



Asamblea General

Distr. general
20 de diciembre de 2017
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

37º período de sesiones

26 de febrero a 23 de marzo de 2018

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe del 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

Elaboración de unos principios rectores para evaluar el impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe del 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, Juan Pablo Bohoslavsky, preparado en cumplimiento de la resolución 34/3 del Consejo.

En el informe, el Experto Independiente aborda la formulación de unos principios rectores para evaluar el impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos.



Informe del 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

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Evolución de las medidas de ajuste estructural adoptadas en respuesta a las crisis financieras y mitigación de las repercusiones sociales negativas	5
III. Repercusiones de la austeridad en los derechos humanos	7
IV. Por qué los programas de reforma económica deberían guiarse por los derechos humanos	9
A. Imperativos jurídicos	9
B. Imperativos económicos	11
V. Las evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos como herramienta para reforzar las políticas de respuesta a las crisis financieras	13
VI. Aprovechar lo que ya existe	14
A. Los fundamentos conceptuales y las herramientas de los enfoques existentes	14
B. Dificultades particulares asociadas al desarrollo y la puesta en práctica de una evaluación del impacto en los derechos humanos de las medidas regresivas potencialmente inadmisibles	16
VII. Diseño de una evaluación del impacto en los derechos humanos para evaluar las medidas regresivas potencialmente inadmisibles	17
VIII. Conclusiones y recomendaciones	20
A. Conclusiones y camino a seguir	20
B. Recomendaciones	22

I. Introducción

1. De manera general se considera que la última crisis financiera mundial (2007-2008) fue la peor de su especie desde la Gran Depresión. Diez años después, sigue haciendo estragos por medio de una austeridad fiscal que frena la recuperación y reduce el margen para efectuar las transformaciones económicas y sociales necesarias para generar sociedades más inclusivas y basadas en los derechos en las que todos puedan acceder a un trabajo decente, a los servicios sociales y a la protección social¹.

2. El contagio de la crisis financiera que se desencadenó en los Estados Unidos de América vino alimentado por la denominada “hiperglobalización”, que junto con sus beneficios también trajo una mayor vulnerabilidad a las sociedades de todo el mundo. Asimismo, abrió el camino a la financierización, proceso que permitió a las instituciones y los mercados financieros aumentar de tamaño y ganar influencia. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) llegó a la conclusión de que la continuación de ese proceso, unido al aumento de las desigualdades, incrementaba la probabilidad de que volviera a producirse una crisis financiera².

3. Las crisis financieras pueden estar causadas por numerosos factores distintos, como las enormes sumas invertidas en rescatar instituciones financieras privadas, la conclusión de acuerdos comerciales injustos, las perturbaciones económicas externas, la concesión de préstamos y el endeudamiento irresponsables, una movilización de recursos y recaudación fiscal insuficientes, la evasión y la elusión de impuestos, la corrupción y unas políticas económicas deficientes que no estén en consonancia con un desarrollo social inclusivo y el disfrute efectivo de los derechos humanos. Además, la ausencia de un sistema para resolver las situaciones de sobreendeudamiento de manera oportuna, justa, previsible y compatible con los derechos humanos ha agravado los problemas. Independientemente de que las crisis financieras estén causadas por factores externos o internos, o por una combinación de ambos, es necesario desarrollar marcos para superarlas que se articulen en torno al respeto de los derechos humanos.

4. Desde los años ochenta el consenso creciente es que las crisis económicas y muchos de los paquetes de políticas de ajuste estructural aplicados para prevenir o superarlas pueden tener graves repercusiones negativas para los derechos humanos. Por consiguiente, no puede sorprender que las políticas de reforma económica vayan asociándose cada vez más a iniciativas destinadas a mitigar los efectos adversos en los medios de vida de las comunidades pobres. Sin embargo, por toda una serie de motivos, lo habitual es que estas iniciativas disten de poder considerarse eficaces³. Aunque está aceptado que las políticas de ajuste estructural y consolidación fiscal pueden tener enormes repercusiones negativas para las personas en situación de vulnerabilidad, la mayoría de esas políticas no se conciben ni aplican de manera que promueva o proteja los derechos humanos⁴. A menudo la atención se centra únicamente en mitigar las repercusiones sociales más graves, en lugar de introducir reformas que impidan o atenúen crisis futuras. Estas reformas también permitirían proteger y promover el disfrute efectivo de los derechos económicos y sociales mediante la inversión en las personas, lo cual las haría más sostenibles a mediano plazo.

5. La adopción de medidas de respuesta anticíclicas que inviertan en el desarrollo social es una alternativa factible que además está asociada a una recuperación económica más equitativa y sostenible. Sin embargo, muchos Estados e instituciones financieras internacionales no parecen haber aprendido esas lecciones; la austeridad ha sido la respuesta predominante a la reciente crisis financiera, y las políticas de consolidación fiscal

¹ Véanse Isabel Ortiz y otros, “The decade of adjustment: a review of austerity trends 2010-2020 in 187 countries”, Extension of Social Security Working Paper núm. 53 (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2015); y también, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Un New Deal mundial como alternativa a la austeridad, informe sobre el comercio y el desarrollo 2017*.

² Véase UNCTAD, *Un New Deal mundial...*

³ Puede obtenerse información más detallada en los documentos A/71/305 y A/HRC/23/37.

⁴ Véanse por ejemplo los documentos E/2013/82 y A/HRC/17/34.

en su mayoría han hecho oídos sordos a los derechos humanos, pues se han centrado principalmente en garantizar el equilibrio de los presupuestos públicos a toda costa⁵. Los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos han señalado que los recortes presupuestarios en diversos países han repercutido en los derechos a la salud, la educación, la alimentación, la vivienda, el trabajo, la seguridad social y el agua, y en los derechos políticos y civiles, como el acceso a la justicia, el derecho a la participación o la libertad de expresión, de reunión y de asociación. También han provocado el empeoramiento de las condiciones de detención y encarcelamiento. El derecho a la vida y a la integridad personal no ha sido ajeno a este fenómeno; las crisis económicas, agravadas aún más por las políticas de austeridad, han desencadenado un aumento de los suicidios en algunos países, han hecho que algunas personas quedaran excluidas de una asistencia sanitaria pública que salva vidas y han erosionado los sistemas de salud pública hasta tal punto que los han dejado sin los medios suficientes para hacer frente a las epidemias⁶.

6. Las mujeres, las personas con discapacidad, los niños de familias monoparentales, los migrantes y refugiados y otros grupos expuestos al riesgo de marginación a menudo se ven afectados de manera desproporcionada. Por ejemplo, los recortes de los servicios públicos, y en particular los que afectan a las guarderías, repercuten de manera desproporcionada en las mujeres. Además, las mujeres suelen ser las primeras en ser despedidas cuando se “flexibiliza” la legislación laboral⁷.

7. La justificación de las políticas de austeridad suele basarse en un diagnóstico excesivamente simplificado o engañoso, en particular uno que echa la culpa de la crisis económica a un gasto público excesivo⁸ sin siquiera considerar otros factores pertinentes, como las perturbaciones externas, las corrientes de ingresos insuficientes, la desregulación financiera, el aumento de las desigualdades, la disminución de los salarios entre los hogares de ingresos bajos y medios y otras fallas debidas a la globalización⁹. Las políticas se deciden a menudo sin tener suficientemente en cuenta opciones menos perjudiciales y sin un análisis fiable de los resultados previsibles. Con frecuencia, la información no suele ser de auténtico dominio público ni está sujeta a una participación genuina de los grupos de la sociedad que pueden verse afectados negativamente. Quienes asumen una parte desproporcionada de los costos de los ajustes suelen ser los grupos más desfavorecidos cuya voz y poder político son escasos, lo que hace invisibles tanto su situación como las consecuencias para sus derechos. Hasta la fecha, no existe ningún marco general o metodología para evaluar el impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos. Por ello, es sumamente difícil evaluar los efectos reales, que a menudo son acumulativos, de las políticas de austeridad en el conjunto la población y, en particular, los sectores más marginados.

8. A la luz de esas experiencias, en marzo de 2017, el Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 34/3, solicitó al Experto Independiente que elaborase principios rectores para evaluar el impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos, en consulta con los Estados, las instituciones financieras internacionales y otras partes interesadas pertinentes. A tal efecto, el Experto Independiente recabó aportaciones de un

⁵ Véase Juan Pablo Bohoslavsky y Kunibert Raffer (eds.), *Sovereign Debt Crises: What Have We Learned?* (Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press, 2017).

⁶ Véase Center for Economic and Social Rights, “Assessing austerity: monitoring the impact of fiscal consolidation”, en cuyo anexo A (de próxima publicación) figura un resumen de las consecuencias negativas de las medidas de ajuste en los derechos humanos identificadas por órganos, organizaciones y expertos dedicados a los derechos humanos.

⁷ Véase A/HRC/34/57. Estas cuestiones se abordarán de manera más completa en el próximo informe del Experto Independiente a la Asamblea General, que se centrará en la forma en que la austeridad repercute en los derechos humanos desde una perspectiva de género.

⁸ Véase Robert Boyer, “The four fallacies of contemporary austerity policies: the lost Keynesian legacy”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 36, núm. 1 (2012), págs. 283 a 312.

⁹ Véase Suzanne Konzelmann y otros, “Assessing austerity”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 38, núm. 4 (2016).

amplio abanico de interesados para fundamentar la elaboración de los principios rectores¹⁰. El Experto Independiente desea dar las gracias a esos interesados por sus respuestas.

9. Para complementar esos esfuerzos, el Experto Independiente, con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) hizo inventario de las herramientas de evaluación del impacto social y de derechos humanos utilizadas por los Estados, las organizaciones internacionales y los agentes no estatales. La información presentada por los Estados puede consultarse en el sitio web del Experto Independiente¹¹. El 9 de noviembre de 2017, el Experto Independiente, en colaboración con el ACNUDH, organizó en Ginebra un taller de expertos cuya labor sirviera de base para el presente informe y en el que se hiciera balance, se intercambiaran experiencias y se iniciara un debate sobre el alcance y el contenido de los principios rectores. Se espera que la elaboración de unos principios rectores basados en la amplia labor preliminar realizada por los expertos de las Naciones Unidas con respecto al impacto de la crisis financiera¹² y a la metodología de las evaluaciones del impacto en los derechos humanos contribuya al diseño de medidas de respuesta más sostenibles frente a las crisis financieras en el corto y largo plazo.

10. La realización de evaluaciones del impacto en los derechos humanos incitará a los Estados a que consideren y analicen alternativas que aumenten las probabilidades de hacer efectivos los derechos humanos como parte de su objetivo más general de lograr la estabilidad macroeconómica y el crecimiento. Las obligaciones en materia de derechos humanos inspiran la realización de inversiones sociales que pueden servir de instrumento anticíclico para hacer frente a las recesiones económicas. Exigen abandonar políticas que se centran únicamente en el logro de metas macroeconómicas a corto plazo, sin tener en cuenta su impacto en los derechos humanos, o que solo tratan de mitigar las repercusiones sociales más extremas. Tales orientaciones específicas aún no se han elaborado adecuadamente, pero el presente informe demuestra que ya se cuenta con las herramientas, la experiencia y los trabajos de investigación pertinentes sobre los que basar los principios rectores para evaluar el impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos.

11. En el presente informe, el Experto Independiente describe la evolución de las medidas de ajuste estructural adoptadas en respuesta a las crisis financieras y de la mitigación de las repercusiones sociales adversas hasta la crisis financiera de 2007-2008 y explica cómo los programas de ajuste estructural afectan a los derechos humanos. Sostiene que, por razones económicas y jurídicas, los programas de reforma económica deben ser inclusivos y promover los derechos humanos. El Experto Independiente identifica las principales dificultades que supone la elaboración de principios rectores para evaluar el impacto los derechos humanos, en particular las que tienen que ver con su base, alcance y contenido y con la cuestión de cuándo aplicarlos, y hace algunas reflexiones sobre la forma de proceder. Concluye formulando algunas recomendaciones preliminares con miras al examen del contenido y el formato de los principios rectores y propone los pasos que deberían adoptarse a continuación para desarrollarlos.

II. Evolución de las medidas de ajuste estructural adoptadas en respuesta a las crisis financieras y mitigación de las repercusiones sociales negativas

12. Si bien la crisis financiera internacional de 2007-2008 fue la peor de las últimas décadas, el origen de las crisis de la deuda en América Latina durante los años ochenta, que

¹⁰ Las aportaciones presentadas pueden consultarse en www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/DebtAndImpactAssessments.aspx

¹¹ El Experto Independiente agradece la asistencia que le prestaron en la labor de investigación Margaret Wachenfeld, Eva Jespersen y su equipo de apoyo en el ACNUDH.

¹² Las observaciones finales, observaciones generales y recomendaciones de los órganos de tratados y los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas relativas al impacto en los derechos humanos se resumen en ACNUDH, "Promoting a rights-based approach to economic stabilization, recovery and growth", documento de antecedentes, anexo II (abril de 2013), págs. 16 a 62.

se extendieron por todo el mundo, también tuvo que ver con problemas de política interna en los Estados Unidos de América y otros países desarrollados. A raíz de las crisis latinoamericanas, las economías avanzadas trataron de reducir sus elevados niveles de inflación y atraer inversiones aumentando los tipos de interés, lo que provocó un incremento de los pagos de intereses que debían efectuar los prestatarios de los países en desarrollo. Los países deudores recurrieron al Fondo Monetario Internacional (FMI) para obtener financiación y solicitar asesoramiento sobre cómo hacer frente a los efectos financieros de las crisis. El paquete de políticas de ajuste estructural que acabó denominándose “Consenso de Washington” se convirtió en la solución más empleada. Como condición para acceder a la financiación del FMI, se propuso la reducción o reforma del gasto público y la liberalización de los mercados mediante la eliminación de los mecanismos de control y las barreras, incluso en lo relativo a la circulación de capitales.

13. A mediados de los años ochenta, los Gobiernos, los investigadores y los miembros de una sociedad civil internacional emergente habían comenzado a expresar sus inquietudes ante la manera en que las políticas preconizadas mermaban gravemente la capacidad de los países para promover un crecimiento inclusivo, desarrollar las capacidades humanas y fortalecer la igualdad de oportunidades para todos los miembros de la sociedad. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) dio a esas inquietudes una voz oficial con la publicación, en 1987, de *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*¹³.

14. Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ya había expresado en 1990 su preocupación ante las consecuencias negativas de la carga de la deuda y de determinadas medidas de ajuste en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales en muchos países. El Comité reconoció que los programas de ajuste serían, en muchas ocasiones, inevitables, y que a menudo implicarían fuertes medidas de austeridad. Sin embargo, señaló que, en tales circunstancias, los esfuerzos por proteger los derechos económicos, sociales y culturales más fundamentales adquirirían una urgencia mayor, no menor¹⁴. Asimismo, desde 1990, los informes sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han venido destacando la necesidad de adoptar enfoques centrados en las personas para promover el desarrollo humano sostenible.

15. No obstante, siguieron predominando las recomendaciones de política macroeconómica tradicionales de liberalización del mercado y ajuste estructural, mientras en paralelo se desarrollaron diversas iniciativas para mitigar su impacto social adverso. A finales de los años ochenta, las instituciones financieras internacionales lanzaron “fondos sociales”, a modo de servicios de protección social o asistencia social temporal. Esta iniciativa dio lugar al desarrollo de las primeras herramientas de evaluación del impacto social. Sin embargo, esos mecanismos a menudo no eran suficientes y el cambio de ciclo y la reanudación del crecimiento inclusivo a menudo no se materializan en el corto y mediano plazo.

16. La crisis de la deuda se agudizó, especialmente en muchos países de bajos ingresos. Una coalición de organizaciones de la sociedad civil y algunos organismos internacionales pidieron un amplio alivio de la deuda, argumentando que muchos Gobiernos se habían visto seducidos por unos préstamos que no habían dado los resultados esperados y que la economía internacional no estaba evolucionando como se esperaba. En 1996 se hizo realidad la Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Muy Endeudados, en virtud de la cual los Gobiernos tenían que preparar Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza, cumplir una serie de objetivos de gestión y resultados económicos y emprender reformas económicas y sociales, a cambio de un amplio alivio de la deuda que les sería concedido al culminar toda esta labor. Los recursos que ello liberaría podrían

¹³ Véase Giovanni Andrea Cornia y otros (eds.), *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth* (Oxford, Oxford University Press, 1987).

¹⁴ Véase Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, observación general núm. 2 (1990), sobre las medidas internacionales de asistencia técnica, párr. 9.

destinarse a reducir la pobreza¹⁵. Tras la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2000, los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza se convirtieron en los instrumentos requeridos por las instituciones financieras internacionales para brindar a los países el apoyo necesario para avanzar hacia el logro del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, relativo a la reducción de la pobreza.

17. Con el nuevo milenio, la comunidad internacional del desarrollo se dedicó más decididamente a fortalecer la agencia de los beneficiarios reales, dejando atrás los sistemas de prestación de servicios sociales. La atención se centró en la protección social como medio de asegurar los medios de subsistencia de las personas de edad y las personas con discapacidad, facilitar el acceso de los niños a la nutrición, la salud y la educación, así como generar ingresos para las familias durante los períodos de adaptación y transición. El establecimiento de niveles mínimos de protección social y las transferencias monetarias condicionadas se convirtieron en tendencias destacadas de la cooperación para el desarrollo social a principios de los años 2000, gracias a que una gran variedad de Gobiernos empezaron a recurrir a estas medidas. Las transferencias monetarias condicionadas no han estado exentas de cierta controversia, dada su condicionalidad explícita, que contrasta con la asistencia social prestada mediante meras transferencias de efectivo. Existe una clara distinción entre las transferencias monetarias que están condicionadas al nivel de ingresos y la concesión de prestaciones de protección social a grupos muy claramente delimitados —que son las medidas que el FMI prefiere, en interés del logro de los objetivos económicos— y la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social apoyada por las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo, que hace hincapié en la cobertura universal y el derecho humano a la seguridad social¹⁶. Pese a ello, no ha surgido un marco coherente y amplio basado en los derechos para llevar a cabo evaluaciones del impacto de los programas de reforma económica sobre los derechos humanos.

III. Repercusiones de la austeridad en los derechos humanos

18. Hoy en día, más de dos tercios de los países de todo el mundo están reduciendo su gasto público y limitando su espacio fiscal, en lugar de ampliarlo¹⁷. Los países tienen problemas para proteger los avances en materia de protección y cobertura social que tanto esfuerzo les han costado. Tales logros fueron resultado de casi 30 años de labor de promoción, pero el riesgo de que se malogren es cada vez mayor.

19. En un estudio realizado en 2015¹⁸ se indicaba que se esperaba que la austeridad impactara en más de dos tercios de los países en el período de 2016 a 2020, afectando a más de 6.000 millones de personas, o casi el 80% de la población mundial, en 2020, y que, contrariamente a la percepción pública, las medidas de austeridad no se aplicaban únicamente en Europa: muchas de las principales medidas de ajuste se manifestaban de manera más prominente en los países en desarrollo.

20. Las políticas de consolidación fiscal varían de un país a otro. Sin embargo, siete de las medidas más comunes en este ámbito son: a) los recortes del gasto público que afectan a esferas con repercusiones en los derechos humanos, como la sanidad pública, la seguridad social y la educación; b) las reformas fiscales regresivas; c) los recortes y topes de la masa salarial y la reducción de puestos en el sector público; d) la reforma de las pensiones; e) la racionalización y otras medidas que afectan a las redes de protección social; f) la privatización de los servicios y proveedores públicos y la introducción de tarifas para los

¹⁵ Véase *International Monetary Fund (IMF) Survey: IMF Helping Countries on Health, Social Spending Policies* (2008), disponible en <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sopol072508a>.

¹⁶ Thomas Stubbs y Alexander Kentikelenis, “Targeted social safeguards in the age of universal social protection: the IMF and health systems of low-income countries”, *Critical Public Health* (junio de 2017).

¹⁷ Véase Isabel Ortiz y otros, “Espacio fiscal para la protección social y los ODS. Alternativas para ampliar la inversión social en 187 países”, *Extensión de la Seguridad Social – Documento de trabajo* núm. 48 (Ginebra, OIT, 2017).

¹⁸ Véase Isabel Ortiz y otros, “The decade of adjustment”.

usuarios; y g) la reducción de las subvenciones para alimentos, energía y demás que influyen en el precio de bienes y servicios esenciales como los alimentos, la calefacción y la vivienda¹⁹. Las medidas de consolidación fiscal suelen ir acompañadas de reformas estructurales, como la desregulación, la flexibilización del mercado laboral, la reducción de los derechos laborales y diversas reformas administrativas y jurídicas. Si bien estas medidas tienen por objeto aparente facilitar el crecimiento económico futuro, reducir el desempleo y aumentar los ingresos tributarios, a menudo han afectado directamente al disfrute de los derechos humanos, incluido el acceso a la justicia²⁰.

21. En algunos países, solo se han aplicado una o dos de las medidas antes mencionadas. Es cada vez más frecuente que esas reformas no se introduzcan en respuesta a una crisis financiera grave, sino de manera preventiva con el objetivo de reducir un déficit presupuestario creciente o de aumentar la sostenibilidad financiera de los sistemas públicos de salud y seguridad social. Sin embargo, en algunos países se introdujeron todas estas medidas simultáneamente.

22. No todos los esfuerzos por reducir el gasto público son perjudiciales para los derechos humanos. La mejora del acceso a los medicamentos esenciales mediante una optimización de la gestión de los fármacos en el sistema público de salud y la sustitución de medicamentos costosos por productos genéricos de eficacia similar, pero más baratos, puede hacer que la atención de la salud sea más accesible y asequible, fortaleciendo así el disfrute efectivo del derecho a la salud. Reducir el gasto público en equipamiento militar innecesario puede liberar los muy necesarios recursos que requieren las inversiones en derechos humanos²¹. Además, la reforma de los sistemas de pensiones mediante el fomento del trabajo a tiempo parcial para los jubilados y el aumento de la edad de jubilación en función de la categoría de empleo, la elección individual o la salud personal puede ser una forma de garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, la justicia intergeneracional y el derecho de las generaciones actuales y futuras a la seguridad social durante toda su vida, que es ahora más larga.

23. Numerosos órganos de las Naciones Unidas y mecanismos de derechos humanos han llegado a la conclusión de que las crisis financieras amenazan el gasto público en un amplio abanico de servicios de bienestar social precisamente donde y cuando más se los necesita²². Las medidas de austeridad han contribuido a prolongar la crisis económica y han supuesto una amenaza para los derechos humanos mayor que la que planteaba la propia crisis²³.

24. Muy a menudo, las medidas se caracterizaron por la aplicación de recortes horizontales e indiscriminados en distintas esferas de acción con el fin de lograr ahorros económicos que se habían fijado de antemano, en lugar de basarse en una evaluación que estableciera quiénes serían los afectados, si el disfrute de los derechos se vería mermado y de qué manera, y si se disponía de medidas alternativas. Con frecuencia se han justificado las medidas a corto plazo atendiendo a sus resultados a largo plazo, pero faltan pruebas empíricas de que las medidas de austeridad hayan contribuido a mejorar el disfrute de los derechos humanos para todos en el largo plazo. De hecho, las medidas a corto plazo que supuestamente aportarán beneficios sociales en el futuro pueden perjudicar a las personas de manera irreversible y afectar sus derechos, capacidades o salud de manera persistente. Las políticas de austeridad han contribuido a aumentar la exclusión social, como demuestran el desempleo de larga duración, el aumento del número de personas sin hogar y

¹⁹ *Ibid.* Véase también Center for Economic and Social Rights, “Assessing austerity”.

²⁰ Véase Center for Economic and Social Rights, “Assessing austerity”.

²¹ *Ibid.*

²² Véanse por ejemplo, E/2013/82; A/HRC/17/34; A/HRC/28/59/Add.1; A/HRC/31/60/Add.2; A/HRC/34/57/Add.1; A/HRC/25/54/Add.2; A/HRC/34/51/Add.2; E/C.12/GBR/CO/6; E/C.12/2016/1; informes del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, disponibles en <https://www.coe.int/en/web/commissioner/thematic-work/economic-crisis>; OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*, págs. 181 a 184 del texto íntegro en inglés; y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Children of Austerity: Impact of the Great Recession on Child Poverty in Rich Countries* (Oxford, Oxford University Press 2017).

²³ Véanse ACNUDH, “Promoting a rights-based approach to economic stabilization”, anexo II; y también UNCTAD, *Un New Deal mundial...*

otros fenómenos para los que no existen remedios sencillos. Hacer frente a estas consecuencias cuesta a los Gobiernos mucho más que invertir en su prevención. Parece evidente que entender y someter a seguimiento el impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos resulta fundamental para prevenir y mitigar las repercusiones a corto y largo plazo y para aumentar la resiliencia ante futuras crisis.

IV. Por qué los programas de reforma económica deberían guiarse por los derechos humanos

A. Imperativos jurídicos

25. En el contexto de una situación de tensión financiera, las obligaciones de los Estados de promover el disfrute efectivo de los derechos humanos pueden clasificarse en general del siguiente modo: a) las ligadas a la adopción de medidas de política en los planos internacional, nacional y local para prevenir las crisis financieras; y b) las relativas a reducir al mínimo y mitigar los efectos de las crisis financieras sobre los derechos humanos una vez que se produce la crisis. Las dos categorías están relacionadas. La primera categoría implica a menudo una gama mucho más amplia de medidas: desde medidas específicas para impulsar el empleo y la protección social y reducir la desigualdad, con el fin de mejorar la regulación bancaria y aumentar la resiliencia y la preparación frente a la próxima crisis, hasta medidas más generales como hacer frente a las causas profundas de las crisis financieras mediante cambios en la estructura financiera internacional. Si bien el presente informe se centra más en la segunda categoría, las dos están interrelacionadas y no pueden separarse por completo.

26. Los derechos humanos no dictan las medidas de política específicas que los Estados deben adoptar en respuesta a las crisis u otras tensiones financieras. Los Estados tienen la facultad discrecional de seleccionar y adoptar medidas de política en función de sus circunstancias económicas, sociales y políticas específicas. Sin embargo, esta discrecionalidad no está exenta de límites; el ajuste fiscal debe diseñarse en consonancia con las obligaciones concretas de derechos humanos, de carácter tanto sustantivo como procedimental, que trazan ciertas líneas rojas que no deben cruzarse²⁴.

27. Si bien los Estados tienen la responsabilidad primordial de atenerse a los tratados y normas internacionales de derechos humanos, las instituciones financieras internacionales y otras organizaciones internacionales también están obligadas a respetar los derechos humanos. Los Estados y los organismos competentes de las Naciones Unidas deberían velar por que la protección de los derechos económicos, sociales y culturales más básicos esté integrada, en la mayor medida posible, en los programas y políticas destinados a promover el ajuste²⁵. Al igual que cualquier otro sujeto de derecho internacional, las instituciones financieras internacionales están obligadas por las normas generales del derecho internacional, sus constituciones o los acuerdos internacionales en que son partes. Por lo tanto, están obligadas a respetar los derechos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los tratados internacionales de derechos humanos, que han pasado a formar parte del derecho internacional consuetudinario y reflejan los principios generales del derecho.

28. Si bien muchas normas de derechos humanos están sujetas a salvedades y limitaciones, las medidas de consolidación fiscal y de reforma económica nunca deben vulnerar el contenido básico mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales, ni ser directa o indirectamente discriminatorias o dar lugar a la adopción de medidas regresivas inadmisibles en lo que respecta al disfrute o la puesta en práctica efectiva de los

²⁴ Véanse Center for Economic and Social Rights, “Assessing austerity”; y Aoife Nolan, “Not fit for purpose? Human rights in times of financial and economic crisis”, *European Human Rights Law Review*, vol. 4 (2015) págs. 360 a 371.

²⁵ Véanse *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1980*, pág. 73, pág. 89, párr. 37; E/C.12/2016/1, párrs. 7 a 9; y Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, observación general núm. 2 (1990), párr. 9.

derechos económicos, sociales y culturales. La prohibición de la regresión inadmisible prevista en el derecho de los derechos humanos es la norma fundamental del ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales para determinar si las medidas de consolidación fiscal y de reforma económica atentan contra los derechos humanos. Las medidas regresivas —es decir, aquellas que reducen el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales— son admisibles únicamente en determinadas circunstancias estrictas (véase más abajo).

29. Incumbe a los Gobiernos demostrar que las medidas de respuesta propuestas se ajustan a sus obligaciones en materia de derechos humanos. Por consiguiente, los Estados y, en su caso, las instituciones financieras internacionales, deben actuar con la debida diligencia en lo que concierne a los derechos humanos antes de introducir reformas económicas de gran calado que puedan menoscabar el disfrute de los derechos humanos. A nivel internacional goza de respaldo creciente, evidenciado en las decisiones, observaciones generales, observaciones finales y declaraciones de los mecanismos de derechos humanos, además de en la literatura académica, la idea de que las medidas potencialmente regresivas solo podrán considerarse aceptables si son:

- a) Temporales, en el sentido de que estarán vigentes solo mientras sean necesarias;
- b) Legítimas, siendo su fin último el de proteger el conjunto de los derechos humanos;
- c) Necesarias, en el sentido de que deben poder justificarse tras el más minucioso examen de todas las demás alternativas menos restrictivas;
- d) Razonables, en el sentido de que los medios elegidos han de ser los más adecuados y capaces de alcanzar el objetivo legítimo;
- e) Proporcionadas, en el sentido de que toda otra acción u omisión sería más perjudicial para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales;
- f) No discriminatorias y capaces de mitigar las desigualdades que puedan surgir en tiempos de crisis; y deben garantizar que los derechos de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados no se vean afectados de manera desproporcionada;
- g) Capaces de preservar el contenido básico mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales, sobre la base de la transparencia y la participación genuina de los grupos afectados en el examen de las medidas y alternativas propuestas;
- h) Objeto de procedimientos genuinos de examen y rendición de cuentas²⁶.

30. La no discriminación es un principio básico del derecho internacional de los derechos humanos y está consagrado en todos los tratados internacionales concertados en la materia. En el derecho de los derechos humanos, se entiende por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferenciado que se base en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición, y que tenga por objeto o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos y libertades por todas las personas. Esta definición también incluye cualquier acción u omisión que, intencionada o no, afecte desproporcionadamente a miembros de un grupo en particular. A fin de eliminar la discriminación *de facto*, los Estados pueden estar obligados a adoptar medidas especiales para reducir o eliminar la discriminación²⁷, como serían las medidas de acción afirmativa. Por lo tanto, es esencial no

²⁶ Véanse E/C.12/2016/1; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 19 (2007) sobre el derecho a la seguridad social, párr. 42; carta de fecha 16 de mayo de 2012 remitida a los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por el Presidente del Comité; Aoife Nolan (ed.) *Economic and Social Rights After the Global Financial Crisis* (Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press, 2014); y Center for Economic and Social Rights, “Assessing austerity”.

²⁷ Véanse también los Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de los acuerdos de comercio e inversión en los derechos humanos (A/HRC/19/59/Add.5), apéndice, párr. 2.5.

solo que se evalúe el impacto de las medidas de austeridad y las políticas de reforma económica sobre los derechos humanos en los diferentes grupos de la sociedad, sino también que esos grupos participen de manera auténtica en esa labor de evaluación. Esto abarca, en particular, a los grupos que corren riesgo de marginación o vulnerabilidad, como las mujeres, los niños, las personas de edad, las minorías étnicas, nacionales, lingüísticas, religiosas o de otro tipo, los migrantes, las personas con discapacidad y otros. En función de las circunstancias específicas de cada caso, también se deberá evaluar el impacto de las políticas de reforma económica sobre los derechos humanos de otros grupos sociales de riesgo, como los pueblos indígenas, los refugiados o los desplazados internos, y garantizar la participación de esos grupos en la labor de evaluación. Merecerán especial atención los cuadros de discriminación y desigualdad que se superpongan y se agraven mutuamente.

31. Los Estados y las instituciones financieras internacionales tienen la obligación de evaluar el impacto de las medidas de reforma económica propuestas y aplicadas, en particular cuando se prevea que tendrán efectos adversos importantes en los derechos humanos²⁸. Tanto los Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos²⁹ como los Principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos³⁰ instan a los Estados y a las instituciones financieras internacionales a realizar evaluaciones de sus respectivas políticas en los derechos humanos. Los órganos creados en virtud de tratados han subrayado en sus observaciones generales la obligación de los Estados de llevar a cabo evaluaciones del impacto en los derechos humanos al elaborar presupuestos y en el contexto de las actividades empresariales, los acuerdos de comercio e inversión y la privatización de los servicios públicos, incluso en relación con las posibles repercusiones extraterritoriales en los derechos humanos³¹.

32. Los principios rectores para evaluar el impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos no tienen por objeto crear nuevas obligaciones jurídicas internacionales, sino más bien poner de relieve las consecuencias de las normas y reglas internacionales vigentes en materia de derechos humanos aplicables a los Estados y las instituciones financieras internacionales en el contexto de las medidas de reforma económica. Si bien los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas ya han puesto de relieve los principios y normas fundamentales de los derechos humanos con arreglo a los cuales deben revisarse las políticas de ajuste, es necesario elaborar orientaciones más prácticas sobre la forma de diseñar y efectuar una evaluación del impacto en los derechos humanos. Ello permitiría pasar de los derechos humanos sobre el papel a los derechos humanos en acción. Los principios rectores para evaluar el impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos deberían ayudar a los Estados, las instituciones financieras internacionales y otras partes interesadas a elaborar, aplicar y supervisar los programas de reforma económica con el fin de garantizar la protección de los derechos humanos. Deberían ser útiles para que los Estados diseñen medidas de reforma económica encaminadas a prevenir las crisis financieras, pero también en situaciones más complejas, como aquellas en las que un país vive ya una crisis económica y depende de la asistencia prestada por las instituciones financieras internacionales.

B. Imperativos económicos

33. El respeto de los derechos humanos y el crecimiento económico socialmente inclusivo no están necesariamente reñidos, como sostiene la opinión popular, sino que pueden reforzarse mutuamente. El crecimiento económico y el desarrollo son esenciales

²⁸ Véase E/C.12/2016/1, párrs. 4 y 11; y véanse también A/HRC/31/60/Add.2, párrs. 81 a) y 83 b); A/HRC/34/57/Add.1, párr. 83; E/C.12/PRT/CO/4, párr. 20; CRC/C/GRC/CO/2-3, párr. 29; CEDAW/C/GRC/CO/7, párr. 40; E/C.12/GRC/CO/2, párrs. 14, 24 y 32.

²⁹ Véase A/HRC/20/23, anexo.

³⁰ Véase A/HRC/21/39.

³¹ Véanse Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 24 (2017) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales, párrs. 17, 21 y 22; y Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 19 (2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño, párr. 47.

para avanzar en el desarrollo humano y la realización de los derechos humanos, por ejemplo mediante la creación de puestos de trabajo y de oportunidades de ingresos y la generación de recursos para la inversión en infraestructura social y económica, entre otras cosas. Sin embargo, la calidad y la orientación del crecimiento económico son importantes, ya que la existencia de desigualdades acusadas puede frenar por sí sola el crecimiento. Hay quien defiende que la desigualdad causa subdesarrollo³². También se ha argumentado que, dado que el crecimiento económico puede consolidar los derechos humanos, la integración explícita de una orientación de derechos humanos en las estrategias de crecimiento constituye un “enfoque de oportunidad”³³ que aumentaría la calidad y la equidad del crecimiento económico, entre otras cosas mediante un fomento equitativo del derecho a la educación, la salud, la alimentación, el agua, la vivienda y la protección social, de manera similar a un enfoque de desarrollo humano.

34. La riqueza y las desigualdades de ingresos se habían acentuado durante los dos o tres decenios anteriores a la última crisis financiera, tanto en los países en desarrollo como entre las economías más desarrolladas. En un informe anterior, el Experto Independiente determinó que la desigualdad económica era a la vez la consecuencia de las crisis financieras y un factor que contribuía a ellas³⁴. En 2015, un análisis realizado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) mostró que la desigualdad de ingresos tenía un impacto negativo y estadísticamente significativo en el crecimiento a mediano plazo. El análisis también indicó que uno de los principales factores subyacentes de esa desigualdad perjudicial para el crecimiento era la falta de oportunidades educativas suficientes para los hogares más pobres³⁵. Los autores de un estudio del FMI en la materia señalaron que existía un “consenso preliminar (...) según el cual la desigualdad puede menoscabar los avances en materia de salud y educación, causar una inestabilidad política y económica que reduzca las inversiones, y minar el consenso social necesario para adaptarse a las perturbaciones, y por lo tanto tiende a reducir el ritmo y la durabilidad del crecimiento”³⁶ [cita traducida].

35. Igual de crucial para la recuperación económica y el desarrollo humano es el aumento de las oportunidades de ingresos y de trabajo para todos. La pobreza y la exclusión del mercado laboral se han calificado de desperdicio de recursos humanos con efectos adversos sobre el crecimiento económico, pues los afectados no contribuyen a la economía y además necesitan protección adicional. El derecho al trabajo y el mantenimiento de un mercado laboral dinámico son determinantes para la salud de la economía nacional. Desde ese punto de vista, en su Informe de desarrollo humano de 2015 sobre el trabajo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) recomendó que las metas de creación de empleo para mujeres y hombres se incluyeran entre los indicadores que los departamentos de finanzas y los bancos centrales someten a seguimiento periódico para vislumbrar las perspectivas económicas³⁷.

³² William Easterly, “Inequality does cause underdevelopment: Insights from a new instrument”. *Journal of Development Economics*, vol. 84, núm. 2 (2007), págs. 755 a 776.

³³ Véase Sigrid Alexander Koob y otros, “Human rights and economic growth: an econometric analysis of freedom and participation rights”, *Matters of Concern: Human Rights Research Papers* núm. 2017/1, Danish Institute for Human Rights. https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/udgivelse/research/matters_of_concern_series/final_human_rights_and_economic_growth_-_an_econometric_analysis.pdf

³⁴ Véase A/HRC/31/60.

³⁵ Véanse OCDE (2015), www.oecd-ilibrary.org/employment/in-it-together-why-less-inequality-benefits-all_9789264235120-en; y OCDE (2014), www.oecd.org/newsroom/inequality-hurts-economic-growth.htm, <https://www.oecd.org/els/soc/Focus-Inequality-and-Growth-2014.pdf>.

³⁶ Jonathan D. Ostry y otros, “Redistribution, inequality, and growth”, *Staff Discussion Note* (SDN/14/02) (FMI, febrero de 2014).

³⁷ PNUD, *Human Development Report 2015: Work for Human Development* (2015).

V. Las evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos como herramienta para reforzar las políticas de respuesta a las crisis financieras

36. Una evaluación de impacto es un proceso estructurado para identificar, comprender, valorar y combatir los efectos adversos potenciales o reales de una política, ley, programa o proyecto. Puede llevarse a cabo de manera previa, para determinar cuáles son los efectos previsibles de los cambios de política propuestos, o *a posteriori*, es decir, con carácter retrospectivo para evaluar y combatir el impacto efectivo del cambio de política y de su ejecución. Si bien la evaluación del impacto en los derechos humanos se basa en otros tipos de evaluación de impacto, se centra en las normas de derechos humanos, que ofrecen una base concreta para evaluar las acciones de un Estado a la luz de sus obligaciones internacionales, y proporciona los elementos concretos de valor añadido que se relatan a continuación.

37. Una evaluación del impacto sobre los derechos humanos puede ayudar a los Gobiernos y a las instituciones financieras internacionales a cumplir sus obligaciones internacionales de derechos humanos cuando lleven a cabo reformas económicas, pues les proporciona un marco y un proceso específicos para comprobar si las políticas de respuesta propuestas y los ajustes presupuestarios conexos son compatibles con esas obligaciones. Este ejercicio contribuye a la formulación de políticas con base empírica, ya que constituye una herramienta analítica para predecir las posibles repercusiones de los derechos humanos cuando se barajan distintas políticas alternativas. Al igual que el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y el Banco Central Europeo han desarrollado pruebas de resistencia financiera para modelizar la forma en que las instituciones financieras podrían responder a futuras situaciones de tensión financiera, cabe imaginarse que las evaluaciones del impacto en los derechos humanos son pruebas de resistencia social que, en el marco de una formulación con base empírica, ayudan a evaluar la capacidad de la infraestructura social y económica de un país para hacer frente a una crisis económica³⁸.

38. Una evaluación del impacto en los derechos humanos hace que las posibles repercusiones de una política en los derechos humanos sean más visibles y explícitas para una población más amplia y para sus representantes, y hace más explícitas para los cargos públicos las decisiones sobre qué política escoger y cuáles serán sus consecuencias. Un enfoque basado en los derechos, a diferencia de otros enfoques más tecnocráticos, proporciona orientación normativa a los encargados de formular políticas sobre las opciones que deben tomar o evitar.

39. Los principios de interdependencia e interrelación de los derechos humanos significan que la evaluación del impacto en los derechos humanos debe centrarse en todo el espectro de daños resultantes de las medidas de consolidación fiscal. La mayoría de las veces, la combinación y acumulación de decisiones gubernamentales individuales son las que causan más daño si las decisiones caen, una tras otra, sobre los mismos grupos de población³⁹. Un enfoque basado en los derechos puede ayudar a identificar cómo pueden verse afectadas las personas que sufren formas múltiples de desigualdad. Algunos de los análisis realizados han incorporado un enfoque explícitamente basado en los derechos⁴⁰.

40. La formulación de políticas económicas es compleja y tecnocrática e, incluso en el mejor de los casos, a menudo resulta incomprensible para el público en general a menos que el Gobierno se esfuerce especialmente por explicar los cambios de política al público e implicarlo en ellos. Eso convertiría el aparentemente técnico ámbito de la política

³⁸ Véase Center for Economic and Social Rights, “Assessing austerity”.

³⁹ Howard Reed y Jonathan Portes, “Cumulative impact assessment: A research report by Landman Economics and the National Institute of Economic and Social Research for the Equality and Human Rights Commission”, *Equality and Human Rights Commission Research Report 94* (Reino Unido, 2014). Los datos más recientes pueden obtenerse en Reino Unido, Equality and Human Rights Commission, “Distributional results for the impact of tax and welfare reforms between 2010-17, modelled in the 2021/22 tax year”, Interim findings (noviembre de 2017).

⁴⁰ Reino Unido, Office of the Children’s Commissioner, *An Adequate Standard of Living: A Child Rights Based Quantitative Analysis of Budgetary Decisions 2010-13*, Informe final (junio de 2013).

económica en un terreno sujeto al escrutinio público y al debate democrático, gracias a lo cual el camino que al final se tomase sería más legítimo y sostenible⁴¹.

41. La especial atención prestada a la rendición de cuentas en el marco de los derechos humanos proporciona mayores imperativos para la aplicación de medidas de prevención, mitigación y reparación que en el caso de las evaluaciones de impacto social tradicionales. El énfasis que hace el marco de derechos humanos en el acceso a las vías de recurso, como derecho en sí mismo y como componente de la rendición de cuentas, alude a la necesidad de prestar más atención a las vías de recurso en una evaluación del impacto en los derechos humanos de lo que exigiría o podría esperarse de otros tipos de evaluaciones de impacto⁴².

42. Una evaluación del impacto en los derechos humanos también podría servir de instrumento de promoción y negociación. Si bien el enfoque más común para llevar a cabo una evaluación de impacto en los derechos humanos puede ser la de realizarla en el marco de una evaluación de impacto reglamentario llevada a cabo por un Gobierno o acompañándola, el proceso pone además los datos a disposición de los afectados y sus representantes para que estos puedan dialogar con el Gobierno. Si la evaluación se hace antes de una negociación con instituciones financieras internacionales o de otros procesos de renegociación de la deuda, la información obtenida puede proporcionar a los Gobiernos un análisis más sólido y objetivo que podría darles mayor poder de negociación para los ámbitos que merecen protección frente a la reducción del gasto público.

VI. Aprovechar lo que ya existe

A. Los fundamentos conceptuales y las herramientas de los enfoques existentes

43. Se ha desarrollado un amplio repertorio de herramientas de evaluación de impacto desde que en los años setenta se introdujo este enfoque para aplicarlo al impacto ambiental. Las evaluaciones del impacto en los derechos humanos se encuentran entre las herramientas más recientes, pero el valor agregado que aporta un enfoque de derechos humanos ha quedado articulado ya en la literatura especializada.

44. El propósito específico de una evaluación del impacto en los derechos humanos es ayudar a los encargados de formular políticas a detectar posibles incompatibilidades entre las obligaciones preexistentes en materia de derechos humanos y las políticas de reforma económica, independientemente de que vayan a aplicarse exclusivamente en virtud de sus propios méritos, o en respuesta a las condiciones de préstamo impuestas por las instituciones financieras internacionales. El propósito de la evaluación es asegurar que el Estado no tropiece con obstáculos para hacer efectivos los derechos humanos que se ha comprometido a garantizar como Estado parte en los tratados internacionales de derechos humanos. En el contexto de la reforma económica, la aplicación de un enfoque de evaluación del impacto en los derechos humanos a las situaciones de tensión financiera y en respuesta a esas situaciones sería una novedad. Una evaluación del impacto en los derechos humanos proporcionaría un marco y una orientación normativa que propiciaría el análisis de las causas profundas de una crisis, así como un examen y análisis serios de las respuestas alternativas a las crisis que puedan ofrecer una vía más sostenible hacia el crecimiento duradero⁴³. Esa evaluación también proporcionaría orientación normativa para valorar las ventajas y desventajas y las decisiones difíciles, aumentaría la legitimidad de las alternativas escogidas, y la implicación a nivel local, mediante la adopción de decisiones inclusivas y sujetas a la rendición de cuentas, de manera tal que podría contribuir a reducir los conflictos sociales y a sustentar una estabilidad más duradera⁴⁴.

⁴¹ Véase Center for Economic and Social Rights, "Assessing austerity".

⁴² Danish Institute for Human Rights, "Human rights impact assessment guidance and toolbox" (2016).

⁴³ Véase, por ejemplo, el muy completo marco desarrollado por el Centro por los Derechos Económicos y Sociales, llamado OPERA (siglas en inglés de Resultados, Medidas de Política, Recursos y Evaluación).

⁴⁴ Véase Center for Economic and Social Rights, "Assessing austerity".

45. Varios Estados han incorporado aspectos relacionados con los derechos humanos en sus enfoques de evaluación del impacto social o reglamentario. Ello demuestra una aceptación general de que en el proceso de formulación de políticas deben tenerse en cuenta los derechos humanos. El reto consiste en lograr que la perspectiva de los derechos humanos se convierta en parte integrante de la formulación de políticas económicas.

46. El propósito de una evaluación del impacto en los derechos humanos basada en los enfoques clásicos de la evaluación de impacto es bien conocido, como lo son sus distintas etapas. Entre ellas figuran: a) la labor de preparación y examen relativa a las posibles repercusiones para los derechos humanos, realizada en consulta con los grupos afectados; b) la determinación del alcance; c) la reunión de pruebas y de datos mediante métodos cualitativos y cuantitativos; d) el análisis de las repercusiones; e) la formulación de recomendaciones encaminadas a prevenir o mitigar los efectos adversos en los derechos humanos; f) la presentación de informes y de conclusiones; y g) la evaluación y el seguimiento constantes de las repercusiones.

47. Se pueden extraer enseñanzas importantes de las reacciones a la crisis financiera de 2007-2008 en los últimos diez años. El impacto directo e indirecto del cambio de las políticas económicas en los derechos humanos es complejo y multidimensional, y convendría que los encargados de formular políticas aprovecharan la experiencia adquirida en la elaboración de un enfoque multidimensional para la pobreza. La comunicación a las familias del impacto de las políticas, a través de los canales de transmisión, en el marco de los análisis del impacto social y en la pobreza realizados por el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Mundial también constituye un instrumento analítico que podría resultar útil para entender cómo las medidas de reforma económica y de consolidación fiscal podrían afectar al disfrute de los derechos humanos. Esas técnicas podrían contribuir a la introducción de un análisis más riguroso de la forma en que los efectos de las políticas se transmiten y cómo afectan a los derechos humanos, de mucho mejor manera que los análisis más tradicionales relativos a los derechos humanos, que tienen en cuenta las infracciones cometidas directamente por los Gobiernos.

48. Entre las herramientas utilizadas en los análisis del impacto social y en la pobreza, así como en los análisis presupuestarios, figuran también el análisis de impacto distributivo, el análisis de incidencia de beneficios, el análisis de incidencia fiscal⁴⁵ y herramientas similares de análisis de impacto que pueden modelizar qué grupos socioeconómicos, quintiles o regiones, por ejemplo, reciben qué beneficios de los servicios del Estado; el efecto de una disminución prevista de la tasa de pobreza, del consumo o de los ingresos, entre otros; y las posibles estrategias de adaptación⁴⁶. Esas herramientas permiten realizar importantes análisis cuantitativos que ayudan a evaluar el impacto en los derechos humanos. También permiten realizar las igualmente necesarias evaluaciones de la distribución de la carga y del reparto justo de los beneficios. Sin embargo, dado que no todo impacto en los derechos humanos puede medirse adecuadamente mediante indicadores cuantitativos, como los ingresos, el desempleo o las tasas de pobreza, esos análisis cuantitativos deben complementarse con un análisis cualitativo basado en el contenido normativo de los derechos humanos.

49. Puede resultar muy útil que la evaluación del impacto en los derechos humanos incorpore o vaya acompañada de un análisis presupuestario. Ello podría incluir la realización de auditorías presupuestarias basadas en los derechos. Varias organizaciones han realizado análisis más sistemáticos de los presupuestos y los paquetes de prestaciones sociales desde el punto de vista de los derechos humanos. Sin embargo, la mayoría de los Gobiernos no parece haber desarrollado principios ni herramientas que se centren específicamente en las consecuencias de las medidas de consolidación fiscal para los derechos humanos.

50. Son muchas más las organizaciones que han preparado o encargado informes sobre el impacto de las crisis financieras de manera puntual. Por ejemplo, el ex Presidente del

⁴⁵ Véase Nore Lustig (ed.), *Commitment to Equity (CEQ) Handbook: Estimating the impact of fiscal policy on inequality and poverty* (Nueva Orleans, CEQ Institute, Tulane University, junio de 2017).

⁴⁶ Véase <http://wbi.worldbank.org/boost/tools-resources/topics/sector-analysis/benefit-incidence-analysis>.

Parlamento de Grecia estableció la Comisión de la Verdad sobre la Deuda Pública para analizar el impacto de la crisis de la deuda griega en los derechos humanos, y la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo encargó un amplio análisis comparativo del impacto de las crisis financieras en los derechos fundamentales de las personas en varios Estados miembros de la Unión Europea⁴⁷. También han llevado a cabo análisis de este tipo organismos de derechos humanos⁴⁸, organizaciones internacionales⁴⁹ y órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas⁵⁰. Sus informes contribuyen de manera notable a entender los tipos de impacto sobre los derechos humanos y la forma en que esas repercusiones se transmiten a la población, con miras a futuras evaluaciones de impacto en los derechos humanos. Sin embargo, ninguno de estos análisis fue diseñado específicamente como una herramienta que pudiera replicarse y aplicarse a situaciones futuras. De hecho, las herramientas estándar que existen y se han utilizado (como los análisis de impacto social realizados por la Comisión Europea con respecto al tercer programa de ajuste de Grecia) no se basan en normas de derechos humanos⁵¹.

B. Dificultades particulares asociadas al desarrollo y la puesta en práctica de una evaluación del impacto en los derechos humanos de las medidas regresivas potencialmente inadmisibles

51. Lo que faltaba hasta la crisis financiera de 2007-2008 era un análisis de las múltiples maneras en que las medidas de consolidación fiscal pueden afectar a los derechos humanos. Los encargados de la formulación de políticas necesitan orientaciones más detalladas que les ayuden a combinar esos conocimientos con enfoques analíticos que les permitan evaluar el impacto en los derechos humanos sin demora y con solidez, y mejorar políticas de respuesta a las crisis financieras al garantizar que estas sirvan para prevenir, reducir al mínimo y mitigar los efectos adversos de las crisis financieras en los derechos humanos. Combinar rigor y exhaustividad con facilidad de uso será una de las dificultades particulares asociadas al desarrollo de un enfoque de evaluación del impacto en los derechos humanos.

52. Asegurar la participación es esencial para las evaluaciones del impacto en los derechos humanos. Una de las dificultades fundamentales es la de identificar a los diferentes grupos que corren riesgo de marginación o vulnerabilidad, como las mujeres, los niños, las personas de edad, las personas con discapacidad, las minorías nacionales, étnicas, lingüísticas y religiosas u otros grupos que pueden estar en peligro en un contexto nacional determinado, como los pueblos indígenas, los refugiados o los desplazados internos, llegar hasta ellos y comprender el calado y la amplitud de las repercusiones a que se exponen⁵².

53. Se necesitan datos fiables y desglosados para reforzar la modelización o, al menos, para permitir un análisis más detallado. Gracias a la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible ha ido ganando impulso la voluntad de ampliar y fortalecer la reunión y el análisis de datos pertinentes y oportunos que puedan desglosarse con el fin de hacer un seguimiento de los progresos realizados en la reducción de la desigualdad entre los grupos sociales. Aunque tal vez los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio no estén necesariamente basados en los derechos y los datos resultantes no ofrezcan un

⁴⁷ Véase Aleksandra Ivanoković Tamamović, “The impact of the crisis on fundamental rights across member States of the EU: comparative analysis”, European Parliament Think Tank (2015), disponible en [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2015\)510021](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2015)510021).

⁴⁸ En particular, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ha publicado numerosos informes sobre las diferentes vertientes de las crisis que afectan a los derechos fundamentales. Véase por ejemplo, “The European Union as a Community of values: safeguarding fundamental rights in times of crisis” (2013), disponible en <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/european-union-community-values-safeguarding-fundamental-rights-times-crisis>.

⁴⁹ Consejo de Europa, “Safeguarding human rights in times of economic crisis,” documento del Comisario para los Derechos Humanos (2013).

⁵⁰ Véanse, por ejemplo, A/HRC/34/57/Add.1 y A/HRC/31/60/Add.2.

⁵¹ Véase, por ejemplo, Comisión Europea “Assessment of the social impact of the new Stability Support Programme for Greece” (SWD(2015)162/F1) (2015).

⁵² Véase, por ejemplo, A/HRC/28/59/Add.1.

panorama completo de todos los aspectos relacionados con esos derechos, esos procesos de recopilación de datos podrían ser un recurso informativo útil para quienes trabajan en el contexto de la evaluación del impacto en los derechos humanos.

54. Una vez realizado el análisis de las repercusiones posibles, una parte fundamental de la evaluación del impacto en los derechos humanos es diseñar medidas de prevención, mitigación y compensación para contrarrestar los efectos adversos. Esto se hace seleccionando medidas alternativas, modificando las medidas propuestas mediante la compensación de las repercusiones (por ejemplo, mediante pagos en efectivo a los más pobres para compensar la eliminación de los subsidios a los combustibles). La experiencia adquirida por la OCDE en la utilización de análisis de impacto regulatorio pone de manifiesto el riesgo que supone para el resultado global el depender de medidas de mitigación que deban ser adoptadas por un sector del Gobierno que carezca de competencias para exigir la adopción de tales medidas. Es probable que, en numerosos casos, compensar los efectos negativos con medidas políticas separadas genere dificultades políticas, pues tal vez no sea posible generar confianza suficiente en que las “medidas políticas de compensación” prometidas vayan a ser efectivamente emprendidas por otros sectores del Gobierno⁵³. Esto pone de relieve la necesidad de que las evaluaciones del impacto en los derechos humanos realizadas a nivel nacional respecto de la consolidación fiscal y/o los paquetes de reforma económica se efectúen desde una perspectiva que implique a todo el Gobierno.

55. La cuestión de si integrar una evaluación del impacto sobre los derechos humanos en un examen gubernamental más amplio, como una evaluación del impacto reglamentario, o en su lugar llevar a cabo una evaluación aparte, es una decisión importante que debe basarse en la experiencia adquirida en otros ámbitos. Un análisis de impacto reglamentario llevado a cabo recientemente para la OCDE se ocupó de la cuestión de la integración de una esfera de interés específica (como las cuestiones ambientales o sociales) en un análisis de impacto reglamentario más general, en lugar de realizar una evaluación de impacto aparte. En el examen de la bibliografía se comprobó que, de manera general, la mayoría de los autores aludió a la relativamente escasa eficacia de ambas opciones de evaluación de impacto (es decir, tanto del análisis integrado del impacto reglamentario como de los análisis de impacto ambientales, sociales o reglamentarios realizados por separado) en lo relativo a garantizar que las repercusiones sociales y ambientales identificadas se tuvieran en cuenta al determinar los resultados de las políticas. Por lo general, los estudios sobre evaluación de impacto han defendido la integración como vía hacia una formulación de políticas más eficaz⁵⁴.

56. Por último, es importante reconocer que cualquier instrumento debe ser adaptable a diferentes niveles de disponibilidad de datos y capacidad general para llevar a cabo una evaluación del impacto en los derechos humanos, de manera que pueda utilizarse en circunstancias más variadas.

VII. Diseño de una evaluación del impacto en los derechos humanos para evaluar las medidas regresivas potencialmente inadmisibles

57. En esta sección se exponen los puntos clave que es necesario abordar y tener en cuenta al diseñar una evaluación del impacto en los derechos humanos. Los principios rectores para evaluar el impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos serían un conjunto de principios sustantivos de derechos humanos y orientaciones procedimentales sobre la forma de realizar una evaluación del impacto en los derechos humanos de las medidas regresivas potencialmente inadmisibles.

⁵³ Véase Rex Deighton-Smith and others, “Promoting inclusive growth through better regulation: The role of regulatory impact assessment”, *OECD Regulatory Policy Working Papers*, núm. 3 (2016), pág. 45.

⁵⁴ *Ibid.*

58. **Fundamento jurídico de los principios rectores.** Los principios rectores se basarán en las orientaciones normativas recogidas en los tratados y normas de derechos humanos y su interpretación autorizada por los órganos de tratados y otros mecanismos de derechos humanos. Dada la importante cantidad de análisis de que ha sido objeto la reciente crisis financiera (y las posteriores medidas de respuesta), se está generando un conjunto de principios desarrollados por organismos con autoridad en la materia que podría utilizarse como base para evaluar si las políticas elegidas y las medidas propuestas se ajustan al derecho de los derechos humanos.

59. **Ámbito de aplicación.** Una cuestión clave es establecer qué es lo que hace entrar en juego la aplicación de los principios rectores. El marco normativo de los derechos humanos indica que la evaluación del impacto en los derechos humanos debe aplicarse a las reformas económicas que puedan dar lugar a una regresión inadmisibles de los derechos económicos, sociales y culturales. Como ya se ha señalado, las reformas económicas no son en sí problemáticas a los ojos del derecho de derechos humanos, el cual contiene normas para evaluar si los procesos y el contenido de las medidas de reforma económica son compatibles con los derechos humanos.

60. Especialmente en los casos en que los Estados recurren a una combinación de medidas, la evaluación del impacto en los derechos humanos debería examinar el posible efecto acumulativo de esas medidas, puesto que es la acumulación lo que suele tener los efectos más graves. Las orientaciones conexas a la evaluación del impacto en los derechos humanos deberían proponer un conjunto de módulos aplicables a los distintos ámbitos de la reforma, de manera que la información y los criterios correspondientes sean más específicos.

61. **Momento de aplicación.** Los principios rectores se centrarán en las evaluaciones previas del impacto en los derechos humanos, que deberían iniciarse lo antes posible una vez iniciado el proceso de elaboración de políticas para que puedan influir en el análisis y la elección de políticas alternativas, y al mismo tiempo destacarán la importancia de las revisiones periódicas *a posteriori*.

62. **Aplicabilidad a situaciones diversas.** Los principios rectores deberán proporcionar orientación sobre la forma en que pueden aplicarse a las situaciones diversas y particulares en que pueda intervenir una reforma económica potencialmente regresiva, por ejemplo: a) en situaciones de crisis grave, como respuesta a perturbaciones económicas graves, en las que haya un riesgo mayor de efectos adversos para los derechos humanos y en las que la crisis económica y financiera requiera una respuesta urgente; en tales casos, tal vez se disponga de poco tiempo para realizar una evaluación del impacto en los derechos humanos en la que se aborden únicamente las consecuencias más destacadas; b) en el caso de las reformas a mediano plazo, como ocurre actualmente con unas medidas de austeridad que se convierten en procesos plurianuales; y c) como acompañamiento de un examen sistemático de los presupuestos y sus evaluaciones distributivas, como los que realiza el Gobierno del Reino Unido o el examen anual de las políticas económicas de todos los Estados miembros de la Unión Europea en el contexto del Semestre Europeo

63. En tiempos de crisis grave y políticas de respuesta rápidas, realizar un análisis suficientemente riguroso requiere una dosis de realismo y cierto equilibrio. Dependiendo de la sofisticación del proceso y de las herramientas analíticas escogidas, una evaluación del impacto en los derechos humanos, con sus procesos participativos, puede llevar algún tiempo. Los principios rectores y la correspondiente metodología de evaluación del impacto en los derechos humanos propondrían formas de adaptar la evaluación a unos plazos más estrictos a fin de responder en las circunstancias más graves. Aun cuando no se puedan llevar a cabo consultas, los Gobiernos pueden guiarse por los principios de los derechos humanos al tomar decisiones básicas para las que se puedan establecer puntos de referencia en el marco una planificación a más largo plazo que se apoye en procesos participativos, como las audiencias y los comités dedicados a los planes de desarrollo nacionales y sectoriales, y las asignaciones presupuestarias anuales. Cuando los Gobiernos cuenten con evaluaciones del impacto reglamentario o social como parte de sus procesos de planificación para abordar las reformas de la política fiscal y económica, adaptarlas para que se ocupen de los derechos humanos podría ser una alternativa eficaz a corto plazo para velar por que las consideraciones de derechos humanos se tengan en cuenta.

64. A medida que los Gobiernos van pasando a la planificación de su respuesta en el mediano plazo, la evaluación del impacto en los derechos humanos puede servir tanto para mirar hacia atrás y evaluar las medidas a corto plazo ya adoptadas, como para proponer ajustes y aportar información para la labor de planificación a mediano y más largo plazo.

65. En el caso de las reformas a más largo plazo y más regulares, la realización de una evaluación del impacto en los derechos humanos puede ayudar a los Gobiernos a centrarse en aumentar la resiliencia, con el fin de hacer frente mejor a la próxima crisis.

66. **Qué debe quedar abarcado.** La evaluación del impacto en los derechos humanos debe incluir: a) un examen de todas las opciones en materia de política para hacer frente a la crisis, incluidas las medidas anticíclicas; b) un análisis de la forma en que los cambios en las políticas, las propuestas de recortes presupuestarios y otras medidas de ajuste pueden afectar a la población, en particular a los grupos más vulnerables, utilizando diversos instrumentos cuantitativos y cualitativos; c) un análisis del grado en que los cambios introducidos en los presupuestos, las políticas, la legislación y otros ámbitos pueden contribuir al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos o tal vez menoscabarlas; y d) una lista (no exhaustiva) de medidas de mitigación o prevención que deban adoptarse atendiendo al análisis y que estén en consonancia con las obligaciones del Gobierno en materia de derechos humanos.

67. **Quién debe efectuar la evaluación de impacto en los derechos humanos.** La cuestión de quién lleva a cabo el proceso tendrá importantes repercusiones en lo que respecta a la aceptación de los resultados, las competencias técnicas aportadas, los posibles conflictos de intereses, la profundidad de las consultas realizadas, el grado en que se cuestionan y justifican las recomendaciones, o la posibilidad de que el proceso se convierta simplemente en una validación de las decisiones ya adoptadas⁵⁵. No hay una solución óptima para llevar a cabo las evaluaciones de impacto en los derechos humanos. Independientemente de que se trate del ministerio o los ministerios responsables de la reforma, las instituciones financieras internacionales, los organismos especializados en derechos humanos, como sería una institución nacional de derechos humanos, o una organización de la sociedad civil, todos tienen sus ventajas y desventajas. Los principios rectores se basarían en los criterios formulados en los Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de los acuerdos de comercio e inversión en los derechos humanos⁵⁶, que establecen criterios específicos para la realización de las evaluaciones del impacto en los derechos humanos, como la independencia del órgano que lleva a cabo la evaluación, la aportación de las competencias técnicas y la financiación adecuadas, y la consideración otorgada a la evaluación, de modo que los resultados se tengan efectivamente en cuenta en los procesos finales de adopción de decisiones⁵⁷.

68. **Cómo recopilar los datos y la información.** Las normas que sustentan las obligaciones relativas a los derechos humanos deben traducirse en criterios más concretos, objetivos y mensurables para evaluar la forma en que las políticas escogidas influyen en cómo se hacen efectivos los derechos⁵⁸. Las normas deben ser luego “traducidas” nuevamente en pruebas que puedan orientar el análisis para que sea genuino. La realización de una evaluación del impacto de las medidas de reforma económica en los derechos humanos será a menudo compleja, ya que implica tanto análisis cuantitativos como cualitativos para comprender las repercusiones de determinados recortes presupuestarios y cambios en la fiscalidad y las prestaciones de la seguridad social. En lo que respecta a los análisis cuantitativos, existen enfoques suficientemente desarrollados para modelizar el impacto distributivos utilizando los quintiles de ingresos. A fin de asegurar el cumplimiento del requisito de no discriminación establecido en el derecho de los derechos humanos y de que se preste la debida atención a la situación de los grupos en peligro de marginación o vulnerabilidad, es fundamental que esos indicadores proporcionen información desglosada por género, discapacidad, grupo de edad, región, etnia y cualquier otro aspecto que se

⁵⁵ Véase Center for Economic and Social Rights, “Assessing austerity”.

⁵⁶ Véase A/HRC/19/59/Add.5, apéndice.

⁵⁷ Entre los criterios figuran también la transparencia y la participación inclusiva, que se tratarán más adelante.

⁵⁸ Véase Center for Economic and Social Rights, “Assessing austerity”.

considere pertinente, sobre la base de una apreciación contextual y nacional de cuáles son los grupos en riesgo.

69. **Cómo debe llevarse a cabo la evaluación del impacto en los derechos humanos.** Los principios rectores para la evaluación del impacto en los derechos humanos deberían impartir orientación sobre el procedimiento de dicha evaluación. La metodología debería basarse en la experiencia adquirida en los procesos de evaluación de impacto ya existentes. En general, incluiría las fases de investigación, determinación del alcance, reunión de pruebas, incluida la recopilación de datos, análisis de las repercusiones, formulación de conclusiones y recomendaciones, incluida la consideración de opciones menos perjudiciales, prevención, mitigación y gestión.

70. La concepción y la puesta en práctica del procedimiento deben basarse en los principios de transparencia y participación inclusiva. Más concretamente, la participación activa en las medidas de consolidación fiscal requiere, para empezar, el acceso a la información. Es posible que los Gobiernos que llevan a cabo una evaluación del impacto en los derechos humanos tengan un mejor acceso a la información, pero deben, en la mayor medida posible, poner la información a disposición de las partes interesadas en el proceso de evaluación del impacto en los derechos humanos⁵⁹.

71. Una evaluación del impacto en los derechos humanos debe garantizar la participación auténtica de todas las partes interesadas, incluidos los departamentos gubernamentales competentes, los representantes empresariales y sindicales y, en particular, los grupos de población afectados y sus representantes, como las mujeres, los niños, las personas de edad, las personas con discapacidad, las minorías y otros grupos del contexto nacional que corren riesgo de marginación, como los pueblos indígenas. La participación activa en la adopción de medidas de consolidación fiscal también requiere unos plazos apropiados que permitan tanto a las autoridades como a los afectados y a sus representantes preparar y evaluar políticas alternativas. Dada la complejidad técnica de las medidas de consolidación fiscal, es necesario disponer de cierto nivel de conocimientos especializados para poder llevar a cabo la evaluación propiamente dicha. Aquí es donde el papel de las organizaciones de la sociedad civil, los centros de estudio y los académicos es particularmente valioso, ya que pueden proporcionar una evaluación experta. Pueden contribuir de manera significativa a recabar la participación de los grupos afectados, para asegurar que sus experiencias e inquietudes se incorporen en el análisis, y a “traducir” los resultados del análisis de impacto para que lleguen a un público más amplio.

VIII. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones y camino a seguir

72. **Ni las enseñanzas extraídas de las medidas de respuesta a crisis anteriores, sobre la importancia de proteger el gasto social, ni el creciente énfasis en el papel crucial de los derechos humanos para mejorar los resultados del desarrollo parecen haber influido de manera suficientemente explícita en el análisis o la estructuración de las medidas de respuesta de los Gobiernos y las instituciones financieras internacionales a la reciente crisis financiera. Las conclusiones extraídas en 1990 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en relación con crisis anteriores siguen siendo hoy igual de válidas. Aunque los graves efectos de la reciente crisis financiera en los derechos humanos han sido amplia y adecuadamente documentados, las políticas de respuesta a la crisis revelaron una arraigada desatención estructural a los derechos humanos en la formulación de las políticas**

⁵⁹ El Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia ha desarrollado un conjunto de indicadores de derechos humanos que permiten al Estado y a la sociedad civil contar con información estadística oficial, actualizada y desglosada, gracias a la cual se puede efectuar un seguimiento más preciso de la situación de los derechos humanos y del impacto de las políticas públicas en la población. Véase la comunicación al respecto en <http://sice.ine.gob.bo/HR2016/UN/index.php?r=site/index>.

económicas, una protección insuficiente de los más vulnerables y una falta de atención a la participación, las consultas, la transparencia y la rendición de cuentas.

73. Esa desatención es lo que impulsa la elaboración de unos principios rectores para evaluar el impacto de los programas de reforma económica en los derechos humanos y el desarrollo de herramientas analíticas y metodológicas para evaluar dicho impacto. Los principios rectores ayudarán a los Estados y a las instituciones financieras internacionales a cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos en períodos de dificultades financieras a la hora de estudiar la adopción de medidas de consolidación fiscal, iniciativas anticíclicas y medidas económicas alternativas. Aunque todavía no se han elaborado suficientemente esas orientaciones específicas sobre los derechos humanos, ya se cuenta con las herramientas, la experiencia y los trabajos de investigación pertinentes para sustentar esta labor.

74. Los principios rectores deberían partir de la premisa de que la gestión de los asuntos económicos y fiscales es una función y responsabilidad fundamental del Gobierno. La consolidación fiscal y las reformas económicas de carácter más general no son inherentemente incompatibles con los deberes del Estado en materia de derechos humanos; de hecho, tales medidas pueden ajustarse a la normativa internacional si se diseñan y aplican teniéndola en cuenta. El menoscabo que los recortes presupuestarios provoquen en los derechos humanos depende de cómo se lleven a la práctica esos recortes. Por ejemplo, es importante saber si los recortes agravan o no las desigualdades existentes y quiénes serán los afectados. Las medidas de contención de costos deben planificarse de tal manera que no mermen la accesibilidad, asequibilidad y calidad de la prestación de servicios. El objetivo de las reformas debería consistir en reforzar los sistemas de protección social, introducir ajustes en ellos y corregir sus carencias, no en dismantelar ni socavar dichos sistemas.

75. Es fundamental disponer de datos recientes y fidedignos que puedan desglosarse según proceda, pues permitirán analizar los efectos de la consolidación fiscal de una manera sólida y útil para los responsables de las políticas económicas que además les inspire confianza. El fortalecimiento de las estadísticas nacionales para someter a seguimiento los progresos realizados en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible puede facilitar la labor de seguimiento de los progresos realizados en algunas esferas del cumplimiento efectivo de los derechos humanos, pero tal vez deba ir acompañada de indicadores adicionales que abarquen determinados derechos.

76. Si bien los principios rectores se centrarán en las políticas y los procesos importantes que los Gobiernos ponen en marcha inmediatamente después de una crisis, es igualmente importante tomar en consideración las medidas que los Gobiernos adopten a medio y largo plazo para crear una resiliencia transformadora, incluso cuando la economía goza de buena salud. La experiencia ha demostrado la importancia de las políticas de respuesta transformadoras que fortalezcan las instituciones y las políticas para que los Gobiernos y la población (en particular los grupos pobres y vulnerables) puedan hacer frente a las catástrofes meteorológicas y recuperarse rápidamente tras ellas.

77. El Experto Independiente tiene intención de distribuir el proyecto de principios rectores para evaluar el impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos a los Estados, las instituciones financieras internacionales, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas pertinentes a más tardar en agosto de 2018, con miras a recabar observaciones por escrito de todas las partes interesadas. Además, el Experto Independiente publicará el proyecto de principios rectores en su página web oficial. También tiene previsto convocar en 2018 una segunda reunión de expertos, distribuir el proyecto revisado sobre la base de las observaciones recibidas y celebrar una consulta pública con los Estados y otras partes interesadas. El Experto Independiente desearía presentar el texto final de los principios rectores al Consejo de Derechos Humanos para que este lo examine en su 40º período de sesiones.

B. Recomendaciones

78. A fin de hacer avanzar en el debate sobre la elaboración de los principios rectores para evaluar el impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos, el Experto Independiente recomienda que los principios rectores:

a) Reconozcan que la gestión de los asuntos económicos y fiscales es una función fundamental del Gobierno, y al mismo tiempo pongan de relieve las obligaciones de los Estados y las instituciones financieras internacionales de velar por que sus políticas de reforma económica y las condiciones a que supeditan su apoyo financiero respeten los derechos humanos;

b) Se inspiren en las normas de derechos humanos vigentes relativas a los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos en los planos internacional y regional, incluidos los tratados internacionales básicos de derechos humanos, su interpretación autorizada en las observaciones generales, declaraciones, decisiones, principios rectores, observaciones finales y recomendaciones formuladas por los mecanismos internacionales de derechos humanos;

c) Consoliden el marco normativo que ha surgido de la amplia labor realizada hasta la fecha en relación con los derechos humanos y la crisis financiera, y proporcionen orientación específica sobre cómo aplicar ese marco. Ello debería incluir orientaciones específicas sobre la evaluación de las políticas de reforma económica con miras a: i) identificar los efectos positivos para los derechos humanos; ii) prevenir o mitigar los efectos adversos para el disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos; iii) identificar y prevenir posibles violaciones de las obligaciones mínimas básicas relativas a los derechos económicos, sociales y culturales; iv) examinar si las medidas de reforma económica pueden tener efectos discriminatorios en la legislación y la práctica que sean incompatibles con el derecho internacional de los derechos humanos; v) detectar regresiones inadmisibles en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales; y vi) aclarar las circunstancias en que determinadas medidas regresivas puedan estar justificadas, atendiendo a los principios de necesidad, proporcionalidad, legitimidad y razonabilidad;

d) Sean aplicables a diferentes circunstancias: en crisis financieras graves, en épocas económicas menos difíciles, en los países en desarrollo y en las economías muy avanzadas;

e) Permitan un análisis sin demora de las diversas políticas alternativas, que no se limitarán a las medidas de austeridad, diseñadas para responder a las dificultades económicas;

f) Complementen los análisis de sostenibilidad de la deuda con miras a integrar en la evaluación tanto las repercusiones en los derechos humanos como la sostenibilidad social;

g) Impartan orientación y hagan referencia a enfoques analíticos que puedan hacer visibles los posibles efectos de las medidas de reforma y mostrar cómo se distribuye la carga del ajuste entre los diferentes quintiles de ingresos, género, edad y grupos sociales, incluidos los más marginados;

h) Velen por que la evaluación del impacto en los derechos humanos se base en datos cualitativos y cuantitativos, desglosados por género, discapacidad, grupo de edad, región, etnia y cualquier otro aspecto pertinente, sobre la base de una apreciación contextual y nacional de cuáles son los grupos que corren riesgo de marginación;

i) Impartan orientación específica para someter a evaluaciones de impacto acumulativo basadas en los derechos las diversas medidas de reforma que se suelen aplicar en paralelo como parte de un paquete de medidas de consolidación fiscal, como las destinadas a la reforma tributaria y del gasto público, de modo que se pueda

evaluar de manera más completa el impacto en los titulares de derechos y en determinados grupos de riesgo;

j) Establezcan una norma y un marco internacionales para la realización de evaluaciones del impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos que puedan adaptarse a las necesidades particulares de los departamentos gubernamentales, órganos consultivos, comisiones parlamentarias, instituciones nacionales de derechos humanos e instituciones financieras internacionales;

k) Incluyan propuestas sobre cómo integrar las evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos en las metodologías de evaluación existentes que los Gobiernos, las instituciones financieras internacionales y otros organismos puedan estar utilizando ya;

l) Consideren la mejor manera de llevar a cabo una evaluación del impacto en los derechos humanos, de modo que su resultado pueda influir eficazmente en las decisiones de política, y que al mismo tiempo aborden la cuestión de la independencia y credibilidad de la evaluación realizada;

m) Establezcan los criterios que habrá de cumplir el equipo de evaluación;

n) Impartan orientación sobre cómo asegurar la participación auténtica de todos los interesados pertinentes y de las personas y grupos afectados, incluidas las mujeres, los niños, las personas de edad, las personas con discapacidad, los migrantes, las minorías y otros grupos vulnerables, como los pueblos indígenas, los refugiados y los desplazados internos;

o) Establezcan las normas de transparencia y rendición de cuentas que habrán de cumplirse al efectuar la evaluación de impacto y aplicables a la publicación y presentación de información y de la evaluación;

p) Recomienden que se instituyan y lleven a cabo periódicamente evaluaciones del impacto en los derechos humanos antes, durante y después de la aplicación de las reformas económicas que puedan tener efectos adversos importantes en los derechos humanos, y faciliten el cumplimiento de las obligaciones de los Estados de presentar informes al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
