



Asamblea General

Distr. general
27 de septiembre de 2005
Español
Original: inglés

Sexagésimo período de sesiones

Tema 71 b) del programa

**Cuestiones relativas a los derechos humanos:
cuestiones relativas a los derechos humanos,
incluidos distintos criterios para mejorar
el goce efectivo de los derechos humanos
y las libertades fundamentales**

Consecuencias de las políticas de reforma económica y de la deuda externa para el goce efectivo de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales

Nota del Secretario General*

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe del experto independiente de la Comisión de Derechos Humanos encargado de examinar las consecuencias de las políticas de reforma económica y de la deuda externa para el goce efectivo de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, Bernard A. N. Mudho, presentado de conformidad con la resolución 2005/19 de la Comisión y con la decisión 2005/260 del Consejo Económico y Social.

* El presente informe se ha presentado después de concluido el plazo fijado en las resoluciones pertinentes de la Asamblea General por la necesidad de recoger la información más actualizada disponible.



Informe del experto independiente de la Comisión de Derechos Humanos encargado de examinar las consecuencias de las políticas de reforma económica y de la deuda externa para el goce efectivo de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, Bernards A. N. Mudho

Resumen

El presente informe, presentado de conformidad con la resolución 2005/19 de la Comisión de Derechos Humanos y la decisión 2005/260 del Consejo Económico y Social, examina cuestiones vigentes de especial relevancia para el mandato del experto independiente encargado de examinar las consecuencias de las políticas de reforma económica y de la deuda externa para el goce efectivo de todos los derechos humanos.

Durante decenios, los países muy endeudados han destinado una parte considerable de sus ingresos al servicio de su deuda externa, a costa del suministro de los servicios y la protección más básicos que hubieran permitido a su población alcanzar el desarrollo y ejercer sus derechos humanos. A pesar de esos pagos, en los dos últimos decenios, la deuda pendiente de los países en desarrollo, incluidos los de ingreso medio, se ha cuadruplicado. El alarmante resultado ha sido que los países en desarrollo se han visto privados de esos recursos financieros que tan acuciantemente necesitan, tendencia que se ha venido agravando desde 1997. En el informe se examinan brevemente los antecedentes históricos de los problemas de la deuda de los países en desarrollo y las repercusiones negativas de la quiebra soberana y del ajuste estructural en la capacidad de los países afectados de promover y proteger los derechos humanos de sus ciudadanos.

En el último decenio la comunidad internacional ha puesto en marcha múltiples iniciativas y ha adoptado numerosas medidas en un intento por resolver, o, por lo menos, aliviar temporalmente, el problema del endeudamiento de los países en desarrollo. El experto celebra la propuesta de los dirigentes del Grupo de los Ocho (G-8) de condonar la deuda de los países incluidos en la Iniciativa a favor de los países pobres muy endeudados (PPME) que hayan alcanzado el punto de culminación. Aunque los detalles operacionales todavía están siendo debatidos por las Juntas de Gobernadores del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI), que tienen previsto celebrar una reunión en septiembre de 2005, es evidente que la propuesta requiere el pleno apoyo de los demás países donantes. También es preciso explorar otros mecanismos de financiación nuevos e innovadores como el Servicio Financiero Internacional propuesto por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y otros donantes.

En el informe se subraya la necesidad de adoptar enfoques alternativos para evaluar la sostenibilidad de la deuda de los países en desarrollo, evaluación en la que se basan las decisiones en materia de alivio de la deuda o de concesión de nuevos préstamos. Porque la experiencia ha demostrado que no hay una única respuesta a la pregunta de cuál debería ser el nivel sostenible de endeudamiento de un país. El enfoque macroeconómico que se aplica actualmente al análisis de la sostenibilidad de la deuda ha demostrado ser claramente inadecuado y se debería estudiar la posibilidad de desarrollar enfoques alternativos en los que se tengan en cuenta las distintas y urgentes necesidades de los países en desarrollo para alcanzar

los objetivos de desarrollo del Milenio y las obligaciones correspondientes de los gobiernos interesados de proteger los derechos humanos de su población. El marco de los derechos humanos proporciona también importantes principios rectores para mejorar la coherencia sistémica tanto en los países deudores y en los países acreedores como entre ellos.

El informe concluye con las siguientes recomendaciones: a) la financiación plena por parte de los donantes de la propuesta del G-8 sobre alivio de la deuda; b) la mayor asistencia a los países en desarrollo para que puedan desarrollar su propia capacidad de evaluar la sostenibilidad de la deuda y de adoptar decisiones de manera transparente y participativa; c) la aplicación de un enfoque más amplio a la sostenibilidad de la deuda teniendo en cuenta la necesidad de los países en desarrollo de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio y de garantizar el goce de los derechos humanos; d) el incremento sustancial de la asistencia oficial para el desarrollo y concesión de más ayudas en forma de donaciones; y e) la reforma del Club de París y creación de un mecanismo más formal que se ocupe de todos los aspectos del endeudamiento de los países de ingreso bajo, incluido un mecanismo de arbitraje justo y transparente que dictamine en casos de deuda ilegítima o execrable.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.	1–9	4
II. El alcance del problema de la deuda y sus consecuencias para los derechos humanos.	10–28	6
III. Nuevas iniciativas para aliviar la carga de la deuda e incrementar la asistencia	29–32	12
IV. Hacia un enfoque de gestión sostenible de la deuda basado en los derechos humanos.	33–48	14
V. Conclusiones y recomendaciones.	49	19

I. Introducción

1. En su resolución 2005/19 la Comisión de Derechos Humanos pedía al experto independiente encargado de examinar las consecuencias de las políticas de reforma económica y de la deuda externa para el goce efectivo de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, que presentara a la Asamblea General en su sexagésimo período de sesiones un informe sobre su mandato. El mandato del experto independiente ha seguido evolucionando bajo las órdenes de la Comisión, especialmente en los últimos años. En la resolución 2000/82 la Comisión estableció el mandato del experto independiente uniendo dos mandatos distintos, aprobados en 1998 y relativos respectivamente a las consecuencias de las políticas de ajuste estructural y a las de la deuda externa, en un solo mandato. En esa misma resolución la Comisión pedía al experto independiente que prestara especial atención a:

a) Las consecuencias de la deuda externa y de las políticas aprobadas a fin de hacerles frente para el goce efectivo de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, en los países en desarrollo;

b) Las medidas adoptadas por los gobiernos, el sector privado y las instituciones financieras internacionales para aliviar esas consecuencias en los países en desarrollo, especialmente los más pobres y los países fuertemente endeudados; 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 con respecto a las políticas de ajuste estructural y los derechos humanos.

2. Además de todo lo anterior, en la resolución 2004/18 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.

3. En esa 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 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 preliminar sobre esta cuestión a la Comisión en su 61º período de sesiones y un borrador final en su 62º período de sesiones.

4. En cumplimiento de esos mandatos, en sus sucesivos informes anuales y en los informes pertinentes sobre misiones a países, el experto independiente ha subrayado

las consecuencias de la insostenibilidad de la carga de la deuda para la capacidad de los países pobres de adoptar políticas y programas que promuevan el goce efectivo por sus ciudadanos de los derechos económicos, sociales y culturales. El experto independiente se ha esforzado también por informar de la evolución reciente y de iniciativas importantes, como la Iniciativa a favor de los países pobres muy endeudados (PPME), tanto a nivel mundial como en el contexto de países concretos.

5. Como le pedía la Comisión, el experto independiente también ha seguido con interés el proceso al que se ha encomendado 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. Asimismo ha participado en el diálogo entre múltiples interesados sobre deuda soberana para el desarrollo sostenido, organizado del 20 al 23 de junio de 2005 en Ginebra por la Oficina de Financiación para el Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. El experto independiente desea dar las gracias, en particular, al Director de la Oficina de Financiación para el Desarrollo por su colaboración, que le ha facilitado el desempeño de su mandato a ese respecto.

6. El experto independiente también ha mantenido diálogos constructivos con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), instituciones a las que desea manifestar su sincero agradecimiento por el intercambio de opiniones, abierto y franco, que siempre hacen posible durante las consultas anuales que celebra con ellas. Espera que prosigan esos esclarecedores intercambios. Las consultas han resultado especialmente útiles para examinar algunos acontecimientos recientes importantes con respecto a la sostenibilidad de la deuda y a las políticas de ajuste estructural. En el informe que presentó a la Comisión de Derechos Humanos en su 60º periodo de sesiones (E/CN.4/2004/47), examinó la situación actual de las iniciativas para los PPME y su contribución al goce efectivo de los derechos humanos, mientras que en el informe que le presentó en su 61º período de sesiones (E/CN.4/2005/42), destacó el nuevo enfoque del Banco Mundial con respecto a la sostenibilidad de la deuda y el nuevo servicio de crédito, que se basan en la aplicación de enfoques adaptados a la situación de cada país para desarrollar estrategias adecuadas para la contratación de préstamos externos. El nuevo enfoque supone un cambio muy importante en la forma de actuar del Banco Mundial, que ha abandonado el antiguo sistema único de concesión de créditos para ajuste estructural en favor de instrumentos de crédito simplificados para la aplicación de políticas de desarrollo en los que se haga hincapié en la importancia de la asunción de su responsabilidad por parte de los países.

7. Como 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, el experto independiente ha viajado en misión a Bolivia, en 2002 (véase el documento E/CN.4/2003/10, secc. II), Uganda, en junio de 2003 (véase el documento E/CN.4/2004/47/Add.1), Kirguistán, en junio de 2004 (véase el documento E/CN.4/2005/42/Add.1) y, más recientemente, Mozambique, en julio de 2005. El experto independiente desea dar las gracias a esos gobiernos por su invitación y colaboración en la realización de esas misiones, y a los coordinadores residentes de las Naciones Unidas, a los equipos en los países, a los representantes del FMI y del

Banco Mundial y a las organizaciones no gubernamentales de esos países, que han aportado información y opiniones valiosas.

8. El experto independiente da las gracias también 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 sus iniciativas en relación con el alivio de la deuda en el marco del G-8 y el proyecto de Servicio Financiero Internacional, reunión que se celebró en Londres el 27 de junio de 2005.

9. El experto internacional celebra esta oportunidad de informar, por primera vez, a la Asamblea General por entender que la cuestión de las políticas de reforma económica y la deuda externa y sus consecuencias para el goce efectivo de todos los derechos humanos merece ser debatida en el marco de la sesión plenaria de alto nivel de la Asamblea a fin de examinar los progresos en la aplicación de la Declaración del Milenio, en particular de los objetivos de desarrollo del Milenio, y de otros compromisos relacionados con los derechos humanos. El presente informe trata de poner de manifiesto la situación actual de la deuda externa y sus consecuencias para los derechos humanos desde una perspectiva histórica (sección II), y examinar las nuevas iniciativas de alivio de la deuda, en particular la propuesta formulada recientemente por el G-8 y sus consecuencias (sección III). En la sección IV el experto independiente subraya la importancia de la necesidad de desarrollar enfoques alternativos con respecto a la cuestión de la sostenibilidad de la deuda basados en imperativos de derechos humanos. El informe concluye con varias recomendaciones dirigidas tanto a los países deudores como a las instituciones y los países acreedores.

II. El alcance del problema de la deuda y sus consecuencias para los derechos humanos

10. El informe sobre el Proyecto del Milenio “Inversión en desarrollo”, que se publicó en enero de 2005, presenta una visión sombría de la situación de los países pobres muy endeudados. Según las estadísticas del Banco Mundial, entre 1997 y 2002, los ingresos de esos países pasaron de 298 a 337 dólares de los EE.UU. por habitante, mientras que el volumen del comercio mundial casi se duplicó en ese mismo periodo. Docenas de países pobres muy endeudados y de países de ingreso medio se ven obligados por los gobiernos acreedores a destinar una parte considerable de sus ingresos al servicio de la deuda pendiente, que no pueden pagar, lo que socava su capacidad de invertir en capital humano y en infraestructuras. El cinismo de la situación consiste en que algunos acreedores proporcionan con una mano asistencia para el desarrollo mientras que con la otra la retiran en concepto de servicio de la deuda¹.

11. En los dos últimos decenios el monto de la deuda de los países en desarrollo, incluidos los países de ingreso medio, se ha cuadruplicado, pasando de 500.000 millones de dólares de los EE.UU. en 1980 a 1 billón en 1985, y a alrededor de 2 billones en 2000. Los 41 países pobres muy endeudados, los más pobres de los pobres, han visto aumentar su deuda total de 60.000 millones de dólares en 1980 a 105.000 millones en 1985, y a 190.000 millones en 1990. De no haber sido por la reducción de la deuda, ésta se habría situado en torno a los 200.000 millones de dólares en 2000. A finales de 2003, el total de la deuda externa de los países de ingreso medio y bajo ascendía a 2,6 billones de dólares, frente a 1,3 billones en 1990. La deuda

externa de los países de ingreso bajo era de alrededor de 424.000 millones de dólares, de los que 356.000 millones correspondían a deuda garantizada no comercial. El acreedor de una tercera parte de esa deuda, es decir, de 101.000 millones de dólares, era el Banco Mundial².

12. Resulta alarmante que, a pesar de todos los esfuerzos relacionados con el alivio de la deuda y los llamamientos en favor de incrementar la asistencia, los recursos financieros de los países en desarrollo hayan seguido pasando de éstos a los países desarrollados. Desde 1997, la transferencia neta de recursos financieros de los países pobres a los países ricos ha aumentado constantemente, mientras que las corrientes oficiales netas hacia todos los países en desarrollo han seguido siendo negativas. Los pagos por concepto de servicio de la deuda de los países en desarrollo a las instituciones multilaterales de financiación y desarrollo han superado el nivel de los préstamos concedidos. En particular, desde comienzos del decenio de 1990, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento sólo ha tenido entradas netas. Ello significa que las instituciones financieras multilaterales han dejado de proporcionar recursos financieros netos a los países en desarrollo para convertirse en receptoras netas de recursos financieros que esos países necesitan para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio³.

13. Los factores que influyen en las dificultades de los países muy endeudados para hacer frente al servicio de la deuda son diversos. Para la mayoría de los países en desarrollo, cuyo nivel de ahorro interno es insuficiente, la financiación externa en forma de préstamos concedidos en condiciones de favor ha sido, durante decenios, un importante medio para financiar el desarrollo. Normalmente esos préstamos se conceden en condiciones muy favorables, con tipos de interés de un 1% o menos y plazos de amortización de más de 30 años. A pesar de esas condiciones en apariencia favorables, muchos países en desarrollo han tenido problemas para hacer frente al servicio de su deuda como consecuencia de diversos factores, tanto internos como externos. El auge de los préstamos del decenio de 1970 respondía en gran medida a la estrategia de desarrollo neoclásica, basada en el crecimiento de la exportación, promovida por las instituciones de Bretton Woods, los donantes bilaterales y las instituciones comerciales. Los acreedores consideraban que la afluencia de grandes corrientes de capital y la rápida industrialización de los países en desarrollo les permitirían poner en marcha su economía y seguir adelante sin ayuda. Las instituciones multilaterales concedieron préstamos para grandes proyectos de infraestructuras sin tener debidamente en cuenta las repercusiones sociales de esos proyectos o préstamos. Frecuentemente, los préstamos bilaterales respondían a consideraciones políticas y de otra índole. Además, en los decenios de 1960 y 1970 los acreedores se esforzaron poco por coordinarse entre sí y no prestaron suficiente atención a las consecuencias de la acumulación de deuda para la capacidad de los países de atender al servicio de la deuda⁴.

14. La responsabilidad por la mala gestión de la financiación externa recae tanto sobre los países deudores como sobre los acreedores. Al igual que sucede con el desarrollo y el ejercicio de los derechos humanos, la responsabilidad básica con respecto a la gestión prudente de la deuda y a la utilización responsable de los recursos externos incumbe a los gobiernos nacionales. Sin embargo, normalmente, los miembros de los gobiernos de los países pobres en desarrollo no suelen tener capacidad suficiente y están en desventaja para negociar unas condiciones favorables con las instituciones de crédito multilaterales y bilaterales. Los gobiernos y los dirigentes de algunos países en desarrollo han contratado préstamos excesivos, de manera

irresponsable, lo que ha alentado la corrupción y los abusos y, en última instancia, ha dado lugar a una gestión desastrosa de sus economías. En otros casos, los gobiernos han estado mal asesorados por las instituciones multilaterales o han aplicado proyectos y programas mal concebidos que no han beneficiado a su población sino que han contribuido a agravar la carga de la deuda externa para el país.

15. Algunos factores quedaban fuera del control y de las previsiones de los prestatarios y de los acreedores. Factores exógenos, como la subida de los precios del petróleo, los elevados tipos de interés y la recesión de los países industriales, así como la bajada de los precios de las materias primas, que se produjeron en los decenios de 1970 y 1980, también influyeron en la acumulación de deuda de esos países. Para mantener su balanza de pagos, los países contrataron más préstamos en el extranjero a fin de compensar el deterioro de la relación de intercambio resultante del marcado descenso de los precios de las materias primas de principios del decenio de 1980. Algunos países pobres recurrieron cada vez en mayor medida a nuevos préstamos simplemente para atender al servicio de la deuda, y las instituciones financieras internacionales fijaron condiciones que limitaban el gasto público e imponían programas de ajuste estructural para reducir la dependencia del crédito externo. Esto desembocó en 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, fue necesario contratar nuevos préstamos para hacer frente al servicio de la deuda y se redujeron más los gastos. La mala gestión y las deficiencias de los mecanismos de gobierno de los países receptores también influyeron en la acumulación de deuda, al igual que las guerras civiles y los conflictos, las catástrofes naturales y la climatología. Como consecuencia de todo ello, buena parte del crédito externo se malgastó y aportó pocos beneficios a largo plazo por lo que respecta a la capacidad de producir y de generar reservas de divisas.

16. La espiral de la deuda dio lugar a la imposición de condiciones más estrictas de ajuste estructural. A medida que, en el decenio de 1970, los países en desarrollo acumulaban deuda y experimentaban cada vez más dificultades para hacerle frente, las instituciones y los acreedores de Bretton Woods empezaron a presionar más a los deudores para que aplicaran programas de ajuste estructural como condición para el reescalonamiento de su deuda. El objetivo de esos programas era restablecer la estabilidad macroeconómica, garantizar una gestión adecuada del presupuesto del Estado, acelerar la aplicación de reformas orientadas al mercado y establecer unas políticas comerciales y cambiarias eficaces. Aunque se trata de principios económicos importantes que los países tienen que aplicar, los programas de ajuste estructural, como condición impuesta para el alivio/reescalonamiento de la deuda o para recibir otro tipo de asistencia económica, redujeron en gran medida la capacidad de los países en desarrollo de aplicar políticas y programas adecuados a su contexto nacional.

17. Los programas de ajuste estructural fueron objeto de críticas generalizadas por haber repercutido negativamente en la capacidad de los países de desarrollarse y promover los derechos humanos. En esencia, la aplicación de los programas de ajuste estructural significaba que los países pobres en desarrollo tenían que dar prioridad a obtener superávits en cuenta corriente y a crear reservas de divisas a costa de reducir el gasto público, especialmente en los sectores sociales. El objetivo de los programas de ajuste estructural era introducir reformas económicas estructurales y aplicar una gestión macroeconómica sólida que garantizara la capacidad de los deudores de hacer frente al servicio de la deuda a más largo plazo. Si bien eran esenciales para la estabilidad y crecimiento económicos a largo plazo, esas reformas tuvieron

consecuencias graves, al menos a corto plazo. Las políticas económicas draconianas prescritas por las instituciones financieras internacionales socavaron gravemente la capacidad de los países en desarrollo de proteger a su población y de prestar servicios básicos esenciales. También se redujeron las subvenciones para proteger a los productores agrícolas y las industrias nacientes nacionales, haciéndolos vulnerables a la competencia extranjera. En muchos países en desarrollo, la privatización y la liberalización, que eran dos de los pilares de los programas de ajuste estructural, provocaron el desempleo masivo y la subida del precio de los alimentos. Los más pobres y vulnerables, incluidos los niños y las mujeres, fueron los más perjudicados por el ajuste estructural, que acarreó una reducción de los ingresos reales de las familias y de los servicios sociales y de salud o el cobro por esos servicios⁵.

18. A pesar de sus deficiencias, los principios básicos de los programas de ajuste estructural siguen vigentes. Las instituciones financieras internacionales, objeto de duras críticas de los países en desarrollo y de la sociedad civil por su enfoque dogmático de aplicación universal, han dejado de utilizar la expresión programas de ajuste estructural para hacer hincapié en la asunción nacional de las políticas macroeconómicas y de desarrollo aplicadas en el marco del proceso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). Sin embargo, el principio de buena gestión macroeconómica sigue vigente y para obtener medidas de alivio de la deuda, los PPME tienen que estar aplicando el programa del FMI como base para alcanzar el punto de culminación. Por ejemplo, antes de que Mozambique alcanzara el punto de culminación en 1999, una de las condiciones que tuvo que cumplir fue la de liberalizar el comercio de anacardos. Como consecuencia de ello miles de trabajadores perdieron su trabajo en las plantas de elaboración de anacardos, que habían sido uno de los principales empleadores del sector privado del país. A cambio, Mozambique empezó a exportar anacardos sin elaborar a la India, de la que se afirmaba que utilizaba mano de obra infantil para descascarillar las nueces. Además, con el cierre de las fábricas, el precio de los anacardos sin elaborar se hundió, lo que casi redujo a la mitad los ingresos de los agricultores⁶.

19. En el decenio de 1980, que se dio en llamar el “decenio perdido”, muchos países en desarrollo vieron incumplida la promesa de que iban a alcanzar un crecimiento económico rápido. No sólo esos países pobres no crecieron tan rápidamente como esperaban, sino que su deuda externa siguió aumentando. Algunos países, como el Brasil, pudieron mantener una alta tasa de crecimiento de alrededor del 7% en la segunda mitad de los años 70, lo que, sin embargo, llevó aparejado un rápido incremento de su déficit en cuenta corriente, que pasó de 1.700 millones de dólares en 1973 a 12.800 millones en 1980. Como el sistema financiero internacional estaba inundado de petrodólares e interesado en ofrecer préstamos a bajo interés, el Brasil siguió endeudándose para financiar su déficit, lo que provocó un aumento significativo de su deuda externa, que pasó de 6.400 millones de dólares en 1963 a cerca de 54.000 millones en 1980. El programa de austeridad del FMI que se aplicó a la primera mitad del decenio de 1980 permitió al Brasil satisfacer los pagos de los intereses de su deuda, aunque a costa del deterioro de su economía y de un aumento de la inflación⁷.

20. Los impagos en que incurrieron países de América Latina en los años 80 propiciaron una intervención cada vez mayor de capital privado para resolver la crisis de la deuda de los países de ingreso medio. En virtud del Plan Brady, puesto en marcha por el Tesoro de los Estados Unidos en 1989, los acreedores de los países de América Latina pudieron convertir la deuda pendiente en diversos nuevos tipos de deuda. La idea

básica era que el FMI, el Banco Mundial y otros prestarían dinero a los países deudores en apuros para que pudieran reestructurar y recomprar su deuda en el mercado secundario en forma de “bonos Brady”. Aunque el Plan Brady funcionó quizás para los acreedores, que pudieron adaptar satisfactoriamente las reestructuraciones de sus préstamos, para los países deudores supuso un nuevo endeudamiento.

21. Sin embargo, para los países en desarrollo más pobres, especialmente en el África subsahariana, se requería una solución más general. Para esos países, la opción del mercado secundario no era viable porque su principal fuente de divisas seguía siendo la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) que, en algunos casos, representaba el 10% del ingreso nacional. Al aumentar el nivel de AOD a los países en desarrollo más pobres en los decenios de 1980 y 1990, esos países empezaron a depender cada vez en mayor medida de las ayudas monetarias para satisfacer los pagos del servicio de la deuda y, por consiguiente, a disponer de menos recursos que destinar al desarrollo y a la reducción de la pobreza.

22. Por consiguiente, las iniciativas para los PPME surgieron para garantizar que el alivio de la deuda contribuyera a reducir la pobreza. A mediados de los 90 se hizo evidente que la combinación de los mecanismos existentes de alivio de la deuda, la nueva asistencia oficial y los paquetes de políticas destinadas a reducir las necesidades de crédito seguían sin bastar para reducir la deuda hasta unos niveles sostenibles. En su reunión conjunta anual de octubre de 1996, el FMI y el Banco Mundial pusieron en marcha la Iniciativa en favor de los PPME destinada a solucionar de manera global los problemas de endeudamiento de los países pobres. El objetivo de la Iniciativa en favor de los PPME, revisada y mejorada en 1999, consiste en garantizar unas medidas de alivio de la deuda rápidas, amplias y de gran alcance, vinculadas a la adopción de medidas de reducción de la pobreza. En la actualidad integran la lista de PPME 38 países, de los que 32 pertenecen al África subsahariana, que podrían optar al alivio de la deuda enmarcado en la Iniciativa. De ellos, 27 países de ingreso bajo que adeudan alrededor de 110.000 millones de dólares han reunido los requisitos necesarios para optar a un alivio de la deuda de más de 54.000 millones de dólares que se les concederá en el marco de la Iniciativa y que representará una reducción de dos tercios de su deuda pendiente. La cláusula de extinción se ha prorrogado por dos años más para otros 11 países sobre los que todavía no se ha tomado una decisión porque no han podido aplicar satisfactoriamente el programa del FMI como consecuencia de disturbios civiles, conflictos transfronterizos, problemas de gobernanza y problemas derivados de sus considerables atrasos.

23. Es preciso reconocer que la Iniciativa en favor de los PPME ha permitido realizar progresos, y destacar el hincapié que se está haciendo en vincularla explícitamente al logro de objetivos de reducción de la pobreza. A pesar de las numerosas dificultades con las que se enfrentan los países participantes en el programa, el FMI y el Banco Mundial informan de que el alivio de la deuda enmarcado en la Iniciativa ha ayudado a los países a aumentar el gasto en medidas de reducción de la pobreza⁸. Por otra parte, el análisis de los resultados de los países que han alcanzado el punto de culminación ha puesto de manifiesto que, en la mayoría de los casos, el valor neto actualizado (VNA) de la relación entre la deuda y las exportaciones es considerablemente superior al previsto en las estimaciones originales. Aunque se haya debido en cierta medida a convulsiones exógenas, esa situación demuestra que la Iniciativa no es la panacea para resolver la crisis de la deuda.

24. La Iniciativa en favor de los PPME es un instrumento limitado que no pretende ser una panacea. Es un programa de reducción de la deuda y, como se ha señalado anteriormente, no pretendía ser una solución general a largo plazo del problema de la sostenibilidad de la deuda. Desde que se puso en marcha en 1996, las expectativas que ha generado la Iniciativa entre la opinión pública han aumentado hasta tal punto que muchos han llegado a creer que, de alguna forma, solucionaría para siempre el reescalamiento de la deuda y la espiral de la pobreza. De hecho, muchos de los miembros de los gobiernos de los países deudores reconocen que cumplir las condiciones para recibir asistencia en el marco de la Iniciativa se ha convertido en su principal motivación para preparar sus DELP, que son uno de los requisitos básicos para recibir esa asistencia. Cabe insistir en que la Iniciativa en favor de los PPME no debe considerarse un fin en sí misma, sino un medio para alcanzar objetivos de reducción de la pobreza y crear un entorno propicio para la realización de los derechos humanos. La Iniciativa es un instrumento limitado que, en esencia, permite a los países deudores empezar nuevamente desde cero en sus esfuerzos por alcanzar el desarrollo, y requiere el respaldo que supone la aplicación de otras medidas y actividades de desarrollo por parte de los países afectados y de la comunidad internacional en general.

25. El reescalamiento de la deuda por parte del Club de París ha sido insuficiente. Por lo que respecta a la deuda bilateral, el alivio de la deuda ha consistido en el reescalamiento de los pagos, unas veces en condiciones de favor y otras acompañado de nuevos paquetes de crédito. Reconociendo la necesidad de disponer de un mecanismo que permitiera garantizar que todos los acreedores bilaterales de un país contribuyeran por igual, los gobiernos de algunos países acreedores constituyeron el Club de París a fin de encontrar soluciones coordinadas y sostenibles a las dificultades de pago de 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, ha seguido siendo un mecanismo estrictamente informal que depende exclusivamente de la buena voluntad de los países acreedores miembros. Por lo tanto, el alivio de la deuda proporcionado en el marco de los acuerdos del Club de París ha sido demasiado escaso para solucionar de manera sostenible las dificultades de pago de los países deudores pobres, para muchos de los cuales las visitas al Club para solicitar alivio adicional se han convertido en algo habitual. Además, el Club de París nunca se ha convertido en una institución oficial, con obligaciones vinculantes para todas las partes, que garantice la sostenibilidad de la deuda de los países muy endeudados y la adopción de medidas coordinadas por parte de los acreedores.

26. Las repercusiones del enfoque de Evian siguen siendo limitadas. Consciente de esas limitaciones y críticas, el Club de París se ha esforzado por incrementar la transparencia mediante la difusión de información y la realización de actividades a través de Internet⁹. Además, en octubre de 2003 adoptó nuevas medidas de alivio de la deuda en el marco del denominado “enfoque de Evian”, después de que los ministros de economía del G-8 decidieran reformar el Club¹⁰. El nuevo enfoque, que está dirigido a los países de ingreso medio que no son PPME, se basa en el análisis de la sostenibilidad de la deuda a largo plazo teniendo en cuenta la evolución histórica de la deuda y el potencial económico de los países en cuestión. El enfoque pretende abordar la crisis de la deuda de esos países de manera global mediante una reducción de la deuda en tres etapas en vez de limitarse a reescalonar el servicio de la deuda. La experiencia con el enfoque de Evian sigue siendo limitada dado que, por el momento, el Iraq es el único país a cuya deuda se está aplicando.

27. Hasta la fecha no existe ningún mecanismo amplio que organice negociaciones con los acreedores privados, lo que plantea problemas, en particular, para los países deudores de ingreso medio. Aunque en el decenio de 1980 se constituyó el Club de Londres, que sigue funcionando como foro en el que se renegocian los préstamos concedidos por los bancos comerciales, en el mercado financiero internacional la mayor parte de los nuevos préstamos soberanos tienen forma de bonos, y no existe ningún mecanismo que se ocupe de los impagos de la deuda en bonos. A medida que los Estados soberanos han ido abandonando los créditos bancarios en favor de la emisión de bonos, los acreedores privados (inversores) se han vuelto más numerosos, anónimos y difíciles de coordinar. Además, no existe actualmente en el sistema financiero internacional un marco jurídico sólido que permita reestructurar de manera ordenada y previsible la deuda soberana.

28. La propuesta del FMI sobre el mecanismo de reestructuración de la deuda soberana no ha contado con el apoyo necesario. En 2001, el FMI propuso que se diseñara un mecanismo de reestructuración de la deuda soberana basado en la legislación sobre quiebras del sector privado que sirviera de marco jurídico para la reestructuración ordenada de la deuda soberana contraída con acreedores privados¹¹. Sin embargo, hasta la fecha esa propuesta no ha obtenido apoyo suficiente de los acreedores privados y del Club de París, entre cuyas inquietudes figuran el riesgo moral, la neutralidad del FMI en el proceso y el aumento de los costos de los créditos. Ante esa situación, se está prestando renovada atención a la utilización más amplia de las cláusulas de acción colectiva en las emisiones de bonos y al desarrollo de un código de conducta como marco voluntario para resolver los problemas relacionados con la deuda entre los deudores y los acreedores.

III. Nuevas iniciativas para aliviar la carga de la deuda e incrementar la asistencia

29. La nueva propuesta del G-8 sobre alivio de la deuda supone un importante paso adelante. En julio de 2005 los dirigentes del Grupo de los Ocho se reunieron en Gleneagles (Escocia), y aprobaron la propuesta de los ministros de economía del Grupo de que se condonara la totalidad de la deuda de los PPME que hubieran alcanzado el punto de culminación¹². 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, el Níger, la República Unida de Tanzania, Rwanda, el 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 2005¹³ 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 del AIF y el Fondo Africano de Desarrollo, basados en los resultados. Esa medida contribuirá a sus esfuerzos por alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio y garantizará que la asistencia se basa en los resultados de los países. Además, los ministros de economía del G-8 señalaron que la gobernanza, la rendición de cuentas y la transparencia son cruciales para obtener todos los beneficios derivados de la cancelación de la deuda, y se comprometieron a garantizar que ello se reafirme en la futura asistencia bilateral y multilateral a esos países.

30. Sin embargo, la propuesta se ve amenazada en las Juntas de Gobernadores del Banco Mundial y el FMI. La propuesta del G-8 supone un paso adelante significativo y representa un importante compromiso político con miras a la solución de los problemas de endeudamiento de algunos de los países más pobres y endeudados. Aunque han manifestado su satisfacción por la propuesta del G-8, algunos de los países a los que podría beneficiar han indicado que el compromiso se debería haber contraído mucho antes. Además, el comunicado no facilita suficientes detalles sobre las modalidades operacionales por lo que respecta a cómo se llevaría a cabo en la cancelación de la deuda y cómo se garantizaría que esa cancelación se sumara realmente a la AOD futura. En el momento de redactar el presente informe las instituciones financieras internacionales todavía están debatiendo esos detalles, que se presentarán en la reunión que celebrarán en septiembre de 2005 las Juntas de Gobernadores del FMI y el Banco Mundial. La propuesta del G-8 se enfrenta ya a la oposición de algunos miembros del FMI a los que preocupan el riesgo moral y que el alivio de la deuda se vaya a financiar utilizando las reservas de oro del FMI.

31. Desde un punto de vista más general, puede que el compromiso no sea el “hito histórico” que pretende el Ministro de Hacienda del Reino Unido, Gordon Brown, ni “el compromiso más amplio al que hayan llegado nunca los ministros de economía en relación con las cuestiones de la deuda, el desarrollo, la salud y la pobreza”. 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 ingreso bajo y medio que tienen dificultades para hacer frente al 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 de Desarrollo del Caribe, o acreedores con 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 décima 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 préstamos¹⁴.

32. Cabe preguntarse si el Servicio Financiero Internacional propuesto es un nuevo mecanismo financiero innovador o bien un préstamo virtual contra la asistencia futura a título de donación. Esa ambigüedad con respecto a los recursos adicionales resulta especialmente desconcertante dado que en el comunicado del G-8 se reitera en términos generales la necesidad de asistencia adicional. En el comunicado se anuncia específicamente el compromiso de los países del G-8 y de otros donantes de duplicar la AOD destinada a África hasta situarla en 25.000 millones de dólares para 2010. También se confirma la estimación del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CAD/OCDE) de que, para 2010, los nuevos compromisos contraídos antes de la reunión del G-8 y durante ella supondrán un incremento de la asistencia para el desarrollo de alrededor de 50.000 millones de dólares al año con respecto a 2004. También resulta desalentador que los dirigentes del G-8 no hayan adoptado ningún compromiso concreto con respecto a la necesidad de nuevos mecanismos de financiación innovadores, como el Servicio Financiero Internacional cuya creación propuso el Reino Unido y que se está examinando desde hace algún tiempo. Ese Servicio combina el compromiso de los donantes a largo plazo con un fondo de apalancamiento procedente de los mercados internacionales de capitales, permite cubrir de entrada los compromisos de financiación de los países donantes y facilita a los países en desarrollo la financiación que necesitan para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. La Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización ha anunciado la ejecución de un proyecto piloto utilizando la modalidad del Servicio Financiero Internacional con la colaboración y el apoyo de los Gobiernos del Reino Unido y de Francia¹⁵. En el anexo II del comunicado del G-8 se indicaba que un grupo de países europeos estaba dispuesto a seguir examinando los mecanismos del Servicio Financiero Internacional en el marco de un grupo de trabajo. Si bien ello es positivo, todavía quedan por resolver algunas dudas y cuestiones antes de que el Servicio sea aceptado a nivel general y entre en funcionamiento. Algunos consideran que aunque los fondos del Servicio Financiero Internacional se concedan a los países en desarrollo a título de donación, constituyen en realidad un tipo de préstamo en el que el monto de futuras ayudas actúa como aval. Aunque, como se indicaba anteriormente, se han anunciado algunos compromisos de incrementar la ayuda para 2015, no hay garantía de que el monto de esas ayudas vaya a alcanzar realmente el nivel previsto. Todavía queda por determinar cómo se gestionará el mecanismo del Servicio Financiero Internacional y cómo se tomarán las decisiones sobre los desembolsos¹⁶.

IV. Hacia un enfoque de gestión sostenible de la deuda basado en los derechos humanos

33. Se requieren enfoques alternativos y una mayor coherencia con respecto a la sostenibilidad de la deuda. Como se indicaba al comienzo del presente informe, la financiación externa representa un importante medio para que los países en desarrollo puedan financiar su desarrollo. Si se gestiona adecuadamente, la financiación externa en forma de préstamos en condiciones de favor puede contribuir al desarrollo y a mejorar el goce de los derechos humanos. Sin embargo, el problema surge cuando la deuda se hace insostenible y el país incurre en riesgo de quiebra soberana. Los países cuya carga de la deuda es insostenible tratarán invariablemente de

evitar esa situación dado que los costos de las perturbaciones económicas que suelen derivarse de la declaración de quiebra son muy graves. La quiebra soberana socava la confianza de los inversores nacionales y extranjeros en el Gobierno y provoca un éxodo masivo de capitales, lo que sume al país en una profunda recesión y crisis económicas, y, en última instancia, repercute negativamente en el goce de los derechos humanos. En esta sección se aborda la necesidad de tener en cuenta consideraciones relacionadas con los derechos humanos al: a) determinar el nivel sostenible de deuda de un país; y b) establecer los procesos más adecuados para gestionar las deudas soberanas.

A. Determinación de la sostenibilidad de la deuda

34. El análisis de la sostenibilidad de la deuda para determinar el nivel “sostenible” de la deuda externa de un país es, probablemente, el elemento fundamental para determinar cuánto alivio/reescalonomiento de la deuda se requiere, o cuánto se puede endeudar un país para satisfacer sus necesidades de desarrollo sin llegar a tener dificultades para devolver los préstamos. Aunque la sostenibilidad de la deuda se ha definido de diversas formas, el criterio más habitual es que la deuda es sostenible cuando un país puede satisfacer plenamente sus obligaciones presentes y futuras en relación con el servicio de la deuda sin recurrir a medidas de alivio o reescalonomiento de la deuda ni acumular atrasos¹⁷. Tras los graves casos de quiebra y las crisis financieras de los dos últimos decenios, se ha generalizado la opinión de que la sostenibilidad de la deuda no sólo significa que un Estado pueda satisfacer puntualmente sus obligaciones externas, sino también que pueda hacer frente a la volatilidad de la economía internacional y a las incertidumbres de la economía nacional, incluidas las consecuencias de las catástrofes naturales¹⁸.

35. Hasta la fecha, el enfoque macroeconómico ha sido predominante en el análisis de la sostenibilidad de la deuda. Los economistas se han basado en análisis e indicadores macroeconómicos para deducir la relación cuantitativa entre el endeudamiento externo y los resultados económicos generales. El coeficiente de endeudamiento se determina comparándolo con variables clave, como el PIB, los ingresos de exportación y los ingresos fiscales. Así, en 1996 los criterios de participación en la Iniciativa a favor de los PPME que se adoptaron fueron que el valor neto actualizado (VNA) de la relación entre la deuda y las exportaciones fuera superior al 150% o que el de la relación entre la deuda y los ingresos fuera del 250%. Esos criterios han sido objeto de críticas generalizadas por considerarse que eran, en cierta medida, arbitrarios y que estaban influidos por consideraciones políticas¹⁹. Además, economistas como Jeffrey Sachs alegan que el 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.

36. Una crítica importante al enfoque macroeconómico ha sido la de que no tiene en cuenta la pobreza y las dimensiones sociales. A pesar del nombre de la Iniciativa a favor de los PPME, entre los criterios para participar en ella no figura ningún indicador relacionado con la pobreza, por lo que se excluyen las necesidades de algunos de los países más pobres del mundo o la deuda de países con gran número de pobres. Al aprobar el Consenso de Monterrey en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada el 2002, los Estados Miembros acordaron que, en

los futuros exámenes en la sostenibilidad de la deuda, también se tuvieron 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 tal fin, será preciso estudiar el servicio de la carga de la deuda sobre la base de la necesidad de financiar esos objetivos.

37. Este examen de enfoques alternativos para evaluar la sostenibilidad de la deuda es realmente importante a la luz de la petición formulada por la Comisión de Derechos Humanos al experto independiente (resolución 2004/18) de que prepare un borrador de directrices generales para que las sigan 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 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 lo presente a la Comisión en su 61º período de sesiones.

38. Se han formulado propuestas para que se limite el servicio de la deuda y se dé prioridad al gasto social. Un ejemplo interesante de ellas es el proyecto de legislación preparado en 2002 por un grupo de senadores y congresistas de los Estados Unidos que obligaría al Gobierno de los Estados Unidos a modificar la Iniciativa a favor de los PPME a fin de limitar el servicio de la deuda de esos países al 10% de los ingresos públicos ordinarios, excepto en los países que atraviesen una “crisis de salud pública” en los que la proporción sería del 5%²⁰. Aunque el criterio del 5 o el 10% parece en cierta medida arbitrario, se podría estudiar la posibilidad de adoptar enfoques similares para primar el gasto público en aspectos relacionados con el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio y en otras esferas esenciales para la realización de los derechos humanos sobre el servicio de la deuda.

39. Sin embargo, la tarea no es sencilla y plantea problemas conceptuales y operacionales. En primer lugar, como se indicaba anteriormente, no existe una única respuesta a la pregunta de cuál debe considerarse el nivel de deuda sostenible para un país. En segundo lugar, las organizaciones de derechos humanos no han conseguido desarrollar unos indicadores y una metodología adecuados para evaluar el costo de la realización de los derechos humanos en términos monetarios que permitan tener ese factor en cuenta 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 necesarios para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, ni para realizar plenamente todos los derechos humanos. Además del alivio de la deuda se requerirá un incremento significativo de la AOD, que vaya acompañado del fortalecimiento de la capacidad de los países receptores de absorber y utilizar eficazmente esa asistencia en beneficio de su población.

40. Sin embargo, es preciso examinar nuevamente la fórmula aplicada actualmente a la sostenibilidad de la deuda, dado que, de aplicarse sin modificaciones, la propuesta del G-8 en relación con el alivio de la deuda podría tener consecuencias significativas para el futuro acceso de los países receptores a préstamos en condiciones de favor en el marco actual. Utilizando esa fórmula para determinar los umbrales de la Iniciativa en favor de los PPME, la propuesta de alivio de la deuda del G-8 dará lugar a unos niveles muy inferiores a los niveles de umbral

para esos países receptores, lo que los excluirá de recibir en el futuro donaciones de la AIF. 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 un acceso continuado a asistencia en forma de donaciones que se sume a las medidas de alivio de la deuda.

B. Necesidad de coherencia sistémica en la gestión de la deuda soberana

41. La cooperación internacional y la asistencia para el desarrollo encaminadas a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales es una obligación de todos los Estados que se consagra en los Artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas y en principios consolidados del derecho internacional, así como en las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²¹. La responsabilidad compartida de deudores y acreedores por lo que respecta a la prevención y la resolución de los casos de insostenibilidad de la deuda es también un elemento esencial del Consenso de Monterrey. En un mundo globalizado, el problema del endeudamiento de los países en desarrollo representa una grave inquietud para la economía mundial y los mercados financieros en su conjunto. Además, limita considerablemente la capacidad de esos países de destinar recursos suficientes al ejercicio efectivo de los derechos humanos de su población. En caso de quiebra soberana, el costo para los derechos humanos de las perturbaciones económicas y de las medidas que habría que adoptar para salir de esa situación sería ingente.

42. Las bases para mejorar la coherencia política y la ayuda internacional a los países en desarrollo endeudados podrían ser principios de derechos humanos como en la indivisibilidad, la no discriminación, la igualdad, la participación y la rendición de cuentas. 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 internacional favorable, en particular por medio de 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, y por medio de la intensificación de la cooperación internacional en las esferas de la asistencia, la financiación y la inversión.

43. Como sucede con el desarrollo, los Estados son los principales responsables de la realización de los derechos humanos de su población. La creación de unas condiciones nacionales propicias mediante la adopción de unas políticas económicas adecuadas y una gestión sostenible de la deuda externa es parte esencial de los deberes del Estado. Ello requiere no sólo que los funcionarios y las instituciones de la administración pública mejoren su capacidad de gestión de la deuda, sino también que tomen conciencia de la relación existente entre el presupuesto público general, los gastos relacionados con la realización de los derechos humanos, incluida la reducción de la pobreza, y el gasto social, y los pagos del servicio de la deuda externa. Una buena política económica y una buena gestión son esenciales pero no bastan para garantizar que el alivio de la deuda contribuye a mejorar el goce de los derechos humanos en un país. 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 préstamos como los que se requieren para ejecutar grandes proyectos

de infraestructuras. Para tal fin, son fundamentales una mayor transparencia y la información puntual por parte del Gobierno.

44. 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. Aunque en los últimos años las instituciones financieras internacionales han promovido una mayor asunción de responsabilidad por parte de los países en la ejecución de sus programas a través de la adopción del enfoque de DELP, los análisis y las evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda siguen siendo realizados por el personal del Banco y del Fondo. 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 asunción de su responsabilidad por 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. Habida cuenta de que los 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.

45. Las entidades de crédito tienen que dar muestras de la “debida diligencia” al conceder préstamos a países en desarrollo. Es preciso reconocer que las decisiones sobre financiación externa no sólo afectan a los prestatarios sino también a los que conceden el crédito. Por consiguiente, las entidades de crédito también tienen su parte de responsabilidad a la hora de decidir conceder un préstamo. Esas entidades tienen que ejercer la “debida diligencia” al tomar esas decisiones a fin de evitar una acumulación insostenible de deuda. 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 permita afianzar la confianza de los inversores y evitar las ventas masivas de bonos del Estado emitidos por países en desarrollo provocadas por el miedo.

46. 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. La finalidad de esos mecanismos sería reunir y difundir información actualizada sobre la deuda de los países en desarrollo a todo tipo de acreedores y a los propios prestatarios, y actuar como foro de diálogo y mecanismo de solución de las crisis que puedan surgir entre ellos. Aunque las directrices generales cuya preparación se ha encomendado al experto independiente pueden ser útiles, probablemente serán de carácter voluntario y no podrán reemplazar a la necesidad de contar con un mecanismo más oficial que garantice la sostenibilidad a largo plazo de la deuda de los países en desarrollo.

47. El debate en curso sobre el alivio de la deuda, en el que se enmarca la propuesta del G-8, está dirigido en gran medida por los acreedores y evita abordar algunas cuestiones que son motivo de gran preocupación para 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. Muchas organizaciones no gubernamentales han pedido que se cree un proceso de arbitraje justo y transparente con respecto a deuda ilegítima y execrable 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 del proceso de arbitraje y la rendición de cuentas al respecto.

48. Por último, los acreedores y los donantes oficiales deberían renovar su compromiso de garantizar la adicionalidad de los recursos y de conceder más asistencia en forma de donaciones que nuevos préstamos. 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 previstos en la Declaración del Milenio. Cada vez es más evidente que la financiación de esos objetivos requerirá un incremento sustancial de las corrientes de recursos hacia los países en desarrollo. Según una estimación moderada, se necesitarían 100.000 millones de dólares al año para alcanzar esos objetivos. Aunque en la Conferencia de Monterrey se hicieron promesas de contribuciones adicionales por valor de alrededor de 16.000 millones de dólares para 2006, esa cantidad está todavía lejos de duplicar la ayuda²². Esos recursos se tienen que aportar en condiciones adecuadas a fin de no poner en peligro la sostenibilidad de la deuda en muchos países de ingreso bajo, especialmente los PPME. En esencia, ello significaría, entre otras cosas, que se debería conceder más asistencia en forma de donación, que tanto los donantes como los receptores tendrían que hacer más esfuerzos para incrementar la eficacia de la ayuda, y que la concesión de préstamos en condiciones de favor se debería racionalizar a fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo.

V. Conclusiones y recomendaciones

49. Sobre la base de lo que antecede, el experto independiente presenta a la Asamblea General las siguientes conclusiones y recomendaciones para que las examine:

a) El experto independiente celebra el comunicado del G-8 sobre la condonación de la deuda a varios PPME. Aunque en el momento de redactar el presente informe el Banco Mundial y el FMI todavía no se habían pronunciado claramente sobre cómo podría traducirse el compromiso G-8 a mediano plazo, es evidente que para que la iniciativa tenga éxito será fundamental garantizar la financiación plena del alivio por parte de los donantes. Además, se deberá estudiar la posibilidad de ampliar el número de países comprendidos y el de instituciones acreedoras;

b) Con la ayuda de la comunidad internacional, los países deudores tienen que desarrollar su capacidad para llevar a cabo sus propias evaluaciones, gestionar la financiación externa y tomar decisiones en consulta con la opinión pública sobre las formas más adecuadas a su contexto nacional. Se debe establecer un

proceso abierto, participativo y transparente en cada país con miras a evaluar la necesidad y las consecuencias de nuevos préstamos en el contexto de las prioridades nacionales. Los funcionarios y las instituciones de la administración pública deben tomar conciencia de sus obligaciones como responsables de satisfacer los derechos humanos de sus ciudadanos, mediante, entre otras cosas, la incorporación de los derechos humanos a los DELP. Se debe habilitar a las instituciones independientes de defensa de los derechos humanos y a los defensores del pueblo para que examinen las consecuencias de la carga de la deuda externa sobre los derechos humanos con el fin de garantizar que el alivio de la deuda incida positivamente en la realización de esos derechos;

c) Se debe reconocer que la responsabilidad de resolver la crisis de la deuda de los países en desarrollo incumbe tanto a los países deudores como a las instituciones y los países acreedores. La comunidad internacional debe reconocer la necesidad de adoptar con respecto a la sostenibilidad de la deuda un enfoque amplio que vaya más allá del enfoque meramente macroeconómico y se base en la necesidad de que los países en desarrollo alcancen los objetivos de desarrollo del Milenio y el goce efectivo de los derechos humanos;

d) La comunidad internacional tiene que garantizar el carácter adicional de los recursos, que hacer que se inviertan las corrientes de recursos hacia el exterior y que establecer un sistema de comercio internacional más justo. Para tal fin, será preciso que se incremente de manera sustancial la asistencia oficial para el desarrollo, que más asistencia se conceda en forma de donación y que los mercados de los países desarrollados se abran a las exportaciones de los países en desarrollo. También se deberían intensificar los esfuerzos encaminados a mejorar la eficacia de la ayuda mediante la asunción de su responsabilidad por parte de los países, la aplicación de enfoques basados en los derechos y centrados en las personas y el establecimiento de asociaciones basadas en el compromiso mutuo;

e) Se debería crear un mecanismo de carácter más oficial y general para atender a todos los aspectos de los problemas de endeudamiento de los países de ingreso bajo, mediante, entre otras cosas, una nueva reforma del Club de París. Asimismo, se debería estudiar seriamente la propuesta de establecer un mecanismo de arbitraje justo y transparente que se ocupe de la deuda de los países en desarrollo, especialmente la deuda ilegítima y execrable.

Notas

- ¹ United Nations Millennium Project, *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, 2005, págs. 14 y 35.
- ² Banco Mundial, *2005 World Development Indicators*, cuadro 4.16.
- ³ Véase el informe del Secretario General sobre el sistema financiero internacional y el desarrollo (A/60/163), secc. I.
- ⁴ Véase Naciones Unidas, *Estudio Económico y Social Mundial 2005*, cap. V.
- ⁵ En el informe del experto independiente anterior, Fantu Cheru, sobre los efectos de las políticas de ajuste estructural en el goce efectivo de los derechos humanos (E/CN. 4/1999/50) se examinan más detenidamente las repercusiones negativas de las políticas y programas de ajuste estructural.

- ⁶ Carta de fecha 26 de abril del 2001 dirigida por los miembros del Congreso al Secretario de Tesoro de los Estados Unidos, Paul O'Neil, sobre la intervención del FMI y el Banco Mundial en el sector del anacardo en Mozambique. Se puede consultar en http://www.cepr.net/presreleases/cashew_letter.htm.
- ⁷ "Brazil: Growth with Debt 1974-80", basado en la Serie de estudios sobre países de la División Federal de Investigaciones de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos (<http://www.country-data.com/cgi-bin/query/r-1735.html>).
- ⁸ Fondo Monetario Internacional y Asociación Internacional de Fomento, "Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative - Status of implementation", 20 de agosto de 2004, pág. 12.
- ⁹ Véase <http://www.clubdeparis.org>.
- ¹⁰ Club de París, "Evian Approach" (<http://www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=B06WP14>).
- ¹¹ FMI, "Propuestas para un Mecanismo de Reestructuración de la Deuda Soberana: Ficha técnica", enero de 2003 (<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sdrm.htm>).
- ¹² El comunicado de Gleneagles se puede consultar en http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/PostG8_Gleneagles_Communique,0.pdf.
- ¹³ G8 Finance Ministers' Conclusions on Development", Londres, 10 y 11 de junio de 2005 (http://www.hm-treasury.gov.uk/otherhmtsites/g7/news/conclusions_on_development_110605.cfm).
- ¹⁴ Véanse una exposición más detallada de las críticas y las inquietudes acerca de la propuesta del G-8 en su forma actual, por ejemplo, en el informe de la Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (EURODAD) a las organizaciones no gubernamentales, "Devilish Details: Implications of the G7 Debt Deal", 14 de junio de 2005 (http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/Overview_G7_debt_deal.pdf).
- ¹⁵ Se puede encontrar más información sobre el Servicio Financiero Internacional en http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/international_issues/int_gnd_intfinance.cfm.
- ¹⁶ Andrew Rogerson, "The International Financing Facility: Issues and Options", Instituto de Desarrollo de Ultramar, *Opinions*, No. 15, abril de 2004 (http://www.odi.org.uk/publications/opinions/15_IFF_April04.html).
- ¹⁷ Bernhard G. Gunter, "Achieving long-term debt sustainability in all Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)", ponencia preparada para la XVIª Reunión del Grupo Técnico del Grupo Intergubernamental de los 24 (G-24), celebrada en Puerto España los días 13 y 14 de febrero de 2003, se puede consultar en www.g24.org/guntetgm.pdf.
- ¹⁸ Barry Herman, "Dealing Deftly with Sovereign Debt Difficulties", Initiative for Policy Dialogue Working Paper Series, 30 de agosto de 2004, pág. 15 (todavía no se ha publicado).
- ¹⁹ Se ha señalado que el VNA de la relación entre la deuda y los ingresos se fijó por presiones de Francia a un nivel lo suficientemente bajo como para incluir a Côte d'Ivoire en la lista de PPME. Véase Gunter, op. cit., nota 19 a pie de página.
- ²⁰ Ley de 2002 sobre la mejora del alivio de la deuda, presentada a la Cámara de Representantes y al Senado del Congreso de los Estados Unidos (H.R. 4524 y S. 2210, respectivamente). Algunos elementos de la propuesta se incluyeron posteriormente en el artículo 1625 (Modificación de la Iniciativa mejorada en favor de los PPME) del título V (Instituciones financieras internacionales) de H.R. 1298 (Ley de 2003 sobre el liderazgo de los Estados Unidos en la lucha contra el VIH/SIDA, la tuberculosis y el paludismo), promulgada por el Presidente de los Estados Unidos en 2003. Citada en Herman, op. cit., págs. 20 y 21.
- ²¹ Véanse las observaciones generales No. 3 (1990), párr. 14, y No. 2 (1990).
- ²² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre el Desarrollo Humano, 2003*, pág. 11.