



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/7/9
1º de febrero de 2008

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Séptimo período de sesiones
Tema 3 de la agenda

**PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS,
CIVILES, POLÍTICOS, ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES,
INCLUIDO EL DERECHO AL DESARROLLO**

**Informe del Experto independiente sobre las consecuencias de las políticas
de reforma económica y la deuda externa para el goce efectivo de todos
los derechos humanos, en particular los derechos económicos,
sociales y culturales, Bernards Andrew Nyamwaya Mudho**

Resumen

En el presente informe, el Experto independiente sobre las consecuencias de las políticas de reforma económica y la deuda externa para el goce efectivo de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, Bernards Mudho, describe sus actividades recientes centrándose en los retos que se han planteado en la preparación de las directrices generales, solicitadas por la Comisión de Derechos Humanos en sus resoluciones 2004/18 y 2005/19, para que las sigan los Estados y las instituciones financieras y privadas en la adopción de decisiones y la ejecución de programas de pago de la deuda y reforma estructural, incluidos los adoptados a causa de la deuda externa. El fin de las directrices es garantizar que el cumplimiento de los compromisos derivados de la deuda externa no merme la capacidad de los Estados para cumplir sus obligaciones por lo que respecta a la plena realización de los derechos humanos fundamentales.

En la introducción del informe, el Experto independiente recuerda las actividades realizadas en 2007 en relación con la preparación del proyecto de directrices generales, tales como la organización de una reunión de consulta de expertos, celebrada el 9 y el 10 de julio en Ginebra, así como la celebración de consultas anuales con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional el 28 y el 29 de noviembre en Washington D.C. También se menciona la misión efectuada por el Experto independiente a Burkina Faso y el informe que presentó a la Asamblea General y el informe anual presentado al Consejo de Derechos Humanos en 2007.

En la primera parte del informe se trata del posible contenido de los principios clave del proyecto de directrices. En vista de las disparidades en las condiciones de cada país y de las dificultades para establecer indicadores concretos que reflejen la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, las directrices deben tener como fin alentar a los países a elaborar normas, puntos de referencia e indicadores flexibles y adaptados a cada contexto partiendo del contenido básicos o normas mínimas de los derechos humanos.

Además, el concepto y la definición de la sostenibilidad de la deuda desempeñan un destacado papel en los debates acerca de los efectos de la deuda externa sobre los derechos humanos. El Experto independiente describe algunos de los marcos propuestos sobre la sostenibilidad de la deuda y analiza brevemente sus puntos fuertes y débiles, dando algunas orientaciones sobre las medidas futuras. El principal reto de los identificados en el informe es la definición de la responsabilidad y las obligaciones de los interesados, a nivel nacional e internacional, en la elaboración de una serie de instrumentos analíticos. Esos instrumentos deben comprender diversos parámetros financieros, las necesidades mesurables de derechos humanos y los objetivos de reducción de la pobreza, centrados particularmente en los objetivos de desarrollo del Milenio.

Por último, el Experto independiente resume la evolución del mandato y formula algunas recomendaciones para su futuro. Las medidas de reforma económica y sobre la deuda externa se han ido convirtiendo gradualmente en componentes de las estrategias para la reducción de la pobreza. Esta situación plantea la necesidad de adoptar un enfoque nuevo y multidimensional. Por consiguiente, el Experto independiente recomienda que el centro de atención del mandato pase a ser la cuestión de los derechos humanos y las finanzas públicas. También recomienda que el nuevo titular del mandato coopere estrechamente con el Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo y su grupo especial de alto nivel a fin de lograr la sinergia de sus actividades.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 9	4
II. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL PROYECTO DE DIRECTRICES	10 - 33	6
A. Normas mínimas, contenido básico y obligaciones básicas	10 - 16	6
B. La sostenibilidad de la deuda.....	17 - 23	7
C. El papel de los objetivos de desarrollo del Milenio como metas provisionales.....	24 - 28	9
D. La responsabilidad de las instituciones financieras internacionales	29 - 30	10
E. Evaluaciones de las consecuencias para los derechos humanos.....	31 - 33	10
III. EL EXAMEN Y EL FUTURO DEL MANDATO	34 - 41	11
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	42 - 47	13

I. INTRODUCCIÓN

1. De conformidad con la resolución 2000/82, en la que Comisión de Derechos Humanos estableció el mandato del Experto independiente, y con la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, en la que se prorrogó su mandato, el Experto independiente sobre las consecuencias de las políticas de reforma económica y la deuda externa para el goce efectivo de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales presenta su informe final en este documento.

2. En su resolución 2000/82, la Comisión de Derechos Humanos pidió al Experto independiente que prestara especial atención a:

- a) Las consecuencias de la deuda externa y de las políticas aprobadas a fin de hacerles frente para el goce efectivo de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales en los países en desarrollo;
- b) Las medidas adoptadas por los gobiernos, el sector privado y las instituciones financieras internacionales para aliviar esas consecuencias en los países en desarrollo, especialmente los más pobres y los países fuertemente endeudados;
- c) Los nuevos acontecimientos, las medidas y las iniciativas tomadas por las instituciones financieras internacionales, otros órganos de las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales con respecto a las políticas de ajuste estructural y los derechos humanos.

3. En sus resoluciones 2004/18 y 2005/19, la Comisión pidió también al Experto independiente que, en el desempeño de su mandato, preparara directrices generales para que las siguieran los Estados y las instituciones financieras privadas y públicas, nacionales e internacionales, en la adopción de decisiones y la ejecución de programas de pago de la deuda y de reforma estructural, incluidos los adoptados a causa de la deuda externa, y que presentara un borrador final de directrices generales a la Comisión en su 62º período de sesiones. El fin de las directrices es velar por que el cumplimiento de los compromisos derivados de la deuda externa no merme la capacidad de los Estados para cumplir sus obligaciones por lo que respecta a la plena realización por sus ciudadanos de los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales enunciados en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

4. Posteriormente, en su decisión 2/109, el Consejo de Derechos Humanos pidió a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que convocara una reunión de consulta de expertos para contribuir al proceso en curso de redacción del proyecto de directrices generales, y que invitara a las instituciones financieras internacionales, en particular al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional (FMI), así como a los bancos regionales de desarrollo, a los organismos competentes de las Naciones Unidas y a los expertos y a las partes interesadas nacionales a participar en esas consultas.

5. La reunión de consulta de expertos se celebró los días 9 y 10 de julio de 2007, en Ginebra. Sus principales objetivos eran:

- a) Ofrecer una visión general de la forma en que la deuda externa, los programas de alivio de la deuda y los distintos tipos de política de reforma económica inciden en la capacidad de los Estados para observar las normas de derechos humanos;
- b) Formular recomendaciones a los Estados, las organizaciones internacionales y otras partes interesadas en relación con los posibles elementos normativos para promover y proteger los derechos humanos en los países en desarrollo al tiempo que se ejecutan los programas de gestión de la deuda y reforma económica.

6. El Experto independiente celebró su reunión anual de consulta con el Banco Mundial y el FMI el 28 y el 29 de noviembre de 2007, en Washington D.C. El Experto independiente celebró consultas con una amplia gama de interlocutores que se ocupaban en cuestiones relacionadas con los derechos humanos en ambas instituciones. El Experto independiente recibió información actualizada sobre los avances en la aplicación de los programas de alivio de la deuda y las estrategias de reducción de la pobreza que recibían apoyo de ambas instituciones, y participó en diversos debates a fondo sobre el contenido del proyecto de directrices generales. En particular, el Experto independiente intercambió opiniones sobre la aplicación de los análisis del impacto social de la pobreza y las funciones del grupo de inspección en el contexto de la aplicación de los programas de reforma económica apoyados por el Banco Mundial. El Experto independiente también se reunió con funcionarios del FMI para tratar de las actividades para la protección de los pobres y los gastos sociales durante las reformas económicas. El resultado de las consultas se expone en el actual proyecto de directrices generales.

7. Durante el período abarcado por el informe, el Experto independiente llevó a cabo una misión a Burkina Faso del 23 al 27 de abril, el informe de la cual se presenta como adición al presente informe (A/HRC/7/9/Add.1). El Experto independiente desea agradecer al Gobierno de Burkina Faso y, en particular, al Ministerio para la Promoción de los Derechos Humanos la asistencia y el apoyo que brindaron a la misión y su inestimable labor de coordinación. También desea expresar su agradecimiento al equipo de las Naciones Unidas en el país y a todas las organizaciones y personas por la valiosa información que le proporcionaron.

8. Atendiendo a lo dispuesto en la resolución 2005/19 de la Comisión de Derechos Humanos, el Experto independiente presentó un informe a la Asamblea General (A/62/212). El Experto independiente se congratuló de tener ocasión de informar a la Tercera Comisión de la Asamblea sobre el proceso en curso de redacción de las directrices generales sobre la planificación y aplicación acordes con los derechos humanos de las políticas de reforma económica y de los programas de gestión de la deuda externa. Su informe se centró, en particular, en los resultados y recomendaciones de la mencionada reunión de expertos celebrada en Ginebra.

9. En su informe anual de 2007 al Consejo de Derechos Humanos (A/HCR/4/10), el Experto independiente analizó la evolución del mandato en los últimos años y resumió sus principales conclusiones sobre los efectos en los derechos humanos de las iniciativas recientes acerca del alivio de la deuda, y los conceptos subyacentes de la sostenibilidad de la deuda y las políticas de reforma económica que se utilizan frecuentemente en las estrategias de reducción de la pobreza. Esta labor sirvió para orientar el primer borrador de las directrices generales en el que se basó el

examen realizado con los participantes en la reunión de consulta de expertos de julio de 2007. El presente informe se fundamenta en toda esa labor anterior. Cabe señalar que el informe contiene una versión actualizada de los principios fundamentales que orientan el proyecto de directrices, y que en él se exponen los principales resultados del mandato y las observaciones esenciales que se formularon durante la reunión de consulta, para su examen por parte del Consejo. En la segunda parte del informe el Experto independiente formula observaciones generales sobre el carácter del mandato y algunas sugerencias sobre su posible marco futuro.

II. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL PROYECTO DE DIRECTRICES

A. Normas mínimas, contenido básico y obligaciones básicas

10. El principal objetivo del proyecto de directrices generales elaborado por el Experto independiente es ofrecer unas indicaciones sobre la posible forma de establecer y aplicar políticas de reforma económica y planes de gestión de la deuda externa de forma que no mermen la capacidad de los Estados para cumplir su obligación de lograr la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales por sus ciudadanos. Por consiguiente, las políticas relacionadas con las reformas económicas y la deuda externa deben basarse en el contenido básico de esos derechos humanos fundamentales.

11. No siempre se dispone de niveles mínimos concretos que permitan determinar el logro de los derechos económicos, sociales y culturales en forma medible. Las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ofrecen algunas indicaciones a este respecto. Sin embargo no suele ser fácil extraer el contenido básico de los derechos a partir de esa autorizada interpretación de las disposiciones de los instrumentos pertinentes en forma concreta y medible. La lista de medicamentos básicos publicada por la Organización Mundial de la Salud, o las normas básicas relativas a la enseñanza primaria universal, gratuita y obligatoria, son puntos de referencia concretos que sirven para determinar las normas básicas que no deben verse afectadas por las medidas de política destinadas a facilitar las reformas económicas o a cumplir obligaciones relacionadas con la deuda. En otras áreas, como la vivienda básica o el acceso al agua potable, no pueden establecerse normas mínimas de carácter general, porque éstas dependen del contexto específico de cada país, por ejemplo, las condiciones climáticas.

12. Aunque es importante seguir reforzando las normas internacionales, por ejemplo, mediante el examen de las observaciones generales y la interpretación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a la luz de los nuevos retos asociados al desarrollo (por ejemplo, el VIH/SIDA y la globalización), es importante tener presente que las condiciones nacionales son tan distintas que no es fácil determinar las normas mínimas o el contenido básico de los derechos humanos que no deben verse afectados por las reformas económicas y la gestión de la deuda externa que pueden considerarse normas internacionales universales.

13. Por consiguiente, el proyecto de directrices generales no tiene como fin formular una definición mundial del contenido básico ni establecer unas normas mínimas que deben ser observadas por todos los países. De hecho, las directrices tienen como fin alentar a los países a elaborar sus propias normas, puntos de referencia e indicadores en función de su contexto específico. Por otra parte esa tarea no debe limitarse necesariamente a las disposiciones del

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y debe tener en cuenta la labor en curso del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para clarificar e interpretar las disposiciones del Pacto.

14. La identificación de las normas específicas del país debería ser un proceso dinámico. Deberán realizarse exámenes periódicos a fin de reflejar los cambios que se produzcan en el contexto del país para tener en cuenta otras orientaciones pertinentes que elaboren los órganos de derechos humanos. En este sentido, la determinación de las normas mínimas al nivel del país puede tener lugar en un marco bastante flexible. Sin embargo, deben definirse normas nacionales mínimas, dentro de ese marco dinámico, con independencia de la disponibilidad de recursos y del reconocimiento de que los derechos económicos, sociales y culturales deben aplicarse progresivamente.

15. Como esas normas mínimas y el contenido básicos se identificarían como puntos de referencia dinámicos y específicos de cada país, en las directrices se señalarían las medidas necesarias para la plena realización de los derechos humanos. Debe observarse que el cumplimiento de las obligaciones correspondientes a las normas mínimas no es suficiente para alcanzar la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

16. A este respecto, el Experto independiente recomienda también que las directrices generales sirvan de base para establecer orientaciones más operativas, que sirvan a los Estados para examinar criterios concretos para la elaboración del contenido básico o las normas mínimas nacionales.

B. La sostenibilidad de la deuda

17. El concepto y la definición de la sostenibilidad de la deuda ocupan un lugar prominente en los debates acerca de las consecuencias de la deuda externa para los derechos humanos. Cuando se produce una situación de insostenibilidad de la deuda se suelen adoptar medidas políticas, como las destinadas a aliviar la deuda y a aumentar el porcentaje de las donaciones en la asistencia al desarrollo, con el fin de ampliar el espacio fiscal para los gastos que permitan mejorar directamente las condiciones de vida y los medios de subsistencia.

18. En 2005, el Banco Mundial y el FMI perfeccionaron su modelo analítico de la sostenibilidad de la deuda adaptándolo a un análisis más centrado en las condiciones específicas de los países. Ese nuevo marco tiene también como fin lograr la detección anticipada de los riesgos de impago y carga excesiva de la deuda. En concreto este nuevo análisis comprende:

- a) La previsión del aumento probable de la deuda restante de un país a lo largo del tiempo en relación con su capacidad de pagar, teniendo en cuenta las políticas de gestión de la deuda del país y los resultados de la actuación de las instituciones del Estado en relación con el servicio de la deuda;
- b) Un examen de las posibles repercusiones en esa situación de perturbaciones razonablemente previsibles como el aumento del precio del petróleo;
- c) Un balance final, si el resultado del análisis anterior revela que se puede estar produciendo una situación insostenible.

19. No obstante, el modelo anterior no pasa del análisis de la sostenibilidad financiera, ya que se concentra en el análisis de la capacidad financiera para pagar la deuda. En otras palabras, ese modelo, no permite evaluar plenamente la capacidad del país para alcanzar sus objetivos de reducción de la pobreza o para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos al tiempo que paga la deuda externa.

20. Muchos expertos consideran que las evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda realizadas por las instituciones financieras institucionales a veces se centran exclusivamente en la capacidad para pagar la deuda y en los riesgos de impago de la deuda, tal vez debido a que esas instituciones no cuentan con las competencias necesarias para integrar en sus análisis las consideraciones de los derechos humanos. Desde ese punto de vista, para determinar si un país tiene recursos suficientes para financiar los gastos destinados a mantener un nivel mínimo de derechos humanos es preciso contar con una serie de instrumentos analíticos distintos. No obstante, el marco analítico de la sostenibilidad de la deuda que se utiliza actualmente podría servir para determinar la proporción de donaciones, en particular en la asistencia oficial para el desarrollo. Si pueden estimarse los costos de las necesidades relacionadas con los derechos humanos, pueden calcularse las donaciones necesarias restando los recursos fiscales nacionales -y el monto de la asistencia internacional que se proporciona en forma de préstamos- de los costos que entraña la realización de los derechos humanos. No obstante, debe señalarse que, en muchos casos, no se dispone de una cantidad suficiente de donaciones.

21. Por consiguiente, la capacidad de pagar no debería evaluarse basándose en los parámetros financieros primarios únicamente; es preciso tener en cuenta también el costo de evitar el incumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Si en el marco para determinar la sostenibilidad no se tienen en cuenta las obligaciones en materia de derechos humanos, no se tendrá una indicación de si, a la luz del marco jurídico internacional puede justificarse un cierto nivel de deuda, en particular a largo plazo.

22. Diversas ONG han propuesto la adopción de un marco alternativo basado en los objetivos de desarrollo del Milenio. El concepto clave de este marco es el de los ingresos disponibles netos, que es una estimación de los ingresos potenciales del Estado, por ejemplo, el 20% de los ingresos nacionales. Si bien los ingresos obtenidos por la parte más pobre de la población no contarían como una fuente potencial de ingresos del Estado, se incluye el monto de las donaciones concedidas en forma de cooperación para el desarrollo. En este marco se cuentan también los costos estimados del cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos. No obstante, como se ha indicado más arriba, actualmente no existe una metodología generalmente aceptada de la determinación de los costos de los derechos humanos, y este modelo se aplica sólo a algunos derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de los objetivos de desarrollo del Milenio. Se añaden a este monto otros costos fijos como los del mantenimiento de la administración pública, los servicios de policía y la infraestructura básica. Por tanto, los ingresos disponibles netos pueden calcularse restando del monto total de los potenciales ingresos disponibles brutos el total de esos costos de mantenimiento de las normas de derechos humanos. Con este enfoque, sería razonable utilizar para el servicio de la deuda entre el 20 y el 50% de los ingresos disponibles netos. Según este marco, la deuda externa de 70 países podría considerarse excesiva y, por consiguiente, debería cancelarse. De ese modo se reduciría a 40 el número de países prestatarios.

23. A mediano y largo plazo, deberían seguir mejorándose las normas y mecanismos de las finanzas públicas internacionales para tener en cuenta el régimen internacional de derechos humanos y las innovaciones en los instrumentos analíticos para determinar la sostenibilidad de la deuda. Esas normas serían entonces vinculantes para todos los interesados, incluidos los gobiernos y los donantes privados, así como los países prestatarios.

C. El papel de los objetivos de desarrollo del Milenio como metas provisionales

24. Durante la preparación del proyecto de directrices generales se mencionó frecuentemente la utilidad de los objetivos de desarrollo del Milenio como puntos de referencia o bases mínimas para la aplicación de las políticas de reforma económica y para la gestión de la deuda.

25. Los objetivos de desarrollo del Milenio y los derechos humanos tienen un carácter obviamente distinto. Los objetivos son metas de desarrollo muy globales en las que no se tienen en cuenta las disparidades entre las regiones y los grupos de la población ni la posible discriminación y marginalización en un país. Como metas, pueden retrasarse o modificarse a lo largo de los años. Además, en ellos no se destaca suficientemente la responsabilidad de los gobiernos respecto de sus obligaciones para con los titulares de los derechos. Por otra parte, los objetivos de desarrollo del Milenio se centran en los resultados del desarrollo, pero en ello no se presta la misma atención a la necesidad de que exista un proceso transparente que cuente con la participación de todos, lo cual es extremadamente importante desde la perspectiva de los derechos humanos como estrategia práctica para alcanzar los resultados del desarrollo.

26. No obstante, hay relaciones significativas entre las obligaciones relativas a los derechos económicos y sociales y los indicadores y los aspectos del desarrollo en que se centran los objetivos de desarrollo del Milenio. Actualmente, los objetivos son el marco de referencia operacional más ampliamente aceptado para abordar algunos de esos problemas, pues ofrecen metas, indicadores y estructuras de vigilancia internacionalmente aceptadas que, en algunas esferas, permiten llevar a cabo una amplia cuantificación para la realización de los derechos económicos y sociales y las estimaciones de los costos que conllevan.

27. Con este telón de fondo, en el proyecto de directrices se propone la adopción de un enfoque gradual. Como primera medida, deberían elaborarse las normas mínimas nacionales y el contenido básico para cada país de los que se ha tratado más arriba. Para ello, los países podrían tomar los objetivos de desarrollo del Milenio como base mínima provisional. En segundo lugar, los países deben analizar la compatibilidad de sus políticas de reforma económica y gestión de la deuda con esas normas mínimas y contenido básico.

28. A partir de ese análisis, tanto los acreedores como los prestatarios deberían estudiar la sostenibilidad de la deuda. Una primera fase de ese debate sería determinar si el país es capaz de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio en el plazo previsto mientras paga su deuda. Según las directrices se pediría a los donantes y acreedores que resolvieran esta situación renegociando las condiciones de los préstamos -así como estudiando la posibilidad de lograr el alivio de la deuda- o transformando en donaciones los préstamos destinados a la cooperación para el desarrollo. La Iniciativa de Alivio de la Deuda Multilateral ya tenía como fin expreso ayudar a los países pobres muy endeudados a alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio.

D. La responsabilidad de las instituciones financieras internacionales

29. La Comisión de Derechos Humanos pidió al Experto independiente que preparara unas directrices para que las siguieran los Estados y las instituciones financieras públicas, nacionales e internacionales. No obstante, el debate sobre las obligaciones en materia de derechos humanos de las instituciones financieras internacionales, en particular el Banco Mundial y el FMI, ha sido controvertido. El FMI suele señalar que en su convenio constitutivo no se hace referencia a los derechos humanos.

30. Aunque puede ponerse en duda que instituciones financieras internacionales estén obligadas por las obligaciones de derechos humanos como parte del derecho internacional consuetudinario, es indudable que se trata de actores multiestatales gobernados por sus Estados miembros. Los Estados que integran las instituciones financieras internacionales están obligados por las normas internacionales de derechos humanos, ya que son signatarios y partes en los instrumentos de derechos humanos. Si se aumentara la coherencia entre las instituciones multilaterales en relación con los principios de los derechos humanos se reduciría el peligro de ofrecer asesoramiento de políticas contradictorio y la necesidad de hacer concesiones inaceptables cuando entran en conflicto las experiencias macroeconómicas y las obligaciones de derechos humanos. De ese modo los gobiernos de los países en desarrollo estarían en mejores condiciones de cumplir sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos al negociar con los donantes y los acreedores.

E. Evaluaciones de las consecuencias para los derechos humanos

31. En el proyecto de directrices se subraya que las reformas económicas y el servicio de la deuda externa deben ser compatibles con las obligaciones en materia de derechos humanos. En realidad, la gestión macroeconómica prudente, basada en la estabilidad de los precios de los productos básicos y con un espacio fiscal suficiente para los gastos públicos y sociales, debería mejorar las posibilidades de lograr la realización de los derechos humanos.

32. No obstante, no debe olvidarse que hay decisiones sobre políticas económicas o sobre la deuda que pueden tener resultados distintos en función del contexto específico de cada país. A este respecto, en unas directrices generales solamente se pueden indicar los elementos clave de las medidas de reforma que deben examinarse críticamente al evaluar su compatibilidad con las obligaciones de derechos humanos definidas en el contexto específico de un país determinado. Por consiguiente, en las directrices se pone de relieve el papel fundamental de la evaluación de las repercusiones en los derechos humanos como instrumento para la adopción de decisiones.

33. Con todo, debe señalarse que, hasta la fecha, no se dispone de instrumentos ni metodologías bien establecidos y generalmente aceptados para la evaluación de las repercusiones en derechos humanos, en particular en el contexto de la reforma económica y la gestión de la deuda externa. Por consiguiente, en la labor futura sobre las directrices deberá incluirse el desarrollo de instrumentos prácticos de ese tipo que pueden basarse en los instrumentos analíticos y de vigilancia existentes establecidos por los Estados, las instituciones financieras internacionales, las ONG y los órganos de derechos humanos.

III. EL EXAMEN Y EL FUTURO DEL MANDATO

34. La Comisión de Derechos Humanos estableció el mandato del Experto independiente en abril de 2000, en vista de los efectos negativos que, según se observaba, tenían para los derechos humanos los programas de ajuste estructural, en particular durante los años noventa. Por aquel entonces, las medidas de reforma económica se aplicaban en los países en desarrollo de conformidad con las condiciones económicas sugeridas, o en algunos casos impuestas, por los acreedores internacionales, principalmente el Banco Mundial y el FMI, como requisito previo para establecer nuevos acuerdos sobre préstamos o programas de alivio de la deuda.

35. No obstante, en los últimos años la situación ha ido cambiando, en cierta medida. Tras la aparición de los procesos de creación de estrategias de reducción de la pobreza, la mayor parte de las reformas económicas de los países en desarrollo se elaboran y orientan en el marco de planes de desarrollo nacionales o estrategias de reducción de la pobreza más amplios. Ello ha permitido el aumentar el control por parte de los países y mejorar la participación de los interesados. En consecuencia, las reformas económicas dirigidas por los propios gobiernos sólo están influidas indirectamente por las consideraciones relativas a la deuda y las presiones de los acreedores. Sin embargo, siguen existiendo vínculos entre la carga de la deuda, la condicionalidad de los préstamos y las reformas económicas; por ejemplo, poseer un historial financiero positivo sigue siendo una condición importante para otorgar alivio de la deuda. No obstante, se ha hecho más evidente que las reformas económicas y la deuda externa ahora tienden a considerarse subconjuntos de estrategias renovadas y generales para la reducción de la pobreza entre otros elementos, como la planificación del desarrollo, las redes de protección social, la lucha contra la corrupción, la descentralización, la liberalización del comercio y la inversión extranjera directa. Sin embargo, no se ha hecho tan evidente la conveniencia de incluir el examen de la deuda externa y las reformas económicas en relación con sus efectos en los derechos humanos en el mismo mandato.

36. Debe tenerse también en cuenta que las repercusiones de la deuda externa y de las políticas de reforma económica en los derechos humanos son detectables en muy diversos aspectos y marcos cronológicos. Por otra parte, la carga de la deuda y las operaciones de alivio de la deuda tienen una influencia indirecta y de mayor duración en los derechos humanos porque limitan el espacio fiscal, es decir, los recursos financieros disponibles para financiar los gastos relacionados con los derechos humanos. Además, las reformas económicas, como la privatización de las empresas de propiedad estatal y la reducción de las subvenciones comerciales y agrícolas pueden afectar directamente a las familias y a las comunidades y obstaculizar el disfrute, de entre otros, el derecho al trabajo y el derecho a la alimentación, en un período de tiempo relativamente corto. En informes recientes, así como en el enfoque adoptado para la elaboración del proyecto de directrices generales, el Experto independiente ha tratado de tener en consideración esas diferencias adoptando un criterio más holístico, pero estratégico, que tiene como fin velar por que se pueda mantener un espacio fiscal adecuado para la realización de los derechos humanos tanto a corto como a largo plazo.

37. Para avanzar en ese debate, el Consejo podría estudiar la posibilidad de reestructurar el mandato manteniéndolo en la misma esfera de los efectos de la gestión económica en los derechos humanos. La experiencia obtenida hasta la fecha demuestra que la combinación de dos esferas temáticas diferentes en un mandato ha producido ambigüedad por lo que respecta al área de intervención y, a su vez, ha propiciado la adopción de un enfoque necesariamente general de

diversos aspectos implícitos del mandato. Por tanto una posible solución, que sería acorde con las orientaciones que se proponen en el proyecto de directrices generales, podría ser volver a definir el mandato orientándolo a los derechos humanos y las finanzas públicas.

38. Ese enfoque permitiría también realizar un examen más estructurado de las cuestiones relacionadas con la deuda como parte del mandato. Al preparar el proyecto de directrices se ha observado que las repercusiones de la carga de la deuda externa en la capacidad de los Estados para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos no puede separarse de otros aspectos de las finanzas públicas. Por consiguiente, el efecto de la deuda externa puede seguir siendo parte de este mandato renovado más específico, que se ocuparía de la gestión de los gastos públicos desde la óptica de los principios de derechos humanos.

39. Por consiguiente, convendría que el Experto independiente designado por el Consejo poseyera una amplia experiencia en políticas fiscales y en la programación de la ayuda, además de los conocimientos fundamentales de las normas y principios de derechos humanos internacionales. De ese modo, esa persona estaría debidamente preparada para investigar las posibilidades de mejorar los mecanismos de las finanzas públicas y las estrategias de reducción de la pobreza al nivel de los países. En particular, el Experto podría continuar el examen, revisión y desarrollo del proyecto de directrices generales elaborado hasta la fecha. Además, el nuevo titular del mandato debería asesorar a los interesados promoviendo debates prácticos sobre los instrumentos que permitirían la adopción de decisiones basada en los derechos humanos, tales como:

- a) Las evaluaciones de las repercusiones en los derechos humanos;
- b) La cuantificación de normas mínimas y la identificación de los contenidos básicos no limitados a los objetivos de desarrollo del Milenio;
- c) La presupuestación basada en los derechos humanos;
- d) La programación de la red de protección social como medio de mitigar los efectos negativos de las reformas y la privatización;
- e) Los ingresos del Estado y los derechos humanos (por ejemplo, impuestos, tasas por servicios, proporción donaciones/préstamos);
- f) Mejoramiento de la rendición de cuentas de las instituciones financieras internacionales por medio de disposiciones de salvaguardia, o mecanismos de investigación vinculados con las decisiones sobre el asesoramiento y los préstamos;
- g) Participación y consulta de los interesados.

40. El titular del mandato debería también cooperar estrechamente con el Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo y su equipo especial de alto nivel. Se ha encomendado al Grupo de Trabajo la tarea de supervisar y examinar los avances en la promoción y aplicación del derecho al desarrollo, lo que incluye el examen de las múltiples cuestiones que también pertenecen al ámbito de las finanzas públicas. El nuevo titular del mandato debe tener en cuenta

los planes del Grupo de Trabajo al definir los planes de trabajo y los objetivos principales de su intervención a fin de garantizar la complementariedad.

41. El nuevo titular del mandato debería también pedir una mayor participación de los interesados, sobre todo los Estados, las instituciones financieras internacionales, otros órganos de las Naciones Unidas y las ONG. Por ejemplo, tanto el Banco Mundial como el FMI han adquirido experiencia en los campos de la evaluación de los impactos sociales y la protección y las políticas sociales. Es importante tener presente que diversas organizaciones y personas se han ocupado de los impactos de las finanzas públicas en los derechos humanos. El aprovechamiento del saber colectivo será fundamental para preparar recomendaciones que pueden ser aceptadas y aplicadas por las partes interesadas. En este contexto, dado que la reunión de consulta realizada en julio de 2007 fue de suma utilidad para intercambiar puntos de vista, convendría estudiar la posibilidad de establecer un mecanismo análogo para seguir apoyando la labor del mandato.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

42. **El Experto independiente presenta al Consejo de Derechos Humanos en su actual período de sesiones el resultado de su labor de preparación del proyecto de las directrices generales para uno de los Estados y las instituciones financieras privadas y públicas, nacionales e internacionales en la adopción de decisiones y la ejecución de programas de pagos de la deuda y de reforma estructural, incluidos los adoptados a causa de la deuda externa. Las directrices tienen como fin garantizar que el cumplimiento por los Estados de los compromisos derivados de la deuda externa no mermarán su capacidad para cumplir sus obligaciones en lo que respecta a la realización por sus ciudadanos de los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales enunciados en los instrumentos internacionales de derechos humanos. En las directrices generales se recogen las recomendaciones básicas del Experto independiente sobre las políticas de reforma económica y la deuda externa.**

43. **El Experto independiente alienta a los Estados a definir normas mínimas específicas para cada país o contenidos básicos en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales. Esas normas deben ser compatibles con las disposiciones de las normas internacionales de derechos humanos, en particular el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y tener en cuenta las observaciones generales pertinentes del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La existencia de esas normas constituiría un importante avance en la aplicación de las directrices generales.**

44. **Los interesados y los Estados miembros de organizaciones como el Banco Mundial y el FMI están obligados por las normas internacionales de derechos humanos. Por consiguiente deberían revisar sus propios procedimientos internos y mecanismos institucionales, incluidos, de ser necesario, sus convenios constitutivos a fin de armonizarlos con las normas internacionales de derechos humanos. La integración de las obligaciones de derechos humanos en los objetivos generales de todas las organizaciones multilaterales reducirá el riesgo de que se brinden orientaciones de política contrapuestas y contradictorias a los países en desarrollo.**

45. Por lo que respecta a la revisión del mandato sobre el tema de las consecuencias de las políticas de reforma económica y la deuda externa para el goce efectivo de todos los derechos humanos, es opinión ponderada y recomendación del Experto independiente que es necesario redefinir el mandato y modificar su denominación con el fin de lograr que se centre específicamente la atención en la gestión económica. El mandato renovado y reformulado debería examinar en adelante las repercusiones de la gestión de las finanzas públicas en la realización de los derechos humanos fundamentales. Básicamente, las esferas temáticas de la deuda externa y de la asistencia financiera internacional deberían pasar a formar parte de una gestión financiera pública más amplia. La cuestión fundamental que debería abordarse sería, por consiguiente, la forma de garantizar la existencia de un espacio fiscal suficiente para respetar las normas de derechos humanos al tiempo que se recibe asistencia financiera con obligaciones de pago no incapacitantes.

46. Se podría invitar al nuevo titular del mandato encargado de ayudar al Consejo a examinar la cuestión de los derechos humanos y las finanzas públicas a seguir examinando, revisando y desarrollando el proyecto de directrices generales. La labor futura relativa a esas directrices podría incluir también la creación de instrumentos analíticos y de orientaciones operativas que facilitarían su aplicación. Esos instrumentos podrían comprender la evaluación de los efectos en los derechos humanos, la formulación de normas mínimas y la determinación del contenido básico, la presupuestación basada en los derechos humanos y las medidas para fortalecer la rendición de cuentas de las instituciones financieras internacionales con respecto a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. La cuantificación de las obligaciones en materia de derechos humanos seguirá siendo un problema clave de la vinculación entre las finanzas públicas, incluido el servicio de la deuda, y los derechos humanos. Las actividades de determinación de costos serían una parte fundamental de esos análisis, y puede ser menester contar con asesoramiento sobre el espacio fiscal necesario adicional, el alivio de la deuda, la ayuda para el desarrollo o los ingresos nacionales.

47. Muchas de las cuestiones relativas a este mandato son también pertinentes para el derecho al desarrollo. Deberían fortalecerse las relaciones de trabajo entre el titular del mandato y el Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo y su equipo especial de alto nivel. El Experto independiente debería tener en cuenta la labor de éstos a fin de garantizar la complementariedad de sus actividades. Por otra parte, el mandato debería recibir más apoyo de los distintos interesados, en particular los Estados, las instituciones financieras internacionales, otros órganos de las Naciones Unidas y las ONG.
