

# LOS DERECHOS

## y el FMI

Sérgio Pereira Leite

Los derechos humanos y la estabilidad macroeconómica no son en absoluto incompatibles. Por el contrario, ambos revisten importancia fundamental en la lucha contra la pobreza. Al respaldar una política económica acertada y fomentar el diálogo constructivo dentro de la sociedad civil, el FMI contribuye a asentar los derechos humanos.

**E**N SU LIBRO *Development as Freedom*, Amartya Sen, Premio Nobel de economía, nos invita a examinar la expansión de las libertades como definición del desarrollo y como un medio de lograrlo. Hace notar, por ejemplo, que ningún país democrático con libertad de prensa ha sufrido hambre. Sostiene que los indicadores económicos, tales como el PIB per cápita y la distribución del ingreso, no reflejan lo que realmente reviste importancia para la gente, a saber, las libertades asociadas con los derechos humanos. En mayo de 2001, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de las Naciones Unidas, expresó esta noción en una firme declaración a favor de una mejor integración de los derechos humanos en las estrategias de desarrollo.

¿Qué es exactamente una estrategia de desarrollo basada en los derechos humanos? A riesgo de parecer simplista, se podría decir que un enfoque del crecimiento y la reducción de la pobreza basado en los derechos humanos comprende seis elementos: 1) firme protección de las libertades civiles y políticas; 2) estrategias presupuestarias y de crecimiento que

favorezcan a los pobres; 3) políticas que permitan a los individuos recibir suficiente alimentación, educación y cuidado de la salud; 4) amplia participación en la elaboración de políticas; 5) preocupación ante los problemas ambientales y sociales, y 6) lucha contra la discriminación.

Desde 1999, el FMI ha dado importancia primordial a la reducción de la pobreza en su estrategia para los países de bajo ingreso. Reconociendo que el crecimiento y la estabilidad macroeconómica no bastan para elevar los niveles de vida, el Director Gerente del FMI, Horst Köhler (2001), ha hecho hincapié en la participación de los pobres en el proceso de desarrollo y ha observado que los gobiernos deben crear un entorno en el cual los pobres puedan proteger, mantener y enriquecer su forma de vida. Este enfoque, que estimula la percepción de las estrategias económicas como algo propio por parte de los países, no está muy lejos de una estrategia basada en los derechos humanos ni es incompatible con ésta.

Las semejanzas entre los dos enfoques son aun más visibles si examinamos la definición de pobreza del Banco Mundial en el *Informe*

# HUMANOS

sobre el *Desarrollo mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza*. Según el informe, “la pobreza no es solo un problema de falta de ingresos o de desarrollo humano: pobreza es también la vulnerabilidad e incapacidad de hacerse oír, falta de poder y de representación”. La estrecha colaboración entre el FMI y el Banco Mundial garantiza que los problemas de discriminación y medio ambiente no queden de lado en el enfoque conjunto del alivio de la pobreza. En su asesoramiento de los países miembros, el FMI y el Banco Mundial destacan la importancia de establecer presupuestos en los que se dé prioridad a las necesidades de los pobres.

Finalmente, nada impide que los países miembros incorporen cuestiones de derechos humanos en sus estrategias de reducción de la pobreza. Lo que incluya una estrategia frente a la pobreza dependerá en gran medida de la decisión y capacidad de liderazgo del gobierno, incluida su disposición con respecto a las prioridades determinadas a través del proceso de participación.

## **Cómo contribuye el FMI a la causa de los derechos humanos**

Conforme a su Convenio Constitutivo, el FMI debe fomentar la cooperación monetaria internacional y un sistema ordenado de tipos de cambio, facilitar el crecimiento equilibrado del comercio internacional y ayudar a los países miembros a superar sus dificultades de balanza de pagos. Para cumplir su mandato, el FMI colabora con los países miembros en la reducción de los desequilibrios macroeconómicos y los obstáculos estructurales, la eliminación de trabas a los pagos internacionales y la prevención de las crisis financieras.

Si miramos bajo la superficie, todas las actividades del FMI contribuyen directa o indirectamente a reducir la pobreza y fomentar los derechos humanos. Los desequilibrios macroeconómicos, especialmente las elevadas tasas de inflación, son perjudiciales para los pobres. Los ricos están parcialmente protegidos contra la inflación porque poseen activos, cuyos precios se elevan durante los períodos inflacionarios. Los

pobres no cuentan con ninguna protección contra la inflación y su ingreso real se ve a menudo deteriorado porque los precios suelen aumentar más rápidamente que los salarios. Además, la inflación crea distorsiones y contribuye a la mala distribución de recursos, que obstaculiza el crecimiento económico y el empleo.

En los países en desarrollo, no es raro que las empresas con influencia política sean los principales beneficiarios de una expansión del crédito, a menudo con tasas de interés subvencionadas. Sin embargo, una expansión excesiva del crédito frecuentemente precipita una crisis financiera. Cuando los gobiernos adoptan medidas para reducir la oferta del crédito,

las empresas pequeñas y medianas tienden a ser las primeras víctimas. El costo de la limpieza que exige a una crisis financiera generalmente recae sobre todos los contribuyentes, y los pobres son los que más sufren. En consecuencia, resulta esencial, durante las crisis, que los pequeños depositantes estén protegidos y que los administradores y accionistas hagan frente a las consecuencias de sus decisiones desacertadas.

Se ha demostrado (Sachs y Warner, 1995) que el comercio exterior fomenta el crecimiento. Durante la segunda mitad del siglo veinte, los países que registraron el crecimiento económico más rápido fueron a menudo los que incrementaron notablemente la proporción de la exportación —y de la importación— en el conjunto de la actividad económica. En la mayoría de los casos, éstos fueron los mismos que mejoraron los niveles de vida de la población. En su artículo en este número, Bannister y Thugge observan que, pese a los costos de la transición, la liberalización del comercio generalmente tiene un efecto global positivo en el empleo y el ingreso de los sectores pobres.

Sin embargo, si bien el crecimiento, la estabilidad macroeconómica y el buen funcionamiento del sistema monetario internacional pueden contribuir a crear un entorno favorable a la reducción de la pobreza, no pueden, por sí solos, eliminar la pobreza o proteger los derechos humanos. De hecho, son solo algunas de las condiciones necesarias para

“Si miramos bajo la superficie, todas las actividades del FMI contribuyen directa o indirectamente a reducir la pobreza y fomentar los derechos humanos”.

lograr un crecimiento económico sostenido de alta calidad. En el contexto de su respaldo a los países miembros de bajo ingreso, a través del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza, el FMI alienta estrategias de desarrollo que contribuyen no solo a eliminar los desequilibrios internos y externos sino también a elevar los niveles de inversión, reducir la pobreza y crear oportunidades económicas para todos. El diseño de estas estrategias, en forma de documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), elaborados por el país prestatario con la participación de la sociedad civil, es en sí mismo una contribución al mejor gobierno y al debate constructivo.

Algunos países ya han incluido la preocupación por los derechos humanos en sus estrategias de desarrollo. El DELP de Burkina Faso, de mayo de 2000, se centra en la seguridad de las personas: la seguridad económica (acceso a la educación, capacitación vocacional y empleo remunerado), la seguridad sanitaria (acceso a la atención médica preventiva y curativa de bajo costo), la seguridad alimentaria (acceso a la alimentación básica y el agua potable), la seguridad ambiental (conservación del medio ambiente) y la seguridad individual y política (imperio de la ley, responsabilidades, participación, eficiencia y transparencia). La estrategia de Burkina Faso no garantiza que se logre plenamente la seguridad humana durante la vida del programa, pero da prioridad a los derechos humanos en los programas de desarrollo y ajuste estructural.

Burkina Faso no es el único ejemplo. En el DELP de Nicaragua de septiembre de 2001 se proponen medidas para delimitar tierras que pertenecen a las comunidades indígenas, ayudar a los sectores pobres a satisfacer las necesidades domésticas, proteger a los niños que viven en condiciones de alto riesgo, poner en marcha programas para los ancianos, prevenir la violencia en el hogar, fortalecer el organismo nacional de derechos humanos y proteger los derechos de los pueblos indígenas. El DELP de Rwanda de noviembre de 2000 incluye un marco para el buen gobierno, que incorpora un programa de derechos humanos, así como la dotación de recursos para la comisión de derechos humanos del país. Entre otros países donde se ha vinculado la estrategia de lucha contra la pobreza a los derechos humanos figuran Bolivia, Camboya, Camerún, Tanzania, Uganda y Vietnam.

Estos ejemplos demuestran que los países pueden incluir la cuestión de los derechos humanos en sus DELP. Es importante recordar, sin embargo, que cada país debe formular su propia estrategia de lucha contra la pobreza. Si bien hay que dar plenas oportunidades de participación a los defensores de los derechos humanos en las consultas relacionadas con los DELP, éstos no pueden esperar que el FMI imponga a los países miembros condiciones relativas a los derechos humanos. El FMI no cuenta con la pericia necesaria para emitir juicios en

“El financiamiento del FMI permite a los países proteger el gasto social durante los períodos de ajuste, cuando a menudo se hace necesario reducir el gasto público”.

este terreno. Además, los organismos internacionales que se ocupan de derechos humanos han concluido que la imposición de sanciones a un país no es siempre eficaz; a menudo el mejor enfoque consiste en colaborar con estos países a fin de eliminar los abusos.

### ¿Se ven afectados los derechos económicos, sociales y culturales por los programas que respalda el FMI?

El papel del FMI es respaldar a los países confrontados con problemas de balanza de pagos, causados a menudo por grandes déficits fiscales. En general, los países simplemente no pueden mantener un elevado déficit recurriendo a una mayor asistencia exterior. A fin de corregir estos problemas, los gobiernos deben tomar difíciles decisiones: por ejemplo, elevar los impuestos, reducir el gasto o ambas cosas. En tales circunstancias, el FMI alienta a los gobiernos a hacer todo lo posible por proteger el gasto social.

La experiencia señala que este consejo generalmente se sigue. Los datos de países que aplicaron programas respaldados por el FMI en 1985–99 indican, en promedio, un pequeño aumento del gasto social, pese a las difíciles condiciones económicas. Además, conforme a la base de datos de los indicadores de desarrollo del Banco Mundial, estos

países, en promedio, registraron cierto mejoramiento durante el período en materia de matrícula escolar básica (0,8% anual), matrícula escolar básica y secundaria de las niñas (1% y 1,4% anual, respectivamente), mortalidad infantil (2,8% anual), mortalidad de los niños de menos de cinco años (3,5% anual), nacimientos atendidos por personal especializado (1,1% anual) frecuencia del uso de anticonceptivos (3,2% anual). Estos resultados son positivos pero limitados. Para lograr mejores resultados, los gobiernos y los socios en el desarrollo tendrán que asegurarse de que los fondos presupuestados vayan a los sectores prioritarios y que se utilicen con acierto. La reciente decisión del FMI de reenfocar su condicionalidad en las cuestiones de importancia macroeconómica probablemente alentará al Banco Mundial y otros organismos especializados a participar más activamente en la propuesta de prácticas óptimas en sus respectivos campos de acción.

Se sostiene a veces que la condicionalidad del FMI se opone a las metas de los países en materia de educación, salud o alivio de la pobreza. Las condiciones impuestas pueden significar, por ejemplo, la privatización de servicios básicos, como el agua y la electricidad, lo que muchos consideran un peligro para el suministro de estos servicios a los grupos vulnerables. Los méritos de dichas medidas deben debatirse, y las respuestas deben adaptarse a cada país. Dado que muchos servicios estatales se han visto asociados continuamente a un mal servicio y elevados costos para el contribuyente, no puede descartarse la alternativa de utilizar empresas privadas pero

adecuadamente reglamentadas. La consulta con el parlamento y la sociedad civil dentro de cada país puede y debe contribuir a evaluar mejor las ventajas y desventajas.

Los países con una trayectoria insatisfactoria en materia de buen gobierno y respeto de los derechos humanos han recibido a veces asistencia del FMI. Cuando se pide al FMI que acuda en rescate de un país miembro confrontado con un grave problema de relación de intercambio, tiene la obligación de hacerlo a condición de que el programa económico propuesto sea adecuado. Esta obligación proviene de la necesidad de proteger a la población —y a los pobres en particular— así como a los socios comerciales que podrían verse afectados en caso de crisis. El dilema que se plantea al FMI no es diferente del que se plantea a las organizaciones humanitarias que consideran que deben actuar —para salvar vidas— en países que mantienen políticas condenables. Cabe hacer notar, sin embargo, que los países con una trayectoria de mal gobierno a menudo no pueden elaborar un programa macroeconómico creíble que el FMI pueda respaldar. Más aún, a veces los países que muestran una clara falta de respeto por los derechos humanos descubren que la comunidad internacional no está dispuesta a proporcionar los recursos financieros necesarios para sus programas de ajuste. En estos casos, el FMI no podría asistir a los países.

## Conclusiones

El financiamiento del FMI permite a los países proteger el gasto social durante los periodos de ajuste, cuando a menudo se hace necesario reducir el gasto público. Sin duda una mayor asistencia externa sería útil, y el FMI ha estado a la vanguardia en los esfuerzos por incrementar los recursos para el desarrollo. Sin embargo, dadas las limitaciones inevitables de asistencia externa, los países generalmente deben financiar un problema de balanza de pagos endeudándose más o contrarrestandolo mediante el ajuste. La deuda posterga el problema y, como lo demuestra la experiencia, puede empeorarlo. El ajuste, a veces la única posibilidad, es a menudo la mejor. Si bien los costos del ajuste son inevitables, no deben recaer en los sectores pobres ni comprometer los recursos humanos.

El FMI reconoce que debe estar atento a todo efecto adverso de las políticas que recomienda. Los programas de ajuste crean ganadores y perdedores, y a veces los pobres sufren de manera desproporcionada. En estos casos, puede ser necesario establecer una adecuada red de protección que contribuya a aliviar las consecuencias sociales. Este enfoque ha sido plenamente aceptado por el FMI, y no es nuevo. Por ejemplo, en 1988 el programa de ajuste estructural de Mozambique incluyó una estrategia de este tipo.

El FMI trata de mantenerse abierto a las críticas y dispuesto a modificar sus políticas si los resultados son insatisfactorios. Si bien su contribución al mejoramiento de los niveles de vida se centra principalmente en la estabilidad macroeconómica y el crecimiento sostenido, que de por sí favorece los derechos



**Sérgio Pereira Leite, Director Adjunto de la Oficina Europea del FMI.**

humanos, el FMI alienta a los países miembros y a los socios en el desarrollo al considerar los derechos humanos en el diseño de las estrategias de reducción de la pobreza.

Para alcanzar este objetivo, es de particular importancia la labor de otros organismos internacionales cuya misión está más íntimamente relacionadas con el desarrollo y los derechos humanos. Muchas de estas instituciones llevan a cabo una labor excepcional, a menudo con recursos muy limitados. La Gerencia del FMI ha destacado la importancia de muchos de los objetivos del Banco Mundial, tales como la implementación de normas laborales básicas, la necesidad de lograr un crecimiento sostenido y proteger el medio ambiente y el asentamiento del valor de la democracia, el imperio de la ley, los mecanismos de decisión participativos, la rendición de cuentas y la transparencia. Se ha puesto de relieve que la discriminación basada en cuestiones de raza o de género es no solo moralmente incorrecta sino también la causa de considerables ineficiencias y mala asignación de recursos que obstaculizan el crecimiento y el alivio de la pobreza.

Es evidente que el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales forma parte de una sólida política económica. El respeto de los derechos humanos contribuye a incrementar la estabilidad económica y social y a prevenir un retroceso en el desarrollo a causa de conflictos políticos y civiles. Sin embargo, también hay que reconocer que una política económica inadecuada —déficit público insostenible, alta tasa de inflación, tipo de cambio no realista, decisiones inútiles y obstáculos al comercio exterior— es contraria a los derechos humanos. Por lo tanto, no debe considerarse la labor del FMI como una amenaza a los derechos humanos sino como una contribución clave. Juntos, los derechos humanos y el desarrollo económico constituyen la clave de un mundo mejor para todos. **F&D**

En el diario *Le Monde* del 4 de septiembre de 2001, se publicó una versión resumida de este artículo. Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) mencionados en este artículo pueden consultarse en el sitio del FMI en Internet ([www.imf.org](http://www.imf.org)).

*En el diario Le Monde del 4 de septiembre de 2001, se publicó una versión resumida de este artículo. Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) mencionados en este artículo pueden consultarse en el sitio del FMI en Internet ([www.imf.org](http://www.imf.org)).*

### Sugerencias bibliográficas:

Comité de derechos económicos, sociales y culturales de 2001 de las Naciones Unidas, Declaración sobre la pobreza y el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, 4 de mayo.

Köhler, Horst, 2001, "Breaking the Cycle of World Poverty," observaciones en la conferencia sobre pobreza infantil, educación y salud, Londres, 26 de febrero.

Sachs, Jeffrey D. y Andrew Warner, 1995, "Economic Reform and the Process of Global Integration," Brookings Papers on Economic Activity: 1, págs. 1–118.

Sen, Amartya, 1999, *Development as Freedom* (Oxford, England: Oxford University Press).