



# Asamblea General

Distr. general  
21 de julio de 2017  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo segundo período de sesiones

Tema 73 b) del programa provisional\*

**Promoción y protección de los derechos humanos:  
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros  
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos  
humanos y las libertades fundamentales**

## **Promoción de un orden internacional democrático y equitativo**

### **Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el sexto informe del Experto Independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo, Alfred-Maurice de Zayas, presentado de conformidad con la resolución 71/190 de la Asamblea General.

---

\* A/72/150.



## Informe del Experto Independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo

### Resumen

En el presente informe se examinan los efectos de la condicionalidad de los préstamos del Fondo Monetario Internacional en el desarrollo y los derechos humanos. El Experto Independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo, remitiéndose a su sexto informe al Consejo de Derechos Humanos, que trató sobre el Banco Mundial (A/HRC/36/40), exhorta al Fondo a que conceda a los Estados un margen de acción adecuado en materia de políticas para que puedan cumplir sus obligaciones relativas a los derechos humanos. En lugar de imponer condiciones de préstamo que debilitan el sector público y conducen a reducciones del gasto social, se debería alentar a los Estados a reducir su gasto militar, cooperar en los empeños por prevenir el fraude fiscal, la corrupción y el traslado de beneficios y llegar a un consenso mundial sobre la reestructuración de la deuda soberana.

### Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	3
II. Retos.....	7
III. Países en crisis.....	12
IV. El papel del Fondo Monetario Internacional en el orden internacional .....	19
V. ¿Nuevas fronteras para el Fondo Monetario Internacional?.....	26
VI. Conclusiones y recomendaciones.....	28

\* El Experto Independiente desea expresar su agradecimiento a la secretaría de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos por su dedicación, competencia y ardua labor y alienta a la Asamblea General a que asigne un volumen considerablemente mayor de recursos a la Oficina, los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, los órganos creados en virtud de tratados y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

### 3 I. Introducción

1. Este informe se presenta de conformidad con la resolución 71/190 de la Asamblea General, en la que la Asamblea invitó al Experto Independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo a que continuara investigando los efectos que tenían las políticas financieras y económicas aplicadas por las organizaciones internacionales y otras instituciones, en particular el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en un orden internacional democrático y equitativo.

2. En ese mismo sentido, la Asamblea General sentó las bases del presente informe al reafirmar en su resolución 71/236, titulada “Hacia un nuevo orden económico internacional”, que los esfuerzos nacionales en pro del desarrollo debían estar respaldados por un entorno económico internacional propicio que incluyera sistemas comerciales, monetarios y financieros mundiales que fueran coherentes y se apoyaran mutuamente y una gobernanza económica mundial reforzada y mejorada, así como el respeto del margen normativo de cada país.

3. El Experto Independiente dedicó su informe más reciente al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/36/40) a analizar los efectos de las políticas del Banco Mundial en los derechos humanos, así como los mecanismos de reparación de dicha institución, como el Panel de Inspección y el Asesor en Cumplimiento/Ombudsman. El presente informe se centra en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, más específicamente, en la “condicionalidad” de los préstamos del FMI. El lector verá la pertinencia del informe anterior dedicado al Banco Mundial, pero deberá tener en cuenta las diferencias que existen entre estas dos instituciones en lo que concierne a sus respectivos Convenios Constitutivos<sup>1</sup> y mandatos específicos, y en particular que, mientras que el Banco Mundial financia proyectos, el FMI otorga créditos a Gobiernos.

4. En el presente informe se examinan los efectos de las políticas del FMI en el orden internacional y los derechos humanos. No se presentan análisis ni previsiones de carácter macroeconómico, sino que se examinan soluciones posibles a problemas endémicos que impiden el goce de los derechos humanos por los millones de seres humanos a quienes afectan las decisiones económicas y financieras de los Gobiernos, las organizaciones internacionales, las empresas transnacionales y los bancos.

5. No cabe duda de que el Banco Mundial y el FMI han desempeñado papeles importantes en el orden internacional actual. Estas dos instituciones pueden contribuir de manera notable a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y deberían inspirarse en el Objetivo 16, relativo a la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, la facilitación del acceso a la justicia para todos y la construcción a todos los niveles de instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas (véanse la resolución 70/1 de la Asamblea General y el documento A/69/700). El proyecto de declaración sobre el derecho de los pueblos y las personas a la solidaridad internacional, que es un prometedor instrumento de *lege ferenda*, también debería alentar al FMI a asegurar que nadie se quede atrás (véase A/HRC/35/35).

6. En su respuesta al cuestionario remitido por el Experto Independiente, el FMI puntualizó que poseía un “mandato técnico limitado de promover un intercambio económico internacional más libre y facilitar el ajuste de la balanza de pagos por

<sup>1</sup> Se pueden consultar en <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/aa/aa.pdf> y <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/0,contentMDK:20440513~menuPK:950571~pagePK:64057863~piPK:242674~theSitePK:263702,00.html>.

parte de los países miembros”<sup>2</sup>. No obstante, aunque el FMI no sea propiamente una “institución de desarrollo”, nada le impediría promover un desarrollo económico inclusivo y los derechos humanos. A este respecto, el FMI admitió lo siguiente en su respuesta:

El personal del FMI reconoce la importancia del respeto de los derechos humanos, y el FMI, en el desempeño de su mandato con arreglo a su Convenio Constitutivo, contribuye a establecer las condiciones para la realización de esos derechos. Las actividades del FMI promueven de manera indirecta los derechos humanos (en particular, los derechos sociales y económicos) al ayudar a crear un entorno económico e institucional en el que estos puedan prosperar.

7. Según su respuesta, el FMI desempeña sus competencias de supervisión y financiamiento con miras a impulsar un entorno económico y financiero estable que a su vez facilite el ejercicio de los derechos humanos en los países miembros. Sin embargo, ya en el *Estudio Económico y Social Mundial 2000* se puso en tela de juicio esa proyección tan optimista. En una retrospectiva incluida en el *Estudio Económico y Social Mundial 2017* se sintetizó así esa concepción convencional cuestionada en el *Estudio*: “Según el razonamiento del consenso [de Washington], la estabilización, la liberalización y la privatización estimularían automáticamente el crecimiento económico, cuyos efectos de filtración deberían mejorar los niveles de vida”<sup>3</sup>. Pero en el *Estudio* se señalaron factores que favorecían la persistencia de círculos viciosos de la pobreza, por ejemplo una demanda agregada débil y limitaciones de carácter institucional como la prevalencia de una gran desigualdad en la posesión de activos (en especial la propiedad de la tierra). Esta profesión de fe en el efecto de “filtración” se resiste a desaparecer y nos hace recordar el trabajo de Ayn Rand en *La virtud del egoísmo*<sup>4</sup>.

8. El Experto Independiente opina que, en el desempeño de sus funciones, el FMI debería asegurarse de que sus prácticas de concesión de préstamos, y en especial su “condicionalidad”<sup>5</sup>, no sean dañinas para las economías desarrolladas o en desarrollo ni entren en conflicto con las normas establecidas en materia de derechos humanos, por ejemplo imponiendo la privatización de servicios públicos, la

<sup>2</sup> Véase también el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional (Washington, D.C., 2016), artículo 1.

<sup>3</sup> *World Economic and Social Survey 2017: Reflecting on Seventy Years of Development Policy Analysis* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.17.II.C.1). Se puede consultar en [www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/WESS\\_2017-FullReport.pdf](http://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/WESS_2017-FullReport.pdf).

<sup>4</sup> Ayn Rand, *The Virtue of Selfishness: A New Concept of Egoism* (New American Library, 1961); véase también Naomi Klein, “Thanks a million, Ayn Rand, for setting the greedy free”, *The Guardian* (28 de septiembre de 2007). La autora relata cómo descubrió Alan Greenspan a Ayn Rand en 1974: “Ella [...] hizo que reflexionara sobre por qué el capitalismo, además de ser eficiente y práctico, era moral”. Klein indica que “las ideas de Rand acerca de la ‘utopía de la codicia’ [...] infundieron [a Greenspan] [...] un sentido misional fuerte y novedoso. Ganar dinero ya no era bueno solo para él: también beneficiaba a la sociedad en general”. Se puede consultar en [www.theguardian.com/commentisfree/2007/sep/29/comment.comment](http://www.theguardian.com/commentisfree/2007/sep/29/comment.comment).

<sup>5</sup> Fondo Monetario Internacional, IMF Conditionality, 17 de abril de 2017. Se puede consultar en <http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/02/21/28/IMF-Conditionality>; Anna Yukhananov, “IMF loan conditions grow despite vows to limit them: study”, Reuters, 2 de abril de 2017. Se puede consultar en [www.reuters.com/article/us-imf-conditions-idUSBREA31ISZ20140402](http://www.reuters.com/article/us-imf-conditions-idUSBREA31ISZ20140402); ActionAid Ghana, “Implications of IMF loans and conditionalities on the poor and vulnerable in Ghana”, noviembre de 2010. Se puede consultar en [www.actionaid.org/sites/files/actionaid/implications\\_of\\_imf\\_loans\\_and\\_conditionalities\\_on\\_the\\_poor\\_and\\_vulnerable\\_in\\_ghana.pdf](http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/implications_of_imf_loans_and_conditionalities_on_the_poor_and_vulnerable_in_ghana.pdf); Eurodad, “World Bank and IMF conditionality: a development injustice”, junio de 2006. Se puede consultar en [www.eurodad.org/uploadedfiles/whats\\_new/reports/eurodad\\_world\\_bank\\_and\\_imf\\_conditionality\\_report.pdf](http://www.eurodad.org/uploadedfiles/whats_new/reports/eurodad_world_bank_and_imf_conditionality_report.pdf).

desregulación de mercados o medidas de “austeridad” que, como ha quedado demostrado empíricamente en numerosos casos, han conducido a un desempleo y un sufrimiento generalizados. El Experto Independiente no insinúa que los derechos humanos sean indiferentes al personal del FMI, pero ve la necesidad de que el FMI prevea las consecuencias de la “condicionalidad” en sus prácticas de crédito y establezca evaluaciones *ex ante* de derechos humanos para que sus actividades no conduzcan a violaciones de estos. Además, debe existir un mecanismo eficaz con el que supervisar las repercusiones de las actividades del FMI y aplicar las medidas correctivas oportunas, según convenga.

9. En su informe *Spotlight on Sustainable Development 2017*, presentado al período de sesiones de 2017 del foro político de alto nivel sobre desarrollo sostenible, el Grupo de Reflexión de la Sociedad Civil sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible analizó el modo en que la privatización y la influencia indebida ejercida por las grandes empresas se estaban apropiando de esa Agenda. El Grupo señaló que, si bien en 2015 los Gobiernos se habían comprometido a impulsar una alianza mundial revitalizada y habían declarado que las finanzas públicas debían desempeñar un papel indispensable en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, “la suma de la ideología neoliberal, los grupos de presión empresariales, las políticas fiscales favorables a las empresas, la elusión de impuestos y el fraude fiscal había provocado un debilitamiento generalizado del sector público y de su capacidad para proporcionar bienes y servicios esenciales”<sup>6</sup>.

10. En el informe se señala la corresponsabilidad que tienen las instituciones financieras internacionales por el debilitamiento del Estado mediante la imposición de programas de ajuste estructural, sobre todo en países muy endeudados del Sur Global<sup>7</sup>.

11. Diversos relatores especiales, expertos independientes y grupos de trabajo se han pronunciado ya sobre las cuestiones tratadas en las resoluciones 71/190 y 71/236 (véanse A/67/302, A/69/297, A/71/302, A/HRC/7/11/Add.2, A/HRC/26/28, A/HRC/29/31 y A/HRC/34/51)<sup>8</sup>, y el Experto Independiente se adhiere a sus conclusiones y recomendaciones. Los efectos del FMI en el orden internacional, y especialmente en el goce de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, también han sido tema de diversos estudios realizados por juristas, economistas y organizaciones de la sociedad civil. Con el presente informe no se pretende ser mejor que la obra fundamental de Naomi Klein, *La doctrina del shock*<sup>9</sup>, ni tampoco superar a los profesores Joseph Stiglitz<sup>10</sup>, Thomas Piketty<sup>11</sup>, Jeffrey

<sup>6</sup> Civil Society Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development, *Spotlight on Sustainable Development 2017: Reclaiming Policies for the Public* (2017). Se puede consultar en [www.2030spotlight.org/en](http://www.2030spotlight.org/en).

<sup>7</sup> *Ibid.*, pág. 12.

<sup>8</sup> Véanse también los informes del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, que se pueden consultar en [www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/AnnualReports.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/AnnualReports.aspx).

<sup>9</sup> Naomi Klein, *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism* (Londres, Penguin, 2008).

<sup>10</sup> Véase [www.globalpolicy.org/social-and-economic-policy/the-three-sisters-and-other-institutions/internal-critics-of-the-world-bank-and-the-imf/42796-joseph-stiglitz.html](http://www.globalpolicy.org/social-and-economic-policy/the-three-sisters-and-other-institutions/internal-critics-of-the-world-bank-and-the-imf/42796-joseph-stiglitz.html).

<sup>11</sup> Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century* (Cambridge, (Massachusetts) y Londres (Inglaterra), Belknap Press de Harvard University Press, 2014); véase también Thomas Piketty, “The IMF, the inequality debate, and economic research”, 21 de septiembre de 2016. Se puede consultar en <http://piketty.blog.lemonde.fr/2016/09/21/the-imf-the-inequality-debate-and-economic-research/>; y Carlos Góes, “IMF working paper: testing Piketty’s hypothesis on the drivers of income inequality: evidence from panel VARs with heterogeneous dynamics”, documento de trabajo núm. WP/16/160 (Fondo Monetario Internacional, 2016). Puede consultarse en [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16160.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16160.pdf).

Sachs<sup>12</sup>, Paul Krugman<sup>13</sup>, Dani Rodrik<sup>14</sup>, William van Genugten<sup>15</sup>, Graham Bird y Dane Rowlands<sup>16</sup>. En este informe se reflexiona sobre la situación actual con el propósito de formular recomendaciones pragmáticas y de alinear las instituciones de Bretton Woods con el régimen de tratados internacionales en materia de derechos humanos, que se aplica no solo a los Estados, sino también a las organizaciones intergubernamentales y a las empresas transnacionales (véase E/C.12/2016/1)<sup>17</sup>. En el mundo moderno globalizado, nadie puede quedarse al margen de lo que se podría denominar el derecho internacional consuetudinario de los derechos humanos.

12. No son pocas las opiniones manifestadas en relación con los efectos del Banco Mundial y el FMI en el orden internacional. Algunos analistas creen que las instituciones de Bretton Woods ejercen una repercusión mayor en los asuntos mundiales que todas las resoluciones juntas de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Pese a que, en principio, la Carta de las Naciones Unidas debería prevalecer sobre todos los demás tratados y convenios internacionales (Artículo 103), lo cierto es que esas instituciones, oficialmente, no están subordinadas a las Naciones Unidas<sup>18</sup>.

13. Aunque según la Carta de las Naciones Unidas el FMI es un “organismo especializado”, el Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional, aprobado en 1947, indica que “el Fondo es una organización internacional independiente y debe funcionar como tal”. El FMI señaló en sus respuestas que “las decisiones adoptadas por la Asamblea General, entre otros, no son vinculantes para el FMI”. Además, indicó que: “El FMI es una institución dedicada a cuestiones económicas y ello le impide hacer uso de sus facultades para

<sup>12</sup> Jeffrey Sachs, “Fixing the IMF and the World Bank”, 4 de octubre de 1999. Se puede consultar en [www.project-syndicate.org/commentary/fixing-the-imf-and-the-world-bank?barrier=accessreg](http://www.project-syndicate.org/commentary/fixing-the-imf-and-the-world-bank?barrier=accessreg); Jeffrey Sachs, “A project in every port”, *Finance and Development*, vol. 49, núm. 4 (diciembre de 2012). Se puede consultar en [www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2012/12/people.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2012/12/people.htm); Jeffrey Sachs, “A warning on the eve of the G-20 summit”, *Boston Globe*, 5 de julio de 2017. Se puede consultar en [www.bostonglobe.com/opinion/2017/07/05/warning-eve-summit/TL2az8LWtbMYkNGklqjhPP/story.html](http://www.bostonglobe.com/opinion/2017/07/05/warning-eve-summit/TL2az8LWtbMYkNGklqjhPP/story.html).

<sup>13</sup> Paul Krugman, “Leave zombies be”, *Finance and Development*, vol. 53, núm. 4 (diciembre de 2016). Se puede consultar en [www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/12/krugman.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/12/krugman.htm); Paul Krugman, “The conscience of a liberal: opinion pages”, *New York Times*. Se puede consultar en <https://krugman.blogs.nytimes.com/page/2/>; Paul Krugman, “The case for cuts was a lie. Why does Britain still believe it?: The austerity delusion”, *The Guardian*, 29 de abril de 2015. Se puede consultar en [www.theguardian.com/business/ng-interactive/2015/apr/29/the-austerity-delusion](http://www.theguardian.com/business/ng-interactive/2015/apr/29/the-austerity-delusion).

<sup>14</sup> Dani Rodrik, “The G20’s misguided globalism”, 6 de julio de 2017. Se puede consultar en [www.project-syndicate.org/print/g20-misguided-globalism-by-dani-rodrik-2017-07](http://www.project-syndicate.org/print/g20-misguided-globalism-by-dani-rodrik-2017-07); Dani Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy* (Nueva York y Londres, W.W. Norton and Company, 2011) y Dani Rodrik, *Economics Rules: The Rights and Wrongs of the Dismal Science* (W.W. Norton and Company, Nueva York y Londres, 2015).

<sup>15</sup> Willem van Genugten, *The World Bank Group, the IMF and Human Rights: A Contextualised Way Forward* (Cambridge, Reino Unido, Intersentia, 2015).

<sup>16</sup> Graham Bird y Dane Rowlands, *The International Monetary Fund: Distinguishing Reality from Rhetoric* (Cheltenham, United Kingdom and Northampton, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2016).

<sup>17</sup> Véase también la Observación general núm. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a una alimentación adecuada; y la Observación general núm. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud.

<sup>18</sup> Véase William Holder, “The relationship between the International Monetary Fund and the United Nations”, en *Current Legal Issues Affecting Central Banks*, vol. 4, Robert Effros, ed. (Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, 1997).

apoyar sistemas políticos determinados o implicarse directamente en promover los derechos humanos”. Pero eso no puede significar que no deba haber rendición de cuentas ni que el FMI esté exento de toda responsabilidad por los efectos negativos de sus prácticas crediticias en los derechos humanos.

## II. Retos

### A. Obstáculos ideológicos

14. Pese a la existencia de estudios empíricos excelentes, diagnósticos precisos y propuestas de reforma innovadoras, en la dirección del FMI prevalece un grado de inercia que hay que lamentar. En *La doctrina del shock*, Naomi Klein pone el foco en el problema fundamental: la terapia de choque en sentido económico y el oportunismo ante las crisis. La autora relata cómo se ha impuesto la doctrina de “privatizar o morir” a los países sacudidos por crisis y señala que en la década de los noventa “el Departamento del Tesoro [de los Estados Unidos] y el FMI se volvieron mucho más duros en sus exigencias de privatizaciones instantáneas”<sup>19</sup>. También describe la “crisis del tequila” de México y las privatizaciones al estilo del “salvaje oeste” en la Argentina de Menem, la Bolivia de Goni y la Federación de Rusia de Yeltsin, que depararon consecuencias devastadoras para los derechos humanos.

15. Dentro del FMI hubo disidentes que se resistieron a esta tendencia. Fue memorable, por ejemplo, la renuncia de Davison Budhoo, economista de alto rango del FMI, quien acusó al Fondo de recurrir a “mala praxis estadística” para exagerar la magnitud de la crisis económica en distintos países y, después, proponer sus propias soluciones<sup>20</sup>. Así, por ejemplo, se hizo que un país rico en petróleo como Trinidad y Tabago pareciera mucho menos estable de lo que era realmente. Davison Budhoo afirmó que en otra ocasión, el Fondo “se inventó, literalmente de la nada”, deudas públicas impagadas inmensas. Estas “irregularidades flagrantes”, que afirmó que eran deliberadas y no meros “cálculos descuidados”, se tomaron como hechos en los mercados financieros, que enseguida clasificaron a Trinidad y Tabago como mal riesgo y paralizaron su financiación.

16. Esta mala gestión en el Caribe tuvo su equivalente en Asia durante la crisis financiera ocurrida en ese continente en los años noventa. Naomi Klein señala al respecto: “En lo que respectaba al FMI, la crisis iba de maravilla. En menos de un año había negociado en Tailandia, Indonesia, Corea del Sur y Filipinas lo que equivaldría a una transformación radical de sus economías. La ‘ayuda’ del FMI había convertido la crisis en catástrofe”<sup>21</sup>. Incluso la Oficina de Evaluación Independiente del FMI llegó a la conclusión de que los requisitos de ajuste estructural impuestos a los países asiáticos estaban “mal concebidos” y advirtió de que “la crisis no debe aprovecharse como oportunidad para impulsar un programa prolongado de reformas tan solo porque el momento se preste a ello”<sup>22</sup>. En su libro

<sup>19</sup> Naomi Klein, *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism* (Londres, Penguin, 2008); véase también John Perkins, *Confessions of an Economic Hitman* (Nueva York, Plume, 2006).

<sup>20</sup> Davison Budhoo, *Enough is Enough: Dear Mr. Camdessus ... Open Letter of Resignation to the Managing Director of the International Monetary Fund* (Nueva York, New Horizons Press, 1990), pág. 102; y Naomi Klein, *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism* (Londres, Penguin, 2008), pág. 10.

<sup>21</sup> Naomi Klein, *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism* (London, Penguin, 2008).

<sup>22</sup> Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional, *The IMF and Recent Capital Account Crises: Indonesia, Korea, Brazil — Evaluation Report* (Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, 2003), pág. 43. Véase también Allan Meltzer, “The report of the International Financial Institution Advisory Commission: comments on the critics”, informe



dedicado al tema, Graham Bird y Dane Rowlands apuntaron que “algunos detractores adujeron también que el diseño de los programas en Asia Oriental fue desacertado, puesto que comportaba una condicionalidad excesiva y hacía mucho más hincapié en reducir la demanda nacional mediante la austeridad fiscal”<sup>23</sup>. Sakib Sherani, economista pakistaní, explicó en un artículo titulado “A better multilateralism” que tanto el Banco Mundial como el FMI habían actuado en varias ocasiones:

de manera concertada con la política exterior [de los Estados Unidos]; en la práctica, como un verdadero instrumento o prolongación de los objetivos de las políticas [de los Estados Unidos]. Los argumentos que sustentan esta acusación provienen de dos fuentes ilustres: el informe de 2000 de la Comisión Meltzer, creada por el Congreso [de los Estados Unidos], y el primer informe de la Oficina de Evaluación Independiente del FMI, publicado en 2001 (en el que se concluyó que los programas de Pakistán tenían un carácter “geopolítico”)<sup>24</sup>.

17. Priorizando el “crecimiento” por encima de cualquier otra consideración, en *The Managing Director's Global Policy Agenda: a more inclusive and resilient global economy*, documento de política publicado con ocasión de la reunión entre el Banco Mundial y el FMI celebrada en abril de 2017, se reitera la adhesión a las tesis económicas neoliberales. No obstante, sí se admite que la desigualdad plantea un problema:

El personal técnico estudiará la manera en que las políticas fiscales —por ejemplo, la progresividad de la tributación, el diseño de redes de protección social y una dotación de ingreso básico— podrían ayudar a subsanar la desigualdad y otros efectos colaterales de la integración económica y la tecnología. El personal técnico también evaluará el impacto de las reformas estructurales y de las políticas del sector financiero en el crecimiento, los ingresos, el empleo y la desigualdad<sup>25</sup>.

18. De hecho, la defensa del ajuste estructural por el FMI ha sido beneficiosa para los intereses de empresas poderosas y ha generado un círculo vicioso de dependencia para los países prestatarios. Como indicó Peter Dolack:

La ideología desempeña un papel crucial a este respecto. Las organizaciones de crédito internacionales [...] imponen la austeridad sistemáticamente. Los préstamos del FMI, destinados [...] a pagar deudas o estabilizar monedas, siempre llevan aparejados los mismos requisitos de privatizar activos públicos (que se pueden vender muy por debajo del valor de mercado a empresas multinacionales que esperan al acecho); recortan las redes de protección social; reducen drásticamente el alcance de los servicios públicos; desregulan sectores; y abren las economías de par en par al capital multinacional, sin importar que ello suponga la destrucción de la industria y la agricultura del país. Ello genera más deuda, lo que a su vez otorga a las empresas multinacionales y al FMI —que complace los intereses de esas empresas—

---

elaborado para Carnegie Mellon University Research Showcase, 2000. Se puede consultar en <https://pdfs.semanticscholar.org/6ac0/b262dd0bac92b27acf3aa3dd88ee1e5c6b35.pdf>.

<sup>23</sup> Bird y Rowlands, *The International Monetary Fund*, pág. 3.

<sup>24</sup> Sakib Sherani, “A better multilateralism”, *Dawn*, 14 de octubre de 2016. Se puede consultar en [www.dawn.com/news/1289815](http://www.dawn.com/news/1289815).

<sup>25</sup> Fondo Monetario Internacional, “La Agenda Mundial de Políticas de la Directora Gerente. Una economía mundial más inclusiva y resiliente”, 2017, pág. 6. Se puede consultar en [www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2017/04/18/md-spring-global-policy-agenda-a-more-inclusive-and-resilient-global-economy](http://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2017/04/18/md-spring-global-policy-agenda-a-more-inclusive-and-resilient-global-economy).



aún mayor ventaja para imponer un mayor grado de control, de modo que aumenta su capacidad para debilitar la legislación medioambiental y laboral<sup>26</sup>.

19. En su libro *Capital in the Twenty-First Century*, Thomas Piketty comenta que la investigación económica no está diseñada para ofrecer “certezas prefabricadas”, ya que no existe ninguna ley universal de la economía. Por consiguiente, sin restar importancia al debate continuo entre los economistas, para el mundo son más cruciales los efectos que esas teorías e ideologías ocasionan en la práctica en la vida de las personas.

20. Para mejorar la vida de las personas, el FMI tendría que abandonar modelos económicos ya obsoletos y adoptar un enfoque basado en los derechos humanos. Ciertamente, el Experto Independiente opina que es indispensable un cambio que implique alejarse del consenso de Washington relativo a la privatización, la desregulación y las “medidas de austeridad” y asumir una filosofía más “progresista” de desarrollo inclusivo.

21. En respuesta al cuestionario remitido por el Experto Independiente, Human Rights Watch indicó que las instituciones financieras internacionales seguían aduciendo que su mandato era “apolítico”, donde se sobreentiende que los “derechos humanos” eran un asunto “político” del que no tenían que ocuparse. Esa mentalidad debe cambiar, como también debe desterrarse el argumento interesado de que las instituciones financieras internacionales se rigen únicamente por sus normas internas.

22. A este respecto, Radhika Balakrishnan (catedrática de la Universidad Rutgers) y James Heintz ofrecen la explicación siguiente:

Al fijar las condiciones que acompañan a los préstamos concedidos a los países más pobres, el FMI ha hecho caso omiso de las consecuencias que comportan sus políticas para la capacidad de los Gobiernos de cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos. En lugar de eso, el FMI limita su visión al crecimiento estable y a la reducción de la inflación. Incorporar los derechos humanos al *modus operandi* no consiste meramente en agregar un capítulo más a la estrategia de lucha contra la pobreza. Se necesita un cambio fundamental en la forma en que el FMI apoya el desarrollo. Las obligaciones en materia de derechos humanos representan los límites dentro de los cuales deben funcionar las políticas macroeconómicas, y no al revés<sup>27</sup>.

## B. Retórica y realidad

23. En los últimos tiempos, el FMI ha realizado un esfuerzo notable por mejorar su imagen publicando fichas técnicas, notas de debate y declaraciones públicas con el fin de demostrar que ha reflexionado sobre las numerosas críticas recibidas por sus prácticas. Sin embargo, aún cabe preguntarse si la organización se ha reformado de verdad y si ahora protege el gasto social y concede prioridad a la salud y la educación. Alexander Kentikelenis, Thomas Stubbs y Lawrence King afirmaron que, en la práctica, “el FMI no vive de acuerdo con todo el bombo que ha dado la cuestión de la protección social”<sup>28</sup>. Aunque aumenta el número de préstamos del

<sup>26</sup> Pete Dolack, “World Bank declares itself above the law”, 24 de marzo de 2017. Se puede consultar en [www.counterpunch.org/2017/03/24/world-bank-declares-itself-above-the-law](http://www.counterpunch.org/2017/03/24/world-bank-declares-itself-above-the-law).

<sup>27</sup> Radhika Balakrishnan y James Heintz, “Making the International Monetary Fund accountable to human rights”. Se puede consultar en [www.huffingtonpost.com/radhika-balakrishnan/making-the-international\\_b\\_549976.html](http://www.huffingtonpost.com/radhika-balakrishnan/making-the-international_b_549976.html) (consultado el 27 de julio de 2017).

<sup>28</sup> Alexander Kentikelenis, Thomas Stubbs y Lawrence King, “The IMF has not lived up to its own hype on social protection”, *The Guardian*, 25 de mayo de 2016. Se puede consultar en

FMI que sí incluyen metas de gasto social, la experiencia nos enseña que esas metas ni se han cumplido ni se pueden cumplir. Los autores analizaron esta cuestión a fondo:

Esta tendencia se debe en parte a las severas medidas de austeridad impuestas por el FMI. A medida que los países entraron en una dinámica de recortes fiscales excesivos para cumplir las metas macroeconómicas del FMI, quedaron escasos fondos para mantener el gasto social [...]. Bajo la tutela directa del FMI, algunos de los países más pobres dedicaron una financiación insuficiente a sus sistemas de protección social [...]. La organización sigue promoviendo políticas de asistencia social selectivas en un momento en el que los debates en todo el mundo en torno a los [Objetivos de Desarrollo Sostenible] se centran abrumadoramente en la prestación universal de servicios claves [...]. El FMI puede ser de ayuda si asiste a los países de bajos ingresos a sentar unas bases fiscales sólidas para el desarrollo de las políticas sociales. Esto comportará abandonar las pretensiones de reforma en los programas apoyados por el FMI y superar la inercia institucional<sup>29</sup>.

### C. La condicionalidad selectiva

24. La ficha técnica del FMI sobre la condicionalidad dice lo siguiente:

Cuando un país obtiene crédito del FMI, su Gobierno se compromete a ajustar la política económica para superar los problemas que le llevaron a solicitar asistencia financiera a la comunidad internacional. Las condiciones de estos préstamos también sirven para garantizar que el país será capaz de reembolsar los recursos al FMI, de manera que esos recursos puedan ponerse a disposición de otros países miembros que los necesiten. Las reformas de los préstamos aprobadas en 2009 simplificaron la condicionalidad del FMI para favorecer que los países se identifiquen mejor con políticas sólidas y eficaces<sup>30</sup>.

25. Las directrices en materia de condicionalidad se revisaron en 2002 y 2009<sup>31</sup>. Además, en 2014 se entregaron directrices operativas revisadas al personal técnico y se publicaron en forma de documento de política; los cambios introducidos se centraron principalmente en considerar la condicionalidad en relación con cuestiones “macrosociales” (o de empleo y crecimiento), aprovechar mejor la supervisión y la asistencia técnica en el diseño de los programas y mejorar la labor conjunta con otras instituciones, especialmente los arreglos financieros regionales<sup>32</sup>.

---

[www.theguardian.com/global-development/2016/may/25/the-imf-international-monetary-fund-has-not-lived-up-to-hype-on-social-protection](http://www.theguardian.com/global-development/2016/may/25/the-imf-international-monetary-fund-has-not-lived-up-to-hype-on-social-protection).

<sup>29</sup> Alexander Kentikelenis, Thomas Stubbs y Lawrence King, “IMF conditionality and development policy space, 1985-2014”, *Review of International Political Economy*, vol. 23, núm. 4 (24 de mayo de 2016). Disponible en [www.kentikelenis.net/uploads/3/1/8/9/31894609/kentikelenis2016\\_imf\\_conditionality\\_and\\_development\\_policy\\_space.pdf](http://www.kentikelenis.net/uploads/3/1/8/9/31894609/kentikelenis2016_imf_conditionality_and_development_policy_space.pdf).

<sup>30</sup> [www.imf.org/About/Factsheets/Sheets/2016/08/02/21/28/IMF-Conditionality?pdf=1](http://www.imf.org/About/Factsheets/Sheets/2016/08/02/21/28/IMF-Conditionality?pdf=1).

<sup>31</sup> Fondo Monetario Internacional, “Guidelines on conditionality”, artículo preparado por el Departamento Jurídico y el Departamento de Elaboración y Examen de Políticas, 25 de septiembre de 2002. Se puede consultar en [www.imf.org/External/np/pdr/cond/2002/eng/guid/092302.htm](http://www.imf.org/External/np/pdr/cond/2002/eng/guid/092302.htm).

<sup>32</sup> Fondo Monetario Internacional, “Revised operational guidance to IMF staff on the 2002 conditionality guidelines”, 2014. Se puede consultar en [www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Revised-Operational-Guidance-to-IMF-Staff-on-the-2002-Conditionality-Guidelines-PP4889](http://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Revised-Operational-Guidance-to-IMF-Staff-on-the-2002-Conditionality-Guidelines-PP4889).

26. Aparte de esas reformas, la condición para los préstamos más evidente y de sentido común debería ser una moratoria sobre el gasto militar<sup>33</sup> mientras dure el préstamo. Hasta ahora, el FMI se ha resistido a aceptar esa propuesta y mantiene la siguiente postura anacrónica:

La política del Fondo prohíbe establecer condiciones que obliguen a los miembros a reducir la magnitud de su gasto militar. Aunque la cantidad gastada por las autoridades de un país miembro en su ejército puede resultar muy importante para la posición macroeconómica del país, la postura asumida por el Fondo es que la cuestión de los gastos militares posee un carácter tan intrínsecamente político que no sería adecuado convertirla en objeto de condicionalidad<sup>34</sup>.

27. Sin embargo, esa política no emana del Convenio Constitutivo del FMI, y, aunque así fuera, los artículos de este son susceptibles de modificación.

28. Aparte de excluir de modo selectivo unas eventuales condiciones de préstamo relativas al gasto militar, la Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (Eurodad<sup>35</sup>) — organización no gubernamental que se ocupa de cuestiones relacionadas con la deuda, la financiación para el desarrollo y la reducción de la pobreza— afirma que la condicionalidad del FMI supone un impedimento para las políticas de desarrollo y para unas estrategias de desarrollo sostenible definidas democráticamente. Desde la perspectiva de Eurodad, una financiación adecuada haría posible que los pueblos trazasen su propio camino hacia el desarrollo y la erradicación de la pobreza.

29. Los estudiosos Radhika Balakrishnan y James Heintz han señalado que el Grupo de los 20, un grupo de Estados que se ha dotado de normas imperativas que les imponen obligaciones en materia de derechos humanos, ha “rescatado” al FMI empleando dinero de los contribuyentes sin fijar la condición de que las políticas del FMI apoyen la mejora de los derechos humanos<sup>36</sup>. Es hora de poner sobre la mesa estas obligaciones en materia de derechos humanos a la hora de fijar condiciones, a modo de contraprestación. “A cambio del apoyo financiero del Grupo de los 20, el FMI tiene que asumir responsabilidades en lo que concierne a promover los derechos humanos de todo el mundo”<sup>37</sup>.

30. En tanto en cuanto el FMI siga poniendo el acento en imponer límites rigurosos al gasto público, es necesario definir con claridad qué tipo de gasto público es o no es tóxico. El gasto público en salud y educación no debería reducirse bajo ninguna circunstancia. En cambio, mientras estén vigentes los préstamos del FMI se debería detener el gasto en adquisiciones e investigación y desarrollo en el ámbito militar. Cuando exista inquietud por razones de seguridad, las Naciones Unidas y los acuerdos regionales deberían ofrecer lo que se conoce como “seguridad colectiva”.

<sup>33</sup> Base de datos sobre gasto militar del Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI). Se puede consultar en <https://sipri.org/databases/milex>.

<sup>34</sup> Ross Leckow, “Conditionality in the International Monetary Fund”, 7 de mayo de 2002. Sepuedeconsultar en [www.imf.org/external/np/leg/sem/2002/cdmfl/eng/leckow.pdf](http://www.imf.org/external/np/leg/sem/2002/cdmfl/eng/leckow.pdf); y Susan Jackson, “Military spending and the Washington consensus: the unrecognized link between militarization and the global political economy”, tesis doctoral, Universidad de Arizona, 2008. Sepuede consultar en [http://arizona.openrepository.com/arizona/bitstream/10150/193513/1/azu\\_etd\\_2867\\_sip1\\_m.pdf](http://arizona.openrepository.com/arizona/bitstream/10150/193513/1/azu_etd_2867_sip1_m.pdf).

<sup>35</sup> Véase [www.eurodad.org/](http://www.eurodad.org/); y [www.eurodad.org/Countdown-2017-UN-FfD-Forum](http://www.eurodad.org/Countdown-2017-UN-FfD-Forum).

<sup>36</sup> Radhika Balakrishnan y James Heintz, “Making the International Monetary Fund accountable to human rights”. Se puede consultar en [www.huffingtonpost.com/radhika-balakrishnan/making-the-international\\_b\\_549976.html](http://www.huffingtonpost.com/radhika-balakrishnan/making-the-international_b_549976.html) (consultado el 27 de julio de 2017).

<sup>37</sup> *Ibid.*

### III. Países en crisis

#### A. Grecia

31. Como quedó demostrado por la crisis financiera en Grecia, las capacidades de supervisión del FMI se aplican en forma desigual, en función de la situación de la economía del país miembro. Una vez se desata una crisis económica, el FMI puede imponer tenazmente medidas de austeridad como condiciones, y esas medidas pueden generar consecuencias diversas en cuanto al cumplimiento de los derechos en los países miembros. La crisis en Grecia, desencadenada por el desplome de Wall Street en 2008, arrastró a muchas economías más débiles y tuvo efectos desastrosos en los derechos económicos, sociales y culturales. El órgano de vigilancia del FMI, la Oficina de Evaluación Independiente, determinó que el FMI había actuado conforme a una “cultura de autocomplacencia” con una tendencia al análisis “superficial y mecanicista”<sup>38</sup>. Se cometió una serie de errores de juicio calamitosos y se hizo caso omiso de las señales de alerta de la crisis que se avecinaba. En el informe de la Oficina de Evaluación Independiente se hizo constar que ni sus propios investigadores pudieron obtener algunos expedientes fundamentales o indagar en las actividades de herméticos equipos especiales de tareas.

32. La Oficina de Evaluación Independiente llevó a cabo una evaluación del desempeño del FMI durante el período previo a la crisis financiera, en cuyas conclusiones se señaló que había habido una supervisión inadecuada en la zona del euro, lo cual reflejaba un problema más amplio en cuanto a la supervisión ejercida por el FMI en las economías avanzadas. Entraban en juego varios factores, entre ellos, “un alto grado de pensamiento grupal, ceguera intelectual y una tendencia general a pensar que era improbable que se produjera una crisis financiera grave en las grandes economías avanzadas, así como y también enfoques analíticos inadecuados”<sup>39</sup>.

33. Según la Oficina de Evaluación Independiente, el FMI incumplió su propia regla primordial al aprobar un rescate financiero en 2010 pese a que no podía dar garantía alguna de que con ello se lograría controlar la deuda del país ni allanar el camino hacia su recuperación. Se hizo una excepción por el riesgo de “contagio sistémico”. En efecto, el propósito perseguido era salvar la unión monetaria, y no sacar a Grecia del aprieto. En el informe también se afirmó que:

Algunos funcionarios de Europa habían declarado a la Oficina de Evaluación Independiente que, en su opinión, los programas apoyados por la troika, incluido el de Grecia, habían sido un éxito porque habían evitado la descomposición de la zona del euro y la tan temida salida de Grecia de la moneda única. Del mismo modo, el Tribunal de Cuentas había señalado que los programas “habían atendido la necesidad de proteger la estabilidad de la zona del euro o de la [Unión Europea] en su conjunto”<sup>40</sup>.

34. Stephen Lendman, otro autor crítico, describió así la serie de desastres relacionados con la mala gestión de la deuda griega: “Asombrosamente, incluso ese usurero de último recurso constituido en Bretton Woods y controlado [por los

<sup>38</sup> Ambrose Evans-Pritchard, “IMF admits disastrous love affair with the euro and apologises for the immolation of Greece”, *The Telegraph*, 29 de julio de 2016. Se puede consultar en <http://europeanpost.co/imf-admits-disastrous-love-affair-with-euro-apologises-for-immolation-of-greece/>.

<sup>39</sup> Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional, *The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal* (Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, 2016), pág.37. Se puede consultar en [www.imo.org/imo/files/completedevaluations/EAC%20-%20Full%20Report.pdf](http://www.imo.org/imo/files/completedevaluations/EAC%20-%20Full%20Report.pdf).

<sup>40</sup> *Ibid.*, párr. 80.

Estados Unidos] que es el FMI clamó por un alivio de la deuda griega. No le importa que la austeridad por alimentación forzosa perjudique a la gente de la calle. Solo le importa el posible contagio. Si Grecia implosiona, den por seguras las repercusiones en el continente”<sup>41</sup>.

35. Sin embargo, la Oficina de Evaluación Independiente se limitó a reconocer que el rescate financiero había sido un fracaso, y no mencionó los efectos tan negativos para los derechos humanos que habían causado las condiciones impuestas.

36. Después de su visita a Grecia en diciembre de 2015, el Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, y en particular los derechos económicos, sociales y culturales, Juan Pablo Bohoslavsky, emitió una declaración en la que manifestó su preocupación precisamente por esos efectos, entre ellos el hecho de que, según algunos cálculos, 2,5 millones de personas carecieran de seguro médico a resultas de la crisis. También informó que la situación era penosa en lo concerniente al derecho a trabajar y el derecho a la seguridad social, que la tasa de desempleo juvenil se encontraba en el 47,9% y que tan solo una de cada diez personas inscritas como desempleadas percibían prestaciones por desempleo, al tiempo que millones de personas carecían de la seguridad social más básica. “Al cabo de cinco años de políticas de ajuste, no han mejorado los indicadores relativos a los derechos económicos, sociales y culturales en Grecia.”<sup>42</sup>

37. El problema había surgido en parte por la “condicionalidad [del préstamo] impuesta por la troika formada por el FMI, la Comisión Europea y el Banco Central Europeo. Juan Pablo Bohoslavsky se lamentó de que “los acreedores han impuesto unas reformas tan profundas [...] aparentemente con el objetivo único del pago, mientras que las opiniones de los griegos no se toman en consideración seriamente”<sup>43</sup>. En el apartado de su informe a la Asamblea General dedicado a la misión (A/71/305, secc. II.B), el Experto Independiente exhortó al FMI a que adoptase una definición más amplia de la “sostenibilidad” con arreglo a su Marco de Sostenibilidad de la Deuda y que respetase el margen fiscal necesario para garantizar y promover el cumplimiento de las obligaciones relativas a los derechos humanos básicos.

38. En el mismo informe, Juan Pablo Bohoslavsky también trató la cuestión de la integración de los derechos humanos en las políticas de deuda a fin de contrarrestar una nueva ola de vulnerabilidad al endeudamiento y respaldó una declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales titulada “Deuda pública, medidas de austeridad y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/2016/1)”. Recordó que “tanto los Estados prestatarios como los prestamistas tenían que llevar a cabo evaluaciones del impacto en los derechos humanos antes de la concesión de los préstamos en cuestión, a fin de que las condicionalidades no repercutieran de forma desmesurada en los derechos económicos, sociales y culturales, y no condujeran a la discriminación” (A/71/305).

39. A este respecto, en su respuesta al cuestionario distribuido durante la preparación del presente informe, el FMI señaló lo siguiente:

<sup>41</sup> Stephen Lendman, “IMF: Greek debt untenable”, 15 de julio de 2015. Se puede consultar en [www.globalresearch.ca/imf-greek-debt-untenable/5462570](http://www.globalresearch.ca/imf-greek-debt-untenable/5462570).

<sup>42</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), “UN human rights expert calls for debt relief to boost inclusive growth in Greece”, 8 de diciembre de 2015. Se puede consultar en [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16844&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16844&LangID=E).

<sup>43</sup> *Ibid.*

Al diseñar los programas del FMI, se presta atención a mejorar el gasto social, y posteriormente esto se toma en consideración al evaluar el Marco de Sostenibilidad de la Deuda [...]. El FMI realiza por separado una labor extensa, junto con sus miembros, para ampliar el margen fiscal mediante la prestación de asistencia técnica y la creación de capacidad en los ámbitos de la administración de ingresos, las políticas fiscales y las cuestiones de tributación internacionales.

40. En lo que concierne a las recomendaciones específicas formuladas por Juan Pablo Bohoslavsky en su informe al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/31/60/Add.2), el FMI respondió así:

El FMI ha liderado los esfuerzos por lograr un alivio de la deuda de Grecia y evitar un ajuste fiscal excesivo. [...] El Fondo ha pedido medidas fiscales adicionales [...] porque considera insostenible la actual estructura presupuestaria de Grecia. Es urgente reorientar el presupuesto para respaldar mejor el crecimiento y la protección social. El FMI ha pedido reformas para lograr una cobertura mejor de los grupos de población más pobres, por ejemplo con la plena implantación de la renta mínima garantizada, recién introducida. Asimismo, el FMI ha pedido que se mantengan las reformas del mercado de trabajo realizadas en 2011 y 2012 para preservar el empleo. [...] Actualmente las autoridades griegas y sus socios de la zona del euro mantienen deliberaciones en torno a un mayor alivio de la deuda en el marco del programa de ajuste vigente [el Mecanismo Europeo de Estabilidad].

41. Pese a las respuestas citadas, el Experto Independiente coincide con las numerosas opiniones que consideran que la troika sigue fracasando en la crisis que persiste en Grecia, una crisis que solo podrá solucionarse con un alivio de la deuda y con la solidaridad internacional. La aplicación de “medidas de austeridad” adicionales no hará sino prolongar las violaciones de los derechos humanos<sup>44</sup>. El Experto Independiente también coincide con las conclusiones del informe preliminar de la Comisión de la Verdad sobre la Deuda Pública coordinada por Eric Toussaint y que contó con la aportación del Sr. Cephass Lumina, ex Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, quien concluyó que la deuda griega era una “deuda odiosa” que debería repudiarse<sup>45</sup>.

42. En esa misma línea, en su exposición al 30º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/30/NGO/18), el Centro Europa - Tercer Mundo criticó al FMI por facilitar el saqueo de Grecia mediante la privatización y medidas de austeridad antisociales y secundó el informe preliminar de la Comisión de la Verdad sobre la Deuda Pública, también llamada Comisión de la Verdad sobre la Deuda Griega, la Comisión de la Verdad o la Auditoría de la Deuda Pública Griega<sup>46</sup>, y señaló lo siguiente:

En cuanto al FMI como organización internacional, está vinculado por la obligación que le incumbe en virtud de las normas generales del derecho internacional [...]. El FMI debe abstenerse de adoptar medidas que atenten contra la posibilidad del Estado prestatario de cumplir sus propias

<sup>44</sup> ACNUDH, “UN human rights experts welcome Greek referendum and call for international solidarity”, 30 de junio de 2015. Puede consultarse en [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16170&](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16170&).

<sup>45</sup> Comisión de la Verdad sobre la Deuda Pública, informe preliminar. Se puede consultar en <http://cadtm.org/IMG/pdf/Report.pdf>.

<sup>46</sup> Véase [www.auditamosgrecia.org/en/executive-summary-greek-debt-audit/](http://www.auditamosgrecia.org/en/executive-summary-greek-debt-audit/); véase también <http://greekdebtruthcommission.org/>.



obligaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos. Es también lo que nos recuerdan los Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos de la ONU: “Las instituciones financieras internacionales y las empresas privadas tienen la obligación de respetar los derechos humanos internacionales. Ello conlleva el deber de abstenerse de formular, adoptar, financiar y aplicar políticas y programas que directa o indirectamente obstaculicen el disfrute de los derechos humanos”. Además, el FMI, como organismo especializado de la ONU, debe regirse por los objetivos y principios generales de la Carta de las Naciones Unidas, que comprenden el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales<sup>47</sup>.

43. La exposición de Centro Europa - Tercer Mundo decía también lo siguiente:

Grecia podría realizar legalmente un acto unilateral de repudio. Tal decisión se justifica por consideraciones imperativas de justicia y equidad, pero tiene también sus fundamentos en los conceptos de la soberanía y la autodeterminación. Es el caso cuando hubiese ausencia de buena fe, de acuerdo con el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados [...]. La mala fe de los acreedores consistió en sojuzgar financieramente a Grecia y en imponer medidas que atentan contra los derechos fundamentales del pueblo griego, violando el derecho nacional, europeo e internacional. La mala fe se aprecia además en el objetivo último de los acreedores, que no vinieron a socorrer al pueblo griego, sino más bien [...] a transformar deudas privadas en deudas públicas y así salvar los grandes bancos privados<sup>48</sup>.

44. El Experto Independiente hace suyas las conclusiones de la auditoría de que la deuda es odiosa e ilegítima y que:

el aumento de la deuda no se debió al gasto público excesivo, que de hecho se mantuvo más bajo que el gasto público de otros países de la zona del euro, sino al pago de tipos de interés extremadamente altos a los acreedores, un excesivo e injustificado gasto militar, la pérdida de ingresos fiscales debida a flujos ilícitos de capital, la recapitalización estatal de los bancos privados y los desequilibrios internacionales creados por los fallos en el diseño de la propia Unión Monetaria<sup>49</sup>.

45. En un memorando filtrado que había sido remitido por el FMI a la Comisión Europea se calculaba que la deuda de Grecia llegaría hasta el 200% del PIB en un plazo de dos años si no se concedía un alivio. En 1980 era del 22,6%, en 2008, del 127%; en 2014, del 177,1%. Desde el comienzo de la crisis financiera, la economía de Grecia se contrajo en más de un 25%. En el memorando del FMI se indicaba también que: “En este punto, la deuda de Grecia solamente se hará sostenible por medio de medidas de alivio de la deuda que superan con mucho lo que Europa ha estado dispuesta a plantearse hasta ahora”.

46. Sin embargo, ni siquiera estas previsiones tan funestas han detenido la imposición de condiciones de crédito que sacuden el sistema ni sus demoledoras consecuencias para los derechos humanos. En febrero de 2017, la Unión Europea y

<sup>47</sup> Véase [www.cetim.ch/debt-and-austerity-measures-imposed-on-greece-violate-the-human-rights-of-the-greek-people-and-international-law/](http://www.cetim.ch/debt-and-austerity-measures-imposed-on-greece-violate-the-human-rights-of-the-greek-people-and-international-law/).

<sup>48</sup> <http://www.cetim.ch/debt-and-austerity-measures-imposed-on-greece-violate-the-human-rights-of-the-greek-people-and-international-law/>.

<sup>49</sup> Comisión de la Verdad sobre la Deuda Pública, “Resumen Ejecutivo: Informe Auditoría de la Deuda Pública Griega”, 17 de junio de 2015. Véase <http://www.auditamosgrecia.org/es/resumen-informe-deuda-publica-griega/>.



el FMI decidieron imponer a Grecia nuevas “medidas de austeridad”<sup>50</sup>, a saber, realizar otro pago a sus acreedores por valor de 7.000 millones de euros antes de julio o, de lo contrario, arriesgarse a tener que declararse en impago de toda su deuda, que se mantiene en la pasmosa cifra de 330.000 millones de euros. Independientemente de las diferencias tácticas que pueda haber en cuanto al modo de imponer la austeridad a Grecia, no existe conflicto alguno en cuanto a la decisión en sí de imponerla. En lo que concierne a la sustancia del “trato”, en una información de Reuters se aseguraba que: “Según informaron varios funcionarios, los acreedores pedirían a Grecia que tomase nuevas medidas por valor de 1.800 millones de euros hasta 2018 y de otros 1.800 millones de euros después de 2018 centradas en ampliar la base tributaria y recortar las pensiones”<sup>51</sup>. Esos nuevos recortes representan el 2% del PIB; en términos humanos, un incremento de la austeridad de 3.600 millones de euros, lo que equivale a quitar otros 327 euros a cada hombre, mujer y niño del país.

47. Desafortunadamente, el resumen más sucinto y de sentido común de la crisis en Grecia provino del ex Ministro de Finanzas del país, Yanis Varoufakis, en una entrevista concedida a Al-Jazeera en la que declaró que Grecia estaba y está siendo sometida al “equivalente fiscal de la técnica de tortura del submarino”<sup>52</sup>.

48. Como garantía para evitar un mayor menoscabo de los derechos humanos en Grecia, el Experto Independiente alienta a todos los Estados acreedores y todas las instituciones financieras a que revisen la “condicionalidad” de sus préstamos pasados y futuros a Grecia. En lugar de exigir privatizaciones, la desregulación y la reducción de los servicios sociales, el FMI debería plantearse aplicar otro conjunto de condiciones; no debería otorgarse ningún préstamo a ningún país que continúe gastando en adquisiciones militares. De acuerdo con las recomendaciones formuladas por el Experto Independiente en su informe al Consejo de Derechos Humanos en 2014 (A/HRC/27/51), debería declararse una moratoria sobre todo gasto militar, con la excepción del gasto en pensiones y personal, mientras dure una crisis y hasta que se devuelvan los préstamos. Es decir, la OTAN no debe exigir a un país en quiebra como Grecia que dedique sus escasos recursos a realizar gastos militares<sup>53</sup>. Esa recomendación se necesita de forma imperiosa, como mostraban los resultados del Boletín del FMI dedicado a Grecia en 2010, en el que se preveía “una significativa reducción del gasto militar durante el período”<sup>54</sup>.

<sup>50</sup> Robert Stevens, “EU and IMF demand more austerity measures from Greece”, 13 de febrero de 2017. Se puede consultar en [www.globalresearch.ca/eu-and-imf-demand-more-austerity-measures-from-greece/5574554?utm\\_campaign=magnet&utm\\_source=article\\_page&utm\\_medium=related\\_articles](http://www.globalresearch.ca/eu-and-imf-demand-more-austerity-measures-from-greece/5574554?utm_campaign=magnet&utm_source=article_page&utm_medium=related_articles).

<sup>51</sup> Jan Strupczewski, “Euro zone, IMF agree on a common stance on Greece: official”, Reuters (10 de febrero de 2017). Puede consultarse en [www.reuters.com/article/us-eurozone-greece-stance-idUSKBN15P11L](http://www.reuters.com/article/us-eurozone-greece-stance-idUSKBN15P11L).

<sup>52</sup> Se puede consultar en [www.yanisvaroufakis.eu/2017/02/20/greeces-fiscal-waterboarding-continues-on-al-jazeera/](http://www.yanisvaroufakis.eu/2017/02/20/greeces-fiscal-waterboarding-continues-on-al-jazeera/).

<sup>53</sup> Jon Stone, “NATO countries are not spending enough on defence, the alliance’s chief says”, Independent, 28 de octubre de 2016. Se puede consultar en [www.independent.co.uk/news/uk/politics/nato-jens-stoltenberg-military-spending-gdp-target-countries-not-enough-a7384236.html](http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/nato-jens-stoltenberg-military-spending-gdp-target-countries-not-enough-a7384236.html); y BBC News, “NATO defence spending target met, government insists”, 14 de febrero de 2017. Sepuede consultar en [www.bbc.com/news/uk-politics-38969697](http://www.bbc.com/news/uk-politics-38969697).

<sup>54</sup> Fondo Monetario Internacional, “Boletín del FMI: Europa y el FMI acordaron con Grecia un programa de financiamiento de €110.000 millones”, 2 de mayo de 2010. Se puede consultar en [www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/socar050210a](http://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/socar050210a).

## B. Argentina

49. En 1977, en una carta abierta a la junta militar argentina<sup>55</sup>, Roberto Walsh, periodista argentino, denunció los crímenes cometidos por el régimen, las desapariciones, la tortura sistemática y otras violaciones manifiestas de los derechos humanos. “Estos hechos, que sacuden la conciencia del mundo civilizado, no son sin embargo los que mayores sufrimientos han traído al pueblo argentino [...]. En la política económica de ese gobierno debe buscarse no solo la explicación de sus crímenes sino una atrocidad mayor que castiga a millones de seres humanos con la miseria planificada.”<sup>56</sup> Roberto Walsh culpó directamente a las medidas de “austeridad” dictadas por el FMI. Al día siguiente fue asesinado por policías.

50. La mala gestión de la deuda argentina no es ninguna novedad. E incluso si la culpa es compartida, el FMI no se ha cargado de laureles precisamente. Ya en 2004 se eligieron opciones desacertadas<sup>57</sup>. Roberto Lavagna, a la sazón Ministro de Finanzas de Argentina, tachó la labor de supervisión del Fondo de “valoraciones ideológicas” que mermaban la capacidad del Fondo para realizar evaluaciones objetivas de las reformas de las políticas<sup>58</sup>.

51. La propia Oficina de Evaluación Independiente admitió que “la supervisión del FMI no llamó la atención sobre la creciente vulnerabilidad que generaban las políticas elegidas por las autoridades, y el Fondo cometió el error de respaldar durante demasiado tiempo políticas inadecuadas”<sup>59</sup>. Roberto Lavagna coincidió con los autores del informe en la necesidad de un proceso de adopción de decisiones más participativo: “La práctica de algunos accionistas prominentes de no tener en cuenta el consejo de administración plantea graves problemas de transparencia”<sup>60</sup>. Dejando a un lado sus diagnósticos tan acertados, es curioso que las palabras “derechos humanos” no figuren en el informe de la Oficina, que versa únicamente sobre cuestiones económicas y financieras.

<sup>55</sup> Rodolfo Walsh, “Carta abierta de Rodolfo Walsh a la junta militar” (24 de marzo de 1977), *Veredas do Direito*, vol. 4, núm. 8 (2007). Se puede consultar en [www.domhelder.edu.br/veredas\\_direito/pdf/26\\_160.pdf](http://www.domhelder.edu.br/veredas_direito/pdf/26_160.pdf).

<sup>56</sup> Benjamin Dangel, “After empowering the 1 per cent and impoverishing millions, IMF admits neoliberalism a failure”, 31 de mayo de 2016. Se puede consultar en <https://towardfreedom.com/archives/globalism/after-empowering-the-1-and-impoverishing-millions-imf-admits-neoliberalism-a-failure/>.

<sup>57</sup> Edmund Conway, “IMF admits mistakes in Argentina crisis”, *The Telegraph*, 30 de julio de 2004. Se puede consultar en [www.telegraph.co.uk/finance/2891368/IMF-admits-mistakes-in-Argentina-crisis.html](http://www.telegraph.co.uk/finance/2891368/IMF-admits-mistakes-in-Argentina-crisis.html); y Paul Blustein, “IMF says its policies crippled Argentina: internal audit finds warnings were ignored”, 30 de julio de 2004. Se puede consultar en [www.globalpolicy.org/component/content/article/209/43078.html](http://www.globalpolicy.org/component/content/article/209/43078.html).

<sup>58</sup> “IMF’s ‘role put into question’: Argentina crisis evaluation”, Proyecto Bretton Woods, 21 de septiembre de 2004. Se puede consultar en [www.brettonwoodsproject.org/2004/09/art-65659/](http://www.brettonwoodsproject.org/2004/09/art-65659/).

<sup>59</sup> Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional, “IMF’s Independent Evaluation Office announces release of report on the role of the IMF in Argentina”, boletín de prensa núm. 04/02, 29 de julio de 2004. Se puede consultar en [www.imf.org/External/NP/ieo/2004/pr/eng/pr0402.htm](http://www.imf.org/External/NP/ieo/2004/pr/eng/pr0402.htm); Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional, *The IMF and Argentina* (Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, 2004). Se puede consultar en [www.imf.org/External/NP/ieo/2004/arg/eng/index.htm](http://www.imf.org/External/NP/ieo/2004/arg/eng/index.htm).

<sup>60</sup> “IMF’s ‘role put into question’: Argentina crisis evaluation”, Proyecto Bretton Woods, 21 de septiembre de 2004. Se puede consultar en [www.brettonwoodsproject.org/2004/09/art-65659/](http://www.brettonwoodsproject.org/2004/09/art-65659/).

## C. Túnez

52. Algunos observadores han advertido, de modo similar, de que las condiciones tan extremas impuestas a Túnez por el FMI descompensarían los progresos realizados en el país desde la Revolución de los Jazmines. En marzo de 2017, la Confederación Sindical Internacional alertó de que “el Fondo Monetario Internacional está empujando a Túnez al borde del desastre económico y político con su negativa de liberar los fondos que requiere con toda urgencia en un momento en que el país más necesita el apoyo internacional”<sup>61</sup>. Según el Gobierno de Túnez, el FMI detuvo los pagos de su préstamo de cuatro años valorado en 2.800 millones de dólares con el fin de “presionar al Gobierno para que efectúe despidos masivos en el sector público, así como para que proceda a la venta de activos públicos y posibles recortes a las pensiones”<sup>62</sup>. Entre otras condiciones impuestas, el FMI exigió a Túnez que vendiera participaciones en tres bancos de propiedad estatal y que suprimiera 10.000 empleos públicos<sup>63</sup>.

53. La Secretaria General de la Confederación Sindical Internacional censuró esas condiciones y señaló que “las imposiciones ideológicas como esta del FMI arrojarán a miles de personas a la pobreza y destruirán los progresos realizados hasta ahora y que los tunecinos están decididos a continuar. Una crisis económica cada vez más profunda conduciría al resurgimiento del fundamentalismo y a aumentar el riesgo de ataques terroristas tanto en Túnez como en los países vecinos”.

54. El 12 de junio de 2017, el Directorio Ejecutivo del FMI finalizó su primer examen del programa económico de Túnez, lo que hizo posible que las autoridades tunecinas percibiesen fondos adicionales del FMI por valor de 314,4 millones de dólares<sup>64</sup>. El Gobierno de Túnez pidió la exención de algunas de las condiciones, pero transigió en cuanto a las privatizaciones, la subida del impuesto sobre el valor añadido y la reducción de su sector público<sup>65</sup>. Los participantes en la reunión del Grupo de los 20 celebrada en Hamburgo en julio de 2017 se lamentaron de las medidas de austeridad adicionales impuestas por el FMI a Túnez. Ya en 2015, el Proyecto Bretton Woods había manifestado: “Cuanto más cambian las cosas, más permanecen igual [...]. Pese a la retórica auspiciosa del FMI, sus políticas dictadas desde 2011 presentan un parecido asombroso con las políticas anteriores a 2011”<sup>66</sup>.

<sup>61</sup> Confederación Sindical Internacional, “Las imposiciones del FMI empujan a Túnez al borde del precipicio”, 1 de marzo de 2017. Se puede consultar en <http://www.ituc-csi.org/las-imposiciones-del-fmi-empujan-a>.

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> Tarek Amara, “Tunisia to accelerate reforms as IMF freezes loan: minister”, Reuters, 26 de febrero de 2017. Se puede consultar en [www.reuters.com/article/us-tunisia-economy-idUSKBN16508T](http://www.reuters.com/article/us-tunisia-economy-idUSKBN16508T).

<sup>64</sup> Fondo Monetario Internacional, “IMF executive board completes first review under the extended fund facility (EFF) arrangement with Tunisia”, boletín de prensa núm. 17/217, 12 de junio de 2017. Se puede consultar en [www.imf.org/en/News/Articles/2017/06/12/pr17217-imf-executive-board-completes-first-review-under-eff-arrangement-with-tunisia](http://www.imf.org/en/News/Articles/2017/06/12/pr17217-imf-executive-board-completes-first-review-under-eff-arrangement-with-tunisia).

<sup>65</sup> Fondo Monetario Internacional, “Tunisia: first review under the extended fund facility, request for waivers of non-observance of performance criteria and rephasing of access”, informe nacional núm. 17/203, julio de 2017. Se puede consultar en [www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2017/cr17203.ashx](http://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2017/cr17203.ashx).

<sup>66</sup> “Infographic: IMF policy in the MENA region”, Proyecto Bretton Woods, 18 de diciembre de 2015. Se puede consultar en [www.brettonwoodsproject.org/2015/12/infographic-imf-policy-in-the-mena-region/](http://www.brettonwoodsproject.org/2015/12/infographic-imf-policy-in-the-mena-region/).

## IV. El papel del Fondo Monetario Internacional en el orden internacional

### A. Urgencias sanitarias

55. La condicionalidad del FMI, además de poder debilitar la infraestructura del sector público, se ha demostrado que pone en peligro el derecho a la salud. Diversos investigadores han señalado que, dado que los Gobiernos se ven obligados a demostrar un crecimiento económico rápido y restricciones fiscales, se desalientan las inversiones a largo plazo como las que son necesarias para mejorar la asistencia sanitaria, a raíz de lo cual los países tienen sectores de salud sin recursos suficientes y vulnerables a colapsos y emergencias de salud pública.

56. En el estudio “The impact of IMF conditionality on government health expenditure: a cross-national analysis of 16 West African nations”, especialistas en sociología y salud pública relacionan la condicionalidad del FMI con una disminución del gasto en salud por los Gobiernos y, de modo consecuente, con retrocesos en los empeños por lograr la cobertura sanitaria universal. Los autores indican lo siguiente:

Observamos tres vías por las que las políticas dictadas por el FMI se relacionan con disminuciones del gasto público en salud en esta región: objetivos macroeconómicos que reducen el margen de maniobra fiscal para invertir en la salud; limitaciones al gasto en sueldos y topes al empleo en la administración pública que impiden la contratación y el mantenimiento del personal de sanidad; y medidas de descentralización que agravan las dificultades para la ejecución del presupuesto en el sector sanitario<sup>67</sup>.

57. Los autores del estudio concluyeron que el FMI debería facilitar el proceso de lograr la cobertura sanitaria universal dejando a los países prestatarios margen de acción en materia de políticas para que pudieran invertir en sanidad y establecer sus políticas de salud sin la influencia de condiciones excesivamente restrictivas. A este respecto, señalaron, “el FMI podría tomar ejemplo de su institución gemela, el Banco Mundial, que respaldó recientemente el objetivo de [la cobertura sanitaria universal], y colaborar con ella”<sup>68</sup>.

58. Hay incluso analistas que han relacionado entre sí la condicionalidad del FMI, la reducción del gasto en el sector de la salud y el brote del virus del ébola en el África Occidental<sup>69</sup>. Así lo explicó el profesor Alexander Kentikelenis en un artículo publicado en *The Lancet Global Health*:

Los programas de reformas económicas del FMI han exigido reducir el gasto público, dar prioridad al servicio de la deuda y reforzar las reservas de divisas. En numerosos casos, esas políticas han sido extremadamente estrictas y han absorbido unos fondos que se podrían haber empleado en atender retos

<sup>67</sup> Thomas Stubbs y otros, “The impact of IMF conditionality on government health expenditure: across-national analysis of 16 West African nations”, *Social Science and Medicine*, vol. 174 (febrero de 2017). Se puede consultar en [www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953616306876](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953616306876).

<sup>68</sup> *Ibid.*, págs. 225 y 226; y Sanjeev Gupta, “Can a causal link be drawn? A commentary on ‘the impact of IMF conditionality on government health expenditure: a cross-national analysis of 16 West African nations’”, *Social Science and Medicine*, vol. 181 (mayo de 2017). Se puede consultar en [www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953617301685](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953617301685), págs. 199 a 201.

<sup>69</sup> Adia Benton y Kim Yi Dionne, “5 things you should read before saying the IMF is blameless in the 2014 Ebola outbreak”, *Washington Post*, 5 de enero de 2015. Se puede consultar en [www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/01/05/5-things-you-should-read-before-saying-the-imf-is-blameless-in-the-2014-ebola-outbreak/](http://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/01/05/5-things-you-should-read-before-saying-the-imf-is-blameless-in-the-2014-ebola-outbreak/).

sanitarios acuciantes. Si bien el FMI ha respondido a las críticas a sus programas introduciendo los “gastos en reducción de la pobreza” para fomentar el gasto sanitario, en muchos casos no se cumplieron esas condiciones. Así, en 2013, justo antes del brote, mientras que los tres países [más afectados] sí cumplieron las imposiciones del FMI en cuanto a las políticas macroeconómicas, no cumplieron los objetivos de gasto social<sup>70</sup>.

59. En un artículo publicado en el *Washington Post*, las profesoras Adia Benton y KimYi Dionne concluyeron lo siguiente:

El FMI y otras organizaciones similares han contribuido notablemente a crear un ambiente político en el que la epidemia [del ébola] pudo surgir y llegar a ser la más mortífera de la que se tiene constancia [...]. Opinamos que si se pasan por alto los efectos de las políticas financieras y de ayuda al exterior en la política y las condiciones sociales de un lugar se pierde un elemento importante de la historia<sup>71</sup>.

60. También hay autores que han llamado la atención sobre los efectos de la condicionalidad del FMI en la labor de trabajos para lucha contra el sida en los países en desarrollo<sup>72</sup>.

61. Los autores de otro estudio, titulado “Impact of International Monetary Fund programs on child health”, concluyeron que las políticas de austeridad del FMI pueden reducir la capacidad de los padres para atender la salud de sus hijos en los países de ingresos bajos y medianos. El estudio abarcó a aproximadamente 2.800 millones de personas residentes en 67 países de ingresos bajos y medianos entre 2000 y 2005 y examinó cinco factores que repercuten en la salud de los niños, a saber, el agua, la malnutrición, la vivienda, el saneamiento y el acceso a atención médica<sup>73</sup>.

62. La denegación de una atención médica adecuada puede provocar mucho sufrimiento y muertes, y por tanto la cuestión de la rendición de cuentas es ineludible. Si bien las organizaciones internacionales disfrutaban de inmunidad frente a las actuaciones judiciales de ámbito nacional<sup>74</sup>, esa inmunidad ya se está poniendo

<sup>70</sup> Alexander Kentikelenis y otros, “The International Monetary Fund and the Ebola outbreak”, *The Lancet Global Health*, vol. 3, núm. 2 (febrero de 2015). Se puede consultar en [www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X\(14\)70377-8/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(14)70377-8/fulltext).

<sup>71</sup> Adia Benton y Kim Yi Dionne, “5 things you should read before saying the IMF is blameless in the 2014 Ebola outbreak”, *Washington Post*, 5 de enero de 2015.

<sup>72</sup> Adia Benton, *HIV Exceptionalism: Development through Disease in Sierra Leone* (University of Minnesota Press, 2015); y Rick Rowden, *The Deadly Ideas of Neoliberalism: How the IMF has Undermined Public Health and the Fight Against AIDS* (Londres, Reino Unido y Nueva York, NY, Zed Books, 2009). Rowden trabajó para organizaciones no gubernamentales de desarrollo durante casi diez años y en esta obra examina investigaciones publicadas, informes oficiales, declaraciones de conferencias y declaraciones parlamentarias para documentar los fracasos de las reformas neoliberales en lo que concierne a mejorar la salud. En el tercer capítulo del libro, Rowden “explica de qué formas [...] el apoyo al fortalecimiento de los sistemas de salud pública y del personal sanitario resulta desbaratado por las políticas fiscales y monetarias del FMI y sus consecuentes restricciones presupuestarias y topes al gasto en sueldos”.

<sup>73</sup> Adel Daoud y otros, “Impact of International Monetary Fund programs on child health”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 114, núm. 25 (20 de junio de 2017). Se puede consultar el resumen científico en [www.pnas.org/content/early/2017/05/09/1617353114](http://www.pnas.org/content/early/2017/05/09/1617353114); véase también Alexander Kentikelenis, “Structural adjustment and health: a conceptual framework and evidence on pathways”, *Social Science and Medicine*, vol. 187 (agosto de 2017). Se puede consultar en [www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953617301107](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953617301107).

<sup>74</sup> Kristen Boon, “Privileges and immunities of international organizations”, 11 de junio de 2013. Sepuede consultar en <http://opiniojuris.org/2013/06/11/privileges-and-immunities-of-international-organizations/>; Niels Blokker y Nico Schrijver, eds., *Immunity of International*

en tela de juicio en los Estados Unidos de América, por ejemplo, por grupos de la sociedad civil como Earth Rights International<sup>75</sup>.

## B. Corrupción, fraude fiscal y transparencia fiscal

63. En teoría, en los préstamos del FMI se debería evitar el riesgo de corrupción y fraude fiscal y garantizar que existan una supervisión y un seguimiento adecuados. Pese a que el FMI ha reconocido en sus publicaciones la importancia de la transparencia fiscal y de combatir la corrupción, en la práctica no se ha aumentado el nivel de exigencia de manera uniforme en lo que concierne a esos aspectos.

64. Según explicó Human Rights Watch en su respuesta al cuestionario del Experto Independiente:

[Las instituciones financieras internacionales] generalmente reconocen la importancia de evitar la corrupción y lograr la transparencia fiscal y la rendición de cuentas. Sin embargo, en la práctica [las instituciones financieras internacionales] son selectivas cuando se trata de subir el nivel de exigencia a este respecto [...]. En el Manual de Transparencia Fiscal del FMI, que ofrece orientación para la aplicación del Código de Transparencia Fiscal del Fondo, se señala que esos criterios deberían aplicarse a los ingresos y gastos militares, pero en la práctica esta institución no se ha valido de su poder de influencia para apoyar los avances en este ámbito<sup>76</sup>.

65. Por ejemplo, cuando acordó un préstamo de 12.000 millones de dólares con el Gobierno de Egipto, el FMI prefirió no tratar la cuestión de la falta de transparencia y rendición de cuentas en el presupuesto militar de dicho país. En el Manual de Transparencia Fiscal del FMI, que ofrece orientación para la aplicación de su Código de Transparencia Fiscal, se señala que esos criterios deberían aplicarse a los

---

*Organizations* (Brill, 2015); Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados de las Naciones Unidas (resolución 179 (II) de la Asamblea General); [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg\\_no=III-2&chapter=3&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=III-2&chapter=3&lang=en); y Ley sobre las Inmunidades de las Organizaciones Internacionales, 1945 22 USC § 288d(b); véase también Steven Herz, “International organizations in U.S. courts: reconsidering the anachronism of absolute immunity”, *31 Suffolk Transnat'l. Law Review* 471 (2007-2008). La Ley sobre las Inmunidades de las Organizaciones Internacionales dispone que “Las organizaciones internacionales, sus propiedades y sus activos, estén donde estén y sin importar en posesión de quién se encuentren, disfrutarán de excepción de jurisdicción y de inmunidad frente a toda clase de proceso judicial de igual modo que los Gobiernos extranjeros”. En esencia, el Banco Mundial se ha declarado el equivalente a un Estado soberano y se le ha concedido inmunidad diplomática. No obstante, esa ley se ha aplicado en forma selectiva. En el caso de Cuba, no solo se permiten las demandas judiciales sino que las ganan sistemáticamente los demandantes.

<sup>75</sup> Claire Provost, “Farmers sue World Bank lending arm over alleged violence in Honduras”, *The Guardian*, 8 de marzo de 2017. Se puede consultar en [www.theguardian.com/global-development/2017/mar/08/farmers-sue-world-bank-lending-arm-ifc-over-alleged-violence-in-honduras](http://www.theguardian.com/global-development/2017/mar/08/farmers-sue-world-bank-lending-arm-ifc-over-alleged-violence-in-honduras); Valentina Stackl, “Honduran Farmers Sue World Bank Group for Human Rights Violations”, EarthRights International, 8 de marzo de 2017. Se puede consultar en [www.earthrights.org/media/honduran-farmers-sue-world-bank-group-human-rights-violations](http://www.earthrights.org/media/honduran-farmers-sue-world-bank-group-human-rights-violations); la inmunidad de los Jefes de Estado dejó de ser absoluta desde la detención del General Pinochet y el procesamiento formal del Presidente Al Bashir por la Corte Penal Internacional. Véase [www.ejiltalk.org/the-bashir-case-has-the-south-african-supreme-court-abolished-immunity-for-all-heads-of-states/](http://www.ejiltalk.org/the-bashir-case-has-the-south-african-supreme-court-abolished-immunity-for-all-heads-of-states/); y Asad Kiyani, “Al-Bashir and the ICC: The Problem of Head of State Immunity”, *Chinese Journal of International Law*, vol. 12, núm. 3 (septiembre de 2013). Se puede consultar en <https://academic.oup.com/chinesejil/article/12/3/467/323940/Al-Bashir-amp-the-ICC-The-Problem-of-Head-of-State>.

<sup>76</sup> Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional, *Manual de Transparencia Fiscal* (Washington, D.C., 2007).



ingresos y gastos militares, pero en la práctica esta institución no se ha valido de su poder de influencia para apoyar los avances en ese ámbito. Otras instituciones financieras internacionales también presentan carencias a ese respecto<sup>77</sup>.

66. En cambio, el FMI sí que ha intervenido anteriormente, al descubrir casos de corrupción, para detener el desembolso de préstamos ya aprobados. Así, en 2012, cuando se descubrió un agujero de 32.000 millones de dólares en las finanzas de Angola, Human Rights Watch<sup>78</sup> instó a la Directora Gerente y al Directorio Ejecutivo del FMI a sumarse al movimiento ya iniciado a favor de la transparencia y la rendición de cuentas en cuanto al uso de fondos públicos. Human Rights Watch también instó al FMI a no proporcionar más fondos a Angola hasta que el propio Fondo y los ciudadanos pudiesen cerciorarse de que los fondos se habían invertido en el interés del público y que había justificación para haber eludido los procesos de supervisión financiera.

67. Algunos titulares de mandatos de los procedimientos especiales también han expresado su descontento por el hecho de que en Mozambique ciertas entidades de propiedad estatal hayan recibido préstamos para adquisiciones militares a espaldas de la opinión pública<sup>79</sup>. El FMI detuvo la financiación que venía prestando en el marco de un acuerdo de derecho de giro al descubrir esos “préstamos secretos”, mientras que, por su parte, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas y el Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos también alentaron al Fondo a que diese su respaldo a una comisión de investigación ya formada que examinaba la posible conducta indebida y la protección de los activistas pro derechos humanos que se enfrentaban a represalias por haber exigido transparencia. Además, advirtieron de que imponer unas condiciones desproporcionadas y nuevos recortes de la financiación podría poner en peligro el gasto público dedicado a cumplir las obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales<sup>80</sup>.

68. Oxfam y otros han señalado que el FMI, además de abogar por una mayor transparencia entre los Gobiernos prestatarios, podría involucrarse en la lucha contra el fraude fiscal, máxime a la vista de las crecientes desigualdades entre los Estados y dentro de ellos. Al término de la reunión entre el Banco Mundial y el FMI en 2017, Oxfam emitió un comunicado en el que decía:

No vemos el liderazgo que necesitamos de estas instituciones. Vivimos en una época complicada; algunos países toman medidas que ponen en peligro los progresos que hemos logrado con tanto esfuerzo. Si el FMI y el Banco Mundial aspiran a combatir la desigualdad y lograr que el comercio sea beneficioso para todos, será indispensable cooperar y abordar la competencia fiscal<sup>81</sup>.

<sup>77</sup> Human Rights Watch, “Human Rights Watch submission re international financial institutions and human rights”, 25 de abril de 2017. Se puede consultar en [www.hrw.org/news/2017/04/25/human-rights-watch-submission-re-international-financial-institutions-and-human](http://www.hrw.org/news/2017/04/25/human-rights-watch-submission-re-international-financial-institutions-and-human).

<sup>78</sup> Human Rights Watch, “IMF: withhold funds to Angola: require detailed explanation of \$32 billion accounting gap”, 27 de marzo de 2012. Se puede consultar en [www.hrw.org/news/2012/03/27/imf-withhold-funds-angola](http://www.hrw.org/news/2012/03/27/imf-withhold-funds-angola).

<sup>79</sup> Véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=3320>.

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> Oxfam International, “No breakthrough on the big issues at spring meetings”, 23 de abril de 2017. Se puede consultar en [www.oxfam.org/en/pressroom/reactions/no-breakthrough-big-issues-spring-meetings](http://www.oxfam.org/en/pressroom/reactions/no-breakthrough-big-issues-spring-meetings).



69. En sus respuestas al cuestionario remitido por el Experto Independiente, el FMI dio a entender que su influencia en ese aspecto se producía primordialmente a través de la asistencia técnica. Remitiéndose a un documento de política de 2014 dirigido a su personal, titulado “Spillovers in international corporate taxation”<sup>82</sup>, el FMI concluyó que para limitar los efectos adversos de la elusión y la evasión de impuestos en los países en desarrollo se necesitaba creación de capacidad, resolver los puntos débiles del derecho interno y acuerdos internacionales. El FMI fomenta la transparencia fiscal en ese contexto.

70. Sin embargo, enlazando nuevamente con el informe anterior del Experto Independiente a la Asamblea General sobre este tema (A/71/286), el Experto Independiente opina que el FMI podría ser más proactivo en lo que concierne a poner la transparencia fiscal como condición, y para ello tendría que negarse a conceder préstamos a países que sean paraísos fiscales. Además, para asegurarse de que los Gobiernos puedan pagar sus deudas, es necesario que los países prestatarios del FMI adopten leyes fiscales adecuadas y las apliquen, y en particular leyes que establezcan un impuesto sobre las transacciones monetarias.

### C. Reestructuración de la deuda soberana

71. En 2001, Anne Krueger, a la sazón Subdirectora Gerente del FMI, propuso un nuevo enfoque para la reestructuración de la deuda soberana. Mientras que, en el derecho interno de los países, las personas físicas y jurídicas pueden recurrir a códigos de quiebra que les amparan frente a sus acreedores, los Estados soberanos no tienen esa opción. Krueger comentó esta cuestión a fondo:

Carecemos de incentivos que ayuden a los países que tienen deudas insostenibles a resolverlas con prontitud y de un modo ordenado. Actualmente, el único mecanismo del que disponemos exige que la comunidad internacional rescate a los acreedores privados [...]. Nos proponemos crear un catalizador que aliente a deudores y acreedores a reunirse para reestructurar las deudas insostenibles de manera oportuna y eficiente. Ese catalizador consistiría en un marco que ofreciese a un país deudor protección jurídica frente a acreedores que se interpusieran a una reestructuración necesaria, a cambio de la obligación para el deudor de negociar de buena fe con sus acreedores e implantar políticas que prevengan que en el futuro surja un problema similar. Es de esperar que el mero conocimiento de la existencia de tal marco aliente a deudores y acreedores a alcanzar un acuerdo *motu proprio*. Seguimos el modelo de un tribunal de quiebras de ámbito nacional<sup>83</sup>.

72. Desafortunadamente, su propuesta no fue secundada por un FMI encadenado a su ideología y, en esencia, fue liquidada por Wall Street<sup>84</sup>. A pesar de todo, conserva su validez hasta hoy.

<sup>82</sup> Fondo Monetario Internacional, “Spillovers in international corporate taxation”, documento de política, 9 de mayo de 2014. Se puede consultar en [www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf](http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf).

<sup>83</sup> Anne Krueger, Primera Subdirectora Gerente, Fondo Monetario Internacional, “A new approach to sovereign debt restructuring”, discurso impartido en el National Economists’ Club Annual Members’ Dinner, American Enterprise Institute, Washington, D.C., 26 de noviembre de 2001. Sepuede consultar en [www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp112601](http://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp112601); y “Sovereign debt restructuring and dispute resolution”, discurso en la reunión anual del Comité de Bretton Woods, Washington, D.C., 6 de junio de 2002. Se puede consultar en [www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp060602](http://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp060602).

<sup>84</sup> Elaine Moore, “Anne Krueger: the economist in a hurry”, *Financial Times*, 7 de agosto de 2015. Se puede consultar en [www.ft.com/content/e3fb48a2-3bae-11e5-8613-07d16aad2152?mhq5j=e3](http://www.ft.com/content/e3fb48a2-3bae-11e5-8613-07d16aad2152?mhq5j=e3).

73. La labor constante realizada por el FMI en materia de reestructuración de la deuda soberana<sup>85</sup> bien merece ser ampliada y puesta en práctica. En el informe del FMI de 26 de abril de 2013, en el que se repasaban los últimos acontecimientos, figuraba la observación siguiente:

Aunque la participación de los acreedores en las recientes reestructuraciones ha sido adecuada, el enfoque actual de la reestructuración de la deuda — contractual y basado en el mercado — está perdiendo potencia en lo que se refiere a superar problemas de acción colectiva, sobre todo en los casos previos al incumplimiento. En consecuencia, podría considerarse la posibilidad de aumentar la eficacia del marco contractual, por ejemplo, introduciendo cláusulas de agregación más robustas en los bonos soberanos internacionales teniendo en cuenta los problemas de equidad entre acreedores que puede generar un enfoque así<sup>86</sup>.

74. El Experto Independiente alienta al FMI a integrar en su labor los Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana, que se recogen en la resolución 69/319 de la Asamblea General, de 10 de septiembre de 2015<sup>87</sup>. De hecho, figuras destacadas del mundo académico, la esfera pública y la sociedad civil (entre ellos el Papa Francisco<sup>88</sup> y los economistas Joseph Stiglitz y Thomas Piketty) han sensibilizado sobre la necesidad de que exista un proceso de bancarrota de alcance mundial. Los Principios Básicos ofrecen una guía para crear en el futuro un marco para la reestructuración de la deuda. Merecen una atención especial los Principios 1 y 8.

75. Teniendo en cuenta que, en el párrafo 2 de la resolución, la Asamblea General invitó a todas las organizaciones internacionales competentes a que apoyaran y promovieran los Principios Básicos, el FMI debería unir fuerzas con otras instituciones financieras internacionales para facilitar los programas de alivio de la deuda y erradicar del panorama financiero internacional los agresivos fondos buitres y la resistencia a participar en procesos de reestructuración.

76. Según declaró el Experto Independiente sobre los efectos de la deuda externa en el goce de los derechos humanos, en sus comentarios al Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos en 2015:

Los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos imponen a los Estados la obligación de regular adecuadamente las actividades de las empresas comerciales en su territorio, de un modo que se garantice el respeto

<sup>85</sup> Juan Pablo Bohoslavsky, “Towards a multilateral legal framework for debt restructuring: six human rights benchmarks States should consider”, 26 de enero de 2015. Se puede consultar en [http://unctad.org/meetings/en/Presentation/gds\\_sd\\_2015-02-03-05\\_Bohoslavsky\\_en.pdf](http://unctad.org/meetings/en/Presentation/gds_sd_2015-02-03-05_Bohoslavsky_en.pdf); Juan Pablo Bohoslavsky y Jernej Letnar Cernic, eds., *Making Sovereign Financing and Human Rights Work* (Hart Publishing, 2016); y Business and Human Rights Resource Centre, “Argentina: United Nations experts say the government’s debt agreement with private lenders is to the detriment of peoples’ human rights”, 11 de marzo de 2016. Se puede consultar en <https://business-humanrights.org/en/argentina-un-experts-say-the-govts-debt-agreement-with-private-lenders-is-to-the-detriment-of-peoples%E2%80%99-human-rights>.

<sup>86</sup> Fondo Monetario Internacional, “Sovereign debt restructuring — recent developments and implications for the fund’s legal and policy framework”, 26 de abril de 2013. Se puede consultar en [www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/042613.pdf](http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/042613.pdf).

<sup>87</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, “United Nations General Assembly adopts basic principles on sovereign debt restructuring processes”, 11 de septiembre de 2015. Se puede consultar en <http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=1074>.

<sup>88</sup> Disciples Center for Public Witness, “Pope Francis calls for global bankruptcy process”, 17 de agosto de 2015. Se puede consultar en <http://disciplescenter.blogspot.ch/2015/08/pope-francis-calls-for-global.html>.

de los derechos humanos. En mi opinión, esto requiere también regular adecuadamente las entidades comerciales privadas del sector financiero, como los fondos buitres, que con su conducta o actividades pueden ejercer una influencia negativa en los derechos humanos, con independencia de dónde tenga lugar esa influencia. Si un contencioso con un fondo buitre en un país puede impedir que otro país pague a sus tenedores de bonos reestructurados o bien desencadenar una crisis de deuda en otro país, sin duda se producen efectos extraterritoriales sobre el goce de los derechos económicos, sociales y culturales que se han de tomar en consideración<sup>89</sup>.

77. El FMI contestó lo siguiente en el cuestionario remitido por el Experto Independiente:

En la comunidad internacional no hay consenso en cuanto a un mecanismo internacional de reestructuración de la deuda, algo que reconoce la UNCTAD. En ese marco, las reformas del FMI se han centrado en fortalecer el sistema existente de manera paulatina: mejorando el análisis de la sostenibilidad de la deuda, mejorando aún más su capacidad de predecir el sobreendeudamiento y garantizando, al mismo tiempo, que este no suponga ningún obstáculo para los préstamos que se necesitan; reduciendo el riesgo de que algunos acreedores comerciales opongan resistencia, por medio de mejores cláusulas en los contratos de emisión de bonos; reduciendo el riesgo de oposición formal de algunos acreedores mediante la reforma de la política de concesión de préstamos a países con atrasos; y ofreciendo el marco adecuado para alentar una colaboración temprana entre deudores y acreedores y una reestructuración eficaz y oportuna de la deuda cuando sea necesario.

#### **D. Interacción con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo**

78. El *World Investment Report* y el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* proporcionan gran cantidad de pruebas de que el desarrollo requiere que se respete el margen de acción en materia de políticas de los Gobiernos, y en especial de los países en desarrollo. El FMI afirmó en su respuesta al cuestionario del Experto Independiente que mantenía “una comunicación frecuente con la UNCTAD sobre cuestiones de deuda. Examinamos los escollos que surgen en la comunicación entre deudores y acreedores, colaboramos en la elaboración del capítulo dedicado a la deuda en los informes del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo (que ofrecen una visión general de las novedades en los ámbitos de la deuda y de la estructura internacional) y ambas partes ayudamos a capacitar a funcionarios de los países para que gestionen las cuestiones de deuda”. Pese a esa cooperación que existe, el Experto Independiente considera insuficiente la coordinación entre el FMI y la UNCTAD y por tanto los alienta a intensificar esa cooperación.

<sup>89</sup> Juan Pablo Bohoslavsky, Experto Independiente sobre los efectos de la deuda externa en el goce de los derechos humanos, “Vulture funds and human rights”, intervención en el 14º período de sesiones del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos, 25 de febrero de 2015. Se puede consultar en [www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/VultureFundsAndHumanRights2014.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/VultureFundsAndHumanRights2014.pdf).

## V. ¿Nuevas fronteras para el Fondo Monetario Internacional?

### A. ¿Un *mea culpa* del Fondo Monetario Internacional?

79. En junio de 2016, el departamento de investigaciones del FMI publicó un documento titulado “Neoliberalism oversold?”<sup>90</sup> en el que se ponía en tela de juicio la eficacia de la ideología por la que se guiaba el FMI. El documento comienza ya con una afirmación inquietante: “En lugar de generar crecimiento, algunas de las políticas neoliberales han agudizado las desigualdades, y ello, a su vez, ha puesto en peligro la expansión duradera”. Y concluye con la valoración siguiente:

Algunos aspectos de la agenda neoliberal no han rendido como se esperaba. Nuestra valoración de esa agenda se circunscribe a los efectos de dos políticas: la eliminación de las restricciones a la circulación de capitales más allá de las fronteras de un país (la llamada liberalización de las cuentas de capital); y la consolidación fiscal, a veces denominada también “austeridad”, que es una forma abreviada de referirse a políticas destinadas a reducir el déficit fiscal y el nivel de endeudamiento. Si se evalúan estas políticas en particular (en lugar de la agenda neoliberal en conjunto), se extraen tres conclusiones inquietantes:

a) las ventajas, en lo que respecta a un mayor crecimiento, resultan bastante difíciles de determinar si se examina un grupo amplio de países;

b) los costos, en el sentido de una mayor desigualdad, son elevados. Esos costos resumen la contraposición que existe entre los efectos de ciertos aspectos de la agenda neoliberal en el crecimiento y en la equidad;

c) la desigualdad creciente, a su vez, es perjudicial para el nivel y la sostenibilidad del crecimiento. Incluso si el crecimiento constituye el propósito único o principal de la agenda neoliberal, quienes abogan por esa agenda no deben perder de vista los efectos distributivos<sup>91</sup>.

80. El análisis realizado en ese documento es encomiable, aunque no sea lo suficientemente profundo en opinión del Experto Independiente. Señala, con razón, que el neoliberalismo económico no ha deparado los resultados pretendidos en cuanto a equidad y sostenibilidad, puesto que, como informó Oxfam en 2017, “en la actualidad el 1% más rico del mundo posee tanta riqueza como el resto de la población del planeta”<sup>92</sup>.

81. Además, el FMI produjo recientemente un video<sup>93</sup>, un documento de trabajo del personal<sup>94</sup> y un estudio prometedor sobre la protección social<sup>95</sup> que dan muestras de sensibilidad a los males causados por la desigualdad. Desmarcándose del ideario

<sup>90</sup> Jonathan Ostry, Prakash Loungani y Davide Furceri, “Neoliberalism: oversold?”, *Finance and Development*, vol. 53, núm. 2 (junio de 2016). Se puede consultar en [www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/ostry.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/ostry.htm); y Rick Rowden, “The IMF confronts its N-word”, *Foreign Policy*, 6 de julio de 2016. Se puede consultar en <http://foreignpolicy.com/2016/07/06/the-imf-confronts-its-n-word-neoliberalism/>.

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> Benjamin Dangl, “After empowering the 1 per cent and impoverishing millions, IMF admits neoliberalism a failure”, 31 de mayo de 2016. Se puede consultar en <https://towardfreedom.com/archives/globalism/after-empowering-the-1-and-impoverishing-millions-imf-admits-neoliberalism-a-failure/>.

<sup>93</sup> Se puede consultar en [www.imf.org/external/mmedia/view.aspx?vid=5406736503001](http://www.imf.org/external/mmedia/view.aspx?vid=5406736503001).

<sup>94</sup> Era Dabla-Norris y otros, “Causes and consequences of income inequality: a global perspective”, staff discussion note 15/13, 15 de junio de 2015. Se puede consultar en [www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/Causes-and-Consequences-of-Income-Inequality-A-Global-Perspective-42986](http://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/Causes-and-Consequences-of-Income-Inequality-A-Global-Perspective-42986).

<sup>95</sup> Oficina de Evaluación Independiente, “The IMF and Social Protection” (IMF, 2017). Se puede consultar en [www.imo-imf.org/ieo/pages/CompletedEvaluation279.aspx](http://www.imo-imf.org/ieo/pages/CompletedEvaluation279.aspx).

antes vigente, los investigadores afirman que: “Aumentar la proporción de ingresos de los pobres y de la clase media, en realidad, favorece el crecimiento, mientras que una subida de la proporción de ingresos del 20% más rico trae consigo un crecimiento menor; en otras palabras, cuando los ricos aumentan su riqueza, los beneficios no se ‘filtran’ al resto de la sociedad”<sup>96</sup>.

82. Aunque tardías, habría que escuchar estas llamadas de advertencia. Sin embargo, según pudo observar el Experto Independiente en el transcurso de la reunión de 2017 entre el Banco Mundial y el FMI, lamentablemente muchos en esta institución siguen imbuidos de la creencia de que cualquier “crecimiento”, incluso si solo beneficia a los ricos, acaba por beneficiar a todos por ese “efecto de filtración” imaginario que trae reminiscencias del *ethos* objetivista de Ayn Rand<sup>97</sup>.

## B. Felicidad nacional bruta

83. Además de reexaminar el paradigma y la ideología que han regido la praxis del FMI hasta ahora, el Fondo debería plantearse la posibilidad de reevaluar lo que evalúa en relación con el bienestar de los países. Desde 2012, la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible, una iniciativa de las Naciones Unidas en materia de innovación que cuenta con los auspicios del Secretario General, viene publicando un informe titulado *World Happiness Report*<sup>98</sup>, en el que se muestra que la felicidad humana no es sinónimo de crecimiento del PIB, expansión comercial y consumo material. El bienestar abarca la seguridad alimentaria, el empleo, la vivienda, la satisfacción con los servicios sociales, un medio ambiente sano, la justicia, la equidad, la paz, la armonía con los valores, las tradiciones, la cultura, la empatía y la solidaridad. Para confeccionar el índice de la felicidad mundial, esa Red empleó, entre otros, datos del Banco Mundial sobre cuatro elementos de referencia, a saber<sup>99</sup>, la eficacia del gobierno, la calidad del marco regulatorio, el estado de derecho y la ausencia de corrupción, indicadores estos que harían posible el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos.

84. Los informes *World Happiness Report* concuerdan además con la resolución 65/309 de la Asamblea General, de 19 de julio de 2011, en que se invitó a los Estados Miembros a elaborar medidas de la felicidad de sus pueblos con miras a que guiaran sus políticas públicas. El 2 de abril de 2012 se amplió esta idea con ocasión de la primera reunión de alto nivel sobre la felicidad<sup>100</sup>. En esa reunión, que estuvo presidida por Jigme Thinley, Primer Ministro de Bhután (el primer país del mundo en adoptar la felicidad nacional bruta como principal indicador de desarrollo), se

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> Ayn Rand, *Capitalism: the Unknown Ideal* (New American Library, 1966); e Introduction to Objectivist Epistemology (New American Library, 1979).

<sup>98</sup> Red de Soluciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, “World Happiness Report 2016 update ranks happiest countries”, 16 de marzo de 2016. Se puede consultar en <http://unsdsn.org/news/2016/03/16/world-happiness-report-2016-update-ranks-happiest-countries/>; y <http://unsdsn.org/news/2017/03/21/media-roundup-on-2017-world-happiness-report/>.

<sup>99</sup> John Helliwell, Richard Layard y Jeffrey Sachs, eds., *World Happiness Report 2017* (Nueva York, Sustainable Development Solutions Network, 2017), pág. 34. “La calidad de los procesos democráticos de determinado país se determinó calculando el promedio entre las dos medidas restantes del Banco Mundial: voz y rendición de cuentas, y estabilidad política e inexistencia de violencia. Los resultados mostraron que, en el conjunto de los países, la calidad de la prestación importaba más para el bienestar que la presencia o ausencia de democracia”.

<sup>100</sup> Centro de Noticias de las Naciones Unidas, “Ban: new economic paradigm needed, including social and environmental progress”, 2 de abril de 2012. Se puede consultar en [www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=41685](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=41685).

aludió a la felicidad como “un nuevo paradigma económico”<sup>101</sup>. Poco después, el 28 de junio de 2012, la Asamblea General proclamó el 20 de marzo Día Internacional de la Felicidad en su resolución 66/281<sup>102</sup>. El FMI podría fomentar ese objetivo por medio de condiciones que tuvieran una orientación social, con el fin de avanzar del paradigma hipocrático de “no hacer daño” a un paradigma de desarrollo proactivo para así lograr un orden internacional democrático y equitativo.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

85. A diferencia del Banco Mundial, que cobra conciencia gradualmente de los riesgos y las consecuencias de sus actividades y se preocupa de investigar y tomar medidas, el FMI parece seguir entregado al obsoleto modelo económico neoliberal. Mientras que el Banco Mundial reconoce los problemas y ha establecido mecanismos de reparación como su Panel de Inspección y su Asesor en Cumplimiento/Ombudsman, el FMI se encuentra a la zaga y no ha sido capaz de corregir situaciones insostenibles como la que impera en Grecia.

86. Pese a su función oficial de proteger la estabilidad financiera mundial, la actuación del FMI connota una prioridad de resguardar los intereses de los acreedores a expensas de los deudores. Karin Lissakers, que ocupó el cargo de representante de los Estados Unidos en el Directorio Ejecutivo del FMI durante la mayor parte de los noventa, escribió en 1983 que el Fondo se comportaba como el “brazo ejecutor de los contratos de crédito de los bancos” en América Latina, al imponer una austeridad severa a los deudores con el objetivo estricto de “liberar divisas en servicio de la deuda”<sup>103</sup>.

87. Habida cuenta de que la dinámica del poder está cambiando el orden internacional<sup>104</sup>, es hora de que el Banco Mundial y el FMI revisen sus Convenios Constitutivos y descubran su nueva vocación de impulsar el desarrollo y los derechos humanos mediante prácticas de crédito “inteligentes” que no sean beneficiosas únicamente para los bancos y especuladores, sino también para miles de millones de seres humanos. El Banco Mundial y el FMI deben recoger el guante y atender las inquietudes manifestadas por la sociedad civil en la reunión que mantuvieron las dos instituciones en 2017, incluida la cuestión fundamental de la condicionalidad. Sería un primer paso en la dirección correcta aplicar las recomendaciones pertinentes formuladas por numerosos titulares de mandatos de los procedimientos especiales<sup>105</sup>. No se puede seguir haciendo caso omiso de la dimensión de derechos humanos que posee la actividad de préstamo de capitales.

88. El derecho internacional seguirá evolucionando por el bien de la humanidad. Al mismo tiempo, ninguna institución financiera internacional ni ningún acuerdo comercial está por encima de ese derecho internacional. Todos deben respetar el régimen general de tratados internacionales en materia de

<sup>101</sup> *Ibid.*; véase también [www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/noteonhappinessfinalclean.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/noteonhappinessfinalclean.pdf).

<sup>102</sup> Véase [www.happinessday.org/resolutions/](http://www.happinessday.org/resolutions/).

<sup>103</sup> Karin Lissakers, “Dateline Wall Street: Faustian finance”, *Foreign Policy*, núm. 51 (Summer 1983), págs. 160 a 175.

<sup>104</sup> Pepe Escobar, “The G20 From Hell”, 11 de julio de 2017. Se puede consultar en [www.counterpunch.org/2017/07/11/the-g20-from-hell/](http://www.counterpunch.org/2017/07/11/the-g20-from-hell/); Kevin Zeese y Margaret Flowers, “PowerDynamics Changing In World Order”, 11 de julio de 2017. Se puede consultar en [www.counterpunch.org/2017/07/11/power-dynamics-changing-in-world-order/](http://www.counterpunch.org/2017/07/11/power-dynamics-changing-in-world-order/).

<sup>105</sup> Véase [www.globalpolicy.org/social-and-economic-policy/the-three-sisters-and-other-institutions/internal-critics-of-the-world-bank-and-the-imf/42796-joseph-stiglitz.html](http://www.globalpolicy.org/social-and-economic-policy/the-three-sisters-and-other-institutions/internal-critics-of-the-world-bank-and-the-imf/42796-joseph-stiglitz.html).



derechos humanos<sup>106</sup>. Para seguir aclarando la aplicación específica de las normas de derechos humanos a las instituciones financieras internacionales, estas deberían solicitar una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia. De hecho, el artículo VIII del Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional autoriza expresamente al FMI que pida opiniones consultivas sobre las cuestiones jurídicas que surjan en el ámbito de sus actividades.

89. El activismo en el seno de la sociedad civil ha contribuido notablemente a sensibilizar tanto al Banco Mundial como al FMI de sus responsabilidades en la esfera de los derechos humanos. Las numerosas conferencias internacionales que se han celebrado en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la financiación para el desarrollo ofrecen motivos para ser optimistas. Quizás se esté gestando un cambio de mentalidad que sea más acorde con un planeta poblado por más de 7.000 millones de seres humanos que precisan seguridad alimentaria, acceso a agua potable y saneamiento, servicios de salud y educación. Ese cambio debería tener también su reflejo en una modificación del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional<sup>107</sup>. En *el Estudio Económico y Social Mundial 2017* se subraya lo siguiente: “La aplicación de una agenda ambiciosa para el desarrollo sostenible exige un mayor margen de acción para que los países puedan determinar las políticas que mejor reflejen su propio contexto nacional y la flexibilidad suficiente para asegurar una recuperación ordenada de situaciones de tensión económica, como se establece en la meta 17.15 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 17”<sup>108</sup>.

90. De manera complementaria al activismo de la sociedad civil, quienes asistieron a la reunión del Grupo de los 20 celebrada en Hamburgo en julio de 2017 también hicieron gala de una mayor sensibilización sobre el hecho de que la desigualdad ya no era sostenible desde el punto de vista político. Se calcula que la elusión fiscal sistemática por las empresas y los particulares superadinerados cuesta a los países pobres unos 200.000 millones de dólares al año. Los líderes empresariales van cobrando conciencia gradualmente de que el futuro de la economía mundial y de sus propias empresas pende de que se resuelva la crisis de pobreza, como se reconoce en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para superar ese reto se precisa de la complicidad del Banco Mundial, el FMI y la comunidad empresarial<sup>109</sup>.

91. Sin olvidar el interés legítimo del FMI en que se le paguen sus préstamos, debe establecerse un marco legal y administrativo que permita a los Estados incrementar notablemente sus ingresos tributarios, prevenir el despilfarro y la

<sup>106</sup> Se puede consultar en [www.imf.org/external/np/sec/memdir/memdate.htm](http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/memdate.htm). Más del 90% de los 189 países que son miembros del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional ha ratificado cuatro o más tratados internacionales en materia de derechos humanos. Además, los derechos humanos están protegidos en distinto grado en las constituciones o la legislación de la mayoría de los países. Todos, menos uno, han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño; los 189 han ratificado la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 178 han ratificado la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; 169 han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 165 han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>107</sup> Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional (Washington, D.C., 2016). Sepuedeconsultar en <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/aa/aa.pdf>.

<sup>108</sup> *World Economic and Social Survey 2017* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta:E.17.II.C.1). Se puede consultar en [www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/WESS\\_2017-FullReport.pdf](http://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/WESS_2017-FullReport.pdf).

<sup>109</sup> “The G20 and the Inequality Crisis”, 7 de julio de 2017. Se puede consultar en [www.project-syndicate.org/print/g20-solutions-to-ending-inequality-by-helle-thorning-schmidt-2017-07](http://www.project-syndicate.org/print/g20-solutions-to-ending-inequality-by-helle-thorning-schmidt-2017-07).



corrupción y, allí donde ocurran actos de malversación, castigarlos con las sanciones civiles y penales que correspondan. La movilización de los recursos de cada país, y principalmente de los ingresos fiscales, es indispensable para lograr un desarrollo sostenible. Asimismo, es necesario dedicar los máximos recursos a la realización de los derechos (véase A/71/304, párr. 30). Sin embargo, hasta ahora las instituciones financieras internacionales y los Estados no han promulgado las reformas institucionales que son necesarias para que eso ocurra. El Grupo de los 77, que representa a los países en desarrollo y por tanto a la mayoría de los Estados Miembros, ha pedido reiteradamente que se cree un órgano intergubernamental en materia tributaria bajo los auspicios de las Naciones Unidas<sup>110</sup>, propuesta de la que se hizo eco el Experto Independiente en su informe anterior a la Asamblea General, presentado en 2016 (A/71/286).

92. Como sucede en todos los empeños del ser humano, hay que fijar prioridades y escoger opciones. El Experto Independiente opina que el FMI debería modificar sus prioridades y dejar atrás por fin las condiciones anticuadas de la privatización, la desregulación de mercados y la “austeridad” en los servicios sociales, que en el pasado han dado lugar a violaciones de los derechos humanos.

93. En lo sucesivo, el FMI debería supeditar los préstamos a un conjunto nuevo de condiciones, a saber:

- a) Una moratoria sobre el gasto militar (salvo en lo que respecta a los sueldos y las pensiones) mientras dure el préstamo;
- b) La promulgación de legislación nacional que obligue a las empresas nacionales y transnacionales a pagar los impuestos que les correspondan, prohíba el traslado de beneficios e ilegalice los paraísos fiscales;
- c) La promulgación de leyes que impongan una norma general contra la elusión de impuestos para resolver casos específicos de erosión de la base imponible y traslado de beneficios<sup>111</sup>;
- d) La promulgación de leyes por las que se impongan sanciones a particulares y empresas que cometan fraude fiscal y se obligue a los ciudadanos que oculten capitales en el exterior a repatriar su patrimonio dentro de un plazo definido o, de lo contrario, exponerse a sanciones penales;
- e) La promulgación de leyes que prevengan la corrupción y el soborno y que se complementen con mecanismos de supervisión eficaces;
- f) La promulgación de leyes tributarias sobre las transacciones monetarias;
- g) Garantías, por el prestatario, de que ninguna fracción del préstamo se empleará para pagar deudas asociadas a fondos buitres o acreedores inflexibles.

94. Por añadidura, el FMI debería:

- a) Participar en las iniciativas en curso dedicadas a la cooperación fiscal internacional, y fortalecerlas, por ejemplo la iniciativa dedicada al intercambio automático de información, las iniciativas sobre erosión de la base

<sup>110</sup> Véase [www.un.org/esa/ffd/ffdforum/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/2ndInformal\\_Statement-by-G77.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/ffdforum/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/2ndInformal_Statement-by-G77.pdf).

<sup>111</sup> Ernesto Crivelli, Ruud De Mooij y Michael Keen, “Base erosion, profit shifting and developing countries”, documento de trabajo núm. 15/118 (Fondo Monetario Internacional, 2015).

imponible y traslado de beneficios y la Plataforma de Colaboración en materia Tributaria, según se indica en la *Global Policy Agenda* de abril de 2017;

b) Ayudar a las autoridades a ampliar sus capacidades para poner freno a las corrientes financieras ilícitas;

c) Fortalecer la red de seguridad financiera mundial, en cuyo núcleo se situará un FMI dotado con recursos suficientes y basado en la aportación de cuotas;

d) Incrementar la coordinación y cooperación con los arreglos financieros regionales;

e) Fomentar las inversiones públicas en infraestructuras energéticas eficientes y proyectos de mitigación del cambio climático;

f) Contribuir a las inversiones públicas en educación, la economía asistencial, el suministro de agua y el saneamiento y otros servicios públicos de calidad;

g) Apoyar unos sistemas de pensiones sostenibles, según el compromiso adquirido en la *Global Policy Agenda* de abril de 2017;

h) Proporcionar servicios de asesoría y asistencia técnica a los Estados, entre otros fines, para la elaboración de proyectos de leyes fiscales y normas generales contra la elusión de impuestos;

i) Garantizar que, cuando se generen repercusiones negativas en materia de derechos humanos, se proporcione recurso efectivo a los damnificados y estos puedan recibir compensación y ayuda para la subsistencia o para su reasentamiento.

95. Aplicar estas recomendaciones será beneficioso para toda la familia humana. Ciertamente, como reza el lema de Centro Europa - Tercer Mundo: “No existe un mundo desarrollado y otro subdesarrollado, sino un solo mundo mal desarrollado”. Solamente por medio de los esfuerzos concertados del FMI y el Banco Mundial, junto con las Naciones Unidas, podrá surgir un orden internacional más democrático y equitativo.