



Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**Deuda pública, medidas de austeridad y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales****Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*****Antecedentes**

1. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se enfrenta a menudo a situaciones en las que los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no pueden cumplir su obligación de hacer plenamente efectivos los derechos consagrados en el Pacto por haber adoptado programas de consolidación fiscal, en particular programas de ajuste estructural o programas de austeridad, impuestos como condición para obtener préstamos. Estos programas son negociados entre los Estados interesados y los prestamistas. Estos últimos pueden ser otros Estados o bien organizaciones internacionales o regionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), bancos de desarrollo, como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), bancos regionales de desarrollo u organizaciones de integración regional, como la Unión Europea.

2. La adopción de programas de consolidación fiscal puede ser necesaria para hacer efectivos los derechos económicos y sociales. Sin embargo, si esos programas se aplican sin respetar plenamente las normas de derechos humanos y sin tener en cuenta las obligaciones de los Estados para con los titulares de derechos, pueden menoscabar una serie de derechos protegidos por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los que corren mayor peligro son los derechos laborales, especialmente el derecho a trabajar (art. 6), el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, en particular el derecho a un salario equitativo y a una remuneración mínima que proporcione a los trabajadores condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias (art. 7), el derecho a la negociación colectiva (art. 8), el derecho a la seguridad

* La presente declaración, aprobada por el Comité en su 58º período de sesiones, celebrado del 6 al 24 de junio de 2016, se preparó de conformidad con la práctica del Comité en materia de aprobación de declaraciones (véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2011, Suplemento núm. 2 (E/2011/22)*, cap. II, secc. K).



social, incluidas las prestaciones de desempleo, la asistencia social y las pensiones de vejez (arts. 9 y 11), el derecho a un nivel de vida adecuado, que incluye el derecho a la alimentación y el derecho a la vivienda (art. 11), el derecho a la salud y el acceso a servicios adecuados de atención de la salud (art. 12), y el derecho a la educación (arts. 13 y 14). Las supresiones de puestos de trabajo, la congelación de los salarios mínimos y los recortes de prestaciones de asistencia social afectan de manera desproporcionada a las familias de bajos ingresos, especialmente aquellas con hijos, y los trabajadores menos cualificados, lo que puede causar discriminación por motivos de origen social o posición económica (art. 2, párr. 2). Por otro lado, la reducción de las prestaciones de los servicios públicos y el establecimiento o incremento de las cuotas o tarifas que pagan los usuarios en esferas tales como el cuidado de niños, la educación preescolar, los servicios públicos o los servicios de apoyo a la familia afectan desproporcionadamente a las mujeres, por lo que pueden constituir un retroceso en términos de igualdad de género (arts. 3 y 10).

3. El Comité ha preparado la presente declaración para orientar a los Estados partes y a otros agentes sobre el alcance de sus obligaciones dimanantes del Pacto en relación con el endeudamiento.

Estados prestatarios

4. Todo Estado parte que aspire a recibir asistencia financiera debe tener presente que toda condición injustificable impuesta en la concesión de un préstamo que obligue al Estado a adoptar medidas regresivas en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales constituirá una violación del Pacto. El Estado prestatario debe velar pues por que tales condiciones no supongan una reducción injustificable de su capacidad para respetar, proteger y hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto. Conforme a lo declarado por el Comité en varias observaciones generales y como recordó la Presidencia del Comité en una carta dirigida a los Estados partes el 16 de mayo de 2012, tanto el Estado parte afectado como los demás Estados deben evaluar los efectos que tienen en los derechos enunciados en el Pacto los acuerdos internacionales que concluyen y adoptar todas las medidas posibles para reducir al mínimo las repercusiones negativas de esos acuerdos. Si la adopción de medidas regresivas resultara inevitable, estas deberían ser necesarias y proporcionadas, en el sentido de que la adopción de cualquier otra política o el hecho de no actuar resultaría más perjudicial para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Se deberían mantener en vigor únicamente en la medida de lo necesario; no deberían causar discriminación; deberían mitigar las desigualdades que pueden agudizarse en tiempos de crisis y garantizar que los derechos de los individuos y grupos desfavorecidos y marginados no se vieran afectados de forma desproporcionada; y no deberían afectar el contenido básico mínimo de los derechos amparados por el Pacto. En cuanto al derecho a la seguridad social, por ejemplo, al examinar las medidas regresivas adoptadas por los Estados, el Comité evalúa: a) si hubo una justificación razonable de las medidas; b) si se estudiaron exhaustivamente las posibles alternativas; c) si en el examen de las medidas y alternativas propuestas hubo una verdadera participación de los grupos afectados; d) si las medidas eran directa o indirectamente discriminatorias; e) si las medidas tendrán una repercusión sostenida en el ejercicio del derecho a la seguridad social o un efecto injustificado en los derechos adquiridos en materia de seguridad social, o si se priva a algún individuo o grupo del acceso al nivel mínimo indispensable de seguridad social; y f) si se hizo un examen independiente de las medidas a nivel nacional¹.

5. La obligación del Estado prestatario de asegurarse de que las condiciones asociadas a los préstamos no supongan violaciones del Pacto es especialmente clara cuando el

¹ Véase la observación general núm. 19 (2007), sobre el derecho a la seguridad social, párr. 42.

prestamista es una organización internacional de la que es miembro el Estado prestatario. No sería aceptable que este eludiera sus obligaciones internacionales contraídas en virtud del Pacto transfiriendo ciertas competencias relacionadas con la temática del Pacto a una organización, de tal modo que esta llevara a cabo un acto que, de ser realizado por el Estado parte, supondría una violación de sus obligaciones contraídas en virtud del Pacto².

6. Los Estados partes también deben revisar sus políticas al término de los programas de asistencia financiera para mejorar el nivel de protección de los derechos del Pacto en consonancia con los progresos logrados en el marco de la recuperación económica posterior a la crisis.

Organizaciones internacionales prestamistas

7. Los prestamistas también tienen obligaciones en virtud del derecho internacional general. Al igual que cualquier otro sujeto de derecho internacional, las instituciones financieras internacionales y demás organizaciones internacionales “debe(n) cumplir todas las obligaciones que le(s) impongan las normas generales de derecho internacional, su instrumento constitutivo o los acuerdos internacionales en que sea(n) parte(s)”³. Están por tanto obligadas a respetar los derechos humanos, enumerados, en particular, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que forman parte del derecho internacional consuetudinario o de los principios generales del derecho, ambos fuentes del derecho internacional.

8. El Comité es plenamente consciente de que, en el caso del FMI o del BIRF, los convenios constitutivos⁴ por los que fueron establecidos han sido, en ocasiones, interpretados por ambas instituciones en el sentido de que no están obligadas a incluir consideraciones de derechos humanos en sus procesos de toma de decisiones. El Comité no está de acuerdo con esa interpretación. Al cumplir con su deber de respetar los derechos humanos de conformidad con el derecho internacional, las instituciones internacionales no están ejerciendo facultades que no tienen ni están teniendo en cuenta consideraciones que deberían obviar en virtud de sus estatutos; antes bien, es en el ejercicio de las facultades que les han delegado sus Estados miembros que deben abstenerse de adoptar medidas que puedan suponer violaciones de los derechos humanos. Es más, como organismos especializados de las Naciones Unidas⁵, el FMI y el BIRF tienen la obligación de actuar con arreglo a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, que establece la efectividad de los derechos humanos y las libertades fundamentales como uno de los propósitos de la Organización, que deben alcanzarse, en particular, por medio de la cooperación económica y social internacional⁶.

² Véase Comisión de Derecho Internacional, Artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, art. 61 (A/66/10, párr. 87), de los que tomó nota la Asamblea General en su resolución 66/100 (véase anexo).

³ Véase *Interpretación del Acuerdo de 25 de marzo de 1951 entre la OMS y Egipto*, opinión consultiva, CIJ Anuario 1980, pág. 73, párr. 37.

⁴ Véase FMI, Convenio Constitutivo, art. IV, secc. 3 b); y BIRF, Convenio Constitutivo, art. IV, secc. 10.

⁵ Carta de las Naciones Unidas, Artículos 57 y 63; Asamblea General, resolución 124 (II), de 15 de noviembre de 1947, por la que se aprueban los acuerdos con el BIRF y el FMI.

⁶ Véase la Carta de las Naciones Unidas, Artículos 1, párrafo 3, y 55 c).

Estados miembros de organizaciones internacionales

9. El Comité recuerda que los Estados partes que toman decisiones en calidad de miembros de instituciones financieras internacionales o de otras organizaciones internacionales no pueden ignorar sus obligaciones de derechos humanos cuando actúan en esa calidad. El Comité ha sostenido constantemente que los Estados partes en el Pacto, así como los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, deben esforzarse especialmente por garantizar que los programas y políticas destinados a llevar a cabo el ajuste incorporen, en la mayor medida posible, la protección de los derechos económicos, sociales y culturales más fundamentales⁷. Así pues, el Comité dejó claro que los Estados partes en el Pacto tienen obligaciones como Estados miembros de instituciones financieras internacionales en general y del FMI en particular. Lo ha reiterado en diversas observaciones generales⁸. Los Estados partes en el Pacto que deleguen facultades al FMI o a otros organismos y permitan que se ejerzan sin asegurarse de que no vulneran los derechos humanos estarán infringiendo sus obligaciones. Del mismo modo, estarían incumpliendo sus obligaciones si ejercieran su derecho de voto en esos organismos sin tomar en consideración los derechos humanos. La misma obligación rige para los Estados que no son partes en el Pacto, en virtud del derecho de los derechos humanos como parte del derecho internacional general. Los Estados no se verían eximidos de su responsabilidad ni siquiera cuando, en su calidad de Estados miembros de una organización internacional, actuaran de plena conformidad con las reglas de la organización⁹.

Estados prestamistas

10. La financiación de la deuda puede contribuir al desarrollo económico y a la creación de condiciones propicias para la efectividad de los derechos humanos. Por otro lado, es legítimo que los Estados que cooperan a nivel internacional otorgando préstamos esperen y traten de asegurarse de que los Estados prestatarios reembolsen de buena fe los préstamos y reúnan ciertas condiciones que garanticen el reembolso. Sin embargo, todos los Estados, sean o no partes en el Pacto, que coaccionen a otros Estados para que violen sus obligaciones dimanantes del Pacto o de otras normas de derecho internacional son responsables de ese acto en virtud del derecho internacional¹⁰. Todos los Estados deben asegurarse, tanto al conceder préstamos bilaterales como en su calidad de miembros de organizaciones internacionales que prestan asistencia financiera, de que no imponen obligaciones a los Estados prestatarios que los induzcan a adoptar medidas regresivas en violación de sus obligaciones contraídas en virtud del Pacto.

⁷ Véase la observación general núm. 2 (1990), sobre las medidas internacionales de asistencia técnica, párr. 9.

⁸ Véase, por ejemplo, la observación general núm. 14 (2000), sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, párr. 39.

⁹ Véase Comisión de Derecho Internacional, proyectos de artículo sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales con comentarios, art. 58, párr. 2 y comentario 5 (A/66/10, párr. 88).

¹⁰ Véase Comisión de Derecho Internacional, proyectos de artículo sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, art. 18 (A/56/10, párr. 76), de los que tomó nota la Asamblea General en su resolución 56/83 (véase anexo); véase también la observación general núm. 8 (1997), sobre la relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales.

Evaluaciones de los efectos en los derechos humanos

11. A juicio del Comité, tanto los países prestamistas como los países prestatarios que piden préstamos con ciertas condicionalidades deben, ateniéndose a las mencionadas obligaciones que impone el Pacto, llevar a cabo una evaluación de los efectos en los derechos humanos antes de obtener el préstamo, para asegurarse de que las condicionalidades no afectarán desproporcionadamente los derechos económicos, sociales y culturales ni generarán discriminación. A este respecto, el Comité señala a la atención de los Estados partes los Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, que hizo suyos el Consejo de Derechos Humanos en 2012, así como los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, adoptados por el Consejo de Derechos Humanos en 2012¹¹: ambos exhortan a evaluar los efectos sobre los derechos humanos de las condicionalidades asociadas a los préstamos o de las medidas que crean un riesgo previsible de menoscabo del goce de los derechos humanos por las personas que viven en la pobreza fuera de sus fronteras¹².

¹¹ Véanse A/HRC/20/23 y A/HRC/21/39, respectivamente.

¹² Véanse A/HRC/20/23, párr. 40; y A/HRC/21/39, párr. 92.