

Entrevista a Margot E. Salomon

7 de marzo 2021

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686
Año 6/Nº 18, Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 878-887
DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e503>

Margot E. Salomon es doctora en Derecho Internacional por la London School of Economics and Political Science (Gran Bretaña), donde es profesora asociada del Departamento de Derecho y dirige el laboratorio multidisciplinar (Laboratory for Advanced Research on the Global Economy) de Derechos Humanos de la LSE. Su investigación se centra en la economía política internacional y las dimensiones legales de la pobreza mundial, y los derechos humanos y la gobernanza económica. En 2019, la Dra. Salomon fue galardonada con el Premio del Libro de la Sociedad Europea de Derecho Internacional por *The Misery of International Law* (escrito con Linarelli y Sornarajah) y en 2018 fue galardonada con una prestigiosa Cátedra belga (europea) Francqui. Ha sido consultora de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (2009) y del Fondo Fiduciario Nórdico del Banco Mundial sobre derechos humanos y economía (2011); asesora del Grupo de Trabajo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo (2004-2009); y miembro del Comité de la Asociación de Derecho Internacional sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2008-2012).



—¿El FMI está obligado a cumplir con el derecho internacional en derechos humanos?

—Los/as abogados/as especializados/as en derecho internacional de derechos humanos llevan años defendiendo esa posición. Es importante, pero eso también puede funcionar como una maniobra de distracción. Esa posición supone un juego de ilusiones legales desde una perspectiva formalista porque nos distrae de la cuestión de fondo: aun cuando, tal y como argumentaría el FMI, este no está obligado a cumplir con los derechos socioeconómicos, ¿acaso eso significa que puede diezmar libremente las vidas y subsistencias de las personas de los países prestatarios? Si la respuesta es afirmativa, como pareciera ser, entonces tenemos un problema más profundo que la incapacidad del derecho internacional de los derechos humanos para comprometer a otros actores más allá de los Estados.

Mientras que hace décadas se debate sobre las obligaciones del FMI en materia de derechos humanos, no cabe ninguna duda de que los Estados miembros las tienen y que esas obligaciones siguen vigentes al momento de integrar una organización internacional. Como mínimo, tendrían la obligación positiva de garantizar —como dueños del FMI— que no se violen los derechos socioeconómicos. Pero incluso en esa área no controvertida del derecho internacional —donde la amplia mayoría de los Estados miembros del FMI también son parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y de la Convención sobre los Derechos del Niño— dentro de la organización no existe ningún mecanismo para incrementar la responsabilidad de los Estados miembros, y las posibilidades por fuera de ella son limitadas. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha sostenido en repetidas ocasiones que los Estados parte del Pacto estarían actuando en contra de sus obligaciones si delegaran poderes en el FMI o en otras agencias, y les permitieran ejercerlos sin garantizar el respeto a los derechos humanos. Del mismo modo, el Comité ha sostenido que los Estados Parte actuarían en

contra de sus obligaciones si ejercieran sus derechos de voto en dichas agencias sin tener en cuenta los derechos humanos. Pero las incansables exhortaciones del Comité no son más que eso. Sería un avance particularmente importante que el Comité interpretara la “jurisdicción” en el protocolo facultativo que, una vez ratificado, permitiría la presentación de denuncias por parte de “personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto”. De este modo, las personas perjudicadas por las políticas del FMI podrían denunciar a determinados Estados miembros del FMI.¹ En particular, el hecho de que el perjuicio pueda haber sido causado por varios Estados responsables no exime a ninguno de los Estados infractores de sus propias obligaciones.

El debate al interior del FMI sobre el primer préstamo concedido a Grecia en 2010 es indicativo de la impunidad detrás del funcionamiento de la institución. El primer préstamo a Grecia procedía de los préstamos bilaterales mancomunados de los Estados de la eurozona y el FMI, y hoy sabemos que se destinó a los bancos alemanes, franceses y griegos que tenían bonos griegos para protegerlos de las pérdidas. El préstamo convirtió la deuda privada en deuda pública que Grecia ahora le debe (con intereses) a los disgustados contribuyentes de los países de la eurozona y al FMI. Como ya dije en otro momento, durante una fatídica reunión de la junta ejecutiva el 9 de mayo de 2010, el director ejecutivo de Brasil en el FMI planteó la preocupación de que “los riesgos del programa son inmensos... En la actualidad, los programas corren el riesgo de sustituir la financiación privada por la oficial. En palabras más crudas, podemos pensar que no se trata de un rescate a Grecia, que

¹ Margot E. Salomon, *Deprivation, Causation and the Law of International Cooperation* en Malcolm Langford, Martin Scheinin, Wouter van Genugten y Wouter Vandenhoele (ed.), *Global Justice, State Duties: The Extra-Territorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (Cambridge University Press, 2013), 259-291.

tendrá que someterse a un ajuste desgarrador, sino de un rescate a los tenedores de deuda privada de Grecia, principalmente las instituciones financieras europeas”. El personal del FMI reconoció que “el programa sin duda pondrá a prueba a la sociedad griega”. El director adjunto del FMI para Europa señaló entonces que el programa para Grecia sería “duro, difícil y doloroso”.² Unos años más tarde, en 2015, Panagiotis Roumeliotis, el director ejecutivo suplente de Grecia en el FMI entre 2010 y 2011, fue llamado a declarar ante la Comisión Especial del Parlamento Helénico sobre la auditoría de la deuda griega. Ofreció el siguiente sumario sobre las decisiones tomadas el 9 de mayo de 2010: “Le pedimos a la sociedad Griega que pague las pérdidas de los bancos [...] junto con el interés velado de imponer una estricta austeridad a modo de advertencia para otros países de la eurozona”.³

En este sentido, las cuestiones relativas a si el FMI debería comprometerse con los derechos humanos en relación con, por ejemplo, su capacidad, experiencia, interés, financiación, despliegue de la misión y posibilidad de que las instituciones repliquen las acciones, etc.; representan un problema de segundo orden. No hace falta que una institución internacional tenga un mandato de cumplimiento de los derechos humanos para que disponga de un sistema efectivo de rendición de cuentas por el incumplimiento de estos en el ejercicio de su mandato. Esto es clave también para propiciar la no repetición. Es revelador que solo haya una referencia a los derechos humanos en el informe sobre “El FMI y la Protección Social”, elaborado por la Oficina de Evaluación Independiente del FMI en 2017. Sin mayores consideraciones, en la página 63 del informe se menciona que “las medidas del programa [del FMI] que implicaban recortes en las jubilaciones solían ser muy polémicas —Grecia fue uno de

² Para saber más sobre este tema, ver a John Linarelli, Margot E. Salomon y Muthucumaraswamy Sornarajah, *The Misery of International Law: Confrontations with Injustice in the Global Economy* (Oxford University Press, 2018), 214-215.

³ Notas en el archivo de la autora.

los casos más difíciles para el FMI— y, en varios países europeos, terminaron siendo revocadas por los tribunales constitucionales porque consideraron que violaban los derechos adquiridos por los/as jubilados/as”.

—¿Cómo valora el nivel de rendición de cuentas del FMI respecto a las consecuencias de sus decisiones en materia de derechos humanos?

—En una serie de decisiones contra Grecia durante el punto álgido de la reciente crisis de austeridad, se consideró que Grecia había violado el derecho a la seguridad social según la Carta Social Europea de 1961. En su defensa, Grecia alegó, *inter alia*, que las modificaciones de la protección social de las personas jubiladas fueron consecuencia de *otras obligaciones internacionales* del Gobierno, principalmente las derivadas de un mecanismo de apoyo financiero que el Gobierno acordó con la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional —la (denostada) Troika— en 2010. El Comité Europeo de Derechos Sociales rechazó correctamente este argumento. Frente al argumento del Gobierno de que “los derechos salvaguardados por la Carta del 1961 han sido restringidos en virtud de [sus] otras obligaciones internacionales, a saber, las derivadas del acuerdo de préstamo con las instituciones de la UE y el Fondo Monetario Internacional”, el Comité respondió “que el hecho de que las disposiciones impugnadas de la legislación interna busquen cumplir con los requisitos de otras obligaciones legales no las exime del ámbito de la Carta”. En un caso posterior contra Grecia,⁴ el Comité Europeo de Derechos Sociales celebró una audiencia pública. Por primera vez en la historia de los procedimientos de reclamaciones colectivas, el Gobierno no impugnó las alegaciones presentadas por la organización reclamante, la Confederación General del

⁴ *Confederación General del Trabajo de Grecia (GSEE) contra Grecia*, denuncia núm. 111/2014, decisión sobre el fondo del asunto del 23 de marzo de 2017.

Trabajo de Grecia (GSEE, por sus siglas en griego), de violación *inter alia* del derecho al trabajo, a condiciones justas de trabajo y a una remuneración equitativa, así como del derecho a participar en la determinación y la mejora de las condiciones y el entorno de trabajo, que se vieron perjudicadas por las medidas que desregularon las condiciones de trabajo, y que dieron lugar a formas extremas de flexibilidad laboral y a elevados niveles de inseguridad en el empleo, a la reducción de las indemnizaciones por despido y de los plazos de preaviso, etc. Mientras afirmaba su compromiso de cumplir con las obligaciones de la Carta Social Europea, Grecia fue declarada infractora de una serie de obligaciones. Pero celebrar que el Estado haya sido declarado responsable en estos casos es, en muchos sentidos, no entender nada.

Sea cual fuera el grado de influencia nacional respecto a los márgenes de los acuerdos de los préstamos entre el FMI y Grecia, los términos y requisitos específicos previstos en los memorandos eran categóricos en cuanto al alcance de la supervisión de la Troika, y explícitos en sus prescripciones sustantivas.⁵ Una gama de hallazgos apuntan al alcance de la influencia de los prestamistas, incluyendo el modo en que el Gobierno griego y el Parlamento estaban bajo su directo control político; de hecho, en el caso de la Confederación General del Trabajo de Grecia, el Comité subrayó cómo la inacción de las legislaturas, bajo una fuerte presión de las instituciones acreedoras, permitió que se mantuvieran leyes infractoras a pesar de que era sabido que violaban la Carta.⁶

⁵ Ver Margot E. Salomon, *Of Austerity, Human Rights and International Institutions*, 4 *European Law Journal*, 2015, Vol. 21, 521-545.

⁶ Para un conjunto de valiosas reflexiones del vicepresidente del Comité ver: Karin Lukas, *Austerity and Human Rights: Reflections on the Jurisprudence of the European Committee of Social Rights* en ME Salomon and B de Witte (ed.), *Legal Trajectories of Neoliberalism: Critical Inquiries on Law in Europe*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Working Paper 2019/43. https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/63447/RSCAS_2019_43.pdf?sequence=8&isAllowed=y

Bajo estas condiciones familiares —y a modo de ejemplo de la diferencia entre lo que atiene a lo interno y externo—, los deberes de los derechos socioeconómicos, la redistribución y el acceso a bienes esenciales, así como la responsabilidad (legal) por el incumplimiento de estos requisitos recaen en el propio Estado de los titulares de los derechos. Pero el margen de maniobra de las instituciones nacionales, destinadas a reflejar la voluntad del pueblo, se reduce drásticamente (como ha sucedido una y otra vez). Mediante una serie de aspectos promovidos como parte del derecho internacional —que son diversas expresiones de la visible separación entre las instituciones y las prácticas económicas y no económicas—, el FMI (y no solo el FMI) es capaz de ser profundamente intervencionista, mientras que al mismo tiempo opera sin responsabilidad alguna por el impacto de sus decisiones y prescripciones en la vida de las personas a la que reestructura.⁷ Esto es gobernar sin lidiar con los inconvenientes del contrato social y las exigencias de la democracia. Desde el punto de vista procedimental y en términos sustanciales, este arreglo atenúa drásticamente la democracia a nivel nacional, prescinde de la rendición de cuentas —que corresponde a un sistema democrático que funcione—, y les da poder a los actores internacionales sin establecer mecanismos para que tengan que rendir cuentas. Este vacío es el rédito clave que se desprende de los paradigmáticos casos de austeridad contra Grecia mencionados anteriormente. Y no es casualidad.

—Dada la brecha de responsabilidad en la rendición de cuentas, ¿qué podemos hacer para cerrarla?

—Si observamos los desarrollos jurídicos más ampliamente, tal vez estemos avanzando hacia el cierre de las brechas de responsabilidad en la rendición de cuentas de la globalización. El proyecto de la Convención sobre el Derecho al Desarrollo

⁷ Respecto a esta diferencia entre interno y externos: Linarelli, Salomon y Sornarajah, *supra* núm. 2.

de la ONU prevé la ratificación por parte de las organizaciones internacionales. En términos más generales, cuando se trata de las obligaciones extraterritoriales de los Estados en materia de derechos humanos, observamos un movimiento entre los órganos judiciales que va más allá de requerir la activación jurisdiccional del control estatal sobre el territorio en el extranjero o el control sobre las personas, para ir en busca de un control efectivo *sobre los derechos de las personas*.⁸ El estado del arte en materia jurídica en 2011, identificado en los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 2011, reconocía que un Estado podía estar sujeto a obligaciones extraterritoriales específicas en derechos humanos en las situaciones en que las que ejerciera una *influencia* decisiva. El movimiento hacia una rendición de cuentas directa sobre las violaciones extraterritoriales de los derechos humanos por parte de las corporaciones transnacionales es otra cuestión que debemos mantener bajo observación. Aunque siguen existiendo verdaderos obstáculos para responsabilizar al FMI o a sus Estados miembros por su impacto negativo en el ejercicio de los derechos humanos, para dar un paso en la dirección correcta es preciso que este reconocimiento tardío de su capacidad de interferir en los derechos humanos de las personas (dondequiera que se encuentren) esté acompañado de obligaciones en materia de derechos humanos.

La austeridad conserva un buen ritmo con los préstamos pandémicos del FMI. Un estudio de Eurodad en el que se examinaron los préstamos del FMI acordados durante la pandemia de COVID-19 en 80 países, entre marzo y septiembre de 2020, sacó a la luz que el FMI promueve medidas de austeridad tras la crisis y, en muchos casos, estableció una fecha de inicio tan

⁸ Ver Başak Çali, *Has "Control over Rights Doctrine" for Extra-Territorial Jurisdiction Come of Age? Karlsruhe, too, has Spoken, Now it's Strasbourg's Turn*, *European Journal of International Law: Talk!*, julio 2020. <https://www.ejiltalk.org/has-control-over-rights-doctrine-for-extra-territorial-jurisdiction-come-of-age-karlsruhe-too-has-spoken-now-its-strasbourgs-turn/>

pronta como el 2021.⁹ Hay fuertes advertencias de que en un futuro cercano los países deudores del Sur Global se enfrentarán a mayor austeridad agobiante y recortes en los servicios públicos, precariedad laboral, desregulación y privatización. La necesidad de un robusto sistema externo para promover la rendición de cuentas en materia de derechos humanos es más urgente que nunca. Como señala Celine Tan, un punto de partida es adherir a los códigos de conducta acordados internacionalmente, como los recientemente elaborados Principios Rectores sobre las Evaluaciones del Impacto en los Derechos Humanos de las Políticas de Reforma Económica de las Naciones Unidas, así como la apertura del FMI al escrutinio legal mediante procesos jurídicos nacionales e internacionales.¹⁰ Sin embargo, se necesita una acción igual de urgente para abordar las causas profundas del negocio del endeudamiento crónico, y para desarticular el control de las finanzas internacionales.¹¹

El esquema de la deuda soberana está en profunda tensión con la autodeterminación democrática. Ya sea por la condicionalidad de los préstamos, la reestructuración de la deuda o la

⁹ Daniel Munevar, *Arrested Development: International Monetary Fund Lending and Austerity Post Covid-19* (Eurodad, octubre 2020). https://www.eurodad.org/arrested_development: "No proporcionar financiación en forma de subvenciones ni un alivio frontal de la deuda han forzado a 40 de estos países a recortar los presupuestos públicos para poder afrontar la respuesta a la pandemia [...] La austeridad es la respuesta del FMI a las implicancias fiscales de la pandemia. La austeridad está diseñada para liberar recursos, estabilizar los niveles de deuda y cumplir con esta. Cincuenta y nueve países tienen planes de consolidación fiscal para los próximos tres años que son mayores que los paquetes de respuesta a la COVID-19 implementados en 2020. La consolidación fiscal representa 4,8 veces la cantidad de recursos asignados a los paquetes para la COVID-19 en 2020". *Id.* Ver también Chiara Mariotti, *Mind the gap: It's Time for the IMF to Close the Gap between Rhetoric and Practice* (Eurodad, febrero 2021).

¹⁰ Celine Tan, *Human Rights and the Bretton Woods Institutions: Moving Beyond Institutional Remedies, Bretton Woods at 75* (Bretton Woods Project, 2019), 12-14. <https://www.bretton-woodsproject.org/2019/10/bretton-woods-at-75/>

¹¹ Ver Jerome Roos, *Why Not Default? The Political Economy of Sovereign Debt* (Princeton University Press, 2019), 309-310; Silvia Federici, *The Debt Crisis, Africa and New Enclosures* en Midnight Notes Collective, *Midnight Oil: Work, Energy, War 1973-1992* (Autonomea, 1992), 303.

forma en la que se analiza la sostenibilidad de la deuda (que en la actualidad no incorpora la dimensión de los derechos humanos), el bienestar de la población no ha sido la preocupación central. Cuando los acreedores tienen una influencia real y no se respetan los derechos humanos ni la democracia, podemos decir que están cometiendo “un acto hostil contra el demos”.¹² Tal y como lo captura el trabajo de Maurizio Lazzarato, la relación acreedor-deudor nos define.¹³ La deuda es gobernanza. Es hora de que la política y el derecho internacionales se pongan al día y la tomen como tal.

¹² Margot E. Salomon y Robert Howse, *Odious Debt, Adverse Creditors, and the Democratic Ideal* en Ilias Bantekas y Cephias Lumina (ed.), *Sovereign Debt and Human Rights* (Oxford University Press, 2019), 425.

¹³ Maurizio Lazzarato, *Governing by Debt* (Semiotext(e), 2015).