

# POLITICA, DERECHOS HUMANOS, Y ORGANISMOS INTERNACIONALES DE CREDITO

EMILIO SAHURIE LUER  
Universidad Católica de Valparaíso

## 1

En años recientes, países con importante contribuciones en los organismos internacionales de crédito (OIC), significativamente los Estados Unidos, han considerado reiteradamente implementar políticas destinadas a vetar la aprobación de créditos a ciertos países en los cuales existirían constantes violaciones de derechos humanos. La validez de tal acción aparece cuestionada por la normativa constitutiva de tales entidades internacionales. De acuerdo a esta, las decisiones de los OIC deben fundarse únicamente en consideraciones económicas, y guiarse por propósitos de desarrollo.

Sin embargo, la creciente preocupación de la comunidad internacional por la protección de los derechos humanos hace necesario examinar si los OIC deben continuar empleando solo criterios económicos en la toma de decisiones crediticias, o si ahora pueden legítimamente tener un rol más activo en la protección de los derechos humanos.

## 2

Los OIC, incluyendo el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, y el Banco Inter-Americano de Desarrollo, son instituciones multilaterales, esto es, tienen independencia de sus miembros pero al mismo tiempo estos participan en la determinación de sus políticas. Su objeto es promover el desarrollo económico de los países miembros. En atención a su estructura y objetivos, parece indispensable que los OIC funcionen con criterio apolítico. Primeramente, gran parte de los recursos de los OIC provienen de inversiones privadas en los instrumentos financieros que emiten. Así, los inversionistas necesitan confiar que sus inversiones están siendo ad-

ministradas técnicamente. Por otra parte, los OIC a menudo insisten, como condición al otorgamiento de créditos, que el país deudor realice reformas internas. Si estos países perciben que los OIC están actuando en función de motivaciones políticas o como conductos de las pretensiones de sus miembros más influyentes, y no sobre la base de criterios económicos, estarán reticentes a aceptar tales requerimientos.

Finalmente, los OIC están en mejores condiciones de desarrollar su función de coordinar la ayuda proveniente de varios países, planear proyectos de desarrollo y de ejecutarlos, cuando no se entrometen en disputas políticas. Estas entidades interactúan con países miembros de ideologías divergentes, y son administradas por personal proveniente de países con intereses políticos muchas veces contrapuestos. En tanto el objetivo que informe el actuar de los OIC sea económico, existe una base común para lograr acuerdos internos dentro de la organización, y con los países miembros. Tan pronto empiezan a considerar criterios no económicos, surge desacuerdo para definir los objetivos que deben promoverse y las estrategias adecuadas para su consecución. Ello siembra conflicto e incertidumbre, arriesgando la obtención del objetivo básico de estas instituciones de promover el desarrollo económico y el bienestar de los estratos más bajos de los países en desarrollo, afectando negativamente la efectiva protección de la más amplia gama de derechos humanos.

Lo anterior no significa que, actuando individualmente, los países no puedan utilizar estrategias legítimas de presión económica. De hecho, gran parte de la ayuda financiera que otorgan los países desarrollados tienen una motivación política. Pero esta es ayuda que se otorga bilateralmente, al margen de los OIC.

### 3

Consenso sobre el carácter apolítico que deben tener los OIC se remonta a los acuerdos de Bretton Woods, que dieron nacimiento al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional —los que a su vez sirvieron de modelo a las demás instituciones crediticias internacionales que surgieron en el sistema internacional de post-guerra. En parte, la adopción de esta perspectiva apuntaba a incentivar la participación de la Unión Soviética en el Banco Mundial. Pero ya los

principales arquitectos de los acuerdos de Bretton Woods, el norteamericano Harry White y el británico John Maynard Keynes, habían dejado de manifiesto en sus proyectos la imperiosa necesidad de que las instituciones de desarrollo y cooperación económica de post-guerra fueran capaces de acomodar países con divergentes principios de gobierno y con políticas económicas diferentes<sup>1</sup>. Para ello era fundamental que las operaciones de los OIC tuvieran una interferencia mínima con las políticas nacionales, y que su administración fuera genuinamente internacional.

Es en esta perspectiva que las cartas constitutivas de las OIC establecieron una normativa clara y acuciosa tendiente a prevenir cualquier posibilidad de politización en la adopción de decisiones crediticias. Para ello, requieren que para adquirir la calidad de miembro de los OIC los gobiernos acepten sus normas de conformidad a sus preceptos legales, y que adopten las medidas necesarias para cumplir con las obligaciones que en ellas se establecen.

Entre tales obligaciones se encuentran las siguientes:

a. El propósito de los OIC es promover el desarrollo económico de los países miembros en vías de desarrollo, para lo cual las cartas constitutivas de estas instituciones requieren que tal propósito guíe la toma de decisiones crediticias<sup>2</sup>.

b. Solo consideraciones económicas son relevantes para el otorgamiento de créditos. Las cartas de todos los OIC establecen en un lenguaje similar que la institución y sus personeros no deben interferir en los asuntos políticos de cualquiera de sus miembros, y que tampoco deben influenciarse por consideraciones políticas relativas a los miembros concernidos<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Ver, v. gr., Abram Chayes, Thomas Ehrlich & Andreas Lowenfeld, 2 *International Legal Process*, (USA, 1969) pp. 726-27.

<sup>2</sup> Art. I, Convenio Constitutivo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 27 Dic. 1945 (BIRF-Banco Mundial); art. I, Convenio Constitutivo del Banco Inter-Americano de Desarrollo, 8 Abril 1959 (BID); art. I, Convenio Constitutivo de la Corporación Financiera Internacional, 25 Mayo 1955 (CFI); art. 2, Convenio Constitutivo del Banco Asiático de Desarrollo, 4 Dic. 1965. Ver, en general, Enrique Aimone Gibson, *Derecho Económico Internacional* (Valparaíso, 1980) pp. 218-33.

<sup>3</sup> Art. IV, Carta del BIRF; art. III, @1(t), Carta del BID; art. III @9, Carta de la CFI.

c. Los países miembros no deben tratar de influenciar al personal de los OIC en el desempeño de sus funciones, y este a su vez, debe respetar el carácter internacional de sus deberes, rechazando presiones ilegítimas<sup>4</sup>.

Toda esta normativa crea así un marco institucional cuyas piedras angulares son el status independiente de los OIC, sujetarlos a un sistema multilateral de control, y su completa autoridad para administrar los recursos puestos a su disposición. En consecuencia, el personal y directores de los OIC deben respetar la naturaleza apolítica de esas instituciones, por lo que pueden legítimamente desconocer instrucciones de sus gobiernos para votar en contra de solicitudes crediticias u otro tipo de asistencia financiera por consideraciones que no son de carácter económico, sino que más bien político.

Lo anterior tiene más validez aún si se concluye que las cartas constitutivas de los OIC deben, en esta materia, ser interpretadas restrictivamente. Al respecto, existe una analogía cercana entre la oposición a peticiones crediticias en el seno de las OIC por razones políticas, y el asunto tratado por la Corte Internacional de Justicia en su decisión consultiva de 1948 sobre las Condiciones de Admisibilidad de un Estado miembro de las Naciones Unidas<sup>5</sup>. En esta decisión la Corte resolvió que los miembros de la ONU no pueden sujetar su voto afirmativo de admisibilidad de un Estado a la organización mundial a condiciones que no se encuentran expresamente establecidas en el artículo 4 de la Carta de la ONU, que regula la materia. Así como la Corte razonó que dicha norma de la Carta de la ONU es, por sus términos, una enumeración exhaustiva de las condiciones de admisión de los Estados a la ONU, cabe igualmente concluir que las declaraciones de propósitos y funciones contenidas en las cartas constitutivas de los OIC enumeran taxativamente las condiciones normativas para resolver peticiones crediticias.

<sup>4</sup> V. gr., art. IV, @ 2(a), Carta del BIRF.

<sup>5</sup> Reproducido en extractos en Frederick Kirgis, *International Organizations in their Legal Setting* (USA, 1977) pp. 84-89.

Como se ha visto, los directores de los OIC no debe fundar sus decisiones en consideraciones políticas. Mas, debe ahora examinarse si ellos pueden sin embargo oponerse a solicitudes crediticias sobre la base de que el gobierno del país recipiente viola sistemáticamente los derechos humanos de sus ciudadanos. Tres líneas de argumentos podrían elaborarse para responder esta cuestión afirmativamente. Primero, que el concepto de desarrollo económico incluye la protección de los derechos humanos. Segundo, que el derecho internacional contemporáneo en los últimos años ha evolucionado en una forma tal en lo relativo a los derechos humanos como para imponer una obligación efectiva sobre las OIC y sus miembros en el sentido de actuar para mejorar la condición de los derechos humanos en el mundo, en derogación tácita de las normas constitutivas de tales instituciones. Tercero, en la medida que violaciones de derechos humanos crean inestabilidad o conducen a una administración ineficiente que pone en peligro el éxito de proyectos de desarrollo financiados por OIC, ellas tienen efectos económicos directos que los organismos financieros deben considerar.

## 5

El primer argumento, que el propósito de las instituciones de crédito incluye la protección de los derechos humanos, tiene inconvenientes insalvables. Primero, es realmente difícil leer las cartas constitutivas de estas instituciones en forma tan amplia. Las declaraciones de propósito y funciones de sus cartas invariablemente se refieren únicamente al desarrollo económico<sup>6</sup>. Los textos constitutivos de los OIC no permiten incluir la protección de los derechos humanos, dentro de los propósitos y funciones de las instituciones de crédito a menos que uno admita que la protección de los derechos humanos,

<sup>6</sup> La Carta Constitutiva del BID fue enmendada en 1976, y su art. I menciona ahora el "desarrollo social" como otro de sus fines. Sin embargo, el análisis contenido en el cuerpo de este trabajo relativo a la presente nota es igualmente válido para concluir que tal concepto no incluye necesariamente la protección de los derechos humanos.

en si misma, es un aspecto del desarrollo económico. Bien pudiera suponerse que los OIC paulatinamente han extendido el concepto de desarrollo económico ampliando así sus propósitos institucionales, y por ende, sus facultades. Pero de ello tampoco se desprende que tal extensión de propósitos incluye también la protección de los derechos humanos. Los OIC no han reclamado jamás competencias en estas materias, complejas y controvertidas, en las que no existe consenso entre los gobiernos en cuanto a los estándares a aplicar y para los cuales carece del personal idóneo.

El segundo tipo de razonamiento que permitiría a las OIC tomar en cuenta la condición de los derechos humanos en el país requirente del préstamo sería que el derecho internacional perentorio o *jus cogens*<sup>7</sup> que ha surgido en años recientes daría preeminencia a la protección de los derechos humanos por sobre los textos constitutivos de estas instituciones, autorizándolas así para derogar o dejar sin aplicación su normativa en cuanto las confina en sus funciones únicamente a aspectos económicos. Subyace en este argumento la evolución experimentada por la comunidad internacional en cuanto a sus expectativas respecto a la llamada "jurisdicción doméstica" de los Estados contenida en el artículo 2 párrafo 7 de la Carta de la ONU. Esta norma establece que el organismo internacional carece de facultades para intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados. En el pasado constituyó el obstáculo más formidable para la aserción de competencias por parte de la organización mundial en la protección internacional de los derechos humanos. En los últimos años, sin embargo, una serie de resoluciones de la Asamblea General y decisiones de la Corte Internacional de Justicia gradualmente han extendido la competencia de la organización internacional en la protección de derechos humanos, minando así los límites jurisdiccionales que impone la norma antes aludida. Un claro ejemplo de esta expansión jurisdiccional la constituye la decisión de la Corte Internacional de Justicia de 1970 en el caso

<sup>7</sup> La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, dispone en su art. 64 que la emergencia de una norma general de derecho internacional (*jus cogens*) anula cualquier tratado con el cual esté en conflicto.

relativo a la Barcelona Traction Company<sup>8</sup>. En esta decisión, la Corte indicó que las obligaciones derivadas de los principios y reglas relativas a los derechos de las personas, son obligaciones impuestas sobre la comunidad toda, y que en vista de la importancia de tales derechos, todos los Estados tienen interés legal en su protección.

Sin embargo, el que las violaciones graves a los derechos humanos sea un asunto de interés internacional no otorga a los OIC competencia para liderar en la defensa de los derechos humanos. En efecto, aun cuando el principio de la soberanía nacional ha dejado de constituir un escudo omnipotente contra la reacción internacional por graves violaciones de derechos humanos, la normativa básica de los OIC según la cual estas instituciones de crédito deben guiar sus decisiones de conformidad con los propósitos de desarrollo de tales organismos, basándose únicamente en consideraciones económicas, permanece incólume. En 1947 el Banco Mundial y las N.U. acordaron establecer una independencia considerable en lo que respecta al ámbito de actuación de ambos organismos<sup>9</sup>. Por consiguiente, las decisiones relativas a la Carta de la ONU y a la competencia de sus instituciones no pueden ser fácilmente extrapoladas a los OIC.

Por otra parte, si se admitiera que existe una obligación por parte de los OIC de promover la protección de los derechos humanos, ello no implicaría que esas instituciones necesariamente deben considerar medidas que limiten la asistencia económica en aquellos países afectados. La existencia de tal obligación sería una condición necesaria, pero en caso alguno suficiente, para que los OIC consideren materias de derechos humanos en decisiones crediticias. En cambio, cualquier obligación de considerar derechos humanos sí debe ser armonizada con el deber primario de estas instituciones de fundar sus decisiones crediticias solo en consideraciones económicas. Sería así en todo caso menester dilucidar si la obligación de proteger los derechos humanos implica específicamente limitar la asistencia económica, o si ella busca mejorar la condición de tales derechos por otros medios. Si tal obligación no esta relacio-

<sup>8</sup> Reproducido en extractos en Myres McDouglas & Michael Reisman, *International Law In Contemporary Perspective* (USA, 1981) pp. 831-48.

<sup>9</sup> Acuerdo entre la ONU y el BIRF de 15 Nov. 1947.

nada con sanciones económicas u otras limitaciones a la asistencia económica, ella probablemente no concierne en absoluto a las instituciones de crédito.

Más, importante quizá es considerar los efectos de cualquier decisión en los individuos a quienes puede finalmente afectar. Difícilmente puede medirse si los beneficios en términos de mejorar la condición de los derechos humanos, que serán siempre inciertos, exceden el costo de denegar ayuda económica a los sectores necesitados. Por ello, debe ponderarse el impacto que tendría en el progreso y bienestar material de los estratos más bajos de los países concernidos, el extrapolar pura y simplemente a los OIC la obligación de proteger derechos humanos. Ningún argumento legitima que tales individuos sean privados de los beneficios que resultan de la asistencia económica internacional.

Finalmente, el tercer argumento es que, en algunos casos, los derechos humanos constituyen un elemento relevante en el análisis económico que las instituciones de crédito deben realizar. En estos casos, los derechos humanos constituyen un factor económico, y por ende, deben ser considerados en el proceso de toma de decisiones crediticias. Las violaciones de los derechos humanos pueden tener consecuencias económicas cuando, por ejemplo, tales abusos crean inestabilidad o llevan a un manejo inadecuado de la hacienda pública —todo lo cual puede afectar negativamente los programas y proyectos de desarrollo. Esto hace indispensable que los OIC consideren la situación de derechos humanos para evaluar sus efectos concretos en los programas y proyectos a que se refieren los créditos a otorgar. En esas situaciones debe siempre existir un nexo claro y directo entre las consideraciones de derechos humanos y el proyecto particular sometido a la decisión de la institución de crédito. De otra manera, el concepto “consideraciones económicas” estaría siendo extendido desmesuradamente, permitiendo el expediente de ofrecer incrementar el bienestar social por la vía de presionar para lograr cambios, pues ello innegablemente significa introducir elementos políticos. La politización de los OIC pone en jaque su efectividad como agentes para el desarrollo.

## 6

Latente en este estudio se encuentra el conflicto básico entre los derechos humanos, por una parte, y el desarrollo y cooperación

económica, por la otra. Esta tensión entre ambos valores ha presentado en cierta forma una disyuntiva falsa cuando el problema se reduce a determinar que instituciones deben dar preferencia a que valores. El sistema internacional ha establecido organismos especializados en los ámbitos político, económico, y de derechos humanos. El fracaso de algunos órganos en la región de su competencia no debe inducir a que los organismos de otras esferas pierdan su inhibición y asuman competencias ajenas, por cuanto difícilmente podrían tener éxito en ellas, y lo más probable es que al hacerlo obstaculicen el adecuado ejercicio de las competencias que les son propias.

En el pasado los OIC han sido un elemento efectivo en el desarrollo económico de los países del Tercer Mundo. En gran medida ello se ha debido a que los recursos financieros para el desarrollo han sido administrados por organismos de carácter técnico. Aún cuando los directores de los OIC representen los intereses de los países que los designaron o eligieron, su actuar debe conformarse a los propósitos de desarrollo económico de tales instituciones y al requerimiento de que ellas funcionen apolíticamente. De esta manera, los países miembros no pueden legítimamente instruir a sus directores para que se opongan a la concesión de créditos a determinados países o proyectos por razones ajenas a los propósitos de desarrollo económico de las instituciones de crédito. Pero estas instituciones y sus directores pueden, en ciertas ocasiones, considerar legítimamente la condición de los derechos humanos en el país requirente. Pueden hacer tal, sin embargo, únicamente cuando y en la medida que tales consideraciones tengan significación económica para las funciones y propósitos de esas instituciones.