



Asamblea General

Distr. general
11 de junio de 2013
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

23º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

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

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

Evaluación de los efectos de las iniciativas internacionales de alivio de la deuda en los derechos humanos

Resumen

Durante casi dos decenios, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) han coordinado los esfuerzos internacionales para afrontar la crisis de la deuda de los países de renta baja principalmente a través de dos mecanismos: la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (PPME) y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM). El objetivo de estas iniciativas es reducir la carga de la deuda de los países beneficiarios a niveles que ambas instituciones consideren "sostenibles" y ayudar a financiar el gasto destinado a la reducción de la pobreza y los progresos hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

* Documento presentado con retraso.



Según el Banco Mundial y el FMI, estas iniciativas de alivio de la deuda han "reducido considerablemente" la carga de la deuda de los países pobres muy endeudados de renta baja participantes y les han permitido al mismo tiempo aumentar el gasto destinado a la reducción de la pobreza. En la medida en que se puede demostrar que el gasto social en los PPME que han llegado al punto de culminación ha aumentado gracias al alivio de la deuda, cabe argumentar que las iniciativas han contribuido de manera positiva a la reducción de la pobreza. Sin embargo, es difícil establecer una relación causal entre el alivio de la deuda y el aumento del gasto destinado a la reducción de la pobreza. De hecho, los datos empíricos sobre la repercusión social de los dos mecanismos internacionales de alivio de la deuda no permiten sacar una conclusión clara.

Dado que no está destinada a ser un mecanismo permanente para aliviar la carga de la deuda externa de los países receptores, la Iniciativa para los PPME está ahora llegando a su fin y el futuro de las medidas internacionales de alivio de la deuda sigue siendo incierto. En este contexto, en el presente informe, que se ha preparado en cumplimiento de la resolución 16/14 del Consejo de Derechos Humanos, se evalúan los resultados de las iniciativas en términos de reducción de la pobreza, desarrollo y derechos humanos. En el informe se sostiene que la terminación de la Iniciativa para los PPME es una oportunidad para subsanar las deficiencias de los mecanismos actuales de alivio de la deuda y formular nuevas estrategias que aborden plenamente las causas subyacentes de la crisis de la deuda, entre otras cosas mediante estrategias de alivio de la deuda basadas en los derechos humanos.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–5	4
II. Comprender el alivio de la deuda.....	6–13	5
A. ¿Qué es el "alivio de la deuda"?	6–9	5
B. Cómo funciona el alivio de la deuda en el marco de las iniciativas	10–13	6
III. Efectos del alivio de la deuda.....	14–32	7
A. Efectos fiscales	14–24	7
B. Reducción de la pobreza y desarrollo.....	25–29	10
C. Derechos humanos.....	30–32	11
IV. Limitaciones de las actuales iniciativas de alivio de la deuda.....	33–52	12
A. Dominio de los acreedores	34–35	12
B. Definición restrictiva de la sostenibilidad de la deuda	36–41	12
C. Condicionalidades perjudiciales	42–45	14
D. Falta de adicionalidad.....	46–47	16
E. Demandas judiciales de los fondos buitres	48–50	16
F. Otras deficiencias	51–52	17
V. Futuro del alivio de la deuda internacional.....	53–68	17
A. Reforzar el principio de la responsabilidad compartida	56–58	18
B. Establecer un mecanismo internacional imparcial de renegociación de la deuda	59–61	19
C. Priorizar la movilización de recursos internos.....	62–64	20
D. Reformar el sistema financiero internacional	65–68	21
VI. Conclusiones y recomendaciones	69–70	22

I. Introducción

1. En la actualidad existen principalmente dos iniciativas internacionales de alivio de la deuda destinadas a reducir la carga de la deuda externa de los países de renta baja: la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (PPME) y la Iniciativa para el alivio de la Deuda Multilateral (IADM)¹.

2. La Iniciativa para los PPME fue puesta en marcha en 1996 por el FMI y el Banco Mundial con el objetivo de reducir la carga de la deuda externa de los países pobres más endeudados a un nivel que ambas instituciones consideraran "sostenible". En 1999 fue objeto de una revisión integral para proporcionar un alivio de la deuda más sustancial y reforzar los vínculos entre el alivio de la deuda, la reducción de la pobreza y las políticas sociales.

3. En 2005, la Iniciativa ampliada para los PPME se complementó con la IADM, destinada a reducir aún más la deuda de los PPME y a proporcionar recursos para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La IADM contempla el alivio por la Asociación Internacional de Fomento (AIF), el FMI, el Fondo Africano de Desarrollo (FAfD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) del 100% de la deuda reestructurable (es decir, los préstamos concedidos por el FMI, el FAfD y el BID antes del final de diciembre de 2003, y los concedidos por la AIF antes del final de diciembre de 2003 y que seguían pendientes después del alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME)².

4. Al mes de marzo de 2013, 35 de los 39 países que se considera que están habilitados o podrían estar habilitados para beneficiarse de la Iniciativa para los PPME habían alcanzado el punto de culminación³, 1 país (Chad) estaba en la fase de transición de la Iniciativa y 3 países que no habían alcanzado el punto de decisión, Eritrea, Somalia y el Sudán, aún no habían iniciado el proceso de calificación para el alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa⁴.

5. Según el Banco Mundial y el FMI, las dos iniciativas internacionales de alivio de la deuda han contribuido significativamente a reducir la carga de la deuda externa de los PPME y han permitido a esos países aumentar el gasto destinado a reducir la pobreza. En el presente informe se evalúan las consecuencias de las iniciativas para la reducción de la pobreza, el desarrollo y los derechos humanos.

¹ Véase un panorama general de las iniciativas de alivio de la deuda en favor de los países de renta baja en Boris Gamarra, Malvina Pollock y Carlos A. Primo Braga, "Debt Relief to Low-Income Countries: A Retrospective" en Carlos A. Primo Braga y Dörte Dömeland (editores) *Debt Relief and Beyond: Lessons Learned and Challenges Ahead* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2009), págs. 11 a 33.

² En el caso del FMI, también tienen derecho a beneficiarse de la Iniciativa los países que no son PPME con una renta *per capita* inferior a 380 dólares de los Estados Unidos.

³ Afganistán, Benin, Bolivia (Estado Plurinacional de), Burkina Faso, Burundi, Camerún, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, Etiopía, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Honduras, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Nicaragua, Níger, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Togo, Uganda y Zambia.

⁴ Asociación Internacional de Fomento (AIF) y Fondo Monetario Internacional (FMI), "Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)", Statistical Update (25 de marzo de 2013).

II. Comprender el alivio de la deuda

A. ¿Qué es el "alivio de la deuda"?

6. La descripción del alivio de la deuda en el marco de las actuales iniciativas internacionales como una fuente esencial de financiación para la reducción de la pobreza, sumada a la naturaleza en gran parte confusa del alivio, ha despertado grandes expectativas en cuanto a sus efectos.

7. Por "alivio de la deuda" se entiende cualquier tipo de reorganización de la deuda que reduzca la carga total de la deuda del beneficiario. En el marco de la Iniciativa para los PPME, el alivio de la deuda reviste diversas formas, a saber, la cancelación (o condonación), la reestructuración y la reprogramación.

8. La cancelación se produce cuando el acreedor y el deudor acuerdan oficialmente que ya no es necesario reembolsar una deuda pendiente o parte de ella. En otras palabras, la cancelación extingue total o parcialmente la obligación financiera del deudor para con el acreedor. La reestructuración es un proceso por el cual el acreedor y el deudor convienen en modificar los términos previamente establecidos para el reembolso de la deuda. Puede incluir una condonación (extinción de la deuda) o una reprogramación, que puede llevarse a cabo ya sea mediante una revisión del calendario de vencimientos prorrogando los plazos o mediante la concesión de un nuevo préstamo de refinanciación⁵. La reprogramación consiste en el aplazamiento de los pagos pendientes (incluidos los intereses) por un determinado período de tiempo a fin de reducir las obligaciones de servicio de la deuda a corto plazo y proporcionar así "alivio" al país deudor⁶. La reprogramación también puede incluir la condonación o extinción de parte de la deuda.

9. Cabe señalar que, contrariamente a otras fuentes de financiación, los recursos de alivio de la deuda no constituyen nuevos fondos de fuentes externas⁷. Su efecto directo es permitir a los países beneficiarios conservar recursos de los presupuestos generales que, de otro modo, se habrían destinado al servicio de la deuda. El espacio fiscal resultante puede utilizarse para aumentar el gasto destinado a la reducción de la pobreza, para pagar la deuda (tanto interna como externa) o para reducir los impuestos. Además, en el caso de los países que no han hecho frente a la totalidad del servicio de su deuda, el espacio fiscal resultante del alivio de la deuda es inferior al volumen indicado de alivio de la deuda nominal. En

⁵ Véase "Debt restructuring" en el glosario de términos estadísticos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), disponible en <http://stats.oecd.org/glossary/index.htm>.

⁶ Por ejemplo, en 2010, cinco países que habían alcanzado el punto de culminación de la Iniciativa para los PPME (Afganistán, Congo, Liberia, República Democrática del Congo y Togo) concluyeron varios acuerdos de reestructuración de la deuda con el Club de París por un total de 13.000 millones de dólares, de los cuales se cancelaron 8.900 millones. Del mismo modo, en julio de 2010 Guinea-Bissau llegó a un acuerdo (con arreglo a las condiciones de Colonia, es decir, una reducción del 90% del valor actual neto) para reestructurar un total de 171 millones de dólares, incluidos los atrasos en los pagos en concepto de principal e intereses al 31 de diciembre de 2009 y los pagos vencidos entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2012. En virtud del acuerdo se cancelaron 54 millones de dólares y se reprogramó el pago de 117 millones de dólares a lo largo del período de consolidación de tres años. Véase Banco Mundial, *Global Development Finance 2012: External Debt of Developing Countries* (Washington, D.C., 2012), pág. 11.

⁷ Arslanalp S. y P. B. Henry, "Helping the Poor to Help Themselves: Debt Relief or Aid?" Working Paper 10230 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, 2004), también citado en M. Kaddar y E. Furrer, "¿Es posible aprovechar las actuales iniciativas de alivio de la deuda para expandir la financiación sanitaria en los países beneficiarios?", *Boletín de la Organización Mundial de la Salud*, vol. 86, N° 11 (noviembre de 2008), pág. 3.

resumen, "un dólar de alivio de la deuda no se traduce necesariamente en un dólar adicional de gasto en reducción de la pobreza"⁸.

B. Cómo funciona el alivio de la deuda en el marco de las iniciativas

10. Para poder beneficiarse del alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME, un país debe satisfacer determinadas condiciones, comprometerse a reducir la pobreza mediante cambios normativos y establecer una trayectoria de estabilidad macroeconómica. En primer lugar, el país debe: a) reunir las condiciones para recibir financiación de la AIF, que otorga préstamos sin intereses y donaciones a los países más pobres del mundo, y del Fondo Fiduciario del FMI para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza, que otorga préstamos a los países de renta baja a tasas subvencionadas; b) atravesar una situación de endeudamiento considerada "insostenible"⁹ por el Banco Mundial y el FMI a la que no se pueda hacer frente mediante mecanismos tradicionales de alivio de la deuda; c) haber establecido una trayectoria satisfactoria de reforma y aplicación de políticas adecuadas en el marco de programas de ajuste respaldados por el FMI y el Banco Mundial; y d) haber aprobado un Documento de Estrategia de Lucha Contra la Pobreza (DELP)¹⁰ siguiendo un proceso participativo de base amplia en el país¹¹.

11. Una vez que el país cumple estos cuatro criterios o ha avanzado lo suficiente en su cumplimiento, el Banco Mundial y el FMI deciden oficialmente su habilitación para recibir alivio de la deuda, y los acreedores se comprometen a reducir su deuda hasta un nivel "sostenible". En esta primera etapa, que se conoce como el "punto de decisión", los acreedores comienzan a proporcionar un alivio provisional del servicio de la deuda exigible. Sin embargo, este alivio provisional puede interrumpirse si el país no prosigue sus reformas¹².

12. Para alcanzar el "punto de culminación" y recibir una reducción completa e irrevocable de la deuda en virtud de la Iniciativa para los PPME, un país debe: a) establecer una trayectoria ulterior de "buenos resultados" en el marco de programas del FMI y el Banco Mundial; b) aplicar satisfactoriamente para el FMI y el Banco Mundial las reformas fundamentales "acordadas" en el punto de decisión; y c) aprobar y aplicar su DELP por un año como mínimo.

13. Cabe señalar que la proporción de deuda que se pide a los acreedores que condonen (el "factor de reducción común") se calcula para reducir la deuda del país al umbral de sostenibilidad del 150% del valor actual de las exportaciones (o, en algunos casos, el 250%

⁸ M. Kaddar y E. Furrer, "¿Es posible aprovechar las actuales iniciativas de alivio de la deuda?" (véase la nota 7), págs. 1 a 9.

⁹ El Banco Mundial y el FMI consideran que la deuda de un país de renta baja es insostenible si a) su deuda externa supera el valor de sus exportaciones en un 150% o b) la relación entre su deuda y los ingresos del Estado es superior al 250%.

¹⁰ El DELP vincula el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza: consiste en un informe del país deudor sobre las políticas y programas macroeconómicos y sociales que prevé aplicar en el marco de su estrategia de crecimiento y reducción de la pobreza. En él también se describen las necesidades y las fuentes de financiación externa. El DELP está sujeto a la aprobación del Banco Mundial y el FMI.

¹¹ FMI, "Alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME)", Ficha técnica (2 de abril de 2013), disponible en: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/hipcs.htm>.

¹² Así ocurrió, por ejemplo, en el caso de Gambia, Guinea, Guinea-Bissau y Malawi.

de los ingresos fiscales del Estado). Así pues, el alivio de la deuda en el marco de las iniciativas no implica necesariamente la extinción de toda la deuda del país deudor¹³.

III. Efectos del alivio de la deuda

A. Efectos fiscales

14. Se estima que el costo total de la asistencia a los 39 países que están habilitados o podrían estar habilitados para acogerse a la iniciativa asciende a 112.900 millones de dólares (76.000 millones en la Iniciativa para los PPME y 36.900 millones en la IADM) en valores actuales netos de fines de 2011¹⁴.

15. Según el Banco Mundial y el FMI, el alivio de la deuda en el marco de las iniciativas ha reducido "sustancialmente" la carga de la deuda de los países receptores y les ha permitido aumentar el gasto destinado a reducir la pobreza¹⁵. Para los 36 países que han alcanzado el punto de decisión, el pago medio del servicio de la deuda con respecto al PIB ha descendido del 2,9% del PIB en 2001 al 0,9% en 2011.

16. Sin embargo, no es fácil medir los efectos fiscales directos del alivio de la deuda¹⁶. La decisión de cancelar un determinado importe nominal de deuda no siempre genera un flujo de efectivo inmediato, que puede tardar en aparecer. Además, si bien la reducción de los pagos del servicio de la deuda puede haber contribuido a mejorar los indicadores sociales, es posible que no sea la causa principal de esas mejoras. Otros factores también han contribuido a la reducción de los pagos de la deuda, como la subida de los precios de los productos básicos de exportación, el sólido crecimiento económico y el aumento de los ingresos fiscales del Estado. La experiencia del Estado Plurinacional de Bolivia parece respaldar esta idea.

17. El Estado Plurinacional de Bolivia se benefició de la cancelación de parte de su deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME primero en 1998, y nuevamente en 2001. Según un reciente informe de la Fundación Jubileo, este alivio de la deuda apenas contribuyó a reducir el nivel total de la deuda. El importe de la deuda aumentó entre 1998 y 2005; los pagos de la deuda alcanzaron su punto máximo en 2005 y no disminuyeron hasta que se produjo un nuevo alivio de la deuda. En el informe se indica que se ha registrado una notable reducción de la pobreza y la desigualdad desde 2007, además de una mejora de los resultados sociales y económicos. La proporción de la población que vive en la pobreza extrema se redujo a un 26% en 2009 y se ha registrado una mejora de los resultados en los ámbitos de la salud y social. El país también ha experimentado un sólido crecimiento económico, al haber aumentado el PIB *per capita* de 1.000 dólares en 2005 a 2.000 dólares en 2010.

¹³ En 1998, el FMI rechazó los llamamientos para que se cancelara la totalidad de la deuda externa de los PPME por entender que eran "poco realistas" y creaban "falsas expectativas", habida cuenta de la reducción de las corrientes netas de asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Véase IMF, "HIPC Initiative: The IMF's Response to Critics" (septiembre de 1998), disponible en: www.imf.org/external/np/hipc/res.htm.

¹⁴ AIF y FMI, "Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)", Statistical Update (25 de marzo de 2013), pág. 4.

¹⁵ *Ibid.*, pág. 3.

¹⁶ D. Cassimon y otros, "Dynamic Fiscal Impact of the Debt Relief Initiatives on African Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)", Document de travail DT/2013-01 (Universidad Paris Dauphine, enero de 2013), pág. 6.

18. Las economías logradas gracias al servicio de la deuda desde 2005 han sido correlativas a un aumento de los precios de los recursos de hidrocarburos y minerales del país. Si bien la deuda externa del Gobierno ha aumentado en 700 millones de dólares desde 2007, ha seguido disminuyendo como porcentaje del PIB gracias al crecimiento económico. A diferencia de otros PPME, desde el alivio de la deuda el Estado Plurinacional de Bolivia registra un superávit comercial, que se sitúa en un promedio del 1,7% del PIB desde 2006 (frente al déficit del 3,7% registrado de 1997 a 2005). Todos los demás PPME que han alcanzado el punto de culminación han seguido registrando déficits comerciales.

19. También es importante señalar que algunos países que acumulaban atrasos considerables en sus pagos a las instituciones multilaterales antes de acogerse a la Iniciativa para los PPME de hecho experimentaron un aumento del costo del servicio de su deuda al sumarse a la Iniciativa. Ello se debe a que una de las condicionalidades de la Iniciativa para los PPME era la liquidación de todos los atrasos en los pagos a acreedores multilaterales antes de alcanzar el punto de decisión. Esto fue un gran problema para una serie de países, como Burundi, Guinea-Bissau, la República Democrática del Congo y Sierra Leona, que refinanciaron los atrasos mediante subvenciones o préstamos puente. En el caso de la República Democrática del Congo, cuyos atrasos en el pago afectaban al 80% del total de la deuda (o sea, 10.600 millones de dólares) antes de acogerse a la Iniciativa para los PPME en 2002, los pagos representaron, en promedio, un 20% de los ingresos fiscales del Estado desde 2002 hasta que alcanzó el punto de culminación en 2010.

20. El Banco Mundial y el FMI señalan también que el alivio de la deuda "ha mejorado considerablemente la situación de endeudamiento de los países que ya han alcanzado el punto de culminación, y los indicadores de deuda de estos países se han reducido a un nivel inferior a los de otros PPME o a los de los países que no participan en la Iniciativa" y, si bien reconoce que muchos de ellos siguen siendo vulnerables a las perturbaciones, especialmente las que afectan a las exportaciones, tal como se observó durante la crisis económica mundial actual, el FMI aconseja a estos países "ser cautelosos al solicitar crédito y mejorar la gestión de su deuda pública" para reducir "claramente" las vulnerabilidades vinculadas con la deuda¹⁷.

21. ¿Son duraderas las reducciones de la deuda en el marco de las iniciativas? Los datos disponibles dan a entender que pueden no serlo. Según un estudio realizado en 2008 sobre 16 PPME que habían alcanzado el punto de culminación, en promedio, se esperaba que el valor actual neto del servicio de la deuda externa con respecto a las exportaciones medias de esos países, calculado teniendo en cuenta la provisión de alivio en 2004 en el marco de la IADM, aumentara de un coeficiente inicial del 22% en 2004 al 176% en 2015, para llegar a un máximo del 242% en 2026¹⁸. En marzo de 2009, el FMI indicó que la relación deuda/PIB de 28 países de renta baja era superior al 60%¹⁹, el doble del umbral de sostenibilidad de la deuda establecido por el FMI y el Banco Mundial para los países con instituciones débiles. En 2011, ambas instituciones señalaron que una tercera parte de los países de renta baja se encontraban en una situación crítica causada por el sobreendeudamiento o corrían un alto riesgo de caer en ella, y que la cuarta parte de los PPME que habían alcanzado el punto de culminación corrían un alto riesgo de caer en una

¹⁷ FMI, "Alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME)", Ficha técnica (2 de abril de 2013), disponible en: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/hipcs.htm>.

¹⁸ Jacinta Nwachukwu, "The Prospects for Foreign Debt Sustainability in Post-Completion Point Countries: Implications of the HIPC-MDRI Framework", Working Paper N° 26 (Manchester, Brooks World Poverty Institute, Universidad de Manchester, febrero de 2008), pág. 12.

¹⁹ FMI, *The Implications of the Global Financial Crisis for Low-Income Countries*, marzo de 2009, disponible en www.imf.org/external/pubs/ft/books/2009/globalfin/globalfin.pdf.

situación crítica causada por el sobreendeudamiento²⁰. En una evaluación más reciente del FMI y el Banco Mundial se indica que, si bien actualmente se considera que ninguno de los PPME que han alcanzado el punto de culminación está en una situación crítica causada por el sobreendeudamiento, una quinta parte de ellos (siete países) corren un elevado riesgo de caer en ella.

22. Asimismo, la Iniciativa para los PPME tiene por objeto reducir el valor actual neto de la relación deuda/exportación por debajo del umbral del 150%, pero al menos 13 PPME registraban una relación superior al alcanzar el punto de culminación y 2 (Gambia y Uganda) registraban una relación superior a la que tenían al alcanzar el punto de decisión²¹. Sin embargo, otros han experimentado un deterioro de sus indicadores de deuda después de beneficiarse de medidas de alivio de la deuda. Por ejemplo, en Uganda la relación aumentó por encima del 300% en tres años después de alcanzar el punto de culminación en el marco de la Iniciativa para los PPME. Según un análisis de la sostenibilidad de la deuda realizado en junio de 2012, el alivio de la deuda proporcionado en el marco de las iniciativas redujo la carga de la deuda de la República Unida de Tanzania al 20,6% del PIB a finales de junio de 2007²². No obstante, al final del mes de junio de 2011 la deuda externa del país había aumentado al 34,7% del PIB. Cabe destacar que la evaluación se refiere únicamente a la deuda del Gobierno central, pero reconoce que "los riesgos contingentes de la deuda de otras empresas de propiedad estatal y los fondos de pensiones podrían ser considerables". En el caso de Haití, la carga de la deuda externa ha disminuido, pero la reducida base de exportación del país supone un problema para la sostenibilidad de la deuda²³. En particular, Haití sigue presentando un elevado riesgo de caer en una situación crítica causada por el sobreendeudamiento.

23. Otro motivo de preocupación es que el considerable endeudamiento en los mercados internacionales de capitales ha incrementado la relación deuda pública/PIB de algunos PPME a niveles anteriores a los registrados antes de alcanzar el punto de culminación. Sus efectos dependerán de si el nuevo endeudamiento se traduce en inversión productiva y crecimiento.

24. Esto sugiere que, en general, el alivio de la deuda proporcionado en el marco de las dos iniciativas no ha reducido la vulnerabilidad de los países pobres muy endeudados²⁴, ya que muchos de ellos siguen dependiendo profundamente de los préstamos y la inversión externos. También es evidente que, al centrarse especialmente en corregir la gestión imprudente de la deuda en los países endeudados, las iniciativas han ignorado y no han abordado las causas subyacentes del problema de la deuda, como la falta de equidad en las relaciones de intercambio, la irresponsabilidad en la concesión de préstamos y la deficiencia de las políticas impuestas por las instituciones financieras internacionales.

²⁰ AIF y FMI, "Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) – Status of Implementation and Proposals for the Future of the HIPC Initiative", 8 de noviembre de 2011.

²¹ Benin (216%), Burkina Faso (208,7%), Etiopía (218,4%), Gambia (242%), Ghana (152%), Malawi (229,1%), Mauritania (256%), Níger (208,7%), Rwanda (326,5%), Senegal (154%), Sierra Leona (202,3%), Uganda (258%) y Zambia (174%).

²² AIF y FMI, "United Republic of Tanzania: Joint World Bank/IMF Debt Sustainability Analysis", 22 de junio de 2012, pág. 2.

²³ FMI y AIF, "Haiti: Joint Bank-Fund Staff Debt Sustainability Analysis 2012", 23 de febrero de 2012, págs. 1, 2 y 9.

²⁴ En 2009, la UNCTAD expresó su preocupación por la posibilidad de que surgiera una nueva crisis de la deuda en los países pobres debido a la crisis financiera mundial. Véase UNCTAD, *Los Países Menos Adelantados – Informe de 2009*, disponible en: <http://unctad.org/es/paginas/PublicationArchive.aspx?publicationid=173>.

B. Reducción de la pobreza y desarrollo

25. Los países beneficiarios de los mecanismos internacionales de alivio de la deuda deben comprometerse a destinar los recursos liberados por el alivio de la deuda a los programas fundamentales de lucha contra la pobreza descritos en sus DELP. Sin embargo, debido al carácter fungible del gasto público en la mayoría de los presupuestos nacionales, no es fácil hacer un seguimiento de las economías logradas gracias al alivio de la deuda ni, por tanto, determinar de manera adecuada su contribución a la reducción de la pobreza. Además, los datos empíricos sobre la repercusión del alivio de la deuda en el gasto social no son concluyentes. Mientras que algunos estudios han constatado la existencia de una correlación positiva entre el alivio de la deuda y el aumento del gasto social²⁵, otros han concluido que el alivio de la deuda ha tenido escaso o nulo efecto en ese gasto en los PPME²⁶.

26. Sin embargo, según el FMI y el Banco Mundial, en los 36 países que se han beneficiado del alivio de la deuda, ese gasto ha aumentado en promedio del 6,3% del PIB en 2001 al 8,8% del PIB en 2011²⁷. Antes de la Iniciativa para los PPME, los países habilitados gastaban, en promedio, "un poco más" en el servicio de la deuda que en salud y educación combinados²⁸. Gracias al alivio de la deuda han aumentado considerablemente su gasto en salud, educación y otros servicios sociales. En promedio, dicho gasto equivale a aproximadamente cinco veces el importe de los pagos por concepto de servicio de la deuda.

²⁵ Véase, por ejemplo, J. D. Lewis, "What comes after debt relief? Some preliminary thoughts", *GREAT Insights*, vol. 2, N° 1 (enero de 2013); Jesús Crespo Cuaresma y Gallina Andronova Vincelette, "Debt Relief and Education in Heavily Indebted Poor Countries", en Carlos A. Primo Braga y Dörte Dömeland (editores), *Debt Relief and Beyond: Lessons Learned and Challenges Ahead* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2009), págs. 35 a 48; E. Lora y M. Olivera, "Public debt and social expenditure: friends or foes?" Working Paper N° 563 (Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2006), disponible en <http://ssrn.com/abstract=905964>.

²⁶ Véase, por ejemplo, S. E. Dessy y D. Vencatachellum, "Debt relief and social services expenditure: the African experience, 1989-2003", *African Development Review*, vol. 19, N° 1 (abril de 2007), págs. 200 a 216; N. D. Chauvin y A. Kraay, "What Has 100 Billion Dollars Worth of Debt Relief Done for Low-Income Countries?" *International Finance* (EconWPA) (2005), Paper N° 0510001; Ralf Hepp, "Health Expenditures Under the HIPC Debt Initiative" (29 de agosto de 2005), Social Science Research Network; S. Arslanalp y P. B. Henry, "Helping the Poor to Help Themselves" (véase la nota 7); W. Easterly, "How Did Heavily Indebted Poor Countries Become Heavily Indebted? Reviewing Two Decades of Debt Relief", *World Development*, vol. 30, N° 1 (2002), págs. 1677 a 1696.

²⁷ Véase Banco Mundial, "Alivio de la carga de la deuda y desarrollo", Noticias en línea, disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPAINISH/0,,contentMDK:20550619~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>.

²⁸ No obstante, los estudios independientes indican un nivel de gasto en servicio de la deuda considerablemente más elevado que el gasto en servicios sociales básicos como la educación y la atención de la salud en muchos PPME. Por ejemplo, entre 1992 y 1997, la proporción de los presupuestos nacionales destinada a servicios sociales básicos y al servicio de la deuda en algunos PPME fue la siguiente: Camerún: 4% en servicios sociales, 36% en servicio de la deuda; Côte d'Ivoire: 11,4% en servicios sociales, 35% en servicio de la deuda; República Unida de Tanzania: 15% en servicios sociales, 46% en servicio de la deuda; Zambia: 6,7% en servicios sociales, 40% en servicio de la deuda. Véase D. Millet y E. Toussaint, "Figures relating to the debt for 2009" (Bruselas, CADTM, 2009); también Christian Barry, Barry Herman y Lydia Tomitova (editores) para el Carnegie Council, *Dealing Fairly with Developing Country Debt* (Malden, MA, Blackwell, 2007), pág. 2; Jubilee Debt Campaign, "Debt and Public Services", Nota de información (octubre de 2007); Alcino Ferreira, Cámara Neto y Matías Vernengo, "Lula's Social Policies: New Wine in Old Bottles?" Working Paper Series 2006-2007, Departamento de Economía de la Universidad de Utah (2006), pág. 11; The New Economics Foundation, *Debt relief as if justice mattered: A framework for a comprehensive approach to debt relief that works* (2008), pág. 11.

27. Sin embargo, también es evidente que las condicionalidades impuestas al alivio de la deuda han tenido importantes costos sociales, entre otros una elevada tasa de desempleo y un aumento de la pobreza y la desigualdad, y han afectado negativamente a una serie de derechos humanos fundamentales. Por ejemplo, Zambia alcanzó el punto de culminación en el marco de la Iniciativa para los PPME en 2005, recibiendo un total de 6.600 millones de dólares en concepto de alivio de la deuda a través de la Iniciativa para los PPME y la IADM. Aunque el país ha utilizado las economías logradas gracias al alivio de la deuda para eliminar los derechos de matrícula escolar y las tasas de uso de los servicios de los centros de salud rurales y financiar proyectos de infraestructura, sigue siendo un país pobre, ya que aproximadamente el 64% de su población vive con menos de 1 dólar al día. Tres cuartas partes de los ingresos en divisas del país proceden de la extracción minera de cobre. Sin embargo, un acuerdo de privatización favorable a empresas extranjeras ha reducido los beneficios que el país recibe de este sector vital.

28. Los efectos del alivio de la deuda en el desarrollo y en el avance hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio son aún más inciertos. Si bien en 2011 el Banco Mundial y el FMI señalaron que los PPME habían aumentado su gasto en reducción de la pobreza, observaron que los avances de esos países en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio "habían sido desiguales y, en algunos casos, limitados". Solo la cuarta parte de los PPME que habían alcanzado el punto de culminación estaban en vías de alcanzar el primer Objetivo (erradicar la pobreza extrema y el hambre), y las perspectivas de alcanzar el quinto Objetivo (mejorar la salud materna) eran más inciertas. Además, solo unos pocos PPME están en vías de alcanzar el octavo Objetivo (fomentar una alianza mundial para el desarrollo).

29. Del mismo modo, en un informe reciente de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) sobre 68 países en los que se registra más del 95% de las muertes de madres y niños, se señala la falta de avances en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio²⁹. En el informe se indica que 49 de los países objeto del estudio no están en vías de alcanzar los Objetivos cuarto (reducir la mortalidad infantil) y quinto (mejorar la salud materna). Cabe señalar que 33 de los países estudiados son PPME, 27 de los cuales son PPME que han alcanzado el punto de culminación.

C. Derechos humanos

30. Según algunos estudios, una de las principales ventajas de las economías logradas gracias al alivio de la deuda ha sido la ampliación de la educación pública y del acceso a la atención de la salud. En varios países, las economías derivadas del alivio de la deuda han permitido a los gobiernos suprimir las tasas de uso de varios servicios (inicialmente establecidas como condición de los préstamos para fines de ajuste concedidos por el FMI y el Banco Mundial en las décadas de 1980 y 1990). Según las estimaciones del Banco Mundial, en 2011 el gasto en salud en los 32 PPME que habían alcanzado el punto de culminación aumentó del 5,2% del PIB en el período comprendido entre 1995 y 2000 al 6,6% en el período entre 2006 y 2009. En el ámbito de la educación pública se redujeron las tasas de uso, por lo que la tasa de matriculación en la escuela primaria aumentó del 59% de los niños de principios a mediados de los años noventa al 83% en 2010 en los 19 PPME que habían alcanzado el punto de culminación sobre los que se dispone de datos³⁰.

²⁹ OMS y UNICEF, *Countdown to 2015, Decade report (2000-2010): Taking stock of maternal, newborn and child survival* (2010), pág. 1.

³⁰ Véase AIF y FMI, "HIPC Initiative and MDRI – Status of Implementation and Proposals for the Future of the HIPC Initiative", 8 de noviembre de 2011.

31. En Mauritania y el Estado Plurinacional de Bolivia los nacimientos asistidos aumentaron del 40% al 60% y 70%, respectivamente, presumiblemente después de que los fondos procedentes del alivio de la deuda se destinaran al sector de la salud. En Benin, el Estado Plurinacional de Bolivia, la República Unida de Tanzania y Santo Tomé y Príncipe, las economías obtenidas del alivio de la deuda se utilizaron para financiar programas de educación sobre nutrición y planificación familiar destinados a las madres. Del mismo modo, Benin y el Níger utilizaron las economías obtenidas del alivio de la deuda para aumentar el acceso al agua.

32. En la medida en que se puede demostrar que ese incremento del gasto público es atribuible al aumento del espacio fiscal logrado gracias al alivio de la deuda, cabe argumentar que el alivio de la deuda ha contribuido a mejorar las condiciones para la efectividad de los derechos humanos, como los derechos a la salud, la educación, el agua y el saneamiento. Sin embargo, como muestra el ejemplo del Estado Plurinacional de Bolivia (véanse los párrafos 17 y 18 *supra*), es difícil establecer una relación de causalidad. El problema se complica por el hecho de que muchos países receptores no cuentan con sistemas específicos para la gestión y el seguimiento del gasto realizado gracias a las economías obtenidas del alivio de la deuda.

IV. Limitaciones de las actuales iniciativas de alivio de la deuda

33. Los mecanismos actuales de alivio de la deuda presentan varias carencias que, según un comentarista, parecen indicar que no han tenido tanto éxito como afirman el FMI y el Banco Mundial³¹.

A. Dominio de los acreedores

34. Una de las principales críticas de las iniciativas es que responden totalmente a las necesidades de los acreedores y que los países empobrecidos sobreendeudados no tienen más remedio que aceptar las condiciones onerosas impuestas por los acreedores, aunque sean claramente contrarias a su interés nacional. Por ejemplo, con respecto a las evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda realizadas por el Banco Mundial y el FMI, se ha afirmado que, dado que esas instituciones "son los únicos y más importantes acreedores, desde el punto de vista cuantitativo o cualitativo o desde ambos puntos de vista, de la mayoría de los países deudores, el valor de recuperación de los créditos de esas instituciones depende directa o indirectamente de su propia evaluación"³².

35. En opinión del Experto independiente, el dominio de los mecanismos de alivio de la deuda existentes por parte de los acreedores es incompatible con el principio de responsabilidad compartida entre los acreedores y los deudores para prevenir y resolver las situaciones de endeudamiento insostenible.

B. Definición restrictiva de la sostenibilidad de la deuda

36. Uno de los elementos más controvertidos de las actuales iniciativas internacionales de alivio de la deuda es el concepto de "sostenibilidad de la deuda", que los acreedores han

³¹ Sarajuddin Isar, "Was the Highly Indebted Poor Countries Initiative (HIPC) a Success?", *Consilience: The Journal of Sustainable Development*, vol. 9, Iss. 1 (2012), págs. 107 a 122.

³² Véase Jürgen Kaiser, "Commentary on IMF/World Bank: Revisiting the Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries", erlassjahr.de Working Paper (Updated version), 9 de febrero de 2012, pág. 1.

definido de forma restrictiva en función de la capacidad de los países deudores de reembolsar sus deudas respecto de sus ingresos de exportación.

37. En el contexto del alivio de la deuda, el Banco Mundial y el FMI realizan evaluaciones de la sostenibilidad por medio del Marco de sostenibilidad de la deuda para los países de bajo ingreso, que ambas instituciones crearon en abril de 2005 a fin de orientar las decisiones de los países de renta baja sobre la toma de préstamos y las decisiones de los acreedores sobre la concesión de préstamos y donaciones para que los recursos se faciliten a los países de renta baja en condiciones que permitan el avance tanto hacia la consecución de sus objetivos de desarrollo como hacia la sostenibilidad de su deuda a largo plazo, y de mejorar las evaluaciones y el asesoramiento normativo del Banco Mundial y el FMI³³.

38. Las evaluaciones consisten en hacer proyecciones del endeudamiento y las variables económicas que se prevén en un período de 20 años, para después utilizar coeficientes que comparen el volumen, el valor actual o el servicio de la deuda con el producto interno bruto, las exportaciones o los ingresos fiscales a fin de evaluar la capacidad de pago. Mediante este enfoque simplemente se evalúa si, sobre la base de determinados análisis del crecimiento económico, la dinámica del comercio exterior y la disponibilidad de recursos financieros externos, un país deudor puede hacer frente al servicio de su deuda. Así pues, los criterios para evaluar la sostenibilidad de la deuda se centran casi exclusivamente en la capacidad de los países deudores de reembolsar sus deudas, y no tienen en cuenta su capacidad o su obligación en materia de derechos humanos de suministrar servicios básicos (como agua potable, saneamiento, atención de la salud, educación y vivienda).

39. En 2009 se revisó el Marco para atender las preocupaciones de que había limitado indebidamente la capacidad de los países de renta baja para financiar sus objetivos de desarrollo³⁴. Se trataba de permitir a los países un mayor margen de endeudamiento para hacer frente a los desafíos de la crisis económica mundial. Por tanto, se "flexibilizó" el Marco para que los países pudieran endeudarse más sin que se los considerara en una "situación crítica" a causa de ello. El Marco revisado excluye ciertas obligaciones del Estado (es decir, la deuda de las empresas de propiedad del Estado) e incluye las remesas de los migrantes como contribución a la capacidad de los países de hacer frente al servicio de su deuda externa. En 2012 se volvió a revisar el Marco para determinar si seguía siendo adecuado a la luz de la evolución de las circunstancias en los países de renta baja³⁵.

40. Se han cuestionado los supuestos en que el FMI y el Banco Mundial basan sus evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda. Por ejemplo, en 2007, la Oficina de Evaluación Independiente del FMI indicó que "había pruebas de que en los programas respaldados por el FMI se sobrevaloraban sistemáticamente las inversiones"³⁶.

41. Es evidente que la definición dada por el FMI y el Banco Mundial a la sostenibilidad de la deuda no solo es muy restrictiva, sino que contribuye escasamente al logro de los objetivos de reducción de la pobreza del alivio de la deuda, y menos aún al desarrollo sostenible. A juicio del Experto independiente, los análisis de la sostenibilidad de la deuda

³³ FMI y Banco Mundial, "Revisiting the Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries", 12 de enero de 2012, pág. 1.

³⁴ Véase FMI y Banco Mundial, "A Review of Some Aspects of the Low-Income Country Debt Sustainability Framework", 5 de agosto de 2009.

³⁵ FMI y Banco Mundial, "Revisiting the Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries", 12 de enero de 2012.

³⁶ FMI, Oficina de Evaluación Independiente, *Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programmes*, Evaluation Report (2003), pág. 4. Véase también John Weeks y Terry McKinley, "Does Debt Relief Increase Fiscal Space in Zambia?", Country Study N° 5, Centro Internacional de la Pobreza del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (septiembre de 2006), pág. 6; J. J. Teunissen y A. Akkerman, (editores). *HIPC Debt Relief: Myths and Reality* (FONDAD, 2004).

deben tener en cuenta la necesidad de salvaguardar el gasto público necesario para atender las necesidades básicas de desarrollo humano y establecer las condiciones para la efectividad de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales. Dicho de otro modo, los análisis de la sostenibilidad de la deuda deben incluir una evaluación del nivel de la deuda que un país puede asumir sin poner en peligro su capacidad de cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos y promover su propio programa de desarrollo.

C. Condicionalidades perjudiciales

42. Además de los criterios de habilitación para el alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME, los países endeudados deben satisfacer otras múltiples condiciones normativas similares a las impuestas en los programas de ajuste estructural³⁷. Cabe citar, entre otras, la privatización de los servicios públicos (a veces llamada "reforma del sector público")³⁸, la desregulación, la supresión de subvenciones (incluidas las destinadas a los pobres), los recortes del gasto público, la introducción de tasas por el uso de servicios públicos como la salud y la educación, el aumento de impuestos como el impuesto sobre el valor añadido, las reformas laborales, la promoción de las exportaciones y la inversión extranjera y la liberalización del comercio³⁹.

43. Los efectos negativos que tienen estas políticas en la capacidad de los gobiernos de suministrar servicios sociales básicos están bien documentados⁴⁰. Si bien las

³⁷ El Banco Mundial y el FMI afirman que las condiciones para el alivio de la deuda pretenden fomentar una mejora de las políticas y las instituciones que permita un uso más eficiente de las economías obtenidas del alivio de la deuda. Véase Banco Mundial, "Alivio de la carga de la deuda y desarrollo", Noticias en línea, disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPAINISH/0,,contentMDK:20550619~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>; y FMI, "La condicionalidad del FMI", Ficha técnica (2 de abril de 2013), disponible en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/conditios.htm>.

³⁸ Las condiciones clasificadas por el Banco Mundial como "reforma del sector público" a menudo son condiciones que crean un entorno jurídico y normativo propicio a la privatización. Véase EURODAD, "Untying the knots: How the World Bank is failing to deliver real change on conditionality", Report (Bruselas, noviembre de 2007), disponible en www.eurodad.org.

³⁹ En un estudio de los documentos de 26 países relativos al punto de decisión de la Iniciativa para los PPME se observó que en todos se mencionaba un programa de privatización previo y un proceso de privatización en curso o previsto para el futuro. En un total de 15 documentos sobre el punto de decisión se mencionaba específicamente la privatización prevista de servicios públicos o servicios básicos como la energía, el agua y el transporte; en 23 de ellos se hacía referencia a medidas ya adoptadas para liberalizar el comercio; y en 11 se indicaba que el proceso de liberalización del comercio seguía en marcha. Véase P. Hardstaff, *Treacherous Conditions: How IMF and World Bank policies tied to debt relief are undermining development* (Londres, World Development Movement, mayo de 2003), pág. 7.

⁴⁰ Véase, por ejemplo, E/1990/5/Add.48, párrs. 3 y 35; CEDAW/C/CMR/1; CRC/C/65/Add.18, párr. 382; CRC/C/3/Add.62, párrs. 121, 134 y 457; CRC/C/KEN/2, párr. 30; E/C.12/KEN/1, párrs. 6 y 90; CRC/C/70/Add.18, párr. 67; E/C.12/BOL/2, párrs. 2 y 372; CRC/C/65/Add.2, párrs. 35, 36 y 124; E/1990/5/Add.40, párrs. 6, 36 y 170; CEDAW/C/HON/6, párr. 350; CRC/C/65/Add.28, párr. 53; E/C.12/IND/5, párr. 4; CRC/C/70/Add.17, párrs. 128 y 144; CRC/C/65/Add.30, párrs. 36 y 37; CEDAW/C/BRA/1-5; E/CN.4/2001/53; E/CN.4/2006/44; E/CN.4/2002/59; y E/CN.4/2001/52. Véase también UNCTAD, *Least Developed Countries Report 2002: Escaping the Poverty Trap* (2002); UNCTAD, *Economic Development in Africa – From Adjustment to Poverty Reduction: What's New?* (2002); Peter Hardstaff, *Treacherous Conditions* (véase la nota 39), pág. 5; Jeffrey D. Sachs, *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time* (Nueva York, Penguin Press, 2005), págs. 81, 82, 280, 281 y 342; Eric Toussaint, *Your Money or Your Life! The Tyranny of Global Finance* (Londres, Pluto Press, 1999), págs. 155 a 165.

condicionalidades pueden ser beneficiosas⁴¹, la opinión mayoritaria es que son ineficaces⁴² y perjudiciales, puesto que han destruido medios de vida, aumentado la pobreza y la desigualdad y dejado a muchos países pobres atrapados en marcos normativos impuestos o aprobados desde el exterior que no solo hacen que les sea difícil cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos, sino que también socavan su desarrollo y aumentan el empobrecimiento de su población, un resultado que es incompatible con los objetivos del alivio de la deuda. Son instructivas las experiencias de dos PPME que han alcanzado el punto de culminación (Malawi y República Unida de Tanzania).

44. En Malawi, la liberalización del sector agrícola mediante la reducción de las subvenciones a los pequeños agricultores, la eliminación de los controles de los precios y la reestructuración/privatización del organismo nacional de comercialización agrícola dieron lugar a una subida de los precios, un aumento del acaparamiento del grano y una falta de alimentos asequibles para los pobres, lo que resultó en un menoscabo de la seguridad alimentaria de la mayoría de la población⁴³. En la República Unida de Tanzania, la privatización del suministro de agua en Dar es Salaam redujo considerablemente el acceso de los más pobres al agua, debido tanto a recortes en los servicios como al aumento de las tasas de uso⁴⁴.

45. El Banco Mundial y el FMI a menudo destacan que los DELP, que son una condición para acogerse a la Iniciativa para los PPME, son de "propiedad" nacional. Sin embargo, es erróneo hablar de un sentido de identificación nacional con las estrategias de reducción de la pobreza en unas circunstancias en que estas están sujetas a la aprobación de los Directorios Ejecutivos de las dos instituciones. También hay datos que indican que en varios países no ha habido una participación efectiva en la elaboración de los DELP ni se han estudiado suficientemente otras políticas⁴⁵.

⁴¹ Por ejemplo, la liberalización del comercio puede aumentar la competencia y reducir los precios de los productos básicos.

⁴² En una evaluación de la condicionalidad del FMI realizada en 2007, la Oficina de Evaluación Independiente del FMI concluyó que las condicionalidades no impulsaban cambios normativos sostenibles ni ayudaban a los países a alcanzar los objetivos de reducción de la pobreza acordados con el FMI. Véase FMI, Oficina de Evaluación Independiente, *Structural conditionality in IMF-supported programmes*, Evaluation Report (27 de noviembre de 2007).

⁴³ K. Owusu y F. Ng'ambi, *Structural damage: the causes and consequences of Malawi's food crisis* (Londres, World Development Movement, 2002), disponible en www.wdm.org.uk/campaign/resource.htm#reports.

⁴⁴ Jubilee Debt Campaign, "Debt and Women", Briefing Note (marzo de 2007); véase también Romilly Greenhill e Irene Wekiya, "Turning Off the Taps: Donor conditionality and water privatization in Dar es Salaam, Tanzania" (ActionAid International, septiembre de 2004): El proyecto incluía préstamos por valor de 61,5 millones de dólares del Banco Mundial, 48 millones de dólares del Banco Africano de Desarrollo y 34 millones de dólares del Banco Europeo de Inversiones cuyo reembolso debe comenzar este año, aunque ya se han pagado 6,6 millones de dólares en concepto de intereses y cargas sobre el préstamo del Banco Mundial; véase World Development Movement, "Tanzanian activists call for non-payment of World Bank water debt", por Tim Jones (30 de abril de 2013), disponible en <http://www.wdm.org.uk/world-bank-imf/tanzanian-activists-call-none-payment-world-bank-water-debt>.

⁴⁵ Véase, por ejemplo, T. Bierschenk, E. Thioléron y N. Bako-Arifari, "Benin"; R. Jenkins y M. Tsoka, "Malawi"; I. Dante, J.-F. Gautier, M. Marouani y M. Raffinot, "Mali"; H. Falck, K. Landfald y P. Rebelo, "Mozambique"; A. Evans y E. Ngalwea, "Tanzania", *Development Policy Review*, vol. 21, Iss. 2, *Special Issue: Are PRSPs making a difference? The African experience* (2003).

D. Falta de adicionalidad

46. Un factor importante para evaluar los efectos del alivio de la deuda es la cuestión de la "adicionalidad", es decir, la idea de que el alivio de la deuda debe complementar los presupuestos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), y no reemplazarlos ni financiarse con cargo a ellos. Aunque los países acreedores prometieron que no proporcionarían alivio de la deuda reduciendo la AOD a los países pobres, parece que dicho alivio ha sustituido a la AOD en lugar de sumarse a esta. Cabe destacar que el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha incluido en su definición de la AOD el alivio de la deuda contraída con los países de la OCDE. Por tanto, es posible que algunos acreedores hayan contabilizado sus compromisos de alivio de la deuda como AOD.

47. Otro indicio de que el alivio de la deuda no es adicional es que la reducción del servicio de la deuda resultante queda compensada en gran medida por una reducción equivalente de los futuros préstamos en condiciones favorables. Por ejemplo, en el marco de la IADM, la AIF y el FafD proporcionan alivio de la deuda deduciendo los pagos por concepto de servicio de la deuda condonados cada año de la asignación anual de la AIF al país beneficiario.

E. Demandas judiciales de los fondos buitres

48. La participación de los acreedores en las dos iniciativas internacionales de alivio de la deuda es totalmente voluntaria. Este hecho ha propiciado que algunos acreedores comerciales se nieguen a participar y luego traten de recuperar, mediante demandas judiciales, incautaciones de activos o presiones políticas, el valor nominal total de la deuda, además de intereses, penalizaciones y costas judiciales⁴⁶. Estos acreedores, calificados de "fondos buitres" o "fondos oportunistas", compran deuda soberana impagada en el mercado secundario con considerables descuentos, esperan a que otros acreedores cancelen sus deudas y luego reclaman agresivamente reembolsos considerablemente superiores a la cuantía que desembolsaron por la obligación de la deuda⁴⁷.

49. Según el Banco Mundial y el FMI, el número de demandas judiciales de fondos buitres contra PPME "había ido en disminución durante los últimos años, pero se estabilizó en los últimos años"⁴⁸. Sin embargo, es difícil determinar el número real debido al secretismo con que operan los fondos buitres. Al menos 19 países empobrecidos (Angola, Bolivia (Estado Plurinacional de), Camerún, Congo, Côte d'Ivoire, Etiopía, Guyana, Honduras, Liberia, Madagascar, Mozambique, Nicaragua, Níger, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Uganda y Zambia) han recibido demandas o amenazas de demanda de fondos buitres desde que se puso en marcha la Iniciativa para los PPME en 1996.

50. Las demandas de los fondos buitres anulan los beneficios del alivio de la deuda al impedir que los PPME utilicen los recursos liberados gracias al alivio de la deuda para sus

⁴⁶ Las demandas judiciales de los fondos buitres se han disparado en unas circunstancias en que la comunidad internacional ha tomado escasas medidas legales para hacerles frente.

⁴⁷ Véase un análisis de los efectos de los fondos buitres en los derechos humanos en el Informe del Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Cephass Lumina (A/HRC/14/21).

⁴⁸ Véase FMI, "Alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME)", Ficha técnica (2 de abril de 2013), disponible en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/hipcs.htm>.

programas de desarrollo y reducción de la pobreza, lo que dificulta el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos. Según las estimaciones, en promedio, el costo de las demandas puede representar el 18% del gasto anual en salud y educación, el 59% del servicio de la deuda y el 5% de los ingresos fiscales. En 2008, el Banco Mundial y el FMI estimaron que el impacto potencial de las resoluciones judiciales variaba de menos del 0,5% del PIB del país deudor al 49% en el caso de Liberia.

F. Otras deficiencias

51. Las iniciativas tienen otras dos deficiencias notables. En primer lugar, los criterios de habilitación para acogerse a la Iniciativa para los PPME son demasiado restrictivos y dejan fuera a muchos países muy endeudados con altos niveles de pobreza que a menudo pagan más en concepto de servicio de la deuda que por servicios básicos⁴⁹. Se trata, entre otros, de Bangladesh, Djibouti, Filipinas, Granada, Jamaica, Kiribati, Lesotho, Maldivas, Myanmar, Tonga y Zimbabwe. Por ejemplo, la deuda externa de Filipinas en 2009 se estimaba en 60.300 millones de dólares y el país pagó 13.600 millones de dólares en concepto de servicio de la deuda en 2006⁵⁰. No obstante, como país de renta media, no puede beneficiarse del alivio de la deuda en el marco de los sistemas vigentes. En 2011, Jamaica, que sigue siendo uno de los países más endeudados del mundo, tenía una deuda externa total de 14.400 millones de dólares (equivalente al 330% de sus exportaciones) y los intereses que pagaba representaban un porcentaje del PIB (aproximadamente el 10%) superior al de cualquier otro país⁵¹. Entre 2008 y 2012, el servicio de la deuda representó casi el 50% de los gastos presupuestados totales, mientras que el gasto en educación y salud apenas alcanzó el 20%⁵².

52. En segundo lugar, las iniciativas se centran principalmente en la gestión imprudente de la deuda por parte de los prestatarios y no parecen haber abordado las causas subyacentes de la crisis de la deuda. Por tanto, sus efectos pueden ser limitados.

V. Futuro del alivio de la deuda internacional

53. La Iniciativa para los PPME no estaba destinada a ser un mecanismo permanente para reducir la deuda externa de los países de renta baja. Por consiguiente, dejó de admitir a nuevos beneficiarios en 2006 cuando cobró efecto la cláusula de extinción⁵³ y se delimitó la lista de PPME que podían acogerse a la Iniciativa⁵⁴. Según el Banco Mundial y el FMI, la Iniciativa para los PPME ha logrado en gran medida sus objetivos⁵⁵. La Iniciativa también está llegando a su fin, pero su futuro sigue siendo incierto. Los Directorios Ejecutivos del

⁴⁹ La respuesta del FMI a esta crítica es que los criterios de habilitación reflejan un amplio consenso de los gobiernos de los países miembros acerca de la necesidad de dar a los países más pobres la máxima prioridad en el alivio de la deuda en condiciones favorables; véase FMI, "HIPC Initiative: The IMF's Response to Critics", septiembre de 1998, disponible en www.imf.org/external/np/hipc/res.htm.

⁵⁰ En 2011, la deuda externa total ascendía a 76.000 millones de dólares. Véase Banco Mundial, *International Debt Statistics 2013* (Washington D.C., 2013), pág. 23.

⁵¹ Véase Jake Johnson y Juan A. Montecino, *Update on the Jamaican Economy* (Washington D.C., Center for Economic and Policy Research, mayo de 2012), pág. 10; véase también Banco Mundial, *International Debt Statistics 2013* (véase la nota 50), pág. 22.

⁵² Johnson y Montecino, *Update on the Jamaican Economy* (véase la nota 51), pág. 11.

⁵³ Plazo para que los países establecieran una trayectoria suficiente para acogerse a la Iniciativa.

⁵⁴ AIF y FMI, "Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) – Status of Implementation and Proposals for the Future of the HIPC Initiative", 8 de noviembre de 2011, pág. 24.

⁵⁵ *Ibid.*, pág. 7.

Banco Mundial y el FMI se han mostrado poco favorables a que la Iniciativa para los PPME se convierta en un instrumento permanente o se extinga. En opinión del personal del Banco Mundial y el FMI, la primera opción no sería compatible con la intención inicial de la Iniciativa ni se vería justificada por las perspectivas actuales de sostenibilidad de la deuda en los países de renta baja, y además presentaría riesgo moral⁵⁶. Por ello, han propuesto añadir nuevos criterios de ingresos y habilitación (a partir de finales de 2010) y delimitar más aún los países que pueden acogerse al mecanismo para así eliminar gran parte del riesgo moral y destacar hasta qué punto la Iniciativa para los PPME se ha aplicado con éxito⁵⁷.

54. La terminación de la Iniciativa para los PPME no significa que deban acabar los esfuerzos internacionales para afrontar de manera integral los problemas de deuda de los países en desarrollo empobrecidos. Antes bien, debe considerarse una oportunidad para evaluar los éxitos y fracasos de los planes de alivio de la deuda existentes y, sobre la base de dicha evaluación, llevar a cabo una reestructuración fundamental de la economía mundial.

55. El Experto independiente considera, además, que el alivio de la deuda por sí solo no basta para situar a los países beneficiarios en la senda del desarrollo sostenible. En consecuencia, apoya el llamamiento hecho, entre otros, por Jubilee Debt Campaign para que se lleve a cabo una reforma fundamental de la economía mundial a fin de lograr una concesión de préstamos más responsable, sostenible y equitativa y reducir al mismo tiempo la dependencia de los países en desarrollo del capital internacional. Esas reformas radicales son necesarias en la medida en que el Banco Mundial y el FMI, que desempeñan un papel fundamental en la aplicación de los mecanismos existentes de alivio de la deuda, a menudo han contribuido de manera esencial al problema de la deuda, a la mayor dependencia de los países en desarrollo de las exportaciones de productos básicos y a la liberalización del sector financiero, lo que ha aumentado la vulnerabilidad de esos países a las corrientes financieras internacionales, y resulta inconcebible que asuman el liderazgo en la resolución de la crisis de la deuda de una forma equitativa y sostenible. A este respecto, la comunidad internacional debería estudiar varias medidas que se exponen a continuación.

A. Reforzar el principio de la responsabilidad compartida

56. Las respuestas a la crisis de la deuda de los países en desarrollo han ignorado toda responsabilidad de los acreedores por su aparición⁵⁸. Así pues, a menudo los acreedores han considerado la crisis como un problema de gestión deficiente de la deuda por parte de esos países⁵⁹. Esto se refleja en el diseño de los actuales mecanismos internacionales de alivio de la deuda, que se centran exclusivamente en la gestión de la deuda e ignoran la función de los prestamistas. Sin embargo, la historia de la crisis de la deuda indica que puede atribuirse en parte a la irresponsabilidad de los acreedores (países, bancos y obligacionistas) que tomaron decisiones equivocadas de inversión y financiación, así como a la complicidad de

⁵⁶ *Ibid.*, pág. 27.

⁵⁷ *Ibid.*, pág. 29.

⁵⁸ Una notable excepción es Noruega. En octubre de 2006, el Gobierno de Noruega canceló de manera unilateral e incondicional la deuda oficial de alrededor de 80 millones de dólares contraída por cinco países en desarrollo en el marco de su campaña de exportación de buques, que calificó de "política de desarrollo errónea". Véase Gobierno de Noruega, Ministerio de Relaciones Exteriores, comunicado de prensa N° 118/06, 2 de octubre de 2006; véase también A/HRC/14/21/Add.1, párrs. 19 a 25.

⁵⁹ Véase Jubilee Australia, *Alternatives to debtors prison: Developing a framework for international insolvency*, ACFID Research in Development Series Report N° 4, octubre de 2011, págs. 9 y 10; Sarah Edwards, *A New Debt Crisis? Assessing the impact of the financial crisis on developing countries* (Londres, Jubilee Debt Campaign, marzo de 2009), pág. 8.

las instituciones financieras internacionales, que impusieron políticas erróneas⁶⁰. La concesión irresponsable de préstamos ha incluido préstamos a regímenes opresores; para proyectos corruptos, inútiles o excesivamente costosos; o con condiciones injustas, que ha creado una carga de deuda odiosa o ilegítima que afecta de manera desproporcionada a las personas más pobres de los países endeudados⁶¹.

57. Hay una necesidad evidente de reafirmar el principio de la responsabilidad compartida. Como se destaca en el Consenso de Monterrey, "los deudores y los acreedores deben compartir la responsabilidad de evitar y resolver situaciones en que el nivel de endeudamiento es insostenible". Esto implica, en primer lugar, aceptar que los prestamistas y los prestatarios tienen la obligación mutua de asegurarse de que su comportamiento no contribuya ni dé lugar a situaciones de endeudamiento insostenible. Así, por ejemplo, los prestamistas no deben conceder préstamos sin practicar diligencias razonables o, en el caso de los préstamos para el desarrollo, no deben prestar para proyectos que no favorezcan el desarrollo de la población del Estado prestatario. Por su parte, los prestatarios no deben contraer préstamos que puedan ser incapaces de reembolsar ni deben suscribir contratos de préstamo eludiendo los marcos jurídicos e institucionales nacionales aplicables. En segundo lugar, es preciso que los prestamistas y los prestatarios acepten la responsabilidad de su contribución a la creación de las crisis de deuda y tomen medidas correctivas apropiadas. Para el prestamista, esto puede implicar la cancelación incondicional de los préstamos que haya concedido de manera despilfarradora, mientras que, para el prestatario, puede exigir el establecimiento de un sistema transparente que prevea la rendición de cuentas para gestionar la deuda pública.

58. En el marco de su adhesión renovada al principio de la responsabilidad compartida, la comunidad internacional debe cooperar a fin de elaborar un marco de financiación responsable que no solo incorpore los principios de equidad, rendición de cuentas mutua y transparencia, sino que también mejore la capacidad de los Estados de alcanzar sus objetivos de desarrollo y cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos. A este respecto, el Experto independiente insta a todos los Estados a que se adhieran plenamente a los Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos aprobados por el Consejo de Derechos Humanos en junio de 2012 (A/HRC/20/23, anexo) y apoyen la aprobación de los Principios consolidados de la UNCTAD sobre la promoción del otorgamiento y la toma responsables de préstamos soberanos⁶².

B. Establecer un mecanismo internacional imparcial de renegociación de la deuda

59. A lo largo de los años se han presentado numerosas propuestas para el establecimiento de un mecanismo internacional de renegociación de la deuda soberana. Algunas de estas propuestas se han inspirado en el régimen de quiebra de los Estados Unidos, que protege a las autoridades gubernamentales insolventes, como estados y municipios, para que puedan seguir funcionando, y al mismo tiempo les permite evitar

⁶⁰ Véase, por ejemplo, S. Edwards, *A New Debt Crisis?* (véase la nota 59), págs. 7 y 8. Jubilee Debt Campaign argumenta que las respuestas que se están dando a la crisis de la deuda han ignorado toda responsabilidad por parte de los prestamistas y han tenido por objetivo proteger a los acreedores y al sistema financiero.

⁶¹ Véase un análisis de la deuda odiosa e ilegítima, en A/64/289, párrs. 8 a 22.

⁶² Modificados y reformulados al 10 de enero de 2012.

sacrificar ninguna de sus funciones de prestación de servicios públicos básicos para liquidar sus deudas⁶³.

60. El Experto independiente apoya plenamente el establecimiento de un mecanismo permanente, independiente e internacional de renegociación de la deuda soberana bajo los auspicios de una institución neutral no crediticia con suficiente legitimidad mundial, las Naciones Unidas. Considera que tal mecanismo, basado en los principios de equidad, transparencia, inclusión y participación, puede ayudar a resolver los problemas de reembolso de la deuda soberana y los litigios al respecto con equidad y eficacia. Contrariamente a los mecanismos actuales de renegociación de la deuda, ese órgano debería dar prioridad a la obligación de los Estados de satisfacer las necesidades básicas de sus poblaciones en consonancia con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y sus programas nacionales de desarrollo⁶⁴. Al centrarse en las necesidades básicas, el mecanismo puede servir para garantizar que la deuda no cree un obstáculo estructural al desarrollo. Un mecanismo independiente de renegociación de la deuda también sancionaría la conducta imprudente de los prestamistas y los prestatarios⁶⁵.

61. Cabe reconocer, sin embargo, que un mecanismo internacional de renegociación de la deuda no resolvería por sí solo el problema del endeudamiento y el empobrecimiento de los países pobres ni la desigualdad en la economía mundial. No obstante, promovería la rendición de cuentas en el sistema financiero mundial y limitaría la capacidad de las instituciones financieras internacionales de seguir obligando a los países pobres a aplicar políticas que no son necesariamente compatibles con sus prioridades nacionales de desarrollo⁶⁶. Más importante aún, un mecanismo de este tipo permitiría subsanar una deficiencia fundamental en el sistema financiero internacional.

C. Priorizar la movilización de recursos internos

62. Muchos países pobres dependen crónicamente de la financiación exterior (préstamos e inversiones). Ello se debe principalmente a la constante pérdida de financiación a través de corrientes ilícitas⁶⁷. Se estima que en 2010 los países en desarrollo perdieron entre 783.000 millones y 1.138.000 millones de dólares en corrientes financieras ilícitas (principalmente debido a la evasión fiscal, la fuga de capitales y la corrupción)⁶⁸. El lento ritmo de repatriación de la riqueza robada ha agravado el problema.

⁶³ Véase, por ejemplo, Kunibert Raffer, "Internationalizing United States municipal insolvency: a fair, equitable and efficient way to overcome a debt overhang", *Chicago Journal of International Law*, vol. 6, N° 1 (2005), pág. 363; C. G. Paulus y S. T. Kargman, "Reforming the process of sovereign debt restructuring: a proposal for a sovereign debt tribunal", documento presentado en el taller sobre deuda, financiación y nuevos problemas en la integración financiera internacional organizado por la Oficina de Financiación del Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales los días 8 y 9 de abril de 2008.

⁶⁴ Véanse los Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos (A/HRC/20/23, anexo), párrs. 84 y 85.

⁶⁵ Jubilee Australia, *Alternatives to debtors prison* (véase la nota 59), pág. 27.

⁶⁶ *Ibid.*, pág. 29.

⁶⁷ Según EURODAD, estas corrientes de salida se han visto facilitadas por la liberalización financiera de los países en desarrollo aconsejada o impuesta por las instituciones financieras internacionales: véase EURODAD, "Debt in the downturn: New loans and new rules proposed to help impoverished countries through critical times. Is this the right response?" Discussion paper (30 de septiembre de 2009), págs. 13 y 14.

⁶⁸ Dev Kar y Sarah Freitas, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2001-2010* (Washington, D.C., Global Financial Integrity, 2012); véase también A/HRC/22/42.

63. Como ha puesto de manifiesto la crisis financiera mundial, esa dependencia puede hacer que estos países sean vulnerables a los cambios repentinos en la disponibilidad y asequibilidad de los fondos y provocar la contracción de importantes deudas y obligaciones financieras externas⁶⁹. A su vez, ello puede afectar a la capacidad de los gobiernos de cubrir gastos sociales básicos, así como a la sostenibilidad de sus deudas.

64. Si bien el Experto independiente reconoce las ventajas de una inversión extranjera verdaderamente productiva, considera que los países en desarrollo deben esforzarse más por aprovechar los recursos que ya tienen a fin de reducir sus vulnerabilidades. Para ello deben movilizar sus recursos nacionales mejorando la recaudación de impuestos (entre otras cosas mediante la revisión de los incentivos fiscales para los inversores extranjeros); velando por que el capital local se invierta en el país; vigilando y regulando las transferencias financieras para evitar la especulación, la venta de activos, la fuga ilícita de capitales y la evasión de impuestos; promoviendo una inversión a largo plazo verdaderamente productiva; aumentando la transparencia acerca de los ingresos de las empresas multinacionales que explotan los recursos nacionales; y reforzando la cooperación internacional para lograr la devolución de los activos robados.

D. Reformar el sistema financiero internacional

65. A fin de reducir la vulnerabilidad de los países pobres a las perturbaciones exógenas y limitar la incidencia de las crisis de la deuda, es imprescindible que el sistema financiero mundial sea objeto de una reestructuración fundamental. Esa reforma debe tratar de establecer un sistema más incluyente y equitativo en el que la toma de decisiones se amplíe más allá de unos pocos Estados. A juicio del Experto independiente, es imposible encontrar una solución equitativa y duradera al problema de la deuda en foros no incluyentes en que solo participan un puñado de Estados. Por tanto, es importante que todos los Estados participen en las iniciativas encaminadas a reformar la arquitectura financiera internacional. A este respecto, cabe recordar que en 2002 la comunidad internacional declaró en Monterrey (México) su compromiso de "promover sistemas económicos nacionales y mundiales basados en los principios de justicia, equidad, democracia, participación, transparencia, responsabilidad e inclusión"⁷⁰. Como única institución incluyente con suficiente legitimidad mundial, las Naciones Unidas son la entidad que mejor puede encabezar las iniciativas para reformar el sistema financiero internacional.

66. La reforma de la arquitectura financiera internacional también debería incluir una redefinición de la función de las instituciones financieras internacionales, en particular el Banco Mundial y el FMI, que son los principales acreedores, para garantizar que los derechos humanos y las personas ocupen un lugar central en sus políticas y programas. También es necesario que estas instituciones abandonen la práctica de imponer condiciones normativas intrusivas (basadas en un modelo único de desarrollo) que en gran medida han resultado desastrosas para muchos países pobres, de manera que los países puedan tomar libremente sus propias decisiones en materia de políticas de desarrollo⁷¹.

67. La preocupación por los efectos negativos que las políticas de las instituciones financieras internacionales parecen tener en el desarrollo ha llevado cada vez más a algunos Estados a considerar la posibilidad de crear instituciones financieras internacionales alternativas, como el Banco del Sur y el banco de los países integrantes del Grupo BRIC. El

⁶⁹ Tim Jones, *The state of debt: Putting an end to 30 years of crisis* (Londres, Jubilee Debt Campaign, mayo de 2012), pág. 42.

⁷⁰ Consenso de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo (2002), párr. 9.

⁷¹ Véanse los Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos (A/HRC/20/23, anexo), párrs. 73 a 83.

Experto independiente apoya plenamente estas iniciativas, pero insta a los Estados interesados a que se aseguren de que las nuevas instituciones den prioridad al logro de un desarrollo humano sostenible.

68. Por último, para garantizar que los países pobres endeudados puedan aprovechar al máximo los beneficios del alivio de la deuda y asegurar la sostenibilidad de la deuda y el logro de resultados de desarrollo sostenible, los Estados deben esforzarse por mejorar la coherencia y la uniformidad entre las políticas relativas al comercio, la ayuda, la deuda, las finanzas y la moneda, entre otras (véase A/65/260, párrs. 49 a 53)⁷².

VI. Conclusiones y recomendaciones

69. Si bien reducen la carga de la deuda de los países pobres muy endeudados (en teoría), las iniciativas internacionales de alivio de la deuda existentes no han subsanado las causas subyacentes del endeudamiento insostenible de los países de renta baja, como la falta de equidad de las relaciones de intercambio, el tamaño reducido de las bases de producción y exportación, la vulnerabilidad a las perturbaciones exógenas (incluidas las caídas registradas en el sector financiero internacional) y la irresponsabilidad en la concesión de préstamos. En cambio, dichas iniciativas se han centrado en reducir las deudas a un nivel que los acreedores consideran "sostenible", lo que implica que el problema radica en una gestión imprudente de la deuda y una gobernanza deficiente por parte de los países que reciben alivio de la deuda. El papel dominante de los acreedores en las iniciativas es incompatible con el principio de la responsabilidad compartida, mientras que las condicionalidades asociadas a ellas han socavado la soberanía de los países deudores y, en algunos casos, los objetivos de reducción de la pobreza del alivio de la deuda.

70. Es poco probable que, en su forma actual, los mecanismos internacionales de alivio de la deuda puedan ofrecer una solución duradera y justa a la crisis de la deuda. Esto pone de relieve la necesidad urgente de revisar los mecanismos existentes y formular estrategias que no solo se centren en los derechos humanos y las necesidades básicas de la población, sino que también respeten la soberanía de los países endeudados. La finalización de la Iniciativa para los PPME brinda a la comunidad internacional la oportunidad de estudiar soluciones que puedan ayudar a alcanzar una solución equitativa y duradera a la crisis de la deuda, así como a establecer un orden económico internacional verdaderamente equitativo. A este respecto, el Experto independiente hace las siguientes recomendaciones:

a) Los Estados deberían mantener su compromiso de compartir la responsabilidad de evitar y resolver las situaciones de endeudamiento insostenible.

b) Los Estados deberían adherirse a normas internacionalmente acordadas sobre el otorgamiento y la toma responsables de préstamos que sean igualmente vinculantes para los Estados y las instituciones financieras (nacionales e internacionales). A este respecto, deberían aplicar los Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos y apoyar la aprobación del Proyecto de

⁷² La necesidad de coherencia política entre las políticas comerciales, financieras y monetarias está ampliamente reconocida, por ejemplo en el Consenso de São Paulo aprobado en el 11º período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo celebrada en São Paulo (Brasil) del 13 al 18 de junio de 2004, TD/412, parte II, párr. 17; el *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México)*, 18 a 22 de marzo de 2002 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.02.II.A.7), cap. I, resolución 1, anexo, párr. 52; y el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, resolución 60/1 de la Asamblea General.

principios sobre la promoción del otorgamiento y la toma responsables de préstamos soberanos.

c) Los Estados deberían intensificar sus iniciativas de cooperación para establecer un mecanismo internacional independiente de renegociación de la deuda soberana que pueda resolver con eficacia y equidad los problemas de reembolso de la deuda. Ese mecanismo debería funcionar bajo los auspicios de una institución incluyente con suficiente legitimidad mundial, las Naciones Unidas.

d) Se debería tratar de reducir la dependencia de los países en desarrollo del capital internacional mejorando su capacidad de movilizar sus recursos nacionales mediante el aumento de la recaudación de impuestos, la obtención de una rentabilidad justa y mutuamente beneficiosa sobre la explotación de sus recursos naturales por inversores extranjeros, la lucha contra las corrientes financieras ilícitas y la intensificación de los esfuerzos para devolver los activos robados a los países de origen.

e) Los Estados deberían adoptar marcos legislativos de amplio alcance, acordes a los Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, para reducir las actividades predatorias de los fondos buitres dentro de sus jurisdicciones.

f) Los Estados miembros deberían llevar a cabo reformas fundamentales del Banco Mundial, el FMI y otras instituciones financieras internacionales para velar por que respeten las normas comúnmente aceptadas de buena gobernanza (en particular la transparencia, la rendición de cuentas, el sentido de propiedad y la participación), así como las normas internacionales de derechos humanos, ambientales y laborales.

g) El Banco Mundial y el FMI deberían realizar un examen exhaustivo de su Marco de sostenibilidad de la deuda para los países de bajo ingreso a fin de garantizar que en las evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda se preste suficiente atención a la preservación de recursos adecuados para el logro del desarrollo y la creación de las condiciones necesarias para la efectividad de todos los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales. En particular, las evaluaciones de la sostenibilidad deberían establecer un equilibrio entre los ingresos del Gobierno y las necesidades de un país para financiar sus estrategias de desarrollo concebidas y asumidas como propias a nivel nacional y cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos.

h) En consonancia con los Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, las instituciones financieras internacionales y demás entidades de crédito deberían dejar de imponer condiciones normativas a los préstamos y el alivio de la deuda que puedan afectar negativamente a la efectividad de los derechos humanos y/o socavar el desarrollo en los países receptores.

i) Los Estados deberían adoptar con urgencia medidas para asegurar la coherencia entre las políticas financieras, monetarias, comerciales y de desarrollo.