

Revista

Facultad Nacional de Salud Pública

Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública
Universidad de Antioquia
revfnsp@caribe.udea.edu.co
ISSN : 0120-386X
COLOMBIA

2002

Ronald Labonté. / Helena E. Restrepo

INCIDENCIA EN LA SALUD PÚBLICA DE LA GLOBALIZACIÓN DEL COMERCIO Y LAS INVERSIONES

Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública, julio-diciembre, año/vol. 20, número 002

Universidad de Antioquia

Medellín, Colombia



Incidencia en la salud pública de la globalización del comercio y las inversiones*

Incidence in public health of globalization of commerce and investments

Ronald Labonté¹
Helena E. Restrepo²

Resumen

El tema de la globalización del comercio y los tratados internacionales que lo rigen reviste en la actualidad una importancia muy grande dentro del campo de la salud pública. El profesor Ronald Labonté ha preparado para la Unión Internacional de Promoción y Educación para la Salud (UIPES) varios documentos sobre los efectos que genera en la salud de las poblaciones de países menos desarrollados este movimiento internacional en la regulación de los mercados con ventajas para los países ricos. El presente artículo es una traducción resumida, autorizada por el autor y por la UIPES, de uno de dichos documentos, en el cual se define la posición de ellos previamente a una de las reuniones de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Labonté claramente define que no plantea la oposición a los aspectos positivos del comercio globalizado, siempre y cuando se respete la autonomía de los gobiernos de países pobres y no se atente contra sus recursos naturales respetando la ecología. Se trata de fortalecer, mas que debilitar, la capacidad de las naciones en desarrollo para mejorar su posición económica con respecto a las naciones desarrolladas (equidad global).

Palabras clave

Globalización y salud, tratados de comercio e inversión internacionales, salud pública.

Abstract

* Artículo presentado, traducido y comentado por la doctora Helena E. Restrepo, con autorización del autor y la UIPES. Fuente: *Promotion & Education* 1999;6 (4):24-32.

1 Profesor de la Unidades de Salud de la Población de Saskatchewan y de la Investigación de Evaluación de las universidades de Saskatchewan y Regina, Canadá.

2 Consultora en temas de promoción de la salud y salud pública y miembro del Consejo de Administración de la Unión Internacional para la Promoción y la Educación de la Salud (UIPES). E-mail: restrepoh@telesat.com.co.

Recibido: 21 de julio de 2002. Aceptado: 8 de agosto de 2002.

Globalization of commerce as well as the international agreements that regulate it is an important issue in the current field of public health. Professor Ronald Labonté had written several documents for the International Union of Health Promotion and Education (IUHPE) about the effects of international regulations of globalization of commerce on the health of people of underdeveloped countries offering clear advantages for rich countries. This article is a concise translation of one of Labonté/IUHPE documents authorized by them. It was prepared to define IUHPE and Labonté position previous to one of the meetings of the World Trade Organization (WTO). The author clearly states that opposition should not be established against the good aspects of globalized commerce inasmuch as the autonomy of governments of poor nations and their natural resources be respected protecting the latter from ecological danger. The capability of development countries to improve their economy with global equity should be strengthened rather than weakened.

Key words

Globalization and health, international commerce and inversion agreements, public health.

Presentación de la traductora

Este artículo incluye apartes seleccionados del “Informe a la Organización Mundial de Comercio: comercio mundial y salud de la población”, preparado por el profesor Ronald Labonté para la Unión Internacional de Promoción de la Salud y Educación para la Salud (UIPES), la Asociación de Salud Pública del Canadá y la Sociedad Canadiense para la Salud Internacional. En los tiempos actuales, con la crítica situación por la cual están pasando las economías de los países pobres, se cuestiona cada día más el modelo globalizador del comercio y de las inversiones. Los nuevos escenarios de desesperación que se presentan en países como Argentina, país que alguna vez fue considerado desarrollado, nos debe preocupar en América Latina y en especial a los interesados en la salud pública. Conscientes de dicha preocupación, hemos extractado algunos apartes del documento de Ronald Labonté sobre las relaciones entre la globalización, el comercio y la salud, preparado por encargo de la Unión Internacional de Promoción y Educación para la Salud (UIPES), con motivo de la reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Seattle, Estados Unidos, en 1999. Todos(as) conocemos los acontecimientos que ocurrieron en dicha reunión y en las subsiguientes de Praga y Génova, lo cual reafirma la importancia que para las metas de equidad y de justicia social tienen las políticas de liberalización del comercio y la inversión.

La evolución del tema de globalización muestra que, lejos de estar agotado, es cada vez más actual y que el movimiento para replantearla continúa. Es un deber nuestro como salubristas profundizar en este tema. Por esta razón, aún cuando pueda parecer pasado publicar partes de un documento escrito en 1999, consideramos que el análisis que contiene con relación a la salud de las poblaciones sigue teniendo gran vigencia, al igual que la documentación en la que está basado. Por otro lado, la posición de la UIPES, que expone el autor, es muy clara con relación a cuáles son los aspectos negativos para la salud pública

que tienen las mencionadas políticas. La literatura sobre la globalización y el modelo neoliberal es muy amplia, pero es limitada en cuanto a sus efectos sobre la salud general de los países que están sometidos a las imposiciones de los países ricos y que la OMC ha acompañado por intermedio de los acuerdos y tratados multilaterales. Esta es otra razón para proponer esta publicación. Esperamos que ella contribuya a estimular el estudio y el debate sobre este importante tema entre nosotros y, sobre todo, para incrementar el conocimiento sobre las relaciones de la macroeconomía con la salud pública.

El documento del profesor Labonté

Nuestra Organización (UIPES) y sus miembros cada día están más preocupados por los posibles efectos negativos que sobre la salud de los individuos, las comunidades y las naciones tienen la globalización económica, el comercio y la inversión, notablemente liberalizados. Nos unimos al número creciente de organizaciones de la sociedad civil y de organismos de las Naciones Unidas (ONU) que creen, sobre la base de una buena evidencia y de argumentos, que la confianza que existe actualmente en la globalización económica está amenazando muchos acuerdos-tratados nacionales y multilaterales de carácter social y ambiental, que beneficiarían al público en general y a los grupos más pobres en particular.

Apoyamos el comercio que sea ecológicamente racional y que conduzca a una mayor equidad en la distribución del ingreso y otros recursos dentro de las naciones y entre ellas.

No nos oponemos en sí a un comercio e inversión global “más libres”, ni tampoco a cambios de estructuras tarifarias y otras regulaciones nacionales que impidan tal comercio e inversión, siempre y cuando sean ecológicamente sanos y conduzcan a una distribución más justa de los bienes (incluyendo ingreso) en las naciones y entre ellas. Recalcamos este último punto porque, aunque frecuentemente se argumenta que hay un beneficio por el mejoramiento de la equidad social y la protección ambiental con el comercio liberalizado, la mayor evidencia, hasta el presente, sugiere lo contrario.

Creemos que la OMC se ha convertido —y se debería mantener así— como una gran plataforma alrededor de la cual se impulsan los asuntos de la gobernabilidad global pertinentes a las relaciones entre el mercado y la sociedad civil. No reclamamos que las organizaciones de la sociedad civil sean de facto más democráticas o intelectualmente más sabias que lo que son los organismos multilaterales como la OMC o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). Pero para evitar un “choque” entre los intereses de las corporaciones transnacionales y los de la sociedad civil en los foros de comercio multilateral como la OMC, tal como lo desea y expresa el secretario general de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) Rubens Ricupero, falta lo que consideramos de fundamental importancia en este momento histórico.¹ La OMC, con sus medidas de fuerza, se ha convertido en un centro principal por medio del cual se disputan los asuntos emergentes de gobernabilidad global. Dichos asuntos se reelacionan con la competencia que se da entre la forma de resolver o de intermediar las metas de lo económico y las de los bienes comunes (sociales, ambientales).

Conflictos similares entre los intereses mercantiles y los de la sociedad civil (principalmente laborales, aunque no de manera exclusiva) caracterizaron el desarrollo de las economías nacionales capitalistas desde el siglo XIX hasta finales del siglo XX en muchos países Europeos y en Norteamérica. Dichos conflictos se moderaron parcialmente por intermedio de estructuras gubernamentales y de derechos civiles democráticos en aumento y dieron lugar al estado de bienestar “moderno” con sus políticas redistributivas y regulatorias.

Un proceso similar se está instaurando globalmente ahora. Los conflictos y confrontaciones políticos, aunque sean perturbadores y caóticos, no son nocivos, como tampoco lo son la mayoría de las agrupaciones civiles que llevan hasta las reuniones de la OMC asuntos de tipo ambiental o social, abordándolos desde intereses parroquiales o que denotan visión de corto alcance. Dichas agrupaciones expresan la preocupación legítima de que la separación actual entre los objetivos de la liberalización del mercado y de la inversión y los objetivos sociales y ambientales está sacrificando estos últimos en favor de los primeros. Creemos que, en sus formas actuales, los acuerdos para la liberalización del comercio y de la inversión están haciendo más daño que beneficio con respecto a la sostenibilidad ambiental y la justicia social (equidad).

Nos oponemos también a las discusiones sobre mayor liberalización del comercio de servicios en este momento. Se advierte en las comunicaciones de los Estados Unidos a la OMC que estos desean incluir servicios privados de salud y educación, así como ambientales y de energía, en las discusiones en el seno del GATS, por su sigla en inglés de General Agreement on Trade in Services (Acuerdo General sobre Comercio en Servicios).² La Coalición de Industrias de Servicios de los EEUU, en su informe al Representante Especial de Comercio de ese país, Charlene Barshefsky, argumentaba que mientras la provisión pública de servicios de salud en muchos países hacía difícil la exportación de los servicios de salud privados norteamericanos, la OMC era vista como un vehículo por medio del cual podrían eliminarse dichas barreras.³ *a pesar de que el ofrecimiento de servicios de salud privados ha demostrado consistentemente que es el eficiente en razón de costos y el más inequitativo en su distribución.*^{*} Un funcionario de la OMC ha expresado su preocupación sobre el hecho de que el aumento del comercio en servicios de salud “podría [...] profundizar las actuales inequidades en el acceso y promover la migración de expertos profesionales de la salud de las áreas ya deficitarias de servicios”.⁴

Creemos que varios convenios internacionales de la OMC merecen especial atención:

- Convenios sobre comercio liberalizado en textiles (los acuerdos y decisiones de Marruecos) y en agricultura, cuyo beneficio para los países en desarrollo no ha sido “total ni fielmente” implementado por parte de los países desarrollados.⁵ Coincidimos con el punto manifestado por muchos países y organizaciones ambientalistas no gubernamentales de que los subsidios que crean externalidades ambientales no sostenibles requieren particular atención (por ejemplo, en productos de pesca, agrícolas

* El énfasis ha sido añadido por la traductora

o forestales). También estamos de acuerdo con una comunicación de un grupo de naciones en desarrollo que aunque en principio apoya la eliminación de todos los subsidios de exportación, reconocen la necesidad de exenciones para estas y otras formas de apoyo a la agricultura en países en desarrollo, como por ejemplo, que “a los países en desarrollo [...] se les debe permitir una adecuada flexibilidad para planear sus compromisos, inclusive con el recurso a garantías especiales durante el proceso de reforma”.⁶ Esta comunicación afirma categóricamente que hay marcadas diferencias en la producción agrícola entre las naciones ricas y las pobres, de las cuales no hay que soslayar el grado de seguridad económica basada en pequeñas propiedades agrícolas por parte de la mayoría de la población en países muy pobres.

Sin embargo, más allá de esto, pedimos con urgencia que los convenios en agricultura se examinen desde el punto de vista de la seguridad alimentaria y de los medios de subsistencia rural, tanto en países desarrollados como aquellos en desarrollo. A la vez que es de la mayor urgencia en salud en las naciones en desarrollo, hay bastante documentación sobre el derrumbe de los sectores granjeros y de los cultivos rurales en las naciones desarrolladas (particularmente en Canadá, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda). En particular, los alimentos producidos para el consumo interno y los productos de pequeños agricultores deberían eximirse de las disposiciones para la liberalización de la importación y el apoyo interno.

- Los convenios TRIP, sigla en inglés de *Trade-Related Intellectual Properties* (Propiedades Intelectuales de Relación Comercial) deben enmendarse para prohibir la adjudicación de patentes sobre cualquier forma vida. Con base en cálculos del Banco Mundial, de 1990, las ventas mundiales de medicamentos derivados de conocimiento tradicional de plantas indígenas fue de 43 millardos de dólares, pero “solamente una minúscula porción se dirigió hacia aquellos que habían preservado el conocimiento tradicional de estas plantas medicinales, o hacia los países donde se hallaron dichas plantas”.⁷ Varios países en desarrollo han manifestado su preocupación sobre la falta de protección que implican TRIP para el conocimiento indígena,⁸ pero las propuestas generalmente piden más estudios sobre mecanismos que puedan reconocer los derechos de propiedad de los indígenas. Por nuestra parte, nos oponemos a los derechos de propiedad de forma vitalicia en sí mismos, pero también reconocemos que debería instaurarse una prohibición para patentes sobre formas vivientes hasta que se formule y acuerde una resolución ética y equitativa de tales patentes. Esta prohibición debería extenderse a microorganismos y procesos microbiológicos, que tienen actualmente protección de patentes. Como puntualiza una comunicación del Grupo Africano ante la OMC, el permitir dichas patentes contraviene “ los principios básicos sobre los cuales se basan las leyes de patentes: que las sustancias encontradas en la naturaleza son un descubrimiento y no un invento y por lo tanto no son patentables”.⁹
- Los acuerdos TRIM, sigla en inglés de *Trade-Related Investment Measures* (Acuerdos sobre Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio) deberían fortalecer a los países para exonerarlos de la prohibición del requerimiento local de contenidos en la

medida en que dichos requerimientos se utilicen para desarrollar la capacidad de las empresas locales en regiones económicamente atrasadas.

Reconocemos que estos son asuntos complejos, tanto ideológica como metodológicamente. Los aspectos ideológicos pueden y deben ser discutidos en el foro de la OMC. La pregunta básica aquí es: *¿cuál es la meta del incremento del comercio global y la inversión liberalizada?*

A partir de nuestra revisión de documentos de la OMC, se ve que esta pregunta —más allá de constituir un indicio en el primer párrafo del acuerdo de la OMC— queda invisible bajo el complejo lenguaje legalista del acuerdo comercial o es respondida solamente en términos de las medidas tradicionales de incremento del crecimiento económico, con poca o ninguna referencia a la sostenibilidad (ambiental o social) de tal crecimiento. Muchos de los países del G-77 se han quejado en varias reuniones de la OMC u otros foros sobre el hecho de que las metas de desarrollo social del comercio liberalizado han sido repetidamente ignoradas por la OMC.¹⁰ Una reciente reglamentación del Cuerpo de Apelaciones contra el uso de protección de importación por parte de países en desarrollo con propósitos de mejorar los estándares de vida pobre indicó una distinción entre “política de desarrollo” y “política macroeconómica”, dando a la última un orden mayor en las disputas de la OMC.¹¹

Creemos que las prácticas económicas deben concebirse —y regularse— como medios para alcanzar objetivos sociales y ambientales, más que como fines en sí mismos, particularmente cuando dichos fines realmente se alcanzan a expensas de desmontar los esfuerzos públicos gubernamentales y de la sociedad civil por alcanzar metas sociales y ambientales. Esta posición ha sido declarada por numerosas ONG de la sociedad civil y por varios organismos de la ONU, incluido el Programa de Naciones Unidas (PNUD), voces que no pueden ignorarse.

Instamos por lo tanto, a que los acuerdos existentes de la OMC se sometan a una completa revisión ambiental, como lo han reclamado varios países,* así como a una “evaluación de las desigualdades en salud”, expresión esta última que fue adoptada por el reciente *Informe Acheson sobre desigualdades en salud del Reino Unido*,¹² que se basa en metodologías para evaluar el impacto ambiental y las aplica al estado de salud de la población en torno a la siguiente pregunta: ¿aumenta o disminuye esta política (este acuerdo de la OMC) el estado de salud relativa entre diferentes grupos de población, tanto dentro de cada nación como entre ellas?

* Estados Unidos en particular ha alegado que es importante “reconocer el derecho de los miembros a tomar medidas basadas en la ciencia para alcanzar aquellos niveles de salud, seguridad y protección ambiental que ellos consideren apropiado, incluso cuando dichos niveles de protección sean superiores a los que establecen los estándares internacionales”. (Communication from the United States, “Trade and Sustainable Development” July 30/99). Apoyamos esta posición pero advertimos que los mismos Estados Unidos no la aceptaron con su exitoso desafío contra la prohibición de carne de res tratada con hormonas por parte de la Unión Europea. Advertimos

Se toman urgentes la definición de políticas sobre cómo los acuerdos de la OMC que puedan ejecutarse deberían ajustarse en buena parte a los acuerdos sociales y ambientales que en general no se implementan, así como la determinación de si es viable ese ajuste entre las mencionadas políticas y dichos acuerdos.

Tabla 1. Acuerdos claves de Naciones Unidas sobre acuerdos de beneficio común en aspectos sociales y ambientales

* Declaración universal de los derechos humanos de las Naciones Unidas
* Pacto internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales
* Cumbre para la agenda 21 de Río
* Declaración internacional sobre los derechos del niño
* Cumbre de mujeres de Beijing
* Cumbre de Copenhage sobre desarrollo social
* Convención de trabajo de la OIT (Organización Internacional del Trabajo)

Los negociadores comerciales y los funcionarios oficiales generalmente oponen la gran complejidad de convenios económicos integradores a los compromisos sociales y ambientales. Muchos países en desarrollo temen que la incorporación de “cláusulas sociales” (tales como laborales o de derechos de los niños) dentro de los acuerdos de la OMC puedan conducir a un proteccionismo desleal por parte de países más ricos con capacidades económicas y democráticas mucho mayores para respetar dichas cláusulas. Dada la resistencia de los países desarrollados a eliminar aranceles para productos textiles y agrícolas en los cuales los países en desarrollo tienen ventajas competitivas, es muy probable que la desconfianza del “sur” hacia el “norte” esté muy justificada.

Cualquier regulación nacional de actividades de mercado para el bienestar social (salud, educación, transferencias de ingreso, etc.) o para metas ambientales es proteccionista por definición y protege ciertos “bienes” no económicos de la erosión generada por las actividades económicas. “Protege” o discrimina en favor de tales jurisdicciones, negocios o prácticas que cumplan con las regulaciones. Todo lo cual resulta injusto en la medida en que estas discrimina en favor de países más ricos que cuentan tanto con el capital económico como con la historia democrática para crear dichas regulaciones (y cuya riqueza está basada históricamente, en parte, en la dominación y explotación de los países que ahora son más pobres). En este punto nuestra aldea global con sus nacientes estructuras de gobierno afronta una disyuntiva: deshacer proteccionismo de bienes comunes favoreciendo los países ricos (la que parece ser el sentido de los acuerdos de la OMC) o crear transferencias de ingresos y tecnológicas que permitan a los países pobres desatrasarse. De ahí que aceptemos la preocupación de los países en desarrollo que intentan incorporar cláusulas sociales y ambientales dentro de acuerdos de comercio o económicos que no deberían ser desventajosos para su desarrollo comercial y económico, pero no creemos que

también que este documento pide la liberalización del comercio en “servicios y bienes ambientales”, en el cual las naciones desarrolladas, y particularmente Estados Unidos, tiene una posición claramente ventajosa. Tampoco se menciona allí los acuerdos de Río 21 para que las naciones ricas asistan a las pobres con transferencias de tecnología “verde”.

el potencial para el “proteccionismo desleal” o imposición del estilo occidental de regímenes de beneficencia sobre los países en desarrollo debería impedir la mencionada incorporación. Mas bien, deberían tomarse medidas de acatamiento diferencial y otras políticas para evitar la discriminación contra países más pobres.

Nuestra enorme preocupación es que muchos de los actuales convenios multilaterales sociales y ambientales para bienes comunes son inaplicables en la actualidad. Existen notorias excepciones en las cuales el “garrote” de sanciones comerciales ha agilizado el cumplimiento de compromisos multilaterales, por ejemplo, el protocolo de Montreal sobre sustancias reductoras del ozono. Mientras la persuasión moral, utilizada por varias de las agencias de ONU acusadas de desatenderlos o ignorarlos ha sido importante, el movimiento en este sentido es lento, movido por pequeños intereses económicos de corto tiempo. Más importante aún, muchos de estos acuerdos de bienes comunes se están perjudicando actualmente por los convenios de comercio e inversión.

- El acuerdo TRIP impide a las naciones más pobres que adopten sustancias y tecnologías más limpias, y es contrario al espíritu —sino a la letra— del inejecutable acuerdo de la agenda 21 de Río.
- El mismo acuerdo prohíbe el cumplimiento de las directrices de Unicef sobre mercadeo de la fórmula infantil, con evidentes riesgos para la salud perinatal y finalmente del niño y del adulto, particularmente en las naciones más pobres.
- El mismo acuerdo, al incrementar substancialmente la longitud y amplitud de las patentes de medicamentos, está en conflicto con la política de drogas esenciales de la OMS. A los países más pobres con casos de sida diseminado se les ha impedido manufacturar tratamientos genéricos baratos. Esta medida se aplicó específicamente en Tailandia y Surafrica, aunque esta última fue capaz de ganar exenciones sobre bases humanitarias (aquí la ironía consiste en que los costos para las drogas en cuestión se financian principalmente con inversiones gubernamentales y no con capital del sector privado, pero la patente generadora de ganancias se le otorga a una compañía de drogas privada).¹³
- El acuerdo TRIM ha sido utilizado para advertir a los gobiernos públicos para que impidan que las empresas con negocios con países que presentan notorias violaciones de los derechos humanos liciten en contrataciones públicas.

- Las regulaciones de la OMC sobre disputas ambientales han afianzado la confianza en de evaluaciones estadísticas de riesgos humanos y de evidencias perjudiciales, las cuales han sido rechazadas por muchos investigadores de salud ambiental por más de dos décadas por ser metodológicamente difíciles y éticamente inaceptables. El “principio precautorio” incluido en muchos de los MEA, por su sigla en inglés de *Measurement Environmental Agreement* (Acuerdo de Mediciones Ambientales) y en muchas legislaciones de protección ambiental está ahora en peligro o casi activamente destruido.* Las reglas de la OMC sobre el caso de las hormonas en carne vacuna específicamente despreciaron y consideraron insuficientes los hallazgos de carcinogénesis de la Organización Internacional para la Investigación en Cáncer (IARC, por su sigla inglesa) institución líder muy respetada en este campo. Esto viola el postulado de la declaración de Río que dice: “Donde haya amenazas de daño serio e irreversible, la falta de certeza científica no debe esgrimirse como razón para posponer medidas de costo y efectividad para evitar la degradación ambiental”.¹⁴

Estas son apenas algunas de nuestras preocupaciones y consideraciones sobre los acuerdos y reglamentaciones de la OMC. Fundamentalmente, nos preocupa mucho que los acuerdos impuestos de comercio e inversión debilitan las capacidades de los gobiernos nacionales para regular internamente el bien común social y ambiental.

Resumen de nuestra posición

Específicamente:

- Nos oponemos a todos los esfuerzos dirigidos a introducir discusiones para liberalizar el mercado de inversiones, comercio de servicios, expansión del comercio de bienes ambientales como agua, o acuerdos sobre suministros gubernamentales.
- Estimulamos la acción sobre comercio liberalizado en textiles (el tratado y decisiones de Marruecos) y sobre agricultura que benefician a países en desarrollo.
- Impulsamos una revisión de los acuerdos de agricultura desde el punto de vista de la seguridad alimentaria y medios de mantenimiento de la vida rural.
- Impulsamos las reformas al acuerdo o tratado TRIP para prohibir la adjudicación de patentes vitalicias en cualquier forma de vida.
- Impulsamos exenciones al acuerdo TRIM que prohíban los requerimientos de contenidos locales si tales requerimientos se utilizan para desarrollar la capacidad de firmas locales en regiones económicamente en desventaja.

En general:

Impulsamos las reuniones de la OMC para plantear discusiones sobre lo que deberían ser la meta o los objetivos de incremento del comercio y la inversión liberalizada, por ejemplo,

* Señalamos aquí nuestro desacuerdo con el desafío de Canadá a la OMC relativo a los estrictos estándares estrictos de Estados Unidos sobre exposición a asbestos.

cómo el crecimiento del comercio global y de las inversiones puede permitir el alcance de metas sociales y ambientales.

Impulsamos las reuniones de la OMC para desarrollar un plan que permita analizar a fondo los acuerdos existentes para:

- Fortalecer, en lugar de debilitar, la capacidad de las naciones en desarrollo para mejorar su posición económica con respecto a las naciones desarrolladas (equidad global).
- Suprimir formas ecológicamente defectuosas de subsidios en vez de permitir demandas a subsidios que son protectores desde el punto de vista ecológico (sostenibilidad ambiental).
- Fortalecer, en lugar de debilitar, las capacidades de los gobiernos nacionales para regular los mercados con fines de alcanzar metas de beneficio sobre bienes comunes (justicia social).

Antecedentes: nuestro interés en la globalización económica

Cada vez se acepta más que entre los factores más poderosos para predecir la salud de la población está cómo se distribuye la riqueza (ingreso) en forma equitativa dentro de la población y qué tan sostenible es el uso de los recursos naturales.* El vínculo entre desigualdades de ingreso y el estado de salud individual es complejo; ambos implican involucran la “materialidad” (condiciones materiales) y el “significado” (los efectos psicosociales y fisiológicos sobre cómo interpretan, los individuos las desigualdades socioeconómicas en general, y su lugar en la jerarquía social, en particular). A esto se superponen los efectos en la salud mental y física del subempleo o del desempleo así como la inseguridad económica, el impacto que tienen sobre la posibilidad de empleo los bajos logros educacionales en las condiciones de aumento de la competitividad en el mercado laboral, y el papel sobre el empobrecimiento de la salud de los ambientes que no apoyan ni nutren a la temprana infancia de los adultos y en el estatus social. Paralelamente, existe preocupación con respecto a una reducción en muchas reservas ambientales tales como pescado, otras fuentes de alimentos, combustibles fósiles y de madera, así como el efecto invernadero, el deterioro de la capa de ozono y los cambios climáticos. La disminución del capital natural no está al margen de patrones cíclicos de sobreproducción y de caídas de precios de artículos que regularmente afecta a muchos agricultores, con los subsiguientes problemas de salud de la población asociados con el empeoramiento de las desigualdades de ingreso (pobreza). Y aumentan poco a poco las evidencias de que los países que invierten en programas públicos y ambientales y en infraestructuras regulatorias que mitiguen estas “condiciones determinantes de la salud”, también funcionan mejor económicamente.**

Libre comercio global e inversión : implicaciones en la salud

Gran parte de la evidencia existente sugiere que la irregularidad económica global está empeorando las condiciones de salud de la población. Un ejemplo reciente es suficiente para mostrar esta relación:

Brasil ha experimentado la “salida diaria de millones de dólares norteamericanos” por el “caprichoso portafolio de inversionistas”.¹⁵ Esta rápida salida de capital (precedida por un flujo rápido de especulación) puso la moneda del Brasil en una fluctuación frenética. El gobierno liberó todas sus reservas monetarias en un esfuerzo infructuoso por estabilizarla.

* Existe una extensa literatura sobre los determinantes económicos, sociales y ambientales de la salud. Para informes recientes que resumen parte de esta literatura, véase: National Forum on Health. Canada's health action: building on the legacy. Ottawa; 1997. Igualmente en: Acheson D. Independent inquiry into inequalities in health report. London: The Stationary Office; 1998.

** Esta búsqueda se inscribe a menudo en la construcción de “capital social”, que últimamente han sido de especial interés para el Banco Mundial y otros organismos internacionales, como un medio instrumental de crecimiento económico. También hay una historia más vieja y más rica de investigación en varios aspectos de la vida social (redes sociales, apoyo social, capacidad y control comunitarios) que ayuda a vincular el estado de salud y la calidad de vida a una combinación del desarrollo económico (aunque no necesariamente crecimiento) con los programas de inversión social y regulación.

El Fondo Monetario Internacional y otros organismos prestamistas entregaron a Brasil 41 millardos de dólares norteamericanos como ayuda de emergencia adicional, pero con grandes condiciones: recortar la deuda, reducir el gasto público, privatizar los servicios del gobierno y restaurar la confianza del inversionista al volver a convertir a Brasil en un país “seguro” para inversionistas extranjeros. El mismo periódico canadiense, en el mismo día, publicó otro reportaje aparte en que se describía cómo el rescate del Brasil por parte del FMI requería un recorte de dos tercios del gasto gubernamental en programas ambientales. Como resultado, Brasil está perdiendo decenas de millones de dólares de ayuda de otros países para un proyecto que se considera “pieza central” para contribuir a salvar lo que queda de la selva húmeda amazónica. Los árboles ayudan a fijar el carbono y a reducir los efectos de invernadero.¹⁶

La globalización y la (in)justicia social

Las desigualdades de ingreso en muchos países han alcanzado cifras alarmantes, en parte como resultado directo e indirecto de políticas fiscales neoliberales que enfatizan la no regulación del mercado y el “minimalismo” del Estado. Globalmente, las desigualdades de ingreso han aumentado más del doble en los últimos diez años y se están acelerando rápidamente.¹⁷ El informe sobre desarrollo humano de 1999 del PNUD describió el rápido crecimiento de la brecha entre ricos y pobres, tanto dentro de los países como entre ellos hasta alcanzar “proporciones grotescas”. Ha aparecido una pequeña clase de superricos. La ganancia neta de las 358 personas más ricas del mundo en 1997 era mayor que la ganancia neta combinada de los 2,3 millardos de personas más pobres del mundo.¹⁸ En 1998, la brecha había crecido tanto que los 200 individuos más ricos tenían ingresos netos que sobrepasaban los de los 2,5 millardos de gente más pobre del mundo.¹⁹ Estas tendencias se pueden deducir directamente de las del mercado liberalizado y las prácticas de inversión especulativas. Los índices de pobreza se doblaron, por ejemplo, en los dos años siguientes a la caída del *peso* mexicano, hace unos pocos años, y más de la mitad de la población está ahora en “pobreza absoluta”, aunque esa misma caída golpeó las fortunas de los veinte y tantos multimillonarios que hay en México.²⁰

Estas tendencias tienen también consecuencias directas sobre la salud mundial: un pequeño impuesto del 1% a las 200 personas más ricas del mundo podría financiar los programas de educación primaria para todos los niños del planeta que actualmente carecen de acceso a ellos. Los beneficios en salud y económicos de corto y largo plazo de tales programas educativos, desde el aumento de la autonomía económica hasta la reducción del crecimiento de la población incapaz de mantenerse, se han documentado ampliamente.

En resumen, el actual proceso de globalización es desigualmente “global” en términos de mercados e inversiones. La liberalización del comercio está proyectada para marginalizar aún más a los países más pobres en los que el crecimiento económico podría considerarse más relevante para la reducción de la pobreza. Los países menos desarrollados, con el 10% de la población del mundo, cuentan con el 0,3% del comercio mundial, solamente la mitad de sus activos de hace dos décadas cuando el impulso al comercio global empezó en serio.²¹

Las inversiones extranjeras, frecuentemente citadas como máquinas para el crecimiento, tienen lugar principalmente en Norteamérica, Europa y Japón, que junto con China reciben más del 90% de las inversiones directas internacionales. El resto del mundo, con el 70% de la población, recibe menos del 10%. A pesar de los cálculos sobre un crecimiento global del ingreso de casi 500 millardos de dolares entre 1995 y 2001, debido al mercado y las inversiones liberalizados, todo ello irá a los países ricos. Se calcula que los países menos desarrollados perderán 600 millones sobre sus actuales niveles de ingreso (Asia y sectores de América Latina). Se calcula que África subsahariana perderá más de 1,2 millardos.²² Para los países en desarrollo (con excepción de China) el promedio de comercio en la década del noventa era más alto que en la década del setenta en tres puntos del porcentaje del PIB, mientras que la tasa del crecimiento promedio estaba en dos puntos por ciento más baja.²³

Los acuerdos que favorecen al norte rico en cuanto a mercado de servicios, derechos de propiedad intelectual e inversión global y políticas de competitividad han resultado en acciones, comités y acuerdos en la OMC; los aquellos que favorecen el sur, tales como la transferencia de tecnología, la construcción de capacidad y el alivio de la deuda no tienen resultados. En un caso más particular, la OMC prohibió el tratamiento preferencial de la Unión Europea para las importaciones de banano de las antiguas colonias del Caribe, donde la producción tiende a ser pequeña y de propietarios de fincas, a diferencia de la sociedad Chiquita, con base en los Estados Unidos (y que lideró la reclamación de ese país), cuyas prácticas laborales y ambientales en las plantaciones de América Latina se comparan muy pobremente con aquellas de los productores Caribeños. La cuestión no es pues la globalización en sí sino la *globalización de quiénes*.

Los tratados mundiales y la (in)sostenibilidad ecológica

Las regulaciones ambientales iniciales bajo la nueva OMC y la Zona de Libre Comercio del Atlántico Norte (NAFTA) también indican una tendencia hacia un sentido no saludable de la población. El gobierno de Estados Unidos utilizó los tratados del GATT (sigla en inglés de General Agreement on Tariff and Trade) y de la OMC para forzar la apertura de los mercados de Tailandia a las compañías de tabaco norteamericanas, aunque estuvieran legislando contra el uso del tabaco dentro de sus propias fronteras. Tailandia fue capaz de sostener una prohibición en la publicidad, pero la reciente suspensión del Acuerdo Multilateral de Inversión (MAI) podría haber tumbado incluso esta iniciativa legislativa.²⁴

²⁵ Una reciente reglamentación de la OMC ha prohibido una política de salud del Japón para gravar con impuestos a una tasa más baja los licores espirituosos nacionales con contenido de alcohol más bajo que las bebidas espirituosas importadas, con el argumento de que discriminaba contra la competencia extranjera. Otra directiva reciente de la OMC permite la importación en la Unión Europea de vacunos tratados con hormonas, a pesar de que las políticas europeas prohíben los tratamientos hormonales en aras de la seguridad en salud. La OMC solicitó la certificación científica de que las hormonas causaban cáncer u otros efectos adversos en la salud, mientras desconocía el “principio precautorio” adoptado actualmente por muchos investigadores de salud ambiental y epidemiólogos a raíz de las

dificultades metodológicas —si no éticas— de establecer tal prueba. Una de las primeras reglamentaciones de la OMC permitió la importación a Estados Unidos de productos derivados de gasolina desde Venezuela y Brasil que no cumplían con los estándares ambientales estadounidenses. Este país tenía una opción de permitir la importación o de pagar compensaciones a dichos países de 150 millones de dólares al año. Desde entonces reescribió su *Ley sobre el Aire Limpio (Clean Air Act)* para que se permitiera gasolina más sucia, con consecuencias negativas para la salud respiratoria a corto y largo plazo.²⁶

Tratados de inversión liberalizados

Los cálculos varían, pero en general señalan que en conjunto se mueven 1,3 billones de dólares diarios entre países que captan utilidades por inversiones basadas en las tasas de cambio, las variaciones de las tasas de interés, las fluctuaciones del mercado de acciones y bonos, entre otros. Muy poca parte de esta inversión va a la producción o al comercio de bienes o servicios que sean generadoras de empleo sin que importe qué tan ecológicamente aceptables o socialmente justos puedan ser esa producción o ese comercio. Los efectos perturbadores de la especulación financiera de corto plazo sobre las economías nacionales (México, Brasil, el sureste asiático) son bien conocidos y se convirtieron en uno de los puntos de contención de las objeciones de la sociedad civil al propuesto MAI. Aun los economistas neoliberales, que una vez favorecieron la liberalización amplia y abierta de la inversión, son ahora más cautelosos cuando proclaman sus virtudes, en particular desde que hay consenso general de que ella no conducirá a cambios en la inversión extranjera directa que pudiera beneficiar a las naciones en desarrollo.²⁷ Más que eliminar la reglamentación de tales inversiones, creemos que el capital financiero especulativo debería ser más estrictamente controlado como lo han intentado (con resultados económicos positivos) en Malaisia y Chile. Si se hubiera aprobado el MAI, posiblemente este habría forzado a Chile a eliminar su pretensión de requerir “frenos” (*speed bumps*) sobre la inversión extranjera.

El debate de la cláusula social

Existe un movimiento internacional creciente de ONG que solicitan la incorporación de “cláusulas sociales” en los tratados de comercio y de inversión. Las cláusulas iniciales son las que gobiernan los derechos humanos básicos, los laborales y los de los niños; y compromisos ambientales multilaterales importantes. El argumento consiste en que varios organismos de la ONU responsables de supervisar estos compromisos podrían contar con sanciones de la OMC a su disposición. Sin embargo, las ONG están divididas sobre esta estratagema. Una preocupación particular es que las cláusulas sociales podrían convertirse en un “proteccionismo desleal”. Los países más ricos con la capacidad de aplicar más rápidamente tales acuerdos sociales y ambientales podrían utilizar sanciones comerciales contra las naciones más pobres que carecen de recursos para hacerlo. Esta es una preocupación legítima, dado que los tratados actuales de comercio e inversión favorecen a los ricos en los países prósperos de todas partes. Sin embargo, las cláusulas sociales pueden operar si se proporciona el principio de aplicabilidad diferencial para los países más pobres

y que las soluciones reglamentadas de bienestar no sean simplemente para moldear en dichos países las políticas tradicionales del norte.

El caso de los estándares para el trabajo infantil es un ejemplo. Varios países en desarrollo, particularmente aquellos con grandes plantas textiles, arguyen que al implementar las políticas del Código Internacional del Trabajo sobre trabajo infantil se podría llevar a que los niños se separen de sus padres que trabajan en fábricas y a ponerlos en calles más peligrosas y sin supervisión. Pero los mecanismos para desembolsar beneficios de comercio más equitativos entre los países podría facilitar en fábricas textiles— para continuar con el mismo ejemplo— la implementación gradual de programas de salud y educación para los trabajadores y sus familias dentro de las mismas fábricas. Estos mecanismos podrían introducir programas sociales en la constelación de las relaciones laborales y sociales que normalmente existen entre los países en desarrollo económico, en lugar de imponer modelos europeos o norteamericanos desde arriba. Este principio de “aplicabilidad diferencial” para países más pobres está ya reconocido en muchas declaraciones de ONU, incluido el acuerdo sobre la necesidad de que los países ricos presten asistencia técnica y económica a los más pobres para ayudarlos a alcanzar su cumplimiento. Sin embargo, este acuerdo, a la fecha, permanece sin implementar y, al menos en asuntos relacionados al comercio, un efecto de la OMC ha sido el de excluir un “tratamiento especial y diferencial para países en desarrollo”.

Conclusiones

Creemos fundamentalmente que los asuntos sobre comercio e inversión y los acuerdos sobre estos, no deben separarse de los asuntos de gobernabilidad (regulatoria y redistributiva) para las metas de bienestar común, sociales y ambientales.

Los medios precisos para esta integración quedan pendientes de debate: ¿cláusulas sociales?, ¿vínculos formales entre los organismos de la ONU y la OMC para vigilar acuerdos sociales y ambientales?, ¿creación de nuevos organismos multilaterales para tales acuerdos con medidas similares pero no necesariamente idénticas a las medidas de fuerza de la OMC?, ¿requerimientos específicos para la evaluación de las desigualdades y su impacto sobre la salud y el ambiente (desarrollo social) que tienen los acuerdos de comercio e inversión propuestos o actualmente en uso?, ¿integración de la OMC dentro de la ONU?

No deseamos que se omita la consideración de ninguna de estas opciones; en cambio, creemos que la forma como se debería producir esta integración debería conformar la agenda de las siguientes reuniones de la OMC, y que hasta que no se emita una resolución concebida estructuralmente con este propósito (diferente de meras declaraciones de intención), no se debería ni discutir ningún nuevo tratado multilateral de comercio e inversión.

Referencias

1. Citado en: Khor M. Experts caution against wrong issues in new round. Third World Network 1999 jul 24. URL disponible en: <http://www.twinside.org.sg/souths/wn/title/wrong>
2. Communication from the United States. Further negotiations as mandated by the General Agreement on Trade in Services, (GATS). 1999 jul. 28.
3. George S. Health care attacked by WTO. Le Monde 1999 jul.
4. Drager N. Making trade work for public health. BMJ 1999;319:1.214.
5. Khor M. Ministers' message to Seattle WTO meet. Third World Network 1999 sept 6. URL disponible en: <http://www.twinside.org.sg/souths/twn/title/makhor6>
6. Communication from Indonesia, Malaysia, Philippines and Thailand. Special and differential treatment for developing countries to world agricultural trade and the mandated negotiations. 1999 sep. 22.
7. Koivusalo M. World Trade Organization and trade-creep in health and social policies. Finlandia: Stakes; 1999. (Documento Ocasional, No 4).
8. Communication from Bolivia, Colombia, Ecuador, Nicaragua and Peru. Proposal on protection of the intellectual property rights relating to the traditional knowledge of local and indigenous communities. 1999 oct. 12.
9. Communication from Kenya on behalf of the african group. The TRIPS Agreement. 1999 agos. 6.
10. Communication from the United States. Further negotiations as mandated by the General Agreement on Trade in Services (GATS). 1999 jul. 28.
11. Raghaven C. WTO members awaiting new draft text for Seattle. Third World Network 1999 oct. 17. URL disponible en: <http://www.twinside.org.sg/souths/twn/title/new/draft>
12. Acheson D. Independent inquiry into inequalities in health report. London: The Stationary Office; 1998.
13. Mander J., Baker D. The World Trade Organization: processes and rulings. 1999. URL disponible en: <http://www.ifg.org/aboutwto>.
14. Citado en: Koivusalo M. World Trade Organization and trade-creep in health and social policies. Finlandia: STAKES; 1999. (Documento Ocasional, No 4).
15. The Globe and Mail. 1999 ene. 2
16. Labonté R. Health promotion in the near future: remembrances of activism past. Health Educ J 1999. (en prensa).
17. The Canadian Centre for Policy Alternatives (CCPA) Monitor. 1998 nov. p.3.
18. World Health Organization. Health and environment in sustainable development: five years after the Earth Summit. Geneva: WHO; 1997
19. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Human development report. Toronto: Oxford University Press; 1999.
20. Wallach L. Impact of NAFTA on the US economy: testimony before the International Trade Commission. 1997 may 15. URL disponible en: <http://www.islandnet.com/~ncfs/maisite/failure.htm>
21. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Human development report. Toronto: Oxford University Press; 1997.

22. Voluntary Services Overseas. Free Trade: for whom?. 1996. URL disponible en: <http://www.oneworld.org/vso/orbit60/trade>
23. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Trade and development report 1999. Citado en: Khor M. South must reexamine trade, investment liberalization. Third World Network 1999 sept. 16. URL disponible en: <http://www.twinside.orgsg/souths/twn/title/liberal>
24. Koivusalo M., Ollila E. Health policies by default: the changing scene of international health policies (mimeografo). Helsinki: GASPP; 1998.
25. Public citizen's global trade watch backgrounder. The alarming multilateral agreement on investment. 1997. URL disponible en: <http://www.islandnet.com/plethora/maibg.html>
26. Shyrbman S. An environment guide to the World Trade Organization. Common front on the World Trade Organization. 1997. URL disponible en: <http://www.sierraclub.ca/national/trade-env/env-guide-wto.html>
27. Khor M. Experts caution against wrong issues in new round. Third World Network 1999 jul. 24. URL disponible en: <http://www.twinside.org.sg/souths/twn/title/wrong>