

Mandato 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 culturales¹

Juan Pablo Bohoslavsky,

“Impacto de las medidas de austeridad en los derechos humanos”

Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo

9 de Agosto, 2018, 6 pm

Antes de comenzar, quisiera agradecer a las personas que han organizado este Seminario por la invitación, comenzando por la Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo, Conectas, FES y el Comité Brasileiro de Derechos Humanos y Política Exterior. Estoy honrado de estar aquí con ustedes para compartir algunas ideas sobre un tema en el que he venido trabajando en los últimos dos años como experto independiente del Consejo de Derechos Humanos.

Es mi intención contribuir al debate en torno a las reformas económicas desde una perspectiva global y de derechos humanos. Para ello, me parece esencial subrayar un punto: la gestión de los asuntos fiscales y económicos es una función central del gobierno, sin duda, pero está íntimamente ligada a las obligaciones nacionales e internacionales de derechos humanos que tiene cada Estado. Dicho de un modo más simple: la economía y los derechos humanos no pueden tratarse como temas aislados, como compartimentos separados.

Ahora bien, sabemos que las crisis económicas pueden ser causadas por numerosos factores. Algunos de ellos pueden ser: las enormes sumas invertidas en rescatar instituciones financieras privadas, la conclusión de acuerdos comerciales injustos, las perturbaciones económicas externas, la concesión de préstamos y el endeudamiento irresponsables, una movilización de recursos y recaudación fiscal insuficientes, la evasión y la elusión de impuestos, la corrupción. En general, es frecuente encontrar que las crisis reflejan políticas económicas deficientes que no están en consonancia con un desarrollo social inclusivo y el disfrute efectivo de los derechos humanos. Además, la ausencia de un sistema para resolver las situaciones de sobreendeudamiento de manera oportuna, justa, previsible y compatible con los derechos humanos agrava los problemas vinculados a crisis de deuda.

¹ Para acceder a toda la información sobre el trabajo del Experto Independiente, puede visitar el siguiente enlace web: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/IEDebtIndex.aspx> o seguirlo en twitter en @IEfinanceHRs

CONFIRMAR CON VERSIÓN FINAL AL SER PRESENTADA

Independientemente de que las crisis sean causadas por factores externos o internos, o por una combinación de ambos, es necesario desarrollar marcos para hacerles frente y para superarlas, marcos que se articulen en torno al respeto de los derechos humanos. Cuando me refiero a derechos humanos, lo hago en su sentido más amplio, es decir tanto a los derechos civiles y políticos como a los derechos económicos, sociales y culturales, léase-vivienda, salud, educación, seguridad social, trabajo, agua y saneamiento, alimentación, derechos a la vida y acceso a la justicia.

Desde los años ochenta el consenso creciente es que las crisis económicas y muchos de los paquetes de políticas de ajuste estructural aplicados para prevenirlos o superarlos pueden tener graves repercusiones en el goce de los derechos humanos. Por consiguiente, no debe sorprendernos que las políticas de reforma económica se asocien cada vez más a iniciativas destinadas a mitigar los efectos adversos sobre las comunidades pobres. Sin embargo, por numerosos motivos, lo habitual es que estas iniciativas disten de poder considerarse mínimamente eficaces. Aunque está aceptado que las políticas de ajuste estructural y consolidación fiscal pueden tener enormes repercusiones negativas para las personas en situación de vulnerabilidad, la mayoría de esas políticas no se conciben ni aplican de manera que promuevan o protejan eficazmente los derechos humanos.

A menudo, la atención se centra únicamente en mitigar las repercusiones sociales más graves, en lugar de introducir reformas que impidan o atenúen crisis futuras, y menos aún que reduzcan las desigualdades (o eviten exacerbarlas) y protejan los derechos de las personas y grupos de personas tradicionalmente más marginalizados. Estas reformas también permitirían proteger y promover el disfrute efectivo de los derechos económicos y sociales mediante la inversión en las personas, lo cual las haría más sostenibles a mediano plazo.

La adopción de medidas de respuesta anti cíclicas, por ejemplo, una mayor inversión pública en servicios de cuidados, que aseguren inversiones en el desarrollo social, es una alternativa factible que además está asociada a una recuperación económica más equitativa y sostenible. De hecho, esto pude comprobarlo en mi [misión oficial a Islandia](#) en 2014.

Sin embargo, muchos Estados e instituciones financieras internacionales no parecen haber aprendido esas lecciones. Lamentablemente, la austeridad ha sido la respuesta predominante a las recientes crisis económicas y financieras, y las políticas de consolidación fiscal en su mayoría han hecho oídos sordos a los derechos humanos, pues se han centrado principalmente en garantizar el equilibrio de los presupuestos públicos, cueste lo que cueste.

Los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos han señalado que los recortes presupuestarios en diversos países han repercutido en los derechos a la salud, la educación, la alimentación, la vivienda, el trabajo, la seguridad social, el agua y el

CONFIRMAR CON VERSIÓN FINAL AL SER PRESENTADA

saneamiento, y en los derechos políticos y civiles, como el acceso a la justicia, el derecho a la participación o la libertad de expresión, de reunión y de asociación. También han provocado el empeoramiento de las condiciones de detención y encarcelamiento. El derecho a la vida y a la integridad personal no ha sido ajeno a este fenómeno; las crisis económicas, agravadas aún más por las políticas de austeridad, han desencadenado un aumento de los suicidios en algunos países, han hecho que algunas personas quedaran excluidas de una asistencia sanitaria pública que salva vidas y han erosionado los sistemas de salud pública a tal punto que los han dejado sin los medios suficientes para hacer frente a epidemias u otros impactos en mortalidad y morbilidad.

Las mujeres, las personas con discapacidad, los niños y niñas de familias monoparentales, los migrantes y refugiados, los adultos mayores y otros grupos expuestos al riesgo de marginación a menudo se ven afectados de manera múltiple y agravada. Por ejemplo, los recortes de los servicios públicos, y en particular los que afectan a las guarderías, repercuten de manera desproporcionada en las mujeres. Además, las mujeres suelen ser las primeras en ser despedidas cuando se “flexibiliza” la legislación laboral. El impacto de las medidas de austeridad en las mujeres es, de hecho, el foco del informe que acabo de enviar a la Asamblea General y que estará disponible en septiembre en todos los idiomas de Naciones Unidas.²

La justificación de las políticas de austeridad suele basarse en un diagnóstico demasiado simplificado o engañoso, en particular uno que echa la culpa de la crisis económica a un gasto público excesivo sin siquiera considerar otros factores pertinentes, como las perturbaciones externas, las corrientes de ingresos insuficientes, la desregulación financiera, el aumento de las desigualdades, la disminución de los salarios entre los hogares de ingresos bajos y medios, y otras fallas que se deben en mayor o menor medida a la globalización.

Las políticas se deciden a menudo sin tener suficientemente en cuenta opciones menos perjudiciales y sin un análisis fiable de los resultados previsibles. Con frecuencia, la información no suele ser de auténtico dominio público ni está sujeta a una participación genuina de los grupos de la sociedad que pueden verse afectados negativamente. Las personas que sufren de manera desproporcionada el impacto negativo de los ajustes, y el deterioro en sus derechos humanos, suelen ser los grupos más desfavorecidos cuya voz y poder político son escasos. De esta manera, los grupos más discriminados o afectados se vuelven invisibles: tanto su situación como las consecuencias para sus derechos humanos rara vez están en el centro de atención.

² El Informe A/73/179 estará disponible a mediados de Septiembre 2018, en la siguiente página, en todos los idiomas de la ONU:

<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/AnnualReports.aspx>.

Ver más detalles sobre la elaboración de este informe, incluidas las contribuciones recibidas en:

<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/ImpactEconomicReformPoliciesWomen.aspx>

CONFIRMAR CON VERSIÓN FINAL AL SER PRESENTADA

Como lo he señalado en mi informe ante el Consejo de Derechos Humanos, presentado en Marzo de este año ([A/HRC/37/54](#)), hoy en día, más de dos tercios de los países del mundo están reduciendo su gasto público y limitando su espacio fiscal. De esta forma, muchos países tienen problemas para proteger los avances en materia de protección y cobertura social que tanto esfuerzo les han costado. Tales logros fueron, en muchos casos, el resultado de casi 30 años de labor ardua, pero el riesgo de que se malogren es cada vez mayor.

Estimados panelistas y participantes,

Permítanme ahondar un poco más en la problemática de las reformas económicas desde una perspectiva de derechos humanos. Como sabemos, estas reformas de ajuste y austeridad varían de un país a otro. Sin embargo, siete de las medidas más comunes en este ámbito son:

- a) los recortes del gasto público que afectan directamente ciertos derechos humanos, como por ejemplo, la sanidad pública, la seguridad social y la educación;
- b) las reformas fiscales regresivas; por ejemplo, aumentos en impuestos al consumo de alimentos básicos.
- c) los recortes y topes de la masa salarial y la reducción de puestos laborales en el sector público;
- d) la reforma de las pensiones;
- e) la racionalización y otras medidas que afectan a las redes de protección social;
- f) la privatización de los servicios y proveedores públicos y la introducción de tarifas para los usuarios; y
- g) la reducción de las subvenciones para alimentos, energía y demás bienes que influyen en el precio de bienes y servicios esenciales como los alimentos, la calefacción y la vivienda.

Las medidas de consolidación fiscal suelen ir acompañadas de reformas estructurales, como la desregulación y la flexibilización del mercado laboral, la reducción de los derechos laborales o de las protecciones legales y administrativas existentes. Si bien estas medidas tienen por objeto aparente facilitar el crecimiento económico futuro, reducir el desempleo y aumentar los ingresos tributarios, a menudo han afectado directamente al disfrute de los derechos humanos, muchas veces de manera irreversible.

En algunos países, solo se han aplicado una o dos de las medidas antes mencionadas. Me ha llamado la atención en mi investigación descubrir que cada vez es más frecuente – y casi se considera ‘normal’- que esas reformas de consolidación fiscal no se introduzcan en respuesta a una crisis financiera grave, sino de manera ‘preventiva’ con el objetivo de reducir un déficit presupuestario creciente (aunque no sea alarmante) o de justificar la

CONFIRMAR CON VERSIÓN FINAL AL SER PRESENTADA

sostenibilidad financiera de los sistemas públicos de salud y seguridad social. Sin embargo, en algunos países, se introdujeron todas estas medidas simultáneamente.

Quisiera resaltar que no todos los esfuerzos por reducir el gasto público son perjudiciales para los derechos humanos. La mejora del acceso a los medicamentos esenciales mediante una optimización de la gestión de los fármacos en el sistema público de salud y la sustitución de medicamentos costosos por productos genéricos de eficacia similar, pero más baratos, puede hacer que la atención de la salud sea más accesible y asequible, fortaleciendo así el disfrute efectivo del derecho a la salud. Reducir el gasto público en equipamiento militar innecesario puede liberar los muy necesarios recursos que requieren las inversiones en derechos humanos.

Sin embargo, a menudo, las medidas se caracterizan por la aplicación de recortes horizontales e indiscriminados en distintas esferas de acción estatal con el fin de lograr ahorros económicos con límites que se habían fijado de antemano, en lugar de basarse en una evaluación genuina que estableciera quiénes serían los afectados, si el disfrute de los derechos se vería mermado y de qué manera, y si se disponía de medidas alternativas.

Con frecuencia se han justificado recortes presupuestarios a corto plazo atendiendo a sus resultados a largo plazo, pero hace falta contar con pruebas empíricas de que dichas medidas de austeridad hayan contribuido a mejorar el disfrute de los derechos humanos para todas las personas en el largo plazo. De hecho, las medidas a corto plazo que supuestamente aportarán beneficios sociales en el futuro pueden perjudicar a las personas, sobre todo a quienes ya viven en pobreza o marginación, de manera irreversible y afectar sus derechos de manera persistente.

En varios países del mundo, lo que se ha documentado y demostrado en varios estudios es que las políticas de austeridad han contribuido a aumentar la exclusión social, como demuestran el desempleo de larga duración, el aumento del número de personas sin hogar, el crecimiento de los bancos de alimentos, los desalojos forzosos, la malnutrición, y otros fenómenos para los que no existen respuestas sencillas ni rápidas. Hacer frente a estas consecuencias cuesta a los gobiernos mucho más que invertir en su prevención.

Cabe subrayar que el derecho internacional de los derechos humanos no dicta las medidas de política económica específicas que los Estados deben adoptar en respuesta a las crisis u otras presiones financieras. Los Estados tienen la facultad discrecional de seleccionar y adoptar medidas en función de sus circunstancias económicas, sociales y políticas específicas. Sin embargo, esta discrecionalidad no está exenta de límites; el ajuste fiscal debe decidirse y diseñarse en consonancia con las obligaciones concretas de derechos humanos, de carácter tanto sustantivo como procedimental, que ponen límites claros que no deben cruzarse.

CONFIRMAR CON VERSIÓN FINAL AL SER PRESENTADA

Quisiera aclarar que, si bien los Estados tienen la responsabilidad primordial de atenerse a los tratados y normas internacionales de derechos humanos, las instituciones financieras internacionales y otras organizaciones internacionales también están obligadas a respetar los derechos humanos.

Las medidas de consolidación fiscal y de reforma económica nunca deben vulnerar el contenido básico mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales, ni ser directa o indirectamente discriminatorias o dar lugar a la adopción de medidas regresivas inadmisibles en lo que respecta al disfrute o la puesta en práctica efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales. La prohibición de regresividad inadmisibles conforme al Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, tal como ha sido interpretado por el Comité encargado de su aplicación, es la norma fundamental en el ámbito de estos derechos para determinar si las medidas de consolidación fiscal y de reforma económica atentan contra los derechos humanos.

Las medidas regresivas —es decir, aquellas que reducen el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales— son admisibles únicamente en determinadas circunstancias estrictas, e incumbe a los gobiernos demostrar que las medidas propuestas cumplen con algunos criterios claramente delimitados. Así pues, como lo ha puntualizado el Comité de Derechos Económicos y Sociales, las medidas potencialmente regresivas solo podrán considerarse aceptables si son:

- 1) Temporales, en el sentido de que estarán vigentes solo mientras sean necesarias;
- 2) Legítimas, siendo su fin último el de proteger el conjunto de los derechos humanos;
- 3) Necesarias, en el sentido de que deben poder justificarse tras el más minucioso examen de todas las demás alternativas menos restrictivas;
- 4) Razonables, en el sentido de que los medios elegidos han de ser los más adecuados y capaces de alcanzar el objetivo legítimo;
- 5) Proporcionadas, en el sentido de que toda otra acción u omisión sería más perjudicial para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales;
- 6) No discriminatorias y capaces de mitigar las desigualdades que puedan surgir en tiempos de crisis; y deben garantizar que los derechos de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados no se vean afectados de manera desproporcionada;
- 7) Capaces de preservar el contenido básico mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales, sobre la base de la transparencia y la participación genuina de los grupos afectados en el examen de las medidas y alternativas propuestas;
- 8) Objeto de procedimientos genuinos de examen y rendición de cuentas.

CONFIRMAR CON VERSIÓN FINAL AL SER PRESENTADA

Quisiera subrayar que los principios de igualdad y no discriminación son cruciales en el derecho internacional de los derechos humanos y están consagrado en todos los tratados internacionales de derechos humanos. La discriminación es toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferenciado que se base en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición, y que tenga por objeto o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos y libertades por todas las personas.

Los Estados están obligados a eliminar toda forma de discriminación de jure o de facto, directa, indirecta o múltiple. Por esta razón, es esencial que se evalúe el impacto de las medidas de austeridad y en general las políticas de reforma económica sobre los derechos humanos en los diferentes grupos de la sociedad y que se tomen todas las medidas necesarias para prevenir resultados discriminatorios.

Adicionalmente, los derechos llamados procedimentales de participación, transparencia y acceso a la información son imprescindibles para esa labor de evaluación. Esto abarca, en particular, a los grupos que corren riesgo de marginación o vulnerabilidad, como las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, los adultos mayores, las minorías étnicas, nacionales, lingüísticas, religiosas o de otro tipo, los migrantes, las personas con discapacidad, las personas que viven en pobreza, entre otros.

En función de las circunstancias específicas de cada caso, también se deberá evaluar el impacto de las políticas de reforma económica sobre los derechos humanos de otros grupos sociales de riesgo, como los pueblos indígenas, los refugiados o los desplazados internos, y garantizar la participación de esos grupos en la labor de evaluación. Merecerán especial atención los cuadros de discriminación y desigualdad que se superpongan y se agraven mutuamente.

En el plano estrictamente económico, quisiera señalar que el respeto de los derechos humanos y el crecimiento económico socialmente inclusivo no están necesariamente reñidos, como sostiene cierta opinión ortodoxa, sino que pueden reforzarse mutuamente. El crecimiento económico y el desarrollo son esenciales para avanzar en el desarrollo humano y la realización de los derechos humanos, por ejemplo, mediante la creación de puestos de trabajo, de ingresos y la generación de recursos para la inversión en infraestructura social y económica, entre otras cosas.

Sin embargo, la calidad y la orientación del crecimiento económico son importantes, ya que la existencia de desigualdades puede frenar por sí sola el crecimiento. Hay quien defiende que la desigualdad causa subdesarrollo. También se ha argumentado que, dado que el crecimiento económico puede consolidar los derechos humanos, la integración explícita de una orientación de derechos humanos en las estrategias de crecimiento constituye un “enfoque de oportunidad” que aumentaría la calidad y la equidad del

CONFIRMAR CON VERSIÓN FINAL AL SER PRESENTADA

crecimiento económico, entre otras cosas mediante un fomento equitativo del derecho a la educación, la salud, la alimentación, el agua, la vivienda y la protección social, de manera similar a un enfoque de desarrollo humano.

Igual de crucial para la recuperación económica y el desarrollo humano es el aumento de las oportunidades de ingresos y de trabajo para todos. La pobreza y la exclusión del mercado laboral se han calificado de desperdicio de recursos humanos con efectos adversos sobre el crecimiento económico, pues los afectados no contribuyen a la economía y además necesitan protección adicional. El derecho al trabajo y el mantenimiento de un mercado laboral dinámico son determinantes para la salud de la economía nacional. Desde ese punto de vista, en su Informe de desarrollo humano de 2015 sobre el trabajo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) recomendó que las metas de creación de empleo para mujeres y hombres se incluyeran entre los indicadores que los departamentos de finanzas y los bancos centrales someten a seguimiento periódico para vislumbrar las perspectivas económicas.

En marzo de 2017, el Consejo de Derechos Humanos me solicitó que elaborase principios rectores para evaluar el impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos, en consulta con los Estados, las instituciones financieras internacionales y otras partes interesadas pertinentes ([resolución 34/03](#)). A tal efecto, recabé aportes de un amplio abanico de interesados para fundamentar la elaboración de los principios rectores. En diciembre de este año [enviaré estos Principios Rectores al Consejo](#) para que decida si los adopta.

Las conclusiones extraídas en 1990 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en relación con crisis anteriores siguen siendo hoy igual de válidas, a pesar de que han pasado casi treinta años. Aunque los graves efectos de la reciente crisis financiera en los derechos humanos han sido amplia y adecuadamente documentados, las políticas de respuesta a la crisis revelaron una arraigada desatención estructural a los derechos humanos en la formulación de las políticas económicas, una protección insuficiente de los más vulnerables y una falta de atención a la participación, las consultas, la transparencia y la rendición de cuentas.

Esa desatención es lo que impulsa la elaboración de principios rectores para evaluar el impacto de los programas de reforma económica en los derechos humanos y el desarrollo de herramientas analíticas y metodológicas para evaluar dicho impacto. Los principios rectores ayudarán a los Estados y a las instituciones financieras internacionales a cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos a la hora de estudiar la adopción de medidas de consolidación fiscal, iniciativas anti cíclicas y medidas económicas alternativas. Y también a la sociedad civil para asegurar que la vigencia de los derechos humanos en el ámbito económico, sea una realidad y no una quimera.

Muchas gracias