



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/10
3 de enero de 2007

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Cuarto período de sesiones
Tema 2 del programa provisional

**APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 60/251 DE LA ASAMBLEA
GENERAL, DE 15 DE MARZO DE 2006, TITULADA
"CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS"**

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

Resumen

En el presente informe, presentado ante el Consejo de Derechos Humanos con arreglo a la resolución 2005/19 de la Comisión de Derechos Humanos y la decisión 1/102 del Consejo de Derechos Humanos, el Sr. Bernards Muddho, 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, expone a grandes rasgos la evolución de su mandato durante los últimos años y resume sus principales resultados.

En la primera parte del informe se analizan las iniciativas más recientes de alivio de la deuda y sus efectos sobre la reducción de la pobreza y la realización de todos los derechos humanos. Se llega a la conclusión de que las ideas imperantes de sostenibilidad de la deuda que utilizan las instituciones de Bretton Woods no reflejan suficientemente los objetivos de desarrollo del Milenio y los objetivos relacionados con los derechos humanos. Por ejemplo, la integración de las opiniones locales mediante mecanismos nacionales de examen podría ayudar a definir un panorama más completo y equilibrado de la sostenibilidad de la deuda. En el informe se insiste en que probablemente el ahorro en servicio de la deuda resultante de la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (PPME) y de la iniciativa multilateral de alivio de la

deuda es demasiado pequeño para tener un efecto apreciable sobre los objetivos de desarrollo del Milenio o la mejora de los derechos humanos en los países pobres en desarrollo. Sigue existiendo la necesidad de soluciones más amplias no sólo en lo que respecta a un mayor alivio de la deuda sino también en las esferas estrechamente relacionadas de la gestión fiscal/de la deuda y el comercio. En particular, todos los acreedores deberían definir sus propios criterios transparentes y, en función de éstos, considerar ilegítimas determinadas categorías de deuda y proceder a su cancelación.

En el informe se insiste en la responsabilidad compartida de los acreedores y los deudores en lo que respecta a la carga de la deuda externa actual y futura de los países pobres. Con este fin, se insiste en que los instrumentos de análisis de la sostenibilidad de la deuda en visión de futuro deben orientar tanto a los acreedores como a los deudores en sus decisiones y en la elección de una combinación adecuada de préstamos en condiciones favorables y de donaciones. En este contexto, se reconoce la importante responsabilidad de los países deudores en lo tocante a asegurarse de que los créditos se invierten de un modo productivo y que promuevan los derechos humanos.

En la segunda parte del informe se examinan las posibles repercusiones para los derechos humanos de las políticas de reforma estándar promovidas por las instituciones financieras multilaterales. Aunque se reconoce la importancia que tiene una amplia estabilidad macroeconómica para el crecimiento, el desarrollo y la realización de los derechos humanos, en el informe se insiste en la igualmente importante necesidad de contar con soluciones específicas para cada país, en lugar de umbrales de estabilidad y programas macroeconómicos unitarios para todos. Al examinar la política de reforma de la privatización de las empresas estatales, el informe subraya sus posibles efectos positivos sobre la situación de los derechos humanos, pero advierte que debe hacerse un examen cuidadoso de todas las funciones y fines que tiene una empresa pública, en particular en lo que respecta a la accesibilidad a aquellos bienes y servicios que se traducen en la realización de los derechos humanos pertinentes.

Por lo que respecta a las políticas de reforma del comercio, en el informe se aboga por la realización de evaluaciones racionales de los efectos económicos y sociales, que permitan diseñar y programar con cuidado las fases de reforma, y en particular establecer unos períodos de transición adecuados, excluir de forma ponderada los productos estratégicos de la liberalización e introducir unas cláusulas de salvaguardia inspiradas en los derechos humanos. La liberalización del comercio debería combinarse con medidas dirigidas a mejorar la capacidad productiva de la economía de los países pobres y fortalecer su competitividad en el mercado mundial. En el informe se insiste en la importancia de la reforma de la gestión pública, ya que si ésta no es buena, ello puede constituir un importante obstáculo para un desarrollo rápido. Esto incluye -como condición necesaria pero no suficiente- la necesidad de definir un marco de referencia de las reformas del sector público basado en una definición de la función y el tamaño que debe tener el gobierno.

Por último, las reformas estructurales en los sectores de la salud y la educación deben orientarse siempre por las obligaciones internacionales de los países en materia de derechos humanos. Por ejemplo, en general, el cobro de tasas al usuario constituye un obstáculo para el pleno disfrute de los derechos humanos en estos dos sectores. Por tanto, unos programas de reforma pertinentes deben tener en cuenta tanto la obligación de abolir progresivamente el cobro de tasas por servicios como la de evitar la imposición de tasas al usuario u otras cargas.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 7	4
I. DEUDA EXTERNA, INICIATIVAS DE ALIVIO DE LA DEUDA Y DERECHOS HUMANOS	8 - 25	5
A. Contexto.....	8	5
B. Las operaciones de alivio de la deuda en el pasado.....	9 - 13	6
C. Conceptos de sostenibilidad de la deuda	14 - 17	7
D. El efecto de las operaciones de alivio de la deuda sobre la pobreza y los derechos humanos.....	18 - 21	8
E. La necesidad de un mayor alivio de la deuda	22 - 25	10
II. LAS POLÍTICAS DE REFORMA ECONÓMICA Y LOS DERECHOS HUMANOS	26 - 69	11
A. La estabilidad macroeconómica.....	30 - 34	12
B. La privatización	35 - 37	13
C. La reforma del comercio.....	38 - 47	14
D. Buen gobierno.....	48 - 56	16
E. Las políticas de reforma de sector en relación con la educación y la salud	57 - 69	18
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	70 - 78	21

INTRODUCCIÓN

1. El Experto independiente presenta este informe analítico anual al Consejo de Derechos Humanos en cumplimiento de la resolución 2000/82 de la Comisión de Derechos Humanos, en la que se estableció su mandato y se le pidió que prestara particular atención a: a) las consecuencias de la deuda externa y de las políticas aprobadas a fin de hacerles frente para el goce efectivo de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales en los países en desarrollo; b) las medidas adoptadas por los gobiernos, el sector privado y las instituciones financieras internacionales para aliviar esas consecuencias en los países en desarrollo, especialmente los más pobres y los países fuertemente endeudados; y c) los nuevos acontecimientos, las medidas y las iniciativas tomadas por las instituciones financieras internacionales, otros órganos de las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales (ONG) con respecto a las políticas de ajuste estructural y los derechos humanos.
2. En sus resoluciones 2004/18 y 2005/19, la Comisión pidió también al Experto independiente que, en el desempeño de su mandato, presentase a la Comisión en su 62º período de sesiones un proyecto definitivo de directrices generales para que las siguiesen 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 socavase 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.
3. En esa misma resolución, la Comisión pidió al Experto independiente que solicitase a los Estados, organizaciones internacionales, organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, comisiones económicas regionales, ONG e instituciones financieras internacionales y regionales sus opiniones y sugerencias acerca de su proyecto de directrices generales y su propuesta de los elementos que podrían tenerse en cuenta, y exhortó a todos ellos a que respondiesen a las solicitudes del Experto independiente. Asimismo, en la resolución se pidió al Experto independiente que estudiase más detenidamente las interconexiones con el comercio y otras cuestiones, como el VIH/SIDA, cuando examinase las consecuencias de las políticas de ajuste estructural y de la deuda externa.
4. Como parte de su mandato, el Experto independiente inició la realización de consultas anuales con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). La última reunión se celebró los días 12 y 13 de octubre de 2006 en Washington. En esas ocasiones, el Experto independiente tuvo oportunidad de intercambiar opiniones con interlocutores de diversos departamentos de ambas instituciones. Las conversaciones se centraron en a) una mayor incorporación de los conceptos de los derechos humanos a la labor de las instituciones; b) el progreso en la aplicación, así como los efectos de las recientes iniciativas de alivio de la deuda en la reducción de la pobreza y en los derechos humanos; y c) los posibles elementos de directrices en materia de derechos humanos compatibles con el diseño y la aplicación de la reforma económica y las operaciones relacionadas con la deuda. El Experto independiente desea dar las gracias a ambas instituciones por su cooperación y por el diálogo abierto que caracterizó todas las reuniones.

5. En cumplimiento de la resolución 2005/19 de la Comisión de Derechos Humanos, el Experto independiente informó el 25 de octubre de 2006 a la Tercera Comisión de la Asamblea General en su sexagésimo primer período de sesiones. Le complació esta oportunidad que le permitió proporcionar a la Asamblea General una actualización de las recientes novedades acerca de la iniciativa multilateral de alivio de la deuda, en particular con respecto al actual debate sobre el concepto, las modalidades de aplicación y los efectos de esta iniciativa en la realización de los objetivos de desarrollo del Milenio y todos los derechos humanos.

6. En su informe anual de 2006 ante la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2006/46), el Experto independiente señaló algunos de los obstáculos y dificultades a que se hacía frente con respecto a la elaboración de las directrices solicitadas por las resoluciones 2004/18 y 2005/19 de la Comisión. Por tanto, el Experto independiente recomendó la ampliación del plazo para la elaboración de las directrices, en particular para reiniciar el proceso de consultas con todos los interesados. El Experto independiente desea dar las gracias a los países e instituciones que ya han proporcionado insumos a esta labor. Al mismo tiempo, desea reiterar su llamamiento a los Estados Miembros que aún no lo han hecho para que presenten las opiniones y propuestas que ha solicitado repetidas veces en ese sentido.

7. Expuesta así la evolución del mandato en los últimos años, en el presente informe se resumen las principales conclusiones de las últimas iniciativas en materia de alivio de la deuda, especialmente las ideas subyacentes de sostenibilidad de la deuda, así como los efectos de estas iniciativas sobre la reducción de la pobreza y la realización de todos los derechos humanos. En la segunda parte del informe se exponen algunas políticas normalizadas de reforma promovidas por las instituciones multilaterales y frecuentemente utilizadas en el marco de las estrategias de reducción de la pobreza. En el informe se analizan los posibles efectos de estos elementos sobre el logro de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales. El informe concluye con recomendaciones sobre las cuestiones mencionadas, que podrían integrarse en las directrices generales.

I. DEUDA EXTERNA, INICIATIVAS DE ALIVIO DE LA DEUDA Y DERECHOS HUMANOS

A. Contexto

8. Las estadísticas del Banco Mundial indican que actualmente la cuantía total de la deuda de los países de bajos ingresos se eleva a unos 426.000 millones de dólares de los EE.UU. El servicio anual de la deuda que se deduce de esta cantidad se calcula en 32.600 millones de dólares de los EE.UU. La cuantía total de la deuda es considerablemente mayor para los países de ingresos medianos, que tienen una deuda acumulada de aproximadamente 2,3 billones de dólares de los EE.UU. y obligaciones anuales de servicio de la deuda por valor de 415.000 millones de dólares de los EE.UU.¹

¹ Banco Mundial, sitio en Internet de datos y estadísticas: www.worldbank.org/data.

B. Las operaciones de alivio de la deuda en el pasado

9. La falta de crecimiento económico, la disminución de los precios de las materias primas y las crisis económicas contribuyeron durante los decenios de 1970 y 1980 a una acumulación acelerada de deuda externa en muchos países pobres, hasta llegar a niveles que generalmente se consideran "insostenibles". Las iniciativas en materia de alivio de la deuda de los acreedores bilaterales del "Club de París" se iniciaron en el decenio de 1970 y adquirieron ritmo durante los decenios de 1980 y 1990, cuando las deudas bilaterales se redujeron en un 33% en virtud de los "Acuerdos de Toronto para los países de bajos ingresos de 1988", en un 50% en virtud de los "Acuerdos de Londres de 1991", en un 67% en virtud de los "Acuerdos de Nápoles de diciembre de 1994" y, finalmente, en un 90% en virtud de los "Acuerdos de Colonia de noviembre de 1999". Sin embargo, durante el decenio de 1990 se fue haciendo cada vez más evidente que la reducción bilateral de la deuda era insuficiente por sí sola para llevar la deuda de los países pobres hasta unos umbrales sostenibles y, por consiguiente, se estableció una nueva iniciativa de alivio de la deuda en la que también participaron entidades de préstamo multilaterales como el Banco Mundial, el FMI y los bancos regionales de desarrollo².

10. La iniciativa a favor de los países pobres muy endeudados (PPME) se lanzó en 1996 con el objetivo de reestablecer la sostenibilidad de la deuda. La iniciativa era amplia y promovió el alivio voluntario de la deuda por parte de todos los acreedores, ya fueran multilaterales, bilaterales o comerciales. Con arreglo a esta iniciativa, los países que cumplan las condiciones reciben alivio de la deuda provisional tan pronto como se ajusten a determinados criterios de desempeño en materia de políticas, definidos por las instituciones de Bretton Woods, a saber, un historial de tres años de aplicación de políticas sostenibles de reforma estructural y estabilidad macroeconómica ("punto de decisión"). Más adelante se otorga el alivio de la deuda irrevocable, siempre que el país cuente con un documento de estrategia de lucha contra la pobreza (PELP) en vigor y los resultados de las políticas sigan siendo estables ("punto de culminación"). Actualmente son 40 los países que pueden optar a esta iniciativa, de los que 19 han alcanzado el "punto de culminación". Otros diez países han alcanzado el punto de decisión y 11 aún pueden solicitar beneficiarse de la iniciativa, ya que se ha eliminado el plazo inicial de entrada ("cláusula de extinción")³.

11. En el contexto de los debates sobre los objetivos de desarrollo del Milenio, los países del Grupo de los Ocho (G-8), como principales accionistas de los bancos multilaterales de desarrollo, propusieron en verano de 2005 que el FMI, la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial y el Fondo Africano de Desarrollo (FAD) del Banco Africano de Desarrollo rescindiesen totalmente sus derechos al cobro de la deuda de los países pobres más endeudados del mundo. La iniciativa multilateral de alivio de la deuda se creó explícitamente para proporcionar a los PPME un apoyo adicional en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. En virtud de esta iniciativa, estos países pueden solicitar un alivio completo e irrevocable de la deuda tan pronto como hayan alcanzado o alcancen el punto de culminación de la iniciativa en favor de los PPME. La cancelación de la deuda en virtud de la iniciativa

² Véase Moss, Todd, "Will debt Relief Make a Difference?", Center for Global Development, Washington D.C., mayo de 2006, pág. 6.

³ Banco Mundial, sitio en Internet sobre alivio de la deuda: [Home>News>Issue Briefs>Debt Relief](#).

multilateral de alivio de la deuda se añadirá al alivio de la deuda que ya se ha comprometido en virtud de la iniciativa en favor de los PPME pero, a diferencia de ésta, no prevé ningún alivio paralelo de deuda bilateral o privada ni de deuda contraída con instituciones multilaterales que no sean el FMI, la AIF y el FAD.

12. Aunque la iniciativa multilateral de alivio de la deuda es una iniciativa común a tres instituciones financieras internacionales, las disposiciones de aplicación difieren en diversos aspectos. Por ejemplo, Tayikistán y Camboya, en su condición de países que no son PPME, se beneficiarán del alivio de la deuda del FMI, ya que sus ingresos per cápita están por debajo de 380 dólares de los EE.UU., pero no de la cancelación de sus deudas con la AIF. Asimismo, únicamente se cancelarán las deudas acumuladas antes de la fecha específica de cancelación establecida por cada institución.

13. Se supone que el FMI utilizará sus propios recursos para cubrir el alivio de la deuda, pero la AIF y el FAD recibirán compensación por ello. En marzo de 2006, los donantes acordaron un paquete de financiación que prevé unas contribuciones adicionales por parte de los donantes para compensar cada dólar que la AIF y el FAD empleen en alivio de la deuda. El objetivo de esta operación es preservar la capacidad financiera a largo plazo de estas dos instituciones^{4 5}.

C. Conceptos de sostenibilidad de la deuda

14. En el pasado las operaciones de alivio de la deuda han sido criticadas ampliamente por el uso de criterios analíticos inapropiados y no diferenciados (una ratio deuda/exportaciones del 150%) para determinar la sostenibilidad de la deuda de un país. En 2005, las instituciones de Bretton Woods mejoraron su concepto estático de sostenibilidad de la deuda al añadir elementos más específicos para cada país y de mayores miras con el objetivo de detectar y evitar cuanto antes las futuras situaciones de insostenibilidad de la deuda. El nuevo análisis incluye: a) una predicción del modo en que la deuda pendiente de un país puede evolucionar con el tiempo en relación con su capacidad para hacerle frente, teniendo en cuenta la calidad de las políticas e instituciones del país relacionadas con la deuda; b) un examen del modo en que esta predicción podría cambiar como consecuencia de posibles convulsiones, como el aumento de los precios del petróleo; y c) una evaluación de si los resultados pueden llevar a una situación insostenible.

15. Las instituciones de Bretton Woods insisten en las oportunidades que el nuevo instrumento ofrece, tanto a los deudores como a los acreedores, de administrar mejor la deuda externa. Las instituciones señalan que el nuevo sistema proporciona a los países deudores la información necesaria para mantener la deuda a un nivel sostenible, desarrollar y fortalecer su capacidad de administración de la deuda y reducir la vulnerabilidad frente a convulsiones externas. Los acreedores y donantes, por su parte, reciben señales claras para examinar la posibilidad de

⁴ Banco Mundial, Multilateral Debt Relief Initiative Fact Sheet, Washington D.C., julio de 2006.

⁵ Véase también el informe presentado por el Experto independiente a la Asamblea General (A/61/464), párrs. 11 a 22.

conceder nuevas donaciones o préstamos en condiciones favorables si el instrumento señala que existe riesgo de que sobrevengan problemas con la deuda⁶.

16. Indudablemente, el nuevo marco constituye una mejora importante frente a la concepción anterior, pero aún puede ser criticado por diversos motivos. En primer lugar, como señalan con razón diversos grupos de la sociedad civil, este planteamiento se basa en gran medida en instrumentos y proyecciones analíticos subjetivos del Banco Mundial, que a menudo han pecado de excesivo optimismo en el pasado⁷. Y además, y esto es más importante, el nuevo marco sigue considerando la capacidad de servicio de la deuda como objetivo básico y criterio principal en materia de sostenibilidad. Como ya se señaló en anteriores informes, el Experto independiente prefiere una definición de sostenibilidad que también tenga en cuenta la capacidad del país para alcanzar sus objetivos de reducción de la pobreza y cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. En este contexto, en el análisis debería tenerse claramente en cuenta el nivel de amortización de deuda que puede soportar un país sin por ello dejar de cumplir los objetivos de desarrollo del Milenio.

17. Además, y como complemento del análisis que ofrece el marco de sostenibilidad de la deuda del Banco Mundial/FMI, podría establecerse un mecanismo de examen de la deuda externa entre iguales a fin de contar con opiniones alternativas sobre la situación de un país en materia de deuda. Este mecanismo podría proporcionar una visión global de la deuda disponible para todos los interesados y funcionar como foro para el diálogo sobre políticas y la solución de crisis. La participación de las instituciones locales de defensa de los derechos humanos también podría aportar una valiosa contribución en relación con los efectos de la deuda externa sobre los derechos humanos y con los requisitos financieros y las condiciones necesarias para garantizar que en el país se protegen unos niveles mínimos de derechos humanos. Este enfoque participativo mejoraría la transparencia y la responsabilidad de la política de financiación extranjera de los países y acreedores interesados y, por lo tanto, sería más coherente con los principios básicos de derechos humanos. En la mayoría de los casos, la creación de estos mecanismos requeriría la adopción de medidas de fomento de la capacidad para que fueran operativos, en particular con respecto a la capacidad del sector público y la sociedad civil para realizar sus propias evaluaciones sobre la sostenibilidad de la deuda (véase E/CN.4/2006/46).

D. El efecto de las operaciones de alivio de la deuda sobre la pobreza y los derechos humanos

18. En los párrafos siguientes se esbozan algunas observaciones generales sobre los efectos globales que el alivio de la deuda tiene sobre la realización de los derechos humanos, al tiempo que se examinan en particular los objetivos de desarrollo del Milenio como una subcategoría bien definida y perceptible de los derechos económicos, sociales y culturales.

19. El pleno beneficio que se espera de la iniciativa de los PPME y de la iniciativa multilateral de alivio de la deuda, es decir, el importe total de la deuda que se cancelará en último término,

⁶ The Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries, sitio en Internet del FMI: <http://www.inf.org/external/pubs/ft/dsa/lic.htm>.

⁷ Sitio en Internet del proyecto Bretton Woods: "New debt sustainability framework: too little, too subjective". <http://www.brettonwoodsproject.org/art.shtml?x=51225>.

será de aproximadamente 100.000 millones de dólares de los EE.UU. De no mediar estas iniciativas, esta importante cantidad se habría devuelto a los acreedores a lo largo de un período de aproximadamente 40 años, lo que significa que el ahorro anual de servicio de la deuda para los países participantes puede calcularse como media en aproximadamente 2.250 millones de dólares de los EE.UU. a lo largo del mismo período. Sin embargo, esta cantidad de recursos no se traduce automática y directamente en reducción de la pobreza o gasto relacionado con los derechos humanos, sino que las operaciones de alivio de la deuda mejoran el "espacio fiscal" de los gobiernos interesados que, a su vez, siempre que haya decisiones de política adecuadas, puede utilizarse (o utilizarse parcialmente) para aumentar el gasto público en ámbitos relacionados con las obligaciones en materia de derechos humanos. Por consiguiente, los efectos del alivio de la deuda sobre el gasto relacionado con los derechos humanos no sólo dependen de la cantidad de ahorro en servicio de la deuda sino también de la existencia de políticas gubernamentales que orienten el gasto hacia objetivos de derechos humanos. La aplicación de dichas políticas debe considerarse parte de la obligación de todos los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de adoptar medidas, [...] hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Además, el buen gobierno, la responsabilidad y la transparencia tienen que considerarse cruciales para obtener los beneficios creados por el alivio de la deuda.

20. Sin embargo, como el cálculo de los costos para el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio, por no hablar del logro de todos los derechos económicos, sociales y culturales, se eleva desde 30.000 millones de dólares de los EE.UU. al año a más de 100.000 millones de dólares de los EE.UU. al año⁸, los efectos que las recientes operaciones de alivio de la deuda tendrán sobre la realización de todos los derechos humanos no deben sobreestimarse, incluso aunque existan políticas adecuadas en los países beneficiarios.

21. En muchos PPME, los aumentos del gasto social exceden las cantidades provenientes del alivio de la deuda, lo que muchas veces se debe en gran medida a las nuevas prioridades gubernamentales en el marco de una estrategia nacional de reducción de la pobreza y/o del aumento del compromiso de los donantes en los proyectos del sector social. Los datos empíricos reunidos por el Banco Mundial y el FMI en el contexto de las operaciones de aplicación de la iniciativa en favor de los PPME muestran de hecho que los gastos en reducción de la pobreza de los países en desarrollo han aumentado tras la cancelación de la deuda. En los PPME que han alcanzado el punto de culminación, el gasto social en los ámbitos de la salud y la educación, que generalmente están estrechamente relacionados con las obligaciones básicas en materia de derechos humanos, ha aumentado entre el 20 y el 50%⁹. Frente a este aumento del gasto gubernamental en el marco de los DELP y el importante compromiso de los donantes en los sectores sociales, es probable que las economías conseguidas en alivio de la deuda sean

⁸ Jan Vandemoemele y Rathin Roy: "Making Sense of MDG Costing", Nueva York, PNUD, agosto de 2004.

⁹ Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Solidaridad, "More than a numbers Game? Ensuring that the Millennium Development Goals Address Structural Justice", abril de 2005, pág. 21, disponible en Internet en la dirección <http://www.trocaire.org/news/publication.php?id=44>.

demasiado pequeñas como para tener unos efectos apreciables sobre el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio o la mejora de los derechos humanos.

E. La necesidad de un mayor alivio de la deuda

22. Debe recordarse siempre que los países pobres en desarrollo siguen haciendo frente a una importante carga de la deuda. En total, se calcula que actualmente la deuda de los países de bajos ingresos se eleva a más de 400.000 millones de dólares de los EE.UU., lo que representa aproximadamente entre 4 y 5 veces la cantidad cancelada por la iniciativa en favor de los PPME y la iniciativa multilateral de alivio de la deuda. Por lo tanto, existe la necesidad de buscar otras soluciones globales a los problemas de deuda de los países pobres, que incluyan un mayor alivio de la deuda por parte de otras instituciones multilaterales y soluciones permanentes a los problemas de deuda bilateral y comercial. En el futuro, las operaciones de cooperación internacional podrían adoptar diversas formas y deberían tener en cuenta técnicas innovadoras como las distintas formas de canje de deuda. Como ya se ha expuesto someramente en informes anteriores, la adicionalidad de los recursos es crucial en el contexto de todas las operaciones de alivio de la deuda. Para obtener un efecto positivo, las operaciones de alivio de la deuda deben sumarse a la ayuda actual y no deben contrarrestarse con una reducción de los programas tradicionales de ayuda bilateral o multilateral. Desgraciadamente, si se atiende a estadísticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), existen dudas reales de que este importante principio se haya respetado siempre en el pasado¹⁰.

23. En vista de las consideraciones anteriores, dentro de las futuras iniciativas de alivio de la deuda debería otorgarse un papel especial a la deuda de los países en desarrollo que se considera ilegítima porque es el resultado de unos créditos otorgados y aceptados de forma irresponsable. En este contexto, muchas ONG han pedido la creación de un proceso de arbitraje justo y transparente para este tipo de deuda y han propuesto un órgano neutral para la adopción de decisiones, que será independiente de las partes inmediatamente involucradas y en cuyo foro todos los interesados tendrán el mismo derecho a ser oídos. No obstante, el Experto independiente reconoce el hecho de que un sistema de arbitraje independiente de este tipo se vería enfrentado a importantes problemas conceptuales y operativos, entre los cuales uno de los más importantes sería la definición de unos criterios claros para determinar la ilegitimidad de la deuda que sean aceptables para todos los acreedores.

24. A pesar de estas dificultades previsibles en el logro de una definición general, el Experto independiente hace un llamamiento a todos los acreedores multilaterales, bilaterales y comerciales para que aborden este problema de manera voluntaria y consideren una obligación moral la definición de unos criterios transparentes apropiados para declarar ilegítima una deuda. Dicha deuda se cancelaría luego inmediatamente y sin condiciones previas. En este sentido, el Experto independiente acoge complacido y elogia el ejemplo de Noruega, que recientemente anunció la cancelación de 80 millones de dólares de los EE.UU. de deuda contraída por cinco países pobres en desarrollo tras determinar que los préstamos en cuestión no se habían concedido en principio para promover el desarrollo, sino que eran por el contrario el resultado de una

¹⁰ Véase el informe del Secretario General en: "Evolución reciente de la situación de la deuda externa" (A/61/152), julio de 2006.

campaña para impulsar la industria de la construcción naval del país, que atravesaba por problemas, mediante la venta de 156 buques y de material naval a países pobres¹¹.

25. Una reciente evaluación de los resultados de la iniciativa en favor de los PPME muestra que, en la mayoría de los países examinados, los indicadores de sostenibilidad de la deuda externa se han deteriorado desde 2003 y que, en diversos países, los ratios de deuda vuelven a exceder los límites señalados por la iniciativa en favor de los PPME. Se ha determinado que el deterioro de las capacidades de gestión de la deuda es uno de los principales factores que llevan al aumento de la insostenibilidad de la deuda. El estudio también muestra que la reducción de la deuda por sí sola no basta para influir en los múltiples factores que determinan la sostenibilidad de la deuda. Las medidas complementarias en ámbitos como la diversificación de las exportaciones, la gestión fiscal y la gestión de la deuda son esenciales, lo mismo que la imposición de condiciones adecuadas en los nuevos préstamos¹².

II. LAS POLÍTICAS DE REFORMA ECONÓMICA Y LOS DERECHOS HUMANOS

26. Desde finales del decenio de 1990, las instituciones financieras internacionales han sustituido los programas de ajuste estructural por estrategias de reducción de la pobreza basadas en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) nacionales. Según la definición del Fondo Monetario Internacional, los DELP describen las políticas y programas macroeconómicos, estructurales y sociales que tendrá que llevar a cabo un país a lo largo de varios años para promover un crecimiento de amplia base y reducir la pobreza, así como las necesidades de financiación externa y las fuentes de financiación asociadas. Estos documentos los preparan los gobiernos de los países de bajos ingresos a través de un proceso participativo en el que intervienen los interesados a nivel nacional y los asociados para el desarrollo externos.

27. Muchos observadores alegan que este planteamiento no se distingue fundamentalmente de los principios neoliberales anteriores propios del Consenso de Washington, excepto por ligeras variaciones en los enfoques de las políticas¹³. De hecho, las políticas centrales de reforma generalmente promovidas en los DELP siguen incluyendo muchos elementos de ajuste estructural y pueden clasificarse en dos tipos: a) medidas cuantitativas dirigidas a estabilizar el marco macroeconómico de un país; y b) medidas estructurales, que varían ampliamente según los programas pero que generalmente incluyen políticas específicas que tienen por objetivo los sectores económicos y sociales, así como cuestiones de buen gobierno.

28. Existen fuertes nexos formales entre la política de reforma económica y el alivio de la deuda ya que un registro de la reforma económica es una condición previa para la participación

¹¹ Agencia de noticias Inter Press Service: "Norway Breaks Silence on Illegitimate Debt" (<http://ipsnews.net/news.asp?idnews=34979>).

¹² Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial: "Debt relief for the Poorest. An evaluation Update of the HIPC Initiative", Washington D.C., 2006, disponible en Internet en la dirección: http://www.worldbank.org/ieg/hipc/docs/hipc_update_evaluation.pdf.

¹³ Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Solidaridad (nota 9 *supra*), pág. 39.

en la iniciativa en favor de los PPME y la iniciativa multilateral de alivio de la deuda. A consecuencia de ello el poder ser elegido para el alivio de la deuda puede depender en último extremo del respeto de unas condiciones que no están directamente relacionadas con la reducción de la pobreza o la sostenibilidad de la deuda, sino con unos requisitos específicos en materia de privatización, por ejemplo.

29. En los siguientes párrafos se analizan algunos conceptos relativos a la reforma de las políticas que se incluyen normalmente en las estrategias de reducción de la pobreza.

A. La estabilidad macroeconómica

30. Según la definición del Fondo Monetario Internacional, la estabilidad macroeconómica se caracteriza por una balanza por cuenta corriente y fiscal equilibradas acompañados de un nivel de deuda reducido y en descenso, baja inflación y un producto nacional bruto (PNB) al alza¹⁴. Generalmente se reconoce que la amplia estabilidad macroeconómica sienta las bases del crecimiento económico que, a su vez, es un requisito fundamental para la reducción de la pobreza y el logro de los derechos humanos. Puede defenderse así que los objetivos que persigue la estabilización macroeconómica son coherentes con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con arreglo al cual los firmantes se comprometen a adoptar medidas y políticas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y el empleo pleno y productivo.

31. Sin embargo, no existe un consenso general entre los expertos con respecto al nivel de estabilidad macroeconómica que repercute de forma óptima sobre el crecimiento y el desarrollo y, por consiguiente, no existen umbrales o cotas de referencia al respecto que gocen de reconocimiento general. El objetivo en materia de inflación, uno de los elementos centrales de la política de estabilización, puede servir de ejemplo, ya que constituye el principal motivo de controversia entre las instituciones financieras internacionales y las organizaciones de la sociedad civil.

32. Hablando en términos generales, todos los interesados están de acuerdo en que una elevada inflación puede ser dañina para los pobres, ya que eleva los precios, erosiona los salarios reales e inhibe el crecimiento. Por lo tanto, la inflación puede tener un efecto negativo sobre toda una amplia panoplia de derechos económicos, sociales y culturales, mientras que las políticas que impiden una elevada inflación pueden, *a priori*, considerarse compatibles con las obligaciones en materia de derechos humanos.

33. El FMI sostiene que el nivel de inflación debería mantenerse "en los primeros dígitos" a fin de garantizar la estabilidad macroeconómica. En este contexto, el Fondo hace referencia a estudios que demuestran que una inflación más elevada, incluso a niveles bastantes modestos, del 2 al 11%, puede conducir irremediabilmente a un menor crecimiento¹⁵. Esta opinión no la comparten la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) ni

¹⁴ FMI/Banco Mundial: "Macroeconomic Policy and Poverty Reduction", Washington D.C., 2001.

¹⁵ FMI: "A Response to Action Aid and other Organizations", <http://www.imf.org/external/np/vc/2004/093004.htm>.

muchas organizaciones de la sociedad civil, que afirman que una inflación muy reducida puede perjudicar a los pobres si las políticas aplicadas para contenerla consisten en restringir el gasto gubernamental en favor de los pobres y en provocar una recesión¹⁶.

34. Por tanto, puede concluirse que el asesoramiento en materia de políticas en la esfera de la estabilización macroeconómica no debe basarse en cotas de referencia o umbrales generales, sino en un análisis individualizado de la interacción de las medidas de estabilización con otras políticas en favor de los pobres en el contexto específico de cada país. Ello puede implicar dilemas difíciles, en los que haya que elegir entre los beneficios de aumentar el gasto público y el riesgo de sufrir mayor inflación o decidir mantener el gasto público dentro de unos niveles moderados a fin de garantizar los beneficios en materia de crecimiento que aportará la estabilidad macroeconómica.

B. La privatización

35. El asesoramiento en materia de políticas de reforma económica de las instituciones financieras internacionales a menudo incluye la privatización de las empresas estatales o medidas que faciliten dicha privatización. En el pasado, este consejo se basó muchas veces en la creencia general de que las empresas y los servicios públicos estatales son ineficientes y, por lo tanto, deben privatizarse para mejorar su desempeño. Sin embargo, en el pasado las operaciones de privatización han arrojado resultados desiguales. El aumento de la productividad que se pretendía no siempre se ha logrado y los costes de privatización a menudo han sido más elevados de lo que se esperaba. Además, a nivel macroeconómico, sigue sin estar claro si la privatización ha contribuido al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza y, de ser así, en qué medida.

36. Lo que es más importante, centrarse únicamente en los beneficios de las empresas ha pasado por alto muchas veces el hecho de que las empresas públicas pueden conseguir -y a menudo consiguen- importantes objetivos sociales estrechamente vinculados a las obligaciones en materia de derechos humanos, de manera que su utilidad no puede medirse únicamente atendiendo a la eficiencia o el rendimiento de las propias empresas. Mientras que la privatización de esas empresas públicas puede, en un sentido estrictamente económico, aumentar su productividad, puede no obstante destruir importantes beneficios sociales externos y, por lo tanto, reducir su eficiencia en un sentido más amplio. Los efectos negativos sobre la pobreza y la situación en materia de derechos humanos que se han observado en dichos casos incluyen el aumento del precio de servicios básicos como el agua. Además, muchas veces la privatización ha venido acompañada de un aumento del desempleo y de la inseguridad en el empleo. Los trabajadores no especializados y los trabajadores pertenecientes a otros grupos vulnerables han sido a menudo los primeros en perder sus empleos y las operaciones de privatización han contribuido de este modo a aumentar la desigualdad¹⁷.

37. Por consiguiente, las decisiones en materia de privatización no sólo deben basarse en consideraciones económicas amplias y prudentes sino también en un análisis adecuado de sus

¹⁶ UNCTAD, "From Adjustment to Poverty Reduction: What is New?", Ginebra 2002, pág. 22.

¹⁷ Structural Adjustment Participatory Review International Network (SAPRIN): "The policy roots of economic crisis and poverty", Washington, abril de 2002.

funciones económicas y sociales estratégicas. Por lo tanto, la necesaria evaluación detallada debería tener en cuenta las ventajas de las distintas formas de propiedad, entre ellas las formas públicas, privadas y mixtas, basándose en el conjunto único de circunstancias sociales, económicas, políticas y culturales de cada país. En el caso de los servicios básicos, dicho análisis debe orientarse siempre por el objetivo de garantizar lo mejor posible la oferta de servicios de calidad y asequibles a todos los segmentos de la población.

C. La reforma del comercio

38. En general, las reformas del comercio están estrechamente relacionadas con las negociaciones o acuerdos multilaterales, regionales o bilaterales. Entre sus objetivos se encuentran un mayor crecimiento económico y un aumento del bienestar mediante el descenso de los precios de las importaciones combinado con el crecimiento y la diversificación de las exportaciones no tradicionales.

39. Generalmente, la reforma del comercio se caracteriza por la racionalización de los regímenes de importación, en particular la eliminación de los contingentes de importación y la reducción de los aranceles. Se supone que estas medidas:

- a) Permiten a los productores locales tener acceso a bienes, insumos, inversiones y servicios de mayor calidad y menor precio, ya que unos insumos más baratos mejoran la competitividad de los productores nacionales;
- b) Aumentan la presión sobre las empresas nacionales para que produzcan de manera más eficiente, ya que están menos protegidas de la competencia internacional, y ese aumento de la eficiencia, a su vez, permitirá a los productores no sólo vender sus productos en los mercados nacionales sino también aumentar sus exportaciones;
- c) Mejoran el bienestar de los consumidores y reducen la pobreza, ya que tendrán a su disposición una mayor variedad de bienes y servicios a precios más bajos.

40. Desgraciadamente, durante los dos últimos decenios la liberalización del comercio se ha llevado a cabo muchas veces con demasiada prisa y sin la secuenciación adecuada. Algunas veces fue promovida más por los dogmas económicos que por un análisis informado de sus probables efectos económicos y sociales¹⁸. La liberalización indiscriminada y abrupta en todos los sectores ha desencadenado en muchos casos una entrada súbita y masiva de bienes de importación baratos. Muchas empresas locales, especialmente pequeñas y medianas empresas, no pudieron resistir esta competencia, lo que desencadenó el cierre de la producción local y una masiva pérdida de empleo. Además, el súbito aumento de las importaciones provocó problemas en la balanza de pagos, devaluaciones monetarias y, por último, mayores precios al consumo.

41. El esperado aumento en la competitividad de las empresas locales, en particular con respecto al mercado de la exportación, no se materializó muchas veces por diversas razones, entre otras los entornos comerciales inadecuados y una multitud de limitaciones del lado de la oferta como lo magro de las infraestructuras, los elevados costes de transacción en relación con la entrada en el mercado internacional, la falta de experiencia técnica y las dificultades para

¹⁸ Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Solidaridad (nota 9 *supra*), pág. 31.

obtener financiación para las exportaciones¹⁹. La importancia de estos problemas del lado de la oferta directamente relacionados con la capacidad comercial puede ilustrarse con el ejemplo del África subsahariana, donde la deficiente infraestructura añade entre un 15 y un 20% de costos de transporte al precio de las exportaciones. Estos costos, que triplican con creces la media mundial, constituyen un obstáculo para las exportaciones mucho más importante que la mayoría de los aranceles²⁰.

42. Las reformas del comercio que no tienen en cuenta estos efectos pueden conducir a una situación en que los derechos humanos fundamentales, entre otros el derecho al trabajo, se vean erosionados de manera importante. Para hacer que las medidas de reforma del comercio sean compatibles con la reducción de la pobreza y los objetivos en materia de derechos humanos, la política comercial debería basarse en una evaluación racional de las repercusiones económicas y sociales. Estas evaluaciones deberían incluir un análisis por sector y, en caso necesario, producto por producto, de las posibles repercusiones de la liberalización sobre los sectores económicos nacionales, la balanza de pagos, el empleo y la hacienda pública. Sobre la base de dicha evaluación de las repercusiones, la liberalización debería diseñarse y secuenciarse con miras a producir los máximos beneficios para el desarrollo y los derechos humanos.

43. Si bien los sectores competitivos pueden someterse a una liberalización inmediata, a otros sectores deben concedérseles unos períodos de transición adecuados que permitan a los productores locales adaptarse al nuevo contexto y mejorar progresivamente su competitividad. La evaluación de los efectos también debería proporcionar información sobre determinada gama de bienes y servicios estratégicos que deberían excluirse de la liberalización de manera permanente. Esta exclusión debería estar permitida por las normas comerciales internacionales siempre que los mecanismos del mercado puedan inhibir el acceso de la población, o de parte de ella, a bienes y servicios garantizados por constituir derechos humanos económicos, sociales y políticos fundamentales.

44. Los efectos de la reforma del comercio sobre las finanzas públicas pueden ser muy importantes, ya que muchos países pobres en desarrollo dependen de los aranceles en su condición de importante fuente de ingresos gubernamentales. Debería evaluarse cuidadosamente la probabilidad de que se crease, por la pérdida de ingresos por aranceles, una "brecha fiscal" así como su posible magnitud. A su vez, una brecha fiscal puede tener efectos contraproducentes sobre la capacidad del gobierno para financiar el gasto social, lo que influiría directamente en su capacidad para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. En este contexto, debería sopesarse la probabilidad de realizar simultáneamente las reformas fiscales y las comerciales, para compensar los efectos negativos sobre la renta y la consiguiente merma de la capacidad para cumplir con las obligaciones en materia de derechos humanos. No obstante, si la reforma del comercio se ha diseñado cuidadosamente, las brechas fiscales deberían ser de transición y verse compensadas en última instancia, tras las reformas relacionadas con el comercio, por el aumento de los flujos comerciales, un mayor crecimiento económico, la reducción de la evasión fiscal y una mayor eficiencia en la administración aduanera.

¹⁹ SAPRIN (nota 17 *supra*).

²⁰ PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano, 2005*, Nueva York, 2005.

45. Lo ideal sería que los acuerdos de liberalización del comercio entre los países pobres y los países industrializados (o países en desarrollo adelantados) contuviesen unos paquetes de ayuda adecuados, diseñados para resolver las mencionadas limitaciones del lado de la oferta y ayudar a fortalecer la competitividad de los sectores nacionales durante los períodos de transición acordados en materia de liberalización. También deberían incluir paquetes de asistencia apropiados como redes de protección social y mecanismos para los grupos vulnerables que podrían verse afectados por las conmociones producto de las reformas.

46. Las decisiones en materia de inversiones y comercio siempre tienen en cuenta el entorno comercial apropiado, en particular el marco legal y administrativo establecido por la política gubernamental. Aunque la creación de un entorno estable y transparente que favorezca las inversiones y el comercio es responsabilidad plena de cada uno de los gobiernos, la comunidad internacional debe apoyar su implantación mediante la adopción de medidas de cooperación al desarrollo.

47. Aunque estrictamente no forma parte de las políticas de reforma económica, debería destacarse la importancia de que los países pobres tengan un acceso mejor y más estable a los mercados de los países industrializados y de los países en desarrollo más avanzados. Esto ocurre especialmente con los productos agrícolas, en los que muchos países pobres tienen ventajas comparativas. Por tanto, el problema de las subvenciones agrícolas en los países ricos, que dificulta las oportunidades de exportación para los países pobres, está estrechamente relacionado con esta cuestión.

D. Buen gobierno

48. El buen gobierno puede definirse como la capacidad institucional de las organizaciones públicas para proporcionar de manera eficiente, transparente, imparcial y responsable los servicios públicos y otros bienes que demandan los ciudadanos de un país o sus representantes²¹.

49. La Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 2000/64, reconoció que "una gestión transparente, responsable, consecuente y participativa, sensible a las necesidades y aspiraciones de la población, es el fundamento en el que se basa el buen gobierno, y que ese fundamento es condición indispensable para la promoción de los derechos humanos".

50. La mayoría de los programas de reforma económica y de los DELP hacen referencia a un sin número de aspectos del buen gobierno, entre los que están la responsabilidad y las medidas de lucha contra la corrupción; el funcionariado y las reformas legales; la transparencia en el proceso presupuestario; el fortalecimiento de las instituciones y la mejora de las capacidades de vigilancia de la sociedad civil.

51. Generalmente, las reformas en materia de buen gobierno están muy estrechamente relacionadas con los derechos humanos. La transparencia en los procesos presupuestarios y otros procesos gubernamentales se aviene bien con el derecho a la información y la capacidad de las personas para participar en la vigilancia, y la evaluación de las políticas es un rasgo fundamental del planteamiento que tiene en cuenta los derechos humanos, que incluye también el derecho a tomar parte en los procesos y procedimientos para hacer que los responsables rindan

²¹ Banco Mundial, "Can Africa claim the 21st century?", Washington, 2000.

cuentas en caso de que sus políticas fracasen. Se necesitan disposiciones institucionales adecuadas para hacer posible dicha participación.

52. En la misma línea, puede afirmarse que es poco probable que florezca la corrupción en los sitios en que haya acceso a la información, libertad de expresión, participación y responsabilidad, que son todos ellos rasgos distintivos de los derechos humanos. Por tanto, un enfoque de derechos humanos tiene la facultad de proteger a una estrategia de reducción de la pobreza frente a los efectos corrosivos de la corrupción²².

53. Existe un amplio consenso sobre el hecho de que una mala gestión de los asuntos públicos constituye un obstáculo importante para un rápido desarrollo. Generalmente, las decisiones en materia de comercio e inversiones dependen del clima comercial general, que en gran medida queda determinado por el desempeño de los gobiernos.

54. El papel del buen gobierno en la materialización de los beneficios de las operaciones de alivio de la deuda ya se ha destacado en un capítulo anterior. En general puede decirse que ninguna medida de alivio de la deuda ni política de reforma económica puede contribuir a una mejor realización de los derechos humanos si no se aplica en un contexto propicio de buen gobierno. Por consiguiente, las reformas que tienen por objetivo mejorar el buen gobierno deben considerarse una parte crucial de las obligaciones estatales expuestas en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el que se hace un llamamiento a los Estados Partes para que adopten normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante.

55. La reforma del sector público es una parte esencial de la mejora relacionada con el buen gobierno. Repercute directamente en el desarrollo a través de una mejor prestación de los servicios públicos básicos que afectan a los niveles de vida, pero también por crear un clima favorable para el desarrollo y el crecimiento del sector privado. Además, se supone que la reforma del sector público crea un entorno favorable para el buen gobierno, la responsabilidad y la transparencia. Generalmente, las reformas del sector público se centran en cuatro aspectos:

- a) La creación de capacidad administrativa, que tiene por objeto mejorar la gestión interna y la eficiencia de una estructura pública;
- b) El fortalecimiento de la capacidad de crear políticas, que tiene por objetivo crear capacidad para desarrollar unas políticas públicas racionales y efectivas;
- c) Las medidas de reforma institucional, que tienen por objeto hacer al Estado más abierto y responsable;

²² ACNUDH, "Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies", Ginebra 2006.

- d) Una reducción del funcionariado, generalmente motivada por una combinación de disciplina fiscal y de voluntad de avanzar hacia una economía más orientada hacia el mercado²³.

56. En el pasado, ha sido frecuente que los programas de reforma del sector público se centrasen demasiado en la reducción de tamaño, con consecuencias espectacularmente negativas para la eficacia de la gestión del sector. Las futuras medidas de reforma deberían centrarse en conseguir un sector público más eficiente, que proporcione servicios de calidad de una manera transparente, responsable y receptiva. Las decisiones en materia de reducción de tamaño deberían adoptarse dentro de un marco de referencia más amplio que incluya unas ideas claras sobre la función apropiada del servicio público, un sistema adecuado de establecimiento de objetivos de desempeño y la medición de los avances en relación con esos objetivos, así como una estructura de remuneración reformada que permita atraer, retener y motivar a personal altamente cualificado²⁴.

E. Las políticas de reforma de sector en relación con la educación y la salud

57. La iniciativa en favor de los PPME y la iniciativa mundial de reducción de la deuda tienen por objeto contribuir a la reducción de la pobreza mediante la liberación de recursos para un mayor gasto social. Se suponía que los recursos adicionales que pone a disposición la iniciativa en favor de los PPME se asignarían a las prioridades de las estrategias de lucha contra la pobreza de los países concernidos.

58. Aun destacando las dificultades que se han encontrado para medir las variaciones al alza en el gasto público atribuibles a la iniciativa en favor de los PPME, una evaluación de esta iniciativa de alivio de la deuda realizada en 2005 muestra que los gobiernos han aumentado el gasto en educación pero que están dedicando lo mismo o menos en salud, agricultura y transporte. Una evaluación similar realizada en 2003 ya había señalado que la iniciativa en favor de los PPME había insistido en el gasto en servicios sociales y principalmente en educación.

59. Por lo que respecta a los objetivos de desarrollo del Milenio relacionados con la educación y la salud, la misma evaluación llega a la conclusión de que 18 países que han llegado al punto posterior a la culminación en la iniciativa en favor de los PPME han progresado en la reducción de la mortalidad infantil y han avanzado modestamente en cuanto a educación primaria. No se ha producido ninguna modificación apreciable en lo referente a enfermedades infecciosas y hay muy pocos datos disponibles en relación con la salud materna²⁵.

60. A menudo se cita a Uganda como uno de los mayores éxitos de la iniciativa en favor de los PPME, ya que todos sus ahorros presupuestarios procedentes del alivio de la deuda se transfirieron a un "Fondo de Acción contra la Pobreza", que asignó estos fondos según las prioridades determinadas en el Plan Nacional de Acción para la Erradicación de la Pobreza.

²³ Schacter, Mark, "Public Sector Reform in Developing Countries", Ottawa, diciembre de 2000, pág. 5.

²⁴ *Ibíd.*, pág. 10.

²⁵ Grupo de Evaluación Independiente (2006).

Como consecuencia, en Uganda la tasa bruta de matriculación en primaria ha aumentado de 2,6 a 7,3 millones de alumnos entre 1997 y 2002. En general, la incidencia de la pobreza descendió del 56% en 1992 al 35% en 2000²⁶.

61. Sin embargo, en la mayoría de los casos los efectos positivos de la iniciativa en favor de los PPME sobre los sectores sociales no pueden atribuirse directamente a los recursos adicionales proporcionados a través de los ahorros en servicio de la deuda sino a los "efectos secundarios" de la exigencia hecha a los países de que, si querían optar a la iniciativa, debían ultimar y aplicar una estrategia nacional de reducción de la pobreza. Estas estrategias canalizaron a los sectores sociales recursos que superaron el ahorro efectivo producido por la iniciativa en favor de los PPME.

62. Las políticas de reforma que se esbozan en las estrategias de lucha contra la pobreza generalmente incluyen reformas en los sectores de la educación y de la salud, ya que estas esferas son clave en el contexto de la reducción de la pobreza. Las principales condiciones que actualmente imponen las instituciones financieras internacionales a menudo incluyen un "mínimo" de gastos corrientes en salud y educación. A pesar del hecho de que los programas de reforma económica generalmente no se refieren de forma directa a los derechos económicos, sociales y culturales, sus objetivos son, al menos parcialmente, congruentes con las obligaciones que atañen al Estado en relación con el derecho a la salud y a la educación.

63. El derecho a la salud puede definirse como el derecho al disfrute de una variedad de facilidades y condiciones que incumbe al Estado proporcionar a sus ciudadanos. En la legislación básica, como el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su interpretación, que figura en la Observación general N° 14 (2000) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, se afirma que los Estados tienen unas obligaciones mínimas que tienen por objeto garantizar que se proporcionan a las personas las condiciones mínimas para que puedan vivir con dignidad, disfrutar de las condiciones de vida básicas necesarias para mantener su salud y estar libres de una mortalidad evitable. Las obligaciones mínimas no pueden relegarse a una realización progresiva: todos los Estados, independientemente de su nivel de desarrollo, están obligados a adoptar medidas inmediatas para cumplirlas. Esto conlleva, entre otras cosas, la promulgación de legislación facilitadora y de normas, el diseño y aplicación de políticas, y la movilización de los recursos necesarios. En ese mismo contexto los Estados deben cumplir ciertos criterios mínimos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios de salud.

64. Si bien el aumento del gasto público en el sector de la salud a menudo forma parte de los paquetes de reforma económica, el alcance de los servicios prestados es, en general, sólo parcialmente coherente con obligaciones básicas mínimas en virtud de la normativa internacional de derechos humanos. Generalmente, el gasto en salud de los DELP busca un mejor acceso a la atención primaria de la salud (esencial y preventiva), mientras que la atención sanitaria gratuita se restringe a unas pocas enfermedades específicas. En general se propugna el pago de una tasa

²⁶ Jan Joost Teunissen y Age Akkerman, *HIPC Debt Relief - Myths and Reality*, La Haya: Forum on Debt and Development (FONDAD), febrero de 2004.

por parte del usuario que recibe atención médica, complementándose a veces con planes de asistencia social o algunos privados²⁷.

65. Por lo que respecta al derecho a la educación, en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en la Observación general N° 13 (1999) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a la educación se exponen unas disposiciones amplias relativas a este derecho. Los Estados Partes tienen obligaciones inmediatas en relación con el derecho a la educación, como la de garantizar que este derecho se ejercerá sin discriminación de ningún tipo y la obligación de adoptar, al menos, medidas para la plena realización del derecho. También tienen la obligación de respetar, proteger y completar cada uno de los "rasgos esenciales" (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad) del derecho a la educación. La cuestión del acceso económico a la educación se somete a diferenciación: mientras la educación primaria ha de ser "asequible a todos gratuitamente", los Estados Partes únicamente están obligados a introducir la educación secundaria y superior gratuita progresivamente. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 14 del Pacto, los países que, en el momento de hacerse Partes en el Pacto, aún no hayan podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se comprometen a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción sobre cómo puede alcanzarse este objetivo.

66. En este sentido, cabe señalar que la educación gratuita puede tener unos efectos importantes sobre la forma en que la población percibe en general los derechos económicos, sociales y culturales. Programas gubernamentales como el Programa Universal de Educación Primaria de Uganda pueden desencadenar un cambio sistemático en la forma de pensar de las familias pobres, que ya no veían la educación de sus hijos como un mero privilegio sino como algo a lo que sus hijos tenían derecho. Como ha señalado anteriormente el experto independiente, esta nueva percepción tiene un efecto positivo sobre la matriculación (E/CN.4/2004/47, párr. 18).

67. Las políticas de reforma económica adoptadas en virtud de los DELP muchas veces sólo son parcialmente compatibles con las exigencias de los derechos humanos. Un objetivo común de estos documentos es proporcionar educación primaria universal. En muchos países la reforma de la educación incluye la abolición o reducción de los derechos de matrícula escolares y la exención de estos derechos para grupos concretos, así como la entrega de libros escolares gratuitos a todos o algunos grupos. En lo que respecta a la educación secundaria y superior, la mayoría de las estrategias consideran que tienen que estar cubiertas, al menos en parte, por el pago de unos derechos de matrícula por parte del usuario²⁸.

68. Con objeto de garantizar la coherencia con las obligaciones en materia de derechos humanos, la educación primaria gratuita tiene que formar parte de todos los DELP. La política de sector correspondiente debe basarse en un plan de acción amplio, como se estipula en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Las estrategias en materia de educación superior deben orientarse por la obligación de hacer accesible la educación secundaria y superior mediante todos los medios apropiados, en particular

²⁷ UNCTAD (nota 16 *supra*), pág. 43.

²⁸ *Ibid.*, pág. 42.

la introducción gradual de la educación gratuita. Esta obligación debe inscribirse al menos como un objetivo estratégico de todos los DELP.

69. La facilitación del acceso a la salud y a la educación mediante la abolición de las tasas de usuario puede considerarse en ambos sectores un factor clave que permite el pleno disfrute de los derechos respectivos. Las conclusiones de estudios empíricos confirman que la demanda de servicios de educación y salud es muy elástica y que las tasas de usuario pueden a menudo constituir un importante obstáculo al acceso²⁹. Por lo tanto, los Estados deberían reducir la carga financiera de la atención sanitaria y de la educación, especialmente la que pesa sobre los pobres. Algunas medidas podrían ser la introducción de otros mecanismos en lugar de las tasas de usuario (por ejemplo: un seguro nacional o un impuesto general) o el mantenimiento de las tasas de usuario y la introducción de intervenciones no discrecionales, equitativas y no estigmatizadoras para los pobres (por ejemplo, planes de exención, subvenciones directas en efectivo y bonos)³⁰.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

70. Durante el período que abarca este informe, las instituciones de Bretton Woods han cambiado su concepto de la sostenibilidad de la deuda, que ha pasado de ser un indicador estático (ratio deuda/exportaciones), esencialmente utilizado para fines de alivio de la deuda, a convertirse en un instrumento analítico y con visión de futuro, diseñado para evitar la acumulación de deuda insostenible. Sin embargo, el principal objetivo del marco sigue siendo la capacidad financiera para hacer frente al servicio de la deuda más que la capacidad para lograr objetivos de desarrollo más ambiciosos. La creación de mecanismos de examen por homólogos específicos para cada país y participativos podría, y debería, ofrecer opiniones alternativas y complementarias sobre la sostenibilidad de la deuda al centrarse en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio e incorporar los derechos humanos como criterios clave para determinar la sostenibilidad de la deuda.

71. Los países acreedores y deudores tienen una responsabilidad común por la actual situación en que se encuentra la deuda de los países pobres en desarrollo. Por tanto, los instrumentos de análisis de la sostenibilidad con visión de futuro deberían orientar a ambas partes en sus decisiones y en la elección de una combinación adecuada de préstamos en condiciones de favor y ayudas. En este sentido, nunca se insistirá bastante en que la principal responsabilidad de los países deudores es garantizar que los créditos concedidos se invierten de una manera productiva y promotora de los derechos humanos, ya que el uso productivo de los créditos generalmente se traduce en capacidad para rembolsar la deuda correspondiente.

72. El importe total de la deuda que habrá de cancelarse al final mediante las iniciativas en favor de los PPME y la iniciativa multilateral de alivio de la deuda (100.000 millones de dólares de los EE.UU.) es modesto en comparación con la magnitud general de la carga de la deuda de los países pobres en desarrollo (426.000 millones de dólares de los EE.UU.) y

²⁹ *Ibíd.*, pág. 43.

³⁰ ACNUDH (nota 22 *supra*), pág. 37.

de los países de medianos ingresos (2,3 billones de dólares de los EE.UU.). Si se tiene en cuenta la pobreza general y los gastos relacionados con los objetivos de desarrollo del Milenio, incluidos los proyectos de desarrollo financiados por donantes, los ahorros en servicio de la deuda a través de la iniciativa en favor de los PPME y la iniciativa multilateral de alivio de la deuda son probablemente demasiado pequeños como para tener un efecto apreciable sobre el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio o la deseada mejora de los derechos humanos. En estas circunstancias, sigue existiendo la necesidad de dar soluciones globales a los problemas de la deuda de los países pobres, en particular nuevas medidas de alivio de la deuda a cargo de otras instituciones multilaterales, y de adoptar soluciones permanentes al problema de las deudas bilaterales y comerciales. Los mecanismos de alivio innovadores, como las distintas formas de canje de deudas, merecen un estudio cuidadoso. Por tanto, las futuras operaciones de alivio deberían incluir, entre otras medidas, una definición convenida de qué es la deuda ilegítima y prestar atención especialmente a dicha deuda. El experto independiente hace un llamamiento a todos los acreedores multilaterales, bilaterales y comerciales para que asuman la obligación moral de definir unos criterios transparentes propios con lo que determinar la ilegitimidad de la deuda y procedan a la cancelación de dicha deuda.

73. Los nexos de condicionalidad entre el alivio de la deuda y las políticas de reforma económica deberían revisarse y racionalizarse. Las condicionalidades para el alivio de la deuda deberían limitarse al marco macroeconómico y estructural que atañe directamente los objetivos básicos de alivio de la deuda, es decir, el restablecimiento de unos criterios de sostenibilidad de la deuda ampliamente definidos y la contribución al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio.

74. Aunque se reconoce en general que una amplia estabilidad macroeconómica constituye la base del crecimiento económico, todavía no hay ningún consenso sobre cuál es el nivel óptimo de estabilidad y sobre si la estabilidad promovida por las instituciones de Bretton Woods (por ejemplo, en el caso de los límites de inflación del Fondo Monetario Internacional) pueden llegar a afectar negativamente al crecimiento, y en qué medida. Los programas de reforma económica no deben basarse en soluciones macroeconómicas iguales para todos, sino que deben tener en cuenta la situación particular de cada país.

75. La privatización de las empresas estatales a menudo puede mejorar la cantidad y la calidad de los bienes y servicios disponibles y bajar sus precios. En el caso de los bienes y servicios considerados derechos económicos, sociales y culturales (por ejemplo, el acceso a agua potable), la privatización puede producir una mayor disponibilidad. Sin embargo, las decisiones en materia de privatización no deben basarse únicamente en consideraciones estricta y puramente económicas sino también en un análisis racional de todas las funciones que desempeñan las empresas de propiedad pública, en particular en lo que respecta a la accesibilidad a los bienes y servicios que tienen como consecuencia la realización de los derechos humanos pertinentes. Una evaluación detallada de este tipo debería tener en cuenta, entre otras cosas, las ventajas de las distintas formas de propiedad, incluidas las formas pública, privada y mixta, tomando como base el conjunto de circunstancias sociales, económicas, políticas y culturales propias de cada país. En el caso de los servicios básicos, este análisis debería orientarse por el objetivo de garantizar mejor la prestación de unos servicios de calidad asequibles a todos los segmentos de la población. En cualquier caso, las decisiones relativas a la estructura de la propiedad deben adoptarse localmente y los

préstamos y la ayuda/asistencia del extranjero no deben estar ligados a ninguna condición previa en este sentido.

76. La reforma del comercio puede ser un instrumento poderoso para mejorar la disponibilidad y el acceso a los bienes y servicios que son esenciales para la realización de los derechos humanos fundamentales. A fin de cumplir esta función, la liberalización del comercio debe basarse en unas evaluaciones correctas de los efectos económicos y sociales, que permitan diseñar y programar cuidadosamente las fases de la reforma. Deberían definirse unos períodos de transición adecuados, excluyendo temporal o permanentemente la liberalización de productos o subsectores estratégicos con miras a obtener los máximos beneficios en materia de derechos humanos y de desarrollo. También debería considerarse la posibilidad de introducir en los acuerdos comerciales cláusulas de salvaguardia inspiradas en los derechos humanos. La liberalización del comercio en los países pobres en desarrollo no debería llevarse a cabo sin poner en marcha redes de protección social adecuadas para la población más vulnerable. Siempre debe combinarse con medidas para mejorar la capacidad productiva de la economía de ese país y para fortalecer su competitividad en el mercado mundial. Esto no sólo requiere que los países interesados adopten una política adecuada, sino también mejorar la ayuda de los donantes en todas las esferas relacionadas con el comercio.

77. Uno de los aspectos de la reforma de las políticas económicas más ligado al programa de derechos humanos es el desarrollo del buen gobierno. Los esfuerzos no sólo deberían centrarse en la reducción del sector público sino también en la creación de un sector público más eficiente que preste servicios de calidad. El marco de referencia para la reforma del sector público debe incluir una matriz sobre el papel y el tamaño apropiados del gobierno, un sistema idóneo para establecer objetivos de desempeño y medir los progresos en relación con estos objetivos y una estructura de remuneración reformada que permita atraer, retener y motivar un personal altamente cualificado.

78. Las reformas estructurales que afectan a los derechos humanos, especialmente en sectores como la salud y la educación, siempre deben orientarse por las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que han contraído los países interesados. Sin embargo, hasta la fecha, los estudios más recientes indican que la mayoría de los programas de reforma económica se avienen sólo en parte con esas obligaciones. Los objetivos de reforma de la salud aumentaron el gasto público en la atención sanitaria primaria, fundamentalmente preventiva, mientras que la reforma de la educación se centró en la educación primaria. Sin embargo, las tasas de usuarios han sido, en general, un obstáculo para el pleno disfrute de los derechos humanos en estos dos sectores y, por lo tanto los programas de reforma deben tener en cuenta tanto la obligación de abolir progresivamente las tasas como de evitar las tasas de usuario u otras cargas.
