum*, Vol11, (3)2004
6. Jorge Canese: *Gran incremento de Leishmaniasis visceral humana en Paraguay*. *Pediatr. (Asunción)*, Vol. 37; N° 3; 2010
7. Laureen Elgert: *The politic of evidence.Toward critical deliberative governance in sustainable development*. Tesis. London School of economics. 2011
8. Yale University. *Full Report and Analysis, 2014 ENVIRONMENTAL PERFORMANCE INDEX*, Yale Center for Environmental Law & Policy, Yale University
9. Laureen Elgert, *Shifting the debate about ‘responsible soy’ production in Paraguay*, LDPI Working Paper 23, 2013t
10. FUNDAINGE; *Visión de los recursos hídricos en Paraguay*. Org. Ing. ROGER MONTE DOMECCQ 2004
11. García Cardona, M. *La construcción de los agrotóxicos como un riesgo en la escena pública internacional. Un análisis desde la psicología social discursiva*. *Fermentum. Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, vol. 16, núm. 45, enero-abril , 2006 , pp. 209-265
12. Base IS, Doc. De Trabajo N 120, *Malformaciones congénitas asociadas a agrotóxicos*
13. Stela Benítez Leite, María Luisa Macchi, Marta Acosta, Asunción, 2008
14. Tulchinsky, T.H et al. *What is the “New Public Health”?* *PUBLIC HEALTH REVIEWS* 2010;32:25-53.
15. Ruger, Jennifer P: *Health capability and justice: toward a new paradigm of public health ethics, policy and law*. *Cornel Journal of Law and Public Policy*. Vol 15,(2), 2006