

PRÓLOGO¹

*Martti Koskenniemi*²
Universidad de Helsinki, Finlandia

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686
Año 6/Nº 18 Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 23-31

No siempre se aprecia cabalmente que los reclamos de derechos en la historia de la política se han vinculado usualmente con reivindicaciones económicas de diverso tipo. Desde la Carta Magna de la Inglaterra de 1215, hasta las revueltas campesinas de Alemania, en 1524 y 1525, pasando por la Guerra Civil Inglesa transcurrida entre 1642 y 1660, la Revolución Norteamericana de 1776 y la Francesa de 1789, y por todos los eventos que siguieron hasta la Revolución Rusa de 1917, las principales demandas se oponían a la “austeridad” impuesta a una población ya de por sí hambreada, por medio de impuestos y otras formas de extracción diseñadas conforme con los intereses de las clases dominantes. En algunos casos, aquellas reivindicaciones fueron doblegadas por vías violentas. En otros, culminaron con declaraciones de derechos que imponían al soberano o a las élites respetar la propiedad de sus súbditos y el derecho a la subsistencia. Sin embargo, algo de la complejidad histórica de los derechos queda evidenciado en el hecho de que, si bien se los ha invocado en contra de los privilegios de clase, también se los ha utilizado para proteger la propiedad de las clases ya de por sí acomodadas, como la nobleza o los mercaderes, y a veces

¹ La traducción de este texto fue realizada por Natalie Barry.

² Profesor de Derecho Internacional (emérito, en Helsinki). Miembro integrante de la Academia Británica. Miembro Honorario de la Academia Americana de Artes y Ciencias.

precisamente en contra de las demandas de las clases subalternas. No obstante, el hecho de que la historia de los derechos esté repleta de reclamos por la justicia económica debería ser suficiente para demostrar que es errónea la idea de que los derechos pertenecen exclusivamente al terreno “político”, y que los derechos humanos, en particular, solo tienen que ver con el reclamo por las libertades políticas.

El concepto “político” de los derechos humanos ha dominado la última parte del siglo veinte. Aunque la Declaración Universal de 1948 ya de por sí afirmaba que los “derechos económicos, sociales y culturales” eran “indispensables para la dignidad [humana] y para el libre desarrollo de [...] la personalidad”, y aun cuando se mencionaban específicamente el derecho al trabajo, a la remuneración adecuada y a la seguridad social, estas provisiones desempeñaron un rol secundario en el surgimiento de la cultura de los derechos en el Norte desarrollado y también entre las instituciones internacionales a partir de la década de 1970. No hay duda de que por mucho tiempo el desarrollo de los derechos económicos quedó rehén de las disputas de la Guerra Fría y, posteriormente, se vio obstaculizado por el ascenso global de las perspectivas liberales y neoliberales que alcanzaron hasta el ámbito de Bretton Woods, eje de esta Edición Especial. Estos impedimentos llegan al punto de que es necesario recordar que el derecho de propiedad también es un derecho humano reconocido y entonces este desarrollo tiene menos que ver con el olvido del nexo entre los derechos y la economía, y más con la dominación de ciertos puntos de vista acerca de cómo debe concebirse ese nexo. Aunque el FMI y el Banco Mundial nunca se auto-consideraron organizaciones de derechos humanos, en los hechos, las políticas de privatización y la ejecución meticulosa de los contratos, especialmente en lo referido a los Estados deudores, reflejan la importancia que estas instituciones asignan al derecho a la propiedad privada. Desde este punto de vista, los debates sobre la austeridad no consisten en la oposición “economía versus derechos humanos” sino que más bien formulan la pregunta sobre qué derechos

deben preferirse por sobre otros y de quién son. De este modo, inevitablemente también son debates sobre ideales en pugna sobre gobernanza política, democracia y los proyectos de construcción del Estado.

En los últimos quince años, se ha incrementado el interés académico por la historia del concepto de derecho en sus múltiples mutaciones entre derecho “natural”, “subjetivo” y “humano”. El foco se ha ido desplazando de una variante a la otra desde las primeras expresiones de la teología moderna hasta el Iluminismo Europeo del siglo dieciocho, desde la adopción de la Declaración Universal de 1948 hasta la década de 1970 y la expansión de las instituciones internacionales de derechos humanos. La elección del momento apropiado depende de lo que se esté buscando, de cómo se concibe la noción de “derecho humano”. El esfuerzo de pensar a las constituciones actuales o al derecho basado en los tratados de derechos humanos de hoy en día como derivados de la anterior tradición del derecho natural implica una dificultad especial. Por un lado, la apelación a los derechos humanos ha tenido que ver con exigencias morales de naturaleza superior que podían exigir a los líderes/liderezas político/as en cuanto a cómo conducirse y, a la/os legisladora/es, recordarles los límites de su poder. Por otro lado, ha sido muy difícil justificar —y especialmente, hacer cumplir— cualquier conjunto de exigencias morales como aquéllas, de un orden suprapositivo en las condiciones de escepticismo de la modernidad. A pesar de esta dificultad, poca/os negarían la importancia de ciertas exigencias normativas que son “superiores” a las leyes y los tratados, postulando demandas y exigiendo acciones a la/os legisladora/es y las instituciones políticas. Sin embargo, es posible que este problema intelectual y político haya disminuido en su significatividad, al punto de que los más importantes derechos y reivindicaciones hoy en día han quedado plasmados en las constituciones internas de cada país y aparecen en una plétora de tratados internacionales, declaraciones y otros instrumentos legales con diferente grado de poder. De hecho, con frecuencia no parece existir

preferencia humana significativa que no haya sido traducida en algún lado como expresión de un reclamo de derechos en pos de su realización. Es posible que eso haya politizado en alguna medida los reclamos de derechos, y que haya convertido gran parte de la jurisprudencia sobre derechos formales en un esfuerzo por equilibrar reclamos de derechos. ¿Cuáles son los criterios que posibilitan este equilibrio? Un conjunto especialmente importante de problemas políticos surge cuando los derechos que deben “equilibrarse” o limitarse frente a otros están relacionados con derechos individuales de propiedad, por un lado, y derechos sociales y económicos, por otro.

Los primeros abogados naturalistas —los representantes de la “segunda escolástica” española del siglo dieciséis, o el protestante Hugo Grotius del siglo diecisiete— tenían en claro que los derechos de propiedad disponían de un límite y que, en tiempos de hambruna, por ejemplo, debían ceder frente al derecho a la supervivencia de las poblaciones más vulnerables. En el período de la Revolución Francesa, se expresaron visiones diferentes sobre la naturaleza y la fuerza de los derechos de propiedad. ¿Se trataba acaso de un derecho “natural” dado a la sociedad humana desde sus comienzos, o de un “derecho social”, cuya sustancia y límites fueron establecidos por la sociedad? ¿Cómo se relacionaba con los derechos al bienestar que la/os revolucionaria/os prometían a sus seguidora/es? Al final, el Código Civil francés de 1804 enaltecería un concepto potente de la propiedad individual que no se cuestionaría hasta las últimas décadas del siglo diecinueve, cuando los problemas de la industrialización forzarían a la/os legisladora/es de todo el mundo a repensar los límites de la propiedad para proteger a los trabajadores y sus familias en las ciudades y a la/os campesina/os de regiones rurales cada vez más vacías. La expansión del capitalismo produjo tanto riquezas incommensurables como miserias inusitadas de modo tal que, en torno al 1900, se superaron niveles de desigualdad nunca antes alcanzados, al menos hasta que la globalización del siglo veintiuno produjera las fenomenales estadísticas según las cuales un puñado de

billonarios poseían la misma riqueza que la mitad inferior de la población mundial.

La expansión del capitalismo y la aparición de la “cuestión social” en el siglo diecinueve avanzaron en paralelo con el surgimiento de un movimiento trabajador que insistía en la solidaridad y en los derechos al bienestar social, para detener la explotación de la/os trabajadora/es y la destrucción de las comunidades tradicionales; el conflicto entre los derechos de propiedad y los derechos al bienestar entonces se articulaba por todas partes en la yuxtaposición de una política de Derecha y una de Izquierda que, además, ha brindado una estructura institucional para mucho de lo que llegó a ser la política interior e internacional desde aquel momento. La intensidad de los compromisos ideológicos subyacentes a ese debate político a menudo ha opacado el hecho de que también estaba en cuestión un conjunto de derechos en oposición, los referentes a la propiedad y la solidaridad, cada uno con su propia validez a primera vista; mientras que la labor de los gobiernos es ponerlos en algún tipo de “orden razonable”, sin perder de vista que persiste el desacuerdo sobre cuál podría ser ese orden. Un contexto en que se escudriñaron con especial atención los aspectos de estos debates relacionados con los derechos es, desde ya, la Declaración Universal de 1948 y las varias instituciones de derechos humanos que hoy operan a nivel local y universal. Desde la década de 1970 ha surgido lo que podría llamarse una cultura de los derechos humanos, que involucra una gran cantidad de especialistas que trabajan para poner en evidencia los reclamos de derechos implicados en las políticas de los gobiernos y también, aunque en menor medida, otros actores/actoras poderoso/as, entre ellos, a veces, las corporaciones transnacionales. Cualesquiera sean los problemas que pudieron haber surgido como resultado de la proliferación de las instituciones de derechos humanos, no hay duda de que dicho surgimiento ha empoderado grupos e intereses que anteriormente no habían tenido más que un rol marginal en los procesos internacionales y locales (y esto, en el mejor de los casos).

No obstante, algunas instituciones se han adecuado más que otras a los reclamos de derechos. La presente Edición Especial trata sobre la gradual penetración de los reclamos por los derechos humanos, especialmente aquellos que denominé antes derechos de solidaridad, en las instituciones Bretton Woods, y sobre las dificultades y la resistencia ocasional que han enfrentado esos reclamos. Como se ha sugerido, esas dificultades y esa resistencia no tuvieron tanto que ver con una cuestión de “derechos humanos versus prioridades económicas” sino con perspectivas en contraste respecto de cuáles derechos deben priorizarse, y de quiénes, mediante las políticas económicas de las instituciones financieras internacionales. Debemos enfatizar de continuo, aunque se lo olvida con frecuencia, que todas las políticas económicas, entre ellas las de apertura del mercado al emprendimiento privado, a inversiones u otros actores comerciales, se construyen sobre una intrincada regulación legal que involucra el diseño del mercado y las condiciones de acceso. Los teóricos jurídicos desde siempre han sabido que la desregulación consiste en brindar cierta regulación que empoderará a alguien. Y cualquier practicante que se haya involucrado en el diseño de libre mercados puede darse cuenta de la enorme cantidad de reglas que requiere una “desregulación” de este tipo.

El énfasis en estas cuestiones está destinado a subrayar la necesidad de tomar conciencia de que en el trabajo de las instituciones financieras internacionales —ya sea en el asesoramiento que brindan, en sus políticas de desarrollo y de crédito, y en sus condicionalidades— siempre entran en cuestión las decisiones, y jamás se trata solo de “aplicar” algún algoritmo o fórmula matemática sin más. Naturalmente, se necesitan indicadores, estándares y criterios técnicos, pues no existe burocracia moderna que pueda prescindir de ellos. Pero si bien su operación requiere de especialistas altamente capacitados, nunca se trata exclusivamente de cuestiones de conocimiento técnico. La decisión y la evaluación son instancias necesarias y se realizan de continuo, aunque con frecuencia, y quizá con demasiada frecuencia, ocultan el argumento de que no se trata

de otra cosa que observaciones técnicas. Para todo modelo económico significativo hay un modelo contrapuesto, basado en prioridades diferentes, que toma otros ejemplos distintos de la historia y organiza los datos pertinentes en un conjunto divergente de recomendaciones y programas económicos. Desde esta perspectiva, no sería correcto seguir insistiendo en el carácter meramente técnico del trabajo de organismos como el FMI o el Banco Mundial. Las contribuciones que siguen dan sobrada cuenta del carácter cuestionado o cuestionable de las decisiones tomadas por las instituciones en el pasado. Hablan eloquentemente de la necesidad de un debate más amplio sobre cómo integrarlas en los debates más abarcadores referidos a la dirección del desarrollo económico global.

Una forma de dar inicio a esa conversación es crear una conciencia mucho mayor respecto de que la visión sobre los derechos y sus prioridades relativas ya de por sí está profundamente entrelazada en la labor de las instituciones financieras. Si el derecho de propiedad es un derecho humano importante —y todos los instrumentos relevantes sobre derechos humanos lo sugieren— sería insincero aseverar que no tienen jurisdicción sobre los derechos humanos. Todo lo que se hace para pensar en el manejo de la deuda pública, por ejemplo, está vinculado con el intento por equilibrar el derecho (de propiedad) de la/os acreedores y el derecho (al bienestar) de la/os deudora/es. Sin importar cómo consideren oficialmente su actividad las instituciones, desde el día en que comenzaron a operar se han involucrado con los derechos humanos. El hecho de que sus políticas no hayan permanecido inalteradas en el tiempo puede entenderse en términos de fluctuación de prioridades en cuanto a apoyar el derecho de propiedad y el de bienestar, pero también los derechos a la autodeterminación, al trabajo, a la educación, o a la contratación de inversiones, entre otros. Independientemente de que el Banco o el Fondo hayan o no considerado a los derechos humanos como parte de su mandato, casi todo lo que hacen no solo se relaciona con ellos sino que, además, puede entenderse en referencia a las decisiones tomadas en apoyo

de *este* derecho mientras, de modo ineludible en un mundo donde los recursos son limitados, se abstiene de apoyar *otro* derecho.

Muchas terminologías compiten por tener mayor influencia en el trabajo de las instituciones financieras internacionales. Los argumentos a favor de la eficiencia económica y la propiedad financiera, de la sustentabilidad y el desarrollo, del Estado de Derecho y la promoción de las inversiones, todos ellos orientan el foco de atención hacia determinados proyectos, la mayoría valiosos de por sí. Sin embargo, las instituciones no pueden hacerlo todo. Deben tomar decisiones. El valor del vocabulario de derechos humanos consiste en llevar el foco de atención a las necesidades y preferencias de seres humanos concretos que se ven afectados por sus decisiones. Detrás de todo reclamo de derechos hay un grupo de personas cuyas reivindicaciones se articulan en él y, también, hay una invitación a hacer algo para erradicar la causa que da origen a esas reivindicaciones. El lenguaje de la no discriminación institucionalizado en la Convención contra la Discriminación de la Mujer de 1979, posibilitó una labor más eficaz en pos de lograr un ambiente más equilibrado en entornos laborales y educativos, por ejemplo. Sin la Convención sobre los Derechos del Niño (de 1989) o la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (de 2007) para varias organizaciones habría sido mucho más difícil disponer de fondos para la concreción de las necesidades puntuales de las personas contempladas en esos instrumentos. La terminología vinculada al crecimiento, el desarrollo, la automatización, la digitalización, el comercio, la inversión, la sustentabilidad y tantos otros términos que se refieren a las características de la economía global son componentes esenciales de la vida cotidiana de las instituciones financieras internacionales. El dominio de esta terminología requiere una capacitación altamente especializada. Parte del aprendizaje de los términos implica la internalización, no necesariamente de forma explícita, de un conjunto de valores típicos de los expertos de ese ámbito: valores que, en cierto sentido, pasan a formar

parte de la misma capacitación específica que direccionará luego las rutinas y posibilitará que esta/os experta/os tomen las decisiones que se esperan de ellos. Y aun así, si nunca surge un cuestionamiento sobre el efecto de dichas políticas sobre los derechos de los grupos afectados, es difícil ver cómo podrían justificarlas en los ámbitos no pertenecientes al pequeño grupo de expertos que les da origen.

Es precisamente debido a lo que los sociólogos llaman la diversificación funcional de los recientes sistemas de gobernanza (global) que se vuelve tan importante un compromiso manifiesto hacia los derechos humanos por parte de instituciones de poder global, como el FMI o el Banco Mundial. En sus actividades regulares, las instituciones operan con el lenguaje de términos, estándares y criterios en que se destacan los expertos financieros y económicos. Como ya he argumentado más arriba y como demuestran ampliamente las contribuciones de esta Edición Especial, las actividades de las instituciones financieras internacionales podrían perfectamente también describirse en términos de administración de los derechos de los grupos de seres humanos cuyas vidas se ven afectadas por aquellas actividades. Sería importante permitir el ingreso de una cultura de derechos humanos más sólida a las instituciones financieras internacionales, precisamente porque visibilizaría la contienda entre los valores afectados por las políticas institucionales, y porque contribuiría al abordaje de los sesgos que crean o sostienen las formas actuales de conocimiento. No se trata de forzar criterios ajenos al FMI o al Banco Mundial, sino de permitirles ver de forma más clara qué es lo que ya hacen (básicamente procurar acomodar los derechos de propiedad con los derechos al bienestar social) de tal modo que realicen su labor de modos más realistas y aceptables.