

DOCUMENTOS DE TRABAJO



IMAGEN DE LUNA

Un lápiz, un papel,
el cigarrillo encendido,
mis manos que transpiran
buscando palabras ordenadoras de imágenes.
Sublevación mágica, de la imaginación y la
memoria.

La ventana me muestra la luna,
con ella parezco tocarte, y no te alcanzo.
Te dibuja mi memoria, presente y complaciente,
de fresca sonrisa, con brillo de luna.

Estás, y no.

Algún día quizás,
construyendo el más suave de los puentes de
caricias,
juntos, a la luna, podamos enamorar.

Autor: *Marcos César Helbert*

Arte de la portada: Raquel Cynthia Alianak

El FMI y la pandemia: Una historia del fortalecimiento de la financiarización y la complicidad con las violaciones de derechos humanos

The IMF and the pandemic: A tale of a deepening financialisation and complicity in human rights violations

Emma Burgisser y Luiz Vieira
Bretton Woods Project

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686
Año 6/Nº 18 Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 751-780
DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e493>

Resumen: La pandemia nuevamente condujo al FMI al centro de atención mundial, considerándolo el bombero del sistema financiero internacional, en el núcleo de la red de seguridad financiera global. Para el observador casual el FMI parecía actuar decisivamente, movilizando apoyo financiero para sus Estados miembros mientras subrayando la urgencia de asegurar una respuesta y recuperación justa, inteligente y verde a la pandemia. Pero un análisis del papel del FMI durante la pandemia revela las deficiencias de su propia respuesta y del sistema financiero global en general. En realidad, las crisis de salud, económica y social exacerbadas por la pandemia dejan claras las consecuencias de décadas de apoyo del FMI y de la arquitectura financiera internacional a un proceso de financiarización que ha limitado y sigue limitando la capacidad de los Estados de cumplir con sus obligaciones internacionales en materia derechos humanos. Contrario a la imagen positiva que el FMI viene cultivando, su posición en términos de derechos humanos no ha cambiado, con los predecibles resultados de sus programas. Como lo demuestran el Marco Común para los Tratamientos de Deuda y el análisis de la sostenibilidad de deuda, el FMI sigue evitando la incorporación de consideraciones de

derechos humanos en sus programas y actividades, insistiendo en la separación artificial —dentro de su ‘universo’— entre materias que son económicas de aquellas que son políticas.

Abstract: The pandemic once again pushed the IMF to centre of world attention as the firefighter of the International financial system, at the nucleus of the global financial safety net. To the casual observer, the IMF seemed to move decisively, mobilizing financial support for its member states while highlighting urgency of a just, intelligent and green response and recovery to the pandemic. However, an analysis of the Fund’s role makes clear the deficiency of its own response and that of the global financial system in general. In reality, the health, economic and social crises exacerbated by the pandemic bring to light the human rights costs of decades of support by the IMF and the international financial architecture for a process of financialisation which has limited and continues to limit state capacity to comply with its international human rights obligations. Contrary to the positive image the IMF has been cultivating, its position regarding human rights has not changed, with predictable results to its programmes. As the Common Framework and the debt sustainability analysis demonstrate, the IMF continues to avoid the inclusion of human rights considerations in its programmes and activities, insisting upon the artificial separation in its universe between economic and political issues.

PARTE I. La respuesta del FMI frente a la pandemia: revelando la insuficiencia del sistema financiero internacional

Cuando la COVID-19 se convirtió en una pandemia, en marzo de 2020, el mundo se vio confrontado una crisis de proporciones inestimables que puso su precio más alto en las/os que sobreviven en las intersecciones de múltiples vulnerabilidades.

Es imperativo comprender las crisis que enfrenta la comunidad internacional, no solamente como una crisis de salud pública que desencadenó a su vez una crisis económica global,

sino también como una crisis de los servicios de los cuidados, una crisis humanitaria y una crisis de derechos humanos.

En lo que fue nombrado como ‘una tormenta perfecta’, la pandemia de COVID-19 golpeó fuertemente al Sur Global con múltiples y severos choques. En circunstancias en las que era necesario aumentar los gastos para responder a las necesidades inmediatas de salud y protección social, el ‘confinamiento global’ suprimió la actividad económica¹ y los ingresos fiscales disminuyeron. La crisis desencadenó una fuga sin precedentes de inversiones en países en desarrollo,² lo cual generó devaluaciones monetarias³ y precisión de reservas, caída de precios de materias primas, una baja gigantesca en el precio del petróleo⁴ y una significativa disminución de remesas.⁵

Mientras el mundo confronta la realidad de más de 2,5 millones⁶ de muertes vinculadas a la pandemia, la pérdida de 255 millones de empleos de tiempo completo relativo al cuarto trimestre de 2019,⁷ una contracción de 4,3 % del PIB global

¹ Larry Eliot, “IMF estimates global Covid cost at \$28tn in lost output”. The Guardian (13 de octubre 2020). Disponible en: <https://www.theguardian.com/business/2020/oct/13/imf-covid-cost-world-economic-outlook>

² Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), COVID-19 and global capital flows (3 de julio 2020). Disponible en: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-global-capital-flows-2dc69002/>

³ Ibid.

⁴ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), The impact of coronavirus (COVID-19) and the global oil price shock on the fiscal position of oil-exporting developing countries (30 de septiembre 2020). Disponible en: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-impact-of-coronavirus-covid-19-and-the-global-oil-price-shock-on-the-fiscal-position-of-oil-exporting-developing-countries-8bafbd95/>

⁵ Banco Mundial, COVID-19: Los flujos de remesas se reducirán un 14 % en 2021 (28 de octubre 2020). Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/10/29/covid-19-remittance-flows-to-shrink-14-by-2021>

⁶ Organización Mundial de Salud, *WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard* (25 de marzo 2021) <https://covid19.who.int/>

⁷ Organización Internacional de Trabajo, *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Seventh edition*, (25 de enero 2021) disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf

en 2020⁸ y un aumento esperado de 150 millones de personas viviendo en extrema pobreza en 2021;⁹ los costos verdaderos de una arquitectura financiera internacional disfuncional y sus políticas se tornan dolorosamente evidentes.

Estos choques ocurrieron en el contexto de una crisis de deuda que ya estaba en desarrollo. En 2019 más de dos tercios de los países en desarrollo con bajo ingreso eran considerados en alto riesgo o con problemas de deuda.¹⁰ Antes de la pandemia 74 de ellos ya gastaba más en pagos de deudas externas que en salud,¹¹ mientras todos los países de ingresos bajos que fueron aconsejados o advertidos por el FMI de cortar o congelar el empleo público en los tres años previos a la pandemia fueron identificados por la Organización Mundial de Salud (OMS) como países que enfrentaban escasez crítica de trabajadores/as del sector de la salud.¹² Antes de que el virus se propagara por el mundo, y frente a los oídos sordos de los responsables, la comunidad que sigue cuestiones de deuda advirtió sobre los riesgos¹³ de un campo de acreedores cada vez más complejo, en

⁸ UNCTAD, *Trade and Development Report 2020* (septiembre 2020), disponible en https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2020_en.pdf

⁹ Banco Mundial, *Debido a la pandemia de COVID-19, el número de personas que viven en la pobreza extrema habrá aumentado en 150 millones para 2021* (7 de octubre de 2020) disponible en <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021>

¹⁰ FMI, *Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Developing Countries – 2019*, IMF Policy Paper (diciembre de 2019), disponible en <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/PP/2019/PPEA2019039.ashx>.

¹¹ 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>.

¹² ActionAid, Public Services International, *Covid-19 crisis: IMF told countries facing critical health worker shortages to cut public sector wages* (22 junio de 2020), disponible en <https://actionaid.org/news/2020/covid-19-crisis-imf-told-countries-facing-critical-health-worker-shortages-cut-public>.

¹³ Iolanda Fresnillo (Eurodad), *Out of service: How public services and human rights are being threatened by the growing debt crisis* (febrero de 2020) 22-24, disponible en <https://www.>

el cual la financiarización privada y los préstamos garantizados con fines de desarrollo estaban aumentando.

En medio de la crisis el FMI fue, nuevamente, centro de atención como bombero del sistema financiero internacional en el núcleo de la red de seguridad financiera global. Para los observadores casuales el FMI parecía moverse decisivamente, movilizándolo apoyo financiero para sus Estados miembros. De hecho, en pocos meses, el Consejo Ejecutivo del FMI aprobó financiamientos a velocidad récord para más de 80 países a través de su Instrumento de Crédito Rápido (RCF por su sigla en inglés) y el Instrumento de Financiamiento Rápido (RFI, por su sigla en inglés).

El FMI también ajustó los términos de su Fideicomiso para el Alivio y Contención de Catástrofes (CCRT, por su sigla en inglés) con el fin de proveer a 29 países donaciones para el alivio de deuda. Esto fue acompañado con el llamado de la directora gerente del FMI, Kristalina Georgieva, por un mundo ‘más justo, inteligente y verde’ a través de un aumento en la inversión pública.¹⁴ Por eso, tal vez no sorprenda que mucha cobertura reciente del FMI se centra en su cambio con su pasado reciente, e incluso presenta el FMI como un par de manos firmes a quien se le podría confiar la recuperación financiera de la crisis del COVID-19.¹⁵

En el contexto del inmenso sufrimiento descrito arriba, en el cual millones de personas fueron privadas de sus derechos humanos y su dignidad; es necesario buscar el origen de la brecha que separa la capacidad internacional de responder a las crisis desencadenadas por la pandemia.

eurodad.org/outofservice>. https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/eurodad/pages/533/attachments/original/1590692297/Out_of_service.pdf?1590692297.

¹⁴ Kristalina Georgieva (IMF), *The Great Reset*, Remarks to World Economic Forum (3 junio de 2020), disponible en <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/06/03/sp060320-remarks-to-world-economic-forum-the-great-reset>>.

¹⁵ Financial Times, *IMF says austerity is not inevitable to ease pandemic impact on public finances* (14 de octubre de 2020) disponible en <https://www.ft.com/content/722ef9c0-36f6-4119-a00b-06d33fced78f>.

De momento, se reconocen tres problemas principales en la respuesta del FMI frente a la pandemia y, por extensión, de la reacción de la comunidad internacional.

Primero, el financiamiento internacional proporcionado como respuesta al COVID-19 es totalmente insuficiente. Mientras proyecciones conservadoras de marzo de 2020 del FMI¹⁶ estimaban que solamente las necesidades de las economías de mercados emergentes eran equivalentes a 2,5 billones de dólares, el FMI solamente ha puesto a disposición 250 000 millones de dólares, equivalentes a apenas a un cuarto de su capacidad de préstamos total, estimada en 1 billón de dólares.¹⁷

Para comparar, en 2018 el FMI aprobó un programa exclusivo para Argentina por 57 000 millones de dólares, lo que representa casi un cuarto de todo el financiamiento que el FMI ha dispuesto para todos sus miembros durante la pandemia. En primer lugar, esta deficiencia proviene del hecho de que los programas del FMI no son elaborados para una crisis de este tipo o magnitud. Mientras los instrumentos de emergencia permiten desembolsos rápidos, estos son de escala limitada, en cambio los programas normales requieren más tiempo para ser aprobados y son diseñados para ‘corregir’ la trayectoria de las economías que son supuestamente gestionadas de manera irresponsable —lo que, independientemente de la interpretación, no fue lo que causó con la crisis—.

La venta de una pequeña proporción de las reservas de oro del FMI, que han aumentado 38 000 millones de dólares en valor, y otras formas de ofrecer más financiamiento no fueron materializadas para no comprometer el balance general del FMI.¹⁸

¹⁶ Kristalina Georgieva (FMI), *Transcript of Press Briefing following a Conference Call of the IMFC* (27 de marzo de 2020), disponible en <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/27/tr032720-transcript-press-briefing-kristalina-georgieva-following-imfc-conference-call>>.

¹⁷ IMF, *Covid-19 Financial Assistance and Debt Service Relief* (29 enero de 2021), disponible en <<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker>>.

¹⁸ Jubilee Debt Campaign, *How the IMF can unlock multilateral debt cancellation* (octubre de 2020), disponible en <https://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2020/10/IMF-and-World-Bank-debt-cancellation_10.20.pdf>.

Si bien no fueron diseñadas para responder a una crisis como la actual, nuevas colocaciones de Derechos Especiales de Giro (SDR, por su sigla en inglés) han sido utilizadas previamente para disponer rápidamente de cantidades importantes de financiamiento con el fin de responder a necesidades urgentes de liquidez, por ejemplo durante la crisis financiera global de 2008. Esta colocación no fue hecha durante la crisis en 2020 ya que el gobierno de los Estados Unidos, que aún se beneficia de un efectivo veto en las decisiones más importantes del Consejo Directivo del FMI, rechazó su aprobación. Mientras una colocación menor fue aprobada finalmente por la nueva administración norteamericana en marzo de 2021, este indisputable fracaso en la respuesta del FMI es un crudo recordatorio de que la estabilidad financiera internacional, o sea el principal mandato del FMI, puede estar sujeta a los designios de una o pocas naciones.

En segundo lugar, las acciones del FMI frente a la pandemia no solamente no respondieron a las causas estructurales del despliegue de la crisis de deuda, sino que, además, probablemente contribuyeron a la crisis. Con la excepción de los casi 500 millones de dólares proporcionados como donaciones para el alivio de deudas al FMI a través del CCRT, la mayoría de las respuestas del FMI llegaron en forma de nuevos préstamos, la principal parte de ellos en condiciones no concesionales.¹⁹ En un ambiente en el que muchos de los países de bajos ingresos ya estaban en alto riesgo o directamente en una crisis de deuda, y donde se anticipa que el espacio fiscal continuará restringido durante los próximos años, estos préstamos son simplemente una respuesta inadecuada a la crisis actual. Vale notar que el CCRT fue financiado por la contribución de donantes externos, lo que presumiblemente puede disminuir los recursos disponibles para la respuesta a la pandemia a través de la asistencia internacional para el desarrollo. El hecho de que el FMI no

¹⁹ FMI, *Covid-19 Financial Assistance and Debt Service Relief* (25 febrero de 2021) disponible en <<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker#CCRT>>.

esté diseñado para proveer donaciones pone en cuestión si el FMI es la institución adecuada para actuar como el ‘bombero’ en la respuesta internacional a una crisis como la presente, la cual, dadas las amenazas planteadas por el cambio climático —relacionadas con enfermedades zoonóticas y otros choques externos— podrían, tristemente, tornarse más frecuentes.

Mientras tanto las iniciativas internacionales para abordar las cargas insostenibles de deuda, lideradas por el G20, y ejecutadas por el FMI, también son inadecuadas. La primera iniciativa, la Iniciativa para la Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI, por su sigla en inglés), la cual, como el nombre lo indica, consiste en una pausa en los pagos, pero no en la cancelación de la deuda. Es decir, meramente se posterga el problema. El Marco Común, por su parte, fracasó en elaborar un mecanismo comprensivo para la reestructuración de la deuda y mantuvo, en cambio, un abordaje fragmentado con base en casos individuales, pero fue incapaz de proporcionar lo que era necesario: la cancelación de la deuda. El Marco también depende de evaluaciones de sostenibilidad de la deuda claramente poco fiables del FMI y exige el acuerdo con programas del FMI que estén basados en la consolidación fiscal. Ambas iniciativas fracasaron en asegurar la participación de acreedores privados.²⁰

Finalmente, a pesar de la cobertura en la prensa afirmando lo contrario,²¹ el FMI fracasó una vez más en utilizar la crisis como una oportunidad para aprender de la historia y para romper con algunos de sus más perjudiciales y erróneas prescripciones políticas.²² Como demostró la pandemia, las consecuencias de

²⁰ Bretton Woods Project, *G20 debt proposal continues to favour creditors*, Bretton Woods Observer (diciembre de 2020) disponible en <<https://www.brettonwoodsproject.org/2020/12/g20-debt-proposal-continues-to-favour-creditors/>>.

²¹ Vea por ejemplo: Chris Gilles *Rethink public finance rules and live with much higher debt, IMF says*. Financial Times, 28 de enero de 2021. Disponible en <https://www.ft.com/content/4041ea03-996b-468b-a7ab-ee15405505d4>

²² Eric Toussaint, Emilie Poumard y Milan Rivié, *El FMI y el Banco Mundial en la época del coronavirus: La búsqueda fallida de una nueva imagen*, Comité para la abolición de las deudas

décadas de consolidación fiscal, concentración empresarial y financiarización resultaron en una falta estructural de inversión en salud pública, economía asistencial y sistemas de protección social que se comprobaron críticos. Ahora que el FMI probablemente proporcionará una nueva ola de préstamos a largo plazo contingentes en condiciones políticas, es imperativo plantear preguntas sobre el papel de este organismo en el desarrollo del ambiente macroeconómico que generó tanta inestabilidad y sufrimiento, y saber si la institución muestra señales de un cambio radical de curso.

PARTE II. Financiarización, el FMI y la crisis de COVID-19

Para comprender el sendero de las crisis actuales descritas más arriba y las capacidades desiguales entre países para responder a las crisis de salud, sociales y económicas de la pandemia, es esencial considerar el papel que el FMI, el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales (IFI) jugaron en la trayectoria de los países del Sur global, con un enfoque en el papel de la financiarización y sus implicaciones. Los impactos a largo plazo de los Programas de Ajuste Estructural promulgados por el Banco Mundial y el FMI durante la década de los noventa en los sistemas de salud en países del Sur Global se encuentran bien documentados.²³

La críticas más usuales del papel del FMI en el debilitamiento de la capacidad de los Estados de cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos se enfocan principalmente en las condiciones de los préstamos del FMI y otras vías de influencia, como las consultas del artículo IV, asociadas con recortes de servicios públicos, gastos salariales y otras medidas de consolidación fiscal. Se presta menos atención

ilegítimas, 9 noviembre de 2020. Disponible en <https://www.cadtm.org/EI-FMI-y-el-Banco-Mundial-en-la-epoca-del-coronavirus-La-busqueda-fallida-de>

²³ Thomas Stubbs y Alexander Kentikelenis, 'International Financial Institutions and Human Rights: Implications for Public Health'. *Public Health Review*, 2017 38 (27).

al papel del FMI en fomentar la financiarización subordinada²⁴ en el Sur global.

La definición usada normalmente²⁵ para financiarización es la planteada por Epstein:²⁶ “la creciente importancia de mercados financieros, intereses financieros, instituciones financieras y elites financieras en la operación de la economía y las instituciones que la gobiernan, a nivel local e internacional”. Mientras el argumento para la liberalización de flujos de capital, que fue esencial para posibilitar la financiarización, es que el proceso de liberalización apoyaría una benéfica inversión extranjera directa y la transferencia de conocimientos técnicos, la realidad es otra. La financiarización subordinada resultó en una reorganización perjudicial de las economías de los países en desarrollo que las dejó abiertas a flujos volátiles de capital y los forzó a acumular grandes cantidades de reservas de divisas extranjeras como una forma de seguro. Esta acumulación fue hecha a costa de inversiones en iniciativas de desarrollo necesarias para asegurar los derechos humanos de la población de países en la periferia de la economía internacional. Dani Rodrik destacó que el costo de la acumulación de reservas en países en desarrollo en 2007 era de equivalente a 1 % del PIB, comentando que “este es un gran número según cualquier estándar. Es un múltiplo de los gastos presupuestarios de hasta los programas más agresivos de alivio a pobreza implementados por países en desarrollo (...) Países en desarrollo están pagando un alto precio para jugar por las reglas de la globalización financiera”.²⁷ La financiarización también resulta en el desvío de recursos del sector productivo a la especulación financiera.

²⁴ Ewa Karwowski, *What is Subordinate Financialization?* Crash Course (noviembre de 2020), disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=9QNCwf7cNeI>

²⁵ Bruno Bonizzi, “Financialization in Developing and Emerging Countries”, 4 *International Journal of Political Economy*, 2013, Vol. 42, 83-107.

²⁶ Gerald Epstein, “Introduction: Financialization and the World Economy”. En *Financialization and the world economy*, ed. G. A. Epstein, 2005, 3-16. Edward Elgar publishing.

²⁷ Dani Rodrik, “The social cost of foreign exchange reserves”, 3 *International Economic Journal*, 2007, Vol. 20, 253-266

Si bien la financiarización no es un fenómeno nuevo, lo cierto es que ha evolucionado considerablemente durante lo que Gabor llama ‘El Consenso de Wall Street’ (WSC),²⁸ esto es el acercamiento de la comunidad internacional a cuestiones de desarrollo, incluyendo la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, adoptada en 2015, y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La idea es claramente sintetizada en el lema ‘*de Billones a Trillones*’ (por las cifras en inglés) que afirma que la brecha estimada en 2,5 billones de dólares para atender los ODS solamente puede ser financiada a través de la inversión del sector privado. En la práctica esto significa el uso de recursos públicos de asistencia internacional para disminuir el riesgo del sector privado para así persuadirlo a invertir en proyectos (lucrativos) de desarrollo. La idea de que el financiamiento privado puede jugar un papel intrínsecamente positivo en el desarrollo parece bien enraizado en el discurso del desarrollo, a pesar de la evidencia, por ejemplo, de que las iniciativas fallan en convertir fondos públicos en cantidades significativas de recursos privados adicionales.²⁹ Gabor destaca:

El Banco Interamericano de Desarrollo (2017) sugiere que lo primero que los Bancos de Desarrollo Multilaterales deberían preguntarse es “¿pagará la población para utilizar el recurso?”. Pero esta no es solamente una agenda para privatizar la infraestructura. Hacer del desarrollo algo ‘invertible’ requiere una estrategia de doble enfoque: (a) preparar al Estado para disminuir los riesgos de los proyectos de desarrollo transformados en una clase de activos, para asegurar flujos de caja estables para los inversores y, (b) reestructurar los sistemas domésticos de finanzas a la imagen del sistema norteamericano

²⁸ Daniela Gabor, *The Wall Street Consensus*, SocArXiv, (junio de 2020), doi:10.31235/osf.io/wab8m disponible en <https://ideas.repec.org/p/osf/socarx/wab8m.html>

²⁹ Samantah Attridge y Lars Engen, *Blended finance in the poorest countries: the need for a better approach*, Overseas Development Institute, (abril 2019, London UK). Disponible en <https://www.odi.org/publications/11303-blended-finance-poorest-countries-need-better-approach>

de financiamiento de mercado para posibilitar la entrada y salida fácil de inversores internacionales en las nuevas clases de activos.³⁰

Como apunta Bonizzi, el camino al aumento en la financiarización empieza hacia finales de los setenta mientras los países en desarrollo seguían, o fueron forzados a seguir, políticas favorables al mercado impulsadas por el FMI y Banco Mundial bajo el Consenso de Washington. Aunque quizás no intencionalmente, la financiarización fue facilitada por las estas políticas, incluyendo la privatización de servicios públicos y su consecuente deterioro.³¹ Como destaca el propio Bonizzi, los cambios derivados de estas políticas “han afectado profundamente el papel del sector de finanzas en la economía y la economía política de estos países”.³² Además de la promulgación de las referidas políticas neoliberales, el FMI también fue instrumental en mantener un componente clave de la financiarización subordinada, el poder internacional de los Estados Unidos a través de la posición del dólar norteamericano como la moneda de reserva internacional. Esta posición fue llamada por el ex ministro de finanza de Francia, Valéry Giscard d’Estaing, como “el privilegio exorbitante” del dólar.³³ Como se mencionó en la primera parte de este texto, este privilegio sigue hoy en pie con las consecuencias vistas en el debacle de los SDRs y sus implicaciones para los derechos humanos de millones de personas

³⁰ Daniela Gabor, *The Wall Street Consensus*, SocArXiv, (junio de 2020), doi:10.31235/osf.io/wab8m disponible en <https://ideas.repec.org/p/osf/socarx/wab8m.html>

³¹ Costas Lapvitsas y Aylin Soydan, *Financialisation in Developing Countries: Approaches, Concepts, and Metrics*, Working Paper 40 SOAS Department of Economics, 2020, 21. Disponible en <https://www.soas.ac.uk/economics/research/workingpapers/file151104.pdf> MP: ¿revista o libro? – no sé como se clasifican los Working Papers – no son ni revistas ni libros...LV

³² Bruno Bonizzi, “Financialization in Developing and Emerging Countries”, 4 *International Journal of Political Economy*, 2013, Vol. 42, 83-107.

³³ Greg Rosalsky, *75 Years Ago The U.S. Dollar Became The World's Currency. Will That Last?*, National Public Radio (julio de 2019). Disponible en <https://www.npr.org/sections/money/2019/07/30/746337868/75-years-ago-the-u-s-dollar-became-the-worlds-currency-will-that-last>

que luchan por su sobrevivencia durante la pandemia.³⁴ El uso del dólar como la principal moneda de reserva internacional, una dinámica impulsada por la financiarización, es un componente problemático del ‘no-sistema’ de reservas, en contraste con la propuesta de Keynes de una moneda internacional, el Bancor.³⁵ El actual sistema perpetúa la dependencia en el dólar, la acumulación de reservas y sus consecuencias negativas ya mencionadas así como el poder de los Estados Unidos, que, como se evidenció durante la pandemia, puede bloquear acceso de países en desarrollo a liquidez a través de su capacidad de veto en la cuestión de la emisión de SDRs.

Específicamente, en términos de los impactos de la financiarización de la economía, los datos a nivel nacional de Argentina, México y Turquía demuestran que:

(...) la liberalización financiera no efectúa una contribución significativa para reducir imperfecciones del mercado, mientras la disponibilidad de inversiones financieras y la diferencia de rentabilidad financiera entre inversiones financieras y no financieras tienen un impacto negativo en la inversión productiva y un efecto positivo en la inversión financiera (...). Asimismo, las inversiones productivas de las empresas pueden ser reducidas dada la creciente atención al valor accionario. Como consecuencia de la liberalización financiera en Corea del Sur, ‘la presión de inversores domésticos y extranjeros llevó a esfuerzos costosos por parte de empresas coreanas para aumentar el valor accionario y para defenderse contra una compra hostil, lo que impidió la inversión’.³⁶

³⁴ Bhumika Muchhala, *Tip of the iceberg: how the call for SDRs reveals the urgency for deeper reforms of the global reserve system to address systemic inequalities*, The Bretton Woods Observer (abril de 2021). Disponible en <https://www.brettonwoodsproject.org/2021/03/tip-of-the-iceberg-how-the-call-for-sdrs-reveals-the-urgency-for-deeper-reforms-of-the-global-reserve-system-to-address-systemic-inequalities/>

³⁵ *Ibid*

³⁶ B. Bonizzi, “Financialization in Developing and Emerging Countries”, 4 *International Journal of Political Economy*, 2013, vol. 42, 83-107, DOI: 10.2753/IJP0891-1916420405

A nivel macro, Bonizzi también subraya que:

La combinación de alto rendimiento en inversiones financieras a corto plazo y presión de inversores financieros llevó a muchos países en desarrollo a una reducción en inversiones productivas, que han bajado como una proporción del producto interno bruto (PIB). Además, los datos de Brasil sugieren que la disminución real en la producción dentro del sector no-corporativo es todavía más considerable que la caída general en inversiones, dado que la contribución al PIB del sector industrial se ha reducido en 50 por ciento desde 1980 mientras actividades de más baja calidad y más intensivas en recursos naturales han aumentado a costa de la producción intensiva en mano de obra.³⁷

La reducción en la producción industrial ha “reforzado la desigualdad de ingreso, dado que familias más ricas que pueden obtener ingresos de actividades financieras han visto un aumento en ganancias a pesar de la tendencia de la baja de salarios.”³⁸ Investigaciones han destacado que la desigualdad puede contribuir a la erosión de la cohesión social y apoyo para inversiones en servicios de salud, a medida que los ricos vienen a depender de los servicios privados y volverse cada vez menos dispuestos a contribuir a la base fiscal necesaria para asegurar el acceso universal a los servicios públicos,³⁹ con obvias implicaciones para los derechos humanos.

El aumento en desigualdad y la tendencia de la privatización de servicios públicos esenciales también indujeron a la financiarización de las familias, en la medida que estas utilizaron el crédito para enfrentar la erosión de servicios públicos como salud, educación y viviendas asequibles. Esta dinámica resultó

³⁷ *Ibid*

³⁸ *Ibid*

³⁹ Ichiro Kawachi y Bruce P. Kennedy, “Income inequality and health: pathways and mechanisms.” *Health Services Research*, 1999; 34(1 Pt 2): 215–227. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1088996/pdf/hsresearch00017-0022.pdf>

en un crecimiento del nivel de deuda familiar con bancos reorientando “sus negocios y colocando una creciente proporción de créditos a familias (...) investigaciones documentan que el crédito para familias se expandió dramáticamente durante la última década, muchas veces de un nivel bajo o insignificante.”⁴⁰

La privatización y financierización de los servicios públicos —adoptadas para acomodar las ‘necesidades’ de las finanzas (principalmente) internacionales—⁴¹ resultaron en una creciente dependencia en cuotas de usuarios en sectores críticos. Como demostró una investigación de Oxfam sobre el impacto del programa de COVID-19 del Banco Mundial, “cuotas de usuarios y gastos de bolsillo en el sector de salud, arriesgan la vida de los más pobres. Cada año, las cuotas de usuarios impiden a mil millones de personas acceder a servicios de salud, y países con niveles más altos de gastos de bolsillo tienen índices más altos de muertes prematuras”.⁴² De hecho, el FMI y el Banco Mundial, a través de su promoción de políticas que apoyan el Consenso de Wall Street, han contribuido para la financierización de la atención de la salud,⁴³ con repercusiones negativas para la capacidad de los Estados de cumplir con sus obligaciones de derechos humanos.

Las actuales crisis de salud, social y económica, agravadas por la pandemia del COVID-19, proporciona evidencia sombría de las implicaciones de décadas de apoyo de las IFI por políticas

⁴⁰ B. Bonizzi, “Financialization in Developing and Emerging Countries”, 4 *International Journal of Political Economy*, 2013, Vol. 42, 83-107, doi: 10.2753/IJP0891-1916420405

⁴¹ Daniela Gabor, “*The Wall Street Consensus*”, SocArXiv, (junio de 2020), doi:10.31235/osf.io/wab8m disponible en <https://ideas.repec.org/p/osf/socarx/wab8m.html>

⁴² Emma Seery, Anna Marriott, Katie Malouf Bous y Rebecca. Shadwick, *From catastrophe to catalyst: Can the World Bank make COVID-19 a turning point for building universal and fair public healthcare systems?* Oxfam International. Diciembre de 2020. Disponible en <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621113/bp-catastrophe-catalyst-world-bank-covid-19-041220-en.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

⁴³ Benjamin B. Hunter y Susan F. Murray, “Deconstructing the Financialization of Healthcare”, 5 *Development and Change*, 2019, Vol. 50, 1263-1287. Disponible en <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/dech.12517>.

neoliberales y de financiarización. La reordenación de la actividad económica en el Sur Global a través de la financiarización subordinada descrita más arriba ha constreñido a los países de utilizar efectivamente una política industrial, la cual fue esencial para el ascenso de los países industrializados⁴⁴ y para superar la brecha en la capacidad local de producción y dependencia en las importaciones. La financiarización subordinada no ha hecho nada para cumplir con las demandas de la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1974 para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico.⁴⁵ Este tenía como premisa el entendimiento de que “los beneficios del progreso técnico no son compartidos equitativamente entre todos los miembros de la comunidad internacional” e invitaba a los países industrializados a “promover la transferencia de tecnología y la creación de tecnología indígena para el beneficio de países en desarrollo”.

La erosión de la capacidad industrial y de investigación y desarrollo tuvieron consecuencias asombrosas. Así lo evidencia el comentario del director de los Centros Africanos de Control y Prevención de Enfermedades, John Nkengasong, que en una entrevista en enero de 2021 destacó que África “todavía depende de la importación de 99 % de sus vacunas y terapias” añadiendo que “los países africanos tienen que invertir en el desarrollo de su propia capacidad de crear los instrumentos necesarios (producción de vacunas, diagnósticos, [y] medicamentos)”.⁴⁶

⁴⁴ Ha-Joon Chang y Antonio Andreoni, “Industrial Policy in the 21st Century”, 2 Development and Change, 2020 Vol. 52, 324-35. Disponible en https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/dech.12570?saml_referrer

⁴⁵ Asamblea General, *Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional*, ONU A/RES/3201(S-VI), 1974. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/218450?ln=en>

⁴⁶ Lea Massequin, “Covid-19: ‘All African countries have the capacity to carry out mass vaccinations’ – Nkengasong”, The Africa Report, (18 de enero de 2021). Disponible en: <https://www.theafricareport.com/59767/all-african-countries-have-the-capacity-to-carry-out-mass-vaccinations-john-nkengasong/>

Mientras el mundo supera más de 2,5 millones de muertes atribuidas a la pandemia de COVID-19,⁴⁷ la directora ejecutiva de UNAIDS, Winnie Byanyima, fue contundente en su evaluación a través de un artículo de enero de 2021 titulado “Se desarrolla un apartheid internacional de vacunas. Vidas antes que ganancias”.⁴⁸ Ella subrayó que “nueve de diez personas viviendo en los países más pobres probablemente no serán vacunadas este año”, y que “la ciencia de vacunas, conocimiento y tecnología, pagados en gran medida por más de 100 000 millones de fondos de contribuyentes, ya no pueden ser tratados como propiedad de las corporaciones farmacéuticas”.

Un artículo de diciembre de 2020 en la revista *The Intercept* señaló que la compañía Pfizer tiene previsto ganar 19 000 millones de dólares en ingresos de la vacuna en 2021 y que “el margen comercial de Pfizer está previsto entre un 60 y 80 %. Moderna tiene previsto ganar más de 10 000 millones por su vacuna el próximo año”.⁴⁹ El artículo destaca que la falta de vacunas en países en desarrollo incluye a Brasil y Sudáfrica, países donde se realizan investigaciones para el desarrollo de las vacunas; además, se resaltan las cuestiones éticas sobre la realización de investigaciones sobre la eficacia de vacunas en países donde la población carece acceso a la atención médica adecuada y se sienten obligadas a aceptar “las migajas de la investigación médica”.⁵⁰ Mientras tanto, para ubicar los números en perspectiva, un informe de febrero de la Red Regional

⁴⁷ Organización Internacional de Salud, “WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard”, (marzo 2021). Disponible en: <https://covid19.who.int/>

⁴⁸ Winnie Byanyima, “A global vaccine apartheid is unfolding. People’s lives must come before profit”, *The Guardian*, 29 de enero de 2021. Disponible en <https://www.theguardian.com/global-development/2021/jan/29/a-global-vaccine-apartheid-is-unfolding-peoples-lives-must-come-before-profit>

⁴⁹ Sharon Lerner, “World Faces Covid-19 Vaccine Apartheid”, *The Intercept*, 31 de diciembre de 2020. Disponible en: https://theintercept.com/2020/12/31/covid-vaccine-countries-scarcity-access/?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=theintercept

⁵⁰ *Ibid*

para la Equidad en la Salud en África Oriental y Meridional (EQUINET) recalcó que la inoculación de la meta de 60 % de la población africana está proyectado que cueste “entre USD 8 000 y USD 16 000 millones, con un 20 % o 30 % adicional necesario para la distribución y administración”.⁵¹ Al mismo tiempo, las dinámicas descritas arriba, que han contribuido para la erosión de la capacidad de países del Sur Global de desarrollar y distribuir sus propias vacunas y otros medicamentos esenciales, resultan de un régimen de comercio desigual supervisado por la Organización Mundial de Comercio.⁵² Este régimen no está divorciado de la financiarización que lo facilitó y lo impulsa.

Como se ha explicado más arriba la pandemia del COVID-19 agravó las dinámicas preexistentes. La economía global ya estaba en una situación difícil antes de la pandemia, con decrecientes índices de crecimiento económico subsecuente a la crisis financiera global de 2008.⁵³ El FMI destacó que los países de ingresos bajos “entraron la crisis de COVID-19 en una posición ya vulnerable”,⁵⁴ con la mitad de ellos sufriendo altos niveles de deuda pública. En una ilustración concreta de los peligros de la dependencia inherente en un modelo de desarrollo financierizado, los países enfrentarán una fuga de capitales de aproximadamente 103 billones de dólares de enero a mediados de mayo de 2020,⁵⁵ presionando sus reservas en divisas. A pesar de la profundidad de las crisis desencadenadas por la pandemia,

⁵¹ Regional network for Equity in health in east and southern Africa, “Ensuring access to COVID-19 related vaccines and health technologies in East and Southern Africa”, (febrero de 2021). Disponible en <https://www.equinetafrica.org/>

⁵² Third World Network, “TWN Info Service on WTO and Trade Issues”, (25 de febrero de 2021). Disponible en: <https://www.twn.my/title2/wto.info/2021/ti210220.htm>

⁵³ UNCTAD, “Trade and Development Report 2020” (septiembre de 2020), disponible en https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2020_en.pdf

⁵⁴ Daniel Gurara, Fabrizio Stefania y Johannes Wiegang, “COVID-19: Without Help, Low-Income Developing Countries Risk a Lost Decade”, *IMFblog*, (27 de agosto 2020).

⁵⁵ OECD, “COVID-19 and Global Capital Flows”, OECD (2020). Disponible en <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-global-capital-flows-2dc69002/>.

demandas de más de 200 organizaciones⁵⁶ para la condonación de la deuda —para permitir el urgente enfoque en respuestas a las crisis— continúan sin respuesta. Los países en desarrollo y sus habitantes solamente tienen acceso a DSSI⁵⁷ del G20, que apenas suspendió los pagos a los acreedores bilaterales oficiales. De ese modo, solo se aplazan los onerosos pagos de deudas, en vez de tratar las cuestiones subyacentes de la sostenibilidad y legitimidad de la deuda.⁵⁸ Mientras 73 países fueron calificados para participar en la DSSI, solo el 60 % ha aceptado la oferta, dado que los países temen el impacto de su participación en sus calificaciones crediticias⁵⁹ y acceso a los mercados de capital. Lo más ilustrativo del tema en cuestión es el rechazo del sector privado a participar voluntariamente en la DSSI, y la incapacidad del G20 de obligarlo a hacerlo. Esto demuestra el poder de las finanzas internacionales y los peligros inherentes en el ‘Gran Acuerdo’⁶⁰ en el que “el exceso global de cartera —los billones gestionados por inversores internacionales, principalmente del Norte global”— financia los Objetivos de Desarrollo Sostenible a través de la integración de preocupaciones sobre temas ambientales, sociales y de gobernabilidad en carteras institucionales. Claro que todos estos ‘beneficios’ dependen de

⁵⁶ JDC, “A Debt Jubilee to Tackle the Covid-19 Health and Economic Crisis” (octubre de 2020). Disponible en <https://jubileedebt.org.uk/a-debt-jubilee-to-tackle-the-covid-19-health-and-economic-crisis>

⁵⁷ FMI, *Questions and Answers on Sovereign Debt Issues* (3 de marzo de 2021). Disponible en: <https://www.imf.org/en/About/FAQ/sovereign-debt>

⁵⁸ Iolanda Fresnillo, “Shadow Report on the Limitations of the G20 Debt Service Suspension Initiative: Draining out the Titanic with a Bucket?” European Network on Debt and Development (julio 2020). Disponible en: <https://citizensforfinancialjustice.org/news/shadow-report-on-the-limitations-of-the-g20-debt-service-suspension-initiative-draining-out-the-titanic-with-a-bucket/>

⁵⁹ Jayati Ghosh, “Credit-Rating Agencies Could Derail Economic Recovery, Project Syndicate”, 16 de marzo de 2021. Disponible en <https://www.project-syndicate.org/commentary/credit-rating-agencies-could-derail-economic-recovery-by-jayati-ghosh-2021-03?>

⁶⁰ Daniela Gabor, “The Wall Street Consensus”, SocArXiv, (junio de 2020), doi:10.31235/osf.io/wab8m disponible en <https://ideas.repec.org/p/osf/socarx/wab8m.html>

los incentivos adecuados, proyectos rentables y flujos estables de ingresos que crearían una nueva clase de activos.⁶¹ Pero, como destaca Gabor:

Si la medida de cualquier asociación sólida es lo que hace tu socio durante los malos momentos, luego las amenazas de los acreedores privados en las actuales negociaciones ponen en duda la promesa de la maximización de finanzas para el desarrollo. Los países pobres son forzados a priorizar el dolor social por la promesa incierta de futuros flujos de inversiones para al desarrollo, de acuerdo con términos comerciales y en servicios públicos mercantilizados.⁶²

Las promesas de supuestos futuros beneficios de acceso al mercado e inversiones en proyectos (rentables) que apoyan los ODS deben ser vistos en el contexto del rechazo del sector privado de participar en la suspensión o condonación de la deuda, donde recursos esenciales para la respuesta a la pandemia son utilizados para pagar a los bonistas:

Sin la participación del sector privado, el espacio fiscal [providenciado por la DSSI] en la práctica podrá ser utilizado para pagar la deuda a los acreedores privados. Tomemos el ejemplo de Zambia. Su participación en la Iniciativa posibilita la suspensión de 139 millones de dólares de pagos de deuda a los creadores bilaterales oficiales hasta el fin de 2020. Aún más, durante el mismo periodo, Zambia debe pagar 156 millones de dólares a sus titulares de bonos. Etiopía recibe un alivio de 511 millones de dólares en liquidez temporaria y todavía tiene que pagar cerca de 67 000 millones de dólares.⁶³

⁶¹ Ndongo Samba Sylla, Daniela Gabor, "Planting budgetary time bombs in Africa: the Macron Doctrine En Marche", Committee for the Abolition of Illegitimate Debt, (enero de 2021). Disponible en: <https://www.cadtm.org/Planting-budgetary-time-bombs-in-Africa-the-Macron-Doctrine-En-Marche>

⁶² Daniela Gabor, "Propping up bondholder and letting down the poor", *The Jacobin*, octubre 2020. Disponible en <https://jacobinmag.com/2020/10/g20-world-bank-debt-service-suspension>

⁶³ *Ibid*

Así como se ha descrito arriba, la financiarización subordinada en la cual el Sur Global es sujeto,⁶⁴ tiene un impacto fundamental en las estructuras del Estado que van mucho más allá de las políticas fiscales en que mucho de los debates sobre derechos humanos se enfocan. La financiarización desafía la capacidad de los Estados de utilizar la política industrial asociada con el Estado de desarrollo para cambiar su sitio en relaciones de centro-periferia⁶⁵ o sub-imperialistas.⁶⁶ Esto tiene implicaciones profundas para las respuestas de los Estados a la pandemia de COVID-19,⁶⁷ con sus obvias consecuencias a los derechos humanos. La financiarización también socava la habilidad para diseñar políticas autónomas necesarias para lograr un Estado desarrollista verde, que pueda garantizar el cumplimiento de sus obligaciones referidas a los derechos humanos internacionales ante el empeoramiento de la crisis climática.⁶⁸

La perpetuación y profundización de estas relaciones extractivas tienen un impacto profundo en el contrato social, pues el ascenso de la financiarización en un país dado es “el resultado de un cambio del poder de clase al capital en general, y al capital financiero en particular”.⁶⁹ En países en desarrollo “hay una vuelta adicional de crear elites financieras y fortalecer

⁶⁴ Jeff Powell “Subordinate Financialization: A Study of Mexico and Its Non-Financial Corporations.” SOAS, University of London (2013). Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/19090664.pdf>

⁶⁵ Immanuel Wallerstein, “The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis”, 4 *Comparative Studies in Society and History*, 1974, Vol. 16, 387-415

⁶⁶ Ana García, Miguel Borba, Patrick Bond, “Western Imperialism and the Role of Sub-imperialism in the Global South”, 2 *New Politics*, Vol. XVIII. Disponible en https://newpol.org/issue_post/western-imperialism-and-the-role-of-sub-imperialism-in-the-global-south/

⁶⁷ Daniela Gabor, “The Wall Street Consensus”, SocArXiv, 2 de julio 2020, doi:10.31235/osf.io/wab8m

⁶⁸ *Ibid*

⁶⁹ B. Bonizzi, “Financialization in Developing and Emerging Countries”, 4 *International Journal of Political Economy*, 2013, 42, 83-107, doi: 10.2753/IJP0891-1916420405

su papel”.⁷⁰ Esta reconfiguración de las relaciones domésticas de poder aumenta todavía más los desafíos al Estado para poner en marcha las políticas necesarias para el desarrollo, dado que los inversores domésticos se benefician de altas tasas de interés utilizadas para atraer el capital extranjero a costa de la industria doméstica, que necesita acceso a crédito asequible y a largo plazo, y mina la habilidad del Estado para cobrar impuestos a corporaciones multinacionales y personas de altos ingresos, por ejemplo.

Como lo demuestran la enorme fuga de capital tras la pandemia, el empeoramiento de la crisis de la deuda en el Sur Global y el rechazo de los acreedores privados de participar en la condonación de la deuda —a pesar de repetidas peticiones del G20—, el Gran Acuerdo con el sector privado basado en el acceso a los mercados de capital y afluencia de recursos para los ODS se ha convertido en un trato decididamente desigual.

PARTE III. Un abordaje de derechos humanos como parte de la solución. ¿Dónde está el FMI hoy con respecto a los derechos humanos?

En 2018 el relator especial de la ONU sobre la extrema pobreza y derechos humanos, Phillip Alston, presentó al Consejo de Derechos Humanos de la ONU sobre el FMI y su impacto en la protección social.⁷¹ En su informe el relator especial detalló claramente el abordaje, ya muy criticado, del FMI con respecto a los derechos humanos en el contexto de su mandato, describiendo la separación artificial dentro del ‘universo’ del FMI entre materias que son económicas o políticas como el núcleo del problema.⁷² El informe resumió la posición del FMI del siguiente modo:

⁷⁰ *Ibid*

⁷¹ Phillip Alston (Relator Especial), *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights on the International Monetary Fund and its impact on social protection*, Human Rights Council, 8 Mayo de 2018, A/HRC/38/33. Disponible en <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/InternationalMonetaryFund.aspx>>.

⁷² *Ibid.*, para. 14.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no se aplica al FMI; sus provisiones no han llegado a la posición de derecho internacional consuetudinario que las harían aplicables independientemente del Pacto; el FMI promueve los derechos económicos y sociales indirectamente a través de su contribución a condiciones económicas propicias; y el FMI no puede promover directamente los derechos humanos sin contrariar el Convenio Constitutivo.⁷³

El informe describió la práctica habitual del FMI de eludir los derechos humanos y de “asumir que los derechos humanos simplemente no son relevantes a la política macroeconómica”.⁷⁴ La contribución del FMI al informe de febrero de 2021 de la Experta Independiente sobre deuda externa y derechos humanos sobre el papel de las agencias de calificación crediticia reiteró:

(...) el mandato del FMI es definido por su Convenio Constitutivo y sus poderes y responsabilidades son limitados a los que le fueron confiados por sus miembros. Este mandato se enfoca en la estabilidad macroeconómica y financiera y, al contrario de documentos constitutivos de algunas otras organizaciones internacionales, no abarca la promoción de derechos humanos per se. Como una institución preocupada con materias económicas, para el FMI está prohibido de usar sus poderes para apoyar sistemas políticos particulares o, participar directamente en la promoción de derechos humanos.⁷⁵

Como el caso de Túnez lo demuestra este enfoque tiene consecuencias extremadamente graves. En julio de 2019 la Comisión

⁷³ *Ibid.*, para. 18.

⁷⁴ *Ibid.*, para. 21.

⁷⁵ Yuefen Li, *Alivio de deuda, prevención de crisis de deuda y derechos humanos el papel de las agencias de calificación crediticia*, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, (21 de febrero 2021). Disponible en <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/CreditRatingAgencies.aspx>

de Verdad y Dignidad de Túnez publicó memorándums enviados al Banco Mundial y al FMI, así como a Francia, buscando reparaciones para las víctimas tunecinas de violaciones de derechos humanos.⁷⁶ La Comisión fue establecida en 2013 por el entonces Presidente Moncef Marzouki, tras la revolución tunecina de 2011, con el propósito de investigar violaciones graves de derechos humanos cometidas por el Estado tunecino desde 1995 y para proporcionar compensación y rehabilitación para las víctimas. El memorándum para el FMI y el Banco Mundial se refieren al periodo de 1970 a 2011, y afirmó que ambas instituciones empujaron al gobierno tunecino a congelar salarios y la contratación en la administración civil, y reducir subsidios en bienes de consumo básico; los cuales, según se argumentó en el documento, resultaron en un número de crisis sociales y conflictos.⁷⁷ Esto incluyó ‘las revueltas del pan’ de 1983, una serie de manifestaciones violentas desencadenadas por el aumento del precio del pan que resultó de los cortes a los subsidios que fueron condiciones del programa de préstamo del FMI. Solamente en relación a este episodio, la Comisión recibió 1230 quejas individuales relacionadas a 83 asesinatos, 213 heridas de bala, 932 detenciones con el uso sistemático de tortura, así como varios casos de violación de menores, incluso en la cárcel. La Comisión determinó que no fue solamente el Estado tunecino el responsable por estas graves violaciones de derechos humanos, sino también el Banco Mundial y el FMI, que “a través de condiciones vinculadas a sus préstamos y planes de ajuste estructural, impusieron políticas inadecuadas que fueron el origen de las graves violaciones que siguieron las insurrecciones populares”. La Comisión exigió tres actos de reparación por la parte del Banco Mundial y el FMI: disculpa,

⁷⁶ Olfa Belhassine, *Tunisia's Truth Commission vs. France, the IMF and World Bank*, Committee for the Abolition of Illegitimate Debt (8 de septiembre de 2019). Disponible en <<http://www.cadtm.org/Tunisia-s-Truth-Commission-vs-France-the-IMF-and-World-Bank>>.

⁷⁷ Un resumen del informe final de Comisión está disponible en inglés en <http://www.ivd.tn/rapport/doc/TDC_executive_summary_report.pdf>.

compensación financiera para las víctimas y la condonación de la deuda multilateral tunecina de las dos instituciones. Conforme a su tradición de evitar cuestiones de derechos humanos, hasta hoy, el FMI no ha otorgado una respuesta al memorándum a través de fuentes públicas.

En su informe el relator especial subrayó el trabajo del FMI en un área que él describió como un “precedente para cambios” en el enfoque de derechos humanos del FMI —a saber, el trabajo que la institución ha hecho en relación a la desigualdad económica y de género desde 2013— un espacio en el cual el FMI quizás pueda empezar a comprender mejor las conexiones entre las esferas económicas, sociales y políticas que la institución ferozmente trata de separar.

Relativo a esta área de trabajo el desarrollo más significativo que ha ocurrido, desde el informe de Alston, es que el FMI publicó dos notas para el personal en junio de 2018 que resumieron y expusieron las lecciones de investigaciones y trabajo ‘piloto’ en las áreas de desigualdad económica y de género realizados entre 2013 y 2018.⁷⁸ A pesar de que las notas no ofrecen un marco robusto y metodológico para habilitar a las/os funcionarios del FMI a considerar las cuestiones de las desigualdades económicas y de género —y sin duda no adoptó un enfoque basado en los derechos humanos—, estas iniciativas abrieron una pequeña oportunidad para que el FMI considere los impactos negativos de su propio asesoramiento de políticas, y creando así potencialmente un espacio para el despliegue del principio de derecho internacional consuetudinario de ‘no hacer daño’, ganando una posición tentativa dentro del FMI.

La nota sobre cuestiones de género describe específicamente que se debería dar consideración a varias políticas

⁷⁸ Vea, IMF, *How to operationalize gender issues in country work, and How to operationalize inequality issues in country work*, (13 de junio de 2018). Disponible en <<https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/06/13/pp060118howto-note-on-gender>> y en <<https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/06/13/pp060118howto-note-on-inequality>>.

recomendadas por el personal del FMI que podrían interactuar y tener implicaciones diferenciadas de género, mientras alerta que las políticas tienen que ser desarrolladas cuidadosamente para evitar implicaciones perjudiciales, que pueden en última instancia minar el crecimiento y estabilidad. El párrafo 26 subraya las preocupaciones en más detalle:

Los equipos de funcionarios en los países deberían también pensar en el impacto en cuestiones de género de otras políticas macroeconómicas que podrían exacerbar la desigualdad de género. Por ejemplo, recortes presupuestarios de los subsidios y programas de asistencia social, recortes salariales del sector público o el aumento en las cuotas de transporte pueden tener un mayor impacto sobre las mujeres. En estos casos, el personal podría considerar una combinación de políticas distinta para prevenir dichas externalidades negativas o —si la primera opción no es viable— sugerir algunas medidas mitigantes (vea una herramienta de modelo nueva utilizada en Argentina (caja 6)). Adicionalmente, el diseño de la política debería considerar las potenciales concesiones entre condiciones al gobierno para mejorar la focalización, así como comprobación de recursos, y su impacto en cuestiones de género.⁷⁹

Este párrafo recoge una serie de cuestiones críticas cuando considera cómo llevar al FMI hacia un enfoque de ‘no hacer daño’, las cuales son exploradas más detalladamente en *The IMF and Gender Equality: Operationalising Change del Bretton Woods Project*.⁸⁰ El enfoque de la nota en las implicaciones de la desigualdad de género para el crecimiento y estabilidad macroeconómica parece justificar las antiguas críticas de que el FMI instrumentaliza demandas feministas para avanzar objetivos ortodoxos.⁸¹

⁷⁹ *Ibid*, para. 26.

⁸⁰ Bretton Woods Project, *The IMF and Gender Equality: Operationalising Change*, (febrero de 2019). Disponible en <<https://www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2019/02/Operationalising-Change.pdf>>.

⁸¹ Berik, Günseli, “Beyond the Rhetoric of Gender Equality at the World Bank and the IMF”, 4 *Canadian Journal of Development Studies*, 2017, Vol. 38, 564-9.

Considerando cómo el FMI determinará que las políticas recomendadas por su personal podrían, de hecho, exacerbar desigualdades, el actual trabajo de la institución en Argentina puede ser iluminador. Una de las maneras en la cual el FMI pretende considerar los impactos de su asesoramiento de políticas es a través de modelos macroeconómicos que fueron recientemente ampliados para posibilitar la consideración de los impactos de género de las políticas propuestas por el FMI. En las consultas del artículo IV de Argentina de 2017, el FMI aplicó la nueva metodología de modelización para determinar los impactos en cuestiones de género de una propuesta reducción de impuestos.⁸² Utilizando el modelo el FMI concluyó que la reforma tendría impactos positivos en materia de género, específicamente un aumento en el índice de participación laboral femenina y una disminución en la disparidad salarial entre los hombres y mujeres, la cual, a su vez, haría crecer el PIB; y respaldó las reformas. Varias preocupaciones y brechas fueron identificadas en ese ejercicio en Argentina, sobre todo que el modelo no consideró las implicaciones de la reforma en términos de ingresos para las cuestiones de género y tampoco consideró los impactos acumulativos en las cuestiones de género del programa entero propuesto por el FMI.⁸³ Preguntas más amplias también fueron planteadas sobre la capacidad de la institución de aumentar el trabajo de modelización al nivel de los países y la fuerte dependencia de la institución en la modelización para informar su asesoramiento de políticas.

Sin embargo, quizás la nota más importante, hasta ahora, es la vinculada a las consultas del artículo IV de Argentina, que

⁸² IMF, *Argentina: 2017 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Argentina* (29 de diciembre de 2017). Disponible en <<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/12/29/Argentina-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-45530>>.

⁸³ Bretton Woods Project, *The IMF and Gender Equality: Operationalising Change*, 7-8 (febrero de 2019). Disponible en <<https://www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2019/02/Operationalising-Change.pdf>>.

es el único ejemplo del intento de medir el impacto de género de una reforma macroeconómica convencional. Su reconocimiento de que algo como la reforma del sistema de impuestos puede, de hecho, tener impactos de género diferenciados y que el FMI debería tratar de comprender mejor estas dinámicas, por lo menos para evitar hacer daño, fue un paso importante para una institución que hace solamente unos años insistía en la separación estricta entre la política macroeconómica y las cuestiones de género. A pesar de esto, desde la revisión del artículo IV de Argentina en 2017, el FMI avanzó en el desarrollo de un nuevo tipo de evaluación de impacto de género. En las consultas del artículo IV de Senegal en 2018 e Irán, el FMI consideró los impactos de la reducción de la brecha salarial de género, educación y participación laboral, así como los subsidios para el cuidado de niñas/os en los indicadores macroeconómicos como el PIB y los ingresos tributarios.⁸⁴ Mientras este tipo de análisis quizás sea útil para argumentar el ‘caso económico’ de la reducción de la disparidad de género, lo cual está, presumiblemente, fuera del mandato del FMI, este tipo de abordaje se aleja de la posibilidad de evaluar los impactos de la política macroeconómica de los principales elementos del asesoramiento de política del FMI y, por lo tanto, de la obligación del FMI bajo el derecho internacional de los derechos humanos de identificar y evitar los daños de sus propias políticas. El pequeño número de estas evaluaciones no es suficiente para determinar la dirección de la política del FMI, especialmente cuando cada evaluación demora mucho tiempo e insume muchos recursos. Aun así parece claro que las implicacio-

⁸⁴ IMF, *Senegal: Staff Report for the 2018 Article IV Consultation and Seventh Review Under the Policy Support Instrument and Request for Modification of Assessment Criteria--Debt Sustainability Analysis-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Senegal* (28 de enero de 2019). Disponible en <<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/01/28/Senegal-Staff-Report-for-the-2018-Article-IV-Consultation-and-Seventh-Review-Under-the-46553>>, y IMF, *Islamic Republic of Iran : 2018 Article IV Consultation Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Islamic Republic of Iran* (29 de marzo de 2018). Disponible en <<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/03/29/Islamic-Republic-of-Iran-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-45767>>.

nes potencialmente transformadoras del párrafo 26 de la nota de género no serán adoptadas espontáneamente por el FMI y necesitarán esfuerzos sostenidos y coordinados por quienes empujan a la institución hacia enfoques de políticas basadas en los derechos humanos, lo cual se ejemplifica en la carta sobre los derechos de las mujeres enviada por más de 60 organizaciones en febrero de 2020⁸⁵ a la directora gerente del FMI, Kristalina Georgieva.

Fue en este contexto de algunos pasos positivos reflejados en parágrafo 26, pero en la ausencia de progreso en cuestiones de derechos humanos dentro del FMI que la pandemia del COVID-19 se propagó por el mundo en marzo de 2020 y desencadenó una crisis económica sin precedentes. Mientras el FMI reaccionó para responder rápidamente a la crisis a través de financiamiento de emergencia, el proceso de supervisión económica fue postergado y, con él, mucho de su trabajo analítico de evaluación de los impactos a nivel de países individuales. Al mismo tiempo, la pandemia se ensañó desproporcionadamente con los que ya estaban en situaciones de vulnerabilidad mientras se iba significativamente reduciendo el espacio fiscal, resultando, en las palabras del FMI, en “terribles concesiones para los formuladores de políticas, particularmente en países de economía de mercado emergente y en desarrollo con altos niveles de deuda”.

El Marco Común para los Tratamientos de Deuda y el análisis de la sostenibilidad de deuda dejan claras las consecuencias de la ausencia de cambios significativos en la posición del FMI con respecto a los derechos humanos frente a la crisis económica desencadenada por la pandemia. El Marco Común⁸⁶ no llega a una solución comprensiva al problema de la participación de

⁸⁵ *Letter to IMF Managing Director Kristalina Georgieva on women's rights and gender equality*, Bretton Woods Project, 18 de febrero de 2020. Disponible en <<https://www.brettonwoodsproject.org/2020/02/letter-to-imf-managing-director-kristalina-georgieva-on-womens-rights-and-gender-equality/>>.

⁸⁶ Bretton Woods Project, *Propuesta sobre deuda del G20 sigue favoreciendo a los acreedores* (enero de 2021). Disponible en <https://www.brettonwoodsproject.org/es/2021/01/propuesta-sobre-deuda-del-g20-sigue-favoreciendo-a-los-creedores/>

los acreedores privados en la DSSI. La falta de participación de acreedores privados en el DSSI y Marco Común resulta en la extracción de escasos recursos urgentemente necesarios para financiar servicios de salud y apoyo a sectores vulnerables de la población, y por lo tanto tiene un impacto obvio en la capacidad del Estado de cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

El sistema de análisis de la sostenibilidad de deuda utilizado por el FMI⁸⁷ —fundamental al acceso a financiamiento y reestructuración de deuda— también sufre de la falta de un mecanismo para la consideración de derechos humanos. Esta ausencia resulta en juicios de sostenibilidad de deuda y, por lo tanto, un obstáculo a su reestructuración, cuando un análisis inclusivo de los costos asociados con la conformidad a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos demostraría la deuda insostenible y abriría espacio para su reestructuración, así liberando recursos para la inversión en actividades que fortalece la capacidad del Estado de cumplir con sus obligaciones.

Los impactos del rechazo del FMI de adoptar una política de derechos humanos e integrarla en sus programas se quedarán cada día más claros frente la insuficiencia del financiamiento de emergencia y con el fin de la postergación de los pagos de deuda, cuando un gran número de países retornarán al FMI en busca de programas de financiamiento a largo plazo, esta vez vinculados a condiciones formales. Dadas las circunstancias, es más urgente que nunca que el FMI finalmente adopte un proceso sistemático, basado en sus obligaciones bajo el derecho internacional de derechos humanos, para evaluar los costos humanos de las políticas que promueve —o, de hecho, impone— para habilitarlo a proporcionar a sus miembros apoyo analítico para tomar decisiones sobre aquellas “terribles concesiones”.

⁸⁷ Bretton Woods Project, *IMF debt sustainability review lacking in ambition and transparency* (marzo de 2021). Disponible en <https://www.brettonwoodsproject.org/2021/03/imf-debt-sustainability-review-lacking-in-ambition-and-transparency/>