

“LAS EVALUACIONES DE IMPACTO EN LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN SER PARTE DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS”

• Entrevista con Juan Pablo Bohoslavsky •

Por Oliver Hudson y Jefferson Nascimento

Para muchas personas, la relación entre la deuda externa, las finanzas y los derechos humanos puede no ser inmediatamente obvia. Sin embargo, el Consejo de Derechos Humanos tiene un experto independiente (uno de sus Procedimientos Especiales) precisamente para examinar esto. En esta entrevista exclusiva para Conectas – Derechos Humanos, Juan Pablo Bohoslavsky (Argentina); el experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, explica su mandato y cómo la cuestión de los derechos humanos y las finanzas están, de hecho, intrínsecamente ligadas.

En particular, analiza cómo las políticas de austeridad, las cuales, aun no siendo nuevas, están implementándose en la actualidad a un ritmo alarmante, pueden tener un efecto desastroso en los derechos humanos. Bohoslavsky señala que normalmente los gobiernos no toman en consideración una evaluación de los impactos en los derechos humanos cuando elaboran reformas económicas, incluyendo las medidas de austeridad. Él se está dedicando por tanto a desarrollar un conjunto de Principios Rectores para este ámbito, y se toma el tiempo de hablar sobre el camino que ha seguido para realizar esta tarea. En particular, señala la importancia de la participación de la sociedad civil en este tema. Finalmente, reflexiona sobre la cancelación del gobierno brasileño de su tan esperada visita a Brasil y explica cómo todavía mantiene la esperanza de entablar un diálogo constructivo con Brasil mediante otros canales.

Pueden encontrarse más detalles sobre Juan Pablo Bohoslavsky en su página web oficial (<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/IEDebtIndex.aspx>). Él tuitea en @IEfinanceHRs.

• • •

Conectas Direitos Humanos • El título de tu mandato menciona los efectos de la deuda externa, pero el análisis de la austeridad es vinculado a menudo con tu trabajo. ¿Podrías explicar cómo se relacionan estos dos temas?

Juan Pablo Bohoslavsky • Me gustaría ofrecer dos respuestas a esta pregunta. La primera respuesta es formal. Mi trabajo sobre políticas de reforma económica, de las cuales la austeridad, el ajuste estructural y la consolidación fiscal son parte, está basado también en una petición del Consejo de Derechos Humanos de analizar los impactos en el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, y desarrollar principios rectores para su evaluación.¹

Una segunda respuesta, más sustantiva, es el vínculo intrínseco entre los temas de la deuda y las crisis financieras y económicas. A menudo, las estrategias económicas y los paquetes de reforma económica están "justificados" por su relación con el déficit y altos niveles de deuda pública. Por tanto, discutir si, y en qué medida, la deuda pública debe ser pagada significa discutir también cómo las obligaciones financieras se concilian con los derechos económicos y sociales.

Conectas • La adopción de medidas de austeridad económica ganó impulso tras la crisis financiera mundial (2007-2008). En ciertas ocasiones, el desequilibrio de las cuentas públicas es utilizado como justificación para limitaciones presupuestarias a largo plazo, como ocurrió en Brasil. ¿Cómo podemos incluir la lógica de los derechos humanos en el debate económico?

JPB • Primero quiero aclarar que la adopción de medidas de austeridad no es algo completamente nuevo, y ciertamente no solo del siglo XXI. Desde una perspectiva global podemos rastrear elementos fundamentales de ajuste estructural y consolidación fiscal en una serie de crisis del siglo pasado, antes del derrumbe de 2007-2008, tanto en América Latina como en Asia. Esta es una de las cuestiones que planteo en mi informe presentado recientemente en el CDH;² el hecho de que a pesar de décadas de experiencia de impactos negativos en los derechos humanos de este tipo de reformas, en diversas partes del mundo continuamos viendo aplicadas las mismas recetas, con los mismos resultados negativos. Estas políticas ignoran a menudo la obligación de evaluar, desde una perspectiva de derechos humanos, los impactos en las personas antes de poner en marcha estas políticas o reformas.

Ahora, en relación a tu pregunta, la respuesta corta es: una perspectiva de derechos humanos debe formar parte de todos los debates económicos, y especialmente una evaluación de impacto en los derechos humanos debe formar parte de las reformas económicas. Las

decisiones económicas nunca son puras y exentas de ideología. Este ejercicio (una evaluación de impacto en los derechos humanos) puede ayudar a los gobiernos e instituciones financieras internacionales a cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos cuando lleven a cabo reformas económicas, proporcionando un marco y proceso específico para comprobar cómo las respuestas políticas propuestas y los



ajustes presupuestarios correspondientes afectan a aquellas obligaciones. Este tipo de ejercicio contribuye a lograr una toma de decisiones basada en hechos, al proporcionar una base analítica para prever los potenciales impactos en los derechos humanos cuando se escoge una determinada opción política. Al mismo tiempo, una evaluación de impacto en los derechos humanos hace más visibles y explícitos los potenciales impactos en los derechos humanos de las decisiones políticas para la población general y sus representantes, y vuelve más explícitas las decisiones políticas y sus consecuencias para los responsables. Un enfoque basado en derechos humanos, a diferencia de otros enfoques más tecnocráticos, proporciona una orientación normativa a los responsables políticos sobre las decisiones que deberían tomar o evitar.

Las políticas de austeridad son justificadas a menudo con un diagnóstico simplificado y erróneo; en particular, culpando a un gasto público excesivo de las crisis financieras, sin considerar siquiera otros factores relevantes, como las perturbaciones externas, una insuficiente fuente de ingresos, flujos financieros ilegales, desregulación financiera, desigualdades crecientes, y bajos salarios entre las familias de ingresos bajos y medios u otros fracasos debidos a la globalización. Las decisiones políticas son tomadas con frecuencia sin suficiente consideración por otras opciones políticas menos perjudiciales ni análisis fiables de los previsible resultados. La información relacionada a estas decisiones a menudo no está disponible al público de manera significativa, ni sujeta a una fuerte participación de los grupos de la sociedad que pueden verse negativamente afectados. Aquellos que cargan con una parte desproporcionada de los costes de los ajustes son los grupos más desfavorecidos que tienen una voz y poder político marginales, lo que hace que la situación y el impacto en sus derechos sean invisibles.

Conectas • ¿Podrías hablar un poco sobre tu reciente informe presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en febrero de 2018?

JPB • Gracias por la pregunta, pues me permite explicar el proceso que comencé en 2017, y los diversos pilares³ del desarrollo de los Principios Rectores de la Evaluación de Impacto en los Derechos Humanos de las Políticas de Reforma Económica, que debería ser presentado ante el Consejo de Derechos Humanos al final de este año.⁴

Lo veo como un proceso multifacético y una oportunidad crucial para que un grupo variado de Estados y partes interesadas ahonde en los impactos (tanto documentados como testimoniales), las lecciones aprendidas, aspectos comunes y limitaciones de las evaluaciones de impacto en los derechos humanos. Mi principal objetivo con este proceso es mejorar la comprensión de los vínculos entre los derechos económicos y humanos, en épocas de crisis o agudos problemas económicos, y proporcionar una herramienta sólida y práctica para la acción centrada en los derechos humanos.

El informe al que te refieres es un pilar fundamental y yo lo llamo el "informe de inventario".⁵ Este informe consolida derechos humanos existentes y otras herramientas pertinentes de evaluación de los impactos. Subraya que los principios rectores buscan proporcionar una guía eficaz y práctica y herramientas a las distintas partes interesadas para evaluar las políticas de reforma económica basándose en las normas y principios internacionales de derechos humanos existentes. Aunque este tipo de orientación específica basada en los derechos humanos todavía no ha sido adecuadamente desarrollada, existen herramientas pertinentes, experiencia e investigación. Identifica retos y algunos elementos para avanzar hacia una protección más eficaz de los derechos humanos en la política económica.

El siguiente paso en este proceso es mi próximo informe a la Asamblea General sobre el impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos de las mujeres (estará disponible a mediados de septiembre de 2018).⁶ El informe tiene como objetivo analizar los modos concretos en que las políticas de austeridad, ajuste estructural, consolidación fiscal y los programas de reforma económica en general, tienen un impacto desproporcionado en las vidas de las mujeres de todas las edades y qué hacer para abordar los impactos negativos. El informe busca proporcionar orientaciones concretas y críticas a los Principios Rectores, desde la perspectiva de los derechos humanos de la mujer.

Además el proceso incluirá consultas, encuentros de expertos y, significativamente, un proyecto de texto de los Principios Rectores será publicado en mi página web en agosto de 2018 para comentarios y aportaciones de cualquier Estado o parte interesada.⁷ Animo a vuestros lectores, especialmente en el Sur Global, a participar de este proceso y enviar sus contribuciones.

Conectas • Ya has mencionado cómo el uso de evaluaciones de impacto en los derechos humanos para fortalecer las políticas de respuesta a las crisis financieras es analizado en uno de los capítulos del informe. ¿Puedes hablar un poco más sobre la importancia de estas evaluaciones de impacto y sus principales requisitos?

JPB • Aunque los órganos de derechos humanos de Naciones Unidas ya han señalado los principios y normas fundamentales de derechos humanos con los que analizar las políticas de ajuste (tales como la prohibición de medidas regresivas que sean discriminatorias y no proporcionadas), aún hay una necesidad evidente de desarrollar más orientación práctica sobre cómo diseñar e implementar en la práctica una evaluación de impacto en los derechos humanos. Esto permitiría pasar de derechos humanos en el papel a derechos humanos en la

acción. Los principios rectores para evaluar el impacto en los derechos humanos de las políticas de reforma económica deberían ayudar a los Estados, instituciones financieras internacionales y otras partes interesadas en el diseño, implementación y supervisión de programas de reforma económica con el objetivo de garantizar la protección de los derechos humanos.

Los principios rectores deberían ser aplicables en circunstancias variadas; en el contexto de graves crisis financieras, en épocas económicas menos desafiantes, en países en desarrollo y en economías altamente avanzadas, y asegurar la pronta consideración de diversas políticas alternativas, más allá de las medidas de austeridad, en respuesta a las limitaciones fiscales.

También debería proporcionar orientación en, y referencias a, enfoques analíticos que puedan hacer visibles los potenciales impactos de medidas de reforma y mostrar cómo la carga de los ajustes es compartida por todos los quintiles de ingreso, género, edad y distintos grupos sociales, incluyendo a los más marginados.

Además, deberían contener orientación para llevar a cabo evaluaciones de impacto basadas en los derechos de diversas medidas de reforma que son implementadas a menudo en paralelo como parte de paquetes de consolidación fiscal, tales como imposición de impuestos y reforma del gasto público, para que pueda evaluarse el impacto completo en los titulares de derechos y grupos particulares en riesgo.

Y necesitan considerar la mejor manera de llevar a cabo una evaluación de impacto en los derechos humanos, para asegurar que los resultados pueden influenciar eficazmente las decisiones políticas, y al mismo tiempo atender a la independencia y credibilidad de la evaluación emprendida.

Conectas • ¿Cuál es la importancia de la participación de la sociedad civil a la hora de desarrollar los principios rectores para evaluar el impacto en los derechos humanos de las políticas de reforma económica?

JPB • En todo mi trabajo como Experto Independiente, he aprendido de y he valorado mucho el compromiso, contribuciones y apoyo de las organizaciones y redes de la sociedad civil. Esto es verdad en lo que respecta a mis visitas a países, comunicaciones, eventos, informes temáticos y es especialmente importante para el desarrollo y después para el uso y divulgación de los Principios Rectores. A día de hoy [6 de mayo de 2018], ya he recibido contribuciones sustantivas y valiosas de la sociedad civil de distintas partes del mundo referentes a lo que debería ser incluido en los Principios Rectores, qué tipo de aspectos cruciales necesitan ser acentuados y qué argumentos se necesitan en este tipo de herramienta. Continúo incorporando e incentivando contribuciones, críticas y también ejemplos. Y quiero invitar especialmente a la sociedad civil en el Sur Global a que participen en este proceso.

Conectas • En 2017, visitó tres países: Túnez, Panamá y Suiza. ¿Cómo han influenciado el informe las observaciones y el diálogo con la sociedad civil en esos países?

JPB • Durante mis visitas a países, una parte de la agenda está dedicada a discutir con la sociedad civil. Creo que todos nosotros, titulares de mandatos de procedimientos especiales, buscamos asegurarnos de hacer esto en nuestra práctica. Sin embargo, en relación a mi mandato y trabajo, la sociedad civil a veces no es del tipo “tradicional” de derechos humanos. Hay una serie de organizaciones trabajando en política económica, imposición de impuestos, presupuestos, corrupción y temas parecidos que no se ven a sí mismas o no enmarcan su trabajo necesariamente como trabajo de derechos humanos. Parte de mi papel y trabajo es también tender puentes en la sociedad civil entre estas organizaciones y la importancia de las normas, herramientas y principios de derechos humanos. En última instancia, el uso de fondos públicos y dinero público es crucial en temas de igualdad, redistribución, rendición de cuentas y un uso eficaz del máximo de recursos disponibles, todos los cuales son principios centrales de una perspectiva de derechos humanos.

De modo similar, el trabajo de periodistas de investigación, tales como los que han hecho públicos los llamados papeles de Panamá, papeles del Paraíso, Swiss Leaks, etc., con frecuencia no es presentado ni percibido como trabajo de derechos humanos. Para mi trabajo y para el propósito de este mandato, el trabajo que han desempeñado las organizaciones de la sociedad civil ha sido muy importante.

Conectas • En marzo de 2018, el gobierno brasileño canceló su visita oficial al país, con solo unas semanas de antelación. La cancelación frustró a organizaciones de la sociedad civil que han trabajado duro para mostrar que el congelamiento del gasto público de 2016, previsto para estar vigente durante 20 años, tendrá un impacto drástico en los derechos sociales. ¿Cuál es tu evaluación de la cancelación de la visita y cómo podrían haber ayudado al gobierno brasileño los criterios incluidos en tu informe a adoptar un enfoque más orientado a los derechos humanos?

JPB • Como ya saben, todos los mandatos de procedimientos especiales, tales como el mío, tienen que hacer dos visitas oficiales de países por año, y las fechas son acordadas con el Gobierno. En el caso de Brasil, las fechas de una visita (marzo de 2018) fueron acordadas en agosto de 2017 con el Gobierno.

Aunque la visita fue pospuesta a finales de febrero, entiendo que el Gobierno de Brasil propondrá nuevas fechas, pero aún no las he recibido. Todavía mantengo esperanzas de que las nuevas fechas sean confirmadas en las siguientes semanas.

Habiendo dicho esto, hay por supuesto otros mecanismos para participar constructivamente con los Gobiernos en mi capacidad de Experto Independiente para ayudar con evaluaciones y recomendaciones. Promover un enfoque de derechos humanos para tratar cuestiones financieras está en el interés de la paz, igualdad y crecimiento inclusivo de todo el mundo. Así que estoy preparado para contribuir al país de cualquier modo posible.

*Entrevista de Oliver Hudson y Jefferson Nascimento
realizada el 6 de mayo de 2018*

NOTAS

1 • “Resolution 34/03,” Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/34/L.3, 16 de marzo de 2017, visitado el 6 de junio de 2018, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session34/Pages/ResDecStat.aspx>; “Resolution 37/11,” Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/37/L.22, 16 de marzo de 2017, visitado el 6 de junio de 2018, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session37/Pages/ResDecStat.aspx>.

2 • “A/HRC/37/54,” Consejo de Derechos Humanos, 20 de diciembre de 2017, visitado el 6 de junio de 2018, http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/37/54.

3 • Otros pilares incluyen el informe sobre derechos laborales y austeridad “A/HRC/34/57,” Consejo de Derechos Humanos, 27 de diciembre de 2016, visitado el 6 de junio de 2018, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/AnnualReports.aspx>), y el próximo informe a la Asamblea General sobre el impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos de las mujeres.

4 • “Guiding Principles for Human Rights Impact Assessments for Economic Reform Policies,” OHCHR, 2017, visitado el 6 de junio de 2018, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/DebtAndImpactAssessments.aspx>.

5 • “A/HRC/37/54,” Consejo de Derechos Humanos, 20 de diciembre de 2017, visitado el 6 de junio de 2018, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/37/54.

6 • Para más información y contribuciones recibidas hasta la fecha, ver: “The Impact of Economic Reform Policies on Women’s Human Rights,” OHCHR, 2018, visitado el 6 de junio de 2018, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/ImpactEconomicReformPoliciesWomen.aspx>.

7 • El proyecto de Principios Rectores será publicado en: “Independent Expert on The Effects of Foreign Debt and Other Related International Financial Obligations of States on The Full Enjoyment of All Human Rights, Particularly Economic, Social and Cultural Rights,” OHCHR, 2018, visitado el 6 de junio de 2018, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/IEDebtIndex.aspx>.



“Esta revista es publicada bajo la licencia la Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License”