Naciones Unidas A/HRC/28/59

Asamblea General

Distr. general
22 de diciembre de 2014
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos
28º período de sesiones
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, Juan Pablo Bohoslavsky

Informe sobre la complicidad financiera: concesión de préstamos a Estados que cometen violaciones manifiestas de los derechos humanos

Resumen

El presente informe, preparado de conformidad con la resolución 25/16 del Consejo de Derechos Humanos, se centra en la cuestión de la concesión de préstamos a Estados que cometen violaciones manifiestas de los derechos humanos. Su intención es ayudar a comprender mejor en qué situaciones el apoyo financiero puede contribuir o sostener la comisión a gran escala de violaciones manifiestas de los derechos humanos. Para ello se esboza un marco de elección racional que se fundamenta en los incentivos tanto para los gobiernos autoritarios como para los prestamistas privados y públicos. En el informe, el 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, examina las pruebas empíricas de la relación entre la financiación soberana, las prácticas de derechos humanos y la consolidación de los gobiernos que cometen violaciones manifiestas de los derechos humanos. El Experto Independiente presenta algunas conclusiones provisionales e invita a los interesados a examinarlas. En un futuro estudio se examinarán las implicaciones jurídicas y políticas de la complicidad financiera.

GE.14-24853 (S) 230115 260115
1424853

Se ruega reciclar

Índice

		Párrafos	*Página*
I.	Introducción	1–7	3
II.	Importancia de la complicidad financiera y labor realizada por las Naciones Unidas en este ámbito	8–18	4
III.	Los fondos adicionales consolidan los regímenes autoritarios en la mayoría de los casos	19–35	8
IV.	¿La financiación concedida a los regímenes que cometen violaciones manifiestas de los derechos humanos permite su consolidación?	36–51	14
V.	Próximas medidas	52–57	18

I. Introducción

1. En su informe a la Asamblea General (A/69/273), el 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, adoptó la cuestión de la concesión de préstamos a Estados que son responsables de violaciones manifiestas de los derechos humanos como una de sus seis prioridades temáticas. Los titulares del mandato han propugnado en repetidas ocasiones que, al conceder préstamos, las instituciones financieras internacionales, los actores privados y los Estados respeten las normas internacionales de derechos humanos, en particular en el contexto de la cooperación para el desarrollo y del seguro de crédito a la exportación (véanse los documentos A/66/271 y A/68/542), y han pedido que se incorporen salvaguardias de derechos humanos en la financiación de proyectos o han promovido un enfoque de la cooperación para el desarrollo basado en los derechos humanos (véanse los documentos A/HRC/25/50/Add.2 y A/HRC/17/37/Add.1). Los titulares del mandato han estudiado principalmente las repercusiones en los derechos humanos de la deuda externa, el alivio de la deuda, las políticas de ajuste estructural y las medidas de austeridad adoptadas como respuesta a la crisis de la deuda (véanse los documentos A/HRC/23/37 y Add.1, A/HRC/25/50/Add.1 y Add.3, y A/HRC/20/23/Add.1 y Add.2).

2. Sin embargo, los anteriores titulares del mandato no estudiaron en profundidad qué deben hacer los Estados, las instituciones financieras internacionales y los agentes financieros privados ante el dilema de proporcionar o no apoyo financiero a gobiernos o instituciones públicas que presuntamente son autores de violaciones manifiestas de los derechos humanos. En los casos en que los Estados u otros agentes prestan apoyo financiero en esos contextos, ¿qué precauciones deben tomar para que ese apoyo no facilite la comisión de otras violaciones manifiestas de los derechos humanos? El Consejo de Derechos Humanos ha pedido expresamente al Experto Independiente que examine los efectos de la deuda externa y las obligaciones financieras conexas en el disfrute de "todos los derechos humanos", por lo que es más que conveniente colmar ese vacío, teniendo en cuenta que la cuestión de la complicidad financiera, salvo algunas excepciones (véase, por ejemplo, E/CN.4/Sub.2/412, vols. I a IV. y Corr.1)[1], no ha sido estudiada de forma sistemática por ningún experto independiente nombrado por las Naciones Unidas.

3. El presente informe se centra en los regímenes autoritarios involucrados en violaciones manifiestas de los derechos humanos, pero el Experto Independiente también sostiene que existe un vínculo con la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Retirar el apoyo financiero a los Estados puede repercutir negativamente en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales por las poblaciones afectadas, problema que ha sido reconocido, por ejemplo, en el contexto de las sanciones económicas amplias impuestas por el Consejo de Seguridad. Además, los regímenes autocráticos con frecuencia han cometido violaciones manifiestas de los derechos humanos para reprimir la

[1] Véase también el informe del Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, titulado "Assistance to Racist Regimes in Southern Africa. Impact on the Enjoyment of Human Rights" (publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta E.79.XIV.3). Entre 1981 y 1992, el Relator Especial siguió presentando informes periódicos a la Comisión de Derechos Humanos y a la Asamblea General con el título "Consecuencias adversas que tiene para el disfrute de los derechos humanos la asistencia política, militar, económica y de otra índole que se presta al régimen racista y colonialista de Sudáfrica y la asistencia a regímenes racistas del África Meridional", en los que también se trataba la cuestión de los préstamos concedidos por Estados y bancos comerciales al régimen de *apartheid* de Sudáfrica.

disidencia ciudadana, vulnerando así derechos sociales, económicos y culturales básicos. Los primeros en el punto de mira suelen ser los defensores de los derechos humanos que trabajan en pro de los derechos sociales, los representantes sindicales y los defensores de los derechos sobre la tierra.

4. No ha resultado fácil comprender el vínculo de causalidad que existe entre la financiación soberana y las violaciones manifiestas de los derechos humanos cometidas por los Estados. Sin embargo, hay una explicación racional de por qué las violaciones de los derechos humanos cometidas por funcionarios de regímenes autoritarios pueden estar influidas por el apoyo financiero externo que estos reciben.

5. Es crucial disponer de conceptos jurídicos y normativos adecuados para establecer mejor la conexión entre la financiación y las violaciones manifiestas de los derechos humanos, habida cuenta de la fungibilidad del dinero y la complejidad de las estructuras administrativas y económicas, así como la dinámica de los regímenes autoritarios. El propósito del presente informe es contribuir a comprender mejor esos vínculos y establecer un marco para un futuro informe en el que se traten algunas consideraciones jurídicas que son pertinentes para impedir la complicidad financiera y exigir responsabilidades a los prestamistas por brindar su asistencia para que un régimen abusivo pueda funcionar.

6. El Experto Independiente emplea la definición de complicidad adoptada por la Comisión Internacional de Juristas: "permitir", "facilitar" o "exacerbar" las violaciones de los derechos humanos mediante la financiación[2]. A fin de abordar la noción de complicidad y comprender sus consecuencias en el ámbito financiero, el Experto Independiente propone un enfoque integrado y general para interpretar las diversas conexiones con la financiación soberana. En el presente informe se entiende por financiación soberana todo préstamo o prestación de asistencia financiera a Estados que incluya financiación concedida con fines comerciales, de desarrollo o en condiciones favorables por prestamistas privados, bilaterales o multilaterales.

7. A los efectos del presente informe, para el Experto Independiente cabe entender por "violaciones manifiestas de los derechos humanos" las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos consagrados en el derecho internacional, que pueden constituir uno de los crímenes internacionales tipificados en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, o cualquier otra violación sistemática, generalizada y grave de los derechos reconocidos internacionalmente a la integridad física, como la tortura, las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias, o la detención arbitraria[3].

II. Importancia de la complicidad financiera y labor realizada por las Naciones Unidas en este ámbito

8. Las instituciones políticas influyen en el endeudamiento soberano, pero cuando se concede un préstamo a un Estado también se determina el comportamiento de las instituciones políticas del país receptor, incluidas las empleadas para cometer delitos. Esa es la razón fundamental por la que es importante considerar, desde la perspectiva de los

[2] Véase Comisión Internacional de Juristas, *Corporate Complicity and Legal Accountability* (Ginebra, Comisión Internacional de Juristas, 2008), vol. 1.

[3] Se establece esta definición con el único propósito de aclarar el significado de "violaciones manifiestas de los derechos humanos" a los efectos del presente informe y destacar que el Experto Independiente entiende que se trata de atentados múltiples y a gran escala contra esos derechos. No debe interpretarse como un intento de establecer una definición oficial del término para las Naciones Unidas ni de circunscribir su aplicación únicamente a los derechos civiles a la integridad.

derechos humanos, si deben recibir asistencia financiera los Estados que cometen violaciones manifiestas de los derechos humanos, y en qué condiciones.

9. En la época en que se fundaron las Naciones Unidas, la cuestión de la complicidad financiera se planteó en los 12 juicios por crímenes de guerra organizados por los Estados Unidos de América en Nuremberg después de la Segunda Guerra Mundial. El Tribunal Militar de Nuremberg, al determinar si determinados empresarios alemanes que habían donado dinero a la Schutzstaffel (SS) eran responsables de actos delictivos, argumentó lo siguiente: "De las pruebas se desprende claramente que cada uno de ellos entregó a Himmler, máximo dirigente (Reichsleiter) de la SS, un cheque en blanco. Su organización delictiva se mantuvo y no cabe duda de que una parte de ese dinero se destinó a su mantenimiento. Parece irrelevante si se destinó a sueldos o a gases letales"[4]. Para declararlos culpables, el Tribunal Militar consideró que bastaba con demostrar que dos de los acusados, Flick y Steinbrinck, entregaban periódicamente un volumen considerable de fondos a una organización estatal encargada del exterminio masivo de los judíos y de cometer atrocidades y matanzas en los campos de concentración, así como otros crímenes tipificados en el derecho internacional. Los juicios de Nuremberg no se celebraron bajo los auspicios de las Naciones Unidas y los crímenes de lesa humanidad que se juzgaron en ellos no tenían antecedentes, pero la sentencia de ese juicio fue histórica, al destacar que los particulares pueden incurrir en responsabilidad, con arreglo al derecho penal internacional, por contribuir financieramente a una organización estatal responsable de un exterminio en masa, crímenes de guerra y otras violaciones manifiestas de los derechos humanos.

10. En las Naciones Unidas, la cuestión de si los Estados, las instituciones financieras internacionales o las entidades financieras privadas deben abstenerse o no de prestar a Estados implicados en violaciones manifiestas de los derechos humanos se ha examinado principalmente en el contexto de las sanciones. La Asamblea General ha pedido o el Consejo de Seguridad ha impuesto varios conjuntos de sanciones económicas o prohibiciones de conceder préstamos con el objetivo de limitar o reducir al mínimo las violaciones manifiestas de los derechos humanos. En los años sesenta del siglo pasado, la Asamblea General pidió al Banco Mundial y a otras instituciones internacionales que se abstuviesen de conceder préstamos a Sudáfrica y Portugal por sus malas prácticas en materia de derechos humanos. Si bien en un primer momento la petición fue infructuosa, el Banco Mundial dejó de autorizar nuevos préstamos al régimen de *apartheid* en 1966[5]; el Fondo Monetario Internacional (FMI), no obstante, siguió concediendo préstamos a Sudáfrica hasta 1983. La defensa de los derechos humanos fue uno de los principales motivos del primer régimen de sanciones amplias de las Naciones Unidas, impuesto al régimen de la minoría blanca de Rhodesia del Sur por la resolución 253 (1968) del Consejo de Seguridad, que comprendía la prohibición de poner a disposición del régimen ilegal cualquier fondo para inversión o cualquier otro recurso financiero o económico.

11. En 1977, Antonio Cassese fue nombrado Relator Especial por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de las Naciones Unidas con el mandato concreto de evaluar el vínculo existente entre la ayuda financiera que a la sazón se proporcionaba al régimen militar de Pinochet y las violaciones de los derechos humanos de las que era víctima la población chilena. En su informe se analizaban las condiciones políticas, institucionales, económicas, presupuestarias, fiscales y financieras que prevalecían en Chile en ese momento y se examinaba la forma en que la ayuda financiera contribuía en ese contexto a la comisión de los crímenes del régimen, y varios países

[4] *United States v. Flick*, Trials of War Criminals before the Nuremberg Military Tribunals under Control Council Law Nº 10, vol. VI (Washington, D.C., United States Government Printing Office, 1952).

[5] Véase Samuel A. Bleicher, "UN v. IBRD: a dilemma of functionalism", *International Organization*, vol. 4, Nº 1 (invierno de 1970), y el documento E/CN.4/Sub.2/1987/8/Rev.1, párr. 54.

decidieron no conceder préstamos al régimen de Pinochet dadas sus prácticas en materia de derechos humanos (véase E/CN.4/Sub.2/412, vols. I a IV).

12. Los pros y los contras de la imposición de más sanciones económicas amplias al régimen de *apartheid* en Sudáfrica se debatieron febrilmente durante más de dos decenios. Si bien las sanciones obligatorias impuestas al régimen por el Consejo de Seguridad en sus resoluciones 181 (1963) y 418 (1977) se limitaban a un embargo de armas y a la prohibición de la cooperación militar y nuclear, la Asamblea General instó en repetidas ocasiones al Consejo a que considerase la posibilidad de imponer sanciones amplias y obligatorias al régimen racista de Sudáfrica, condenó a las empresas transnacionales e instituciones financieras que seguían colaborando con Sudáfrica y pidió en reiteradas ocasiones al Fondo Monetario Internacional (FMI) que dejase de "conceder créditos y otra asistencia al régimen racista de Sudáfrica"[6]. En 1987, en su resolución 42/23B, la Asamblea General instó a todos los Estados a que indujesen a las empresas transnacionales, los bancos y las instituciones financieras a retirarse efectivamente de Sudáfrica e impidiesen que estas hiciesen inversiones en Sudáfrica y concediesen préstamos y créditos a ese país, así como que les impusiesen penas en caso de violación de esas medidas[7].

13. Tras el fin de la guerra fría, el Consejo de Seguridad impuso sanciones amplias, entre ellas, sanciones financieras, al Iraq (1990 a 2003), Libia, la ex-Yugoslavia (en el período de desmembramiento entre 1991 y 1996) y Haití (1993 a 1994)[8]. En el caso de Yugoslavia, el Consejo de Seguridad decidió en su resolución 757 (1992) que todos los Estados se abstuviesen de poner fondos a disposición de las autoridades o de cualquier empresa comercial, industrial o de servicios públicos que operasen en la República Federativa de Yugoslavia y que impidiese que cualquier persona que se encontrase en sus territorios pusiese fondos a disposición de ellas (con la única excepción de los pagos con fines estrictamente médicos o humanitarios y de alimentos). La imposición de las sanciones se justificaba por las violaciones de la cesación del fuego, las expulsiones forzosas y los intentos de cambiar la composición étnica de la población de Bosnia y Herzegovina y Croacia.

14. El régimen de sanciones impuesto al Iraq y Haití suscitó serias preocupaciones por las repercusiones negativas en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales por la población afectada[9], lo que llevó al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a aprobar su observación general Nº 8 (1997), sobre la relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales.

15. A fin de evitar esos efectos negativos en el disfrute de los derechos humanos, las sanciones del Consejo de Seguridad se han vuelto más selectivas y favorecen los embargos de armas, las prohibiciones de viajar, las sanciones financieras y la congelación de todos los activos de determinadas personas y entidades. En la mayoría de los actuales regímenes de

[6] Véanse, por ejemplo, las resoluciones de la Asamblea General 40/64A y 41/35B.

[7] La Asamblea General ya había solicitado antes a todos los Estados, a la espera de que el Consejo de Seguridad tomase medidas, que adoptasen medidas legislativas o de otro tipo con el fin, entre otros, de prohibir la concesión de préstamos financieros y la realización de inversiones, y de retirar las inversiones hechas en Sudáfrica. Véase, por ejemplo, la resolución 40/64.

[8] Véanse las resoluciones del Consejo de Seguridad 661 (1990), 748 (1992), 757 (1992), 820 (1993) y 841 (1993).

[9] Véase, por ejemplo, Center for Economic and Social Rights, "UN-sanctioned suffering: a human rights assessment of United Nations Sanctions on Iraq" (Nueva York, mayo de 1996), disponible en http://cesr.org/downloads/Unsanctioned%20Suffering%201996.pdf; George A. Lopez y David Cortright, "Economic sanctions and human rights: part of the problem or part of the solution?", *International Journal of Human Rights*, vol. 1, Nº 2 (1997); E. Gibbons y R. Garfield, "The impact of economic sanctions on health and human rights in Haiti, 1991 to 1994", *American Journal of Public Health*, vol. 89, Nº 10 (octubre de 1999); y el documento E/CN.4/Sub.2/2000/33.

sanciones de las Naciones Unidas se contemplan como motivos que justifican su imposición las vulneraciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, o se hace referencia expresa a vulneraciones concretas, como reclutar niños soldados, cometer violaciones y actos de violencia por razón de género, atacar deliberadamente a la población civil y otros delitos similares[10]. Se han impuesto sanciones a personas que ocupaban cargos de responsabilidad y a agentes no estatales, como grupos rebeldes y terroristas, así como a agentes del sector privado. Hasta noviembre de 2013, el Consejo de Seguridad había establecido que se congelasen los activos de 575 personas y 414 entidades[11]. Aunque las sanciones selectivas evitan varias de las consecuencias negativas para los derechos humanos que entrañan las sanciones económicas o financieras amplias, han suscitado preocupación en cuanto al respeto de las garantías procesales y a sus efectos negativos imprevistos en los derechos económicos, sociales y culturales, como el bloqueo de actividades humanitarias legítimas o la imposibilidad de enviar remesas a familiares en el extranjero (véanse, por ejemplo, los documentos A/HRC/16/50, párrs. 1 a 27, A/65/258 y A/HRC/6/17, párrs. 42 a 50).

16. En el caso del terrorismo, puede que el dinero recibido por un presunto grupo terrorista no haya sido utilizado estrictamente para cometer un atentado terrorista[12]. Sin embargo, esto no significa que esos fondos no hayan servido para sostener a un grupo terrorista y sus atentados. La cuestión puede resultar más compleja cuando se trata de la financiación prestada a Estados que cometen violaciones manifiestas de los derechos humanos, pero también se puede utilizar el mismo argumento.

17. Por supuesto, es preciso establecer si los fondos que se prestan a los Estados financian directamente la comisión de violaciones manifiestas de los derechos humanos o sufragan el funcionamiento general y el mantenimiento de un régimen que vulnera los derechos humanos, y en qué medida los fondos proporcionados a esos regímenes pueden, no obstante, utilizarse para hacer efectivos los derechos humanos, incluidos los derechos sociales y económicos[13]. A veces, los fondos facilitan la comisión de violaciones manifiestas de los derechos humanos de una manera más directa, por ejemplo, cuando se utilizan para equipar a los servicios de inteligencia, la policía u otras fuerzas de seguridad con instrumentos o armas de represión. En muchos casos, el apoyo financiero puede tener más bien un efecto indirecto al hacer posible que un régimen que vulnera los derechos humanos pueda mantenerse más tiempo en el poder; por ejemplo, permitiéndole financiar el clientelismo. Es preciso entender mejor si los préstamos públicos y privados pueden contribuir a la comisión de violaciones manifiestas de los derechos humanos, en qué circunstancias pueden hacerlo y de qué forma, a fin de concebir y aplicar leyes y políticas eficaces en los planos nacional e internacional que persigan minimizar el riesgo de que el apoyo financiero a gobiernos o agentes no estatales les permita cometer ese tipo de violaciones.

18. Con el presente informe, el Experto Independiente tiene la intención de ayudar a comprender mejor en qué situaciones el apoyo financiero puede contribuir o sostener la

[10] Véanse, por ejemplo, las resoluciones del Consejo de Seguridad 1533 (2004), 1572 (2004), 1591 (2005), 1970 (2011) y 2127 (2013).

[11] Estudio especial de Security Council Report titulado "UN sanctions", 25 de noviembre de 2013; disponible en www.securitycouncilreport.org.

[12] Véase el análisis en *Holder v. Humanitarian Law Project*, US, 130 S. Ct. 2705 (S.C., 2010); *Boim* v. *Holy Land Foundation for Relief and Development*, 549 F.3d 685 (7th Cir. 2008); *Almog et al.* v. *Arab Bank plc*, 471F.Supp.2d 257 (E.D.N.Y. 2007); *Weiss et al.* v. *National Westminster Bank plc*, 453 F.Supp.2d 609 (E.D.N.Y. 2006); *In re Terrorist Attacks on September 11, 2001*, 349 F.Supp.2d 765 (S.D.N.Y. 2005); *Linde v. Arab Bank plc*, 384 F.Supp.2d 571 (E.D.N.Y. 2005).

[13] El Experto Independiente desarrolla esas ideas en "Tracking down the missing financial link in transitional justice", *International Human Rights Law Review*, vol. 1, Nº 1 (2012).

comisión a gran escala de violaciones manifiestas de los derechos humanos. Para ello, esboza un marco de elección racional que se fundamenta en los incentivos tanto para los gobiernos autoritarios como para los prestamistas privados y públicos. Como se explicará más adelante, los regímenes autoritarios toman decisiones políticas racionales cuando tratan de mantenerse en el poder, y recurren a los fondos disponibles para ganarse lealtades o reprimir a sus oponentes. Los prestamistas también hacen cálculos racionales cuando deciden la concesión de un préstamo; en esos cálculos, la probabilidad de su devolución es fundamental. Como complemento de la explicación cualitativa, el Experto Independiente examinará los datos empíricos que demuestran la relación que existe entre la financiación soberana, las prácticas en materia de derechos humanos y la consolidación de gobiernos no democráticos que cometen violaciones manifiestas de los derechos humanos. Por último, el Experto Independiente formulará algunas conclusiones provisionales e invitará a los interesados a que las examinen. En un futuro estudio se examinarán las implicaciones jurídicas y políticas de la complicidad financiera.

III. Los fondos adicionales consolidan los regímenes autoritarios en la mayoría de los casos

19. Los regímenes autoritarios que cometen violaciones manifiestas de los derechos humanos son políticamente vulnerables a causa de sus problemas de legitimación. Esos regímenes intentan por todos los medios conservar el poder y lo hacen otorgando privilegios a una parte de la población, las élites, los militares o las fuerzas de seguridad mediante la concesión de ventajas económicas y/o favores políticos a cambio de su apoyo. Para mantenerse en el poder, deben hacer frente a las limitaciones económicas de manera que puedan conseguir un mínimo de apoyo político o posibilitar que el aparato administrativo o represivo funcione con eficacia, ejerza su control sobre la sociedad o reprima a la población. Si bien existe un vínculo de refuerzo mutuo entre la lealtad y la represión, también deben hacerse ciertas concesiones en favor de una u otra, en función del objetivo de las estrategias[14]. Ambas tácticas obligan a los gobiernos a contar con recursos económicos suficientes. La economía nacional, y más concretamente el presupuesto del Estado, tienen que sufragar un sistema eficaz que permita ganar lealtades o mantener la represión.

20. Se pueden obtener lealtades mediante la concesión de ventajas económicas selectivas que pueden consistir en transferencias de recursos, subvenciones y protecciones y normativas arancelarias que garanticen beneficios empresariales, empleos y consumo. Al mismo tiempo, es preciso tener en cuenta las finanzas públicas y el gasto represivo: en las asignaciones presupuestarias y el aparato administrativo se reflejarán, en cierta medida, la capacidad y la política represiva del régimen. La lealtad de las fuerzas armadas, la policía o los servicios secretos, encargados de controlar o reprimir a los opositores, es una prioridad ineludible de los regímenes autocráticos que gobiernan principalmente mediante la violencia. Por ello, los datos a nivel mundial confirman que los regímenes autocráticos suelen aumentar los presupuestos militares y remunerar generosamente a la policía militar y a otros funcionarios que controlan los instrumentos de violencia y coacción[15]. De hecho, se

[14] Véase Daron Acemoglu y James A. Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (Nueva York, Cambridge University Press, 2005); Bruce Bueno de Mesquita y otros, *The Logic of Political Survival* (Massachusetts Institute of Technology Press, 2003); Ronald Wintrobe, *The Political Economy of Dictatorship* (Cambridge University Press, 1998).

[15] Véase Justin Conrad, "Narrow interests and military resource allocation in autocratic regimes", *Journal of Peace Research*, vol. 50, Nº 6 (noviembre de 2013). Véase, en relación con el caso concreto del gasto militar de las dictaduras de América Latina, Thomas Scheetz, "The evolution of

ha comprobado que el gasto militar utilizado para fortalecer la capacidad coercitiva del régimen y su estabilidad[16] contribuye en gran medida a la carga de la deuda externa de un país[17].

21. Si bien es cierto que los gobiernos por lo general pueden subvenir a sus necesidades con los impuestos, los ingresos generados por las inversiones, el comercio de productos básicos y otras rentas internas, lo que les permite ganarse la lealtad de los actores principales y financiar los organismos de represión, en muchos casos la financiación soberana puede ser crucial para que un régimen autocrático pueda mantenerse en el poder y superar los períodos críticos de disensión o contracción económica. Si se tiene en cuenta un horizonte cronológico más largo, es razonable pensar que los agentes externos que contribuyen financieramente al funcionamiento normal de un régimen que viola los derechos humanos lo ayudan a consolidarse. La financiación soberana puede contribuir a que dicho régimen logre su principal objetivo: retener el poder, o bien mediante la consecución y la conservación de la lealtad de los principales poderes, o bien mediante la coacción para reducir al mínimo y marginar a las voces disidentes. En muchos regímenes autoritarios, la mayoría de la población se encuentra en una situación de exclusión o de dependencia, incapaz de mejorar su condición o la manera en que es gobernada, y con el temor de que la disensión le acarree discriminación, tortura o muerte. Las libertades de asociación y de reunión son restringidas para que las voces disidentes no puedan organizarse colectivamente o exigir cambios. La financiación soberana puede servir para mantener ese *statu quo*.

22. Como el dinero es fungible, los préstamos o las ayudas a un régimen que comete violaciones manifiestas de los derechos humanos evidentemente pueden emplearse también de manera provechosa. Sin embargo, son varios los motivos por los que ese tipo de apoyo económico puede no redundar en beneficio de la población a largo plazo.

23. En primer lugar, aun cuando se demuestre que los préstamos se emplean de manera provechosa, puede que con ellos se permita liberar otros fondos para fines perjudiciales. Si los préstamos se utilizan para la construcción de carreteras, viviendas y otras infraestructuras públicas, no cabe duda de que la financiación externa no se destina directamente a un uso represivo. Sin embargo, esos proyectos también pueden ser cruciales para sofocar el descontento o conseguir lealtades. Incluso los fondos asignados directamente a programas sociales o proyectos destinados a hacer realidad los derechos económicos, sociales y culturales pueden reducir la protesta y la resistencia social y política, prolongando así la supervivencia del régimen. Además, los ingresos públicos que, a falta de financiación externa, se habrían empleado para el desarrollo social o económico pueden distribuirse para fortalecer el clientelismo y el sistema de seguridad nacional.

24. Los fondos procedentes del exterior pueden brindar temporalmente a los regímenes un mayor margen de maniobra fiscal para dedicarse más a obtener lealtades y recurrir menos a los métodos represivos. De hecho, cuando los gobiernos tienen en cuenta las preferencias de grupos externos (no afines) que tienen sus propias prioridades financieras y presupuestarias, es probable que obtengan cierto apoyo social y político, al tiempo que

public sector expenditures: changing political priorities in Argentina, Chile, Paraguay and Peru", *Journal of Peace Research*, vol. 29, Nº 2 (mayo de 1992).

[16] Véase Michael Albertus y Victor Menaldo, "Coercive capacity and the prospects for democratization", *Comparative Politics*, vol. 44, Nº 2 (enero de 2012).

[17] Véase, entre otros, Robert E. Looney, "The influence of arms imports on Third World debt", *Journal of Developing Areas*, vol. 3, Nº 2 (enero de 1989); John Dunne, Samuel Perlo-Freeman y Aylin Soydan, "Military expenditure and debt in small industrialised economies: a panel analysis", *Defence and Peace Economics*, vol. 15, Nº 2 (2004); Russell Smyth y Paresh Kumar Narayan, "A panel data analysis of the military expenditure-external debt nexus: evidence from six Middle Eastern Countries", *Journal of Peace Research*, vol. 46, Nº 2 (marzo de 2009).

contribuyen al logro de su principal objetivo, que, en el caso de los regímenes autoritarios, puede conllevar mantenerse en el poder y llevar a cabo sus planes políticos y económicos[18].

25. En segundo lugar, aunque la población perciba que se ha producido una mejora a corto plazo en el bienestar como consecuencia del gasto público adicional, ello no redunda en absoluto en las circunstancias positivas que suelen concurrir para el disfrute de los derechos humanos. Es posible que los préstamos multilaterales en realidad no contribuyan al disfrute de los derechos humanos, sociales y económicos, sino que se utilicen con fines propagandísticos con el fin de proyectar en el exterior una imagen del régimen más amable que la verdadera. La docilidad de la población podría malinterpretarse como una aceptación del régimen o su apoyo, confundiéndose la aquiescencia de los ciudadanos con su conveniencia. En su informe de 1977, el Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de las Naciones Unidas demostró esa opinión en el caso del régimen de Pinochet. En ocasiones, los regímenes autoritarios han podido resistir a la presión internacional ejercida por otros países o las Naciones Unidas para que mejorasen su actuación en materia de derechos humanos porque los bancos multilaterales no solo les proporcionan asistencia financiera directa, sino que también les facilitan el acceso a volúmenes más considerables de capital privado.

26. Por último, los gobiernos con acceso a capital extranjero suelen depender mucho menos de los impuestos recaudados a sus ciudadanos para obtener ingresos[19]. Ello hace que las élites políticas tengan pocos alicientes o ninguno para reconocer a los ciudadanos el derecho a la representación democrática o a la participación política efectiva a cambio de que cumplan las obligaciones económicas que les corresponden como contribuyentes. Las élites económicas y otros grupos importantes pueden verse recompensados sin necesidad de recurrir a la negociación política, el control de los votantes ni la adopción democrática de decisiones sobre el uso de los fondos. Como ya se ha explicado, "en los países en desarrollo, las bases imponibles suelen ser exiguas y la capacidad del Estado para recaudar impuestos es manifiestamente limitada. Por ello, hay gobiernos que aprovechan su capacidad de comercializar préstamos en el plano internacional para generar los ingresos necesarios para financiar los proyectos nacionales"[20]. Sin embargo, en los Estados autoritarios ese tipo de proyectos sufragados con fondos públicos tienen unos objetivos políticos claros y concretos, que incluyen recompensar la lealtad de los adeptos al régimen, aumentar el enriquecimiento propio y financiar el aparato represivo[21].

27. El aumento y la disminución de la financiación exterior puede repercutir en los derechos humanos de diversas maneras. Obviamente hay casos en los que la inversión extranjera (incluida la financiera) puede resultar realmente útil para el disfrute de los derechos sociales y económicos o promover un círculo virtuoso de crecimiento y democratización que propicie un mayor respeto de los derechos civiles y políticos, pero la financiación adicional también puede surtir el efecto contrario. Los debates sobre la eficacia de las sanciones internacionales son un reflejo de la actual incertidumbre sobre si la reducción de la concesión de préstamos o del apoyo económico permite conseguir los

[18] Véase Sabine Michalowski y Juan Pablo Bohoslavsky, "Ius cogens, transitional justice and other trends of the debate on odious debts: a response to the World Bank discussion paper on odious debts", *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 48, Nº 1 (2010).

[19] En relación con los ingresos derivados del petróleo, véase Kevin Morrison, "Oil, nontax revenue, and the redistributional foundations of regime stability", *International Organization*, vol. 63, Nº 1 (enero de 2009). Véase también Michael L. Ross, "Does taxation lead to representation?", *British Journal of Political Science*, vol. 34, Nº 2 (abril de 2004).

[20] Irfan Nooruddin, "The political economy of national debt burdens, 1970-2000", *International Interactions*, vol. 34, Nº 2 (junio de 2008).

[21] William Easterly, "How did heavily indebted poor countries become heavily indebted? Reviewing two decades of debt relief", *World Development*, vol. 30, Nº 10 (2002).

resultados políticos esperados, entre ellos, el mayor respeto de los derechos humanos[22]. Hay varios ejemplos en que la imposición de sanciones para limitar la inversión extranjera contribuyó a reducir la represión; aunque hay también casos en que las sanciones han llevado a algunos regímenes a recrudecerla. El cuadro que figura a continuación presenta un marco en el que se destacan los posibles efectos que pueden tener en los derechos humanos los préstamos concedidos a un régimen autoritario. Con frecuencia esos efectos son mixtos.

Interrelaciones entre las finanzas y los derechos humanos: situaciones posibles

	Más violaciones de los derechos humanos	*Menos violaciones de los derechos humanos*
Más fondos	Se fortalece el régimen, se liberan fondos para fines delictivos	Se promueve una dinámica de crecimiento y democratización o se beneficia directamente a la población
Menos fondos	Se provoca inestabilidad y posteriormente más represión	Se debilita al régimen y se abre un proceso de transición a la democracia

28. Dejar de conceder préstamos a los regímenes autoritarios puede desestabilizarlos, pero es más difícil determinar si ello dará lugar a un recrudecimiento de la represión. Son dos los resultados posibles: cuando un régimen se enfrenta a limitaciones financieras y recorta los recursos destinados a su población, puede encontrarse con una oposición a sus medidas y responder a corto plazo incrementando la represión. La inestabilidad social y económica puede engendrar una escalada de la tensión, la radicalización de los grupos de la oposición e incluso deserciones de las fuerzas de seguridad. La otra posibilidad es que las dificultades financieras reduzcan de hecho la represión porque el Estado tendrá menos capacidad financiera para que el aparato represivo pueda funcionar, lo que reducirá la sostenibilidad del régimen a medio y largo plazo y, a la postre, acortará su vida política. En suma, abstenerse de conceder préstamos a un régimen puede tener consecuencias positivas o negativas en función de esas dos cadenas de causalidad. En cierto modo, las opciones de ganarse la lealtad y recurrir a la represión deben dar lugar a concesiones en uno u otro sentido, y puede que el régimen sea incapaz de encontrar una solución equilibrada y sostenible entre ambas.

29. Cabe señalar que cada vez se cometen más violaciones manifiestas de los derechos humanos en Estados fallidos o en el contexto de estructuras de gobierno débiles. Por consiguiente, retirar aún más el crédito a los Estados débiles o casi fallidos podría causar mayores daños, ya que en una situación como esa la pérdida de capacidad administrativa y la falta de eficacia de las fuerzas del orden del Estado es un terreno abonado para que particulares o agentes corruptos del Estado puedan cometer vulneraciones de los derechos

[22] Véase Joy Gordon, "Smart sanctions revisited", *Ethics & International Affairs*, vol. 25, Nº 3 (otoño de 2011); David Lektzian y Mark Souva, "An institutional theory of sanctions onset and success", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, Nº 6 (diciembre de 2007); William H. Kaempfer, Anton D. Lowenberg y William Mertens, "International economic sanctions against a dictator", *Economics and Politics*, vol. 16, Nº 1 (marzo de 2004); y Dursun Peksen, "Better or worse? The effect of economic sanctions on human rights", *Journal of Peace Research*, vol. 46, Nº 1 (enero de 2009).

humanos[23]. El debilitamiento de un Estado y de las fuerzas del orden a veces puede aumentar la probabilidad de que se cometan violaciones manifiestas de los derechos humanos, ya que se merma aún más la capacidad del Estado. Sin embargo, es improbable que solo proporcionando fondos a un Estado débil o fallido o a sus fuerzas del orden se pueda fomentar la creación de instituciones basadas en el principio del estado de derecho y en el respeto de los derechos humanos. En cambio, se corre el riesgo de que los recursos se inviertan en estructuras represivas del Estado que no respeten los derechos humanos o de que se destinen al mantenimiento de las redes clientelistas.

30. Dado que es preciso evaluar separadamente cada caso, los prestamistas deberían respetar las normas fundamentales en materia de diligencia debida a fin de entender las consecuencias probables de sus propios actos. El análisis de riesgos no debería centrarse únicamente en la probabilidad de que el préstamo sea devuelto en el futuro, sino que se debería evaluar además los efectos que la concesión del préstamo tendrá en la población y en el disfrute de los derechos humanos. A tal fin, no solo hay que examinar si los fondos servirán para consolidar a un régimen autoritario, sino además si son justas las obligaciones de pago de la deuda impuestas a las futuras generaciones del país. Para tomar con conocimiento de causa la decisión de conceder un préstamo, los Estados, la comunidad internacional, las instituciones financieras multinacionales y los prestamistas privados tienen que saber cómo se financia el régimen; cuál es su grado de dependencia de la financiación externa; qué organismos públicos u otros agentes son los autores principales de las violaciones manifiestas de los derechos humanos; cuáles son las intenciones del régimen, y si existen posibilidades de que se pueda iniciar una transición hacia la democracia. Cuando la asistencia financiera previsiblemente contribuirá al fortalecimiento de un régimen que comete violaciones manifiestas de los derechos humanos, los prestamistas deberían abstenerse de conceder fondos que puedan servir para su mantenimiento en el poder. En ese caso, una reducción de la concesión de préstamos presumiblemente daría lugar, si no cambian el resto de las circunstancias, a una disminución de las violaciones de los derechos humanos en el país.

31. El Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de las Naciones Unidas expuso esta cuestión en su informe sobre las contribuciones financieras recibidas por el régimen de Pinochet: según las circunstancias, la asistencia financiera puede repercutir positiva o negativamente en la situación de los derechos humanos de cualquier país. En general, los préstamos cuyo objetivo preciso sea construir viviendas para los más pobres y los fondos destinados específicamente a aliviar el sufrimiento tendrán menos consecuencias negativas que los concedidos para sufragar los gastos generales.

32. En cierta medida, los Estados tienen ahora en cuenta los argumentos relacionados con los derechos humanos. En un reciente estudio, en el que se analizaba la forma en que los Estados reaccionaban ante los atentados contra la integridad física en los países en desarrollo en el marco de su asistencia bilateral para el desarrollo entre 1981 y 2004, se señala que, por lo general, los Estados donantes redujeron su financiación de la infraestructura, el presupuesto general y los programas de los países en que habían aumentado los atentados contra la integridad física. En cambio, en promedio mantuvieron en esos países las partidas de la ayuda para el desarrollo destinadas al sector social, incluidos los ámbitos de la salud, la educación y el abastecimiento de agua, o a la promoción de los derechos humanos y la democratización[24]. Sin embargo, la financiación

[23] Para consultar un estudio empírico en que se proporcionan datos que corroboran esta tendencia, véase, por ejemplo, Neil A. Englehart, "State capacity, State failure, and human rights", *Journal of Peace Research*, vol. 46, Nº 2 (marzo de 2009).

[24] Richard A. Nielsen, "Rewarding human rights? Selective aid sanctions against repressive States", *International Studies Quarterly*, vol. 57, Nº 4 (diciembre de 2013).

bilateral para el desarrollo no es sino una pequeña parte del total del apoyo financiero o los préstamos concedidos a esos países, y el Experto Independiente no conoce ningún estudio en que se haya analizado de un modo semejante la concesión de préstamos en condiciones no favorables por Estados o prestamistas privados.

33. Los prestamistas deberían analizar las experiencias de concesión de préstamos en el pasado, así como su evolución reciente, para poder detectar los cambios de tendencia. Un análisis que respete el principio de diligencia debida debería tener en cuenta, como mínimo, los datos y los factores siguientes: la cuantía, el tipo, el objetivo y el calendario de los préstamos propuestos; información procedente del seguimiento posdesembolso de préstamos anteriores; el crecimiento de la deuda y la sostenibilidad de los fondos públicos para el servicio de la nueva deuda; el tipo y el carácter de las violaciones manifiestas de los derechos humanos y los posibles cambios de la actuación del país solicitante en relación con los derechos humanos; información proporcionada por la sociedad civil; el carácter del régimen autoritario, y las medidas adoptadas por las organizaciones internacionales y otros gobiernos. Por todo ello, debe considerarse que la realización de un análisis que respete el principio de diligencia debida para evaluar los efectos de los préstamos o de nuevos préstamos en los derechos humanos es un proceso constante.

34. Al adoptar una decisión sobre un préstamo, en todo análisis micro y macroeconómico de la situación del país prestatario, deben evaluarse las cuestiones siguientes:

a) Si el dinero podría emplearse directamente, o desviarse fácilmente, para financiar violaciones de los derechos humanos (por ejemplo, la financiación de escuadrones de la muerte, campos de exterminio, armas u otros instrumentos para reprimir o contener a la población);

b) Si los recursos financieros proporcionados al gobierno fortalecerán políticamente al régimen o alargarán su vida;

c) Si el préstamo mejorará el disfrute de los derechos económicos y sociales de las personas marginadas, o es más probable que se utilice para mantener sus redes clientelistas, o si los fondos asignados al gasto social servirán más para invertir otros fondos públicos en el aparato represivo que para mejorar la situación general de los derechos humanos.

35. Los prestamistas deberían plantearse esas preguntas antes de conceder cualquier préstamo. No respetar el principio de diligencia debida puede entrañar algo más que un considerable riesgo para el buen nombre del prestamista. Como las normas y las costumbres jurídicas en materia de actividades mercantiles y derechos humanos están evolucionando, no se puede descartar que los tribunales empiecen a examinar las decisiones de concesión de préstamos, incluso muchos años después de haberse tomado[25].

[25] En recientes causas civiles iniciadas en la Argentina sobre la base de la responsabilidad por la financiación de regímenes criminales, distintas víctimas demandaron a los bancos que financiaron la junta militar entre 1976 y 1983. Entre esas causas figuran *Ibáñez Manuel Leandro y otros casos/Diligencia Preliminar*, Juzgado Nacional de 1ª Instancia en lo Civil 34, Buenos Aires, Nº 95.019/2009; y *Garramone, Andrés c. Citibank NA y otros*, 2010, Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal Nº 8, Buenos Aires, Nº 47736/10. Véase asimismo Juan Pablo Bohoslavsky y Veerle Opgenhaffen, "The past and present of corporate complicity: financing the Argentinian dictatorship", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 23, Nº 1 (octubre de 2010).

IV. ¿La financiación concedida a los regímenes que cometen violaciones manifiestas de los derechos humanos permite su consolidación?

36. Como se explica en la sección anterior, en teoría, la concesión neta de préstamos puede tener una profunda influencia en los regímenes que cometen violaciones manifiestas de los derechos humanos. Los fondos pueden influir en la estructura y la estabilidad del régimen, así como en las opciones que se elijan para lograr la supervivencia y el dominio de la élite del país. Sin embargo, ¿en qué medida la realidad confirma la explicación que proporciona la teoría de la elección racional a los comportamientos delictivos de un régimen?

37. Cabe señalar que hay algunos estudios en que se analiza si los préstamos concedidos por las instituciones financieras internacionales o los programas de ajuste estructural impuestos por ellas han afectado a los derechos humanos a la integridad física. En esos estudios se llega a la conclusión de que los programas de ajuste del Banco Mundial y el FMI redujeron el nivel general de respeto de los derechos humanos, incluidos los relativos a la integridad física, por parte de los gobiernos[26]. Si bien algunos investigadores han llegado a la conclusión de que la concesión neta de préstamos del Banco Mundial y del FMI ha potenciado el respeto de los derechos humanos, sus datos corroboran que el respeto de los derechos a la integridad física mejora cuando la cuantía de los préstamos devueltos supera la de los nuevos, lo que indicaría que no es el doloroso proceso de pago el que provoca esas violaciones, sino que el factor que genera la represión es una crisis interna[27].

38. En otros estudios se ha evaluado, con resultados desiguales, si la asistencia para el desarrollo o las condiciones impuestas a ese tipo de préstamos han permitido reducir las violaciones de los derechos humanos[28]. Si bien algunos investigadores opinan que la asistencia para el desarrollo de la Unión Europea ha tenido en general un efecto positivo en determinados derechos humanos, como el derecho a la libertad de circulación, la libertad de religión y los derechos de los trabajadores, otros estiman que la ayuda exterior de los Estados Unidos de América, a pesar de las condiciones impuestas en materia de derechos humanos, está relacionada con un aumento de los atentados contra la integridad física[29].

39. También se han llevado a cabo estudios sobre la repercusión de las sanciones económicas en distintos regímenes autocráticos y su actuación en materia de derechos humanos en los que se llega a la conclusión de que la probabilidad del recurso a la represión depende del tipo de sistema autocrático[30]. Sin embargo, no se han investigado los

[26] Véase, por ejemplo, M. Rodwan Abouharb y David L. Cingranelli, "The human rights effects of World Bank structural adjustment, 1981–2000", *International Studies Quarterly*, vol. 50, Nº 2 (junio de 2006), y, de los mismos autores, "IMF programs and human rights, 1981-2003", *Review of International Organizations*, vol. 4, Nº 1 (marzo de 2009).

[27] Silja Eriksen e Indra de Soysa, "A fate worse than debt? International financial institutions and human rights, 1981-2003", *Journal of Peace Research*, vol. 46, Nº 4 (julio de 2009).

[28] Para consultar una reflexión y examen sobre la vinculación entre la ayuda exterior y la liberalización política del país receptor, véase Abel Escribà Folch y Joseph Wright, *Foreign Pressure and the Politics of Autocratic Survival*, cap. 4 (próxima aparición en Oxford University Press).

[29] Véase, por ejemplo, Allison Sovey Carnegie, Peter M. Aronow y Nikolay Marinov, "The effects of aid on rights and governance. Evidence from a natural experiment", documento de trabajo no publicado, 6 de agosto de 2012, disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2124994. Véase también Hyun Ju Lee, "The impact of U.S. foreign aid on human rights conditions in post-Cold War era", Iowa State University, tesis y disertaciones de grado disponibles en http://lib.dr.iastate.edu/etd/12068.

[30] Véase, por ejemplo, Abel Escribà-Folch, "Authoritarian responses to foreign pressure, spending, repression, and sanctions", *Comparative Political Studies*, vol. 45, Nº 6 (junio de 2012), y Christian

efectos de la concesión neta de préstamos en los derechos humanos. El Experto Independiente, por tanto, no conoce ningún estudio empírico donde se aborde específica y sistemáticamente la cuestión de la relación existente entre la deuda externa y la supervivencia del régimen. Es fundamental estudiar esa cuestión, pues indudablemente tiene consecuencias políticas y jurídicas.

40. En los párrafos siguientes, el Experto Independiente examinará algunas pruebas preliminares de la relación entre la financiación extranjera y la probabilidad de que un régimen autoritario se democratice[31]. El Experto Independiente utiliza la gobernanza democrática como indicador sustitutivo de una baja probabilidad de que se estén cometiendo violaciones manifiestas de los derechos humanos. Habría que compilar también, de ser posible, datos fiables sobre las violaciones manifiestas de los derechos humanos para evaluar si existe una correlación directa entre la concesión de préstamos y dichas violaciones, pero ello plantea varias dificultades metodológicas. Por ejemplo, no hay datos disponibles sobre largos períodos de tiempo y un gran número de países que permitan determinar hasta qué punto los Estados han cometido o no violaciones manifiestas de los derechos humanos. Si bien existen varios conjuntos de datos, que miden por países los atentados contra la integridad física, no suelen incluir sistemáticamente la información elaborada por los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas. Por ello, el Experto Independiente dudó en utilizarlos en el presente informe.

41. No obstante, puede estar justificado utilizar la gobernanza democrática como indicador sustitutivo de la baja probabilidad de que se cometan violaciones manifiestas de los derechos humanos. Sobre la base de distintos conjuntos de datos, los estudios empíricos han puesto de manifiesto la correlación estrecha y consistente entre la gobernanza democrática y el respeto de los derechos humanos, en particular los derechos a la integridad física[32]. Es decir, rara vez se cometen violaciones manifiestas, generalizadas y sistemáticas de los derechos humanos en países que presentan algunas de las características fundamentales de la gobernanza democrática. La estrecha relación que existe entre los derechos humanos y la gobernanza democrática no solo ha quedado probada por la investigación empírica, sino que también ha sido puesta de relieve en distintas resoluciones de la Asamblea General (55/96), la Comisión de Derechos Humanos (2000/47 y 2002/46) y el Consejo de Derechos Humanos (19/36).

42. Evidentemente hay que señalar algunas advertencias: el que un régimen sea autoritario o no democrático no significa necesariamente que cometa violaciones sistemáticas y manifiestas de los derechos humanos. Sin embargo, hay datos empíricos sólidos que demuestran que son principalmente los regímenes autoritarios quienes cometen

Davenport, "State repression and the tyrannical peace", *Journal of Peace Research*, vol. 44, Nº 4 (julio de 2007). Se sostiene que es menos probable que los sistemas de partido único, especialmente aquellos en los que participan más personas y organizaciones, recurran a la represión que otros tipos de regímenes autocráticos, como las dictaduras o los regímenes militares.

[31] Esta sección se basa en las investigaciones llevadas a cabo por el Experto Independiente junto con Abel Escribà-Folch. Véase Juan Pablo Bohoslavsky y Abel Escribà-Folch, "Rational choice and financial complicity with human rights abuses: policy and legal implications", en *Making Sovereign Financing and Human Rights Work*, bajo la dirección de Juan Pablo Bohoslavsky y Jernej Letnar Cernic (Oxford, Hart Publishing, 2014).

[32] Véase, por ejemplo, Christian Davenport, "The promise of democratic pacification: an empirical assessment", *International Studies Quarterly*, vol. 48, Nº 3 (septiembre de 2004); Christian Davenport y David A. Armstrong, "Democracy and the violation of human rights: a statistical analysis from 1976 to 1996", *American Journal of Political Science*, vol. 48, Nº 3 (julio de 2004); Steven C. Poe y C. Neal Tate, "Repression of human rights to personal integrity in the 1980s: a global analysis", *American Political Science Review*, vol. 88, Nº 4 (diciembre de 1994); y Steven C. Poe, C. Neal Tate y Linda Camp Keith, "Repression of the human right to personal integrity revisited: a global cross-national study covering the years 1976–1993", *International Studies Quarterly*, vol. 43, Nº 2 (junio de 1999).

ese tipo de violaciones. Inversamente, también pueden cometerse violaciones manifiestas de los derechos humanos en un sistema de gobernanza democrática. La investigación empírica solo ha demostrado que los regímenes democráticos y sus agentes tienen mucha menos predisposición a cometer violaciones manifiestas de los derechos humanos, en particular contra las personas que residen en su propio territorio.

43. Es preciso reconocer que las diferencias entre un régimen autocrático y uno democrático no están siempre muy claras. La organización de la gobernanza democrática puede adoptar distintas maneras y la diversidad en el conjunto de las democracias refleja la riqueza de las tradiciones sociales y culturales existentes en el mundo. La Asamblea General ha reconocido que, si bien todas las democracias tienen características comunes, no existe un modelo universal de democracia (resolución 55/96).

44. Una de esas característica comunes se describe en el artículo 21, párrafo 3, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece que: "La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto". En el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos figuran disposiciones similares. A los efectos del presente estudio, el Experto Independiente se ha fundamentado en esas disposiciones de derechos humanos para establecer una distinción entre los tipos de gobernanza autocrática y democrática, y también se ha basado en las teorías más avanzadas de la ciencia política, que recalcan la importancia de la celebración de elecciones periódicas, libres y plurales como una de las características fundamentales de la gobernanza democrática[33].

45. El Experto Independiente desea también reconocer que puede haber un desfase temporal entre la asignación de fondos y sus posibles efectos en la comisión de violaciones manifiestas de los derechos humanos. Como ya se explicó en la sección anterior, un régimen puede utilizar los fondos para ganarse la lealtad o para reforzar el aparato represivo. La vida del régimen, por lo tanto, puede prolongarse sin necesidad de que se manifiesten inmediatamente repercusiones en los derechos humanos en forma de violaciones más o menos manifiestas. Sin embargo, mientras el poder siga en manos de un régimen autocrático, mayor será el riesgo de que ese régimen recurra a la represión sistemática.

46. Los datos empíricos preliminares indican que las fuentes de financiación externa podrían tener un efecto importante en el mantenimiento de los regímenes autoritarios en el poder[34]. Los autores del estudio pertinente examinaron si las transferencias netas de la deuda externa pública y con garantía pública repercuten en la probabilidad de que un régimen autoritario emprenda una transición a la democracia en el mismo año, y a tal fin utilizaron datos del período comprendido entre 1970 y 2006[35]. El análisis se basa en un conjunto de datos correspondientes a 158 episodios distintos de gobierno autoritario en 91 países.

47. Los resultados muestran los efectos negativos a lo largo de un período de 36 años que ha tenido la deuda externa en la probabilidad de una transición a la democracia[36]. Si

[33] Con respecto a los datos presentados más adelante, el Experto Independiente se ha basado en la clasificación establecida por Barbara Geddes, Joseph Wright y Erica Frantz en "Autocratic breakdown and regimes transitions: a new data set", *Perspectives on Politics*, vol. 12, Nº 2 (junio de 2014).

[34] Véase Bohoslavsky y Escribà-Folch, "Rational choice and financial complicity with human rights abuses: policy and legal implications", en *Making Sovereign Financing and Human Rights Work*.

[35] Medidos en dólares constantes (2000) *per capita*. Información elaborada a partir de la base de datos *World Development Indicators* del Banco Mundial.

[36] Para calcular esa probabilidad, el resto de las variables se han mantenido constantes en su nivel promedio.

bien es necesario realizar más investigaciones e interpretar con cautela los resultados preliminares, los efectos son estadísticamente significativos si se toman como referencia los niveles convencionales. Ponen de manifiesto que la deuda externa contribuye a la perpetuación de los regímenes autoritarios. Si bien la probabilidad bruta de una transición a la democracia (en un año) de la muestra es del 2,2%, cuando la variable de la deuda pasa de su valor mínimo al máximo se produce una disminución del 1,65% (anual) de la probabilidad de democratización (para situarse entre el 0,3% y el 0,4%)[37]. En un período de diez años, por ejemplo, es obvio que sus efectos son más acusados. El conjunto de datos permite predecir que, en promedio, el 22% de todos los regímenes autoritarios que no reciben préstamos públicos o privados harán una transición hacia la gobernanza democrática. En cambio, solo el 3,35% de los regímenes que regularmente se benefician de una concesión neta de préstamos, tanto del sector público como del privado, darán ese paso hacia la democracia. Algunas pruebas adicionales también ponen de manifiesto que el endeudamiento externo puede revestir una especial importancia en momentos de recesión económica, que suelen entrañar una considerable contracción de los ingresos del Estado.

48. Si se vuelve a aplicar el modelo de supervivencia del régimen que se ha explicado anteriormente, aunque distinguiendo entre la concesión neta de préstamos (deuda externa pública y con garantía pública) por acreedores oficiales y por prestamistas privados, es posible observar el efecto que tiene la deuda externa concedida por acreedores privados y oficiales en la probabilidad de una democratización[38].

49. Los resultados parecen indicar que, aunque ambas fuentes de financiación han ayudado a la supervivencia de regímenes autoritarios, la probabilidad de que los préstamos concedidos por entidades privadas den estabilidad a los regímenes autoritarios es de hecho mayor que en el caso de los préstamos públicos, por lo que es también mayor la probabilidad de que sean más perniciosos para los derechos humanos[39]. Es necesario seguir investigando para determinar si los fondos proporcionados a los regímenes autoritarios se utilizan para ganar lealtades mediante el clientelismo (prolongando así la duración del régimen) o si se utilizan para potenciar el aparato represivo del régimen.

50. Los distintos efectos de los préstamos públicos y privados pueden explicarse en parte por el hecho de que los acreedores públicos, en particular los prestamistas bilaterales, pueden estar sujetos a cierta responsabilidad política (aunque con frecuencia escasa). Como la mayoría de los grandes prestamistas bilaterales del mundo disponen de alguna forma de gobernanza democrática, los votantes y la sociedad civil pueden sentirse molestos por que el gobierno de su país utilice el dinero del contribuyente para apoyar a Estados que atentan contra los derechos humanos fundamentales. Del mismo modo, aunque a menudo se las critique por su falta de transparencia y control democrático, las instituciones financieras internacionales están sujetas al examen de la opinión pública, los grupos transnacionales, la sociedad civil y los Estados miembros[40].

51. En cambio, si bien la sociedad civil es cada vez más vigilante con las grandes empresas, los votantes ejercen un menor control sobre los prestamistas privados que operan

[37] En gran medida, los resultados no varían cuando se examina el comercio (importaciones más exportaciones en cuanto porcentaje del PIB).

[38] Véase Bohoslavsky y Escribà-Folch, "Rational choice and financial complicity with human rights abuses: policy and legal implications", en *Making Sovereign Financing and Human Rights Work*.

[39] *Ibid*.

[40] James H. Lebovic y Erik Voeten, en "The costs of shame: international organizations and foreign aid in the punishing of human rights violators", *Journal of Peace Research*, vol. 46, Nº 1 (enero de 2009), llegaron a la conclusión de que los compromisos contraídos en el marco de la cooperación multilateral para el desarrollo tenían más en cuenta las críticas de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidades con respecto a las prácticas de derechos humanos que los compromisos bilaterales.

en los mercados financieros internacionales y hasta la fecha los Estados solo han prohibido a prestamistas privados proporcionar financiación a Estados o a instituciones de Estados con malas prácticas en materia de derechos humanos cuando concurrían circunstancias excepcionales[41]. La disciplina de mercado por sí sola no ofrece suficientes incentivos para que al conceder un préstamo se tengan en cuenta los derechos humanos. Principalmente se preocupa por la sostenibilidad de la deuda y la probabilidad de que el préstamo sea devuelto, y no por el carácter democrático de un régimen ni por su predisposición a atentar contra los derechos humanos. El mercado no impide que se concedan préstamos a los dictadores. Por el contrario, cuando se han concedido préstamos a regímenes autocráticos, el mercado incentiva de hecho la concesión de nuevos préstamos con el fin de estabilizarlos y potenciar así su capacidad de devolución. Así pues, la lógica del mercado se convierte en una profecía que entraña su propio cumplimiento.

V. Próximas medidas

52. **Conceder préstamos a regímenes que cometen violaciones manifiestas de los derechos humanos puede contribuir a consolidarlos, prolongar la inobservancia de los derechos humanos y aumentar la probabilidad de que se cometan violaciones manifiestas de los derechos humanos. Esa conclusión puede ser válida tanto para la asistencia financiera oficial a los gobiernos como para la privada. No obstante, los préstamos concedidos por entidades privadas parecen ser más nocivos, ya que pueden estar sujetos a un grado menor de rendición de cuentas que los préstamos entre Estados y los concedidos por las instituciones financieras internacionales.**

53. **El análisis estadístico presentado anteriormente, que se basa en 158 episodios distintos de gobierno autoritario en 91 países, parece indicar que las transferencias netas de fondos pueden prolongar la duración de los regímenes autocráticos y aumentar así el riesgo de que se cometan violaciones manifiestas de los derechos humanos. Sin embargo, hay que evaluar individualmente la situación de cada país. El modelo de la elección racional presentado por el Experto Independiente, en el que se sugieren las causalidades probables, y los datos cuantitativos presentados deben contrastarse con monografías en las que se ejemplifiquen los vínculos de causalidad existentes entre la asistencia financiera recibida y las violaciones manifiestas de los derechos humanos cometidas por los regímenes autoritarios.**

54. **Ateniéndose a los argumentos desarrollados en las secciones anteriores, la concesión de financiación, a menos que la decisión de otorgarla esté supeditada a una evaluación de sus efectos en los derechos humanos o a que se especifique adecuadamente su empleo final o por contrato se atenúen esos efectos, puede tener consecuencias duraderas en los regímenes autoritarios, pues les permite consolidar su gobierno autocrático y perpetuar la exclusión política y las violaciones de los derechos humanos, y reduce su necesidad de hacer concesiones políticas. Sin embargo, a veces lo mejor es no prestar bajo ninguna circunstancia, pues las entradas de capital podrían agravar la situación de los derechos humanos, bien inmediatamente, bien a más largo plazo.**

55. **Los Estados que cometen violaciones manifiestas de los derechos humanos no solo practican la tortura y vulneran el derecho a la vida, sino que también pueden imponer modelos económicos que atentan contra los derechos económicos, sociales y culturales. Como explicó Antonio Cassese en un artículo científico que escribió**

[41] Sobre la cuestión de la financiación concedida a las dictaduras latinoamericanas por prestamistas privados, véase Robert Bejesky y Juan Pablo Bohoslavsky, "Contemporary lessons from Carter's incorporation of human rights into the financing of Southern Cone dictatorships", en *Making Sovereign Financing and Human Rights Work*.

en 1979, los vínculos entre las distintas violaciones de los derechos humanos suelen formar parte de la estrategia de supervivencia de un régimen[42]. Los inversores extranjeros pueden resultar beneficiados de que un régimen no respete los derechos humanos, como el derecho a la libertad de asociación y a crear sindicatos, o de que en algunos países las normas sociales, de seguridad y salud sean frágiles. Cuando los agentes extranjeros toman decisiones basándose en la rentabilidad (que suele ser más alta cuando se restringen los derechos humanos), la asistencia económica puede contribuir a que se perpetúen los atentados contra los derechos humanos, y esos atentados pueden crear, a su vez, las condiciones necesarias para atraer y obtener nuevos fondos de asistencia económica o nuevas inversiones. Además, en caso de transición de un régimen autoritario hacia la democracia, las prácticas con consecuencias perniciosas para el desarrollo pueden formar parte del legado predemocrático y las estructuras económicas creadas por el régimen influirán en las perspectivas de consolidación de la democracia[43].

56. **En el presente informe no se han tratado los aspectos jurídicos de la complicidad financiera respecto de los derechos humanos o el derecho nacional o internacional. El propósito del informe es generar un debate y recabar la opinión de las partes interesadas, a fin de poder evaluar la solidez del marco y los datos proporcionados, estimular una mayor reunión de datos y determinar consiguientemente de qué manera se pueden mejorar los métodos de medición y los argumentos teóricos. La intención del Experto Independiente es presentar en el futuro un informe con un análisis jurídico de la complicidad financiera y orientaciones normativas para ayudar a los Estados y los agentes financieros privados a abordar esta cuestión. El Experto Independiente espera que en un futuro informe también pueda presentar un análisis revisado que incorpore una verificación estadística directa entre la concesión neta de préstamos y las violaciones manifiestas de los derechos humanos, aunque hay algunas dificultades metodológicas que es preciso superar a tal efecto.**

57. **El objetivo del Experto Independiente es promover un mayor interés político e institucional en la formulación de directrices y políticas adecuadas que ayuden a los Estados, las instituciones multilaterales y los agentes privados a adoptar decisiones mejores y con un mayor conocimiento de causa sobre si deben o no conceder préstamos a gobiernos sospechosos de cometer violaciones manifiestas de los derechos humanos. En caso de que se adopte la decisión de prestar a un Estado o a una institución de un Estado con prácticas cuestionables en materia de derechos humanos, en las orientaciones también se debería especificar cómo conceder el préstamo de manera que se minimice el riesgo de que favorezca la comisión de violaciones manifiestas de los derechos humanos o crímenes tipificados en el derecho internacional. El Experto Independiente también tiene la intención de examinar en un futuro informe si es necesario formular nuevas normas jurídicas sobre la cuestión. A ese respecto, se deberá aclarar hasta qué punto los prestamistas pueden ser declarados culpables de complicidad financiera y cómo asegurar el acceso de las víctimas a vías de recurso.**

---

[42] Antonio Cassese, "Foreign economic assistance and respect for civil and political rights: Chile - a case study", *Texas International Law Journal*, vol. 14, Nº 2 (1979).

[43] Véase Tony Addison, "The political economy of the transition from authoritarianism", en *Transitional Justice and Development: Making Connections*, bajo la dirección de Pablo de Greiff y Roger Duthie (Nueva York, Social Science Research Council, 2009); y, en general, *Justice and Economic Violence in Transition*, bajo la dirección de Dustin Sharp (Nueva York, Springer Publications, 2014).