

Responsabilidad de las instituciones financieras internacionales por complicidad con reformas económicas que violan derechos humanos

Juan Pablo Bohoslavsky

OCTUBRE 2019

- El presente informe demuestra que la implantación de medidas de austeridad no contribuye a la recuperación económica, sino que tiene consecuencias adversas en términos de crecimiento económico, coeficientes de endeudamiento e igualdad, y genera habitualmente una serie de efectos negativos en los derechos humanos. Por lo tanto, existe una base jurídica sólida para justificar la incompatibilidad prima facie entre la imposición de políticas de austeridad en épocas de recesión y el goce de los derechos humanos.
- Debido a las circunstancias en que se suelen encontrar los Estados cuando solicitan asistencia a las instituciones financieras internacionales, a menudo se imponen condicionalidades que no se negocian necesariamente con los Estados prestatarios, por no mencionar a su población, a la que se involucra aún menos en las consultas, debates y negociaciones conexas. El alcance de estas condicionalidades, que no ha dejado de ampliarse en las últimas décadas, ayuda a comprender su generalización y omnipresencia en asuntos soberanos fundamentales.
- Con arreglo a las normas de derecho internacional, puede considerarse a las instituciones financieras internacionales cómplices en la imposición de reformas económicas que violan los derechos humanos. El vínculo causal entre la asistencia prestada (en forma de préstamos, vigilancia y asistencia técnica, y sus condicionalidades asociadas) en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito (complicidad) y el daño causado (violaciones de los derechos humanos) es evidente y está bien documentado. Se podría presuponer el conocimiento del carácter ilícito del acto si, incluso al impulsar la aplicación de reformas económicas que normalmente dan lugar a violaciones de los derechos humanos, no se lleva a cabo una evaluación ex ante del impacto. La responsabilidad jurídica por complicidad acarrea obligaciones en términos de cese, no repetición y reparación.



Índice

■ Prólogo	5
■ El sobreendeudamiento y la austeridad como políticas de destrucción masiva	5
■ I. Introducción	11
■ II. Condicionalidades promovidas por las instituciones financieras internacionales: procesos débiles y ampliación del alcance	14
A. Procedimientos problemáticos	14
B. Cantidad y alcance de las condicionalidades	15
■ III. ¿Qué efectos tiene en realidad la austeridad en la economía?	18
A. Procedimientos problemáticos	18
B. Cantidad y alcance de las condicionalidades	21
■ IV. Efectos de la austeridad en los derechos humanos	22
■ V. Complicidad de las instituciones financieras internacionales	25
■ VI. Conclusiones	31
■ VII. Recomendaciones	33



Nota del autor

La presente publicación, aunque reproduce en su totalidad el informe (A/74/178*) fechado en 16 de julio de 2019 que el autor presentó a la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), no es un documento oficial. El informe se encuentra disponible en línea en todos los idiomas de trabajo de la ONU en <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/AnnualReports.aspx>

El autor agradece a las oficiales de la Oficina del Alto Comisionado por los Derechos Humanos por su dedicación y compromiso durante el trabajo de investigación y editorial del informe; y por haber provisto comentarios críticos y material a las siguientes personas: Radhika Balakrishnan, Giuseppe Bianco, Danny Bradlow, Emma Burgisser, Meghan Campbell, Jernej Letnar Černič, Diane Desierto, Nicolò Fraccaroli, Alexander Kentikelenis, Vladyslav Lanovoy, Kunibert Raffer, Margot Salomon, Evelyne Schimd, Celine Tan e Ingo Venzke. A Alfredo Calcagno, por haber accedido a escribir la presentación del informe analizando sus implicaciones para Argentina. Y a la Fundación Friedrich Ebert por su continuo apoyo al mandato y en particular por ayudar a diseminar el informe en Argentina a través de la presente publicación.

Este informe se inserta en el proceso de interpretación e implementación de los Principios Rectores para evaluar el impacto de las reformas económicas sobre los derechos humanos presentados al Consejo de Derechos Humanos de la ONU el 28 de febrero de 2019 (A/HRC/40/57). Para mayor información y novedades vinculadas al mandato consultar @IEfinanceHRs y <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/IEDebtIndex.aspx>



Prólogo

El sobreendeudamiento y la austeridad como políticas de destrucción masiva

Por Alfredo F. Calcagno

Este Informe del Experto Independiente de las Naciones Unidas, Juan Pablo Bohoslavsky, aborda uno de los principales problemas del sistema financiero internacional: la ausencia de un mecanismo justo, eficiente y previsible para resolver eventuales dificultades en el pago de las deudas externas soberanas. Entendemos que, para ser justo y eficiente, el tratamiento de tales dificultades debería preservar el crecimiento económico de largo plazo y el nivel de vida de la población de los países afectados, lo cual incluye el derecho a un trabajo digno, a la satisfacción de necesidades de alimentación y vivienda, así como el acceso a la educación, la salud y otros servicios básicos. También es preciso evitar un sesgo recesivo en la economía global y distribuir de manera justa los costos de una solución, a la que deberían contribuir también los acreedores. Por último, el mecanismo debería ser ágil, para que el país deudor no quede excluido del financiamiento externo voluntario durante un período prolongado de tiempo.

No es apropiado administrar una crisis de deuda soberana como si fuera un problema comercial, ya que están en juego valores superiores a las ganancias privadas. La institución a cargo de su manejo debería ser independiente de las partes, deudora y acreedora; podría estar por ejemplo bajo la autoridad de la Asamblea General de las Naciones Unidas. De ese modo, podría tanto evitar que el deudor minimizara su capacidad de pago para obtener mejores condiciones en una reestructuración de la deuda, como protegerlo del acoso de acreedores no cooperativos (como los fondos buitre) y de una extracción de recursos que comprometería su capacidad de desa-

rrollo. Esto último no conviene ni al país deudor ni a sus acreedores, ya que sin crecimiento no hay solvencia.

Nada de esto ocurre en la actualidad. La ausencia de un mecanismo como el descrito deja el manejo de las crisis de sobreendeudamiento en manos de la parte acreedora, que privilegia sus intereses inmediatos (en especial, que se siga pagando la deuda) aunque eso tenga un alto costo para el deudor. Este último se ve en general forzado a posponer el desarrollo económico y sacrificar el nivel de vida de su población. De este modo, se vulnera los derechos humanos de millones de personas. Con una sólida base empírica, el Informe analiza los mecanismos por los que esa violación se lleva a cabo, y muestra la responsabilidad política y legal que les cabe a los distintos actores. Entre éstos, ocupa un lugar destacado el Fondo Monetario Internacional (FMI)

Hoy, si un país no puede servir su deuda externa, pierde el acceso al crédito de los agentes privados. Debe entonces acudir al FMI, que oficia como prestamista internacional en última instancia. De acuerdo al Artículo 1° de su Convenio Constitutivo, la función del FMI es poner sus recursos a disposición de los países miembros, con garantías adecuadas, “dándoles así oportunidad de que corrijan los desequilibrios de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional”. Vemos que, según su mandato, el FMI debe moderar la profundidad de la recesión que normalmente viene con una crisis de balanza de pagos. Pero no es lo que hace en la realidad.

En el acuerdo que firman el país y el FMI (el de tipo Stand-By ha sido el más frecuente), el Fondo provee un crédito a condición que el país se comprometa a aplicar políticas para corregir su desequilibrio externo. El problema es que las



condiciones que acompañan a los préstamos del FMI, lejos de mitigar la recesión económica, la agravan. En efecto, el Fondo exige que el país que solicita su asistencia reduzca su gasto, aun cuando ya esté sufriendo una caída de la actividad. La lógica económica detrás de esa política es que el déficit externo se debe a un exceso de gasto interno: disminuycamos la demanda de consumo e inversión, con ella caerán las importaciones, y lograremos así generar un excedente comercial. Esa política procíclica acentúa la contracción de la economía. Ahora bien, no es la única solución posible: el país deudor podría recuperar su capacidad de pago mediante el desarrollo de su producción exportable, sobre todo si los países acreedores y excedentarios incrementaran su demanda. Estos últimos también deberían ayudar a reequilibrar la economía mundial, y de ese modo evitar el sesgo recesivo que tienen las políticas de ajuste que hoy son la regla¹. Es, por cierto, lo que proponía John M. Keynes (negociador británico) en la conferencia de Bretton Woods que dio origen al FMI en 1944. Pero prevaleció la posición de los Estados Unidos, defendida por Harry D. White, que pone todo el peso del ajuste en los países deficitarios (salvo los que, como los Estados Unidos, emiten la moneda internacional y nada deben pedirle al FMI).

Si el país en dificultades intentara esquivar al FMI para negociar directamente con sus acreedores, descubriría que no es una tarea sencilla. Su deuda con acreedores oficiales debe discutirse en el Club de París, cuyos miembros (los gobiernos de los países desarrollados) exigen que el país haya acordado un programa con el FMI para sentarse a negociar. Lo mismo ocurre en el Club de Londres, en donde se negocia la deuda contraída con los bancos privados de tamaño internacional. En cuanto a los acreedores privados en posesión de bonos de deuda (que van desde compañías de seguros, fondos de inversión y de pensión, hasta inversionistas indi-

viduales), se organizan en comités de acreedores que solicitan la intervención del FMI en el proceso de negociación. Desde su punto de vista, el FMI es un agente confiable que determinará la real capacidad de pago del deudor, y entonces ayudará a definir los términos de una reestructuración de la deuda. Semejante multiplicidad de foros para renegociar la deuda es una de las razones que hacen que el proceso de negociación sea lento y engorroso².

No es extraño que el FMI goce de la confianza de los acreedores, ya que son los países desarrollados (de donde proviene la mayoría de aquéllos) quienes lo controlan. En efecto, pese a que el FMI, como el Banco Mundial (BM), forma parte del sistema de Naciones Unidas, en la práctica se rige por mecanismos de voto ponderado: el poder de voto de un país depende del monto de su cuota, que a su vez se vincula con su peso en la economía mundial. De este modo, los países desarrollados acumulan 60,3% de los votos³. Entre ellos, con 16,5% de los votos, Estados Unidos es el único país con poder de veto en las decisiones más importantes, que se to-

¹ Véase por ejemplo Isabel Ortiz y Matthew Cummins, *Austerity : The new normal. A renewed Washington Consensus 2010-24*. Working Paper publicado por IPD, ITUC, PSI, EURODAD y BWP, octubre de 2019

² Sólo los países de menores ingresos pueden acceder a un esquema centralizado de tratamiento de sus deudas, que administran el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM): la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (HIPC por sus siglas en inglés).

³ Incluimos en este grupo a los países de la Unión Europea, a Australia, Canadá, la República de Corea, Estados Unidos, Islandia, Israel, Japón, Noruega, Nueva Zelanda y Suiza. Nótese que no siempre el poder de voto es proporcional al tamaño económico, y que cuando se vulnera esa regla es para perjudicar a países en desarrollo. Es así como, Japón (6,15%) tiene más votos que China (6,09%) pese a que el PBI de China es 2,5 veces más grande que el suyo; y los Estados Unidos tienen casi 3 veces más votos que China, mientras que su PBI (en dólares corrientes) es solamente 1,5 veces mayor.



man con una mayoría calificada de 85%. Por otra parte, existe una regla no escrita por la cual el Director Gerente del FMI es siempre un europeo, y el vicedirector un norteamericano (en el BM se invierten los roles).

Acorde con esa estructura de poder, el FMI se ha comportado como agente de cobranza de los acreedores. Sus créditos no han servido para sostener la actividad económica de los países en dificultades, sino para pagar la deuda a los demás acreedores. Por otra parte, el ajuste recesivo típicamente corrige el déficit comercial, pero no obtiene los resultados fiscales ni de crecimiento económico anticipados en los acuerdos. En otras palabras, el costo del ajuste es subestimado de manera sistemática. Como el Informe que aquí se presenta muestra con claridad, el FMI apuesta una y otra vez a una hipotética “austeridad expansionista” que invariablemente desmienten los hechos.

Frente a resultados muchas veces “decepcionantes”, el FMI no cambia el rumbo de sus políticas, sino que afirma la necesidad de ir más lejos, es decir de pasar de un ajuste coyuntural a uno estructural. Se modifica entonces la condicionalidad mediante la introducción de reformas de largo plazo, por ejemplo en un Programa de Servicio Ampliado (*Extended Fund Facility*). De este modo, el FMI se convierte (junto al BM) en un agente central para imponer el “Consenso de Washington” en los países de la periferia.

La Argentina de hoy en día ilustra cuán equivocado es fundar un programa económico sobre la deuda externa, y cuán costoso resulta este manejo de la crisis de la deuda. Esta crisis se originó durante el período de fácil acceso al crédito externo, entre principios de 2016 y principios de 2018. Ese endeudamiento fue posible gracias a los bajos niveles de deuda existentes en 2015 y al acuerdo cerrado con los fondos buitres a

principios de 2016. Notemos que el primer crédito tomado por el nuevo gobierno sirvió para pagar la deuda exigida por esos fondos que litigaban contra Argentina en los tribunales de Nueva York.

La razón principal por la que este endeudamiento condujo a una nueva crisis de deuda es que los cuantiosos recursos recibidos no se invirtieron de manera productiva, sino que sirvieron para sostener una política macroeconómica inconsistente. Por una parte, el gobierno procuraba disminuir la inflación con tasas de interés elevadas, mientras por la otra mantenía una política fiscal expansiva, con reducciones de impuestos directos y de las contribuciones patronales al sistema de seguridad social. Para cubrir el persistente déficit fiscal, el gobierno recurrió al endeudamiento externo: colocaba deuda en dólares para financiar gastos en pesos. Debía para ello cambiar los dólares en el Banco Central (BC), que acumulaba reservas; y para absorber la emisión monetaria que tal acumulación genera, el BC colocaba letras a las tasas de interés elevadas que requerían las “metas de inflación”. De ese modo, no solamente se generaba un creciente déficit cuasi fiscal del BC, sino que se constituía una deuda de corto plazo que en cualquier momento podía presionar sobre las reservas (como a la postre lo hizo).

La emisión neta de deuda pública (es decir, la que se emitió en exceso de lo que se requería para pagar los vencimientos de deuda anterior) fue de 112 mil millones de dólares en tres años y medio, de los cuales 104 mil millones son deuda externa. Este endeudamiento no sirvió para aumentar la inversión: el gasto en capital del Sector Público Nacional no Financiero disminuyó de 2,7% del PBI en 2015 a 1,4% en 2018.

Como es habitual, el rápido aumento del endeudamiento encontró sus límites del lado de la oferta de crédito. Con vencimientos de deuda



que ya eran considerables⁴ y un déficit creciente en la cuenta corriente de la balanza de pagos (5 puntos del PBI en 2017), en el segundo trimestre de 2018 terminó el acceso fácil al crédito externo privado y aumentó la salida de capitales locales, en previsión de nuevas devaluaciones. El gobierno optó entonces por acudir al FMI, quien le concedió el crédito más importante de su historia.

La intervención del FMI en junio de 2018 se presentó primero como una medida de precaución. El elevado monto de financiamiento aprobado (más de 56 mil millones de dólares) debía avertar cualquier riesgo de default y restablecer la confianza en la política económica. Con la confianza regresaría el financiamiento privado, y con éste el crecimiento económico ... y la reelección del presidente Macri. En efecto, desde un principio quedó claro que las facilidades excepcionales que el FMI concedió a la Argentina respondían a ese fin político. No solamente se entregaba un crédito por casi 13 veces la cuota del país⁵, sino que un 88% de éste debía desembolsarse durante la primera mitad del programa del Stand-By, es decir antes de las elecciones de octubre de 2019.

Se esperaba que la intervención del FMI reordenaría la política macroeconómica. De hecho, el Fondo reprodujo sus condiciones habituales de austeridad fiscal y restricción monetaria, y juzgó necesario dejar depreciarse la moneda. En efecto, el BC estaba perdiendo reservas para defender la cotización del peso, lo que el FMI estimaba contraproducente, en vista del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. La devaluación dio un nuevo impulso a la inflación, que se mantenía muy por encima de las metas fijadas por el BC, a lo que éste respondió con nuevos aumentos de la tasa de interés y el compromiso de no aumentar la base monetaria. Por su parte, el gobierno anunciaba la meta de “déficit cero” para el balance fiscal primario.

Estas medidas golpearon la actividad económica que entró en franca recesión. Los ingresos fiscales se contrajeron en términos reales, haciendo inalcanzable la meta de equilibrio fiscal primario. Al mismo tiempo, la carga creciente de intereses sobre las cuentas fiscales compensaba en gran medida la reducción del gasto primario. Más aún, si se contabilizan los pagos de intereses por las letras del BC (que superarán los 3 puntos del PBI en 2019), el déficit global del sector público tiende a aumentar.

Vemos una vez más la falacia de la “austeridad expansiva” propugnada por el FMI, que ni reactiva la economía, ni alcanza sus metas fiscales, ni logra restaurar la confianza de los mercados financieros. Las tasas de interés superiores al 100% anual acentuaron la depresión y empujaron a la quiebra a numerosas empresas. La contracción monetaria tampoco frenó la inflación, evidenciando el error de diagnóstico que supone tratar de reducirla mediante la disminución de la demanda, cuando la economía ya está en recesión.

Pero ni siquiera esas tasas de interés lograron frenar la salida de capitales. Con el fin de contener una devaluación del peso que contrariaría sus chances electorales, el gobierno recurrió a las reservas internacionales que había acumulado durante los dos primeros años, a las que se sumaron los préstamos del FMI. Tal uso es contrario al Convenio Constitutivo del FMI, que en su artículo VI establece: “ningún país miembro podrá utilizar los recursos generales del Fondo

⁴ A fines del primer trimestre de 2018, la Administración Nacional debía enfrentar vencimientos para el resto del año que superaban los 45 mil millones de dólares, excluyendo los adelantos transitorios del BCRA. De éstos, 11 mil millones eran Letras del Tesoro denominadas en pesos.

⁵ Un crédito Stand-By permite normalmente acceder a un máximo de 4,35 veces la cuota del país.



para hacer frente a una salida considerable o continua de capital, y el Fondo podrá pedir al país miembro que adopte medidas de control para evitar que los recursos generales del Fondo se destinen a tal fin.” Al avalar esa infracción a una de sus reglas fundamentales, el FMI se involucraba cada vez más en la política interna de la Argentina, y parecía apoyar a un candidato más que a un país.

Tras el fracaso económico vino el político, evidenciado ya en las elecciones primarias de agosto de 2019. Sin crédito político ni económico, con las reservas que seguían disminuyendo y abultados vencimientos de deuda pública en ciernes, el gobierno postergó unilateralmente los vencimientos de parte de esa deuda y anunció la necesidad de reestructurar otra parte, no bien definida. Asimismo, estableció un control de cambios y reimpuso la obligación de vender en el mercado financiero local los dólares provenientes de las exportaciones. Se cierra así un nuevo ciclo de endeudamiento, como los iniciados en 1976 y 1991, que en todos los casos culminaron en una crisis de la deuda y un default. La originalidad de este ciclo es su corta duración y la ausencia de un período de auge económico (así fuera artificial e insostenible) antes del derrumbe.

El balance económico y social es muy negativo. El PBI por habitante se contraerá algo más de 9% en 4 años, en tanto la tasa de inversión (13% del PBI en valores corrientes al primer semestre de 2019) tocó sus niveles más bajos desde 2002. La inflación de 2019 rondará un 55%, el doble de la de 2015, mientras la desocupación abierta trepó de 5,9% a 10,6% de la población activa. El poder de compra del salario y el de la jubilación mínima han disminuido alrededor de 20% en poco menos de cuatro años. La proporción de la población en situación de pobreza aumentó de 28% en 2015 a 35% el primer semestre de 2019. La tasa de indigencia pasó de 4,5% a 7,7%

en ese mismo período, lo que significa un aumento de un millón y medio de personas que no tienen los ingresos suficientes para alimentarse correctamente. Acaso lo más preocupante es que, en la primera mitad de 2019, 52,6% de los menores de 14 años eran pobres, incluyendo un 13,1% de indigentes⁶. Ya en 2018 se registraba un aumento de la población con inseguridad alimentaria severa (900 mil personas más que en 2015) y de las personas que no podían acceder a la atención médica o a medicamentos por falta de cobertura y de recursos económicos (2,5 millones de nuevos carenciados en ambos casos, en esos 3 años)⁷. Se observa un resurgimiento de enfermedades como el sarampión, la tuberculosis y la sífilis, presumiblemente por el desfinanciamiento de programas de prevención y vacunación.

El acuerdo Stand-By preveía mantener el gasto de asistencia social en términos reales y ampliarlo por hasta 0,2% del PBI si las condiciones económicas empeoraban. Esto no ha ocurrido. En 2018, el gasto en Servicios Sociales de la Administración Nacional disminuyó 6% en valores constantes respecto de 2017 (Salud: -7%; Promoción y asistencia social: -13%; Seguridad Social: -4%; Educación y cultura: -14%; Ciencia y técnica: -17%; Agua potable y alcantarillado: -16%, etc.). La tendencia ha con-

⁶ Al momento de escribir, sólo disponemos de datos salariales del INDEC hasta julio de 2019; a esa fecha, la disminución de su poder de compra desde noviembre de 2015 era de 16,5%. Es probable que haya caído más con la aceleración de la inflación a partir de agosto. Las cifras del desempleo son las del tercer trimestre de 2015 y el segundo de 2019. Las cifras de pobreza e indigencia de 2015 corresponden a estimaciones del Observatorio de Deuda Social la Universidad Católica Argentina, las restantes al INDEC.

⁷ Véase Juan Ignacio Bonfiglio, *Pobreza de derechos para el desarrollo humano y la integración social en la Argentina urbana: 2010-2018*. Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA, 2019.



tinuado en 2019: durante los primeros 9 meses, las prestaciones sociales disminuyeron otro 9% en moneda constante, comparadas con las del mismo período de 2018. Esta evolución contrasta con el crecimiento del pago de intereses de la deuda, que se duplicó con creces entre 2015 y 2018 (siempre en términos reales), y pasó de 7,7% a 16,8% del gasto público total entre esas fechas⁸. Ese cambio en la estructura del gasto no es neutro: al reducir el “gasto primario” se recorta la inversión pública, la investigación en ciencia y tecnología, los salarios y las prestaciones sociales, y disminuye la provisión de servicios públicos que son esenciales para el bienestar de la población y el desarrollo de largo plazo. En cambio, aumentar el pago de intereses incrementa los ingresos de un grupo minoritario de inversionistas, buena parte de los cuales no residen en el país, con un efecto multiplicador escaso (o hasta negativo) sobre el aparato productivo.

El próximo gobierno deberá revertir este panorama económico y social. Será preciso para ello renegociar la deuda externa, incluyendo la contraída con el FMI. El propio Fondo será un participante importante de esa negociación. Es posible que esta vez les pida a los acreedores alguna “participación” en la solución: postergación de plazos, reducción de intereses y/o quita de capital. A la Argentina le planteará trocar el acuerdo Stand-By por un Programa de Servicio Ampliado, cuya condicionalidad consiste en reformas estructurales. Algunas ya figuran en el actual acuerdo: una nueva ley orgánica del BC que eliminaría su rol en la orientación del crédito, la liquidación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social, y una reforma fiscal que suprimiría impuestos “distorsivos” como los que gravan el cheque y las exportaciones y extendería los impuestos al consumo. A esas propuestas se sumarán con toda probabilidad una reforma laboral (“flexibilización”) y una re-

forma previsional, cuyo eje consistiría en reducir los beneficios de los jubilados⁹.

En las negociaciones venideras, el gobierno que cuente con la legitimidad democrática deberá defender el proyecto nacional de desarrollo. No quiere decir esto que no deba encarar cambios y reformas: todo proceso de desarrollo conlleva una transformación de estructuras. Pero tales cambios diferirán sin duda de los que propone el Fondo, inspirados en el ideario neoliberal. El gobierno debe mantener al FMI dentro de su mandato, que es ayudar a corregir los desequilibrios en la balanza de pagos. En vez de procurar mejorar la competitividad mediante la reducción de los salarios y la cobertura social, el FMI debería favorecer la aplicación de una política industrial que impulse la productividad de los sectores transables. En vez de buscar el equilibrio fiscal mediante recortes de servicios públicos, gasto social e inversión, el FMI debería apoyar el combate contra la evasión, por ejemplo, con la incorporación a la base impositiva del patrimonio no declarado de argentinos en el exterior. Y, por cierto, el Fondo deberá aceptar que el país no recuperará la solvencia si no crece. Para ello se requiere una política expansiva, y al mismo tiempo cuidadosa de alentar la inversión, las exportaciones y los ingresos fiscales. Si el FMI insiste con sus actuales polí-

⁸ Véase Ministerio de Hacienda, Contaduría General de la Nación, Cuenta de Inversión (varios años), y Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento del Sector Público Nacional no Financiero. Para calcular los valores constantes se utilizó el índice de precios al consumidor nacional.

⁹ Esta hipótesis surge de: Argentina: Selected Issues, IMF Staff Country Reports, 10 de noviembre de 2016. Allí se sugiere aumentar la edad de jubilación de las mujeres a 65 años, reducir la jubilación mínima en un 40% en un plazo de 10 años y/o reducir la tasa de reemplazo de 1,5 a 1,1% anual para los futuros jubilados. Esto último disminuiría la jubilación en un 20% para quien gane el ingreso promedio de los trabajadores estables (RIPTTE). También se proponía cambiar la fórmula de actualización de las jubilaciones, lo cual ya fue aplicado en diciembre de 2017.



ticas, es probable que pierda peso en la negociación, como ocurrió hace quince años.

Acaso quienes dirigen el Fondo, enfrentados con lo que aparece como uno de sus mayores fracasos, aprendan de esta experiencia y busquen en programas venideros “cesar, no repetir y compensar” el daño causado, como plantea el Informe. Los futuros gobiernos y los demás países de la periferia también pueden extraer varias enseñanzas de la crisis actual: la deuda externa no puede ser el eje del modelo de desarrollo; como fuente de financiamiento, sólo puede ser un complemento de las fuentes nacionales; es preciso utilizar los capitales externos para aumentar las importaciones de bienes de capital, no para financiar el gasto corriente, la especulación y la fuga de capitales. Y en caso de dificultades en el servicio de esa deuda, es preciso defender la soberanía nacional y el nivel de vida de la población, aplicar políticas contracíclicas y no caer en ajustes recesivos ni en reformas estructurales regresivas que no solamente vulneran los derechos humanos de las personas, sino que son ineficientes desde el punto de vista económico. Es la austeridad, no las políticas expansivas, la que causa un despilfarro económico. Es ella la que expulsa mano de obra al desempleo o la precariedad, cierra empresas, destruye capacidad productiva y arroja a la marginalidad y a la pobreza a millones de personas, muchas de ellas muy jóvenes, que ven arruinadas sus perspectivas de una vida mejor.

Si el análisis que contiene el Informe que presentamos fuese entendido por quienes tienen responsabilidad en el manejo de las deudas externas, y si sus recomendaciones fueran por ellos adoptadas, se avanzaría de manera decisiva en la solución de uno de los principales problemas de la economía mundial.

Responsabilidad de las instituciones financieras internacionales por complicidad con reformas económicas que violan derechos humanos

Juan Pablo Bohoslavsky

I. Introducción

1. El presente informe se basa en los principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, presentados al Consejo de Derechos Humanos en 2019 (A/HRC/40/57), y se centra más concretamente en la responsabilidad de las instituciones financieras internacionales por su complicidad en la aplicación por parte de los Estados de reformas económicas que violan los derechos económicos, sociales y culturales. El informe responde a la siguiente pregunta: ¿puede considerarse a las instituciones financieras internacionales responsables de complicidad en las reformas económicas aplicadas por los Estados que violan los derechos humanos y, de ser así, en qué condiciones?

2. El informe también brinda la oportunidad de analizar algunas consecuencias prácticas de los principios rectores 14 y 15, titulados “Influencia externa y espacio de políticas” y “Obligaciones de los acreedores y los donantes públicos”, respectivamente. El elemento central de estos principios es la obligación de los Estados y otros agentes de “no ejercer una influencia externa indebida en otros Estados a fin de que puedan adoptar medidas para elaborar y ejecutar programas económicos utilizando su espacio de políticas de conformidad con sus obligaciones en materia de derechos humanos, incluso cuando traten de hacer frente a crisis económicas o financieras”. Además, el principio general 15 establece específicamente que es necesario garantizar que las instituciones finan-



cieras internacionales, los prestamistas bilaterales y los donantes públicos velen por que las condiciones de sus transacciones y sus propuestas de políticas de reforma y las condicionalidades para el apoyo financiero no socaven la capacidad del Estado prestatario o receptor de respetar, proteger y cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos.

3. Es esencial que las instituciones financieras internacionales lleven a cabo evaluaciones del impacto en los derechos humanos durante el diseño de los programas de reforma económica; la consideración sistemática de los efectos de estos programas en los derechos humanos tiene por objeto evitar, compensar y no repetir el daño. Estas evaluaciones deben llevarse a cabo en consonancia con las salvaguardias y mecanismos existentes, con el fin de contribuir a una toma de decisiones fundamentada y complementar las constataciones desde una perspectiva de derechos humanos.

4. Un hecho internacionalmente ilícito facilitado por un determinado prestamista puede considerarse que constituye una violación de los derechos humanos, tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales. En 2014, en un estudio temático sobre la complicidad financiera presentado al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/28/59), el Experto Independiente concluyó que la concesión de préstamos a Estados que cometen violaciones manifiestas de los derechos humanos puede contribuir a la consolidación del régimen y aumentar la probabilidad de que se cometan nuevas violaciones manifiestas de los derechos humanos.

5. En 2018, el Experto Independiente reiteró este argumento cuando presentó un informe *amicus curiae* en relación con una denuncia por el posible incumplimiento de dos bancos de las directrices de la Organización de Cooperación y

Desarrollo Económicos (OCDE) con respecto a las violaciones de los embargos de armas del Consejo de Seguridad contra el régimen del *apartheid* en Sudáfrica¹⁰. La denuncia fue examinada por los puntos de contacto de Bélgica y Luxemburgo¹¹, en el marco de las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales.

6. Sin embargo, los debates académicos y en materia de políticas han prestado mucha menos atención¹² a la cuestión de si puede considerarse a los prestamistas cómplices de financiación y fomento de políticas o medidas que violan los derechos económicos, sociales y culturales. Una excepción a esta tendencia es la opinión emergente que afirma enérgicamente que determinadas violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales pueden considerarse delitos internacionales¹³. No obstante, lo que puede considerarse un delito socioeconómico internacional evidentemente es bastante limitado y no explicaría plenamente las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales relacionadas con medidas económicas regresivas inadmisibles.

7. Si bien las medidas de austeridad pueden ser adoptadas por los Estados por iniciativa propia, con frecuencia figuran en las condicionalidades prescritas enumeradas en los acuerdos entre los Estados y las instituciones financieras internacionales. La responsabilidad de los Estados por

¹⁰ Véanse, por ejemplo, la resolución 418 (1977) del Consejo de Seguridad y las resoluciones de la Asamblea General 40/64 A, 41/35 B y 42/23 B.

¹¹ <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IEDebt/OECDNationalContactPointsBelgiumLuxembourg.pdf>.

¹² Véase, por ejemplo, Robert Howse, “The International Criminal Court Should Investigate Germany’s Finance Minister for Crimes Against Humanity in Greece”, *International Economic Law and Policy Blog* (2016).

¹³ Véase Evelyne Schmid, *Taking Economic, Social and Cultural Rights Seriously in International Criminal Law*, Cambridge University Press, 2015.



la violación de los derechos económicos, sociales y culturales mediante la imposición de este tipo de medidas puede establecerse de manera directa, pero las instituciones financieras internacionales también pueden contribuir a la violación de tales derechos en el contexto de sus actividades de préstamo, vigilancia y asistencia técnica. Así, al ordenar reformas económicas con efectos negativos previsibles en los derechos humanos, las instituciones financieras internacionales pueden ser consideradas responsables de complicidad¹⁴.

8. Aunque el término “complicidad” normalmente se refiere al derecho penal, el presente informe estudia el concepto desde una perspectiva de derecho internacional general. La noción de la responsabilidad debe entenderse desde un punto de vista similar. En este contexto, la responsabilidad por complicidad debe considerarse un tipo de *responsabilidad comparada*¹⁵. De conformidad con el derecho internacional, la responsabilidad por complicidad implica: a) la comisión de un acto considerado ilícito con arreglo al derecho internacional; b) el conocimiento del elemento de ilicitud, que incluye ceguera deliberada, por parte del Estado o el facilitador, como una organización internacional¹⁶; y c) la existencia de un vínculo causal (facilitación) entre los bienes o servicios prestados por el agente financiero y el daño causado (violación de los derechos humanos por una política económica aplicada por un determinado Gobierno).

9. Si la asistencia técnica, la vigilancia, los préstamos y sus condicionalidades asociadas se imponen sin tener en cuenta si podrían ser perjudiciales para los derechos económicos, sociales y culturales, deben plantearse serias preocupaciones¹⁷. Cuando se demuestran violaciones de los derechos humanos como consecuencia de la aplicación de dichas condicionalidades, es necesario estudiar la responsabilidad de los invo-

lucrados, para poder exigir cuentas a los autores directos/principales (Estados) y sus cómplices (instituciones financieras internacionales).

10. El informe comienza examinando la noción de condicionalidad, los procesos de elaboración de políticas y los principales ámbitos de prescripción. Al centrarse en las reformas económicas y la austeridad como parte de las condicionalidades, el informe también explica sus efectos en el crecimiento, la sostenibilidad de la deuda y la igualdad, a la vez que desmonta las teorías económicas que respaldan la austeridad. Asimismo, describe la repercusión de las reformas económicas en el goce de los derechos humanos. Estas constataciones y argumentos preparan el terreno para examinar el concepto de la responsabilidad jurídica por complicidad e investigar su aplicabilidad a las instituciones financieras internacionales cuando respaldan políticas que darán lugar previsiblemente a la violación de los derechos humanos. Las conclusiones y recomendaciones se presentan en las últimas secciones del informe.

¹⁴ El Experto Independiente agradece a las siguientes personas su investigación y sus contribuciones al presente informe: Celine Ran, Lectora de Derecho y Profesora Asociada, y su equipo (Stephen Connelly, Profesor Asociado, y Rafael Quintero Godínez, doctorando) en la Facultad de Derecho de la Universidad de Warwick (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte); Nicolò Fraccaroli, Doctor Investigador en Economía en la Universidad de Roma Tor Vergata; y el personal de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que apoya el mandato.

¹⁵ Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, Hart Publishing, Portland, 2016, pág. 11.

¹⁶ Véase el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, Resolución 66/100, anexo, artículo 14.

¹⁷ Margot E. Salomon, “Of Austerity, Human Rights and International Institutions”, *European Law Journal*, vol. 21, Issue 4 (2015).



II. Condicionalidades promovidas por las instituciones financieras internacionales: procesos débiles y ampliación del alcance

A. Procedimientos problemáticos

11. Analizar el proceso de elaboración de políticas de las instituciones financieras internacionales ayuda a entender sus resultados. El proceso que rodea la celebración de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), por ejemplo, consta de varios pasos: en general, el personal del FMI y los representantes del Gobierno solicitante mantienen una serie de reuniones con el fin de evaluar la situación económica y financiera específica del país. Normalmente vienen seguidas por un acuerdo y el Gobierno prepara una carta de intención, a la luz de la serie de condiciones establecidas, acompañada por un memorando de entendimiento que expone más detalles sobre los compromisos del Gobierno con el Fondo¹⁸.

12. Además de la urgencia o la gravedad de las situaciones concretas de los países, las circunstancias que rodean la celebración de acuerdos también pueden reflejar una cierta dinámica asimétrica. Las conversaciones tienen lugar principalmente a nivel de expertos en presencia de ambas partes: los representantes del Gobierno en cuestión y el personal del FMI; los representantes del país suelen negociar el programa nacional con el personal del FMI antes de presentarlo al Directorio Ejecutivo del Fondo¹⁹.

13. En cuanto al calendario, se observó que lo que a veces se denominan “medidas previas”, que en realidad constituyen una serie de “condiciones previas” que se espera que cumplan los Estados prestatarios para poder optar a un préstamo, ahora son con frecuencia un aspecto esencial del proceso de concesión de préstamos. Con respecto a su naturaleza coercitiva, aunque no se conside-

ran vinculantes *per se*, estas condiciones previas desempeñan un poderoso papel en las políticas nacionales. Según las instituciones financieras internacionales, esto permite un mayor “sentido de propiedad” de las reformas establecidas. Al igual que otras formas de condicionalidades, no se consideran obligaciones contractuales, sino más bien requisitos normativos o financieros que deben cumplirse con “carácter voluntario”. El objetivo de las medidas previas es recompensar el “buen comportamiento” de los Estados al aplicar estos requisitos²⁰.

14. Cuando está listo para su presentación, los 24 directores del Directorio Ejecutivo del FMI deciden sobre el acuerdo, normalmente por consenso y, a veces, mediante un proceso de votación²¹. Aunque no es común, puede contemplarse la posibilidad de presentar un plan al Directorio Ejecutivo, para que los representantes de los países que lo integran puedan revisar los componentes de un programa que pondrían en riesgo el goce de los derechos humanos, en consonancia con las obligaciones a las que están sujetos²². Sin embargo, en la mayoría de los ca-

¹⁸ Véase Giuseppe Bianco y Filippo Fontanelli, “Enhancing the International Monetary Fund’s Compliance with Human Rights: the Issue of Accountability”, en Juan Pablo Bohoslavsky y Jernej Letnar Čerňič, eds., *Making sovereign financing and human rights work*, (Oxford; Hart Publishing, Portland, Oregon, 2014), pág. 227.

¹⁹ *Ibid.*, pág. 228.

²⁰ Celine Tan, *Governance through development: poverty reduction strategies, international law and the disciplining of third world states*, Nueva York, Routledge, 2011, págs. 119 y 120.

²¹ <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/24/How-the-IMF-Makes-Decisions>

²² Denominado “efecto indirecto” en términos de aplicabilidad del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al Fondo Monetario Internacional (FMI), véase Francois Gianviti, Asesor Jurídico del FMI, “Economic Social and Cultural Rights and the International Monetary Fund”, en *Current Developments in Monetary and Financial Law*, Volume 3, FMI (2005), párrs. 24 y 25; véase también E/C.12/2016/1, párr. 9.



sos, no solo la práctica general impide a los Estados disponer de información directa sobre el nivel de aceptación o “sentido de propiedad” del acuerdo por parte de un país, sino que el proceso de adopción de decisiones no permite fácilmente la posible oposición a los programas²³.

15. Además, si bien es cierto que el proceso conducente a la celebración de estos arreglos ofrece cierta base para un debate bidireccional, la propia naturaleza del documento jurídico se acerca más a un contrato de adhesión que al resultado de una concertación de voluntades en un acuerdo bilateral plenamente negociado. Parecería que, cuanto más necesita un Estado un préstamo, menos capacidad y margen de negociación tiene²⁴.

16. La relación asimétrica entre los Estados prestatarios y el FMI se acentúa al ser el FMI efectivamente un prestamista de última instancia, en ausencia de un mecanismo mundial alternativo para responder a crisis de deuda. Como ponen de relieve los académicos, con arreglo a las directrices del FMI sobre las condicionalidades, los arreglos no se consideran “acuerdos” y, por lo tanto, se evita el lenguaje contractual, lo que demuestra la naturaleza unilateral de las decisiones del Directorio del FMI en este sentido²⁵.

17. Como se señaló anteriormente, cuando se examina la repercusión social de estas reformas, la consulta y la participación de la población afectada en los procesos de negociación son bastante limitadas y a menudo equivalen a un mero trámite formal. Las opiniones de la población tampoco se reflejan en el contenido de las condicionalidades. En este sentido, el Experto Independiente ha destacado la importancia de cumplir determinadas obligaciones cuando se negocian y diseñan políticas económicas, en particular en términos de transparencia, participación y rendición de cuentas²⁶. Sin

embargo, esto presenta una dificultad considerable, puesto que, con demasiada frecuencia, los propios Gobiernos pueden querer limitar la transparencia y la participación pública en estos debates y negociaciones.

B. Cantidad y alcance de las condicionalidades

18. Para las instituciones financieras internacionales, las condicionalidades son elementos fundamentales de los acuerdos de financiación. Como destaca el FMI, “Normalmente, antes de que el FMI pueda conceder un préstamo a un país, el gobierno de este país y el FMI han de ponerse de acuerdo con respecto a un programa de políticas económicas. Los compromisos asumidos por un país de adoptar determinadas medidas de política —conocidos como condicionalidad de política económica— son, en la mayoría de los casos, un elemento esencial de los préstamos del FMI”. Como consecuencia, el FMI solo puede liberar recursos “Una vez que se llega a un entendimiento sobre las políticas y un plan de financiamiento”²⁷. Sin embargo, no se realizan evaluaciones del impacto en los derechos humanos de manera sistemática o ni siquiera ocasional antes de celebrar acuerdos de financiación o de adoptar reformas para garantizar que los acuerdos o las condicionalidades cumplan las normas internacionales de derechos humanos.

²³ Yilmaz Akyüz, “Reforming the IMF: Back to the Drawing Board”, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Grupo de los 24, Serie de Documentos de Debate, núm. 38 (2005), pág. 19.

²⁴ Celine Tan, 120; Paul Mosley *et al.*, *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending*. (Londres, Routledge, 1991).

²⁵ Bianco y Fontanelli, pág. 228.

²⁶ A/HRC/34/57/Add.1, párr. 36.

²⁷ <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-Lending>.



19. Por lo que respecta al Banco Mundial, su componente de Asociación Internacional de Fomento se especializa en créditos, que pueden describirse como préstamos sin intereses, mientras que el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento concede préstamos a Gobiernos de países de ingresos medianos y países de bajos ingresos con capacidad de pago²⁸. Como parte del Grupo Banco Mundial y, por supuesto, al igual que otros bancos de desarrollo, imponen condiciones a los préstamos concedidos a los Estados miembros. Además de conceder préstamos relacionados con la política de desarrollo, el Banco Mundial también proporciona financiación que tiene por objeto apoyar diversos proyectos y va acompañada de una serie de condiciones. Sin embargo, este informe se centra en las operaciones de préstamo en apoyo de la política, puesto que a menudo llevan aparejadas condicionalidades macroeconómicas. La Comisión Europea y el Banco Central Europeo también pueden incluir condiciones similares en los acuerdos²⁹, en particular en el marco de los programas de ajuste económico que, en realidad, se asemejan a los tan criticados programas de ajuste estructural aplicados anteriormente³⁰.

20. Las condicionalidades reducen el margen jurídico y normativo nacional, si bien pretenden exclusivamente (y teóricamente) hacer sostenible la deuda, mejorar la competitividad del mercado e impulsar el crecimiento inclusivo. El sistema de condicionalidades del FMI, establecido desde hace décadas, evolucionó con el tiempo y, a pesar del discurso que hace hincapié en su transformación fundamental, los estudios recientes indican que los cambios en ese sentido han sido escasos³¹.

21. Aunque el FMI ha reconocido anteriormente el papel fundamental de las medidas en materia de políticas anticíclicas y ha declarado que preserva la protección social garantizando los niveles mínimos de gasto social, se ha cues-

tionado la materialización de estas opiniones. A pesar de acometer una serie de reformas a principios de siglo en respuesta a las críticas a su alcance y nivel de “intrusismo”, incluido un esfuerzo por centrarse en los objetivos de los programas en el límite de sus competencias, tanto la cantidad como el alcance de las condicionalidades parecen seguir creciendo³². Las iniciativas posteriores encaminadas a “flexibilizar” el enfoque del Fondo con respecto al ajuste estructural vinieron seguidas por un esfuerzo para racionalizar las condicionalidades³³. Entre los ajustes más recientes en este sentido se incluye una mayor consideración de cuestiones como el clima, las desigualdades y el género.

22. Algunos también sostienen que las afirmaciones del FMI sobre su transformación no son más que un ejercicio superficial de “cambio de imagen”³⁴, en lugar de un esfuerzo por fomentar cambios más profundos en las prácticas existentes. Por ejemplo, en un estudio sobre la región del Oriente Medio y África del Norte que compara las políticas recomendadas antes de 2011 con las prescripciones más recientes en cuatro Estados, se señala que las políticas del FMI no han cambiado drásticamente de un período a otro³⁵. En

²⁸ <https://www.bancomundial.org/es/about>.

²⁹ A/HRC/31/60/Add.2, párr. 19 y siguientes.

³⁰ Scott Greer, “Structural adjustment comes to Europe: Lessons for the Eurozone from the conditionality debates”, *Global Social Policy*, Vol. 14 (1), 2013.

³¹ Alexander E. Kentikelenis *et al.*, “IMF conditionality and development policy space, 1985-2014”, *Review of International Political Economy* vol. 23, Issue 4 (2016).

³² “Unhealthy conditions IMF loan conditionality and its impact on health financing”, Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (Eurodad) (2018).

³³ “Unhealthy conditions IMF loan conditionality and its impact on health financing”, Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (Eurodad) (2018).

³⁴ Kentikelenis *et al.*, “IMF conditionality and development policy space, 1985-2014”, pág. 3.

³⁵ Mohammed Mossalem “The IMF in the Arab world: Lessons unlearned”, Proyecto Bretton Woods, (2015).



cuanto a las políticas laborales y sociales, puede que estos cambios no se hayan incorporado a las actividades de promoción del FMI ni se deriven sistemáticamente de la aplicación de segmentos de los programas destinados a la protección social, como los niveles mínimos de gasto social³⁶.

23. El compromiso del FMI con la eliminación de la desigualdad de género es claramente una iniciativa importante. En este sentido, el Experto Independiente ha destacado anteriormente que era necesario esforzarse más allá de cerrar la brecha de género en la participación en la fuerza de trabajo. Ese compromiso del FMI con la igualdad de género también debe tenerse presente cuando se estudien cambios en la cobertura de las prestaciones sociales, el margen fiscal para los servicios sociales y las inversiones en infraestructura que sean sostenibles y sensibles a las cuestiones de género³⁷.

24. Por lo que respecta a las propias condicionalidades, no solo han aumentado en número, sino que también se han ampliado los ámbitos abarcados³⁸. El pronunciado aumento del volumen de las condiciones estructurales de los programas entre 2011 y 2017 se señaló en el examen del diseño y la condicionalidad de los programas de 2018 realizado por el FMI³⁹. Además, se determinó que 23 de los 26 programas de préstamo del FMI aprobados entre 2016 y 2017 estaban supeditados a la consolidación fiscal⁴⁰.

25. Un examen detallado de los acuerdos del FMI celebrados entre 1980 y 2014 reveló que el número de condiciones asociadas a los préstamos aumentó y su alcance se amplió⁴¹. Si bien las condicionalidades relacionadas con ámbitos esenciales de las políticas económicas representaban cerca del 87 % del número total de condiciones, más del 12 % de las condicionalidades estaban relacionadas con la privatización de empresas estatales, cuestiones laborales (sector público y pri-

vado), reformas institucionales y políticas de reducción de la pobreza (siendo la privatización de empresas estatales la más común, seguida por las cuestiones laborales)⁴². Pese a la creencia generalizada de que las reformas laborales impulsadas por la austeridad dan lugar a la desregulación del mercado laboral, estas políticas no han contribuido necesariamente al crecimiento económico y el aumento del empleo, por no hablar de los efectos negativos de estas condicionalidades en los derechos humanos⁴³.

26. Como señaló recientemente el Experto Independiente en una carta abierta dirigida al Presidente del Banco Mundial en la que expresaba sus opiniones acerca del proyecto de *Informe sobre el desarrollo mundial 2019*, muchos problemas contemporáneos, como la informalidad laboral, la ruptura de los contratos sociales y la desigualdad de género y de los ingresos, se han visto agravados por la austeridad y por reformas laborales anteriores, entre ellas la congelación o la reducción del salario mínimo, la desregulación del mercado laboral, la privatización de la seguridad social y regímenes de protección social selectivos⁴⁴.

³⁶ Kentikelenis *et al.*, págs. 1, 9 y 17 (que informa de que sigue aconsejándose la liberalización del mercado laboral y a menudo no se cumplen los niveles mínimos de gasto social).

³⁷ A/73/179.

³⁸ Gino Brunswijck, "Unhealthy conditions", pág. 6.

³⁹ FMI, 2018 Review of Program Design and Conditionality (Washington, D.C., 2019).

⁴⁰ Gino Brunswijck, "Unhealthy conditions", pág. 3.

⁴¹ Thomas Stubbs y Alexander E. Kentikelenis, "Conditionality and Debt Relief: An Overview", en Ilias Bantekas y Cephas Lumina eds., *Sovereign Debt & Human Rights* (Oxford, Oxford University Press, 2018), págs. 364 y 365.

⁴² *Ibid.*, págs. 367 a 368.

⁴³ A/HRC/37/54, párr. 56.

⁴⁴ <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/LetterWorldBankAugust2018.pdf>



27. Además, el enfoque “Maximizar la financiación para el desarrollo”, puesto en marcha recientemente por el Banco Mundial, que tiene por objeto fomentar la inversión del sector privado para garantizar el desarrollo sostenible, implica que el Banco pretende promover soluciones privadas, cuando sea posible, con el fin de limitar la deuda pública y los pasivos contingentes⁴⁵. La transferencia de la prestación de servicios esenciales a empresas con fines de lucro puede afectar negativamente a los derechos humanos y la viabilidad del sector público⁴⁶.

28. Un estudio centrado en las condicionalidades asociadas a las operaciones de la política del Banco Mundial sobre financiación para el desarrollo en 2017, que se concentraba en 56 operaciones llevadas a cabo en 43 países, destacó el influyente papel del Banco a nivel nacional, en particular en los países en desarrollo, en relación con las políticas económicas nacionales y la configuración de las instituciones⁴⁷. A diferencia del FMI, el estudio reveló que el número de condicionalidades disminuyó con respecto al año anterior. Sin embargo, el estudio afirma que un pequeño número de condiciones controvertidas sobre la política económica pueden, en cualquier caso, ser muy perjudiciales para la agenda de desarrollo de un país⁴⁸. Es importante destacar que el 27,7 % del número total de condiciones enumeradas estaban dirigidas a aumentar el peso del sector privado en todos los ámbitos de las políticas⁴⁹.

III. ¿Qué efectos tiene en realidad la austeridad en la economía?

29. Inmediatamente después de la crisis financiera mundial de 2008 se reconoció la necesidad de estimular la economía para superar sus consecuencias sociales y económicas. En este sentido, como señala un estudio reciente, lo normal habría sido que el FMI hubiera recomendado imponer medidas de austeridad para contraer las arcas públicas⁵⁰, y sin embargo alentó el estímulo fiscal, por temor a un empeoramiento de la situación económica. Este planteamiento prevaleció durante dos años después de la crisis, pero después se observó una tendencia generalizada de consolidación fiscal, cuando dos tercios de los países del mundo aplicaron medidas de austeridad³⁷. Estas medidas, que afectan al crecimiento económico, la igualdad y los bienes y recursos públicos por definición, repercuten en el ejercicio de los derechos humanos, pero las instituciones financieras internacionales siguen recomendándolas. Por lo tanto, es esencial desmontar la teoría económica que apoya la austeridad.

A. Efectos de la austeridad en el crecimiento, la sostenibilidad de la deuda y la igualdad

30. Los datos demuestran las consecuencias adversas de la austeridad en la economía en épocas

⁴⁵ A/73/396, párr. 4; véase también Banco Mundial, “Maximising Finance for Development”, briefing note (2018).

⁴⁶ A/73/396, párrs. 82 y 83.

⁴⁷ Véase Gino Brunswijck, “Flawed conditions: the impact of the World Bank’s conditionality on developing countries”, Eurodad (2019).

⁴⁸ *Ibid.*, pág. 2.

⁴⁹ *Ibid.*, pág. 5.

⁵⁰ Isabelle Ortiz *et al.*, “The Decade of Adjustment: A Review of Austerity Trends 2010–2020 in 187 Countries”, Extension of Social Security, Working Paper No. 53, (Ginebra, OIT, 2017); véase también Olivier Blanchard, Asesor Económico y Director, Departamento de Investigación del FMI, *IMF Survey* (revista en línea) (2008).



de recesión⁵¹, y los economistas han destacado que, cuando la economía es débil, el dolor se prolonga por los efectos perjudiciales de la contracción fiscal en una serie de servicios públicos, entre ellos los sectores de la sanidad y la educación públicas. No es tan probable que estos sectores se vean afectados si las economías son fuertes⁵². Un corpus considerable de literatura ha demostrado que las medidas de austeridad no contribuyen a la recuperación económica, sino que tienen consecuencias negativas en la economía⁵³, mientras rebajan la deuda pública en porcentaje del producto interno bruto (PIB). Por ejemplo, al analizar la severidad de las medidas de austeridad adoptadas por un grupo de países europeos durante el período entre 2009 y 2013, se determinó que, cuanto más duras eran las medidas de austeridad, más baja era la tasa de crecimiento del PIB⁵⁴.

31. Se ha demostrado repetidamente que la austeridad no genera crecimiento económico⁵⁵. Por ejemplo, después de la última crisis mundial, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo reiteró que la austeridad no era sinónimo de crecimiento, confirmando sus resultados y previsiones anteriores⁵⁶. Además, la organización destacó que la austeridad en Europa, junto con la excesiva dependencia de la política monetaria, también han afectado a la estabilidad de los mercados financieros internacionales, han contribuido a la acumulación de desequilibrios financieros en las economías en desarrollo y emergentes y no han logrado impulsar la demanda⁵⁷.

32. Desde el punto de vista económico, no es posible concluir que la contracción fiscal dé lugar a una expansión económica, teniendo en cuenta las preocupaciones empíricas⁵⁸. Algunos han constatado que los casos utilizados para demostrar “los efectos positivos de la austeridad”, como Dinamarca Irlanda⁵⁹, deberían considerarse un ejemplo admonitorio más que un modelo válido a nivel externo, por no hablar de las cuestiones de derechos humanos que han surgido en este sen-

tido⁶⁰. Comparando la experiencia de Irlanda en la década de 1980 con la adopción de medidas de austeridad tras la última crisis mundial, se indicó que la repercusión de la austeridad en el crecimiento no era tan clara como se había previsto y, a corto plazo, habría resultado difícil ver la recuperación de la economía del país solo como resultado de la austeridad⁶¹.

⁵¹ “La expansión, no la recesión, es el momento idóneo para la austeridad”; “sin embargo, la austeridad nunca debería entrañar recortes en servicios públicos que salvaguardan derechos humanos”, John Maynard Keynes, *Collected Writings*, 1937.

⁵² Alan Taylor, “When is the time for austerity?”, *Vox*, Centro de Investigación en Economía y Política, (2013); véase también Óscar Jordà y Alan M. Taylor, “The Time for Austerity: Estimating the Average Treatment Effect of Fiscal Policy”, *The Economic Journal*, vol. 126, Issue 590 (2016), pág. 220.

⁵³ W. D. McCausland y Ioannis Theodossiou, “The consequences of fiscal stimulus on public debt: a historical perspective”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 40, Issue 4 (2016).

⁵⁴ Robert Skidelsky y Nicolo Fraccaroli, *Austerity vs. Stimulus: The Political Future of Economic Recovery*, Palgrave Macmillan, Basingstoke (2017); véase también Axel Dreher, “IMF and Economic Growth: The Effects of Programs, Loans and Compliance with Conditionality”, *World Development*, vol. 34, (2006).

⁵⁵ Óscar Jordà y Alan M. Taylor, “The Time for Austerity”, pág. 221.

⁵⁶ Véase <https://unctad.org/es/paginas/PressRelease.aspx?OriginalVersionID=95>.

⁵⁷ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*, Ginebra (2016), pág. 162.

⁵⁸ Robert Boyer, “The four fallacies of contemporary austerity policies: the lost Keynesian legacy”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 36, Issue 1, (enero de 2012).

⁵⁹ Francesco Giavazzi y Marco Pagano, “Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries”, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 3372 (1990).

⁶⁰ Mark Blyth, *Austerity: The history of a dangerous idea* (Oxford University Press, Oxford, 2013); véase también Stephen Kinsella, “Is Ireland really the role model for austerity?”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 36, Issue 1 (enero de 2012), pág. 235.

⁶¹ Stephen Kinsella, pág. 235.



33. El último examen del diseño y la condicionalidad de los programas realizado por el FMI destaca que, entre 2011 y 2017, tres cuartas partes de los programas ejecutados con el apoyo del Fondo tuvieron al menos un éxito parcial y las hipótesis de crecimiento a menudo eran demasiado optimistas⁶². Debido a este optimismo infundado, el FMI declaró que aumentaría la credibilidad de estos programas. Recomendó, entre otras cosas, reevaluar determinadas “concesiones” en el diseño de los programas, aconsejando, por ejemplo, una condicionalidad fiscal más granular para un análisis de la sostenibilidad de la deuda más preciso y específico según el caso⁵³.

34. La introducción de la consolidación fiscal a menudo provoca un aumento de la desigualdad y el desempleo. Como señaló el FMI, entre 1978 y 2009, las medidas de consolidación fiscal adoptadas en 17 países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, además de reducir los ingresos salariales y contribuir al aumento del desempleo a largo plazo, afianzaron considerablemente las desigualdades estructurales⁶³.

35. La consiguiente amenaza para la cohesión social ya es visible en algunos países. Si bien, en algunos casos, las medidas de austeridad han contribuido brevemente al crecimiento económico, debido en parte a la elevada demanda interna, varios países en desarrollo adoptaron medidas de austeridad de manera preventiva después de la crisis⁶⁴. Sin embargo, desde entonces, dos tercios de los países del mundo han adoptado medidas de austeridad bajo diversas formas. Se observó que las restricciones y los recortes salariales, junto con la reducción de los subsidios, eran más comunes en los países en desarrollo, mientras que las reformas laborales y de las pensiones eran más evidentes en los países de ingresos altos⁶⁵.

36. A estas alturas no hay ninguna duda de las posibles consecuencias de las medidas de austeridad en los derechos humanos. En 2016, el

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales destacó los posibles efectos de las medidas de austeridad para una serie de derechos humanos, entre ellos los derechos laborales y los derechos a la alimentación, la vivienda y la seguridad social⁶⁶. Además, las conclusiones de un documento de 2015 subrayaron específicamente la incidencia de la consolidación fiscal en la reducción de los ingresos agregados de la economía y sus efectos más acusados en el sector más pobre de la población⁶⁷.

37. En este sentido, el Experto Independiente ha informado a menudo sobre la repercusión de las medidas de austeridad en los derechos humanos y la desigualdad, aclarando que la desigualdad económica es tanto un resultado de las crisis económicas como un factor que contribuye a ellas⁶⁸. Al parecer, después de la última crisis, las reformas laborales convencionales relacionadas con la austeridad no ayudaron a la recuperación ni aumentaron el acceso al empleo o a los derechos laborales u otros derechos sociales⁶⁹. Se han sacado conclusiones similares analizando la repercusión de la austeridad en los derechos humanos en general y en los derechos de la mujer en particular⁷⁰.

⁶² Véase FMI, “2018 Review of Program Design and Conditionality”.

⁶³ Laurence Ball *et al.*, “The Distributional Effects of Fiscal Consolidation”, IMF Working Paper, N° WP/13/151 (2013).

⁶⁴ ACNUDH, “Report on austerity measures and economic and social rights”, (Ginebra, 2013), párr. 5.

⁶⁵ Isabelle Ortiz *et al.*, “The Decade of Adjustment”, pág. 13.

⁶⁶ E/C.12/2016/1.

⁶⁷ Davide Furceri *et al.*, “Fiscal Consolidation and Inequality in Advanced Economies: How Robust Is The Link?” (2015), pág. 29.

⁶⁸ Juan Pablo Bohoslavsky, “Economic Inequality, Debt Crises and Human Rights”, *Yale Journal of International Law*, vol. 41, Issue 2 (2016).

⁶⁹ A/HRC/34/57, párr. 57.

⁷⁰ Véase A/73/179.



B. Desmontar la teoría de la “austeridad expansionista”

38. Si bien el tema de la consolidación fiscal ha sido el centro de la investigación y el debate durante años, una nueva oleada de estudios económicos ha prestado una atención particular a su incidencia en el crecimiento económico y su relevancia en épocas de crisis. Algunos académicos indican que la austeridad tendría “un efecto expansionista”, argumentando que la consolidación fiscal contribuiría a la recuperación económica. Por ejemplo, los resultados principales de un estudio reciente indican que, en promedio, el ajuste fiscal basado en recortes del gasto tiene unos costos de producción muy pequeños y, en algunos casos, son expansionistas⁷¹.

39. Este planteamiento suele denominarse teoría de la “contracción fiscal expansionista”. Según sus defensores, al evitar el aumento del déficit fiscal en época de perturbaciones es posible reactivar⁵⁸ la economía. A pesar de los datos generalizados que demuestran que la austeridad no contribuye a la recuperación económica o al crecimiento⁷², esta idea parece seguir influyendo en el pensamiento económico convencional en un grado desproporcionado.

40. Al generar resultados positivos desde el punto de vista de los derechos humanos y a nivel económico, otros economistas han afirmado, sin embargo, que el déficit fiscal sería útil para la recuperación económica, y que el estímulo y las medidas redistributivas pueden ir de la mano⁷³.

41. La lógica que respalda el recurso a la austeridad se basa en la idea excesivamente simplificada de que, en época de desaceleración económica, debe evitarse el crecimiento del déficit fiscal. Por consiguiente, el aumento (o el mantenimiento) del gasto público acrecentaría el déficit fiscal, afectando así al gasto de los con-

sumidores, según la escuela “ricardiana”, o afectando a las inversiones, según los economistas que siguen las ideas de la “nueva escuela clásica”⁷⁴. Aunque los economistas basan sus resultados en una serie de elementos explicativos, el nivel de confianza (ya sea de los consumidores o de los inversores) es sin ninguna duda el más cuestionable⁷⁵.

42. Algunos economistas, que argumentan que el déficit fiscal afecta necesariamente a la confianza de las empresas y los consumidores en la economía⁷⁶, sostienen que los déficits se traducen en una reducción del gasto privado y las inversiones de las empresas y repercuten en la recuperación. En su opinión, la austeridad contribuye a restablecer la confianza e induce el crecimiento económico. Estas suposiciones se han cuestionado en numerosas ocasiones.

43. En este sentido, la cuestión principal reside en la metodología de investigación utilizada por los estudios que respaldan la “austeridad expansionista”. En resumen, la variable empleada para realizar estudios empíricos sobre los efectos de la austeridad en la economía no se cualifica correctamente y afecta así de manera considerable a los resultados de la investigación económica.

⁷¹ Alberto F. Alesina, Carlos A. Favero y Francesco Giavazzi, “What do we know about the effects of Austerity”, *National Bureau of Economic Research*, Working Paper No. 24246 (2018).

⁷² Véase, por ejemplo, Òscar Jordà y Alan M. Taylor, “The Time for Austerity” (en promedio, la consolidación fiscal arrastra el crecimiento del PIB).

⁷³ Robert Skidelsky y Nicolo Fraccaroli, *Austerity vs. Stimulus*, pág. 52.

⁷⁴ *Ibid.*, pág. xviii.

⁷⁵ Alberto Alesina y otros también mencionan la política acompañante, la oferta de trabajo y las redes.

⁷⁶ Robert Skidelsky y Nicolo Fraccaroli, *Austerity vs. Stimulus*, pág. xix.



44. Aunque los defensores de la austeridad expansionista consideran la consolidación fiscal una variable “exógena”, otros economistas han demostrado que este planteamiento está fundamentalmente sesgado y que debe considerarse “endógena”. Mientras que una variable exógena es un instrumento económico utilizado para identificar una variable ajena al modelo económico (como la aparición de una perturbación), las variables endógenas vienen determinadas por el propio modelo económico (no pueden ser consideradas un fenómeno externo). En el caso del FMI, la aplicación de medidas de austeridad en realidad puede predecirse utilizando controles macroeconómicos predeterminados, por lo que no puede calificarse como exógena⁷⁷. Es decir, algunos estudios económicos, basándose en fallos empíricos, han concluido erróneamente que la austeridad tiene un efecto “expansionista”, malinterpretando su papel en una posible recuperación económica.

IV. Efectos de la austeridad en los derechos humanos

45. La consolidación fiscal a menudo figura entre las condiciones asociadas a los préstamos y ha sido ampliamente aconsejada, fomentada e incluso impuesta por las instituciones financieras internacionales en los últimos años⁷⁸. Sin embargo, sus consecuencias nefastas en los derechos humanos son bien conocidas y están documentadas. Los órganos creados en virtud de tratados, los titulares de mandatos de los procedimientos especiales y los académicos han informado repetidamente de sus diversas consecuencias reales y potenciales en una amplia gama de derechos humanos y en determinados grupos, subrayando que las personas que se enfrentan a desigualdades acumulativas o interseccionales se ven desproporcionadamente afectadas⁷⁹.

46. En este contexto, a continuación se exponen ejemplos a título ilustrativo con el fin de demostrar cómo pueden menoscabar las condicionalidades, en particular la consolidación fiscal y el ajuste estructural, directamente el goce de los derechos económicos, sociales y culturales⁸⁰. Los efectos negativos de la austeridad en el crecimiento económico, la sostenibilidad de la deuda y la igualdad económica se traducen fácilmente en consecuencias adversas para los derechos humanos.

47. Las reformas de carácter laboral aplicadas en el contexto de los programas de ajuste estructural han contribuido a la erosión de los de-

⁷⁷ Òscar Jordà y Alan M. Taylor, “The Time for Austerity”, pág. 11.

⁷⁸ Véase, por ejemplo, FMI, “2018 Review of Program Design and Conditionality”, págs. 5 y 31.

⁷⁹ Véase, por ejemplo, ACNUDH, “Report on austerity measures and economic and social rights”, párr. 49 y siguientes; véase también Aoife Nolan, *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press (2014).

⁸⁰ A/HRC/34/57/Add.1; y A/HRC/25/50/Add.1.



rechos laborales individuales y colectivos, y el derecho a un trabajo justo y favorable y las condiciones de trabajo se han visto afectados por la aplicación de restricciones salariales o límites de empleo, por ejemplo⁸¹. Las consecuencias de estas reformas también pueden afectar al derecho de la mujer a la igualdad. Por ejemplo, los recortes impuestos en el empleo público han contribuido al aumento de la informalidad, la reducción de las prestaciones de desempleo, el deterioro de la protección social y el aumento de la carga de trabajo no remunerado de cuidados que desempeña la mujer⁸².

48. Además de la consolidación fiscal, determinadas reformas propuestas en situaciones similares pueden suscitar una preocupación particular. El acuerdo de préstamo más reciente suscrito por Ucrania con el FMI llevaba aparejadas una serie de condicionalidades, entre ellas la privatización de un número considerable de empresas estatales⁸³. En el contexto de la privatización puede ponerse en riesgo el acceso a una serie de servicios, incluidos servicios esenciales como el agua o la electricidad⁸⁴. Además, las medidas que dan lugar a una reducción de los subsidios o afectan al precio de determinados bienes pueden tener un efecto directo: por ejemplo, la disminución (o la eliminación) de los subsidios para gasolina y combustible podría tener graves consecuencias para los medios de vida y poner en peligro el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

49. También suscitan preocupación las medidas establecidas para seleccionar más a los beneficiarios de los sistemas de protección social. En Túnez, por ejemplo, el Experto Independiente destacó que la reorientación de las prestaciones exclusivamente a los más pobres no debería dar lugar a una cobertura inadecuada de otras personas en situación de pobreza⁸⁵. En sus observaciones finales sobre Portugal, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad expresó su preocupación con respecto a la re-

percusión de las medidas de austeridad en los servicios de apoyo a disposición de las personas con discapacidad, subrayando que, “al no contar con redes familiares de apoyo o acompañamiento”, corren el riesgo de vivir en situación de pobreza o extrema pobreza⁸⁶.

50. Del mismo modo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha destacado que, en general, los recortes en los servicios públicos en el contexto de la crisis económica han tenido consecuencias específicas para las mujeres y las niñas, excluyéndolas potencialmente de la educación y cargándolas con trabajo adicional no remunerado de cuidados, por ejemplo⁸⁷. El Experto Independiente, subrayando que el sistema económico actual se sustenta en la desigualdad de género y múltiples formas de discriminación por razón de género, destacó que las medidas de consolidación fiscal y las reformas económicas impulsadas por la austeridad, por ejemplo las que fomentan la flexibilización del mercado laboral, la reducción de la cobertura de las prestaciones y los servicios de protección social, los recortes en el empleo público y la privatización de los servicios, suelen afectar negativamente a las mujeres más que a los hombres⁸⁸.

51. En sus observaciones finales sobre Chipre, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló con preocupación “la persistencia de una disminución significativa del gasto público, en particular en las esferas de la protección social, la vivienda, la salud y la educación, en el marco de

81 Thomas Stubbs y Alexander E. Kentikelenis, “Conditionality and Debt Relief: An Overview”, pág. 375.

82 A/HRC/34/54

83 A/HRC/40/57/Add.1.

84 A/73/396.

85 A/HRC/37/54/Add.1, párr. 38.

86 CRPD/C/PRT/CO/1, párr. 53.

87 CEDAW/C/GC/36, párr. 38.

88 Véase A/73/179.



medidas de consolidación fiscal”⁸⁹. También puso de relieve los efectos adversos desproporcionados en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente para las personas y grupos desfavorecidos y marginados.

52. En los últimos años se ha observado un aumento de las condicionalidades relativas a la reducción de la pobreza, que pasaron del 1 % hasta 1998 al 5 % del número total de condicionalidades en 2014. Sin embargo, sigue habiendo lagunas y, como señalan los académicos, habida cuenta de la naturaleza no vinculante de los objetivos de reducción de la pobreza, estas condicionalidades no se consideran tan importantes como las condiciones macroeconómicas, incluida la consolidación fiscal⁹⁰. Es decir, pese al establecimiento de objetivos de gasto prioritarios, con frecuencia no se cumplen⁷⁶, por no mencionar que las condicionalidades de reducción de la pobreza pueden no ajustarse a las normas de derechos humanos.

53. Las condicionalidades de reducción de la pobreza o de otra índole afectan a determinados sectores sociales, con posibles consecuencias importantes en los derechos humanos. En este sentido, un ejemplo claro es la posible repercusión de la consolidación fiscal y los recortes conexos en el gasto público en el sector de la salud. Por ejemplo, en el Chad, entre 2013 y 2017, debido a los estrictos objetivos de déficit fiscal, se redujo el presupuesto del sector de la salud⁹¹. Además, al contribuir a la desregulación del mercado del sector, por ejemplo, la adopción de ajustes estructurales puede disminuir la accesibilidad y la calidad de los servicios prestados⁹².

54. Los derechos humanos de determinados grupos, en particular las personas en situación de vulnerabilidad, pueden verse especialmente afectados por la adopción de medidas de austeridad y medidas conexas. Por ejemplo, las reformas fiscales regresivas, que conllevan un cambio de las políticas de tributación directa a la tribu-

tación indirecta, pueden tener consecuencias importantes, en particular para los hogares de bajos ingresos. Por ejemplo, en Colombia⁹³ y Costa Rica⁹⁴ se introdujo una subida considerable del impuesto sobre el valor añadido siguiendo las recomendaciones del FMI en 2017. A este respecto, en el informe sobre su visita a Sri Lanka, el Experto Independiente expresó su preocupación por el incremento notable del impuesto sobre el valor añadido, teniendo en cuenta que el peso de estos impuestos a menudo es soportado por los más pobres⁹⁵.

55. Aunque se considera que las medidas de austeridad son temporales, sus efectos se extienden mucho más allá del período de su aplicación efectiva. Las enseñanzas extraídas de experiencias anteriores, como la imposición de programas de ajuste estructural hace algunas décadas en diversas regiones, entre ellas Asia Sudoriental, América Latina y África Subsahariana, indicaron que podrían tardar hasta 20 años en recuperarse de los efectos de las medidas de austeridad en los derechos humanos, que provocan un aumento de las desigualdades y la pobreza⁹⁶.

⁸⁹ E/C.12/CYP/CO/6, párr. 11.

⁹⁰ Thomas Stubbs y Alexander E. Kentikelenis, “Conditionality and Debt Relief: An Overview”, pág. 371.

⁹¹ Gino Brunswijck, “Unhealthy conditions”, pág. 19.

⁹² *Ibid.*, en los años 2017 y 2018, también se observaron en muchos países “huelgas del personal sanitario que pedía mejoras en los salarios, las condiciones de trabajo y los equipos durante el período en que se ejecutaron programas del FMI”.

⁹³ <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/05/31/Colombia-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-44952>.

⁹⁴ <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Costa-Rica-2016-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-43916>.

⁹⁵ A/HRC/40/57/Add.2, párr. 26.

⁹⁶ Véase Oxfam, “A cautionary tale”, Briefing Paper 174 (2013).



V. Complicidad de las instituciones financieras internacionales

56. Las organizaciones internacionales son responsables de las acciones (y omisiones) atribuibles a ellas que constituyen un incumplimiento de sus propias obligaciones. Este principio de responsabilidad independiente es primordial en todo el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales de la Comisión de Derecho Internacional. Además, la complicidad con los Estados es uno de los medios más comunes de participación en un hecho internacionalmente ilícito⁹⁷.

57. La complicidad es un ámbito de responsabilidad separado que emana del hecho ilícito principal que facilita: la organización internacional es responsable de su propia contribución que facilita el hecho ilícito principal⁹⁸. En otras palabras, aunque estas organizaciones pueden ser consideradas directamente responsables de la comisión de un hecho internacionalmente ilícito, la prestación de asistencia técnica o financiera a un Estado que es el autor último también puede dar lugar a responsabilidad.

58. La complicidad en estos casos entraña tres elementos principales: la ayuda o la asistencia prestada por la organización internacional en cuestión se consideraría internacionalmente ilícita, la organización internacional⁹⁹ conoce este elemento, y existe un vínculo causal entre los bienes o servicios prestados y el daño (violación de los derechos humanos en este caso)¹⁰⁰.

60. Una organización internacional es responsable de un hecho ilícito cuando una conducta consistente en una acción u omisión constituye un incumplimiento de una obligación internacional de dicha organización¹⁰¹. Si bien es cierto que los estatutos del Banco Mundial¹⁰² y —de manera mucho menos explícita— el FMI¹⁰³ les impiden tener consideraciones políticas, es difícil argumentar que la violación de los derechos

humanos puede formar parte de los asuntos políticos internos de los países (art. 2 7) de la Carta de las Naciones Unidas)¹⁰⁴. Refiriéndose a la opinión del FMI, el Relator Especial Giorgio Gaja de la Comisión de Derecho Internacional sostuvo que no puede decirse que una organización esté exenta de responsabilidad internacional si actúa de conformidad con su instrumento constitutivo¹⁰⁵. Además, una serie de instituciones financieras internacionales prevén en sus estatutos el principio de neutralidad (“tener consideraciones políticas”), que se ha vulnerado de forma rutinaria sorteándolo o reinterpretándolo de manera artificial para instituir políticas de ajuste estructural¹⁰⁶.

60. ¿Cuáles son esas *obligaciones internacionales pertinentes* que deben tenerse en cuenta al conceder un préstamo multilateral? Se ha argumentado que los convenios internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, solo

⁹⁷ Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, pág. 2 y siguientes.

⁹⁸ *Ibid.*, págs. 4 y 5.

⁹⁹ Resolución 66/100, anexo, artículo 14.

¹⁰⁰ Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, pág. 262.

¹⁰¹ A/CN.4/L.632, artículo 3.

¹⁰² Convenio Constitutivo del FMI (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>), artículos I y IV 3) b).

¹⁰³ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Convenio Constitutivo, artículos IV 10) y III 5) b); véase también Hassane Cissé, Daniel Bradlow y Benedict Kingsbury eds., “International Financial Institutions and Global Legal Governance”, *The World Bank Legal Review*, vol. 3, (2012).

¹⁰⁴ John Ciorciari, “The Lawful Scope of Human Rights Criteria in World Bank Credit Decisions: An Interpretive Analysis of the IBRD and IDA Articles of Agreement”, *Cornell International Law Journal*, vol. 33, Issue 2 (2000).

¹⁰⁵ Véase A/CN.4/610.

¹⁰⁶ Alexander Kentikelenis y Sarah Babb, “The Making of Neoliberal Globalization: Norm Substitution and the Politics of Clandestine Institutional Change”, *American Journal of Sociology*, vol.124, Issue 6, (2019).



vinculan a los Estados partes, puesto que las operaciones de las instituciones financieras internacionales se guían por sus propios convenios constitutivos¹⁰⁷.

61. Sin embargo, el FMI y el Banco Mundial son organismos especializados de las Naciones Unidas y, en consecuencia, deben actuar de conformidad con la Carta¹⁰⁸, pero lo más importante es que, como organizaciones internacionales, están claramente sujetas al derecho internacional y, por lo tanto, no deben infringir el derecho internacional consuetudinario¹⁰⁹ y los principios generales del derecho internacional¹¹⁰, que no solo incluyen los derechos económicos, sociales y culturales¹¹¹, sino que también, en el caso de la responsabilidad por complicidad, encuentran su fundamento jurídico en una larga y sólida lista de instrumentos internacionales, derecho internacional consuetudinario¹¹², jurisprudencia de tribunales de internacionales y nacionales, y legislaciones nacionales¹¹³.

62. Las instituciones financieras internacionales no están exentas de la obligación de no violar las normas generales del derecho de los derechos humanos o de no ser cómplices en su violación¹¹⁴. En concreto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hace hincapié en la obligación de la comunidad internacional de cooperar en la materialización de los derechos económicos, sociales y culturales. Los Estados no pueden desentenderse de sus obligaciones claras (incluidas las que emanan del Pacto) haciendo que una organización internacional actúe en su nombre.

63. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también ha destacado que las instituciones financieras internacionales y otras organizaciones internacionales “debe(n) cumplir todas las obligaciones que le(s) impongan las normas generales de derecho internacional, su instrumento constitutivo o los acuerdos internacionales en que sea(n) parte(s)”¹¹⁵. El Co-

mité también especificó que “están por tanto obligadas a respetar los derechos humanos, enumerados, en particular, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que forman parte del derecho internacional consuetudinario o de los principios generales del derecho, ambos fuentes del derecho internacional”¹¹⁶.

64. Las instituciones financieras internacionales no deben ejercer una influencia externa indebida en los Estados; si lo hacen, podría constituir complicidad¹¹⁷. Los Estados deben poder

¹⁰⁷ Francois Gianviti, Asesor Jurídico del FMI, “Economic Social and Cultural Rights and the International Monetary Fund”, *Current Developments in Monetary and Financial Law*, Volume 3, FMI (2005), pág. 43 y siguientes.

¹⁰⁸ Véase el Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional, *United Nations Treaty Series* (compilación de tratados), núm. 328 (1948); Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *United Nations Treaty Series* (compilación de tratados), núm. 346 (1948); y Acuerdo de Relación entre las Naciones Unidas y la Agencia Internacional de Desarrollo, resolución 1594 (XV).

¹⁰⁹ Véase *Interpretation of the agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, ICJ Reports 1980*, pág. 73; A/CN.4/532, artículo 3, y A/CN.4/553, artículo 8.

¹¹⁰ Willem van Genugten, *The World Bank Group, the IMF and Human Rights: A Contextualised Way Forward*, Cambridge-Antwerp-Portland, Intersentia (2015).

¹¹¹ Andrew Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford, Oxford University Press, (2006).

¹¹² Véase *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment, I.C.J. Reports 2007*.

¹¹³ Véase Juan Pablo Bohoslavsky, “Tracking Down the Missing Financial Link in Transitional Justice”, *International Human Rights Law Review*, Vol. 1, (2012).

¹¹⁴ Christian Tomuschat, “International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century: General Course on Public International Law”, *Recueil des cours*, Vol. 281 (1999).

¹¹⁵ *Interpretation of the agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, ICJ Reports 1980*, párr. 37.

¹¹⁶ Véase E/C.12/2016/1, párr. 7.

¹¹⁷ Resolución 66/100, anexo, artículo 15.



utilizar su margen legal y normativo para diseñar y aplicar programas económicos conformes a sus obligaciones en materia de derechos humanos¹¹⁸. Por influencia externa indebida se entiende la intervención directa o indirecta en los asuntos económicos de un Estado mediante el uso de medidas económicas o políticas que buscan influir en los Estados para que adopten determinadas políticas económicas o para obtener de ellos ventajas de cualquier tipo que menoscaban la capacidad de los Estados para respetar, proteger y cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos. Las medidas económicas pueden incluir tanto las condicionalidades asociadas a los programas de asistencia financiera como las condicionalidades implícitas instadas informalmente por instituciones internacionales o regionales¹¹⁹.

65. Además, es importante señalar que no se permite a los Estados utilizar a las instituciones financieras internacionales para violar el derecho internacional cuando no pueden hacerlo en su calidad de Estados individuales: la delegación no puede utilizarse para eludir la responsabilidad¹²⁰. Como se destaca los principios rectores, “los Estados no pueden eludir la responsabilidad por los actos o el ejercicio de funciones que hayan delegado en instituciones internacionales o entidades privadas (reagrupación de la financiación y privatización): la delegación no se puede utilizar como excusa para incumplir las obligaciones en materia de derechos humanos, en detrimento del carácter extraterritorial de esas obligaciones” (párr. 15.3). Además, como explicó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus observaciones finales sobre Irlanda, “(...) También alienta al Estado parte a que, en su calidad de miembro de organizaciones internacionales, incluidas instituciones financieras internacionales como el FMI, vele por que las políticas de esas organizaciones sean compatibles con las obligaciones que incumben a los Estados partes en virtud del Pacto”¹²¹.

66. Durante el debate y la codificación del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, algunas organizaciones internacionales que proporcionan financiación se opusieron al contenido de complicidad y su vínculo con el hecho ilícito principal, que podría asociarse a la asistencia financiera¹²². En particular, el Banco Mundial destacó, con respecto a la aplicación de la disposición sobre ayuda y asistencia a las organizaciones internacionales que “(...) si no se circunscribe estrictamente a su debido ámbito, esa disposición resulta inquietante y puede producir un peligroso efecto desalentador en cualquier institución financiera internacional que proporcione asistencia a los prestatarios y beneficiarios que reúnan los requisitos necesarios”¹²³.

67. En la misma línea, el FMI, al tiempo que compartía su preocupación por la interpretación dada por el artículo 16 del comentario —que asimilaría la noción de ayuda o asistencia a la facilitación o suministro de financiación que resulte esencial o contribuya considerablemente al hecho en cuestión—, explicó que “dado el carácter fungible de la asistencia financiera, tales referencias en relación con este tipo de ayuda sólo pueden significar asistencia que esté destinada a la conducta ilícita”. La organización internacional subrayó además que

¹¹⁸ Véase A/HRC/40/57, principio 14; Objetivo de Desarrollo Sostenible 17, meta 15; Resolución 69/313, anexo, secc. I, párr. 9; y resolución 2625 (XXV).

¹¹⁹ A/HRC/40/57, principio 15.

¹²⁰ Ian Brownlie, “State Responsibility: The Problem of Delegation”, K. Ginther et al. (eds.), *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität*, Duncker & Humblot, Berlín (1994); véase también International Law Association, “Accountability of International Organizations Final Conference Report”, (Berlín, 2004).

¹²¹ Véase E/C.12/IRL/CO/3, párr. 35.

¹²² Véase A/CN.4/637.

¹²³ *Ibid.*, pág. 27.



“(...) Cabría distinguirla de la ayuda y la asistencia, en el sentido coloquial de esos términos, que las organizaciones internacionales prestan periódicamente a sus miembros.

Por ejemplo, el FMI se estableció, entre otras cosas, para prestar asistencia financiera a sus miembros con el fin de ayudarlos a hacer frente a sus problemas de balanza de pagos. De manera consecuente con sus estatutos, el FMI presta normalmente ese tipo de asistencia financiera.

Dicho lo anterior, un miembro que recibe asistencia financiera del FMI puede no obstante comportarse de manera ilícita. Ni el FMI mismo ni la prestación de asistencia financiera por el Fondo puede impedir esa conducta ilícita ni contribuir significativamente a ella”¹²⁴.

68. Al FMI le preocupaba en ese momento que esta conducta no podía impedirse, teniendo en cuenta que “un miembro siempre tiene la posibilidad efectiva de no cumplir las condiciones en que se presta la asistencia del Fondo”. Además, destacó que

“(...) el FMI no puede contribuir significativamente a esa conducta por cuanto la financiación del Fondo no está orientada a una conducta determinada; se presta para apoyar un programa económico del miembro que hace frente a sus problemas de balanza de pagos. Los recursos financieros que el miembro utiliza para realizar la conducta en particular pueden obtenerse, y típicamente así ocurre, de diversas fuentes, como los contribuyentes nacionales, los acreedores nacionales e internacionales y los donantes internacionales. El carácter fungible de los recursos financieros significa también que la asistencia financiera del FMI nunca puede re-

sultar esencial, ni contribuir en medida significativa, a una conducta ilícita concreta de un Estado miembro (...)”¹²⁵.

69. Estos argumentos pueden desglosarse en cuatro elementos¹²⁶. En primer lugar, el Banco Mundial advierte de que la responsabilidad por complicidad aplicada a las instituciones financieras internacionales podría tener un efecto desalentador y limitar el suministro de financiación a los prestatarios y beneficiarios. Aparte de que esta afirmación tendría que demostrarse empíricamente, no es algo sobre lo que haya que preocuparse necesariamente si la asistencia financiera no prestada hubiese tenido un efecto adverso en los derechos humanos.

70. En segundo lugar, como cuestión de principio, el FMI argumenta que no puede responsabilizarse de lo que podría provocar su financiación, puesto que los Estados prestatarios siempre tienen la posibilidad de no cumplir las condiciones en las que se conceden los préstamos. Este argumento es problemático. Por un lado, los Estados que atraviesan dificultades financieras de forma temporal y pierden acceso a otras fuentes de fondos normalmente recurren a las instituciones financieras internacionales, por lo general al FMI. Por este motivo, el FMI ve cómo aumenta su capacidad de negociación para influir en el prestatario, de modo que este no es totalmente libre para elegir sus propias políticas económicas¹²⁷. Por otro lado, aunque el Estado

¹²⁴ A/CN.4/582, pág. 10

¹²⁵ *Ibid.*, págs. 10 y 11.

¹²⁶ Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, pág. 169 y siguientes.

¹²⁷ A/CN.4/553, párr. 28: “Un ejemplo hipotético de coacción sería el de una organización financiera internacional que impusiera condiciones estrictas para un préstamo absolutamente necesario, y coaccionara de este modo al Estado receptor para que incumpliera sus obligaciones con respecto a otro Estado o a determinadas personas”; véase Giorgio Gaja, Relator Especial, Tercer informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales.



prestatario pueda decidir libremente qué camino económico seguir, si la institución financiera internacional tiene conocimiento (o ceguera deliberada) sobre el hecho ilícito financiado, debería asumir la responsabilidad por esta asistencia, siempre que se cumpla el requisito de causalidad.

71. En tercer lugar, la financiación proporcionada por el FMI es de naturaleza genérica (no destinada a financiar un determinado proyecto) y existen necesariamente varias fuentes financieras concurrentes que podría utilizar el Estado prestatario para facilitar la aplicación de políticas económicas regresivas. Sin embargo, la multiplicidad de causas no es un factor suficiente para excluir la responsabilidad, solo requiere su atribución correcta entre los autores del hecho ilícito. La responsabilidad debería repartirse en función del comportamiento real de cada agente y sus consecuencias¹²⁸. También se ha propuesto un principio de responsabilidad solidaria, que permita equilibrar los distintos intereses de las partes perjudicadas y responsables haciendo responsable a una de ellas, que posteriormente pueda recuperar las pérdidas exigiéndoselas a las demás¹²⁹.

72. Y en cuarto lugar, la fungibilidad de la asistencia financiera del FMI le impediría constituir una contribución considerable a la comisión del hecho internacionalmente ilícito. Sin embargo, la fungibilidad del dinero no implica que los préstamos nunca contribuyan a la comisión de violaciones de los derechos humanos¹³⁰. No equivale a neutralidad. Como se afirma en el contexto de la complicidad financiera por parte del Estado, aunque sin duda es difícil establecer cualquier forma de causalidad específica entre la concesión de un determinado importe y un determinado hecho internacionalmente ilícito, si los Estados pudiesen evitar la responsabilidad por complicidad simplemente recurriendo a flujos de efectivo en lugar de proporcionar asistencia material en el sentido tradicional, supondría una laguna muy tentadora¹³¹.

73. Es importante observar que no solo se trata del dinero, sino también del llamado “efecto catalizador”¹³² de los préstamos de las instituciones financieras internacionales, puesto que envían una señal a los mercados internacionales que afecta a las decisiones de los inversores y los costos de los préstamos, los cuales tienen una repercusión mucho mayor en las finanzas públicas que los modestos importes que proporciona el FMI.

74. Nada en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales parece indicar que las contribuciones tengan que ser esenciales, como indica el FMI. Este requisito podría aplicarse a la financiación de proyectos, no a la enorme asistencia financiera concedida para apoyar programas macroeconómicos. En este sentido, en los últimos años ha florecido un gran debate jurídico y académico¹³³. La Comisión de Derecho Internacional hizo hincapié en que “el Estado que presta asistencia sólo será responsable en la medida en que su propio comportamiento haya causado el hecho internacio-

¹²⁸ Roger P. Alford, “Apportioning Responsibility among Joint Tortfeasors for International Law Violations,” *Pepiperdine Law Review*, vol. 38, (2011).

¹²⁹ Christiane Ahlborn, “To Share or Not to Share? The Allocation of Responsibility between International Organizations and Their Member States”, *Amsterdam Law School Research Paper* No. 2013-73 y *Amsterdam Centre for International Law* No. 2013-26, (28 de noviembre de 2013).

¹³⁰ Sabine Michalowski y Juan Pablo Bohoslavsky, “Ius Cogens, Transitional Justice and other Trends of the Debate on Odious Debts. A Response to the World Bank Discussion Paper on Odious Debts”, *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 48, No. 1 (2010).

¹³¹ Helmut Aust, *Complicity and the Law of State Responsibility*, Cambridge, Cambridge University Press (2011).

¹³² Thomas Stubbs *et al.*, “Catalyzing Aid? The IMF and Donor Behaviour in Aid Allocation”, *World Development*, vol. 78, (2016).

¹³³ Véase, por ejemplo, Sheldon Leader, “Project finance and human rights”, en Juan Pablo Bohoslavsky y Jernej Letnar, *Making Sovereign Financing and Human Rights Work*, Oxford, Hart Publishing (2014).



nalmente ilícito o contribuido a su comisión”¹³⁴. Por lo tanto, la pregunta principal que debe responderse es si una determinada acción u omisión facilitó que otro Estado u organización internacional cometiese el hecho ilícito¹³⁵. Por supuesto, debería existir “una conexión muy estrecha entre la autorización o recomendación [formulada por una institución financiera internacional] y el acto del Estado miembro”¹³⁶.

75. Habida cuenta del vínculo causal directo entre la austeridad y las violaciones de los derechos humanos, al ser las últimas una consecuencia previsible de la primera (véanse las secciones III y IV), si el asesoramiento técnico, la vigilancia o el apoyo financiero proporcionados por una institución financiera internacional a un Estado prestatario facilitaron o fomentaron la aplicación de medidas económicas regresivas inadmisibles que afectaron de forma negativa e injustificable al goce de los derechos humanos, el prestamista debe demostrar que la financiación se concedió sin tener conocimiento de las circunstancias del hecho ilícito principal¹³⁷. Este cambio es legítimo, dado que las víctimas de las violaciones de los derechos humanos económicos y sociales pueden no tener acceso a los datos pertinentes de las instituciones financieras internacionales o los Estados¹³⁸.

76. Una manera eficaz de probar este desconocimiento es demostrando que se realizó una evaluación del impacto en los derechos humanos y que se tomaron medidas de manera oportuna para evitar consecuencias adversas en los derechos humanos. Las medidas que provocarían un retroceso en la materialización de los derechos económicos y sociales solo se permiten si los Estados pueden demostrar que dichas medidas regresivas se ajustan a una serie de criterios¹³⁹, descritos en los principios rectores.

77. La responsabilización por complicidad acarrea una serie de consecuencias jurídicas¹⁴⁰, en-

tre las que se incluyen tres obligaciones principales: cese, no repetición y reparación¹⁴¹. De este modo, si el hecho internacionalmente ilícito tiene un carácter continuo, como sucede con la mayoría de las reformas económicas y sus efectos, cobra especial relevancia la obligación de cese. Las seguridades y garantías de no repetición están relacionadas con la prevención, que en el caso de las instituciones financieras internacionales debe incluir el uso sistemático y obligatorio de evaluaciones *ex ante* del impacto en los derechos humanos. En cuanto a la reparación, que comprende el resarcimiento, la indemnización y la satisfacción¹⁴², los complejos

¹³⁴ Comisión de Derecho Internacional, Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, con comentarios, artículo 16, comentario, párr. 1 (http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf).

¹³⁵ Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, pág. 185.

¹³⁶ Observación formulada por Austria, en A/C.6/60/SR.11, párr. 61; véase también Oficina de Evaluación Independiente del FMI, “The IMF and Social Protection” (5 de julio de 2017), pág. 25.

¹³⁷ Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, pág. 234 y siguientes.

¹³⁸ Véase *Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, Merits, Judgment, *International Court of Justice Reports 2010*, párr. 55: Las autoridades públicas por lo general pueden demostrar que han seguido los procedimientos adecuados y han aplicado las garantías que exige la ley —si ese ha sido el caso— produciendo pruebas documentales de las acciones que se llevaron a cabo.

¹³⁹ Véase E/C.12/2016/1.

¹⁴⁰ Véase *Jam v. International Finance Corporation* (2019); el Tribunal Supremo de los Estados Unidos decidió que las organizaciones internacionales disfrutaban de la misma inmunidad a la que tienen derecho actualmente los soberanos extranjeros; es decir, no se les concede inmunidad absoluta.

¹⁴¹ Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, pág. 261.

¹⁴² *Ibid.*, pág. 269; véase la Resolución 66/100, anexo, artículos 35 a 37.



efectos distributivos, acumulativos y a corto y largo plazo de las reformas económicas plantean una gran dificultad; por lo tanto, las evaluaciones *ex post* del impacto en los derechos humanos revisten una importancia esencial para deshacer y corregir las medidas regresivas y sus efectos.

78. Otra consecuencia importante de la responsabilidad por complicidad de las instituciones financieras internacionales en su obligación, en caso de impago del Estado, de asumir algunas pérdidas financieras¹⁴³, teniendo en cuenta su nivel de imprudencia hacia el deudor soberano, su población y los demás acreedores¹⁴⁴.

VI. Conclusiones

79. Como se ha analizado en este y otros informes¹⁴⁵, las medidas de austeridad tienen normalmente una serie de efectos negativos en los derechos humanos; por lo tanto, existe una sólida base jurídica para defender la incompatibilidad *prima facie* entre las políticas de austeridad durante las épocas de recesión y la obligación de proteger el goce de los derechos humanos¹⁴⁶.

80. No existen pruebas de que ni siquiera exista la llamada austeridad expansionista desde el punto de vista económico. Está mucho más clara la relación entre los programas de ajuste estructural y la reducción del crecimiento económico, el empleo, la sostenibilidad de la deuda y la igualdad. No sorprende que la combinación de desaceleración económica y cambios contractivos de la política fiscal hayan afectado a una amplia variedad de derechos humanos, en particular los derechos de las personas que se encuentran en las situaciones más vulnerables. Es evidente que la amenaza de recorte del gasto público cuando y donde más se necesita entraña un elevado riesgo de violación de los derechos humanos.

81. No es que todas las políticas de reforma económica que responden a crisis económicas sean intrínsecamente contrarias a los derechos humanos¹⁴⁷, pero la austeridad carece de una justifica-

¹⁴³ Kunibert Raffer, “Preferred or Not Preferred: Thoughts on Priority Structures of Creditors”, documento preparado para los debates en la segunda reunión del Grupo de Estudio sobre Insolvencia de la ILA, Washington, D.C. (2009).

¹⁴⁴ Juan Pablo Bohoslavsky, “Lending and Sovereign Insolvency: A Fair and Efficient Criterion to Distribute Losses among Creditors”, *Goettingen Journal of International Law*, vol. 2-1 (2010), págs. 387 a 412.

¹⁴⁵ A/HRC/37/54; A/73/179; véase también A/HRC/31/60/Add.2.

¹⁴⁶ A/HRC/40/57, principio 10; véase también E/1991/23, párr. 10.

¹⁴⁷ A/HRC/40/57, preámbulo.



ción teórica y empírica sería desde la perspectiva de los derechos humanos. Habida cuenta de los historiales de derechos humanos bien comprobados relacionados con las políticas de austeridad, resulta sorprendente que las reformas y medidas económicas adoptadas por los Estados para aplicar las condicionalidades impuestas por las instituciones financieras internacionales con este fin raras veces vayan acompañadas de evaluaciones *ex ante* del impacto en los derechos humanos¹⁴⁸. Si bien los Estados siguen siendo los principales garantes de derechos en este ámbito¹⁴⁹, las instituciones financieras internacionales también pueden ser consideradas responsables por su complicidad cuando prescriben políticas con posibles efectos claros en los derechos humanos o contribuyen a las violaciones de los derechos humanos en este contexto.

82. El hecho de que las instituciones financieras internacionales (y los Estados) no realicen ni soliciten normalmente evaluaciones del impacto en los derechos humanos es incongruente con su práctica, aunque sea muy imperfecta, de llevar a cabo evaluaciones de los efectos sociales y ambientales cuando se trata de la financiación de proyectos. Si se les puede responsabilizar por el daño evitable causado a los afectados por una presa financiada, ¿por qué no deberían ser responsables de los daños evitables provocados a los derechos humanos por reformas económicas regresivas? Esta pregunta implica que el desarrollo no trata solo del reparto del crecimiento económico, sino también del reparto de las pérdidas en la sociedad¹⁵⁰.

83. En este contexto, el presente informe desarrolla el argumento de que, con arreglo a las normas del derecho internacional, puede considerarse a las instituciones financieras internacionales responsables de complicidad en las reformas económicas que violan los derechos humanos. El vínculo causal entre la asistencia prestada (préstamos, vigilancia y asistencia téc-

nica, y condicionalidades asociadas) en la comisión de un hecho ilícito (complicidad) y el daño causado (violaciones de los derechos humanos) es evidente y está bien documentado. Se puede presuponer el conocimiento del carácter ilícito del acto si, incluso al impulsar reformas económicas que normalmente dan lugar a violaciones de los derechos humanos, no se lleva a cabo una evaluación *ex ante* del impacto. La responsabilidad jurídica por complicidad acarrea obligaciones en términos de cese, no repetición y reparación.

84. Debido a las circunstancias en que se suelen encontrar los Estados cuando solicitan asistencia a las instituciones financieras internacionales, a menudo se imponen condicionalidades que no se negocian necesariamente con los Estados prestatarios, por no mencionar a su población, a la que se involucra aún menos en las consultas, debates y negociaciones conexas. Además, el alcance de las condicionalidades se ha ampliado continuamente en las últimas décadas. Todo esto ayuda a entender la generalización y la omnipresencia de las condicionalidades en asuntos soberanos fundamentales, incluso teniendo en cuenta el rechazo abrumador de las respectivas poblaciones y los objetivos de orientación social de las instituciones financieras internacionales con arreglo a sus propios estatutos¹⁵¹.

85. ¿Es utópico desde una perspectiva práctica el resultado de una evaluación adecuada del im-

¹⁴⁸ A/71/365, párr. 63.

¹⁴⁹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; véase también A/HRC/40/57, principio 2.

¹⁵⁰ Amartya Sen, *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Editorial Planeta, S.A. (2000).

¹⁵¹ Véase el Convenio Constitutivo del FMI, artículo I ii) (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>); véase también el Convenio Constitutivo del BIRE, artículo 1 (<https://www.worldbank.org/en/about/articles-of-agreement/ibrd-articles-of-agreement>).



pacto en los derechos humanos? Las instituciones financieras internacionales deberían aprender de la aplicación satisfactoria de medidas anticíclicas y programas de ajuste que respetan en gran medida los derechos humanos, como los ejecutados en Malasia (1997-1998), que impuso controles de capital a los flujos de salida a corto plazo, e Islandia (2009-2010), que también incluyó controles de capital y protección del sistema de asistencia social contra los recortes y dio un gran peso a la generación de ingresos y la redistribución a través de políticas fiscales¹⁵².

86. En la década de 1960, la Asamblea General solicitó al Banco Mundial y a otras instituciones internacionales que se abstuviesen de conceder préstamos a Sudáfrica por su historial deficiente en materia de derechos humanos, y el Banco Mundial dejó de aprobar nuevos préstamos para el régimen del apartheid después de 1966¹⁵³. No puede existir una justificación jurídica para que las instituciones financieras internacionales no faciliten las violaciones de los derechos civiles y políticos y sigan siendo cómplices en la imposición de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. Las consecuencias adversas de las medidas económicas regresivas en los derechos humanos son ampliamente conocidas, y las instituciones financieras internacionales aun así las promueven e impulsan periódicamente. El presente informe ha explicado por qué esto debe dar lugar a una responsabilidad jurídica por complicidad.

VII. Recomendaciones

El Experto Independiente recomienda que las instituciones financieras internacionales:

- a) Incorporen en sus documentos de políticas el compromiso explícito de respetar todos los derechos humanos, incluidos los derechos laborales, en sus políticas de préstamo, vigilancia y asistencia técnica;
- b) Lleven a cabo evaluaciones del impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos que sean independientes, participativas, fundamentadas, transparentes y sensibles a las cuestiones de género, antes y después de determinar ciertas conditionalidades y, de manera más general, de las reformas económicas para los Estados prestatarios/beneficiarios, en consonancia con los principios rectores¹⁵⁴: esta evaluación no debe sustituir a las evaluaciones de los efectos sociales y ambientales ni ser sustituida por ellas;
- c) Velen por que las condiciones de sus transacciones y sus propuestas de políticas de reforma y conditionalidades para recibir apoyo financiero no menoscaben la capacidad del Estado prestatario/beneficiario para respetar, proteger y cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos, lo que implica detectar y evitar las políticas de reforma económica que tengan consecuencias negativas en el goce de los derechos humanos, en particular de las personas que se encuentran en la situación más vulnerable;

¹⁵² Véase Juan Pablo Bohoslavsky y Kunibert Raffer eds., *Sovereign Debt Crises: What have we learned?*, Cambridge, Cambridge University Press (2017), caps. 7 y 10.

¹⁵³ Véase Samuel A. Bleicher, "UN v. IBRD: a dilemma of functionalism" *International Organization*, vol. 24, Issue 1 (1970).

¹⁵⁴ Véase A/HRC/40/57.



- d) Propongan una lista (no exhaustiva) de medidas de prevención y mitigación, que vaya más allá de las medidas de protección social específicas, para garantizar la conformidad de las políticas de reforma económica estudiadas con las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, y se aseguren de que estos mecanismos proporcionen reparación a las personas que se ven directamente afectadas de forma negativa por las políticas de las instituciones financieras internacionales;
- e) Consideren los objetivos de gasto prioritario en derechos humanos una condición vinculante con consecuencias financieras concretas si no se cumplen¹⁵⁵;
- f) Añadan una dimensión de derechos humanos al análisis de la sostenibilidad de la deuda y velen por que las constataciones de las evaluaciones del impacto desempeñen sistemáticamente un papel en la reestructuración de la deuda;
- g) Incluyan las constataciones de la evaluación del impacto en los derechos humanos y supervisen su evolución a través del proceso de examen y presentación de informes de las instituciones financieras internacionales ya establecido;
- h) Participen —como hacen a menudo otros acreedores— en las negociaciones sobre alivio y reestructuración de la deuda, con el objetivo de apoyar la liberación de margen fiscal para salvaguardar la capacidad de los Estados para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos: en el caso de las instituciones financieras internacionales cómplices de medidas económicas regresivas, esta obligación es aún más imperiosa.
- El Experto Independiente recomienda que los Estados, como miembros de las instituciones financieras internacionales:
- a) Ejercen sus funciones como miembros de las instituciones financieras internacionales y de diversos directorios de conformidad con las normas de derechos humanos;
- b) Exijan que las instituciones financieras internacionales cuenten con políticas sobre derechos humanos y supervisen su cumplimiento;
- c) Impulsen la inclusión de las evaluaciones obligatorias *ex ante* y *ex post* del impacto en los derechos humanos en los procesos de negociación y los métodos oficiales de trabajo;
- d) Velen por que las evaluaciones del impacto en los derechos humanos se lleven a cabo antes de seguir adelante con una decisión o recomendación que entrañe reformas económicas a nivel nacional;
- e) Velen por que las instituciones financieras internacionales que disponen de mecanismos independientes de rendición de cuentas ya establecidos los refuercen y por que las instituciones financieras internacionales — como el FMI— que todavía no cuentan con estos mecanismos los creen y garanticen que sean accesibles y ampliamente conocidos.

¹⁵⁵ Véase Thomas Stubbs y Alexander Kentikelenis, “Targeted Social Safeguards in the Age of Universal Social Protection: the IMF and Health Systems of Low-Income Countries”, *Critical Public Health*, vol. 28, Issue 2 (2018).



Autores

Juan Pablo Bohoslavsky. Experto independiente sobre Deuda y Derechos Humanos de la ONU.

Alfredo Calcagno. (Prologuista) Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de París I. Ex funcionario de la CEPAL y UNCTAD. Actualmente enseña Desarrollo Económico en las Universidades de Quilmes y Grenoble.

Responsable

Fundación Friedrich Ebert
Marcelo T. de Alvear 883 | Piso 4° C1058AAK
Buenos Aires - Argentina

Equipo editorial
Christian Sassone | Ildelfonso Pereyra
christian.sassone@fes.org.ar

Tel. Fax: +54 11 4312-4296
www.fes-argentina.org

ISBN: 978-987-4439-23-9

Friedrich Ebert Stiftung

La Fundación Friedrich Ebert es una institución alemana sin fines de lucro creada en 1925. Debe su nombre a Friedrich Ebert, el primer presidente elegido democráticamente, y está comprometida con el ideario de la democracia social. Realiza actividades en Alemania y en el exterior a través de programas de formación política y cooperación internacional. La FES tiene 18 oficinas en América Latina y organiza actividades en Cuba, Haití y Paraguay, que cuentan con la asistencia de las representaciones en los países vecinos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN 978-987-4439-23-9

