



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2006/46
2 de marzo de 2006

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
62º período de sesiones
Tema 10 del programa provisional

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

**Consecuencias de las políticas de reforma económica y la deuda externa
para el pleno ejercicio de todos los derechos humanos**

Informe presentado por el Experto independiente, Sr. Bernards Mudho*

Resumen

Este informe analítico anual se ha preparado de conformidad con la resolución 2000/82 de la Comisión, y más específicamente en respuesta a las resoluciones 2004/18 y 2005/19 en las que la Comisión pedía al Experto independiente que, entre otras cosas, 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 socavarán 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 examina las últimas novedades producidas en la iniciativa de alivio de la deuda presentada por el G-8, y las posibles consecuencias para el marco de sostenibilidad de la deuda actualmente empleado por el FMI y el Banco Mundial. Celebra el compromiso político de anular el 100% de las deudas multilaterales contraídas con esas

* Este documento se presenta con retraso para incluir en él la información más reciente.

instituciones para que los países lleguen al punto de culminación de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (PPME), como un paso para ampliar y profundizar el alivio de la deuda. La comunidad internacional debe velar por que estas y otras iniciativas de reducción de la deuda signifiquen un verdadero aumento de los recursos, y estudiar qué otras medidas e iniciativas podrían adoptarse para garantizar la sostenibilidad a largo plazo mediante una mayor financiación basada en donaciones, la anulación total de otras deudas oficiales multilaterales y bilaterales de los PPME, y una reducción mucho más importante de la deuda de los países en desarrollo de bajos y medianos ingresos que no son PPME.

El Experto independiente destaca también la necesidad de estudiar nuevos mecanismos para abordar integralmente los problemas de la deuda de esos países. Señala en particular la necesidad urgente de reformular el actual enfoque macroeconómico del análisis de sostenibilidad de la deuda y complementarlo con otros tipos de análisis que tengan en cuenta aspectos de derechos humanos, y de no socavar la capacidad de los países para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio y cumplir las obligaciones básicas mínimas previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Para tal fin, sugiere crear un mecanismo independiente de examen entre homólogos para determinar cuál es la sostenibilidad de la deuda de un país o facilitar opiniones alternativas sobre la situación. Dicho examen entre homólogos haría las veces de mecanismo de rendición de cuentas y participarían en él las instituciones nacionales independientes de derechos humanos.

Si bien estas consideraciones sirven de base para la elaboración del proyecto de directrices generales propuesto, el Experto independiente estima necesario solicitar que, para sacar más provecho de esta labor, se amplíe el plazo para su preparación, habida cuenta en particular de las importantes novedades producidas en esta esfera en el último año. A ese respecto, observa con pesar que no se han celebrado las consultas de expertos entre todos los interesados, tal como recomendó la Comisión. Por consiguiente, la ampliación del plazo no solo permitiría que se celebraran consultas apropiadas y significativas entre todos los interesados de los países deudores y los acreedores, sino que también se ofrecería la oportunidad de solicitar las opiniones de un importante número de Estados Miembros sobre la necesidad y alcance de las directrices.

El informe concluye con las siguientes recomendaciones y propuestas provisionales en relación con los próximos pasos para facilitar la elaboración de las directrices: a) celebrar el compromiso político de la comunidad internacional plasmado en particular en la iniciativa del G-8 y tomar nota de los últimos acontecimientos con respecto a la sostenibilidad de la deuda; b) prorrogar por un año el plazo para la elaboración del proyecto de directrices y convocar las consultas de expertos; c) instar a los Estados, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y otros interesados a que presenten sus opiniones y sugerencias sobre los posibles elementos que deberían estudiarse en el proyecto de directrices generales; y d) instar a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos a que prosiga su labor sobre las cuestiones de los indicadores, y a que coopere con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el FMI para que se incorporen consideraciones de derechos humanos en la evaluación de la sostenibilidad de la deuda sobre la base de los objetivos de desarrollo del Milenio.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 9	4
I. SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA: ACONTECIMIENTOS RECIENTES	10 - 18	6
II. OTRAS CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE DIRECTRICES GENERALES PROPUESTO.....	19 - 36	9
A. Reformular el concepto de sostenibilidad de la deuda	21 - 25	10
B. Fortalecimiento de la coherencia sistémica a nivel nacional e internacional	26 - 36	12
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	37	16

INTRODUCCIÓN

1. El Experto independiente presenta este informe anual a la Comisión en cumplimiento de la resolución 2000/82, en la que la Comisión le solicitó que prestara particular 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; y 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 (ONG) con respecto a las políticas de ajuste estructural y los derechos humanos. 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 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 socavaran 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 presentara un borrador final a la Comisión en su 62º período de sesiones.

2. En una adición de este informe (E/CN.4/2006/46/Add.1), el Experto independiente presentó el informe de su misión a Mozambique, realizada por invitación del Gobierno los días 27 a 29 de julio de 2005. La misión formaba parte de su mandato de estudiar las consecuencias de la deuda externa y de las políticas de reforma económica, así como las experiencias e iniciativas de los gobiernos, incluidas las que han repercutido negativamente en los países, y de la comunidad internacional encaminadas a resolver el problema de la deuda, tras sus misiones anteriores a Bolivia en 2002 (véase el documento E/CN.4/2003/10, sec. II), Uganda en junio de 2003 (véase el documento E/CN.4/2004/47/Add.1) y Kirguistán en junio de 2004 (véase el documento E/CN.4/2005/42/Add.1). El Experto independiente desea dar las gracias a todos los que participaron en la misión, en particular al Gobierno de Mozambique por su invitación y cooperación, así como a la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas, que prestó asistencia local para la realización de la misión.

3. El Experto independiente, convenientemente guiado por su mandato y las instrucciones de la Comisión, ha seguido con interés el proceso relacionado con el seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, al que ha tratado de contribuir con miras a señalar a su atención las cuestiones relacionadas con su mandato. Expresa su agradecimiento y satisfacción por la cooperación recibida de la Oficina de Financiación para el Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. La invitación a participar en las consultas entre múltiples interesados sobre deuda soberana para el desarrollo sostenido, celebradas del 20 al 23 de junio de 2005 en Ginebra, que el Experto independiente estimó útiles, es un ejemplo de la fructífera colaboración prestada.

4. El Experto independiente también da las gracias al Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte por responder favorablemente a su petición de celebrar una

reunión informativa y un debate con el Ministerio de Hacienda y el Departamento de Desarrollo Internacional sobre las iniciativas del Gobierno del Reino Unido en relación con el alivio de la deuda en el marco del G-8 y el Servicio Financiero Internacional propuesto. Esas reuniones se celebraron en Londres el 27 de junio de 2005.

5. Como se solicitó en la resolución 2005/19 de la Comisión y la decisión 2005/260 del Consejo Económico y Social, el Experto independiente presentó por primera vez un informe a la Asamblea General (A/60/384), y el 28 de octubre de 2005 inició un diálogo interactivo con los Estados Miembros en la Tercera Comisión. Se trató de un encuentro positivo y oportuno que le permitió destacar la cuestión de las políticas de reforma económica y la deuda externa y sus consecuencias para el pleno goce de todos los derechos humanos poco después de la sesión plenaria de alto nivel de la Asamblea, que examinó los progresos en la aplicación de la Declaración del Milenio, así como la reunión anual de las juntas de gobernadores del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.

6. El Experto independiente, si bien esbozó varios elementos básicos del proyecto de directrices generales en su informe anterior (E/CN.4/2005/42, sec. III), estimó necesario: a) obtener más opiniones e ideas de los Estados Miembros sobre la necesidad y el contenido del proyecto de directrices generales propuesto; y b) convocar una consulta de expertos para solicitar las opiniones de los especialistas en las esferas de los derechos humanos y la economía y las finanzas, así como de las autoridades encargadas de la gestión de la deuda. Posteriormente, la Comisión respaldó la idea y decidió recomendar que la consulta de expertos se celebrara antes de que se ultimara el proyecto de directrices generales.

7. Debido a limitaciones inesperadas, entre otras de índole presupuestario, el experto independiente no ha podido beneficiarse de la consulta de expertos propuesta que solicitó la Comisión. Además, las respuestas recibidas de los Estados Miembros a su solicitud de que se facilitaran opiniones e información han sido hasta ahora muy limitadas. Por consiguiente, el Experto independiente estimó inapropiado presentar el proyecto de marco final para las directrices propuestas sin celebrar consultas exhaustivas con los Estados Miembros y otros interesados.

8. Al mismo tiempo, después de la iniciativa del G-8 se han producido muchos nuevos acontecimientos y se han presentado propuestas que merecen estudiarse. Estas iniciativas recientes de reducción de la deuda, así como la experiencia de la aplicación de la iniciativa en favor de los PPME examinada en los últimos informes del Experto independiente, plantean algunas cuestiones que podrían tener consecuencias importantes para la elaboración del proyecto de directrices generales solicitado por la Comisión. Entre los nuevos acontecimientos puede mencionarse el debate sobre el concepto de sostenibilidad de la deuda, la cuestión de las condiciones adicionales y el principio de la responsabilización de los países.

9. En la primera sección del presente informe, el Experto independiente examina la evolución reciente de las cuestiones de sostenibilidad de la deuda, en particular las últimas iniciativas sobre alivio de la deuda. En la segunda sección, esboza algunas cuestiones que deberían seguirse examinando en relación con la elaboración del proyecto de directrices generales, y la necesidad conexas de reformular el concepto actual de sostenibilidad de la deuda y de incorporar la dimensión de los derechos humanos en el marco nacional e internacional que rige la gestión de la

deuda. Por último, se formulan recomendaciones generales sobre los próximos pasos para facilitar la elaboración de las directrices finales.

I. SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA: ACONTECIMIENTOS RECIENTES

10. *Escala de la deuda externa.* Preocupa al Experto independiente el constante aumento de la deuda externa de los países en desarrollo, si bien a un ritmo menos acelerado. El total de la deuda de los países en desarrollo y los países con economías en transición ascendió a casi 2,6 billones de dólares a fines de 2004. Esta cifra representa un aumento de unos 43.000 millones de dólares, o sea el 1,7%, en comparación con 2003, que fue más modesto que el aumento de 217.600 millones de dólares, o sea el 9,3%, del año anterior. La disminución del total de la deuda de los países del África subsahariana, que fue del 5,6% en 2004, en comparación con el aumento del 9,4% en 2003, constituyó un signo alentador, que fue posible en parte gracias a la Iniciativa en favor de los Países Pobres muy Endeudados (PPME) (A/60/139, párr. 4).

11. *Avances en la aplicación de la Iniciativa en favor de los PPME.* En agosto de 2005, Burundi alcanzó el punto de decisión, con lo que el número total de países que llegó a ese punto era 28. De ellos, 18 han alcanzado el punto de culminación; los últimos en hacerlo fueron Honduras, Rwanda y Zambia en abril de 2005. Para los diez países que se encuentran en el período de transición entre el punto de decisión y el punto de culminación, la Iniciativa ampliada en favor de los PPME exige el cumplimiento de puntos de culminación flotante, en particular una trayectoria de resultados macroeconómicos positivos. Sin embargo, para algunos de esos países el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica sigue planteando dificultades formidables¹.

12. *Impacto de la Iniciativa en favor de los PPME.* Se ha aprobado la reducción del servicio mínimo de la deuda por más de 56.000 millones de dólares para los 28 países que han alcanzado el punto de decisión, con lo que se prevé reducir el total de la deuda de esos países en dos tercios y lograr una reducción sustancial de los pagos por el servicio de la deuda equivalente a 1.000 millones de dólares anuales. Según el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), esto ha permitido a los países que han alcanzado el punto de decisión invertir en la reducción de la pobreza utilizando para ello recursos cuatro veces superiores a los pagos del servicio de la deuda en 2004². A pesar de estos avances, hay una percepción creciente de que los PPME, entre ellos los que han superado el punto de culminación, no están alcanzando sus objetivos de desarrollo del Milenio³. En su informe titulado "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos" (A/59/2005), el Secretario General señaló la necesidad de obtener cancelaciones adicionales de la deuda -la cancelación del 100% de la deuda de los PPME y una reducción de la deuda mucho mayor para los países no

¹ International Monetary Fund and International Development Association, "Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative - Status of implementation", 19 August 2005, p. 6.

² Ibid, p. 10.

³ See A/60/139, sect. III.B, para. 10.

incluidos en la Iniciativa pero fuertemente endeudados- sin reducir los recursos disponibles para otros países en desarrollo y sin comprometer la viabilidad financiera a largo plazo de las instituciones financieras internacionales⁴.

13. *Salida neta de recursos.* Sin embargo, pese a todos los esfuerzos por reducir la deuda y los pedidos de una mayor asistencia, los países en desarrollo siguieron realizando transferencias netas de recursos en 2004. Desde 1997, han ido aumentando constantemente las transferencias de recursos de los países en desarrollo a los países desarrollados: se calcula que en 2004 alcanzaron los 350.000 millones de dólares⁵. Al comparar esta cifra con los aproximadamente 100.000 millones de dólares que se necesitan anualmente para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio y las modestas economías de 1.000 millones de dólares anuales que se prevén obtener en el reembolso de la deuda de los PPME, es evidente que se necesita una solución más radical y decisiva.

14. *Pedidos de cancelación del 100% de la deuda.* En el informe de la Comisión para África se hizo un llamamiento para cancelar lo más pronto posible el 100% de la deuda en los países pobres del África subsahariana. Se recomendó iniciar inmediatamente la labor para establecer un pacto transparente en relación con la deuda que incluya a todos los países de bajos ingresos del África subsahariana, en particular los que están excluidos de los programas en curso. Se sostuvo que debería condonarse hasta el 100% de la deuda multilateral y bilateral y los servicios correspondientes. Se recomendó como medida urgente facilitar inmediatamente la financiación necesaria para anular el 100% del servicio de la deuda multilateral, cuando ello fuera necesario para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio⁶. El informe del Proyecto del Milenio sostuvo que debían intensificarse los esfuerzos para lograr esos objetivos mediante la reducción de la deuda. Se señaló que muchos PPME conservan una deuda excesiva con los acreedores oficiales (como las Instituciones de Bretton Woods) incluso después de haberse beneficiado del alivio de la deuda⁷. Si el marco actual de sostenibilidad de la deuda pudiera ajustarse a las necesidades financieras para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio, se conseguiría una aceleración profunda del alivio de la deuda de muchos PPME⁸.

15. *La iniciativa multilateral de alivio de la deuda.* En el marco de la creciente presión pública para que se aumente el apoyo a los países en desarrollo, en particular de África, los dirigentes del Grupo de los Ocho (G-8) dieron un paso muy importante cuando, en su reunión de Gleneagles (Escocia) de julio de 2005, hicieron suya la propuesta de los ministros de economía del G-8 en junio de 2005 de que se condonara la totalidad de la deuda de los PPME que hubieran

⁴ A/59/2005, para. 54.

⁵ A/60/163, para. 2 and table 1.

⁶ Commission for Africa, *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa*, 2005, p. 62.

⁷ United Nations Millennium Project, *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, 2005, Part III, chap. 13, para. 7, p. 197.

⁸ Ibid., table 13.3, line 7, p. 200.

alcanzado el punto de culminación. El acuerdo abarca a 18 países de la Iniciativa en favor de los PPME que han alcanzado el punto de culminación (Benin, Bolivia, Burkina Faso, Etiopía, Ghana, Guyana, Honduras, Madagascar, Malí, Mauritania, Mozambique, Nicaragua, Níger, República Unida de Tanzania, Rwanda, Senegal, Uganda y Zambia) y prevé la condonación del 100% de su deuda con el FMI, el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo. En el comunicado hecho público por los ministros de economía el 11 de junio de 2005 se indicaba que se asignarían contribuciones adicionales de los donantes a todos los receptores de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y del Fondo Africano de Desarrollo con arreglo a los sistemas de asignación de la AIF y del Fondo Africano de Desarrollo, basados en los resultados. Esa medida contribuirá a los esfuerzos de esos países por alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio y garantizará que la asistencia se base en los resultados de los países. Además, los ministros de economía del G-8 señalaron que la buena gestión de los asuntos públicos, la rendición de cuentas y la transparencia eran cruciales para aprovechar todos los beneficios derivados de la cancelación de la deuda, y se comprometieron a velar por que ello se tenga en cuenta en la futura asistencia bilateral y multilateral a esos países.

16. Sin embargo, el acuerdo de la deuda del G-8 tuvo varias deficiencias y ambigüedades en el momento de su concertación, y muchos de sus detalles sobre las modalidades operacionales se dejaron para un futuro examen y su aprobación antes de la reunión anual de la Junta de Gobernadores del Banco Mundial y el FMI en septiembre de 2005. En primer lugar, el compromiso sólo afecta a 18 países que han alcanzado el punto de culminación en la Iniciativa en favor de los PPME, dejando fuera a muchos más países de ingresos bajos y medios que tienen dificultades para atender el servicio de la deuda. El hecho de que se tome como referencia el punto de culminación significa también que sólo podrán beneficiarse los países que hayan logrado cumplir las condiciones impuestas por el FMI, incluidas las reformas estructurales, y no los países que tienen dificultades para cumplir unas condiciones tan estrictas. En segundo lugar, la propuesta sólo abarca la deuda con el FMI, el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo y no con otras instituciones de crédito, como otros bancos multilaterales, incluidos el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de Desarrollo del Caribe, o con acreedores privados. En tercer lugar, todavía no está claro si el compromiso supondrá la afluencia de recursos adicionales hacia los países en cuestión. En el comunicado de los ministros de economía del G-8 se indica que, por lo que respecta a la deuda contraída con la AIF y el Fondo Africano de Desarrollo, "se cancelará el 100% de la deuda pendiente exonerando de sus obligaciones de pago a los países de la Iniciativa en favor de los PPME que hayan alcanzado el punto de culminación y estén aplicando los programas y ajustando las corrientes brutas de asistencia que reciben en función del monto de la deuda condonada. Los donantes aportarán contribuciones adicionales a la AIF y al Fondo Africano de Desarrollo, con arreglo al reparto acordado de la carga, con el fin de compensar la totalidad de los pagos del principal y los intereses de la deuda cancelada". En principio, podría interpretarse que ello significa que los países que reúnen las condiciones ya no tendrán que pagar la deuda contraída con la AIF y el Fondo Africano de Desarrollo, pero su acceso a futuros créditos o asistencia se reducirá en el mismo monto. Por otra parte, los donantes redistribuirán los fondos únicamente entre los países miembros de la AIF, y no necesariamente entre los países cuya deuda se haya condonado, en función de los resultados de sus políticas. Por último, el compromiso del G-8 sólo se refiere a los tres próximos años, hasta que concluya el período de la 14ª reposición de fondos de la AIF y la 10ª reposición de fondos del Fondo Africano de Desarrollo, es decir, hasta el 30 de junio de 2008 y el 31 de julio de 2007, respectivamente. Más allá de ese punto, en el comunicado sólo

se menciona vagamente el compromiso de aportar contribuciones adicionales para reponer periódicamente los fondos de la AIF y el Fondo Africano de Desarrollo mientras duren los préstamos⁹.

17. En septiembre de 2005, el Comité para el Desarrollo del Banco Mundial y el FMI hizo suya la propuesta del G-8 en su reunión anual. La propuesta del G-8 pasó a denominarse entonces la Iniciativa multilateral de alivio de la deuda. Entretanto las tres instituciones -la AIF, el FMI y el Fondo Africano de Desarrollo- prosiguieron el estudio de las modalidades de su puesta en marcha en sus respectivos marcos institucionales. Ello se debe a que, si bien se trata de una iniciativa común de las tres instituciones financieras internacionales, incumbe en última instancia a cada institución la decisión de otorgar alivio de la deuda, y los criterios de cobertura y aplicación pueden variar de una institución a otra. Por ejemplo, el FMI anunció que la fecha indicativa para aplicar la iniciativa es a comienzos de 2006, pero el marco jurídico sólo entrará en vigor cuando se haya recibido el consentimiento de los 43 países que contribuyen a la Cuenta de Subvención del Servicio para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento. La fecha efectiva de entrada en vigor de la Iniciativa para cada miembro se determinará individualmente. Para la AIF, la Iniciativa se aplicará a partir del 1º de julio de 2006, una vez que se adopte la decisión pertinente de su Junta de Gobernadores y siempre y cuando se disponga de la financiación prevista.

18. La iniciativa de alivio de la deuda del G-8 supone un importante paso adelante. Representa un importante compromiso político para lograr la condonación del 100% de la deuda de los PPME que permita a los países alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, lo que es muy significativo. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, no se trata verdaderamente de una condonación del 100% puesto que se limita a tres instituciones financieras internacionales y deja de lado a otros acreedores importantes, como el Banco Interamericano de Desarrollo. También sigue preocupando la cuestión de garantizar la adicionalidad de los recursos y el hecho de que los beneficios que se obtengan de la reducción de la deuda no se vean contrarrestados por una reducción en la futura asistencia oficial para el desarrollo. Además, queda por verse si el Banco Mundial y el FMI, dentro de sus marcos existentes, considerará o no las cuestiones de la buena gestión de los asuntos públicos y la transparencia como condiciones adicionales sugeridas por el G-8.

II. OTRAS CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE DIRECTRICES GENERALES PROPUESTO

19. El propósito declarado del proyecto de directrices generales, según la Comisión, es proporcionar orientación general a 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 para garantizar que el cumplimiento de los compromisos derivados de la deuda externa no socave las obligaciones contraídas respecto de la realización de los derechos

⁹ For more detailed criticism of and concerns about the G-8 proposal at the time of its announcement, see, for example, European Network on Debt and Development (EURODAD) NGO Briefing, "Devilish Details: Implications of the G7 Debt Deal", 14 June 2005 (http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/Overview_G7_debt_deal.pdf).

económicos, sociales y culturales fundamentales, con arreglo a lo dispuesto en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Básicamente, esto exigirá lo siguiente: a) determinar el nivel "sostenible" de deuda externa de un país; b) hacer una estimación independiente de lo que constituye la necesidad fundamental de que los Estados cumplan las obligaciones básicas mínimas previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos; y c) elaborar procesos que se ajusten a los principios de derechos humanos y que incluyan la posibilidad de otorgar reparación y presentar recursos.

20. Si bien puede considerarse que este marco es lógico y racional, la tarea no es sencilla y plantea problemas conceptuales y operacionales. En primer lugar, los economistas sostienen que no existe una respuesta única y categórica a la pregunta de cuál debe ser el nivel de deuda sostenible de un país. En segundo lugar, la comunidad internacional de derechos humanos no ha conseguido desarrollar indicadores apropiados ni una metodología para evaluar el costo de la realización de los derechos humanos en términos monetarios que permitan tener en cuenta ese factor al calcular el servicio de la deuda. En tercer lugar, incluso si se cancela la totalidad de la deuda, la propuesta no proporciona a los países en desarrollo los recursos ni las condiciones necesarias para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, ni mucho menos para realizar plenamente todos los derechos humanos. Además, se necesitará un aumento significativo de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), que vaya acompañado del fortalecimiento de la capacidad de los países receptores para absorber y utilizar eficazmente esa asistencia en beneficio de su población. Por otra parte, no se sabe a ciencia cierta si la reforma prevista del sistema comercial internacional en el marco de la denominada Ronda de Desarrollo de Doha podrá aplicarse con éxito y en los plazos previstos. A pesar de estos cambios, hay justificaciones imperiosas para tener en cuenta las consideraciones relacionadas con los derechos humanos al: a) determinar el nivel sostenible de la deuda de un país; y b) establecer los procesos más adecuados para gestionar las deudas soberanas, en particular las cuestiones de la responsabilización de los países y las condiciones adicionales.

A. Reformular el concepto de sostenibilidad de la deuda

21. Para determinar qué países reúnen las condiciones para recibir alivio de la deuda, y en qué proporción, es fundamental contar con un análisis de sostenibilidad de la deuda. El actual enfoque macroeconómico utilizado por las instituciones financieras internacionales para determinar el nivel de sostenibilidad de la deuda, que se basa en la relación entre la deuda y las exportaciones, ha tenido muchas críticas por su carácter arbitrario y por no tener en cuenta las dimensiones de la pobreza y los aspectos sociales de los PPME y otros países endeudados en relación con la consecución de sus objetivos de desarrollo del Milenio, ni menos aún en la realización plena de todos los derechos humanos. Los grupos de la sociedad civil en particular han expresado preocupación por que los criterios de sostenibilidad de la deuda aplicados por las instituciones financieras internacionales sirven en la práctica para garantizar el reembolso de la deuda, y no para ofrecer una salida sostenible a los problemas de la deuda. Economistas como Jeffrey Sachs sostienen que el valor neto actualizado (VNA) de la relación entre la deuda y las exportaciones no permite determinar el nivel de sostenibilidad porque esos criterios pueden indicar si un país es insolvente, pero no permiten analizar la situación en profundidad, habida cuenta de que la sostenibilidad no es simplemente lo contrario de la insostenibilidad. En su resolución 59/223, la Asamblea General destacó que la sostenibilidad de la deuda depende de la confluencia de múltiples factores a nivel nacional e internacional, y subrayó que no debería utilizarse un indicador único para hacer juicios definitivos sobre la sostenibilidad de la deuda.

22. Al aprobar el Consenso de Monterrey en 2002, los Estados Miembros participantes en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo acordaron que, en los futuros exámenes de la sostenibilidad de la deuda, también se tuvieran en cuenta las repercusiones del alivio de la deuda en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio, y reiteraron la necesidad de seguir realizando esfuerzos con miras a reducir la carga de la deuda de los PPME hasta niveles sostenibles. Para ello, sería necesario que las consideraciones sobre el servicio de la deuda se basaran en la necesidad de financiar esos objetivos. Sin embargo, en el informe del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas se criticó abiertamente el hecho de que el actual alivio de la deuda no se ajusta a los objetivos y que muchos PPME mantienen una deuda excesiva con los acreedores oficiales (como las instituciones de Bretton Woods) incluso después de acogerse a las medidas de alivio, dejando al mismo tiempo a muchos países de ingresos medios (que no son PPME) en una situación similar, es decir con poco alivio de la deuda o sin él¹⁰.

23. Tras la recomendación del informe sobre el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, el Secretario General, en su informe "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos" propuso "redefinir la sostenibilidad de la deuda como el nivel de deuda que permite a un país lograr los objetivos de desarrollo del Milenio y llegar a 2015 sin que aumente su relación de endeudamiento"¹¹. Posteriormente, el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 hizo suya la propuesta y destacó la importancia de la sostenibilidad de la deuda para las iniciativas destinadas a alcanzar los objetivos de desarrollo nacionales, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio, reconociendo el papel fundamental que puede desempeñar el alivio de la deuda en la liberación de recursos con destino a actividades orientadas a la erradicación de la pobreza, el crecimiento económico sostenido y el desarrollo sostenible. La Cumbre también destacó la necesidad de examinar medidas e iniciativas adicionales encaminadas a lograr la sostenibilidad de la deuda a largo plazo mediante un aumento de la financiación basada en donaciones, la condonación del 100% de la deuda oficial multilateral y bilateral de los PPME y, cuando se considere procedente caso por caso, estudiar el alivio o la reestructuración de una parte considerable de la deuda de los países en desarrollo de ingresos bajos y medianos con una carga de la deuda insostenible que no sean PPME, así como la búsqueda de mecanismos para resolver totalmente los problemas de endeudamiento de esos países¹².

24. Algunos incluso sostienen que el marco de sostenibilidad de la deuda del FMI/Banco Mundial con arreglo a la Iniciativa a favor de los PPME ha pasado de actualidad a la luz de la propuesta de alivio de la deuda del G-8, que desembocó en la creación de la Iniciativa multilateral de alivio de la deuda¹³. Utilizando la actual fórmula de la Iniciativa en favor de los PPME para determinar los umbrales de la sostenibilidad de la deuda, la plena aplicación de la

¹⁰ United Nations Millennium Project, p. 197.

¹¹ A/59/2005, para. 54.

¹² A/RES/60/1, para. 26.

¹³ Jürgen Kaiser (UNDP), presentation at UNCTAD Fifth Inter-Regional debt Management Conference, 20 June 2005.

propuesta de alivio de la deuda del G-8 dará lugar a valores muy inferiores a los del umbral para los países receptores, lo que los excluirá de recibir en el futuro donaciones de la Asociación Internacional de Fomento. Ello entraña el riesgo de que esos países entren en un nuevo ciclo de préstamos y acumulación de deuda si no se encuentra una solución que les garantice seguir teniendo acceso a asistencia en forma de donaciones, además de las medidas de alivio de la deuda. A ese respecto, son encomiables la decisión adoptada por el G-8 en Gleneagles de comprometerse a un aumento de más del doble de la asistencia a África para 2010, así como los progresos alcanzados en relación con propuestas de otras formas innovadoras de financiación del desarrollo, como el Servicio Financiero Internacional. Sin embargo, algunos países en desarrollo seguirán teniendo la necesidad de tener acceso a préstamos en condiciones favorables y préstamos de otro tipo para financiar plenamente sus necesidades de desarrollo, y su admisibilidad seguirá estando determinada en gran medida en función de proyecciones macroeconómicas, lo que puede ofrecer una visión imperfecta de la sostenibilidad de la deuda de un país.

25. Por consiguiente, es necesario estudiar opiniones y criterios distintos de la actual fórmula de análisis de sostenibilidad de la deuda. Es necesario revisar el marco actual y sostener el principio de salvaguardar las necesidades esenciales de un país de manera que no se socaven sus obligaciones relativas a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales, con arreglo a los instrumentos internacionales de derechos humanos. Al mismo tiempo, se reconoce que a la comunidad de derechos humanos le falta mucho para elaborar indicadores apropiados y una metodología para evaluar cuantitativamente los requisitos básicos para la realización de los derechos humanos, que se tendrían en cuenta en el futuro marco de sostenibilidad de la deuda. A falta de indicadores apropiados, tal vez valga la pena utilizar las necesidades de financiación para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio y metas afines, dado que los objetivos pueden considerarse indicadores de referencia importantes y, vistos en el marco de la Declaración del Milenio, elementos que representan los compromisos internacionales hacia el logro de la plena realización de los derechos humanos. En este contexto, el Experto independiente observa con interés la iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de ofrecer asesoramiento y asistencia a los gobiernos interesados y de realizar un análisis conjunto de la sostenibilidad de la deuda sobre la base de los objetivos de desarrollo del Milenio.

B. Fortalecimiento de la coherencia sistémica a nivel nacional e internacional

26. En sus anteriores informes a la Comisión y la Asamblea General, el Experto independiente ha recalcado que los principios de derechos humanos, como la indivisibilidad, la no discriminación, la igualdad, la participación y la rendición de cuentas, podrían servir de base para mejorar la coherencia política y la ayuda internacional a los países en desarrollo endeudados. La aplicación de un enfoque de derechos humanos a la cooperación internacional con respecto a la deuda obligaría a todos los países e instituciones a contribuir a la creación de un entorno nacional e internacional favorable, en particular mediante la buena gestión de los asuntos públicos y el respeto de la legalidad a nivel nacional, y a nivel internacional mediante la transparencia y la democratización del 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 asistencia para el desarrollo, así como la intensificación de la cooperación internacional en las esferas de la asistencia, la financiación y la inversión.

27. Como sucede con el desarrollo, los Estados son los principales responsables de la realización de los derechos humanos de su población. La creación de condiciones nacionales propicias mediante la adopción de políticas económicas adecuadas y una gestión sostenible de la deuda externa es parte esencial de los deberes del Estado. En los últimos años, la cooperación para el desarrollo se ha reorientado hacia una mayor responsabilización de los países, partiendo de la idea básica de que las reformas de política tienen más probabilidad de tener éxito si son responsabilidad de los gobiernos y las personas, más que impuestas desde afuera. Estas consideraciones van en la misma dirección que la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adjunta a la resolución 41/128 de la Asamblea General, de 4 de diciembre de 1986, que proclamó que "la persona humana es el sujeto central del proceso de desarrollo y que [debe considerarse] como participante y beneficiario principal del desarrollo", y que "los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste". También está en consonancia con la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, contenida en la resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 1974, que 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".

28. Si bien no es nuevo el concepto de responsabilización de los países en relación con los derechos humanos, la atención que se le prestó en los debates sobre la deuda fue marginal hasta que cobraron impulso las presiones públicas por la reforma de las condiciones impuestas por los programas de ajuste estructural. Hace casi diez años, la Iniciativa de Examen en Participación de las Medidas de Ajuste Estructural, puesta en marcha conjuntamente por el Banco Mundial y una red de ONG en 1997, recalcó, entre otras cosas, el imperativo de que los países se "responsabilizaran" por sus programas de ajuste para asegurar su éxito y destacó la necesidad de proporcionar redes de seguridad adecuadas a los más vulnerables, así como salvaguardar los gastos sociales y mantener el acceso a la atención de la salud y la educación.

29. Hay signos alentadores de cambios positivos en los últimos años. Un ejemplo es Uganda, uno de los primeros países en beneficiarse de las iniciativas de los PPME en donde un amplio proceso de consulta nacional llevó a la elaboración de una estrategia nacional propia para luchar contra la pobreza y reorientar las políticas de ajuste estructural a políticas impulsadas por el país, en favor de los pobres y participatorias. Para tal fin, el Gobierno de Uganda estableció el Fondo de Acción de la Pobreza para canalizar los fondos que se liberaban gracias al alivio de la Iniciativa en favor de los PPME a fin de proteger los gastos sociales. En fecha más reciente, el Banco Mundial revisó su política de concesión de préstamos para ajuste estructural y adoptó unos instrumentos de préstamos simplificados para promover las políticas de desarrollo que hacen hincapié en la importancia de que los países se hagan responsables de la ejecución de sus programas.

30. Al mismo tiempo, dado que los conceptos se pueden entender e interpretar de distintas maneras según los diferentes actores, se precisa un examen más amplio del grado real de responsabilización de los países en la esfera de la gestión de la deuda y los programas de reforma

económica, así como de las maneras de abordar las limitaciones en cuanto a las políticas, la capacidad y las instituciones para garantizar la responsabilización de los países en todo el proceso de desarrollo, así como en el contexto particular de la gestión de la deuda. La carga de la condicionalidad sigue socavando la verdadera responsabilización de los países en muchos PPME. Cuando se anunció el acuerdo del G-8, el Presidente de Guyana "celebró con cierto grado de cautela" la iniciativa y observó que en el pasado su país había sufrido de las "condiciones en muchos sentidos arbitrarias impuestas" por las instituciones financieras internacionales¹⁴. Si bien el reciente examen de la condicionalidad del Banco Mundial reveló que el número promedio de condiciones por préstamo había disminuido notablemente en la última década¹⁵, la opinión de la sociedad civil es más cautelosa al afirmar que la verdadera carga sobre los funcionarios de los países en desarrollo no ha quedado aliviada y podía subestimarse.

31. Además, podría cuestionarse la magnitud y el carácter de la responsabilización de los países cuando, como ocurre en muchos casos, la concertación de nuevos préstamos no requiere el examen ni la aprobación del poder legislativo y a menudo no se informa correctamente al público antes de que el Gobierno contraiga un compromiso importante. También es necesario promover la transparencia y establecer un diálogo abierto entre los departamentos del Gobierno, el Parlamento y la opinión pública antes de que el Estado contraiga nuevas deudas importantes. Es preciso estudiar y debatir abiertamente todas las consecuencias de los préstamos, como los que se requieren para ejecutar grandes proyectos de infraestructura. Para lograr este objetivo son fundamentales una mayor transparencia y la información puntual por parte del Gobierno y los acreedores.

32. Puesto que los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) son una de las condiciones fundamentales de los actuales programas del Banco y del Fondo, sería fundamental integrar los derechos humanos en esos documentos. Se debe prestar mucha más atención a la necesidad de que los países en desarrollo mejoren su capacidad para que puedan llevar a cabo sus propias evaluaciones, gestionar la financiación externa y tomar decisiones, en consulta con la opinión pública, sobre las medidas más adecuadas a su contexto nacional. En la toma de decisiones en materia de contratación de préstamos, es fundamental reforzar la capacidad de las oficinas nacionales encargadas de la gestión de la deuda y de los grupos de la sociedad civil para que puedan llevar a cabo análisis independientes que garanticen realmente la responsabilización de los países. En particular, se debería habilitar a las instituciones independientes que promueven los derechos humanos y a los defensores del pueblo para que examinen las repercusiones de la carga de la deuda externa sobre los derechos humanos y garanticen que las medidas de alivio de la deuda contribuyen positivamente a la realización de esos derechos.

33. Al mismo tiempo, cabe destacar que la decisión sobre la financiación externa no sólo atañe a los prestatarios sino también a los acreedores. Los acreedores tienen su cuota de responsabilidad en lo que respecta al ejercicio de la "diligencia debida" de manera de otorgar

¹⁴ Quoted in Oxfam International, "Beyond HIPC: Debt cancellation and the Millennium Development Goals", Oxfam Briefing Paper 78, September 2005, p. 13.

¹⁵ The World Bank, *Review of World Bank Conditionality*, September 2005, p. 9.

préstamos responsables a los países en desarrollo y evitar una acumulación insostenible de la deuda. Para los países que no son PPME, habida cuenta del importante papel que desempeña el sector privado, incluidos los inversores individuales, son fundamentales una mayor transparencia y una comunicación abierta entre el Estado y los acreedores que permitan afianzar la confianza de los inversores y evitar las grandes salidas de capital de manera repentina.

34. Para tal fin, el Experto independiente desearía proponer que las directrices generales ofrecieran un marco adecuado para establecer un mecanismo de examen entre homólogos para determinar la situación de sostenibilidad de la deuda de un país, o proporcionar opiniones alternativas sobre ella. El propósito de ese mecanismo sería reunir y difundir información actualizada sobre la deuda de un país a todo tipo de acreedores y a los propios prestatarios, y actuar como foro para el diálogo y la solución de las crisis que puedan surgir entre ellos. Los exámenes entre homólogos incluirían a representantes de instituciones nacionales independientes de derechos humanos, cuando las haya, quienes harían aportes sobre el impacto de la situación de la deuda externa en los derechos humanos y en las necesidades financieras y las condiciones necesarias que aseguren que en el país se protegen las normas mínimas de derechos humanos.

35. En términos más generales, el Experto independiente estima que, en el plano internacional, sería necesario poner en marcha mecanismos internacionales de carácter más oficial, distintos del Club de París, para supervisar los problemas de endeudamiento de los países en desarrollo y sus consecuencias para sus posibilidades de desarrollo y los derechos humanos. Si bien en última instancia sería útil elaborar directrices generales, lo más probable es que éstas sigan siendo de carácter voluntario, que los Estados rara vez recurran a ellas, y que no puedan ser un sustituto de un mecanismo más oficial que garantice la sostenibilidad a largo plazo de la deuda de los países en desarrollo. A ese respecto, si bien es positivo el actual debate internacional sobre el alivio de la deuda, incluida la iniciativa del G-8, cabe observar que en gran medida el proceso está impulsado por los acreedores y no abarcan algunas cuestiones que causan grave preocupación a los países deudores, como la cuestión de la deuda ilegítima. El examen del alivio de la deuda no debe guiarse exclusivamente por la cantidad de alivio que un país necesita ni por cuánto alivio le puede proporcionar la comunidad internacional, sino también por cómo llegó a endeudarse el país.

36. Durante muchos años, muchas ONG han pedido que se creara un proceso de arbitraje justo y transparente con respecto a la deuda ilegítima y abominable contraída por los países en desarrollo como consecuencia de préstamos concedidos y contratados de manera irresponsable. Ese proceso entrañaría la creación de un órgano neutral, con capacidad de decisión, independiente de las partes en conflicto, en el que todos los interesados puedan hacerse oír. Las propuestas de la sociedad civil relativas a ese proceso de arbitraje justo y transparente incluyen criterios y enfoques basados en los derechos humanos, como la imparcialidad del proceso y la evaluación, la primacía de los derechos humanos sobre el pago de la deuda, garantizando a los ciudadanos unos niveles mínimos básicos y la participación de todos los interesados en los procedimientos, y la garantía de la supervisión de la aplicación de los resultados de dicho proceso.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

37. Sobre la base de la información actualizada desde su último informe y los demás aspectos señalados, el Experto independiente estima necesario solicitar que se amplíe el plazo para la elaboración del proyecto de directrices generales propuesto, en particular debido a los últimos acontecimientos importantes ocurridos en esta esfera en el último año. Como se indicó anteriormente, el proceso de elaboración debería incorporar, en la medida de lo posible, las opiniones y aportes de todos los interesados, tanto de los países deudores, como de los acreedores. Para finalizar este informe, el Experto independiente desearía por consiguiente presentar las siguientes recomendaciones provisionales, en particular las propuestas acerca del próximo paso en la elaboración de las directrices generales, y espera con interés la información y la orientación de la Comisión:

- a) La Comisión tal vez desee acoger positivamente el reciente compromiso político contenido en la iniciativa del G-8 y los resultados de la Cumbre Mundial de 2005, y tomar nota de los últimos acontecimientos en la esfera de la sostenibilidad de la deuda, en particular el establecimiento de la Iniciativa multilateral de alivio de la deuda para poner en práctica la propuesta del G-8;
- b) La Comisión tal vez desee prorrogar por un año el plazo para la elaboración del proyecto de directrices generales, y pedir una vez más una consulta de expertos para debatir las directrices generales propuestas e invitar a las instituciones financieras internacionales, principalmente el Banco Mundial y el FMI, además de los bancos regionales de desarrollo y los organismos pertinentes de las Naciones Unidas y expertos e interesados nacionales, a que participen en las consultas;
- c) La Comisión tal vez desee instar a los Estados, las organizaciones internacionales, los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, las comisiones económicas regionales, las instituciones financieras internacionales y regionales y las ONG a que cooperen con el Experto independiente en el cumplimiento de su mandato, en particular que respondan a su solicitud de que presenten opiniones y sugerencias sobre los posibles elementos para tener en cuenta en el proyecto de directrices generales;
- d) La Comisión tal vez desee solicitar a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos que prosiga su labor sobre las cuestiones de los indicadores, y coopere con el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y el Banco Mundial y el FMI para incorporar las consideraciones de derechos humanos en la evaluación de la sostenibilidad de la deuda sobre la base de los objetivos de desarrollo del Milenio.
