

Crisis económica, deuda externa y realización de los derechos humanos. Análisis de la colisión jurídica entre las obligaciones fiscales internacionales y el pacto de los derechos económicos, sociales y culturales

(Economic crisis, external debt and realization of human rights. Analysis of the legal collision between international tax obligations and the covenant on economic, social and cultural rights)

Ana María Bonet de Viola* - Agustina Delfor** - Jorge Andrés Fernández***

Resumen

Este artículo presenta un mapeo de la colisión jurídica entre las obligaciones fiscales internacionales que adquieren los países que contraen deuda externa y los deberes estatales que surgen del Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a partir del caso argentino en torno al Acuerdo *stand by* con el FMI del año 2019, teniendo en cuenta los contextos de crisis y pobreza en los que se da esta colisión.

Metodológicamente se toma la categoría de *colisión de regímenes* para el análisis del conflicto jurídico entre los sistemas regulatorios en cuestión. Se toma como disparador la advertencia realizada por el Comité de aplicación del Pacto en relación con los efectos adversos que podría implicar tal acuerdo sobre la efectiva realización de los derechos humanos.

Se advierte que la colisión analizada pone de manifiesto una colisión transnacional de regímenes entre el sistema internacional de crédito al que pertenece el FMI y por otro el sistema de protección de derechos humanos del que forma parte el PDESC.

Recibido el 24/02/20
Aceptado el 18/06/20

* Universidad Católica de Santa Fe
Dirección Postal: Patricio Cullen
7740 - CP 3000 - Santa Fe -
Argentina. <https://orcid.org/0000-0002-9991-5475>
Correo Electrónico:
abonet@ucsf.edu.ar

** Universidad Nacional del Litoral
Correo Electrónico:
agudelfor@gmail.com

*** Universidad Nacional del
Litoral / Universidad Católica de
Santa Fe
Correos Electrónicos:
jorgeanfer@hotmail.com/
jafernandez@ucsf.edu.ar

Ello pone de relevancia la imposibilidad de armonizar la lógica del acceso que subyace a los DESC con la lógica privatista y dominial sobre la que funciona el régimen capitalista de crédito expandido a nivel mundial.

Palabras Clave: Derechos sociales, Deuda externa, FMI, PDESC.

Abstract

This article presents a mapping of the legal collision between the international fiscal obligations acquired by countries that contract external debt and the state duties arising from the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, based on the Argentine case around the Standby Agreement with the IMF of the year 2019, considering the crisis and poverty contexts in which this collision occurs.

The category of the collision of regimes is taken methodologically for the analysis of the legal conflict between the regulatory systems in question. The warning given by the Committee for the implementation of the Covenant regarding the adverse effects that such an agreement could imply on the effective realization of human rights is taken as a trigger.

It is noted that the analyzed collision reveals a transnational collision of regimes between the international credit system to which the IMF belongs and on the other the human rights protection system of which the PDESC is part.

This highlights the impossibility of harmonizing the logic of access that underlies the ESCR with the logic of privatization and domination on which the capitalist regime of credit expanded worldwide operates.

Keywords: External debt, IMF, Social rights, PDESC.

Introducción

En el marco de la IV Evaluación Anual llevada adelante por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CDESC), diferentes organizaciones no gubernamentales argentinas¹, entre ellas el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), presentaron informes que dan cuenta de la situación de los derechos consagrados en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC), manifestando, entre otras problemáticas, su preocupación por las consecuencias sociales negativas que traería aparejado el Acuerdo *stand by* firmado por Argentina con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en junio de 2018 (CELS, 2018).²

Fue en esta ocasión que el CDESC, en cuanto organismo oficial de interpretación y control de cumplimiento del Pacto, elaboró un documento fechado el 12 de octubre de 2018, en el cual recomienda a la Argentina revisar sus políticas económico-financieras en pos del efectivo cumplimiento de sus compromisos internacionales, específicamente del PDESC.³ Las principales advertencias del Comité al respecto se refieren a las posibles consecuencias sociales del Acuerdo sobre todo en relación a los sectores más vulnerables.

El Acuerdo de 2018 vino a reactivar el debate acerca del vínculo entre deuda y derechos sociales, que por cierto encuentra importantes antecedentes como las crisis generadas por los empréstitos contraídos durante la década de los noventa, el colapso económico de 2001 o el expendio de 2005 para el pago de deuda; casos en los que se experimentó un detrimento de derechos sociales al derivar recursos estatales hacia el sistema financiero.

La magnitud del préstamo solicitado y la endeble situación de la Argentina tanto en lo que respecta a su estructura productiva como a la situación social, ha motivado el presente trabajo. El contexto económico en el que se asume la deuda de creciente inflación, fuga de capitales y devaluación agrava las consecuencias que las recomendaciones de ajuste y recorte del gasto público así como las reformas previsionales y laborales pudieran tener. A partir del caso argentino, se propone aquí un análisis de la situación jurídica que generan las obligaciones internacionales de los países endeudados frente al cumplimiento de los derechos humanos. Se postula como hipótesis que a las recomendaciones del CDESC subyace una colisión jurídica entre las obligaciones fiscales internacionales y las obligaciones internacionales que surgen de los tratados de derechos humanos, sobre todo del PDESC.

Metodológicamente se retoma la teoría de la 'colisión de regímenes' de Fischer Lescano y Teubner (Fischer Lescano y Teubner, 2006; 2004) que, basada en la teoría luhmaniana de los sistemas, habilita una alternativa a las pretensiones hegemónicas de la teoría jurídica moderna. En esta última, a partir de los postulados kelsenianos de la unicidad y homogeneidad del derecho, se procura la superación de toda colisión normativa mediante la interpretación jurídica. Ésta, bajo el argumento de la seguridad jurídica, procura la armonización de toda norma colisionante, habilitando en definitiva la conservación del *statu quo* en cuanto garantía de pervivencia del sujeto moderno de derechos (tradicionalmente humano, masculino, adulto, activo, propietario y económicamente funcional). Por ello, el reconocimiento de la existencia de colisiones de regímenes jurídicos reivindica un potencial emancipador del derecho, en tanto sistema que admite no sólo la dominación a través de la regulación de derechos, sino también la contraposición, la lucha, las reivindicaciones.

A través del análisis de la colisión entre los acuerdos de deuda internacionales y los tratados de derechos humanos, en particular el PDESC, este trabajo procurará mostrar una colisión de racionalidades que subyace a la tensión entre ambos modelos normativos.

En un primer apartado se hará referencia a la relación entre la pobreza, las crisis económicas que dan lugar a los empréstitos internacionales y las violaciones de derechos humanos que estas situaciones representan. Ello en vistas a poner de relieve las circunstancias de particular vulnerabilidad de los derechos humanos en las que surgen los acuerdos de deuda internacionales. En segundo lugar, se presentará un mapeo del sistema internacional de crédito, en vistas a poner de manifiesto su lógica y dinámica de funcionamiento en relación con las necesidades de los países involucrados. En tercer lugar, se hará hincapié en las particulares obligaciones fiscales que surgen de condicionamientos internacionales y las medidas de austeridad que los Estados periféricos deben afrontar para cumplirlas. En cuarto lugar, se analizará cómo estas obligaciones fiscales pueden afectar el cumplimiento de los derechos humanos, especialmente los DESC, a partir de la teoría de la colisión de regímenes. Por último, y en quinto lugar, se procurará revisar el rol de los principales agentes involucrados en la colisión y las implicaciones jurídicas de ésta para ambos.

En el presente análisis no se abordarán las cuestiones que respectan al cumplimiento de las condiciones jurídicas locales e internacionales de validez formal del Acuerdo - vg. legitimación del poder ejecutivo para obligar al Estado local - así como tampoco

las consecuencias de tales cuestionamientos respecto de la responsabilidad local de los firmantes e internacional del Estado argentino. En este sentido, y más allá de toda digresión técnica-jurídica, que sería objeto de otro análisis - el presente trabajo parte de la existencia cierta de: por un lado, un elenco prefijado de compromisos del Estado Argentino, constatables en la carta de intención y el Memorándum enviados por Argentina y publicado por el FMI y por el otro, una deuda internacional que surge de la efectiva transferencia de fondos de parte del FMI al Estado Argentino. En efecto, incluso en caso de cuestionamiento de las cláusulas del acuerdo, existe una efectiva transferencia monetaria por la que el Estado argentino en principio debería responder.

Para este análisis se utilizan como fuentes primarias el Memorándum publicado por el FMI, así como el Informe del CDESC. También se tiene en cuenta una presentación publicada por el Estado Argentino respecto del Pacto. Cabe advertir la inexistencia pública de un documento bilateral firmado, lo cual, tratándose de una empresa de semejante magnitud, pone por su parte en evidencia la opacidad procedural que, aunque común en los acuerdos económicos y financieros internacionales (Filippon, 2019), demuestra ciertas deficiencias republicanas tanto de publicidad como de transparencia de actos de gobierno.

Crisis, pobreza y derechos humanos

Las circunstancias que llevan a los países periféricos a endeudarse suelen relacionarse con crisis económicas y por lo tanto también con situaciones de pobreza. Las excesivas deudas externas son sin embargo también reconocidas como obstáculo estructural a nivel mundial para eliminar la pobreza (CDESC, 2001: 21). Sobre todo a partir de los planes de austeridad que estas deudas implican, que agravan la carencia de recursos y así la situación de pobreza.

En casos de crisis suele aumentar el desempleo, disminuir los salarios y acrecentarse los precios, afectando particularmente a los sectores de la población más vulnerables.

La (extrema) pobreza⁴, en tanto carencia de recursos básicos, de opciones, de seguridad y de poder necvínculo entre deuda y derechos sociales, se podría mencionar otros ejemplos de conflicto entre ambas cosas, el problema de la deuda en 2001 con la gestión de Cavallo, o en los '90, o el pago al FMI en 2005 de 10.000 millones de dólares, todas experiencias que fueron en detrimento de derechos sociales al orientar los recursos del Estado en dirección del sistema financiero. También se

podría mencionar los acuerdos que hubo por ejemplo entre FMI y el gobierno de Grecia u otra experiencia, pensando en cómo afecta los acuerdos de préstamos del FMI a las condiciones de vida de los pueblos. Otra cuestión que parece importante ampliar, es cuál era la situación del país, tanto económica como social, cuando se recurre al FMI por un préstamo en junio de 2018. Es decir fueron meses de creciente inflación, fuga de capitales, devaluación, etc. Es importante la información ya que es el contexto en el cual, el gobierno recurre a un préstamo el FMI que no será gratuito en término de las recomendaciones de ajuste y recorte del gasto público, y reformas sugeridas, previsional y laboral por ejemplo necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, políticos, culturales, económicos y sociales (CDESC, 2001: 8; ONU, 2012: 2) afecta la dignidad humana, la integridad física y moral, las libertades y posibilidades de desarrollo personal y social de las personas (IIDH, 2010a; 2010b). La pobreza es a menudo causa y consecuencia de violaciones de derechos humanos (Chinchilla et al., 2012; IIDH, 2007): las carencias respecto a un nivel de vida digno resultan “tan discriminatorias como la discriminación racial y tan opresivas como la censura del pensamiento” (Cholvis, 2018: 9).

Cada vez más informes y documentos denuncian esta íntima relación entre la pobreza y la violación de los derechos humanos (ONU, 2012: 3)⁵, particularmente con los DESC (CDESC, 2001). Esta relación que transita tales documentos rompe con la lógica moderna liberal del sujeto autónomo, libre y soberano que subyace al sistema social desde la modernidad. Desde una perspectiva más holística e integral, se advierte la complejidad del fenómeno de la pobreza y su vinculación con un sistema hegemónico de distribución de la riqueza. Las violaciones sistemáticas de los derechos humanos que implican las situaciones de extrema pobreza son, en efecto, producto de injustas estructuras económicas y sociales (Cholvis, 2018: 9; ONU, 2012: 5).

Si bien la teoría clásica de los derechos humanos, que condujo a su clasificación en generaciones, suele vincular las situaciones de pobreza con los derechos humanos de segunda generación, en particular con los económicos y sociales, los principios de interdependencia e indivisibilidad no admitirían tal escisión (Bonet de Viola, 2016; ONU, 2012: 16). Las carencias que implica la pobreza al afectar el goce del derecho a una vida digna (Art. 11 PDESC, 1966) terminan afectando todos los demás derechos. En efecto, este derecho fundamental, que incluye alimentación, vivienda y vestimenta en su nivel más elemental, en su plena realización no puede ser

escindido del derecho a la salud, a la educación, a participar de la vida democrática. No puede afirmarse que exista el derecho a una vida que no sea digna. Por ello el derecho 'civil' a la vida no puede escindirse del 'social' a una vida digna. Incluso el derecho a una vida digna es condición, punto de partida, del efectivo cumplimiento de cualquier derecho 'civil', pues el ejercicio de las libertades presupone el piso fundamental de la alimentación, la vestimenta, la vivienda, la salud: como derechos básicos funcionan como condiciones previas e inexcusables (cf. Cholvis, 2018: 8).

Esta fundamentalidad de los derechos económicos y sociales relacionados con la dignidad establece un orden de prioridad, los constituye en un mínimo existencial, en una condición para la realización de cualquier otro derecho humano (ONU, 2012: 15; CDESC, 2001: 16).

La postergación de la efectiva protección de los derechos sociales sólo puede ser postulada por quien los goza en su pleno cumplimiento, entonces los da por sentado (Bonet de Viola, 2018: 7). Ello puede traer serias consecuencias sociales como se plasma en los planes de austeridad: los recortes fiscales reducen la intervención estatal a la garantía del orden jurídico y el cumplimiento de las reglas de la oferta y la demanda, retirando al Estado a su mínima expresión (Peet, 2009: 16) y habilitando así las libertades en una arena de desigualdades.

En Argentina particularmente, la extensión de la pobreza estructural en el país desde hace décadas, demuestra los escasos resultados de las políticas públicas desarrolladas en la Argentina para enfrentar la pobreza. Por eso, abordar la pobreza como una cuestión de derechos humanos implica reincorporarla en la agenda estatal, en concordancia con los deberes del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos (Faur, 2008). En este sentido, en el ámbito de Naciones Unidas, los Principios Rectores sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos señalan el deber de los Estados al asignar los recursos de velar porque las políticas públicas otorguen la debida prioridad a las personas que viven en la extrema pobreza (ONU, 2012: 51).

El sistema internacional de crédito

Surgido de los acuerdos de Bretton Woods (New Hampshire, EEUU) de 1944 junto al Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha sido creado como institución encargada de regular el mercado financiero mundial: la primera proveyendo dinero para proyectos de desarrollo y la segunda para salvaguardar las salidas de las crisis de los países deudores y así el efectivo cumplimiento de los

reembolsos de los créditos. De esta manera el FMI se establece para supervisar el sistema monetario internacional, fomentar la estabilidad de los tipos de cambio y eliminar las restricciones en el comercio de bienes y servicios, que habían sido algunos de los factores desestabilizantes de la economía mundial en el período de entreguerras (Rodríguez, 2004: 1; Nemiña y Larralde, 2018: 278). Su finalidad, según su convenio constitutivo, consiste en evitar las crisis en el sistema promoviendo la adopción de políticas económicas equilibradas y ofrecer a los países miembros financiamiento temporal para afrontar problemas en la balanza de pagos (cf. Cholvis, 2018: 8; Brenta, 2011: 19).

Para garantizar el cumplimiento de dichos programas, se acuerda la potestad de ejercer un control o monitoreo sobre las políticas que se van ejecutando, incluso poniendo en jaque el principio internacional de soberanía estatal (Peet, 2009: 75; Vicario, 2004: 61). Los países miembros se comprometen a facilitar la información requerida por el FMI para supervisar la economía.⁶ De esta manera, el organismo realiza recomendaciones en relación al presupuesto, la política financiera, y otras cuestiones macroeconómicas como el sector laboral. Tales recomendaciones son incluso previamente estipuladas como requisito para el otorgamiento de los créditos.

Así, como contrapartida de cada préstamo, el FMI no exige tan sólo su devolución, sino que establece una política crediticia consistente en condiciones cuantitativas y estructurales, destinadas, en principio, a asegurar la devolución, pero que a nivel local tienen serias consecuencias sociales e incluso republicanas (Ministerio de Economía y Producción, 2004: 26).⁷ Las condiciones cuantitativas refieren a metas numéricas sobre indicadores macroeconómicos como saldo fiscal, endeudamiento y base monetaria. Las estructurales consisten en reformas del marco institucional de la economía, como privatizaciones, desregulaciones y reformas al régimen financiero, tributario o laboral (Nemiña, 2009: 5; 2017; Peet, 2009: 112).

A esta dinámica de control financiero transnacional se suma el hecho de que el poder de decisión en el FMI se determina según el aporte de cuota de cada miembro, lo cual conduce a una concentración de poder de los países más ricos - grupo de los 7-, especialmente los Estados Unidos, que aportan alrededor del 15% de los fondos (Vicario, 2004: 54; Lettieri, 2004: 233 - 236; Nemiña, 2009: 4). Por lo tanto, el FMI no es sólo un organismo de préstamo, ya que cumple un rol político decisivo en el sistema internacional vigente, teniendo no sólo influencia directa en el diseño de las políticas internas de los países a los que otorga sus créditos sino también un fuerte impacto en las estructuras sociales de éstos, debido a las graves

consecuencias que tales políticas implican para los derechos humanos, en particular para los derechos económicos y sociales (CDH, 2011b: 3).

Obligaciones fiscales y medidas de austeridad

El día 20 de junio de 2018, el Directorio del FMI aprobó un préstamo *Stand By*⁸ para la Argentina por un valor de USD 50.000 millones, en el marco de un programa de treinta y seis meses de duración.⁹ Este préstamo fue solicitado especialmente luego de una fuga de capitales y la suba del precio del dólar que se dio alrededor del mes de mayo de 2018. Mediante una Carta de intención, el gobierno argentino adjuntó un Memorandum en el que, luego de un primer apartado que se propone justificar la solicitud del crédito, se establecen, en un segundo apartado, objetivos económicos, fiscales y financieros a los cuales se compromete el país a los fines de asegurar la devolución, en vistas a obtener la aprobación de tal financiamiento.¹⁰ Tales objetivos consistentes en políticas económicas implican un severo ajuste fiscal, focalizado en la reducción del gasto público como vía para disminuir el déficit fiscal primario,¹¹ lo cual afectaría principalmente a los subsidios al transporte, empleo público, transferencias a las provincias y una fuerte disminución del presupuesto destinado a las políticas sociales.

Estos objetivos responden a un programa de reestructuración económica que significa la disminución del gasto fiscal interno para asegurar la capacidad de pago internacional. Es decir, una desviación del gasto fiscal de las necesidades internas a las obligaciones internacionales. Esta búsqueda del equilibrio fiscal a través de medidas de austeridad podría sin embargo afectar la realización de los derechos sociales consagrados en el PIDESC (CDESD, 2018: 5).

El caso del reciente endeudamiento argentino remite a otros antecedentes de la propia historia nacional¹² así como a la de otros países periféricos (Rosso, 2012; Ministerio de Economía y Producción, 2004: 12), que han debido solicitar préstamos para solventar los costos de la permanencia en el sistema financiero y económico internacional (CDESC, 2016: 1-2).

Estas prácticas del Fondo Monetario Internacional (FMI) se consolidaron con el “gran viraje” (Vilas, 2011: 46) hacia el neoliberalismo que se dio en la arena internacional a partir del Consenso de Washington (Rodríguez, Díaz y Castañeda, 2016). En esta oportunidad el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Secretaría del Tesoro de EEUU pactaron nuevas premisas para el orden global a partir de una

amplia liberalización de la economía, el incentivo de las inversiones en los países en desarrollo, la reestructuración de las relaciones Estado-Mercado, eliminando regulaciones, protecciones, subsidios y controles, asegurando la propiedad privada y promoviendo una economía competitiva y las privatizaciones de los servicios públicos (Peet, 2009: 14 ss.; Gómez Montoya, 2015; Krikorian, 2013: 60). En definitiva, una reestructuración del orden global vino a suplantar los anteriores programas del FMI de estabilización de corte monetarista y de corto plazo.¹³ La promoción mediática de estos objetivos estaba dirigida a sostener el sistema de fuerte endeudamiento externo de los países en desarrollo, que la mora en los pagos por el alza en las tasas de interés venía poniendo en riesgo, conduciendo por su parte a los bancos acreedores al borde de la quiebra (Vilas, 2011: 48). La reestructuración económica de los países deudores debía exigirse como condición para la renegociación de las deudas, en vistas a proteger los intereses de aquellos bancos. Esta reestructuración trajo sin embargo como consecuencia un considerable cercenamiento del nivel de vida de los países deudores, que con sus intereses vienen a saldar las deudas de las bancas internacionales (cf. Harvey, 2007: 83).¹⁴

De hecho, existen suficientes antecedentes sobre los efectos negativos de las 'reestructuraciones económicas' sobre los derechos humanos. Concretamente, tales reestructuraciones se llevan a cabo a través de 'programas de ajuste' que implican una reducción del gasto social, afectando el acceso a bienes y servicios básicos sobre todo de los sectores más vulnerables. En particular las medidas de austeridad que mayor impacto demuestran en los derechos humanos consisten en la reducción de la inversión en los sistemas de seguridad y asistencia social, salud y educativo (CDESC, 2016: 2).

En la Carta de Intención presentada por Argentina al FMI el 12 de junio de 2018, el primer apartado referido a la política fiscal determina expresamente que se va a proceder a la "reducción de los subsidios a la energía y el transporte".¹⁵ Tal medida viene teniendo un fuerte impacto social, pues perjudica a sectores sociales económicamente vulnerables, como los trabajadores en relación de dependencia y de la economía informal.¹⁶ Ello en tanto la quita de los subsidios afecta directamente a la tarifa final a pagar por los consumidores, principalmente de aquellos que no logran mejorar sus ingresos.

El mismo apartado también compromete al país a "racionalizar el empleo público, que se irá reduciendo (...) de 3,2 por ciento del PBI en 2017 a 2,7 por ciento

hacia el final del programa”.¹⁷ Con ello se ven perjudicados sectores trabajadores, por ser los principales afectados por los despidos que implica tal “racionalización” del empleo público¹⁸, lo cual tiene ya un fuerte impacto directo en los índices de desempleo.¹⁹

Otro de los compromisos que conlleva graves consecuencias sociales tiene que ver con medidas que favorecen la flexibilización laboral. Con el objetivo de “aumentar la inversión privada” y tornar a la Argentina en un “destino atractivo para empresas locales e internacionales”,²⁰ se apela a “disminuir los costos para montar emprendimientos en el país”, lo cual suele traducirse en la morigeración de las cargas fiscales y salariales respecto del personal a cargo, considerado un costo y por lo tanto un gasto a reducir. Más allá de la cuestionabilidad acerca de la funcionalidad de la inversión privada sobre todo extranjera para lograr los objetivos locales de bienestar, debe para el presente trabajo advertirse ante todo los riesgos sociales del debilitamiento de los derechos laborales que tales compromisos significan.

Por su parte, el compromiso de mantener un “tipo de cambio flexible y determinado por el mercado”,²¹ es decir, el compromiso de librar la actividad económica a la dinámica de la oferta y la demanda minimizando los mecanismos institucionales de regulación y protección, también pone en riesgo la realización de los derechos sociales, en tanto ello suele favorecer la especulación financiera y aumentar los niveles de vulnerabilidad social. Al encontrarse la economía interna fuertemente dolarizada, los precios dependen de la moneda extranjera que, al aumentar su valor termina influyendo en bienes fundamentales, básicos para la supervivencia, tornándose inaccesibles sobre todo para los sectores más vulnerables.²²

Por otro lado, el Memorándum también compromete al país a reducir las partidas presupuestarias a las provincias que se asignan al subsidio de servicios como el transporte público. Ello se trasladará a un fuerte aumento de dichos servicios que afectará sobre todo a los sectores socialmente más vulnerables, que son los principales usuarios.

Estas estipulaciones se han traducido ya en la realidad social argentina durante 2019 por ejemplo en una reducción real del presupuesto asignado para la Secretaría de Gobierno en Salud en un 8,1 % respecto del de 2018 (FSS, 2018), lo cual se pudo observar en las faltantes de vacunas y medicamentos en los centros de salud.²³ También se vieron afectados los beneficiarios de pensiones por discapacidad.²⁴

Colisión entre deuda externa y derechos humanos

En octubre de 2018, al concluir la evaluación del cuarto informe periódico presentado por Argentina, el CDESC dictó un informe final en el cual presenta motivos de preocupación respecto de las medidas de austeridad propuestas por el Gobierno argentino en su Carta al FMI.²⁵ Concretamente advierte sobre la reducción de los niveles de protección efectiva de los derechos consagrados en el PDESC, en particular para las personas y los grupos desfavorecidos, como consecuencia de la inflación y las medidas de austeridad:

“Medidas de austeridad

5. 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 los 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 (1).” (CDESC, 2018: C.5.)

De esta manera, el CDESC advirtió al Estado argentino que las decisiones de política económica y financiera no pueden desconocer sus obligaciones internacionales en materia de protección de los derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido señaló que el Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional debería haber tenido en cuenta esas obligaciones y que, en ningún caso, las medidas que se deriven de ese pacto pueden implicar el recorte de políticas que garantizan derechos sociales.

Ya anteriormente el mismo CDESC había advertido respecto a la adopción de programas de consolidación fiscal, que toda condición injustificable impuesta en la concesión de un préstamo que obligue al Estado a adoptar medidas regresivas en la esfera de los DESC constituye una violación del PDESC (CDESC, 2016: 4).

El informe del CDESC revela una eventual contradicción entre el Acuerdo con el FMI y el PDESC.²⁶ Ello implicaría técnicamente una ‘colisión jurídica’ (Fischer Lescano/Teubner, 2004/2006) entre dos regímenes jurídicos: el sistema internacional de crédito y el sistema de protección de los DESC.²⁷

Esta colisión puede ser analizada en tres niveles. En primer lugar, debe evaluarse

si existe un conflicto normativo, es decir una contradicción material entre las normas en cuestión. Una primera interpretación gramatical del Acuerdo y el PDESC no permite determinar contradicciones explícitas de medidas de acción - sobre todo debido a la amplitud y abarcabilidad de los derechos enunciados en el PDESC (Haugen, 2007: 377) - es decir no se encuentran medidas prohibidas por uno y habilitadas por el otro. En efecto podría advertirse que la amplitud y generalidad del reconocimiento de los DESC en el Pacto así como las referencias del Memorándum a la protección de los más vulnerables (Apartado B)²⁸ pudieran morigerar cualquier conflicto normativo.

Sin embargo, sí podría detectarse una contradicción en la aplicación de las normas. Ello en tanto que la aplicación del primer apartado A del Memorándum que refiere a la reducción del gasto público en servicios puede implicar un menoscabo de derechos reconocidos en el PDESC (1966) (vg. el Artículo 11 referido al derecho humano a un nivel de vida digno). Es decir, que el cumplimiento de la obligación de devolver el dinero prestado implica la reducción del presupuesto destinado a mantener un nivel de vida digno de una buena parte de la población local. El cumplimiento de una obligación entraría así en contradicción con el cumplimiento de la otra.

Concretamente, las políticas de ajuste tanto en el plano fiscal como de la economía real, así como la liberalización de los mercados vienen afectando los derechos humanos en tanto perjudican el acceso a bienes y servicios básicos a quienes se encuentran en situación más débil por tener menor capacidad económica para soportar el peso de las políticas contractivas. Por su parte, la flexibilización laboral y la reducción del empleo público también afecta a sectores trabajadores que se vuelven más vulnerables incluso para afrontar los aumentos que trae aparejada la liberalización de la economía (CDESC, 2016: 2).

Por otro lado, una interpretación teleológica de las normas permitiría advertir una posible contradicción entre los fines del Acuerdo y los del Pacto. Respecto del primero, si bien hace referencia a la reducción de la pobreza y la protección de los más vulnerables, estos objetivos quedan en el contexto normativo supeditados a los fines que aparecen como prioritarios, en tanto que primeros, de restaurar la confianza en el mercado, fortalecer el marco institucional, disminuir las tensiones de la balanza de pago y dinamizar la actividad económica (Gobierno Argentino, 2018: adjunto 1). Por su lado, el PDESC refiere en sus considerandos que “con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se

creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”, estableciendo así un objetivo general del pacto la promoción de estas condiciones. Justamente serían estas condiciones de cumplimiento de los DESC las que se verían afectadas por las medidas de austeridad propuestas en el Memorándum y que sus postulados de protección de los más vulnerables (Gobierno Argentino, 2018: adjunto 1, Apartado B) no alcanzan en la práctica a matizar.²⁹ En efecto, la retórica pro-pobres no alcanza a efectivizarse en consecuencias favorables contra la pobreza (Peet, 2009: 112). En este sentido el CDESC ha advertido expresamente que “todo Estado que aspire a recibir asistencia financiera debe tener presente que toda condición injustificable impuesta en la concesión de un préstamo que obligue al Estado a adoptar medidas regresivas en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales constituirá una violación del Pacto” (CDESC, 2016: 4).

Aún más, esta contradicción teleológica pone de manifiesto una ‘colisión de racionalidades’ (cf. Fischer Lescano/Teubner, 2006: 72) entre la lógica económica del Acuerdo y la lógica social del PDESC. La primera, sostenida en las mitologías modernas de la libertad de contratar, la autonomía de la voluntad y el primer poseedor, se consolida en base a derechos de dominio como los de propiedad, que en una dinámica de exclusión, favorece la acumulación y de esta manera las desigualdades sociales. La segunda en cambio, surgida de los reclamos sociales del siglo XX, procura el aseguramiento de un nivel de vida digno bajo una lógica del acceso a los recursos. Esta lógica del acceso entra en colisión con la lógica propietaria y privatista de la exclusión de los terceros del dominio individual.

Agentes y responsabilidades

En la colisión en cuestión pueden detectarse como principales agentes comprometidos al Estado y al FMI. En el Acuerdo parecen quedar claras las obligaciones respectivas de entrega y devolución del dinero, así como los compromisos accesorios del Estado argentino respecto a la reestructuración fiscal. A través de estos compromisos accesorios el FMI parece asegurarse el cumplimiento de los futuros pagos.

Respecto de los derechos humanos los Estados son los principales responsables de respetarlos, protegerlos y garantizarlos.³⁰ Al respecto afirma el experto independiente de la ONU sobre Deuda y Derechos humanos, que no debe ponerse a los Estados en una situación en que las excesivas obligaciones del servicio de

la deuda impidan cumplir esas obligaciones (CDH, 2011b: 7). Teniendo en cuenta las consecuencias sociales de la deuda externa, debería evaluarse si la carta de solicitud del préstamo no constituye un acto del Gobierno que viole su obligación de ‘respetar’ el derecho a una vida digna de su población. Por su parte el Estado se encuentra obligado a ‘proteger’ a su población de cualquier sujeto que pretenda vulnerar sus derechos humanos (ONU, 2012: 102), incluso y tanto más cuando se trate de un organismo internacional como el FMI. Finalmente, la obligación de ‘garantizar’ los derechos humanos obliga al Estado a tomar medidas activas para generar una situación en la que cada uno pueda cumplir sus derechos humanos, sobre todo de aquellos más vulnerables a las violaciones, lo cual se vería seriamente menoscabado si esas medidas no contribuyen, sino que obstaculizan la consecución de tal fin. Ello en consonancia con la Declaración Universal de los Derechos Humanos que reconoce “el derecho de toda persona a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en dicha Declaración se hagan plenamente efectivos” (Art. 28). En este sentido y en particular respecto a las reestructuraciones económicas, también los Principios rectores sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos señalan el deber de los Estados de velar por que las medidas de recuperación de las crisis, incluidos los recortes de gasto público, no nieguen ni infrinjan los derechos humanos de los grupos más vulnerables (ONU, 2012: 54).

En lo que respecta al FMI éste, así como el BM, funciona como organismo internacional de crédito descentralizado de la Organización de Naciones Unidas (Diez de Velasco, 1995: 312). Como tal, debe acatar las disposiciones de la Carta constitutiva de la Organización, incluso las referidas a los derechos humanos - Art. 55 y 56 y (Gialdino, 2003: 6). Por su parte, en su carácter de sujeto de derecho internacional, se encuentra sometido como cualquier otra organización de estas características al Derecho Internacional. Esto significa, por un lado, subordinarse a los principios y normas de Derecho Internacional general, así como a las obligaciones que asuma frente a otros Estados u organizaciones internacionales; y, por otro lado, a las normas propias establecidas en sus instrumentos constitutivos y demás resoluciones que se hayan adoptado de conformidad con éstos. En este sentido, está obligado a respetar los derechos humanos enumerados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que forman parte del Derecho internacional consuetudinario y de los principios generales del Derecho, ambos fuentes del Derecho internacional (CDESC, 2016: 7).

Si bien en materia internacional no existe en principio jerarquía de normas, suele reconocerse la exigibilidad transnacional de ciertos principios fundamentales para la convivencia transnacional, sea a título de normas imperativas del Derecho Internacional, *ius cogens*, u orden público transnacional, en tanto conjunto de disposiciones que contienen obligaciones esenciales para la salvaguarda de intereses fundamentales de la comunidad internacional.³¹ Regiría entonces también para el FMI, entre tales normas imperativas, el respeto a la dignidad de la persona, junto con la igualdad soberana de los Estados y la libre determinación de los pueblos. Esta obligación, que implica una primacía de los derechos humanos, fue recogida en los Principios rectores sobre deuda externa y derechos humanos (CDH, 2011b: 6).

El aseguramiento de los derechos económicos sociales y culturales, sobre todo de aquellos fundamentales como los relacionados con un nivel de vida digno son esenciales justamente para la consecución del respeto a la dignidad de la persona. En este sentido, toda disposición internacional debería quedar subordinada al cumplimiento de este mínimo que implica la dignidad que, en cuanto fundamento mismo de los derechos humanos (CDH, 2011b: 17; ONU, 2012: 15), establece el marco de referencia para cualquier medida que pretenda ampararse en un enfoque basado en ellos. Ello en consonancia con la recomendación del Comité de los Derechos Humanos (CDH) de adoptar un enfoque basado en los derechos humanos, en tanto marco conceptual normativo y operacional orientado a la promoción y protección de los derechos humanos, para la deuda externa y las políticas conexas (CDH, 2011a: 28).

Este mínimo debería incluso servir de parámetro de interpretación de las normas consensuadas y aún de otros principios. En tal sentido y teniendo en cuenta las desigualdades materiales y los poderes reales que rigen la constelación transnacional, los principios de *pacta sunt servanda* y de autonomía de la voluntad no deberían servir de excusa para someter a los Estados periféricos al cumplimiento de cláusulas que ponen en riesgo este interés mínimo fundamental.³²

Esta falta de articulación entre las exigencias del FMI, los acuerdos firmados por los Estados y los mínimos fundamentales que representan los derechos humanos para el aseguramiento de un nivel de vida adecuado pone de manifiesto una contradicción subyacente con los objetivos socio-políticos tanto del Estado como de las organizaciones financieras internacionales.

Perspectivas

La colisión entre el Acuerdo argentino de 2018-2019 con el FMI y el PDESC pone de manifiesto una colisión transnacional de regímenes entre el sistema internacional de crédito al que pertenece el FMI y por otro el sistema de protección de derechos humanos del que forma parte el PDESC. Aún más, pone de relevancia la imposibilidad de armonizar la lógica del acceso que subyace a los DESC con la lógica privatista y dominial sobre la que funciona el régimen capitalista de crédito expandido a nivel mundial por la OMC, el BIC y el FMI.

En definitiva, el sistema de empréstitos internacionales forma parte del sistema de distribución global de las riquezas que monopoliza el acceso a los recursos y luego presta de esos recursos monopolizados a las periferias.

La primacía de los derechos sociales, sobre todo de aquellos que representan un mínimo existencial, amerita que en casos de crisis económica sea cuando más se requiere de medidas efectivas para la protección de los derechos humanos, que deben servir de 'hoja de ruta' de las políticas fiscales (ACIJ et al., 2015; CIDH, 2017: 165, 169). Ninguna medida política - así tampoco una solicitud de deuda externa - debería poner en riesgo los derechos humanos (ONU, 2012: 54), e incluso si se adquiere un préstamo, aún que implique medidas regresivas - para lo cual rigen los principios de necesidad y proporcionalidad (CDESC, 2016: 4) -, los derechos humanos deben servir como referencia tanto para la adquisición³³ como para el uso de los fondos adquiridos. Ello implica verbigracia - aunque de suyo no siempre deba ocurrir - que se inviertan en programas de desarrollo, que, por ejemplo, bajo la lógica social del acceso a los recursos, incentiven la productividad, generen empleo, promuevan la educación, la salud o el desarrollo cultural. Dirigirlos directamente al mercado financiero, al pago de bonos estatales o de los intereses que la propia deuda genera, consolidaría en cambio la lógica especulativa propia del sistema crediticio internacional que termina favoreciendo la concentración de los recursos y de esta manera perjudicando a los más vulnerables, a los que no llega a alcanzar ningún 'derrame'.

En materia de derecho internacional la colisión en cuestión traería a colación la eventual responsabilidad internacional de los agentes involucrados por incumplimiento del PDESC (Calcagno/Calcagno, 2004; Hernández-Zubizarreta/Ramiro, 2015, CDH, 2011b: 23): el Estado argentino en virtud de su ratificación del PACTO y el FMI en virtud de la Carta de NU de la que forma parte como organismo descentralizado (Art. 57).³⁴

Incluso si estas responsabilidades se pusieran en cuestión a partir de los postulados modernos de la libertad de contratar, el *pacta sunt servanda*, la soberanía y la autonomía de la voluntad, las vigentes y graves desigualdades existentes en la constelación transnacional contribuirían a reivindicarlas. En esta línea, y si tiene algún sentido la novel introducción del principio de ‘responsabilidad de proteger’ (Añaños Meza, 2010; López Jacoiste Díaz, 2006) - en cuanto habilitación para la responsabilidad extraterritorial de los derechos humanos - debería servir también en estos casos para responsabilizar a la comunidad internacional por las graves violaciones a los derechos humanos que implica la pobreza, sobre todo teniendo en cuenta que su causa no radica en la ausencia sino en la distribución de los recursos (FIAN, 2013).

El deber de los Estados de proteger los DESC se debe proyectar también a su participación en las Organizaciones internacionales. Sobre todo, aquellos Estados que poseen particular poder de decisión deberían emplear su influencia para asegurar que las medidas que se adopten no generen violaciones a los derechos humanos (Gialdino, 2003: 12; FIAN, 2013: 26; CDESC, 2016: 9). En este sentido el CDESC señala una responsabilidad de los Estados prestamistas, sean o no parte del PDESC,³⁵ frente: al derecho internacional en caso de que coaccionen a otros Estados para que violen sus obligaciones dimanantes del PDESC (CDESC, 2016: 10).

Este análisis pone en evidencia que, si bien el derecho contribuye activamente a la violación de los derechos sociales - y también ambientales - (Fischer-Lescano/Möller, 2012: 10), posee a su vez un potencial emancipatorio (Sousa Santos, 1998: 19). En este sentido, los derechos humanos, poseen una dimensión ética (Hoffmann-Holland, 2009), ecológico-relacional, inspirada en la profunda vocación humana de vivir no sólo junto a otros, sino también y sobre todo para los otros (Santiago, 2017). Esta dimensión ético-relacional toma particular relevancia frente a flagrantes casos como el que representa el escándalo moral de la pobreza (ONU, 2012: 1), causada por la acumulación indiscriminada de los recursos, a lo cual contribuye el sistema jurídico-social vigente. Esta dimensión debe por lo tanto cobrar particular relevancia al momento de establecer un orden axiológico respecto de los gastos públicos (Cholvis, 2018: 3).

Por eso, sopesar esta colisión jurídica habilita una revisión del rol del derecho como instrumento de la concentración global de los recursos, fundado en la ‘ficción letal’ del individuo solitario y competitivo que legitima la desigualdad y la acumulación a través de la propiedad privada, para en cambio reivindicar su potencial ecológico-

relacional, inspirado en una concepción ecológica y comunitaria del mundo (Mattei, 2013: 100). Los ‘derechos sociales globales’ pueden funcionar en este esquema hegemónico como ‘Contra-derecho’ (Gegen-Recht), priorizando un orden social global, que asegure un mínimo existencial (Fischer-Lescano/Möller, 2012: 15).

Técnicamente, esta reivindicación de los derechos sociales globales implicaría en primer lugar la obligación previa de evaluación de los efectos de un empréstito sobre los DESC (CDESC, 2016: 11), así como el deber de consideración de tales efectos en los programas de reestructuración macroeconómica locales, de manera que tengan en cuenta los recursos que necesitan los Gobiernos para cumplir con ellos (CDH, 2011a: 25).

En un segundo plano, más radical, esta reivindicación exigiría un refuerzo institucional de los ‘Contra-Derechos’, que en el panorama jurídico global vigente quedan subordinados como principios *soft-law* o códigos de conducta no vinculantes, frente a la ‘Constitución global económica’ de los derechos liberales de propiedad, de patente y de liberalización del comercio (Fischer-Lescano/Möller, 2012: 46).

Esta reivindicación podría habilitar incluso una eventual obligación de reparación por parte de las instituciones financieras internacionales por los daños causados a causa de la violación del orden público internacional que representan tales derechos sociales globales (Calcagno/Calcagno, 2004; Hernández-Zubizarreta/Ramiro, 2015). En este sentido se advierte la necesidad de adoptar una ‘responsabilidad compartida’ de acreedores y deudores de prevenir y resolver las situaciones de deuda insostenible (CDH, 2011a: 29, 92).³⁶

Todo intento de armonización que no tenga en cuenta esta radicalidad, podría servir de enmienda, pero así también contribuirá a la permanencia de un sistema que no deja de ser deficiente, y así también injusto.

Notas

1| ANDHES, Agrupación de Trabajo Social “La Roja Proyecto Colectivo”, Asamblea Permanente de Usuarios de los Servicios de Salud Mental, CDD, Asociación Civil “Mejor Ando en Comunidad”, ACIJ, Asociación Civil Red de Usuarios, Familiares y Voluntarios por los Derechos en Salud Mental-Red FUV, AAL, ATE, ATECapital, AGTSyP, Asociación Lola Mora, Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria, CTA-A, CTA-T, CEDES, CELS, CEDEM, Centro Integral de Salud Mental Comunitaria “La Casita”, CISCASA, Clínica Socio-Jurídica CAREF/CELS/UBA, Colegio de Profesionales de Servicio Social de Chaco, CAREF, Comisión de Derechos Humanos de la Corriente Federal de Trabajadores-CGT, CLADEM-

Argentina, CTERA, Economía femini(s)ta, ELA, Federación de Psicólogos de la República Argentina, Fundación Cabildo Abierto Discapacidad, Fundación Germán Abdala, FUNDEPS, FEIM, Hecho en Buenos Aires Empresa Social, INCLUIR Instituto para la Inclusión Social y el Desarrollo Humano Asociación Civil, INSGENAR, Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, Lesbianas y Feministas por la descriminalización del aborto, Martín Becerra, Mesa Intersectorial de Salud Mental Comunitaria “Deliberadamente”, Movimiento Desmanicomializador de Romero, MNCI, Mujeres Autoconvocadas de Trelew, Mujeres por Mujeres, DAWN, Observatorio de Salud Mental y Derechos Humanos, Observatorio del Derecho Social CTA-A, Programa de Extensión Universitaria “Derecho a la salud: VIH y padecimientos mentales” de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales-Universidad Nacional de La Plata, Red Comunitaria Bariloche, Red de Salud Mental Entrelíneas, Red Nacional de Salud Mental Comunitaria y Derechos Humanos, Sindicato de Obreros y Empleados del Azúcar del Ingenio La Esperanza, SOEAIL, SIPREBA, SUTEBA, SUTEF.

- 2| Estos informes CELS (2018) fueron presentados en el marco del procedimiento de comunicaciones y denuncias previsto en el Protocolo facultativo DESC, creado en el año 2008, el cual permitió que organismos no gubernamentales presenten informes o denuncias al Comité (León Franco, 2011; Valterra, 2011).
- 3| El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) se estableció en virtud de la Resolución 1985/17 del 28 de mayo de 1985, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) para desempeñar las funciones de supervisión del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) asignadas a este Consejo en la parte IV del PIDESC. Es el órgano encargado de supervisar el cumplimiento del Pacto. Los Estados firmantes asumieron la obligación de presentar informes periódicos, los cuales son evaluados. Como resultado el Comité manifiesta sus preocupaciones, recomendaciones y observaciones. Dichas conclusiones no son vinculantes y tienen un perfil más político que jurídico, pero no por eso carecen de fuerza para contribuir a promover y exigir el efectivo cumplimiento del Pacto. Los informes periódicos funcionan como rendiciones de cuentas de cada Estado parte sobre la aplicación del PIDESC y sobre los avances y retrocesos registrados según las políticas públicas adoptadas por sus gobiernos y los resultados obtenidos.
- 4| Debe advertirse que no se refiere aquí a estilos de vida austeros y sustentables, como lo de tantos pueblos que viven de manera diversa a la propuesta por el sistema capitalista del consumo, el derroche y el descarte. Los documentos de la ONU suelen referirse a (extrema) pobreza para aludir a esta situación de carencia de recursos básicos para llevar adelante una vida digna (ONU, 2012). Para profundizar en el concepto de pobreza cf- Parra Vera, 2012.
- 5| Incluso ya en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en el preámbulo común del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional

de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se hace hincapié en la importancia de que los seres humanos se vean “liberados... de la miseria”. Cf. CDESC, 2001: 1.

- 6| En el Memorándum 2019 con Argentina se estableció el monitoreo constante de políticas e indicadores internos: “14. *Monitoreo. Toda la información fiscal mencionada arriba y la necesaria para los propósitos de monitoreo del programa será provista al FMI con un rezago de no más de 25 días calendario pasado el cierre de cada mes.; 56. Además de los datos necesarios para monitorear las condicionalidades del programa, las autoridades proveerán los siguientes datos de manera de asegurar el monitoreo adecuado de las variables económicas: (diarias y mensuales)*” Gobierno Argentino (2018). Anexo II, pág. 22.
- 7| Esta modalidad de endeudamiento condicionada surge con el Plan Brandy (por el Secretario del Tesoro estadounidense, Nicholas Brandy) de 1989 en el que el FMI propuso a los países deudores reducir sus desproporcionadas deudas a cambio de obligaciones de reestructuración macroeconómica que permitan asegurar el cobro de estas deudas reducidas. Cf. Ministerio de Economía y Producción, 2004: 12.
- 8| El Artículo XXX b) del Convenio Constitutivo del FMI entiende por acuerdo de derecho de giro (acuerdo “Stand-by”) “una decisión del Fondo mediante la cual se asegura a un país miembro que podrá efectuar compras con cargo a la Cuenta de Recursos Generales de conformidad con los términos de la decisión durante un plazo determinado y hasta una suma específica”. Cf. <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/sbas>.
- 9| Argentina ha recibido hasta la fecha cinco desembolsos que implican el 78% del préstamo acordado (equivalente a USD 44.100 millones). Cada desembolso fue realizado bajo previas evaluaciones de cumplimiento de las condiciones pactadas por parte del Directorio Ejecutivo del FMI, que se realizaron con exámenes bimestrales. Cf. *Ámbito*, 16/07/2019.
- 10| Es reconocido el método de negociación del FMI que, en tratativas previas comunica las condiciones que espera el país solicitante cumpla. Así, las condiciones parecen ser propuesta por el país que asume la deuda, cuando en realidad fueron preestablecidas por el Organismo como condición para cualquier avance en la negociación.
- 11| Según el texto de la Carta de Intención (Adjunto I. A, referido a la Política Fiscal) se asume expresamente el compromiso de reducir el déficit fiscal primario a 1,3% en 2019 y lograr el equilibrio primario para 2020 (Gobierno Argentino, 2018, A. Política fiscal, pág. 4). El déficit fiscal primario se produce cuando los gastos que realiza el Estado son mayores a sus ingresos. La reducción de este déficit puede ser alcanzada tanto a través de la disminución del gasto público como mediante el aumento de los ingresos públicos, o bien por una combinación de ambas.
- 12| La relación entre el FMI y Argentina lleva ya 27 acuerdos rubricados. El primero fue en el año 1958 firmado por la presidencia Arturo Frondizi. Cf. Brenta, 2011.

- 13| Estas premisas fueron: a) la recuperación económica de los países de la región, y las condiciones para un crecimiento sostenido, dependían de un ingreso constante y fluído de inversiones extranjeras; b) para incentivar la llegada de capitales foráneos los gobiernos debían promover una amplia libertad de mercado; c) dicha libertad requería de modificaciones estructurales en la relación estado - mercado; d) por ende, había que eliminar regulaciones, protecciones, subsidios, controles, mientras se promovía la privatización de las empresas públicas. (Vilas, 2011: 47)
- 14| El primer caso que refleja este nuevo esquema de relación FMI - países deudores fue la crisis mexicana de 1982. El secretario del Departamento del Tesoro estadounidense durante la presidencia de Ronald Reagan, James Baker impulsó al FMI a exigir al país centroamericano, que había declarado la cesación del pago de su deuda, una serie de ajustes estructurales en su economía como condición para la renegociación de aquella. De esta manera se logró proteger los intereses de los bancos neoyorquinos, principales acreedores de México, replicando la metodología de salvataje de los bancos utilizada en la crisis de endeudamiento de la Ciudad de Nueva York - 1975-1977 -, en la cual se implementó un plan de ajuste para saldar la deuda con los bancos (Harvey, 2007: 53-56,83).
- 15| Gobierno Argentino (2018). A. Política fiscal, pág. 5.
- 16| Las subas en los servicios públicos al desde 2015 hasta 2019 asciende al 1.000% y más en las prestaciones de luz, agua y gas. (Muscateli, 2018).
- 17| Gobierno Argentino (2018). A. Política fiscal, pág. 6.
- 18| Según informes periodísticos desde 2016 la planta estatal se redujo un 18,5% (Jastreblansky, 2019).
- 19| Según datos del INDEC la tasa de desocupación correspondiente al segundo trimestre de 2019 corresponde al 10,6%. Así mismo, se constató un crecimiento en la tasa de subocupación y de ocupados demandantes de empleo (INDEC, 2019).
- 20| Gobierno argentino (2018). G. Políticas del lado de la oferta, pág. 15.
- 21| Gobierno argentino (2018). D. Política monetaria. tipo de cambio, pág. 13.
- 22| Surge el Observatorio de políticas públicas de la UNAV. Recesión económica (2018), pág. 3, la canasta básica aumentó casi 40% en 2019, lo cual acumula un 120% desde el año 2015.
- 23| Así lo han denunciado varias provincias. Cf. vg. Página 12, 17/04/2019.
- 24| Entre 2016 y 2017 se suspendieron 160.000 prestaciones, lo cual condujo a una oleada de presentaciones ante la Justicia, que finalmente determinó la reincorporación de las pensiones dadas de baja de manera retroactiva. Cf. El Destape Web, 18/09/2019.
- 25| Si bien técnicamente las recomendaciones del CDESC no son vinculantes, por su reconocimiento y alcance internacional tienen un peso político considerable que eventualmente pueden servir de sanción política.
- 26| Debe advertirse aquí nuevamente la ausencia de un documento de público acceso del Acuerdo, el cual, si firmado, permanece en secreto, como suele ser común en este tipo de tratativas (Filippon,

- 2019). Por ello se analiza aquí las cláusulas públicas del Memorándum, que manifiesta las cláusulas a las que se compromete Argentina y que habrían sido previamente negociadas con el FMI.
- 27| En el Derecho Internacional no existe, en principio jerarquía entre las fuentes, por lo que sus relaciones se rigen por principios generales como los de *pacta sunt servanda*, *lex posterior* y *lex specialis* (cf. Díez de Velasco, M., 2007). No podría establecerse a priori una jerarquía de cierto grupo de derechos, salvo a través de las doctrinas del *ius cogens* o del orden público internacional.
- 28| Sin embargo, si bien en sus advertencias se pone en evidencia las consecuencias sociales negativas del compromiso con el FMI, las recomendaciones puntuales formuladas para afrontar estos efectos negativos no son sustanciales respecto a lo ya pactado con el Organismo.
- 29| La particularidad de este Acuerdo, a diferencia de los celebrados por Argentina en otros momentos de su historia, es que introdujo una cláusula extraordinaria para atender a los grupos más vulnerables de forma tal que no sean ellos quienes más se vean afectados por el programa de ajuste: “Proteger a los sectores más vulnerables de la carga de esta necesaria recalibración de la política económica.” “El objetivo final de este plan es dinamizar la actividad económica, crear nuevos empleos, hacer más atractivo invertir en nuestra economía, reducir la pobreza, mejorar la cohesión social y elevar los estándares de vida de todos los argentinos. Cf. Gobierno Argentino (2018). Adjunto I, pág. 3.
- 30| Esta clasificación de las obligaciones del Estado respecto de los derechos humanos surge de los Principios de Limburgo de 1986, redactados por un grupo de expertos y de las Directrices de Maastrich de 1997 sobre la violación de los derechos económicos sociales y culturales.
- 31| Fischer Lescano y Teubner prefieren apostar por un orden público internacional en tanto que el *ius cogens* se identificaría con la existencia de “derechos absolutos” reconocidos por todos los estados y que no pueden ser modificados, lo cual entraría en contradicción con el carácter plural y diverso de la constelación transnacional. En este sentido proponen como alternativa el concepto de orden público que referencia la idea de un bien común adaptable en contextos de diversidad (Fischer Lescano/Teubner, 2006: 99-100; Linderfalk, 2012: 5)
- 32| Aunque el FMI suele representar los intereses financieros de las potencias centrales, la capacidad de condicionar la política económica de un país periférico depende de que éste solicite un acuerdo. Así, lo que con frecuencia se presenta como el resultado de presiones internacionales expresa, en realidad, el interés de los sectores dominantes locales por reproducir a nivel doméstico los condicionamientos estructurales externos.
- 33| Por ejemplo si la no adopción de la deuda resultaría más perjudicial para los DESC. Cf. CDESC, 2016: 4.
- 34| Se sigue la postura del CDESC que no admite la interpretación restrictiva de los Convenios constitutivos, según la cual las obligaciones respecto de los derechos humanos excederían las facultades propias de las organizaciones. En cambio, se entiende que como sujetos del DIP las organizaciones internacionales deben acatar la Declaración Universal de los Derechos Humanos

que forma parte del derecho consuetudinario internacional así como los principios generales del derecho (CDESC, 2016: 8).

35] Esta aclaración cobra particular relevancia porque Estados Unidos no ratificó el PDESC y es uno de los países con más participación en el FMI (Nemiña, 2009: 4; 2017: 18).

36] Se ha llegado a afirmar incluso la necesidad de tipificar a estas violaciones de los derechos humanos fundamentales como crímenes económicos internacionales, en tanto conductas delictivas que afectan los intereses de la seguridad colectiva de la comunidad internacional y vulneran bienes jurídicos reconocidos por esta. (Cf. Hernández-Zubizarreta/Ramiro, 2015).

Bibliografía

ACIJ; IBP; CESR; CELS; FUNDAR; OXFAM; INESC; DE JUSTICIA; FARO; (2015) Política Fiscal y Derechos Humanos En Las Américas. Movilizar los recursos para garantizar los derechos. Informe preparado con ocasión de la Audiencia Temática sobre Política Fiscal y Derechos Humanos, 156° Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Washington D.C.

Ámbito. (2019) FMI concretó el quinto desembolso: ingresaron u\$s 5.385 millones, 16/07/2019. <https://www.ambito.com/economia/fmi/fmi-concreto-el-quinto-desembolso-ingresaron-us5385-millones-n5043077>

Añaños Meza, C. (2010) La "Responsabilidad de proteger" en Naciones Unidas y la doctrina de la "Responsabilidad de proteger." En: Anuario Mexicano de Derecho Internacional, (10): 199–244. México DF, UNAM.

Bonet de Viola, A. M. (2016) Consecuencias de la clasificación de los derechos humanos en generaciones en relación a la justiciabilidad de los derechos sociales. Revista de La Facultad de Derecho y Ciencias Políticas-UPB, 46, (124): 17–32. Medellín, UPB.

Bonet de Viola, A. M. (2018) Derechos sociales, normas de acceso y democracia. La agenda de los derechos humanos para una convivencia solidaria. Revista Latinoamericana de Derecho Social, (26): 3–27. México DF, UNAM.

Brenta, N. (2011) Argentina y el FMI: efectos económicos de los programas de ajuste de larga duración. En: Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti", año 11, (11):17-39. Córdoba, Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti".

Calcagno, A. E. y Calcagno, E. (2004) Llevar al FMI ante la Corte Internacional de Justicia. Bélgica, CADTM.

CDESC. (2001) Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del PDESC: La pobreza y el PDESC, E/C.12/2001/10.

- CDESC. (2016). Deuda pública, medidas de austeridad y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/2016/1.
- CDESC (2018) Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Argentina de fecha 12/10/18, E/C.12/ARG/CO/4.
- CDH. (2011a) Informe del Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todos los derechos económicos, sociales y culturales, Cephaz Lumina. A/HRC/17/37.
- CDH. (2011b) Informe del Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todos los derechos económicos, sociales y culturales, Cephaz Lumina. Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos. A/HRC/20/23.
- CELS (2018) Presentación internacional ante el Comité DESC: "La situación de los derechos económicos, sociales y culturales en la Argentina", septiembre 2018, elaborado por 55 organizaciones sociales, sindicales y no gubernamentales.
- Chinchilla, F. a., Parra Vera, Ó., y Caceres, L. R. (2012) Pobreza y Derechos Humanos: hacia la definición de parámetros conceptuales desde la doctrina y acciones del sistema interamericano. Costa Rica: IIDH. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r30504.pdf>
- Cholvis, J. F. (2018) Presupuesto, FMI y Derechos Humanos. Realidad Económica. Buenos Aires, IADE.
- CIDH (2017) Pobreza y Derechos Humanos. Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas: aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 7 de septiembre de 2017 (Vol. OEA/Ser.L/). Washington: CIDH
- Diez de Velasco, M. (1995) Las Organizaciones Internacionales. Madrid, Tecnos.
- Diez de Velasco, M. (2007) Instituciones del Derecho Internacional Público. Madrid, Tecnos.
- El Destape Web (2019) Un nuevo revés judicial para el Gobierno por las pensiones por discapacidad, (18/09/2019) <https://www.eldestapeweb.com/nota/un-nuevo-reves-judicial-para-el-gobierno-por-las-pensiones-por-discapacidad-20199181830>
- Faur, E. (2008) La pobreza como problema de Derechos Humanos. Revista IIDH, 165–182. Costa Rica, IIDH.
- FIAN (2013) Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Heidelberg, ETOS.
- Filippon, C. (2019) La opacidad en los acuerdos globales. Una aproximación sociojurídica acerca del secreto en el campo legal. Revista Crítica de Ciências Sociais, vol. 119: 29–50.

- Fischer-Lescano, A., y Teubner, G. (2004). Regime-Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law. *Michigan Journal of International Law*, 25, (4): 999–1046. Michigan, University of Michigan
- Fischer-Lescano, A., y Teubner, G. (2006) Regime-Kollisionen: Zur Fragmentierung des globalen Rechts (1. Aufl). Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Fischer-Lescano, A., y Möller, K. (2012) Der Kampf um globale soziale Rechte: Zart wäre das Größte. Zart wäre das Größte. Berlin, Wagenbach.
- FSS, Fundación Soberanía Sanitaria (2018) Informe FSS, (37): 2-5.
- Gialdino, R. (2003) Derechos humanos y deuda externa. En: La Ley, E: 1468. NY: Thomson Reuters.
- Gobierno Argentino (2018) Carta de intención enviada por Argentina al Fondo Monetario Internacional, 12/06/2018.
- Gómez Montoya, J. F. (2015) El FMI, la reducción del Estado y el consenso de Washington ¿una misma cosa? *Papel Político*, 20, (1): 181-209.
- Harvey, D. (2007) Breve historia del Neoliberalismo. Madrid, Akal.
- Haugen, H. M. (2007) The right to food and the TRIPS Agreement: With a particular emphasis on developing countries' measures for food production and distribution. (Vol. 30). Leiden; Boston, Martinus Nijhoff Publishers.
- Hernández Zubizarreta, J. y Ramiro, P. (2015) Las responsabilidades del Banco Mundial, el FMI, la Comisión Europea y el BCE. *Boletín ALAI*. Quito, América Latina en Movimiento.
- Hoffmann-Holland, K. (2009) Ethics and human rights in a globalized world: An interdisciplinary and international approach. Tübingen, Mohr Siebeck.
- IIDH. (2007) Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano. San Jose, Costa Rica: IIDH.
- IIDH. (2010a) Pobreza y Derechos Humanos: Hacia la definición de parámetros conceptuales desde la doctrina y acciones del sistema interamericano. San José, Costa Rica: IIDH.
- IIDH. (2010b) Los derechos humanos de los pobres: de la indivisibilidad a la política social. Propuesta de comunicación para el Plan. San José. IIDH.
- INDEC. (2019) Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)
- Jastreblansky, M. (2019) Redujeron 18% los empleados públicos y dicen que la dotación ya es "razonable". *LA NACION*, 27 de junio de 2019, <https://www.lanacion.com.ar/politica/reducen-18-empleados-publicos-dicen-dotacion-es-nid2262277/>
- Krikorian, M. (2013) Derechos Humanos, políticas públicas y rol del FMI. 1a ed. - La Plata, Librería Editora Platense.
- León-Franco, L. (2011) El protocolo facultativo del PIDESC: un paso incierto para la protección de los DESC. *Vniversitas*, (123): 105-140.

- Linderfalk, U. (2012) What is so special about Jus Cogens? On the Difference between the Ordinary and the Preemptory International Law. *International Community Law Review*, (14): 3–18.
- López-Jacoiste Díaz, E. (2006) La responsabilidad de proteger: reflexiones sobre su fundamento y articulación. *Anuario Español de Derecho Internacional*, (22): 285–315. Navarra, UNAV.
- Mattei, U. (2013) *Bienes Comunes. Un Manifiesto*. Madrid, Trotta.
- Ministerio de Economía y Producción (2004) *Argentina, el FMI y la crisis de la deuda*. Buenos Aires, Gobierno Argentino.
- Muscateli, N. (2018) Luz, agua, gas y transporte. Mauricio Macri admitió una suba de tarifas del 1.000%, *Clarín*, 31/07/2018.
- Nemiña, P. (2009) Aportes para un esquema de análisis del comportamiento del FMI en crisis financieras a partir de su actuación durante la crisis argentina. *Documentos de Investigación Social*, (8): 1–10.
- Nemiña, P. (2017) Aportes de la Economía Política internacional a la comprensión teórica de la relación entre el FMI y los países en desarrollo. *Civitas*, 17, (1): 11–25.
- Nemiña, P. y Larralde, J. (2018) Etapas históricas de la relación entre el Fondo Monetario Internacional y América Latina (1944-2015). *Am. Lat. Hist. Econ.*, 25 (1): 275-313.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos). (2012) *Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*. Ginebra, ONU. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_SP.pdf
- Página 12 (2019) El ajuste alcanzó también a las vacunas, 17/04/2019.
- Parra Vera, Ó. (2012) Derechos humanos y pobreza en el Sistema Interamericano. El rol del análisis estructural a partir de informes y siete escenarios estratégicos basados en la responsabilidad internacional. *Revista IIDH*, (56): 274-320.
- PDESC (1966) *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. ONU,
- Peet, R. (2009) *Unholy Trinity. The IMF, World Bank and WTO*. London, New York, Zed Books.
- Rodríguez, J. (2004) El papel del Fondo Monetario Internacional en la crisis de la Argentina. *Revista Agenda Internacional "Visión Desde El Sur*, 1, (3): 1-10
- Rodríguez, O.; Díaz, B. y Castañeda, V. M. (2016) El Consenso de Washington: algunas implicaciones para América Latina. *Apuntes del CENES*, 36, (63): 15-41
- Rosso, L. (2012) *Deuda, FMI y la Nueva Izquierda Latinoamericana. Un lugar para la autonomía*. *Revista de Derecho Público*, 1, (3): 1–18. CABA, SAIJ. Santiago,
- A. (2017) *Estudios de Derecho Constitucional. Aportes para una visión personalista del Derecho Constitucional*. Buenos Aires, Marcial Pons.

Sousa Santos, B. de. (1998) *La Globalización del Derecho: Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Santa Fe de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Valterra, M. C. (2011) El fortalecimiento de las garantías de los derechos económicos, sociales y culturales en el ámbito universal: El protocolo facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 2008. *Revista Boliviana de Derecho*, (12): 64-89.

Vicario, T. (2004) Argentina y el FMI: una visión integrada de los factores internos y externos de la crisis. *Ciclos*, XIV, (27): 49-80

Vilas, C. (2011) *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. (1ra. ed.). Remedios de Escalada, Pcia. de Buenos Aires, Ediciones de la UNLa.