



Asamblea General

Distr. general
16 de julio de 2019
Español
Original: inglés

Septuagésimo cuarto período de sesiones

Tema 72 b) de la lista preliminar**

**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**

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

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir adjunto a la Asamblea General el informe 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, Juan Pablo Bohoslavsky, presentado en cumplimiento de lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos [25/16](#) y [34/3](#).

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 3 de septiembre de 2019.

** [A/74/50](#).



Informe 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

Responsabilidad por complicidad de las instituciones financieras internacionales en las violaciones de los derechos humanos en el contexto de las reformas económicas regresivas

Resumen

El presente informe demuestra que la implantación de medidas de austeridad no contribuye a la recuperación económica, sino que tiene consecuencias adversas en términos de crecimiento económico, coeficientes de endeudamiento e igualdad, y genera habitualmente una serie de efectos negativos en los derechos humanos. Por lo tanto, existe una base jurídica sólida para justificar la incompatibilidad *prima facie* entre la imposición de políticas de austeridad en épocas de recesión y el goce de los derechos humanos.

Debido a las circunstancias en que se suelen encontrar los Estados cuando solicitan asistencia a las instituciones financieras internacionales, a menudo se imponen condicionalidades que no se negocian necesariamente con los Estados prestatarios, por no mencionar a su población, a la que se involucra aún menos en las consultas, debates y negociaciones conexas. El alcance de estas condicionalidades, que no ha dejado de ampliarse en las últimas décadas, ayuda a comprender su generalización y omnipresencia en asuntos soberanos fundamentales.

Con arreglo a las normas de derecho internacional, puede considerarse a las instituciones financieras internacionales cómplices en la imposición de reformas económicas que violan los derechos humanos. El vínculo causal entre la asistencia prestada (en forma de préstamos, vigilancia y asistencia técnica, y sus condicionalidades asociadas) en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito (complicidad) y el daño causado (violaciones de los derechos humanos) es evidente y está bien documentado. Se podría presuponer el conocimiento del carácter ilícito del acto si, incluso al impulsar la aplicación de reformas económicas que normalmente dan lugar a violaciones de los derechos humanos, no se lleva a cabo una evaluación *ex ante* del impacto. La responsabilidad jurídica por complicidad acarrea obligaciones en términos de cese, no repetición y reparación.

I. Introducción

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

2. El informe también brinda la oportunidad de analizar algunas consecuencias prácticas de los principios rectores 14 y 15, titulados “Influencia externa y espacio de políticas” y “Obligaciones de los acreedores y los donantes públicos”, respectivamente. El elemento central de estos principios es la obligación de los Estados y otros agentes de “no ejercer una influencia externa indebida en otros Estados a fin de que puedan adoptar medidas para elaborar y ejecutar programas económicos utilizando su espacio de políticas de conformidad con sus obligaciones en materia de derechos humanos, incluso cuando traten de hacer frente a crisis económicas o financieras”. Además, el principio general 15 establece específicamente que es necesario garantizar que las instituciones financieras internacionales, los prestamistas bilaterales y los donantes públicos velen por que las condiciones de sus transacciones y sus propuestas de políticas de reforma y las condicionalidades para el apoyo financiero no socaven la capacidad del Estado prestatario o receptor de respetar, proteger y cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos.

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

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

5. En 2018, el Experto Independiente reiteró este argumento cuando presentó un informe *amicus curiae* en relación con una denuncia por el posible incumplimiento de dos bancos de las directrices de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) con respecto a las violaciones de los embargos de armas del Consejo de Seguridad contra el régimen del *apartheid* en Sudáfrica¹. La denuncia fue

¹ Véanse, por ejemplo, la resolución 418 (1977) del Consejo de Seguridad y las resoluciones de la Asamblea General 40/64 A, 41/35 B y 42/23 B.

examinada por los puntos de contacto de Bélgica y Luxemburgo², en el marco de las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales.

6. Sin embargo, los debates académicos y en materia de políticas han prestado mucha menos atención³ a la cuestión de si puede considerarse a los prestamistas cómplices de financiación y fomento de políticas o medidas que violan los derechos económicos, sociales y culturales. Una excepción a esta tendencia es la opinión emergente que afirma enérgicamente que determinadas violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales pueden considerarse delitos internacionales⁴. No obstante, lo que puede considerarse un delito socioeconómico internacional evidentemente es bastante limitado y no explicaría plenamente las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales relacionadas con medidas económicas regresivas inadmisibles.

7. Si bien las medidas de austeridad pueden ser adoptadas por los Estados por iniciativa propia, con frecuencia figuran en las condicionalidades prescritas enumeradas en los acuerdos entre los Estados y las instituciones financieras internacionales. La responsabilidad de los Estados por la violación de los derechos económicos, sociales y culturales mediante la imposición de este tipo de medidas puede establecerse de manera directa, pero las instituciones financieras internacionales también pueden contribuir a la violación de tales derechos en el contexto de sus actividades de préstamo, vigilancia y asistencia técnica. Así, al ordenar reformas económicas con efectos negativos previsibles en los derechos humanos, las instituciones financieras internacionales pueden ser consideradas responsables de complicidad⁵.

8. Aunque el término “complicidad” normalmente se refiere al derecho penal, el presente informe estudia el concepto desde una perspectiva de derecho internacional general. La noción de la responsabilidad debe entenderse desde un punto de vista similar. En este contexto, la responsabilidad por complicidad debe considerarse un tipo de *responsabilidad compartida*⁶. De conformidad con el derecho internacional, la responsabilidad por complicidad implica: a) la comisión de un acto considerado ilícito con arreglo al derecho internacional; b) el conocimiento del elemento de ilicitud, que incluye ceguera deliberada, por parte del Estado o el facilitador, como una organización internacional⁷; y c) la existencia de un vínculo causal (facilitación) entre los bienes o servicios prestados por el agente financiero y el daño causado (violación de los derechos humanos por una política económica aplicada por un determinado Gobierno).

² <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IEDebt/OECDNationalContactPointsBelgiumLuxembourg.pdf>.

³ Véase, por ejemplo, Robert Howse, “The International Criminal Court Should Investigate Germany's Finance Minister for Crimes Against Humanity in Greece”, *International Economic Law and Policy Blog* (2016).

⁴ Véase Evelyne Schmid, *Taking Economic, Social and Cultural Rights Seriously in International Criminal Law*, Cambridge University Press, 2015.

⁵ El Experto Independiente agradece a las siguientes personas su investigación y sus contribuciones al presente informe: Celine Ran, Lectora de Derecho y Profesora Asociada, y su equipo (Stephen Connelly, Profesor Asociado, y Rafael Quintero Godínez, doctorando) en la Facultad de Derecho de la Universidad de Warwick (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte); Nicolò Fraccaroli, Doctor Investigador en Economía en la Universidad de Roma Tor Vergata; y el personal de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que apoya el mandato.

⁶ Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, Hart Publishing, Portland, 2016, pág. 11.

⁷ Véase el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, Resolución 66/100, anexo, artículo 14.

9. Si la asistencia técnica, la vigilancia, los préstamos y sus condicionalidades asociadas se imponen sin tener en cuenta si podrían ser perjudiciales para los derechos económicos, sociales y culturales, deben plantearse serias preocupaciones⁸. Cuando se demuestran violaciones de los derechos humanos como consecuencia de la aplicación de dichas condicionalidades, es necesario estudiar la responsabilidad de los involucrados, para poder exigir cuentas a los autores directos/principales (Estados) y sus cómplices (instituciones financieras internacionales).

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

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

A. Procedimientos problemáticos

11. Analizar el proceso de elaboración de políticas de las instituciones financieras internacionales ayuda a entender sus resultados. El proceso que rodea la celebración de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), por ejemplo, consta de varios pasos: en general, el personal del FMI y los representantes del Gobierno solicitante mantienen una serie de reuniones con el fin de evaluar la situación económica y financiera específica del país. Normalmente vienen seguidas por un acuerdo y el Gobierno prepara una carta de intención, a la luz de la serie de condiciones establecidas, acompañada por un memorando de entendimiento que expone más detalles sobre los compromisos del Gobierno con el Fondo⁹.

12. Además de la urgencia o la gravedad de las situaciones concretas de los países, las circunstancias que rodean la celebración de acuerdos también pueden reflejar una cierta dinámica asimétrica. Las conversaciones tienen lugar principalmente a nivel de expertos en presencia de ambas partes: los representantes del Gobierno en cuestión y el personal del FMI; los representantes del país suelen negociar el programa nacional con el personal del FMI antes de presentarlo al Directorio Ejecutivo del Fondo¹⁰.

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

⁸ Margot E. Salomon, “Of Austerity, Human Rights and International Institutions”, *European Law Journal*, vol. 21, Issue 4 (2015).

⁹ Véase Giuseppe Bianco y Filippo Fontanelli, “Enhancing the International Monetary Fund’s Compliance with Human Rights: the Issue of Accountability”, en Juan Pablo Bohoslavsky y Jernej Letnar Čerňič, eds., *Making sovereign financing and human rights work*, (Oxford: Hart Publishing, Portland, Oregon, 2014), pág. 227.

¹⁰ *Ibid.*, pág. 228.

condiciones previas desempeñan un poderoso papel en las políticas nacionales. Según las instituciones financieras internacionales, esto permite un mayor “sentido de propiedad” de las reformas establecidas. Al igual que otras formas de condicionalidades, no se consideran obligaciones contractuales, sino más bien requisitos normativos o financieros que deben cumplirse con “carácter voluntario”. El objetivo de las medidas previas es recompensar el “buen comportamiento” de los Estados al aplicar estos requisitos¹¹.

14. Cuando está listo para su presentación, los 24 directores del Directorio Ejecutivo del FMI deciden sobre el acuerdo, normalmente por consenso y, a veces, mediante un proceso de votación¹². Aunque no es común, puede contemplarse la posibilidad de presentar un plan al Directorio Ejecutivo, para que los representantes de los países que lo integran puedan revisar los componentes de un programa que pondrían en riesgo el goce de los derechos humanos, en consonancia con las obligaciones a las que están sujetos¹³. Sin embargo, en la mayoría de los casos, no solo la práctica general impide a los Estados disponer de información directa sobre el nivel de aceptación o “sentido de propiedad” del acuerdo por parte de un país, sino que el proceso de adopción de decisiones no permite fácilmente la posible oposición a los programas¹⁴.

15. Además, si bien es cierto que el proceso conducente a la celebración de estos arreglos ofrece cierta base para un debate bidireccional, la propia naturaleza del documento jurídico se acerca más a un contrato de adhesión que al resultado de una concertación de voluntades en un acuerdo bilateral plenamente negociado. Parecería que, cuanto más necesita un Estado un préstamo, menos capacidad y margen de negociación tiene¹⁵.

16. La relación asimétrica entre los Estados prestatarios y el FMI se acentúa al ser el FMI efectivamente un prestamista de última instancia, en ausencia de un mecanismo mundial alternativo para responder a crisis de deuda. Como ponen de relieve los académicos, con arreglo a las directrices del FMI sobre las condicionalidades, los arreglos no se consideran “acuerdos” y, por lo tanto, se evita el lenguaje contractual, lo que demuestra la naturaleza unilateral de las decisiones del Directorio del FMI en este sentido¹⁶.

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

¹¹ Celine Tan, *Governance through development: poverty reduction strategies, international law and the disciplining of third world states*, Nueva York, Routledge, 2011, págs. 119 y 120.

¹² <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/24/How-the-IMF-Makes-Decisions>

¹³ Denominado “efecto indirecto” en términos de aplicabilidad del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al Fondo Monetario Internacional (FMI), véase Francois Gianviti, Asesor Jurídico del FMI, “Economic Social and Cultural Rights and the International Monetary Fund”, en *Current Developments in Monetary and Financial Law*, Volume 3, FMI (2005), párrs. 24 y 25; véase también E/C.12/2016/1, párr. 9.

¹⁴ Yilmaz Akyüz, “Reforming the IMF: Back to the Drawing Board”, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Grupo de los 24, Serie de Documentos de Debate, núm. 38 (2005), pág. 19.

¹⁵ Celine Tan, 120; Paul Mosley *et al.*, *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending*, (Londres, Routledge, 1991).

¹⁶ Bianco y Fontanelli, pág. 228.

rendición de cuentas¹⁷. Sin embargo, esto presenta una dificultad considerable, puesto que, con demasiada frecuencia, los propios Gobiernos pueden querer limitar la transparencia y la participación pública en estos debates y negociaciones.

B. Cantidad y alcance de las condicionalidades

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

19. Por lo que respecta al Banco Mundial, su componente de Asociación Internacional de Fomento se especializa en créditos, que pueden describirse como préstamos sin intereses, mientras que el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento concede préstamos a Gobiernos de países de ingresos medianos y países de bajos ingresos con capacidad de pago¹⁹. Como parte del Grupo Banco Mundial y, por supuesto, al igual que otros bancos de desarrollo, imponen condiciones a los préstamos concedidos a los Estados miembros. Además de conceder préstamos relacionados con la política de desarrollo, el Banco Mundial también proporciona financiación que tiene por objeto apoyar diversos proyectos y va acompañada de una serie de condiciones. Sin embargo, este informe se centra en las operaciones de préstamo en apoyo de la política, puesto que a menudo llevan aparejadas condicionalidades macroeconómicas. La Comisión Europea y el Banco Central Europeo también pueden incluir condiciones similares en los acuerdos²⁰, en particular en el marco de los programas de ajuste económico que, en realidad, se asemejan a los tan criticados programas de ajuste estructural aplicados anteriormente²¹.

20. Las condicionalidades reducen el margen jurídico y normativo nacional, si bien pretenden exclusivamente (y teóricamente) hacer sostenible la deuda, mejorar la competitividad del mercado e impulsar el crecimiento inclusivo. El sistema de condicionalidades del FMI, establecido desde hace décadas, evolucionó con el tiempo y, a pesar del discurso que hace hincapié en su transformación fundamental, los estudios recientes indican que los cambios en ese sentido han sido escasos²².

21. Aunque el FMI ha reconocido anteriormente el papel fundamental de las medidas en materia de políticas anticíclicas y ha declarado que preserva la protección social garantizando los niveles mínimos de gasto social, se ha cuestionado la materialización de estas opiniones. A pesar de acometer una serie de reformas a

¹⁷ A/HRC/34/57/Add.1, párr. 36.

¹⁸ <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-Lending>.

¹⁹ <https://www.bancomundial.org/es/about>.

²⁰ A/HRC/31/60/Add.2, párr. 19 y siguientes.

²¹ Scott Greer, “Structural adjustment comes to Europe: Lessons for the Eurozone from the conditionality debates”, *Global Social Policy*, Vol. 14 (1), 2013.

²² Alexander E. Kentikelenis *et al.*, “IMF conditionality and development policy space, 1985-2014”, *Review of International Political Economy* vol. 23, Issue 4 (2016).

principios de siglo en respuesta a las críticas a su alcance y nivel de “intrusismo”, incluido un esfuerzo por centrarse en los objetivos de los programas en el límite de sus competencias, tanto la cantidad como el alcance de las condicionalidades parecen seguir creciendo²³. Las iniciativas posteriores encaminadas a “flexibilizar” el enfoque del Fondo con respecto al ajuste estructural vinieron seguidas por un esfuerzo para racionalizar las condicionalidades²⁴. Entre los ajustes más recientes en este sentido se incluye una mayor consideración de cuestiones como el clima, las desigualdades y el género.

22. Algunos también sostienen que las afirmaciones del FMI sobre su transformación no son más que un ejercicio superficial de “cambio de imagen”²⁵, en lugar de un esfuerzo por fomentar cambios más profundos en las prácticas existentes. Por ejemplo, en un estudio sobre la región del Oriente Medio y África del Norte que compara las políticas recomendadas antes de 2011 con las prescripciones más recientes en cuatro Estados, se señala que las políticas del FMI no han cambiado drásticamente de un período a otro²⁶. En cuanto a las políticas laborales y sociales, puede que estos cambios no se hayan incorporado a las actividades de promoción del FMI ni se deriven sistemáticamente de la aplicación de segmentos de los programas destinados a la protección social, como los niveles mínimos de gasto social²⁷.

23. El compromiso del FMI con la eliminación de la desigualdad de género es claramente una iniciativa importante. En este sentido, el Experto Independiente ha destacado anteriormente que era necesario esforzarse más allá de cerrar la brecha de género en la participación en la fuerza de trabajo. Ese compromiso del FMI con la igualdad de género también debe tenerse presente cuando se estudien cambios en la cobertura de las prestaciones sociales, el margen fiscal para los servicios sociales y las inversiones en infraestructura que sean sostenibles y sensibles a las cuestiones de género²⁸.

24. Por lo que respecta a las propias condicionalidades, no solo han aumentado en número, sino que también se han ampliado los ámbitos abarcados²⁹. El pronunciado aumento del volumen de las condiciones estructurales de los programas entre 2011 y 2017 se señaló en el examen del diseño y la condicionalidad de los programas de 2018 realizado por el FMI³⁰. Además, se determinó que 23 de los 26 programas de préstamo del FMI aprobados entre 2016 y 2017 estaban supeditados a la consolidación fiscal³¹.

25. Un examen detallado de los acuerdos del FMI celebrados entre 1980 y 2014 reveló que el número de condiciones asociadas a los préstamos aumentó y su alcance se amplió³². Si bien las condicionalidades relacionadas con ámbitos esenciales de las políticas económicas representaban cerca del 87 % del número total de condiciones, más del 12 % de las condicionalidades estaban relacionadas con la privatización de empresas estatales, cuestiones laborales (sector público y privado), reformas

²³ Gino Brunswijck, “Unhealthy conditions IMF loan conditionality and its impact on health financing”, Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (Eurodad) (2018).

²⁴ Gino Brunswijck, “Unhealthy conditions IMF loan conditionality and its impact on health financing”, Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (Eurodad) (2018).

²⁵ Kentikelenis *et al.*, “IMF conditionality and development policy space, 1985-2014”, pág. 3.

²⁶ Mohammed Mossalem “The IMF in the Arab world: Lessons unlearned”, Proyecto Bretton Woods, (2015).

²⁷ Kentikelenis *et al.*, págs. 1, 9 y 17 (que informa de que sigue aconsejándose la liberalización del mercado laboral y a menudo no se cumplen los niveles mínimos de gasto social).

²⁸ [A/73/179](#).

²⁹ Gino Brunswijck, “Unhealthy conditions”, pág. 6.

³⁰ FMI, 2018 Review of Program Design and Conditionality (Washington, D.C., 2019).

³¹ Gino Brunswijck, “Unhealthy conditions”, pág. 3.

³² Thomas Stubbs y Alexander E. Kentikelenis, “Conditionality and Debt Relief: An Overview”, en Ilias Bantekas y Cephas Lumina eds., *Sovereign Debt & Human Rights* (Oxford, Oxford University Press, 2018), págs. 364 y 365.

institucionales y políticas de reducción de la pobreza (siendo la privatización de empresas estatales la más común, seguida por las cuestiones laborales)³³. Pese a la creencia generalizada de que las reformas laborales impulsadas por la austeridad dan lugar a la desregulación del mercado laboral, estas políticas no han contribuido necesariamente al crecimiento económico y el aumento del empleo, por no hablar de los efectos negativos de estas condicionalidades en los derechos humanos³⁴.

26. Como señaló recientemente el Experto Independiente en una carta abierta dirigida al Presidente del Banco Mundial en la que expresaba sus opiniones acerca del proyecto de *Informe sobre el desarrollo mundial 2019*, muchos problemas contemporáneos, como la informalidad laboral, la ruptura de los contratos sociales y la desigualdad de género y de los ingresos, se han visto agravados por la austeridad y por reformas laborales anteriores, entre ellas la congelación o la reducción del salario mínimo, la desregulación del mercado laboral, la privatización de la seguridad social y regímenes de protección social selectivos³⁵.

27. Además, el enfoque “Maximizar la financiación para el desarrollo”, puesto en marcha recientemente por el Banco Mundial, que tiene por objeto fomentar la inversión del sector privado para garantizar el desarrollo sostenible, implica que el Banco pretende promover soluciones privadas, cuando sea posible, con el fin de limitar la deuda pública y los pasivos contingentes³⁶. La transferencia de la prestación de servicios esenciales a empresas con fines de lucro puede afectar negativamente a los derechos humanos y la viabilidad del sector público³⁷.

28. Un estudio centrado en las condicionalidades asociadas a las operaciones de la política del Banco Mundial sobre financiación para el desarrollo en 2017, que se concentraba en 56 operaciones llevadas a cabo en 43 países, destacó el influyente papel del Banco a nivel nacional, en particular en los países en desarrollo, en relación con las políticas económicas nacionales y la configuración de las instituciones³⁸. A diferencia del FMI, el estudio reveló que el número de condicionalidades disminuyó con respecto al año anterior. Sin embargo, el estudio afirma que un pequeño número de condiciones controvertidas sobre la política económica pueden, en cualquier caso, ser muy perjudiciales para la agenda de desarrollo de un país³⁹. Es importante destacar que el 27,7 % del número total de condiciones enumeradas estaban dirigidas a aumentar el peso del sector privado en todos los ámbitos de las políticas⁴⁰.

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

29. Inmediatamente después de la crisis financiera mundial de 2008 se reconoció la necesidad de estimular la economía para superar sus consecuencias sociales y económicas. En este sentido, como señala un estudio reciente, lo normal habría sido que el FMI hubiera recomendado imponer medidas de austeridad para contraer las arcas públicas⁴¹, y sin embargo alentó el estímulo fiscal, por temor a un

³³ *Ibid.*, págs. 367 a 368.

³⁴ A/HRC/37/54, párr. 56.

³⁵ <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/LetterWorldBankAugust2018.pdf>

³⁶ A/73/396, párr. 4; véase también Banco Mundial, “Maximising Finance for Development”, briefing note (2018).

³⁷ A/73/396, párrs. 82 y 83.

³⁸ Véase Gino Brunswijck, “Flawed conditions: the impact of the World Bank’s conditionality on developing countries”, Eurodad (2019).

³⁹ *Ibid.*, pág. 2.

⁴⁰ *Ibid.*, pág. 5.

⁴¹ Isabelle Ortiz *et al.*, “The Decade of Adjustment: A Review of Austerity Trends 2010–2020 in 187 Countries”, Extension of Social Security, Working Paper No. 53, (Ginebra, OIT, 2017);

empeoramiento de la situación económica. Este planteamiento prevaleció durante dos años después de la crisis, pero después se observó una tendencia generalizada de consolidación fiscal, cuando dos tercios de los países del mundo aplicaron medidas de austeridad³⁷. Estas medidas, que afectan al crecimiento económico, la igualdad y los bienes y recursos públicos por definición, repercuten en el ejercicio de los derechos humanos, pero las instituciones financieras internacionales siguen recomendándolas. Por lo tanto, es esencial desmontar la teoría económica que apoya la austeridad.

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

30. Los datos demuestran las consecuencias adversas de la austeridad en la economía en épocas de recesión⁴², y los economistas han destacado que, cuando la economía es débil, el dolor se prolonga por los efectos perjudiciales de la contracción fiscal en una serie de servicios públicos, entre ellos los sectores de la sanidad y la educación públicas. No es tan probable que estos sectores se vean afectados si las economías son fuertes⁴³. Un corpus considerable de literatura ha demostrado que las medidas de austeridad no contribuyen a la recuperación económica, sino que tienen consecuencias negativas en la economía⁴⁴, mientras rebajan la deuda pública en porcentaje del producto interno bruto (PIB). Por ejemplo, al analizar la severidad de las medidas de austeridad adoptadas por un grupo de países europeos durante el período entre 2009 y 2013, se determinó que, cuanto más duras eran las medidas de austeridad, más baja era la tasa de crecimiento del PIB⁴⁵.

31. Se ha demostrado repetidamente que la austeridad no genera crecimiento económico⁴⁶. Por ejemplo, después de la última crisis mundial, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo reiteró que la austeridad no era sinónimo de crecimiento, confirmando sus resultados y previsiones anteriores⁴⁷. Además, la organización destacó que la austeridad en Europa, junto con la excesiva dependencia de la política monetaria, también han afectado a la estabilidad de los mercados financieros internacionales, han contribuido a la acumulación de desequilibrios financieros en las economías en desarrollo y emergentes y no han logrado impulsar la demanda⁴⁸.

32. Desde el punto de vista económico, no es posible concluir que la contracción fiscal dé lugar a una expansión económica, teniendo en cuenta las preocupaciones

véase también Olivier Blanchard, Asesor Económico y Director, Departamento de Investigación del FMI, *IMF Survey* (revista en línea) (2008).

⁴² “La expansión, no la recesión, es el momento idóneo para la austeridad”; “sin embargo, la austeridad nunca debería entrañar recortes en servicios públicos que salvaguardan derechos humanos”, John Maynard Keynes, *Collected Writings*, 1937.

⁴³ Alan Taylor, “When is the time for austerity?”, *Vox*, Centro de Investigación en Economía y Política, (2013); véase también Óscar Jordà y Alan M. Taylor, “The Time for Austerity: Estimating the Average Treatment Effect of Fiscal Policy”, *The Economic Journal*, vol. 126, Issue 590 (2016), pág. 220.

⁴⁴ W. D. McCausland y Ioannis Theodossiou, “The consequences of fiscal stimulus on public debt: a historical perspective”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 40, Issue 4 (2016).

⁴⁵ Robert Skidelsky y Nicolo Fraccaroli, *Austerity vs. Stimulus: The Political Future of Economic Recovery*, Palgrave Macmillan, Basingstoke (2017); véase también Axel Dreher, “IMF and Economic Growth: The Effects of Programs, Loans and Compliance with Conditionality”, *World Development*, vol. 34, (2006).

⁴⁶ Óscar Jordà y Alan M. Taylor, “The Time for Austerity”, pág. 221.

⁴⁷ Véase <https://unctad.org/es/paginas/PressRelease.aspx?OriginalVersionID=95>.

⁴⁸ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*, Ginebra (2016), pág. 162.

empíricas⁴⁹. Algunos han constatado que los casos utilizados para demostrar “los efectos positivos de la austeridad”, como Dinamarca Irlanda⁵⁰, deberían considerarse un ejemplo admonitorio más que un modelo válido a nivel externo, por no hablar de las cuestiones de derechos humanos que han surgido en este sentido⁵¹. Comparando la experiencia de Irlanda en la década de 1980 con la adopción de medidas de austeridad tras la última crisis mundial, se indicó que la repercusión de la austeridad en el crecimiento no era tan clara como se había previsto y, a corto plazo, habría resultado difícil ver la recuperación de la economía del país solo como resultado de la austeridad⁵².

33. El último examen del diseño y la condicionalidad de los programas realizado por el FMI destaca que, entre 2011 y 2017, tres cuartas partes de los programas ejecutados con el apoyo del Fondo tuvieron al menos un éxito parcial y las hipótesis de crecimiento a menudo eran demasiado optimistas⁵³. Debido a este optimismo infundado, el FMI declaró que aumentaría la credibilidad de estos programas. Recomendó, entre otras cosas, reevaluar determinadas “concesiones” en el diseño de los programas, aconsejando, por ejemplo, una condicionalidad fiscal más granular para un análisis de la sostenibilidad de la deuda más preciso y específico según el caso⁵³.

34. La introducción de la consolidación fiscal a menudo provoca un aumento de la desigualdad y el desempleo. Como señaló el FMI, entre 1978 y 2009, las medidas de consolidación fiscal adoptadas en 17 países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, además de reducir los ingresos salariales y contribuir al aumento del desempleo a largo plazo, afianzaron considerablemente las desigualdades estructurales⁵⁴.

35. La consiguiente amenaza para la cohesión social ya es visible en algunos países. Si bien, en algunos casos, las medidas de austeridad han contribuido brevemente al crecimiento económico, debido en parte a la elevada demanda interna, varios países en desarrollo adoptaron medidas de austeridad de manera preventiva después de la crisis⁵⁵. Sin embargo, desde entonces, dos tercios de los países del mundo han adoptado medidas de austeridad bajo diversas formas. Se observó que las restricciones y los recortes salariales, junto con la reducción de los subsidios, eran más comunes en los países en desarrollo, mientras que las reformas laborales y de las pensiones eran más evidentes en los países de ingresos altos⁵⁶.

36. A estas alturas no hay ninguna duda de las posibles consecuencias de las medidas de austeridad en los derechos humanos. En 2016, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales destacó los posibles efectos de las medidas de austeridad para una serie de derechos humanos, entre ellos los derechos laborales y los derechos a la alimentación, la vivienda y la seguridad social⁵⁷. Además, las

⁴⁹ Robert Boyer, “The four fallacies of contemporary austerity policies: the lost Keynesian legacy”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 36, Issue 1, (enero de 2012).

⁵⁰ Francesco Giavazzi y Marco Pagano, “Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries”, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 3372 (1990).

⁵¹ Mark Blyth, *Austerity: The history of a dangerous idea* (Oxford University Press, Oxford, 2013); véase también Stephen Kinsella, “Is Ireland really the role model for austerity?”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 36, Issue 1 (enero de 2012), pág. 235.

⁵² Stephen Kinsella, pág. 235.

⁵³ Véase FMI, “2018 Review of Program Design and Conditionality”.

⁵⁴ Laurence Ball *et al.*, “The Distributional Effects of Fiscal Consolidation”, IMF Working Paper, No. WP/13/151 (2013).

⁵⁵ ACNUDH, “Report on austerity measures and economic and social rights,” (Ginebra, 2013), párr. 5.

⁵⁶ Isabelle Ortiz *et al.*, “The Decade of Adjustment”, pág. 13.

⁵⁷ E/C.12/2016/1.

conclusiones de un documento de 2015 subrayaron específicamente la incidencia de la consolidación fiscal en la reducción de los ingresos agregados de la economía y sus efectos más acusados en el sector más pobre de la población⁵⁸.

37. En este sentido, el Experto Independiente ha informado a menudo sobre la repercusión de las medidas de austeridad en los derechos humanos y la desigualdad, aclarando que la desigualdad económica es tanto un resultado de las crisis económicas como un factor que contribuye a ellas⁵⁹. Al parecer, después de la última crisis, las reformas laborales convencionales relacionadas con la austeridad no ayudaron a la recuperación ni aumentaron el acceso al empleo o a los derechos laborales u otros derechos sociales⁶⁰. Se han sacado conclusiones similares analizando la repercusión de la austeridad en los derechos humanos en general y en los derechos de la mujer en particular⁶¹.

B. Desmontar la teoría de la “austeridad expansionista”

38. Si bien el tema de la consolidación fiscal ha sido el centro de la investigación y el debate durante años, una nueva oleada de estudios económicos ha prestado una atención particular a su incidencia en el crecimiento económico y su relevancia en épocas de crisis. Algunos académicos indican que la austeridad tendría “un efecto expansionista”, argumentando que la consolidación fiscal contribuiría a la recuperación económica. Por ejemplo, los resultados principales de un estudio reciente indican que, en promedio, el ajuste fiscal basado en recortes del gasto tiene unos costos de producción muy pequeños y, en algunos casos, son expansionistas⁶².

39. Este planteamiento suele denominarse teoría de la “contracción fiscal expansionista”. Según sus defensores, al evitar el aumento del déficit fiscal en época de perturbaciones es posible reactivar⁵⁸ la economía. A pesar de los datos generalizados que demuestran que la austeridad no contribuye a la recuperación económica o al crecimiento⁶³, esta idea parece seguir influyendo en el pensamiento económico convencional en un grado desproporcionado.

40. Al generar resultados positivos desde el punto de vista de los derechos humanos y a nivel económico, otros economistas han afirmado, sin embargo, que el déficit fiscal sería útil para la recuperación económica, y que el estímulo y las medidas redistributivas pueden ir de la mano⁶⁴.

41. La lógica que respalda el recurso a la austeridad se basa en la idea excesivamente simplificada de que, en época de desaceleración económica, debe evitarse el crecimiento del déficit fiscal. Por consiguiente, el aumento (o el mantenimiento) del gasto público acrecentaría el déficit fiscal, afectando así al gasto de los consumidores, según la escuela “ricardiana”, o afectando a las inversiones, según los economistas que siguen las ideas de la “nueva escuela clásica”⁶⁵. Aunque los economistas basan sus resultados en una serie de elementos explicativos, el nivel

⁵⁸ Davide Furceri *et al.*, “Fiscal Consolidation and Inequality in Advanced Economies: How Robust Is The Link?”(2015), pág. 29.

⁵⁹ Juan Pablo Bohoslavsky, “Economic Inequality, Debt Crises and Human Rights”, *Yale Journal of International Law*, vol. 41, Issue 2 (2016).

⁶⁰ A/HRC/34/57, párr. 57.

⁶¹ Véase A/73/179.

⁶² Alberto F. Alesina, Carlos A. Favero y Francesco Giavazzi, “What do we know about the effects of Austerity”, *National Bureau of Economic Research*, Working Paper No. 24246 (2018).

⁶³ Véase, por ejemplo, Òscar Jordà y Alan M. Taylor, “The Time for Austerity” (en promedio, la consolidación fiscal arrastra el crecimiento del PIB).

⁶⁴ Robert Skidelsky y Nicolo Fraccaroli, *Austerity vs. Stimulus*, pág. 52.

⁶⁵ *Ibid.*, pág. xviii.

de confianza (ya sea de los consumidores o de los inversores) es sin ninguna duda el más cuestionable⁶⁶.

42. Algunos economistas, que argumentan que el déficit fiscal afecta necesariamente a la confianza de las empresas y los consumidores en la economía⁶⁷, sostienen que los déficits se traducen en una reducción del gasto privado y las inversiones de las empresas y repercuten en la recuperación. En su opinión, la austeridad contribuye a restablecer la confianza e induce el crecimiento económico. Estas suposiciones se han cuestionado en numerosas ocasiones.

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

44. Aunque los defensores de la austeridad expansionista consideran la consolidación fiscal una variable “exógena”, otros economistas han demostrado que este planteamiento está fundamentalmente sesgado y que debe considerarse “endógena”. Mientras que una variable exógena es un instrumento económico utilizado para identificar una variable ajena al modelo económico (como la aparición de una perturbación), las variables endógenas vienen determinadas por el propio modelo económico (no pueden ser consideradas un fenómeno externo). En el caso del FMI, la aplicación de medidas de austeridad en realidad puede predecirse utilizando controles macroeconómicos predeterminados, por lo que no puede calificarse como exógena⁶⁸. Es decir, algunos estudios económicos, basándose en fallos empíricos, han concluido erróneamente que la austeridad tiene un efecto “expansionista”, malinterpretando su papel en una posible recuperación económica.

IV. Efectos de la austeridad en los derechos humanos

45. La consolidación fiscal a menudo figura entre las condiciones asociadas a los préstamos y ha sido ampliamente aconsejada, fomentada e incluso impuesta por las instituciones financieras internacionales en los últimos años⁶⁹. Sin embargo, sus consecuencias nefastas en los derechos humanos son bien conocidas y están documentadas. Los órganos creados en virtud de tratados, los titulares de mandatos de los procedimientos especiales y los académicos han informado repetidamente de sus diversas consecuencias reales y potenciales en una amplia gama de derechos humanos y en determinados grupos, subrayando que las personas que se enfrentan a desigualdades acumulativas o interseccionales se ven desproporcionadamente afectadas⁷⁰.

46. En este contexto, a continuación se exponen ejemplos a título ilustrativo con el fin de demostrar cómo pueden menoscabar las condicionalidades, en particular la consolidación fiscal y el ajuste estructural, directamente el goce de los derechos económicos, sociales y culturales⁷¹. Los efectos negativos de la austeridad en el

⁶⁶ Alberto Alessina y otros también mencionan la política acompañante, la oferta de trabajo y las redes.

⁶⁷ Robert Skidelsky y Nicolo Fraccaroli, *Austerity vs. Stimulus*, pág. xix.

⁶⁸ Óscar Jordà y Alan M. Taylor, “The Time for Austerity”, pág. 11.

⁶⁹ Véase, por ejemplo, FMI, “2018 Review of Program Design and Conditionality”, págs. 5 y 31.

⁷⁰ Véase, por ejemplo, ACNUDH, “Report on austerity measures and economic and social rights”, párr. 49 y siguientes; véase también Aoife Nolan, *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*, Cambridge University Press (2014).

⁷¹ [A/HRC/34/57/Add.1](#); y [A/HRC/25/50/Add.1](#).

crecimiento económico, la sostenibilidad de la deuda y la igualdad económica se traducen fácilmente en consecuencias adversas para los derechos humanos.

47. Las reformas de carácter laboral aplicadas en el contexto de los programas de ajuste estructural han contribuido a la erosión de los derechos laborales individuales y colectivos, y el derecho a un trabajo justo y favorable y las condiciones de trabajo se han visto afectados por la aplicación de restricciones salariales o límites de empleo, por ejemplo⁷². Las consecuencias de estas reformas también pueden afectar al derecho de la mujer a la igualdad. Por ejemplo, los recortes impuestos en el empleo público han contribuido al aumento de la informalidad, la reducción de las prestaciones de desempleo, el deterioro de la protección social y el aumento de la carga de trabajo no remunerado de cuidados que desempeña la mujer⁷³.

48. Además de la consolidación fiscal, determinadas reformas propuestas en situaciones similares pueden suscitar una preocupación particular. El acuerdo de préstamo más reciente suscrito por Ucrania con el FMI llevaba aparejadas una serie de condicionalidades, entre ellas la privatización de un número considerable de empresas estatales⁷⁴. En el contexto de la privatización puede ponerse en riesgo el acceso a una serie de servicios, incluidos servicios esenciales como el agua o la electricidad⁷⁵. Además, las medidas que dan lugar a una reducción de los subsidios o afectan al precio de determinados bienes pueden tener un efecto directo: por ejemplo, la disminución (o la eliminación) de los subsidios para gasolina y combustible podría tener graves consecuencias para los medios de vida y poner en peligro el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

49. También suscitan preocupación las medidas establecidas para seleccionar más a los beneficiarios de los sistemas de protección social. En Túnez, por ejemplo, el Experto Independiente destacó que la reorientación de las prestaciones exclusivamente a los más pobres no debería dar lugar a una cobertura inadecuada de otras personas en situación de pobreza⁷⁶. En sus observaciones finales sobre Portugal, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad expresó su preocupación con respecto a la repercusión de las medidas de austeridad en los servicios de apoyo a disposición de las personas con discapacidad, subrayando que, “al no contar con redes familiares de apoyo o acompañamiento”, corren el riesgo de vivir en situación de pobreza o extrema pobreza⁷⁷.

50. Del mismo modo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha destacado que, en general, los recortes en los servicios públicos en el contexto de la crisis económica han tenido consecuencias específicas para las mujeres y las niñas, excluyéndolas potencialmente de la educación y cargándolas con trabajo adicional no remunerado de cuidados, por ejemplo⁷⁸. El Experto Independiente, subrayando que el sistema económico actual se sustenta en la desigualdad de género y múltiples formas de discriminación por razón de género, destacó que las medidas de consolidación fiscal y las reformas económicas impulsadas por la austeridad, por ejemplo las que fomentan la flexibilización del mercado laboral, la reducción de la cobertura de las prestaciones y los servicios de protección social, los recortes en el

⁷² Thomas Stubbs y Alexander E. Kentikelenis, “Conditionality and Debt Relief: An Overview”, pág. 375.

⁷³ [A/HRC/34/54](#).

⁷⁴ [A/HRC/40/57/Add.1](#).

⁷⁵ [A/73/396](#).

⁷⁶ [A/HRC/37/54/Add.1](#), párr. 38.

⁷⁷ [CRPD/C/PRT/CO/1](#), párr. 53.

⁷⁸ [CEDAW/C/GC/36](#), párr. 38.

empleo público y la privatización de los servicios, suelen afectar negativamente a las mujeres más que a los hombres⁷⁹.

51. En sus observaciones finales sobre Chipre, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló con preocupación “la persistencia de una disminución significativa del gasto público, en particular en las esferas de la protección social, la vivienda, la salud y la educación, en el marco de medidas de consolidación fiscal”⁸⁰. También puso de relieve los efectos adversos desproporcionados en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente para las personas y grupos desfavorecidos y marginados.

52. En los últimos años se ha observado un aumento de las condicionalidades relativas a la reducción de la pobreza, que pasaron del 1 % hasta 1998 al 5 % del número total de condicionalidades en 2014. Sin embargo, sigue habiendo lagunas y, como señalan los académicos, habida cuenta de la naturaleza no vinculante de los objetivos de reducción de la pobreza, estas condicionalidades no se consideran tan importantes como las condiciones macroeconómicas, incluida la consolidación fiscal⁸¹. Es decir, pese al establecimiento de objetivos de gasto prioritarios, con frecuencia no se cumplen⁷⁶, por no mencionar que las condicionalidades de reducción de la pobreza pueden no ajustarse a las normas de derechos humanos.

53. Las condicionalidades de reducción de la pobreza o de otra índole afectan a determinados sectores sociales, con posibles consecuencias importantes en los derechos humanos. En este sentido, un ejemplo claro es la posible repercusión de la consolidación fiscal y los recortes conexos en el gasto público en el sector de la salud. Por ejemplo, en el Chad, entre 2013 y 2017, debido a los estrictos objetivos de déficit fiscal, se redujo el presupuesto del sector de la salud⁸². Además, al contribuir a la desregulación del mercado del sector, por ejemplo, la adopción de ajustes estructurales puede disminuir la accesibilidad y la calidad de los servicios prestados⁸³.

54. Los derechos humanos de determinados grupos, en particular las personas en situación de vulnerabilidad, pueden verse especialmente afectados por la adopción de medidas de austeridad y medidas conexas. Por ejemplo, las reformas fiscales regresivas, que conllevan un cambio de las políticas de tributación directa a la tributación indirecta, pueden tener consecuencias importantes, en particular para los hogares de bajos ingresos. Por ejemplo, en Colombia⁸⁴ y Costa Rica⁸⁵ se introdujo una subida considerable del impuesto sobre el valor añadido siguiendo las recomendaciones del FMI en 2017. A este respecto, en el informe sobre su visita a Sri Lanka, el Experto Independiente expresó su preocupación por el incremento notable del impuesto sobre el valor añadido, teniendo en cuenta que el peso de estos impuestos a menudo es soportado por los más pobres⁸⁶.

55. Aunque se considera que las medidas de austeridad son temporales, sus efectos se extienden mucho más allá del período de su aplicación efectiva. Las enseñanzas extraídas de experiencias anteriores, como la imposición de programas de ajuste

⁷⁹ Véase A/73/179.

⁸⁰ E/C.12/CYP/CO/6, párr. 11.

⁸¹ Thomas Stubbs y Alexander E. Kentikelenis, “Conditionality and Debt Relief: An Overview”, pág. 371.

⁸² Gino Brunswijck, “Unhealthy conditions”, pág. 19.

⁸³ *Ibid.*, en los años 2017 y 2018, también se observaron en muchos países “huelgas del personal sanitario que pedía mejoras en los salarios, las condiciones de trabajo y los equipos durante el período en que se ejecutaron programas del FMI”.

⁸⁴ <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/05/31/Colombia-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-44952>.

⁸⁵ <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Costa-Rica-2016-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-43916>.

⁸⁶ A/HRC/40/57/Add.2, párr. 26.

estructural hace algunas décadas en diversas regiones, entre ellas Asia Sudoriental, América Latina y África Subsahariana, indicaron que podrían tardar hasta 20 años en recuperarse de los efectos de las medidas de austeridad en los derechos humanos, que provocan un aumento de las desigualdades y la pobreza⁸⁷.

V. Complicidad de las instituciones financieras internacionales

56. Las organizaciones internacionales son responsables de las acciones (y omisiones) atribuibles a ellas que constituyen un incumplimiento de sus propias obligaciones. Este principio de responsabilidad independiente es primordial en todo el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales de la Comisión de Derecho Internacional. Además, la complicidad con los Estados es uno de los medios más comunes de participación en un hecho internacionalmente ilícito⁸⁸.

57. La complicidad es un ámbito de responsabilidad separado que emana del hecho ilícito principal que facilita: la organización internacional es responsable de su propia contribución que facilita el hecho ilícito principal⁸⁹. En otras palabras, aunque estas organizaciones pueden ser consideradas directamente responsables de la comisión de un hecho internacionalmente ilícito, la prestación de asistencia técnica o financiera a un Estado que es el autor último también puede dar lugar a responsabilidad.

58. La complicidad en estos casos entraña tres elementos principales: la ayuda o la asistencia prestada por la organización internacional en cuestión se consideraría internacionalmente ilícita, la organización internacional⁹⁰ conoce este elemento, y existe un vínculo causal entre los bienes o servicios prestados y el daño (violación de los derechos humanos en este caso)⁹¹.

59. Una organización internacional es responsable de un hecho ilícito cuando una conducta consistente en una acción u omisión constituye un incumplimiento de una obligación internacional de dicha organización⁹². Si bien es cierto que los estatutos del Banco Mundial⁹³ y —de manera mucho menos explícita— el FMI⁹⁴ les impiden tener consideraciones políticas, es difícil argumentar que la violación de los derechos humanos puede formar parte de los asuntos políticos internos de los países (art. 2 7) de la Carta de las Naciones Unidas)⁹⁵. Refiriéndose a la opinión del FMI, el Relator Especial Giorgio Gaja de la Comisión de Derecho Internacional sostuvo que no puede decirse que una organización esté exenta de responsabilidad internacional si actúa de conformidad con su instrumento constitutivo⁹⁶. Además, una serie de instituciones financieras internacionales prevén en sus estatutos el principio de neutralidad (“tener

⁸⁷ Véase Oxfam, “A cautionary tale”, Briefing Paper 174 (2013).

⁸⁸ Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, pág. 2 y siguientes.

⁸⁹ *Ibid.*, págs. 4 y 5.

⁹⁰ Resolución 66/100, anexo, artículo 14.

⁹¹ Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, pág. 262.

⁹² A/CN.4/L.632, artículo 3.

⁹³ Convenio Constitutivo del FMI (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>), artículos I y IV 3) b).

⁹⁴ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Convenio Constitutivo, artículos IV 10) y III 5) b); véase también Hassane Cissé, Daniel Bradlow y Benedict Kingsbury eds., “International Financial Institutions and Global Legal Governance”, *The World Bank Legal Review*, vol. 3, (2012).

⁹⁵ John Ciorciari, “The Lawful Scope of Human Rights Criteria in World Bank Credit Decisions: An Interpretive Analysis of the IBRD and IDA Articles of Agreement”, *Cornell International Law Journal*, vol. 33, Issue 2 (2000).

⁹⁶ Véase A/CN.4/610.

consideraciones políticas”), que se ha vulnerado de forma rutinaria sorteándolo o reinterpretándolo de manera artificial para instituir políticas de ajuste estructural⁹⁷.

60. ¿Cuáles son esas *obligaciones internacionales pertinentes* que deben tenerse en cuenta al conceder un préstamo multilateral? Se ha argumentado que los convenios internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, solo vinculan a los Estados partes, puesto que las operaciones de las instituciones financieras internacionales se guían por sus propios convenios constitutivos⁹⁸.

61. Sin embargo, el FMI y el Banco Mundial son organismos especializados de las Naciones Unidas y, en consecuencia, deben actuar de conformidad con la Carta⁹⁹, pero lo más importante es que, como organizaciones internacionales, están claramente sujetas al derecho internacional y, por lo tanto, no deben infringir el derecho internacional consuetudinario¹⁰⁰ y los principios generales del derecho internacional¹⁰¹, que no solo incluyen los derechos económicos, sociales y culturales¹⁰², sino que también, en el caso de la responsabilidad por complicidad, encuentran su fundamento jurídico en una larga y sólida lista de instrumentos internacionales, derecho internacional consuetudinario¹⁰³, jurisprudencia de tribunales de internacionales y nacionales, y legislaciones nacionales¹⁰⁴.

62. Las instituciones financieras internacionales no están exentas de la obligación de no violar las normas generales del derecho de los derechos humanos o de no ser cómplices en su violación¹⁰⁵. En concreto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hace hincapié en la obligación de la comunidad internacional de cooperar en la materialización de los derechos económicos, sociales y culturales. Los Estados no pueden desentenderse de sus obligaciones claras (incluidas las que emanan del Pacto) haciendo que una organización internacional actúe en su nombre.

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

⁹⁷ Alexander Kentikelenis y Sarah Babb, “The Making of Neoliberal Globalization: Norm Substitution and the Politics of Clandestine Institutional Change”, *American Journal of Sociology*, vol.124, Issue 6, (2019).

⁹⁸ Francois Gianviti, Asesor Jurídico del FMI, “Economic Social and Cultural Rights and the International Monetary Fund”, *Current Developments in Monetary and Financial Law*, Volume 3, FMI (2005), pág. 43 y siguientes.

⁹⁹ Véase el Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional, *United Nations Treaty Series* (compilación de tratados), núm. 328 (1948); Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *United Nations Treaty Series* (compilación de tratados), núm. 346 (1948); y Acuerdo de Relación entre las Naciones Unidas y la Agencia Internacional de Desarrollo, resolución 1594 (XV).

¹⁰⁰ Véase *Interpretation of the agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, *Advisory Opinion*, *ICJ Reports 1980*, pág. 73; [A/CN.4/532](#), artículo 3, y [A/CN.4/553](#), artículo 8.

¹⁰¹ Willem van Genugten, *The World Bank Group, the IMF and Human Rights: A Contextualised Way Forward*, Cambridge-Antwerp-Portland, Intersentia (2015).

¹⁰² Andrew Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford, Oxford University Press, (2006).

¹⁰³ Véase *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, *Judgment*, *I.C.J. Reports 2007*.

¹⁰⁴ Véase Juan Pablo Bohoslavsky, “Tracking Down the Missing Financial Link in Transitional Justice”, *International Human Rights Law Review*, Vol. 1, (2012).

¹⁰⁵ Christian Tomuschat, “International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century: General Course on Public International Law”, *Recueil des cours*, Vol. 281 (1999).

internacionales en que sea(n) parte(s)”¹⁰⁶. El Comité también especificó que “están por tanto obligadas a respetar los derechos humanos, enumerados, en particular, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que forman parte del derecho internacional consuetudinario o de los principios generales del derecho, ambos fuentes del derecho internacional”¹⁰⁷.

64. Las instituciones financieras internacionales no deben ejercer una influencia externa indebida en los Estados; si lo hacen, podría constituir complicidad¹⁰⁸. Los Estados deben poder utilizar su margen legal y normativo para diseñar y aplicar programas económicos conformes a sus obligaciones en materia de derechos humanos¹⁰⁹. Por influencia externa indebida se entiende la intervención directa o indirecta en los asuntos económicos de un Estado mediante el uso de medidas económicas o políticas que buscan influir en los Estados para que adopten determinadas políticas económicas o para obtener de ellos ventajas de cualquier tipo que menoscaban la capacidad de los Estados para respetar, proteger y cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos. Las medidas económicas pueden incluir tanto las condicionalidades asociadas a los programas de asistencia financiera como las condicionalidades implícitas instadas informalmente por instituciones internacionales o regionales¹¹⁰.

65. Además, es importante señalar que no se permite a los Estados utilizar a las instituciones financieras internacionales para violar el derecho internacional cuando no pueden hacerlo en su calidad de Estados individuales: la delegación no puede utilizarse para eludir la responsabilidad¹¹¹. Como se destaca los principios rectores, “los Estados no pueden eludir la responsabilidad por los actos o el ejercicio de funciones que hayan delegado en instituciones internacionales o entidades privadas (reagrupación de la financiación y privatización): la delegación no se puede utilizar como excusa para incumplir las obligaciones en materia de derechos humanos, en detrimento del carácter extraterritorial de esas obligaciones” (párr. 15.3). Además, como explicó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus observaciones finales sobre Irlanda, “(...) También alienta al Estado parte a que, en su calidad de miembro de organizaciones internacionales, incluidas instituciones financieras internacionales como el FMI, vele por que las políticas de esas organizaciones sean compatibles con las obligaciones que incumben a los Estados partes en virtud del Pacto”¹¹².

66. Durante el debate y la codificación del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, algunas organizaciones internacionales que proporcionan financiación se opusieron al contenido de complicidad y su vínculo con el hecho ilícito principal, que podría asociarse a la asistencia financiera¹¹³. En particular, el Banco Mundial destacó, con respecto a la aplicación de la disposición sobre ayuda y asistencia a las organizaciones internacionales que “(...) si no se circunscribe estrictamente a su debido ámbito, esa disposición resulta inquietante y puede producir un peligroso efecto desalentador en

¹⁰⁶ *Interpretation of the agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, ICJ Reports 1980*, párr. 37.

¹⁰⁷ Véase [E/C.12/2016/1](#), párr. 7.

¹⁰⁸ Resolución [66/100](#), anexo, artículo 15.

¹⁰⁹ Véase [A/HRC/40/57](#), principio 14; Objetivo de Desarrollo Sostenible 17, meta 15; Resolución [69/313](#), anexo, secc. I, párr. 9; y resolución [2625 \(XXV\)](#).

¹¹⁰ [A/HRC/40/57](#), principio 15.

¹¹¹ Ian Brownlie, “State Responsibility: The Problem of Delegation”, K Ginther et al. (eds.), *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität*, Duncker & Humblot, Berlín (1994); véase también International Law Association, “Accountability of International Organizations Final Conference Report”, (Berlín, 2004).

¹¹² Véase [E/C.12/IRL/CO/3](#), párr. 35.

¹¹³ Véase [A/CN.4/637](#).

cualquier institución financiera internacional que proporcione asistencia a los prestatarios y beneficiarios que reúnan los requisitos necesarios”¹¹⁴.

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

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

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

Dicho lo anterior, un miembro que recibe asistencia financiera del FMI puede no obstante comportarse de manera ilícita. Ni el FMI mismo ni la prestación de asistencia financiera por el Fondo puede impedir esa conducta ilícita ni contribuir significativamente a ella”¹¹⁵.

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

“(…) el FMI no puede contribuir significativamente a esa conducta por cuanto la financiación del Fondo no está orientada a una conducta determinada; se presta para apoyar un programa económico del miembro que hace frente a sus problemas de balanza de pagos. Los recursos financieros que el miembro utiliza para realizar la conducta en particular pueden obtenerse, y típicamente así ocurre, de diversas fuentes, como los contribuyentes nacionales, los acreedores nacionales e internacionales y los donantes internacionales. El carácter fungible de los recursos financieros significa también que la asistencia financiera del FMI nunca puede resultar esencial, ni contribuir en medida significativa, a una conducta ilícita concreta de un Estado miembro (...)”¹¹⁶.

69. Estos argumentos pueden desglosarse en cuatro elementos¹¹⁷. En primer lugar, el Banco Mundial advierte de que la responsabilidad por complicidad aplicada a las instituciones financieras internacionales podría tener un efecto desalentador y limitar el suministro de financiación a los prestatarios y beneficiarios. Aparte de que esta afirmación tendría que demostrarse empíricamente, no es algo sobre lo que haya que preocuparse necesariamente si la asistencia financiera no prestada hubiese tenido un efecto adverso en los derechos humanos.

70. En segundo lugar, como cuestión de principio, el FMI argumenta que no puede responsabilizarse de lo que podría provocar su financiación, puesto que los Estados prestatarios siempre tienen la posibilidad de no cumplir las condiciones en las que se conceden los préstamos. Este argumento es problemático. Por un lado, los Estados

¹¹⁴ *Ibid.*, pág. 27.

¹¹⁵ A/CN.4/582, pág. 10

¹¹⁶ *Ibid.*, págs. 10 y 11.

¹¹⁷ Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, pág. 169 y siguientes.

que atraviesan dificultades financieras de forma temporal y pierden acceso a otras fuentes de fondos normalmente recurren a las instituciones financieras internacionales, por lo general al FMI. Por este motivo, el FMI ve cómo aumenta su capacidad de negociación para influir en el prestatario, de modo que este no es totalmente libre para elegir sus propias políticas económicas¹¹⁸. Por otro lado, aunque el Estado prestatario pueda decidir libremente qué camino económico seguir, si la institución financiera internacional tiene conocimiento (o ceguera deliberada) sobre el hecho ilícito financiado, debería asumir la responsabilidad por esta asistencia, siempre que se cumpla el requisito de causalidad.

71. En tercer lugar, la financiación proporcionada por el FMI es de naturaleza genérica (no destinada a financiar un determinado proyecto) y existen necesariamente varias fuentes financieras concurrentes que podría utilizar el Estado prestatario para facilitar la aplicación de políticas económicas regresivas. Sin embargo, la multiplicidad de causas no es un factor suficiente para excluir la responsabilidad, solo requiere su atribución correcta entre los autores del hecho ilícito. La responsabilidad debería repartirse en función del comportamiento real de cada agente y sus consecuencias¹¹⁹. También se ha propuesto un principio de responsabilidad solidaria, que permita equilibrar los distintos intereses de las partes perjudicadas y responsables haciendo responsable a una de ellas, que posteriormente pueda recuperar las pérdidas exigiéndoselas a las demás¹²⁰.

72. Y en cuarto lugar, la fungibilidad de la asistencia financiera del FMI le impediría constituir una contribución considerable a la comisión del hecho internacionalmente ilícito. Sin embargo, la fungibilidad del dinero no implica que los préstamos nunca contribuyan a la comisión de violaciones de los derechos humanos¹²¹. No equivale a neutralidad. Como se afirma en el contexto de la complicidad financiera por parte del Estado, aunque sin duda es difícil establecer cualquier forma de causalidad específica entre la concesión de un determinado importe y un determinado hecho internacionalmente ilícito, si los Estados pudiesen evitar la responsabilidad por complicidad simplemente recurriendo a flujos de efectivo en lugar de proporcionar asistencia material en el sentido tradicional, supondría una laguna muy tentadora¹²².

73. Es importante observar que no solo se trata del dinero, sino también del llamado “efecto catalizador”¹²³ de los préstamos de las instituciones financieras internacionales, puesto que envían una señal a los mercados internacionales que afecta a las decisiones de los inversores y los costos de los préstamos, los cuales tienen una repercusión mucho mayor en las finanzas públicas que los modestos importes que proporciona el FMI.

¹¹⁸ A/CN.4/553, párr. 28: “Un ejemplo hipotético de coacción sería el de una organización financiera internacional que impusiera condiciones estrictas para un préstamo absolutamente necesario, y coaccionara de este modo al Estado receptor para que incumpliera sus obligaciones con respecto a otro Estado o a determinadas personas”; véase Giorgio Gaja, Relator Especial, Tercer informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales.

¹¹⁹ Roger P. Alford, “Apportioning Responsibility among Joint Tortfeasors for International Law Violations,” *Pepperdine Law Review*, vol. 38, (2011).

¹²⁰ Christiane Ahlborn, “To Share or Not to Share? The Allocation of Responsibility between International Organizations and Their Member States”, *Amsterdam Law School Research Paper* No. 2013-73 y *Amsterdam Centre for International Law* No. 2013-26, (28 de noviembre de 2013).

¹²¹ Sabine Michalowski y Juan Pablo Bohoslavsky, “Ius Cogens, Transitional Justice and other Trends of the Debate on Odious Debts. A Response to the World Bank Discussion Paper on Odious Debts”, *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 48, No. 1 (2010).

¹²² Helmut Aust, *Complicity and the Law of State Responsibility*, Cambridge, Cambridge University Press (2011).

¹²³ Thomas Stubbs *et al.*, “Catalyzing Aid? The IMF and Donor Behaviour in Aid Allocation”, *World Development*, vol. 78, (2016).

74. Nada en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales parece indicar que las contribuciones tengan que ser esenciales, como indica el FMI. Este requisito podría aplicarse a la financiación de proyectos, no a la enorme asistencia financiera concedida para apoyar programas macroeconómicos. En este sentido, en los últimos años ha florecido un gran debate jurídico y académico¹²⁴. La Comisión de Derecho Internacional hizo hincapié en que “el Estado que presta asistencia sólo será responsable en la medida en que su propio comportamiento haya causado el hecho internacionalmente ilícito o contribuido a su comisión”¹²⁵. Por lo tanto, la pregunta principal que debe responderse es si una determinada acción u omisión facilitó que otro Estado u organización internacional cometiese el hecho ilícito¹²⁶. Por supuesto, debería existir “una conexión muy estrecha entre la autorización o recomendación [formulada por una institución financiera internacional] y el acto del Estado miembro”¹²⁷.

75. Habida cuenta del vínculo causal directo entre la austeridad y las violaciones de los derechos humanos, al ser las últimas una consecuencia previsible de la primera (véanse las secciones III y IV), si el asesoramiento técnico, la vigilancia o el apoyo financiero proporcionados por una institución financiera internacional a un Estado prestatario facilitaron o fomentaron la aplicación de medidas económicas regresivas inadmisibles que afectaron de forma negativa e injustificable al goce de los derechos humanos, el prestamista debe demostrar que la financiación se concedió sin tener conocimiento de las circunstancias del hecho ilícito principal¹²⁸. Este cambio es legítimo, dado que las víctimas de las violaciones de los derechos humanos económicos y sociales pueden no tener acceso a los datos pertinentes de las instituciones financieras internacionales o los Estados¹²⁹.

76. Una manera eficaz de probar este desconocimiento es demostrando que se realizó una evaluación del impacto en los derechos humanos y que se tomaron medidas de manera oportuna para evitar consecuencias adversas en los derechos humanos. Las medidas que provocarían un retroceso en la materialización de los derechos económicos y sociales solo se permiten si los Estados pueden demostrar que dichas medidas regresivas se ajustan a una serie de criterios¹³⁰, descritos en los principios rectores.

77. La responsabilización por complicidad acarrea una serie de consecuencias jurídicas¹³¹, entre las que se incluyen tres obligaciones principales: cese, no repetición

¹²⁴ Véase, por ejemplo, Sheldon Leader, “Project finance and human rights”, en Juan Pablo Bohoslavsky y Jernej Letnar, *Making Sovereign Financing and Human Rights Work*, Oxford, Hart Publishing (2014).

¹²⁵ Comisión de Derecho Internacional, Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, con comentarios, artículo 16, comentario, párr. 1 (http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf).

¹²⁶ Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, pág. 185.

¹²⁷ Observación formulada por Austria, en *A/C.6/60/SR.11*, párr. 61; véase también Oficina de Evaluación Independiente del FMI, “The IMF and Social Protection” (5 de julio de 2017), pág. 25.

¹²⁸ Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, pág. 234 y siguientes.

¹²⁹ Véase *Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, *Merits, Judgment, International Court of Justice Reports 2010*, párr. 55: Las autoridades públicas por lo general pueden demostrar que han seguido los procedimientos adecuados y han aplicado las garantías que exige la ley —si ese ha sido el caso— produciendo pruebas documentales de las acciones que se llevaron a cabo.

¹³⁰ Véase *E/C.12/2016/1*.

¹³¹ Véase *Jam v. International Finance Corporation* (2019); el Tribunal Supremo de los Estados Unidos decidió que las organizaciones internacionales disfrutaban de la misma inmunidad a la

y reparación¹³². De este modo, si el hecho internacionalmente ilícito tiene un carácter continuo, como sucede con la mayoría de las reformas económicas y sus efectos, cobra especial relevancia la obligación de cese. Las seguridades y garantías de no repetición están relacionadas con la prevención, que en el caso de las instituciones financieras internacionales debe incluir el uso sistemático y obligatorio de evaluaciones *ex ante* del impacto en los derechos humanos. En cuanto a la reparación, que comprende el resarcimiento, la indemnización y la satisfacción¹³³, los complejos efectos distributivos, acumulativos y a corto y largo plazo de las reformas económicas plantean una gran dificultad; por lo tanto, las evaluaciones *ex post* del impacto en los derechos humanos revisten una importancia esencial para deshacer y corregir las medidas regresivas y sus efectos.

78. Otra consecuencia importante de la responsabilidad por complicidad de las instituciones financieras internacionales en su obligación, en caso de impago del Estado, de asumir algunas pérdidas financieras¹³⁴, teniendo en cuenta su nivel de imprudencia hacia el deudor soberano, su población y los demás acreedores¹³⁵.

VI. Conclusiones

79. Como se ha analizado en este y otros informes¹³⁶, las medidas de austeridad tienen normalmente una serie de efectos negativos en los derechos humanos; por lo tanto, existe una sólida base jurídica para defender la incompatibilidad *prima facie* entre las políticas de austeridad durante las épocas de recesión y la obligación de proteger el goce de los derechos humanos¹³⁷.

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

81. No es que todas las políticas de reforma económica que responden a crisis económicas sean intrínsecamente contrarias a los derechos humanos¹³⁸, pero la austeridad carece de una justificación teórica y empírica seria desde la perspectiva de los derechos humanos. Habida cuenta de los historiales de derechos humanos bien comprobados relacionados con las políticas de austeridad, resulta sorprendente que las reformas y medidas económicas adoptadas por los Estados para aplicar las condicionalidades impuestas por las instituciones financieras internacionales con este

que tienen derecho actualmente los soberanos extranjeros; es decir, no se les concede inmunidad absoluta.

¹³² Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, pág. 261.

¹³³ *Ibid.*, pág. 269; véase la Resolución 66/100, anexo, artículos 35 a 37.

¹³⁴ Kunibert Raffer, "Preferred or Not Preferred: Thoughts on Priority Structures of Creditors", documento preparado para los debates en la segunda reunión del Grupo de Estudio sobre Insolvencia de la ILA, Washington, D.C. (2009).

¹³⁵ Juan Pablo Bohoslavsky, "Lending and Sovereign Insolvency: A Fair and Efficient Criterion to Distribute Losses among Creditors", *Goettingen Journal of International Law*, vol. 2-1 (2010), págs. 387 a 412.

¹³⁶ A/HRC/37/54; A/73/179; véase también A/HRC/31/60/Add.2.

¹³⁷ A/HRC/40/57, principio 10; véase también E/1991/23, párr. 10.

¹³⁸ A/HRC/40/57, preámbulo.

fin raras veces vayan acompañadas de evaluaciones *ex ante* del impacto en los derechos humanos¹³⁹. Si bien los Estados siguen siendo los principales garantes de derechos en este ámbito¹⁴⁰, las instituciones financieras internacionales también pueden ser consideradas responsables por su complicidad cuando prescriben políticas con posibles efectos claros en los derechos humanos o contribuyen a las violaciones de los derechos humanos en este contexto.

82. El hecho de que las instituciones financieras internacionales (y los Estados) no realicen ni soliciten normalmente evaluaciones del impacto en los derechos humanos es incongruente con su práctica, aunque sea muy imperfecta, de llevar a cabo evaluaciones de los efectos sociales y ambientales cuando se trata de la financiación de proyectos. Si se les puede responsabilizar por el daño evitable causado a los afectados por una presa financiada, ¿por qué no deberían ser responsables de los daños evitables provocados a los derechos humanos por reformas económicas regresivas? Esta pregunta implica que el desarrollo no trata solo del reparto del crecimiento económico, sino también del reparto de las pérdidas en la sociedad¹⁴¹.

83. En este contexto, el presente informe desarrolla el argumento de que, con arreglo a las normas del derecho internacional, puede considerarse a las instituciones financieras internacionales responsables de complicidad en las reformas económicas que violan los derechos humanos. El vínculo causal entre la asistencia prestada (préstamos, vigilancia y asistencia técnica, y condicionalidades asociadas) en la comisión de un hecho ilícito (complicidad) y el daño causado (violaciones de los derechos humanos) es evidente y está bien documentado. Se puede presuponer el conocimiento del carácter ilícito del acto si, incluso al impulsar reformas económicas que normalmente dan lugar a violaciones de los derechos humanos, no se lleva a cabo una evaluación *ex ante* del impacto. La responsabilidad jurídica por complicidad acarrea obligaciones en términos de cese, no repetición y reparación.

84. Debido a las circunstancias en que se suelen encontrar los Estados cuando solicitan asistencia a las instituciones financieras internacionales, a menudo se imponen condicionalidades que no se negocian necesariamente con los Estados prestatarios, por no mencionar a su población, a la que se involucra aún menos en las consultas, debates y negociaciones conexas. Además, el alcance de las condicionalidades se ha ampliado continuamente en las últimas décadas. Todo esto ayuda a entender la generalización y la omnipresencia de las condicionalidades en asuntos soberanos fundamentales, incluso teniendo en cuenta el rechazo abrumador de las respectivas poblaciones y los objetivos de orientación social de las instituciones financieras internacionales con arreglo a sus propios estatutos¹⁴².

85. ¿Es utópico desde una perspectiva práctica el resultado de una evaluación adecuada del impacto en los derechos humanos? Las instituciones financieras internacionales deberían aprender de la aplicación satisfactoria de medidas anticíclicas y programas de ajuste que respetan en gran medida los derechos humanos, como los ejecutados en Malasia (1997-1998), que impuso controles de capital a los flujos de salida a corto plazo, e Islandia (2009-2010), que también incluyó controles de capital y protección del sistema de asistencia social contra los recortes y dio un

¹³⁹ A/71/365, párr. 63.

¹⁴⁰ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; véase también A/HRC/40/57, principio 2.

¹⁴¹ Amartya Sen, *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Editorial Planeta, S.A. (2000).

¹⁴² Véase el Convenio Constitutivo del FMI, artículo I ii) (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>); véase también el Convenio Constitutivo del BIRF, artículo 1 (<https://www.worldbank.org/en/about/articles-of-agreement/ibrd-articles-of-agreement>).

gran peso a la generación de ingresos y la redistribución a través de políticas fiscales¹⁴³.

86. En la década de 1960, la Asamblea General solicitó al Banco Mundial y a otras instituciones internacionales que se abstuviesen de conceder préstamos a Sudáfrica por su historial deficiente en materia de derechos humanos, y el Banco Mundial dejó de aprobar nuevos préstamos para el régimen del apartheid después de 1966¹⁴⁴. No puede existir una justificación jurídica para que las instituciones financieras internacionales no faciliten las violaciones de los derechos civiles y políticos y sigan siendo cómplices en la imposición de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. Las consecuencias adversas de las medidas económicas regresivas en los derechos humanos son ampliamente conocidas, y las instituciones financieras internacionales aun así las promueven e impulsan periódicamente. El presente informe ha explicado por qué esto debe dar lugar a una responsabilidad jurídica por complicidad.

VII. Recomendaciones

87. El Experto Independiente recomienda que las instituciones financieras internacionales:

a) **Incorporen en sus documentos de políticas el compromiso explícito de respetar todos los derechos humanos, incluidos los derechos laborales, en sus políticas de préstamo, vigilancia y asistencia técnica;**

b) **Lleven a cabo evaluaciones del impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos que sean independientes, participativas, fundamentadas, transparentes y sensibles a las cuestiones de género, antes y después de determinar ciertas condicionalidades y, de manera más general, de las reformas económicas para los Estados prestatarios/beneficiarios, en consonancia con los principios rectores¹⁴⁵; esta evaluación no debe sustituir a las evaluaciones de los efectos sociales y ambientales ni ser sustituida por ellas;**

c) **Velen por que las condiciones de sus transacciones y sus propuestas de políticas de reforma y condicionalidades para recibir apoyo financiero no menoscaben la capacidad del Estado prestatario/beneficiario para respetar, proteger y cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos, lo que implica detectar y evitar las políticas de reforma económica que tengan consecuencias negativas en el goce de los derechos humanos, en particular de las personas que se encuentran en la situación más vulnerable;**

d) **Propongan una lista (no exhaustiva) de medidas de prevención y mitigación, que vaya más allá de las medidas de protección social específicas, para garantizar la conformidad de las políticas de reforma económica estudiadas con las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, y se aseguren de que estos mecanismos proporcionan reparación a las personas que se ven directamente afectadas de forma negativa por las políticas de las instituciones financieras internacionales;**

¹⁴³ Véase Juan Pablo Bohoslavsky y Kunibert Raffer eds., *Sovereign Debt Crises: What have we learned?*, Cambridge, Cambridge University Press (2017), caps. 7 y 10.

¹⁴⁴ Véase Samuel A. Bleicher, "UN v. IBRD: a dilemma of functionalism" *International Organization*, vol. 24, Issue 1 (1970).

¹⁴⁵ Véase [A/HRC/40/57](#).

e) Consideren los objetivos de gasto prioritario en derechos humanos una condición vinculante con consecuencias financieras concretas si no se cumplen¹⁴⁶;

f) Añadan una dimensión de derechos humanos al análisis de la sostenibilidad de la deuda y velen por que las constataciones de las evaluaciones del impacto desempeñen sistemáticamente un papel en la reestructuración de la deuda;

g) Incluyan las constataciones de la evaluación del impacto en los derechos humanos y supervisen su evolución a través del proceso de examen y presentación de informes de las instituciones financieras internacionales ya establecido;

h) Participen —como hacen a menudo otros acreedores— en las negociaciones sobre alivio y reestructuración de la deuda, con el objetivo de apoyar la liberación de margen fiscal para salvaguardar la capacidad de los Estados para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos: en el caso de las instituciones financieras internacionales cómplices de medidas económicas regresivas, esta obligación es aún más imperiosa.

88. El Experto Independiente recomienda que los Estados, como miembros de las instituciones financieras internacionales:

a) Ejercen sus funciones como miembros de las instituciones financieras internacionales y de diversos directorios de conformidad con las normas de derechos humanos;

b) Exijan que las instituciones financieras internacionales cuenten con políticas sobre derechos humanos y supervisen su cumplimiento;

c) Impulsen la inclusión de las evaluaciones obligatorias *ex ante* y *ex post* del impacto en los derechos humanos en los procesos de negociación y los métodos oficiales de trabajo;

d) Velen por que las evaluaciones del impacto en los derechos humanos se lleven a cabo antes de seguir adelante con una decisión o recomendación que entrañe reformas económicas a nivel nacional;

e) Velen por que las instituciones financieras internacionales que disponen de mecanismos independientes de rendición de cuentas ya establecidos los refuercen y por que las instituciones financieras internacionales —como el FMI— que todavía no cuentan con estos mecanismos los creen y garanticen que sean accesibles y ampliamente conocidos.

¹⁴⁶ Véase Thomas Stubbs y Alexander Kentikelenis, “Targeted Social Safeguards in the Age of Universal Social Protection: the IMF and Health Systems of Low-Income Countries”, *Critical Public Health*, vol. 28, Issue 2 (2018).