



Asamblea General

Distr. general
5 de agosto de 2016
Español
Original: inglés

Septuagésimo primer período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos
humanos y las libertades fundamentales**

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

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Juan Pablo Bohoslavsky, presentado en cumplimiento de lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos [25/16](#) y [31/11](#).

* [A/71/150](#).



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

Resumen

El presente 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, consta de dos partes.

En primer lugar, el Experto Independiente ofrece un panorama general de las actividades realizadas entre agosto de 2015 y julio de 2016. Durante ese período, el Experto Independiente presentó dos informes temáticos al Consejo de Derechos Humanos en su 31º período de sesiones, celebrado en marzo de 2016: un informe sobre la interrelación entre la desigualdad y las crisis financieras y sus consecuencias para el disfrute de los derechos humanos; y su estudio final sobre las corrientes financieras ilícitas, los derechos humanos y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. También presentó informes sobre sus visitas a China y Grecia, y realizó una visita oficial a las instituciones europeas en Bruselas, que se centró en las repercusiones de la reforma económica y las políticas de austeridad aplicadas en los países de la zona del euro.

En segundo lugar, el Experto Independiente ofrece algunas reflexiones sobre una serie de acontecimientos y cuestiones de interés, y presenta un panorama general sobre las novedades normativas relacionadas con la deuda que se han producido en las Naciones Unidas, como los resultados de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y de la 14ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, y los Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana. También sostiene que las iniciativas internacionales de alivio de la deuda emprendidas en el pasado no han logrado contribuir de una manera sostenible a mejorar los resultados en materia de derechos humanos en los países pobres muy endeudados, ya que el alivio de la deuda, si bien importante, en ningún caso hubiera cubierto los medios financieros necesarios. Además, el Experto Independiente destaca que está volviendo a crecer una nueva ola de austeridad mundial y vulnerabilidad ante la deuda en muchos países en desarrollo que amenaza el avance en las cuestiones relativas a los derechos humanos y exige que se realicen más esfuerzos en el ámbito de las políticas para prevenir y resolver esas crisis. Por último, afirma que el examen actual de los marcos para el análisis de la sostenibilidad de la deuda debería basarse en un conocimiento más amplio de la sostenibilidad de la deuda, e incorporar los derechos humanos y las dimensiones social y ambiental de la sostenibilidad. El Experto Independiente concluye que se necesita un marco más sólido y basado en los derechos humano para la deuda soberana con miras a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible; que una nueva ola mundial de políticas de austeridad y vulnerabilidad ante la deuda que afecta principalmente a los países en desarrollo amenaza el progreso en materia de derechos humanos; y que, además de fomentar la movilización de recursos nacionales, sigue siendo esencial contar con un marco integral de alivio de la deuda para garantizar

que la deuda insostenible no menoscabe el apoyo y las iniciativas internacionales para el logro de los Objetivos.

Entre sus recomendaciones figuran las siguientes: que se establezcan mecanismos de presentación de informes sobre las reestructuraciones de la deuda, que se garantice que los mecanismos de supervisión rastreen el progreso sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluido el gasto de los gobiernos en los Objetivos y los sectores pertinentes para la realización progresiva de los derechos, y que las obligaciones en materia de derechos humanos se incorporen a los marcos para la ejecución de análisis de la sostenibilidad de la deuda.

I. Introducción

1. Este informe se presenta en cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos [25/16](#) y [31/11](#), en que el Consejo solicitó al 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, que informara periódicamente a la Asamblea General. El informe ofrece un panorama general de las actividades que el Experto Independiente realizó entre agosto de 2015 y julio de 2016, seguido de reflexiones sobre una serie de acontecimientos recientes que se deben recalcar más y señalar a la atención de la comunidad internacional.

II. Actividades del Experto Independiente

A. Informes temáticos

2. De conformidad con lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos [25/9](#) y [25/16](#), el Experto Independiente presentó dos informes temáticos al 31° período de sesiones del Consejo.

3. En primer lugar, presentó un informe sobre la interrelación entre las desigualdades y las crisis financieras, y sus consecuencias para el disfrute de los derechos humanos ([A/HRC/31/60](#) y Add.1 y 2). En ese informe, el Experto Independiente destacaba pruebas convincentes de que la desigualdad económica era tanto un resultado como un factor que contribuía a las crisis económicas y sostenía que las desigualdades extremas existentes en la actualidad habían contribuido en gran medida a la aparición de crisis financieras. En el informe también se analizaba la forma en que las crisis financieras y de deuda soberana habían profundizado las desigualdades económicas y cómo las medidas de austeridad adoptadas para combatirlas habían empujado a muchas personas por debajo del nivel de los ingresos mínimos.

4. El Experto Independiente también destacó el tratamiento que se daba a la desigualdad económica en el derecho internacional de los derechos humanos. Según indicó, el derecho de los derechos humanos no entrañaba necesariamente una distribución perfectamente igualitaria de los ingresos y la riqueza, pero sí determinadas condiciones que hicieran posible el pleno ejercicio de los derechos. De ahí la necesidad de un cierto nivel de redistribución de recursos para garantizar que las personas pudieran disfrutar en condiciones de igualdad de la realización de sus derechos básicos sin resultados discriminatorios. El Experto Independiente concluía su informe con recomendaciones sobre la manera de abordar las desigualdades a fin de prevenir y responder a las crisis financieras, entre otras, la regulación de los mercados financieros, el salario mínimo, la tributación progresiva y los niveles mínimos de protección social. Además, los programas de ajuste estructural deberían ser objeto de rigurosas evaluaciones del impacto en los derechos humanos y no estar orientados únicamente a objetivos fiscales a corto plazo encaminados a recuperar la sostenibilidad de la deuda.

5. El segundo informe temático del Experto Independiente se centró en las corrientes financieras ilícitas, los derechos humanos y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ([A/HRC/31/61](#)), de conformidad con la resolución [28/5](#) del

Consejo de Derechos Humanos, aprobada el 26 de marzo de 2015. El estudio final complementaba el estudio provisional del Experto Independiente (A/HRC/28/60 y Corr.1) mediante un examen más detallado de las corrientes financieras ilícitas relacionadas con los impuestos, en especial, de la evasión fiscal y la elusión de impuestos por empresas transnacionales

6. En el informe se describía la forma en que las corrientes financieras ilícitas menoscababan el disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, y se destacaba la necesidad de: a) la diligencia debida y las debidas garantías procesales en la lucha contra las corrientes financieras ilícitas; b) una mejor protección de los testigos y de las personas que denunciaban irregularidades; y c) la incorporación de las consideraciones de derechos humanos en la devolución de los activos robados. El informe concluía con recomendaciones dirigidas a determinadas partes interesadas sobre cómo hacer operativa la meta de frenar las corrientes financieras ilícitas en el marco de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015.

B. Visitas a los países

7. Durante el período que abarca el informe, el Experto Independiente cursó nuevas solicitudes de visita al Brasil, Ghana, Granada y Panamá, y reiteró su interés en visitar Jamaica, Túnez, los Estados Unidos de América y Zambia.

8. El Experto Independiente presentó su informe al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/31/60/Add.1) sobre su visita oficial a China para evaluar cómo contribuían sus préstamos internacionales a la realización de los derechos humanos, en particular, de los derechos económicos, sociales y culturales, en los países prestatarios. El Experto Independiente celebró el destacado papel asumido por China en la creación de dos nuevos bancos multilaterales de desarrollo, a saber, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, en Beijing, y el Nuevo Banco de Desarrollo, en Shanghái.

9. En su informe, el Experto Independiente observó que China se había convertido en un agente clave en el suministro a sus países asociados de fondos para la cooperación Sur-Sur y la financiación a largo plazo para el desarrollo sostenible. Los proyectos de desarrollo apoyados por instituciones financieras chinas habían reportado beneficios, pero algunos de ellos habían acarreado efectos negativos en el plano ambiental, social y de los derechos humanos para las personas y las comunidades afectadas.

10. El Experto Independiente destacó la necesidad de reforzar la aplicación de las directrices sociales y ambientales vigentes para los préstamos en las prácticas operacionales, mejorar las consultas con las personas y comunidades afectadas y mejorar la respuesta de las instituciones financieras a sus inquietudes, lo que implicaba que se verificase que las personas afectadas disponían de recursos eficaces en el caso de que se produjesen abusos de los derechos humanos. Además, era necesario que hubiese más transparencia.

11. Asimismo, en relación con las empresas de inversores extranjeros, subrayó la necesidad de que las instituciones financieras les ofrezcan financiación para establecer mecanismos de reclamación eficaces a nivel operacional y mecanismos independientes de denuncia fácilmente accesibles. También exhortó al Gobierno de

China a adoptar las debidas medidas legislativas y administrativas para garantizar la rendición de cuentas y la responsabilidad jurídica de las empresas chinas y sus filiales extranjeras por posibles abusos de los derechos humanos.

12. El Experto Independiente llevó a cabo una visita oficial a Grecia en diciembre de 2015 como seguimiento de una visita anterior realizada por su predecesor en abril de 2013 (véase [A/HRC/31/60/Add.2](#)). Después de varios años de políticas de ajuste, hay más de un millón de personas en Grecia que aún viven en condiciones de extrema pobreza, y el desempleo, en particular entre los jóvenes, se ha mantenido en niveles inaceptablemente elevados. El Experto Independiente expresó su pesar por el hecho de que las obligaciones en materia de derechos humanos que incumbían a Grecia y a sus prestamistas internacionales con respecto a los titulares de los derechos en el país seguían dejándose de lado, tanto en el diseño de las políticas de ajuste como en la aplicación de reformas estructurales.

13. El Experto Independiente mantuvo que Grecia necesitaba imperiosamente el alivio de la deuda para activar un crecimiento económico inclusivo desde el punto de vista social. El alivio de la deuda debía articularse en un paquete de inversiones que impulsaran la economía real mediante inversiones públicas en infraestructura, investigación y educación. Además, afirmó que Grecia necesitaba un sistema moderno de bienestar social que fuese justo, eficiente, debidamente dotado de recursos, orientado a las personas necesitadas y que amparase los derechos económicos, sociales y culturales básicos de manera integral y sin discriminación.

14. El Experto Independiente recomendó que el Gobierno griego y sus prestamistas internacionales examinasen sus políticas de reforma económica para garantizar que no menoscabasen los derechos humanos. A tal fin, debía emprenderse una amplia evaluación global del impacto en la materia. En sus recomendaciones, el Experto Independiente destacó varias medidas para proteger a los desempleados, subsanar las deficiencias del sistema de protección social y restablecer el acceso universal a la atención de la salud pública para las personas que no estaban cubiertas por la seguridad social, y exhortó a los países europeos a que aumentasen su apoyo a la lucha contra la pobreza y la exclusión social en Grecia y facilitasen recursos humanos, técnicos y financieros para alimentos, atención de la salud y alojamiento de emergencia de los refugiados.

15. El Experto Independiente desea expresar a los Gobiernos de China y Grecia su agradecimiento por el diálogo franco y abierto y la cooperación que han mantenido durante sus visitas.

C. Visita a las instituciones de la Unión Europea

16. Del 30 de mayo al 3 de junio de 2016, el Experto Independiente visitó instituciones de la Unión Europea en Bruselas para estudiar cuestiones relativas a los derechos humanos ligadas a las políticas de ajuste económico y las medidas de austeridad aplicadas en los Estados miembros de la Unión Europea. Esas medidas de reforma se suelen aplicar cuando se presta apoyo financiero a dichos Estados, sobre la base de las condiciones vinculantes para los préstamos concedidos por las instituciones de la Unión Europea. El Experto Independiente desea expresar su agradecimiento por el diálogo abierto y la plena cooperación de las instituciones de la Unión Europea durante su visita.

17. En la declaración que formuló al final de la Misión¹, el Experto Independiente expresó su preocupación por el hecho de que las recientes políticas de austeridad habían menoscabado los derechos económicos, sociales y laborales en Europa, manifestó inquietud porque la pobreza había aumentado a raíz de la crisis financiera, con aproximadamente 121 millones de personas en la Unión Europea en riesgo de pobreza o exclusión social, y expresó su pesar porque era poco probable que la Unión Europea alcanzase para 2020 su propio objetivo oficial de reducir en 20 millones el número de personas que estaban expuestas a la pobreza y la exclusión social.

18. El Experto Independiente destacó que, si bien los Estados miembros de la Unión Europea eran los principales responsables del cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, las instituciones internacionales, en particular la Unión Europea y sus órganos e instituciones financieras, no quedaban fuera del ámbito de las normas internacionales de derechos humanos. Subrayó que las instituciones y los órganos de la Unión Europea debían, como mínimo absoluto, respetar los tratados internacionales en materia de derechos humanos a los que todos sus Estados miembros se habían adherido al formular recomendaciones normativas o establecer condiciones vinculantes para la concesión de préstamos.

19. El Experto Independiente acogió con satisfacción el hecho de que la Unión Europea había desarrollado varios instrumentos para evaluar el impacto sobre los aspectos sociales y relacionados con los derechos humanos y seguía actualmente preparando directrices para las evaluaciones del impacto en los derechos humanos de los acuerdos comerciales internacionales. Lamentó, sin embargo, que en las políticas macroeconómicas internas no se utilizasen explícitamente las normas de los derechos humanos como parámetros de referencia para evaluar las reformas económicas.

20. En su declaración de final de la misión, el Experto Independiente también subrayó que los programas de reforma económica pasados debían evaluarse con arreglo al criterio de si habían garantizado una distribución justa y equitativa del peso del ajuste social, y no solo de si habían reducido los déficits presupuestarios y recuperado la sostenibilidad de la deuda o el crecimiento económico. Esas evaluaciones deberían sopesar en qué medida habían protegido los programas de reforma los derechos económicos y sociales y detectar las deficiencias que se debían subsanar, e incorporarse a las recomendaciones, el diseño de los programas y el apoyo financiero o técnico que la Unión Europea prestaba a sus Estados miembros. Se presentará un informe exhaustivo sobre esta visita al 34º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, que se celebrará en marzo de 2017.

D. Declaraciones públicas

21. El Experto Independiente intercambió opiniones con los Estados Miembros en reuniones bilaterales y mediante los procedimientos de comunicación sobre las

¹ Puede consultarse en www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20057&LangID=E.

cuestiones señaladas a su atención. Además, formuló varias declaraciones públicas sobre situaciones que, a su juicio, requerían la atención del público².

22. El 10 de septiembre de 2015, el Experto Independiente emitió una declaración tras la aprobación por la Asamblea General de la resolución 69/319, titulada “Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana”, en la que acogía la resolución como un paso positivo para aclarar las normas y los principios del derecho internacional vigentes aplicables a las cuestiones relacionadas con la deuda soberana.

23. El 26 de octubre de 2015, 11 Relatores Especiales y Expertos Independientes del Consejo de Derechos Humanos presentaron observaciones sobre el proyecto de marco ambiental y social del futuro Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. En su carta conjunta³ los Expertos Independientes acogieron con satisfacción las medidas adoptadas por el Banco para establecer normas ambientales y sociales obligatorias, pero recomendaron que los derechos humanos se integrasen de manera más rigurosa en las políticas de salvaguardia propuestas. Los Expertos subrayaron que el Banco debería aspirar a convertirse en un banco del siglo XXI, regido con arreglo a políticas ambientales, sociales y de derechos humanos que plasmasen las normas internacionales vigentes. La iniciativa fue coordinada por el Experto Independiente, quien se reunió con el Presidente designado del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, Jin Liqun, durante su visita a China.

24. El 10 de noviembre de 2015, en una declaración conjunta con cuatro Relatores Especiales y Expertos Independientes del Consejo de Derechos Humanos, el Experto Independiente expresó su apoyo a un proyecto de ley en la Argentina para establecer una Comisión de la verdad que evaluase la función y la responsabilidad de los empresarios en las violaciones de los derechos que se produjeron en el país durante la dictadura desde 1976 a 1983.

25. El 8 de marzo de 2016, en una declaración conjunta con otro Experto Independiente, el Sr. Bohoslavsky expresó su preocupación por las consecuencias de una propuesta de acuerdo entre la Argentina y los fondos de alto riesgo que no habían participado en la reestructuración previa de la deuda y habían emprendido litigios contra la Argentina. Los expertos sugirieron que se llevara a cabo una evaluación del impacto en los derechos humanos para examinar los efectos fiscales del pago a los fondos buitres⁴.

26. El 8 de abril de 2016, el Experto Independiente emitió una declaración sobre los documentos de Panamá, en la que exhortaba a la comunidad internacional a poner fin con carácter urgente al secreto financiero, y señaló que esos documentos ponían de manifiesto la necesidad de contar con leyes que impusieran la obligación de divulgar públicamente la información sobre la propiedad efectiva en todos los países. Advirtió que la evasión de impuestos y el flujo de fondos de origen ilícito menoscababan la justicia y privaban a los gobiernos de los recursos necesarios para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

27. El 15 de junio de 2016, el Experto Independiente expresó la esperanza de que se mantuviesen las disposiciones básicas de una ley belga por la que se limitaban los

² Todas las declaraciones públicas del Experto Independiente se pueden consultar, si no se indica otra cosa, en ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?SID=External_Debt.

³ Se puede consultar en ohchr.org/Documents/Issues/IEDebt/261015_Letter_AIIB.pdf.

⁴ Se puede consultar en ohchr.org/Documents/Issues/IEDebt/IEArgentina8Mar2016_en.pdf.

litigios ligados a fondos buitres. La ley, aprobada por el Parlamento belga en 2015 con miras a impedir que los fondos buitres obtuviesen grandes beneficios de las crisis financieras, fue impugnada por un fondo de alto riesgo ante el Tribunal Constitucional de Bélgica.

28. El 12 de julio de 2016, el Experto Independiente y nueve titulares de mandatos de los procedimientos especiales hicieron hincapié en que la aplicación efectiva de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible dependía de su coherencia con el compromiso general con los derechos humanos, lo que incluía la rendición de cuentas, la no discriminación y la igualdad (en particular, la igualdad de género) y la clara consideración de la primacía de las obligaciones que incumben a los Estados en materia de derechos humanos.

III. Acontecimientos recientes y cuestiones que plantean preocupación

A. Alivio de la deuda internacional, consecución de los objetivos de Desarrollo del Milenio y experiencia adquirida con miras a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

29. Dado que el plazo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ha pasado, conviene que se haga una reflexión sobre lo que se ha logrado en relación con la meta 8.D, “Encarar de manera integral los problemas de la deuda de los países en desarrollo”, del octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio, y en lo tocante a la mejora de los resultados en materia de derechos humanos mediante la solución del problema de la deuda internacional y el alivio de la deuda de los países en desarrollo.

30. En ese contexto, un grupo determinado de países en desarrollo, los países pobres muy endeudados, han constituido el eje de las iniciativas internacionales de alivio de la deuda⁵. En 2016, el alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa en favor de los Países Pobres Muy Endeudados y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral casi se ha completado, y solo 3 de los 39 países que cumplen los requisitos, a saber, Eritrea, Somalia y el Sudán, no se han beneficiado aún del alivio de la deuda.

31. Un objetivo clave de esas iniciativas era reducir el volumen de la deuda en los países pobres muy endeudados y liberar recursos públicos para los gastos de reducción de la pobreza. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), ese objetivo se ha logrado en gran medida. En 2001, los países pobres muy endeudados gastaron, como promedio, el 6,5% de su producto interno bruto (PIB) en la reducción de la pobreza, según se define en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. En 2015, esa cifra había aumentado hasta el 9,1% del PIB. El

⁵ Para consultar una evaluación previa del avance en relación con el octavo Objetivo del Milenio, véase también el documento [A/HRC/23/37](#), que es un 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, Cephas Lumina.

servicio de la deuda como porcentaje del PIB se redujo del 3,1% en 2001 al 1,5% en 2015⁶.

32. El Experto Independiente acoge con satisfacción los progresos logrados. Sin embargo, subraya que, por varias razones, las iniciativas internacionales de alivio de la deuda aún no han ofrecido una solución integral y sostenible al problema de la deuda de los países en desarrollo. En los párrafos siguientes, el Experto Independiente examina cuatro problemas.

33. En primer lugar, según proyecciones del FMI de marzo de 2016, se espera que el servicio de la deuda de los países pobres muy endeudados vuelva a aumentar considerablemente en los próximos años, tanto en términos nominales como en porcentaje del PIB, mientras que los gastos de reducción de la pobreza no experimentarán apenas aumento alguno según las previsiones, lo que plantea dudas sobre si la mayoría de esos países dispondrán de los recursos suficientes para avanzar hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁶. Según las evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda del FMI, en abril de 2016, 8 de los 36 países pobres muy endeudados que recibieron alivio de la deuda internacional están expuestos de nuevo a un elevado riesgo de crisis de endeudamiento⁷. Ello pone de relieve las limitaciones de las medidas únicas de alivio de la deuda. Dado que las crisis de la deuda se están repitiendo, sigue existiendo la necesidad de un mecanismo mejorado que garantice un proceso más justo, oportuno y fiable de reestructuración de la deuda o alivio de la deuda.

34. En segundo lugar, el Experto Independiente observa que no se ha prestado suficiente atención a las cuestiones de la deuda en varios países de ingresos medianos, entre otros, en una serie de pequeños Estados insulares en desarrollo que no cumplían los requisitos para el alivio de la deuda internacional debido a que su desarrollo económico se encontraba en un estadio más avanzado.

35. En tercer lugar, la Iniciativa en Favor de los Países Pobres Muy Endeudados y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral no paliaron la situación de los países muy endeudados en el momento oportuno. Se hubiera podido lograr un efecto mucho mayor con un mecanismo capaz de ofrecer resultados más rápidamente. Además, los países tenían que cumplir varias condiciones para poder beneficiarse del alivio de la deuda, condiciones que no siempre eran útiles y que, en algunos casos, acentuaban la vulnerabilidad ante nuevas crisis (véase, por ejemplo, [A/HRC/23/37](#), párrs. 42 a 44).

36. Por último, el alivio de la deuda internacional no consiguió liberar recursos suficientes para que los países pobres muy endeudados hicieran mayores progresos en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las dificultades a las que se enfrentan esos países son de una magnitud demasiado grande para que el alivio de la deuda pueda, por sí solo, generar avances significativos y sostenibles en el ámbito de los derechos económicos o sociales y culturales.

37. En 2006, el Proyecto del Milenio estimó que todos los países de ingresos bajos deberían hacer una inversión anual de 253.000 millones de dólares e invertir 529.000 millones de dólares en 2015 para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del

⁶ Véase FMI, “Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) – statistical update”, anexo III, pág. 19. Se puede consultar en imf.org/external/np/pp/eng/2016/031516.pdf.

⁷ Véase imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf.

Milenio en 2015. En el estudio se calculaba que los países de bajos ingresos requerirían, en 2006, 73.000 millones de dólares de apoyo externo para poder alcanzar los Objetivos⁸. Sin embargo, se calcula que el alivio de la deuda para esos países tan solo ascendió a unos 6.000 millones de dólares en 2006, es decir, menos del 10% de las estimaciones⁹. Si bien la condonación de toda la deuda externa de los países de ingresos bajos habría reducido considerablemente el desfase financiero, el alivio de la deuda no habría bastado, por sí solo, para asegurar el logro de los Objetivos en esos países. Por lo tanto, no es sorprendente que, a pesar del alivio de la deuda, el avance de los países pobres muy endeudados en la consecución de los Objetivos haya sido modesto.

38. Según el FMI, solo 5 de los 36 países pobres muy endeudados que se habían beneficiado del alivio de la deuda alcanzaron la meta relativa a poner fin a la pobreza y el hambre. Se considera que aproximadamente la mitad de ellos (18 países) están sumamente alejados del objetivo, lo que quiere decir que los respectivos objetivos internacionales de desarrollo ni siquiera se habrán cumplido en 2030, a menos que se produzca un cambio significativo¹⁰.

39. Con respecto a los países muy endeudados beneficiarios del alivio de la deuda, ha habido mayor progreso en cuanto al aumento de la proporción de niñas respecto a los niños matriculados en la enseñanza primaria y secundaria: 12 países pobres muy endeudados informaron de que habían cumplido esa meta; sin embargo, ninguno de los países para los que se dispone de datos suficientes parece haber cumplido la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de aumentar la tasa de finalización de la enseñanza primaria. Trece países que reciben alivio de la deuda cumplieron su meta de reducir la mortalidad infantil, pero se considera que casi la mitad de ellos están sumamente desencaminados en lo que respecta a la disminución de la tasa de mortalidad de los lactantes, y, lo que resulta aún más decepcionante, 27 países están sumamente desencaminados en lo tocante a reducir la tasa de mortalidad materna. Si bien 15 países han logrado aumentar el acceso a mejores fuentes de agua potable, solo 1 país (Honduras) ha alcanzado, según los informes, la meta de aumentar el acceso a mejores servicios de saneamiento, y se considera que la mayoría de los países pobres muy endeudados que reciben alivio de la deuda (29 de 36 países) están sumamente lejos de alcanzarla.

40. Es evidente que, a pesar del alivio de la deuda internacional, los países pobres muy endeudados siguen afrontando numerosos obstáculos para lograr los objetivos internacionales de desarrollo. Hay muchas razones que pueden explicar los limitados progresos. Que haya o no disponibilidad de fondos públicos pueden ser solo una explicación, ya que intervienen muchos factores estructurales. No obstante, como se señalaba antes, en opinión de los Expertos Independientes las necesidades de financiación no satisfechas han tenido un peso importante: muchos países pobres muy endeudados simplemente no disponían de ingresos públicos estables y fiables ni de apoyo externo de una envergadura que hubiera permitido mayores progresos.

41. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible requiere que se movilice un volumen aún mayor de recursos financieros. Un estudio de Development Finance

⁸ Naciones Unidas, Proyecto Milenio, *Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (Nueva York, Earthscan, 2005), pág. 295. Se puede consultar en http://www.unmillenniumproject.org/reports/fullreport_spanish.htm.

⁹ *Ibid.*, pág. 297.

¹⁰ Véase FMI, “Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) initiative”, cuadro AI2, págs. 15 y 16.

International y Oxfam sugiere que conseguir los Objetivos de Desarrollo Sostenible exigiría que se aumentase como mínimo en 1,5 billones de dólares el gasto público anual¹¹, lo que plantearía un reto, dado que, según las estimaciones, el gasto gubernamental en los Objetivos de Desarrollo del Milenio ya había quedado un tercio por debajo de las necesidades entre 2012 y 2014. En el estudio, que abarcaba 66 países en desarrollo, incluidos varios países de ingresos medianos, se mantenía que el aumento del servicio de la deuda ya había reducido considerablemente los recursos disponibles para la inversión pública en sectores decisivos para alcanzar los objetivos internacionales de desarrollo, tales como la agricultura; la educación; el medio ambiente; la salud; la protección social; el agua, los saneamiento y la higiene; y los derechos de las mujeres.

42. Si bien en su conjunto el gasto gubernamental ha aumentado significativamente en los países en desarrollo, los ingresos no han seguido la misma tónica, lo que ha redundado en el crecimiento de los déficits públicos, una mayor dependencia del endeudamiento a efectos de financiación y un aumento considerable del servicio de la deuda. Según los datos recopilados por Development Finance International y Oxfam, en 2013 el servicio de la deuda ya había desplazado la inversión en detrimento del gasto en los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 21 de los 66 países estudiados, y el gasto gubernamental relacionado con los Objetivos no había aumentado en la misma medida que los gastos generales de los gobiernos: el servicio de la deuda absorbió el 40% del aumento de los gastos gubernamentales y solo el 25% de los recursos adicionales se asignaron a sectores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹². Veintiuno de los 66 países evaluados dedicaron más del 15% de su presupuesto al servicio de la deuda, y 12 países dedicaron a ese fin más del 20%. Seis países desviaron más de un tercio de su gasto público al servicio de la deuda, y los países donde el servicio de la deuda supuso mayor presión fueron Jamaica, Jordania y Sri Lanka¹³.

43. Esas lecciones serán esenciales de cara al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular, que es necesario garantizar un seguimiento sistemático, completo y fiable de la forma en que los costos del servicio de la deuda podrían reducir el margen fiscal de que disponen los gobiernos y la asignación de recursos públicos en sectores cruciales para el logro de los Objetivos. A tal fin, también habría que fomentar la transparencia de los presupuestos públicos para conseguir que se puedan detectar más fácilmente los gastos relacionados con el Objetivos.

44. El Experto Independiente desea destacar que los Objetivos de Desarrollo Sostenible tienen un carácter más ambicioso que los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y requieren más financiación y un mecanismo de seguimiento más riguroso. Si bien la financiación a base de créditos está llamada a desempeñar un papel importante en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se debe extremar el cuidado para garantizar que las obligaciones ligadas a la deuda no frustren los avances hacia el logro de esos Objetivos. Además, los Objetivos de Desarrollo Sostenible tan solo representan una pequeña parte de las obligaciones

¹¹ Development Finance International y Oxfam, “Financing the Sustainable Development Goals: lessons from government spending on the MDGs”, mayo de 2015. Se puede consultar en: governmentpendingwatch.org/images/pdfs/GSW_2015_Report/Financing-Sustainable-Development-Goals-Report-2015.pdf.

¹² *Ibid.*, pág. 3.

¹³ *Ibid.*, pág. 14.

jurídicamente vinculantes en materia de derechos humanos que incumben a los Estados. Se debe prestar atención a que destinar grandes volúmenes de recursos a la aplicación de los Objetivos no reste importancia a garantizar la adecuada financiación de la salvaguardia y el pleno disfrute de todos los derechos humanos.

B. Evolución de la situación en las Naciones Unidas

45. Los Estados han contraído nuevos compromisos para hacer frente a los problemas de la deuda en el contexto de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Addis Abeba del 13 al 16 de julio de 2015, y mediante la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La Asamblea General adoptó nuevos Principios Rectores de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana en septiembre de 2015.

Agenda de Acción de Addis Abeba

46. La Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo condujo a la aprobación de la Agenda de Acción de Addis Abeba, que establece un compromiso común de los Estados para la financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (véase la resolución 69/313 de la Asamblea General, anexo). Si bien el primer párrafo de la Agenda incluye un compromiso con los derechos humanos y el derecho al desarrollo, el Experto Independiente expresó su pesar por que los derechos humanos no se hubieran incorporado con más vigor en varias de las secciones sustantivas de la Agenda. Eso incluye, por ejemplo, la sección sobre la deuda y la sostenibilidad de la deuda, que no contiene ninguna referencia explícita a los derechos humanos ni a los principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, que el Consejo de Derechos Humanos suscribió en 2012.

47. En el párrafo 93 de la Agenda de Acción de Addis Abeba, los Estados subrayaron que el préstamo era un instrumento importante para financiar las inversiones fundamentales para lograr el desarrollo sostenible, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Reconociendo la considerable reducción de la deuda que han experimentado varios países de bajos ingresos a través del alivio de la deuda internacional, el documento final puso de relieve que muchos países seguían siendo vulnerables a las crisis de deuda o se encontraban en medio de crisis, entre ellos varios países menos adelantados, pequeños Estados insulares en desarrollo y algunos Estados desarrollados.

48. El Experto Independiente observa que, ahora que los esfuerzos internacionales de alivio de la deuda para los países pobres muy endeudados han llegado casi a su fin, no existe ningún marco convenido internacionalmente para hacer frente a la deuda insostenible de los países en desarrollo, incluidos los países de ingresos medios, que esté disponible para ofrecer soluciones. Si bien en la Agenda de Acción de Addis Abeba se reconoció que muchos Estados, no solo los países de ingresos bajos, requerían soluciones urgentes, los Estados solo lograron pactar un compromiso más bien vago, en el párrafo 94, por el que apoyarían “el mantenimiento de la sostenibilidad de la deuda en los países que habían recibido alivio de la deuda” y estudiarían, caso por caso, iniciativas de apoyo a los países pobres muy endeudados que contarán con políticas económicas sólidas que hicieran frente a los desafíos que plantea la sostenibilidad de la deuda.

49. En el párrafo 97 de la Agenda de Acción de Addis Abeba, los Estados reiteraron que los deudores y los acreedores debían trabajar de consuno para prevenir y resolver las situaciones de endeudamiento insostenible y tomaron nota de los principios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) sobre otorgamiento y toma responsables de préstamos soberanos. La formulación “trabajaremos para lograr un consenso mundial sobre las directrices de responsabilidad del deudor y el acreedor al tomar y otorgar préstamos soberanos, sobre la base de las iniciativas existentes” refleja, sin embargo, el limitado consenso alcanzado hasta el momento en esa esfera.

50. Lo mismo puede decirse de los procesos de reestructuración de la deuda. En la Agenda de Acción de Addis Abeba, los Estados afirmaron la importancia de que las reestructuraciones de la deuda fueran oportunas, sistemáticas, eficaces, justas y negociadas de buena fe, y expresaron su preocupación por la falta de cooperación de algunos acreedores que obstruían la conclusión oportuna de estas reestructuraciones. Como solución a ese problema, el texto definitivo de la Agenda hace referencia principalmente a los nuevos modelos de cláusulas de acción colectiva en los contratos de bonos del Estado propuestos por la International Capital Markets Association. Si bien estas nuevas cláusulas dificultarán que, en el futuro, los acreedores sin ánimo de cooperar bloqueen las reestructuraciones de deuda, no proporcionan una solución integral y satisfactoria para el problema, como en el caso de los bonos soberanos ya emitidos que carecen de estas cláusulas de acción colectiva.

51. En general, en la Agenda de Acción de Addis Abeba los Estados reconocieron diversas iniciativas en curso para solucionar o prevenir las crisis de deuda, aunque en gran medida no lograron respaldar propuestas o mecanismos de política más innovadores y eficaces. Por lo tanto, nos estamos adentrando en un proceso mucho más ambicioso de aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible sin un marco integral que facilite la prevención y resolución de las crisis de deuda.

52. La antigua meta 8.D del octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio, “encarar de manera integral los problemas de la deuda de los países en desarrollo”, se convirtió en la meta 17.4, de carácter más amplio, del Objetivo de Desarrollo Sostenible 17, a saber, “ayudar a los países en desarrollo a lograr la sostenibilidad de la deuda a largo plazo con políticas coordinadas orientadas a fomentar la financiación, el alivio y la reestructuración de la deuda, según proceda, y hacer frente a la deuda externa de los países pobres muy endeudados a fin de reducir el endeudamiento excesivo”. Para hacer un seguimiento de los progresos en relación con esta meta, el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible recomendó un indicador que midiera “el servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios” (véase [E/CN.3/2016/2/Rev.1](#)). Como se explica a continuación, el Experto Independiente opina que la metodología utilizada para determinar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible debería tener en cuenta las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos y las necesidades de financiación para la consecución de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. La deuda o el servicio de la deuda no puede considerarse sostenible si las sumas que hay que pagar para amortizar la deuda reducen el margen fiscal de los Estados de forma tan decisiva que no quedan fondos suficientes para proteger los derechos económicos, sociales y culturales básicos o para garantizar el avance en el logro de

los Objetivos. Por desgracia, el indicador propuesto no permitirá hacer un seguimiento sobre si se da ese caso.

Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana

53. En los últimos decenios, ha surgido una serie de principios jurídicos en la práctica de la reestructuración de la deuda soberana que fueron reconocidos, sistematizados y consolidados¹⁴ por la Asamblea General en septiembre de 2015 con la aprobación de los Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana en su resolución 69/319. Sobre la base de los principios indicados anteriormente por un Grupo de Trabajo de la UNCTAD¹⁵, los Principios Básicos proponen un enfoque gradual para la renegociación de la deuda soberana que se basa en el desarrollo continuo y progresivo de la práctica de la reestructuración de este tipo de deuda.

54. Es de gran importancia que los Principios Básicos afirmen explícitamente que el principio de la sostenibilidad incluye el respeto por los derechos humanos. Se invita ahora a prestamistas y prestatarios, así como a otras partes interesadas, a que continúen desarrollando y mejorando sus prácticas en consonancia con los Principios.

55. Una de las contribuciones más importantes de ese enfoque gradual es que sitúa el derecho y la doctrina jurídica en el centro del debate sobre la renegociación de la deuda que, en los últimos decenios, ha estado dominado por los razonamientos económicos¹⁶. El derecho, y más fundamentalmente el relativo a los derechos humanos, cuenta en las cuestiones relacionadas con la deuda. Por ejemplo, el alcance y el contenido del principio de la sostenibilidad de la deuda, y la función del derecho de los derechos humanos a la hora de ayudar a entender el nivel de deuda que puede considerarse sostenible desde un punto de vista social podrían explicar el motivo por el que los litigios con acreedores inflexibles se topan con una enérgica respuesta normativa¹⁷. La necesidad de incorporar los derechos humanos en los marcos existentes para el análisis de la sostenibilidad de la deuda se analiza con más detenimiento a continuación.

56. Dado que el enfoque gradual implica un proceso continuo a largo plazo de cristalización, desarrollo y mejora de las prácticas basándose en principios jurídicos, también requiere que se saquen conclusiones de las experiencias prácticas. Por este motivo, la Asamblea General podría considerar la posibilidad de crear un registro de datos para las reestructuraciones de la deuda y un sistema de presentación de informes sobre la aplicación de los Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana. Ese sistema podría tener como objetivo principal la detección de las mejores prácticas y el aprendizaje mutuo.

¹⁴ Véase la edición especial de 2016, que se publicará en breve, del *Yale Journal of International Law*, donde varios eruditos reflexionan sobre las consecuencias económicas y jurídicas de los Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana.

¹⁵ UNCTAD, "Sovereign debt workouts: going forward. Roadmap and guide." Disponible en http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsddf2015misc1_en.pdf.

¹⁶ Juan Pablo Bohoslavsky y Matthias Goldmann, "Guest editor's foreword", *Yale Journal of International Law*, 2016 (próxima publicación).

¹⁷ Véase Michael Riegner, "Legal content and consequences of sustainability as a principle in sovereign debt restructuring", y Bohoslavsky y Goldmann, "An incremental approach to sovereign debt restructuring: sovereign debt sustainability as a principle of public international law", *Yale Journal of International Law*, 2016 (próxima publicación).

14ª período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

57. En el próximo documento final del 14º período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, celebrado en Nairobi del 17 al 22 de julio de 2016, se destacó que había margen para seguir trabajando con miras a facilitar la distribución equitativa de la carga, aumentar la previsibilidad y promover una reestructuración ordenada, oportuna y eficaz que respetara los principios de la responsabilidad compartida y que llevara a restaurar rápidamente la sostenibilidad de la deuda pública, preservando el acceso a los recursos financieros en condiciones favorables. El enfoque gradual basado en principios jurídicos parece estar en consonancia con ese diagnóstico y esa estrategia jurídica.

58. La Conferencia subrayó la importancia de la gestión de la deuda pública a fin de prevenir y adelantarse a las crisis financieras y de deuda para dar respuesta a la creciente inquietud generada por la sostenibilidad de la deuda externa y reconoció la necesidad de que existiera un registro central de datos que recogiera la información sobre las reestructuraciones de deuda, como se ha sugerido en los párrafos anteriores.

59. El Experto Independiente lamenta que el documento final no mencionara la necesidad de contar con un mecanismo de renegociación de la deuda y que la Conferencia no fuera capaz de reforzar el mandato de la UNCTAD, entre otros ámbitos, en la esfera de la tributación, la elusión fiscal y la evasión de impuestos, tal y como los Estados se habían comprometido a hacer en el párrafo 88 de la Agenda de Acción de Addis Abeba.

C. Una nueva ola mundial de austeridad y vulnerabilidad al endeudamiento obstaculiza el avance en materia de derechos humanos

60. Las medidas de austeridad aplicadas para reducir la deuda pública en países altamente desarrollados como Grecia, Islandia, Irlanda, Letonia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y otros países europeos han sido motivo de preocupación para el Experto Independiente y los mecanismos internacionales de derechos humanos, dado que estas medidas de consolidación fiscal pueden socavar el disfrute de los derechos económicos y sociales¹⁸. Sin embargo, eso no debería crear la impresión equivocada de que las vulnerabilidades a la deuda en los países en desarrollo han dejado de existir o de que las políticas de austeridad se han limitado al mundo con un nivel de desarrollo muy elevado.

61. Por el contrario, a juzgar por las proyecciones de gasto público del FMI, se está iniciando una nueva ola mundial de políticas de austeridad en un esfuerzo para

¹⁸ Véanse, por ejemplo, los siguientes informes del Experto Independiente y su predecesor, [A/HRC/23/37/Add.1](#) (Letonia), [A/HRC/25/50/Add.1](#) y [A/HRC/31/60/Add.2](#) (Grecia), y [A/HRC/28/59/Add.1](#) (Islandia). Véanse también los informes de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ([E/2013/82](#)), de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza ([A/HRC/17/34](#) y [A/HRC/17/34/Add.2](#) (Irlanda)); y de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto ([A/HRC/25/54/Add.2](#) (Reino Unido)).

reducir el déficit presupuestario o mantener controlada la deuda pública. En 2016, se prevén recortes del gasto público en 132 países y se mantendrán en torno a ese nivel hasta 2020. En promedio, se verán afectados 45 países de ingresos altos y 81 países en desarrollo. Según un estudio copublicado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las medidas de ajuste previstas incluyen la reducción o eliminación de subvenciones, incluidas las del combustible, la agricultura y los productos alimentarios (en 132 países); recortes y limitaciones de los gastos salariales (en 130 países); racionalización y mayor focalización de las redes de seguridad (en 107 países); reformas de las pensiones (en 105 países); reformas del mercado laboral (en 89 países) y reformas de la sanidad (en 56 países). Asia Oriental y el Pacífico, junto con el Oriente Medio y el Norte de África, son las regiones donde se prevé que sean más estrictos los recortes¹⁹.

62. El Experto Independiente desea señalar que, el 24 de junio de 2016, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales publicó una declaración sobre la deuda pública, las medidas de austeridad y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁰. La declaración respondía al hecho de que los Estados a menudo han sido incapaces de cumplir plenamente con su obligación de realizar plenamente los derechos consagrados en el Pacto debido a la aprobación de programas de consolidación fiscal, entre ellos los programas de ajuste estructural y austeridad, como condición para la obtención de préstamos. Con esta declaración, el Comité trataba de orientar a los Estados prestatarios y prestamistas, así como a las organizaciones internacionales e instituciones financieras internacionales, sobre el alcance de sus obligaciones en virtud del Pacto en esas situaciones.

63. En la declaración, el Comité subrayó que cualquier condición inherente a un préstamo que implicara la obligación de que un Estado prestatario aplicase medidas regresivas injustificables en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales supondría una violación del Pacto. Según el Comité, tanto los Estados prestatarios como los prestamistas tenían que llevar a cabo evaluaciones del impacto en los derechos humanos antes de la concesión de los préstamos en cuestión, a fin de que las condicionalidades no repercutieran de forma desmesurada en los derechos económicos, sociales y culturales, y no condujeran a la discriminación. Solo deberían tomarse medidas regresivas si fueran inevitables, necesarias y proporcionadas, y si cualquier otra política resultara más perjudicial para los derechos económicos, sociales y culturales. Además, solo deberían mantenerse vigentes cuando resultaran necesarias, no generaran discriminación y mitigaran las desigualdades, velaran por que los derechos de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados no se resintiesen de forma desmesurada y no afectasen al contenido esencial mínimo de los derechos amparados en virtud del Pacto.

64. El Experto Independiente acoge con satisfacción la Declaración del Comité donde se aclaran las obligaciones de los Estados prestatarios y los prestamistas en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. También observa que la declaración confirmó varios principios fundamentales contenidos en los principios rectores de la deuda externa y los derechos humanos.

65. El Experto Independiente desearía indicar que tiene previsto elaborar pautas de orientación práctica más detalladas sobre el modo en que los Estados prestatarios

¹⁹ Véase Isabel Ortiz et al., *The Decade of Adjustment, A review of Austerity Trends 2010-2020 in 187 Countries* (Ginebra, OIT, 2015), pág. iii.

²⁰ Disponible en ohchr.org/en/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx.

y los prestamistas, incluidas las instituciones financieras internacionales, podrían llevar a cabo evaluaciones significativas y rigurosas del impacto en los derechos humanos basándose en las normas internacionales de derechos humanos vigentes y los principios esbozados en la reciente declaración del Comité.

66. Aunque se han multiplicado los instrumentos para realizar evaluaciones del impacto en los derechos humanos, todavía faltan pautas de orientación práctica sobre el modo de llevar a cabo evaluaciones *ex ante* del impacto que tendrán las políticas de ajuste estructural y consolidación financiera en los derechos humanos. Estas pautas de orientación serían útiles para un público más amplio, que abarcaría a los funcionarios públicos y las instituciones financieras internacionales, las instituciones nacionales de derechos humanos o los miembros de las organizaciones de la sociedad civil. Está demostrado que es posible evitar, o al menos reducir significativamente, el deterioro de los derechos humanos que acarrearán las políticas de reforma económica mediante la formulación de políticas basadas en los principios de derechos humanos y mecanismos eficaces de seguimiento y rendición de cuentas.

67. En general, los niveles de deuda externa de las economías en desarrollo y en transición han mostrado una tendencia creciente a largo plazo. A excepción de África, donde un gran número de países pobres muy endeudados se ha beneficiado de los programas de reducción de la deuda, todas las demás regiones tenían un volumen de la deuda considerablemente mayor en 2013 que en los años noventa. Si bien los niveles de deuda nominal han aumentado de manera acentuada desde la crisis financiera mundial de 2008, la proporción entre la deuda externa y el producto nacional bruto (PNB) se redujo entre finales de la década de 1990 y 2008. Sin embargo, esta tendencia se ha interrumpido. En particular, las economías del sur de Asia, América Latina y en transición han recurrido al aumento de los préstamos privados²¹. En un reciente informe de la UNCTAD sobre la dinámica de la deuda y la financiación del desarrollo en África, se señaló que si bien los coeficientes de deuda externa actuales de África parecían manejables, su rápido crecimiento en varios países era motivo de preocupación y requería la adopción de medidas si se quería evitar que se repitiese la crisis de la deuda africana de finales de las décadas de 1980 y 1990²².

68. En abril de 2016, los análisis de sostenibilidad de la deuda llevados a cabo por el FMI y el Banco Mundial en 67 países de ingresos bajos demostraron que 3 países se enfrentaban a una crisis de endeudamiento (Granada, el Sudán y Zimbabwe), 15 países presentaban un alto riesgo de caer en ella, mientras que este riesgo se consideró moderado en 26 países y bajo en 13²³. Entre abril de 2015 y abril de 2016, la proporción de países en desarrollo con bajo riesgo de caer en una crisis de endeudamiento se redujo del 30% al 22%, mientras que aumentó el número de países en los que este riesgo se clasificó como moderado o alto²⁴. Según las conclusiones de un informe anual de supervisión del endeudamiento en los países en desarrollo, incluidas las economías emergentes, 108 países tenían problemas

²¹ Véase *Trade and Development Report 2015* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.15.II.D.4), págs. 120 a 130.

²² Véase *Economic Development in Africa Report 2016: Debt Dynamics and Development Finance in Africa* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.16.II.D.3), pág. 2.

²³ Véase imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf (lista a 7 de abril de 2016).

²⁴ Véase <http://erlassjahr.de/allgemein/ueberschuldungsrisiken-in-armen-laendern-steigen-dramatisch-iwf/> (en alemán).

sumamente graves de deuda. La evaluación basada en cinco indicadores de deuda diferentes detectó 234 cambios negativos y solo 127 cambios positivos para todo el conjunto de países observados²⁵.

69. Los análisis de sostenibilidad de la deuda llevados a cabo en relación con el Camerún y Dominica reclasificaron de moderado a alto el riesgo de una crisis de endeudamiento. En el caso de Dominica, la evolución negativa puede atribuirse en gran medida a la tormenta Erika, que azotó la isla a finales de agosto de 2015 y generó pérdidas equivalentes al 96% de su PIB anual²⁶. Dominica no se benefició del alivio de la deuda en el marco del Fondo Fiduciario para Alivio y Contención de Catástrofes del FMI, ya que solo pueden optar a él las naciones en desarrollo afectadas por desastres naturales que se considera que superan el 100% del PIB.

70. Entre 2006 y 2014, los préstamos a los países de bajos ingresos aumentaron más del triple. La disminución de los préstamos bilaterales concedidos por los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos se vio compensada por los préstamos de acreedores de países con mercados emergentes, como China, el Brasil y la India, y por el aumento de los préstamos en los mercados internacionales de capitales. En los países de ingresos medianos, se accedió a financiación más cara a precios de mercado. En 1995, la financiación en condiciones favorables representaba alrededor del 25% de la cartera de deuda en los países de ingresos medianos; estos préstamos representan en la actualidad menos del 10%²⁷.

71. Los bonos se han convertido en uno de los medios de financiación preferidos para el desarrollo. Entre 2004 y 2013, otros 23 países empezaron a utilizar bonos por primera vez y la proporción de deuda externa a largo plazo de los países en desarrollo en forma de bonos públicos y con la garantía del Estado alcanzó el 41,5% en 2014²⁸. Últimamente, los países en desarrollo han ido emitiendo cada vez más bonos para cubrir gastos periódicos o compensar la reducción de los ingresos procedentes de las exportaciones de productos básicos. Aunque la diversificación de la financiación del desarrollo y un mayor acceso a los mercados de capitales pueden considerarse acontecimientos positivos, los riesgos han aumentado.

72. En los próximos años, varias economías en desarrollo podrían encontrar cada vez más dificultades para el servicio de la deuda, por cuanto es probable que los tipos de interés históricamente bajos de los Estados Unidos vayan aumentando de forma gradual en los próximos años, mientras que las oportunidades para exportar a los países desarrollados siguen siendo modestas. Existe el peligro de que el rápido aumento de la deuda externa privada repita la misma pauta que se dio antes de la crisis latinoamericana de los años ochenta y de la crisis asiática de los noventa, y que pasivos privados acaben en los balances del sector público.

²⁵ *Schuldenreport 2016*, pág. 16. Disponible en <http://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/Schuldenreport-2016.pdf> (en alemán).

²⁶ FMI, Informe Núm. 16/244, Dominica, “Statement by Mr. James Haley, Executive Director for Dominica, and Messrs. Michael McGrath, Alternate Executive Director, and Niall Feerick, Advisor to the Executive Director”, pág. 70. Disponible en imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16244.pdf.

²⁷ *Schuldenreport 2016*, pág. 21.

²⁸ Anastasia Guscina, Guilherme Pedras y Gabriel Presciuttini, “First-time international bond issuance – new opportunities and emerging risks”, documento de trabajo 14/127 del FMI, pág. 4. Disponible en imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14127.pdf; Banco Mundial, *International Debt Statistics 2016* (Washington, D.C.), pág. 19.

73. Los tipos de interés se encuentran actualmente en mínimos históricos, pero eso podría cambiar. Un cambio significativo en los tipos de interés podría dejar a algunos países al margen de la oferta de crédito futura y complicar sustancialmente la refinanciación de la deuda pública que llega a su vencimiento. Además, la experiencia de los últimos decenios muestra que la financiación de la deuda puede invertirse de repente, a veces por simple contagio, y provocar crisis de deuda externa. Con gran rapidez pueden producirse agudas depreciaciones de las monedas, dificultades en los bancos, quiebras de empresas y pérdidas de puestos de trabajo, lo que obliga al sector público a intervenir para contener las crisis, mediante rescates económicos, financiación de emergencia y medidas anticíclicas. Es por esa concatenación de circunstancias por lo que las crisis de la deuda externa a menudo se convierten en crisis de las finanzas públicas.

74. Los pequeños Estados insulares en desarrollo son un grupo de países en desarrollo que parecen estar en situación especial de riesgo de sobreendeudamiento. Muchos de esos países tienen economías poco diversificadas, han estado expuestos a desastres naturales y son especialmente vulnerables a los efectos del cambio climático mundial. En 2013, los pequeños Estados insulares en desarrollo tenían, en promedio, un coeficiente de endeudamiento del 64,3%, frente al 34,4% del conjunto de los países en desarrollo. En el Caribe, los coeficientes de endeudamiento son incluso más elevados. Dado que muchos países del Caribe están clasificados como países de ingresos medios, carecen de acceso a la financiación en condiciones favorables. Los niveles de deuda pública se situaron, en promedio, por encima del 70% del PIB en 2014 y los pagos totales en concepto de servicio de la deuda representaron un promedio del 25% de los ingresos públicos en el período comprendido entre 2011 y 2014²⁹. Como consecuencia de los altos coeficientes de endeudamiento y los estrictos compromisos asociados al servicio de la deuda, esas economías no han podido poner en práctica políticas fiscales anticíclicas y fortalecer las redes de seguridad social, lo que ha obstaculizado el avance en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

75. Por ello, el Experto Independiente respalda las propuestas encaminadas a hacer frente a la carga insostenible de la deuda de los pequeños Estados insulares en desarrollo, entre otras cosas, mediante canjes de deuda por actividades de adaptación al cambio climático que faciliten la inversión en iniciativas de adaptación a dicho fenómeno e industrias ecológicas, y fomenten la resiliencia de esos países ante los desastres naturales. En el caso de la región del Caribe, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe ha propuesto utilizar el Fondo Verde para el Clima para financiar la cancelación progresiva del volumen total de la deuda multilateral de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe con diversas instituciones multilaterales, así como su deuda bilateral³⁰.

76. Durante los últimos años, los países en desarrollo exportadores de productos básicos se han visto afectados particularmente por la repentina caída de los precios de esos productos. Los precios de las principales exportaciones de los países en desarrollo, como los productos agrícolas y alimentarios, los minerales y metales y

²⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, "Proposal on debt and climate adaptation swaps: a strategy for growth and economic transformation of Caribbean economies", 12 de abril de 2016, pág. 8. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40253/LCCARL492_en.pdf?sequence=1&isAllo.

³⁰ *Ibid.*, pág. 4.-

los combustibles, han caído considerablemente desde 2011 (véase [A/70/188](#)). En general, los precios de los productos primarios se redujeron a la mitad entre 2011 y comienzos de 2016 y es difícil predecir si se recuperarán pronto³¹.

77. Por otra parte, las monedas de los países en desarrollo se han depreciado frente al dólar de los Estados Unidos. Esta circunstancia, si bien podría impulsar las exportaciones, redundaría en un aumento de la carga de la deuda externa que debe pagarse en divisas. En muchos casos, puede que resolver los problemas de deuda mediante el crecimiento impulsado por las exportaciones no sea una estrategia viable y fracase, sobre todo, en una coyuntura de bajos precios de los productos básicos.

78. También existen importantes riesgos asociados a la creciente tendencia hacia la deuda interna y la deuda fuera de balance. Si bien los mercados financieros de más países en desarrollo han madurado hasta conceder préstamos en moneda nacional a los prestatarios nacionales, esa deuda, mantenida predominantemente por los sistemas bancarios nacionales, puede convertirse en un pasivo si no se puede reembolsar y generar pérdidas sustanciales para los bancos y quiebras bancarias. La política elegida de forma predominante en Europa o durante la crisis financiera de Asia Sudoriental a finales de la década de los noventa consistió en rescatar a los bancos con grandes inyecciones de capital de acreedores externos, lo que convirtió la deuda interna en deuda pública y externa. El riesgo seguirá existiendo mientras falten mecanismos adecuados de autoseguro, de tal forma que sea el propio sector financiero el que asuma el costo de las quiebras bancarias³².

79. Otra característica fundamental de la ampliación de los mercados internos de bonos es la gran presencia de inversores extranjeros en esos mercados, lo que puede plantear complicaciones para las reestructuraciones de la deuda, dado que ya no se puede separar claramente la deuda externa e interna en función de su titular, moneda de denominación y marco jurídico de gobernanza.

80. Por último, los gobiernos han recurrido cada vez más al uso de asociaciones público-privadas para financiar la construcción de infraestructuras y otros proyectos que tradicionalmente se financiaban íntegramente con cargo a los presupuestos públicos. Esas alianzas entre el sector público y privado suelen generar obligaciones similares a la deuda para los gobiernos, dado que suelen proporcionarse garantías a los inversores privados. Las asociaciones público-privadas permiten a los gobiernos llevar a cabo otros proyectos sin que su costo aparezca en el presupuesto actual. Al estar fuera del presupuesto, también se pueden utilizar para soslayar los límites legales de la deuda. Además, parece que no siempre son más económicas que las vías tradicionales para proporcionar infraestructura y servicios públicos. El resultado es que muchos países tienen más deuda cuasipública de la que indican los datos oficiales³³.

³¹ FMI, All Primary Commodity Index. En 2011, el índice se situaba en 192 puntos; sin embargo, registró un mínimo histórico de 86,4 puntos durante el primer trimestre de 2016. Datos disponibles en imf.org/external/np/res/commod/Table1a.pdf.

³² Bodo Ellmers, “The evolving nature of developing country debt and solutions for change” (Bruselas, Eurodad, 2016).

³³ *Ibid.*, pág. 11 y María José Romero, “What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development” (Bruselas, Eurodad, 2015).

81. En general, el riesgo de que se repitan las crisis de la deuda, y de que ocasionen décadas perdidas para el desarrollo y menoscaben la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, no ha desaparecido.

D. Integración de los derechos humanos en los análisis de sostenibilidad de la deuda

82. Los análisis de sostenibilidad de la deuda tienen un importante valor como instrumento de alerta temprana para la prevención de las crisis de la deuda y tienen por objeto garantizar una conducta más responsable de los prestatarios y los prestamistas. Sin embargo, esos análisis todavía se basan mayoritariamente en una noción muy limitada de la sostenibilidad, al centrarse principalmente en la capacidad de un país para reembolsar su deuda pública sin tener que recurrir a financiación de carácter excepcional. Según el FMI y el Banco Mundial, la deuda puede considerarse sostenible si se puede hacer frente al servicio de la deuda y, en el futuro, no hay que realizar una corrección significativa en el balance de ingresos y gastos³⁴.

83. En ese sentido, puede considerarse que la deuda es “sostenible” mientras el Estado puede atender el servicio de la deuda, aun cuando al mismo tiempo gran parte de la población pase hambre; carezca de acceso a una atención sanitaria pública básica, una vivienda adecuada, una enseñanza primaria gratuita o agua potable limpia y sistemas de saneamiento; o el Estado no disponga de medios para pagar a un número razonable de funcionarios públicos para asegurar el funcionamiento de las instituciones públicas, la justicia y el estado de derecho. Actualmente, no se tienen en cuenta los recursos financieros necesarios para que un Estado pueda mantener o cumplir las obligaciones fundamentales en materia de derechos humanos cuando se realizan análisis de sostenibilidad de la deuda. Como consecuencia, a veces se puede considerar “sostenible” un volumen de deuda pública mucho mayor o una cuantía elevada de pagos por el servicio de la deuda aun cuando el Estado incumpla sus obligaciones fundamentales en materia de derechos humanos por carecer de medios financieros para garantizar su realización.

84. Una definición más amplia de la sostenibilidad de la deuda incorpora la sostenibilidad económica, social y ambiental, en el sentido de que la sostenibilidad de la deuda solo se logra cuando el servicio de la deuda no conlleva sacrificios intolerables para el bienestar de la sociedad, no aboca a la vulneración de los derechos económicos y sociales ni impide tampoco el logro de los objetivos internacionales de desarrollo³⁵.

85. Las propuestas encaminadas a adoptar esta noción amplia de la sostenibilidad de la deuda ya habían surgido en los debates sobre medidas internacionales de alivio de la deuda para los países pobres muy endeudados de finales de los años ochenta, cuando se presentaron argumentos a favor de adoptar un enfoque centrado en el “desarrollo humano” o en la “pobreza” con respecto a la sostenibilidad de la deuda³⁶. En 2002, durante la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el

³⁴ Véase, por ejemplo, FMI, “Modernizing the framework for fiscal policy and public debt sustainability analysis”, pág. 6. Disponible en imf.org/external/np/pp/eng/2011/080511.pdf.

³⁵ UNCTAD, “Sovereign debt workouts”.

³⁶ Véase, por ejemplo, Henry Northover, Karen Joyner y David Woodward, “A human development approach to debt relief for the world’s poor”, Catholic Agency for Overseas Development, septiembre de 1998; Red Europea sobre Deuda y Desarrollo, “Putting poverty

Desarrollo celebrada en Monterrey (México), los Estados Miembros expresaron su compromiso con esa idea en el párrafo 49 del Consenso de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo, declarando que “los análisis futuros de la sostenibilidad de la deuda también deberían tener en cuenta cuánto influye el alivio de la deuda en el avance en el logro de las metas de desarrollo de la Declaración del Milenio”.

86. En 2005, Kofi Annan, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, propuso en su informe titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos” que se redefiniera la sostenibilidad de la deuda como “el nivel de deuda que permite a un país lograr los objetivos de desarrollo del Milenio y llegar a 2015 sin que aumente su relación de endeudamiento” (véase [A/59/2005](#), párr. 54).

87. En los Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana, aprobados por la Asamblea General en su resolución [69/319](#) en septiembre de 2015, se afirma de forma explícita que el principio de sostenibilidad debería incluir el respeto de los derechos humanos. Además, la meta 17.4 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 17 hace hincapié en la necesidad de lograr la “sostenibilidad de la deuda a largo plazo”, en el sentido de que deberían tenerse en cuenta los beneficios económicos a largo plazo de invertir en sistemas de seguridad social, educación o sanidad pública. El logro de la sostenibilidad de la deuda a largo plazo forma parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en su conjunto y debería entenderse en ese contexto. La Agenda 2030 trata de conciliar las tres dimensiones del desarrollo sostenible (económica, social y ambiental) e incluye la realización de los derechos humanos para todos. Por consiguiente, sería oportuno mejorar los instrumentos y métodos utilizados para analizar la sostenibilidad de la deuda a fin de que incorporen con una perspectiva más integral las dimensiones social y ambiental de la sostenibilidad, incluidos los derechos humanos.

88. El FMI y el Banco Mundial emplean una metodología relativamente sofisticada para analizar la sostenibilidad de la deuda de los países de ingresos bajos y los denominados países con acceso a los mercados internacionales de capital, que ha sido revisada y actualizada periódicamente a fin de mejorar las predicciones, si bien hasta el momento no ha logrado incorporar las dimensiones social, ambiental o de derechos humanos de la sostenibilidad³⁷. Los análisis que realizan en la actualidad el FMI y el Banco Mundial tratan de determinar si el nivel general de deuda de un país es demasiado elevado para que pueda afrontarlo en el futuro si se diera una determinada serie de supuestos, e incluyen las vías de crecimiento fiscal y del PIB que se han proyectado. Dependiendo de las hipótesis formuladas, pueden extraerse conclusiones muy diferentes sobre si un país está o no en riesgo de crisis de sobreendeudamiento.

reduction first: why a poverty approach to debt sustainability must be adopted”, octubre de 2001; Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Solidaridad, “The new World Bank/IMF debt sustainability framework: a human development assessment”, abril de 2006.

³⁷ Véase la ficha técnica del FMI, “El marco de sostenibilidad de la deuda elaborado por el Banco Mundial y el FMI para los países de bajo ingreso”, 7 de abril de 2016, disponible en imf.org/external/np/exr/facts/jdsf.htm; y FMI, “Staff guidance note for public debt sustainability analysis in market-access countries”, 9 de mayo de 2013, disponible en imf.org/external/np/pp/eng/2013/050913.pdf.

89. Oficialmente, los préstamos del FMI están condicionados al restablecimiento de la sostenibilidad de la deuda, lo que puede significar el alivio de la deuda mediante su reestructuración o la aplicación de programas de ajuste, aunque recientemente se ha flexibilizado el marco de concesión de préstamos del FMI, en parte con el fin de poder conceder préstamos a países como Grecia y Ucrania que están haciendo frente a niveles de deuda considerados insostenibles por la mayoría. En la actualidad se pueden conceder préstamos a los Estados que han sufrido una “reconfiguración del perfil” de la deuda, lo que significa que es suficiente para modificar las condiciones de pago de la deuda existente, incluso si el país ha perdido el acceso al mercado y solo se considera que la deuda es “sostenible pero no con alta probabilidad”³⁸.

90. Los análisis de sostenibilidad de la deuda se utilizan para determinar el alcance de la posible concesión de préstamos por parte del FMI a los países que se enfrentan a dificultades de estabilidad financiera, y configuran el conjunto de donaciones y préstamos en condiciones favorables concedidos por el Banco Mundial a los países de bajos ingresos. Además, ofrecen indicaciones a los prestamistas bilaterales y privados sobre la capacidad de reembolso de un país determinado.

91. Si bien las instituciones financieras internacionales han realizado algunos análisis de la medida en que la financiación mediante la emisión de deuda o el alivio de la deuda pueden haber contribuido a la consecución de los gastos de reducción de la pobreza y los Objetivos de Desarrollo del Milenio³⁹, hasta la fecha las instituciones financieras internacionales no han emprendido una reflexión más profunda sobre el modo en que los análisis de sostenibilidad de la deuda deberían y podrían incorporar en su metodología consideraciones de derechos humanos o las necesidades de financiación para los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.

92. En opinión del Experto Independiente, la deuda no puede llamarse “sostenible” si se prescinde de la dimensión social y de derechos humanos de la sostenibilidad. Las proyecciones de la capacidad de reembolso de los Estados prestatarios deben velar por que puedan cumplirse las obligaciones de los Estados encaminadas a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales básicos para su población.

93. Hasta por meras razones económicas, se puede defender con firmeza un concepto más amplio de la sostenibilidad de la deuda que tenga en cuenta los derechos humanos, pues en general se reconoce la importancia de que existan redes de seguridad social y sistemas educativos y sanitarios que funcionen adecuadamente para asegurar el crecimiento económico y el desarrollo a largo plazo. Los análisis de sostenibilidad de la deuda actuales no tienen en cuenta el rendimiento potencial de la inversión en capital humano y social (como el gasto en educación primaria y secundaria, sanidad y protección social), que son vitales para lograr un crecimiento sostenido a largo plazo. Por lo tanto, pese a que los marcos vigentes para el análisis de la sostenibilidad de la deuda pueden considerarse un buen punto de partida para

³⁸ Véase FMI, “The Fund’s lending framework and sovereign debt: further considerations”, 9 de abril de 2015. Disponible en imf.org/external/np/pp/eng/2015/040915.pdf.

³⁹ Para obtener la versión más actualizada de la evaluación del FMI, véase FMI, “Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative”.

el análisis, deberían mejorarse mediante la inclusión de los beneficios sociales y económicos⁴⁰.

94. El examen actual del Marco de Sostenibilidad de la Deuda para los Países de Bajos Ingresos del FMI y el Banco Mundial, introducido originalmente en 2005 y revisado en 2012, ofrecería, a juicio del Experto Independiente, oportunidades para conseguir mejoras. Con este propósito, el Experto Independiente recomienda que se tomen las siguientes medidas:

a) Las evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda deben tener en cuenta el margen fiscal necesario para garantizar y promover los derechos económicos, sociales y culturales básicos. En lugar de evaluar la sostenibilidad de la deuda únicamente por la capacidad de pago, los análisis también deberían determinar si el nivel de la deuda y del servicio de la deuda podrían impedir que se respetaran las prestaciones básicas de los titulares de derechos, como se señala en el derecho internacional de los derechos humanos;

b) Las evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda también deberían tener en cuenta el margen fiscal que necesitan los Estados para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible convenidos internacionalmente, incluido el Objetivo 10, sobre la reducción de las desigualdades en los países y entre ellos. Ese ejercicio debería hacerse, particularmente, en el contexto de la reestructuración y la cancelación de la deuda a fin de facilitar que se reserven los recursos públicos internos que necesita cada país para financiar los Objetivos y velar por el disfrute de los derechos humanos y que, en adelante, no puedan ser desviados para sufragar el servicio de la deuda. Las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones internacionales ya habían empezado a desarrollar metodologías para esas evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda tras la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁴¹;

c) Es necesario mejorar la fiabilidad de las previsiones y las pruebas de resistencia. La experiencia demuestra que los análisis de sostenibilidad de la deuda a veces son poco fiables⁴² y se basan en hipótesis de crecimiento económico futuro que no siempre están justificadas;

d) Por último, habría que considerar si las evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda no deberían ser realizadas por un órgano independiente de los acreedores y los deudores. Tanto el FMI como el Banco Mundial son prestamistas importantes, por lo que tienen conflictos de intereses. Pueden tener motivaciones para ser abiertamente positivos en las perspectivas de deuda de los países que sigan diligentemente su asesoramiento sobre políticas, y realizar, al mismo tiempo, proyecciones más negativas para países que, en su opinión, hagan caso omiso del asesoramiento prestado.

⁴⁰ Para conocer este planteamiento, véase Isabel Ortiz y otros autores, *Fiscal Space for Social Protection: Options to Expand Social Investments in 187 Countries* (Ginebra, OIT, 2015), pág. 42.

⁴¹ Véase, por ejemplo, los documentos publicados al respecto en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, disponibles en undp.org/content/undp/en/home/librarypage/mdg.html?q=debt.

⁴² Véase, por ejemplo, J. Schumacher y B. Weder di Mauro, "Diagnosing Greek debt sustainability: why is it so hard?" *Brookings Papers on Economic Activity*, septiembre de 2015.

IV. Conclusiones y recomendaciones

95. En opinión del Experto Independiente, la comunidad internacional ha entrado en un proceso mucho más ambicioso de aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible sin contar con el marco sólido y basado en los derechos humanos necesario para el otorgamiento y la toma responsables de préstamos y para las renegociaciones de la deuda, que responda de forma adecuada y eficaz al aumento de las vulnerabilidades de la deuda en muchos países.

96. Los avances en la erradicación de la pobreza, el hambre y las enfermedades prevenibles no deberían ser socavados por los elevados costos del servicio de la deuda. Sin embargo, ha aumentado el número de países que tiene previsto reducir el gasto público en sectores relacionados con los derechos, como la sanidad pública y los sistemas de seguridad social y pensiones. Más inquietante es el hecho de que una nueva ola de políticas de austeridad no afectará solo a los países muy desarrollados. Las obligaciones derivadas del servicio de la deuda están reduciendo, una vez más, el margen fiscal para la realización de las normas internacionales de derechos humanos vinculantes en varios países en desarrollo, y también el derecho al desarrollo.

97. La caída de los precios de los productos básicos, la depreciación de las monedas de los países en desarrollo frente al dólar de los Estados Unidos y un auge sin precedentes de la emisión de bonos por parte de los países en desarrollo han aumentado el riesgo de sobreendeudamiento. Las subidas de los tipos de interés en los mercados financieros internacionales, el aumento de los niveles de deuda interna y de los pasivos fuera de balance fácilmente podrían desencadenar una nueva oleada de crisis de deuda en los países en desarrollo si los prestatarios y los prestamistas no se comportan de forma más responsable.

98. Si bien en el pasado el alivio internacional de la deuda de los países muy endeudados ha contribuido a un mayor gasto en la reducción de la pobreza, no ha servido para lograr un avance más sostenible en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales o la consecución de los objetivos internacionales de desarrollo. El alivio de la deuda por sí solo, aunque importante, ha sido insuficiente para cubrir las necesidades globales de financiación de esos países a fin de conseguir avances más importantes en materia de derechos humanos. Además de fomentar la movilización de recursos nacionales, contar con un marco integral de alivio de la deuda sigue siendo esencial para garantizar que la deuda insostenible no menoscabe el apoyo y las iniciativas internacionales para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

99. El Experto Independiente recomienda que los Estados, los órganos, organismos y demás entidades de las Naciones Unidas, y las instituciones financieras internacionales:

a) Creen una base de datos sobre reestructuraciones de la deuda y un sistema de presentación de informes para la aplicación de los Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana. El sistema debería tener como objetivo principal la detección de buenas prácticas y el fomento del aprendizaje mutuo a partir de las experiencias adquiridas en diferentes procesos de reestructuración de la deuda;

b) Velen por que los mecanismos de supervisión de las Naciones Unidas hagan un seguimiento del gasto público en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el gasto en los sectores importantes para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en todos los países. Los mecanismos de supervisión también deben hacer un seguimiento de la parte del gasto público que se destina al servicio de la deuda pública. A tal fin, también habrá que fomentar la transparencia de los presupuestos públicos para conseguir que se puedan determinar con más facilidad y periódicamente los gastos relacionados con los Objetivos;

c) Apliquen los Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana, los Principios sobre la Promoción del Otorgamiento y la Toma Responsables de Préstamos Soberanos de la UNCTAD y los principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, que concilian las obligaciones de la deuda con los derechos humanos (véase también [A/70/275](#), párrs. 33 a 60);

d) Refuercen las competencias de los supervisores financieros y las autoridades nacionales responsables de la auditoría para vigilar la adhesión a los principios de otorgamiento y toma responsables de préstamos, y sancionar el otorgamiento y la toma irresponsables de préstamos, con miras a proteger el uso de los recursos disponibles para la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales;

e) Aumenten la transparencia del otorgamiento y la toma de préstamos públicos a través de registros de deuda pública, incluidos registros que recojan los pasivos contingentes como los préstamos a empresas estatales y las garantías otorgadas por el gobierno a las asociaciones entre el sector público y el privado;

f) Incorporen las obligaciones en materia de derechos humanos, incluidas las normas de sostenibilidad social y ambiental, en los marcos oficiales para llevar a cabo análisis de sostenibilidad de la deuda a fin de velar por que el servicio de la deuda no menoscabe el disfrute de los derechos humanos y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.