

LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E., El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los Derechos Humanos, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, Gobierno de Navarra, 2013, 365 pp.

El impulso aportado por el Derecho Internacional y, especialmente, por las Naciones Unidas en materia de promoción y garantía de los derechos humanos ha sido verdaderamente espectacular en los últimos sesenta y cinco años, desde la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948. Siendo ello cierto, también lo es que para millones de personas en muchísimas partes del mundo la Declaración Universal y los derechos humanos siguen siendo tan sólo la promesa de una vida mejor, en la que puedan vivir sin temor a la guerra, sin temor a la miseria y con dignidad. En este contexto, la obra objeto de este comentario tiene la gran virtualidad de ocuparse de cómo los derechos humanos han empezado a estar presentes también en las labores de las organizaciones financieras internacionales creadas en Bretton Woods en 1944: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Lo que constituye, de entrada, el reconocimiento inicial de que para estos dos Organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas los avances normativos y garantistas del Derecho Internacional en materia de derechos humanos han resultado, durante muchas décadas, algo completamente ajeno.

El enfoque de esta monografía parte de la perspectiva de que nos hallamos ante dos regímenes internacionales especiales y autónomos, el del sistema del Banco Mundial y del FMI y el del sistema de los derechos humanos; presencia de dos regímenes jurídicos que pone de manifiesto, al mismo tiempo, la fragmentación y la interdependencia del sistema jurídico internacional. Concretamente, se ha planteado si la relación entre las organizaciones de Bretton Woods y los derechos humanos constituye o no un aparente oxímoron, es decir, planteamientos totalmente irreconciliables y cuya interacción, además, no está contemplada en los tratados constitutivos de ambas organizaciones. El libro de la profesora López-Jacoiste se atreve con este complejo tema y aborda el análisis de las relaciones entre el Banco Mundial, el FMI y sus posibles obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Con este planteamiento, la monografía se ocupa de determinar cuáles son estas obligaciones y en qué medida afectan al Banco Mundial y al FMI, para luego verificar si las políticas emprendidas por estas organizaciones financieras se ajustan o son compatibles con estas obligaciones y, finalmente, comprobar si existen mecanismos para exigirles, en su caso, responsabilidad internacional por violaciones de los derechos humanos derivadas de sus actividades. Este es el hilo conductor de una obra extraordinariamente sugerente y cuyos argumentos se encuentran, a mi juicio, fundamentados correctamente y con rigor.

En efecto, además de lo sugerente del planteamiento de la autora, debe destacarse en este comentario el escrupuloso rigor con que la profesora López-Jacoiste ha emprendido su estudio. La articulación sistemática y el hilo argumental y de razonamiento jurídico de la monografía se basan en todo momento en un muy abundante aparato bibliográfico y documental, este último tanto de las instituciones financieras internacionales como del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. Llama verdaderamente la

atención que en una obra como ésta -que no es la versión publicable de una tesis doctoral- se utilicen tantas referencias a pie de página (hasta 1.428 en toda la obra) para fundamentar las argumentaciones de la autora, con 21 páginas de bibliografía, así como con el examen de decenas de documentos del Banco Mundial, del FMI y de las Naciones Unidas. A lo que debe añadirse que la autora demuestra un amplio conocimiento del Derecho Internacional y que no escatima todos los excursos que considera necesarios, siempre relacionándolos con el objeto de su estudio, para incorporarle mayor valor añadido. En términos de razonamiento argumental y para facilitar la comprensión la autora utiliza, además, la técnica de concluir cada uno de los capítulos con unas específicas reflexiones finales, lo que le permite llevar a las conclusiones finales la destilación y la transversalidad de lo planteado en los distintos capítulos.

La monografía está organizada en dos partes, una primera titulada “Sobre el estado de la cuestión” conformada por dos capítulos, y una segunda titulada “Nuevas perspectivas de futuro” con otros tres capítulos. Entiendo aquí que, quizás, esta estructura en dos partes -con los títulos que se han puesto a estas partes- no refleja correctamente el contenido de la monografía y, es más, creo que perfectamente podía haberse prescindido de esta organización sistemática en dos partes. En este sentido, a mi parecer, ni los dos primeros capítulos constituyen simplemente el estado de la cuestión, ni los tres últimos capítulos constituyen sólo las nuevas perspectivas de futuro, porque la obra está mucho más trabada internamente de lo que su mera división en dos partes podría aparentar. Creo que la organización interna de la monografía en los cinco capítulos que la componen resulta ya suficientemente ilustrativa del planteamiento de la autora y mantiene un coherente hilo conductor que conduce al lector de principio a fin. Desde esta perspectiva, a lo largo de la obra, y en su conjunto, se lleva a cabo tanto un planteamiento del estado de la cuestión como, dicho de otra manera, un análisis en clave de balance y perspectivas de la situación de la interacción entre los derechos humanos y las organizaciones de Bretton Woods y sus actividades financieras. Lo que hace innecesaria, a mi juicio, la división en dos partes. Además, constantemente, con continuadas referencias y reflexiones cruzadas, resulta que desde las primeras páginas el lector entra de lleno en el problema que quiere abordar la autora y ésta lo acompaña y guía hasta las conclusiones finales.

Con esta organización sistemática, el primer capítulo, titulado “Las Instituciones de Bretton Woods y la Carta de las Naciones Unidas”, aborda el examen de la creación y los objetivos y funciones principales de estas instituciones financieras internacionales, su evolución en el tiempo y su relación con las Naciones Unidas en tanto que Organismos especializados. Esta perspectiva permite a la profesora López-Jacoiste observar cómo, progresivamente, se ha ido reconociendo que las operaciones de estas dos instituciones financieras internacionales afectan a los derechos humanos, fundamentalmente a los derechos económicos, sociales y culturales, aunque sea de manera más indirecta. Esta evolución cristaliza, en relación con el Banco Mundial, en la importante opinión jurídica sobre los derechos humanos y la labor del Banco Mundial adoptada en 2006, mientras que respecto del FMI cabe entenderla más como un compromiso ético que como una obligación jurídica. A esta constatación, fruto de la

misma evolución práctica de las actividades de las dos instituciones financieras internacionales, añade la autora un análisis desde la perspectiva de su condición de Organismos especializados de las Naciones Unidas para argumentar, así, que los propósitos de las Naciones Unidas son también la razón de ser de estos Organismos y que, en esta medida, están también completamente sometidos al Capítulo IX de la Carta. De ahí que la Dra. López-Jacoiste pueda concluir que las dos instituciones de Bretton Woods son también destinatarias de obligaciones internacionales de derechos humanos en sentido amplio, como una obligación positiva de cumplir los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas, en particular en relación con los derechos humanos.

El segundo capítulo, sobre “Las Obligaciones de Derechos Humanos y las Instituciones Financieras Internacionales”, explora la perspectiva de que la existencia de obligaciones internacionales de derechos humanos para los Estados también alcanza a las Organizaciones internacionales de las que éstos son miembros y, concretamente, a las dos que son objeto de la monografía. El punto de partida obvio, y que enlaza con el capítulo anterior, lo constituye el claro reconocimiento de la interdependencia entre las políticas del Banco Mundial y del FMI y el disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, de alguno de los cuales, además, se ocupa la autora, de manera especial, en la parte final del capítulo. Partiendo de esta constatación, en los apartados iniciales de este capítulo se analiza el alcance de las obligaciones de derechos humanos que afectan a los Estados en su triple perspectiva referida a la obligación de respetar, la obligación de proteger y la obligación de cumplir. Aunque las organizaciones financieras internacionales no pueden ser partes en los tratados sobre derechos humanos, la profesora López-Jacoiste estima la existencia para ellas de obligaciones de derechos humanos en la medida en que son Organismos especializados de las Naciones Unidas (y, por tanto, sometidos al Capítulo IX de la Carta) y en la medida también en que están compuestas por Estados soberanos que sí son, en su mayoría, partes en los acuerdos internacionales de derechos humanos. Esta doble consideración es abordada específicamente con un análisis detallado del alcance de las obligaciones que dimanarían del artículo 2 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, en particular, de la Parte IV de este Pacto -estrechamente relacionada con el Capítulo IX de la Carta- de la que se desprende que todos los Organismos especializados están llamados a apoyar los objetivos del Pacto, ya que la protección de los derechos humanos constituye una misión fundamental que afecta a todo el sistema de las Naciones Unidas.

El capítulo tercero, con el título “Hacia la regulación de unos Principios Rectores sobre la Deuda Externa y los Derechos Humanos”, aborda esencialmente el examen de las resoluciones, programas de acción y declaraciones adoptadas en las últimas décadas que pretenden asegurar un equilibrio entre las obligaciones crediticias de los Estados y las de derechos humanos, es decir, conseguir lo que se ha venido en denominar un ajuste económico con rostro humano. Se trata de un enfoque que ha confluído en la reciente adopción por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de los “Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos”. En este sentido, se abordan en este capítulo, de manera inicial, todo un conjunto de declaraciones internacionales que plantean la toma en consideración de los derechos humanos en el

diseño y ejecución de los programas de ajuste estructural y en otras iniciativas y actividades de las dos organizaciones financieras internacionales. Se analiza, a continuación, la labor llevada a cabo en el marco de las Naciones Unidas -de la anterior Comisión de Derechos Humanos y del actual Consejo de Derechos Humanos- en relación con la elaboración de unas orientaciones generales sobre las obligaciones financieras internacionales y los derechos humanos. El análisis de esta labor y de sus elementos sustantivos permite a la Dra. López-Jacoiste abordar seguidamente un examen exhaustivo de los “Principios Rectores” adoptados en 2012 por el Consejo de Derechos Humanos, tanto en lo que se refiere a los principios fundamentales que contienen como, de manera especial, en relación con sus principios operativos. Estos “Principios Rectores” son, ciertamente, unas normas programáticas sobre el comportamiento de los Estados deudores y de las instituciones acreedoras que resultan, como indica la autora, absolutamente razonables y que, aunque no sean criterios exigibles jurídicamente, pueden acabar teniendo una indudable incidencia nomogénica en el Derecho Internacional.

El capítulo cuarto se titula “De los Programas de Ajuste Estructural a la Estrategia para la Reducción de la Pobreza y las políticas de salvaguardia” y, como se desprende de este título, aborda cómo el Banco Mundial y el FMI han ido incorporando de forma progresiva consideraciones de derechos humanos, ya sea en sus declaraciones oficiales -lo que se enlaza con los capítulos anteriores de la monografía-, como en sus respectivos programas e iniciativas de financiación y en su funcionamiento interno; es decir, cómo cumplen con su mandato de promoción del desarrollo económico y social y reducción de la pobreza, sin descuidar sus obligaciones de protección y de cumplimiento de los derechos humanos. Un primer apartado del capítulo se ocupa de los programas de ajuste estructural, de su fundamentación y objetivos, así como de sus fracasos, lo que ha conducido a esta evolución con la incorporación de consideraciones sociales para paliar los efectos nocivos, en términos de derechos humanos, de estos programas, tanto en su diseño como en sus objetivos y en sus contenidos. De esta evolución han surgido, también, las iniciativas para el alivio de la deuda de los países más pobres -*Heavily Indebted Poor Countries Initiative* (HIPC)- adoptada por las dos organizaciones financieras internacionales en 1996 y que ha tenido desarrollos ulteriores, así como la Estrategia para la Reducción de la Pobreza impulsada también a partir de 1999 y que ha ido evolucionando. El contenido, alcance, funcionamiento y perspectivas futuras de estas iniciativas es objeto de un detenido examen por parte de la profesora López-Jacoiste, vinculando su origen y sus efectos a las consideraciones de derechos humanos. Finalmente, y en la misma perspectiva que preside todo este capítulo cuarto, se examinan las nuevas reglas del FMI para la condicionalidad de sus préstamos y los estándares operacionales del Banco Mundial, con un técnico y detallado análisis de su naturaleza jurídica, estructura, funcionamiento, contenido y efectos.

En la lógica interna del estudio que se expresa en su estructura sistemática en cinco capítulos, el último de éstos aborda los “Mecanismos de rendición de cuentas”, es decir, de un lado, los mecanismos de control interno de las organizaciones financieras internacionales y su alcance cuando sus actividades puedan tener efectos negativos en los derechos humanos; y, de otro lado, los posibles mecanismos de control externo que

podieran resultar aplicables en este sentido, tanto jurisdiccionales como políticos. Una gran parte del capítulo está dedicado al Panel de Inspección del Banco Mundial, establecido en 1993 y que ha evolucionado, desde entonces, en la defensa de sus funciones de control de una manera que la autora valora muy positivamente. El examen detallado de los aspectos normativos y de funcionamiento del Panel permiten constatar su evolución hacia un cierto control de naturaleza “quasi-jurisdiccional” que, en lo que al objeto de la monografía concierne, ha llevado al Panel a apreciar, de manera más o menos directa, consideraciones de derechos humanos en sus actividades de inspección. El análisis de algunos de estos pronunciamientos permite a la Dra. López-Jacoiste poner de relieve sus limitaciones funcionales así como las soluciones prácticas que se han explorado por el propio Panel. De manera más sumaria, el capítulo examina también otros mecanismos de control interno, como el Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial y la Oficina de Evaluación Independiente del FMI, pero lo que resulta más sugerente del capítulo es la perspectiva que formula la profesora López-Jacoiste sobre la existencia de otras posibles vías de reclamación -jurisdiccional o política- contra las violaciones de derechos humanos de las organizaciones internacionales a nivel internacional. Aspecto que se revela, finalmente, demasiado limitado y con evidentes lagunas.

El balance global de la monografía objeto de este comentario es, sin duda, a mi juicio, altamente positivo, aunque el balance real sobre el objeto material del estudio resulte, como indica la misma autora, más agri dulce. El Banco Mundial y el FMI han ido asumiendo compromisos en materia de derechos humanos y han incorporado estas exigencias en sus actividades operacionales, generando una cierta efectividad práctica de normas de *soft law*, como los mismos “Principios Rectores sobre la Deuda Externa y los Derechos Humanos”. Es decir, ya no se cuestiona en el momento actual la obligatoriedad de los derechos humanos para las organizaciones financieras internacionales pero todavía se requiere mucha más evolución para que este planteamiento pueda alcanzar su plena potencialidad y asegurar los adecuados mecanismos de control internacional, tanto de naturaleza jurisdiccional como política. En cualquier caso, y atendiendo a estas debilidades sustantivas, en el estadio actual de evolución del Derecho Internacional en relación con el Banco Mundial, el FMI y los derechos humanos, entiendo que la obra de la profesora López-Jacoiste resulta un absoluto acierto en términos de oportunidad, un enfoque innovador en la doctrina española y un análisis imprescindible para entender los principales rasgos, vías y dificultades de esta evolución.

Xavier Pons Rafols
Universitat de Barcelona