NACIONES UNIDAS **E**

Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/47
16 de febrero de 2004

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
60º período de sesiones
Tema 10 del programa provisional

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

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

Informe presentado por el Sr. 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 todos los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales*

Resumen

Este informe se presenta de acuerdo con la resolución 2003/21 de la Comisión por la que se recuerda que la Declaración Universal de Derechos Humanos está orientada a la cabal promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y se subraya que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es lograr la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario.

* La razón de que el presente documento se haya presentado con retraso es la necesidad de recoger en él la información más actualizada.

GE.04-10943 (S) 080304 120304

Asimismo, la Comisión recordó a tal efecto que todas las personas tienen derecho a disfrutar de un orden social e internacional en el que se hagan plenamente efectivos los derechos y libertades proclamados en la Declaración Universal; y destacó que la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 convino en exhortar a la comunidad internacional a que hiciera cuanto pudiera por aliviar la carga de la deuda externa a fin de complementar los esfuerzos que despliegan los gobiernos de los países en desarrollo muy endeudados para realizar plenamente los derechos económicos, sociales y culturales de sus pueblos.

En ese contexto, la Comisión recordó también que en la Declaración del Milenio todos los Estados resolvieron respetar y hacer valer plenamente la Declaración Universal de Derechos Humanos, y subrayó la decisión expresada en la Declaración del Milenio de abordar de manera global y eficaz los problemas de la deuda de los países de ingresos bajos y medios adoptando diversas medidas en los planos nacional e internacional para que su deuda sea sostenible a largo plazo. Asimismo, observó con gran preocupación que persisten los problemas de la deuda y del servicio de la deuda de los países pobres muy endeudados, lo que ha afectado negativamente a los esfuerzos de desarrollo sostenible de estos países.

Así pues, la Comisión reconoció cada vez más que el aumento de la carga de la deuda de los países en desarrollo más endeudados, en particular los países menos adelantados, es intolerable y constituye uno de los principales obstáculos que impiden lograr tanto el desarrollo sostenible centrado en el ser humano como la erradicación de la pobreza. Asimismo, para gran número de países en desarrollo y de las economías en transición, el costo excesivo del servicio de la deuda ha limitado muchísimo la capacidad para promover el desarrollo social y ofrecer servicios básicos para dar cumplimiento a los derechos económicos, sociales y culturales.

En este contexto, la Comisión tomó nota del informe del Experto independiente que subraya los pocos casos que han tenido éxito así como de su conclusión acerca de que la fragilidad de la capacidad de los países pobres muy endeudados (PPME) para sostener la carga de la deuda sigue representando un obstáculo importante para la erradicación de la pobreza en esos países y que tiene un efecto negativo en los países de ingresos medios y bajos y en las economías en transición. La Comisión solicitó al Experto independiente que, en sus futuros informes analíticos anuales, prestara una atención especial a las consecuencias que tienen la carga de la deuda externa y las políticas adoptadas para afrontarlas sobre la capacidad de los gobiernos de los países en desarrollo para adoptar políticas y programas a fin de ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, la Comisión le pidió que se centrara en la recomendación de medidas y acciones que podrían adoptarse para paliar tales repercusiones, especialmente en los países pobres muy endeudados.

Así pues, en el presente informe el Experto independiente ha intentado realizar un análisis de los progresos realizados en el marco de la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (PPME) que, en la actualidad, se considera mayoritariamente como la vía hacia la sostenibilidad de la deuda, el crecimiento económico y la liberación de recursos para destinarlos a gastos sociales, lo que conduciría a la erradicación de la pobreza. Al hacerlo, el Experto también pretendía identificar la respuesta de los Estados, las instituciones financieras internacionales y el sector privado al llamamiento de la Comisión, dirigido a la comunidad internacional en general y, en particular, a los Estados, a las instituciones financieras internacionales y al sector privado, en los párrafos 6, 7, 8 y 15 de su resolución 2003/21.

Si bien observa los progresos realizados en el marco de la iniciativa PPME y en especial su vínculo explícito con los objetivos de reducción de la pobreza, el Experto independiente señala el peligro de que la iniciativa PPME sea considerada como un fin en sí misma y no como un medio para alcanzar los objetivos de reducción de la pobreza. En su opinión, conviene reconocer que la iniciativa PPME constituye un instrumento limitado que permite a los países pobres muy endeudados empezar de nuevo en la tarea de alcanzar sus objetivos de desarrollo general. Para que la iniciativa PPME contribuya de forma eficaz al ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales y culturales, es necesario reforzarla combinándola con otras acciones y medidas para el desarrollo adoptadas tanto por los países afectados como por la comunidad internacional en general.

En lo que respecta a aumentar la eficacia de la iniciativa PPME así como los recursos disponibles mediante otras iniciativas, el Experto independiente hace hincapié en la importancia de capacitar a los países pobres muy endeudados con el fin de que puedan reforzar su proceso presupuestario nacional. El respeto de los principios de derechos humanos como la no discriminación, la igualdad y el derecho a participar debe integrarse en todos los estadios de la elaboración del presupuesto público, así como en sus fases de aprobación y seguimiento. A tal efecto, el Experto independiente recomienda en particular que se fortalezcan las capacidades de los órganos legislativos, a quienes la Constitución ha encomendado la supervisión y el seguimiento del presupuesto, así como que se intensifique su sensibilización con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, debería prestarse atención al papel que pueden desempeñar las instituciones nacionales de derechos humanos en la labor de seguimiento de la ejecución del gasto público y la aplicación de la iniciativa PPME, el documento de estrategia de lucha contra la pobreza y otras iniciativas pertinentes para garantizar que contribuyen a la plena realización de los derechos humanos y especialmente los derechos económicos, sociales y culturales.

Al estudiar más detalladamente las repercusiones de las políticas de ajuste estructural y de la deuda externa sobre el ejercicio de los derechos culturales, sociales y económicos, el Experto independiente señala la necesidad de examinar los vínculos existentes entre estas cuestiones y otras como el comercio multilateral y las iniciativas de carácter global para conseguir los objetivos de desarrollo del Milenio, incluidos los relativos al VIH/SIDA, ya que en el entorno internacional actual estas cuestiones están cada vez más interrelacionadas. El Consenso de Monterrey (véase A/CONF.198/11), fruto de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en marzo de 2002, constituye un marco útil para abordar los vínculos existentes entre la deuda, el ajuste estructural, el comercio y otras cuestiones, tal y como se subraya en el presente informe. El Experto independiente propone que se contribuya a este proceso llamando la atención sobre los efectos de las políticas de ajuste estructural y la deuda externa sobre el pleno ejercicio de todos los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales.

ÍNDICE

		Párrafos	*Página*
INTRODUCCIÓN		1 - 6	5
I.	PROGRESOS REALIZADOS EN EL MARCO DE LA INICIATIVA EN FAVOR DE LOS PAÍSES POBRES MUY ENDEUDADOS (PPME)	7 - 21	6
	A. Última revisión de la iniciativa PPME	7 - 15	6
	B. Contribución de la iniciativa PPME a los derechos económicos, sociales y culturales	16 - 21	9
II.	INTEGRACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO	22 - 27	11
III.	INTERCONEXIONES CON OTRAS CUESTIONES	28 - 34	13
	A. Comercio	28 - 30	13
	B. VIH/SIDA	31 - 34	14
IV.	CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES	35 - 36	15

INTRODUCCIÓN

1. En su resolución 2003/21, la Comisión decidió renovar por tres años el mandato del 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 y le pidió que presentara todos los años a la Comisión un informe analítico sobre la aplicación de la resolución 2003/21 prestando especial atención a las consecuencias de la carga de la deuda externa y de las políticas aprobadas para hacerles frente sobre la capacidad de los gobiernos de los países en desarrollo de adoptar políticas y programas para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, así como para recomendar medidas y acciones que puedan aliviar tales efectos, especialmente en los países más pobres y más fuertemente endeudados.

2. A tenor de lo dispuesto en la resolución mencionada anteriormente, y de conformidad con la resolución 2000/82 de la Comisión, que estableció originariamente este mandato, el Experto independiente somete a la consideración de la Comisión el presente informe y su adición. En esta sección introductoria, presenta un sucinto panorama general de las actividades que ha emprendido desde la entrega de su último informe e incluye una descripción de su enfoque con respecto al presente informe y a su trabajo futuro.

3. El Experto independiente realizó una visita a Uganda del 26 al 30 de mayo de 2003 y presenta el informe al respecto como adición a este documento (E/CN.4/2004/47/Add.1). El Experto independiente desea agradecer al Gobierno de Uganda su invitación y su cooperación en esta misión, así como a los organismos de las Naciones Unidas, al Fondo Monetario Internacional (FMI), al Banco Mundial y a las organizaciones no gubernamentales (ONG) con sede en Uganda que le proporcionaron información y datos muy valiosos.

4. En el ejercicio de su mandato, el Experto independiente siguió celebrando diálogos y participando en intercambios de opiniones con las instituciones financieras internacionales más importantes. Con este fin, realizó una visita a Washington D.C. para celebrar consultas con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional el 24 y el 25 de noviembre de 2003. Asimismo, se reunió con el Director de la Oficina de Financiación para el Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de la Secretaría en Nueva York el 26 de noviembre de 2003, inmediatamente después de su misión al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional. Las conversaciones mantenidas con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional así como con el DAES resultaron informativas y útiles. Así pues, el Experto independiente prevé continuar manteniendo estos útiles intercambios de opiniones en forma anual, o con la frecuencia que sea necesaria, con el fin de presentar en sus informes anuales a la Comisión información actualizada respecto de las nuevas iniciativas y los principales avances tal y como requiere su mandato.

5. En su primer informe presentado a la Comisión (E/CN.4/2003/10), el Experto independiente examinó la repercusión de las principales políticas actuales de las instituciones financieras internacionales, es decir, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y la iniciativa PPME. Asimismo, presentó un estudio sobre Bolivia, basado en su visita a este país en 2002, en el que se concluyó que, a pesar de los esfuerzos realizados por las instituciones internacionales y los gobiernos nacionales y pese a la existencia de algunos tímidos casos de éxito, la trascendencia o la sostenibilidad de la repercusión positiva que se

había percibido sobre la pobreza parecía haberse visto minada por la difícil sostenibilidad de la carga de la deuda en los países en cuestión.

6. En la primera sección del presente informe, el Experto independiente pasa revista a los avances más recientes en la aplicación de la iniciativa PPME desde la perspectiva de su propio mandato. En la segunda sección, intenta a explorar cómo están relacionados los procesos de presupuestación nacional con el proceso general de la consecución de todos los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales. En la tercera sección, alude a la necesidad de adoptar un enfoque más amplio para analizar los efectos de las políticas de ajuste estructural y de la deuda externa sobre el disfrute de los derechos humanos, en vista de la interrelación que existe entre las políticas macroeconómicas, las políticas comerciales y las políticas de desarrollo en un entorno globalizado. El informe concluye con varias recomendaciones dirigidas a los Estados, las instituciones financieras internacionales y a otras partes interesadas.

I. PROGRESOS REALIZADOS EN EL MARCO DE LA INICIATIVA EN FAVOR DE LOS PAÍSES POBRES MUY ENDEUDADOS (PPME)

A. Última revisión de la iniciativa PPME

7. La iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (PPME), lanzada originariamente en la reunión anual del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional de 1996 y posteriormente reforzada en 1999, supuso un hito decisivo en la colaboración mundial para abordar uno de los problemas más graves en el mundo en desarrollo: la sostenibilidad de la deuda. El objeto de la iniciativa PPME, en su revisión de 1999, consiste en garantizar un alivio de la deuda profundo, amplio y rápido y estrechamente ligado a la lucha contra la pobreza. Las últimas cumbres mundiales y conferencias internacionales, desde la Cumbre del Milenio pasando por Monterrey hasta Johannesburgo, han reiterado que es fundamental que los países en desarrollo con bajos ingresos y muy endeudados aúnen sus esfuerzos y que la comunidad internacional coordine su apoyo; y, a este respecto, señaló la importancia de la iniciativa PPME.

8. En septiembre de 2003, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial pronosticaron que el saldo de la deuda en 27 países que habían alcanzado "el punto de decisión" en julio de 2003 disminuiría aproximadamente en dos tercios una vez que alcanzaran sus respectivos "puntos de culminación". Esto significaría que la cuantía de la deuda de esos países disminuiría de los 77.000 millones de dólares de los EE.UU. (valor neto actualizado) previstos antes del tradicional alivio de la deuda a 32.000 millones de dólares de los EE.UU. tras la plena ejecución de la iniciativa PPME e incluso a 26.000 millones de dólares de los EE.UU. si se produjera el alivio bilateral de la deuda al que se comprometieron varios prestamistas. Si se suministrara la totalidad del alivio de la deuda previsto, la iniciativa PPME aportará beneficios significativos a esos países con bajos ingresos y muy endeudados que, de otra forma, se verían atrapados en la espiral del sobreendeudamiento. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial ya han informado de que los gastos en relación con la lucha contra la pobreza en estos

países han aumentado de forma significativa y que representaban casi el cuádruple de los pagos del servicio de la deuda en 2002[1].

9. Para que un país pobre muy endeudado con una deuda de un valor neto actualizado igual al menos al 150% del valor de sus exportaciones pueda optar al alivio de su deuda en el marco de la iniciativa PPME, debe cumplir dos tipos de los denominados "criterios de ejecución". El primer criterio consiste en que el país demuestre que posee una trayectoria de tres años de constantes reformas estructurales y políticas, y de estabilidad macroeconómica antes de alcanzar el "punto de decisión", momento en el que los Directorios Ejecutivos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional deciden la habilitación del país. La segunda fase consiste en alcanzar un "punto de culminación" en el que todos los prestamistas participantes deberán suministrar el alivio prometido en el punto de decisión. Para llegar al punto de culminación, la iniciativa PPME exige el cumplimiento de tres tipos de condiciones, los denominados "índices activadores del punto de culminación": a) haber aplicado durante el menos un año un DELP participativo vinculado al proceso de la iniciativa PPME; y b) el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y la aplicación de las reformas del programa de reforma estructural con el respaldo del Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza del FMI.

10. El Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial realizó recientemente un examen de la iniciativa PPME[2] y concluyó que esta iniciativa es de una importancia capital para reducir la excesiva carga de la deuda de los países solicitantes. No obstante, en esta revisión se señala que la iniciativa PPME es un instrumento limitado y que corre el riesgo de prometer más de lo que puede ofrecer. Así pues, el Departamento de Evaluación de Operaciones recomendó al Banco Mundial en su revisión que, entre otras cosas, aclarase los propósitos y objetivos de la iniciativa y se centrase más en el crecimiento que beneficia a los pobres y en conseguir un mejor equilibrio entre las prioridades de desarrollo en comparación con la atención actual que se presta a los gastos sociales. Actualmente el Banco Mundial está trabajando en la revisión de estas recomendaciones y en su adecuada aplicación.

11. Cabría señalar que, debido en gran medida a las afirmaciones del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, las expectativas de la opinión pública sobre la eficacia de la iniciativa PPME han llegado a tal extremo que muchos creen que la iniciativa ofrecerá de alguna manera una vía de salida permanente ante el reescalonamiento de la deuda y que fomentará el crecimiento y la liberación de recursos para gastos sociales, lo que llevará a la reducción de la pobreza. Muchas autoridades gubernamentales y partes interesadas de los países deudores reconocen que obtener la habilitación para recibir la asistencia de la iniciativa PPME se ha convertido en la principal motivación para elaborar su documento de estrategia de lucha contra la pobreza. Sin embargo, si bien muchos han atribuido a la iniciativa PPME el mérito de dar más relevancia a la lucha contra la pobreza, se corre el peligro de que esta iniciativa sea considerada un fin en sí misma y no un medio para la consecución de los objetivos de reducción de la

---

[1] Fondo Monetario Internacional y Asociación Internacional de Fomento, *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative - Status of implementation*, 12 de septiembre de 2003, págs. 8 y 9 (véase *www.imf.org*).

[2] Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial, *Debt relief for the poorest: an OED review of the HIPC iniciative*, 31 de mayo de 2003.

pobreza, ya que, en esencia, la iniciativa PPME es un instrumento limitado que brinda a los países pobres muy endeudados la oportunidad de empezar de nuevo en la consecución de sus objetivos de desarrollo generales. La iniciativa PPME necesita ser reforzada mediante la combinación de otras acciones y medidas para el desarrollo emprendidas por los países afectados así como por la comunidad internacional en general.

12. En este contexto, la revisión del Departamento de Evaluación de Operaciones arroja luz sobre varias perspectivas relacionadas con el carácter limitado de la iniciativa PPME y sobre el tipo de esfuerzos coordinados que necesitan los gobiernos de los países deudores y la comunidad internacional a fin de permitir que esos países se desarrollen y alivien los costes sociales de ajuste que puedan tener una repercusión sobre la realización de los derechos humanos de sus pueblos.

13. El Experto independiente está de acuerdo con la idea fundamental del examen del Departamento de Evaluación de Operaciones sobre el hecho de que la iniciativa PPME constituye un instrumento útil pero limitado que ha de contemplarse teniendo presente la necesidad de que los países deudores y la comunidad internacional adopten de una forma más general un enfoque global respecto de la financiación para el desarrollo. Para que los países pobres muy endeudados alcancen los objetivos de viabilidad de la deuda, crecimiento a largo plazo y reducción de la pobreza, es evidente que no bastará con el alivio de la deuda en el marco de la iniciativa PPME. Se necesitarán transferencias adicionales de recursos en forma de subvenciones y préstamos en condiciones favorables para garantizar la sostenibilidad y la salida permanente del sobreendeudamiento. Es decir, la consecución de estos objetivos depende en gran medida de que el alivio de la deuda en el marco de la iniciativa PPME sea simplemente algo adicional a la actual asistencia oficial para el desarrollo y de que los donantes no reduzcan otras corrientes de ayuda a cambio de la condonación de la deuda; no obstante, las transferencias netas de recursos a los países pobres muy endeudados realizadas hasta la fecha presentan una tendencia a la baja[3].

14. Con la disminución de la entrada de recursos generales, es obvio que los países pobres muy endeudados, a pesar de la oportunidad creada por la iniciativa y la adopción de las políticas saneadas necesarias para alcanzar los puntos de decisión y culminación, tendrán dificultades no sólo para aumentar el gasto público en los sectores sociales sino también para paliar el efecto negativo sobre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales derivados de los continuos programas de ajuste estructural aplicados en esos países como condición previa para el alivio de su deuda en el marco de la iniciativa PPME.

15. Una visión general de la distribución de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) entre los distintos países aporta un nuevo matiz a la cuestión del aumento de recursos para la iniciativa PPME. Si esta iniciativa ampliada no fuera financiada mediante un aumento general de la AOD a nivel global, entonces su principal efecto sería simplemente la redistribución de la ayuda entre los países pobres[4]. Si los recursos generales de la AOD se mantienen constantes, una mayor entrada de recursos en apoyo de la iniciativa PPME significaría que habría menos

---

[3] Departamento de Evaluación de Operaciones, *op. cit.*, pág. 48.

[4] A/55/1000, pág. 21.

recursos disponibles para otros países que no se benefician de la iniciativa PPME. De hecho, tras alcanzar su punto máximo en 1998, las corrientes netas oficiales hacia los países en desarrollo no han aumentado[5]. En este sentido, un nuevo enfoque adoptado en octubre de 2003 por el Club de París con respecto a la reestructuración de la deuda para países no beneficiarios de la iniciativa PPME ha constituido un avance positivo. Este es el denominado "enfoque de Evian" y ofrece una respuesta a la medida para la situación financiera específica de cada país en lugar de aplicar condiciones uniformes por igual a todos los prestatarios independientemente de sus perspectivas de viabilidad de la deuda.

B. Contribución de la iniciativa PPME a los derechos económicos, sociales y culturales

16. Cabe preguntarse si, mediante su vínculo explícito con los objetivos de reducción de la pobreza, la iniciativa PPME ha contribuido al paulatino ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. En su informe de 2002 sobre los avances en la aplicación de la iniciativa PPME[6], el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial informaron de que, en el caso de los 26 países pobres muy endeudados que habían alcanzado el punto de decisión, se había producido un aumento de su gasto social y se preveía que siguiera creciendo. En 2002 el gasto social en esos países representó el 49% de los ingresos del gobierno. Si bien esto debería traer buenos augurios para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, es necesario realizar nuevos estudios para determinar la repercusión y la calidad de este aumento en el gasto. En este sentido, el Experto independiente desearía hacer varias observaciones en cuanto a la evaluación realizada por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial sobre los progresos realizados en la aplicación de la iniciativa PPME.

17. Si bien la iniciativa PPME intenta vincular expresamente el alivio de la deuda con la lucha contra la pobreza, los actuales puntos de referencia para la medición de su repercusión no están asociados plenamente a todos los indicadores de pobreza más importantes. Al medir el gasto social, el Banco Mundial se basa fundamentalmente en gastos destinados al sector educacional y sanitario que constituyen innegablemente dos elementos clave en cualquier estrategia de lucha contra la pobreza, pero que no parecen captar ni prestar la atención necesaria y acorde con la importancia de los aspectos multidimensionales de la pobreza y la indivisibilidad de los derechos humanos. Los países que solicitan la asistencia de la iniciativa PPME se centran de manera casi invariable en los sectores educacional y sanitario como cuestiones prioritarias y tienden a conceder menos importancia a otros sectores como la buena gestión de los asuntos públicos y los servicios públicos. Por tanto, es revelador el hecho de que en la revisión del Departamento de Evaluación de Operaciones se estableciera que, sobre la base de un estudio de 13 países que habían alcanzado el punto de decisión y que especificaban objetivos numéricos para el uso del alivio de la deuda que esperaban obtener en el marco de la iniciativa PPME, el 49% de los recursos iban destinados a la educación y la salud, mientras que sólo el 4% se centraba en la

---

[5] Véase A/58/369, cuadro 2, pág. 5.

[6] Fondo Monetario Internacional y Asociación Internacional de Fomento, *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative - Status of implementation*, 23 de septiembre de 2002, apéndice, cuadro 4, pág. 99 (véase *www.imf.org*).

buena gestión de los asuntos públicos[7]. Esta interpretación restringida de la pobreza puede llevar, sin pretenderlo, a un desequilibrio en los esfuerzos de desarrollo entre sectores, y entre la necesidad de capacitar a los individuos y a las instituciones.

18. Puede que el aumento en la asignación de recursos y el gasto sea una condición necesaria pero no suficiente para la consecución de los derechos humanos. Basta citar el caso de Uganda donde el Gobierno decidió hacer realidad la enseñanza primaria universal y adoptó la medida radical de suprimir todos los derechos de matrícula escolares; esto trajo consigo dos consecuencias importantes: en primer lugar, se produjo 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. Así pues, la matriculación aumentó cuando los padres vieron que otras familias del pueblo enviaban a sus hijos a la escuela. En segundo lugar, para hacer frente al aumento en la matrícula, se produjo un incremento drástico del presupuesto del Gobierno y del gasto en el sector educacional, aunque en gran medida gracias al apoyo de los donantes y del Banco Mundial. Se duplicó el gasto del Gobierno en la enseñanza primaria al duplicarse la matriculación debido a la asignación presupuestaria destinada al sector educacional; no obstante, pronto se hizo patente que el incremento de la asignación presupuestaria debería verse acompañado de un aumento de la capacidad del Gobierno a todos los niveles para garantizar su uso efectivo. La incapacidad del Gobierno para aumentar de forma inmediata el número de maestros, aulas y libros de texto en proporción al número de matrículas tuvo un efecto perjudicial sobre la calidad durante la fase inicial del Programa de Enseñanza Primaria Universal en Uganda.

19. Un enfoque basado en los derechos humanos con respecto a la lucha contra la pobreza hace hincapié en la capacidad de rendir cuentas de las instituciones que están encargadas de la consecución de los derechos de los individuos. La repercusión de las iniciativas de alivio de la deuda está determinada no solamente por la cantidad de recursos que ofrecen estas instituciones sino también por su forma de contribuir a los resultados de desarrollo generales y a la consecución de los derechos humanos fundamentales, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales. Los futuros estudios deberán centrarse en la calidad y la repercusión de una mayor asignación presupuestaria procedente del alivio de la deuda de la iniciativa PPME, para garantizar que se haga el mejor uso posible de los recursos de la iniciativa PPME para contribuir a la mejora de las capacidades y la viabilidad de las instituciones encargadas de la realización de todos los derechos humanos.

20. Asimismo, el Experto independiente señala con decepción la demora en conseguir que más países lleguen a su punto de culminación en el proceso de la iniciativa PPME; tal retraso se debe fundamentalmente a las dificultades que encuentran algunos países para seguir aplicando de forma constante los programas de reforma estructural y macroeconómica con los auspicios del Fondo Monetario Internacional. Algunos países también informaron de que el proceso participatorio en la preparación de sus documentos de estrategia de lucha contra la pobreza ha durado más tiempo del previsto inicialmente. El último informe del Secretario General sobre la aplicación del Consenso de Monterrey (A/58/216, párrs. 128 y 129) señala que algunas de las frustraciones con respecto a las políticas internas reflejan en parte la debilidad de la economía internacional en los últimos años y las tendencias comerciales desalentadoras.

---

[7] Departamento de Evaluación de Operaciones, *op. cit.*, pág. 34

21. El Consenso de Monterrey hace hincapié en la necesidad de una aplicación rápida, eficaz y plena de la iniciativa PPME. Si bien se ha avanzado mucho en el marco de esta iniciativa, resulta evidente que es necesario más apoyo para financiar totalmente el Fondo Fiduciario SRAE-PPME y que se necesitaría dedicar más atención a perfeccionar los objetivos y el diseño de la iniciativa así como a realizar un seguimiento de la calidad de sus efectos para poder evaluar la pertinencia y la contribución de la iniciativa PPME al ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Al mismo tiempo, resulta también esencial reconocer que el alivio de la deuda en sí mismo no liberará los fondos suficientes para la consecución de los objetivos de mayor envergadura consagrados en la Declaración del Milenio, en especial los objetivos de desarrollo del Milenio y los derechos humanos. Debería prestarse una mayor atención coordinada, tal y como se refleja en la Declaración sobre el derecho al desarrollo adoptada en 1986 y más recientemente en el Consenso de Monterrey adoptado en 2002, a la interrelación que existe entre la reforma estructural y macroeconómica, la deuda externa, el comportamiento del comercio, y la buena gestión de los asuntos públicos y las capacidades institucionales que repercuten simultáneamente en la lucha contra la pobreza y en el cumplimiento de todos los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales.

II. INTEGRACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

22. El presupuesto nacional es la base para la formulación y puesta en práctica de políticas públicas a nivel nacional. El presupuesto nacional refleja asimismo la posición económica de un país y está influido no sólo por el ahorro y los ingresos internos sino también por los ingresos de exportación, el nivel de la deuda externa y las condiciones asociadas a los acuerdos con instituciones financieras internacionales, incluidos el ajuste estructural y programas similares. La competencia de un país para realizar los derechos económicos, sociales y culturales de manera progresiva depende, y no en poca medida, de su capacidad para formular un presupuesto adecuado basado en una política y participación sólidas y para garantizar su utilización eficaz y eficiente.

23. Por consiguiente, resulta pertinente y necesario que se integren las consideraciones de los principios de los derechos humanos tales como la no discriminación, la igualdad y la participación en todas las etapas de los ciclos presupuestarios públicos, que, por lo general, constan de formulación, examen legislativo, ejecución y auditoría. En la formulación del presupuesto, la rama ejecutiva del gobierno debe garantizar una participación efectiva de las partes y grupos interesados en el establecimiento de prioridades, mediante procesos consultivos amplios. La preparación de un DELP participativo es una medida adecuada en ese sentido, pese a que deberían establecerse vínculos más explícitos con las dimensiones de los derechos humanos de la pobreza, en particular los derechos económicos, sociales y culturales.

24. Se debe prestar igual atención a la capacidad del poder legislativo de desempeñar su función constitucional de manera efectiva en la supervisión del presupuesto. Resulta alentador señalar que muchos órganos legislativos en los países en desarrollo están empezando a intervenir más activamente en las cuestiones presupuestarias y que el Banco Mundial y los donantes bilaterales apoyan cada vez más la promoción de la transparencia del proceso presupuestario y la participación de los órganos legislativos en el examen del presupuesto. Como se muestra en el informe de la misión a Uganda (E/CN.4/2004/47/Add.1), la tendencia que existe entre los

donantes hacia un mayor apoyo presupuestario en vez de hacia una ayuda basada en proyectos debería permitir que el poder legislativo desempeñara su función de supervisión para garantizar que los recursos generales, nacionales y extranjeros se distribuyan de acuerdo con las prioridades de los ciudadanos. La integración de la asistencia externa en el marco presupuestario nacional debería tener asimismo como consecuencia una previsibilidad de estos recursos y un sentido de identificación mayores del país.

25. En el mundo actual, cada vez más globalizado, no se pueden considerar las cuestiones de desarrollo, finanzas y comercio de manera separada o aislada puesto que éstas están cada vez más interrelacionadas a todos los niveles, lo que afecta la capacidad de los gobiernos para realizar progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales de sus ciudadanos. Las normas internacionales de derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, deben integrarse en los esfuerzos generales de desarrollo del país que contemplan las políticas monetarias, fiscales y comerciales de manera holística. El Experto independiente sobre el derecho al desarrollo señaló en 2001 que el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales exigiría poner a disposición mayores recursos y distribuir adecuadamente los ya existentes, de manera que la mayor realización de un derecho se lograra sin socavar el goce de los demás derechos (E/CN.4/2001/WG.18/2, párrs. 11 y 12). Por consiguiente, las consecuencias de las políticas de ajuste estructural y de la deuda externa sobre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales deben considerarse en este contexto y estarán determinadas por la manera en que la disponibilidad de los recursos y la asignación adecuada de los ya existentes se vean afectadas por estas políticas, y el modo en que las iniciativas actuales para mitigar estas consecuencias tengan en cuenta la creación de un entorno para la realización de estos derechos y contribuyan a ésta.

26. El Consenso de Monterrey, resultado de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en 2002, reconoció de manera explícita que cada país tiene una responsabilidad primordial respecto de su propio desarrollo económico y social y que se debe insistir especialmente en la función de las políticas y estrategias de desarrollo nacionales. Subrayó asimismo que los esfuerzos nacionales de desarrollo deben contar con el respaldo de un entorno económico internacional propicio y que la paz y la seguridad son esenciales para el desarrollo sostenible. Este nuevo consenso sobre la asociación mundial para el desarrollo exige asimismo una reforma de la manera en que los donantes multilaterales y bilaterales proporcionan asistencia para el desarrollo con el fin de lograr un mayor apoyo a las iniciativas y el sentido de identificación del país.

27. Como se ha subrayado en la sección anterior, la calidad y las consecuencias del gasto público revisten una importancia fundamental a la hora de establecer la pertinencia de las iniciativas adoptadas para abordar los efectos negativos de las políticas de ajuste estructural y de la deuda externa en el goce de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales. No obstante, como se desprende de las conclusiones del examen realizado por el Departamento de Evaluación de Operaciones de la iniciativa PPME, se deben desplegar más esfuerzos por fortalecer las capacidades de las instituciones nacionales en la gestión, la supervisión y el examen del gasto público. En opinión del Experto independiente, la integración de las consideraciones de los derechos humanos en estos procesos puede contribuir a hacerlos más abiertos, participativos, transparentes y eficaces. Algunos ejemplos de formulación participativa de presupuestos comunitarios en América Latina o la labor presupuestaria que tiene en cuenta la igualdad entre los sexos llevada a cabo en muchas partes del mundo prueban esta

capacidad. El cambio general hacia el sentido de identificación del país y la alianza mundial, como establecen el Consenso de Monterrey y las iniciativas DELP y PPME, proporcionan una gran oportunidad inexplorada para que los procesos presupuestarios nacionales se centren en los derechos humanos.

III. INTERCONEXIONES CON OTRAS CUESTIONES

A. Comercio

28. Como resultado de la liberalización multilateral del comercio y también de la aplicación de los programas de ajuste estructural que, con frecuencia, han acelerado las reformas en los países en desarrollo y abierto sus mercados y servicios financieros y de otra índole, el volumen comercial mundial como porcentaje del producto interno bruto (PIB) ha aumentado considerablemente durante el último decenio, pese a la reciente ralentización económica. No obstante, para muchos países en desarrollo, siguen existiendo barreras a sus exportaciones a los mercados de los países desarrollados que limitan de manera significativa sus perspectivas de mejorar la balanza de pagos y la estabilidad macroeconómica, lo que dificulta sus oportunidades de desarrollo y la capacidad de realizar progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales. El hecho de que la quinta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio celebrada en Cancún no llegara a un acuerdo sobre las negociaciones actuales de la OMC supone un importante revés para el éxito del multilateralismo, que podría afectar tanto a los derechos humanos como al comercio. La integración eficaz y significativa de los intereses y las preocupaciones de los países en desarrollo en el sistema de comercio multilateral contribuirá a largo plazo a que los ciudadanos de estos países gocen de sus derechos económicos, sociales y culturales.

29. El Experto independiente desea suscribir la opinión generalizada adoptada por el Consenso de Monterrey de que el acceso mejor y más previsible a todos los mercados para las exportaciones de los países en desarrollo, así como la mitigación de la inestabilidad de los mercados de productos básicos, son fundamentales para el crecimiento sostenido y la sostenibilidad de la deuda de los países en desarrollo. De acuerdo con los programas de ajuste estructural del FMI y el Banco Mundial, la mayoría de los países en desarrollo habían reducido de manera unilateral sus barreras arancelarias y no arancelarias antes de la aparición del Acuerdo de la OMC sobre la Agricultura, mientras que los países desarrollados mantenían unos niveles elevados de protección nacional. Ello no sólo ha debilitado de manera significativa la posición negociadora de los países en desarrollo en las nuevas rondas de negociaciones multilaterales sino que también ha permitido importaciones poco costosas de alimentos procedentes de países desarrollados que, con frecuencia, desplazan a los productos y medios de subsistencia nacionales, lo que afecta negativamente el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales[8].

[8] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Making Global Trade Work for People*, 2003, págs. 116 y 117.

30. Pese a que estas cuestiones están fuera del alcance de la iniciativa PPME u otras iniciativas de alivio de la deuda, tienen, sin embargo, profundas implicaciones para su aplicación y para la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales. En este contexto, el Experto independiente hará un seguimiento atento de los nuevos avances e iniciativas que tienen como objetivo abordar las cuestiones relacionadas con la deuda desde una perspectiva holística, en especial, el proceso de seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y las reuniones de alto nivel del Consejo Económico y Social con las instituciones de Bretton Woods. El Experto independiente espera señalar a la atención de éstos y otros órganos la importancia de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, desde la perspectiva de su mandato.

B. VIH/SIDA

31. En la actualidad, se estima que más de 45 millones de personas están infectadas con el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH), el 95% de las cuales se encuentra en países en desarrollo. En 2002 el número de nuevos seropositivos ascendió a aproximadamente 5 millones. Los países pobres muy endeudados, muchos de los cuales se encuentran en el África al sur del Sáhara, se han visto especialmente afectados por la crisis. En 2002 se estimaba que 3,5 millones de personas en el África al sur del Sáhara se habían infectado con el VIH.

32. Existen varios vínculos entre la crisis mundial del VIH/SIDA y la capacidad de los Estados para superar la carga insostenible de la deuda y gestionar los programas de ajuste estructural mientras se mantiene el interés primordial en favor de los pobres para minimizar los efectos negativos sobre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. A nivel macroeconómico, el VIH/SIDA tiene consecuencias directas sobre la productividad del país para mantener el crecimiento necesario para la gestión de la deuda sostenible y el ajuste estructural. El Banco Mundial estimó que el crecimiento per cápita en la mitad de los países al sur del Sáhara está disminuyendo entre un 0,5 y un 1,2% anual como resultado directo del SIDA. El VIH/SIDA también afecta de manera directa los derechos económicos, sociales y culturales concretos ya que sobrecarga los sistemas para el suministro de los servicios sanitarios básicos y también dificulta el desarrollo educacional como resultado de la muerte de los maestros que lleva al cierre de las escuelas. El estigma y la discriminación asociados al VIH/SIDA tienen consecuencias no sólo en los derechos humanos de aquellos que están infectados con la enfermedad sino también en sus familias y en los miembros de la comunidad que no son seropositivos.

33. En una fase precedente del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el VIH/SIDA, celebrado del 25 al 27 de junio de 2001, el Secretario General propuso el establecimiento de un fondo mundial de lucha contra el VIH/SIDA y otras enfermedades infecciosas. En enero de 2002 se creó el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y el Paludismo como una fundación independiente para conceder subvenciones teniendo en cuenta las propuestas presentadas, sujetas a un examen técnico riguroso, con una financiación continua basada en los resultados. En julio de 2003 el Fondo Mundial había recibido promesas de contribución de 40 gobiernos y del sector privado que ascendían a 4.700 millones de dólares de los EE.UU. El Fondo ha aprobado la financiación de más de 200 programas por un valor de 2.100 millones de dólares de los EE.UU. y hasta el mes de septiembre de 2003 se había desembolsado más de 130 millones de dólares de los EE.UU.

34. El Experto independiente acoge con satisfacción el establecimiento del Fondo Mundial como un paso adelante en la lucha contra el VIH/SIDA y otras enfermedades transmisibles. Se espera que, como se ha subrayado en la sección anterior sobre la iniciativa PPME, el Fondo Mundial contribuya a que los países afectados dispongan de recursos adicionales y no sustituyan a otras formas de asistencia. En este contexto, el Experto independiente señala con cautela que la importancia que tradicionalmente se ha concedido, en especial por parte del FMI, a la prudencia fiscal puede socavar el objetivo del Fondo Mundial en algunos países que han introducido programas de ajuste estructural. Por ejemplo, se informó de que en Uganda, a causa de los límites máximos de gasto fijo impuestos para limitar el gasto público como parte de los programas de ajuste estructural, parece que el Gobierno se mostraba poco dispuesto a aceptar la subvención del Fondo Mundial a menos que se llevara a cabo una reducción similar en el presupuesto del sector sanitario. El Experto independiente observa que se están celebrando consultas entre el FMI y el Banco Mundial en el contexto del ajuste del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza al enfoque del DELP[9]. El Experto independiente recomienda asimismo que el FMI y el Banco Mundial sigan coordinando esfuerzos y enfoques con el fin de garantizar que los recursos adicionales facilitados por las nuevas iniciativas encaminadas a la reducción de la pobreza y la realización de los compromisos contenidos en la Declaración del Milenio se aprovechen al máximo para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y la plena realización de los derechos humanos en los países interesados. Teniendo en cuenta la indivisibilidad de los derechos humanos, resulta fundamental a este respecto formular consideraciones más amplias de las prioridades generales en materia de desarrollo y no un enfoque fiscal restringido y prestar especial atención al fomento de la capacidad incluso en la esfera de la gestión del gasto público.

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

35. **Teniendo en cuenta los estudios y análisis realizados en las secciones precedentes sobre la experiencia, la aplicación y los progresos de la iniciativa PPME, la importancia del proceso presupuestario nacional para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y la necesidad de adoptar una perspectiva holística de los problemas a los que se enfrentan los países en desarrollo por lo que respecta a la deuda externa y el ajuste estructural, el Experto independiente formula las siguientes recomendaciones:**

a) Los Estados deberían intensificar sus compromisos respectivos e incrementar el apoyo a la iniciativa PPME para garantizar su plena aplicación y velar por que estos recursos sean adicionales a la asistencia general para el desarrollo;

b) Se debe prestar especial atención, teniendo en cuenta el contexto y las prioridades nacionales, a que los recursos de los PPME se asignen de manera que se garantice un desarrollo equilibrado que lleve a la plena realización de los derechos humanos;

---

[9] FMI, *Aligning the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) and the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Issues and Options*, 25 de abril de 2003, pág. 12.

c) Se debe examinar la función que las instituciones nacionales de derechos humanos pueden desempeñar en la supervisión del rendimiento del gasto público y la aplicación de las iniciativas PPME, DELP y otras iniciativas pertinentes, para velar por que éstas contribuyan al disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales;

d) Los Estados deberían fortalecer las capacidades de los órganos legislativos encargados de la supervisión y control del presupuesto y su sensibilización en materia de derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales;

e) El FMI y el Banco Mundial deberían cooperar más estrechamente para garantizar que los recursos adicionales disponibles mediante la iniciativa PPME, el Fondo Mundial para la Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y el Paludismo y otras nuevas iniciativas se adopten en los países receptores sin que se vean afectados otros programas en curso.

36. **La Comisión desea alentar al Experto independiente a que:**

a) Explore más detenidamente las interconexiones con el comercio y otras cuestiones, incluido el VIH/SIDA, cuando examine las consecuencias de las políticas de ajuste estructural y de la deuda externa en el disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales;

b) Contribuya, cuando proceda, al proceso de seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, con miras a señalar a su atención la cuestión de las consecuencias de las políticas de ajuste estructural y de la deuda externa en el pleno ejercicio de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales;

c) Coopere, de conformidad con su mandato, con otros relatores, representantes, expertos, miembros de los grupos de trabajo de la Comisión y la Subcomisión y los órganos de tratados de derechos humanos, para examinar más detenidamente las consecuencias que tienen la carga de la deuda externa y las políticas adoptadas para hacerle frente sobre la capacidad de los gobiernos de los países en desarrollo para adoptar políticas y programas para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, incluida la función que puede desempeñar el proceso presupuestario nacional en la realización progresiva de estos derechos.