

FMI, neoliberalismo y derechos humanos. Argentina en el macroscopio¹

*IMF, Neoliberalism and Human Rights.
Argentina under the Macroscope*

Juan Pablo Bohoslavsky² y Francisco Cantamutto³

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686
Año 6/Nº 18 Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 40-86
DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e478>

Resumen: El neoliberalismo implicó, desde la década de los setenta, una profunda reconfiguración de las economías nacionales y un aumento significativo de las desigualdades. El Fondo Monetario Internacional (FMI), que se autopercibe por encima de los derechos humanos, ha sido un vehículo institucional central en este cambio, a través de sus créditos y condicionalidades que frecuentemente se traducen en violaciones de los derechos humanos de las poblaciones de los Estados deudores. La noción hegemónica de los derechos humanos que asume el neoliberalismo propone una visión de los mismos basada en la —supuesta— defensa de los derechos civiles y políticos —que se focalizan en lo individual y asumen una desconfianza frente al Estado— en detrimento de los derechos económicos y sociales, en los cuales lo relacional es esencial y el Estado

¹ Los autores agradecen las generosas lecturas que realizaron de borradores de este artículo Alfredo Calcagno, Manuel Gonzalo Casas, Agustina Costantino, Horacio Etchichury, Juan Cruz Goñi, Juan Bautista Justo, Flavia Marco Navarro, Mariana Rulli, Martín Sigal y Luis Daniel Vázquez. Sus comentarios críticos permitieron mejorar sustancialmente este texto. Naturalmente, todo lo expresado aquí es de exclusiva responsabilidad de los autores.

² El autor fue Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos de la ONU entre 2014 y 2020.

³ Docente del Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur (UNS) e investigador adjunto del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (UNS-CONICET).

asume obligaciones positivas. Esto ha llevado a fuertes críticas sobre la ineficacia de los derechos humanos para generar cambios reales en el mundo. Este artículo discute esta interpretación minimalista y derrotista de los derechos humanos, resaltando su potencial transformador. Los derechos humanos pueden funcionar como un método para alcanzar, en campos de alta complejidad y abstracción, objetivos que gozan hoy de amplio consenso: reducir la pobreza, las desigualdades y el cambio climático. El artículo también pone en evidencia que la marginalización de los derechos humanos que caracteriza al FMI encuentra paralelismo con el ejercicio desmedido de su poder en el mundo. Se toma al acuerdo firmado en 2018 entre el FMI Argentina como estudio de caso, analizando sus implicaciones desde un enfoque de derechos humanos y proponiendo para el debate cursos de acción.

Abstract: Since the 1970s, the neoliberalism has entailed a profound reconfiguration of national economies and a significant increase in inequalities. The International Monetary Fund (IMF), which perceives itself to be above human rights, has been a central institutional vehicle for this change, through its loans and conditionalities that often result in violations of the human rights of the populations of debtor States. The hegemonic notion of human rights assumed by neoliberalism proposes a vision based on the supposed defense of civil and political rights - which focus on the individual and assume a distrust to the State - to the detriment of economic and social rights – in which the relational aspect is essential and the State assumes positive obligations. This has led to strong criticism regarding the ineffectiveness of human rights in bringing about real change in the world. This article discusses this minimalist and defeatist interpretation of human rights, highlighting their transformative potential. Human rights can function as a method to achieve, in fields of high complexity and abstraction, objectives that today enjoy broad consensus: reducing poverty, inequality and climate change. The article also highlights that the marginalization of human rights that characterizes the IMF parallels the unbridled exercise of its power in the world. The 2018 agreement signed between the IMF and Argentina is taken as a study case, analyzing its implications from a human rights approach and proposing courses of action for debate.

Tal como plantea Martti Koskenniemi en el prólogo de esta Edición Especial de la Revista Derechos en Acción (*ReDeA*), el conflicto entre derechos registra una prolongada genealogía anclada en disputas económicas. Este conflicto se remonta a la configuración misma con la que la modernización capitalista tomó forma, y que apenas logró encontrar cierto compromiso de estabilidad en los arreglos institucionales posteriores a la Segunda Guerra Mundial. El Estado de Bienestar y los acuerdos de Bretton Woods son expresiones de aquella etapa, que enmarcan justamente la aparición de la Declaración Universal de los Derechos Humanos como aspiración de justicia e ideal civilizatorio.

Ahora bien, la crisis de los años setenta, lejos de restringirse al campo de la economía, inclinó el campo de disputa política, en el marco de lo que conoce usualmente como neoliberalismo. En esta nueva etapa del capitalismo global, los derechos humanos se basaron en una *supuesta* defensa restringida a la dimensión civil y política. Decimos *supuesta* porque, en todo caso, esto puede ser cierto —con matices y reservas— en los países de ingresos altos pero, por ejemplo, las dictaduras del Cono Sur,⁴ ejemplifican que el neoliberalismo también puede triturar cuerpos, vidas y debidos procesos. En cualquier caso, se obvió el importante componente económico de los derechos humanos, vulnerando los principios de indivisibilidad e interdependencia al relegar los derechos económicos, sociales y culturales.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha sido un vehículo institucional central en la reconfiguración de las economías nacionales, a través de sus recomendaciones y en especial mediante las crecientes condicionalidades asociadas a los créditos otorgados, básicamente, a los países de la periferia y semi-periferia.⁵ Si este lugar fue cuestionado durante la primera

⁴ Victoria Basualdo et al. (eds.), *Big Business and Dictatorships in Latin America: A Transnational History of Profits and Repression*, (Palgrave Macmillan, 2021).

⁵ Sobre el crecimiento en cantidad y alcance de las condicionalidades del FMI y del Banco Mundial a través de los años, véase en esta Edición Especial el artículo de Tomas Stubbs y Alexander Kentikelenis.

década del siglo XXI, el estallido de la crisis en 2007/08 le dio la oportunidad para reubicarse. La salida a esta crisis se dio de la mano de una fuerte inyección de liquidez a nivel mundial, sin una contrapartida equivalente en la política fiscal. De hecho, a finales de 2019 las medidas de austeridad se habían convertido en una “nueva normalidad”, afectando a 113 países, 5 500 millones de personas o al 72 % de la población mundial,⁶ lo cual ha implicado profundos y duraderos efectos adversos sobre los derechos humanos.⁷

Esto indujo a una década de bajo crecimiento, con bajas tasas de interés, que permitieron (e indujeron) un masivo aumento del endeudamiento mundial. Las deudas soberanas alcanzaron al PBI mundial al inicio del 2020, elevándose la exposición de los países a entrar en crisis de pagos, todo lo cual realzó una vez más el lugar del FMI en la coordinación financiera global.

La aparición y difusión de la cepa de coronavirus COVID-19 en todo el mundo desató una crisis económica de proporciones históricas que aún en 2021 está haciendo estragos. Según el Banco Mundial se trata de la crisis más intensa desde 1930, y la que involucra a más países desde 1870.⁸ Las expectativas de recuperación, por su parte, están signadas por la incertidumbre, y los desafíos parecen centrados en el camino que tomen los Estados más poderosos y los organismos multilaterales.⁹

Para completar el cuadro se debe señalar que la deuda mundial no ha dejado de crecer. Las iniciativas de alivio de

⁶ Isabel Ortiz y Matthew Cummins, “Austerity: The New Normal-A Renewed Wahsington Consensus 2010-24”, Initiative for Policy Dialogue – Universidad de Columbia, International Trade Union Confederation, Eurodad, Services International, Bretton Woods Project, 2019, Nueva York, Bruselas y Londres, disponible en <https://policydialogue.org/files/publications/papers/Austerity-the-New-Normal-Ortiz-Cummins-6-Oct-2019.pdf>

⁷ Ver la entrevista a Isabel Ortiz y Matthew Cummins en esta Edición Especial.

⁸ Banco Mundial, “La COVID-19 (coronavirus) hunde a la economía mundial en la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial”, comunicado de prensa, 8 de junio de 2020.

⁹ FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial*, Washington, octubre de 2020. Ver la sección de Documentos de trabajo de esta Edición Especial para una evaluación de este accionar durante la pandemia y las perspectivas.

deuda puestas en marcha por el Banco Mundial, el FMI y el G20 han resultado muy limitadas, así como los fondos efectivamente prestados.¹⁰ Según un reporte de la Red Europa sobre Deuda y Desarrollo (conocida como Eurodad), durante 2020 —en plena pandemia— 108 economías en desarrollo de 116 consideradas vieron aumentar sus deudas públicas, por un total de 1,9 billones de dólares (equivalentes al 8,3 % de su PBI). Estos países transfirieron un aproximado de 194 000 millones de dólares en pagos a los acreedores, fondos que podrían haber estado disponibles para lidiar con la asediante crisis sanitaria. Los gastos de pagos de deuda superaron los destinados a salud en 62 de estos países, y a los destinados a educación en 36 de ellos.¹¹ De hecho, al mismo tiempo que el organismo despliega una retórica pública de promoción de un mayor gasto público, el 84 % de los préstamos otorgados por el FMI durante el 2020 —es decir, en plena pandemia—, alientan o exigen a los países implementar medidas de austeridad.¹² Las proyecciones fiscales del propio FMI muestran que se esperan recortes presupuestarios en 154 países durante 2021 y en 159 durante 2022, con 6 600 millones de personas (85 % de la población mundial) viviendo bajo condiciones de austeridad, una tendencia que se extendería, por lo menos, hasta el 2025.¹³ El desafío de compatibilizar el pago de las

¹⁰ Ver los documentos de trabajo de Bretton Woods Project y Center for Economic and Social Rights en esta Edición Especial.

¹¹ Ver Daniel Munevar, “A debt pandemic. Dynamics and implications of the debt crisis of 2020”, Briefing Paper Eurodad, marzo de 2021.

¹² Oxfam, “IMF paves way for new era of austerity post-COVID-19”, Comunicado de Prensa 12 de octubre de 2020, disponible en <https://www.oxfam.org/en/press-releases/imf-paves-way-new-era-austerity-post-covid-19>; Daniel Munevar, “Arrested Development: International Monetary Fund lending and austerity post Covid-19”, Eurodad, 6 de octubre de 2020, disponible en https://www.eurodad.org/arrested_development

¹³ Isabel Ortiz y Matthew Cummins, “Global Austerity Alert: Looming Budget Cuts in 2021-25 and Alternative Pathways”, Documento de Trabajo, Initiative for Policy Dialogue – Universidad de Columbia y otras organizaciones, 2021, disponible en <https://policydialogue.org/files/publications/papers/Global-Austerity-Alert-Ortiz-Cummins-2021-final.pdf>

deudas con los imperativos que derivan del paradigma de los derechos humanos, se nos presenta como un problema global que afecta a todos los países con excepción de aquéllos que son acreedores.¹⁴

Todo ello nos confronta con una serie de interrogantes, que han sido planteados una y otra vez en el curso del último año: ¿cómo será la salida de la pandemia y la crisis? ¿Se retornará a situaciones previas, incluyendo la pobreza y la extrema desigualdad, o se aprovechará la oportunidad para encarar las reformas necesarias para garantizar una vida más digna y un medio ambiente sustentable? ¿Qué rol les cabe a los derechos humanos en esta encrucijada?¹⁵ ¿Y a las instituciones financieras internacionales?

La Edición Especial que se presenta busca aportar en el debate sobre esos interrogantes, enfocando específicamente en el rol del FMI y su relación con los derechos humanos tomando a su vez a Argentina como estudio de caso. La Sección 1 de este artículo estudia la relación entre la autopercepción del FMI respecto a no estar constreñido por obligaciones de derechos humanos y su ejercicio de poder. La Sección 2 se enfoca en el rol de los derechos humanos en la progresión del neoliberalismo y reflexiona sobre su potencial para desafiarlo y reducir las desigualdades. La Sección 3 recupera las discusiones previas para pensar una economía no centrada exclusivamente en las ganancias sino en el desarrollo inclusivo. La Sección 4 pone en perspectiva neoliberal el caso de Argentina tras el acuerdo con el FMI en 2018 y sus efectos sobre los derechos humanos de la población hasta la actualidad. Finalmente, la Sección 5 presenta los desafíos y posibles argumentos y cursos de acción a considerar en las negociaciones abiertas con el FMI.

¹⁴ El documento de trabajo de Christy Thornton y Philip Mader publicado en esta Edición Especial destaca y ejemplifica la relevancia de la acción organizada de los países deudores.

¹⁵ Sobre esta pregunta planteada en el caso argentino, ver Juan Pablo Bohoslavsky (Ed.), *Covid-19 y derechos humanos: la pandemia de la desigualdad*, (Biblos, 2020).

1. FMI, derechos humanos y elecciones racionales del poder

A mediados de 2020 ActionAid advertía que cada uno de los países de ingresos bajos que había seguido en los últimos tres años la recomendación del FMI de recortar o congelar el empleo público ya había sido identificado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como atravesando déficits críticos en materia de las/os trabajadoras/es del sector de la salud durante la pandemia.¹⁶ Ese hallazgo no sorprende: 64 países habían gastado más en pago de deuda que en sus respectivos presupuestos de salud durante 2019.¹⁷ Por su parte, luego del acuerdo rubricado entre Argentina y el FMI en 2018 se implementaron en el país una serie de medidas de austeridad fiscal, que incluyeron recortes presupuestarios en el sector de salud, llegando al punto de la eliminación del Ministerio de Salud dentro del organigrama administrativo. Enfermedad, muerte, economía, finanzas, pobreza y desigualdad, y derechos humanos, están hoy más entrelazados que nunca.

Las investigaciones compiladas en esta Edición Especial confirman una serie de intuiciones, teorías y experiencias que han venido ardiendo desde inicios de los ochenta entre académicas/os y organizaciones de la sociedad civil. Primero, que las políticas económicas ortodoxas promovidas por el FMI tienen frecuentemente efectos adversos, profundos y duraderos, sobre los derechos económicos y sociales y sobre los niveles de desigualdad en las poblaciones de los países deudores. Segundo, que si bien los Estados siguen siendo los principales garantes de derechos, el derecho internacional de los derechos humanos también es vinculante para el FMI (y sus Estados miembros).¹⁸

¹⁶ Ver el documento de trabajo de ActionAid publicado en esta Edición Especial.

¹⁷ Jubilee Debt Campaign, "Sixty-four countries spend more on debt payments than health", 12 de abril de 2020, disponible en <https://jubileedebt.org.uk/press-release/sixty-four-countries-spend-more-on-debt-payments-than-health>

¹⁸ Sobre la posibilidad de que el Protocolo Opcional del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales pueda ser invocado para reclamar a los Estados por su rol

Es sencillamente inaceptable que el FMI se autoperciba por encima de los derechos humanos. Vale la pena recordar en este punto que ya en los '80 la Asamblea General de la ONU le había indicado al FMI que interrumpiera la asistencia financiera al *Apartheid* de Sudáfrica por tratarse éste de un régimen criminal¹⁹. Y, tercero, que el FMI —apoyado por sus socios estatales mayoritarios— aún hoy rechaza estar sujeto a obligaciones de derechos humanos al punto que la propia expresión “derechos humanos” tiene la entrada prohibida en los documentos del FMI. Aun así, como explica Martti Koskenniemi en el prólogo a esta Edición Especial, el FMI no se muestra tímido al momento de privilegiar el derecho de propiedad por sobre los demás derechos.

Que el FMI promueva y fuerce la implementación de políticas económicas que afectan a los derechos humanos —sobre todo económicos y sociales—, al mismo tiempo que el FMI desconoce sus obligaciones internacionales en ese campo, tiene sentido considerando los objetivos por los que actúa. Se trata de modelar las economías de la mayoría de los países de manera que beneficien a los principales socios del FMI. Concretamente, las reformas propuestas por este organismo promueven una significativa apertura de las economías menos desarrolladas a la competencia externa, tanto en materia comercial —brió que comparte con la Organización Mundial del Comercio— como de los flujos de capitales. En relación con la materia comercial, la apertura obliga a países de la periferia a competir con las economías más desarrolladas, a pesar de sus fuertes rezagos en materia de productividad. En los hechos, esto produce una

en las instituciones financieras internacionales, ver la entrevista a Margot Salomon en esta Edición Especial.

¹⁹ Resoluciones 40/64A y 41/35B. En marzo de 1976, el FMI dilató el desembolso de un acuerdo ante el entonces gobierno argentino, alegando inestabilidad política, decisión que revirtió en el curso de días una vez materializado el golpe de Estado que instauró la última dictadura militar en ese país (1976-1983), en un claro gesto de aval. Ver Noemí Brenta, *Argentina atrapada: historia de las relaciones con el FMI: 1956-2006*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, 2008.

temprana desindustrialización, con la consecuente pérdida de puestos de trabajo.²⁰ La apertura y liberalización de los flujos de capitales somete a las economías de menor porte a movimientos súbitos de los mercados internacionales, ocasionando desestabilización de sus mercados cambiarios, y con ello, del conjunto de la producción.²¹

Estas reformas promueven una especialización centrada en las ventajas comparativas estáticas, a saber, su disponibilidad de recursos naturales o de fuerza de trabajo abundante, lo que tiende a relegar a estas economías de las actividades de mayor productividad y capacidad de innovación.²² Esto último genera un efecto sistémico en el rezago, perpetuando las diferencias entre países, y alentando a reformas que quiten regulaciones sobre aquellos factores de producción que aparecen como única ventaja; esto es, abandonar protección de recursos naturales y flexibilizar el mercado laboral.²³ Bajo la convicción de que el mercado asignará de manera más eficiente los recursos disponibles, se promueve un cambio de funciones del Estado, que abandona su perfil regulador, productivo y garante de derechos, en aras de buscar la competitividad externa del territorio.²⁴

Esto contradice abiertamente lo actuado por todos los países que se han desarrollado a lo largo de la historia, que

²⁰ Alicia Puyana y Agostina Costantino (eds.), *La inserción de América Latina en la economía globalizada*, (FLACSO, 2016). Por una revisión de este efecto sobre América Latina, ver Jorge Katz, *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, (CEPAL/FCE, 2000).

²¹ Sewon Hur e Illenin Kondo, "A Theory of Rollover Risk, Sudden Stops, and Foreign Reserves", International Finance Discussion Papers Number 1073, Board of Governors of the Federal Reserve System, 2013.

²² Jaime Ros, *¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?*, (El Colegio de México-UNAM, 2015).

²³ Jaime Osorio, *Teoría marxista de la dependencia. Historia, fundamentos, debates y contribuciones*, (Ediciones UNGS, 2016).

²⁴ Paul Hirst y Graham Thompson, "Globalization and the future of the nation state", *3 Economy and Society*, 1995, Vol. 24, 408-442.

requirieron de una presencia fuerte del Estado regulando la actividad económica, para producir (o generar los incentivos para que se produzcan) aquellos cambios estructurales asociados al progreso.²⁵ Como anverso, la pérdida de herramientas de políticas económicas y temprana apertura de las economías periféricas abre significativas oportunidades de negocios para las empresas de los países desarrollados. No solo a nivel comercial y de inversiones directas, sino por la posibilidad de ofrecer financiamiento a países que una y otra vez requieren de ayuda para sortear crisis. La deuda aparece como un negocio en sí mismo, que castiga con mayores tasas de interés a aquellos países con mayores problemas económicos, pero además opera como mecanismo para reforzar las políticas que indujeron las crisis en primer lugar.²⁶ En esto último, el FMI juega un rol clave, por traducir en condiciones concretas para los países deudores aquellas recomendaciones que garantizan los negocios de los países desarrollados, lo cual se encuentra en tensión con la prohibición de la influencia externa indebida.²⁷

Con la ruptura de los acuerdos de Bretton Woods y la consiguiente desregulación de los mercados financieros el mercado de deuda soberana se expandió con velocidad. Desde los inicios de los ochenta el FMI ha venido cumpliendo un rol central

²⁵ CEPAL, *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, Santiago de Chile, 2012; Ha-Joon Chang, H. J. *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*, Anthem Press, Londres, 2002.

²⁶ Eric Toussaint, *Sistema deuda: historia de las deudas soberanas y de su repudio*, (Icaria, 2018).

²⁷ Véase el Objetivo de Desarrollo Sostenible 17.15; la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Anexo, secc. I, párr. 9; y Resolución 25/2625 ("Declaración Relativa a los Principios de Derecho Internacional Referentes A las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de Conformidad con la Carta de las Naciones Unidas") de la Asamblea General del 24 de octubre de 1970. Sobre las profundas y complejas implicaciones del alcance de la soberanía en la progresión del derecho internacional y las relaciones internacionales, véase Antony Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, (Cambridge University Press, 2004).

en la “diplomacia hegemónica de las deudas soberanas”,²⁸ sirviendo su marco de condicionalidades para maximizar el pago posible de los préstamos internacionales, incluso cuando esto entra en conflicto con otros objetivos macroeconómicos, como el crecimiento o la reducción de la pobreza. Esta búsqueda de mayor capacidad de pago orientó las economías en sentido de obtener recursos fiscales y externos, privilegiando la demanda de otras economías por encima de las necesidades locales. Lo cual complicó las posibilidades de cualquier proyecto político que alterara estas prioridades. Vale resaltar que esto no ha evitado que las deudas soberanas encuentren dificultades para renovarse ni mucho menos ha evitado los episodios de cesación de pagos.²⁹ Las reestructuraciones de deuda soberana han puesto en conflicto una y otra vez los derechos de los acreedores con los derechos de la población de los Estados deudores.³⁰

La preferencia *de facto* de la que gozan los créditos del FMI en caso de cesación de pagos del deudor soberano, sin importar la calidad de los préstamos³¹ (que en el caso específico de la Argentina, evidentemente, implicó el incumplimiento de pautas básicas de análisis de riesgo crediticio)³² y sin que exista ninguna fuente del derecho internacional que la avale,³³ es el

²⁸ Pierre Penet y Juan Flores Zendejas, *Sovereign Debt Diplomacies. Rethinking sovereign debt from colonial empires to hegemony*, (Oxford University Press, 2021), 27.

²⁹ Carmen Reinhart y Christoph Trebesch “Sovereign debt relief and its aftermath”, *Journal of the European Economic Association*, 2016, Vol. 14, 215-251; Jerome Roos, *Why Not Default? The political economy of the sovereign debt*, (Princeton University Press, 2019).

³⁰ Juan Pablo Bohoslavsky y Kunibert Raffer (eds.), *Sovereign Debt Crises. What have we learned?*, (Cambridge University Press, 2017).

³¹ Susan Schadler, “The IMF’s Preferred Creditor Status: Does It Still Make Sense After The Euro Crisis”, Center For International Governance Innovation (Cigi) Policy Brief No. 37, marzo de 2014, Ontario.

³² Nicole Toftum y Daniela Triador, “El camino de la deuda. Retorno del “nuevo FMI””, *6 Márgenes, revista de economía política*, 2020, 81-96.

³³ Kunibert Raffer, “Preferred or Not Preferred: Thoughts on Priority Structures of Creditors”, paper presentado al 2nd Meeting of the ILA Sovereign Insolvency Study Group, 16 de octubre de 2009. Luego del caso *NML Capital, Ltd. v. Republic of Argentina*, 699 F.3d 246 (2d Cir. 2012),

epítome del poder que esta institución ejerce creyéndose por encima del derecho.

Otro tanto se puede decir respecto de los llamados sobrecargos que cobra el FMI a sus clientes, sumando a los intereses de los préstamos altísimas comisiones cuanto mayores sean los créditos y los plazos de reembolso, aún en contexto de pandemia,³⁴ y sin que se devuelvan a los deudores si finalmente pagan en tiempo y forma sus créditos, incurriendo así el FMI en discriminación según el estatus económico (necesidad de asistencia financiera) de los clientes.³⁵ Estos niveles de abuso y lucro por parte del FMI solo pueden explicarse en el marco de las relaciones asimétricas de poder que este organismo reproduce.

Si bien el sistema de condicionalidades es entendido, sobre todo por sociólogos/os y cientistas políticas/os, como una actividad epistémica fruto del trabajo de las/os expertas/os internas/os y sus sistemas de creencias y filtros ideológicos, frente al nivel de obstinación del FMI evidenciado, sobre todo, en la última década, repitiendo recetas con previsibles consecuencias

cert. denied, 134 S. Ct. 201 (2013), que en la práctica negó el carácter preferente de un préstamo del FMI a Argentina, se ha explorado si tal preferencia se encontraría avalada en la costumbre internacional (ver Melissa Boudreau y Mitu Gulati, "The International Monetary Fund's Imperiled Priority", *Duke Journal of Constitutional Law & Public Policy*, 2014, Vol. 10, 119-148). Sin embargo, la costumbre internacional, como fuente del derecho internacional, exige prácticas estatales consistentes y el convencimiento de que se está actuando conforme a derecho. En el caso de los créditos del FMI el cuestionamiento de los deudores ha sido continuo, al punto que el FMI ha habilitado en repetidas ocasiones programas de alivio de deuda y de refinanciación. El Convenio del FMI es concordante con el del resto de las instituciones financieras internacionales. El BIRD, el Banco de Desarrollo de Asia, IDA (BM) y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo tampoco tienen reconocido privilegio alguno, más aún, estatutariamente están obligados a disponer la reducción de las deudas en caso de *default*.

³⁴ Kevin Gallagher, "The IMF's surcharges are unfit for purpose", *Financial Times*, 3 de marzo de 2021.

³⁵ Oliver Pahnecke y Juan Pablo Bohoslavsky, "Interest Rates and Human Rights - Reinterpreting Risk Premiums to Adjust the Financial Economy", *Yale Journal of International Law*, 2021, Vol. 46, 1-46.

adversas para los derechos humanos de las poblaciones de los países deudores, resulta obvia la prevalencia de los intereses de ciertos Estados en el sistema de las organizaciones internacionales.³⁶ Esto es importante tenerlo en cuenta para discutir las posibles estrategias en pos de una mayor eficacia de los derechos humanos respecto de las políticas del FMI y otras instituciones financieras internacionales.

Según la evidencia, el FMI se muestra indiferente frente a consideraciones de derechos humanos en los países prestatarios.³⁷ Solo tiende a alejarse de Estados que violan derechos humanos si esa información es pública;³⁸ sin embargo, esta excepción no aplicaría a los casos en los cuales las violaciones de derechos humanos denunciadas públicamente derivan de las propias políticas del FMI.

2. Neoliberalismo y la progresión de los derechos humanos

No se puede narrar la historia de los derechos humanos, cómo llegamos hasta aquí, sin recuperar al mismo tiempo la historia del capitalismo y, más específicamente, del neoliberalismo.³⁹ La tendencia a asociar la expansión de la economía de mercado con el fortalecimiento de los derechos humanos fue creciendo desde los años setenta.⁴⁰ En 1976 Milton Friedman

³⁶ Penet y Zendejas, *op. cit.* (nota 28), 25.

³⁷ Byungwon Woo y Amanda Murdie, "International Organizations and Naming and Shaming: Does the International Monetary Fund Care about the Human Rights Reputation of Its Client?", 4 *Political Studies*, 2017, Vol. 65, pp. 767-785.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Susan Marks, "Four human rights myths" en David Kinley, Sadurski, Wojciech Sadurski y Kevin Walton (eds.), *Human Rights: Old Problems, New Possibilities*, (Edward Elgar Publishing, 2013), 217-235; Samuel Moyn, "A Powerless Companion: Human Rights in the Age of Neoliberalism", *Law and Contemporary Problems*, 2015, Vol. 77, 147-169; Jessica Whyte, *The Morals of the Market: Human Rights and the Rise of Neoliberalism*, (Verso, 2019).

⁴⁰ Ernst-Ulrich Petersmann, "Time for a United Nations "Global Compact" for Integrating Human Rights in the Law of Worldwide Organizations: Lessons from European Integration", *European Journal of International Law*, 2002, Vol. 13, 621-2.

gana el premio Nobel de economía, y al año siguiente Amnistía Internacional gana el premio Nobel de la paz.

La noción de derechos humanos que asumen las/os teóricas/os del neoliberalismo ha sido muy acotada: se reduciría a los derechos civiles y políticos, que precisamente focalizan en lo individual y asumen una desconfianza frente al Estado. Y, aun así, han sido demasiados los casos de apoyos a proyectos neoliberales violentos como para conceder que los derechos civiles y políticos son innegociables para el neoliberalismo. Por otro lado, los derechos económicos y sociales, donde lo relacional es esencial y el Estado asume obligaciones positivas (de hacer, antes que de no hacer), han intentado ser invisibilizados en la narrativa neoliberal. Ese recorte contribuyó a crear la apariencia de que los derechos humanos y el neoliberalismo son perfectamente compatibles.⁴¹

Aprovechando la crisis del Estado de bienestar, y en un contexto exacerbado por la Guerra Fría, los países industrializados comenzaron a desmontar un número de regulaciones estatales mientras imponían la libre circulación de capitales en el Sur Global. La interpretación de la crisis que finalmente primó fue la impulsada desde las usinas de pensamiento ortodoxo, que la asociaba a la excesiva intervención estatal. Como anverso, proponían una creciente desregulación económica como forma de democratización no solo económica sino política: la posibilidad de la población de expresar sus intereses, gustos y preferencias a través de mecanismos de mercado.

Esta visión de sinergia entre economía de mercado y promoción de los derechos humanos, sobre todo los económicos y sociales, ha sido desmentida por la realidad. En el curso de las últimas décadas, tras la creciente liberalización y apertura de las economías, el resultado no ha sido mayor crecimiento y

⁴¹ Mary Nolan, "Human Rights and Market Fundamentalism in the Long 1970s" en Norbert Frei y Annette Weinke (eds.), *Toward a New Moral World Order. Menschenrechtspolitik und Völkerrecht seit 1945*, (Wallstein Verlag, 2012), 144-53.

mejora de las condiciones de vida de la población mundial.⁴² Muy por el contrario, el crecimiento de la pobreza en el mundo obligó a los organismos multilaterales a repensar agendas de resolución ante la urgencia, expresadas en diversas iniciativas de alivio.⁴³ Con todo, y a pesar de muy moderadas reducciones en materia de pobreza extrema, la desigualdad extrema se ha asentado como un rasgo determinante del capitalismo contemporáneo. Esto supone una creciente privación relativa para grandes mayorías en relación con las posibilidades históricas de alcanzar cierto estándar de vida y,⁴⁴ de ese modo una violación de los derechos humanos, incluida la prohibición del trato discriminatorio.⁴⁵ Desde 1980 hasta 2016, la desigualdad aumentó en casi todos los países del mundo, pues el 1 % más rico se apropió de más del doble del crecimiento total del producto que el 50 % más pobre.⁴⁶ El informe de riqueza 2019 del Credit Suisse señalaba que mientras la mitad más pobre tiene —de conjunto— menos del 1 % de la riqueza total mundial, el 10 %

⁴² Michel Husson, “Estancamiento secular: ¿un capitalismo empantanado?”, *Viento Sur*, Vol. 21, 2015; Rodrigo Pérez Artica “Una mirada crítica del actual debate sobre estancamiento secular”, 2 *Cuadernos de Economía Crítica*, 2015, Vol. 1, 15-48.

⁴³ Ver en esta materia el artículo de Olivier De Schutter, Nathalie Dubler, Paula Fernandez-Wulff y Anabella Sosa, así como el anterior Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Phillip Alston, ambos incluidos en esta Edición Especial.

⁴⁴ Berk Alper y Asuman Oktayer, “Globalization and poverty: A panel evidence from worldwide countries”, en Ünal Çaglar, Hamza Simsek e Ismail Siriner (eds.), *Current Debates in Economic Growth & Public Finance & Game Theory* (London, IJOPEC, 2019), 11-22; Zsolt Darvas, “Global interpersonal income inequality decline: The role of China and India”, *World Development*, Vol. 129, 2019, 16-32; Branko Milanovic, *Global inequality: A new approach for the age of globalization* (Harvard University Press, 2016).

⁴⁵ Philip Alston, “Informe sobre desigualdad extrema y derechos humanos”, UN Doc. A/HRC/29/31, 27 de mayo de 2015; Gillian MacNaughton, “Equality Rights beyond Neoliberalism” en Gillian MacNaughton y Diane Frey (eds.), *Economic and Social rights in a Neoliberal World*, (Cambridge University Press, 2018), 103-123.

⁴⁶ A pesar de esta tendencia común, se encuentran algunas diferencias en las velocidades e intensidades de esta desigualdad creciente, indicando que distintos contextos institucionales tienen relevancia. Ver Facundo Alvaredo, Luchas Chancel, Thomas Picketty, Emmanuel Saez y Gabriel Zucman, *Informe sobre la desigualdad global 2018*, Laboratorio sobre la Desigualdad Global, 2018.

más rico posee el 82 % de esta riqueza, y el 1 % superior posee por sí solo el 45 % del total.⁴⁷

Detrás de esta creciente desigualdad se halla una creciente desregulación del mercado laboral, con la consiguiente pérdida de derechos, así como una fuerte desaprensión por parte de los capitales por aportar al sostenimiento del Estado de derecho por la vía concreta de pagar impuestos.⁴⁸ Sus efectos sobre los derechos humanos, sin embargo, no se limitan a desfinanciar el Estado y así erosionar su base fiscal, o debilitar las regulaciones laborales o ambientales. La concentración de la riqueza y sus formas de consumo suntuario, así como los patrones de producción asociados, tienen mayor incidencia sobre el cambio climático que la producción y consumo de los sectores más pobres de la población, que son sin embargo quienes cargan los mayores costos de ese cambio.⁴⁹

La gravitación de esta desigualdad no es exclusivamente económica, sino que ha promovido incluso desestabilización política y social, así como una forma degradada de democracia, en la que una parte de la población queda relegada de los frutos del crecimiento.⁵⁰ De hecho, se ha señalado que incluso dentro de la amplia variedad de usos del término neoliberalismo se coincide en ver la desigualdad como un valor ético positivo, puesto

⁴⁷ Credit Suisse, “Global Wealth Report 2019”, octubre de 2019. Este informe no refiere al conjunto de la población mundial sino a quienes poseen algún tipo de activo, con lo cual sus conclusiones subestiman severamente la desigualdad real.

⁴⁸ Thomas Picketty, *Capital in the Twenty-First Century* (Harvard University Press, 2014). Sobre la desregulación laboral, ver el artículo de Natalia Delgado en esta Edición Especial, y sobre la elusión y evasión fiscal de los capitales, el artículo de Magdalena Rúa.

⁴⁹ Dario Kenner, *Carbon Inequality: The Role of the Richest in Climate Change*, (Routledge, 2019); Nazrul Islam y John Winkel, “Climate Change and Social Inequality”, Working Paper No. 152, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, Nueva York, 2017.

⁵⁰ Atilio Borón, *Tras el búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo*, (FCE, 2000); Jean-Paul Fitoussi, *La democracia y el mercado*, (Paidós, 2004); Ellen Meiksins Wood, *Democracia contra capitalismo*, (Siglo XXI, 2000). Ver entrevistas a Sharan Burrow y a Jayati Ghosh en esta Edición Especial.

que fomenta la competencia, que guiada a través del mercado produciría los mejores resultados sociales.⁵¹ ¿Es posible algún tipo de conciliación entre el enfoque de derechos humanos y un proceso social que se basa en exacerbar la desigualdad y volcarla a competir en el mercado?

Desde un mirada escéptica se ha señalado⁵² que, en términos estrictamente legales, los derechos humanos no proponen ni exigen una agenda igualitaria: en realidad el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) impondría apenas pisos mínimos, casi un límite de decencia, con lo que la extrema concentración desigual de la riqueza pasaría desapercibida para los derechos humanos. Del mismo modo, se ha advertido que los derechos humanos no ofrecen estándares normativos contra los cuales se puedan y deban juzgar las políticas, medidas y acuerdos económicos, puesto que los derechos humanos son demasiado minimalistas para ello, especialmente en el campo socio-económico.⁵³ Desde otro lado, se ha explicado que el derecho de los derechos humanos no está organizado de manera que viabilice una crítica estructural del neoliberalismo —o quizás del capitalismo en sus posibles variantes— a través de una evaluación sistémica de las causas y alternativas a la *miseria planificada*.⁵⁴ En definitiva, que *los derechos humanos no son suficientes en un mundo desigual*,⁵⁵ no han sido capaces de contribuir a remediar y aún menos destronar el neoliberalismo: puesto que los derechos humanos sólo se concentran en un

⁵¹ William Davies, *Neoliberalism: A Bibliographic Review*, 7/8 *Theory, Culture & Society*, 2014, Vol. 3, 309-317; Sergio Morresi, *La nueva derecha argentina: la democracia sin política*, (UNGS-Biblioteca Nacional, 2008).

⁵² Samuel Moyn, "A Powerless Companion: Human Rights in the Age of Neoliberalism", *Law and Contemporary Problems*, 2015, Vol. 77, 161.

⁵³ Moyn, *op. cit.*, 168-9.

⁵⁴ Marks, *op. cit.* (nota 39), 57.

⁵⁵ Samuel Moyn, *Human Rights Are Not Enough in an Unequal World*, (Harvard University Press, 2019).

piso mínimo para la realización de los derechos sociales y económicos (como la lucha contra la extrema pobreza), no cuentan con los medios adecuados para combatir la desigualdad radical en el mundo.

Sin embargo, es posible contrastar esta mirada al revisar el potencial crítico que los derechos humanos ofrecen ante el derrotero de las políticas reales. En primer lugar, aunque no sea un dato jurídico recordado asiduamente, el art. 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, sobre la cual se construyeron luego los dos Pactos Internacionales de derechos humanos, establece que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”, ideales que se asemejan más a la igualdad y la solidaridad que al individualismo y el lucro.⁵⁶ De una manera más explícita, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su art. 21 dispone que “toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social” y que “tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley”.

La vulneración de los derechos humanos no implica que debamos renunciar a ellos, sino precisamente fortalecerlos de formas concretas y específicas. Esta Edición Especial interpela una visión minimalista y derrotista de los derechos humanos, resaltando su vocación y potencial transformadores a fin de revertir los niveles de desigualdades y pobreza. Una nueva prueba de la relación intrínseca que existe entre desigualdad, la prohibición de discriminación y la realización e interdependencia de los derechos humanos se puso en evidencia, de una manera irrefutable, con la mayor vulnerabilidad frente a la COVID-19 que registran los grupos que se encuentran en situación de pobreza, impacto diferenciado que se potencia,

⁵⁶ MacNaughton, *op. cit.* (nota 45), 103-123.

a su vez, con otras interseccionalidades.⁵⁷ Y, en todo caso, aún si limitáramos esta conversación a si el llamado *contenido mínimo* de los DESC ha sido o no alcanzado, todavía se registran amplios y profundos déficits en el mundo, sobre todo si excluimos del cómputo global la reducción de la pobreza en China e India.

Las contribuciones de la Edición Especial que se presenta no están orientadas ni constituyen una *inflación de derechos* sino un esfuerzo por traducir una crítica desde un enfoque de derechos humanos (existentes) a las políticas ortodoxas del FMI en implicaciones (deberes) concretos en el campo de las políticas sociales, cambiarias, monetarias, laborales, financieras, comerciales, tributarias, de género y ambientales. El mayor énfasis en impuestos directos, la utilización de control de capitales, la ampliación de los programas estables de protección social, la reducción de la deuda en caso de insolvencia del país deudor, el despliegue de instrumentos fiscales contracíclicos, la adopción de una noción amplia —que excede lo financiero— de sustentabilidad de la deuda, la protección de los derechos laborales —individuales y colectivos—, la mayor inversión en la economía de cuidados, y la reversión del cambio climático, son todos mandatos anclados en los derechos humanos y basados en la experiencia que se traducen en deberes específicos.

Samuel Moyn explica que la retórica y el marco de los derechos humanos no han generado cambios reales en el mundo en punto a la reducción de la desigualdad.⁵⁸ Pero, los niveles crecientes de desigualdad, ¿son en verdad imputables a los derechos humanos o más bien el resultado de una concepción que los ha mantenido deliberadamente al margen

⁵⁷ Amy Goldstein, "Income emerges as a major predictor of coronavirus infections, along with race", *The Washington Post*, 22 de junio de 2020; Carlos Navarro García, "Socioeconomic, demographic and healthcare determinants of the COVID-19 pandemic: an ecological study of Spain", *BMC Public Health*, 2021, Vol. 21, 606.

⁵⁸ Moyn, *op. cit.* (nota 55).

de los problemas económicos fundamentales?⁵⁹ Es importante en este punto diferenciar si las limitaciones que han exhibido los derechos humanos son de carácter epistémico o político, o ambos. Nuestra lectura es que la colonización neoliberal de los derechos humanos ha limitado su desarrollo en esos dos planos, potenciándose uno a otro. Relaciones asimétricas de poder que desalientan a pensar que un mundo justo, inclusivo y sustentable es posible y, a su vez, si no podemos visualizar un mundo mejor, ¿cómo se supone que lucharemos por él? Como nos enseña el protagonista de *Espartaco*, de Howard Fast, tomar conciencia y pensar que se puede y debe cambiar el mundo que nos rodea es un paso fundamental hacia la plena emancipación.⁶⁰

De ese modo, nunca podríamos sobreestimar la importancia de desarrollar una episteme de los derechos humanos⁶¹ que sea capaz de disputar, tanto en lo simbólico, lo técnico y como en lo político, el lugar de veridicción del lucro, las desigualdades, el individualismo o el crecimiento infinito. De hecho, nótese que cuando una episteme de este tipo comienza a tejerse, sobre todo en el Sur y cuando es a través de alianzas entre la academia y la sociedad civil transnacional, el sistema de poder se lo toma más o menos en serio y responde: los derechos humanos no tienen nada que hacer en el campo de la economía, y menos aún en el de las finanzas. Esto es evidente

⁵⁹ El mismo planteo puede hacerse sobre un amplio conjunto de ideas de las izquierdas radicales, que deliberadamente relegadas son tildadas de utopías inefectivas, sin prueba alguna de esta caracterización. Incluso más, contra la evidencia de su efectividad en experiencias puntuales. Ver por ejemplo Gonzalo Fernández Ortiz de Zárate, *Alternativas al poder corporativo, 20 propuestas para una agenda de transición en disputa con las empresas transnacionales*, (Icaria, 2016).

⁶⁰ Similares preguntas se plantea Alejandro Galliano en *¿Por qué el capitalismo puede soñar y nosotros no? Breve manual de las ideas de izquierda para pensar el futuro*, (Siglo XXI, 2020).

⁶¹ Para una lectura crítica del colonialismo epistemológico de los derechos humanos, ver Manuel Gándara Carballido, *Los Derechos Humanos en el siglo XXI. Una mirada desde el pensamiento crítico*, (CLACSO, 2019).

cuando escuchamos a los/as embajadores/as explicar sus votos en los organismos internacionales al aprobarse (y sobre todo rechazarse) regulaciones en materia de propiedad de los recursos naturales, reestructuración de deuda, flujos ilícitos de fondos, ayuda oficial al desarrollo, inversiones extranjeras directas, comercio internacional, protección de patentes (incluidas las vacunas), regulación del mercado laboral, arquitectura financiera internacional, reformas económicas, impuestos, y empresas y derechos humanos. Se realiza un deliberado esfuerzo por separar lo que se postula como apenas una ética encomiable en relación a procesos que se estiman técnicos, casi mecánicos, fuera del ámbito de los juicios de valor (y por ello fuera también de la vida política).

¿Es realmente así, que los derechos humanos están incapacitados para reducir las desigualdades extremas en el mundo y que esto se traduzca en una imposibilidad de proveer deberes (y así guías de comportamiento) con contenidos concretos en las políticas de las instituciones financieras internacionales que modelan las economías nacionales?

Tomemos el ejemplo de Chile durante la dictadura de Pinochet. Mientras Milton Friedman fue el principal consejero económico del régimen, Naomi Klein nos recuerda que los derechos humanos fueron “anteojeras” para las/os defensoras/es de derechos humanos por cuanto denunciaban las atrocidades que cometían las fuerzas represivas pero no conectaban el capitalismo con el terrorismo de Estado.⁶² Pero, tal como explica Naomi Roht-Arriaza,⁶³ este recorte de los derechos humanos, que se vio tanto en América Latina, en Europa del Este como en Sudáfrica, fue una opción política y estratégica, no una característica intrínseca de los derechos humanos.

⁶² Naomi Klein, *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*, (Henry Holt and Metropolitan Books, 2007), 11.

⁶³ Naomi Roht-Arriaza, “La dimensión económica, aspecto tardío de la justicia transicional” en Juan Pablo Bohoslavsky (ed.), *El negocio del terrorismo de Estado. Los cómplices económicos de la dictadura uruguaya*, (Penguin Random House, 2016), 37-54.

En 1977 Antonio Cassese fue nombrado por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas como relator especial para evaluar la ayuda financiera recibida por la dictadura de Pinochet y su relación con las violaciones de derechos humanos que se cometían en Chile. En 1978 entregó un informe publicado por Naciones Unidas en 4 volúmenes y 260 páginas. Concluyó que, entre otras cosas, “la asistencia económica extranjera en gran medida sirve para fortalecer y apuntalar el sistema económico adoptado por las autoridades chilenas, que a su vez necesita basarse en la represión de los derechos civiles y políticos, las conclusiones confirmaron que la masa de la actual asistencia económica actual es instrumental en la consolidación y la perpetuación de la actual represión de aquellos derechos”.⁶⁴

Entonces, ¿cómo es que Antonio Cassese⁶⁵ pudo articular, de manera muy concreta, específica y oficial —en el seno de las Naciones Unidas—, una crítica explícita a la racionalidad represiva del neoliberalismo de Pinochet desde un enfoque de derechos humanos? Es cierto, plantear una crítica al neoliberalismo fundada en los derechos humanos no es gratis. Como nos recuerda Philip Alston, la respuesta de los gobiernos occidentales frente al informe de Cassese fue rápida y eficiente: Cassese no fue reelecto para la relatoría y su estudio desapareció por décadas de la consideración pública.⁶⁶

En cuanto a si, de manera más concreta, los derechos humanos pueden articular una crítica contra el neoliberalismo, recordemos que la crítica marxista asume una incompatibilidad

⁶⁴ Antonio Cassese, “Study of the Impact of Foreign Economic Aid and Assistance on Respect for Human Rights in Chile”, E/CN.4/Sub.2/412, Vols. I a IV, 1978, 24.

⁶⁵ Como esta Edición Especial de *ReDeA* está dirigida a un universo de lectora/es que excede el mundo jurídico, es importante señalar que Antonio Cassese (1937-2011) fue uno de los juristas más reconocidos del mundo, especializado en derecho internacional público, integrante de instituciones públicas europeas, relator de las Naciones Unidas, juez de numerosos tribunales internacionales y académico de prestigio planetario.

⁶⁶ “Foreword” en Juan Pablo Bohoslavsky y Jernej Cernic, *Making Sovereign Financing and Human Rights Work*, (Hart, 2014), pp. viii-ix.

ontológica entre derechos humanos y economía capitalista. Incluso más, algunas corrientes llegan a denunciar una complicidad de los derechos humanos con el neoliberalismo.⁶⁷ Se ha hecho hincapié a su vez en la matriz ideológica sobre la que fueron originariamente contruidos, asociados de algún modo al eurocentrismo, el racismo, la heterosexualidad y el patriarcado.⁶⁸ Así, el derecho puede tener un efecto paradójico por cuanto puede servir tanto para oprimir, encubrir y suprimir como para liberar, igualar y descubrir. Por ello, la coincidencia del desarrollo de los derechos humanos y la victoria del neoliberalismo ha llevado a señalar que los derechos humanos han sido un factor legitimador del estado actual de cosas.

Con todo, los derechos humanos han estado y están en proceso de reconstrucción continua y exhiben avances notables en diversos campos. Aun cuando los derechos humanos están basados en la primacía de las personas y sus libertades individuales, esto no significa que los derechos humanos *sean* neoliberales: es que no puede llamarse libre a alguien que no cuente con los medios sociales necesarios —en forma absoluta y relativa— para ejercer su propia autonomía.⁶⁹ Es la misma clase de argumento recuperado en la noción positiva de libertad, que apunta justamente en este mismo sentido social, habilitante.⁷⁰ Los derechos humanos no restringen su validez a individuos despojados de condicionantes externos (como si asume la ontología neoliberal), sino personas que habitan en

⁶⁷ Wendy Brown, “The Most We Can Hope For...”: Human Rights and the Politics of Fatalism”, *South Atlantic Quarterly*, 2004, Vol. 103, pp. 461-2; Slavoj Žižek, “Against human rights”, *New Left Review*, 2005, Vol. 34, 115-131. No huelga enfatizar que la mayor parte de las izquierdas (marxistas o no) han tomado la defensa de los derechos humanos como un bastión moral y político, un nudo sobre el cual construir organización. En América Latina, esta confluencia se hizo evidente la lucha contra las dictaduras y su legado.

⁶⁸ María Paula Meneses y Karina Bidaseca (coords.), *Epistemologías del Sur*, (CLACSO, 2018).

⁶⁹ Axel Honneth, *Freedom's Right. The Social Foundations of Democratic Life*, (Columbia University Press, 2015).

⁷⁰ Isaiah Berlin, *Cuatro ensayos sobre la libertad*, (Alianza, 1988).

sociedades políticas de las que participan como ciudadanas. El neoliberalismo, por el contrario, asume que cada individuo posee *in limine* todo su potencial por sí mismo, y que éste es en todo caso cercenado, acotado por ordenamientos sociales, culturales o políticos. La libre negociación entre pares, libre de ataduras, debería llegar al mejor resultado posible, y no encuentran institución más apropiada para esto que el mercado.⁷¹

Pero, si acordamos que asegurar el acceso a los medios sociales necesarios para ejercer nuestras autonomías en plenitud forma parte de la axiología de los derechos humanos (y por eso mismo las acciones afirmativas sobre las personas de un grupo que padece desventajas estructurales se encuentran justificadas),⁷² el desafío siguiente es desentrañar y traducir estos mandatos genéricos en deberes específicos, que es lo que precisamente se intenta hacer con esta Edición Especial de *ReDeA*. Y el FMI ha sido precisamente uno de los capítulos menos desarrollados en el campo de los derechos humanos. Así, es esencial comprender y mantener separados los principios y obligaciones de derechos humanos respecto de los mandatos de la economía neoliberal y el proceso de globalización.⁷³

Martti Koskenniemi advierte sobre el *encantamiento* del derecho internacional como instrumento.⁷⁴ La gobernanza global consolidada en los años noventa incluyó al FMI como gendarme de las finanzas públicas y, así, del gobierno a través de la deuda soberana.⁷⁵ El equilibrio fiscal y la liberalización de

⁷¹ Llegado al límite, neoliberales consecuentes aceptan que toda discrepancia política o cultural sea resuelta por la libre elección a través de mercados. Así lo expresan, por ejemplo, Milton y Rose Friedman, *Free to choose: A Personal Statement*, (Harcourt, 1980).

⁷² Roberto Saba, *Más allá de la igualdad formal ante la ley: ¿Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados?*, (Siglo Veintiuno, 2016).

⁷³ Philip Alston, "Resisting the Merger and Acquisition of Human Rights by Trade Law: A Reply to Petersmann", *European Journal of International Law*, 2002, Vol. 13, 815-6.

⁷⁴ Martti Koskenniemi, "Enchanted by the Tools? An Enlightenment Perspective", 3 *American University International Law Review*, 2020, Vol. 35, 397-427.

⁷⁵ Maurizio Lazzarato, *Governing by Debt*, (Semiotext(e), 2015).

los mercados financieros han funcionado como mantras teleológicos para el FMI, que exige que sean asumidos por todos los países. Pero ¿qué dicen tanto los datos empíricos como el derecho internacional respecto de estos fines? Por una parte, aún dentro del campo de conocimiento y práctica específicos del FMI se pueden disputar las presunciones sobre las que opera el organismo: la realidad indica que las políticas económicas ortodoxas y contractivas, tal como la austeridad fiscal, suelen tener efectos negativos sobre el crecimiento, la igualdad y la estabilidad financiera.⁷⁶ Por eso mismo, tal como explica Mark Blyth en la entrevista publicada en esta Edición Especial, la austeridad es una idea tan peligrosa: ha permanecido inmune a la refutación empírica.

Por otro lado, muchas/os asumen que el FMI es la materialización del derecho internacional en el campo de las finanzas pero, ¿es esto realmente así? Replicando desafíos estructurales del derecho internacional, su lectura fragmentada⁷⁷ y parcial es grosera en el caso del FMI puesto que *gobernar* las finanzas públicas globales es mucho más que realizar test de liquidez de los países: al determinar la cantidad y calidad de los recursos fiscales se forja la fisonomía de las economías, y con ella, las condiciones para la realización (o no realización) de los derechos humanos de las poblaciones. Sin ir demasiado lejos en el tiempo, el FMI estableció en 2020 una gradualización del gasto social en función de las fases epidemiológicas que atravesase cada país,⁷⁸ disputándole, sin sonrojarse, mandato a la OMS.

⁷⁶ Robert Skidelsky y Nicolo Fraccaroli, *Austerity vs Stimulus: The Political Future of Economic Recovery*, Palgrave Macmillan, 2017; Valentin Lang, The economics of the democratic deficit: The effect of IMF programs on inequality, *Review of International Organizations*, 2020 (acceso abierto).

⁷⁷ Secretario General de la ONU, "Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law", U.N. Doc. A/CN.4/L.682, 13 de abril de 2006.

⁷⁸ Irene Yackovlev et al., "How to Operationalize IMF Engagement on Social Spending during and in the aftermath of the COVID-19 Crisis", *How To Note* 20/02 FMI, 14 de septiembre de 2020, disponible en <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department->

Desde la creación misma del mandato de deuda y derechos humanos en los Procedimientos Especiales de Naciones Unidas, los países industrializados han votado sistemáticamente en contra o se han abstenido respecto de la necesidad de que exista ese mandato temático. El argumento que se ha repetido una y otra vez es que ya existen instituciones globales especializadas en finanzas (Bretton Woods, básicamente), y que se deben evitar las replicaciones institucionales. Pero, como lo demuestra un número de artículos en esta Edición Especial, si se le plantea al FMI (y también al Banco Mundial) un reclamo con enfoque de derechos humanos, sus representantes dirán: “Lo siento, los derechos humanos no están en mi mandato”. Las/os interlocutoras/es le contestarán: “Pero cómo, si sus políticas tienen directa incidencia en, por ejemplo, el aumento o reaparición de ciertas enfermedades”.⁷⁹

Focalizar en los medios (por ejemplo, al reducir el déficit fiscal en 5 puntos en plena pandemia) antes que en los fines, implica también, de algún modo, despolitizar las relaciones de poder: ya no discuten fines e ideologías sino la eficacia de los medios para alcanzar ciertos resultados que se presumen beneficiosos para el mundo, y por eso mismo, fuera de la discusión. Por eso mismo es tan importante el enfoque de derechos humanos para interpretar y guiar las políticas del FMI: visibiliza de manera más holística los efectos de las finanzas sobre las personas y el mundo; y, como sabemos en el campo de los derechos humanos, la verdad interpela y desnuda el poder generalmente vestido con ropaje jurídico y/o institucional: “Articular intereses en términos legales redefine los resultados distributivos como hechos preexistentes o ajustes marginales requeridos por consideraciones técnicas. Finalmente, el derecho se infiltra en nuestro sentido común sobre las distribuciones que son justas,

[How-To-Notes/Issues/2020/09/14/How-to-Operationalize-IMF-Engagement-on-Social-Spending-during-and-in-the-aftermath-of-the-49718](https://www.imf.org/en/Topics/How-To-Notes/Issues/2020/09/14/How-to-Operationalize-IMF-Engagement-on-Social-Spending-during-and-in-the-aftermath-of-the-49718)

⁷⁹ Timon Forster *et al.*, “Globalization and health equity: The impact of structural adjustment programs on developing countries”, *Social Science & Medicine*, 2020, Vol. 267.

los intereses que pueden ser escuchados, las ganancias que son legítimas”.⁸⁰ Probablemente, por esas mismas razones, los Principios Rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos,⁸¹ que incluyen a las instituciones financieras internacionales, fueron aprobados por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en 2019 sin el acompañamiento de los países industrializados.⁸²

Obviamente que se corre el riesgo real de que el FMI internalice demandas de derechos humanos y las instrumentalice al servicio de sus tradicionales objetivos fiscalistas y monetaristas. Tal como lo explican Diane Elson y Corina Rodríguez Enríquez en su artículo para esta Edición Especial, esto es lo que ha sucedido con las demandas feministas frente al FMI, que este terminó instrumentalizando para alcanzar los *fines dorados*, el crecimiento y el equilibrio fiscal. Ahora el enfoque de género del FMI incluye incorporar mujeres al mercado laboral, aun cuando ello implique puestos de trabajo en condiciones indignas, lo importante es que apalanquen el crecimiento.

El margen del que dispone el FMI para estas tomas de juro magistrales es proporcional a la ambigüedad de los derechos humanos en el campo económico,⁸³ que a su vez se relaciona con la capacidad de los derechos de operar, antes que como un dogma absoluto, como una narrativa que permee las instituciones y exija pruebas sobre las implicaciones sociales y ambientales⁸⁴ de las diferentes opciones de política económica.

⁸⁰ David Kennedy, “Law in Global Political Economy. Now You See It, Now You Don’t” en Paul Kjaer (ed.), *The Law of Political Economy. Transformation in the Function of Law*, (Cambridge University Press, 2020), 147.

⁸¹ UN Doc. A/HRC/40/57, 19 de diciembre de 2018.

⁸² Resolución UN Doc. A/HRC/RES/40/8, 5 de abril de 2019. Brasil votó en contra.

⁸³ Sobre este desafío, ver Martti Koskeniemi, “Human Rights Mainstreaming as a Strategy for Institutional Power”, *Humanity. An International Journal of Human Rights, Humanitarianism and Development*, 2010, 47 - 58.

⁸⁴ Sobre la escasa atención del FMI sobre el cambio climático, véase en esta Edición Especial el trabajo de Kevin Gallagher *et al.*

De esta manera, los derechos humanos pueden funcionar como un método para alcanzar, en campos de alta complejidad y abstracción, objetivos que gozan de amplio consenso: reducir la pobreza, las desigualdades y el cambio climático.

Transversalizar un enfoque de derechos humanos en las políticas del FMI exige darle a aquéllos contenido concreto. Además de escribir textos académicos y de divulgación, más importante es llevar adelante análisis de impacto de las políticas económicas sobre los derechos humanos, asegurando la participación y transparencia,⁸⁵ contribuyendo de ese modo a construir y consolidar cultural, institucional y políticamente una episteme que desafíe un sistema que naturaliza las desigualdades y el cambio climático.⁸⁶ Analicemos de manera colectiva si la reducción del déficit fiscal que el FMI está exigiendo a un número de países,⁸⁷ aún en contexto de pandemia, facilita o conspira contra la realización de los derechos humanos, incluido el derecho a la vida y la igualdad de género.⁸⁸

Los derechos humanos nos enseñan, basándose en la experiencia, las opciones que claramente los han perjudicado, y que por ello no deben promoverse. Esto ya es mucho, puesto que excluye un número de políticas económicas ortodoxas que aún hoy llevan a un gran sacrificio humano. En Grecia, en plena crisis de 2010, habiendo sido forzado el país a reducir el presupuesto en salud un 42,5 % entre 2009 y 2010, se registraron casos de autocontagios intencionales de VIH con el propósito

⁸⁵ Martin Wortmann, "The Institutionalization of Human Rights Impact Assessments. The Case Of The European Union", tesis doctoral, Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen, mayo de 2020, disponible en <https://d-nb.info/1216143838/34>

⁸⁶ En una línea de razonamiento similar, ver Maristella Svampa y Enrique Viale, *El colapso ecológico ya llegó. Una brújula para salir del (mal)desarrollo*, (Siglo XXI, 2020).

⁸⁷ Daniel Munevar, "Arrested Development: International Monetary Fund lending and austerity post Covid-19", Eurodad, 6 de octubre de 2020, disponible en https://www.eurodad.org/arrested_development Ver los documentos de trabajo del Center for Economic and Social Rigths y del Bretton Woods Project en esta Edición Especial.

⁸⁸ Juan Pablo Bohoslavsky y Mariana Rulli, "Bretton Woods' Pandemic Policies – A Gender Equality Analysis: Perspectives from Latin America", 1 *Development*, 2021, Vol. 64.

de recibir beneficios de la seguridad social.⁸⁹ Las políticas del FMI han sido asociadas al aumento de enfermedades, suicidios y mortalidad materna.⁹⁰ No es que los derechos humanos adscriben a una teoría económica determinada, sino más bien que hay pruebas contundentes acerca de cuáles teorías sí llevan, frecuentemente, a violaciones de derechos humanos.

Se ha señalado que el Comité DESC, como órgano de tratado que interpreta y monitorea la implementación del PIDESC, ha venido exigiendo meramente una “compensación” por el mal funcionamiento del sistema internacional.⁹¹ También se criticó que su respuesta frente a la crisis global de 2007-8, sobre todo en la manera en que resolvió la tensión entre progresividad-regresividad de los DESC a favor de esta última, han implicado la adopción derrotista de la agenda neoliberal.⁹² En realidad, el Comité DESC ha sido claro al señalar los efectos negativos que la austeridad suele acarrear sobre los derechos al trabajo, a la alimentación, vivienda, protección social, entre otros.⁹³ Pero, en todo caso, ¿cómo se podría fortalecer ese enfoque de derechos humanos en materia económica? En la noción de *opciones económicas menos lesivas* para los derechos humanos

⁸⁹ Alexander Kentikelenis *et al.*, “Health Effects of Financial Crisis: Omens of a Greek Tragedy”, *The Lancet*, 2011, No. 378, 1457, disponible en [www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(11\)61556-0/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(11)61556-0/fulltext)

⁹⁰ Eleftherios Goulas y Athina Zervoyianni, 2016, “IMF-Lending Programs and Suicide Mortality”, *Social Science and Medicine*, 2016, Vol. 153.C, pp. 44-56; Lauren Pandolfelli *et al.*, “The International Monetary Fund, Structural Adjustment, and Women’s Health: A Cross-National Analysis of Maternal Mortality in Sub-Saharan Africa”, *The Sociological Quarterly*, 2014, Vol. 55, 119-142; Alexander Kentikelenis *et al.*, “Greece’s Health Crisis: From Austerity to Denialism,” *The Lancet*, 2014, Vol. 383, 9918.

⁹¹ Joe Wills, “The World Turned Upside Down? Neo-Liberalism, Socioeconomic Rights, and Hegemony”, *Leiden Journal of International Law*, 2014, Vol. 27, 11-35.

⁹² Ben Warwick, “A Hierarchy of Comfort? The CESCR’s Approach to the 2008 Economic Crisis” en Gillian MacNaughton y Diane Frey (eds.), *Economic and Social rights in a Neoliberal World*, (Cambridge University Press, 2018), 127-149.

⁹³ Comité DESC, “Public Debt, Austerity Measures and the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights”, U.N. Doc. E/C.12/2016/1, 22 de julio de 2016.

se debería capitalizar el aprendizaje de las últimas décadas acerca de los efectos del neoliberalismo sobre los DESC y descartar así alternativas con efectos reconocidamente adversos sobre los derechos. Por ejemplo, la estrategia financiera del Banco Mundial de fortalecer el sistema sanitario del sector privado de los países clientes para enfrentar la pandemia, ¿tiene asidero desde la experiencia de los derechos humanos?⁹⁴

3. Condiciones de existencia y derechos humanos

Una pregunta fundamental es si las interpretaciones jurídicas desarrolladas a lo largo de los artículos que componen esta Edición Especial, que comportan límites concretos y específicos para la actuación del FMI provenientes del derecho internacional y del derecho interamericano de los derechos humanos, permitirían a la liberalización transnacional de los mercados sobrevivir en una versión *civilizada*⁹⁵ y que asegure los derechos humanos a todas las personas.

El FMI siempre apuesta a crear y estabilizar las condiciones macroeconómicas que permitan transitar el sendero del crecimiento económico. En el sustrato teórico del FMI reposan convicciones preocupantes, como no reconocer la existencia de activos (o recursos) finitos, cuya capacidad de reproducirse —o de ser reemplazados por otros recursos sustitutos— es muy limitada. Se trata de una aproximación típicamente ortodoxa, que no distingue entre mercancías que se valorizan en mercados: en todo caso, confía en que la propia escasez provocará una alteración de precios que produzca los arreglos tecnológicos y productivos necesarios. Dicho en otros términos: la acumulación de capital no reconoce límites físicos, sociales o ambientales, puesto que siempre podrá lidiar con la escasez mediante la innovación. En su

⁹⁴ Ourania Dimakou *et al.* "Never let a pandemic go to waste: turbocharging the private sector for development at the World Bank", *Canadian Journal of Development Studies*, 2020, 1-17.

⁹⁵ David Kinley, *Civilising Globalisation: Human Rights and the Global Economy*, (Cambridge University Press, 2009).

visión, el impulso a la acumulación de capital requiere la mayor libertad posible para las inversiones —incluyendo menores regulaciones ambientales, laborales, etc.— para lograr las mejores decisiones posibles. Así, por ejemplo, la vulneración de derechos laborales y ambientales se justificaría, puesto que solo con la inversión se produce crecimiento, y esta expansión del PBI es la única forma de contar con recursos que permitan que las personas dispongan de más ingresos, y en definitiva, vivan mejores vidas. En esa lógica, las desigualdades extremas no son un dato relevante en la lógica neoliberal, a pesar de que aquéllas implican un obstáculo creciente para la realización plena y universal de los derechos económicos y sociales.⁹⁶ El PBI se erige así como razón última del bienestar, y su expansión como mandato irrefutable. De instrumento de medición trastocado a objetivo de política.⁹⁷

Este enfoque dogmático del crecimiento del PBI desconoce la desigualdad extrema con la que se distribuye esa misma riqueza, la insatisfacción de los derechos económicos y sociales de una gran parte de la población mundial y la evidencia del cambio climático como consecuencia de la sobreexplotación natural en aras de una mayor producción. La expansión infinita del PBI solo se puede alcanzar eludiendo la contabilización de costos reales, como el daño ambiental, o un conjunto de tareas necesarias para ese objetivo pero sistemáticamente menospreciadas por el mercado (y en gran medida, el Estado), como ocurre con las tareas de cuidados, realizadas normalmente por mujeres indebidamente remuneradas —o no remuneradas en absoluto—.

Esto lleva a concluir que la “mejora continua de las condiciones de existencia” que exige el art. 11 del PIDESC para

⁹⁶ Radhika Balakrishnan, James Heintz y Diane Elson, *Rethinking Economic Policy for Social Justice. The radical potential of human rights*, (Routledge, 2016).

⁹⁷ Ver Mauro Fernández, “El PBI ha muerto. Los límites del desarrollo en el siglo XXI”, *Revista Anfibia*; Eduardo Gudynas y Alberto Acosta, “La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa”, 53 *Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social*, Vol. 16, 2011, 71-83; Svampa y Viale, 2020, *op. cit.* (nota 86); Carlos Taibo, *El decrecimiento explicado con sencillez* (Libros de la Catarata, 2019).

asegurar la progresividad de los DESC ha sido capturada en su esencia por el neoliberalismo, restringiéndola a una única dimensión posible, aquella que sólo valoriza la mayor producción y consumo en el mercado, siendo incapaz de distinguir entre las necesidades de diferentes grupos sociales o las formas de satisfacerlas. Su reinterpretación es una tarea urgente.⁹⁸ La mejora de las condiciones de existencia no pueden ni deben meramente implicar la expansión infinita del capital y el consumo, debe ser capaz de distinguir prioridades fuera de la obtención de ganancias.

Por otra parte, los derechos humanos imponen asegurar el acceso universal y sin discriminación a bienes y servicios básicos. Si la escasez fuera el motor de la expansión capitalista, como aseguran las teorías ortodoxas de la economía, la realización de los derechos humanos sería en verdad antisistémica, dado que revertir políticas económicas regresivas (como el recorte de la inversión pública y la mercantilización de bienes y servicios esenciales) incidiría sobre qué es escaso en la sociedad y qué no. Si los bienes y servicios más importantes para la reproducción social son más accesibles para todas y todos, sus precios bajarían y con ello también la presión por producir y trabajar sin reparar en el costo ambiental, social y subjetivo. Esta relación fundamental propuesta desde el decrecimiento inclusivo aparece como una posible alternativa para concebir una economía basada en los derechos humanos.⁹⁹

¿Podría el FMI operar sobre una concepción de desarrollo que no se funde en la degradación ambiental, el consumo, la

⁹⁸ Jessie Hohmann y Beth Goldblatt (eds.), *The Right to the Continuous Improvement of Living Conditions: Responding to complex global challenges*, (Hart Publishing, 2021), en prensa.

⁹⁹ La idea de decrecimiento no debe confundirse con la de recesión, sino que más bien se basa en una concepción más amplia de desarrollo que pone el foco en las necesidades humanas. Se opone a la concepción antes referida que pondera la expansión ilimitada de la producción, sin tomar en consideración los límites socio-ambientales. Jason Hickel, "Degrowth: A theory of radical abundance", 87 *Real-World Economics Review*, 2019, 54-68; Serge Latouche, *La apuesta por el decrecimiento ¿Cómo salir del imaginario dominante?*, (Icaria, 2008).

escasez y la desigualdad? Depende básicamente de la visión de sus Estados miembros. Así, es imprescindible recuperar los debates que desembocaron en la firma del PIDESC en 1966, ampliando las discusiones en torno al contenido de la *mejora de las condiciones de existencia* para interrogarnos por las condiciones ambientales, culturales y emocionales necesarias para la realización sustentable de los derechos humanos para toda la población. El fortalecimiento y apoyo de un sistema de valores y creencias alternativo al lucro, el crecimiento y la acumulación hasta el paroxismo son necesarios¹⁰⁰ para que el derecho internacional en el campo de la deuda soberana no refleje (e imponga) el dominio ideológico del neoliberalismo.¹⁰¹

4. El caso argentino. FMI, neoliberalismo y el sacrificio de los derechos humanos

En junio de 2018, 12 años después de haberle reembolsado de manera anticipada la totalidad de la deuda de entonces, la Argentina volvió al FMI firmando un acuerdo

¹⁰⁰ Tal como se explicara al analizar las causas del *crash* islandés de 2008-9, los sistemas financieros requieren de regulaciones apropiadas e instituciones dirigidas a asegurar que sirven a la economía real. Sin embargo, también es necesario reflexionar sobre las fuerzas morales impulsoras del colosal sobre-endeudamiento que llevó a un país entero a un *crash* financiero. ¿En qué medida y bajo qué circunstancias las estrategias de crecimiento basadas en deuda son necesarias y consistentes con la plena realización de los derechos humanos y la felicidad? El caso islandés muestra que estas preguntas se encuentran en el núcleo del rol que juegan actualmente los mercados financieros en las sociedades modernas, Juan Pablo Bohoslavsky, “Mission to Iceland, 8-15 December 2014”, Consejo de Derechos Humanos, UN Doc. A/HRC/28/59/Add.1, 20 de marzo de 2015, párr. 82. De hecho, como derivación del menor poder adquisitivo de las familias así como del aumento del cambio de empleos de tiempo completo a tiempo parcial —con el correlativo mayor tiempo de madres/padres con sus hijas/os—, durante la crisis islandesa disminuyeron los índices de abusos de alcohol, drogas y ansiedad entre las/os niñas/os y adolescentes. Ver Christopher MacClure, “Mental Health and Health Behaviours Following an Economic Collapse. The Case of Iceland”, Tesis de doctorado, Universidad de Islandia, 2014; y Tinna Ásgeirsdóttir *et al.*, “Was the Economic Crisis of 2008 Good for Icelanders? Impact on Health Behaviours”, *Economics and Human Biology*, 2014, Vol. 13, 1-19.

¹⁰¹ Emma Luce Scali, *Sovereign Debt And Socio-Economic Rights Beyond Crisis. The Neoliberalisation of International Law*, (Cambridge University Press, 2021), en prensa.

*Stand By.*¹⁰² La economía argentina atravesaba ya en 2018 una crisis que combinaba corridas cambiarias y financieras, un salto de la inflación, recesión y pérdidas de empleos. En el centro de esta tormenta estaban las medidas adoptadas por el gobierno de turno en apenas dos años y medio de mandato, centralmente, la liberalización de las cuentas capital y financiera de la balanza de pagos.¹⁰³ Se defendía la necesidad de estas políticas bajo una prédica de “volver al mundo” tras años de supuesto aislamiento internacional, y esta pátina discursiva fue avalada por los gobiernos de los países más poderosos, que vieron con beneplácito el retorno del país a espacios como el Foro Económico Mundial de Davos.¹⁰⁴ Esta apertura indiscriminada, validada como regreso a la normalidad interrumpida, fue la que expuso al país a los movimientos súbitos de capitales internacionales (*sudden stop*), evento que ocurrió en el segundo trimestre de 2018.

A pesar de que el origen del problema estaba en la exposición a movimientos externos, debido a la liberalización de la economía, el gobierno adoptó una interpretación basada en una crisis de confianza. Este fue el motivo con el cual negoció en tiempo récord, y eludiendo los más elementales procedimientos de autorización interna,¹⁰⁵ un acuerdo con el FMI. La escala

¹⁰² Noemí Brenta, *Historia de la deuda externa argentina. De Martínez de Hoz a Macri*, (Capital Intelectual, 2019).

¹⁰³ Alejandro Vanoli, Alan Cibils y Cecilia Allami “Los cambios en la era Cambiemos: adió producción y consumo, hola (otra vez) especulación financiera”, Documentos de análisis N° 36, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 2020. Respecto de la apertura comercial externa, ver Pablo Manzanelli y Daniela Calvo, “La apertura comercial y la desindustrialización durante la gestión de Cambiemos”, 13 *Cuadernos de Economía Crítica*, 2020, Vol. 7, 97-214.

¹⁰⁴ Rodrigo Pascual y Luciana Ghiotto “La política exterior de Macri: la ofensiva contra el trabajo de cara al mundo” en Paula Belloni y Francisco Cantamutto (coords.), *La economía política de Cambiemos: ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en Argentina*, (Batalla de Ideas, 2019), 61-90.

¹⁰⁵ El actual gobierno instruyó al Procurador del Tesoro de la Nación para iniciar en 2021 una querrela contra el ex presidente Macri y algunos de sus funcionarios, véase el decreto nacional 239/2021. Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Codianni, Eduardo Julio c/ EN*

del incumplimiento de las normas en materia de formación democrática de la voluntad del Estado, acceso a la información, participación y transparencia en la toma del crédito con el FMI han llevado a sostener que, además del derecho interno, dicho acuerdo habría violado la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁰⁶

El préstamo solo abordaba el problema desde la matriz ideológica y política con la cual el gobierno se acercó: sostener y profundizar el rumbo de las políticas en curso, a pesar de la evidencia de su fracaso. El acuerdo, revisado en octubre del mismo año, habilitó poco más de 57 000 millones de dólares para ello, de los cuales se giraron aproximadamente 44 500 millones de dólares.¹⁰⁷ En este punto se debe señalar que una porción significativa de los préstamos tomados entre 2016 y 2019 fomentó y alimentó los circuitos financieros desregulados desde finales de 2015, con lo que la fuga de capitales durante ese período —en particular desde que se profundizaron la inestabilidad cambiaria y la pérdida de reservas internacionales— superó la friolera suma de 86 000 millones de dólares según estimaciones del Banco Central.¹⁰⁸ El art. VI del Convenio Constitutivo del FMI prohíbe a este organismo financiar la fuga de capitales.

s/Amparo Ley 16.986, Expte. No. 7651/2019 y Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal No. 9.

¹⁰⁶ Ver el artículo de Juan Bautista Justo, y de manera más general sobre los estándares interamericanos pertinentes en el campo de las IFLs, la entrevista a Soledad García Muñoz en esta Edición Especial.

¹⁰⁷ No solo se trató de una cifra récord por su volumen en relación a la cartera del propio FMI, siendo el préstamo más grande hasta entonces a un país. Se trató además de una cifra muy elevada en relación a la economía argentina, medida por reservas internacionales, PBI o exportaciones. El volumen de recursos puesto a disposición, muy por encima de lo admitido en relación a la cuota del país, no podía sino suponer la imposibilidad de su cancelación en el período pactado originalmente. Esto pesaría, de este modo, como pesado legado a los gobiernos que sucedieran al entonces firmante. Ver artículo de Noemí Brenta en esta Edición Especial.

¹⁰⁸ Banco Central de la República Argentina, “Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos 2015-2019”, mayo de 2020, disponible en <http://www.bcra.gov.ar/Noticias/publicacion-de-informe-mercado-cambios-deuda-2015-2019.asp>

Lógicamente, al no atender a las causas reales del problema, la crisis siguió su curso. Entre 2018 y 2019, el PBI argentino cayó un 4,6 %, la inflación medida por el índice de precios al consumidor trepó un 125 %, y la moneda sufrió una devaluación del 69 % (esto es, la cotización del dólar en pesos aumentó un 220 %). Estos valores contrastan con el aumento de los salarios promedio, que apenas subieron un 83 % en el mismo período. No es de extrañar entonces que las personas en situación de pobreza pasaron del 25,7 % de la población total, al 35,5 %, mientras que quienes estaban en situación de pobreza extrema (indigencia) pasaron del 4,8 % al 8 %. Se trata de apenas un puñado de números que expresa lo referido: la continuidad y profundización de la crisis, ahora bajo el aval del FMI. Este apoyo desapareció no ante evidencia recién presentada, sino tras la derrota del oficialismo en las elecciones primarias en agosto de 2019, cuando el organismo decidió suspender los desembolsos.¹⁰⁹ El gobierno optó recién entonces por volver a aplicar los instrumentos que criticó al momento de su asunción: controles cambiarios y de capitales que amortiguaran el drenaje de divisas y las corridas bancarias.

El legado dejó una economía devastada, con la presión de una deuda incrementada en más de 82 400 millones de dólares, pero además deteriorada en todos sus indicadores de sostenibilidad.¹¹⁰ La presión de los vencimientos para 2020 obligaba

¹⁰⁹ Sobre los destinos de los fondos girados, ver el artículo de Magdalena Rúa en esta Edición Especial. También Banco Central de la República Argentina, "Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos, 2015-2019", Buenos Aires, 2020. Todas las cifras utilizadas en el párrafo son cálculos a partir de datos oficiales, disponibles en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Argentina.

¹¹⁰ Vale la pena señalar que durante el gobierno de Cambiemos la emisión de deuda neta fue de un total equivalente a 167 000 millones de dólares. El aumento consignado arriba es menor porque una parte de las emisiones (y del propio stock preexistente) estaban nominadas en pesos, desvalorizándose merced de las ya referidas devaluaciones. Con todo, el deterioro de los indicadores de sostenibilidad fue absoluto: aumentó su relación al PBI, a las exportaciones, a las reservas internacionales y a la recaudación, así como su composición en moneda extranjera y bajo jurisdicción externa. Ver Andrés Musacchio, Francisco Cantamutto

a una reestructuración inmediata, tarea a la que se dio el nuevo gobierno a partir de diciembre de 2019, y en la cual aún se halla inmerso al momento de escribir este texto, 16 meses más tarde. Entre tanto, estalló la pandemia de la COVID-19, desatando la crisis mundial más intensa y generalizada de la que se tiene registro en el último siglo.

¿Por qué tanta tozudez por parte del anterior gobierno argentino y el FMI? ¿Acaso no lograban registrar las pruebas que ofrecía la crisis en curso, incluido el sacrificio de los derechos sociales y económicos de una gran franja de la población? ¿Ni los reclamos de las organizaciones sociales? ¿O se trataba de algo distinto que impedía torcer el rumbo? Esta última hipótesis parece más certera a la hora de interpretar los hechos acontecidos. Nos atrevemos a ser más concretos, al señalar que este empecinamiento se guiaba por intereses concretos e ideología, ambos elementos de un nuevo impulso neoliberal.¹¹¹

El gobierno presidencial de Mauricio Macri (2015-2019) era algo más que una administración con aspiraciones pasajeras. El suyo fue el primer caso de una fuerza política abiertamente neoliberal que lograba llegar al poder mediante el voto ciudadano tras la “marea rosa” o “giro a la izquierda” que atravesó América Latina en los primeros años del siglo XXI. En tal sentido, jugaba un rol fundamental en la geopolítica regional.¹¹² Se trataba, sin embargo, de un “neoliberalismo tardío”,¹¹³ puesto que venía a proponer

y Lucas Castiglioni, “El legado neoliberal: la deuda insostenible”, documento de trabajo, Instituto Tricontinental, mayo de 2020.

¹¹¹ El neoliberalismo puede entenderse complementariamente como una ofensiva de la clase capitalista en su fracción más concentrada, financierizada y transnacionalizada, como una serie de políticas y como una ideología. Ver por ejemplo Eduardo Basualdo y Enrique Arceo (eds.), *Neoliberalismo y sectores dominantes*, (CLACSO, 2006); John Bellamy Foster, “Capital monopolista y globalización” 8 *Monthly Review*, 2002, Vol. 53, 1-16; Gerard Duménil y Dominique Lévy, *Crisis y salida de la crisis. Orden y desorden neoliberales*, (Fondo de Cultura Económica, 2007); David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo*, (Akal, 2007).

¹¹² Ver Pascual y Ghiotto, *op. cit.* (nota 104).

¹¹³ Daniel García Delgado, Cristina Ruiz del Ferrier y Beatriz de Anchorena (eds.), *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*, (FLACSO, 2018).

reformas ya aplicadas (y solo parcialmente revertidas) décadas antes, sin la retórica de progreso globalizador de aquel entonces. El neoliberalismo ya había mostrado sus efectos perniciosos en la región y en el mundo. Su retorno carecía de la épica de algunas décadas atrás, pero aun así, para algunos sectores de la sociedad, sus recomendaciones de política económica eran tan necesarias como entonces —o incluso más—. Desde hacía al menos un lustro, las principales cámaras empresariales, así como grandes corporaciones, sin distinción de sector de actividad, confluían en demandas de flexibilización laboral y reducción de los salarios directos e indirectos, apertura externa, desgravación impositiva como parte de un proceso de consolidación y disciplina fiscal así como el impulso a negocios asociados a rentas de recursos naturales.¹¹⁴ El FMI compartía estas demandas, que forman parte del asidero conceptual histórico del organismo.¹¹⁵ Pero además representaba los intereses económicos de las empresas transnacionales operando en el país, así como las prioridades geopolíticas de los principales socios aportantes en el organismo.¹¹⁶

Este programa económico, del cual el Estado nacional es responsable y el FMI su cómplice,¹¹⁷ afectó de manera adversa y previsible el disfrute de una amplia gama de derechos humanos —sobre todos los económicos y sociales— de la mayoría de la población.¹¹⁸ No se trató solo de la privación o deterioro de sus

¹¹⁴ Francisco Cantamutto y Emiliano López, “Voces que gritan fuerte: posiciones del bloque de poder durante el gobierno de Cambiemos”, 1 *Mediações*, 2019, Vol. 24, 74-101.

¹¹⁵ Oscar Ugarteche, *Historia crítica del FMI*, (IIEc-UNAM, 2009).

¹¹⁶ El entonces asesor del presidente estadounidense Donald Trump, Mauricio Cleaver Carone, reconoció el carácter político del acuerdo, guiado por el interés de incidir en la política local. Ver Román Lejtman, “Un asesor de Trump reveló por qué ayudaron al gobierno de Macri a acceder a un rescate del Fondo Monetario Internacional”, Infobae, Buenos Aires, 28 de julio de 2020, disponible en <https://www.infobae.com/politica/2020/07/28/un-asesor-de-trump-revelo-por-que-ayudaron-al-gobierno-de-macri-a-acceder-a-un-rescate-del-fondo-monetario-internacional/>

¹¹⁷ Ver el artículo de Juan Pablo Bohoslavsky en esta Edición Especial.

¹¹⁸ Flavia Marco Navarro, Claudia Giacometti y Laura Pautassi, “Los impactos de las medidas de austeridad en los DESC en el corto y mediano plazo en Argentina”, informe para ACNUDH-PNUD, Buenos Aires, octubre de 2019.

ingresos, fuente básica de acceso a bienes y servicios en las economías capitalistas, o el deterioro del mercado laboral.¹¹⁹ El deterioro en las prestaciones de salud o educación por parte del Estado se pusieron en línea con el ajuste fiscal, vulnerando los derechos involucrados estrechamente. Entre 2018 y 2019, el gasto público en salud cayó un 21 %, en educación un 36 %, en agua y alcantarillado un 39 % y en vivienda un 51 %, siempre en términos reales. Estos datos contrastan con el aumento en términos reales del gasto destinado a los servicios de la deuda, que creció un 28 % en el mismo periodo.¹²⁰

Tal como lo señaló en 2018 el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos Sociales y Culturales al evaluar la implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Argentina:

El Comité es consciente de la crisis financiera del Estado parte y valora positivamente los esfuerzos realizados para mantener el gasto social. No obstante, el Comité expresa su preocupación por la reducción de los niveles de protección efectiva de los derechos consagrados en el Pacto, en particular para las personas y grupos desfavorecidos, como consecuencia de la inflación y las medidas de austeridad. Al Comité le preocupa también que, en el marco del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, el Gobierno prevé un objetivo de déficit cero para 2019, agudizando el recorte del gasto social (art. 2, párr. 1).¹²¹

¹¹⁹ Según los datos del Centro CIFRA-FLACSO, el salario promedio en el sector privado cayó cerca de 15 % durante el gobierno de Macri, mientras que en el sector público la caída superó el 22 %. El desempleo creció en cerca de 2 %, pero más relevante fue el cambio de composición de los puestos de trabajo, detectándose una caída de empleos formales registrados (de mayor protección y salarios) reemplazados por cuentapropistas. Ver <http://www.centrocifra.org.ar/publicaciones.php>

¹²⁰ Todos los datos presentados en el párrafo provienen de información oficial, disponibles en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Ver www.indec.gov.ar

¹²¹ CDESC, "Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina", UN Doc. E/C.12/ARG/CO/4, 1 de noviembre de 2018, párrafo 5.

Sobre un escenario de marcados deterioros económicos y un notable déficit estructural en materia de derechos económicos y sociales, golpearon la pandemia y la recesión en Argentina.¹²² Ya en marzo, antes de tener un número significativo de casos, el gobierno decretó medidas de *aislamiento social preventivo y obligatorio* (ASPO) para disminuir la tasa de contagios, y aprovechar el tiempo para fortalecer el sistema de salud. Tras los recortes presupuestarios del gobierno de Cambiemos (que incluyeron la degradación del Ministerio de Salud al rango de Secretaría), el sector se encontraba con muy alta vulnerabilidad, existiendo faltantes de camas y respiradores, pero también insumos básicos como gasas o jeringas. Aunque el ASPO sirvió inicialmente para preparar el sistema de salud, amplificó el impacto de la crisis. A la súbita caída de la demanda y el abastecimiento externo (ruptura de las cadenas de valor), se sumó la suspensión de actividades que no fueran consideradas esenciales. De conjunto, el PBI argentino cayó casi 10 % en 2020, teniendo en el segundo trimestre del año su peor momento. La pobreza alcanzó entonces al 42 % de la población, con especial énfasis en las personas menores de 14 años (57,7 %). El desempleo trepó hasta el 13 % en ese piso de la crisis, para bajar al 11 % hacia fin del año.¹²³ Si bien los salarios habían tenido una suba a inicios del año, la inflación y la recesión erosionaron toda recuperación.

Para lidiar esta situación, el gobierno puso en marcha un paquete de estímulo que incluyó moratorias fiscales para PyMES; los pagos del Ingreso Familiar de Emergencia, destinado

¹²² Naciones Unidas (Argentina), "Análisis inicial de las Naciones Unidas. COVID-19 en Argentina: Impacto socioeconómico y ambiental", 2020, Buenos Aires, disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informecovid19_argentina.pdf

¹²³ Este dato, sin embargo, oculta el hecho de que millones de personas no pudieron salir a buscar empleo a pesar de estar suspendidas sus actividades y prohibida la circulación. En caso de ser contabilizados como personas desocupadas, el índice hubiera trepado al 29 % de la población económicamente activa, según el cálculo de Claudio Lozano y Agustina Haimovic, "Casi 4 millones de ocupaciones menos por la crisis pandémica durante el II trimestre 2020", Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas, 2020.

a personas de hogares sin ingresos laborales, que consistió en el pago de tres cuotas de 10 000 pesos argentinos cada una; el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción, que involucró el pago de un salario complementario por parte del Estado; se hizo también amplio impulso de créditos a tasas subsidiadas. Esto contuvo una caída aún peor de los indicadores económicos: la pobreza, por ejemplo, creció “solo” 3 puntos porcentuales, de 41 % a 44 % de los hogares, según la medición de la Universidad Católica Argentina. Por supuesto, la insuficiencia de la ayuda estuvo en el candelero del debate público durante todo el año. Y si bien se volcaron más recursos al sistema sanitario, los/as trabajadores/as del sector recibieron solo un bono como refuerzo salarial, manteniendo atrasadas las negociaciones paritarias. En cuanto al sistema educativo, la mayor parte de la carga de adaptación a la virtualidad corrió por cuenta de las/os docentes, sosteniéndose las deficiencias de infraestructura, que obligaron a atravesar todo el año curricular con clases virtuales.

El problema más grave era el financiamiento del paquete de estímulo u otras políticas consideradas necesarias para cubrir pisos básicos de derechos. Y ante ello se erguía el obstáculo mayor: la deuda legada por el anterior gobierno.

El nuevo gobierno debió lidiar con urgencia las demandas de los acreedores privados externos, en una tensa negociación que llegó a puerto en septiembre de 2020, al canjear una parte sustantiva de la deuda en bonos.¹²⁴ Mientras duró esta negociación, e incluso después, el mercado voluntario de crédito internacional no ofreció oportunidades a la Argentina. De hecho, se mantuvo el pago de tasas muy elevadas en dólares (por encima del 10 %, considerando los valores de colocación de los bonos), lo que llevó a evitar esta vía de financiamiento. Por este motivo, el gobierno se financió centralmente por la vía de la emisión

¹²⁴ Un detalle de la negociación y su resultado puede consultarse en Francisco Cantamutto y Mariano Félix, “Argentina entre la sostenibilidad de la deuda y la vida”, 17 *Revista Nueva América*, 2021, Vol. 9.

monetaria, la cual presionaba sobre el tipo de cambio paralelo, ilegal. Esto generaba una elevada incertidumbre, que atentó contra las decisiones de producción y consumo más básicas. Por ello, el gobierno buscó financiamiento en el mercado local, para lo cual también debió pagar altas tasas de interés, pero con mejor capacidad de renovación, por ser en moneda nacional. Durante todo el año se debatió una alternativa para remediar la falta de recursos: la posibilidad de instrumentar algún cambio en la tributación, de modo que quienes estaban en mejor posición, habiendo sido ganadores de la etapa previa, aportaran más recursos. El debate fue extenso y culminó a finales del 2020 con la aprobación de una contribución extraordinaria por única vez a las 12 000 personas más ricas del país. La recaudación esperada de 223 000 millones de pesos por esa contribución llegará a las arcas fiscales a partir del segundo trimestre de 2021.

El FMI tuvo una presencia evidente durante todo este proceso. Dado que el organismo no enfrentaba vencimientos relevantes en 2020, disponía de tiempo, y tempranamente se pronunció en apoyo a las negociaciones con los acreedores privados, afirmando que la deuda no era sostenible y que se debía realizar una reestructuración donde los acreedores debían “hacer una contribución apreciable”. Durante este lapso, el FMI no aportó nuevos fondos para lidiar con la pandemia, ni instó a los acreedores privados a cerrar un acuerdo más veloz o sensible a las necesidades fiscales del país. Cerrada la reestructuración con estos acreedores, se iniciaron los acercamientos para la siguiente fase: la negociación con el FMI. La posibilidad de una reducción de deuda fue descartada de antemano por el organismo, poniendo sobre la mesa la aparentemente única salida: pasar de un acuerdo *Stand By* a uno de Facilidades Extendidas, que prolongaría el horizonte de pagos, aunque exigiría mayores condiciones, involucrándose en aspectos estructurales. Esta negociación está abierta al momento de escribir este texto.

En todo caso, y tal como lo explica Jomo Sundaram en la entrevista brindada para esta Edición Especial, “(...) los

gobiernos deben encontrar rápida e innovadoramente nuevas opciones a bajo costo para financiar nuevos gastos basados en sus circunstancias específicas”, lo que incluye evitar la llamada *distracción de la deuda*, es decir, centrarse de manera excluyente en disminuir la carga de las deudas a costa de otras prioridades fiscales tan o más acuciantes en el actual contexto. Sobre alternativas concretas para ampliar el espacio fiscal y generar recursos financieros sin recurrir a medidas de austeridad sugerimos ver las entrevistas a Isabel Ortiz y Matthew Cummins, a Sharan Burrow, Jayati Ghosh y Alicia Girón, todas en esta Edición Especial.

5. Proyección de derechos en Argentina

Si el FMI hubiera capitalizado las lecciones de la pandemia, básicamente la importancia de focalizar en las personas y el medio ambiente antes que en la disciplina fiscal, la apertura y el crecimiento económico, esta Edición Especial no tendría sentido. Aun cuando el FMI haya aceptado —e incluso recomendado— ciertas medidas heterodoxas (paquetes de estímulo fiscal y programas de protección social más amplios) durante la pandemia, el FMI sigue su marcha ortodoxa: los acuerdos alcanzados por el FMI durante 2020 con Ecuador, Egipto, Jordania, Paquistán y Ucrania, que incluyen, entre otros compromisos, medidas de ajuste fiscal, confirman que las medidas contracíclicas, sobre todo las de expansión del gasto, que ha venido apoyando el FMI en el último año, son de carácter temporario y se limitan a lo estrictamente necesario (o incluso menos).¹²⁵ De hecho, el jefe del departamento de asuntos fiscales del FMI señalaba, a principios de abril de 2020, que una vez que pase la pandemia los países necesitarán adoptar medidas para “poner los indicadores de deuda en

¹²⁵ Tomas Stubbs *et al*, “Whatever it Takes? The Global Financial Safety Net, Covid-19, and Developing Countries”, *World Development*, 2021, Vol. 137, 105171. Ver artículo de Nemiña *et al* en esta Edición Especial.

una trayectoria descendiente firme”, y que es importante que gobiernos “administren las expectativas (...) dejando aclarado que el apoyo a las medidas para afrontar la crisis de la COVID-19 son temporarias”.¹²⁶ Este enfoque es a su vez consistente con la continuidad de la política del Banco Mundial de financiar al sector privado de la salud, antes que al estatal, como estrategia para enfrentar la pandemia.¹²⁷

En ese contexto, a abril de 2021, el gobierno de Argentina se encuentra negociando con el FMI los términos para la re-negociación del acuerdo de 2018. Alegando la co-responsabilidad del organismo en las condiciones groseramente irregulares del acuerdo anterior, y la situación especial en la cual se renegocia (la pandemia), se espera obtener un acuerdo a mayor plazo y con la menor cantidad posible de condiciones. Pero, al mismo tiempo, y para mantener la negociación en buenos términos, se insiste en la necesidad de la “convergencia” al equilibrio fiscal, y la necesidad de incrementar los recursos externos por la vía del fomento a las exportaciones como modelo económico.¹²⁸ En todo caso, aquí se evidencia, nuevamente, la necesidad de incorporar un enfoque de derechos humanos para determinar la sustentabilidad de la deuda soberana.

¿Cómo se puede forjar un cambio en el orden social institucionalizado de manera que se incorpore un enfoque de derechos humanos en las políticas económicas, incluidas las relativas a la

¹²⁶ FMI, “Fiscal Monitor Report”, abril de 2020, Washington, disponible en <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/04/06/fiscal-monitor-april-2020>

¹²⁷ Ourania Dimakou, María José Romero, María José y Elisa Van Waeyenberge, “Never let a pandemic go to waste: turbocharging the private sector for development at the World Bank”, *Canadian Journal of Development Studies*, 2020, 1-17.

¹²⁸ Sobre una noción amplia de sostenibilidad de la deuda, ver el artículo de Mariano Féliz en esta Edición Especial. Sobre el impulso a las exportaciones ligadas a combustibles fósiles y su incidencia sobre la transición energética sostenible, ver María Marta di Paola “Fracking’s false hope: Why fossil fuels won’t help to repay Argentina’s national debt”, Bretton Woods Project, abril de 2020, disponible en <https://www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2020/04/Why-fossil-fuels-won%E2%80%99t-help-to-repay-Arentina%E2%80%99s-Spring-2020-At-Issue.pdf>

deuda, que resulten aceptables para la población? La verdad interpela, por eso, las evaluaciones de impacto de las reformas económicas sobre los derechos humanos deben formar parte de la institucionalidad de Argentina, tanto en su política interna como externa. El análisis de presupuesto con perspectiva de género (sistema de etiquetas) es un primer paso en esa dirección, aunque debe ampliarse y perfeccionarse. La ley 27612, aprobada en 2020, establece que el endeudamiento en moneda extranjera bajo ley extranjera, y con prórroga de jurisdicción, requerirá autorización del Congreso, con lo que se garantiza una discusión pública del acuerdo con el FMI, a diferencia del acuerdo de 2018, que fue aprobado en un sótano, a solas y a oscuras.¹²⁹ Sin embargo, aún persiste la abstención de Argentina cuando se votó en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en abril de 2019 el documento que sistematiza los estándares internacionales para llevar adelante las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos.¹³⁰

Dichas evaluaciones de impacto no deben limitarse a proponer medidas paliativas sino que deben concebir y proponer las opciones económicas lo más beneficiosas posible para los derechos humanos,¹³¹ lo cual incluye considerar el principio

¹²⁹ El acuerdo de 2018 ofrece cierto paralelismo con los hallazgos de la consultora contratada en 1970 por el gobierno de Suharto para verificar y consolidar la deuda indonesia. La consultora se sorprendió al comprobar que muchos acreedores casi no disponían de documentación alguna para reclamar sus créditos. Por ejemplo, la única documentación correspondiente a un crédito de 25 millones de dólares era un papel firmado desprolijamente por el general Ibnu Sutowo (presidente de la petrolera estatal Pertamina) en la solapa de un libro de juegos de un conocido club nocturno de Yacarta, en Karin Lissakers, *Banks, Borrowers and The Establishment. A Revisionist Account of The International Debt Crisis*, Basic Books, Nueva York, 1991, p. 180.

¹³⁰ Resolución UN Doc. A/HRC/RES/40/8, 5 de abril de 2019. Al margen de los derechos económicos y sociales reconocidos en el PIDESC, los Principios Rectores sistematizan los principios de indivisibilidad e interdependencia, movilización del máximo recursos disponibles, progresividad, igualdad substantiva, prohibición de discriminación y regresión, cooperación internacional, transparencia, participación, acceso a la justicia y rendición de cuentas.

¹³¹ Principio Rector 17.

de justicia social y económica, desafiando de esa manera el carácter excluyente que la economía neoclásica impone al principio de eficiencia en las discusiones de política económica.¹³² Los textos que reúne esta Edición Especial pueden contribuir en esa labor.

En cuanto a la posibilidad de aliviar la carga de la deuda de los países, el FMI anunció un programa de reducción de deuda para los países más pobres. Sin embargo, entre abril de 2020 y abril de 2021 solo dos países habían sido seleccionados para beneficiarse de esta iniciativa.¹³³ Los países de ingresos medios, como Argentina, no son elegibles para un alivio de la deuda.¹³⁴ Sin embargo, se debe recordar que no existe ninguna fuente del derecho internacional que reconozca una preferencia de cobro absoluta y perenne en beneficio del FMI. De hecho, este organismo ha concedido en las últimas décadas alivios de deuda a los países más pobres, con lo que, claramente, no existe ningún impedimento jurídico que permita hacer otro tanto con países de ingresos medios que necesiten una reducción de la deuda bajo riesgo de condenar a su población a la miseria y los mayores riesgos epidemiológicos.

Para concluir este trabajo, afirmamos que los derechos humanos tienen el potencial de desafiar las desigualdades extremas, el fundamentalismo de mercado y la degradación ambiental, ofreciendo guías concretas y específicas sobre el contenido

¹³² Margot Salomon y Colin Arnett, "Better Development Decision-making: Applying International Human Rights Law to Neoclassical Economics", *1 Nordic Journal of Human Rights*, 2014, Vol. 32, 44-74.

¹³³ FMI, "The IMF's response to Covid.19", 29 de enero de 2021, disponible en <https://www.imf.org/en/About/FAQ/imf-response-to-covid-19#Q1>

¹³⁴ Esto motivó el pedido conjunto de los gobiernos argentino y mexicano de considerar fondos y mecanismos específicos para países de ingresos medios, actualmente perjudicados por considerarse que tienen acceso a crédito privado, sin tomar en cuenta las condiciones de tal acceso. Ver "G20: Declaración conjunta de Argentina y México sobre una recuperación rápida, inclusiva y sostenible", 7 de abril de 2021, disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/g20-declaracion-conjunta-de-argentina-y-mexico-sobre-una-recuperacion-rapida-inclusiva-y>

de las políticas económicas que deberían implementarse. Que el FMI insista en estar por encima de los derechos humanos ratifica su visión autoritaria frente a los Estados clientes y sus poblaciones. El neoliberalismo es una opción política, no una característica de la naturaleza.