



Asamblea General

Distr.: general
4 de agosto de 2021
Español
Original: inglés

Septuagésimo sexto período de sesiones

Tema 75 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 adjunto a la Asamblea General el informe de la Experta 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, Yuefen Li, de conformidad con lo dispuesto en las resoluciones 34/3 y 46/8 del Consejo de Derechos Humanos.

* [A/76/150](#).



Informe de la Experta 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, Yuefen Li

Reforma de la arquitectura de la deuda internacional y derechos humanos

Resumen

En el presente informe, la Experta Independiente se centra en la reforma de la arquitectura de la deuda internacional y los derechos humanos analizando las debilidades y limitaciones de las reformas pasadas y recientemente propuestas, y tratando de evaluarlas. Para responder a la crisis de la deuda que se está desarrollando, es imperativo garantizar que toda reforma dé prioridad a la justicia social, la equidad y los derechos humanos, y aborde los problemas estructurales, con el fin de evitar un círculo vicioso. La Experta Independiente establece un doble objetivo para esta reforma: en primer lugar, la arquitectura de la deuda debe tener la capacidad de responder a las crisis de la deuda de manera eficaz y oportuna; y en segundo lugar, debe servir, sobre todo, para prevenir futuras crisis. La defensa de los derechos humanos debe ser el objetivo último de la reforma. La Experta Independiente ofrece conclusiones y recomendaciones a los Estados y a la comunidad internacional.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Impacto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en la deuda y las condiciones socioeconómicas.....	5
III. La reforma de la arquitectura de la deuda internacional aún está por comenzar.....	9
A. Consideraciones relativas a los derechos humanos.....	9
B. Arquitectura de la deuda internacional antes de la pandemia de COVID-19.....	11
C. Retórica sólida, pero reformas débiles.....	14
IV. Necesidad urgente de una reforma para evitar las crisis de la deuda.....	16
A. Centralidad de los derechos humanos en las reformas de la arquitectura de la deuda....	16
B. Protección jurídica frente a litigios.....	18
C. Garantizar un acceso adecuado a liquidez incondicional sin deuda en tiempos de crisis.....	18
D. Derechos especiales de giro y nuevos mecanismos de asignación.....	18
E. Reforma de las agencias de calificación crediticia.....	20
F. Reforma de la evaluación de la sostenibilidad de la deuda.....	20
G. Mayor transparencia.....	20
V. Necesidad de una reforma para solucionar las crisis de la deuda.....	21
VI. Conclusiones y recomendaciones.....	24

I. Introducción

1. La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha generado una recesión simultánea en todo el mundo, sobrecargado las infraestructuras sanitarias ya debilitadas tras una década de austeridad, y agravado las desigualdades socioeconómicas dentro de los países y entre estos, lo que ha catalizado una de las mayores crisis mundiales de la historia contemporánea. Las turbulencias económicas y financieras mundiales que se han producido a raíz de la pandemia han entrañado graves consecuencias para la protección y el goce de los derechos humanos. A la recesión económica y la consiguiente reducción de los ingresos se ha unido un aumento sin precedentes de la deuda y los déficits, lo que ha puesto en el punto de mira las crisis de la deuda de los países en desarrollo. La capacidad de respuesta de los Estados es muy desigual, lo que provoca diversos efectos negativos en el desarrollo económico y social, y en el pleno goce de todos los derechos humanos. Esto resulta especialmente preocupante en los países de renta baja, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países de renta media, excluidos del alivio inicial del servicio de la deuda. La pandemia ha puesto de manifiesto un arduo dilema: la elección entre dar servicio a los acreedores o proteger los derechos humanos, en particular el derecho a la vida, la salud, la alimentación, la educación y la seguridad social.

2. Desgraciadamente, la gestión de la pandemia ha sacado a la luz las deficiencias de la arquitectura de la deuda internacional y ha destacado los peligros derivados de un sistema dirigido por los acreedores, especialmente en momentos de crisis, en el que los Estados no pueden proporcionar los recursos necesarios para combatir las múltiples crisis, no disfrutan de un acceso igualitario o en igualdad de condiciones a la financiación necesaria, y se ven obligados a redirigir sus fondos y reducir los gastos socioeconómicos necesarios para pagar a los acreedores. Las medidas de alivio adoptadas solo han supuesto un alivio temporal de la carga del servicio de la deuda para un pequeño número de Estados, y parece que la comunidad internacional no se decide a abordar los problemas estructurales de los países de renta media, donde residen alrededor de 5.700 millones de personas, es decir, más del 73 % de la población mundial¹.

3. El reducido margen fiscal, la fuerte contracción del producto interior bruto (PIB), el aumento de los gastos y la falta de liquidez sin condiciones han obligado a los países a contraer un mayor endeudamiento, lo que influye muy negativamente en el ejercicio del derecho al desarrollo de estos países y los derechos humanos de sus poblaciones. La situación se ha visto muy agravada por los persistentes fallos de un sistema financiero internacional que es incapaz de prevenir eficazmente las crisis de la deuda, o de abordarlas y resolverlas de manera adecuada y coherente con las obligaciones en materia de derechos humanos. La práctica actual para la resolución de las crisis de la deuda es fragmentaria e injusta, adolece de descoordinación, y proporciona un alivio demasiado escaso y tardío, lo que hace que los países sean incapaces de abordar de forma integral los problemas de la deuda y los deja atrapados en un proceso impulsado principalmente por las necesidades de los acreedores. Esto supone un costo social exorbitante para las poblaciones de los países deudores.

4. El Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 46/8, reconoció la necesidad de reformar la arquitectura financiera mundial, incluidas las agencias de calificación crediticia, y subrayó que, ahora más que nunca, es necesaria una arquitectura financiera internacional más eficaz para responder a las repercusiones socioeconómicas derivadas de la pandemia de COVID-19. También reconoció que los

¹ División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, "World Population Prospects 2019": disponible en <https://population.un.org/wpp/>.

países en desarrollo necesitan un enorme apoyo en materia de liquidez y financiación para hacer frente a la pandemia y a sus repercusiones en la economía y en todos los derechos humanos, y que el alivio de la carga de la deuda puede desempeñar un papel clave en la liberación de recursos para el crecimiento y el desarrollo sostenibles, incluida la reducción de la pobreza y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

5. El Consejo también ha pedido que, cuando resulte apropiado, las medidas de alivio de la deuda se apliquen de forma enérgica y rápida, garantizando que no sustituyan a las fuentes alternativas de financiación y que vayan acompañadas de un aumento en la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Asimismo, en su resolución 46/11, el Consejo solicitó a la Experta Independiente que llevara a cabo un estudio destinado a frenar la transferencia ilícita de fondos y mitigar los efectos negativos que esta ejerce en el goce de los derechos humanos.

6. En el presente informe, la Experta Independiente se centra en la reforma de la arquitectura de la deuda internacional y los derechos humanos, y trata de evaluar las reformas pasadas y recientemente propuestas. La arquitectura de la deuda internacional debe dar prioridad a la justicia social, la equidad y los derechos humanos, y las reformas deben abordar los problemas estructurales para evitar los ciclos viciosos de la deuda. La Experta ofrece conclusiones y recomendaciones a los Estados y a la comunidad internacional.

7. Para la elaboración del informe, la Experta Independiente recibió respuestas sustanciales a su solicitud de contribuciones de los Estados y la sociedad civil, así como organismos de las Naciones Unidas, instituciones internacionales, comisiones económicas y académicos². También convocó una consulta en línea con organizaciones de la sociedad civil y académicos de diversas regiones y disciplinas el 26 de mayo de 2021. La Experta Independiente agradece las valiosas aportaciones, debates y percepciones que se le han ofrecido, los cuales han redundado en beneficio del presente informe.

II. Impacto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en la deuda y las condiciones socioeconómicas

8. Tras más de un año desde el inicio de la pandemia de COVID-19, lo que era una situación de endeudamiento vulnerable ha empeorado drásticamente. Los niveles de endeudamiento mundiales como porcentaje del PIB aumentaron un 13 % en 2020, hasta alcanzar el 97,3 %³. La deuda pública de los países en desarrollo aumentó de una media del 40,2 % al 62,3 % del PIB entre 2010 y 2020, año en que se produjo más de un tercio del aumento⁴. En 2020, la deuda pública aumentó en 108 de los 116 países en desarrollo, pero fueron los países con la deuda más alta antes de la pandemia los que experimentaron los mayores incrementos. Los dirigentes reivindicaron medidas para hacer cuanto fuera necesario para combatir la COVID-19, pero el sistema financiero internacional no ha cumplido: a pesar de las exhortaciones públicas al gasto del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), sus propios compromisos no han estado a la altura de las promesas ni las necesidades⁵. Esto ha provocado que los países con restricciones fiscales y grandes deudas no tengan otra opción que pedir préstamos para responder a las necesidades urgentes y

² Véase www.ohchr.org/sp/Issues/Development/IEDebt/Pages/InternationalDebtArchitecture.aspx.

³ Fondo Monetario Internacional (FMI), *Fiscal Monitor*, 2021, cap. 1 (Washington D. C., abril de 2021).

⁴ Eurodad, "A debt pandemic: Dynamics and implications of the debt crisis of 2020" (marzo de 2021). Disponible en www.eurodad.org/2020_debt_crisis.

⁵ T. Stubbs *et al.*, "Whatever it takes? The global financial safety net, Covid-19, and developing countries", *World Development*, vol. 137, septiembre de 2021.

evitar el colapso económico. Cinco países suspendieron el pago de la deuda y las rebajas de calificación de la deuda soberana se triplicaron en 2020⁶.

9. Un porcentaje cada vez mayor de países de renta baja se encuentra en situación de sobreendeudamiento o de alto riesgo de sobreendeudamiento⁷. Los países de renta media han sido de los más afectados por la pandemia. Un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁸ estimó el pago total del servicio de la deuda que está en riesgo para el período de 2021 a 2025 en relación con la deuda con garantía pública y la deuda pública a largo plazo en los países de renta media (49 %) y los países de renta media-alta (45 %). También reveló que gran parte de la deuda de los países de renta media-alta está calificada como “impago actual o inminente”. Varios pequeños Estados insulares en desarrollo corren un mayor riesgo de sobreendeudamiento, puesto que destinan aproximadamente una cuarta parte de los ingresos netos de exportación al servicio de la deuda pública externa (véase [A/74/943](#)). Varios países de África Subsahariana, incluidos Ghana, Kenya, Nigeria y Zambia, se enfrentan a un servicio de la deuda en relación con los ingresos tributarios que supera el 20 %, con una intensificación de las tensiones sociales vinculada a la pobreza y la desigualdad⁹. Zambia, por ejemplo, ya se enfrentaba a un alto nivel de deuda externa antes de la pandemia, al que se ha sumado una drástica reducción de los precios de los productos básicos y los ingresos del Gobierno. Se estima que en Zambia, viven en condiciones de extrema pobreza alrededor de 1,2 millones de personas, que ahora se enfrentan a una disminución de las oportunidades de trabajo y subsistencia a causa de la pandemia, así como a un déficit de acceso a los establecimientos de salud, el saneamiento y el agua potable. Con todo, el presupuesto del Gobierno para 2021 ha asignado el 25,4 % a los sectores sociales y el 39 % al servicio de la deuda.

10. Los países de renta baja se enfrentan a costos de endeudamiento sistemáticamente mayores a pesar de los tipos de interés históricamente bajos. También se enfrentan a un acceso desigual a las monedas de reserva, a los mercados de capitales internacionales y, por tanto, a la imposibilidad de acceder a liquidez a corto plazo. El rendimiento de los bonos a largo plazo en los Estados Unidos de América, que alcanzó su máximo en febrero de 2021, afecta al costo de endeudamiento y a la refinanciación de los países en desarrollo. Como señalaba la Experta Independiente en su anterior informe ([A/75/164](#)), las desigualdades existentes entre los países se han exacerbado.

11. A pesar del carácter mundial de la pandemia, la respuesta ha sido muy divergente. Los Gobiernos que pudieron actuaron rápidamente para mitigar las consecuencias socioeconómicas con amplios programas de apoyo directo e indirecto tanto para empleados como para pequeñas y medianas empresas. A mediados de marzo de 2021, el total de la respuesta fiscal de todos los países a la pandemia ascendía a 16 billones de dólares¹⁰. La mayor parte de este gasto procedía de países de renta alta o media-alta. De media, las economías avanzadas invirtieron en torno al 24 % del PIB en medidas fiscales para impulsar la economía, mientras que los países

⁶ Véase www.fitchratings.com/research/sovereigns/2020-transition-default-study-shows-spike-in-sovereign-downgrades-27-05-2021.

⁷ En abril de 2021, 7 países se encontraban en situación de sobreendeudamiento y 29 países corrían un alto riesgo de sobreendeudamiento. Véase www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAList.pdf.

⁸ Lars Jenson, “Sovereign Debt Vulnerabilities in Developing Economies” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 2021). Disponible en undp.org/sites/g/files/zskgke3226/files/publications/54241%20-%20UNDP%20WP%20Debt%20Vulnerability-web.pdf.

⁹ FMI, *Fiscal Monitor*, pág. 8.

¹⁰ *Ibid*, pág. 1.

de renta baja invirtieron menos del 2 % de su muy inferior PIB¹¹. En América Latina y el Caribe, por ejemplo, las políticas fiscales expansivas representaron una media del 4,6 % del PIB¹². Sin embargo, no todos los países pudieron realizar gasto; 23 países recortaron sus gastos durante la pandemia¹³. Aunque algunos países de renta alta llevaron a cabo segundas rondas de incentivación fiscal y la economía mundial recibió el impulso de un incentivo estadounidense de 1,9 billones de dólares en 2021, la economía mundial se cifra en más de 10 billones de dólares por debajo de la previsión anterior a la pandemia¹⁴. Aunque las medidas fiscales han amortiguado la recesión económica¹⁵, el impacto en todo el mundo ha sido devastador y se ha distribuido de forma desigual. La riqueza de los multimillonarios aumentó en 3,9 billones de dólares entre el 18 de marzo y el 31 de diciembre de 2020¹⁶, mientras que en abril de 2021, el Programa Mundial de Alimentos advirtió de que más de 31 millones de personas de toda África Occidental y Central padecerían hambre, debido a la combinación de los elevados precios de los alimentos y las consecuencias de la pandemia. En mayo de 2021, el índice de precios de los alimentos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura suscitó preocupaciones en torno al incremento a nivel mundial de los precios de los alimentos, que aumentaron un 39,7 % desde mayo de 2020 hasta alcanzar el máximo valor registrado desde septiembre de 2011.

12. El servicio de la deuda está desplazando al gasto social. Antes de la pandemia, uno de cada ocho países gastaba más en deuda que en el conjunto de educación, salud y protección social. Algunos de los países más pobres del mundo, como el Chad, Gambia, Haití y Sudán del Sur, se enfrentan a los niveles más altos de servicio de la deuda y su gasto en deuda es varias veces superior al gasto social básico¹⁷. A medida que se acentúen las dificultades de endeudamiento, se destinarán cada vez más recursos a la contención y gestión de la crisis de la deuda, en lugar de a las necesidades urgentes de las personas pobres y vulnerables.

13. Los alarmantes efectos adversos de la pandemia han ocasionado bruscos retrocesos tras décadas de reducción de la pobreza, que han privado a un mayor número de personas en todo el mundo del acceso a la protección social¹⁸. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la pérdida de horas de trabajo en 2020 fue aproximadamente cuatro veces mayor que la que provocó la crisis financiera

¹¹ Véase <https://blogs.imf.org/2021/02/24/the-great-divergence-a-fork-in-the-road-for-the-global-economy/>.

¹² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021: los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-COVID-19* (Santiago, 2021). Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46808/1/S2100170_es.pdf.

¹³ Isabel Ortiz y Matthew Cummins, “Global austerity alert: Looming budget cuts in 2021–25 and alternative pathways” (abril de 2021). Disponible en <https://policydialogue.org/files/publications/papers/Global-Austerity-Alert-Ortiz-Cummins-2021-final.pdf>.

¹⁴ Véase <https://unctad.org/news/global-economy-gets-covid-19-shot-us-stimulus-pre-existing-conditions-worsen>.

¹⁵ FMI, *Fiscal Monitor*, 2021, pág. 10.

¹⁶ Oxfam, *El virus de la desigualdad* (Oxford, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, 2021). De acuerdo con el informe, su riqueza conjunta asciende ahora a 11,95 billones de dólares, lo que equivale a la suma que los Gobiernos del G20 han movilizado para responder a la pandemia.

¹⁷ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), “Covid19 and the Looming Debt Crisis” (Florencia, Italia, abril de 2021). Disponible en www.unicef-irc.org/publications/pdf/Social-spending-series_COVID-19-and-the-looming-debt-crisis.pdf.

¹⁸ Según la Organización Internacional del Trabajo, la mitad de la población mundial no tiene acceso a sistemas de protección social y otro 23 % goza de un acceso deficiente a estos sistemas. Véase OIT, *Informe mundial sobre la protección social 2017-2019* (Ginebra, 2017). Véase [A/HRC/47/36](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/dgreports/-/mpublications/-/wcms_754336) para obtener información sobre la situación actual del derecho a la seguridad social a lo largo del ciclo vital y la reivindicación de un fondo mundial para la protección social.

mundial de 2009¹⁹. En comparación con 2019, la OIT clasifica a 108 millones más de trabajadores como extremadamente o moderadamente pobres, lo que significa que estos y sus familias viven con menos de 3,20 dólares al día en términos de paridad del poder adquisitivo²⁰. El desempleo y la inactividad de la población activa han aumentado drásticamente, con una pérdida de ingresos laborales (antes de las ayudas a la renta) de 3,7 billones de dólares²¹. América Latina y el Caribe se han visto fuertemente afectados por la pandemia, lo que ha agravado las brechas estructurales de desarrollo de la región en términos de desigualdad, limitado margen fiscal, baja productividad, informalidad, y fragmentación de los sistemas de salud y protección social²². Los pequeños Estados insulares en desarrollo se enfrentan a un mayor endeudamiento externo que la media de los países en desarrollo, con unos indicadores de servicio de la deuda simultáneamente elevados. También hacen frente a perturbaciones externas, como huracanes y los efectos del cambio climático, que pueden reducir abruptamente, incluso a cero, el PIB de un año. En un momento en que el cambio climático pone de relieve la cuestión de la deuda ecológica, resulta urgente abordar la financiación para la lucha contra el cambio climático, y sus repercusiones en el margen fiscal y la sostenibilidad de la deuda.

14. La recuperación mundial seguirá postergándose mientras el virus siga circulando. Con cerca de 200 millones de casos confirmados y 4,22 millones de muertes registradas hasta julio de 2021²³, la pandemia de COVID-19 sigue causando estragos. Al alarmante aumento de estas cifras a nivel mundial durante la primavera de 2021, a causa de las nuevas variantes de rápida propagación, los cambios en las medidas de protección pública y el agotamiento derivado del confinamiento, se suman las desigualdades de vacunación entre los países. Se han administrado más de 4.210 millones de dosis de vacunas en todo el mundo y el 14,8 % de la población mundial ha recibido la pauta de vacunación completa. Sin embargo, solo el 1,1 % de los habitantes de los países de renta baja han recibido al menos una dosis y el 82 % de las vacunas se han administrado en países de renta alta o media-alta²⁴. Con recursos limitados, la mayoría de los países de renta baja dependen de donaciones externas y programas multilaterales, como el Mecanismo COVAX para el acceso mundial a las vacunas contra la COVID-19, para financiar el acceso a las vacunas. Como ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, esta situación no solo representa una discriminación en relación con el derecho de acceso a la vacunación a nivel mundial, sino que también socava los progresos en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en especial los Objetivos 3, 10 y 17 (E/C.12/2021/1, párr. 1). Por ejemplo, países como Túnez, un país de renta media-baja, han indicado claramente en sus solicitudes de financiación adicional que la carga de la deuda superaría el 100 % del PIB si se incluían las garantías del Estado y las deudas de las empresas públicas. Esto puede afectar al gasto público y la presupuestación gubernamental, incluida la capacidad de financiar adecuadamente los gastos críticos relacionados con la COVID-19, como la adquisición de vacunas y los mecanismos de distribución necesarios²⁵.

¹⁹ OIT, *World employment and social outlook: Trends 2021* (Ginebra, 2021). Disponible en www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_795453.pdf.

²⁰ Véase <https://blogs.worldbank.org/es/datos/ultimas-estimaciones-del-impacto-de-la-covid-19-coronavirus-en-la-pobreza-mundial-repaso>; y Ortiz y Cummins, “Global austerity alert”.

²¹ Organización Internacional del Trabajo, “Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo” (séptima edición) (Ginebra, 2021). Disponible en www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767045.pdf.

²² CEPAL, *Panorama Fiscal*.

²³ Véase <https://covid19.who.int>.

²⁴ Véase <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>.

²⁵ Véase <https://documents1.worldbank.org/curated/en/754341617069835875/pdf/Tunisia-COVID->

15. La elección entre el servicio de la deuda y la salvación de vidas se ha posicionado firmemente en un primer plano. Como señaló el Director General de Save the Children, Kevin Watkins, “cuando las reclamaciones de los acreedores ponen en riesgo los derechos del niño, solo hay una opción posible: defender los derechos de los niños”²⁶. Los países tienen una capacidad desigual para financiar la recuperación necesaria, a pesar de que la capacidad de proteger los derechos humanos está inextricablemente asociada a la capacidad de gastar los recursos necesarios. El aumento de la carga de la deuda y las crecientes dificultades para pagarla tendrán repercusiones negativas en la capacidad de los Estados para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de su población. Como ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados partes tienen la obligación de dedicar el máximo de recursos de que dispongan a la plena realización de todos los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la salud. Dado que esta pandemia y las medidas adoptadas para combatirla han ejercido un impacto desproporcionadamente negativo en los grupos más marginados, los Estados deben hacer todo lo posible por movilizar los recursos necesarios para combatir la COVID-19 de la manera más equitativa posible, con el fin de evitar que se imponga una mayor carga económica a estos grupos marginados. Se debe dar prioridad a las necesidades especiales de esos grupos en la asignación de recursos (E/C.12/2020/1, párr. 14).

III. La reforma de la arquitectura de la deuda internacional aún está por comenzar

A. Consideraciones relativas a los derechos humanos

16. La actual falta de un mecanismo de resolución de crisis de la deuda equitativo y eficaz, a menudo denominada “no sistema” por quienes trabajan en el ámbito de la deuda soberana, ha dado lugar a situaciones que han socavado drásticamente la capacidad de los Estados para promover y proteger los derechos humanos y han provocado que se tomen medidas regresivas injustificadas que afectan a los derechos económicos, sociales y culturales en numerosos países en desarrollo.

17. En muchas ocasiones, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado la obligación consagrada en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de adoptar medidas para utilizar el máximo de los recursos disponibles con el fin de lograr progresivamente el pleno goce de todos los derechos recogidos en el Pacto. Al hacerlo, el Comité: a) ha hecho hincapié en el papel central que deben desempeñar la cooperación y asistencia internacionales, incluida la asistencia oficial para el desarrollo; y b) ha advertido a los Estados prestatarios acerca de las medidas regresivas injustificables en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales que constituirían una infracción del Pacto.

18. En concreto, el Estado prestatario debe garantizar que las condiciones del préstamo no merman su capacidad para respetar, proteger y cumplir los derechos del Pacto... Como el Comité ha señalado, si la adopción de medidas regresivas resultara inevitable, estas deberían ser necesarias y proporcionadas, en el sentido de que la adopción de cualquier otra política o el hecho de no actuar resultaría más perjudicial para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Se deberían mantener en vigor únicamente en la medida de lo necesario; no deberían causar discriminación; deberían mitigar las desigualdades que pueden agudizarse en tiempos

[19-Response-Project-Additional-Financing.pdf](#).

²⁶ Véase <https://live.worldbank.org/defusing-debt-creating-solutions>.

de crisis y garantizar que los derechos de los individuos y grupos desfavorecidos y marginados no se vieran afectados de forma desproporcionada; y no deberían afectar el contenido básico mínimo de los derechos amparados por el Pacto (E/C.12/2016/1, párr. 4).

19. Otros mecanismos de supervisión de los órganos de tratados también han proporcionado una interpretación acreditada de las obligaciones al aclarar el vínculo crucial que existe entre el uso de los recursos disponibles para los derechos humanos y la política macroeconómica y fiscal, incluso en relación con la gestión de la deuda. En su observación general núm. 19 (2016) sobre la deuda pública, el Comité de los Derechos del Niño reconoció que la gestión sostenible de la deuda por parte de los Estados, en nombre de los acreedores y los prestamistas, puede contribuir a movilizar recursos en favor de los derechos del niño. Gestionar la deuda de forma sostenible supone contar con legislación, políticas y sistemas transparentes que tengan funciones y responsabilidades claras para solicitar y conceder préstamos, además de gestionar y supervisar la deuda. El Comité también reconoce que una deuda insostenible a largo plazo puede ser un obstáculo para la capacidad de un Estado de movilizar recursos en favor de los derechos del niño, y puede implicar la creación de impuestos y cuotas de usuario que repercutan negativamente en los niños. Por tanto, también deben valorarse qué efectos tienen los acuerdos sobre la deuda en los derechos del niño (CRC/C/GC/19, párr. 78).

20. En su función de supervisión, en los últimos años, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado estos principios con respecto a Estados concretos. Por ejemplo, en 2019 recomendó al Ecuador revisar las medidas económicas adoptadas y en estudio, e instó al país específicamente a no reducir el gasto social en las esferas de la salud y la educación por debajo de los niveles alcanzados en 2018 (E/C.12/ECU/CO/4, párr. 6 b)). En 2018, el Comité expresó su preocupación, aun consciente de la crisis financiera en la Argentina, por la reducción de los niveles de protección efectiva de los derechos como consecuencia de la inflación y las medidas de austeridad. El Comité también mostró su preocupación por el hecho de que en el marco del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, el Gobierno previera un objetivo de déficit cero para 2019, agudizando el recorte del gasto social (E/C.12/ARG/CO/4, párr. 5), y pidió al Estado parte que asegurase las líneas presupuestarias relacionadas con la inversión social en los grupos más desfavorecidos y facilitase una implementación efectiva y sostenible de las políticas públicas para garantizar sus derechos económicos, sociales y culturales. En 2015, en su compromiso con Sudán, el Comité recomendó que el Estado parte tuviese debidamente en cuenta las obligaciones contraídas en virtud del Pacto cuando celebrase negociaciones con instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (E/C.12/SDN/CO/2, párr. 18).

21. Del mismo modo, el Comité de los Derechos del Niño, en sus informes periódicos sobre Mozambique (CRC/C/MOZ/CO/3-4, párr. 10 c)) y Angola (CRC/C/AGO/CO/5-7, párr. 9 g)) con respecto a la asignación de recursos para los derechos del niño, pidió a los Gobiernos que llevaran a cabo evaluaciones del impacto de las medidas de austeridad implementadas en esferas directa o indirectamente relacionadas con los derechos del niño. Les recordó que debían asignar recursos presupuestarios adecuados, de conformidad con el artículo 4 del Pacto, para la aplicación de los derechos del niño y, en particular, aumentar el presupuesto asignado a los sectores sanitario, educativo y social. De conformidad con estos estándares y normas internacionales, el equipo de las Naciones Unidas en el Líbano también proporcionó un documento de posición al FMI en el que se exponían una serie de

reformas normativas inmediatas y a medio plazo en varios ámbitos, entre otros, los derechos humanos y la gobernanza nacional²⁷.

22. Los principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, presentados en 2011 por el anterior Experto Independiente (Véase [A/HRC/20/23](#)) y refrendados por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución [20/10](#), se basan en disposiciones que emanan de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. Sirven para establecer la conexión, para los Estados y todos los agentes relevantes, públicos y privados, nacionales e internacionales, entre la deuda externa y los derechos humanos. Reiteran la primacía de los derechos humanos sobre el servicio de la deuda y proporcionan una perspectiva detallada de los principios clave en materia de derechos humanos que se aplican a los Estados prestatarios y prestamistas, y a las instituciones internacionales. Los principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, desarrollados por el anterior Experto Independiente en 2019, que se aplican a los Estados, las instituciones financieras internacionales y los acreedores, son igualmente fundamentales para la prevención y resolución de las crisis de la deuda (véanse [A/HRC/37/54](#) y [A/HRC/40/57](#)).

B. Arquitectura de la deuda internacional antes de la pandemia de COVID-19

23. Los procesos existentes de prevención y resolución de las crisis de la deuda se desarrollaron como un mosaico de normas, agentes y procedimientos, mediante el método de ensayo y error durante décadas de crisis, y en respuesta a las necesidades de los acreedores e instituciones dominadas por los acreedores, como el Club de París de Acreedores Industriales, las instituciones de Bretton Woods, el Grupo de los Siete y el Grupo de los 20. Entre 1950 y 2010, se dieron más de 600 casos en los que fue necesario reestructurar la deuda soberana²⁸, en muchos de los cuales no se logró garantizar que los deudores recuperaran la sostenibilidad con cierto grado de confianza. En cambio, fue necesaria otra reestructuración en los cinco años siguientes en más de la mitad de las reestructuraciones con acreedores privados realizadas desde 1970, lo que indica que el grado de alivio no bastaba para proporcionar resultados positivos ni siquiera a medio plazo²⁹.

24. La arquitectura de la deuda actual genera una gran incertidumbre en torno a los recursos fiscales, debido a los retrasos en la reestructuración que socavan drásticamente la capacidad de los Estados para destinar recursos a los derechos humanos. El “no sistema” actual incentiva a los acreedores inflexibles, crea incentivos perversos que fomentan el arbitraje jurídico, genera desequilibrios entre los acreedores y hace que la negación a participar en la reestructuración represente una alternativa lucrativa. La arquitectura existente de la deuda se caracteriza por el aumento de los litigios de acreedores, tanto en frecuencia como en términos de la suma pendiente de pago objeto de litigio, sobre todo por parte de fondos que especulan con países en situación de sobreendeudamiento comprando deudas muy rebajadas y demandando a continuación a los deudores en reclamación del reembolso total³⁰. En

²⁷ Véase <https://lebanon.un.org/sites/default/files/2021-02/UNCT%20Leb%20PositionPaper%20toIMF.pdf>.

²⁸ U. Das et al., “Sovereign Debt Restructurings 1950–2010”, documento de trabajo del FMI (2012). Disponible en www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Sovereign-Debt-Restructurings-1950-2010-Literature-Survey-Data-and-Stylized-Facts-26190.

²⁹ Véase https://unctad.org/system/files/non-official-document/2019_panel4_guzman.pdf.

³⁰ Véanse <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=13675>,

2010, la reestructuración de la deuda iba acompañada de litigios en más del 50 % de las reestructuraciones³¹, con beneficios exorbitantes que iban del 300 al 2000 %³².

25. La Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral constituyeron respuestas muy demoradas para hacer frente a la deuda bilateral oficial y multilateral de los países de renta baja que durante tanto tiempo se había ignorado. Crearon un marco de alivio de la deuda muy condicionado, basado en la percepción errónea de que estas Iniciativas y su mejora de 1999 bastarían para obtener unos duraderos resultados beneficiosos. Con todo, 24 países pobres muy endeudados se vieron implicados en litigios con 46 acreedores, con una deuda total objeto de litigio del 13 al 15 % del PIB. El sistema actual hizo que algunos de los países más pobres, como Sierra Leona y Uganda, tuvieran que hacer frente a pagos por demandas de hasta el 35 % del servicio de la deuda en un año³³. Tras años de consolidación fiscal por mandato del FMI y el Banco Mundial, los países que se beneficiaron de las Iniciativas se hallan una vez más en nuevas trampas de deuda.

26. Dada la creciente inestabilidad de los países de renta media, la crisis del Sudeste asiático y los impagos en la Argentina y la Federación de Rusia, el FMI propuso un mecanismo de reestructuración de la deuda soberana a principios de la década de 2000 para hacer frente a las dificultades de reembolso de la deuda³⁴. Esta oportunidad para crear un mecanismo global se vio bloqueada por unos pocos países y, desde entonces, la reforma de la arquitectura de la deuda internacional se ha basado en cambios contractuales graduales realizados en los contratos de bonos, con los que se han incorporado y mejorado cláusulas de acción colectiva, y se ha actualizado la fórmula *pari passu* para disuadir a los acreedores minoritarios que no cooperan de emprender litigios. Aunque se acogen con beneplácito, estas medidas no son suficientes.

27. Una de las principales críticas a la actual arquitectura de la deuda es el papel central del FMI, una institución que ejerce una gran influencia en el margen normativo de los países y que determina las macrometas en materia de saldos fiscales en una serie de cuestiones cada vez más numerosas entre las que se incluyen la privatización de los activos públicos, la liberalización del comercio y los mercados de productos, y un sinnúmero de reformas de mercado que limitan la capacidad de los Estados para cumplir eficazmente sus obligaciones en materia de derechos humanos. Estas condicionalidades no se negocian necesariamente con los Estados y mucho menos con sus poblaciones, y el anterior Experto Independiente destacó la responsabilidad por complicidad de las instituciones financieras internacionales en las violaciones de los derechos humanos en el contexto de las reformas económicas regresivas (véase A/74/178). De la estructura de gobernanza del FMI emana un poder desproporcionado por el que las voces de las circunscripciones formadas por un solo país superan con creces a las de varios países, lo que menoscaba su credibilidad y legitimidad para actuar en calidad de gestor de crisis. Como ha señalado la Confederación Sindical Internacional, esto pone de manifiesto el problema de la gobernanza del FMI, por la

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=22090> y

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=17632>. Véase también A/HRC/41/51.

³¹ Julian Schumacher, *et al.*, *Sovereign Defaults in the Courts* (documentos de trabajo de CESifo, 2018). Disponible en www.cesifo.org/en/publikationen/2018/working-paper/sovereign-defaults-court.

³² Véase https://unctad.org/system/files/non-official-document/gds_sd_2015-04-28-30_Zivkovic_en.pdf.

³³ Véase <https://archives-financialservices.house.gov/hearing110/htcaliari110807.pdf>.

³⁴ Anne O. Kruegar, *A New Approach To Sovereign Debt Restructuring* (Fondo Monetario Internacional, Washington, D. C., 2002), pág. 4. Disponible en www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/sdrm/eng/sdrm.pdf.

que las economías avanzadas que menos necesitan el apoyo del FMI son las que tienen más poder de voto e incluso la capacidad de bloquear decisiones importantes. El actual sistema de cuotas del FMI concentra el poder de voto acerca de todas las decisiones importantes en las manos de unas pocas economías avanzadas. La gobernanza del FMI debe reformarse para representar equitativamente a todos sus miembros³⁵. Las revisiones generales de las cuotas sufren retrasos y no son adecuadas para reflejar la dinámica cambiante de la economía mundial.

28. Tanto la prevención como la resolución de las crisis de la deuda se han hecho más complejas debido a los cambios en el panorama de los acreedores. La liberalización generalizada de los mercados financieros desde la década de 1980, y la rápida expansión y el poder de la financiación privada han provocado un aumento drástico del tamaño y la complejidad de los flujos dirigidos a los países en desarrollo. En contra de la opinión de que los deudores se enfrentan a un aumento de los costos de endeudamiento y las dificultades de financiación debido a una incapacidad para gestionar los fondos, la corrupción o una gestión prolífica de las finanzas públicas, existen problemas sistémicos subyacentes a la arquitectura de la deuda internacional y motivos estructurales por los que los países en desarrollo se enfrentan a frecuentes dificultades de financiación. El endeudamiento a través de los mercados de capitales privados aumenta la exposición al ciclo de liquidez mundial, que viene determinado predominantemente por las economías avanzadas y es en gran parte el resultado de la forma en que las economías avanzadas afrontaron la crisis financiera mundial, la cual tuvo repercusiones para el resto del mundo. Los cambios en la política monetaria de los Estados Unidos o Europa provocarán un endurecimiento de las condiciones de liquidez a nivel mundial, en correlación con un mayor costo de los préstamos, lo que hará que ciertos países sufran una escasez del capital necesario para financiar el gasto social³⁶.

C. Retórica sólida, pero reformas débiles

29. Parecía que la pandemia otorgaría al fin el impulso necesario para encontrar soluciones duraderas a la crisis de la deuda y reformar la arquitectura de la deuda internacional. En marzo de 2020, el temor a una oleada de impagos y a una crisis sistémica de la deuda invadió a los responsables de formular políticas dada la acumulación de vulnerabilidades en los últimos años. Esto impulsó el debate sobre las reformas con un aluvión de propuestas sobre los cambios que podrían introducirse. Más de un año después, este temor se ha disipado en gran medida con la complacencia de haber evitado el peor escenario posible. Por el contrario, se ha pasado a hablar de retoques leves mediante una reforma necesaria, pero insuficiente, centrada en los cambios contractuales y el acceso a la liquidez a través de préstamos condicionados y derechos especiales de giro. Así pues, el principal objetivo del FMI no parece ser reformar la arquitectura de la deuda, sino apoyar a la comunidad internacional para que trabaje conjuntamente con el objetivo de evitar que se lleven a cabo reestructuraciones de la deuda más contundentes cuando sea necesario³⁷.

30. Para hacer frente a las persistentes repercusiones, el FMI renovó sus servicios de préstamo para aumentar la rapidez con la que los países podían acceder a la asistencia de liquidez de emergencia. Proporcionó cantidades mínimas de financiación en forma de donaciones para cancelar el servicio de la deuda contraída

³⁵ Confederación Sindical Internacional, “Reforming the IMF for a resilient recovery” (Bruselas, 2021).

³⁶ Overseas Development Institute, “Private lending and debt risks of low-income developing countries” (Londres, 2020). Disponible en https://cdn.odi.org/media/documents/200615_private_lending_debt_risks.pdf.

³⁷ Véase www.imf.org/en/About/FAQ/sovereign-debt.

con el FMI a través del Fondo Fiduciario para Alivio y Contención de Catástrofes. En abril de 2020, el Grupo de los 20 inauguró la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda, que se ha prorrogado recientemente hasta diciembre de 2021. Los criterios de admisión son relativos a la renta, por lo que solo 73 países pueden participar, a condición de que se produzca una financiación o solicitud de financiación del FMI. Todo reembolso de la deuda suspendido debe sufragarse en los tres años siguientes al período de gracia de un año y puede implementarse mediante una reprogramación o refinanciación en términos de valor actual neto neutral. Este régimen no ofrece ningún tipo de alivio y no conlleva pérdida alguna para los acreedores. En su aportación al presente informe, Maldivas mencionó el principio de neutralidad del valor actual neto como uno de los principales inconvenientes de la Iniciativa³⁸.

31. En noviembre de 2020, el Grupo de los 20 y el Club de París respaldaron la creación del Marco Común para el Tratamiento de la Deuda más allá de la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda, conscientes de que la Iniciativa no bastaría. Aunque se considera un gran avance, no deja de ser una mera ampliación de la Iniciativa, que sigue el modelo del Club de París, solo es aplicable a los países que reúnen los requisitos de admisión en la Iniciativa y está sujeta a duras condiciones impuestas por un programa del FMI. El Marco Común resuelve supuestamente los problemas de liquidez y sostenibilidad —puesto que cubre tanto a los acreedores oficiales del Club de París como al resto de acreedores, aplica un enfoque individualizado según cada caso y hace responsable al deudor de buscar un trato comparable por parte de otros acreedores, incluidos los privados— y no concede generosas reducciones inmediatas de la deuda para los países de renta baja³⁹.

32. Tal y como criticó Antigua y Barbuda, que ejerce la presidencia de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares, más de la mitad de los pequeños Estados insulares del mundo ni siquiera cumplen los requisitos para recibir este alivio de la deuda debido a criterios anticuados e ilógicos⁴⁰, con lo que se ignoran las necesidades de las personas pobres que viven en países de renta media y alta, así como las vulnerabilidades de los pequeños Estados insulares en desarrollo. Actualmente, solo tres países han solicitado asistencia en el Marco Común: el Chad, Etiopía y Zambia.

33. A escala mundial, la respuesta se ha centrado predominantemente en la provisión de liquidez, principalmente a través de préstamos del FMI en condiciones no favorables. La propuesta de una nueva asignación de derechos especiales de giro de 650.000 millones de dólares obtuvo la bendición de los principales países miembros del FMI, el Grupo de los 20 y el Grupo de los Siete, y fue aprobada por la Junta de Gobernadores del FMI el 2 de agosto. Esta será la mayor emisión de derechos especiales de giro desde su creación en 1969. Esta nueva emisión es un mecanismo para proporcionar recursos financieros adicionales a los países que verdaderamente no genera deuda, pero dista mucho de ser suficiente para satisfacer las necesidades reales. Según las estimaciones del FMI, los países de renta baja necesitan aproximadamente 200.000 millones de dólares para el alivio de la deuda y la recuperación hasta 2025, y otros 250.000 millones de dólares para reanudar el progreso del desarrollo⁴¹. Como esto será proporcional a la cuota del FMI de cada

³⁸ Véase: www.ohchr.org/sp/Issues/Development/IEDebt/Pages/InternationalDebtArchitecture.aspx.

³⁹ Véase www.imf.org/en/About/FAQ/sovereign-debt#g20q1; y la declaración del Grupo de los 20 de 13 de noviembre de 2020, disponible en www.mof.go.jp/english/policy/international_policy/convention/g20/g20_201113_1.pdf.

⁴⁰ Véase www.aosis.org/release/small-island-states-call-for-a-systemic-debt-shake-up-at-imf-and-world-bank-meetings.

⁴¹ Véase IMF, “Macroeconomic developments and prospects in low-income countries” (Washington, D. C.). Disponible en <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2021/03/30/Macroeconomic-Developments-and-Prospect-ns-In-Low-Income->

país, aquellos que más necesiten derechos especiales de giro serán los que menos reciban y los que no los necesiten serán los que más reciban. En conjunto, los países del Grupo de los Siete suman cuotas que ascienden al 43 % del FMI, lo que equivale a 283.000 millones de dólares de una nueva emisión, mientras que los países de renta baja solo tendrán acceso al 3,2 %.

34. La presión para reformar la arquitectura de la deuda internacional ha aumentado. En marzo de 2021, el Secretario General de las Naciones Unidas y los Primeros Ministros de Canadá y Jamaica convocaron una reunión virtual de Jefes de Estado y de Gobierno para debatir acerca de la arquitectura de la deuda internacional y la liquidez, como parte de la Iniciativa sobre la Financiación para el Desarrollo en la Era de la COVID-19 y Después. En el contexto de esta Iniciativa, surgió un “menú de opciones normativas” que incluía una propuesta sobre una autoridad independiente de la deuda soberana, con miras, en última instancia, a adelantar un proyecto de mecanismo multilateral de renegociación de la deuda soberana⁴². El Grupo de Desarrollo Sostenible publicó una nota de políticas en la que se hacía hincapié en la urgente necesidad de actuar con presteza para reformar la arquitectura de la deuda internacional y se aplaudían los esfuerzos por mejorar la arquitectura existente mediante cláusulas contractuales, legislación específica contra los fondos buitres e instrumentos de deuda dependientes del Estado, con lo que se reconocía la importancia de las responsabilidades de los deudores, pero también de los acreedores⁴³. El llamamiento más enérgico a la reforma provino del Primer Ministro de Jamaica, que reivindicó la prórroga de la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda a los países de renta media, la integración de los acreedores privados y las agencias de calificación crediticia en el debate sobre la resolución de las crisis de la deuda, y la necesidad de establecer un mecanismo de resolución de la deuda soberana y de proporcionar un marco para que acreedores y deudores negocien de forma colectiva acuerdos de reestructuración con procedimientos previamente acordados⁴⁴.

IV. Necesidad urgente de una reforma para evitar las crisis de la deuda

35. Tal y como reconoció el Secretario General, la actual arquitectura de la deuda ha sido ineficaz a la hora de prevenir episodios repetidos de acumulación de deuda insostenible y de reestructurar las deudas, en caso necesario, de manera eficiente, justa y duradera. Se caracteriza por las numerosas deficiencias en cuanto a la transparencia y por la falta de claridad acerca de las funciones y responsabilidades. Lo que es más importante, no hay procesos para incentivar a todos los acreedores y deudores a cooperar según un conjunto uniforme de principios y normas⁴⁵. El alcance y la extensión de las reformas de la arquitectura de la deuda internacional que están sobre la mesa no van lo suficientemente lejos como para abordar los problemas conocidos. Para obtener efectos duraderos que no solo repitan ciclos de crisis y reestructuraciones fallidas es necesario crear una nueva arquitectura de la deuda, con un doble objetivo: prevenir futuras crisis, y resolver las crisis actuales de la deuda de acuerdo con los estándares y normas en materia de derechos humanos.

[Countries-2021-50312](#).

⁴² Disponible en

www.un.org/sites/un2.un.org/files/financing_for_development_covid19_part_ii_hosg.pdf.

⁴³ Véase “Soluciones a problemas de liquidez y deuda para invertir en los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sgpb_debt_liquidity_s.pdf.

⁴⁴ Véase la declaración del Ministro de Finanzas de Jamaica disponible en www.un.org/en/coronavirus/meeting-of-finance-ministers.

⁴⁵ Véase “Soluciones a problemas de liquidez y deuda para invertir en los Objetivos de Desarrollo Sostenible”.

En esta sección, la Experta Independiente se centra en algunos aspectos de estos objetivos que deben tenerse en cuenta.

A. Centralidad de los derechos humanos en las reformas de la arquitectura de la deuda

36. El respeto, la protección y el ejercicio de los derechos humanos requieren recursos financieros. Los Estados necesitan disponer del margen fiscal y la capacidad de planificación macroeconómica necesarios para garantizar los derechos humanos y cumplir con sus obligaciones en virtud de numerosos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Por lo tanto, ninguna reforma de la arquitectura de la deuda internacional sería eficaz, justa, sostenible y coherente si no incorporase desde el primer momento, como objetivo principal, el bienestar y la dignidad de las personas, en particular de las que sufren discriminación, pobreza y abandono.

37. Los anteriores titulares de mandatos han elaborado unos principios rectores que aclaran la primacía de las obligaciones y normas internacionales de derechos humanos sobre el servicio de la deuda, ofrecen un marco que permite comprender por qué la deuda soberana es una cuestión de derechos humanos, y abordan la importancia de las evaluaciones del impacto sobre los derechos humanos en el contexto de los programas de reforma económica. Los Estados pueden y deben tomar medidas para incorporar estos principios en la toma de decisiones de los órganos nacionales e internacionales, un paso esencial para cualquier reforma sistémica de la arquitectura de la deuda. Entre los principios rectores que promueven perspectivas más justas y favorables para los deudores se incluyen los siguientes: 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; los principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos; y los principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos. Además, algunas organizaciones y redes de la sociedad civil también han desarrollado principios, como los recogidos en la carta de endeudamiento de Afrodad⁴⁶, la carta de financiación responsable de Eurodad⁴⁷, los principios de la sociedad civil para la resolución de la deuda soberana⁴⁸ y, más recientemente, los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal⁴⁹.

38. Actualmente, los Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana representan el marco normativo más coherente y representativo que puede garantizar los derechos humanos en el centro de la arquitectura de la deuda internacional. Estos son los principios de soberanía, buena fe para ambas partes, transparencia, imparcialidad, trato equitativo, inmunidad soberana, legitimidad, sostenibilidad y reestructuración por mayoría. La implementación de los Principios evitaría y resolvería numerosas deficiencias de la actual arquitectura de la deuda. Los países acreedores han boicoteado y votado en contra de anteriores intentos de mejora de la arquitectura de la deuda internacional⁵⁰. Tal vez los Estados deseen actuar

⁴⁶ Disponible en <https://afrodad.org/index.php/en/initiatives/65-african-borrowing-charter>.

⁴⁷ Disponible en <https://slettgjelda.no/assets/docs/Eurodad-Responsible-Finance-Charter-2011.pdf>.

⁴⁸ Disponible en https://www.eurodad.org/podemos_resolverlo.

⁴⁹ Disponible en https://derechospoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf.

⁵⁰ El 9 de septiembre de 2014, la Asamblea General aprobó la resolución 68/304 en votación registrada por 124 votos contra 11 y 41 abstenciones. El 10 de septiembre de 2015, aprobó la resolución 69/319 en votación registrada por 136 votos contra 6 (Alemania, Canadá, los Estados Unidos, Israel, Japón y el Reino Unido) y 41 abstenciones.

para introducir estos Principios en la legislación nacional, como ha sido el caso de la Argentina⁵¹ y el Estado Plurinacional de Bolivia⁵².

39. Fomentar prácticas de préstamo y endeudamiento responsables requiere indicar cómo pueden minimizar los prestamistas y prestatarios las desastrosas consecuencias de las crisis de la deuda para la vida y los medios de subsistencia de las personas. Un ejemplo es evitar los comportamientos abusivos o no cooperativos y centrarse en cambio en una forma de conceder y adquirir préstamos que promueva un crecimiento y desarrollo integrados en un marco de derechos humanos. En 2009, los Principios sobre la Promoción del Otorgamiento y la Toma Responsables de Préstamos Soberanos establecieron un marco normativo de ayuda para sistematizar las buenas prácticas. Los Principios se han incluido en varias resoluciones de la Asamblea General, así como en la Agenda de Acción de Addis Abeba⁵³. Los acreedores tienen la obligación de no socavar la sostenibilidad de la deuda de los prestatarios. Entre las responsabilidades de los acreedores se incluye el reconocimiento de que el endeudamiento soberano tiene por objeto proteger el interés público y, por tanto, no debe socavarse, como advierte el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (véase E/C.12/2016/1). Los prestamistas tienen la responsabilidad de ser transparentes acerca de los riesgos financieros de los productos financieros ofrecidos; los prestamistas, por su parte, están obligados a cerciorarse de la existencia de una autorización para evitar las deudas odiosas o ilegítimas. En el contexto de una reestructuración de la deuda, los Principios sobre la Promoción del Otorgamiento y la Toma Responsables de Préstamos Soberanos establecen que los prestamistas deben negociar de buena fe e intentar resolver los problemas con rapidez, pues cuando un acreedor inflexible trata de socavar los procesos de reestructuración, está actuando de forma abusiva.

B. Protección jurídica frente a litigios

40. La arquitectura actual de la deuda tiene muchas lagunas para que los fondos buitres se beneficien y saboteen las iniciativas de reestructuración y alivio, lo que conlleva grandes costos financieros y sociales para los deudores. La legislación puede ayudar a prevenir y resolver las crisis de la deuda, siguiendo la línea de medidas *ad hoc* anteriormente propuestas. Algunos ejemplos son la legislación contra los fondos buitres introducida en Bélgica en 2015⁵⁴; la Ley de alivio de la deuda de 2010 en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte⁵⁵, que limita lo que los acreedores comerciales pueden recuperar de los países pobres muy endeudados; el Fondo para la Reducción de la Deuda del Banco Mundial para promover la participación de más acreedores, y así reducir la deuda susceptible de litigio y proporcionar recursos para que los países asuman rescates de deuda con descuento; y los compromisos de los miembros del Club de París de no vender reclamaciones a acreedores que no tengan intención de participar en la reestructuración. Desde la pandemia no se han tomado medidas enérgicas para evitar los litigios, a pesar de que se necesitan con urgencia; si

⁵¹ Véase www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27207-254761.

⁵² Véase <https://eju.tv/2015/12/diputados-bolivia-aprueban-ley-adoptar-principios-la-onu-reestructuracion-deuda-soberana/>.

⁵³ Véase https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2051AAAA_Outcome.pdf, párr. 97.

⁵⁴ *Loi relative à la lutte contre les activités des fonds vauteurs* de 12 de julio de 2015. Disponible en https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=15-09-11&numac=2015003318.

⁵⁵ Disponible en <https://bills.parliament.uk/bills/570>.

recordamos la fase procesal contra los países pobres muy endeudados, el litigio duró hasta 10 años y los países tardaron otros 6 años en recuperarse del mismo.

C. Garantizar un acceso adecuado a liquidez incondicional sin deuda en tiempos de crisis

41. Existe una grave falta de acceso a liquidez incondicional sin deuda para los países en crisis. El futuro depara una gran austeridad, ya que se prevén recortes en el gasto público en 154 países en 2021 y en hasta 159 países en 2022, tendencia que continúa hasta 2025. Se estima que en 2021, se verán afectadas por la austeridad 5.600 millones de personas, aproximadamente el 75 % de la población mundial, y que en 2022 esta cifra aumentará a 6.600 millones, es decir, el 85 % de la población⁵⁶. Los países necesitan una transferencia neta de recursos positiva y continuada para poder responder a las crisis. Como se ha demostrado en algunos países de renta alta, gozar de una abundante liquidez permite evitar una catástrofe. Esto no debería ser un privilegio reservado solo a unos pocos. Independientemente del nivel de renta, es necesario para los Estados proteger y promover los derechos humanos, utilizando el máximo de recursos disponibles.

D. Derechos especiales de giro y nuevos mecanismos de asignación

42. A pesar de las complejas normas del FMI que rigen el uso de los derechos especiales de giro, una nueva asignación ofrece la oportunidad de crear un mecanismo viable que permita recanalizar los derechos especiales de giro donados a los países que necesitan urgentemente liquidez incondicional. En un comunicado de abril de 2021 de su segunda reunión, los ministros de Finanzas y gobernadores de los Bancos Centrales del Grupo de los 20 invitaron al FMI a presentar propuestas para mejorar la transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de los derechos especiales de giro, preservando al mismo tiempo el carácter de activo de reserva de los derechos especiales de giro. Paralelamente, pidieron al FMI que explorase opciones para que los miembros canalizasen voluntariamente derechos especiales de giro en beneficio de los países vulnerables, sin retrasar el proceso de una nueva asignación⁵⁷. El Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza del FMI podría servir de vehículo para atribuir los derechos especiales de giro donados como ha hecho anteriormente⁵⁸, pero esto generaría otros problemas dada la gran condicionalidad de los préstamos fiduciarios.

43. Las normas vigentes no obligan a que el FMI sea la única institución que ejerza la responsabilidad de reciclar los derechos especiales de giro donados. Según el Convenio Constitutivo del FMI, las entidades financieras oficiales también pueden poseer y utilizar los derechos especiales de giro, incluidas las instituciones monetarias intergubernamentales y los bancos regionales de desarrollo⁵⁹. Por tanto, el FMI es un organismo adecuado para reciclar los derechos especiales de giro, pero no es el único que lo hace, y otras instituciones financieras pueden aportar una mayor diversidad y

⁵⁶ Ortiz y Cummins, "Global austerity alert".

⁵⁷ Véase <http://www.g20.utoronto.ca/2021/Communique-Second-G20-Finance-Ministers-and-Central-Bank-Governors-Meeting-7-April-2021.pdf>.

⁵⁸ David Andrews, "Can special drawing rights be recycled to where they are needed at no budgetary cost?" (Center for Global Development, 21 de abril de 2021). Disponible en www.cgdev.org/publication/can-special-drawing-rights-be-recycled-where-they-are-needed-no-budgetary-cost.

⁵⁹ Véase <http://www.imf.org/en/About/FAQ/special-drawing-right#Q6.%20Can%20existing%20SDRs%20be%20%E2%80%98recycled%E2%80%99%20or%20channeled%20toward%20other%20purposes?>.

vitalidad al proceso. Además, tal vez no sea buena idea permitir que el FMI monopolice la provisión de liquidez por las instituciones multilaterales, dadas las controversias en torno a su condicionalidad, sesgo ideológico y control por parte de los países avanzados. Existen sugerencias para establecer mecanismos con fines especiales destinados a las vacunas⁶⁰ o el cambio climático⁶¹, así como la propuesta de la Comisión Económica para África de crear un mecanismo de liquidez y sostenibilidad parcialmente financiado mediante derechos especiales de giro⁶².

44. Dadas las dificultades de los países de renta media para acceder a préstamos en condiciones favorables, cualquier mecanismo de reciclaje de los derechos especiales de giro debe garantizar que estos países puedan beneficiarse. Los mecanismos para garantizar la asignación de los derechos especiales de giro donados también deben mostrar transparencia, y los Gobiernos deben rendir cuentas sobre el uso efectivo que hagan de estos en beneficio de la población para luchar contra la pandemia y promover una recuperación más justa y mejor. Por ende, la recanalización y el uso de los derechos especiales de giro no deben estar sujetos a condicionalidad ni suponer un costo para los países beneficiarios, sino que deben estar a disposición de todos los países vulnerables, independientemente de las agrupaciones de países a las que pertenezcan, y no deben declararse como AOD si representan una donación de países desarrollados.

E. Reforma de las agencias de calificación crediticia

45. Tal como indica la Experta Independiente en su informe temático presentado al Consejo de Derechos Humanos (véase A/HRC/46/29), las agencias de calificación crediticia ejercen una enorme influencia en las expectativas del mercado y las decisiones de préstamo de los inversores públicos y privados. Sin embargo, las crisis financieras y de la deuda pasadas han puesto de manifiesto los problemas estructurales inherentes a estas agencias y su incapacidad para desempeñar la función que se les atribuye. A pesar de las numerosas propuestas de reforma, no se ha producido ningún avance. La Experta ha afirmado que la reforma no puede posponerse más, sobre todo si el objetivo es evitar repercusiones negativas en los derechos humanos.

F. Reforma de la evaluación de la sostenibilidad de la deuda

46. Según la práctica actual, la sostenibilidad de la deuda se evalúa a través de un restrictivo enfoque económico que se centra en la capacidad de un país para reembolsar su deuda sin tener que recurrir a financiación excepcional ni a importantes ajustes normativos, valiéndose de los saldos primarios. Las evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda realizadas por los acreedores multilaterales (el FMI y el Banco Mundial) permiten aplicar indebidamente la etiqueta de “sostenible” en contextos en los que el servicio de la deuda puede estar privando a un Estado de los recursos necesarios para garantizar los derechos humanos. La deuda de un país no debe calificarse de sostenible cuando se producen violaciones de los derechos humanos y un déficit crónico de financiación de servicios básicos clave, mientras la

⁶⁰ Mark Plant, “Making the IMR’s special drawing rights work for COVID-19 economic relief” (Center for Global Development, 6 de mayo de 2020). Disponible en www.cgdev.org/publication/making-imfs-special-drawing-rights-work-covid-19-economic-relief.

⁶¹ Nancy Birdsall y Benjamin Leo, “Find me the money: financing climate and other global public goods” (Center for Global Development, 6 de abril de 2011). Disponible en <https://www.cgdev.org/publication/find-me-money-financing-climate-and-other-global-public-goods-working-paper-248>.

⁶² Véase www.uneca.org/stories/eca-launches-lsf%2C-a-vehicle-for-debt-management-and-fiscal-sustainability.

desviación de los recursos a los acreedores priva a la población vulnerable de acceso al agua, el saneamiento, las escuelas, los hospitales o la vivienda, y se dejan desatendidos los objetivos de desarrollo. A pesar de los exámenes graduales de los análisis de sostenibilidad de la deuda del Banco Mundial y el FMI, estas plantillas de evaluación no son idóneas: se utilizan en beneficio propio y dejan ver un conflicto de intereses, ya que quienes calculan la dotación de la financiación y el alivio necesario son acreedores importantes⁶³. Por el contrario, las evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda deben fundamentarse en perspectivas realistas de reembolso y desarrollo mediante la incorporación de consideraciones económicas, sociales y medioambientales, así como gastos de desarrollo a largo plazo para alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Las evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda deben ser independientes.

G. Mayor transparencia

47. Resulta fundamental mostrar una mayor transparencia para resolver y abordar los problemas de la deuda, por ejemplo, mediante la reestructuración de los bonos, que están colateralizados, la garantía de igualdad en el trato para los acreedores que den su consentimiento y los que no, la resolución de las reclamaciones entre las empresas públicas y la legislación nacional en materia de quiebra, la clasificación de las deudas, o la aportación de claridad cuando el perímetro de las deudas que deben incluirse en la reestructuración no esté claro. Las dificultades de acceso a la información pública sobre los contratos de préstamos gubernamentales, la concentración del mercado en unas pocas multinacionales de suscripción⁶⁴ y la opacidad de las garantías pignoradas en las inversiones en infraestructura limitan el seguimiento efectivo de cuestiones que son relevantes para la sociedad en general y exigen una mayor transparencia y rendición de cuentas. Para evitar conflictos de intereses, durante una reestructuración de la deuda es necesario revelar la información acerca de la propiedad de las permutas de cobertura por incumplimiento crediticio y sus titulares. Se requiere transparencia para garantizar la apertura de los procesos más allá de los bufetes de abogados y acreedores clave, y las auditorías de la deuda pueden ayudar a empoderar a la población de los países deudores con el fin de arrojar luz sobre las políticas de deuda de las autoridades nacionales e internacionales.

48. Como se indica en el principio VII de los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, la política fiscal debe ser transparente, participativa y sujeta a rendición de cuentas. Las personas tienen derecho a la información fiscal. Las organizaciones de la sociedad civil señalan que, para conservar una elaboración de políticas económicas soberanas, los acuerdos con el FMI deben someterse al control parlamentario o al recurso constitucional disponible a nivel nacional. De este modo, se salvaguardará el espacio para gestionar la deuda pública de forma que no se obstaculice la mejora de las condiciones que garantizan el goce de los derechos humanos. Los Estados deben garantizar que los procesos de toma de decisiones y los acuerdos relacionados con la deuda estén abiertos a un debate público informado e inclusivo, en el que participen los grupos históricamente privados de representación política en los procesos de toma de decisiones en materia de deuda y fiscalidad⁶⁵.

⁶³ Véase A/HRC/20/23, párr. 65; y C. Laskaridis, “When push came to shove: COVID-19 and debt crises in low-income countries”, en *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 42, pág. 200 (abril de 2021), disponible en www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02255189.2021.1894102.

⁶⁴ Véase www.eurodad.org/sovereign_bonds_covid19.

⁶⁵ Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, mayo de 2021, pág. 23.

V. Necesidad de una reforma para solucionar las crisis de la deuda

49. Cuando llega una crisis, hay tres elementos que deben estar presentes. En primer lugar, debe haber una moratoria total de la deuda para todos los acreedores, que debe durar tanto como dure la crisis. En segundo lugar, los países más afectados y que se enfrenten a problemas de deuda deben tener acceso a una abundante liquidez incondicional. En tercer lugar, esto debe allanar el camino para que se experimente un notable alivio y reestructuración de la deuda. Dados los enormes incentivos al oportunismo, el alivio y la reestructuración de la deuda deben ser integrales y abarcar la deuda multilateral y privada. Los incentivos no bastan para establecer una reestructuración eficiente y justa, se requieren más sanciones. La cuantía del alivio debe calcularse mediante estimaciones del margen fiscal basadas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en cumplimiento de las obligaciones de utilizar el máximo de recursos disponibles para proteger y promover los derechos humanos. Los siguientes elementos son esenciales:

a) **Proceso democrático.** Se trata de un requisito previo fundamental para llevar a cabo una reforma eficaz de la arquitectura de la deuda internacional. No faltan buenas alternativas sobre la mesa, pero ante las reiteradas negativas a participar en un proceso democráticamente abierto y representativo, todas las estrategias se basan en foros dirigidos por los acreedores, que por su concepción son incapaces de dar cuenta de las necesidades de la población deudora. La arquitectura de la deuda internacional debe incorporar a los países en desarrollo en el desarrollo conjunto de soluciones justas y equitativas. Como dijo el Presidente de la Argentina, no puede darse una recuperación mundial cuando hay países excluidos de las soluciones⁶⁶. El hecho de que los acreedores no reconozcan sus propias acciones pone en evidencia que la gobernanza de la arquitectura de la deuda internacional no ha permitido que se dé voz a los países deudores y se atiendan sus intereses. El Club de París es una organización de acreedores informal y voluntaria. El FMI está organizado en torno a un sistema de cuotas desigual y anticuado que debería haberse reformado hace tiempo y que ha dado lugar a una estructura de gobernanza que lleva mucho tiempo planteando problemas en torno a su legitimidad en calidad de gestor de crisis. Además, el FMI es el promotor de condicionalidades que se traducen en una falta de margen fiscal para abordar las infraestructuras sociales y sanitarias infrafinanciadas y debilitadas, por la que gran parte del mundo no estaba preparada para hacer frente a la pandemia.

b) **Evasión de la austeridad.** El hecho de que los programas de condicionalidad sean un elemento central de cualquier acuerdo de reestructuración fomenta que se haga frente a las crisis soberanas mediante programas de austeridad basados en la reducción del gasto público, el aumento de los impuestos y la privatización de activos públicos esenciales. Estos influyen negativamente en el crecimiento, la deuda y la igualdad, y suelen tener consecuencias negativas sobre los derechos humanos (véase [A/HRC/40/57](#)). La aplicación de políticas procíclicas para combatir las crisis de la deuda supone un retroceso; las crisis no deben abordarse con restricciones fiscales. El anterior Experto Independiente ha aducido que, con arreglo a las normas de derecho internacional, puede considerarse a las instituciones financieras internacionales cómplices en la imposición de reformas económicas que violan los derechos humanos (véase [A/74/178](#)).

c) **Imparcialidad.** Para lograr la mayor aceptación posible, las crisis de la deuda deben abordarse en foros imparciales en los que las evaluaciones del alivio

⁶⁶ Véase www.eurodad.org/un_hle_debt_architecture_response.

necesario se dejen en manos de agentes sin conflictos de intereses que puedan garantizar la imparcialidad y apliquen criterios objetivos.

d) **Marco multilateral para la reestructuración de la deuda.** La reforma de la arquitectura de la deuda internacional debe basarse en las normas y principios de derechos humanos, que ofrecen un marco transparente, coherente y universalmente reconocido que puede incorporarse al diseño y la ejecución de un mecanismo de reestructuración de la deuda capaz de proporcionar una solución justa, equitativa y duradera a las crisis de la deuda⁶⁷. Las Naciones Unidas deben desempeñar un papel de liderazgo en la orientación y la implementación de la reforma con el fin de generar una resolución equitativa, duradera y comúnmente aceptable de las crisis de la deuda soberana. Un marco multilateral mitigaría los riesgos morales durante la resolución de las crisis. Contrariamente al argumento de que un procedimiento de quiebra para los países soberanos incentivaría a los deudores a incumplir sus obligaciones, un marco multilateral ayudaría a neutralizar el desequilibrio de poder y el sesgo en la arquitectura de la deuda internacional.

e) **Cancelación de la deuda.** Para los países en situación extrema de sobreendeudamiento y recesión económica, sería imposible salir de la trampa de la deuda mediante el crecimiento orgánico del PIB, sobre todo cuando nadie sabe cuándo volverá la economía mundial a su estado previo a la COVID. Por lo tanto, es necesario que se conceda la cancelación de la deuda a estos países, independientemente de las agrupaciones de países a las que pertenezcan, a fin de restablecer adecuadamente su capacidad para atender las necesidades de sus poblaciones y garantizar un desarrollo futuro estable y próspero. La dimensión del alivio debe cubrir la capacidad para cumplir adecuadamente con las obligaciones relativas a los derechos humanos y financiar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y no debe establecerse sobre la base de análisis de sostenibilidad de la deuda sesgados e ineficaces. La cancelación debe abarcar a todos los acreedores, incluidos los privados y los multilaterales, y no estar condicionada a prolongados programas de reforma económica de carácter regresivo. La cancelación debe tener el calado suficiente como para garantizar que los países liberen suficientes recursos y se evite la repetición de reestructuraciones. Hay precedentes de éxito, como el Acuerdo de Londres de 1953, por el que los excedentes de exportación se vincularon al reembolso de la deuda para garantizar que el servicio de la deuda no agotase los escasos recursos de la economía. Sin embargo, si la cancelación no viene acompañada de cambios en el sistema subyacente, solo provocará que los problemas se acumulen de nuevo. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha afirmado que en las medidas internacionales que se adopten para solucionar la crisis de la deuda habría que tener plenamente en cuenta la necesidad de proteger los derechos económicos, sociales y culturales, lo que justificaría la necesidad de tomar iniciativas de gran magnitud para aliviar la deuda (véase E/1990/23).

f) **Derecho a la reestructuración.** Se pueden hacer mejoras incluso sin un enfoque jurídico para resolver las crisis de la deuda. Hasta el establecimiento de un mecanismo de renegociación, los países tienen derecho a reestructurar las deudas y a ser capaces de utilizar todos los recursos disponibles, especialmente en momentos de crisis, y pueden hacerlo basándose en el derecho internacional, por ejemplo, alegando un estado de necesidad, un cambio fundamental de las circunstancias o fuerza mayor. Si el consenso sobre la resolución de la crisis de la deuda sigue estancado, está el deseo expreso de recurrir al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas para proteger temporalmente los activos de los países soberanos, como fue el caso del Iraq

⁶⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Realizing the Right to Development* (Nueva York y Ginebra, 2013). Disponible en https://ohchr.org/Documents/Publications/RightDevelopmentInteractive_EN.pdf.

en 2003, cuando el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó su resolución [1483 \(2003\)](#) a este efecto. El régimen de derecho indicativo podría basarse en los principios de las Naciones Unidas y complementar las reformas contractuales existentes. La codificación de estos principios con fines prácticos podría ayudar a orientar la legislación nacional. Distinguir entre los acreedores de buena y mala fe es esencial para la reestructuración de la deuda. Se podría mantener un registro de los fondos buitres con el fin de garantizar el cumplimiento de buena fe⁶⁸.

g) **Control de los flujos financieros ilícitos.** En su informe de febrero de 2021⁶⁹, el Panel de Alto Nivel sobre la Responsabilidad, la Transparencia y la Integridad Financieras Internacionales para Lograr la Agenda 2030 ofrece una importante evaluación de las grandes cantidades de recursos que se pierden en las economías desarrolladas y en desarrollo a causa de la facturación comercial fraudulenta, la corrupción, la evasión y elusión fiscales, y el traslado de beneficios por parte de las multinacionales. Si se compara con los bienes o servicios públicos esenciales que podrían haberse proporcionado si esos fondos hubieran estado disponibles, existe una gran necesidad de encontrar una solución sistémica, como el pacto mundial por la integridad financiera para el desarrollo sostenible, que tiene como objetivo garantizar el bienestar de las personas y el planeta en los países desarrollados y en desarrollo. Este sostiene que, si no se toman medidas transformadoras hacia una arquitectura financiera internacional rediseñada que aborde los flujos financieros ilícitos, no se podrán superar las deficiencias de la financiación para el desarrollo.

VI. Conclusiones y recomendaciones

50. Aunque la pandemia de COVID-19 ha intensificado al fin la preocupación y el debate acerca de los peligros de una crisis de la deuda y la urgente necesidad de reformar la arquitectura de la deuda, poco se ha logrado realmente hasta ahora. Las medidas tomadas en relación con la moratoria de la deuda, la provisión de liquidez y el alivio del servicio de la deuda han sido hasta ahora demasiado escasas y tardías, y no han logrado garantizar el margen fiscal y la capacidad de los Estados para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Por el contrario, el servicio de la deuda ha continuado reduciendo la disponibilidad de recursos y la capacidad de planificación de los Estados para responder con rapidez y eficacia a la urgencia impuesta por una pandemia que ha causado estragos en la salud, la vida y los medios de subsistencia de cientos de millones de personas, y que sigue sin cejar. La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto brutalmente la vulnerabilidad de las personas pobres de todo el mundo a las crisis económicas, la inadecuación de los sistemas sanitarios, la inseguridad y escasez alimentarias, y la falta de una red de protección social.

51. Sin un enfoque holístico para abordar la deuda regido por el derecho internacional de los derechos humanos y sin metas mundiales, como el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, todos los objetivos de desarrollo se verán comprometidos. En un momento de crisis entrelazadas, entre otras, las crisis de la deuda, el clima y las desigualdades socioeconómicas, cuando muchos países siguen luchando para

⁶⁸ M. Guzman y J. Stiglitz, *A Soft Law Mechanism for Sovereign Debt Restructuring* (Iniciativa para el Diálogo de Políticas, octubre de 2016). Disponible en <https://library.fes.de/pdf-files/iez/12873.pdf>.

⁶⁹ Disponible en www.un.org/pga/75/wp-content/uploads/sites/100/2021/02/FACTI_Panel_Report-compressed.pdf.

hacer frente a la pandemia, los Estados y otros agentes relevantes deben abordar con urgencia un conjunto de reformas ambiciosas y coherentes.

52. El objetivo general de una reforma de la arquitectura de la deuda internacional debe ser doble: en primer lugar, utilizar las herramientas disponibles de la manera más progresista posible para responder a la crisis actual; y en segundo lugar, sentar las bases de un sistema a medio y largo plazo que pueda prevenir futuras crisis o dar respuestas oportunas y eficaces. El bienestar y la dignidad de las personas deben ser objetivos centrales de esas reformas.

53. En este contexto, la Experta Independiente reitera las recomendaciones incluidas en sus informes presentados ante la Asamblea General en su 75° período de sesiones y ante el Consejo de Derechos Humanos en su 46° período de sesiones. Además, recomienda lo siguiente a los Estados, tanto a título individual como en calidad de Estados Miembros de las Naciones Unidas, y a las instituciones financieras internacionales:

a) Priorizar las obligaciones en materia de derechos humanos. Los países endeudados deben priorizar sus obligaciones en materia de derechos humanos y garantizar el bienestar y la dignidad de su población, por encima de las condicionalidades de los acreedores. Con un análisis del impacto sobre los derechos humanos se podría determinar qué deudas pueden reembolsarse, cuál debe ser el nivel de alivio de la deuda y qué recursos son necesarios para garantizar el cumplimiento de la obligación de utilizar el máximo de recursos disponibles para la protección y garantía de los derechos humanos. Tanto los principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos como los principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos pueden llevarse a la práctica de forma más sistemática.

b) Aplicar una moratoria inmediata de la deuda para los países más afectados por la pandemia y con graves problemas de endeudamiento, con validez para todos los acreedores, a fin de evitar la desviación de fondos necesarios al servicio de la deuda. La moratoria de la deuda debe aplicarse a los países que se han visto más afectados y que se encuentran en situación o en riesgo de sobreendeudamiento. El objetivo es impedir que el servicio de la deuda absorba los escasos recursos financieros de los países en crisis imponiéndoles una pesada carga y dejándoles sin fondos para combatir la crisis. Para que esto resulte eficaz, será necesaria una legislación nacional inmediata que impida los litigios contra estos países.

c) Garantizar una provisión de liquidez a gran escala para una financiación sin deudas ni condiciones. La reasignación de derechos especiales de giro no debe contabilizarse como AOD. También es necesario garantizar un aumento adecuado de la financiación de mecanismos con condiciones favorables y la AOD, así como una transferencia neta de recursos positiva y continuada. Se debe contar con un mecanismo permanente para recalibrar los derechos especiales de giro no utilizados, no en función del PIB per cápita, sino de la necesidad de liquidez de los países, que no esté totalmente controlado por el FMI.

d) Crear un mecanismo multilateral de renegociación de la deuda. Se requiere urgentemente un mecanismo legítimo, independiente y justo, con el menor costo para los países deudores. Este debe acordarse, diseñarse y aplicarse bajo el liderazgo de las Naciones Unidas, y debe garantizar que todos los Estados Miembros tengan la oportunidad de participar. Debe ajustarse a un conjunto claro de principios y normas con un enfoque basado en los derechos humanos y basado en los principios rectores existentes. Los mecanismos actuales de

resolución de la deuda no cuentan con la aprobación ni la legitimidad comunes, ya que no representan la perspectiva de los deudores. La reestructuración de la deuda es un proceso complejo, largo y costoso, y en momentos de crisis, la ausencia de mecanismos conduce a menudo a la búsqueda desesperada de soluciones. La pandemia ha provocado que no podamos esperar a otra crisis para renovar los esfuerzos por establecer un mecanismo multilateral a este efecto.

e) Utilizar e implementar los principios comunes existentes. La concesión y adquisición de préstamos soberanos, y la resolución de las dificultades de reembolso de la deuda deben seguir unos principios comúnmente acordados. Los Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana y los Principios sobre la Promoción del Otorgamiento y la Toma Responsables de Préstamos Soberanos constituyen el conjunto de principios rectores con mayor aceptación. Como se indica en los Principios Básicos, los países tienen derecho a reestructurar sus deudas. Existen herramientas jurídicas para ello, por ejemplo, la alegación de un estado de necesidad, un cambio fundamental de las circunstancias y fuerza mayor. Es posible seguir desarrollando mejoras contractuales, como instrumentos dependientes del Estado y el reembolso vinculado al estado de recuperación de un país.

f) Garantizar la cancelación de la deuda. Es necesario cancelar la deuda para aliviar la carga, de acuerdo con las evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los derechos humanos. Las evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda del Banco Mundial y el FMI deben someterse a nuevas reformas para incorporar perspectivas de reembolso de la deuda centradas en los derechos humanos y en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo a más largo plazo. Como han demostrado los países pobres muy endeudados, la cancelación no es suficiente: es necesario llevar a cabo un cambio estructural para eliminar las persistentes desigualdades mundiales entre países y evitar la acumulación de deudas.

g) Reformar las agencias de calificación crediticia. Los Estados deben reducir la dependencia sistemática de las evaluaciones de las agencias de calificación crediticia. Las agencias de calificación crediticia deben mejorar la calidad de las calificaciones y la rendición de cuentas. Deben introducirse medidas y regulaciones para evitar los conflictos de intereses en la provisión de calificaciones crediticias. La ausencia de competencia perpetúa los comportamientos ilícitos e impide que se incentive la mejora de la calidad de las calificaciones crediticias. Podría ponerse fin al oligopolio de las tres grandes agencias de calificación crediticia promoviendo la entrada en el mercado de nuevos agentes, incluidas agencias de calificación crediticia de propiedad pública.

h) Seguir reformando el sistema de cuotas del FMI y evitar el retroceso en materia de derechos humanos. La reforma de las cuotas del FMI debe continuar. No deben formar parte de las condicionalidades del FMI medidas regresivas injustificables que afecten a los derechos humanos. Las instituciones financieras internacionales tienen obligaciones en materia de derechos humanos y como acreedores importantes, el FMI y el Banco Mundial no son actores independientes.