



Asamblea General

Distr. general
10 de abril de 2011
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

20º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe del Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Cephias Lumina

Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos

Resumen

En este informe se presentan los principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos para su examen por el Consejo de Derechos Humanos. Asimismo, se esboza el contexto en el que deben interpretarse los principios, se describe brevemente el proceso de elaboración del texto presentado al Consejo, se exponen sucintamente los principios, y se destaca la aportación normativa de estos.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–8	3
II. Antecedentes de los principios.....	9–14	6
III. Descripción general de los principios	15–16	8
IV. Aplicación de los principios.....	17–19	8
Anexo		
Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos		9

I. Introducción

1. La cuestión de la deuda extranjera y sus efectos en los derechos humanos y el desarrollo, particularmente en los países en desarrollo, ha preocupado a la comunidad internacional durante más de tres décadas y, aunque se han tomado diversas iniciativas oficiales al respecto, estas no han servido para encontrar una solución equitativa y duradera en consonancia con los compromisos políticos plasmados en varias resoluciones y declaraciones, en particular la Declaración del Milenio¹ y el Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo². Además, la deuda de esos países ha seguido aumentando y no solo ha limitado sus perspectivas de desarrollo sino que también ha mermado su capacidad para crear las condiciones que se requieren para el ejercicio de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales.

2. El total de la deuda externa de las economías de los países en desarrollo y países emergentes aumentó de 2.678.400 millones de dólares de los Estados Unidos en 2003 a 5.414.600 millones de dólares en 2010, y se prevé que llegará a los 6.446.300 millones de dólares en 2012³. Los pagos del servicio de la deuda aumentaron de 795.200 millones de dólares en 2003 a 1.743.700 millones de dólares en 2010, y se preveía que llegarían a 2.010.800 millones de dólares y 2.265.500 millones de dólares en 2011 y 2012 respectivamente. En 2003, el total de la deuda externa de los países pobres muy endeudados (PPME) —los países cuyas deudas son consideradas "insostenibles" por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial— era de 172.000 millones de dólares. En 2010, disminuyó levemente a 147.900 millones de dólares, aparentemente debido a las medidas internacionales de alivio de la deuda. Con todo, se preveía que aumentaría a 163.300 millones de dólares en 2011 y 178.000 millones de dólares en 2012, debido principalmente a los nuevos préstamos tomados para mitigar los efectos de la crisis financiera mundial. Además, como se ha podido observar en Europa recientemente, los países en desarrollo no son los únicos que experimentan problemas con la deuda⁴.

3. El Experto independiente acepta que, dependiendo de varios factores, como las prácticas responsables de obtención y concesión de préstamos, las condiciones de los préstamos, el uso prudente de los préstamos y la gestión adecuada de la deuda, la financiación mediante créditos puede contribuir al desarrollo económico de los países y a la creación de las condiciones que permitan el ejercicio de los derechos humanos⁵. Sin embargo, hay datos empíricos que demuestran que en muchos de los países más pobres el cumplimiento de las obligaciones del servicio de la deuda impide realizar inversiones sociales, incluidas las inversiones en los servicios que contribuyen al ejercicio de los derechos humanos⁶. Además, la carga excesiva del servicio de la deuda y las condiciones

¹ Resolución 55/2 de la Asamblea General, párrs. 11 a 16.

² *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002 (A/CONF.198/11), cap. I, párrs. 47, 51 y 60.

³ Fondo Monetario Internacional (FMI), *Perspectivas de la economía mundial*, septiembre de 2011, www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/pdf/tblpartb.pdf.

⁴ En los últimos años, Europa ha sufrido una serie de crisis de la deuda que han afectado a España, Grecia, Irlanda, Islandia y Portugal.

⁵ Véase Consejo de Derechos Humanos, Consolidación de las conclusiones del equipo especial de alto nivel sobre el ejercicio del derecho al desarrollo (A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.1), párr. 52.

⁶ Por ejemplo, en 2004, la deuda externa del Ecuador era de 16.900 millones de dólares y sus pagos del servicio de la deuda ascendían a 3.700 millones de dólares (más de seis veces su gasto en servicios de salud); en 2006, Kenya gastó más en el servicio de la deuda que en salud; en 2006, Filipinas dedicó más del 32% de su presupuesto anual al pago de intereses, frente a cerca del 14% en educación y el 1,3% en salud. Véanse Jubilee Debt Campaign, *Debt and Health*, Briefing (2007), en:

adversas relacionadas con los préstamos y el alivio de la deuda suelen redundar en una limitación de las inversiones en los servicios públicos y del acceso a estos.

4. Aparte de dificultar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con los derechos económicos sociales y culturales, la carga excesiva de la deuda representa para algunos países un importante obstáculo que les impide alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁷. Si bien en 2011 el Banco Mundial y el FMI señalaron que los PPME habían aumentado sus gastos en reducción de la pobreza, observaron que los avances de los PPME en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio habían sido desiguales y, en algunos casos, limitados⁸. Solo la cuarta parte de los PPME que han alcanzado el punto de culminación están en camino de alcanzar el primer Objetivo (erradicar la pobreza extrema y el hambre), y las perspectivas de alcanzar el quinto Objetivo (mejorar la salud materna) son más inciertas⁹. Además, solo unos pocos PPME están en camino de alcanzar el octavo Objetivo (fomentar una alianza mundial para el desarrollo)¹⁰.

5. La falta de avances en la consecución de los Objetivos ha sido también destacada en un informe reciente de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) sobre 68 países en los que se registra más del 95% de las muertes de madres y niños. En el informe se indica que 49 de los países objeto del estudio no están en camino de alcanzar los Objetivos cuarto (reducir la mortalidad infantil) y quinto (mejorar la salud materna)¹¹. Es de destacar que, aunque en el informe no se atribuye la falta de avances a la carga de la deuda externa¹², 33 de los países estudiados son PPME (27 de los cuales son PPME que han rebasado el punto de culminación).

6. Los países a los que se ha perdonado su deuda externa han podido invertir más en servicios públicos como los de salud, educación y saneamiento, y suprimir las tarifas que se cobraban a los usuarios de algunos de esos servicios (introducidas anteriormente como parte de las medidas de austeridad prescritas por las instituciones financieras internacionales), por lo que ha mejorado el disfrute de los derechos de todos a la salud, la educación, el agua y el saneamiento, entre otras cosas¹³.

7. Lamentablemente, los esfuerzos que se han hecho en las Naciones Unidas para abordar la cuestión de la deuda externa desde el punto de vista de los derechos humanos han provocado un debate sumamente polarizado tanto en la Comisión de Derechos Humanos como en el Consejo de Derechos Humanos, en el que algunos Estados sostenían que esos órganos no eran los "adecuados" para tratar de la cuestión, y otros pedían que se

www.jubileedebtcampaign.org.uk/Debt3720and3720Health+3795.twl; Jubilee Debt Campaign, *Debt and Education*, Briefing (2007), en: www.jubileedebtcampaign.org.uk/Debt3720and3720Education+3198.twl; y Jubilee Debt Campaign, *Debt and Public Services*, Briefing (octubre de 2007), en: www.jubileedebtcampaign.org.uk/Debt3720and3720PublicServices+3704.twl.

⁷ Véase A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.1, párr. 54.

⁸ Asociación Internacional de Fomento (AIF) y FMI, Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) – Status of Implementation and Proposals for the Future of the HIPC Initiative, 8 de noviembre de 2011, párr. 5.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Organización Mundial de la Salud y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Countdown to 2015 decade report: Taking stock of maternal, newborn and child survival* (2010), pág. 1.

¹² *Ibid.*, pág. 2. En el informe se considera que las tasas que deben pagar los usuarios y la insuficiencia de la asistencia oficial para el desarrollo son las principales barreras económicas.

¹³ Según el Banco Mundial y el FMI, gracias a las iniciativas para el alivio de la deuda, se ha reducido considerablemente la carga de la deuda de los PPME y, en el caso de los 36 países que han llegado al punto posterior a la culminación, los gastos en reducción de la pobreza aumentaron en más de un 3% del PIB, por término medio, entre 2001 y 2010, mientras que los pagos del servicio de la deuda se redujeron en un monto algo menor. Véase AIF y FMI, HIPC Initiative and MDRI – Status of Implementation and Proposals for the Future of the HIPC Initiative, 8 de noviembre de 2011, párr. 5.

adoptara un enfoque holístico de los derechos humanos centrado a un tiempo en las causas y el contexto de las violaciones de los derechos humanos¹⁴. Aunque el Experto independiente no desea reavivar el debate, quisiera llamar la atención sobre varias cuestiones. En primer lugar, las normas distintas de las de derechos humanos y los otros foros internacionales (que en principio estarían en mejores condiciones de abordar las cuestiones de la deuda externa) hasta la fecha no han permitido encontrar una solución equitativa y duradera al problema de la deuda soberana en consonancia con los diversos compromisos adoptados a este respecto por la comunidad internacional. Además, los mandatos de esos otros foros no comprenden expresamente la promoción y protección de los derechos humanos y no han incorporado los derechos humanos en sus políticas y programas en consonancia con el enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos internacionalmente aceptado. En segundo lugar, en la Declaración y el Programa de Acción de Viena se proponen un enfoque holístico de la promoción y protección de los derechos humanos que básicamente entraña el examen de las causas y el contexto de las violaciones de derechos humanos¹⁵. En tercer lugar, según el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Consejo Económico y Social "podrá señalar a la atención de otros órganos de las Naciones Unidas, sus órganos subsidiarios y los organismos especializados interesados que se ocupen de prestar asistencia técnica, toda cuestión surgida de los informes [presentados por los Estados partes en el Pacto] que pueda servir para que dichas entidades se pronuncien, cada una dentro de su esfera de competencia, sobre la conveniencia de las medidas internacionales que puedan contribuir a la aplicación efectiva y progresiva del presente Pacto". Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "esta disposición hay que interpretarla en el sentido de que incluye prácticamente todos los órganos de las Naciones Unidas y organismos que intervienen en cualquier aspecto de la cooperación internacional para el desarrollo"¹⁶. Es por tanto competencia del Consejo de Derechos Humanos abordar la cuestión de la deuda externa y los derechos humanos. En cuarto lugar, está claro que las obligaciones de derechos humanos de los Estados son pertinentes en el contexto de los arreglos relativos a la deuda externa. Así, por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha instado en numerosas ocasiones a los Estados prestatarios a tener en cuenta las obligaciones contraídas en virtud del Pacto en todos los aspectos de sus negociaciones con las instituciones financieras internacionales a fin de que no se menoscaben los derechos económicos, sociales y culturales, en particular los de los sectores más vulnerables de la sociedad. También ha alentado a los países acreedores a hacer todo lo posible por garantizar que las políticas y decisiones de las instituciones financieras internacionales de las que son parte sean compatibles con las obligaciones contraídas por los Estados en virtud del Pacto, especialmente las obligaciones relacionadas con la cooperación y la ayuda internacionales¹⁷. En quinto lugar, en las declaraciones, resoluciones y decisiones de los

¹⁴ Véanse, por ejemplo, la resolución 2004/18 de la Comisión de Derechos Humanos, de 16 de abril de 2004, aprobada por 29 votos a favor, 14 en contra y 10 abstenciones; la decisión 12/119 del Consejo de Derechos Humanos, aprobada el 12 de octubre de 2009 por 31 votos a favor, 13 en contra y 2 abstenciones.

¹⁵ En el párrafo 13 se señala que "[l]os Estados deben eliminar todas las violaciones de los derechos humanos y sus causas, así como los obstáculos que se opongan a la realización de esos derechos" (sin cursiva en el original).

¹⁶ Observación general Nº 2.

¹⁷ Véanse E/C.12/1/Add.54, párr. 31 (Bélgica); E/C.12/1/Add.43, párr. 20 (Italia); E/C.12/1/Add.68, párr. 31 (Alemania); E/C.12/1/Add.70, párr. 24 (Suecia); E/C.12/1/Add.72, párr. 32 (Francia); E/C.12/1/Add.77, párr. 37 (Irlanda); y E/C.12/1/Add.79, párr. 26 (Reino Unido). Cabe destacar también que en las Directrices de Maastricht sobre las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales "[e]l hecho de que un Estado no tenga en cuenta sus obligaciones jurídicas internacionales en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales cuando concierte

principales órganos y conferencias de las Naciones Unidas, así como en las observaciones finales de los diversos órganos de tratados se ha confirmado la vinculación entre la deuda, los derechos humanos y el desarrollo¹⁸. Por último, de conformidad con la normativa internacional de derechos humanos, los Estados son los principales responsables de garantizar los derechos humanos a todas las personas que se encuentren en su territorio y estén sujetas a su jurisdicción. Por tanto, no debe ponerse a los Estados en una situación en que las excesivas obligaciones del servicio de la deuda les impidan cumplir esta obligación.

8. Los principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos que se presentan en este informe son un intento de contribuir a la búsqueda de una solución equitativa y duradera de la crisis de la deuda que esté en consonancia no solo con los compromisos políticos contraídos por la comunidad internacional, sino también con las obligaciones de todos los Estados en materia de derechos humanos.

II. Antecedentes de los principios

9. En su resolución 2004/18, la Comisión de Derechos Humanos pidió al Experto independiente encargado de examinar las consecuencias de las políticas de ajuste estructural y de la deuda externa para el pleno ejercicio de los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales que preparara directrices generales para que las siguieran los Estados y las instituciones financieras privadas y públicas, nacionales e internacionales en la adopción de decisiones y la ejecución de programas de pago de la deuda y reforma estructural, incluidos los adoptados a causa de la

acuerdos bilaterales o multilaterales con otros Estados, organizaciones internacionales o empresas multinacionales" se considera violación de los derechos humanos por omisión (párr. 15j)).

¹⁸ Véanse, por ejemplo, la Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición, aprobada el 16 de noviembre de 1974 por la Conferencia Mundial sobre la Alimentación, de conformidad con la resolución 3347 (XXIX) de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1974; el Plan para la ulterior ejecución del Programa 21, aprobado por la Asamblea General en la Cumbre para la Tierra + 5, durante su decimonoveno período extraordinario de sesiones, 23 a 28 de junio de 1997, párrs. 20 y 82; la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social, aprobada en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995 (compromisos 1.k y 7.c); la Declaración y el Programa de Acción de Viena, aprobados en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 a 25 de junio de 1993, párr. 12; la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, aprobados en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995, párr. 13; la Declaración del Milenio, párrs. 15 y 28; el Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, A/CONF.199/20 y Corr.1, Johannesburgo, 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002, anexo, párr. 89. Véanse también las siguientes observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: E/C.12/1/Add.106 (Zambia); E/C.12/1/Add.78 (Benin); E/C.12/1/Add.71 (Argelia); E/C.12/1/Add.66 (Nepal); E/C.12/1/Add.63 (República Árabe Siria); E/C.12/1/Add.62 (Senegal); E/C.12/1/Add.60 (Bolivia, Estado Plurinacional de); E/C.12/1/Add.57 (Honduras); E/C.12/1/Add.55 (Marruecos); E/C.12/1/Add.49 (Kirguistán); y E/C.12/1/Add.48 (Sudán); Comité de los Derechos del Niño: CRC/C/15/Add.218 (Madagascar); CRC/C/15/Add.204 (Eritrea); CRC/C/15/Add.207 (Sri Lanka); CRC/C/15/Add.197 (República de Corea); CRC/C/15/Add.193 (Burkina Faso); CRC/C/15/Add.190 (Sudán); CRC/C/15/Add.186 (Países Bajos/Antillas Neerlandesas); CRC/C/15/Add.179 (Níger); CRC/C/15/Add.174 (Malawi); CRC/C/15/Add.172 (Mozambique); CRC/C/15/Add.160 (Kenya); CRC/C/15/Add.152 (Turquía); CRC/C/15/Add.138 (República Centrafricana); CRC/C/15/Add.130 (Suriname); CRC/C/15/Add.124 (Georgia); y CRC/C/15/Add.115 (India); Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo séptimo período de sesiones, Suplemento N° 38 (A/57/38)*, párrs. 149 (Uganda) y 155 (Trinidad y Tabago); *ibid.*, *quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento N° 38 (A/56/38)*, primera parte, párr. 227 (Jamaica) y segunda parte, párrs. 161 (Guyana) y 227 (Países Bajos); *ibid.*, *quincuagésimo quinto período de sesiones, Suplemento N° 38 (A/55/38)*, párr. 44 (Camerún).

deuda externa, para garantizar que el cumplimiento de los compromisos derivados de la deuda externa no socaven 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.

10. En su decisión 2/109, el Consejo de Derechos Humanos pidió a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que convocara una reunión de consulta de expertos para contribuir al proceso en curso de redacción del proyecto de directrices generales. Tras esa reunión de consulta, el Experto independiente (que pasó a ser denominado Experto independiente sobre las consecuencias de las políticas de reforma económica y la deuda externa para el goce efectivo de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales) presentó un primer borrador de las directrices al Consejo en su período de sesiones de marzo de 2008. En su informe al Consejo (A/HRC/7/9), el Experto independiente señaló que debía seguirse trabajando en las directrices y celebrando consultas al respecto.

11. En sus resoluciones 7/4 y 11/5, el Consejo pidió al Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, que siguiera trabajando en las directrices, entre otras cosas, "pidiendo a los Estados, las organizaciones internacionales, los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, [y] las comisiones económicas regionales [...] sus opiniones y sugerencias". En su decisión 12/119, el Consejo pidió al ACNUDH que prestara asistencia al Experto independiente para la organización y celebración de consultas regionales sobre las directrices.

12. Con la asistencia del ACNUDH, el Experto independiente celebró cuatro consultas regionales entre junio de 2010 y junio de 2011 (América Latina y el Caribe, en junio de 2010; África, en noviembre de 2010; Asia y el Pacífico, en febrero de 2011; y Europa Occidental y otros grupos, en junio de 2011)¹⁹. Estas reuniones de consulta, en las que participaron representantes de los gobiernos, parlamentarios, comisiones económicas regionales, instituciones financieras internacionales, organizaciones de la sociedad civil, expertos a título individual y otras partes interesadas, generaron ideas basadas en la experiencia y las perspectivas de las regiones sobre la forma en que las directrices podían ayudar a los Estados a cumplir a un tiempo sus obligaciones en materia de derechos humanos y las relacionadas con el pago de la deuda.

13. En noviembre de 2011, el Experto independiente convocó una reunión de expertos para examinar un nuevo borrador que había preparado basándose en las ideas expuestas en las consultas regionales. En febrero de 2012, organizó una consulta pública en Ginebra sobre el nuevo texto de los principios rectores que se había preparado tras la reunión de expertos. Participaron en esta consulta varios Estados y organizaciones de la sociedad civil. En la página web del Experto independiente se publicó el texto de los principios así como una invitación a la formulación de observaciones públicas. Varias partes interesadas, entre ellas Estados, instituciones financieras internacionales, comisiones económicas regionales, organizaciones de la sociedad civil, y particulares, enviaron observaciones por escrito sobre el nuevo borrador²⁰.

¹⁹ El Experto independiente presentó un informe sobre las tres primeras consultas regionales al Consejo de Derechos Humanos en abril de 2011 (A/HRC/17/37).

²⁰ La Secretaría de las Naciones Unidas no pudo traducir todas las observaciones recibidas en otros idiomas, por lo que el Experto independiente tuvo que servirse de las traducciones oficiosas realizadas por funcionarios del ACNUDH, cuya precisión y exhaustividad el Experto independiente no puede garantizar.

14. El texto definitivo de los principios rectores que ahora tiene ante sí el Consejo es el resultado del amplio e incluyente proceso de consulta que se ha descrito. El Experto independiente expresa su reconocimiento por las valiosísimas aportaciones de una amplia gama de partes interesadas que han contribuido a configurar un marco de aplicación universal sobre la deuda externa y los derechos humanos que tiene como fin asegurar que las obligaciones asumidas por los Estados en el marco de acuerdos financieros internacionales sobre la deuda y sobre otras cuestiones no mermen su capacidad para crear las condiciones que permitan el ejercicio de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales y el derecho al desarrollo.

III. Descripción general de los principios

15. Atendiendo a las opiniones expresadas en las consultas regionales y de conformidad con las normas establecidas por otros titulares de mandatos de mecanismos especiales, el Experto independiente ha propuesto que las directrices pasen a denominarse "principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos".

16. El texto de los principios consta de una introducción y tres secciones principales. En la introducción se llama la atención sobre las repercusiones negativas de las cargas excesivas de la deuda en los derechos humanos y el desarrollo y se destaca la necesidad de encontrar un equilibrio adecuado entre las obligaciones de los Estados en relación con sus acuerdos acerca de la deuda externa y en relación con la normativa internacional de derechos humanos. En la primera parte se trata del alcance y el propósito de los principios; en la segunda se esbozan los principios fundamentales tomados de las normas internacionales de derechos humanos y de otro tipo que sirven de base a los principios; la tercera parte contiene los principios operacionales.

IV. Aplicación de los principios

17. Estos principios rectores no están destinados a crear nuevos derechos u obligaciones de la normativa internacional ni a sustituir a otros mecanismos que tienen como fin abordar aspectos del problema de la deuda soberana. Su contribución normativa consiste en la identificación de las normas básicas de derechos humanos en vigor aplicables a la deuda soberana y a las políticas conexas, así como en el análisis pormenorizado de las consecuencias de esas normas. Además, los principios deberían considerarse complemento de otras iniciativas como los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos; el proyecto de principios sobre la promoción de concesión y solicitud responsables de préstamos soberanos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD); y los mecanismos de alivio de la deuda internacionales.

18. El Experto independiente tiene el honor de presentar estos principios rectores al Consejo de Derechos Humanos para su examen. El Experto independiente insta al Consejo y a los Estados Miembros de las Naciones Unidas a que manifiesten su compromiso de buscar una solución equitativa y duradera a la crisis de la deuda, particularmente en los países en desarrollo, expresado en la Declaración del Milenio y el Consenso de Monterrey, entre otros documentos, haciendo suyos los principios rectores.

19. A fin de ayudar a los Estados y a otras partes interesadas a aplicar los principios, se ha sugerido que se elaborara un comentario sobre los principios rectores. El Experto independiente está de acuerdo con esta propuesta y, si el Consejo así lo desea, podría preparar ese comentario y presentarlo al Consejo para su examen.

Anexo

Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos

Introducción

En la Carta de las Naciones Unidas se expresa el compromiso universalmente compartido de "realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión". Este compromiso se recoge también en varios tratados y declaraciones de derechos humanos. Además, en el artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se dispone que toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en la Declaración se hagan plenamente efectivos.

El pleno disfrute de todos los derechos humanos exige que los Estados, que tienen la responsabilidad primordial de proteger y promover los derechos humanos, asignen recursos adecuados a la consecución de ese objetivo. Sin embargo, los recursos disponibles se ven limitados —y la asignación de recursos socavada— por una amplia gama de factores, entre los que se incluye el cumplimiento de las obligaciones relativas al servicio de una deuda externa excesivamente onerosa. Hay abundantes pruebas de que cuando se destinan al servicio de la deuda los escasos recursos nacionales para servicios públicos fundamentales, como la educación, la salud, el abastecimiento de agua, el saneamiento, la vivienda y las infraestructuras, se reduce considerablemente la capacidad de los países deudores, en particular los países pobres, para crear las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales. A este respecto, cabe destacar que los distintos órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas han observado repetidamente que los pagos de una deuda excesiva constituyen un obstáculo al desarrollo y a la realización de los derechos humanos en muchos países en desarrollo¹. En los casos en que se ha reducido considerablemente la carga de la deuda, por

¹ Véanse, por ejemplo, las siguientes observaciones finales: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: E/C.12/1/Add.106 (Zambia); E/C.12/1/Add.78 (Benin); E/C.12/Add.71 (Argelia); E/C.12/1/Add.66 (Nepal); E/C.12/1/Add.63 (República Árabe Siria); E/C.12/1/Add.62 (Senegal); E/C.12/1/Add.60 (Bolivia, Estado Plurinacional de); E/C.12/1/Add.57 (Honduras); E/C.12/1/Add.55 (Marruecos); E/C.12/1/Add.49 (Kirguistán); y E/C.12/1/Add.48 (Sudán); Comité de los Derechos del Niño: CRC/C/15/Add.218 (Madagascar); CRC/C/15/Add.204 (Eritrea); CRC/C/Add.207 (Sri Lanka); CRC/C/15/Add.197 (República de Corea); CRC/C/15/Add.193 (Burkina Faso); CRC/C/15/Add.190 (Sudán); CRC/C/15/Add.186 (Países Bajos/Antillas Neerlandesas); CRC/C/15/Add.179 (Níger); CRC/C/15/Add.174 (Malawi); CRC/C/15/Add.172 (Mozambique); CRC/C/15/Add.160 (Kenya); CRC/C/15/Add.152 (Turquía); CRC/C/15/Add.138 (República Centroafricana); CRC/C/15/Add.130 (Suriname); CRC/C/Add.124 (Georgia); y CRC/C/15/Add.115 (India); Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo séptimo período de sesiones, Suplemento N° 38 (A/57/38)*, párrs. 149 (Uganda) y 155 (Trinidad y Tabago); *ibid.*, *quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento N° 38 (A/56/38)*, primera parte, párr. 227 (Jamaica) y segunda parte, párrs. 161 (Guyana) y 227 (Países Bajos); *ibid.*, *quincuagésimo quinto período de sesiones, Suplemento N° 38 (A/55/38)*, párr. 44 (Camerún). Véase también Consejo de Derechos Humanos, Consolidación de las conclusiones del equipo especial de alto nivel sobre el ejercicio del derecho al desarrollo, 25 de marzo de 2010, A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.1, párr. 54.

ejemplo a raíz de la condonación de la deuda, los países han podido aumentar sus gastos en la reducción de la pobreza y sus inversiones sociales.

Se considera que, dependiendo de diversos factores, como las condiciones del préstamo, el uso prudente de los fondos prestados y la eficacia en la gestión de la deuda, la financiación mediante créditos puede contribuir al desarrollo de los países. Se reconoce también que las iniciativas multilaterales de alivio de la deuda han creado un margen fiscal que ha permitido a los países pobres muy endeudados llevar a cabo algunos programas sociales. Sin embargo, esas iniciativas están plagadas de problemas, tales como los largos procesos necesarios para cumplir las condiciones normativas (que no solo dificultan la consecución de los objetivos de reducción de la pobreza de las medidas de alivio de la deuda, sino que también afectan a la implicación del país en las estrategias nacionales de desarrollo) y la exclusión de muchos países que necesitan o merecen medidas de alivio de la deuda. Además, no parece que esas iniciativas hayan servido para encontrar una solución duradera a los problemas de la deuda, como se observa en las evaluaciones de las instituciones financieras internacionales que indican que algunos de los países que han llevado a cabo procesos de alivio de la deuda se encuentran en riesgo de crisis de endeudamiento.

Para hacer frente a esos retos es preciso tomar medidas en las que se mantenga un equilibrio adecuado entre las obligaciones de los Estados derivadas de sus arreglos acerca de la deuda externa y las derivadas de la normativa internacional de derechos humanos. Para lograr este equilibrio no basta con que cada Estado adopte medidas u oriente sus políticas nacionales unilateralmente, sino que es necesaria una acción internacional concertada con el ánimo de asistencia y cooperación internacionales que se encarece en la Carta de las Naciones Unidas y otros instrumentos. Por esa razón, en varias cumbres de alto nivel de líderes mundiales se ha solicitado la formulación de una solución amplia al problema de la deuda externa, en particular la de los países en desarrollo. A este respecto, en la Declaración y el Programa de Acción de Viena (1993) se "exhorta a la comunidad internacional a que haga cuanto pueda por aliviar la carga de la deuda externa de los países en desarrollo a fin de complementar los esfuerzos que despliegan los gobiernos de esos países para realizar plenamente los derechos económicos, sociales y culturales de sus pueblos"². Análogamente, en la Declaración del Milenio (2000) en la que se basan los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se reconoce la necesidad de reformar el sistema financiero internacional para hacerlo abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio³. Al tratar de este objetivo se especifica que es necesario "abordar de manera global y eficaz los problemas de la deuda de los países en desarrollo" adoptando medidas en los planos nacional e internacional para que la deuda sea sostenible a largo plazo. Por último, en el Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (2002) se subraya la responsabilidad mutua de los acreedores y los deudores por sus decisiones relativas a la deuda externa, y se propone la búsqueda de "mecanismos innovadores para hacer frente a los problemas de la deuda de los países en desarrollo" así como el examen "de un mecanismo internacional de renegociación de la deuda en los foros apropiados, [...] que permitirán que los deudores y los acreedores se reúnan para reestructurar las deudas insostenibles de manera oportuna y eficiente"⁴.

Para hacer frente a esos retos, el 16 de abril de 2004, la Comisión de Derechos Humanos aprobó la resolución 2004/18, en la que pidió al Experto independiente encargado

² Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, A/CONF.157/23 (1993), parte I, párr. 12.

³ Resolución 55/2 de la Asamblea General, de 8 de septiembre de 2000, párrs. 11 a 16.

⁴ *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.A.7), cap. I, resolución 1, anexo, párrs. 47, 51 y 60.

de examinar las consecuencias de las políticas de ajuste estructural y de la deuda externa para el pleno ejercicio de los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales que preparara "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 y reforma estructural, incluidos los adoptados a causa de la deuda externa, para garantizar que el cumplimiento de los compromisos derivados de la deuda externa no socavan las obligaciones contraídas respecto de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales, con arreglo a lo dispuesto en los instrumentos internacionales de derechos humanos". En resoluciones y decisiones posteriores, la Comisión de Derechos Humanos y el Consejo de Derechos Humanos pidieron al Experto independiente que recabara las opiniones y las sugerencias sobre el proyecto de directrices de una amplia gama de interesados, incluidos 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 organizaciones no gubernamentales, y que presentara un borrador al Consejo.

Los presentes principios rectores son el resultado de un proceso de consulta amplio e incluyente. Los principios se basan en el reconocimiento de las obligaciones contraídas por los Estados de proteger y realizar todos los derechos humanos, las obligaciones de las instituciones financieras internacionales y las empresas privadas de respetar los derechos humanos, y en la necesidad de encontrar una solución general a los problemas de la deuda soberana de los países en desarrollo que se asiente firmemente en un marco de derechos humanos.

Sección I – Alcance y finalidad

1. Estos principios rectores están destinados a ayudar a los Estados y a todos los actores pertinentes, incluidos las instituciones financieras privadas y públicas, nacionales e internacionales, los prestamistas bilaterales y los grupos organizados de tenedores de bonos, a realizar sus respectivas actividades y perseguir sus respectivos intereses en relación con la deuda externa.

2. El objetivo fundamental de estos principios es equilibrar las obligaciones contractuales de los Estados deudores y acreedores derivadas de los acuerdos sobre la deuda externa y las obligaciones jurídicas internacionales de los deudores y los acreedores de respetar, proteger y ejercer todos los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales.

3. Estos principios se aplican a las decisiones sobre la concesión y solicitud de préstamos de los Estados y otros actores como las instituciones financieras internacionales, a la negociación y ejecución de acuerdos sobre préstamos u otros instrumentos de deuda, la utilización de fondos de préstamo externos, los pagos de deuda, la renegociación y reestructuración de la deuda externa, el alivio de la deuda cuando proceda, y a todas las políticas, estrategias y actividades conexas. En los principios se reconocen las obligaciones contingentes de un Estado que nacen de la solicitud y concesión de préstamos externos entre actores privados.

4. A los fines de estos principios, por deuda externa (o deuda exterior) se entiende una obligación (incluida una obligación monetaria), creada en el marco de un arreglo contractual, y contraída por un Estado con un prestamista no residente —que puede ser una institución financiera internacional, un prestamista bilateral o multilateral, una institución financiera privada o un tenedor de bonos—, o sujeta a leyes extranjeras. La deuda externa comprende: i) los préstamos, es decir, los fondos anticipados al deudor por el prestamista

en el entendimiento de que el prestatario se compromete a devolver los fondos (incluidos los depósitos, bonos, obligaciones, préstamos comerciales o créditos compradores) en el futuro; y ii) los créditos de proveedores, es decir, los contratos por los que el proveedor permite al cliente aplazar el pago hasta una fecha posterior a la de entrega de las mercaderías o prestación de los servicios. La suma de las deudas externas pendientes de un Estado constituye el volumen de la deuda externa.

5. Estos principios reflejan las normas internacionales de derechos humanos, y son compatibles con ellas. Los principios aplican las normas de derechos humanos en vigor que están relacionadas con problemas o cuestiones ocasionadas por el endeudamiento externo de los Estados y las políticas conexas.

Sección II – Principios fundamentales

Garantizar la primacía de los derechos humanos

6. Todos los Estados, tanto si actúan individual como colectivamente (así como cuando lo hacen por conducto de organizaciones internacionales y regionales de las que son miembros), tienen la obligación de respetar, proteger y realizar los derechos humanos. Los Estados deben asegurarse de que ninguna de sus actividades relacionadas con las decisiones acerca de la concesión y solicitud de préstamos, las de las instituciones internacionales o nacionales, públicas o privadas a las que pertenezcan o en las que tengan intereses, la negociación y aplicación de acuerdos sobre préstamos y otros instrumentos de deuda, la utilización de los fondos, los pagos de deuda, la renegociación y reestructuración de la deuda externa, y, en su caso, el alivio de la deuda, irá en detrimento de esas obligaciones.

7. Todos los Estados deberían aplicar políticas y medidas efectivas con el fin de crear las condiciones que permitan asegurar el pleno disfrute de todos los derechos humanos, teniendo presente la indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos y los posibles efectos negativos del servicio de la deuda externa y de la adopción de las políticas de reforma económica conexas en el disfrute de los derechos humanos.

8. Toda estrategia de deuda externa debe concebirse de forma que no obstaculice el mejoramiento de las condiciones que garantizan el disfrute de los derechos humanos y debe estar destinada, entre otras cosas, a garantizar que los Estados deudores alcancen un nivel de crecimiento adecuado para satisfacer sus necesidades sociales, económicas y de desarrollo, así como cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos.

9. Las instituciones financieras internacionales y las empresas privadas tienen la obligación de respetar los derechos humanos internacionales⁵. Ello conlleva el deber de abstenerse de formular, adoptar, financiar y aplicar políticas y programas que directa o indirectamente obstaculicen el disfrute de los derechos humanos.

Igualdad y no discriminación

10. Los Estados tienen la obligación de asegurar a todos la plena realización de los derechos humanos, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, como se explicita en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

⁵ Véase Consejo de Derechos Humanos, Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie, anexo: Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar" (A/HRC/17/31).

11. Los Estados deben concebir y aplicar políticas y programas para promover la prestación de servicios básicos fundamentales para el disfrute de todos los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales, en forma compatible con el principio de igualdad y no discriminación.

12. Los Estados deberían analizar las políticas y los programas, incluidos los relacionados con la deuda externa, la estabilidad macroeconómica, la reforma estructural y las inversiones, en lo que respecta a sus efectos en la pobreza y la desigualdad, el desarrollo social y el goce de los derechos humanos, así como sus consecuencias en materia de género, y ajustarlos, según proceda, a fin de promover una distribución más equitativa y no discriminatoria de los beneficios del crecimiento y los servicios.

13. En esos análisis de las repercusiones se debería prestar especial atención a ciertos grupos de la sociedad que pueden ser particularmente vulnerables a las políticas y programas relacionados con la deuda externa, la estabilidad macroeconómica, la reforma estructural, la liberalización del comercio y las inversiones, tales como los niños, las mujeres, las personas con discapacidad, las personas de edad, los miembros de minorías y los trabajadores migratorios y sus familiares.

14. Los Estados deberían prestar especial atención a los efectos en materia de género de las reducciones de los servicios sociales, las prestaciones de seguridad social, los servicios de guardería y el empleo público, así como a su incidencia en la creciente tasa de desempleo de las mujeres; y deberían adoptar medidas para evitar que las mujeres sigan empobreciéndose.

Realización progresiva de los derechos

15. La obligación de los Estados de lograr progresivamente el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales exige que los Estados avancen lo más rápida y eficazmente posible para lograr la plena realización de esos derechos.

16. Los Estados deberían asegurarse de que sus derechos y obligaciones originados en los acuerdos o arreglos sobre la deuda externa, en particular su aceptación de una obligación indebida o excesiva de devolver la deuda externa⁶, no obstaculicen la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales. Los prestamistas no estatales tienen la obligación de velar por que tanto los contratos sobre la deuda en los que son parte como las políticas con ellos relacionadas respeten plenamente los derechos humanos.

Obligaciones mínimas

17. Todo Estado tiene la obligación de velar por el ejercicio de, por lo menos, los niveles esenciales mínimos de cada derecho económico, social y cultural. Los niveles mínimos esenciales de cada uno de esos derechos deberían considerarse el nivel de partida de los Estados en sus esfuerzos por mejorar el disfrute del derecho.

18. Los Estados deberían velar por que los derechos y las obligaciones originados en un acuerdo o arreglo sobre la deuda externa, en particular la obligación de amortizar la deuda externa, no sean incompatibles con sus obligaciones mínimas con respecto a esos derechos.

⁶ La obligación de reembolsar la deuda externa se subraya aquí (y en las secciones 2.3 y 2.4) porque las sumas que un Estado deudor asigna a esos reembolsos se deducen de los recursos disponibles para lograr la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, de conformidad con el artículo 2, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

No regresión

19. Los Estados tienen la obligación de evitar las medidas regresivas, es decir, toda acción deliberada que tenga como efecto la obstaculización de los avances en los derechos económicos, sociales y culturales y que, por tanto, dificulte la realización continua de esos derechos.

20. Los Estados deben asegurarse de que los derechos y obligaciones originados en la deuda externa, en particular la obligación de devolver la deuda externa, no lleven a la adopción deliberada de medidas regresivas.

El deber de cooperación internacional entre los Estados

21. En los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas y en diversos tratados y declaraciones sobre los derechos humanos se exige claramente a los Estados que cooperen y se presten asistencia entre sí a fin de alcanzar ciertos objetivos, tales como el de alcanzar el desarrollo y eliminar los obstáculos que lo impidan, encontrar soluciones para los problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos, y promover el respeto universal y la efectividad de los derechos y libertades fundamentales.

22. El deber de asistencia y cooperación internacionales obliga a los Estados a velar por que sus actividades, y las de sus residentes y empresas, no violen los derechos humanos de las personas de otros países y a que los Estados, ya sea individualmente o como miembros de instituciones internacionales, no adopten ni participen en políticas que socaven el goce de los hechos humanos o que den pie a las disparidades entre los Estados y dentro de estos.

La responsabilidad compartida de los acreedores y los deudores

23. Los acreedores y los deudores comparten la responsabilidad de evitar y resolver las situaciones de deuda insostenible⁷. En el caso de los acreedores, ello incluye la obligación de actuar con la debida diligencia respecto de la solvencia y capacidad de reembolso del prestatario así como el deber de abstenerse de conceder un préstamo cuando el prestamista sea consciente de que los fondos se utilizarán con fines no públicos o en proyectos que no sean viables. En el caso de los Estados deudores ello conlleva la obligación de contratar préstamos y utilizar los fondos prestados de forma que redunden en interés del público, y de reembolsar la deuda puntualmente.

24. La responsabilidad mutua de los acreedores y los deudores por sus decisiones es un requisito importante para el establecimiento de un sistema financiero mundial equitativo.

Puesta en marcha de un proceso nacional de desarrollo independiente

25. Todo Estado tiene el derecho soberano e inalienable de poner en marcha un proceso de desarrollo nacional que sea independiente y esté libre de presiones, influencias o injerencias de actores externos, incluidos los Estados y las instituciones financieras internacionales. Para que el proceso de desarrollo nacional sea independiente, los dirigentes legítimos del pueblo deben poseer el control efectivo de la dirección del desarrollo económico del país. Este proceso debería ser transparente, participativo, responsable y flexible.

26. La realización del derecho a la libre determinación exige que las autoridades legítimas de un Estado ejerzan independientemente el control de la dirección de la

⁷ *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.A.7), cap. I, resolución 1, anexo, párr. 47.

economía del Estado (la meta que se quiere alcanzar) y su participación efectiva en la planificación económica (la forma de alcanzar la meta).

27. El principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales implica el derecho de todos los Estados a poseer y usar su riqueza y sus recursos naturales, o a disponer de ellos de otro modo, en la forma como estimen conveniente, libres de presiones, influencias o injerencias de actores externos, incluidos otros Estados y las instituciones financieras internacionales. La soberanía del Estado debe ejercerse cumpliendo y respetando plenamente los derechos humanos, prestando particular atención a los grupos más vulnerables de la sociedad.

Transparencia, participación y rendición de cuentas

28. La transparencia, la participación y la rendición de cuentas son valores fundamentales que deben respetarse en las decisiones relativas a la concesión y solicitud de préstamos por parte de los Estados, las instituciones financieras internacionales y otros actores del caso; en la negociación y ejecución de los acuerdos sobre préstamos y otros instrumentos de deuda; en la utilización de los fondos, los pagos de la deuda, la renegociación y reestructuración de las deudas externas, y la aplicación de alivio de la deuda cuando proceda.

29. La transparencia exige la plena declaración de toda la información pertinente a los acuerdos sobre préstamos, los pagos de la deuda, la gestión de la deuda, los resultados de las auditorías públicas de la deuda y otras cuestiones conexas.

30. La participación entraña la contribución efectiva y significativa de todos los interesados (incluidos los beneficiarios de los proyectos) en las decisiones sobre las políticas de préstamos y la utilización de los recursos.

31. La rendición de cuentas entraña la adopción de medidas correctivas para asegurar que los encargados de la adopción de decisiones deben rendir cuentas, en su caso, de sus acciones relativas a los acuerdos o arreglos sobre la deuda externa, así como las estrategias y políticas sobre la deuda externa.

32. La transparencia y la participación exigen también la supervisión por parte de los órganos representativos competentes y las organizaciones de la sociedad civil.

Sección III – Principios operacionales

A. La deuda externa

Marco jurídico e institucional general

33. Los Estados prestatarios deberían dotarse de un amplio marco jurídico e institucional que promueva y garantice la transparencia y la rendición de cuentas en la concertación y negociación de préstamos así como en los procesos de gestión de la deuda pública. Ese marco debería servir también para aclarar las funciones de las distintas instituciones en la negociación y contratación de préstamos, y la gestión y supervisión de la deuda.

34. Los Estados prestatarios deberían fijar límites para los préstamos internacionales por medio de leyes presupuestarias adecuadas. Todo cambio de esos valores máximos debería requerir la aprobación del parlamento o de otro órgano legislativo nacional democráticamente constituido.

35. Los Estados, instituciones financieras internacionales e instituciones privadas prestamistas deberían poseer un marco jurídico e institucional general que promueva y garantice la transparencia y rendición de cuentas en la negociación y contratación de préstamos.

Decisión de solicitar o conceder un préstamo

36. Cada Estado prestatario debería realizar una evaluación transparente y participativa de las necesidades, como parte de su estrategia anual sobre la deuda, a fin de determinar si verdaderamente necesita obtener nuevos préstamos. Incumbe cada Estado prestatario demostrar que su decisión de solicitar un préstamo ha sido sometida a un detenido examen y es plenamente compatible con los principios fundamentales señalados en la sección II, particularmente la necesidad de asegurar la primacía de los derechos humanos.

37. Antes de obtener un nuevo préstamo, el Estado prestatario debería reevaluar su asignación de los recursos financieros y debería asegurarse de que no puede obtener los fondos adicionales que necesita reorientando las asignaciones presupuestarias vigentes. Además, si en esa asignación no se concede un alto grado de prioridad a los gastos en desarrollo humano y al mejoramiento de la protección del disfrute de las libertades y los derechos humanos fundamentales, deberán introducirse los ajustes correspondientes.

38. Todos los prestamistas deberían cerciorarse de que el Estado prestatario ha tomado una decisión informada de solicitar un préstamo y que este será usado para un fin público. Los prestamistas deberían obrar con la debida diligencia o recibir seguridades del Estado prestatario para asegurarse de que los fondos de préstamo no se perderán por corrupción oficial, en mala administración económica u otros usos improductivos en el Estado prestatario. Si se prevé razonablemente que se pueda dar una de esas circunstancias, los prestamistas no deben efectuar préstamo ni seguir abonando el préstamo.

39. Todos los prestamistas deberían obrar con la debida diligencia para asegurarse de que el préstamo propuesto no aumentará el volumen total de la deuda externa del Estado prestatario a un nivel insostenible que haga difícil la devolución de la deuda y obstaculice la creación de condiciones para la realización de los derechos humanos. Los prestamistas deberían cerciorarse de que, aun si se concede el nuevo préstamo, el Estado prestatario seguirá siendo capaz de efectuar los pagos de su deuda externa sin comprometer su capacidad para cumplir sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos como se ha señalado en la sección II.

40. Los prestamistas no deberían financiar actividades o proyectos que violen o se prevea que pueden violar los derechos humanos en los Estados prestatarios. Para evitar esta contingencia, incumbe a los prestamistas que tengan la intención de financiar actividades o proyectos específicos en los Estados prestatarios llevar a cabo una evaluación de impacto en los derechos humanos como requisito previo para conceder un nuevo préstamo. En otro caso los prestamistas pueden solicitar a la institución nacional de derechos humanos del Estado prestatario, de haberla, que lleve a cabo esa evaluación.

41. A los fines de estos principios, por evaluación de impacto en los derechos humanos se entiende un proceso sistemático, realizado por un órgano independiente con la participación plena e informada de las comunidades afectadas, basado en el marco normativo de la normativa internacional de derechos humanos, que tiene como fin medir los efectos de una actividad o proyecto en la realización de los derechos humanos.

Negociación y contratación de préstamos

42. El proceso de negociación debería basarse en las aportaciones previamente recabadas por medio de reuniones de consulta con todos los interesados, incluidas las

comunidades afectadas y las organizaciones de la sociedad civil, tanto por los prestatarios como los prestamistas, según proceda.

43. Las condiciones clave de los acuerdos de préstamo deben ser dadas a conocer públicamente por los prestatarios y por los prestamistas.

44. Los prestamistas que negocien con funcionarios de un Estado prestatario deben reconocer que estos últimos tienen la obligación fiduciaria de actuar en el interés superior de su mandante, a saber, el Estado prestatario, que a su vez representa a su pueblo en el sistema internacional. Análogamente, los prestatarios deberían tener presente que los funcionarios que actúan en nombre de un prestamista tienen una relación fiduciaria con este último. El cumplimiento de esta obligación fiduciaria suele estar regido por requisitos formales y sustantivos establecidos por las leyes del Estado prestatario.

Autoridad legal para celebrar un contrato

45. La contratación de préstamos u otras obligaciones de deuda debería cumplir los requisitos formales y sustantivos establecidos en las leyes y reglamentos nacionales aplicables tanto del Estado prestatario como del Estado prestamista (o, en su caso, el Estado que tenga jurisdicción sobre los prestamistas privados) o, en el caso de una institución financiera internacional, sus artículos de acuerdo u otro instrumento constitucional análogo. En particular, debe cumplirse plenamente cualquier norma relativa a la aprobación o autorización previa prevista en las leyes o reglamentos nacionales.

Uso de los fondos prestados

46. Salvo en los casos en que se soliciten préstamos para fines generales, los fondos adicionales que se proporcionen por medio de préstamos externos deben utilizarse solamente para la actividad o proyecto al que hayan sido destinados en el contrato original.

47. Por otra parte, los fondos obtenidos por medio de préstamos externos no deben utilizarse para financiar ninguna actividad o proyecto que contribuya a cometer violaciones de derechos humanos, especialmente derechos económicos, sociales y culturales, ni a exacerbarlas.

Servicio o amortización de la deuda

48. Los Estados deudores deben velar por que el nivel de servicio de la deuda no sea tan excesivo o desproporcionado respecto de su capacidad financiera y sus demás recursos que exija la desviación de los fondos destinados a la prestación de servicios sociales para todas las personas que viven en su territorio y están sujetas a su jurisdicción, en particular los relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales.

49. Los Estados deudores deberían utilizar sus recursos financieros en la forma más adecuada para lograr la realización de todos los derechos humanos. Cuando el servicio de la deuda sea excesivo o desproporcionado e implique la reducción de los recursos financieros destinados a la realización de los derechos humanos, debe ajustarse o modificarse como corresponda para mantener la primacía de los derechos humanos. Las asignaciones presupuestarias de los Estados deudores deben reflejar la prioridad de los gastos relacionados con los derechos humanos.

50. Los Estados deudores no deben permitir que sus reembolsos de la deuda externa alcancen un nivel tan excesivo o desproporcionado que se vean incapacitados para cumplir las obligaciones mínimas a las que se hace referencia en la sección II.

51. Los Estados deudores deben evitar adoptar deliberadamente medidas regresivas, como las descritas en la sección II, para asignar más recursos financieros a la amortización de la deuda externa.

Renegociación y reestructuración

52. Los Estados deudores deben cumplir su obligación de devolver la deuda externa con arreglo a un acuerdo válido y legítimo. No obstante, pueden darse circunstancias que impidan la amortización de la deuda (por ejemplo, en caso de dificultad financiera grave o desastre natural en el Estado prestatario) y justifiquen la modificación de las obligaciones recíprocas del Estado deudor y sus acreedores.

53. Los Estados deudores que tropiecen con dificultades para reembolsar su deuda externa deben renegociarla con sus acreedores a fin de llegar a un acuerdo de reestructuración que permita al Estado deudor amortizar su deuda externa sin mermar su capacidad de cumplir las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos de que se trata en la sección II, o de alcanzar sus objetivos de desarrollo.

54. La renegociación y reestructuración se deben hacer de buena fe y deben abarcar todos los tipos de deudas externas contraídas con acreedores externos de toda índole, incluidas las instituciones financieras internacionales.

Alivio de la deuda

55. El alivio de la deuda y de las cargas del servicio de la deuda de los países muy endeudados, incluidas las medidas de alivio de la deuda (como el perdón de la deuda, el reescalonamiento de la deuda, la reducción del servicio de la deuda y los intereses por mora), deberían tener lugar en el contexto del disfrute de todos los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales.

56. Las medidas de alivio de la deuda no pueden comprometer la prestación de servicios básicos. En particular, deben evitarse las condiciones del alivio de la deuda que puedan afectar negativamente a la realización de los derechos humanos o sean perjudiciales para el desarrollo en el Estado beneficiario.

57. Los fondos provenientes del alivio de la deuda no deben sustituir a la asistencia oficial para el desarrollo ni ser considerados como tal.

Moratoria de la deuda

58. Cuando, por causas ajenas a la voluntad del Estado prestatario, cambien las circunstancias, las partes deben negociar y acordar una moratoria de la amortización de la deuda. Esa moratoria debe incluir al capital, los intereses, las comisiones y las sanciones, y deberá aplicarse por medio de negociaciones sobre la reestructuración de la deuda.

Venta de deuda en el mercado secundario

59. En los acuerdos sobre préstamos deben imponerse restricciones claras a la venta o asignación de deudas a terceros por parte de los acreedores sin el consentimiento informado previo del Estado prestatario interesado. Debe hacerse todo lo posible por llegar a un arreglo negociado entre el acreedor y el deudor.

60. Cuando se venda o ceda una deuda tras el fracaso de las negociaciones entre el acreedor y el deudor para llegar a un acuerdo, se aplicarán todas las disposiciones pertinentes del acuerdo de préstamo original, como las relativas a los intereses y al cambio de las circunstancias

61. Si se ha concedido al Estado deudor alivio de la deuda por conducto de un mecanismo internacional (como la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados), el monto de la deuda que podrá recuperar el acreedor que haya entablado la demanda no será superior al que cobren los demás acreedores.

62. Los acreedores no deben vender deuda soberana en el mercado secundario a acreedores que anteriormente se hayan negado a participar en un acuerdo de reestructuración de deuda.

Reparto del riesgo del préstamo

63. Con el fin de ayudar a compensar los riesgos cambiarios, los prestamistas deberían ofrecer la posibilidad de contratar la totalidad o parte del préstamo en la moneda local del Estado prestatario.

64. Con el fin de equilibrar los riesgos comerciales o de producción, los prestamistas deberían ofrecer la posibilidad de vincular los reembolsos del préstamo a las tasas de crecimiento de la economía y/o de las exportaciones.

B. Sostenibilidad de la deuda

Evaluación de la sostenibilidad de la deuda

65. Las evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda no deben limitarse a los aspectos económicos (las perspectivas de crecimiento económico del Estado deudor y su capacidad para cumplir sus obligaciones de servicio de la deuda) sino que también deben tener en cuenta los efectos de la carga de la deuda en la capacidad del país para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y crear las condiciones para la realización de todos los derechos humanos.

66. Esas evaluaciones deben ser realizadas por un órgano independiente, como se señala en el párrafo 82 b) de estos principios.

Auditorías públicas de las carteras de títulos de deuda y de préstamos

67. Los Estados prestatarios deberían realizar auditorías periódicas transparentes y participativas de sus carteras de títulos de deuda con arreglo a las leyes nacionales concebidas para tal fin. Los resultados de esas auditorías deben hacerse públicos para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de la deuda externa, y deberían servir de base de las decisiones futuras sobre la solicitud de préstamos por el Estado así como de su estrategia de deuda, sus gastos en desarrollo y sus planes de acción sobre los derechos humanos.

68. En las auditorías públicas de las carteras de títulos de deuda se deberían evaluar el proceso de concertación de préstamos, el uso de los fondos prestados y las repercusiones de la deuda en el desarrollo y la realización de los derechos humanos.

69. Análogamente, los prestamistas deberían realizar auditorías públicas periódicas de sus carteras de préstamos para evaluar el cumplimiento de los objetivos de sus políticas de cooperación para el desarrollo o de concesión de préstamos en el extranjero, las prioridades del desarrollo de los Estados prestatarios y las normas de derechos humanos universalmente reconocidas. Los resultados de esas auditorías deberían hacerse públicos.

70. En el caso de los Estados prestatarios o prestamistas, las auditorías públicas deberían ser realizadas por instituciones o entidades previstas en las leyes nacionales, tales como cuerpos legislativos nacionales, instituciones nacionales de derechos humanos, oficinas de gestión de la deuda u otros organismos u oficinas estatales independientes.

Obligaciones contingentes

71. Al adoptar decisiones sobre la concertación o la concesión de préstamos o evaluar la sostenibilidad de las deudas de los Estados prestatarios, los Estados prestatarios y

prestamistas deberían tener en cuenta el efecto que el pasivo contingente (que incluye las deudas generadas por los créditos o las inversiones extranjeras y las obligaciones de la deuda derivadas de alianzas del sector público y el sector privado, o relacionados con estos) tiene en la posición financiera del gobierno prestatario.

72. Todos los Estados deberían supervisar y reglamentar la concesión y solicitud (según proceda) de préstamos externos en el sector privado a fin de evitar que se creen cargas de deuda privadas que provoquen inestabilidad financiera y lleguen a dificultar el ejercicio de los derechos humanos.

C. Estrategia nacional de desarrollo

73. La estrategia nacional de desarrollo debería ser asumida por el país y debería contener objetivos de desarrollo que se ajusten a las necesidades de las personas, que son los beneficiarios últimos del desarrollo. Debería llegarse a un acuerdo sobre esos objetivos mediante un proceso significativo y participativo de consulta en el que intervengan todas las partes interesadas, especialmente las organizaciones de la sociedad civil.

74. La asunción por los países de las estrategias nacionales de desarrollo es fundamental para lograr el desarrollo, e implica que los gobiernos nacionales deben poder decidir libremente las estrategias que desean concebir y aplicar, y dirigir tanto la formulación como la aplicación de las políticas⁸.

75. Los actores externos, y en particular las instituciones financieras internacionales, que ofrezcan asesoramiento económico, financiero o técnico u orientaciones o recomendaciones análogas para hacer frente a los problemas ocasionados por el endeudamiento externo deben respetar el proceso independiente del Estado deudor en materia de desarrollo nacional del que se trata en la sección II.

76. El Estado deudor debe conceder menos peso o importancia al asesoramiento, las instrucciones, las orientaciones o las recomendaciones análogas de carácter económico financiero o técnico cuando sean incompatibles con los principales objetivos de desarrollo priorizados y acordados durante el proceso de consulta a que se hace referencia en la sección III.A.

77. Los acreedores no deberían imponer como condición de los préstamos o del alivio de la deuda la aplicación de políticas como la privatización, la capitalización, la liberalización del comercio, la desregulación de las inversiones o la liberalización del sector financiero.

78. Los consejos, instrucciones, orientaciones o recomendaciones análogas de carácter económico, financiero o técnico deben estar exclusivamente destinadas a restaurar el crecimiento y la viabilidad económica del Estado prestatario, y por consiguiente su capacidad de reembolsar sus deudas externas sin mermar su capacidad de cumplir sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Deben evitarse los demás objetivos que estén remota o tangencialmente conectados con este fin.

79. Los Estados deberían asegurarse de que la aplicación de las políticas mencionadas en el párrafo 74 no obstaculizan el disfrute de todos los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales, en los Estados deudores. Cuando el Estado deudor estime necesario adoptar ese tipo de políticas deberán establecerse medidas

⁸ En la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo se subraya la importancia de la implicación de los países: "los Estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo", resolución 41/128 de la Asamblea General, anexo, art. 3, párr. 1.

adecuadas de seguridad social para mitigar los efectos nocivos de esas políticas, especialmente por lo que respecta a los grupos vulnerables o marginados.

80. Los Estados acreedores y las instituciones financieras internacionales no deben aprovechar las crisis económicas, financieras o relacionadas con la deuda externa para imponer reformas estructurales en los Estados deudores, por más que se considere que esas reformas pueden ser de utilidad a largo plazo. Esas reformas deben ser iniciadas, formuladas y aplicadas por los propios Estados deudores, si lo consideran oportuno, en el marco de un proceso independiente de desarrollo nacional.

Compatibilidad con los objetivos nacionales de desarrollo

81. Los acuerdos sobre préstamos e inversiones extranjeras deben ser compatibles con las estrategias de desarrollo concebidas por los países.

Acuerdos sobre inversiones

82. Si bien los acuerdos internacionales sobre inversiones sirven para promover y proteger las inversiones, deben respetar todos los derechos humanos en los territorios de los Estados contratantes.

83. En la medida en que los acuerdos internacionales sobre inversiones contemplen la deuda soberana como un tipo de inversión, esos acuerdos deben ser compatibles con estos principios y ser interpretados en consonancia con ellos.

D. Solución de problemas relacionados con la deuda

84. Los problemas del reembolso de la deuda y las controversias relacionadas con la deuda deben ser resueltos por un mecanismo independiente. A este respecto, los Estados y todos los actores pertinentes, incluidas las instituciones financieras internacionales, los prestamistas bilaterales o multilaterales y las instituciones financieras privadas, deben considerar el establecimiento de un mecanismo internacional de solución de controversias para reestructurar las deudas insostenibles y resolver las controversias sobre la deuda en forma justa, transparente, eficiente y oportuna.

85. El fin principal de ese mecanismo es garantizar que los Estados deudores puedan alcanzar el crecimiento y la viabilidad económica, así como recuperar su capacidad de amortizar sus deudas externas, sin comprometer el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

86. El establecimiento y funcionamiento de ese mecanismo debe basarse en los principios fundamentales establecidos en la sección II, y tener en cuenta las siguientes consideraciones concretas:

a) El mecanismo internacional de reestructuración de la deuda debe ser independiente de los acreedores y los deudores.

b) La evaluación de la situación económica financiera del Estado deudor debe ser realizada por un organismo neutral.

c) El mecanismo debe asegurarse de que, durante el proceso de reestructuración y después de este, el Estado deudor debe ser capaz de cumplir sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, de aplicar su programa de desarrollo y de prestar servicios básicos a todas las personas que vivan en su territorio y estén sujetas a su jurisdicción.

d) Entre las funciones del mecanismo debería incluirse la facultad de determinar el supuesto carácter "odioso" o "ilegítimo" de ciertas deudas externas. Los criterios para determinar el carácter odioso o ilegítimo de una deuda externa específica debería estar definido en las leyes nacionales teniendo en cuenta los siguientes elementos:

- i) La falta de consentimiento por parte de la población del Estado deudor;
 - ii) La falta de beneficios para la población del Estado deudor; y
 - iii) El conocimiento por el acreedor de los aspectos mencionados.
-