



**Consejo Económico  
y Social**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2005/42  
5 de enero de 2005

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS  
61º período de sesiones  
Tema 10 del programa provisional

## **LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

**Consecuencias de las políticas de ajuste estructural y de la deuda externa  
para el pleno ejercicio de los derechos humanos, especialmente los  
derechos económicos, sociales y culturales**

**Informe presentado por el Sr. Bernarda Mudho, Experto independiente  
encargado de examinar las políticas de ajuste estructural y de la  
deuda externa para el pleno ejercicio de todos los derechos  
humanos, especialmente los derechos económicos,  
sociales y culturales**

### **Resumen**

Este informe analítico anual se ha preparado de conformidad con la resolución 2004/18 de la Comisión en la que se pedía al Experto independiente que 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 reforma estructural, incluidos los adoptados a causa de la deuda externa, para garantizar que el cumplimiento de los compromisos derivados de la deuda externa no socavan las obligaciones contraídas respecto de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales, con arreglo a lo dispuesto en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

En este informe, el Experto independiente presenta algunos elementos que se pueden estudiar con miras a elaborar un proyecto de directrices generales sobre la base del examen de la labor realizada en el pasado en la Comisión y en la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, además de las opiniones y propuestas solicitadas por los Estados Miembros y las instituciones financieras internacionales y regionales sobre los elementos que pueden formar parte de esas directrices generales. El informe final sobre esta cuestión se presentará a la Comisión en su 62º período de sesiones, en 2006.

En el informe, el Experto independiente expone también las actividades que ha llevado a cabo y algunos aspectos destacados de la evolución reciente en el ámbito de la sostenibilidad de la deuda y las políticas de ajuste estructural. El Experto independiente destaca en particular el nuevo enfoque del Banco Mundial con respecto a la sostenibilidad de la deuda, que preconiza la adopción de un enfoque específico para cada país con miras a desarrollar la correspondiente estrategia en materia de préstamos extranjeros. Asimismo, toma nota con interés del cambio que se ha registrado recientemente en el funcionamiento del Banco Mundial, que ha abandonado el sistema de fórmula única en relación con la concesión de préstamos para ajuste estructural y adoptado unos instrumentos de préstamo simplificados para promover las políticas de desarrollo en los que se hace hincapié en la importancia de que los países se hagan responsables de la ejecución de sus programas.

Esa evolución influirá sin duda en la preparación de las directrices generales solicitadas por la Comisión. El Experto independiente desearía reiterar su agradecimiento al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional (FMI) por su constante colaboración y por el diálogo abierto y franco que ha mantenido en sus consultas anuales con esas instituciones, diálogo que espera prosiga. El Experto independiente también ha colaborado de manera altamente positiva con la Oficina de Financiación para el Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas con miras a buscar medios de contribuir a los procesos de seguimiento de la Conferencia Internacional para el Desarrollo.

El informe concluye recomendando nuevas medidas para facilitar la preparación de las directrices, incluida la posibilidad de organizar una consulta de expertos en la que se invite a participar a las instituciones financieras internacionales. El Experto independiente también pide a la Comisión que le preste su apoyo y le oriente con miras, entre otras cosas, a desarrollar nuevas ideas acerca de la función y las responsabilidades de los acreedores privados, y a contribuir al proceso de seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, así como a facilitar las consultas y el intercambio de opiniones entre el Experto independiente y los organismos e instituciones intergubernamentales interesados, incluidas las comisiones competentes de la Asamblea General. El Experto independiente sugiere también que la Comisión tal vez desee estudiar la posibilidad de actualizar su mandato a la vista de la evolución que se ha producido recientemente en las políticas y programas de las instituciones financieras internacionales en relación con la deuda y el ajuste estructural, y darle las instrucciones pertinentes con el fin de garantizar la complementariedad de los trabajos y de evitar la duplicación con un mandato similar en el marco de la Subcomisión.

## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 4	4
I. SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA: EVOLUCIÓN RECIENTE.....	5 - 17	5
II. EXAMEN DE INICIATIVAS ADOPTADAS EN EL PASADO QUE SON PERTINENTES PARA EL PROYECTO DE DIRECTRICES GENERALES.....	18 - 27	10
III. ALGUNOS ELEMENTOS QUE SE HAN DE CONSIDERAR AL PREPARAR EL PROYECTO DE DIRECTRICES GENERALES.....	28 - 52	13
A. Principios básicos .....	30 - 37	13
B. Elementos de las directrices de acción a nivel nacional .....	38 - 43	16
C. Elementos de las directrices de acción a nivel internacional....	44 - 52	17
IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES.....	53 - 55	19

## INTRODUCCIÓN

1. Este informe anual del Experto independiente se ha preparado en respuesta a la resolución 2004/18, en la que la Comisión pedía al Experto independiente que, en su informe analítico anual a la Comisión, estudiara más detenidamente las interconexiones con el comercio y otras cuestiones, como el VIH/SIDA, cuando examinara las consecuencias de las políticas de ajuste estructural y de la deuda externa, y también que contribuyera, cuando procediera, al proceso al que se había encomendado el seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo con miras a señalar a su atención la cuestión de las consecuencias de las políticas de ajuste estructural y de la deuda externa para el pleno ejercicio de todos los derechos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales. En la misma resolución, la Comisión pedía 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 reforma estructural, incluidos los adoptados a causa de la deuda externa, para garantizar que el cumplimiento de los compromisos derivados de la deuda externa no socava las obligaciones contraídas respecto de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales, con arreglo a lo dispuesto en los instrumentos internacionales de derechos humanos, y que presente un borrador preliminar sobre esta cuestión a la Comisión en su 61º período de sesiones y un borrador final en su 62º período de sesiones.

2. Desde su último informe a la Comisión, entre el 7 y el 15 de junio de 2004, el Experto independiente realizó una misión a Kirguistán, misión acerca de la cual presenta el informe que figura como adición al presente informe (E/CN.4/2005/42/Add.1). El Experto independiente desea dar las gracias al Gobierno de Kirguistán por su invitación y por su cooperación durante la misión, y al Coordinador Residente y al equipo de las Naciones Unidas en el país, a los representantes del FMI y el Banco Mundial, y a las organizaciones no gubernamentales (ONG) con sede en Kirguistán, que le han facilitado datos e información sumamente valiosos.

3. En el ejercicio de su mandato, el Experto independiente siguió manteniendo conversaciones y participando en intercambios de opiniones con las instituciones financieras internacionales más importantes. Con este fin, los días 14 y 15 de octubre de 2004 realizó una visita a Washington, D.C., para celebrar consultas con el Banco Mundial y el FMI. De conformidad con la petición formulada por la Comisión en su resolución 2004/18 de que contribuyera al proceso de seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, el Experto independiente ha intercambiado ideas con la Oficina de Financiación para el Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría, en Nueva York, con el fin de estudiar una modalidad adecuada para su contribución al proceso de seguimiento. En ese marco, pidió autorización para intervenir ante la Segunda Comisión de la Asamblea General en octubre de 2004, cuando examinara el tema relativo al seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, pero esa intervención no tuvo lugar porque la Mesa de la Segunda Comisión no alcanzó un consenso sobre la cuestión. Sin embargo, el Experto independiente espera contribuir al proceso más amplio del seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo participando, entre otras cosas, en la serie de consultas entre distintos interesados que organizará en 2005 la Oficina de Financiación para el Desarrollo acerca de cuestiones relacionadas con su mandato.

4. En la primera sección del presente informe, el Experto independiente examina la evolución reciente de las cuestiones de la sostenibilidad de la deuda y las políticas y programas pertinentes de las instituciones financieras internacionales. En la segunda sección examina la labor que se ha realizado en el pasado en la Comisión y la Subcomisión en relación con la cuestión de la preparación de unas directrices generales. En la tercera sección, presenta un proyecto de marco y algunos elementos que se habrán de examinar en relación con la elaboración de las directrices. El informe concluye con recomendaciones generales relativas, entre otras cosas, al posible proceso que permitiría facilitar la elaboración de las directrices definitivas.

## I. SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA: EVOLUCIÓN RECIENTE

5. **Origen de la deuda.** Las crisis de los precios del petróleo, los elevados tipos de interés y la recesión de los países industrializados, además del descenso de los precios de los productos básicos que tuvieron lugar en los decenios de 1970 y 1980, fueron las principales causas del aumento de la deuda de los países pobres muy endeudados. Para poder mantener su balanza de pagos, los países siguieron solicitando préstamos en el extranjero con el fin de compensar el empeoramiento de la relación de intercambio derivado de la caída de los precios de los productos básicos que se produjo a principios del decenio de 1980. Algunos países pobres recurrieron cada vez más al crédito simplemente para poder seguir haciendo frente al servicio de la deuda, y las instituciones financieras internacionales les impusieron condiciones como contener el gasto público y aplicar programas de ajuste estructural con el fin de reducir la dependencia de los préstamos extranjeros. Ello provocó un círculo vicioso: se redujeron los fondos destinados a nuevas inversiones, se frenó el crecimiento económico y, a medida que la deuda se hizo más insostenible, se pidieron nuevos préstamos para hacer frente al servicio de la deuda y se redujeron más gastos. Las deficiencias en la gestión y la inexistencia de unos mecanismos de gobernanza adecuados en los países receptores también contribuyeron en parte al incremento de la deuda, al igual que las guerras civiles y los conflictos, los desastres naturales y los fenómenos meteorológicos extremos. Por todo ello, buena parte de los préstamos extranjeros se desperdiciaron y aportaron pocos beneficios a largo plazo por lo que respecta a la capacidad de generar reservas de divisas y de mejorarlas.

6. **Escala de la deuda externa.** La deuda externa de los países desarrollados ha seguido aumentado. El total de la deuda externa de los países en desarrollo y los países con economías en transición aumentó en 2003 en alrededor de 95.000 millones de dólares de los EE.UU., es decir, el 4% (A/59/219, párr. 2). A finales de 2002, la deuda ascendía a 2,3 billones de dólares de los EE.UU., frente a 1,4 billones en 1990. Durante ese mismo período, la deuda externa como porcentaje del ingreso nacional bruto pasó de un 34 a un 39%. La deuda externa de los países de ingreso bajo se situó alrededor de los 523.000 millones de dólares de los EE.UU., de los que 399.000 millones correspondían a deuda garantizada no comercial. El acreedor de una cuarta parte de esa deuda, 104.000 millones de dólares de los EE.UU., era el Banco Mundial. El monto total de la deuda de los países en desarrollo, incluidos los de ingreso medio, pasó de 500.000 millones de dólares de los EE.UU. en 1980 a 1 billón en 1985 y alrededor de 2 billones en el 2000. Los 41 países pobres muy endeudados, los más pobres de los pobres, vieron aumentar su deuda total de 60.000 millones de dólares de los EE.UU. en 1980 a 105.000 millones en 1985 y 190.000 millones en 1990, y, de no haberse producido una reducción de la deuda, ésta habría ascendido a cerca de 200.000 millones de dólares de los EE.UU. en 2000.

7. **Respuesta de los acreedores.** La opinión inicial de los acreedores de que los problemas del servicio de la deuda de los países pobres eran temporales, hizo que las medidas adoptadas también fueran de carácter extraordinario. Las medidas de alivio de la deuda consistieron en el reescalamiento de los pagos, unas veces en condiciones de favor y otras acompañado de la concesión de nuevos préstamos. Los gobiernos acreedores, conscientes de la necesidad de disponer de un mecanismo idóneo que garantizara que todos los acreedores bilaterales del país contribuyeran por igual, constituyeron el Club de París con el fin de encontrar soluciones coordinadas y sostenibles a las dificultades de pago que experimentaban los países deudores. Aunque desde 1983 el Club de París ha llegado a acuerdos sobre 80 países deudores y una deuda total de 485.000 millones de dólares de los EE.UU., ha seguido siendo un mecanismo de carácter estrictamente oficioso basado exclusivamente en la buena voluntad de los países acreedores miembros. Por consiguiente, el Club de París se ha limitado a coordinar las actuaciones de éstos y nunca se ha convertido en una institución oficial ni encontrado soluciones sostenibles a las dificultades de pago de los países pobres endeudados.

8. **La Iniciativa para los PPME.** Los repetidos reescalamientos aplicados a muchos deudores por el Club de París llevaron a los acreedores oficiales a reconocer que era necesario adoptar un nuevo enfoque para abordar el problema de la deuda de los países de ingreso bajo. A mediados del decenio de 1990 se hizo evidente que la combinación de los mecanismos de alivio de la deuda existentes, la nueva asistencia oficial y los paquetes de políticas destinados a reducir las necesidades de crédito seguían sin bastar para reducir la deuda hasta niveles sostenibles. En su reunión anual conjunta de octubre de 1996, el FMI y el Banco Mundial pusieron en marcha la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME) con el objetivo de lograr una solución general de los problemas de endeudamiento de los países pobres. La finalidad de la Iniciativa para los PPME, que se revisó y amplió en 1999, es garantizar la adopción de unas medidas amplias y de rápida aplicación que permitan aliviar en profundidad la carga de la deuda haciendo especial hincapié en la reducción de la pobreza. Veintisiete países de ingreso bajo, que adeudan alrededor de 110.000 millones de dólares de los EE.UU., reúnen las condiciones para beneficiarse de las medidas potenciales de alivio de la deuda por valor de más de 54.000 millones de dólares de los EE.UU. enmarcadas en la Iniciativa.

9. **Situación de la Iniciativa para los PPME.** En septiembre de 2003, seis países (Etiopía, Ghana, Guyana, Nicaragua, el Níger y el Senegal) alcanzaron los puntos de culminación previstos en la Iniciativa para los PPME, con lo que, al final de julio de 2004, el total de países que reunían los requisitos para recibir la totalidad del alivio de la deuda previsto en la Iniciativa ampliada ascendía a 14. Otros 13 países, que se encuentran en período de transición, han alcanzado el punto de decisión pero no el punto de culminación porque no satisfacen plenamente varias de las condiciones previstas en la Iniciativa, incluidas la estabilidad macroeconómica y la reforma estructural, y no han acabado de preparar sus documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). El alivio de la deuda comprometido hasta la fecha en el marco de la Iniciativa para los PPME para esos 27 países una vez alcancen el punto de culminación o durante el período de transición representa una reducción de dos tercios del monto total de su deuda.

10. **Prórroga de la cláusula de extinción.** Todavía quedan 11 países que no han alcanzado sus puntos de decisión en el marco de la Iniciativa para los PPME. Casi todos esos países han sufrido conflictos y acumulan importantes atrasos. La cláusula de extinción se incluyó en la iniciativa con el fin de evitar que ésta se convirtiera en un servicio permanente, reduciendo así al mínimo los riesgos morales y promoviendo la pronta adopción de programas de reforma.

En virtud de la cláusula de extinción, para poder recibir asistencia en el marco de la Iniciativa, los países que reúnen las condiciones requeridas tienen que haber adoptado un programa de ajuste y reforma apoyado por el FMI y la Asociación Internacional de Fomento (AIF) antes de finales de 2004. A la vista de la complejidad de los problemas a los que se enfrentan esos países, el FMI y el Banco Mundial estimaron que no existían posibilidades realistas de que satisficieran los requisitos necesarios antes de que entrara en vigor la cláusula de extinción, a finales de 2004. Por consiguiente, en octubre de 2004, los Directorios Ejecutivos del Banco Mundial y del FMI decidieron prorrogar por dos años la cláusula de extinción, hasta finales de 2006. Por otra parte, la Iniciativa para los PPME se limitará a los 27 países incluidos actualmente, además de los 11 que ya están en la lista, pero no podrán optar a ella nuevos países.

11. **Repercusiones de la Iniciativa para los PPME.** A pesar de las numerosas dificultades por las que atraviesan los países incluidos en el programa, el FMI y el Banco Mundial informan de que el alivio de la deuda enmarcado en la Iniciativa para los PPME ha ayudado a los países a incrementar el gasto en medidas de reducción de la pobreza<sup>1</sup>. Por otra parte, el análisis de los resultados de los países una vez concluida la aplicación de la Iniciativa pone de manifiesto que, en la mayoría de ellos, el valor actualizado neto del coeficiente de endeudamiento en relación con las exportaciones ha sido considerablemente superior al previsto originalmente. Aunque es posible que las conmociones externas hayan influido en esa evolución, ello demuestra que la Iniciativa para los PPME no es la panacea para resolver la crisis de la deuda. La Iniciativa es un programa de reducción de la deuda que no pretendía ser la solución global para la sostenibilidad de la deuda a largo plazo.

12. **Nuevo enfoque de la sostenibilidad de la deuda.** Como se indicaba en el informe anterior del Experto independiente (E/CN.4/2004/47), se ha reconocido que el alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME es una condición necesaria, aunque insuficiente, para que los países pobres muy endeudados alcancen los objetivos de la sostenibilidad de la deuda, el crecimiento a largo plazo y la reducción de la pobreza. Además, sigue abierta la cuestión de los países de ingreso medio y otros países de ingreso bajo muy endeudados que están fuera del marco de la Iniciativa para los PPME y no podrán beneficiarse de ella, habida cuenta de que no existen otros mecanismos de esa índole que garanticen la sostenibilidad de la deuda de esos países ni la coordinación de la actuación de sus acreedores. Ante esa situación, el Banco Mundial y el FMI están examinando actualmente la posibilidad de desarrollar un marco operacional de sostenibilidad de la deuda en los países de ingreso bajo<sup>2</sup>. La propuesta se basa en dos pilares: a) el establecimiento de unos umbrales indicativos de la carga de la deuda externa para cada país que dependerán de la calidad de las políticas y las instituciones del país; y b) un análisis y una interpretación cuidadosa de los indicadores actuales y previstos de la carga de la deuda con arreglo a un marco hipotético básico y teniendo en cuenta las crisis que puedan producirse. Según el Banco Mundial y el FMI, esos dos pilares, junto con otras consideraciones

---

<sup>1</sup> International Monetary Fund and International Development Association, “Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative - Status of implementation”, 20 August 2004, p. 12.

<sup>2</sup> International Monetary Fund and International Development Association, “Debt Sustainability in Low-Income Countries - Proposals for an Operational Framework and Policy Implications”, 3 February 2004; and “Debt Sustainability in Low-Income Countries: Further Considerations on an Operational Framework and Policy Implications”, 10 September 2004.

específicas relativas a cada país, permitirán desarrollar una estrategia adecuada para la contratación de préstamos extranjeros en cuyo marco la cantidad y las condiciones de la nueva financiación faciliten los progresos con miras al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio y generen unas perspectivas sostenibles en el ámbito de la deuda y del servicio de ésta. El marco propuesto tiene importantes consecuencias políticas para los donantes, los acreedores y los prestatarios. Por esa razón, el proyecto de marco se beneficiaría de las importantes consideraciones de derechos humanos que se están examinando en el contexto de la petición de la Comisión de que se prepare un proyecto de directrices generales con miras a garantizar que el cumplimiento de los compromisos dimanantes de la deuda externa no socava el de las obligaciones de los países en relación con la realización de los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales.

**13. Objetivos de desarrollo del Milenio: adicionalidad de los recursos.** Muchos países de ingreso bajo han luchado por mantener su deuda externa a niveles sostenibles al tiempo que trataban de alcanzar los objetivos de desarrollo consagrados en la Declaración del Milenio. Se ha hecho cada vez más evidente que la financiación de esos objetivos requerirá un incremento sustancial de las corrientes de recursos hacia los países en desarrollo. Según un cálculo prudente, para alcanzar esos objetivos, se requerirían 100.000 millones de dólares de los EE.UU. al año. Aunque en la Conferencia de Monterrey se prometieron alrededor de 16.000 millones de dólares de los EE.UU. de asistencia adicional para 2006, esa suma queda todavía muy por debajo de la necesaria para duplicar la ayuda<sup>3</sup>. Esos recursos se tienen que aportar en condiciones adecuadas que no pongan en peligro la sostenibilidad de la deuda de muchos países de ingreso bajo, en particular los países pobres muy endeudados. Ello significaría, entre otras cosas, que una parte más importante de la asistencia debería tener carácter de donación, que tanto los receptores como los donantes tendrían que esforzarse más por incrementar la eficacia de la ayuda y que se debería simplificar la concesión de préstamos en condiciones favorables a fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo. El Experto independiente espera contribuir al debate de la sostenibilidad de la deuda y del logro del Objetivo 8 en el contexto, entre otras cosas, de los mecanismos a los que se ha encomendado el seguimiento del Consenso de Monterrey. Asimismo, espera participar en al menos una de las consultas entre distintos interesados que organizará en 2005 la Oficina de Financiación para el Desarrollo y en otros acontecimientos y reuniones pertinentes, e informar al respecto a la Comisión en 2006.

**14. De los préstamos para ajuste a los préstamos en apoyo de reformas de políticas.** Un motivo de satisfacción en relación con la simplificación de los préstamos en condiciones favorables ha sido la evolución del enfoque del Banco Mundial con respecto a los préstamos para ajuste. En agosto de 2004, el Banco Mundial anunció que sustituiría el antiguo sistema de fórmula única para la concesión de préstamos para ajuste estructural por el nuevo servicio de concesión de préstamos en apoyo de reformas de las políticas de desarrollo. Este nuevo servicio, creado tras dos años de consultas entre distintos interesados, consolida toda una gama de instrumentos ya existentes, incluidos los préstamos para ajuste sectorial y los créditos en apoyo de las medidas de reducción de la pobreza.

---

<sup>3</sup> United Nations Development Programme, *Human Development Report 2003*, p. 11.

15. La nueva política se basa en la experiencia adquirida en los decenios de 1980 y 1990 con el anterior sistema de préstamos para ajuste. En esa época, los préstamos para ajuste estructural tenían principalmente por objeto afrontar las causas de la crisis económica de un país, lo que, en ocasiones, tenía consecuencias sociales adversas a corto plazo. En muchos casos, para restablecer el equilibrio económico era necesario reducir el gasto público, lo que entrañaba recortes desproporcionados en esferas críticas para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, como la educación, la salud y otros ámbitos que representan un importante gasto social.

16. Según el Banco Mundial, el objetivo fundamental de esa actualización es ayudar a los pobres haciendo del Banco un asociado en el desarrollo más eficaz, y haciendo de los préstamos del Banco en apoyo de las reformas de políticas un instrumento más idóneo para apoyar la estrategia de reducción de la pobreza del país. Por consiguiente, en los nuevos préstamos en apoyo de reformas de políticas se hará hincapié en la responsabilidad de los países en la ejecución de sus programas y no se establecerá un modelo fijo para las políticas del país. Por ello, muchas de las nuevas operaciones requerirán que se introduzcan cambios estructurales a largo plazo, como el fortalecimiento de las políticas de educación y sanidad, y la mejora del clima de inversiones del país, y que se resuelvan las deficiencias en la gobernanza, la gestión del gasto público y la responsabilidad financiera pública. La nueva política pretende garantizar que las reformas no se apliquen sin celebrar las consultas necesarias con las partes interesadas y sin evaluar sus repercusiones sociales y medioambientales.

17. El Experto independiente seguirá de cerca la aplicación de este cambio en el importante instrumento de crédito, que abarca alrededor de un tercio de los compromisos del Banco Mundial. Por medio de la realización de análisis y la celebración de consultas con el Banco Mundial, tanto en su sede como sobre el terreno, en el contexto de sus futuras misiones a los países, el Experto independiente examinará, en particular, la medida en que el nuevo instrumento representa un cambio significativo con respecto al antiguo sistema de préstamos para ajuste estructural y, lo que es más importante, estudiará la medida en que las consideraciones relacionadas con los derechos humanos se pueden integrar en el nuevo instrumento de crédito del Banco, con miras a adquirir conocimientos que faciliten la elaboración de las directrices generales que le ha pedido la Comisión. El importante cambio descrito anteriormente no supone simplemente un nuevo acontecimiento en la larga y difícil relación del Banco Mundial como acreedor con los países deudores pobres, sino que pone también de manifiesto la notable evolución que se ha producido en los conceptos de condicionalidad y ajuste estructural y en su naturaleza. Por consiguiente, el Experto independiente se atreve a sugerir que, teniendo en cuenta ese importante cambio de política y otros acontecimientos pertinentes, la Comisión tal vez desee estudiar la idoneidad de actualizar su mandato, incluida la denominación de su cargo, a fin de reflejar con mayor exactitud la situación real con respecto a los efectos de la carga de la deuda externa y de las políticas adoptadas para hacerles frente en la capacidad de los países en desarrollo de satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales de sus ciudadanos.

## **II. EXAMEN DE INICIATIVAS ADOPTADAS EN EL PASADO QUE SON PERTINENTES PARA EL PROYECTO DE DIRECTRICES GENERALES**

18. Antes de elaborar el proyecto de directrices generales, el Experto independiente ha considerado oportuno hacer acopio de la gran cantidad de información disponible sobre los trabajos y los debates pertinentes que se han desarrollado anteriormente en el marco de la Comisión de Derechos Humanos y de la Subcomisión, y aprovecharla.

19. En 1988, cuando nombró al Sr. Danilo Türk Relator Especial sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales para que estudiara los problemas, las políticas y las medidas progresivas en relación con la realización de esos derechos de manera más eficaz, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías (actual Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos) planteó la cuestión de la deuda externa y el ajuste estructural. El segundo informe sobre la marcha de los trabajos del Relator Especial (E/CN.4/Sub.2/1991/17) se centraba en los efectos del ajuste estructural en los derechos económicos, sociales y culturales y en la función de las instituciones financieras internacionales, principalmente el Banco Mundial y el FMI, en la realización de esos derechos. Entre las recomendaciones preliminares formuladas por el Relator Especial en su informe, figuraba la necesidad de preparar un proyecto de directrices de política básicas sobre el ajuste estructural y los derechos económicos, sociales y culturales que sirviera a un doble propósito: a) precisar las cuestiones de prioridad en la esfera de los derechos humanos, sirviendo así de base para un diálogo con las instituciones económicas y financieras; y b) contribuir al diseño de las políticas propugnadas por las instituciones financieras internacionales.

20. En su informe definitivo a la Subcomisión (E/CN.4/Sub.2/1992/16), el Relator Especial recomendó que se examinaran las siguientes cuestiones con miras a su posible inclusión en las directrices:

- "a) La repercusión del proceso de ajuste sobre la soberanía nacional;
- b) La cuestión de la participación popular en la elaboración de los programas de ajuste, y la manera de someter más eficazmente los programas de ajuste al examen de la población antes de aplicarlos;
- c) La integración de criterios de derechos humanos en toda ecuación destinada a medir el éxito de los programas de ajuste;
- d) La exploración de soluciones sustitutivas viables al proceso de ajuste;
- e) La relación entre las condicionalidades y las obligaciones internas en materia de derechos humanos;
- f) Las medidas concretas que han de emplearse para proteger a todos los grupos sociales de las consecuencias negativas del ajuste, con miras a ampliar las medidas de protección actuales, tales como las redes de seguridad social;

- g) Los medios para rectificar las contradicciones existentes entre el proceso de ajuste y el objetivo declarado de las instituciones promotoras del ajuste;
- h) Los efectos sobre los derechos humanos de la liberalización de las economías, el libre comercio y la internacionalización de la economía mundial;
- i) Los medios y arbitrios para asegurar que la retórica sobre la protección de los pobres, la utilización de redes de seguridad social y otras nuevas adiciones al programa de ajuste tengan realmente una repercusión positiva y material;
- j) Los medios para asegurar que las contradicciones actuales en materia de política entre el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se rectifiquen en interés de la verdadera promoción de los derechos económicos, sociales y culturales." (párr. 64).

21. En su resolución 1992/29, la Subcomisión suscribió esta propuesta de preparar un proyecto de directrices normativas básicas y pidió al Secretario General que preparase unas directrices que pudieran servir de base para un diálogo constante entre los órganos de derechos humanos y las instituciones financieras internacionales. En 1995 se presentó a la Subcomisión un conjunto preliminar de directrices normativas básicas (E/CN.4/Sub.2/1995/10), basado fundamentalmente en los informes y estudios presentados a la Comisión de Derechos Humanos y a la Subcomisión, así como en los resultados de diversas conferencias internacionales, teniendo también presentes las resoluciones y los instrumentos internacionales pertinentes. Las directrices incluían los principios generales y las cuestiones sobre las que se podía estudiar la posibilidad de adoptar medidas a nivel nacional e internacional.

22. Esas directrices preliminares fueron examinadas por el Grupo de Trabajo de composición abierta establecido en virtud de la decisión 1996/103 de la Comisión a fin de elaborar directrices normativas en estrecha cooperación con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Grupo de Trabajo se reunió del 3 al 7 de marzo de 1997, pero no pudo concluir su examen y recomendó a la Comisión que el grupo se volviera a reunir y que se facilitara su labor nombrando a un Experto independiente (E/CN.4/1997/20, párr. 25).

23. En 1998 se nombró al Experto independiente, Sr. Fantu Cheru, que presentó tres informes<sup>4</sup>, el primero de los cuales contenía numerosas recomendaciones acerca de la preparación de las directrices normativas que pedía la Comisión en su decisión 1996/103. Aunque seguían el marco básico presentado en el conjunto preliminar de directrices mencionado anteriormente, las recomendaciones se centraban más en los aspectos internacionales e incluían algunas propuestas polémicas, como la de "establecer una condicionalidad basada en criterios de derechos humanos para la concesión de futuros préstamos" y "establecer mecanismos internacionales para recuperar el dinero robado por gobernantes corruptos". El Grupo de Trabajo no pudo mantener un debate sustantivo sobre esas recomendaciones ni formular nuevas recomendaciones acerca de la futura labor sobre la cuestión.

---

<sup>4</sup> E/CN.4/1999/50, E/CN.4/2000/51 and E/CN.4/2001/56.

24. Al mismo tiempo, en su resolución 1998/24, la Comisión decidió nombrar a un relator especial sobre las consecuencias de la deuda externa para el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales. Posteriormente, la Comisión decidió combinar los dos mandatos y establecer un mandato único para un Experto independiente sobre los efectos de las políticas de ajuste estructural y la deuda externa sobre el goce efectivo de todos los derechos humanos y, en particular, los derechos económicos, sociales y culturales, mandato que el Experto en cuestión detenta desde noviembre de 2001.

25. A lo largo de los últimos años, la Comisión también ha establecido varios mandatos relacionados con los diversos derechos económicos, sociales y culturales. Los titulares de los mandatos se han ocupado de las cuestiones de la deuda externa en relación, entre otras cosas, con la realización del derecho a la educación<sup>5</sup>, el derecho a una vivienda adecuada<sup>6</sup> y el derecho a la alimentación<sup>7</sup>. Los órganos de supervisión de tratados, en particular el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se han ocupado de la cuestión de las políticas de ajuste estructural y la deuda externa al examinar los informes presentados por los Estados Partes. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también ha aprobado varias observaciones generales en las que se examina el carácter de las obligaciones de Estados Partes tanto por lo que respecta a sus obligaciones internacionales como a los derechos específicos. En la Observación general N° 2 se hacía referencia a la necesidad de que "los esfuerzos por proteger los derechos económicos, sociales y culturales más fundamentales adquieran una urgencia mayor, no menor. Los Estados Partes en el Pacto, así como los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, deberían, pues, hacer particulares esfuerzos por incorporar, en todo lo posible, esa protección en las políticas económicas y los programas destinados a llevar a cabo el ajuste... De la misma manera, 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 mediante, entre otras cosas, la cooperación internacional. En muchas situaciones esto justificaría la necesidad de tomar iniciativas de gran magnitud para aliviar la deuda" (párr. 9).

26. Lo que antecede pone de manifiesto que, en los últimos años, se han realizado gran número de estudios y una importante labor en el marco de la Subcomisión, los procedimientos especiales de la Comisión y los órganos creados en virtud de tratados. Aunque las directrices giren en torno a las políticas de ajuste estructural, sería importante tener presente la estrecha interrelación existente entre la deuda externa y el ajuste estructural al preparar las nuevas directrices generales sobre la deuda. Por esa misma razón, convendría actualizar y examinar a fondo las directrices anteriores a la vista de la reciente evolución de las políticas de las instituciones financieras internacionales con respecto a la deuda y al ajuste estructural que se señalaba en la sección I *supra*.

27. La futura labor de preparar las directrices generales confiada al Experto independiente se basará en la labor realizada anteriormente en el marco de los mecanismos de derechos humanos

---

<sup>5</sup> See, for example, E/CN.4/2000/6, paras. 14, 22 and 30-34; and E/CN.4/2001/52, paras. 51-54.

<sup>6</sup> See, for example, E/CN.4/2002/59, para. 34 and E/CN.4/2003/5, para. 21.

<sup>7</sup> E/CN.4/2003/54/Add.1, para. 53.

de las Naciones Unidas y se examinará en el marco de consultas con expertos y con las instituciones financieras. A ese respecto, el Experto independiente toma nota con interés de que, en su decisión 2003/109, la Subcomisión le pidió que preparase un documento de trabajo sobre las consecuencias de la deuda para los derechos humanos (E/CN.4/Sub.2/2004/27) y, posteriormente, decidió que, para su 57º período de sesiones, en 2005, preparase un documento de trabajo ampliado. A la vista de la naturaleza de la cuestión, la Comisión tal vez desee dar las indicaciones e instrucciones que estime oportunas al Experto independiente y a la Subcomisión con el fin de evitar la duplicación y las actividades paralelas.

### **III. ALGUNOS ELEMENTOS QUE SE HAN DE CONSIDERAR AL PREPARAR EL PROYECTO DE DIRECTRICES GENERALES**

28. En el proceso de elaboración de una propuesta de marco y de los posibles elementos que se han de considerar en el proyecto de directrices generales propuesto, el Experto independiente solicitó sus opiniones y sugerencias a los Estados Miembros y a las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, el FMI y los bancos regionales de desarrollo. Se recibieron respuestas de Cuba, la Federación de Rusia, Sudáfrica, el FMI y el Banco Asiático de Desarrollo, que el Experto independiente agradece. Le hubiera gustado disponer de más contribuciones de los Estados Miembros para integrar la gama más amplia posible de opiniones e intereses.

29. Teniendo en cuenta las opiniones y las sugerencias recibidas, además de los trabajos al respecto realizados en el marco de la Comisión y la Subcomisión, las disposiciones de los tratados internacionales, las declaraciones y los resultados de las conferencias mundiales, el Experto independiente sugiere que las directrices generales propuestas pueden abordar, entre otras cosas, las cuestiones generales que se exponen a continuación.

#### **A. Principios básicos**

30. Al igual que en otras directrices anteriores, el proyecto de directrices generales propuesto debe establecer varios principios básicos pertinentes derivados de la Carta de las Naciones Unidas, los instrumentos internacionales de derechos humanos y las diversas declaraciones adoptadas por la Asamblea General, como la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social (1969), la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (1974) y la Declaración sobre el derecho al desarrollo (1986). Uno de los principios destacados en estos documentos es el derecho a la libre determinación y la igualdad soberana de todos los Estados. La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados establece que "las relaciones económicas, políticas y de otra índole entre los Estados se regirán, entre otros, por los siguientes principios... b) igualdad soberana de todos los Estados". Además, con arreglo a su artículo 1 "Todo Estado tiene el derecho soberano e inalienable de elegir su sistema económico, así como su sistema político, social y cultural, de acuerdo con la voluntad de su pueblo, sin injerencia, coacción ni amenaza externas de ninguna clase".

31. Otro aspecto que se debe tomar en consideración es que cada Estado puede elegir sus propios medios y objetivos de desarrollo y que no se le deben imponer fórmulas específicas en materia de políticas o reformas económicas. El artículo 7 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados proclama que:

"Todo Estado tiene la responsabilidad primordial de promover el desarrollo económico, social y cultural de su pueblo. A este efecto, cada Estado tiene el derecho y la responsabilidad de elegir sus objetivos y medios de desarrollo, de movilizar y utilizar cabalmente sus recursos, de llevar a cabo reformas económicas y sociales progresivas y de asegurar la plena participación de su pueblo en el proceso y los beneficios del desarrollo. Todos los Estados tienen el deber, individual y colectivamente, de cooperar a fin de eliminar los obstáculos que entorpecen esa movilización y utilización."

32. El artículo 8 de la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social también establece que "cada gobierno tiene el papel primordial y la responsabilidad final de asegurar el progreso social y el bienestar de su población".
33. También sería conveniente que los principios generales destacaran la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos, civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. El párrafo 5 de la Declaración y Programa de Acción de Viena dispone que "la comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales".
34. Las directrices también deben basarse en el artículo 2 de la Declaración sobre el derecho al desarrollo y reafirmar que la persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo<sup>8</sup>.
35. Las directrices también deben recordar y confirmar los compromisos pertinentes asumidos en las declaraciones y conclusiones de las últimas cumbres y conferencias mundiales, entre otras:
- a) La exhortación de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos a la comunidad internacional para que hiciera cuanto pudiera por aliviar la carga de la deuda externa de los países en desarrollo a fin de complementar los esfuerzos que desplegaban los gobiernos de esos países para realizar plenamente los derechos económicos, sociales y culturales de sus pueblos.
  - b) La determinación expresada en la Declaración del Milenio de abordar de manera global y eficaz los problemas de la deuda de los países de ingresos bajos y medios adoptando diversas medidas en los planos nacional e internacional para que su deuda sea sostenible a largo plazo.
  - c) El compromiso que figura en la Declaración de Bruselas, aprobada por la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados (A/CONF.191/12), de proveer a la plena financiación y la aplicación expedita y efectiva de la Iniciativa Ampliada en favor de los países pobres muy endeudados,

---

<sup>8</sup> See also the policy guidelines of the open-ended working group (E/CN.4/1997/20, annex I, para. 6).

que es fundamental para liberar recursos presupuestarios nacionales con miras a la reducción de la pobreza, de facilitar el alivio de la deuda de los países en situación posterior a un conflicto con arreglo a la flexibilidad prevista en el marco de la citada Iniciativa Ampliada, y de considerar la posibilidad de conceder una moratoria a los pagos en servicio de la deuda en casos excepcionales.

- d) El compromiso que figura en el Consenso de Monterrey (A/CONF.198/11) de establecer una nueva alianza entre los países desarrollados y en desarrollo; de adoptar políticas racionales, promover una buena gestión pública en todos los niveles y respetar el estado de derecho; de movilizar sus recursos internos, atraer corrientes financieras internacionales, fomentar el comercio internacional como motor del desarrollo, incrementar la cooperación financiera y técnica internacional en pro del desarrollo, promover una financiación sostenible de la deuda y adoptar medidas para el alivio de la deuda externa; y de aumentar la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales.

36. Una consideración importante que la Comisión de Derechos Humanos ha destacado, por ejemplo en su resolución 2000/82, es que "el ejercicio de los derechos básicos de la población de los países deudores a alimentos, vivienda, vestido, empleo, educación, servicios de salud y un medio ambiente saludable no puede subordinarse a la aplicación de políticas de ajuste estructural y reformas económicas originadas por la deuda". El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado reiteradamente este punto en varias de las observaciones generales que ha adoptado<sup>9</sup>. En su Observación general N° 2 sobre medidas internacionales de asistencia técnica (artículo 22 del Pacto), el Comité recuerda a los Estados Partes en el Pacto, así como los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, que deben hacer particulares esfuerzos para proteger los derechos económicos, sociales y culturales más fundamentales cuando se realicen programas de ajuste estructural y que la meta de la protección de los derechos de los pobres y las capas vulnerables de la población debe llegar a ser un objetivo básico del ajuste económico. Los programas y los gastos sociales básicos, en particular los destinados a los pobres y los grupos vulnerables de la sociedad, deben quedar a salvo de la reducción presupuestaria derivada de los programas de ajuste estructural y/o de la necesidad de pagar las deudas.

37. También en esa segunda observación, el Comité subraya 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 mediante, entre otras cosas, la cooperación internacional. En muchas situaciones esto justificaría la necesidad de tomar iniciativas de gran magnitud para aliviar la deuda. Los nuevos acuerdos de préstamo no deben mermar la capacidad institucional y financiera de los Estados endeudados para atender las necesidades sociales de su población o para responder con eficacia ante los desastres o crisis que puedan afectarlos.

---

<sup>9</sup> See in particular general comments No. 2, para. 9; No. 4 (The right to adequate housing), para. 19; No. 11 (Plans of action for primary education), para. 3; No. 12 (The right to adequate food), para. 41; No. 13 (The right to education), para. 60; No. 14 (The right to the highest attainable standard of health), para. 64; and No. 15 (The right to water), para. 60.

## **B. Elementos de las directrices de acción a nivel nacional**

38. Está generalmente admitido que la sostenibilidad de la deuda depende de que exista un nivel razonable de crecimiento económico sostenible y de desarrollo social. Por consiguiente, las directrices generales deben reafirmar que como se dice en el Consenso de Monterrey, "un entorno nacional propicio es fundamental para movilizar los recursos internos, aumentar la productividad, reducir la fuga de capitales, estimular al sector privado y atraer y utilizar productivamente las inversiones y la asistencia internacionales" (párr. 10).

39. En muchas de las conclusiones de las conferencias mundiales y las recientes resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos se reafirmó que el buen gobierno era esencial para el desarrollo sostenible. En el Consenso de Monterrey se reconoció que "la aplicación de políticas económicas racionales, la existencia de instituciones democráticas sólidas que sepan responder a las necesidades de la población y el mejoramiento de la infraestructura constituyen la base de un crecimiento económico sostenido, de la eliminación de la pobreza y la creación de puestos de trabajo. La libertad, la paz y la seguridad, la estabilidad interna, el respeto de los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y el estado de derecho, la igualdad entre los géneros, las políticas con orientación de mercado y el compromiso general de crear sociedades justas y democráticas son también condiciones esenciales que se refuerzan mutuamente" (párr. 11). Desde el punto de vista de los derechos humanos, la Comisión en su resolución 2000/64, definió como característica esencial del buen gobierno su carácter transparente, responsable, consecuente, participativo y sensible a las necesidades y aspiraciones de la población. En las directrices generales se pueden tener en cuenta estos elementos y detallar las medidas que se deben tomar para potenciar estas características del buen gobierno en el contexto del pago y la gestión de la deuda.

40. Los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales y la igualdad de oportunidades para acceder a los servicios sociales básicos se deben establecer en la legislación y en la práctica, como requieren los instrumentos internacionales aplicables de derechos humanos. El párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales exige a los Estados Partes que "adopten medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos". Las directrices pueden proporcionar orientación sobre la manera de garantizar que los países utilicen "los recursos liberados por el alivio de la deuda, así como las demás fuentes de financiación del desarrollo de manera que se tengan plenamente en cuenta los intereses de los pobres", con arreglo a lo dispuesto en el Programa de Acción en favor de los países menos adelantados para el decenio 2001-2010 (A/CONF.191/11, párr. 87 b)).

41. Según se destacó en el Consenso de Monterrey, "la formulación de estrategias nacionales generales para supervisar y gestionar las obligaciones externas en que se tengan en cuenta las condiciones para la sostenibilidad de la deuda en cada país, incluida la existencia de políticas macroeconómicas racionales y una buena gestión de los recursos públicos es fundamental para reducir la vulnerabilidad de los países" (párr. 47). Para ello hará falta también "elaborar y aplicar políticas y estrategias de desarrollo controladas por los países, con inclusión, en su caso, de documentos de estrategia para la reducción de la pobreza, con plena participación de todos los interesados" (A/CONF.191/11, párr. 87 c)). Al mismo tiempo, las directrices generales pueden

subrayar el deber de los Estados de garantizar "entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos" (E/CN.4/1997/20, anexo I, párr. 32).

42. Otro elemento crítico de las medidas nacionales es la participación y la total transparencia en la adopción de decisiones. Según la Observación general N° 25 del Comité de Derechos Humanos, "el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce y ampara el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a tener acceso a la función pública... La dirección de los asuntos públicos... es un concepto amplio que se refiere al ejercicio del poder político. Incluye el ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo" (párrs. 1 y 5). Las directrices generales pueden subrayar que toda negociación y conclusión de acuerdos de alivio de la deuda y de nuevos préstamos debe formularse con conocimiento del público y con transparencia, estableciendo marcos legislativos, arreglos y mecanismos institucionales de consulta para garantizar que todos los componentes de la sociedad, y en particular de los segmentos más vulnerables o desfavorecidos por las políticas de reforma estructural, participen efectivamente en la preparación, la aplicación y la evaluación de estrategias, políticas y programas, y en el seguimiento y la supervisión sistemática a nivel nacional de su aplicación. Se debe dar al público la oportunidad de manifestar sus opiniones antes de la adopción de decisiones definitivas y debe existir la posibilidad de modificar los planes.

43. Antes de realizar un cambio a raíz de acuerdos o programas de pago de la deuda, hay que considerar y determinar sus repercusiones sociales, en cooperación y consulta con los trabajadores, y tomar medidas adecuadas para protegerlos del desempleo, la inhabilitación u otros efectos nocivos. Respondiendo a lo dispuesto en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en las directrices generales se puede tener en cuenta que la legislación y la práctica deben garantizar la existencia de instituciones, políticas y programas de seguridad y bienestar social sostenibles y universales.

### **C. Elementos de las directrices de acción a nivel internacional**

44. La cooperación y la asistencia internacionales para el desarrollo y, por ende, en favor de los derechos económicos, sociales y culturales son una obligación de todos los Estados, consagrada en los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, además de en los principios firmemente arraigados de derecho internacional y en las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>10</sup>. La responsabilidad compartida de deudores y acreedores para evitar o resolver las situaciones de endeudamiento insostenible es también un elemento central del Consenso de Monterrey. Las directrices pueden suponer un marco muy útil en términos de derechos humanos para que los países industrializados y las instituciones internacionales contribuyan a crear un entorno internacional propicio, en particular dotando de transparencia y democratizando el proceso de adopción de decisiones en los órganos e instituciones que se ocupan del comercio, las finanzas, la política monetaria, la propiedad intelectual y la ayuda al desarrollo, y aumentando la cooperación internacional en las esferas de la asistencia, la financiación y las inversiones.

---

<sup>10</sup> See general comments No. 3, para. 14 and No. 2.

45. Por tratarse de una obligación jurídica fundamental, en la elaboración y la adopción de directrices se debe prever el establecimiento de un mecanismo adecuado para velar por que todos los Estados e instituciones internacionales que participan en la cooperación internacional rindan debidamente cuentas. A falta de tal mecanismo, que permitirá a todos los interesados directos participar activamente, y hallar puntos de referencia, en el establecimiento de objetivos para las corrientes de financiación, la vigilancia del gasto prudente del alivio de la deuda y la colaboración en planes de futuros préstamos, el valor de las iniciativas de alivio de la deuda, entre ellas la Iniciativa para los PPME, seguirá siendo limitado para muchos países en desarrollo. Las directrices generales propuestas deben pedir que se establezca un acuerdo internacional que permita crear un mecanismo de reestructuración de la deuda, válido para todos los tipos de deuda y de acreedores, y un mecanismo internacional de arbitraje que tendría jurisdicción sobre las deudas antiguas, incluidas las onerosas deudas acumuladas por los países en desarrollo.

46. Basándose en las prácticas vigentes, las directrices generales pueden incluir ejemplos de países desarrollados ricos e instituciones financieras internacionales que promueven planteamientos flexibles de la cooperación para el desarrollo orientados a fomentar el control nacional de las políticas de desarrollo por los países pobres y que se abstienen de imponer condiciones estrictas en el contexto de los acuerdos de renegociación de la deuda o las iniciativas de alivio de la deuda. En este contexto, aunque sea muy pronto para evaluar plenamente sus consecuencias y las ventajas que obtendrán los países en desarrollo, se pueden seguir examinando los nuevos préstamos en respaldo de la política de desarrollo, que acaba de adoptar el Banco Mundial para sustituir sus instrumentos actuales de préstamos para ajuste.

47. Las directrices generales también pueden incluir un llamamiento a los países desarrollados y a las instituciones financieras internacionales para que presten más asistencia en forma de donaciones a fin de no poner en peligro la ya precaria situación de sostenibilidad de la deuda en muchos países pobres muy endeudados. Las directrices deben desaconsejar expresamente la práctica de los países desarrollados y las instituciones financieras internacionales que consiste en considerar los acuerdos de condonación o alivio de la deuda como parte de las sumas que asignan a ayuda oficial al desarrollo. Las directrices también pueden recomendar, según lo estipulado en la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social, "la liberalización general de las condiciones en que se otorgan préstamos a los países en desarrollo por medio de tipos bajos de interés y largos períodos de gracia para el reembolso de los mismos y la garantía de que su asignación se basará en criterios estrictamente socioeconómicos, ajenos a toda consideración de orden político" (art. 23 b)).

48. Las directrices también pueden incluir una disposición o una recomendación de vincular los acuerdos de préstamo con servicios de apoyo técnico, si son necesarios y se solicitan, que propiciarían la consolidación de los procesos presupuestarios nacionales y la capacidad de gestión de la deuda. Las directrices pueden recomendar además que se integren los principios y consideraciones de derechos humanos en el ciclo general del proceso presupuestario nacional, incluida la participación de los interesados en la toma de decisiones y la supervisión por el poder legislativo. Deudores y acreedores deben compartir la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de los acuerdos de préstamo. En este sentido, las instituciones independientes tendrán una función importante de vigilancia de las consecuencias del gasto público en los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales.

49. Las directrices también pueden abordar la necesidad de instituciones financieras y comerciales internacionales que evalúen con rigor los sistemas financieros de los países desarrollados, en particular las posibles repercusiones de las políticas económicas que adoptan y que pueden influir en la situación económica de los países en desarrollo.

50. Habida cuenta de la relación entre el comercio y el desarrollo y la deuda externa de los países en desarrollo, en las directrices se deben considerar medios de proteger los derechos económicos, sociales y culturales mejorando el acceso a los mercados de los países desarrollados de los productos cuya exportación interese a los países en desarrollo y facilitando la diversificación de las exportaciones de esos países, y contribuir a mejorar las condiciones comerciales, básicamente mediante la recuperación de los precios de los productos básicos de los que dependen los países en desarrollo.

51. Como medio para reducir la vulnerabilidad y las probabilidades de que se produzcan crisis financieras, las directrices pueden prever la promoción de un aumento de los recursos dedicados a la mitigación de crisis, y limitar las condiciones que conllevan las líneas de crédito contingente concedidas a los países en desarrollo, como la liberalización total de sus cuentas de capital, la subida de sus tipos de interés, la libre flotación del tipo de cambio y la reducción de su gasto social.

52. Por último, las directrices deben alentar al Banco Mundial, el FMI y a los bancos y fondos de desarrollo regionales y subregionales a que integren sistemáticamente las normas y principios de derechos humanos en sus políticas, programas y operaciones. Según lo propuesto, con arreglo a los nuevos instrumentos del Banco Mundial de préstamos en apoyo de la política de desarrollo, se debe establecer la obligatoriedad de evaluar las repercusiones sociales en cualquier operación de préstamo. También cabe señalar que, en 2001, el Banco Asiático de Desarrollo publicó una estrategia de protección social<sup>11</sup>. Las directrices deben instar a las instituciones financieras y comerciales internacionales a que informen periódicamente a la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y la Comisión de Derechos Humanos acerca de las consecuencias sociales de sus políticas para el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales en los países en desarrollo.

#### IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

**53. Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto acerca de las iniciativas pasadas pertinentes, las disposiciones incluidas en los instrumentos vigentes y los compromisos internacionales relativos a la deuda externa y el ajuste estructural, además de las opiniones preliminares formuladas por algunos Estados Miembros e instituciones financieras internacionales y regionales, el Experto independiente ha procurado compilar algunos de los elementos que pueden servir para la elaboración de un proyecto completo de directrices generales. Naturalmente, el proceso de elaboración saldría beneficiado si hubiera más participación y contribuciones de los interesados directos, tanto de los países deudores como de los acreedores. En este informe preliminar, el Experto independiente quisiera formular las siguientes recomendaciones generales, que incluyen propuestas acerca de los**

---

<sup>11</sup> Available at [http://www.adb.org/Documents/Policies/Social\\_Protection](http://www.adb.org/Documents/Policies/Social_Protection).

**pasos siguientes en la elaboración de las directrices generales y espera con interés la información pertinente y la orientación de la Comisión:**

- a) La Comisión quizá desee tomar nota de la evolución reciente de la situación en materia de sostenibilidad de la deuda y la evolución de los préstamos para ajuste estructural en las políticas y los programas del Banco Mundial;**
- b) La Comisión quizá desee considerar la posibilidad de autorizar una consulta de expertos para debatir las directrices generales propuestas e invitar a las instituciones financieras internacionales, principalmente al Banco Mundial y al FMI, además de a los bancos regionales de desarrollo y los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, a que participen en las consultas.**

**54. La Comisión quizá desee alentar al Experto independiente a que:**

- a) Siga cooperando, de acuerdo con su mandato, con otros relatores, representantes, expertos, miembros de los grupos de trabajo de la Comisión y la Subcomisión y los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, en la preparación de un proyecto de directrices generales que habrán de seguir los Estados al tomar decisiones y al ejecutar programas de pago de la deuda y de reforma estructural, y que siga estudiando los efectos que tienen la carga de la deuda externa y las políticas adoptadas para afrontarlos en la capacidad de los gobiernos de los países en desarrollo de adoptar políticas y programas que promuevan el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, con inclusión de la función que pueden desempeñar los procesos presupuestarios nacionales en la realización progresiva de esos derechos;**
- b) Desarrolle, en particular, otras ideas y elementos para incluirlos en el proyecto de directrices generales en relación con las funciones y las responsabilidades de los acreedores privados;**
- c) Estudie más detenidamente las interconexiones con el comercio y otras cuestiones, incluido el VIH/SIDA, cuando examine las consecuencias de las políticas de ajuste estructural y de la deuda externa sobre el disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales;**
- d) Siga estudiando la manera de contribuir, cuando proceda, al proceso de seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, con miras a señalar a su atención la cuestión de las consecuencias de las políticas de ajuste estructural y de la deuda externa en el pleno ejercicio de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales.**

**55. Por último, el Experto independiente desea solicitar la opinión y el asesoramiento de la Comisión acerca de:**

- a) Potenciar las sinergias y velar por la complementariedad, en la esfera del trabajo sobre la deuda externa y el ajuste estructural entre el mandato del**

**Relator Especial dependiente de la Comisión y el de la Subcomisión, teniendo presente el trabajo en curso en la Subcomisión en relación con la redacción de un documento de trabajo sobre las consecuencias de la deuda para los derechos humanos;**

- b) Actualizar el mandato del Experto independiente, entre otras cosas, cambiando el título del mandato de manera que refleje mejor la situación actual, en especial en relación con las políticas de ajuste estructural;**
- c) Armonizar los cauces y las modalidades para que todos los titulares de mandatos de los procedimientos especiales puedan celebrar consultas con los órganos e instituciones intergubernamentales pertinentes, incluidas las comisiones correspondientes de la Asamblea General.**

-----