JUAN PABLO BOHOSLAVSKY Y LAURA CLÉRICO (editores)

Deuda y derechos humanos

Claves desde el sistema interamericano

edulp

derechos humanos

Deuda y derechos humanos

Deuda y derechos humanos

Claves desde el sistema interamericano

JUAN PABLO BOHOSLAVSKY
Y LAURA CLÉRICO (EDS.)

edulp

Bohoslavsky, Juan Pablo
Deuda y derechos humanos : claves desde el sistema interamericano / Juan Pablo Bohoslavsky ; Laura Clérico ; Editado por Juan Pablo Bohoslavsky ; Laura Clérico. - 1a ed - La Plata : EDULP, 2024.
660 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-631-6568-41-0

1. Derechos Humanos. 2. Deuda Pública. I. Clérico, Laura II. Bohoslavsky, Juan Pablo, ed. III. Clérico, Laura, ed. IV. Título.
CDD 323

Deuda y derechos humanos
Claves desde el sistema interamericano

JUAN PABLO BOHOSLAVSKY Y LAURA CLÉRICO (EDS.)

FOTO DE TAPA "Fair play", Jairo Alvarez & Juan Pablo Bohoslavsky, 2024.
Esta foto pertenece a la colección fotográfica "Mirar la deuda y su mundo", que se publica al final de este libro y se encuentra disponible en https://www.jairoalvarez.com/eyeing-the-debt#0

EDITORIAL DE LA UNLP

Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (Edulp)
48 Nº 551-599 4º Piso/ La Plata B1900AMX / Buenos Aires, Argentina
+54 221 644-7150
edulp.editorial@gmail.com
www.editorial.unlp.edu.ar

Edulp integra la Red de Editoriales de las Universidades Nacionales (REUN)

ISBN 978-631-6568-41-0

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723
© 2024 - Edulp
Impreso en Argentina

Índice

Prefacio 10

Agradecimientos 12

Prólogo 13
Alicia Ely Yamin

I. Introducción.....21

Capítulo 1 22
¿Por qué la región necesita más "derechos humanos" en la deuda?
Juan Pablo Bohoslavsky y Laura Clérico

Capítulo 2 54
Desarrollo progresivo de las normas de derechos humanos relevantes para la deuda soberana
Cephas Lumina

Capítulo 3 83
Financiarización, deuda soberana y derechos humanos
Lena Lavinas y Leda Paulani

II. Sistemas regionales.....101
Capítulo 4 102
Deuda soberana y derechos humanos: la potencialidad del sistema interamericano
Silvia Serrano Guzmán y Patricio López Turconi

Capítulo 5 126
La deuda pública y el sistema europeo de protección de los derechos humanos
Emma Luce Scali

Capítulo 6 148
Equilibrando obligaciones en competencia: la deuda soberana, el sistema africano de derechos humanos y la búsqueda de un enfoque de la deuda africana basado en derechos humanos
Danniel Bradlow y Magalie Masamba

III. Herramientas conceptuales 169
Capítulo 7 170
Sustenibilidad de la deuda y derechos humanos desde la perspectiva de la sostenibilidad de la vida
Francisco Cantamutto, Julieta Lobato, Corina Rodríguez-Enríquez y Mariano Féliz

Capítulo 8 196
Política económica y derechos humanos. Existen alternativas a la ortodoxia
Grazielle David

Capítulo 9 219
Política monetaria y derechos humanos
Pedro Rossi y Livi Garbase

Capítulo 10 234
Deuda, cambio climático y derechos humanos
Juan Pablo Bohoslavsky y Francisco Cantamutto

Capítulo 11 257
Deuda externa y reparaciones históricas por esclavitud
Matthias Goldmann

Capítulo 12 275
Deuda y regímenes autoritarios en la región
Juan Pablo Bohoslavsky

Capítulo 13 297
Financiamiento de proyectos de infraestructura y desarrollo. ¿Los derechos humanos dónde quedan?
Juan Pablo Bohoslavsky y Alejandro Gabriel Manzo

Capítulo 14 323
Donde existe una necesidad nace un crédito: neoliberalismo, finanzas predatorias y derechos humanos
Martín Aldao y Nancy Cardinaux

Capítulo 15 345
¿Reestructuraciones de deudas en arbitrajes de inversión? Una receta que amenaza los derechos humanos
Juan Pablo Bohoslavsky

Capítulo 16 369
Deuda y derechos de las mujeres: poco ruido y menos nueces en las producciones de la Corte IDH. Relación de tratamiento necesario y urgente
Laura Clérico y Mayra Scaramutti

Capítulo 17 399
La garantía de participación ciudadana directa en la gestión de la deuda soberana
Paula Sagel

IV. Actores 422
Capítulo 18 423
El sistema interamericano debe asegurar que el FMI respete y efectivice los derechos humanos: fundamento jurídico
Alejandro Gabriel Manzo

Capítulo 19 445
Finanzas y derechos humanos en la región. Introducción a la Nota Informativa de 2024 del Grupo de Trabajo de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos: "¿Cómo integrar los derechos humanos en las finanzas en América Latina y el Caribe?
Fernanda Hopenhaym

Capítulo 20 467
Deuda soberana, derechos humanos y debida diligencia de acreedores privados
Juan Pablo Bohoslavsky, Francisco Cantamutto y Lucas Castiglioni

Capítulo 21 505
Demandas de la sociedad civil en materia de deuda y derechos humanos
María Emilia Mamberti, Olivia Minatta y Rafael Barrio de Mendoza Zevallos

V. Estudios de casos 530
Capítulo 22 531
Puerto Rico: la relación intrínseca entre deuda, colonia y derechos humanos
Annette Martínez-Orabona

Capítulo 23 562
Argentina: crisis de deuda, crisis de derechos. ¿El sistema interamericano pidiendo pista?
Horacio Etchichury

VI. Conclusiones 587
Capítulo 24 588
Agenda de trabajo
Juan Pablo Bohoslavsky, Alfredo Calcagno y Laura Clérico

VII. La deuda en fotos.....607
Capítulo 25 608
Mirar la deuda y su mundo
Jairo Alvarez y Juan Pablo Bohoslavsky

Posfacio..... 642
Attiya Waris

PREFACIO

La deuda o la vida. Este dilema mundial se materializa de manera dramática cuando se constata que el servicio de la deuda pública absorbe, en promedio, el 41,5% de los ingresos presupuestarios, el 41,6% del gasto y el 8,4% del PIB en 144 países en desarrollo. El pago de la deuda supera a todo el presupuesto para materia social, y es 2,7 veces mayor que el presupuesto en educación, 4,2 veces mayor que el de sanidad, 11 veces mayor que el de protección social y 54 veces mayor que la inversión relacionada con el cambio climático. En América Latina y el Caribe, el pago anual de la deuda representa el 35% de los ingresos públicos, el 35,1% del gasto, y el 11% del PBI.

A pesar de que la política de deuda modela y limita las capacidades gubernamentales directamente relacionadas con los niveles de realización de los derechos humanos, el sistema interamericano de protección de derechos humanos aún no ha captado en su radar ninguna de las etapas que constituyen el ciclo de la deuda. Este libro intenta contribuir a colmar esa vacancia.

La deuda o la ciencia. El proyecto[1] que dio origen a este libro fue seleccionado y adjudicado en 2023 en el marco de la convocatoria de Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica (PICT) organizada por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación de Argentina (AGENCIA I+D+i). A agosto de 2024, en el contexto de un brutal ajuste fiscal, exceptuando (inmunizando) el pago de la deuda, que continúa desembolsándose en tiempo y forma (incluso a tasas usurarias, como lo es el sobrecargo al FMI), el financiamiento del proyecto en cuestión también ha sido víctima de la austeridad. Solo el aporte de la sociedad civil argentina e internacional, y el trabajo *pro bono* de todas las personas que sumaron sus granos de arena, hicieron posible que este libro fuera escrito y publicado.

Juan Pablo Bohoslavsky y Laura Clérico (editora/es)

[1] 01-PICT 2022-04-00204 I "La deuda soberana en el sistema interamericano de derechos humanos".

Agradecimientos

A la/os autora/es de este libro por haberse sumado con entusiasmo y compromiso a este proyecto que incursiona en aguas profundas e inexploradas en la región.
A Alicia Ely Yamin y a Attiya Waris, por haber escrito el prólogo y el posfacio, respectivamente, y a Julieta Rossi y Javier Palummo Lantes, por contribuir con sus reseñas en la contratapa.
A Bretton Woods Project, a la Friedrich Ebert Stiftung (FES) - Argentina y al Wellspring Philanthropic Fund por apoyar generosamente la producción y publicación del libro.
Al Seminario Permanente de Investigación del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio Lucas Gioja" y al Programa Género y Derecho, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires por habernos invitado a presentar y discutir capítulos de este libro.
Y a la Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (Edulp) por apoyar este proyecto y contribuir a la ciencia abierta mediante el acceso gratuito al libro.

Juan Pablo Bohoslavsky y Laura Clérico (editora/es)

PRÓLOGO

Alicia Ely Yamin[1]

Es un truismo que la forma en que pensamos sobre los problemas sociales determina lo que hacemos al respecto. Este extraordinario libro deja claro que la deuda soberana no es solo, ni principalmente, un problema financiero o económico, sino que, en todos los sentidos, es un problema político y de justicia. De hecho, una lección que se extrae de esta obra es que la deuda soberana puede ser el mejor instrumento de poder y control del Norte sobre el Sur jamás inventado. El control a través de la deuda no solo no requiere infraestructura, sino que, tal como han argumentado varios comentaristas, hace que los pueblos paguen por su propia opresión. Los capítulos de este libro construyen un argumento convincente para abordar la devastación y la miseria provocadas por la carga de la deuda en los países de América Latina y el Caribe, no como una externalidad desafortunada del

[1] Profesora, Escuela de Derecho de Harvard; Profesora adjunta, Escuela TH Chan de Salud Pública; Asesora Senior, Partners In Health.

desarrollo o un problema solamente humanitario, sino como un imperativo urgente de derechos humanos.

Tiene muchas virtudes *Deuda y derechos humanos en el sistema interamericano*, pero tal vez la principal de ellas es que adopta perspectivas plurales para explicar a distintos públicos las múltiples facetas de la carga de la deuda y sus implicaciones para los derechos humanos. Los capítulos explican conceptos clave para entender la relación entre deuda y derechos humanos, incluyendo el vínculo entre el capitalismo cada vez más financiarizado y los altos niveles de endeudamiento, el papel de distintos actores como son el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los acreedores privados, que cada vez están cobrando mayor importancia, los problemas que surgen al recorrer a los arbitrajes comerciales para resolver disputas, la íntima conexión entre deuda y autoritarismo en la región y asimismo la importancia central de la participación ciudadana en cualquier política sobre la deuda, y las implicaciones de la deuda sobre el cambio climático. Asimismo, los capítulos con casos estudio de la región (por ej., Argentina y Puerto Rico) y aquellos que describen el abordaje de la deuda en otros sistemas regionales de derechos humanos ofrecen una discusión matizada y situada de este complicado tema.

Por otra parte, a pesar de lo importante que es mapear el panorama conceptual y teórico, felizmente el libro también nos presenta argumentos prácticos muy sólidos de por qué y cómo el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) podría y debería también incluir la consideración de la deuda en su trabajo, desde los esfuerzos por interpretar estándares hasta propuestas concretas para desarrollar una comprensión más estructural de la situación de los derechos humanos en la región.

El hilo transversal a lo largo del libro es que no tenemos por qué dar por sentado ni el estado actual del manejo de la deuda soberana ni las políticas económicas que han llevado a ella. El libro describe de manera convincente cómo el control hegemónico que el *statu quo*

neoliberal ejerce sobre nuestro imaginario colectivo-se creó deliberadamente durante décadas. Y cómo se puede cambiar.

Vale la pena destacar que la promoción de la salud y otros derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) siempre ha exigido cambios en las leyes y políticas de derechos humanos con el fin de establecer la aplicabilidad legal de DESCA y articular las implicaciones de tomarlos en serio en las políticas públicas y las prácticas institucionales. El SIDH ha estado a la vanguardia de muchas de estas innovaciones, incluyendo el rechazo a las construcciones formalistas en favor del examen de las relaciones de poder y los trasfondos que subyacen a las violaciones sistemáticas de los derechos. Estos logros han tenido impactos de gran alcance no solo en las normas, sino también en el bienestar y la vida de diversas personas en la práctica. En salud, por ejemplo, se han ampliado las listas de medicamentos de los planes médicos obligatorios, se han alterado las prácticas institucionales, se han transformado los discursos sociales y se han revisado los presupuestos y los procesos presupuestarios. Diversas personas y poblaciones han disfrutado de mejores condiciones de vida, han sido protegidas por mejores regulaciones, han recibido cuidados que de otro modo no habrían recibido y se han apropiado de una comprensión de su propio valor, dignidad y plena pertenencia a sus sociedades.

Sin embargo, como se señala en el libro, esto contrasta con la falta de tratamiento de la intersección de deuda y derechos humanos en el SIDH: "la CIDH y las representaciones de los Estados y de las víctimas no han tenido hasta época reciente la relación deuda y derechos humanos en su mirador en el contexto de casos u opiniones consultivas que tramitan ante el tribunal –aunque como vimos esto no se puede predicar de los escritos de *amici curiae* en donde sí ha sido objeto de tratamiento específico." (capítulo de Clérico y Scaramutti).

¿Por qué es esta una brecha particularmente preocupante? La salud y los otros DESCA han ido evolucionando junto con tremendas transformaciones en la gobernanza global y nacional. La región

sufrió tempranamente los resultados de la acumulación de deuda, cuando en 1982 México dispuso una moratoria de su deuda y comenzó la "crisis de la deuda latinoamericana". El FMI intervino e impuso políticas de ajuste estructural a los países en riesgo. De acuerdo con esas políticas de ajuste, todas las políticas y programas sociales se convirtieron en presa fácil para la reducción del gasto público. El FMI y el Banco Mundial, a menudo a instancias de los grandes bancos estadounidenses, así como las administraciones de los gobiernos de Estados Unidos, impusieron el mismo menú ortodoxo: devaluación, privatización, eliminación de los controles a las importaciones y los subsidios a los alimentos, recuperación forzada de los costos de la salud y la educación, y reducción despiadada del sector público. Desde los 80 y los 90, justo cuando el nuevo constitucionalismo social y transformador se extendía por la región, la marcha constante de la globalización neoliberal y el creciente papel de la financiarización, junto con las consiguientes evoluciones en los marcos legales y regulatorios, han reducido drásticamente la capacidad de los Estados para cumplir sus promesas de garantizar los derechos sociales y económicos.

En la actualidad (2024), según el FMI, aproximadamente 73 países corren el riesgo de sufrir problemas por endeudamiento insustentable, que de por si es un criterio cuestionable. Las cifras mencionadas en el libro cuentan la historia: en 2002 la deuda pública global (externa y doméstica) ascendía a 17 trillones, a finales de 2022 había ascendido a 92 trillones, de los cuales el 30% es adeudado por países en desarrollo. Entre 2008 y 2021, la deuda pública de las economías en desarrollo casi se triplicó[2]. Además, aprendemos que lejos de ser una solución a los problemas de liquidez, los acreedores privados, que proliferan y poseen una proporción cada vez mayor de la deuda

[2] Thurston, A (2013), "Debt relief for a green and inclusive recovery guaranteeing sustainable development," disponible en: https://www.bu.edu/gdp/2023/03/31/debt-relief-for-a-green-and-inclusive-recovery-guaranteeing-sustainable-development/.

soberana, cobraron US$ 68.000 millones más en intereses y reembolsos de capital que prestaron a los países del Sur global. Cuando contemplamos estas estadísticas, y las muchas otras incluidas en este volumen colectivo, el enfoque único en "la asistencia y cooperación internacional" para establecer un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos se hagan plenamente efectivos" pareciera contraproducente si no se cambian las condiciones estructurales.[3] El Sur global, y la región latinoamericana en particular, por estar integrada en gran medida por países de ingresos medios, está pagando mucho más por el servicio de la deuda de lo que está recibiendo en cualquier forma de "asistencia y cooperación internacional", tal como lo exige el derecho internacional.

En la actualidad, los pagos del servicio de la deuda externa no sólo superan el gasto en salud y educación en muchos países, sino, tal como aprendemos una y otra vez de los capítulos aquí reunidos, en la práctica, el servicio de la deuda tiene prioridad sobre los derechos humanos básicos y las necesidades.[4] Cuando los países se encuentran en una situación de sobreendeudamiento y/o en riesgo de impago de la deuda, esto dificulta gravemente su recuperación después de la pandemia de COVID-19, además de hacer prácticamente imposible la efectivización de las inversiones necesarias para prevenir y responder a las inevitables pandemias futuras, o en la adaptación a los efectos del cambio climático. Así como señala el capítulo de Laura Clérico y Mayra Scaramutti, entre otros impactos negativos, la austeridad, justificada por los gobiernos en la necesidad de pagar la deuda, socava la igualdad de género y la justicia reproductiva por las que vienen luchando por mucho tiempo las feministas y la/os activistas de derechos humanos en la región. Esto da lugar a una discrimina-

[3] Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 28.

[4] Grupo de Expertos Independientes del G20 sobre el Fortalecimiento de los Bancos Multilaterales de Desarrollo. Implementación de las reformas de los BMD: un balance. Washington, D.C.: Centro para el Desarrollo Global, abril de 2024. Disponible en: https://www.cgdev.org/sites/default/files/implementing-mdb-reforms-stocktake.pdf.

ción desproporcionada contra mujeres dado el papel de las mujeres en la reproducción social y el cuidado, y también en los impactos en la seguridad alimentaria y mayores cargas sobre las mujeres en los hogares y los mercados laborales informales.

Avanzar en el disfrute efectivo de los DESCA en nuestro contexto actual exige poner los derechos humanos al servicio de la construcción y recuperación de economías políticas democráticas que fortalezcan las posibilidades políticas transformadoras en la región. A su vez, la gobernanza democrática a nivel nacional es inseparable de la arquitectura financiera mundial y de los acuerdos de gobernanza. Como vemos en muchos capítulos de este libro, gran parte del plexo del derecho administrativo mundial que tiene que ver con relaciones económicas entre países y condiciona la capacidad de los países para cumplir con los DESCA se encuentra por debajo de los tratados multilaterales, que suelen ser negociados en condiciones que si bien son asimétricas por lo menos ofrecen cierta transparencia sobre lo que está en juego. En contraste, muchas reglas administrativas y convenios bilaterales han emergido con poco escrutinio por parte de la/os académica/os y defensora/es de derechos humanos. Estos conglomerados de reglas responden invariablemente a los intereses de la economía política global neoliberal, donde las instituciones financieras internacionales y otras instituciones multilaterales se arrogan la autoridad de formulación de políticas que afectan las capacidades nacionales para proteger la dignidad y el bienestar fundamentales de las poblaciones. Como deja claro este libro, el vaciamiento de la capacidad del Estado y de las posibilidades de gobernabilidad democrática hace que abordar la deuda en términos de derechos humanos sea un imperativo urgente.

En la introducción, Juan Pablo Bohoslavsky y Laura Clérico explicitan lo que es completamente evidente a lo largo del resto del libro: esta es una obra escrita desde la perspectiva del Sur global. Como alguien que comparte esa perspectiva, pero reside en los Estados Unidos, sentí que estas lecciones también necesitan ser socializadas, dis-

cutidas e internalizadas con mayor urgencia en el "Norte económico", incluido, por supuesto, los Estados Unidos.

Además del papel central que juega el gobierno de Estados Unidos directamente y a través del FMI y el Banco Mundial al momento de establecer las políticas fiscales y monetarias en países endeudados, y el impacto que tienen sus políticas monetarias sobre las tasas de interés, más del 80% de los casos de restructuraciones presentados entre 1976 y 2010 se presentaron en los tribunales del Estado de Nueva York. El 52% de los casos de litigios de deuda soberana desde 1970, y el 75% desde 2000, fueron presentados por fondos buitre utilizando la jurisdicción de Estados Unidos contra países del Sur, principalmente de América Latina[5].

En ausencia de un marco internacional vinculante de reestructuración de la deuda soberana, los fondos buitre han utilizado la legislación de Nueva York como arma en su búsqueda de extraer la mayor cantidad de dinero posible de los países en dificultades. Como se describe en varios capítulos, los fondos buitre compran deuda soberana con un fuerte descuento, resisten durante las negociaciones de deuda para bloquear cualquier acuerdo de reestructuración, y luego inician demandas prolongadas para cobrar el 100%, drenado así los recursos de los países y obstaculizando aún más los esfuerzos por reestructurar las deudas.

En 2023, el Senado y la Asamblea del Estado de Nueva York iniciaron un esfuerzo para encontrar una solución legislativa a las crisis de deuda soberana y las consiguientes demandas. En 2024, dos iniciativas distintas se fusionaron en un proyecto de ley ómnibus, que pedía enmiendas a la ley bancaria, la ley de deudores y acreedores y la ley del poder judicial, respectivamente[6]. Aunque no se aprobaron en 2024, se volverán a presentar en las próximas sesiones legislativas, al igual que un esfuerzo similar en el Reino Unido, donde un gran número de los tenedores de bonos también reclaman su cobro en

[5] https://www.un.org/en/ga/second/71/se2610bn.pdf (2016).
[6] Disponible en: S5542/A2102A, S4747/A2970, S5263/A5290

esa jurisdicción. Además, los esfuerzos de promoción aumentaron la conciencia pública sobre el problema y atrajeron suficiente atención como para que el debate se reconfigurara. De repente, la inevitabilidad de aceptar el *statu quo* se volvió cuestionable.

A pesar de que los bancos que manejan grandes fondos de pensiones quieran hipotecar la ciudadanía a este tipo particular de capitalismo financiarizado, está claro que no es en el interés propio de los ciudadanos ordinarios de los Estados Unidos que los países periféricos vean perpetuar la insuficiencia de recursos para proporcionar servicios públicos a sus ciudadanías. La austeridad, alimentada por la deuda insostenible, impulsa la inestabilidad política, socava la legitimidad democrática y fomenta la migración masiva, que a su vez crea tensiones en Estados Unidos, así como otros países del Norte.

La narrativa que el marco de los derechos humanos ofrece, en torno a nuestra igualdad política y moral más allá de todas nuestras diversidades y fronteras, tiene que ser nuestra guía en este mundo tan desigual y tribalista. Pero, si existen sinergias entre el interés propio de las poblaciones en Estados Unidos y otros países de países de ingresos altos y las exigencias de la justicia mundial, tenemos que aprovecharlas. Así como nuestros marcos legales y discursos sociales actuales han sido creados deliberadamente por instituciones financieras, estos pueden ser cambiados, y este extraordinario libro nos muestra consideraciones clave para hacerlo y el papel crítico que en esa tarea puede desempeñar el SIDH a fin de trazar y andar nuevos caminos.

Parte I

Introducción

CAPÍTULO 1

¿Por qué la región necesita más "derechos humanos" en la deuda?

Juan Pablo Bohoslavsky y Laura Clérico

1. Desde dónde y por qué este libro

Este libro se escribe desde el sur, desde América Latina y el Caribe, la región más endeudada y más desigual del mundo, con índices pavorosos de pobreza e indigencia. Numerosos estudios demuestran que la deuda excesiva, y las políticas económicas ortodoxas frecuentemente implementadas[1] para asegurar el reembolso de la deuda, generan un impacto adverso sobre los derechos humanos. El libro parte de la premisa de que esas políticas económicas, enmarcadas (y exigidas) por el Fondo Monetario Internacional (en adelante, FMI) mediante sus llamadas "condicionalidades", registran, claramente, un proyecto/sesgo de clase, dados sus profundos y regresivos efectos distributivos sobre la sociedad (Mattei, 2022) (Comité de DESC, 2018).

[1] Con la austeridad fiscal como mascarón de proa, seguida por esquemas impositivos más regresivos, recortes en los programas de protección social, la erosión de derechos individuales y colectivos de la/os trabajadora/es, privatizaciones de empresas y servicios públicos, relajación de estándares de protección ambiental, reformas previsionales que afectan a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, entre otras *delicatessen* neoliberales.

En este trabajo se propone un análisis jurídico que parte de un diagnóstico político-económico que reconoce la asimetría entre los países centrales y los periféricos, donde la deuda ha venido siendo utilizada como instrumento de dominación (Pénet y Zendejas, 2021). En forma más específica, la deuda activa mecanismos de expoliación económica y control social (Salomon, 2024), siendo la injusta distribución de cuotas del FMI el epítome de estas relaciones neocolonialistas (Gururagavendran, 2023). De cara a este contexto es que este libro aspira a poner en evidencia el potencial emancipador, transformador y re-distributivo de los derechos humanos en el campo de la política económico-fiscal.

En el continente hay esperanza (Sikkink, 2017), el sistema interamericano -en comparación con los demás sistemas regionales de derechos humanos- ha sido caracterizado como el más audaz en el desarrollo de estándares para la protección de derechos humanos (von Bogdandy, 2015, p. 23; Brems y Timmer, 2016). Aún con todo, existe en el ámbito del sistema interamericano de protección de los derechos humanos (tanto en sus instituciones oficiales como en la literatura especializada) una notable vacancia en cuanto a la visibilización y ponderación de los vínculos entre deuda y derechos humanos, a pesar de tratarse de una región altamente endeudada (*ver* la sección 2), con elevadísimos índices de pobreza y desigualdad, y con notables grados de injerencia por parte de los acreedores sobre los asuntos socio-económicos internos.

Por supuesto, es necesario intervenir si la policía reprime a la gente en la calle cuando ejerce su derecho a la protesta contra las medidas de austeridad, pero la narrativa (y la asignación de responsabilidades) respecto de la situación en los países requiere completarse con los verdaderos actores e intereses en juego, si el sistema interamericano aspira a proteger los derechos de las personas. No es un problema que empieza y termina con la represión estatal en general y la brutalidad policial en particular. La deuda exige el sacrificio de grandes sectores de la población para ser reembolsada, así postergada

sine die la realización de sus derechos, implica grandes transferencias de recursos de determinados sectores de la sociedad (dentro y fuera de los países deudores) en favor de otros. Obviar tales elementos de la realidad implica no abordar las causas de la pobreza y la desigualdad en la región o, en otras palabras, los déficits colosales que en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) la región arrastra hace décadas.

2. Situación de la deuda pública en América Latina y el Caribe

América Latina está concluyendo su segunda *década perdida* en términos de desarrollo sostenible: entre 2014 y 2023 la región creció un 0.9%, más bajo aún que el 1.3% de crecimiento registrado en la década del ochenta. En ese contexto, si bien la deuda pública global ha venido incrementándose de manera sostenida en las últimas décadas, la *crisis en cascada* por la que atraviesa el mundo ha acelerado esta tendencia. Mientras que en 2002 la deuda pública global (externa y doméstica) ascendía a 17 trillones en 2002, a finales de 2022 había ascendido a 92 trillones, de los cuales el 30% es adeudado por países en desarrollo. En la última década, el aumento de la deuda pública se ha acelerado más en los países en desarrollo, básicamente por las necesidades financieras para el mayor desarrollo, el costo de vida y el cambio climático (UNCTAD, 2023). El debilitamiento de la actividad económica a escala global, la política monetaria restrictiva de los países centrales que lleva al aumento de la tasa de interés y la consecuente reducción del flujo de fondos hacia los países periféricos, la mayor volatilidad de los tipos de cambio y la guerra en Ucrania, han llevado al incremento significativo de los costos financieros, lo cual ha repercutido en los niveles de sostenibilidad de la deuda pública en las economías de desarrollo, incluidas las de América Latina y el Caribe.

Estos factores se sumaron a la respuesta fiscal expansiva que los gobiernos de la región brindaron en pandemia, acompañada de una

fuerte disminución de los ingresos públicos, lo cual llevó a que la deuda bruta pública en América Latina y el Caribe pasara de representar el 67,9% del PIB en 2019 a un 77,4% en 2020. Aunque ha decrecido con respecto al nivel máximo registrado durante la pandemia -en gran medida como pura consecuencia de la recuperación post-pandémica-, para el periodo 2021-2 esa relación es aún muy elevada, ascendiendo a 70.6% en la región (CEPAL, 2023a, p.18)[2].

Mientras que en 2011 solo 22 países registraban altos niveles de deuda[3], en 2022 ese número se elevó a 59. En 2010, la deuda pública total de los países en desarrollo representaba el 35% del PBI, a finales de 2021 ese *ratio* se había elevado al 60%. Otro dato preocupante es que en ese mismo grupo de países la deuda representaba en 2010 el 71% de las exportaciones, mientras que en 2021 la relación era de 112%. El servicio de la deuda respecto de las exportaciones pasó en ese mismo período del 3.9% al 7.4%. Este dato es particularmente preocupante en América Latina y el Caribe, puesto que la tasa de crecimiento para el decenio 2014-2023 se calcula en un 0.8%, incluso inferior a la llamada *década perdida* de los 80, cuando la actividad se expandió en solo un 2.0% (CEPAL, 2023a). Así, a 2023 la deuda externa pública representa en la región el 42,2% del PBI (CEPAL, 2023c).

A 2020 había ya 55 países que pagaban en concepto de intereses de la deuda más del 10% de los ingresos estatales, mientras en 2010 había 29 países en esa situación. De ese modo, el contexto general de los países periféricos está signado por el abrumador peso de la deuda pública sobre el espacio fiscal de los gobiernos, con 3.300 millones de personas viviendo en países que gastan más en pago de intereses de sus deudas que en educación o salud (UNCTAD, 2023). En promedio, los pagos de intereses equivalen a más de la mitad del gasto social

[2] Argentina presenta el mayor nivel de endeudamiento público con un 85% del PIB a diciembre de 2022, seguida por Brasil, Costa Rica y Panamá, que alcanzan un 72,9%, un 63,9% y un 62,1% del PIB, respectivamente.

[3] Superiores al 60% sobre el PBI, de acuerdo al indicador estándar utilizado por el FMI en las llamadas economías emergentes.

en educación, salud y protección en los países de la región (CEPAL, 2023a, pp. 29-33; 2023b, p. 28).

Otro fenómeno a destacar es que los países cada vez más recurren a acreedores privados.[4] Del total de la deuda pública externa América Latina y el Caribe, a finales de 2021 el 74% fue contratado con acreedores privados, el 22% con organismos multilaterales y el 4% con acreedores bilaterales; mientras que en 2010 esa relación era del 67%, 26% y 7%, respectivamente (UNCTAD, 2023)[5]. Esta composición es preocupante por varios motivos. La deuda con el sector privado es más cara.[6] La experiencia indica que las reestructuraciones con ese sector son sumamente dificultosas. Los acreedores privados no tienen en cuenta la situación socio-económica del país deudor al momento de definir el volumen del alivio de deuda a conceder (ver el capítulo de Bohoslavsky, Cantamutto y Castiglioni). La mayor parte de esa deuda está emitida en moneda extranjera y los tenedores son no-residentes (CEPAL, 2023a), lo cual exacerba la vulnerabilidad de la deuda frente a las variaciones del tipo de cambio y debilita la capacidad negociadora de los Estados deudores.

---

[4] Estos acreedores, algunos conocidos como "fondos buitres", en ciertos casos también tienen participación en empresas y *holdings* del Estado endeudado. En el caso de que participen como accionistas en empresas dueñas de medios de comunicación, existe el riesgo de que ejerzan a través de tales medios influencia para, por ejemplo, promover la aceptación de acuerdos con IFIs como algo inevitable, aunque las condicionalidades que éstas últimas imponen impliquen regresiones en la realización de los DESCA de las poblaciones en situación de desigualdad estructural. En general, sobre captura del Estado por medio de campañas mediáticas, entre otras estrategias, v. Cañete Alonso, 2018; Aldao y Clérico, 2023.

[5] Aunque los prestamistas multilaterales y bilaterales siguen siendo los principales acreedores en los países que tienen un acceso limitado a los mercados financieros internacionales, especialmente en el Caribe (CEPAL, 2023a, p. 22).

[6] La tasa de interés que paga Alemania es del 1.5%, la de Asia y Oceanía del 6.5%, 7.7% para América Latina y el Caribe, y 11.6% África.

3. Sobre la persistencia de aplicar la ortodoxia económica para reembolsar la deuda

Mientras que la mayor deuda pública tiende a reducir las desigualdades de ingresos en los países industrializados, en cambio, en los países periféricos, incrementa las desigualdades. Los fondos tomados en préstamos no suelen ser destinados a financiar políticas para garantizar los derechos de los sectores más vulnerables (Nguyen, 2024). Además, estos países pagan -por un número de motivos vinculados a las asimetrías en el orden económico internacional (Chowdhury y Sundaram, 2023)- tasas de interés mucho más altas. En suma, todo confluye hacia una crisis de deuda generalizada (UNCTAD, 2023).

Lo cierto es que el diferencial entre la tasa de interés y la tasa crecimiento económico (y que a su vez sea sustentable e inclusivo) es lo que viene generando una creciente *insostenibilidad* de la deuda pública en la región. Frente a esta situación, la reacción de un número de gobiernos ha sido implementar políticas fiscales restrictivas[7], especialmente de austeridad fiscal (CEPAL, 2023b, pp. 22-34; ver el capítulo de Clérico y Scaramutti). Esta nueva ola de austeridad registra una escala global (Ortiz y Cummings, 2022).

Las recetas que el FMI y otras instituciones financieras internacionales (IFIs), que suelen imponer a los países deudores a fin de reestablecer la "sostenibilidad de la deuda", se han traducido, regularmente, en mayores niveles de pobreza. Un estudio realizado sobre 81 países en desarrollo, durante el periodo 1986-2016, encontró que los acuerdos con el FMI que contenían las llamadas "reformas estructurales" contribuyeron a que más personas fueran atrapadas en el ciclo de la pobreza. Estas reformas incidieron causando desempleo, la merma en los ingresos fiscales, el aumento de los servicios básicos, y la reestructuración regresiva del cobro de impuestos y el pago de jubilaciones y programas sociales (Biglaiser y McGauvran, 2022).

[7] Muchas veces a instancias de las imposiciones de los acreedores, y también con diferentes grados de convencimiento, intensidad y entusiasmo (como revela, por ejemplo, el gobierno de Javier Milei en Argentina).

Tal como lo ha reconocido recientemente el FMI (2023, p. 73), la consolidación fiscal no reduce -en promedio- los indicadores de deuda. Así, los países altamente endeudados que son sometidos a estrés social y económico con políticas de ajuste no ven mejorada su posición de deuda; frente a una situación de persistente sobre-endeudamiento, mayores dosis de austeridad fiscal serían necesarias. De ese modo, el ajuste nunca es suficiente. Además, se invisibiliza el hecho de que ciertos sectores privilegiados (dentro y fuera de los países deudores) sí se benefician -y de manera deliberada- de las políticas económicas ortodoxas (Salomon, 2024).

Además, los países de altos ingresos, de manera directa o a través de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), fuerzan a Estados deudores del sur global a invertir en proyectos de combustibles fósiles para generar divisas rápidamente y así poder reembolsar las respectivas deudas externas (ver el capítulo Bohoslavsky y Cantamutto). Así, los países de altos ingresos incentivan a violar las metas de una transición justa hacia energías renovables, mientras que, en otros foros, desincentivan la importación de bienes a sus espacios comunes provenientes de Estados en los que se hayan utilizado combustibles fósiles para su producción. En la COP28 se pudo escuchar que los países más pobres pagan 12 veces más en servicio de deuda que en inversión para afrontar el cambio climático.

De este modo, una cantidad ingente de recursos fiscales son drenados a través del reembolso de la deuda y sus intereses, sacrificando la inversión y los ingresos estatales que deberían dedicarse a prestaciones sociales y al cambio climático, entre otras áreas altamente sensibles a la realización de los derechos humanos Aún con todo, los derechos humanos siguen sin jugar ningún rol en los análisis de sostenibilidad de la deuda (Ocampo y Eyzaguirre, 2023).

En cuanto a las iniciativas en curso para que los países en situación de vulnerabilidad frente a la deuda puedan recuperar su sosteni-

bilidad, el llamado "Marco común para el tratamiento de la deuda"[8] diseñado por el G20 está siendo implementado. Sin embargo, la cantidad de países que lo han podido aplicar y el volumen de la reducción efectivamente obtenida han sido prácticamente marginales, con lo que aún persiste la necesidad de otorgar alivios substantivos de deuda (Jensen, 2022; OACDH, 2024, **párrs.** 44 y 58b).

4. Una noción de sostenibilidad de la deuda anclada en los derechos humanos

Por un lado, las IFIs, como el FMI y el Banco Mundial, llevan a cabo *análisis de sostenibilidad* de la deuda pública exclusivamente basados en criterios fiscalistas que reflejan las relaciones de los volúmenes de deuda con el PBI, las exportaciones y los ingresos públicos. Se proyectan tales variables y se evalúa la probabilidad de poder mantener, sin sobresaltos, el flujo de reembolso en el corto y mediano plazo. El análisis de sostenibilidad no incluye factores sociales, materializados en un enfoque de derechos humanos. Por caso, no se incorpora el sacrificio que las políticas fiscales (y más en general, las políticas económicas, sociales y ambientales) "necesarias" para poder reembolsar la deuda puede implicar para los derechos humanos (incluido el derecho al desarrollo sostenible) de las poblaciones de los países deudores. Más específicamente, por ejemplo, los niveles de pobreza, indigencia y desempleo, las tasas de mortalidad y desnutrición infantil, el gasto público necesario en materia de cuidados y la inversión requerida para implementar planes de mitigación y adaptación frente al cambio climático, no son datos considerados en los análisis de sostenibilidad de la deuda, aun cuando son, claramente, factores "macro-críticos" en la visión fiscalista acotada del FMI (Bradlow, Lastra y Kim Park, 2024).

[8] Información disponible en https://clubdeparis.org/sites/default/files/annex_common_framework_for_debt_treatments_beyond_the_dssi.pdf

Tal como lo explica Christina Laskaridis (2021) en su tesis sobre la historia de los análisis de sostenibilidad de la deuda, proveer una definición de "sostenibilidad de la deuda" implica, al mismo tiempo, establecer los criterios substantivos que habilitan la reducción de deuda en caso de insolvencia soberana. De ese modo, se podría responder al planteo de los acreedores, como postulara Walter Wriston (entonces presidente del Citicorp) en 1982, unas semanas después de la moratoria de la deuda de México, en cuanto a que "los Estados no quiebran". Siempre existe margen fiscal para movilizar recursos y así pagar la deuda. Por el contrario, si el pago de la deuda implica la implementación de políticas públicas con reconocidos y adversos efectos sobre los derechos humanos de la población deudora, esa deuda no puede ser calificada como "sustentable".

Desde la perspectiva de los Estados prestatarios podemos interrogar: ¿los gobiernos pueden y deben movilizar libremente recursos hacia el sector financiero, y así asegurar, siempre y en forma total y oportuna, el reembolso de la deuda? Una respuesta afirmativa presume que existan dos tipos de obligaciones estales: 1) las perentorias, debidas a los acreedores financieros y, 2) las discrecionales, debidas a los titulares de derechos humanos. Sin embargo, esta clasificación no encuentra respaldo en el derecho internacional ni en el derecho interamericano de derechos humanos. El cumplimiento de las obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos -incluidos por supuesto los DESCA- no es discrecional para los Estados, son de cumplimiento definitivo. Las obligaciones internacionales de los Estados deben ser armonizadas[9].

La deuda como "hecho social constitutivo" y ordenador de las relaciones geopolíticas y socio-económicas ha tenido un papel crucial en la forma en la que el capitalismo financiero (Lazzarato, 2015) se ha enraizado en la región (y el mundo) y consolidado la pobreza y las

[9] Véanse Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, N° 2 y 12, Consejo de Derechos Humanos de ONU, A/HRC/40/57, 19 de diciembre de 2018; Bello, 2024, pp. 335, 346.

desigualdades extremas e interseccionadas (Cavallero y Gago, 2020). Por eso mismo, es crucial desmontar la *retórica dominante de la deuda* (Sharp-Hoskins, 2023; Bello, 2024) dando cuenta de su carácter entimemático: "la deuda es deuda", ergo, deben pagarse siempre. Sin embargo, tal silogismo está incompleto, puesto que ignora la existencia de los derechos humanos. Tal como lo ha explicado Odette Lineau (2014), el principio de *pacta sunt servanda* que caracteriza a los contratos financieros debe armonizarse con las obligaciones de derechos humanos lo cual, en ocasiones, exige traducirse en una reducción de la deuda. Los contratos de deuda operan en un universo jurídico más amplio que el del derecho financiero, y tal como lo ha venido marcando por décadas la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, el derecho internacional debe aspirar a su coherencia. Otra vez, el derecho de los acreedores a cobrar la deuda pública debe ser interpretado en un universo jurídico más amplio, donde los derechos humanos de la población deudora y la sostenibilidad en sentido amplio determinan los contornos del derecho de propiedad. Precisamente, esa es la idea que subyace en el capítulo 9 del código de quiebras de Estados Unidos, que permite a las *municipalities* en situación de insolvencia ofrecer un plan de pagos con quitas a sus acreedores.

Debe advertirse que el derecho de propiedad tiene una función social, así la realización de los DESCA puede justificar la regulación y limitación de la propiedad privada de los acreedores (Casla, 2023; Bohoslavsky y Clérico, 2022). Además, en el ámbito interamericano concurre una peculiaridad normativa: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dispone que "toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar" (art. 23). Por ello, la obligación estatal de garantizar condiciones materiales para poder ejercer el derecho a una existencia digna es de cumplimiento inmediato y no puede ser postergada por razones referidas a la protección de los derechos de acreedores privados (Bohoslavsky y Clérico, 2022; Casla, 2023; Rossi,

2022; Bello, 2024). A su vez, las regresiones a los DESCA deben ser evaluadas con un escrutinio estricto y sin que los derechos de los acreedores privados sean interpretados como prioritarios o sobredimensionados en cuanto a su peso en el test tripartito o de proporcionalidad para cumplir con la prohibición de regresión arbitraria que protege a los DESCA (Casla, 2023; Rossi, 2022; Bello, 2024).

El desafío aquí es procurar interpretaciones jurídicas que propicien un adecuado equilibrio a fin de limitar el accionar abusivo de los acreedores, pero sin cancelar sus derechos, de manera que el financiamiento de los Estados siga siendo una opción posible (accesible), pero sin que se convierta en un impedimento para la realización de los derechos humanos de la población que habita el territorio del Estado deudor (Nakajima, 2022; Salomón, 2024; Bello, 2024). Este ejercicio incluye también balancear el tratamiento igualitario que debe dispensarse a los acreedores con la búsqueda de un nivel de deuda que sea sustentable (Iversen, 2023).

Una tarea importantísima a fin de enriquecer los análisis de sostenibilidad de la deuda consiste en definir los estándares de derechos humanos aplicables en este campo. ¿Se trata de definir el espacio fiscal que necesitan los Estados para asegurar la realización progresiva (¿y a qué ritmo?) de los DESCA? ¿O se debe adoptar una versión menos ambiciosa, que aspire a evitar regresiones inadmisibles? ¿O incluso menos, solo resguardando la vigencia de los contenidos mínimos? ¿O hay que concentrarse, en cambio, en la realización de los objetivos de desarrollo sustentable? Estos interrogantes dan la pauta de las complejidades que deben gestionarse al incorporar de una manera concreta un enfoque de derechos humanos en el análisis de deuda (Bradlow, Lastra y Kim Park, 2024).

En todo caso, los derechos humanos vienen a cuestionar algunos de los presupuestos epistémicos que subyacen a las corrientes económicas predominantes (Dommen, 2023; Salomón, 2024). Uno de esos consiste, precisamente, en considerar que siempre es posible y que siempre es mejor pagar la deuda pública antes que cualquier otra op-

ción que entrañe reducir los pagos. De acuerdo con el desarrollo presentado en un número de capítulos que componen este libro, existen fundamentos jurídicos que sugieren que la obligación de reembolso de la deuda puede ser excusada de manera total o parcial, temporal o definitiva, si fuera necesario armonizarla con las obligaciones estatales concurrentes en materia de derechos humanos. Por otra parte, los costos (económicos, sociales, ambientales y en materia de derechos humanos) asociados al *default* (Farah-Yacoub *et al*., 2022) no necesariamente son mayores que los derivados de la implementación prolongada de políticas de ajuste y de extractivismo para asegurar, a toda costa, el pago total de la deuda (Kentikelenis, 2017).

Precisamente, la reducción de la deuda no ha sido una opción fiscal ampliamente utilizada en la región (Powell y Panizza, 2023). Han prevalecido los intereses del bloque acreedor. Sin embargo, esto no es una ley de la física y puede y debe cambiar (Experta Independiente ONU, 2023, pp. 17-8; CDH, 2024, pp. 5-6). Este hecho (que las situaciones de insolvencia soberana no se gestionen a través de reducciones proporcionales de deuda) no convalida la tesis de Samuel Moyn acerca de que los derechos humanos son ineficaces para abordar las desigualdades (Sikkink, 2017). Por el contrario, evidencia la necesidad de que en los análisis de sostenibilidad de la deuda se incorporen de manera robusta un enfoque de derechos humanos a fin de que los recursos fiscales no tengan por único objetivo reembolsar la deuda pública, aun cuando ello signifique privar a la población de acceso a bienes y servicios básicos. La reducción de la deuda por insolvencia soberana es, de ese modo, un imperativo de los derechos humanos, vinculante tanto para los acreedores como para los Estados deudores, en particular para los países periféricos altamente endeudados (Zucker-Marques, Gallagher y Volz, 2024), incluida la región América Latina y el Caribe (Hinkelammert *et al*., 2021).

Tal como ha demostrado Michael Hudson (2018) en su libro sobre historia antropológica de la deuda, *And forgive them their debts*, la cancelación de las deudas fue una parte esencial de los ciclos eco-

nómicos desde la edad de bronce, pero invisibilizada (y negada) en el capitalismo financiero. La condonación de la deuda impagable (sin que implique la inanición del deudor) constituye una necesidad cíclica por cuanto el ritmo de crecimiento de la economía suele ser menor que el de la deuda que aumenta con un interés compuesto[10] y tasas tan injustas como elevadas, como sucede con los sobrecargos del FMI (Bohoslavsky, Cantamutto y Clérico, 2022) -y esto sin contar las crecientes críticas que desde las teorías del post-crecimiento se hacen a la noción misma de crecimiento económico- (Hickel, 2020).

5. El sistema interamericano frente a la deuda

A esta altura de la argumentación en esta introducción es claro que la deuda tiene profundas implicaciones para los derechos humanos. Limita el espacio fiscal del que disponen los gobiernos para asegurar la realización de los derechos humanos de la población. En caso de sobre-endeudamiento y crisis de deuda y, eventualmente, también crisis económicas, bancarias y monetarias, aumentan los niveles de pobreza y desempleo, con sus conocidas consecuencias adversas sobre los derechos humanos. Las políticas económicas ortodoxas, frecuentemente adoptadas para alcanzar objetivos fiscales de corto plazo, para asegurar el reembolso de la deuda, registran también notables efectos negativos sobre los derechos humanos. En el caso de la deuda tomada para el financiamiento de proyectos de infraestructura, muchas veces por parte de acreedores oficiales (multi y bilaterales) se suma el riesgo de facilitar emprendimientos nocivos para el medio ambiente y las comunidades locales.

Todas esas causalidades, que pueden observarse entre la deuda soberana y la realización de los derechos humanos, se potencian en el actual contexto global (ver el capítulo Scali), así como también en

[10] Interés que incluye una prima de riesgo usuraria que nunca se reintegra a los deudores aun cuando hayan reembolsado toda la deuda en tiempo y forma (Pahnecke y Bohoslavsky, 2021).

un número de países de América Latina y el Caribe, incluyendo a Argentina y Puerto Rico (ver los capítulos de Etchichury y Martínez Orabona en este libro), que presentan persistentes y altos niveles de endeudamiento.

A pesar de la centralidad de la deuda pública en la región, el sistema interamericano de derechos humanos, sea a través de la Comisión (CIDH) o la Corte (Corte IDH), no ha avanzado de forma sistemática y robusta sobre esta temática, de manera de fijar criterios al momento de armonizar las obligaciones de los Estados, los derechos humanos de la población y, en consecuencia, los derechos (y obligaciones) de los acreedores. Este libro postula por qué el sistema interamericano de protección de derechos humanos puede y debe abordar la deuda pública y su incidencia sobre los derechos humanos, algo que hoy no hacen ni la CIDH ni la Corte IDH (aunque en forma reciente la Relatoría de DESCA de la CIDH lo haya puesto como parte de su agenda de trabajo) (ver los capítulos de Serrano Guzmán & López Turconi y de Etchichurry). Con este punto, este libro llama la atención para poner el tema en la agenda académica, judicial y del activismo de manera urgente y sistemática. A su vez, ofrece herramientas teóricas y prácticas sólidas para mostrar cómo incluir la deuda en sus respectivas agendas.

Solo en contadas oportunidades el SIDH tomó la deuda como parte de su agenda. Por ejemplo, en 2015 la CIDH llevó a cabo audiencia "Derechos humanos e impacto de las políticas fiscales en América". En mayo de 2018, la CIDH realizó una audiencia regional sobre "Control del gasto público, políticas fiscales y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina". En 2018 también se publicó el informe sobre "Políticas públicas con enfoque de derechos humanos". Sin embargo, en ninguna de estas instancias la deuda pública fue considerada y gestionada como "factor de riesgo" o "macro-crítico" (FMI *dixit*) para los derechos humanos.

En pocas oportunidades se visibilizaron, de algún modo, las implicaciones de la deuda para los derechos humanos. Una fue en la

audiencia realizada en 2016 sobre "Deuda pública, política fiscal y pobreza en Puerto Rico, Estados Unidos", seguida por una declaración de la CIDH de 2018, cuando dos huracanes golpearon la isla, agravando la pobreza y erosionando aún más el maltrecho espacio fiscal del gobierno local (en este libro capítulo sobre Puerto Rico). En esta declaración, las políticas de austeridad y la elevada deuda pública fueron mencionadas, sin embargo, no hubo una mayor elaboración sobre las obligaciones de explorar opciones fiscales menos gravosas o la reducción de la deuda en caso de insolvencia del deudor estatal, ni atisbos de asignación de responsabilidades.

La deuda pública fue también tema de la CIDH en el contexto de la pandemia. En la Resolución No. 1/2020 "Pandemia y derechos humanos en las Américas" del 10 de abril de 2020, se subrayó en sus considerandos que "los contextos de pandemia y sus consecuencias acentúan la importancia del cumplimiento y observancia de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, y particularmente aquellas referidas a los DESCA, en las decisiones económicas y políticas adoptadas por los Estados, sea individualmente o como integrantes de instituciones multilaterales de financiamiento u órganos internacionales". En la parte resolutiva de la misma Resolución se determina "(...) que las instituciones multilaterales de financiamiento e inversión en las que los Estados hacen parte implementen garantías específicas para proteger los derechos humanos en sus procesos de evaluación de riesgo y sistemas de operación relativos a proyectos de inversión o prestamos monetarios que se den en el contexto de respuesta a la pandemia y sus consecuencias sobre los derechos humanos, en particular de los DESCA" (párr. 17). A renglón seguido se realiza un llamado concreto a "suspender o aliviar la deuda externa y las sanciones económicas internacionales que pueden amenazar, debilitar o impedir las respuestas de los Estados para proteger los derechos humanos frente a contextos de pandemia y sus consecuencias (párr. 18)". Sin embargo, no está claro cuál es el seguimiento que se le ha dado a esta disposición para evaluar su impacto en la práctica, o si

han sido considerados para el desarrollo y monitoreo de los indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador.

En todo caso, y salvo la actividad relativa a Puerto Rico y el llamamiento en pandemia, la CIDH y la Corte IDH no han intervenido, espontáneamente o de oficio, sea en audiencias o informes temáticos o informes por países, en la selección/admisión de denuncias, o en referencias al contexto que atraviesan los casos o incluso expresiones *obiter dictum* en sentencias que involucren discusiones relativas a la carga de la deuda pública cuando se juzgan, por ejemplo, casos de represión de protestas sociales originadas en reformas fiscales regresivas que empeoran las posibilidades de goce efectivo de derecho de aquellas poblaciones o colectivos que se encuentran en desigualdad estructural (ver los capítulos de Clérico y Scaramutti; y de Serrano Guzmán & López Turconi). ¿A qué se debe el subdesarrollo del sistema interamericano en el abordaje de la deuda? ¿Por qué, por lo menos, no se lo menciona como parte de los factores que sostienen los patrones de desigualdad estructural en la región más endeudada y desigual del mundo?

Una posibilidad es que, sencillamente, no se hayan presentado denuncias relativas al tema. Si ese fuera el caso, también cabría interrogarse si no se ha producido una cierta autocensura por parte de las posibles víctimas y de los organismos de derechos humanos que, sabiendo que el planteo no procedería en el sistema interamericano[11], no se invierte energía en ese tipo de denuncia. Sin embargo, luego de la incipiente apertura demostrada en la audiencia y posterior declaración relativa a la deuda pública en Puerto Rico, y las explícitas referencias en la Resolución citada durante la pandemia, la sociedad civil podría haberse visto alentada a plantear casos en esa línea.

[11] Por ejemplo, si alguien se planta y advierte que los sobrecargos del FMI son usurarios y esos fondos deberían usarse para fortalecer el sistema de protección social antes que para engrosar los gastos corrientes de dicho organismo. Véase Juan Pablo Bohoslavsky, Laura Clérico y Francisco Cantamutto, 2022.

Resulta más verosímil pensar que el subdesarrollo del campo de la deuda y los derechos humanos es una derivación, no solo de los desafíos epistémicos que supone el cruce de las finanzas con los derechos humanos; sino, sobre todo, de paradigmas jurídicos y políticos aún prevalecientes en la interpretación de los objetivos y alcances del sistema interamericano.

Abrir casos concretos en los que derechos y obligaciones de los Estados, sus poblaciones y los acreedores deben ser armonizados, implicaría poner un ojo en las obligaciones del FMI (Bohoslavsky y Cantamutto, 2020), Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, así como en las obligaciones de otros Estados que operan como prestamistas o donantes en la región. Del mismo modo, llevaría a contemplar la posibilidad de asignar responsabilidades a acreedores privados (por ejemplo, a los fondos buitres o acreedores especuladores en las reestructuraciones de deuda), que componen el grueso de la deuda de los países (ver capítulo Bohoslavsky y Cantamutto en este libro).

Este enfoque más amplio llevaría (y debe llevar) así a desafiar el abordaje fuertemente Estado-céntrico que adopta el sistema interamericano, puesto que tanto las instituciones financieras internacionales (IFIs) como las empresas/inversores privados deberían, de alguna forma, rendir cuentas en el ámbito interamericano (Bello, 2024, p. 350). En este último sentido, la CIDH -motorizada por la Relatoría DESCA- publicó en 2019 un informe sobre "Empresas y derechos humanos: Estándares interamericanos", en el que se reitera la imposibilidad de asignar responsabilidades autónomas a las corporaciones. Sin embargo, las puso en el centro de sus consideraciones y por momentos les apuntó directamente cuando reiteró "la importancia de que las empresas, independientemente de su tamaño, adopten medidas que les permitan identificar, prevenir, mitigar y reparar los impactos adversos que se puedan generar sobre los distintos derechos humanos, ya sea a través de sus actividades o relaciones comerciales." (párr. 104). Sin embargo, párrafo seguido advirtió que "[l]o anterior,

desde luego, no sustituye la obligación de los Estados de garantizar los derechos humanos, incluso a través de la adopción de medidas legislativas y reglamentarias al respecto." (párr. 105).

Otro intento de traer a empresas a escena -aunque sea indirectamente- fue en el caso de las *Comunidad Indígena Sawhoyamaxa contra Paraguay*, sentenciado en 2006. Si bien no estuvo relacionado con acreedores privados titulares de deuda pública, Paraguay alegó la existencia de un Tratado de Protección de las Inversiones Extranjeras para incumplir una obligación en materia de derechos humanos frente a su población. La Corte IDH sostuvo frente al argumento estatal referido al tratado firmado entre Alemania y Paraguay, que "la aplicación de acuerdos comerciales bilaterales no justifica el incumplimiento de las obligaciones estatales emanadas de la Convención Americana; por el contrario, su aplicación debe ser siempre compatible con la Convención Americana, tratado multilateral de derechos humanos dotado de especificidad propia, que genera derechos a favor de individuos y no depende enteramente de la reciprocidad de los Estados". Y advirtió que "según lo dicho por el propio Estado, el referido tratado permite la expropiación o nacionalización de las inversiones de capital de una de las partes contratantes por causa de utilidad o interés público, lo cual podría justificar la devolución de tierras a los indígenas". En el caso la Corte IDH ordenó al Estado la restitución de tierras ancestrales para la comunidad indígena y además proveer a la comunidad con bienes y servicios básicos.

Si bien la sentencia sostuvo de manera contundente que el Estado debe cumplir con los tratados de derechos humanos, no aprovechó la oportunidad para -siquiera *obiter dictum*- ofrecer mayores guías respecto a cómo los derechos humanos deben impactar en los procesos de arbitraje internacional y, de ese modo, en el alcance de los derechos de los inversores extranjeros. De todos modos, se reconoce tácitamente la necesidad de armonizar obligaciones y derechos internacionales de los Estados e inversores con respecto a los derechos humanos de la población (ver capítulo de Bohoslavsky y Manzo), en

clara referencia a la necesidad de prevenir la fragmentación del derecho internacional (Comisión de Derecho Internacional, 2006).

Existen líneas de investigación que abordan la relación entre agentes no-estatales, empresas y derechos humanos a través de las diversas producciones de la CIDH y de la Corte IDH, e incluso se las ha caracterizado como pioneras en términos relativos (en comparación con los otros dos sistemas regionales de protección de los derechos humanos). Sin embargo, es muchísimo menor (con respecto a los sistemas africanos y europeos) -y, en todo caso, aún sin consecuencias concretas- el desarrollo de la CIDH y de la Corte IDH en el campo de la deuda pública y los derechos humanos, sea en materia de asignación de responsabilidades -aunque se haga en forma indirecta- tanto respecto de acreedores públicos como privados.

Entonces, aun cuando se podría sostener que se evidencia cierta apertura en el sistema interamericano, aún es muy tímida y sin incidencia en el terreno. La CIDH reconoció en su narrativa pandémica el sobreendeudamiento estatal como factor de riesgo, pero como un elemento lejano e indirecto en la causación de violaciones de derechos humanos concretas y específicas. Sin embargo, estando en juego la eficacia de la protección de los derechos humanos y la vigencia del principio *pro personae*, en este libro, postulamos que el enfoque de los derechos humanos en las finanzas públicas debe constituirse en una prioridad transversal en el sistema interamericano. Esto también requiere, obviamente, un fortalecimiento de las obligaciones extraterritoriales en materia de derechos humanos.

La brutalidad policial en la represión de la protesta social frente a políticas económicas regresivas, que tienen por objetivo declamado asegurar el equilibrio de las cuentas públicas y el reembolso de la deuda, *es el emergente de un fenómeno socio-económico más profundo*, vinculado al modo de producción y reproducción de las desigualdades, en el que la financialización juega un rol central. Adoptar un enfoque exclusivamente *ex post*, paliativo y Estado-céntrico en la evaluación de la política fiscal, incluida la de deuda, compromete la garantía de la

protección efectiva de los derechos humanos, por cuanto la causa de las desigualdades no es abordada, sino sus consecuencias.

Se debe tener presente que las protestas sociales tienen, mayoritariamente, un origen anclado en las desigualdades económicas (Ortiz *et al.,* 2021; Baret *et al.,* 2021), sobre las cuales el componente de la deuda pública tiene una gravitación mayúscula, sea que su peso relativo se mida sobre el PBI, las exportaciones, o el presupuesto en salud, educación o cuidados. Los 15 Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal[12] desarrollados por la sociedad civil de América Latina constituyen un ejemplo de cómo puede implementarse, de una manera concreta y específica, un enfoque de derechos humanos en la gestión de la deuda (es mencionada 40 veces en dicho documento). Otro tanto se puede señalar respecto de los "Principios Rectores sobre las Evaluaciones de los Efectos de las Reformas Económicas en los Derechos Humanos" aprobados en 2019 por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas[13].

El Grupo de Trabajo sobre empresas y derechos humanos de Naciones Unidas publicó en 2023 un informe (reproducido en parte en el capítulo 19 de este libro) sobre "¿*Cómo integrar* los *Derechos Humanos* en las *finanzas* en *América Latina* y el *Caribe*?", en el que se sistematizan obligaciones de derechos humanos de los inversores financieros, incluidos aquellos que compran deuda de los Estados de la región.

Finalmente, sostenemos que tanto el enfoque Estado-céntrico de la CIDH y de la Corte IDH como la falta de consideración efectiva del sobreendeudamiento público y de las políticas económicas ortodoxas frecuentemente vinculadas, como una amenaza para los derechos humanos, no constituyen leyes de la física. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tampoco fue

[12] Información sobre la iniciativa disponible en https://www.derechosypoliticafiscal.org/es/

[13] UN DOC. A/HRC/40/57 (19 de diciembre de 2018); Consejo de Derechos Humanos, Res. A/HRC/40/8 (4 de mayo de 2019).

firmado por ninguna IFI ni por las empresas. Sin embargo, tanto en las resoluciones de la Asamblea General[14] y del Consejo de Derechos Humanos[15], como en las decisiones de los Órganos de Tratados[16] y en los informes temáticos[17] y de país[18] de los Procedimientos Especiales, no hay dudas de que las IFIs y las empresas deben respetar los derechos humanos[19], incluso en el campo de la deuda pública. Esta es una discusión que se ha planteado, por ejemplo, en el accionar de los fondos buitres y su erosión desmedida sobre el espacio fiscal de los Estados deudores[20].

Será un trabajo de largo aliento, en donde se necesita de más investigación y más activismo, siendo este libro un eslabón más en esa misión. El sistema interamericano necesita abordar la deuda pública desde un enfoque de derechos humanos si el sistema quiere seguir teniendo a las víctimas como centro prioritario.[21] A esta altura, no considerar centralmente las implicaciones del sobreendeudamiento soberano y las políticas económicas que exigen los acreedores para asegurar su reembolso, sobre los derechos humanos, debilita la legitimidad del propio sistema.

No nos olvidemos que el Preámbulo del Pacto de San José afirma que "(…) con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento

---

[14] Resolución A/RES/69/319 (2015).

[15] Resolución 40/08 2019.

[16] Comité DESC, "Deuda pública, medidas de austeridad y PIDESC: Declaración del Comité DESC", UN Doc. E/C.12/2016/1, 2016; Comité CEDAW, "Recomendación general 38 relativa a la trata de mujeres y niñas en el contexto de migración mundial", UN Doc. CEDAW/C/GC/38, 2020; Comité de DESC, "Observaciones Finales Argentina" (2018); Un Doc. E/C.12/ARG/CO/4, párrs. 5-6.

[17] Relator Especial sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos, A/70/274, 1015; Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos, UN Doc. A/70/275, 2015.

[18] Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos, UN Doc. A/HRC/40/57/Add.2 (misión a Sri Lanka, 2019) y UN Doc. A/HRC/40/57/Add.1 (misión a Ucrania, 2019).

[19] UN Doc. A/74/178 (2019).

[20] Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/AC/15/L.1, 2015.

[21] Este punto se basa en el planteo realizado por Víctor Abramovich (2009) en términos más generales -no con referencia particular a la deuda-.

del temor y de la miseria, *si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales*, tanto como de sus derechos civiles y políticos" (énfasis agregado por la/os autora/es). Asegurar que esas condiciones sean creadas, y que no son erosionadas por ningún actor, es un mandato del sistema. Ningún actor estatal o no estatal, nacional o supranacional que opere en la región, podría aspirar a estar por encima del Pacto de San José de Costa Rica o CADH.

6. Mapeo de los capítulos

El libro está compuesto por las siguientes cinco partes: introducción, deuda y sistemas regionales de protección de derechos humanos, herramientas conceptuales, actores relevantes, estudio de casos y conclusiones. La *primera parte* está compuesta por tres capítulos a manera de introducción. En el capítulo 1, Juan Pablo Bohoslavsky y Laura Clérico justifican por qué es necesario ampliar el radar al/del sistema interamericano para la inclusión de la deuda como parte importante de su agenda de protección de derechos, y para ello se refiere a los contextos de desigualdades estructurales e interseccionales que atraviesan a la región y a **cómo la deuda** soberana y sus condicionalidades de pago asociadas conforman parte de factores que atentan contra el goce efectivo de los derechos de las personas que habitan la región. En el capítulo 2, Cephas Lumina analiza la progresión de las normas y estándares internacionales sobre deuda soberana y derechos humanos. Resalta que si bien los esfuerzos por formular principios rectores sobre la deuda soberana y las políticas económicas conexas registran una larga historia, sólo se han logrado avances a partir de 2008, con la elaboración de los Principios Rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, y sobre las evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos de las reformas económicas bajo los auspicios del mandato del Experto Independiente sobre deuda externa y derechos humanos. Estos desarrollos son relevantes para

el SIDH dada la característica de apertura que presenta el sistema y que nutre las interpretaciones de la CADH. En este sentido, desde la introducción se construye un argumento para que el SIDH interactúe con esos principios rectores y ubique a la relación entre la deuda y los derechos humanos en el centro de su agenda. En el capítulo 3, centrado en el fenómeno de financialización, deuda pública y privada, y derechos humanos en la región, Lena Lavinas y Leda Paulani parten del carácter persistente, omnipresente y en rápida expansión del fenómeno del endeudamiento en el capitalismo financiarizado, así como de sus trágicas consecuencias medioambientales y sociales. Demuestran cómo la financiarización y la deuda inhiben y comprometen, especialmente, a los Estados en vías de desarrollo, en la promoción genuina de los derechos humanos. Concluyen que la expropiación financiera, que perpetúa el subdesarrollo, debería considerarse una forma de violación de los derechos humanos en el marco del sistema interamericano de derechos humanos.

La *segunda parte* del libro se concentra en la relación entre la deuda y los derechos humanos en los diferentes sistemas regionales de derechos humanos. En el capítulo 4, Silvia Serrano Guzmán y Patricio López Turconi identifican y analizan la potencialidad del mandato de la Comisión y la Corte IDH para el abordaje de la deuda y sus implicancias en los derechos humanos. En este mismo sentido, en el capítulo 5, Emma Luce Scali se refiere al sistema europeo de protección de los derechos humanos; mientras que Danniel Bradlow y Magalie Masamba hacen otro tanto en el capítulo 6 respecto del sistema africano de protección de los derechos humanos. Esta sección demuestra la (falta) de intensidad y sistematicidad con que cada uno de los sistemas ha tratado la cuestión de la deuda, las ventanas de oportunidades para hacerlo y también los desafíos que afrontan. Esta sección también evidencia la potencialidad de incidencia recíproca en clave de derecho comparado entre los sistemas regionales de derechos humanos.

La *tercera parte* del libro presenta y entrelaza en once capítulos algunas herramientas conceptuales útiles para abordar la relación deuda y derechos humanos. Esta parte es una suerte de caja de herramientas que permite abordar esta relación desde diversas dimensiones y perspectivas. En el capítulo 7, Francisco Cantamutto, Mariano Feliz, Julieta Lobato y Corina Rodríguez-Enriquez analizan y expanden el significado de "sostenibilidad de la deuda" desde un enfoque de derechos humanos. En el capítulo 8, Grazielle David estudia la emergencia de la deuda en la política económica desde un enfoque de derechos humanos. Explica que existen alternativas concretas y específicas a la ortodoxia económica y que éstas deben ser tomadas en serio para lograr una transformación económica, alineada con la necesidad de superar los mayores desafíos sociales y ambientales que vive la población mundial: el incremento del hambre y la crisis climática. Pedro Rossi y Livi Gervase, en el capítulo 9, fundamentan por qué la política monetaria debe incluir un enfoque de derechos humanos y por ello se deben evitar los ajustes monetarios recesivos y los aumentos exorbitantes de las tasas de interés. También se debe promover un sistema de crédito más equitativo y justo con acceso para toda/os y enfocarse principalmente en proteger los precios que impactan a los sectores más vulnerables, así como en las políticas públicas que garantizan el cumplimiento de los derechos y en general estas políticas deben ser transparentes y habilitar la participación democrática. En el capítulo 10, Juan Pablo Bohoslavsky y Francisco Cantamutto explican por qué resulta crucial que el SIDH aborde el circulo vicioso que existe entre deuda, políticas económicas ortodoxas, cambio climático y derechos humanos. En el capítulo 11, Matthias Goldmann estudia por qué las reparaciones históricas por esclavitud que deben Estados de Europa y de América del Norte deben verse traducidas en un alivio de la deuda externa para los Estados del sur global. En clave histórica, Juan Pablo Bohoslavsky planeta en el capítulo 12 cómo y por qué los regímenes autoritarios en la región han contribuido a y son responsables por complicidad financiera con

violaciones masivas a los derechos humanos. Juan Pablo Bohoslavsky y Alejandro Gabriel Manzo plantean en el capítulo 13 la relación entre financiamiento de proyectos de infraestructura y derechos humanos, así como la posibilidad de responsabilizar a los prestamistas por incumplir con sus obligaciones en materia de diligencia debida. En el capítulo 14, Martín Aldao y Nancy Cardinaux abordan la circularidad de la deuda soberana y la deuda privada, es decir, cómo las políticas ortodoxas frecuentemente implementadas para asegurar el pago de deuda excesiva (medidas de austeridad, desregulación, privatizaciones, desregulación de los mercados financiero y laboral, políticas fiscales regresivas, etc.) promueven el fenómeno extendido de endeudamiento de los hogares para satisfacer necesidades y servicios sociales básicos que antes estaban cubiertos por prestaciones estatales, y que, precisamente, fueron recortadas como fruto de aquellas condicionalidades. En el capítulo 15, Juan Pablo Bohoslavsky estudia si los Tratados Bilaterales de Inversión y los arbitrajes que disponen pueden ser utilizados para resolver disputas por deudas públicas a la luz de los estándares de derechos humanos (Bello, 2024, p. 360). En el capítulo 16, Laura Clérico y Mayra Scaramutti se encargan de incluir perspectiva de géneros para el abordaje de la relación deuda y derechos humanos e identifican y desarrollan las ventanas de oportunidades que aún el SIDH no ha sabido aprovechar. Finalmente, en el capítulo 17, Paula Sagel plantea que, desde un enfoque de derechos humanos, los Estados deben cumplir con la obligación de garantizar participación ciudadana directa en la gestión de la deuda.

La *cuarta parte* contiene cuatro capítulos sobre la relación deuda y derechos humanos tomando como eje los actores relevantes en tal ecuación. En el capítulo 18, Alejandro Gabriel Manzo focaliza en la responsabilidad de los acreedores y donantes públicos (multi y bilaterales). En el capítulo 19, Fernanda Hopenhaym, integrante del Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU, ofrece una introducción al reciente informe que tal Grupo preparó sobre finanzas y derechos humanos en América Latina y el Caribe. En el

capítulo 20, Juan Pablo Bohoslavsky, Francisco Cantamutto y Lucas Castiglioni realizan una investigación cuantitativa para determinar si los acreedores privados consideran sus obligaciones en materia de diligencia de derechos humanos en el marco de las reestructuraciones de deuda. Y, por su parte, en el capítulo 21, María Emilia Mamberti, Olivia Minatta y Rafael Barrio de Mendoza Zevallos se centran en el rol de la sociedad civil en el abordaje de la deuda en la región.

La *quinta parte* presenta dos estudios de casos paradigmáticos en la región que demuestran relaciones altamente problemáticas entre sus respectivas deudas y la situación de derechos humanos de sus respectivas poblaciones. Annette Martínez-Orabona estudia en el capítulo 22 el caso de Puerto Rico, mientras que Horacio Etchichury se concentra en el caso de Argentina en el capítulo 23.

En la *sexta parte* del libro, de conclusiones, Juan Pablo Bohoslavsky, Alfredo Calcagno y Laura Clérico proponen en el capítulo 24 una agenda de trabajo que entreteje la deuda y los derechos humanos en la región a la luz de los hallazgos y conclusiones que surgen a partir de los capítulos que conforman el libro.

En la **última** *(séptima) parte*, "La deuda en fotos", en el capítulo 25 titulado "Mirar la deuda", Jairo Alvarez y Juan Pablo Bohoslavsky presentan una serie de fotos sobre deuda y derechos humanos y, en palabras, explican por qué, para qué y cómo se produjeron esas mismas fotos, que pueden ser miradas-leídas a la luz de los objetivos de este libro.

Referencias bibliográficas

Abramovich, Víctor (2009). "De las violaciones masivas a los patrones estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", *Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos*, Vol. 6, pp. 7-39.

Aldao, Martín y Clérico, Laura (2023). "Conceptions and Frameworks: Key Trends on the Rule of Law in Latin America", *Società*

editrice il Mulino, DPCE, pp. 1-10, disponible en https://www.rivisteweb.it/doi/10.17394/108159

Baret, Philip; Chen, Sophia y Nan Li (2021). "La larga sombra de la COVID-19: Repercusiones sociales de las pandemias" , *IMF Blog*, 3 de febrero de 2021, disponible en https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2021/02/03/blog-covid-long-shadow-social-repercussions-of-pandemics

Bello, Muhammad (2024). *Re-Imagining Sovereign Debt in International Law through the lens of Socio-Economic Rights*, Pretoria University Law Press (PULP), Pretoria, disponible en https://www.pulp.up.ac.za/latest-publications/re-imagining-sovereign-debt-in-international-law-through-the-lens-of-socioeconomic-rights

Biglaiser, Glen y McGauvran, Ronald (2022). "The effects of IMF loan conditions on poverty in the developing world", *Journal of International Relations and Development*, Vol. 85, pp. 806-833.

Bohoslavsky, Juan Pablo y Cantamutto, Francisco (eds.) (2020). "Fondo Monetario International y derechos humanos" (Edición Especial), *Revista Derechos en Acción*, disponible en https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/issue/view/788

Bohoslavsky, Juan Pablo y Clérico, Laura (2020). "Regulación del derecho de propiedad en un contexto de extrema desigualdad y Covid-19. Una mirada desde el derecho constitucional argentino e interamericano de derechos humanos", en *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL)* Research Paper No. 2020-34, disponible en: SSRN: https://ssrn.com/abstract=3693678

Bohoslavsky, Juan Pablo; Clérico Laura y Cantamutto, Francisco (2022). "IMF's Surcharges as a Threat to the Right to Development", *Development*, Vol. 65 pp. 1 – 9.

Bradlow, Daniel; Lastra, Rosa y Kim Park, Stephen (2024). "Re-thinking the sustainability of sovereign debt", *Journal of International Economic Law*, Vol. 27, pp. 336–352.

Brems, Eva y Timmer, Alexandra (2016). *Stereotypes and human rights law*. Intersentia.

Cañete Alonso, Rosa (2018). "Captured democracies: Government for the few. How Elites Capture Fiscal Policy, and its Impacts on Inequality in Latin America and The Caribbean (1990–2017)", OXFAM/CLACSO.

Casla, Koldo (2023). "The Right to Property Taking Economic, Social, and Cultural Rights Seriously", *Human Rights Quarterly*, Vol. 45:2, pp. 171-204.

Cavallero, Luci y Gago, Verónica (2020). *Una lectura feminista de la deuda*. Ed. Tinta Limón y Fundación Rosa de Luxemburgo, Buenos Aires.

CEPAL (2023a). "Deuda pública y restricciones para el desarrollo en América Latina y el Caribe", LC/TS.2023/20, disponible en https://www.cepal.org/es/publicaciones/48909-deuda-publica-restricciones-desarrollo-america-latina-caribe

CEPAL (2023b). "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2023: política fiscal para el crecimiento, la redistribución y la transformación productiva", LC/PUB.2023/5-P, disponible en https://www.cepal.org/es/publicaciones/48899-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2023-politica-fiscal-crecimiento-la

CEPAL (2023c). "Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe", LC/PUB.2023/25-P, disponible en https://www.cepal.org/es/publicaciones/68991-anuario-estadistico-america-latina-caribe-2023-statistical-yearbook-latin

Chowdhury Anis y Sundaram, Jomo (2023). "Chronicles of Debt Crises Foretold", *Development and Change*, Vol. 54: 5, pp. 994-1030.

Comisión de Derecho Internacional (2006). "Fragmentación del Derecho Internacional: dificultades derivadas de la fragmentación y expansión del Derecho Internacional", UN Doc. A/CN.4/L/.702, 18 de julio.

Consejo de Derechos Humanos (2024). "Resolución sobre deuda externa", ONU A/HRC/55/L.5.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2018). "Observaciones Finales sobre el cuarto Informe Periódico de la Argentina", E/C.12/ARG/CO/4, disponible en: https://www.ohchr.org/SP/Countries/LACRegion/Pages/ARIndex.aspx

Dommen, Caroline (2023). "Human Rights Economics", *Human Rights Quarterly*, Vol. 45:2, pp. 205-238.

Experta Independiente en Deuda y Derechos Humanos de ONU (2023). "Informe. Preservar, proteger, defender y garantizar los derechos humanos en tiempos de incertidumbre", A/78/179, 14 de julio.

Farah-Yacoub, Juan *et al*. (2022). "The Social Costs of Sovereign Default", Policy Research Working Paper 10157, World Bank, disponible en https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099247208312211235/idu-0bf68e15c0a49f042e208b0c07f4cf3bcdb9e

FMI (2023). "World Economic Outlook. A Rocky Recovery", abril, WDC.

Grupo de Trabajo sobre empresas y derechos humanos de Naciones Unidas (2023). "¿*Cómo integrar* los *Derechos Humanos* en las *finanzas* en *América Latina* y el *Caribe*?", CERALC, disponible en https://empresasyderechoshumanos.org/wp-content/uploads/2023/12/COMO-INTEGRAR-LOS-DERECHOS-HUMANOS-EN-LAS-FINANZAS-EN-AMERICA-LATINA-Y-EL-CARIBE.pdf

Gururagavendran, Bharath (2023). "The Coloniality of Sovereign Debt in the Global South" en James Gathii (ed.), *How to Reform the Global Debt and Financial Architecture*, Sheria Publishing House, disponible en https://www.afronomicslaw.org/category/repository/new-book-how-reform-global-debt-and-financial-architecture-edited-james-t

Hickel, Jason (2020). *Less is More. How Degrowth will Save the World*, Penguin.

Hinkelammert, Franz *et al*. (2021). *Por una condonación de la deuda pública externa de América Latina*, CLACSO.

Hudson, Michael (2018). *...and forgive them their debts: Lending, Foreclosure and Redemption From Bronze Age Finance to the Jubilee Year*, Islet.

Iversen, Astrid (2023). *Intercreditor Equity in Sovereign Debt Restructurings*, Oxford University Press.

Jensen, Lars (2022). "Avoiding 'Too Little Too Late' on International Debt Relief", UNDP, Development Futures Series Working Papers, disponible en https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-11/UNDP-DFS-Avoiding-Too-Little-Too-Late-on-International-Debt-Relief-V4.pdf

Kentikelenis, Alexandros (2017). "Structural adjustment and health: a conceptual framework and evidence on pathways", *Social Science & Medicine*, Vol. 187, pp. 296-305.

Laskaridis, Christina (2021). "Debt sustainability: towards a history of theory, policy and measurement", tesis doctoral, SOAS University of London, disponible en https://eprints.soas.ac.uk/35675/1/Laskaridis_2021.pdf

Lazzarato, Maurizio (2015). *Governing by Debt,* Semiotext(e).

Lienau, Odette (2014). *Rethinking Sovereign Debt: Politics, Reputation, and Legitimacy in Modern Finance*, Harvard University Press.

Mattei, C. E. (2022). *The capital order: How economists invented austerity and paved the way to fascism*, University of Chicago Press.

Nakajima, Kei (2022). *The International Law of Sovereign Debt Dispute Settlement*, Cambridge University Press.

Nguyen, Van Bon (2024). "The Relationship Between Public Debt and Income Inequality in Advanced and Developing Economies: Empirical Evidence on the Difference", *Panoeconomics*, (en prensa).

OACDH (2024). "Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High

Commissioner and the Secretary-General", Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/57/30, 28 de agosto.

Ocampo, José A. y Eyzaguirre, Rodrigo (2023). "Sostenibilidad de la deuda pública en América Latina y el Caribe", CEPAL, LC/TS.2023/1/Corr.1, disponible en https://www.cepal.org/es/publicaciones/48764-sostenibilidad-la-deuda-publica-america-latina-caribe

Ortiz, Isabel y Cummings, Matthew (2022). "End Austerity: A Global Report on Budget Cuts and Harmful Social Reforms in 2022-25", Initiative for Policy Dialogue, Universidad de Columbia, 28 de septiembre, disponible en https://www.eurodad.org/end_austerity_a_global_report

Ortiz, Isabel *et al*. (2021). *World Protests. A Study of Key Protest Issues in the 21st Century*, Palgrave Macmillan.

Pahnecke, Oliver and Bohoslavsky, Juan Pablo (2021). "Interest Rates and Human Rights - Reinterpreting Risk Premiums to Adjust the Financial Economy", *Yale Journal of International Law*, Vol. 46, pp. 1-46.

Pénet, Pierre y Zendejas, JuanFlores (eds.) (2021). *Sovereign Debt Diplomacies: Rethinking Sovereign Debt from Colonial Empires to Hegemony*, Oxford University Press.

Powell, Andrew y Panizza, Ugo (2023). "Debt Reduction in Latin America and the Caribbean", Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en https://publications.iadb.org/en/debt-reduction-latin-america-and-caribbean

Rossi, Julieta (2022). "Progressive Realization, Nonretrogression and Maximum of Available Resources Agreements and Disagreements between the Inter-American Court and the United Nations ESCR Committee", en Pou, F., Clérico, L. y Restrepo, E. (eds.): *Proportionality and Transformation. Theory and Practice from Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 161-184.

Salomon, Margot (2024). "The Trojan Horse of sovereign debt", *Transnational Legal Theory*, Vol. 15, N° 1, pp. 1-33.

Sharp-Hoskins, Kellie (2023). *Rhetoric in Debt*, Penn University Press.

Sikkink, Kathryn (2017). *Evidence for Hope: Making Human Rights Work in the 21st Century*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

UNCTAD (2023). "A world of debt. A growing burden to global prosperity", UN Global Crisis Response Group, disponible en https://unctad.org/system/files/official-document/osgmisc_2023d4_en.pdf

von Bogdandy, Armin (2015). "Ius Constitutionale Commune en América Latina: Una mirada a un constitucionalismo transformador", *Revista Derecho del Estado*, (34), 3-50.

Wriston, Walter (1982), "Banking against disaster", *New York Times*, 14 de septiembre.

Zucker-Marques, Marina; Gallagher, Kevin y Volz, Ulrich (2024). "Defaulting On Development And Climate Debt Sustainability and the Race for the 2030 Agenda and Paris Agreement", Boston University Global Development Policy Center; Centre for Sustainable Finance, SOAS, University of London; Heinrich Böll Foundation, en https://drgr.org/research/report-defaulting-on-development-and-climate-debt-sustainability-and-the-race-for-the-2030-agenda-and-paris-agreement/

CAPÍTULO 2

Desarrollo progresivo de las normas de derechos humanos relevantes para la deuda soberana

Cephas Lumina

A pesar de la amplia aceptación internacional de que las crisis de deuda soberana y las políticas de reformas económicas adoptadas para hacerles frente a menudo socavan la realización de los derechos humanos, especialmente en los países en desarrollo, los esfuerzos por crear un marco jurídico internacional vinculante para la resolución de las crisis de deuda soberana han sido infructuosos. En los últimos años, sin embargo, se han producido algunos avances notables en el desarrollo de normas de derecho "blando" (*soft law*)[1] en el campo de la deuda soberana y los derechos humanos.

Partiendo de la base de que la deuda soberana es una cuestión de derechos humanos, este capítulo analiza la evolución de las normas y estándares internacionales sobre deuda soberana y derechos hu-

[1] Aunque no existe una definición aceptada del término "derecho blanco" (o *soft law*, en inglés), suele utilizarse para describir instrumentos escritos no vinculantes (distintos de los tratados), como principios, resoluciones de la Asamblea General, declaraciones u otros estándares de comportamiento esperado. Véase Crawford (2021), Lastra y Bodellini (2018), Bodig (2016), Guzmán y Meyer (2010) y Shelton (2008). En este capítulo se emplea este término como tal.

manos. El capítulo consta de tres secciones. Tras esta introducción, el capítulo presenta brevemente la deuda soberana como una cuestión de derechos humanos, destacando las disposiciones clave de los tratados internacionales de derechos humanos, las declaraciones de conferencias y organismos internacionales y las interpretaciones, observaciones y recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos. A continuación, el capítulo analiza el desarrollo de principios, basados en las normas de derechos humanos existentes, que pretenden orientar la formulación de políticas y la toma de decisiones sobre la deuda soberana y las reformas económicas para garantizar que éstas no menoscaben la capacidad de los Estados de cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos. La última sección ofrece una conclusión.

1. Enmarcar la deuda soberana como una cuestión de derechos humanos

1.1. La relación entre deuda y derechos humanos

Es innegable que la deuda soberana tiene profundas implicaciones para los derechos humanos. La capacidad de los Estados para cumplir sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos se ve influida, en gran medida, por la disponibilidad y la asignación de recursos suficientes para realizar inversiones esenciales en los servicios públicos que sientan las bases para la realización de todos los derechos humanos (Lumina, 2018; ACNUDH, 2017, p. 18). Si bien tomar deuda puede ofrecer a los gobiernos acceso a recursos adicionales, cuando dicha deuda es excesiva, los reembolsos suelen conllevar la desviación de los escasos recursos financieros nacionales de los servicios públicos esenciales que facilitan la realización de los derechos humanos (Lumina & Tamale, 2021; Bantekas, 2018, pp. 241-244; Bohoslavsky & Ebert, 2018; De Schutter, 2018, pp. 204-208; Hurley, 2018, pp. 253-259; Jones, 2018, pp. 217-223; Lumina, 2018,

pp. 169-170; Lumina, 2014, pp. 252-255; Sharp, 2014, pp. 48-50; Villaroman, 2010).

Además, las condicionalidades políticas que suelen acompañar a los préstamos y al alivio de la deuda proporcionados por las instituciones financieras internacionales a menudo limitan la inversión en servicios públicos accesibles y socavan su prestación (Amnistía Internacional, 2020; Lumina, 2018, pp. 179-184; Stubbs y Kentikelenis, 2018).

A pesar de esta realidad, la consideración de la deuda soberana como una cuestión de derechos humanos ha generado cierta controversia, especialmente en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y en su predecesora, la Comisión de Derechos Humanos. De hecho, las decisiones y resoluciones de ambos organismos sobre esta cuestión reflejan las diferencias entre los Estados miembros desarrollados y en desarrollo, ya que los primeros sostienen que estos organismos no son los "apropiados" para abordar el problema. Por ejemplo, durante la trigésimo cuarta sesión del Consejo de Derechos Humanos, celebrada el 23 de marzo de 2017, el Reino Unido llamó a votación la resolución sobre la deuda externa, afirmando:

> El Reino Unido sigue creyendo que es importante que el Consejo de Derechos Humanos mantenga un enfoque centrado en el cumplimiento de su mandato de promover y proteger los derechos humanos. El Reino Unido no cree que el Consejo de Derechos Humanos sea el foro adecuado para debatir la deuda externa. Esta resolución queda fuera del mandato del Consejo y duplica otros debates internacionales sobre la cuestión. Por esta razón, el Reino Unido pedirá una votación sobre esta resolución y votará no.[2]

[2] Misión del Reino Unido ante la OMC, la ONU y otras organizaciones internacionales (Ginebra), Consejo de Derechos Humanos 34: explicación de voto del Reino Unido sobre la resolución relativa a la deuda externa. https://www.gov.uk/government/news/human-rights-council-34-uk-explanation-of-voting-on-the-resolution-on-foreign-debt.

Como este autor ha explicado en detalle en otro lugar, tal argumento es fundamentalmente erróneo e insostenible (Lumina, 2018, pp. 174-177; Lumina, 2014, pp. 258-260). Brevemente: en primer lugar, los "otros debates internacionales sobre la cuestión" -presumiblemente en el Club de París, el G20 y el FMI- están impulsados por los acreedores y hasta ahora no han logrado ofrecer una solución equitativa y duradera al problema de la deuda soberana. Además, estas instituciones carecen de los conocimientos necesarios para integrar adecuadamente los derechos humanos en sus políticas y estrategias; el FMI, por ejemplo, sostiene que los derechos humanos están fuera de su mandato. En segundo lugar, la reclamación es incoherente con el enfoque holístico de la protección y promoción de los derechos humanos contemplado en el párrafo 13 de la Declaración y Programa de Acción de Viena, que insta a los Estados a "eliminar todas las violaciones de los derechos humanos y sus causas, así como los obstáculos que se opongan al disfrute de esos derechos". El desvío de los escasos recursos financieros al pago de la deuda constituye sin duda un obstáculo para el disfrute de los derechos humanos. En tercer lugar, y lo que es más importante, el Reino Unido y otros países nunca han cuestionado la competencia de los órganos de tratados de derechos humanos de la ONU para abordar el impacto de la deuda y las reformas económicas relacionadas en la realización de los derechos humanos.

1.2. Normas de derechos humanos pertinentes

En virtud del derecho internacional de los derechos humanos, los Estados tienen un número de obligaciones, entre ellas el deber de (a) *respetar* (es decir, abstenerse de interferir directamente en el disfrute existente de los derechos); (b) *proteger* (es decir, tomar medidas que impidan que terceros interfieran en el disfrute de los derechos) y; (3) *cumplir* (es decir, tomar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y de otro tipo para la plena realización de los derechos).

Varios tratados internacionales y regionales de derechos humanos también consagran principios y obligaciones vinculantes -como la realización progresiva de los derechos, la no regresión, las obligaciones básicas mínimas, la utilización del máximo de los recursos disponibles para la realización de los derechos, la prohibición de la discriminación en el disfrute de los derechos humanos y la cooperación y asistencia internacionales[3]- que proporcionan un marco para evaluar el cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos en situaciones de crisis de deuda o de aplicación de medidas de reforma económica para hacer frente a dichas crisis. Las obligaciones y principios explícitos, o implícitos, en estas disposiciones vinculantes de los tratados también han influido significativamente en el desarrollo de los principios de derecho "blando" sobre deuda soberana y derechos humanos que se analizan más adelante en este capítulo. Merecen mencionarse las siguientes disposiciones.

Realización progresiva

Con respecto al deber de cumplir, el artículo 2(1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) obliga a cada Estado Parte a adoptar medidas "hasta el *máximo de los recursos de que disponga*, para lograr *progresivamente* la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos". Este es el principio de la realización progresiva.

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, art. 4), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD, art. 4(2)) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, art. 26) contienen un lenguaje similar. Aunque la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) no hace referencia explícita al principio de realización progresiva, la

[3] Para un análisis de estos principios, véase, por ejemplo, Corkey & Saiz (2020), Blyberg & Hofbauer (2014), Karimova (2014), ACNUDH (2013, pp. 17-20); Balakrishnan *et al.* (2011) y Sepúlveda (2006).

noción está implícita en la Carta de acuerdo con los artículos 61 y 62 (Corkery & Saiz, 2020, p. 275, nota 4).

No regresión

Una implicación importante del deber de realizar progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales es la prohibición de medidas regresivas, excepto cuando estén justificadas por condiciones estrictas especificadas. Según la Observación General nº 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), una medida deliberadamente regresiva -como una reducción del gasto público en servicios sociales, a menudo aplicada como parte de la austeridad- requiere "la consideración más cuidadosa" y debe justificarse "por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto de la plena utilización del máximo de los recursos disponibles" (párrafo 9). Así pues, la adopción de medidas deliberadamente regresivas constituye una violación prima facie del PIDESC.[4]

Obligaciones básicas mínimas

Según el CESCR, todos los derechos económicos, sociales y culturales ofrecen garantías sustantivas mínimas cuya satisfacción los Estados Partes están obligados a garantizar, pues de lo contrario se consideraría que han incumplido sus obligaciones internacionales. Está absolutamente prohibido que un Estado adopte medidas regresivas que sean incompatibles con las obligaciones fundamentales determi-

[4] Véanse, por ejemplo, la Observación General n.º 4 (1991) del CESCR sobre el derecho a una vivienda adecuada, párr. 11; Nº 12 (1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada, párr. 19; Nº 13 (1999) sobre el derecho a la educación, párrs. 45 y 49; Nº 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, párrs. 32, 48 y 50; Nº 15 (2002) sobre el derecho al agua, párrs. 19, 21 y 42; Nº 18 (2005) sobre el derecho al trabajo, párrs. 21 y 34; Nº 19 (2008) sobre el derecho a la seguridad social, párrs. 42 y 64; y Nº 21 (2009) sobre el derecho de toda persona a participar en la vida cultural, párr. 65.

nadas para cada derecho.[5] Así, por ejemplo, no puede justificarse la adopción de medidas de austeridad o de otro tipo que limiten los niveles mínimos existentes de disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (ACNUDH, 2013, p. 18).

Recursos máximos disponibles

En el cumplimiento de sus obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos contenidos en el PIDESC, un Estado Parte debe utilizar "el máximo de los recursos de que disponga", incluidos los existentes dentro de un Estado y los que pueda obtener de la comunidad internacional a través de la cooperación y la asistencia internacionales.[6] Cuando un Estado pretenda atribuir su incumplimiento de al menos sus obligaciones básicas mínimas a la falta de recursos disponibles, deberá demostrar que ha hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones básicas mínimas (Blyberg & Hofbauer, 2014; Balakrishnan *et al*., 2011).

Igualdad y no discriminación

El derecho a la igualdad y a la no discriminación es una cuestión transversal en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2 y 26), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 2(2)), la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 2), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (arts. 3, 4, 5 y 12) y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y

[5] Véanse las Observaciones Generales Nº 14 (2000) del CESCR sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, párr. 32; Nº 15 (2002) sobre el derecho al agua, párr. 42; Nº 17 (2005) sobre el derecho de toda persona a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora, párr. 42; y Nº 19 (2008) sobre el derecho a la seguridad social, párr. 64.

[6] Observación General nº 3 (1990) del CESCR sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes, párrafo 13.

de sus familiares (art. 7). Además, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD, arts. 1, 2, 4 y 5) y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, arts. 2, 3, 4 y 15) prohíben explícitamente la discriminación por motivos de raza y género, respectivamente.

El principio de no discriminación e igualdad de trato también figura en instrumentos regionales, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 2), la CADH (art. 24), la CADHP (arts. 2 y 3), el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH, art. 14) y el Protocolo 12 del CEDH (art. 1).

Cooperación y asistencia internacionales

En virtud de la Carta de las Naciones Unidas, todos los Estados miembros tienen la obligación de comprometerse en la cooperación internacional para lograr el respeto universal y la observancia de todos los derechos humanos y libertades fundamentales para toda/os, sin distinción (arts. 1(3), 55 y 56). Esta obligación también está consagrada en los tratados internacionales de derechos humanos, incluido el PIDESC (arts. 2(1), 11, 22 y 23), CDN (art. 4) y CDPD (arts. 4(2) y 32).

Las obligaciones de cooperación y asistencia internacional de los Estados se extienden a sus funciones como miembros de organizaciones internacionales, incluidas las instituciones financieras internacionales.

Otro derecho "blando"

Aparte de las disposiciones vinculantes de los tratados descritas anteriormente, existen varios principios de "derecho blanco" (*soft law*) -incluidas declaraciones, resoluciones y decisiones de conferencias y organismos internacionales clave, así como comentarios y observaciones generales de los órganos creados en virtud de tratados- que no sólo han confirmado el vínculo entre la deuda soberana, los derechos

humanos y el desarrollo, sino que también han informado el desarrollo de los principios y normas sobre deuda soberana y derechos humanos.[7] Entre ellos figuran la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 28)[8], la Declaración del Milenio (párrafos 13 y 28), la Declaración y Programa de Acción de Viena (párrafos 1, 9, 10, 12 y 13), la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (párrafo 19), la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (párrafo 3 del artículo 3), y el Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (párrafos 47 a 51).

En el contexto de sus actividades de supervisión, los órganos de tratados de derechos humanos han abordado cuestiones relacionadas con la deuda soberana, así como el impacto de las políticas y programas de las instituciones financieras internacionales en el disfrute de los derechos humanos. Por ejemplo, en sus observaciones finales sobre el informe inicial de Sudáfrica en 2018, el CESCR expresó su preocupación por que:

> [El] Estado Parte ha introducido medidas de austeridad para aliviar el nivel de endeudamiento sin definir el plazo en el que dichas medidas de austeridad deben ser reexaminadas o levantadas. También le preocupa que esas medidas hayan dado lugar a importantes recortes presupuestarios en los sectores de la salud, la educación y otros servicios públicos, y que puedan agravar aún más las desigualdades en el disfrute de los derechos consagrados en el Pacto, o incluso invertir los logros alcanzados, en particular en los sectores de la salud y la educación. (E/C.12/ZAF/CO/1, párr. 18)

[7] Véase también Lastra y Bodellini (2018).

[8] Para un análisis del artículo 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, véase Curtis & Darcy (2012).

Algunas de las observaciones generales pertinentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos a las que se ha hecho referencia anteriormente son los Comentarios Generales 2 sobre las medidas internacionales de asistencia técnica (1990), párrafo 9; 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes (1990), párrafos 13 y 14; 11 sobre los planes de acción para la enseñanza primaria (1999), párrafo 9; 13 sobre el Derecho a la Educación (1999), párrafo 56; y 18 sobre el Derecho al Trabajo (2005), párrafo 30; y las Observaciones Generales de la CDN 1 (2001) sobre los Objetivos de la Educación, párrafo 28; 4 sobre la Salud y el Desarrollo de los Adolescentes (2003), párrafo 43; y 16 sobre Presupuestos Públicos para la Realización de los Derechos del Niño (2019), párrafos 4, 11, 75, 78 y 79. Estos comentarios y observaciones generales aclaran e interpretan el ámbito de aplicación y el contenido sustantivo de las disposiciones de los tratados, incluso en lo que se refiere al impacto de la deuda soberana y las políticas de reforma económica conexas en la realización de los derechos humanos.[9]

Por último, en junio de 2016, el CESCR emitió una declaración sobre "La deuda pública, las medidas de austeridad y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", en respuesta a la preocupación de que los Estados a menudo no han podido cumplir con su obligación de realizar plenamente los derechos consagrados en el PIDESC debido a la aplicación de medidas de consolidación fiscal, incluidas las medidas de austeridad y los programas de ajuste estructural, como condición para obtener préstamos (CESCR, 2016, párr. 1). En la declaración, el CESCR hizo hincapié en que cualquier condición vinculada a un préstamo que supusiera para un Estado prestatario la obligación de adoptar medidas regresivas injustificables daría lugar a una violación del PIDESC. Refiriéndose, entre otras cosas, a los Principios Rectores de la deuda externa y los derechos humanos, el CESCR declaró que tanto los Estados prestatarios

[9] Para un análisis de la función de las observaciones generales de los órganos creados en virtud de tratados, véanse Bodig (2016) y Keller & Grover (2012).

como los prestamistas tenían la obligación de realizar evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos antes de conceder los préstamos en cuestión, para garantizar que las condiciones no afectaban de manera desproporcionada a los derechos económicos, sociales y culturales ni daban lugar a discriminación (párr. 11).

2. Desarrollo progresivo de normas de derechos humanos pertinentes para la deuda soberana

2.1 Contexto

Como se señala en la introducción de este capítulo, la preocupación mundial por las crisis de deuda soberana y la forma de abordarlas tiene una larga historia. En el marco de las Naciones Unidas, diversos organismos han intentado encontrar soluciones al problema de la deuda soberana. Por ejemplo, la Conferencia Ministerial de la UNCTAD, desde su creación en 1964, ha prestado especial atención a la deuda de los países en desarrollo y a los problemas del servicio de la deuda (UNCTAD, 1964, p. 46). En su resolución TD/AC2 /9 adoptada en 1977, la UNCTAD pedía principios claros sobre la reestructuración de la deuda soberana. Posteriormente, ha preparado los informes del Secretario General a la Asamblea General sobre la sostenibilidad de la deuda externa en los países en desarrollo y ha realizado análisis de la evolución de las crisis de deuda soberana en estos países.

Sin embargo, no fue hasta principios de la década de 1980 cuando la cuestión de la deuda soberana y sus consecuencias para los derechos humanos se incluyó firmemente en la agenda de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas. En 1983, el Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías sobre el nuevo orden económico internacional y la promoción de los derechos humanos, Raúl Ferrero, observó que la "situación de la deuda externa de los países en desarrollo [era] ex-

tremadamente grave" y que "los efectos de este endeudamiento colosal sobre los derechos humanos [se estaban] haciendo sentir", ya que los gobiernos se veían "prácticamente obligados" a detener "sus proyectos de obras públicas, y el desempleo y el subempleo" seguían "creciendo a un ritmo incontrolable" (Ferrero, 1986, párrs. 112 y 117).

En 1991, el Relator Especial de la Subcomisión sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, Danilo Turk, tras examinar el impacto de los programas de ajuste estructural en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y el papel de las instituciones financieras internacionales, informó de que estos programas tenían "un impacto significativo en la realización general de los derechos económicos, sociales y culturales, tanto en términos de la capacidad de las personas para ejercer estos derechos como de la capacidad de los gobiernos para cumplirlos y aplicarlos" (Turk, 1991, párrafo 195). Recomendó que la Subcomisión "convenga en la necesidad de elaborar directrices políticas básicas sobre el ajuste estructural y los derechos económicos, sociales y culturales". Según el Relator Especial, el objetivo de dichas directrices podría ser: (a) identificar las preocupaciones prioritarias en el campo de los derechos humanos (es decir, los derechos económicos, sociales y culturales) y servir así de base para un diálogo productivo con los organismos e instituciones pertinentes en los campos económico y financiero y; (b) ayudar a informar el diseño de las políticas de las instituciones financieras internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (Turk, 1991, párrafo 230).

En su informe final de 1992, el Relator Especial expresó su apoyo al principio propuesto por la Red Europea sobre Deuda y Desarrollo de que "[l]os pagos de la deuda no deben tener prioridad sobre los derechos básicos de la población de los países deudores a la alimentación, la vivienda, el vestido, el empleo, los servicios de salud y un medio ambiente sostenible y saludable" (Turk, 1992, párr. 72). La Comisión de Derechos Humanos afirmó este principio en su resolución

1993/12 (párr. 4) y en varias resoluciones posteriores (por ejemplo, 1995/13, párr. 5; 1997/10, párr. 5; 1998/24, párr. 5; 2000/82, párr. 6).

En respuesta a las recomendaciones del Relator Especial, la Comisión, en su resolución 1993/14 adoptada sin votación en su cuadragésima segunda sesión, solicitó al Secretario General:

> Preparar directrices políticas básicas sobre las políticas de ajuste estructural y los derechos económicos, sociales y culturales, que puedan servir de base para un diálogo continuo entre los órganos de derechos humanos y las instituciones financieras internacionales, a la luz de las conclusiones del Relator Especial en su informe final... (párrafo 19).

El Secretario General presentó un conjunto preliminar de directrices básicas de política en su informe a la Subcomisión (E/CN.4/Sub.2/1995/10), en el que se resumían algunas de las cuestiones fundamentales de derechos humanos relacionadas con los programas de ajuste estructural señaladas por el Relator Especial sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Aunque se centraban en los efectos de los programas de ajuste estructural sobre los derechos económicos, sociales y culturales, las directrices también contenían orientaciones sobre la deuda externa y los derechos humanos. Entre ellas figuraban las siguientes:

- Cualquier estrategia de deuda externa no debe estar diseñada para obstaculizar la mejora de las condiciones que garanticen el disfrute de los derechos humanos (párrafo 189).
- El alivio de la carga de la deuda y del servicio de la deuda de los países en desarrollo con problemas de endeudamiento debe producirse en el marco de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales (párrafo 190).

- Los pagos de la deuda no deben tener prioridad sobre los derechos básicos de la población de los países deudores a la alimentación, la vivienda, el vestido, el empleo, los servicios sanitarios y un medio ambiente sano (párrafo 192).

En su trigésima quinta sesión, celebrada en abril de 1996, la Comisión decidió (decisión 1996/103 adoptada por 34 votos a favor, 16 en contra y una abstención) crear un grupo de trabajo de composición abierta encargado de elaborar, en estrecha cooperación con el CESCR, directrices políticas básicas sobre los programas de ajuste estructural y los derechos económicos, sociales y culturales, basándose en el conjunto preliminar de directrices presentado por el Secretario General en su informe. El Consejo Económico y Social aprobó esa decisión en su decisión 1996/289.

Aunque el grupo de trabajo de composición abierta se reunió varias veces entre 1997 y 2001, no parece haber elaborado un proyecto de directrices políticas básicas, tal como se le había solicitado.

En 1997, la Comisión estableció el mandato de Experto Independiente sobre las políticas de ajuste estructural (decisión 1997/103) y, al año siguiente, el mandato de Relator Especial sobre las consecuencias de la deuda externa para el goce de los derechos económicos, sociales y culturales (resolución 1998/24, párr. 8). Se solicitó al primero que presentara un estudio consolidado sobre los efectos de las políticas de ajuste estructural en los derechos económicos, sociales y culturales, y que elaborara directrices políticas básicas sobre las políticas de ajuste estructural.

La Comisión interrumpió los dos mandatos en 2000 y estableció el mandato del Experto Independiente sobre las consecuencias de las políticas de ajuste estructural y de la deuda externa para el goce efectivo de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales (resolución 2000/82, párrafos 9 y 12).

En 2005, la Comisión cambió el título del mandato por el de "Experto independiente sobre las consecuencias de las políticas de ajuste

estructural y de la deuda externa para el goce efectivo de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales". En su resolución 7/4, adoptada en marzo de 2008, el Consejo de Derechos Humanos, que había sustituido a la Comisión de Derechos Humanos, redefinió y rebautizó el mandato como "Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y de 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".

Desde 2008, el mandato del Experto Independiente sobre deuda externa y derechos humanos ha examinado el impacto de la deuda soberana y una serie de cuestiones políticas relacionadas sobre los derechos humanos. De manera significativa, ha desempeñado un papel de liderazgo en el desarrollo progresivo de principios de derecho internacional "blando" que proporcionan orientación específica fundamental para la prevención y resolución de crisis de deuda, así como medidas para garantizar la realización de los derechos humanos en situaciones de crisis de deuda. Entre ellos destacan los Principios Rectores de la deuda externa y los derechos humanos (2012) y los Principios Rectores de las evaluaciones de impacto en los derechos humanos (EIDH) de las políticas de reforma económica (2019).

También cabe mencionar que, en septiembre de 2015, la Asamblea General adoptó los "Principios Básicos sobre los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana" mediante la resolución 69/319. El Principio 8 subraya que la reestructuración de la deuda debe llevarse a cabo de manera oportuna y eficiente y conducir a una situación estable de la deuda en el Estado deudor, "reduciendo al mínimo los costes económicos y sociales, garantizando la estabilidad del sistema financiero internacional y respetando los derechos humanos".

No obstante, la discusión en este capítulo se limita a los principios elaborados bajo los auspicios del mandato del Experto Independiente sobre deuda externa y derechos humanos.

2.2. Los Principios Rectores de la deuda externa y los derechos humanos

En su resolución 2004/18, la Comisión solicitó al Experto Independiente:

> Redactar directrices generales voluntarias que deberán seguir los Estados y las instituciones financieras privadas y públicas, nacionales e internacionales, en la adopción de decisiones y la ejecución de programas de reembolso de la deuda y de reforma estructural, incluidos los derivados del alivio de la deuda externa, a fin de garantizar que el cumplimiento de los compromisos derivados de la deuda externa no menoscabe las obligaciones relativas a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales, según lo dispuesto en los instrumentos internacionales de derechos humanos, y presentar un anteproyecto sobre esta cuestión a la Comisión en su 61º período de sesiones y un proyecto definitivo en el 62º período de sesiones de la Comisión (E/CN.4/RES/2004/18, párr. 18).

En noviembre de 2006, el Consejo de Derechos Humanos requirió a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que convocara una consulta de experta/os para contribuir al proceso de elaboración de las directrices generales y que invitara a las instituciones financieras internacionales (en particular, el Banco Mundial y el FMI), así como a los bancos regionales de desarrollo, a los organismos pertinentes de las Naciones Unidas y a la/os experta/os y partes nacionales interesadas a participar en las consultas (Decisión 2/109 de 27 de noviembre de 2006). La consulta de experta/os tuvo lugar en julio de 2007 y, en marzo de 2008, el entonces Experto Independiente (Bernards Mudho) presentó al Consejo un anteproyecto de directrices.

En su resolución 7/4 de marzo de 2008, el Consejo solicitó al Experto Independiente:

> Recabar las opiniones y sugerencias de los Estados, las organizaciones internacionales, los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, las comisiones económicas regionales, las instituciones financieras internacionales y regionales y las organizaciones no gubernamentales sobre el proyecto de directrices generales con miras a mejorarlo, según proceda, y presentar al Consejo un proyecto de directrices generales actualizado en 2010. (párrafo 5)

En una resolución (11/5) y una decisión (12/119) posteriores, el Consejo pidió al Experto Independiente que prosiguiera las consultas sobre el proyecto de directrices generales con los Estados, las organizaciones internacionales, los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, las comisiones económicas regionales, las instituciones financieras internacionales y regionales y las organizaciones no gubernamentales, y que llevara a cabo una serie de consultas regionales, una reunión de expertos y una consulta pública (Lumina, 2014, p. 263). Estos eventos se celebraron entre junio de 2010 y febrero de 2012. El Experto Independiente también invitó al público a presentar propuestas sobre un borrador de las directrices que se había publicado en el sitio web del mandato.

En junio de 2012, el Experto Independiente (en aquel momento, este autor) presentó los Principios Rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos al Consejo para su consideración (Lumina, 2012). En su resolución 20/10, adoptada el 5 de julio de 2012, el Consejo aprobó los Principios Rectores. También pidió al Experto Independiente "que elabore un comentario sobre los principios rectores invitando a los Estados, las instituciones financieras internacionales,

las comisiones económicas regionales, el sector privado y el mundo académico a que formulen observaciones al respecto" (párr. 4).

Los Principios Rectores, que se basan en las normas internacionales vigentes en materia de derechos humanos, están concebidos para ayudar a los Estados y a todos los agentes pertinentes (incluidas las instituciones privadas y públicas, nacionales e internacionales, los prestamistas bilaterales y los grupos organizados de bonistas), en la realización de sus respectivas actividades y la búsqueda de sus respectivos intereses en relación con la deuda externa. El principal objetivo es lograr un equilibrio entre las obligaciones de acreedores y deudores derivadas de los acuerdos de deuda externa, por un lado, y sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, por otro.

Los Principios Rectores se exponen en tres secciones principales. En la primera se esboza el ámbito de aplicación de los principios, dejando claro que los principios se aplican a los Estados, a las instituciones financieras internacionales y a los actores privados, como los grupos organizados de tenedores de bonos (párrafos 1-5). La segunda sección esboza los principios clave de derechos humanos en los que se basan los Principios Rectores. Entre ellos se incluyen la primacía de los derechos humanos (párrafos 6-9), la igualdad y la no discriminación (párrafos 10-14), la realización progresiva de los derechos humanos (párrafos 15 y 16), las obligaciones básicas mínimas (párrafos 17 y 18), la no regresión (párrafos 19 y 20), el deber de cooperación internacional (párrafos 21 y 22), y la transparencia, la participación y la rendición de cuentas (párrafos 28-32). La tercera sección contiene los principios operativos, incluidos los relativos a la *deuda externa* (marco jurídico e institucional general, decisión de solicitar o conceder un préstamo, negociación y contratación de préstamos, autoridad legal para contratar, utilización de los fondos del préstamo, servicio o reembolso de la deuda, renegociación y reestructuración, alivio de la deuda, moratoria de la deuda, venta de la deuda en el mercado secundario y distribución del riesgo del préstamo), sostenibilidad de la deuda (evaluación de la sostenibilidad de la

deuda, auditorías públicas de la deuda y de las carteras de préstamos, y pasivos contingentes), estrategia nacional de desarrollo, y resolución de los problemas relacionados con la deuda.

Los Principios Rectores recomiendan diversas medidas para garantizar que el servicio de la deuda y las obligaciones conexas de los Estados no menoscaben la realización de los derechos humanos, entre ellas:

- La necesidad de que los prestamistas actúen con la diligencia debida para garantizar que los préstamos propuestos no contribuyen a la acumulación de una deuda insostenible para los Estados prestatarios ni impiden la realización de los derechos humanos (párrafo 39).
- Los prestamistas deben abstenerse de financiar proyectos que puedan vulnerar los derechos humanos y, en este sentido, deben realizar evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos o solicitar a una institución de derechos humanos del Estado prestatario que realice dicha evaluación (párrafo 40).
- Los acreedores deben evitar vincular condiciones (como austeridad, privatización y reformas estructurales) a los préstamos y al alivio de la deuda (párrafos 56 y 77).
- Suspensión de los pagos de la deuda cuando se produce un cambio profundo de las circunstancias ajeno a la voluntad del Estado prestatario (párrafo 58).
- Limitar las cantidades recuperables por los acreedores disidentes (*holdout*) litigantes a las cantidades pagaderas a otros acreedores según lo acordado en un plan internacional de alivio de la deuda y prohibir la venta de deuda en el mercado secundario para evitar que los fondos buitre reclamen beneficios exorbitantes a los países altamente endeudados (párrafos 59-62).
- Garantizar que las evaluaciones de sostenibilidad de la deuda tengan en cuenta el impacto de la deuda en la realización de los derechos humanos y el desarrollo (párrafo 65).

- La realización de auditorías periódicas, transparentes y participativas de la deuda para fundamentar las futuras decisiones sobre toma y concesión de préstamos (párrafos 67-70).
- La supervisión y regulación por parte del Estado de los préstamos y empréstitos externos del sector privado para evitar que se generen cargas de deuda privada que provoquen inestabilidad financiera (párr. 72); y
- Establecimiento de un mecanismo internacional independiente de reestructuración de la deuda (párrafos 84 y 85).

2.3. Principios rectores aplicables a la evaluación de las políticas de reforma económica desde el punto de vista de los derechos humanos[10]

En su resolución 34/3 adoptada en marzo de 2017, el Consejo de Derechos Humanos reconoció que "los programas de reforma de ajuste estructural y las condicionalidades de las políticas limitan el gasto público, imponen topes fijos de gasto y prestan una atención inadecuada a la prestación de servicios sociales, y que solo unos pocos países logran alcanzar un crecimiento sostenible en el marco de estos programas" (párr. 2). A continuación, solicitó al Experto Independiente (en aquel momento, Juan Pablo Bohoslavsky),

> Elaborar principios rectores para las evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos de las políticas de reforma económica, en consulta con los Estados, las instituciones financieras internacionales y otras partes pertinentes interesadas, y organizar consultas de experta/os para la elaboración de los principios rectores y un mapeo de los instrumentos de evaluación de impacto existentes (párr. 13).

[10] Para un análisis detallado de los Principios Rectores, véase Nolan & Bohoslavsky (2020).

El Experto Independiente recabó contribuciones de un amplio abanico de partes interesadas y organizó un taller de experta/os, con el apoyo de la OACDH, para informar sobre el desarrollo de los principios rectores.

En marzo de 2019, el Experto Independiente presentó los Principios Rectores de las evaluaciones de impacto en los derechos humanos de las reformas económicas (Bohoslavsky, 2019) al Consejo de Derechos Humanos. En su resolución 40/8, de 5 de abril de 2019, el Consejo tomó "nota con reconocimiento de los principios rectores" (párr. 2) y alentó "a los gobiernos, los órganos, organismos especializados, fondos y programas pertinentes de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales a que consideren la posibilidad de tener en cuenta los principios rectores en la formulación y aplicación de sus políticas y medidas de reforma económica", y "a las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado a que tengan debidamente en cuenta los principios rectores en su labor" (párr. 3).

Al igual que los Principios Rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, estos Principios Rectores sobre impacto de las reformas económicas sobre los derechos humanos se basan en los estándares internacionales de derechos humanos existentes y complementan otros principios rectores, incluidos los mencionados al inicio de este párrafo y los Principios Rectores sobre empresas y los derechos humanos (A/HRC/17/31), sobre las evaluaciones del impacto en los derechos humanos de los acuerdos comerciales y de inversión (A/HRC/19/59/Add.5), y sobre la pobreza extrema y los derechos humanos (A/HRC/21/39). Los Principios Rectores establecen normas que deben tener en cuenta los Estados, las instituciones financieras internacionales y los acreedores a la hora de diseñar, formular o proponer reformas económicas. Los Principios Rectores subrayan el valor de evaluar sistemáticamente el impacto de las reformas económicas en el disfrute de todos los derechos humanos antes de que se tomen las decisiones de aplicar dichas reformas, así como durante y después de su

aplicación. Las evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos deben considerarse un proceso esencial que permite a los Estados y a otros actores garantizar que las reformas económicas mejoran, en lugar de obstaculizar, el disfrute de los derechos humanos.

Los Principios Rectores constan de 22 principios, expuestos en seis secciones:

- Ámbito de aplicación y finalidad (principio 1)
- Obligaciones de los gobiernos nacionales y subnacionales con respecto a las políticas económicas y los derechos humanos (principios 2-4)
- Estándares de derechos humanos aplicables (principios 5-10)
- Articulación de las políticas (principios 11 y 12)
- Otras obligaciones de los Estados, las instituciones financieras internacionales y los agentes privados (principios 13-16)
- Evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos (principios 17-22)

Cada uno de los principios va seguido de una serie de comentarios.

Cabe señalar que ambos conjuntos de Principios Rectores no recibieron el apoyo unánime de los miembros del Consejo de Derechos Humanos. Los Principios Rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos se aprobaron por 31 votos a favor, 11 en contra y 5 abstenciones, mientras que los Principios Rectores sobre las evaluaciones de impacto de los derechos humanos de las reformas económicas se aprobaron por 31 votos a favor, 16 en contra y ninguna abstención. Esto no sorprende dados los patrones históricos de votación de los miembros de la Comisión de Derechos Humanos y del Consejo de Derechos Humanos en relación con el mandato sobre la deuda externa y los derechos humanos, con la mayoría de los países miembros de altos ingresos y algunas economías emergentes votando en contra, o absteniéndose en las resoluciones sobre el mandato (Nolan & Bohos-

lavsky, 2020, p. 1250; Lumina, 2018, pp. 173-177; Lumina, 2014, pp. 257-260; Freedman & Crepeau, 2017, p.p. 411, 420).

2.4. Importancia de los Principios Rectores

A pesar de su modo de adopción, las dos series de Principios Rectores representan una contribución significativa al desarrollo de estándares internacionales sobre deuda soberana y derechos humanos. Aunque no crean nuevas obligaciones jurídicas internacionales, los Principios Rectores aclaran los estándares de derechos humanos existentes aplicables al cumplimiento de las obligaciones de deuda soberana, la resolución de crisis de deuda y la aplicación de las reformas económicas conexas. En palabras de Nolan y Bohoslavsky (2020, p.7), estos principios pretenden "identificar y sistematizar las obligaciones existentes de los Estados y otros actores en materia de derechos humanos".

Cabe señalar que, además de citarse en trabajos académicos, ambos conjuntos de Principios Rectores han sido invocado en debates sobre cuestiones de gobernanza de la deuda soberana mundial y en la labor de otros órganos de derechos humanos. Por ejemplo, en abril de 2013, el Grupo de los 77 y China solicitaron a los Estados que promulgaran leyes acordes con los Principios Rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos para impedir que los fondos buitres presentaran demandas exorbitantes contra países pobres muy endeudados ante sus tribunales nacionales.[11] En 2016, el CESCR llamó la atención sobre los Principios Rectores en su declaración sobre la deuda pública y las medidas de austeridad. En abril de 2018, el Parlamento Europeo respaldó los Principios Rectores, subrayando que "el

[11] Véase, por ejemplo, la declaración en nombre del Grupo de los 77 y China de su Excelencia JV Bainimarama, Primer Ministro de Fiyi, en la reunión especial de alto nivel del ECOSOC sobre "External Debt Sustainability and Development: Lessons learned from the debt crisis and on-going work on sovereign debt restructuring and debt resolution mechanisms", Nueva York, 23 de abril de 2013, párr. 12. https://uat3.g77.org/wp-content/uploads/2019/05/External-debt-sustainability-and-development.pdf, consultado el 8 de marzo de 2024.

derecho a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible debe tener prioridad sobre el pago de la deuda" (véase Unión Europea, 2018, párr. 19).

Los Principios Rectores sobre el impacto sobre los derechos humanos de las reformas económicas también han recibido reconocimiento. Para ilustrar, la publicación "Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos" de la Comisión Interamericana reconoce los Principios Rectores como un marco jurídico pertinente en el contexto de los esfuerzos para combatir la evasión fiscal (CIDH, 2019, párr. 258). En mayo de 2020, la Red Europea de Derechos Humanos Nacionales emitió una declaración sobre las políticas de reforma económica y los derechos humanos en el contexto de la pandemia del COVID-19, en la que citaba expresamente los Principios Rectores al recomendar evaluaciones del impacto en los derechos humanos de las medidas de recuperación para ayudar a salvaguardar contra la discriminación y la ampliación de las desigualdades existentes (ENNHRI, 2020).

3. Conclusiones

En este capítulo se ha analizado la evolución de los estándares internacionales sobre deuda soberana y derechos humanos. Aunque los esfuerzos por formular principios rectores sobre la deuda soberana y las políticas económicas conexas registran una larga historia, sólo se han logrado avances a partir de 2008, con la elaboración de los Principios Rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, y sobre las evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos de las reformas económicas bajo los auspicios del mandato del Experto Independiente sobre deuda externa y derechos humanos. Aunque no se adoptaron por unanimidad, estos principios representan una contribución significativa al marco normativo para evaluar el cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos en situaciones de crisis de la deuda

o de aplicación de medidas para hacer frente a dichas crisis. Así lo confirma el creciente reconocimiento de los Principios Rectores por parte de otros mecanismos de derechos humanos.

Referencias bibliográficas

Amnistía Internacional (2020). "Resuscitation Required: The Greek Health System after a Decade of Austerity".

Balakrishnan, R., Elson, D., Heintz, J., & Lusiani, N. (2011). "Maximum Available Resources & Human Rights: Analytical Report". Center for Women's Global Leadership.

Bantekas, I. (2018). "Sovereign Debt and the Right to Education". En I. Bantekas & C. Lumina (eds.), *Sovereign Debt and Human Rights* (pp. 233-247). Oxford University Press

Blyberg, A., & Hofbauer, H. (2014). "The Use of Maximum Available Resources, Article 2 and Government Budgets". International Budget. https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/MAR-Expenditures-on-non-essential-items-booklet.pdf

Bodig, M. (2016). "Soft Law, Doctrinal Development, and the General Comments of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights". En S. Lagoutte, T. Gammeltoft-Hansen, & J. Cerone (eds.), *Tracing the Roles of Soft Law in Human Rights* (pp. 69-88). Oxford University Press

Bohoslavsky, J.P. (2019). "Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Economic Reforms: Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of human rights, particularly economic, social and cultural rights", A/HRC/40/57, 19 de diciembre.

Bohoslavsky, J.P., & Ebert, F.C. (2018). "Debt Crises, Economic Adjustment, and Labour Standards". En I. Bantekas & C. Lumina (eds.), *Sovereign Debt and Human Rights* (pp. 284-302). Oxford University Press.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019). "Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos", OEA/Ser.L/V/II, Doc. CIDHH/REDESCA/INF.1/19.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) (2016). "Public debt, austerity measures and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Statement by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights", E/C.12/2016/1, 22 de julio.

Corkey, A., & Saiz, I. (2020). "Progressive realization using maximum available resources: the accountability challenge". En J. Dugard, B. Porter, D. Ikawa & L. Chenwi (eds.), *Research Handbook on Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*. (pp. 275-300). Edward Elgar.

Curtis, J. & Darcy, S. (2012). "The Right to a Social and International Order for the Realisation of Human Rights: Article 28 of the Universal Declaration of Human Rights and International Cooperation". En D. Keane & Y. McDermott (eds.), *The Challenge of Human Rights: Past, Present and Future*. Edward Elgar Publishing.

De Schutter, O. (2018). "Sovereign Debt and the Right to Food". En I. Bantekas & C. Lumina (eds.), *Sovereign Debt and Human Rights* (pp. 186-209). Oxford University Press

European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI) (2020, 6 de mayo). "Statement: The EU must put economic and social rights at the heart of its economic response to COVID-19". https://ennhri.org/wp-content/uploads/2020/05/ENNHRI-Statement-The-EU-must-put-economic-and-social-rights-at-the-heart-of-its-economic-response-to-COVID-19-6-May-2020.pdf

Ferrero, R. (1986). "The New International Economic Order and the Promotion of Human Rights: Study prepared by Raul Ferrero, Special Rapporteur of the Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities", E/CN.4/Sub.2/1983/24/Rev.1.

Guzman, A.T. & Meyer, T.L. (2010). "International Soft Law." *Journal of Legal Analysis,* 2(1), pp. 171-225.

Hurley, G. (2018). "Sovereign Debt and the Right to Development". En I. Bantekas & C. Lumina (eds.), *Sovereign Debt and Human Rights* (pp. 248-266). Oxford University Press

Jones, T. (2018). "Sovereign Debt and the Right to Health". En I. Bantekas & C. Lumina (eds.), *Sovereign Debt and Human Rights* (pp. 210-232). Oxford University Press.

Joseph, S. (2018). "Sovereign Debt and Civil/Political Rights". En I. Bantekas & C. Lumina (eds.), *Sovereign Debt and Human Rights* (pp. 303-316). Oxford University Press.

Karimova, T. (2014). "The Nature & Meaning of 'International Assistance & Cooperation' under the International Covenant on Economic, Social & Cultural Rights". En E. Riedel, G. Giacca & C. Golay (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights in International Law: Contemporary Issues and Challenges* (pp. 163-192). Oxford University Press.

Keller, H., & Grover, L. (2012). "General Comments of the Human Rights Committee and their Legitimacy". En H. Keller & G. Ulfstein (eds.), *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy* (pp. 116-119). Cambridge University Press.

Lastra, R.M., & Bodellini, M. (2018). "Background Paper on Soft Law and Sovereign Debt", prepared for the Intergovernmental Group of Experts on Financing for Development, 7-9 de noviembre.

Lumina, C. (2012). "Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of human rights, particularly economic, social and cultural rights, Annex: Guiding Principles on foreign debt and human rights", A/HRC/20/23, 10 de abril & Corrigendum, A/HRC/20/23/Corr.1, 11 de junio.

Lumina, C. (2014). "Sovereign Debt and Human Rights: The United Nations Approach". En J.P. Bohoslavsky & J.L. Cernic (eds.), *Ma-*

king Sovereign Financing and Human Rights Work (pp. 251-268). Hart Publishing.

Lumina, C. (2018). "Sovereign Debt and Human Rights: Making the Connection". En I. Bantekas & C. Lumina (eds.), *Sovereign Debt and Human Rights.* (pp. 169-185). Oxford University Press.

Lumina, C., & Tamale, N. (2021, 15 de octubre). "Sovereign debt and human rights: A focus on Sub-Saharan Africa". Afronomics Law. https://www.afronomicslaw.org/category/african-sovereign-debt-justice-network-afsdjn/sovereign-debt-and-human-rights-focus-sub

Nolan, A., & Bohoslavsky, J.P. (2020). "Human rights and economic policy reforms". *The International Journal of Human Rights*, 24(9), pp. 1247-1267. https://doi.org/10.1080/13642987.2020.1823638

OACDH (2013). "Report on austerity measures and economic and social rights". https://www.ohchr.org/sites/default/files/E-2013-82_en/pdf

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos Secretario General de Naciones Unidas Sepúlveda, M. (2006). "Obligations of 'International Assistance and Cooperation' in an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights". *Netherlands Quarterly of Human Rights,* 24(2), 271-303. https://doi.org/10.1177/016934410602400204

SGNU (1995). "Preliminary set of basic policy guidelines on structural adjustment programmes and economic, social and cultural rights: Report of the Secretary-General prepared in pursuance of resolution 1994/37", E/CN.4/Sub.2/1995/10, 4 de julio.

Sharp, D. (2014). "The Significance of Human Rights for the Debt of Countries in Transition". En J.P. Bohoslavsky & J.L. Cernic (eds.), *Making Sovereign Financing and Human Rights Work* (pp. 47-59). Hart Publishing.

Shelton, D. (2008). "Soft Law". En D. Armstrong (ed.), *The Routledge Handbook of International Law* (pp. 68-80). Routledge.

Turk, D. (1991). "The realization of economic, social and cultural rights: second progress report", preparado por Danilo Turk, Special Rapporteur, E/CN.4/Sub.2/1991/17, 18 de julio.

Turk, D. (1992). "The realization of economic, social and cultural rights: final report", presentado por Danilo Turk, Special Rapporteur, E/CN.4/Sub.2/1992/16, 3 de julio.

Union Europea (2018, 17 de abril). "European Parliament resolution on enhancing developing countries' debt sustainability", (2016/2241 (INI)) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52018IP0104

Villaroman, N.G. (2010). "The Need for Debt Relief: How Debt Servicing Leads to Violations of State Obligations under the ICESCR". *Human Rights Brief, 17*(3), pp. 2-9.

CAPÍTULO 3

Financiarización, deuda soberana y derechos humanos

Lena Lavinas y Leda Paulani

Introducción

Entre los temas recurrentes en el debate internacional y en los innumerables documentos elaborados por organizaciones multilaterales o por la sociedad civil que han crecido a raíz de la gran crisis financiera de 2008, la deuda soberana ocupa un lugar indiscutiblemente destacado. Y cuando estalló la pandemia de coronavirus, su relevancia se exacerbó. Esto se explica por el hecho de que la emisión de deuda pública se ha convertido, con inusitada rapidez y magnitud, en el mecanismo de financiación por excelencia de los gobiernos, especialmente los de América Latina y el Caribe.

Como consecuencia, por un lado, el déficit público y el peso de los pagos de intereses en relación con el PIB no han dejado de aumentar y, por otro lado, en nombre de la disciplina fiscal, se ha reprimido sistemáticamente el gasto público en inversiones y en la provisión de bienes y servicios destinados a aumentar y garantizar el bienestar de la población en general. Según el Instituto de Finanzas Internacionales (IFF), una organización privada que supervisa todo lo que interesa a

la industria financiera a escala mundial, la deuda mundial (incluida la deuda de los gobiernos, los hogares y las empresas) alcanzó los 307 trillones de dólares en el tercer trimestre de 2023 (*Global Debt Monitor* November 2023), lo que equivale a casi 3 veces el PIB mundial.[1]

Aislando la deuda soberana, alcanzará alrededor del 97% del PIB mundial en 2023, frente a menos del 60% en 2008 (Elliot & Inman, 30 de noviembre de 2023[2]). Cabe señalar que esta deuda engloba a países ricos, mercados emergentes y economías en desarrollo (EMDEs), señal de que el endeudamiento no es una marca exclusiva registrada de la periferia del capitalismo, debido a un espacio fiscal restringido o a políticas macroeconómicas irresponsables, sino un rasgo característico del actual periodo histórico, asociado, como veremos a continuación, a la actual etapa financiarizada de la reproducción capitalista.

Este rasgo común, sin embargo, implica consecuencias diferentes para los EMDE, en la medida en que pone en peligro cualquier esfuerzo por esbozar y llevar a cabo con éxito estrategias acordes con los principios del derecho al desarrollo, tal y como se establece en la Declaración de las Naciones Unidas de 1986. Considerando el innegable y acelerado agravamiento de la crisis ambiental, una de las consecuencias más perjudiciales de este bloqueo al desarrollo provocado por la imparable expansión de la deuda es que, en nombre del crecimiento sin restricciones y de la acumulación de capital, los países del Sur Global se ven cada vez más forzados a entrar en una espiral extractivista, adversa al consecuente enfrentamiento de la emergencia climática (Bohoslavsky y Cantamutto, 2022).

---

[1] Datamapper del FMI, PIB mundial estimado en 104,48 billones de dólares en valores corrientes a noviembre de 2023. Consultado el 15/01/2024. https://www.imf.org/external/datamapper/profile/WEOWORLD

[2] https://www.theguardian.com/global-development/2023/nov/30/new-push-for-debt-relief-to-help-developing-world-fund-climate-action

Este análisis se ve corroborado por los numerosos datos que impregnan los informes que en cada nueva COP[3] sacan a la luz propuestas para resolver la crisis de la deuda con el fin de hacer frente no sólo a la crisis del desarrollo en curso, sino también a la crisis climática, que compite y es consustancial. En realidad, se trata de tres crisis interconectadas (deuda, desarrollo y clima) que requieren inversiones anuales de alrededor de 1 trillón de dólares (Zucker-Marques y Gallagher, 2023) en los países del Sur Global (con la excepción de China) de aquí a 2030 para garantizar la transición hacia una economía baja en carbono y promover políticas de adaptación y mitigación contra los efectos disruptivos del calentamiento global, forjando una senda de desarrollo sostenible y más igualitaria en los EMDE. El reto y la urgencia son tanto más alarmantes cuanto que la carga del servicio de la deuda (principal incluido) que soportan estos países, que va en aumento, no muestra signos de disminuir. En 2023 alcanzará los 443.500 billones de dólares (Banco Mundial, 2023), el nivel más alto jamás registrado y prácticamente la mitad de lo que se necesita como inversión para combatir la crisis climática cada año.

Dicho esto, teniendo en cuenta el carácter persistente, omnipresente y en rápida expansión del fenómeno del endeudamiento, así como sus trágicas consecuencias medioambientales y sociales, el objetivo de este artículo es doble. En primer lugar, analizar por qué surgió y cuál es su papel, dado el actual estado financiarizado del sistema capitalista (primera sección). En segundo lugar, reflexionar, a la luz de las consideraciones teóricas anteriores y con mayor énfasis en América Latina y el Caribe, sobre el estado actual del problema y las propuestas que se debaten para hacerle frente (segunda sección). El objetivo es demostrar cómo la financiarización, de la que hablaremos más adelante, y la deuda inhiben y comprometen, especialmente en los EMDE, vías de desarrollo que promuevan genuinamente los derechos humanos fundamentales, hoy indisolublemente ligados a la

[3] COP significa Conferencia de las Partes (de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático - CMNUCC).

necesidad de hacer frente a la crisis climática. En nuestras conclusiones finales, sostenemos que la expropiación financiera, que perpetúa el subdesarrollo, debería considerarse una forma de violación de los derechos humanos en el marco del sistema interamericano de derechos humanos.

1. El papel de la deuda en la fase financiarizada de la reproducción capitalista

Las grandes transformaciones que experimentó la economía mundial tras la crisis de los años 70 han sido ampliamente estudiadas en la literatura. Esta crisis fue provocada, por una parte, por las dificultades de la economía estadounidense, que llevaron a EE.UU. a romper unilateralmente el acuerdo de Bretton Woods, y, por otra parte, por la consiguiente enorme subida de los precios del petróleo, que introdujo presiones inflacionarias en todas partes.

Sin embargo, desde el punto de vista de las leyes generales que rigen el curso de la economía capitalista, el ambiente creado entonces, que se conoció como estanflación y desafió el conocimiento establecido, a través de la curva de Phillips, de la relación entre desempleo e inflación, no era más que la expresión, a nivel fenoménico, de una crisis en el patrón de acumulación. El patrón vigente en aquel momento había cobrado impulso con la propia Segunda Guerra Mundial, pero había encontrado sus determinantes institucionales y normativos poco después de su finalización, prolongándose durante tres décadas. Sus resultados habían sido espectaculares (elevadas tasas de crecimiento del producto, baja inflación, pleno empleo, mejora de la distribución de la renta, nuevos derechos adquiridos por los trabajadores, etc.), por lo que el periodo fue conocido como "los años dorados del capitalismo" o "los gloriosos treinta años".

Teniendo en cuenta el carácter naturalmente cíclico de la economía capitalista, era de esperar que, después de una fase tan larga de crecimiento acelerado, se produjera un período de declive, cuya evi-

dencia ya era perceptible no sólo en los problemas de la economía estadounidense, sino también en el aumento de los salarios y la caída de la rentabilidad (Brenner, 1998),[4] que empezaban a afectar a la inversión, así como a los crecientes gastos de los Estados nacionales, debido a los logros asociados al *Estado del Bienestar* (y, en el caso de Estados Unidos, también a los gastos derivados de la guerra de Vietnam). Mientras tanto, la llamada tercera revolución industrial, basada en la microelectrónica y las tecnologías de la información y la comunicación, se ponía en marcha, junto con los trastornos producidos por el toyotismo y sus formidables ganancias de productividad.

Con todo, el agotamiento del viejo patrón ha producido un cuadro singular, en el que la fase baja del ciclo se asocia también a un elemento estructural, resultante del agravamiento de la sobreacumulación de capital (Harvey, 2004; Chesnais, 2016), tendencia igualmente innata a la dinámica de acumulación. Dicho esto, la etapa financiarizada del capitalismo es una especie de respuesta, empujada por un lado por las limitaciones materiales y por otro lado por el levantamiento político-ideológico que se dio en llamar neoliberalismo, a esta situación de dificultades crecientes, que ha sumido al sistema en una crisis estructural, por ser crónica, endémica y acumulativa (Mészaros, 2009).

Partiendo de la premisa de que ahora es necesario situar a los Estados nación en el centro de la investigación sobre el ordenamiento del capitalismo global, Chesnais (2016, pp. 28-29) sostiene que los países del centro del sistema encontraron tres formas sucesivas de responder al mencionado agotamiento y sostener la acumulación -sin lograr, no obstante, evitar la gran crisis de 2008. La primera fue la revolución neoconservadora, largamente planeada por Friedrich Ha-

[4] La referencia a Brenner se refiere aquí únicamente a los datos a largo plazo que presenta. Su tesis principal, como sabemos, atribuye la mayor responsabilidad de la recesión económica a largo plazo que afectó al sistema en su conjunto desde principios de los años 70 al crecimiento superlativo de la capacidad productiva instigado por la intensificación de la competencia, y no al crecimiento de los salarios, posición que no dista mucho de la nuestra en este texto, como quedará claro más adelante.

yek y Milton Friedman, pero impulsada desde principios de la década de 1980 por Margaret Thatcher y Ronald Reagan, que implicó la liberalización, la desregulación y la internacionalización del comercio, la inversión y las finanzas, así como el recurso a un aumento sustancial de los trabajadores mal pagados y sin protección social en los países en desarrollo semicoloniales.

La segunda respuesta fue el apoyo prestado en la década de 1990 a la exitosa reintroducción de la producción capitalista en China y su incorporación al mercado mundial, coronada por su admisión en la OMC en 2001. Como es bien sabido, las transformaciones en este país del continente oriental, que han asombrado al mundo, comenzaron con las reformas de finales de los años setenta, cuyos resultados cobraron un enorme impulso en los años noventa y, sobre todo, en la primera década del siglo XXI. Según Chesnais (2016), la inversión directa en China, que había crecido sustancialmente en la década de 1990, fue una respuesta de Estados Unidos a la recesión de 1991-1992, lo que por supuesto significó que el capital estadounidense, y otros grandes capitales que también empezaban a hacer sentir su presencia allí, jalearan el éxito chino. Hasta entonces, China había sido un inmenso territorio relativamente al margen del molino capitalista, depositario de una demanda potencial efectiva, que acudía así al rescate de la acumulación, que en aquel momento, como hemos dicho, sufría la lógica del propio capital.

Por último -y esto nos lleva a lo que más nos interesa aquí-, la tercera respuesta a las dificultades surgidas a partir de los años setenta fue, según Chesnais, el recurso masivo a la creación de crédito que, aunque ya venía expandiéndose desde los años ochenta, adquirió un protagonismo decisivo tras las crisis asiática (1997-1998), rusa (1998) y bursátil -la crisis del Nasdaq (2001-2002)-. Esta expansión sin precedentes en el uso de la deuda (y la creación de riqueza financiera que es su contrapartida) es de tal escala que, según Chesnais (2016, p. 29), podemos hablar de un régimen de *crecimiento liderado por la deuda,* que comenzó con la economía estadounidense, pero luego se exten-

dió a varios otros países en el centro del sistema. En este régimen, los recortes salariales, la inflación de los activos y las posiciones cada vez más apalancadas tanto de los hogares como de las empresas (además de la creciente deuda de los Estados nacionales) se combinan para formar un escenario en el que el crecimiento real está dopado por las "finanzas tóxicas"[5] .

La aparición del *régimen de crecimiento impulsado por la deuda* se sumó a una situación en la que la riqueza financiera ya crecía a un ritmo superior al de la riqueza real,[6] dando lugar a un clamor general en favor de la liberalización y la desregulación, ya que el capital financiero es la mercancía que más necesita libertad y flexibilidad para aprovechar las posibilidades de ganancia allí donde aparezcan. Las dificultades enfrentadas en el proceso de acumulación, especialmente desde la década de 1970, han llevado a la formación de una masa de capital que buscará valorizarse financieramente, con el territorio *off-shore de la City* londinense como base inicial y el globo terráqueo como escenario. El *régimen de crecimiento basado en la deuda que* surgió en la economía estadounidense en los años 90 es un elemento adicional que refuerza el papel del capital financiero que ya estaba en marcha.

Dentro de este nuevo escenario, en el que la lógica financiera, rentista y cortoplacista está a la cabeza de la acumulación de capital en todo el mundo, el uso de la deuda, tanto por parte del sector privado,

---

[5] La expresión procede del economista marxista italiano Riccardo Bellofiore, de quien Chesnais (2016, p. 29) también toma prestados los elementos constitutivos de lo que sería este nuevo régimen. Cabe señalar que en la afirmación original de Bellofiore no aparecen los Estados nacionales, ya que obviamente no es apropiado utilizar el término "apalancado" cuando el objeto es el Estado. Lo incluimos, sin embargo, porque el endeudamiento público es inequívocamente un elemento de importancia creciente en la actual etapa financiarizada.

[6] Según Chesnais (1998, p. 14), considerando los países de la OCDE, por ejemplo, la formación bruta de capital fijo creció una media del 2,3% anual en el período 1980-1992, mientras que las existencias de activos financieros crecieron a una tasa media del 6%. Prácticamente en el mismo período (1980-1993), mientras que el PIB mundial se multiplicó por 2,1 veces, el stock de activos financieros se multiplicó por 4,4 (Paulani, 2010).

incluidas las familias, como por parte del sector público, cumple varios papeles diferentes. El endeudamiento público, por ejemplo, se presenta como una alternativa al aumento de los impuestos frente al creciente gasto del Estado, mientras que el endeudamiento de los hogares suaviza la represión salarial, ya que aporta recursos monetarios adicionales a las manos de los trabajadores sin necesidad de aumentar sus ingresos. Al mismo tiempo, el aumento del nivel de endeudamiento, tanto del Estado como de las familias, crea riqueza financiera, es decir, nuevos activos para albergar y permitir la salida del capital continuamente acumulado. En América Latina y el Caribe, como en el resto del mundo, las familias, en particular las más vulnerables, dependen cada vez más del acceso al crédito para financiar su subsistencia, debido a la retracción de la oferta pública. Esto significa que los costes de reproducción de las clases trabajadoras aumentan porque ahora incorporan los ingresos por intereses pagados a los propietarios del capital.

Además, el creciente nivel de endeudamiento da cada vez más fuerza a los imperativos de la riqueza financiera. Por lo que respecta a los Estados nacionales, el crecimiento de la deuda proporciona argumentos, en principio objetivos, para la defensa de las políticas de austeridad, con sus nefastas consecuencias desde el punto de vista de las políticas universales y de la producción de bienes públicos. En cuanto a las familias, la asunción de deudas, que se ha convertido en rutina incluso para financiar los gastos corrientes, implica un compromiso cada vez mayor de la renta familiar futura, al amparo de una legislación cada vez más dura con los deudores.

Por último, cabe mencionar también el papel político desempeñado por la deuda. Streeck (2018) se ocupa precisamente de ello, ya que, en su opinión, a pesar de la siempre presente exaltación de los valores democráticos, el mundo moderno solo ha experimentado una vez, en el período de los gloriosos años 30, un arreglo capaz de conciliar la naturaleza naturalmente antidemocrática de la acumulación capitalista con el deseo de igualdad y respeto por los seres humanos. En este

sentido, el endeudamiento generalizado que caracteriza hoy al sistema sería una especie de último y ominoso capítulo en la evolución de esta contradicción, ya que permite utilizar recursos aún no generados para hacer frente a los crecientes conflictos distributivos.

Habiendo discutido las razones del fenómeno y hecho un balance de todos los papeles desempeñados por el endeudamiento en la actual etapa del capitalismo, volvamos, centrándonos en el continente latinoamericano, al escenario de la explosión de la deuda y a las propuestas que se debaten actualmente para hacer frente a la cuestión.

2. El problema de la explosión de la deuda y propuestas para su resolución: un escenario global y latinoamericano

Un primer punto que merece la pena destacar es que los países más pobres del mundo gastan 12 veces más en pagar a sus acreedores que lo que destinan a medidas para paliar los devastadores efectos de la crisis climática, de la que no son responsables. En este grupo, 42 países destinaron el 32,7% de sus ingresos al servicio de la deuda en 2023, y sólo el 2,5% a hacerse más resilientes a los choques causados por la devastación medioambiental, cuyo coste humano tiende a subestimarse. De media, el servicio de la deuda consume el 38% del presupuesto de 139 países del Sur Global,[7] recursos que en su mayoría van a parar a manos de acreedores privados[8] (PNUD, 2021). Hacer frente a los pagos del servicio de la deuda también implica recortar al máximo el gasto en salud, educación, infraestructuras urbanas, vivienda y medio ambiente.

La cuestión encabeza las agendas prioritarias de los foros internacionales y ha ido reconfigurando el marco de las políticas públicas al

[7] https://www.theguardian.com/global-development/2023/nov/30/new-push-for-debt-relief-to-help-developing-world-fund-climate-action

[8] El 47% de la deuda de los países más pobres se contrajo con acreedores privados; el 27%, con instituciones multilaterales; el 12%, con China, y el 14%, con gobiernos distintos de China.

situar el endeudamiento crónico de los hogares y las elevadas tasas de falta de pago como problemas sociales sensibles que requieren una solución (Lavinas *et al*., 2022). En cuanto a la deuda soberana, para liberar recursos de los presupuestos nacionales de los países más vulnerables financieramente, a veces se aboga por reformas de la arquitectura global de la deuda para reducirla, mientras que a veces se exige la cancelación total de la deuda en nombre de la "justicia reparadora".

En el primer caso, una propuesta sugiere limitar el compromiso presupuestario con el servicio de la deuda al 15%, enumerando 61 países entre los beneficiarios. Para ello, la deuda soberana de cada país se renegociaría caso por caso, y el país deudor tendría que aceptar condicionalidades y la alineación con las metas de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS) y el *Acuerdo de* París para obtener nueva financiación. Al principio, la deuda se suspende y luego se reestructura. Se estima que será posible recortar entre 305.000 billones y 500.000 billones de dólares, lo que equivale a una reducción de entre el 39% y el 64% del valor actual de la deuda acumulada de estos países.

También existe la posibilidad de emitir Bonos Brady, como ocurrió a finales de los años 80 en América Latina durante la crisis de la deuda externa. En lugar de endeudarse con los bancos, los países deudores emiten títulos de deuda a largo plazo, respaldados por dólares, en condiciones en teoría más favorables (plazos e intereses), pero sujetos a ciertos requisitos de política económica.

Otra vía sería crear un fondo de garantía. Esta propuesta, formulada por un grupo de centros de investigación internacionales, se denomina *Alivio de la Deuda para una Recuperación Verde e Inclusiva*[9] y es una alternativa a otra iniciativa reciente liderada por el G20 en plena crisis del coronavirus (2020). El *Marco Común del G20 para el Tratamiento de la Deuda*, gestionado por el FMI y el Banco Mundial, trata de recuperar el protagonismo perdido por los países ricos, entonces acreedores casi exclusivos de las naciones más pobres, en

[9] https://drgr.org/our-proposal/

las que se centra este programa de renegociación de la deuda. Hasta la fecha, sin embargo, el programa no ha despegado,[10] razón por la cual los nuevos diseños de reestructuración y reducción de la deuda intentan recabar apoyos.

¿Qué balance se puede hacer de estas propuestas? Considerando el análisis teórico elaborado en la primera sección, lo que se puede decir es que, dado el vínculo entre la cuestión del endeudamiento y el actual calibre financiarizado de la acumulación capitalista, estas propuestas pueden, si acaso, mitigar temporalmente el problema, pero no bastan para resolverlo, porque los supuestos que le dan origen tenderán a repetirse durante el actual patrón de reproducción. No se puede decir lo mismo de las propuestas más radicales, que implican la condonación de la deuda de los países menos desarrollados altamente endeudados.

Existe un movimiento mundial que reclama la condonación total e incondicional de la deuda, una medida que se extendería a todos los acreedores -privados, multilaterales o bilaterales- sobre la base de valores de justicia climática. Unos 54 países podrían acogerse a la condonación de la deuda y también deberían beneficiarse de donaciones para financiar acciones a favor de la lucha contra el calentamiento global. El eje de esta propuesta es el reconocimiento de que estas donaciones no forman parte de la ayuda bilateral más tradicional, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), sino que expresan una forma de reparación. "Sólo con justicia de la deuda puede lograrse la justicia climática" es el lema de la campaña "*Cancelar la deuda ahora para lograr la justicia climática*", que ha ido recabando un gran apoyo internacional[11] en círculos académicos y políticos.

Considerando una vez más lo que hemos discutido teóricamente, ésta sería una de las alternativas más adecuadas, no sólo por su radicalidad en cuanto a los recursos implicados, sino sobre todo porque

[10] https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-12-19/poor-nations-debt-crisis-and-the-g20-s-common-framework-explained?embedded-checkout=true
[11] https://debtgwa.net/debtandclimate

ataca uno de los principios que rigen la gestión capitalista actual. Las donaciones incondicionales en lugar de los préstamos romperían con la lógica de la sacralización de la deuda (Morvan-Roux *et al.,* 2023) -la naturalización de la deuda y la obligación moral, sin excepción, de honrarla- allanando el camino para que se tracen nuevas rutas de desarrollo.

Dado el actual contexto de agravamiento dramático de la crisis climática, que confiere una urgencia innegable a las medidas que puedan mitigarla, cabría esperar el fortalecimiento de opciones radicales como la condonación definitiva de la deuda, al menos para los países en riesgo por endeudamiento. Sin embargo, esta hipótesis parece poco probable. El escepticismo proviene del estrepitoso fracaso del compromiso de los países de renta alta de destinar el 0,7% de su renta bruta anual a la ayuda internacional. Según Oxfam (2020), entre 1970 -cuando se adquirió este compromiso- y 2020, las naciones ricas no aportaron 5,7 trillones de dólares a esta ayuda, una cantidad que, de haberse entregado, sin duda habría reducido en gran medida el nivel de endeudamiento de los países menos avanzados, al tiempo que habría aliviado los graves niveles de privación de sus habitantes.

La magnitud de esta cifra indica que se trata de una deuda cuantificable de los países ricos con los países pobres, lo que da aún más fuerza al argumento de *las reparaciones,* utilizado constantemente por las fuerzas progresistas en defensa de la condonación de la deuda. La importancia de este argumento se hace evidente cuando se considera, por ejemplo, que según Oxfam (2020), con sólo una fracción de lo que los países desarrollados deben a los más pobres y a los que están en riesgo de *default* -3,9 billones de dólares o el 68%- se podrían implementar todos los ODS en materia de salud entre 2016 y 2030 a nivel mundial, cubriendo así por completo el déficit existente en estos servicios esenciales.

El panorama latinoamericano no difiere del contexto internacional. Incluso antes de la crisis de Covid, el nivel de deuda pública iba en aumento en la región, marcado por elevados y persistentes défi-

cits fiscales y un crecimiento económico mediocre (0,8% anual entre 2014 y 2023), que socavaba la inversión y el gasto público (CEPAL 2023). En la década entre 2011 y 2021, la deuda bruta de América Latina pasó del 32,4% al 59% del PIB.

Según cálculos del Banco Mundial (2023), el tamaño de la deuda externa de América Latina sigue siendo significativo, alcanzando 1,99 trillones de dólares en 2022 (frente a 1,43 trillones en 2012). Es la segunda más alta entre las regiones que conforman el Sur Global, sólo superada por el *Sudeste Asiático y el Pacífico,* y representa el 22% del stock de deuda externa de los países de renta media y baja (PRMB), estimada en 9 trillones de dólares.

Además de creciente, el perfil y composición de la deuda pública latinoamericana también es preocupante, ya que generalmente es a corto plazo[12] , emitida en moneda extranjera y cada vez más en manos de no residentes.[13] Además, mientras que en el pasado los acreedores de la deuda latinoamericana eran predominantemente organismos multilaterales[14] , hoy en día la participación de acreedores privados es cada vez mayor (68%, según el *Informe sobre la Deuda Internacional* 2023), lo que hace que las condiciones de renegociación sean menos favorables. Uno de los signos de este predominio es la disminución del peso de los préstamos en favor de los títulos financieros.

Por ello, la CEPAL se ha sumado al debate internacional, argumentando que es urgente "transformar la arquitectura internacional de la deuda soberana para ofrecer soluciones acordes con el desarrollo sostenible" (2023, p. 8). Su principal argumento es que hay que tener en cuenta las necesidades de financiación de los países en desarrollo para que los objetivos de la agenda 2030 y del Acuerdo de París no queden en papel mojado. La idea es canjear deuda por inversiones en iniciati-

[12] El vencimiento medio de la deuda soberana regional es de 13 meses (CEPAL, 2023).
[13] Brasil es una excepción: sólo el 14% de su deuda ha permanecido con acreedores no residentes durante diez años, a diferencia de Argentina, Chile y Colombia, por ejemplo, donde su peso ha aumentado con el tiempo hasta superar el 44% en los tres países.
[14] En 2022, sólo el 28% de la deuda externa estaba en manos de organismos multilaterales.

vas de adaptación al clima, fomentando la participación de acreedores privados en la reestructuración y renegociación de la deuda.

Para destacar los cuellos de botella de las privaciones que el pago de los servicios de la deuda amplía y profundiza en la región, la CEPAL (2023) recuerda que entre 2012 y 2021, la relación entre los intereses pagados en América Latina y el Caribe y el gasto en educación, protección social, salud e inversión pública se deterioró significativamente. En 2012, era de 47% en educación; 46% en protección social; 62% en salud; y 76% en inversión pública. En 2021, aumentó al 63% en educación, al 54% en protección social y al 185% en inversión pública, mientras que se mantuvo sin cambios en salud (62%).

Sin embargo, incluso con tantas pruebas de la urgencia de abordar el problema de la deuda, las soluciones más adecuadas para hacerle frente parecen aún muy lejanas. Como ya se ha mencionado, incluso tímidas iniciativas como el *Marco Común para el Tratamiento de la Deuda del G20*, lanzado en 2020, han dado escasos resultados y avanzan a un ritmo muy lento, incompatible con la gravedad de los problemas.[15] La idea de establecer un marco común, a través del cual todos los diferentes grupos de acreedores reciban un trato similar, se enfrenta a enormes dificultades. La creciente participación de los acreedores privados en las deudas soberanas (en detrimento de las instituciones multilaterales y los acreedores oficiales), rasgo que, como hemos visto, está claramente presente en los países latinoamericanos, dificulta el reconocimiento de las necesarias pérdidas en el valor nominal de este patrimonio financiero, lo que constituiría una forma más eficaz de aliviar a los EDE de la carga de la deuda.

En otras palabras, la gravedad del problema significa que los programas de reestructuración de la deuda, especialmente cuando se trata de deuda soberana, deben diseñarse no obedeciendo a los imperativos de la riqueza financiera creada por la explosión de estas deudas, sino teniendo en cuenta las consecuencias deletéreas de

[15] https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-12-19/poor-nations-debt-crisis-and-the-g20-s-common-framework-explained?embedded-checkout=true

la expropiación financiera para los países de la EDE. De poco sirve aplazar los pagos, modificar los tipos de interés y/o las condiciones de las obligaciones. Deben entrar en juego otras variables, como el derecho al desarrollo, la satisfacción de las necesidades climáticas urgentes y el respeto de los derechos humanos.

3. En conclusión: cómo la riqueza financiera viola los derechos humanos y por qué hay que hacerle frente

El principio del derecho al desarrollo,[16] basado en la plena realización de los derechos humanos y, como ellos, indivisible e interdependiente, fue revisado y revalorizado en 2015 a la luz de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* y el *Acuerdo de París*. Sin embargo, aunque coherente y en consonancia con lo que Samuel Moyn (2010) llamó la "última utopía" en términos de una "nueva política de la humanidad" (p. 227), el marco de los derechos humanos sigue siendo descuidado a la hora de formular directrices y acciones para reducir la carga de la deuda, en particular para los países menos desarrollados. Limitados por la carga de la deuda, los Estados pobres tienden a reducir la prestación de servicios públicos universales. Esto afecta a los derechos humanos no sólo por la falta de oferta, sino también porque, en tales circunstancias, la población se ve obligada a comprar estos servicios en el mercado privado, lo que también aumenta la deuda de los hogares.

Hasta ahora, cuando parecen existir iniciativas para paliar el problema, en realidad se amoldan a los imperativos de la riqueza financiera existente, sin el radicalismo necesario para afectar al patrón de acumulación que conduce a esta situación. Para Bohoslavsky y Can-

[16] Artículo 1.1 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.1 (1986): "El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él". http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/spovos/lex170a.htm

tamutto (2022), la práctica de instituciones como el FMI, el Banco Mundial y el G20 viola constantemente los derechos humanos, en la medida en que el apego a las exigencias financieras pone en peligro el patrón de desarrollo de los EMDE desde el punto de vista medioambiental y social.

Así, es incuestionable la urgencia de propuestas radicales que rompan con los dictados impuestos por una riqueza financiera que, desde hace al menos cuatro décadas, crece de forma imparable y a un ritmo superior al de la riqueza real, en un contexto agravado por la crisis de 2008 y, un poco más tarde, por la pandemia de coronavirus.

La sociedad civil lleva mucho tiempo haciendo su parte en esta tarea. Desde finales del siglo pasado se han creado diversas redes internacionales contra la deuda, como el *CADTM* (*Comité para la Abolición de la Deuda Ilegítima*) en 1990 y la red *Jubileo Sur* en 1999, todas ellas defendiendo principios como el de "la vida por encima de la deuda". Pero es evidente que estas iniciativas ganarían fuerza y vigor adicionales si importantes entidades multilaterales también hicieran suya esta causa, poniendo a su servicio su reconocida capacidad *coercitiva*.

Por lo tanto, parece haber llegado el momento de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reconozcan como una violación de los derechos humanos la expropiación financiera resultante de las imposiciones económicas de deudas impagables, e incluso deberían tener la facultad de dictar medidas provisionales cuando tales exigencias pongan en peligro el respeto de los derechos fundamentales de las poblaciones más vulnerables. Cabe señalar también que los artículos 5 (sobre derecho a la integridad física y psíquica), 6 (sobre prohibición de esclavitud, trata y servidumbre), 25 (sobre derecho a un recurso judicial efectivo), así como el artículo 21.3 (sobre prohibición de usura como cualquier otra forma de explotación), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos sugieren que ya existen

salvaguardias en la propia Convención que pueden utilizarse para adoptar esta postura.

Cuestionar la legitimidad de la deuda, especialmente en los países menos desarrollados, no sólo pone los derechos humanos en el lugar que les corresponde, sino que sobre todo cuestiona el dominio financiero que perpetúa no sólo la expropiación, sino también los supuestos que le dan origen. Al asumir este papel, el Tribunal contribuirá a forjar un consenso en la comunidad internacional a favor de cambiar el actual modelo de acumulación. Cada vez es más necesario un cambio radical de paradigma y la Corte IDH puede desempeñar un papel de innegable importancia en este proceso.

Referencias bibliográficas

Bohoslavsky, Juan Pablo y Cantamutto, Francisco (2022). "Not Even with a Pandemic: The IMF and the Neoliberal Roots of its Reluctance to Human Rights". *Human Rights Quaterly*, 44 (2022), 759-783.

Brenner, Robert (1998). "The Economics of Global Turbulence". *New Left Review*, n. 229, pp. 1-264, mayo/junio 1998.

CEPAL (2023). "Deuda Pública y Restricciones para el Desarrollo en América Latina y el Caribe". Santiago.

Chesnais, François (1998). "Introdução". En: Chesnais. F. (org.) *A Mundialização Financeira*. São Paulo: Xamã.

Chesnais, François (2016). *Finance Capital Today - Corporations and Banks in the Lasting Global Slump*. Leiden; Boston: Brill.

Harvey, David (2004). *O Novo Imperialismo*. São Paulo: Loyola.

Instituto De Finanzas Internacionales (IFF) (2023). "Monitor Mundial de la Deuda".

Lavinas, Lena; Bressan, Lucas & Rubin, Pedro (2022). "Brasil: como as políticas de enfrentamento da pandemia inauguraram um novo ciclo de endividamento familiar". *O Brasil no Inferno Global: capitalismo e democracia fora dos trilhos*, en: Singer, André; Araú-

jo, Cicero; Rugitsky, Fernando (eds.), São Paulo: FFLCH/USP, pp. 249-292.

Mészáros, Istvan (2009). *A Crise Estrutural do Capital*. São Paulo: Boitempo.

Morvant-Roux, Solène; Bertoli, Max-Ayamaur y Clerc, Sélim (2023). *La Dette Sacralisée. Hiérarchies et moralité des dettes des particuliers en Suisse,* Lausana: Éditions Épistémé.

Moyn, Samuel (2010). *The Last Utopia. Human Rights in History,* Harvard University Press.

OXFAM (2020). *50 Years of Broken Promises*, Oxford.

Paulani, Leda M (2010). "Brazil in the Crisis of Finance-Led Regime of Accumulation". *Review of Radical Political Economics,* Vol. 42, n, 3, p. 363-372.

Streeck, Wolfgang (2018). "*Tempo Comprado* – A crise adiada do capitalismo democrático". São Paulo: Boitempo.

UNDP (2021). "*Step Up Climate Change Adaptation Efforts or Face Huge Disruption*", Washington DC.

World Bank (2023). *"International Debt Report (IDR)"*, World Bank Group, Washington DC.

Zucker-Marques, Marina y Gallagher, Kevin P. (2023). "Sustainable Future Bonds: boosting multilateral development banks lending and improving the global reserve system"*, Global Policy 00 1-17.*

Parte II

Sistemas regionales

CAPÍTULO 4

Deuda soberana y derechos humanos: la potencialidad del sistema interamericano

Silvia Serrano Guzmán y Patricio López Turconi

1. Introducción

El endeudamiento soberano ha estado históricamente vinculado, tanto en la opinión pública como en la práctica, a campos del conocimiento como la economía y las finanzas internacionales, el derecho económico internacional y el derecho de las inversiones extranjeras. Este enfoque parcial y fragmentado del fenómeno ha dejado por fuera los vínculos entre la deuda pública y los derechos humanos, lo que ha provocado que el tema haya quedado excluido de la órbita de los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos (Bantekas & Lumina, 2018, pp. 2-4).

A pesar de ser un fenómeno de larga data, no fue sino hasta 1998 que la entonces Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas creó un mandato específico para explorar el impacto de la deuda externa en el goce y ejercicio de los derechos humanos. Sin embargo, los esfuerzos de quienes han ocupado ese mandato se han visto socavados por las diferencias en torno a si la deuda pública debe tratarse o no como una cuestión de derechos humanos (Consejo de

Derechos Humanos, 2014, párr. 6). El sistema interamericano está aún más atrás en el tema, ya que apenas ha hecho algunas referencias aisladas al endeudamiento soberano en el marco de audiencias o informes temáticos (Bohoslavsky & Clérico, 2023, pp. 109-110).

Frente a un escenario en que la deuda pública global se ha quintuplicado desde el año 2000, superando ampliamente el crecimiento del producto bruto interno (PBI) mundial en el mismo período (Naciones Unidas, 2023, p. 5), en este capítulo planteamos que el sistema interamericano ya no puede ignorar el endeudamiento soberano como una cuestión de derechos humanos. Nuestro análisis parte de la premisa de que los procesos de toma y reestructuración de la deuda pública necesariamente tienen un impacto en el respeto y la garantía de una amplia gama de derechos. Este impacto podrá ser tanto positivo –cuando el endeudamiento sirva como herramienta para financiar el desarrollo sostenible y la realización de ciertos derechos– como negativo, cuando el servicio de la deuda o los procesos de reestructuración lleven a políticas estatales de austeridad u otras medidas económicas regresivas para los derechos humanos.

En este sentido, analizaremos cómo los instrumentos de derechos humanos y los mandatos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y otros órganos del sistema interamericano deberían ser utilizados para avanzar hacia un abordaje más integral de la deuda, que incluya el componente de derechos humanos históricamente ausente en estos debates. Sostenemos que estos órganos podrían ofrecer tanto un diagnóstico sobre los impactos concretos de la deuda pública en ciertos derechos como un encuadre analítico sobre sus implicancias en el cumplimiento de los instrumentos interamericanos relevantes. Con ello, la CIDH y la Corte IDH podrían orientar a los Estados sobre cómo sus obligaciones en materia de derechos humanos deben influir en la gestión de la deuda soberana, particularmente

en escenarios de deuda insostenible, odiosa[1] o de otra forma ilegal o ilegítima.

Iniciaremos identificando las interpretaciones y ejes temáticos existentes que, aunque no hayan abordado exhaustivamente la cuestión de la deuda, pueden ser expandidos para incluir la problemática. Luego, exploraremos la potencialidad del mandato de la CIDH, la Corte IDH y otros órganos del sistema interamericano, presentando las vías concretas que se pueden utilizar para realizar este abordaje.

2. Propuesta de ampliación de las interpretaciones y ejes temáticos existentes

Para alinear las políticas de endeudamiento soberano con el respeto y la garantía de los derechos humanos, se necesitan normas claras. Aunque en el sistema interamericano no hay guías detalladas, sí existen interpretaciones y ejes temáticos que podrían ser utilizados para derivar obligaciones internacionales en la materia y construir estándares para su cumplimiento.

Por un lado, la CIDH ha abordado las conexiones entre la política fiscal y los derechos humanos, desarrollando guías claras que podrían extrapolarse a otras formas de financiamiento estatal, como la deuda pública. Al abordar específicamente la cuestión de la pobreza y pobreza extrema, la Comisión dejó en claro que, aunque las obligaciones de derechos humanos no sugieren políticas de financiamiento estatal específicas, sí disponen ciertos límites a la discrecionalidad de los Estados en la formulación de las mismas (2017b, párr. 493). La CIDH se refirió a esos límites en los siguientes términos:

[1] Aunque existen debates sobre su conceptualización y elementos distintivos, la doctrina de la deuda odiosa permite a los gobiernos repudiar las deudas contraídas por administraciones anteriores sin el consentimiento del pueblo o en perjuicio de este, siempre y cuando los acreedores estuvieran al tanto de la cuestión. La doctrina tiene sus raíces en las disputas del siglo XIX por las posesiones coloniales. Hasta ahora, pocos países han invocado la deuda odiosa como motivo de repudio, y en la mayoría de los casos, sin éxito (Gelpern, 2007).

- Ciertas obligaciones de "procedimiento" que respaldan una mejor formulación de políticas públicas. Se trata de los derechos de participación, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información, que deben regir todo el ciclo de formulación de políticas de financiamiento estatal (2017b, párr. 501-502); y
- Ciertas obligaciones "sustantivas" vinculadas al impacto (positivo o negativo) del financiamiento público en la eficacia de los derechos humanos. Un ejemplo es el deber de asegurar niveles mínimos esenciales, particularmente respecto de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA); el deber de movilizar el máximo de recursos disponibles para la plena realización de los DESCA de manera progresiva; el deber de no regresividad en materia de DESCA; y los principios de igualdad y no discriminación (2017b, párr. 501-502).

Llevado al ámbito del endeudamiento soberano, el primer tipo de obligaciones debería ser relevante, al menos, cuando se trata de tomar deuda pública –cuestión que, además, debería estar revestida de la mayor legitimidad democrática posible, de acuerdo con el derecho interno de cada Estado–.[2] Cuando un Estado no contemple estos mecanismos en su legislación interna, surgirá la obligación de establecer los marcos jurídicos o institucionales necesarios para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de procedimiento, de acuerdo con el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Por su parte, las obligaciones sustantivas deberían guiar, además de la toma de la deuda pública, la gestión de la misma, incluyendo las decisiones alrededor del servicio de la deuda, su restructuración y/o cancelación. Ambos tipos de obligaciones deberían vincular a las autoridades públicas con poder de decisión

[2] Para un desarrollo de cómo los procesos de endeudamiento soberano pueden resultar en violaciones a distintos derechos humanos, incluyendo civiles y políticos y no sólo DESCA, véase Joseph (2018, pp. 303-316).

en los procesos de endeudamiento soberano, y no exclusivamente a los tribunales llamados a controlar su adherencia al marco jurídico.

Por otra parte, la relación entre las obligaciones en materia de la igualdad y no discriminación y el financiamiento público es cada vez más innegable, especialmente en una región caracterizada por una brecha desmedida de desigualdad socioeconómica. Por ello, la deuda pública también debe ser analizada con el lente de la igualdad material o sustantiva, que constituye la dimensión normativa de la igualdad y no discriminación más relevante para el tema que nos ocupa. Esta dimensión le impone a los Estados la obligación positiva de corregir las desigualdades existentes, especialmente en el goce efectivo de los derechos humanos. De acuerdo con la Corte IDH, "los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes (…) Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias" (*Opinión consultiva OC-27/21*, 2021, párr. 160). La CIDH ha afirmado, por su parte, que la igualdad material debe orientar el diseño e implementación de las políticas públicas relacionadas con los derechos humanos (CIDH, 2008, párr. 54).

La deuda pública tiene un papel dual en relación con la igualdad sustantiva: por un lado, como herramienta con enorme potencial para cerrar las brechas de la desigualdad socioeconómica y combatir situaciones de desventaja estructural y, por otro, como un factor que puede crear nuevas disparidades o exacerbar las ya existentes, incluyendo las desigualdades de género (véase, por ejemplo, Bohoslavsky & Rulli, 2023). Las diversas formas en las que esto último puede ocurrir han sido extensamente estudiadas: comúnmente, las condiciones de ciertos préstamos o los pagos del servicio de la deuda requieren ajustes en la política económica, recortes de gasto, reasignaciones presupuestarias u otras medidas de austeridad. Los efectos de estas medidas no sólo tienden a recaer de manera desproporcionada en los

grupos más desaventajados, sino que también terminan por poner en riesgo o eliminar los programas originalmente destinados a abordar las situaciones de desigualdad y exclusión de estos grupos, especialmente en lo que respecta a la salud y la educación (Joseph, 2018).

Por ejemplo, en respuesta a la crisis financiera y de la deuda del 2008, los países de la Unión Europea (UE-28) aplicaron, a grandes rasgos, tres tipos de medidas de austeridad en el ámbito de la salud: (i) copagos u otros cambios en el financiamiento del sistema; (ii) cambios en el alcance de los servicios de salud prestados; y (iii) otras medidas destinadas a reducir los costos en salud, como recortes salariales para los trabajadores del sector (Doetsch *et al*., 2023). Está documentado que ciertos grupos vulnerables (como adultos mayores, migrantes y personas en situación de pobreza) se vieron mayormente afectados por la aplicación de estas medidas, especialmente cuando las mismas no fueron acompañadas de salvaguardias específicas para proteger la asequibilidad, calidad y disponibilidad de los bienes y servicios de salud (Doetsch *et al*., 2023). Aunque no han sido bien documentadas, la profundización de las inequidades o retrocesos similares podrían ser registrados en los países de Latinoamérica y el Caribe, donde los pagos del servicio de la deuda ya superan el gasto total en salud y educación en varios países (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2023, p. 28).

En este punto, los criterios de la CIDH y la jurisprudencia de la Corte IDH en materia de DESCA pueden ser utilizados para abordar la cuestión de la deuda pública en, por lo menos, cuatro aspectos. Primero, ambos órganos han interpretado que los DESCA imponen obligaciones de exigibilidad inmediata y de realización progresiva (véase *Caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala*, 2018, párr. 98). Dentro de las obligaciones inmediatas, se encuentran los deberes de asegurar el goce y ejercicio de los DESCA sin discriminación y de adoptar medidas para lograr su plena realización. De algunos pronunciamientos de la Corte IDH también es posible desprender que la satisfacción de los niveles mínimos esenciales de cada uno de estos

derechos (véase *Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*, 2015, párr. 193), así como la adopción de medidas que no dependen de recursos, también son parte de las obligaciones inmediatas. Por su parte, la realización progresiva implica, en esencia, una obligación de hacer, o de adoptar providencias y brindar los medios necesarios para avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de los DESCA, en la medida de los recursos económicos y financieros de que el Estado disponga y con mecanismos de rendición de cuentas (*Caso Acevedo Buendía y otros vs. Perú*, 2009, párr. 102).

Estas obligaciones, que preceden a muchos acuerdos de endeudamiento soberano, pueden y deben servir como guía para las políticas vinculadas a la deuda pública. Aunque hay potencial para un mayor desarrollo normativo en este ámbito, es posible afirmar que, como consecuencia de ambos tipos de obligaciones, los Estados deben velar porque las decisiones relacionadas con el endeudamiento soberano no obstaculicen el progreso constante hacia la plena realización de los DESCA ni impliquen una violación a las obligaciones inmediatas en relación con estos derechos.[3]

Segundo, la Corte IDH también ha explicado que, como corolario del principio de realización progresiva, los Estados tienen un deber de no regresividad en relación con estos derechos (véase, por ejemplo, *Caso Acevedo Buendía y otros vs. Perú*, 2009, párr. 103). Este deber exige que se abstengan de adoptar medidas que de algún modo deroguen, empeoren, retrasen o interrumpan el nivel de goce o ejercicio alcanzado de los DESCA, siempre que las mismas no estén justificadas por razones de suficiente peso (véase *Caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala*, 2018; Courtis, 2006, 4-9). Este último criterio implica someter las medidas a un escrutinio riguroso y a una consideración más cuidadosa, teniendo especialmente en cuenta (i) el aprovechamiento del máximo de recursos disponibles y (ii) la totalidad de los DESCA (véase CIDH, 2009, párr. 141; Comité de Derechos

[3] Para una discusión sobre los desafíos a la hora de aplicar el concepto de realización progresiva al endeudamiento y gestión de la deuda soberana, véase Warwick (2018).

Económicos, Sociales y Culturales, 1990, párr. 9). Se trata de una garantía de mantenimiento del contenido del derecho protegido, pero también de su nivel de goce alcanzado (Courtis, 2006, pp. 17-18). La doctrina ha sugerido que este deber puede aplicarse tanto a la extensión de derechos concedidos por una norma jurídica ("regresividad normativa") como a los resultados de una medida o política pública ("regresividad de resultados"). En este último caso, una medida será regresiva cuando sus resultados hayan empeorado en relación con un punto de partida anterior elegido como parámetro (Courtis, 2006, pp. 4, 6, 7, 17). Así, la prohibición de regresividad en los resultados también tiene implicancias directas en este ámbito, al exigir que las medidas adoptadas para hacer frente a, por ejemplo, las condiciones o servicios de la deuda no resulten en un retroceso injustificado.

Aunque algunos actores podrían intentar justificar medidas regresivas durante crisis de deuda a partir de la necesidad de maximizar los recursos disponibles, es difícil que las mismas puedan justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los DESCA. En efecto, los pagos de la deuda y las políticas de austeridad suelen tener impactos negativos simultáneos sobre una serie de áreas directamente relacionadas con DESCA, como el mercado laboral, la seguridad social, el acceso a la salud, la educación, y la protección ambiental, entre otros. Mediante pronunciamientos específicos de la CIDH y de la Corte IDH –en el marco de sus distintos mecanismos– relativos a la deuda pública, ambos órganos podrían desarrollar la cuestión de la justificación de medidas regresivas, cuestión aún incipiente o por desarrollar en el derecho internacional de los derechos humanos.

Tercero, el marco teórico sobre empresas y derechos humanos desarrollado por ambos órganos puede expandirse para incluir a los acreedores privados. Aunque la Corte IDH ha abordado este tema en sus casos contenciosos (véase, por ejemplo, *Caso Vera Rojas y otros vs. Chile*, 2021, párr. 81), son la CIDH y su Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales (REDESCA) quienes han abordado la cuestión en mayor profundidad en el

"Informe sobre Empresas y Derechos Humanos" (2019a). En dicho informe se desarrollaron las obligaciones de los Estados frente a las actividades empresariales y se reconoció que "aún ante la falta de cumplimiento o cumplimiento inadecuado de las obligaciones por parte de los Estados, las empresas deben orientarse y guiar sus acciones y procesos por aquellos estándares internacionales de derechos humanos aplicables" (2019a, párr. 415). No obstante, el informe no profundizó en la responsabilidad de las empresas en el contexto del endeudamiento, en parte por la voluntad explícita de la CIDH y la REDESCA de centrarse en el rol del Estado respecto de las empresas y no el esquema completo de los Principios Rectores de las Naciones Unidas (2019a, párr. 9, 10, 11).

En el sistema universal, sin embargo, estos principios ya han sido expandidos para explorar el contenido de la responsabilidad de los inversores y otros agentes del sector financiero en general, y para detallar las obligaciones internacionales de los Estados frente a estos actores. Esas obligaciones incluyen, por ejemplo, exigir la debida diligencia en derechos humanos a los inversores, asegurar que las instituciones estatales que tratan con estos actores cuenten con la capacidad y recursos necesarios para promover los derechos humanos, y apoyar la creación de orientaciones específicas para los inversores (Consejo de Derechos Humanos, 2021). Aun así, la situación puntual de los acreedores privados de deuda soberana no ha sido abordada en detalle.

En ese sentido, hay un potencial significativo para que la CIDH, la REDESCA y la Corte IDH continúen desarrollando el marco de empresas y derechos humanos para avanzar con estándares interamericanos que visibilicen el rol fundamental de los actores privados en el tema de la deuda, abordando la responsabilidad de quienes adquieren títulos de deuda pública y las obligaciones de los Estados en este ámbito. Destacamos que, a diferencia de otras actividades financieras o comerciales, el desarrollo de guías u orientaciones específicas para los actores privados adquiere gran importancia en este ámbito, donde

el poder relacional y estructural de los acreedores suele ser significativamente mayor a la capacidad de maniobra de los Estados –sobre todo en casos de emergencias, crisis de la deuda, o cuando se trata de países de renta media y baja–.[4]

Por último, existen estándares en materia de cooperación internacional que pueden aplicarse al ámbito de la deuda, especialmente cuando se trata de acreedores bilaterales o multilaterales. La Corte IDH ha dejado claro que el artículo 26 de la CADH establece la obligación de cooperar internacionalmente para el desarrollo y protección de los DESCA, y que este deber también se deriva del principio de buena fe. Aunque la Corte ha enfocado principalmente su análisis en los derechos ambientales, ha señalado específicamente que la cooperación es una obligación entre Estados, exigiendo que el Estado de origen de una actividad colabore con el Estado receptor en la adopción de las medidas necesarias para garantizar los derechos humanos de las personas. Esto incluye la implementación de medidas para prevenir o mitigar impactos adversos. En este contexto, la Corte ha subrayado que la cooperación es un elemento crucial al evaluar el cumplimiento del deber del Estado de origen de respetar y garantizar los derechos de aquellos bajo su jurisdicción, así como de las personas fuera de su territorio que pudieran verse afectadas por sus actividades (*Opinión Consultiva OC-23/17*, 2017, párr. 181-182)

En el ámbito de la deuda, la cooperación en materia de DESCA podría requerir, por ejemplo, que los acreedores bilaterales colaboren con los Estados deudores para evaluar y reducir al mínimo los impactos socioeconómicos negativos de la deuda en el Estado deudor. Asimismo, la cooperación podría demandar que los Estados acreedores condicionen los préstamos a la implementación de medidas que fomenten el desarrollo sostenible o, como mínimo, se abstengan de imponer condiciones regresivas, que impidan el cumplimiento de las obligaciones mínimas asociadas con los DESCA, o que de otra forma

[4] Para una descripción de las asimetrías de poder existentes y su tipología, véase Wiedenbrüg y López Turconi (2022).

obstaculicen el desarrollo progresivo en relación con estos derechos. Consideramos que estos estándares también podrían aplicarse a los acreedores multilaterales, como las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), quienes, a pesar de no ser Estados, sí quedan alcanzadas por el principio de buena fe (véase, por ejemplo, Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, 2012, principio 7).

Para la construcción de estándares específicos en materia de endeudamiento soberano, muchas de estas líneas interpretativas podrían robustecerse a partir de un diálogo con los desarrollos existentes en los sistemas universal y europeo, como ha venido siendo la práctica de la CIDH y la Corte IDH (véase, por ejemplo, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2016).

3. La potencialidad de los mecanismos del sistema interamericano

Habiendo explorado el potencial de expandir las interpretaciones y ejes temáticos existentes para incluir este tema, nos adentraremos en una primera aproximación a las diversas vías que la CIDH, la Corte IDH y otros órganos pueden utilizar para pronunciarse sobre la deuda pública. A través de sus mecanismos, el sistema interamericano puede desarrollar estándares específicos en la materia, realizar un diagnóstico sobre la situación de la deuda y sus condiciones en los Estados de la región, abordar sus respectivos riesgos para los derechos humanos, proporcionar asistencia técnica en situaciones concretas, e incluso ofrecer recomendaciones o reparaciones de distinto alcance. Todo ello podría ser de gran utilidad para que los Estados cumplan la difícil tarea de conciliar sus obligaciones de derechos humanos con la gestión de la deuda pública.

Nuestro propósito no es proponer una hoja de ruta específica, sino mostrar el abanico de los mecanismos del sistema interamericano mediante los cuales sus órganos podrían abordar esta cuestión que incide en la eficacia de los derechos humanos. Destacamos que

el involucramiento en el tema es urgente, considerando la estructura y dinámica de la actual arquitectura financiera internacional (AFI). Indudablemente, cuando se trata de crisis de la deuda, la AFI no sólo exhibe marcadas asimetrías de poder entre acreedores y deudores –derivadas de la naturaleza fundamentalmente contractual de los procesos de reestructuración–, sino que también carece de mecanismos o iniciativas multilaterales efectivas para reducir o atenuar esas disparidades (Wiedenbrüg y López Turconi, 2022, pp. 317-322).

3.1. Mecanismos para identificar los vínculos entre la deuda pública y los derechos humanos

Una de las formas en la que los órganos del sistema pueden abordar la cuestión es mediante el diagnóstico de la situación actual de la deuda pública en los Estados de la región, para visibilizar sus implicancias actuales y potenciales en los derechos humanos. El mandato de la Comisión, que incluye una labor de monitoreo continuo de la situación de derechos humanos en los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), puede ser de particular utilidad para este diagnóstico (artículo 106 de la Carta de la OEA; artículos 40-41 de la CADH; artículos 58-60 del Reglamento de la CIDH).

Son varios los documentos mediante los cuales la CIDH podría realizar esta tarea. Primero, los informes sobre la situación de derechos humanos en un Estado o región determinada (artículo 60 del Reglamento de la CIDH). Cada vez más, estos informes incorporan capítulos específicos que van más allá de las temáticas tradicionales y que se ajustan a las necesidades del monitoreo en cada Estado. Segundo, el Capítulo IV.A) del Informe Anual que, desde la última reforma reglamentaria, es la vía a través de la cual la Comisión aborda "las principales tendencias, problemas, desafíos, avances y buenas prácticas respecto tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales" (artículo 59. (2) (e) (i) del Reglamento de la CIDH). Y tercero, mediante los informes temáticos. Si bien algunos de ellos se centran en estándares sobre cuestio-

nes específicas, muchos informes temáticos incluyen diagnósticos de la situación que analizan (véase, por ejemplo, CIDH, 2023, Capítulo 2, 2015). Estos informes tienen la ventaja de ofrecer un diagnóstico de alcance regional en lugar de un abordaje aislado por país.

Para que este diagnóstico sea lo más completo posible, es necesaria la participación decidida de los actores ante el sistema. Así, por ejemplo, cuando la CIDH anuncia una visita a un país, es clave que la sociedad civil insista en poner este tema en la agenda, de manera que luego quede reflejado en el respectivo informe. Las audiencias de país y las audiencias temáticas también pueden ser espacios importantes para posicionar el tema (artículo 66 del Reglamento de la CIDH). Incluso, se podría impulsar –como ha sucedido con temas novedosos– que la CIDH convoque a una audiencia de oficio para escuchar a la mayor cantidad de personas, Estados e instituciones, incluyendo acreedores (véase, por ejemplo, CIDH, 2017c). Igualmente, si la CIDH decidiera avanzar con un informe temático sobre la cuestión, su proceso de elaboración debería contar con la mayor participación posible, a través de mecanismos habituales como las consultas de personas expertas y los cuestionarios.

Junto con la CIDH, otro mecanismo del sistema que podría contribuir al diagnóstico de la situación es el Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (GTPSS). Este grupo tiene el mandato de revisar los informes periódicos de los Estados con el fin de identificar los avances y progresos en el respeto y garantía de los DESCA a partir de un sistema de indicadores (artículo 19 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador"). A través de sus informes, los Estados deben reportar sobre el "contexto financiero básico y los compromisos presupuestarios", detallando la disponibilidad efectiva de recursos estatales asignados a los DESCA, así como su distribución y otra información específica relacionada con el financiamiento de cada derecho. El GTPSS ha utilizado esta

información en sus observaciones finales publicadas hasta la fecha para identificar tendencias de aumento o disminución sostenida de inversión en derechos como la salud, la educación y el medio ambiente sano (véase, por ejemplo, GTPSS, 2023, párr. 160). Así, estas observaciones también podrían ser utilizadas como vehículo para visibilizar los impactos de las políticas de endeudamiento soberano en los DESCA, incluyendo posibles medidas regresivas.

Cualquiera que sea la vía que se use para un primer diagnóstico del tema, es fundamental que se establezcan recomendaciones muy concretas que estén dirigidas tanto a los Estados como a otros actores involucrados (véase, por ejemplo, CIDH, 2023, párr. 466).

3.2. Mecanismos para la interpretación de los instrumentos de derechos humanos vigentes y el desarrollo de estándares en materia de deuda pública

El diagnóstico de la situación, que sin duda dejará en claro que el endeudamiento soberano es un tema no sólo relevante sino urgente de derechos humanos, deberá estar acompañado del componente normativo. Este aspecto se refiere a la manera en que los instrumentos del sistema interamericano pueden proporcionar pautas de comportamiento en este tema. Parte de este desarrollo implica la formulación de estándares y directrices específicas que los Estados y otros actores involucrados deberían seguir para que las medidas adoptadas en materia de endeudamiento no obstaculicen la eficacia de los derechos. Lo anterior se puede lograr a través de distintas vías con gran potencial para brindar un respaldo jurídico a los Estados en este ámbito, ayudándole a mitigar las asimetrías de poder entre acreedores y deudores, mediante el uso de los marcos jurídicos de derechos humanos y las obligaciones derivadas de ellos.

Primero, a partir de una resolución, declaración o recomendación de la Asamblea General de la OEA que aborde el asunto y establezca un conjunto de principios para gestionar y resolver conflictos vinculados a la deuda pública (artículo 80 del Reglamento de la Asamblea

General de la OEA). Dicha declaración podría profundizar o expandir la serie de principios adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas (2015) y por la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) (2012). Otra posible función de la Asamblea General de la OEA podría consistir en conferir un mandato expreso a la CIDH para tratar la cuestión a través de, por ejemplo, una resolución que contenga una declaración de principios (véase, por ejemplo, CIDH, 2019b).

Segundo, los informes de país y los informes temáticos podrían incorporar, además del diagnóstico mencionado anteriormente, las interpretaciones pertinentes de los instrumentos interamericanos de derechos humanos respecto del endeudamiento soberano, así como los lineamientos o estándares específicos para su cumplimiento. Esto último también podría lograrse mediante guías prácticas que complementen los informes temáticos (véase, por ejemplo, CIDH, 2017a). Al igual que con el diagnóstico propuesto, es fundamental revestir estos mecanismos de la mayor legitimidad posible y, por lo tanto, la CIDH debería favorecer la más amplia participación en los procesos de elaboración de este tipo de instrumentos.

Tercero, se encuentra el sistema de casos individuales, una de las vías con mayor fuerza vinculante en el sistema (artículo 68.1 de la CADH). El objetivo de ese mecanismo es que la CIDH y, eventualmente, la Corte IDH, puedan conocer una situación concreta de violación de derechos humanos, declarar la responsabilidad internacional del Estado involucrado, y solicitar reparaciones, tanto a nivel individual como medidas de no repetición que exceden los intereses de las víctimas. Aunque, en principio, el tema de la deuda pública pareciera lejano al sistema de casos individuales, no es del todo ajeno a este.

Como indicamos anteriormente, existe una relación estrecha entre endeudamiento y derechos humanos –en particular, los DESCA, que incluyen tanto obligaciones inmediatas como de realización progresiva–. En ese sentido, existen al menos dos posibles escenarios en los cuales este tema podría estar presente en asuntos concretos.

Por un lado, si en un asunto individual es posible establecer un nexo causal entre el endeudamiento y la violación de derechos humanos constatada, la CIDH y la Corte IDH podrían incluir, como es su práctica, una sección de contexto que contemple consideraciones sobre el tema en su análisis de fondo. Algunos ejemplos de ese nexo causal pueden ser la disminución de recursos destinados a servicios públicos esenciales (que también son derechos), la imposición de medidas de austeridad que afecten desproporcionadamente a grupos protegidos por las normas antidiscriminatorias o que profundicen las desigualdades, o la falta de consulta y participación ciudadana en decisiones cruciales sobre endeudamiento. En este mismo escenario, ambos órganos podrían considerar las acciones u omisiones estatales con relación a la deuda pública como parte de los hechos que comprometieron la responsabilidad internacional del Estado por violación a los deberes de respeto, garantía o de adoptar disposiciones de derecho interno respecto de los derechos involucrados. Lo anterior tendría que llevar necesariamente a la consideración de alguna medida de restitución en el marco de las reparaciones, como podría ser dejar sin efecto ciertos actos vinculados con la gestión de la deuda (p. ej., medidas regresivas injustificadas en materia de educación primaria, servicios esenciales de salud o pisos mínimos de seguridad social).

Por otro lado, aunque no sea posible establecer que parte de la responsabilidad internacional fue causada por acciones u omisiones estatales vinculadas con la deuda pública, en todo caso es viable considerar la cuestión al momento de dictar otras reparaciones, como las medidas de no repetición. Así, es posible que el endeudamiento no haya sido la causa directa de la violación de derechos humanos constatada, pero que sí represente un obstáculo para evitar la repetición de los mismos hechos en el futuro. En ese sentido, la CIDH y la Corte IDH podrían respectivamente recomendar u ordenar medidas vinculadas con la deuda pública, como la revisión y reformulación de políticas de endeudamiento, la implementación de salvaguardias específicas para proteger a los grupos vulnerables durante procesos de reestructuración de

deuda, y la promoción de la transparencia y participación ciudadana en decisiones relacionadas con la deuda pública.[5]

Aunque la CIDH o la Corte no podrían declarar formalmente la responsabilidad internacional de los acreedores bilaterales o multilaterales, el análisis de la responsabilidad del Estado deudor en estos potenciales asuntos debería considerar que se trata de un tema donde existe un fuerte involucramiento de estos actores no estatales (CIDH, 2019a, párr. 17). Por lo tanto, es necesario que este análisis tome en cuenta, de la manera más concreta y deliberada posible, las acciones u omisiones del Estado deudor en relación con actos de los acreedores que hayan involucrado afectaciones a los derechos humanos. Es en este contexto donde los órganos del sistema pueden hacer valoraciones sobre la conducta de los acreedores, su responsabilidad de respetar los derechos humanos, y la debida diligencia de los Estados frente a estos actores. Asimismo, en las medidas de no repetición, la CIDH y la Corte IDH pueden ordenar acciones que el Estado debe implementar en relación con dichos actores privados.

Por último, otro mecanismo para la interpretación de los instrumentos de derechos humanos vigentes y el desarrollo de estándares es una eventual opinión consultiva de la Corte IDH sobre deuda pública y derechos humanos (artículo 64 de la CADH). Un precedente de esta naturaleza sería crucial para orientar a los Estados sobre sus obligaciones en este ámbito y cómo cumplirlas. Además, podría tener el efecto de brindarle un respaldo jurídico a los Estados para la toma de decisiones en un contexto que, como dijimos, es profundamente

[5] Distintas autoridades en materia de deuda han destacado que la base de acreedores de un Estado es cada vez más diversa. Por lo tanto, ante posibles argumentos sobre violaciones al derecho de propiedad de los acreedores (artículo 21 de la CADH), los órganos del sistema podrían hacer una distinción entre acreedores que adoptan la forma de personas jurídicas -quienes, según la Corte IDH, no son titulares de los derechos establecidos en la Convención- y bonistas u otros acreedores que sean personas naturales. Cuando se trate de personas naturales, el análisis de la responsabilidad estatal podría considerar si las restricciones a la propiedad vinculadas a la gestión de la deuda pueden conciliarse con la función social de la propiedad y/o justificarse en relación con las obligaciones del Estado en materia de DESCA.

asimétrico. La activación de este mecanismo requeriría que algún Estado, la CIDH o alguno de los órganos de la OEA habilitados tengan una comprensión de la relevancia y urgencia del desarrollo interpretativo y de estándares sobre deuda pública y derechos humanos. Por ejemplo, un Estado particularmente afectado por el endeudamiento podría liderar este desarrollo.

3.3. Posibilidades de asistencia técnica a los Estados en cuanto a la gestión de la deuda pública, sus implicaciones en los derechos humanos y cómo abordarlas

En ciertas situaciones puntuales, la asistencia técnica a los Estados podría ser una herramienta clave para integrar las obligaciones de derechos humanos en la gestión de la deuda y ayudar a reducir las asimetrías de información entre acreedores y deudores. En virtud del alcance más amplio e integral de su mandato, la CIDH sería la mejor posicionada para brindar dicha asistencia a través de distintas actividades. Algunos ejemplos en este sentido incluyen visitas de trabajo para la revisión de políticas o acuerdos concretos sobre deuda pública, con el fin de identificar riesgos para los derechos humanos; el ofrecimiento de cursos u otras actividades de capacitación y formación a los funcionarios involucrados en la gestión de la deuda; o la asistencia en el monitoreo o evaluación de impacto de ciertas políticas o decisiones relacionadas con la deuda pública.

Tomando en cuenta el carácter particularmente técnico e interdisciplinario de la cuestión, así como las asimetrías existentes, la CIDH podría explorar la creación de un grupo interdisciplinario de expertos independientes[6] que pudiera abordar solicitudes de asistencia técnica provenientes de los Estados en asuntos relacionados con

[6] Estos grupos han sido establecidos en la última década con el propósito de atender situaciones que demandan apoyo técnico o contextos que requieren una atención especial y concentrada. Este es el caso de, por ejemplo, el Grupo Interdisciplinario de Expertos y Expertas Independientes para brindar asistencia técnica internacional en la investigación del caso Ayotzinapa, originalmente instalado en 2014 y reinstalado en 2020.

la gestión de la deuda pública. Este mecanismo podría ser creado a través de un acuerdo entre la CIDH y los Estados interesados, y estar conformado por expertos en diversas áreas relevantes, como economía, finanzas, derechos humanos, políticas públicas y desarrollo. En ese sentido, operaría como un recurso especializado e imparcial al que los Estados podrían recurrir para obtener orientación técnica, tanto de manera preventiva como frente a crisis de la deuda.

Si la creación de un grupo interdisciplinario de expertos independientes no fuera viable o de fácil implementación, la CIDH también podría considerar crear la capacidad técnica sobre el tema al interior de su secretaría ejecutiva, mediante la creación de un mecanismo especial de seguimiento.[7]

La Corte IDH también podría desempeñar un papel importante en la asistencia técnica a los Estados a través de su jurisdicción consultiva según el artículo 64.2 de la CADH, que le permite emitir opiniones no sólo respecto de la interpretación de los tratados de derechos humanos, sino también acerca de la compatibilidad de las leyes internas de un estado con la Convención Americana y otros tratados de derechos humanos. Esta función puede ser particularmente útil para el análisis de las normas que regulan el endeudamiento soberano y otras disposiciones dirigidas al cumplimiento de los derechos de participación, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información en este contexto.

3.4. Nuevos instrumentos de derechos humanos y nuevas autoridades dirigidas específicamente al tema de endeudamiento soberano

Hasta este punto, hemos explorado las posibles vías que podrían ser activadas en el sistema interamericano, con los instrumentos de derechos humanos existentes a la fecha y con el arreglo actual de au-

[7] Por ejemplo, el Mecanismo Especial de Seguimiento para Venezuela, instalado en 2019.

toridades. Esto es importante, dado que los temas novedosos de derechos humanos no pueden esperar a que se generen y consoliden consensos para modificaciones que podrían considerarse mucho más innovadoras. Sin embargo, dichas posibilidades no deben quedar excluidas de la conversación y podrían impulsarse de manera paralela a las anteriores. Así, por ejemplo, podría impulsarse que la Asamblea General adopte un tratado específico sobre deuda o sobre temas más generales que lo incluyan como, por ejemplo, justicia económica y derechos humanos.[8]

En cuanto al arreglo actual de autoridades, podría considerarse la creación de una nueva relatoría o grupo de trabajo a nivel de la CIDH, o con la modalidad de relatores especiales para dedicarse exclusivamente a temas de justicia económica, incluyendo la compleja intersección entre deuda pública y derechos humanos (artículo 15 del Reglamento de la CIDH). Otra posibilidad es adoptar una decisión deliberada de expandir el mandato de mecanismos temáticos existentes en el sistema, como la REDESCA, para que incluya estas cuestiones.[9] Esta última alternativa parece haber sido la vía elegida por la CIDH hasta el momento, toda vez que el Plan de Trabajo de la REDESCA para 2024-2026 ya reconoce la importancia de abordar los impactos de la gestión de la deuda pública, las políticas de austeridad y la política monetaria sobre los DESCA (CIDH, 2024, párr. 47).

4. Conclusiones

El sistema interamericano tiene el mandato y los mecanismos necesarios para abordar la relación entre deuda pública y derechos hu-

[8] Por ejemplo, en el seno de las Naciones Unidas, se ha propuesto la creación de un tratado sobre cooperación internacional en cuestiones de tributación que podría abordar los vínculos entre justicia económica y derechos humanos.

[9] Por ejemplo, los mecanismos existentes para el estudio del tema de los defensores de derechos humanos fueron expandidos para cubrir cuestiones de independencia judicial, a partir de la creación de la actual Relatoría sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos y Operadores de Justicia en 2011.

manos. Este capítulo ha explorado tanto las interpretaciones y ejes temáticos ya existentes, así como los mecanismos tanto de la CIDH como de la Corte IDH y otros órganos. La realización práctica de las alternativas señaladas podría depender, no obstante, de una serie de variables, entre las que destacamos la asignación de recursos, el respaldo político y de la articulación de actores de la sociedad civil u otros que participen activamente en el sistema interamericano.

La relación entre la deuda pública y los derechos humanos debe considerarse como una prioridad para los sistemas internacionales de protección de derechos humanos, incluyendo el sistema interamericano. Esta prioridad debe traducirse en que, en la práctica, los Estados de la región estén en una mejor posición para gestionar la deuda de manera que la misma no socave los derechos humanos y, por el contrario, favorezca su realización y eficacia.

Las orientaciones del sistema también podrán influir en la perspectiva y comportamiento de los acreedores frente a la deuda. Así como aquellos que emprenden planes de desarrollo o inversiones a gran escala ya son conscientes de la obligación de los Estados en materia de consulta previa, a medida que se esclarezcan los estándares en materia de endeudamiento soberano, quienes adquieran títulos de deuda también tenderán a comprender y aceptar que los Estados tienen la responsabilidad de gestionar su deuda de manera que no comprometa los derechos fundamentales de sus ciudadanos.

Referencias bibliográficas

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015). "Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana", Res. 69/319.

Bantekas, I., & Lumina, C. (eds.). (2018). *Sovereign debt and human rights*, Oxford University Press.

Bohoslavsky, J. P., & Clérico, L. (2023). "El sistema interamericano de derechos humanos y el problema de la deuda", en F. Canta-

mutto (ed.), *Debates actuales sobre dinámica y reestructuraciones de deuda pública desde la Argentina*, Editorial de la Universidad Nacional del Sur.

Bohoslavsky, J. P., & Rulli, M. (2023). *Deuda feminista. ¿Utopía u oxímoron?* Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.

Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2023). "Public debt and development distress in Latin America and the Caribbean". CEPAL.

Comisión IDH (CIDH). (2008). "Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales" (OEA/Ser.L/V/II.132).

_____ (2009). "Informe No. 38/09. Caso 12.670. Admisibilidad y Fondo. Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y otras. Perú".

_____ (2013). "Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos".

_____ (2015). "Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América" (OAS/Ser.L/V/II.rev.2).

_____ (2017a). "Guía Práctica para reducir la prisión preventiva" (OEA/Ser.L/V/II.163.107).

_____ (2017b). "Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas" (OEA/Ser.L/V/II.164).

_____ (2017c, marzo 20). "Situación de derechos humanos de las personas intersex en América", en https://www.youtube.com/watch?v=DQcr6LCgMJM

_____ (2019a). "Informe sobre Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos" (CIDH/REDESCA/INF.1/19).

_____ (2019b). "Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas", Res. 04/19.

_____ (2023). "Informe Las Enfermedades No Transmisibles y los Derechos Humanos en las Américas", (OEA/Ser.L/V/II.192).

_____ (2024). "Plan de Trabajo 2024-2026. Una agenda hemisférica por los DESCA".
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1990). "Observación general Nº 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes", (E/1991/23).
_____ (2016). "Deuda pública, medidas de austeridad y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", (E/C.12/2016/1).
Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) (2012). "Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing".
Consejo de Derechos Humanos. (2014). "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", Cephas Lumina (A/HRC/25/50). Naciones Unidas.
_____ (2021). "Taking stock of investor implementation of the Guiding Principles on Business and Human Rights", Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises (A/HRC/47/39/Add.1). Naciones Unidas.
Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).
Corte IDH (2009). "Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas".
_____ (2015). "Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas".
_____ (2017). "Opinión Consultiva OC-23/17. Medio ambiente y Derechos Humanos", (15 de noviembre).
_____ (2018). "Caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas".

_____ (2021). "Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas".

_____ (2021). "Opinión consultiva OC-27/21. Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género", (5 de mayo).

Courtis, C. (ed.). (2006). *Ni un paso atrás: La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Del Puerto.

Doetsch, J. N., Schlösser, C., Barros, H., Shaw, D., Krafft, T., & Pilot, E. (2023). "A scoping review on the impact of austerity on healthcare access in the European Union: Rethinking austerity for the most vulnerable", *International Journal for Equity in Health*, 22(1), 3.

Gelpern, A. (2007). "Odious, Not Debt", *Law and Contemporary Problems*, 70, pp. 81-114.

Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (GTPSS) (2023). "Observaciones y Recomendaciones Finales a la República Federativa del Brasil" (OAS/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.55/23).

Joseph, S. (2018). "Sovereign Debt and Civil/Political Rights" en *Sovereign debt and human rights*, cit., Oxford University Press.

Naciones Unidas. (2023). "A world of debt. A growing burden to global prosperity". Naciones Unidas.

OEA (2000). "Reglamento de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos", OEA/Ser.P/I.1 rev. 13.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" (1988)

Warwick, B. (2018). "Debt, Austerity, and Social Rights" en *Sovereign Debt and Human Rights*, cit., pp. 396-398.

Wiedenbrüg, A., & López Turconi, P. (2022). "The Power of Private Creditors and the Need for Reform of the International Financial Architecture" en H. Brouwer, M. Bennett, & R. Claassen, *Wealth and Power*, Routledge, 314-336.

CAPÍTULO 5

La deuda pública y el sistema europeo de protección de los derechos humanos

Emma Luce Scali[1]

1. Introducción: la necesidad de cuestionar (el significado estructural de) las tendencias de la deuda global

Los Estados fiscales contemporáneos se financian mediante una combinación equilibrada de ingresos fiscales y endeudamiento externo e interno (Jeppesen *et al.*, 2023). Aunque históricamente, y hasta la primera mitad del siglo XX, la financiación de la deuda y los episodios de gran acumulación de deuda pública solían asociarse a eventos extraordinarios, como guerras y gastos militares conexos (Abbas *et al.*, 2014; Reinhart *et al.*, 2012; FMI, 2012), desde la década de 1970 los Estados (incluidos, hoy en día, muchas economías avanzadas, es decir, en teoría, prósperas) han recurrido cada vez más a la deuda (y, en algunos casos, a instrumentos de deuda cada vez más arriesgados) (AGNU, 2020, pp. 8-9) para financiar sus funciones soberanas ordinarias, incluida la realización de los derechos humanos. En las

[1] Este capítulo se basa y amplía en Scali, E. L. (2022).

últimas cinco décadas, la deuda pública de las economías avanzadas se ha más que duplicado, pasando de alrededor del 40% del PIB en la década de 1970 al 80% del PIB (o aún más, dependiendo de los conjuntos de datos y de los países específicos) a mediados de la década de 2000 (véanse, entre otros, Abbas *et al.*, 2014, p. 14; FMI, 2012, p. 101; Streeck, 2013, p. 145). Esta tendencia se ha visto exacerbada por crisis recientes, como las recesiones mundiales que siguieron a la crisis financiera mundial de 2008 y a la pandemia de COVID-19, así como por las emergencias cada vez más frecuentes relacionadas con el cambio climático. Según ha informado recientemente la ONU, "la deuda pública mundial se ha más que cuadriplicado desde el año 2000, superando claramente al PIB mundial" y alcanzando la cifra récord de 92 mil millones de dólares estadounidenses en 2022 (comparado a los 22 mil millones de dólares estadounidenses de 2000) (Grupo de Respuesta a la Crisis Mundial de la ONU, 2023, p. 5). En la actualidad, "3.300 millones de personas viven en países que gastan más en el pago de intereses que en educación o sanidad" (Grupo de Respuesta a la Crisis Mundial de la ONU, 2023, p. 4) o en la mitigación del cambio climático (Development Finance International, 2023). Como es bien sabido, niveles de deuda insostenibles y los costos asociados al servicio de la deuda pueden reducir los recursos disponibles para la realización de los derechos humanos y obstaculizar (o inducir un retroceso en) la consecución de los objetivos de desarrollo (Naciones Unidas, 2023), hacer que los países sean fiscalmente más vulnerables a los choques externos, a los cambios repentinos de los mercados financieros y a las circunstancias económicas mundiales y, por tanto, a las presiones de la consolidación fiscal, que representan una amenaza más general para la estabilidad económica, social y política de los países. La dependencia excesiva de la financiación de la deuda puede llevar a los Estados a una trampa de acumulación de deuda en el intento de reembolsar/refinanciar las deudas existentes y, en ausencia de alivio/cancelación de la deuda, de vasallaje económico y político, o de insolvencia/*defaut* (sobre la "sostenibilidad" de la deuda, véase,

entre otros, Consejo de Derechos Humanos, 2018, p. 13 y -para una noción crítica- Scali, 2020). Esta tendencia a largo plazo de creciente endeudamiento público en tiempos de paz eventualmente es síntoma de una "insuficiencia duradera de los ingresos públicos en comparación con el gasto público" (Streeck, 2015, p. 2) - lo que apunta a una forma de "pobreza pública" vinculada, entre otras cosas, a la creciente privatización de la riqueza mundial (Consejo de Derechos Humanos, 2020, párrs. 14-15; Consejo de Derechos Humanos, 2016; FMI, 2018). La experiencia europea no está desconectada, sino que comparte y refleja estas tendencias mundiales.

En Europa, el problema de la deuda soberana se materializó, en los últimos tiempos, especialmente tras la crisis financiera mundial de 2008 y la consiguiente crisis de la deuda de la eurozona (que asumió una dimensión regional también como resultado de la fuerte integración económica y monetaria de la zona) y, más recientemente, durante la pandemia del COVID-19 como consecuencia de las medidas adoptadas por varios Estados miembros de la UE para contrarrestar/mitigar las consecuencias fiscales y socioeconómicas de la pandemia. Tras presentar los principales elementos del marco europeo de derechos humanos (Sección 2), este capítulo revisará los principales avances jurídicos en Europa desde la crisis de la eurozona, en particular a) el carácter y las implicancias para la política fiscal de la reforma posterior a 2011 del marco jurídico para la gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (UEM) -incluido el endurecimiento de las normas fiscales de la UE y la creación de nuevos mecanismos europeos de ayuda financiera que operan de acuerdo con el principio de condicionalidad (ahora plenamente incorporado al Derecho de la UE)- y; b) los principales elementos de la jurisprudencia de los órganos judiciales y cuasijudiciales que, desde la crisis, se han ocupado de las implicancias para los derechos humanos de las medidas relacionadas con la crisis/deuda, adoptadas por los Estados miembros de la UE (Sección 3). La sección 4 concluirá con algunas observaciones generales.

2. El marco europeo de derechos humanos

Los derechos humanos en Europa están protegidos principalmente por tres instrumentos jurídicos principales[2]:

1) La *Convención Europea de Derechos Humanos* (CEDH) (adoptada en 1950 y en vigor desde 1953, actualmente -tras la retirada de Rusia en 2022- para 46 Estados miembros del Consejo de Europa/CdE). La CEDH ha sido modificada y complementada por 15 Protocolos. Se centra casi exclusivamente en los derechos civiles y políticos (el Protocolo 1 protege el derecho a la propiedad y el derecho a la educación) y es supervisada principalmente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). El Tribunal puede recibir denuncias tanto individuales como interestatales y dicta sentencias jurídicamente vinculantes cuya ejecución supervisa el Comité de Ministros del Consejo de Europa.

2) La *Carta Social Europea (CSE)* (adoptada en 1961, en vigor desde 1965, actualmente para 7 Estados miembros del CdE) y la *Carta Social Europea Revisada* (CSE Revisada) (que sustituye gradualmente a la CSE de 1961; adoptada en 1996, en vigor desde 1999, actualmente para 35 Estados miembros del CdE), que complementa las salvaguardias de la CEDH mediante la protección de los derechos económicos y sociales (DESC). Una peculiaridad de la CSE/revisada, que inevitablemente socava la uniformidad y solidez de la protección de los DESC en Europa, es que los Estados Partes pueden elegir las disposiciones que están dispuestos a aceptar como obligaciones jurídicas internacionalmente vinculantes (artículo 20, apartado 1 de la Carta Social Europea de 1961, y capítulo, III, articulo A, apartado 1 de la Carta Social Europea Revisada de 1996). La CSE y el CSE/revisada están supervisadas a través de un sistema de presentación de informes por parte de los Estados (capítulo IV de la Carta de 1961, modificada por el Protocolo de Turín de 1991 (STE nº 142)) y por el sistema de denuncias colectivas (Protocolo adicional a la Carta

[2] Para una lista completa, véase www.coe.int/en/web/conventions/full-list

Social Europea por el que se establece un sistema de denuncias colectivas (STE nº 158)) (no hay denuncias individuales) - por el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS), un órgano de expertos/as independientes que puede adoptar "Decisiones" y "Conclusiones" (no vinculantes jurídicamente *per se*). Hay que señalar que el marco europeo reproduce la existencia -que caracteriza también al marco de derechos humanos de la ONU- de dos instrumentos jurídicos separados (entre otras cosas, dotados de mecanismos de control muy diferentes) para la protección de la RCP, por un lado, y de los DESC, por otro, lo que refleja las tensiones ideológicas y las concepciones (erróneas) sobre la naturaleza y la justiciabilidad de los DESC, que caracterizaban al mundo en el momento de su adopción.

Por último, 3) la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (CDFUE) (adoptada en 2000) que, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, es jurídicamente vinculante -con "el mismo valor jurídico que los Tratados" (artículo 6, apartado 1, del TUE)- para todas las "instituciones, órganos y organismos de la UE", así como para los Estados miembros de la UE, pero sólo cuando apliquen el Derecho de la UE (artículo 51, apartado 1, de la CDFUE). La CDFUE abarca una serie de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Además, el Tratado de la Unión Europea (TUE), revisado por el Tratado de Lisboa, establece que "[l]os derechos fundamentales garantizados por el [CEDH] [...] constituirán los principios generales del Derecho de la Unión" (artículo 6, apartado 3, del TUE) y que la Unión Europea "se adherirá" al CEDH (artículo 6, apartado 2, del TUE), un objetivo aún no alcanzado que, no obstante, tendría importantes ramificaciones para la protección de los derechos humanos en Europa, incluidas las acciones encomendadas por la UE que puedan crear un conflicto o un incumplimiento de las obligaciones de los Estados miembros en virtud del CEDH.

3. La evolución jurídica de la deuda desde la crisis de la eurozona y la protección de los derechos humanos en Europa

Como consecuencia de la crisis de la deuda soberana europea, la UE adoptó medidas jurídicas permanentes adicionales para reforzar la dimensión económica de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y subsanar la falta anterior de un marco jurídico para ayudar a los Estados miembros de la eurozona en dificultades financieras (en la actualidad, el marco jurídico de la UEM está contenido principalmente en los artículos 119 a 126 del TFUE; el Protocolo nº 12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anexo al TFUE; el denominado "Pacto de Estabilidad y Crecimiento", más los reglamentos "Six Pack", "Two Pack" y "Pacto por el Euro Plus"; y el Título III (generalmente denominado "Pacto Fiscal") del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (TECG) de 2012). En pocas palabras (Scali, 2022), esta reforma se ha traducido en una mayor coordinación, supervisión y, en última instancia, "dirección" por parte de las instituciones de la UE de las políticas económicas y fiscales de los Estados miembros de la eurozona, mediante la introducción, entre otras cosas, de normas fiscales más estrictas (por ejemplo, sobre déficit y gasto, que los Estados parte en el -nuevo- Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (TECG) de 2012 debían incorporar a su legislación nacional "mediante disposiciones vinculantes y de carácter permanente, preferentemente constitucionales" (artículo 3, apartado 2, del TECG), y un nuevo marco de supervisión macroeconómica, respaldado por sanciones (Reglamento (UE) núm. 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la aplicación efectiva de la supervisión presupuestaria en la eurozona [2011] DO L306; Reglamento (UE) n.º 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre medidas de aplicación para corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la eurozona [2011]

DO L306; Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos [2011] DO L306; artículo 126 del TFUE reforzado por el Reglamento Two Pack; sobre la base de este marco, el Consejo impuso una multa a España por la manipulación de los datos de déficit, véase el asunto C-521/15 *España/Consejo* ECLI:EU:C:2017:982)).

Si bien, en principio, unas normas adecuadas de supervisión fiscal y gestión de la deuda pueden contribuir a prevenir conductas estatales irresponsables, la reforma de la gobernanza económica posterior a la crisis en la UEM ha restringido considerablemente la soberanía fiscal de los Estados miembros de la UE; preservando y potenciado, en particular, la función "estabilizadora" de la formulación de políticas fiscales, restringiendo en cambio su capacidad "redistributiva"; y ha hecho que las políticas fiscales y, en consecuencia, las políticas *sociales* de los Estados miembros, especialmente de la zona del euro, dependan cada vez más de la realización de los objetivos de estabilidad financiera y monetaria de la Unión (véase, Tuori *et al.*, 2022; Costamagna *et al.*, 2022; Ruiz Almendral, 2017). Los tribunales nacionales de algunos países se han resistido a la afirmación de una prevalencia ilimitada de los objetivos económicos/financieros, en nombre de los principios de igualdad, solidaridad y proporcionalidad consagrados constitucionalmente.[3]

Al inicio de la crisis de la eurozona, la UE también carecía de un marco jurídico para ayudar a los Estados miembros con dificultades financieras y proteger la estabilidad financiera de la UEM. Además de un mecanismo de ayuda financiera a mediano plazo (MTFA, por sus siglas en inglés) disponible, sobre la base del artículo 143 del TFUE, para los Estados miembros no pertenecientes a la eurozona en virtud del Reglamento (CE) n.º 332/2002 del Consejo, de 18 de

[3] Véanse, por ejemplo, el Tribunal Constitucional portugués, Sentencia n.º 353/12 (5 de julio de 2012) o el Consejo de Estado griego (Plenario), Decisiones n.º 2287-2289/2015.

febrero de 2002, se estableció un mecanismo de ayuda financiera a mediano plazo para las balanzas de pagos de los Estados miembros ([2002] DO L053) (Hungría, Letonia y Rumanía recibieron ayuda financiera en virtud de este mecanismo). La otra disposición única en este sentido es el artículo 122 del TFUE, que permite al Consejo, a propuesta de la Comisión, conceder, en determinadas condiciones, ayuda financiera a un Estado miembro en dificultades o gravemente amenazado de sufrir dificultades severas causadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado miembro no pueda controlar. El Primer Programa de Ajuste Económico de Grecia (8 de mayo de 2010) se concedió (polémicamente) en virtud de esta disposición. Tras el funcionamiento temporal del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF)[4] y de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) -esta última creada con un acuerdo intergubernamental mediante el Acuerdo Marco de la FEEF de 7 de junio de 2010 (la FEEF se constituyó como una sociedad de responsabilidad limitada constituida en Luxemburgo y cuyos únicos accionistas son los Estados miembros de la eurozona)-, en 2012 los Estados miembros de la eurozona establecieron el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), una institución financiera permanente, basada en un tratado, que existe por tanto fuera de la arquitectura jurídica/institucional de la UE, con implicancias para la rendición de cuentas de las instituciones de la UE por los impactos negativos sobre los derechos humanos de las reformas económicas impulsadas por la UE, como se dirá más adelante.[5] No obstante, la asistencia financiera del MEDE se rige también por el Reglamento (UE) n.º 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo

[4] Reglamento (UE) 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo, por el que se establece un Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera [2010] DO L118, modificado posteriormente por el Reglamento (UE) 2015/1360 del Consejo, de 4 de agosto de 2015 [2015] DO L210.

[5] Tratado de 2012 por el que se establece el Mecanismo Europeo de Estabilidad, D/12/3); el MEDE se creó también para eludir la prohibición de la monetización de la deuda pública contenida en los artículos 123 a 125 del TFUE.

al reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la eurozona que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves dificultades con respecto a su estabilidad financiera, que añade un componente de "Derecho de la UE" a la naturaleza por lo demás intergubernamental del mecanismo. El MEDE actúa esencialmente como "prestamista de última instancia" para los países de la eurozona que han perdido el acceso a los mercados financieros o no pueden refinanciar su deuda pública a tipos sostenibles. Hasta ahora, ha concedido préstamos en el marco de un programa de ajuste macroeconómico a Irlanda, Portugal, Grecia y Chipre, y a España para la recapitalización bancaria indirecta.

Es importante señalar que todos estos mecanismos -así como la mayoría de los instrumentos puestos en marcha por la UE para ayudar a los Estados miembros durante la pandemia de COVID-19 (Scali, 2020)- se basan sobre algún tipo de lógica de deuda y representan un paso más en la institucionalización de una concepción financiarizada de la financiación soberana. De hecho, los fondos se obtienen mediante "empréstitos en los mercados de capitales o con instituciones financieras", en el caso del MTFA y el MEEF por la Comisión en nombre de la UE (artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 332/2002 del Consejo y artículo 2, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 407/2010 del Consejo) -con el presupuesto de la UE como garantía- y, en el caso del FEEF y el MEDE mediante la emisión de bonos "FEEF" o "MEDE" y otros instrumentos de deuda.

Además, significativamente, todos ellos vinculan la ayuda financiera al cumplimiento de una "estricta condicionalidad" (Reglamento (CE) n.º 332/2002 del Consejo, artículos 3, apartado 2, letra b), y 5; Decisión 2011/199/UE del Consejo, de 25 de marzo de 2011, por la que se modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en lo que respecta a un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro [2011] DO L91; Tribunal de Justicia, sentencia de 27 de noviembre de 2012, *Thomas Pringle c. Gobierno de Irlanda*, asunto C-370/12, párrs. 135-143). La

condicionalidad, una práctica bien establecida de las instituciones financieras internacionales (en particular del FMI), exige, como es bien sabido, que los Estados que solicitan ayuda financiera apliquen previamente reformas estructurales, inspiradas generalmente en políticas económicas neoliberales como la desregulación, la consolidación fiscal ("austeridad") y las privatizaciones. El impacto adverso de la condicionalidad sobre los derechos humanos ha sido copiosamente evidenciado (comenzando por el *Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile*, 1978; para algunos ejemplos recientes, véase i.a. Bohoslavsky, 2020; Ivanković Tamamović, 2015; Ortiz *et al*., 2015; Consejo de Europa, 2015) e incluso admitido por el propio FMI (Ostry *et al.,* 2016; Ball *et al.,* 2013).

En 2019, Juan Pablo Bohoslavsky, en su calidad de Experto Independiente sobre deuda externa y derechos humanos, afirmó inequívocamente que "dada la relación causal directa entre austeridad y violaciones de los derechos humanos, estas últimas son consecuencias previsibles de la primera", hay "una sólida base jurídica para sostener que existe una incoherencia *prima facie* entre la imposición de políticas de austeridad en tiempos de recesión y el disfrute de los derechos humanos" (AGNU, 2019, párrs. 75 y 79). La CDFUE, la CEDH y la CSE se convierten, por lo tanto, en fundamentales para evaluar y corregir los impactos negativos sobre los derechos humanos de las condicionalidades en el contexto de los mecanismos de asistencia financiera de la UE. Sin embargo, la ambigüedad jurídica de los instrumentos y los actores implicados, junto con el enfoque más bien formalista adoptado hasta ahora (véase más adelante) por los órganos europeos de supervisión de los derechos humanos (con la excepción de la CEDH), limitan significativamente la disponibilidad de recursos y la rendición de cuentas de los responsables de tales medidas.

De hecho, las decisiones relacionadas con las condicionalidades se toman a menudo, también en el contexto europeo, en foros informales en los que participan múltiples actores (algunos caracterizados por un estatuto jurídico "atípico") y se cristalizan después en instru-

mentos de naturaleza jurídica y fuerza vinculante inciertas. Tanto en el caso del MTFA como en el del MEEF, las condicionalidades son, en principio, definidas por el Consejo de la Unión Europea a propuesta de la Comisión Europea (Reglamento (CE) nº 332/2002 del Consejo, artículos 3(2) (b) y 8), y formalizadas en consecuencia en una decisión del Consejo, así como en un Memorando de Entendimiento (MdE) celebrado entre la Comisión (en nombre de la UE) y el Estado miembro beneficiario. En la práctica, sin embargo, en todos los casos de asistencia financiera prestada especialmente por el MEEF, los programas de ajuste se elaboraron en consulta con la "troika" (es decir, la Comisión, el BCE y el FMI) (Poulou, 2020 p. 27; Scali, 2022, capítulo 4) o -en el caso de la recapitalización de los bancos chipriotas que constituye el núcleo de los casos *Mallis*, *Ledra* y *Chrysostomides* (ver más adelante)- con el Eurogrupo. En el caso de la FEEF y el MEDE, en cambio, el Estado miembro que requiera ayuda financiera "elaborará, de acuerdo con la Comisión, que actuará en coordinación con el BCE y, en su caso, con el FMI, un proyecto de programa de ajuste macroeconómico", que luego es aprobado por el Consejo, también mediante una decisión del Consejo, y reproducido en un Memorando de Entendimiento firmado con el Estado miembro por la Comisión (en este caso, en nombre del MEDE) (artículo 7, apartados 1 y 2, del Reglamento (UE) n.º 472/2013). En el contexto de los mecanismos europeos de asistencia financiera, por tanto, las medidas de condicionalidad están contenidas paralelamente (aunque no necesariamente coincidentes en cuanto a su contenido) en los MdE y en las decisiones del Consejo (estas últimas adoptadas, desde 2013, de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 472/2013).

La ambigüedad procedimental y sustantiva de la condicionalidad dificulta la identificación de los verdaderos responsables y, por tanto, de quienes pueden ser considerados responsables de la definición/adopción de estas medidas. En el marco jurídico de la UE, existen tres vías para impugnar las condicionalidades vinculadas a la ayuda financiera: 1) un recurso de anulación en virtud del artículo 263 del

TFUE; 2) una petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en virtud del artículo 267 del TFUE; y 3) un recurso por daños y perjuicios causados por las instituciones de la UE en virtud del artículo 340 del TFUE (Markakis *et al*., 2018, p. 647).

En el asunto *Florescu* (petición de decisión prejudicial, 2017), el TJUE aclaró que, dado que la base jurídica del MdE reside en el Derecho de la UE (artículo 143 TFUE y Reglamento (CEE) 332/3002), y que lo celebra y firma una institución de la UE (la Comisión) en nombre de la UE, el MdE celebrado entre la Comisión y el Estado miembro beneficiario *en el contexto específico* del *MTFA* constituye "un acto de una institución de la UE, en el sentido del artículo 267 TFUE". Por lo tanto, puede ser objeto de una decisión prejudicial del Tribunal (TJUE, *Eugenia Florescu y otros contra Casa Județeană de Pensii Sibiu y otros*, sentencia de 13 de junio de 2017 (GC), asunto C-258/14, apdos. 35-36). Por consiguiente, de conformidad con el artículo 51, apartado 1, de la DCFUE, la DCFUE es pertinente y aplicable tanto a las instituciones de la UE que participan en la definición/conclusión de los memorandos, de acuerdo MTFA, como a los Estados miembros cuando aplican estos últimos como Derecho de la UE. Un razonamiento similar puede aplicarse a los MdE adoptados en el *contexto del MEDE* (Poulou, 2020, p. 29). Sin embargo, además de reconocer que el MdE es "obligatorio", en el asunto *Florescu* el TJUE no aclaró su naturaleza jurídica, es decir, si debe considerarse (o no) un acto con "efectos jurídicos vinculantes", un importante umbral necesario, en cambio, para un posible recurso de anulación en virtud del artículo 263 del TFUE.

En *Ledra* (acción de recurso de indemnización por daños y perjuicios, 2016), el TJUE afirmó que, si bien las actividades desarrolladas por la Comisión y el BCE en el marco del Tratado MEDE "comprometen únicamente al MEDE", la DCFUE vincula a las instituciones de la UE en todas las circunstancias, incluso cuando operan fuera del marco jurídico de la UE (asuntos acumulados C-8/15 P a

C-10/15 P, *Ledra Advertising Ltd. y otros/Comisión Europea y Banco Central Europeo*, EU:C:2016:701, apartado. 67; Repasi 2017). Esto significa que, aunque 1) los memorandos celebrados en el contexto de los mecanismos FEEF/MEDE no pueden considerarse actos de la Unión (ya que su base jurídica no reside en el derecho de la UE y son celebrados por el MEDE, no por la UE; asuntos acumulados C-8-10/15 P, Ledra *Advertising,* apdos. 52-55; Markakis *et al*., 2018, p. 9) y, por lo tanto, 2) no pueden impugnarse en virtud de los artículos 263 o 267 del TFUE, y 3) los Estados miembros no están vinculados por el TFUE al aplicarlos, la Comisión, como "guardiana de los Tratados", debe garantizar que los ME de la FEEF y el MEDE sean coherentes con el Derecho de la UE y, en adelante, con el TFUE. Así pues, los particulares pueden interponer un recurso por daños ante el TJUE (artículo 340 del TFUE) para impugnar esas medidas sobre la base de la CDFUE (Poulou, 2020, p. 38).

En otros dos asuntos -*Mallis* (recurso de anulación, 2016) y, más recientemente, *Chrysostomides* (recurso de indemnización por daños y perjuicios, 2020)- el TJUE socavó otras posibilidades de exigir responsabilidades, en particular al Eurogrupo, por su papel en determinados casos, en la definición de las condicionalidades, y más en general a las instituciones de la UE por el contenido de las decisiones del Consejo. El TJUE confirmó en ambos casos que el Eurogrupo es un foro informal que no puede calificarse de "institución, órgano u organismo de la UE" en el sentido del artículo 263 del TFUE o del artículo 51 de la CDFUE, y cuyo comportamiento no puede atribuirse al Consejo o al BCE. Por consiguiente, el Eurogrupo no está vinculado por la CDFUE y sus actos no pueden imputársele. En el asunto *Chrysostomides*, el TJUE, lo que es importante, también negó que las decisiones del Consejo tengan necesariamente efectos jurídicamente vinculantes y puedan, por tanto, ser objeto de un recurso de anulación en virtud del artículo 263 TFUE (no obstante, siguen siendo impugnables en virtud del artículo 267 TFUE).

También en el contexto de la CEDH, el escrutinio de la conducta estatal relacionada con la deuda y la austeridad en relación con las normas de derechos humanos ha sido hasta ahora bastante limitado, no sólo porque la CEDH, aparte de las excepciones mencionadas, no cubre realmente los derechos económicos, sociales y culturales (es decir, los derechos generalmente más directamente afectados por las condicionalidades), sino también por el enfoque particular adoptado por el TEDH. Este último, de hecho, ha tendido a evitar comprometerse con las decisiones económicas de los Estados, con frecuencia justificadas simplemente en razón de "la existencia de una crisis excepcional" (véase, por ejemplo, *Koufaki y ADEDY* c. *Grecia*, Ap. Núm. 57665/12 y 57657/12 (TEDH, 7 de mayo de 2013, párr. 37)) y concede una deferencia significativa al margen de apreciación de los Estados, en particular en cuanto a si las medidas impugnadas que interfieren con los derechos adquiridos podrían considerarse que persiguen un "fin legítimo de interés público". Al considerar que las medidas de austeridad están diseñadas para satisfacer la apremiante necesidad de recursos de los Estados durante la crisis y para mejorar las perspectivas económicas y financieras de los Estados, el Tribunal parece haber asumido implícitamente que el "interés público" coincide necesariamente con un Estado competitivo, capaz de satisfacer sus necesidades de financiación con arreglo a las reglas del mercado, de rendir fiscalmente y de contribuir a la estabilidad financiera de la eurozona.

Un caso especialmente ilustrativo del planteamiento del TEDH es *Mamatas* (2014), en el que el Tribunal sostuvo que la participación forzosa de los tenedores de bonos privados en la reestructuración de la deuda griega de 2012 (que -hay que subrayarlo- fue posible gracias a la introducción *retroactiva* mediante la Ley 4050/2012 del Parlamento griego de cláusulas de acción colectiva (CAC) en los bonos a los que iba dirigida y no se produjo, *según* las normas del FMI y la práctica anterior, antes de la prestación de asistencia financiera a Grecia en el marco del Primer Programa de Ajuste Económico (2010), permitiendo así -como admitió el propio FMI- "una ventana

para que los acreedores privados redujeran la exposición y pasaran la deuda a manos oficiales" (FMI, 2013, párr. 57)) perseguía el objetivo legítimo de interés público de preservar la estabilidad económica y reestructurar la deuda en interés general de la comunidad, en un momento de grave crisis económica (*Mamatas y otros* contra *Grecia*, Apelaciones n.º 63066/14, 64297/14 y 66106/14 (TEDH, 21 de julio de 2016)). El tribunal afirmó, entre otras cosas, que los demandantes no habían sufrido ninguna carga especial o excesiva, y que las CAC y la reestructuración de la deuda pública eran un medio adecuado y necesario para reducir la deuda pública y salvar al Estado de la quiebra, haciendo hincapié en que invertir en bonos nunca estaba exento de riesgo y que los demandantes deberían haber sido conscientes de los caprichos del mercado financiero y del riesgo de una posible caída del valor de sus bonos, teniendo en cuenta el déficit griego y la gran deuda del país.[6]

En cuanto a la lamentada discriminación sufrida por los demandantes en comparación con otros acreedores, en particular los acreedores institucionales, el tribunal respaldó una noción estricta de igualdad formal, que "no impone una obligación [positiva] al Estado de reservar un trato favorable a algunos de sus acreedores, [que son] personas físicas, en razón de sus circunstancias personales (esperanza de vida y situación económica)", sino que "exige una actuación en "pie de igualdad" (TEDH, *Mamatas y otros* c. *Grecia*, apartado 133). Además del hecho de que el TEDH parecía equiparar la modificación unilateral por parte del Estado griego de las condiciones contractuales de los bonos a los "caprichos del mercado", también parecía adoptar una idea típicamente neoliberal de la responsabilidad personal, según la cual, la conducta individual se evalúa sin tener en cuenta las circunstancias estructurales y contextuales, en este caso concreto, es decir, el hecho de que la liquidez de los bonos de los demandantes en

[6] Para un razonamiento similar del TJUE, véase también Tribunal General de la Unión Europea, sentencia de 7 de octubre de 2015, *Alessandro Accorinti y otros* contra *el BCE*, asunto T-39/13.

el momento de la reestructuración se había reducido completamente (Viterbo, 2017, p. 298).

En cambio, el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS), que supervisa la aplicación de la CSES/ revisada de la CSE, ha adoptado un enfoque significativamente diferente para la evaluación de las medidas relacionadas con las condicionalidades. El CEDS ha sido, hasta ahora, el único órgano de supervisión que ha sostenido, sin ambigüedades, que algunas de las medidas de austeridad aplicadas en Europa desde la crisis de la eurozona violan los DESC, así como el único órgano que ha intentado ir más allá de un análisis "micro" del vínculo entre condicionalidades y derechos humanos, para evaluar los efectos *acumulativos* de las primeras sobre los segundos. Por ejemplo, en *GENOP-DEI/ADEDY*, el CEDS afirmó que "la crisis económica no debe tener como consecuencia la reducción de la protección de los derechos reconocidos por la Carta", y "si bien puede ser razonable que la crisis impulse cambios en la legislación y las prácticas actuales [....] para restringir determinadas partidas del gasto público o aliviar las limitaciones impuestas a las empresas, estos cambios no deben desestabilizar excesivamente la situación de quienes disfrutan de los derechos consagrados en la Carta" (*Federación General de Empleados de la Corporación Nacional de Energía Eléctrica (GENOP-DEI) / Confederación de Sindicatos de Funcionarios Griegos (ADEDY) c. Grecia*, Reclamación n.º 65/ 2011 (CEDS, 23 de mayo de 2012, párrs. 16-18). En una serie de asuntos relativos a medidas adoptadas con relación a las pensiones, también en este caso por Grecia entre 2010 y 2012, el CEDS afirmó que, si bien algunas de estas reducciones no equivalían en sí mismas a una violación de la Carta, su efecto *acumulativo* "está destinado a provocar una degradación significativa del nivel y las condiciones de vida de muchos de los jubilados afectados".[7]

[7] *Federación de jubilados asalariados de Grecia (IKA-ETAM) c. Grecia*, Reclamación n.º 76/2012 (CEDS, 7 de diciembre de 2012), párrs. 77-78; véase también *Panhellenic Federation of Public Service Pensioners (POPS) c. Grecia, Reclamación n.º* 77/2012 (CEDS, 7 de diciembre de 2012); *Pensioners' Union of the Athens- Piraeus Electric Railways (I.S.A.P.) v. Greece, Queja núm.* 78/2012 (CEDS, 7 de diciembre de 2012);

4. Conclusiones

Por lo tanto, la tendencia general que emerge desde la crisis en Europa se caracteriza esencialmente por (1) una consideración *ex ante* muy limitada (si es que existe en la actualidad) de los derechos humanos por parte de los actores regionales implicados en la definición de las políticas económicas/fiscales y los programas de asistencia financiera, junto con una disponibilidad limitada de recursos y oportunidades para exigir responsabilidades *ex post a* dichos actores; (2) el aumento del control supranacional y la alineación de las políticas fiscales y sociales, especialmente de los Estados miembros de la UE, con los objetivos y requisitos de (una concepción esencialmente neoliberal de) la deuda y la estabilidad financiera/monetaria; y (3) el endeudamiento continuo, no cuestionado y creciente de varios Estados, incluidas muchas economías avanzadas, tanto en la región como en el resto del mundo.

Las razones de esta tendencia parecen residir en las limitaciones de los marcos jurídicos regionales existentes en materia de derechos humanos *y* asistencia financiera, y del enfoque adoptado hasta ahora especialmente por el TJUE y el TEDH, como marcos esencialmente sustentados (tanto como los internacionales, de forma más general) por una concepción neoliberal de la economía y su relación con los derechos humanos. Un replanteamiento de dicha relación podría partir en realidad de un replanteamiento del propio rol y significado de la deuda a la luz de las realidades del actual sistema económico mundial, en el que, contrariamente a las afirmaciones retóricas, la deuda rara vez representa, en la práctica, una auténtica oportunidad de financiación soberana. Más a menudo corresponde a una necesidad que a una elección, la única manera de sobrevivir en el entorno económico existente. En este contexto, la deuda soberana suele ser

Panhellenic Federation of pensioners of the Public Electricity Corporation (POSDEI) v. Grecia, Reclamación núm. 79/2012 (CEDS, 7 de diciembre de 2012); *Sindicato de pensionistas del Banco Agrícola de Grecia (ATE) c. Grecia*, Reclamación núm. 80/ 2012 (CEDS, 7 de diciembre de 2012).

(tanto en el caso de los países más pobres como en el de los más ricos) el producto y el instrumento que perpetúa las relaciones económicas injustas y la injusticia estructural, un recurso para "contrarrestar" el empobrecimiento público y privado cada vez más generalizado y la "privación y exclusión estructurales" que "produce y mantiene sistemáticamente" el actual sistema de relaciones económicas internacionales (Dienst, 2011, pp. 26-32, entre otros). Más que una herramienta facilitadora, la deuda representa a menudo una herramienta de opresión y desposesión. El hecho de que los Estados en general, y algunos de ellos más que otros, "elijan" depender de los préstamos para obtener los recursos necesarios para llevar a cabo sus funciones, incluida la realización de los derechos humanos, debería plantear preguntas y preocupaciones con respecto no sólo a la *sostenibilidad*, sino también, y lo que es más importante, a la *justicia* del endeudamiento. Algo puede hacerse sostenible sin dejar de ser injusto. Se sugiere aquí, por lo tanto, que dos preguntas se vuelvan más centrales en el análisis de la deuda desde la perspectiva de los derechos humanos: ¿Cuáles son las perspectivas y el potencial emancipador real de unos derechos humanos cada vez más financiados por la deuda, en un mundo de creciente endeudamiento, desigualdad e inseguridad? ¿Podemos contentarnos con los esfuerzos por orientar el uso de unos recursos públicos cada vez más empobrecidos en consonancia con las obligaciones en materia de derechos humanos, o más bien debemos dirigir nuestra atención a abordar con mayor contundencia las deficiencias del actual orden económico y la consiguiente injusticia económica y social (sobre este punto, véase también CDH, 2014)?

Referencias bibliográficas

Abbas, S. M. A., Blattner, L., De Broeck, M., El-Ganainy, A., & Hu, M. (2014). "Sovereign debt composition in advanced economies: A historical perspective". *IMF Working Paper No. WP/14/162*.

Ball, L., Furceri, D., Leigh D., & Loungani, P. (2013). "The distributional effects of fiscal consolidation". *IMF Working Paper*, WP/13/151.

Bohoslavsky, J. P. (2020). "Complicity of international financial institutions in violations of human rights in the context of economic reforms". *Columbia Human Rights Law Review*, *52* (1), 204–250.

Cassese, Antonio (1978). "Study of the impact of foreign economic aid and assistance on respect for human rights in Chile". *Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Chile.* E/CN.4/Sub.2/412 (Vol. IV).

Consejo de Derechos Humanos. (2014). "End-of-mission statement by Mr. Juan Pablo Bohoslavsky, United Nations Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of states on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights". *Misión a Islandia*, 8–15 de diciembre de 2014. (15 de diciembre de 2014). Disponible en: https://www.ohchr.org/en/statements/2014/12/end-mission-statement-mr-juan-pablo-bohoslavsky-united-nations-independent

Consejo de Derechos Humanos (2016). *Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of human rights, particularly economic, social and cultural rights*. UN Doc. A/HRC/31/60.

Consejo de Derechos Humanos (2018). "Guiding principles on human rights impact assessments of economic reforms". *Report of the UN Independent Expert on foreign debt and human rights*. UN Doc. A/HRC/40/57.

Consejo de Derechos Humanos (2020). "Private debt and human rights". *Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of human rights, particularly economic, social and cultural rights*. UN Doc. A/HRC/43/45.

Consejo de Europa (2015). *The impact of the economic crisis and austerity measures on human rights in Europe*.

Costamagna, F., & Croci, F. (2022). "Social rights and the disintegration of (and through) law in the Economic and Monetary Union: taking stock and looking forward". En: González Pascual M. & Torres Pérez A. (Eds.), *Social rights and the European Monetary Union: Challenges ahead*. Edward Elgar.

Development Finance International. (2023). "The worst ever global debt crisis: Putting climate adaptation spending out of reach" Disponible en: https://www.development-finance.org/files/Debt_Service_Watch_Briefing_Climate_COP28_FINAL_281123.pdf

Dienst, R. (2011). *The Bonds of Debt: Borrowing against the Common Good*. Verso.

Fondo Monetario Internacional (2012). *World economic outlook: Coping with high debt and sluggish growth*.

Fondo Monetario Internacional (2013). "Greece: Ex post evaluation of exceptional access under the 2010 Stand-By Arrangemen". *IMF Country Report No. 13/156.*

Fondo Monetario Internacional. (2018). *Fiscal monitor: Managing public wealth*. Disponible en: https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2018/10/04/fiscal-monitor-october-2018

Ivanković Tamamović, A. (2015). "The impact of the crisis on fundamental rights across Member States of the EU: Comparative analysis." *Study for the LIBE Committee of the European Parliament.*

Jeppesen, M., Bak, A. K., & Kjær, A. M. (2023). "Conceptualizing the fiscal state: Implications for sub-Saharan Africa". *Journal of Institutional Economics*, (19), 348-363.

Markakis, M., & Dermine, P. (2018). "Bailouts, the legal status of Memoranda of Understanding, and the scope of application of the EU Charter", *Florescu. Common Market Law Review*, *55*(2), 643-671.

Organización de las Naciones Unidas (2023). *The Sustainable Development Goals report 2023*: Special Edition. Disponible en: https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/

Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General (2019). "Impact of economic reforms and austerity measures on human rights". *Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of states on the full enjoyment of all human rights*. UN Doc. A/74/178.

Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General (2020). *Addressing, from a human rights perspective, the debt-related problems of developing countries caused by the coronavirus disease (COVID-19) pandemic*. UN Doc. A/75/164.

Organización de las Naciones Unidas. Grupo Global de Respuesta a la Crisis (2023). *A world of debt: A growing burden to global prosperity*. Disponible en: https://unctad.org/publication/world-of-debt

Ortiz, I., Cummins, M., Capaldo, J., & Karunanethy, K. (2015). "The decade of adjustment: A review of austerity trends 2010-2020 in 187 countries". *ESS Working Paper No 53*. International Labour Organization.

Ostry, J. D., Loungani. P., & Furceri, D. (2016). "Neoliberalism: Oversold?". *Finance and Development*, *53*(2).

Poulou, A. (2020). "Human rights obligations of European financial assistance mechanisms". En: Becker, U., & Poulou, A. (Eds.), *European welfare state constitutions after the financial crisis*. Oxford University Press.

Reinhart, C. M., Reinhart, V. R., & Rogoff, K. (2012). "Public debt overhangs: Advanced-economy episodes since 1800". *Journal of Economic Perspectives*, *26*(69).

Repasi, R. (2017). "Judicial protection against austerity measures in the euro area: Ledra and Mallis". *Common Market Law Review*, 54(4), 1123-1155.

Ruiz Almendral, V. (2017). "The European fiscal consolidation legal framework: Its impact on national fiscal constitutions and parlia-

mentary democracy". En: Beukers T., de Witte B. & Kilpatrick C. (Eds.), *Constitutional change through Euro-crisis law*. Cambridge University Press.

Scali, E. L. (2020). "Sovereign financing during the COVID-19 pandemic: The debt implications of Italy's socio-economic measures for 2020 and the response of the European Union". En: Acconci, P. & Baroncini, E. (Eds.), *Gli effetti della pandemia Covid-19 su commercio, investimenti e strumenti finanziari*. Editoriale Scientifica. Disponible en: http://amsacta.unibo.it/6440/

Scali, E. L. (2020, 17 de julio). "Sovereign (over)borrowing during the COVID-19 pandemic: Do creditors have a responsibility to prevent unsustainable debt situations?" *EJIL: Talk!* Disponible en: https://www.ejiltalk.org/sovereign-overborrowing-during-the-covid-19-pandemic-do-creditors-have-a-responsibility-to-prevent-unsustainable-debt-situations/#:~:text=Nonetheless%2C%20the%20systemic%20risks%20of,65%2F144%2C%20para

Scali, E. L. (2022). *Sovereign debt and socio-economic rights beyond crisis: The neoliberalisation of international law*. Cambridge University Press.

Streeck, W. (2015). "The rise of the European consolidation state". *MPIfG Discussion Paper 15/1*.

Streeck, W. (2013). "The politics of public debt: Neoliberalism, capitalist development and the restructuring of the state". *German Economic Review*, *15*(1).

Tuori, K., & Losada, F. (2022). "The emergence of the new over-riding objective of financial stability". En: González Pascual M. & Torres Pérez A. (Eds.), *Social rights and the European Monetary Union: Challenges ahead*. Edward Elgar.

Viterbo, A. (2017). "La ristrutturazione del debito sovrano greco allo scrutinio della Corte europea dei diritti umani: nessuna tutela per i piccoli investitori". *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, *11*(1), 294-300.

CAPÍTULO 6

Equilibrando obligaciones en competencia: la deuda soberana, el sistema africano de derechos humanos y la búsqueda de un enfoque de la deuda africana basado en derechos

Daniel D. Bradlow y Magalie L. Masamba

1. Introducción

Muchos países africanos se enfrentan al reto de una carga de la deuda externa insostenible que ha repercutido negativamente en la situación de los derechos humanos en estos países. Esta difícil situación ha generado la atención de numerosas organizaciones africanas de derechos humanos. Sin embargo, han prestado una atención limitada a la posible contribución que el sistema africano de derechos humanos puede hacer a la resolución sostenible de estas crisis de la deuda.

A primera vista, esto no sorprende. Los tratados africanos de derechos humanos no abordan explícitamente la cuestión de la deuda soberana. Además, no ha habido ningún caso africano de derechos humanos que trate explícitamente cuestiones de deuda soberana. Esto es lamentable ya que la deuda soberana insostenible supone un riesgo significativo para la protección y promoción de los derechos humanos de las personas y comunidades en África.

Este capítulo explora la relación entre el sistema regional africano de derechos humanos y la deuda soberana y analiza cómo este siste-

ma puede contribuir a formular un enfoque más basado en los derechos humanos para los retos relacionados con la deuda a los que se enfrentan tantos países africanos. Su premisa básica es que un enfoque basado en los derechos humanos requiere examinar los impactos de las transacciones de deuda soberana sobre los derechos humanos, incluidas las reestructuraciones de deuda, en todas las partes interesadas en la transacción.

En principio, esto significa que un enfoque de la deuda basado en los derechos humanos debería evaluar los impactos de los derechos humanos en las partes interesadas, tanto en el lado deudor de la transacción como en el lado acreedor. Sin embargo, dado que el sistema africano de derechos humanos sólo es aplicable a las personas residentes de los Estados africanos, el siguiente análisis sólo se centra en las responsabilidades de los deudores soberanos y los acreedores extranjeros con las personas residentes de los países africanos en los que invierten. Este capítulo también parte de la premisa de que el sistema africano de derechos humanos puede abordar las consecuencias negativas de la deuda soberana africana sobre los derechos humanos y promover prácticas de préstamo y endeudamiento más responsables. El capítulo analizará cómo el sistema de derechos humanos de la región puede sortear los retos que plantea la deuda insostenible y garantizar la preservación de los derechos humanos de todas las personas del continente. El capítulo también analizará una innovación reciente, los Principios del Fondo DOVE (por sus siglas en inglés) para la Deuda de las Economías Vulnerables, que pueden constituir un componente importante del marco conceptual para un enfoque de las cuestiones de la deuda basado en los derechos humanos.

Este capítulo consta de cinco secciones. La segunda ofrece una visión general de las normas e instituciones del sistema africano de derechos humanos. La tercera examina los vínculos entre la deuda y los derechos humanos. La cuarta aborda el potencial del sistema regional africano de derechos humanos para promover la rendición de cuentas por las violaciones de los derechos humanos relacionadas

con la deuda. Sostiene que los Principios del Fondo DOVE pueden servir de vínculo normativo entre los derechos humanos y la deuda soberana. La última sección concluye el capítulo.

2. Panorama de las normas e instituciones del sistema africano de derechos humanos

El sistema africano de derechos humanos establece un amplio marco de normas, estructuras institucionales, procedimientos operativos y mecanismos diseñados para promover y salvaguardar los derechos humanos, desde una perspectiva africana (Heyns, 2004, pp. 679-702). El principal instrumento jurídico para la promoción y protección de los derechos humanos en África es la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y los Pueblos (la Carta Africana). Se trata de un documento exhaustivo que incorpora los derechos civiles y políticos (artículos 2 a 12) y los derechos económicos, sociales y culturales (artículos 14 a 22), todos los cuales pueden verse afectados por cuestiones relacionadas con la deuda. Lo que diferencia a la Carta Africana de otros instrumentos regionales de derechos humanos es que incluye tanto derechos individuales como colectivos en forma de "derechos de los pueblos" (artículos 19 a 24). Los derechos individuales incluyen derechos civiles y políticos como el derecho a un juicio justo, el derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información, la libertad de asociación y de reunión pacífica, y derechos económicos, sociales y culturales como el derecho a la salud, el derecho a participar libremente en la vida cultural y el derecho a la educación. La Carta Africana es el único instrumento internacional de derechos humanos que incluye el derecho al desarrollo.

Un destacado abogado africano especializado en derechos humanos señala que los derechos económicos contenidos en la Carta Africana son diferentes de los contenidos en el Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Chirwa explica que,

> La ventaja de la formulación de la Carta [Africana] es que deja más espacio para la aplicación de estos derechos a los actores no estatales, que cada vez más se considera que tienen obligaciones en materia de derechos humanos. Además, las disposiciones sobre derechos económicos, sociales y culturales de la Carta están redactadas de tal forma que crean obligaciones inmediatas. En cambio, el PIDESC califica estos derechos con frases como "realización progresiva" y "hasta el máximo de los recursos disponibles" (Chirwa, 2002, p. 15).

Otros instrumentos importantes del sistema africano de derechos humanos son la Convención de la Organización para la Unidad Africana (OUA) que regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África (adoptada el 10 de septiembre de 1969), la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño (adoptada el 11 de julio de 1990) y la Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernanza (adoptada el 30 de enero de 2007). Además, como parte de los protocolos o acuerdos especiales desarrollados en virtud del artículo 66 de la Carta Africana, se encuentran varios instrumentos, entre ellos el Protocolo sobre el Estatuto de la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos (adoptado el 1 de julio de 2008), y el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer en África (adoptado el 11 de julio de 2003). Por último, el sistema africano de derechos humanos también prevé instrumentos de *soft law* o no convencionales. El artículo 45(c) de la Carta Africana faculta a la Comisión Africana "...a formular y establecer principios y normas destinados a resolver los problemas jurídicos relativos a los derechos humanos y de los pueblos y a las libertades fundamentales en los que los gobiernos africanos puedan basar su legislación".

El marco institucional del sistema africano de derechos humanos está formado por la Comisión Africana de Derechos Humanos y de

los Pueblos (la Comisión Africana) y el Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos (el Tribunal Africano). La Comisión Africana tiene el mandato general de promover los derechos humanos y de los pueblos en África (artículo 45 de la Carta Africana). Está facultada para: (i) interpretar las disposiciones de la Carta Africana (artículo 45); (ii) proporcionar a los Estados y organizaciones opiniones consultivas y asesoramiento sobre cuestiones de derechos humanos (artículo 45); (iii) recibir y evaluar quejas individuales y de ONG sobre presuntas violaciones de los derechos humanos (artículo 46); (iv) llevar a cabo investigaciones y misiones de investigación (artículo 58) y; (v) recibir y evaluar informes periódicos de los Estados miembros sobre la aplicación de la Carta Africana, y formular recomendaciones (artículos 62 a 64).

Los artículos 26 a 34 de la Carta Africana describen las funciones y competencias del Tribunal Africano. Entre ellas se incluye el mandato de interpretar las disposiciones de la Carta Africana y otros instrumentos de derechos humanos, recibir y atender quejas sobre presuntas violaciones de los derechos humanos por parte de particulares, ONG y Estados, y emitir dictámenes consultivos sobre la interpretación y aplicación de la Carta Africana.

La Comisión Africana funciona como una entidad cuasi judicial. Es la receptora de las quejas de individuos u organizaciones, que tienen una queja de derechos humanos y no han obtenido satisfacción después de buscar todos los recursos nacionales disponibles. La Comisión puede remitir y hacer recomendaciones sobre estos casos al Tribunal Africano. El Tribunal actúa como árbitro último, presidiendo los casos remitidos por la Comisión o los presentados directamente por los Estados. Aunque ambas instituciones no han abordado los derechos humanos en el contexto de la deuda soberana, su mandato es lo suficientemente amplio como para permitirles proteger y promover los derechos humanos en los países africanos endeudados. Sin embargo, su jurisdicción se limitaría a las quejas de residentes africanos sobre el modo en que la gestión de la deuda del Estado africano

en cuestión ha dado lugar a violaciones de los derechos humanos. No tienen jurisdicción sobre las acciones de acreedores privados con sede fuera de África. No obstante, sus resoluciones, al afectar directamente a las prácticas de gestión de la deuda de los Estados africanos, pueden ejercer indirectamente cierta influencia sobre los acreedores externos.

3. La intersección de la deuda y los derechos humanos

3.1. Más allá de los números: explorando la creciente deuda de África y sus efectos sobre los derechos humanos

La deuda insostenible es un problema importante que afecta a muchos países africanos y tiene consecuencias directas para las personas residentes en África. Las estadísticas más recientes del Banco Mundial, al momento de redactar este texto, muestran que la deuda externa total del África subsahariana ascendía a 790.000 millones dólares estadounidenses en 2021. Se había duplicado en una década desde los 322.000 millones de dólares estadounidenses de 2010. (Banco Mundial, 2022a, p. 35). Durante este período, la composición de la deuda cambió, con una proporción cada vez mayor de deuda comercial y de otra deuda privada (Banco Mundial, 2022a, p.35). En la actualidad, más de 20 de las 54 naciones africanas corren un alto riesgo de crisis de deuda.

La comunidad internacional ha hecho ciertos esfuerzos para abordar este problema. El G20 anunció la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI) en mayo de 2020 en respuesta a la pandemia de COVID-19. Esta iniciativa permitió a los gobiernos que cumplían los requisitos suspender temporalmente los pagos de la deuda para poder dedicar recursos a la respuesta a la pandemia. Diecisiete países acreedores participaron en la DSSI, siendo China el mayor acreedor bilateral (Banco Mundial, 2022b). A pesar del llamamiento del G20 para que los acreedores privados participaran en

la iniciativa en condiciones comparables, sólo un acreedor privado optó por hacerlo.

Sólo 48 naciones deudoras, de los 73 países elegibles, se acogieron al DSSI (Banco Mundial, 2022b). Recibieron aproximadamente 12.900 millones de dólares estadounidenses en concepto de alivio del servicio de la deuda antes de que la DSSI expirara en diciembre de 2021 (Banco Mundial, 2022b). Existen varias explicaciones para la reticencia de los Estados a participar en la DSSI (Cassimon, Essers y Presbitero, 2023). Una es que algunos Estados estaban preocupados por el posible impacto de la DSSI en sus calificaciones crediticias y en su futuro acceso a los mercados financieros. Otra es que algunos Estados preferían entablar relaciones bilaterales con sus acreedores. En tercer lugar, a algunos Estados les preocupaba que la iniciativa no abordara adecuadamente sus problemas específicos de deuda.

El G20 también lanzó una segunda iniciativa, el Marco Común para el Tratamiento de la Deuda más allá de la DSSI (el Marco Común). Esta iniciativa pretende facilitar la reestructuración global de toda la deuda oficial y comercial en condiciones comparables. Hasta la fecha, sólo cuatro países (Ghana, Etiopía, Chad y Zambia) han solicitado la reestructuración con arreglo al Marco Común. Una de las razones es que, dentro del Marco Común, las negociaciones entre deudores y acreedores han sido lentas y complicadas. De hecho, sólo un país, Zambia, ha firmado realmente un Memorándum de Acuerdo con sus acreedores oficiales. Aún debe celebrar acuerdos bilaterales con cada uno de estos acreedores y concluir un acuerdo con sus acreedores privados.

La estructura compartimentada de estas negociaciones puede hacer que los deudores se vean obligados a dar prioridad a sus obligaciones contractuales con los acreedores sobre otras obligaciones jurídicas, como las derivadas de los tratados de derechos humanos. Una capa adicional de complejidad es que las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial y el FMI, pueden tratar de restablecer la estabilidad económica solicitando a los Estados que

impongan medidas de austeridad o reformas económicas difíciles para poder hacer frente a sus problemas de deuda (véase Oxfam Internacional, 2023; Ortiz y Cummings, 2022; y ActionAid, 2020). Estas medidas pueden provocar o amplificar los problemas de derechos humanos.

En este sentido, cabe destacar que el Marco Común no ofrece a los países deudores ningún enfoque nuevo para hacer frente a sus difíciles retos sociales y medioambientales ni a las profundas y adversas consecuencias para los derechos humanos asociadas a su deuda insostenible, a pesar de la creciente atención internacional a la promoción de un enfoque del desarrollo más basado en los aspectos sociales, medioambientales y de derechos humanos. El resultado es que los Estados africanos deudores se ven a menudo obligados a destinar una parte significativa de sus limitados presupuestos fiscales al servicio de sus obligaciones de deuda, en lugar de dedicarlos a sectores esenciales como la salud, la educación y otros servicios sociales. Esto dificulta la capacidad de los gobiernos para cumplir eficazmente sus obligaciones en materia de derechos humanos para con sus ciudadana/os.

El endeudamiento insostenible también puede provocar un aumento de las tasas de inflación, la devaluación de la moneda local, la disminución de los niveles de inversión tanto local como extranjera y elevados niveles de desempleo. Estos acontecimientos pueden contribuir al malestar social, agravando así la erosión de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales, así como de los derechos colectivos.

3.2. El reto de establecer un vínculo causal entre la deuda soberana y los impactos sobre los derechos humanos

Aunque los Estados tienen la obligación de cumplir sus compromisos de deuda, también tienen obligaciones en virtud de los instrumentos de derechos humanos. No está claro por qué, desde una perspectiva jurídica, un deudor soberano en apuros financieros debería dar mayor prioridad a los derechos contractuales de sus acreedores que a

sus obligaciones en materia de derechos humanos, que se derivan de acuerdos internacionales vinculantes. Esto sólo puede explicarse sobre la base de las relaciones de poder relativas en el sistema financiero internacional y los sistemas internacionales de derechos humanos. Como señala el Secretario General de las Naciones Unidas;

> El sistema financiero global es estructuralmente injusto con los países en desarrollo en general y con los países africanos en particular. En consecuencia, aunque el sistema africano de derechos humanos reconoce la necesidad de salvaguardar los derechos humanos y las obligaciones de los Estados, la realidad es que millones de personas siguen teniendo un acceso limitado a los servicios sociales esenciales. El servicio de la deuda y la prestación de servicios sociales ha sido un reto importante para los países africanos, en parte debido al elevado gasto en el servicio de la deuda, que deja poco margen para los recursos financieros dedicados a los servicios sociales. (United Nations Meetings Coverage and Press Releases, SG/SM/21809 2023).

Es importante señalar que la carga de la deuda soberana no es la única razón por la que el continente se enfrenta a problemas de derechos humanos. No cabe duda de que en muchos países los presupuestos se asignan de forma ineficaz, que los presupuestos sociales se utilizan de forma ineficiente e injusta y que en algunos países los fondos se pierden debido a la corrupción y a otras deficiencias de la gobernanza. En consecuencia, establecer un vínculo causal directo entre las transacciones de deuda y las repercusiones sobre los derechos humanos es una tarea difícil. Las líneas de causalidad corren en ambas direcciones. Una carga de deuda soberana insostenible puede socavar los esfuerzos del Estado soberano por hacer realidad los derechos económicos y sociales, y unos acuerdos de gobernanza inefi-

caces pueden dificultar el servicio de la deuda del Estado soberano y el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos. El desglose de las causas de la crisis de los derechos humanos se complica aún más por el hecho de que a menudo hay compensaciones entre los derechos humanos porque, incluso en las mejores situaciones, el Estado soberano dispone de recursos finitos y debe tomar decisiones sobre cómo asignar estos recursos entre necesidades contrapuestas.

Sin embargo, la complicada dinámica entre deuda y derechos humanos no exime ni al deudor ni a los acreedores de la carga de comprender y gestionar el impacto que la deuda registra sobre las personas físicas (Masamba, 2022, pp. 176-203). Esto es válido para todos los acreedores, incluidos los privados. Además, dado que estos últimos no son signatarios de tratados de derechos humanos, es especialmente importante intentar comprender sus responsabilidades en materia de derechos humanos en estas situaciones.

3.3. El papel de los acreedores privados y los derechos humanos

El derecho internacional de los derechos humanos se centra principalmente en las obligaciones de los Estados, que son los únicos signatarios de los tratados de derechos humanos (De Schutter, 2019). Los acreedores privados, incluidos los bancos comerciales, los fondos de inversión, los tenedores de bonos y otras instituciones financieras, son actores no estatales y, por lo tanto, no son signatarios de ningún tratado de derechos humanos. En consecuencia, a menos que sus Estados de origen las impongan a través de la legislación nacional, no tienen obligaciones jurídicamente vinculantes en materia de derechos humanos. Sin embargo, los acreedores privados tienen responsabilidades en materia de derechos humanos, incluida la responsabilidad de respetar los derechos humanos de las personas y comunidades que se ven afectadas por sus inversiones (Jägers, 2014, pp. 179-198; Motoko, Bradlow y Wachenfeld, 2018). En el contexto de la deuda soberana, las personas que se ven afectadas por sus inversiones

incluyen tanto a los residentes del Estado deudor soberano como a las personas que aportan sus ahorros a las instituciones financieras que conceden los préstamos y compran los bonos emitidos por los deudores soberanos.

Lo primero que se debe señalar en relación con estos acreedores privados es que se mueven principalmente por motivos de lucro, más que por objetivos sociales o de desarrollo. Una consecuencia de esta dinámica es que estos acreedores, a menos que se vean limitados por las normas y regulaciones aplicables o por su propia tolerancia al riesgo reputacional, se preocupan relativamente menos por las repercusiones negativas de sus transacciones sobre el medio ambiente, las comunidades en las que tienen lugar las actividades que financian sus inversiones o sobre los derechos humanos de las distintas partes interesadas en sus transacciones. Este es especialmente el caso cuando los inversores temen perder la totalidad o parte de sus inversiones, como es posible en las reestructuraciones de deuda soberana.

Sin embargo, la visión de estos acreedores privados está empezando a cambiar lentamente. Esto se observa, por ejemplo, en la mayor atención que muchos de ellos prestan a cuestiones como el cambio climático y la biodiversidad y la transparencia de las transacciones de deuda. En algunos casos, los inversores prestan cierta atención a una gama más amplia de cuestiones medioambientales, sociales y de gobernanza. Muchos de ellos están empezando a formular sus propias políticas de responsabilidad social, que a menudo incluyen componentes de derechos humanos (Bradlow, 2016, p. 41). Estas políticas también suelen hacer referencia a diversas normas y estándares internacionales voluntarios. Por ejemplo, los Principios de Ecuador son normas voluntarias que los bancos pueden adoptar para evaluar y mitigar los riesgos ambientales y sociales en sus actividades de financiación de proyectos. Además, los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos proporcionan un marco global para que todas las empresas, incluidos los acreedores privados, evalúen y aborden cualquier posible consecuencia

sobre los derechos humanos. Estos principios destacan la obligación de las empresas de abstenerse de violar los derechos humanos, hacer frente a cualquier impacto negativo que puedan tener y contribuir activamente a la promoción y protección de los derechos humanos. Aunque no son jurídicamente exigibles, estos principios encarnan un consenso internacional sobre la obligación de las empresas privadas de defender los derechos humanos. Otras normas internacionales ampliamente reconocidas por las empresas, incluidas las instituciones financieras, son las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y los seis Principios de Inversión Responsable, que prevén medidas para incorporar las cuestiones medioambientales, sociales y de gobernanza a las prácticas de inversión. Aunque estas normas y estándares se han desarrollado, en gran medida, para las corporaciones e instituciones financieras de los países acreedores, son aplicables a todas sus operaciones, incluidas las de África.

El debate anterior demuestra, en primer lugar, que, de conformidad con el sistema africano de derechos humanos, los Estados africanos tienen la obligación de proteger, respetar y promover los derechos humanos de sus ciudadana/os, incluso en sus reestructuraciones de deuda soberana. En segundo lugar, los acreedores privados tienen la responsabilidad de respetar estos derechos humanos y de abstenerse de insistir en términos y condiciones en sus transacciones de deuda soberana que puedan socavar estos derechos o la capacidad del Estado prestatario de cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos (véase el principio 16 de los Principios Rectores de las Evaluaciones de Impacto en los Derechos Humanos de las Reformas Económicas, aprobados en 2019 por el Consejo de Derechos Humanos). Esta conclusión plantea la cuestión de cómo puede utilizarse el sistema africano de derechos humanos para promover transacciones de deuda más respetuosas con los derechos humanos.

4. ¿Un enfoque de la gestión y reestructuración de la deuda basado en los derechos humanos?

4.1. Investigando el potencial de los Principios del Fondo DOVE para reforzar el enfoque de la deuda basado en los derechos humanos

El sistema africano de derechos humanos puede contribuir a promover prácticas de gestión de la deuda basadas en estándares de derechos humanos y puede proteger contra las reestructuraciones de la deuda que registren consecuencias adversas para los derechos humanos. Los Principios del Fondo DOVE proporcionan un marco conceptual para las reestructuraciones de la deuda soberana que apoya este enfoque de la deuda basado en los derechos humanos. Están diseñados para facilitar el logro de un resultado óptimo en cualquier reestructuración de la deuda soberana. Se trata de un resultado que, teniendo en cuenta las circunstancias en las que el deudor soberano y sus acreedores están negociando y sus respectivos derechos, obligaciones y responsabilidades, ofrezca a cada uno de ellos la mejor combinación posible de beneficios económicos, financieros, medioambientales, sociales, de derechos humanos y de gobernanza (Bradlow, 2022).

Los ocho Principios del Fondo DOVE son

1. *Normas orientativas*: las reestructuraciones de la deuda soberana deben guiarse por las seis normas siguientes: credibilidad, responsabilidad, buena fe, optimalidad, inclusión y eficacia.
2. *Transparencia*: las partes negociadoras y las partes afectadas deben tener acceso a la información que necesitan para tomar decisiones informadas sobre la reestructuración de la deuda.
3. *Diligencia debida*: tanto el deudor soberano como sus acreedores deben actuar con la diligencia debida antes de concluir un proceso de reestructuración de la deuda soberana.
4. *Evaluación del resultado* **ó***ptimo*: en el momento más temprano posible, las partes negociadoras deben revelar públicamente por

qué esperan que su acuerdo de reestructuración dé lugar a un resultado óptimo.

5. *Seguimiento*: el proceso de reestructuración debe incorporar mecanismos creíbles para supervisar la aplicación del acuerdo de reestructuración.
6. *Comparabilidad entre acreedores*: el proceso de reestructuración debe garantizar que todos los acreedores contribuyan de forma comparable a la reestructuración de la deuda soberana.
7. *Reparto equitativo de la carga*: un resultado óptimo debe repartir equitativamente la carga de la reestructuración entre las partes negociadoras y no debe imponer costos indebidos a ninguna de las partes afectadas.
8. *Mantener el acceso al mercado*: el acuerdo de reestructuración, en la mayor medida posible, debe estar diseñado para facilitar el acceso futuro del prestatario al mercado (Bradlow, 2022).

4.2. El sistema africano de derechos humanos como herramienta para abordar los problemas de la deuda y aplicar los principios del Fondo DOVE

Los Principios del Fondo DOVE ofrecen un marco estratégico para promover eficazmente la convergencia de la deuda soberana y los derechos humanos. Pueden desempeñar este papel de conexión porque destacan la importancia de la responsabilidad, la buena fe y la inclusividad, que son importantes tanto para los derechos humanos como para las reestructuraciones de la deuda soberana. Además, tienen debidamente en cuenta las obligaciones jurídicas de los Estados africanos en virtud de sus acuerdos de préstamo, sus tratados internacionales y su derecho nacional. Y lo hacen teniendo en cuenta las complejidades económicas, financieras, políticas, sociales y medioambientales asociadas a las reestructuraciones de la deuda soberana.

Esto sugiere que las instituciones y los actores del sistema africano de derechos humanos pueden utilizar los principios del Fondo

DOVE como marco conceptual para apoyar la defensa y las acciones que promuevan un enfoque de las reestructuraciones de la deuda soberana basado en los derechos humanos. Las oportunidades que pueden explorarse a este respecto incluyen:

Diálogo, promoción y sensibilización sobre la interrelación entre la deuda y los derechos humanos: en este sentido, pueden abogar por la aprobación de los Principios del Fondo DOVE por parte de organismos regionales, como la Comisión Africana. Estos organismos pueden utilizar los Principios para abogar por prácticas de préstamo y reestructuración de la deuda que den prioridad a la responsabilidad, proporcionen apoyo a iniciativas destinadas a aliviar la carga de la deuda de los países en dificultades y breguen por la incorporación de consideraciones de derechos humanos en las políticas y decisiones relacionadas con la gestión de la deuda. También pueden tratar de garantizar que las medidas adoptadas para gestionar la deuda no afecten de manera desproporcionada a las poblaciones de los países deudores.

Seguimiento e información sobre las emisiones de deuda: el principio 2 de los Principios del Fondo DOVE hace hincapié en la transparencia, mientras que el principio 5 de los Principios del Fondo DOVE exige un seguimiento a lo largo de toda la operación de reestructuración. La Comisión Africana y otros mecanismos regionales de derechos humanos pueden supervisar e informar sobre el impacto de la deuda en los derechos humanos en los países africanos. Pueden evaluar en qué medida la carga de la deuda afecta a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho a la educación, a la atención sanitaria y a una vivienda adecuada. También pueden formular recomendaciones sobre cuestiones de derechos humanos relacionadas con la deuda.

Los particulares, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades perjudicadas por violaciones de los derechos humanos relacionadas con la deuda pueden presentar denuncias ante la Comisión Africana y, si procede, ante el Tribunal Africano de Derechos

Humanos y de los Pueblos. Estos mecanismos ofrecen vías para obtener reparación y exigir responsabilidades por las violaciones derivadas de prácticas de deuda insostenibles. Pueden investigar las denuncias, emitir conclusiones y proporcionar soluciones para garantizar que las prácticas de gestión de la deuda se ajustan a las obligaciones en materia de derechos humanos. Es importante señalar que, hasta la fecha, no se ha presentado ninguna denuncia en materia de derechos humanos ante la Comisión Africana o el Tribunal Africano. Sin embargo, existe al menos un precedente relevante relacionado con los inversores y la violación de los derechos económicos, sociales y culturales, y los impactos medioambientales de las inversiones: "Social and Economic Rights Action Centre (SERAC) & Another vs. Nigeria" (Comisión Africana, 2001).

La promoción y el uso de evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos: el principio 3 de los Principios del Fondo DOVE exige que se lleve a cabo una diligencia debida efectiva en el proceso de reestructuración (para un análisis de las evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos, *véase* Bohoslavsky, Cantamutto y Castiglioni, 2023, pp. 213-236). Las instituciones y los actores del sistema africano de derechos humanos pueden ayudar a defender y promover la integración de las evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos en los procesos de gestión de la deuda de los países africanos. Habrá que investigar y poner a prueba los mecanismos reales para llevar a cabo las evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos. La jurisprudencia africana en materia de derechos humanos no aborda actualmente esta cuestión. El propósito de estas evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos sería identificar cómo las obligaciones de préstamo y reembolso pueden afectar a las poblaciones vulnerables y ayudar a mitigar los retos derivados de cargas de deuda insostenibles. En última instancia, estas evaluaciones pueden informar el diseño de políticas y acuerdos de deuda para minimizar sus impactos negativos y maximizar sus impactos positivos sobre los derechos humanos, y ayudar a alinearlos con políticas

como la rendición de cuentas, la no discriminación, la participación y la transparencia.

Colaboración entre los organismos de derechos humanos y las instituciones financieras y económicas regionales: al alinear las políticas económicas con los principios de derechos humanos, los países pueden garantizar que sus actividades económicas contribuyan a la realización de los derechos humanos y al bienestar de todas las personas y comunidades. En este sentido, el sistema africano de derechos humanos, en colaboración con instituciones económicas como la Unión Africana, el Banco Africano de Desarrollo y las comunidades económicas regionales, debe entablar un diálogo y cooperar para alinear las políticas económicas, las estrategias de gestión de la deuda y los objetivos de desarrollo con los principios de derechos humanos.

Desarrollo de capacidades y asistencia técnica: las instituciones africanas de derechos humanos, junto con instituciones como el Banco Africano de Desarrollo y el Mecanismo Africano de Apoyo Jurídico, pueden ofrecer un valioso apoyo a la creación de capacidades y asistencia técnica a los países africanos que se enfrentan a problemas de deuda y derechos humanos. Esta asistencia puede ser decisiva para que los gobiernos comprendan mejor las obligaciones de derechos humanos en relación con la deuda soberana y promuevan la integración de los principios de derechos humanos en sus estrategias de gestión de la deuda. El apoyo al desarrollo de capacidades puede incluir programas de formación, talleres y seminarios destinados a mejorar los conocimientos y las habilidades de los funcionarios gubernamentales y los responsables políticos para comprender la intersección entre la deuda y los derechos humanos, realizar evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos y desarrollar estrategias para dar prioridad a los derechos humanos en las políticas de gestión de la deuda, etc.

5. Conclusiones

En este capítulo hemos analizado cómo el sistema africano de derechos humanos puede contribuir a una gestión de la deuda más inclusiva y sostenible y a mitigar los impactos adversos sobre los derechos humanos de las reestructuraciones de la deuda soberana. También hemos demostrado que abordar los impactos de la deuda en los derechos humanos en África requiere un enfoque integral que pueda contribuir al desarrollo sostenible y a la realización de la Agenda 2063 de la Unión Africana (Bradlow y Masamba, 2022, pp. 352-364).

Las instituciones africanas de derechos humanos, con la ayuda de otras partes interesadas, como las organizaciones de la sociedad civil y los grupos de defensa, pueden contribuir a amplificar las voces de la/os perjudicada/os por el endeudamiento. En nuestra evaluación hemos constatado que el marco africano de derechos humanos ya cuenta con sistemas y mecanismos institucionales que pueden aprovecharse mejor. En particular, la Comisión Africana y el Tribunal Africano pueden servir de foro para que se escuchen estas voces, facilitar los debates y animar a los gobiernos a tomar medidas. No obstante, está claro que, a medida que avanzamos en la reforma del escenario de la deuda, también es necesaria la colaboración con las instituciones financieras internacionales y los *órganos* económicos regionales.

Por último, los Principios del Fondo DOVE, que son singularmente africanos, tienen el potencial de proporcionar un marco normativo global para abordar los retos a los que se enfrentan las economías vulnerables. La aplicación efectiva de los Principios del Fondo DOVE requerirá la colaboración entre las diversas partes interesadas, incluidos los gobiernos deudores, las instituciones financieras internacionales, todos los tipos de acreedores y la sociedad civil. Sus esfuerzos de colaboración ayudarán a crear un panorama de la deuda en África que apoye el desarrollo sostenible, defienda los derechos humanos y permita prosperar a las economías vulnerables de la región.

Referencias bibliográficas

ActionAid (2020). "Crisis Covid-19: IMF Told Countries Facing Critical Health Worker Shortages To Cut Public Sector Wages", disponible en https://actionaid.org/news/2020/covid-19-crisis-imf-told-countries-facing-critical-health-worker-shortages-cut-public

Aizawa, M.; Bradlow, D. & Wachenfeld, M. (2018). "International Financial Regulatory Standards and Human Rights: Connecting the Dots", *Manchester Journal of International Economic Law*, vol. 15: 1, pp. 2-44.

Banco Mundial (2022a). "International Debt Report: Updated International Debt Statistics 2022", https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/49da23a2-bcc9-5593-bc96-470cae6b3665/content.

Banco Mundial (2022b). "Debt Service Suspension Initiative", https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative.

Bohoslavsky, J. P.; Cantamutto, F. & Castiglioni, L. (2023). "Human Rights Due Diligence by Corporate Creditors in Sovereign Debt Restructurings - A Great Missing Link," *Business and Human Rights Journal*, Vol. 8:2, pp. 213-236.

Bradlow, D. (2016). "Can Parallel Lines Ever Meet? The Strange Case of the International Standards on Sovereign Debt and Business and Human Rights", *Yale Journal of International Law*, Vol. 41, pp. 201-239.

Bradlow, D. (2022). "A Proposal for a New Approach to Restructuring African Eurobonds: The DOVE Fund and Principles", South-Views No.242, 4 de noviembre, https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2022/11/SV242_221104.pdf.

Bradlow, D. & Masamba, M. (2022). "Building back better post-COVID 19: Lessons learnt and the future of sovereign debt management and restructuring in SADC", en Bradlow, D. & Masamba, M. (eds.), *COVID-19 and Sovereign Debt: The case of SADC*, Preto-

ria University Law Press, pp. 352 - 364, disponible en https://www.pulp.up.ac.za/edocman/edited_collections/sadc_book/2021%20SADC%20Debt%20Chapter%2015.pdf

Cassimon, D.; Essers, D. & Presbitero, A. F. (2023, 8 de septiembre). "Debtor (Non-) Participation in Sovereign Debt Relief: A Real Option Approach", IMF Working Paper No. 2023/187, disponible en https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/09/08/Debtor-Non-Participation-in-Sovereign-Debt-Relief-A-Real-Option-Approach-535875.

Chirwa, D. M. (2002). "Toward Revitalizing Economic, Social, and Cultural Rights in Africa", *Human Rights Brief* 10, nº 1.

Chukwumah, N. (2016). "The Banjul Charter and Universal Human Rights: A Comparative Analysis", ICC Legal Tools Database, https://www.legal-tools.org/doc/04810f.

Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (2001). "Social and Economic Rights Action Centre (SERAC) & Another vs. Nigeria", AHRLR 60 (ACHPR 2001).

De Schutter, O. (2019). *International Human Rights Law*, Cambridge University Press.

Green Finance and Development Center (2022, 26 de abril). "China's Role in Public External Debt in DSSI Countries and the Belt and Road Initiative (BRI) in 2020", https://greenfdc.org/brief-chinas-role-in-public-external-debt-in-dssi-countries-and-the-belt-and-road-initiative-bri-in-2020/.

Heyns, C. (2004). "The African Regional Human Rights System: The African Charter", *Dick. L. Rev*., Vol. 108, pp. 679 - 702, https://ideas.dickinsonlaw.psu.edu/dlra/vol108/iss3/2/

Jägers, N. (2014). "Sovereign Financing and the Human Rights Responsibilities of Private Creditors", en Bohoslavsky, J. P. & Černič, J. L. (eds.) *Making Sovereign Financing and Human Rights Work,* Hart Publishing, 179-198.

Masamba, M. (2022). "Sovereign Debt Restructuring and Human Rights: Overcoming A False Binary", en Bradlow, D. & Masamba,

M. (eds.). *COVID-19 and Sovereign Debt: The case of SADC*, Pretoria University Law Press, pp. 176 - 203, https://www.pulp.up.ac.za/edocman/edited_collections/sadc_book/2021%20SADC%20Debt%20Chapter%208.pdf

Ortiz, I. & Cummings, M. (2022, 28 de septiembre). "End Austerity: A Global Report on Budget Cuts and Harmful Social Reforms in 2022-25", EURODAD https://www.eurodad.org/end_austerity_a_global_report.

Oxfam Internacional (2023, 9 de octubre). "World's Poorest Countries To Slash Public Spending By More Than $220 Billion In Face Of Crushing Debt" https://www.oxfam.org/en/press-releases/worlds-poorest-countries-slash-public-spending-more-220-billion-face-crushing-debt.

United Nations Meetings Coverage and Press Releases (2023). SG/SM/21809 (24 de mayo), disponible en https://press.un.org/en/2023/sgsm21809.doc.htm

Parte III

Herramientas conceptuales

CAPÍTULO 7

Sustentabilidad de la deuda y derechos humanos desde la perspectiva de la sostenibilidad de la vida[1]

Francisco Cantamutto, Julieta Lobato, Corina Rodríguez Enríquez y Mariano Féliz

1. Introducción

La cuestión de la deuda pública cobró renovado interés en el contexto económico post-crisis del COVID-19. La presión ejercida en las cuentas públicas por las medidas tomadas para enfrentar la pandemia se superpuso con la estrechez fiscal estructural y los desequilibrios macroeconómicos persistentes en Latinoamérica, volviendo a ubicar a las crisis de endeudamiento como una amenaza. En este contexto, ha cobrado relevancia la discusión acerca de que la deuda sea sostenible. Sin embargo, los términos de una tal "sustentabilidad" no son nada claros; están en disputa. Así, alcanzar esta meta no es inocuo en términos económicos, sociales y políticos, ¿qué implica que una deuda sea sostenible?

[1] Agradecemos a Laura Clérico y Juan Pablo Bohoslavsky por comentarios y críticas a una versión previa de este capítulo. Los errores remanentes nos pertenecen. Este artículo se escribió como parte del proyecto PIP (0042) "Dimensiones económicas, sociales y morales de la relación entre la sustentabilidad de la deuda y la sostenibilidad de la vida en Argentina" apoyado por el CONICET.

El presente capítulo se enmarca en un proyecto de investigación de mayor alcance, que busca analizar dimensiones económicas, sociales y morales de la relación entre la sustentabilidad de la deuda y la sostenibilidad de la vida en Argentina. En este contexto, este trabajo establece los lineamientos básicos acerca de cómo pensar la sustentabilidad de la deuda desde tres disciplinas diferenciadas: la economía, la teoría feminista y el derecho. El objetivo central es analizar las implicancias de garantizar la sustentabilidad de la deuda en relación con los derechos humanos, desde la perspectiva de la sostenibilidad de la vida, y en el marco del sistema interamericano para ejercer de contralor de la garantía de esos derechos. Para ello, en la primera sección analizamos qué se entiende por sustentabilidad de la deuda desde una perspectiva fiscal-económica, mostrando los límites de esta noción desde perspectivas sociales y políticas. En la segunda, contrastamos la idea de sustentabilidad de la deuda con la de la sostenibilidad de la vida. En la tercera, repasamos avances en el sistema interamericano de derechos humanos (SIDH), que podrían ubicarlo como herramienta para garantizar sostener la vida frente a la sustentabilidad de la deuda.

2. La sustentabilidad de la deuda desde una perspectiva económica

Desde el punto de vista económico-financiero una deuda es sustentable cuando es posible enfrentar su reembolso -intereses y capital- con solvencia. El grado de sustentabilidad se mide por el peso del reembolso de la deuda sobre la capacidad financiera del deudor. En la visión ortodoxa simplificada, una deuda sería sustentable si la tasa de crecimiento de la economía supera la tasa de interés, lo que permitiría incluso reducir la exposición financiera por la mera renovación de la deuda. Esta acepción presenta matices y distintas interpretaciones, por ejemplo entre los diferentes acreedores y los deudores.

Desde el punto de vista de los organismos internacionales de crédito, en especial para el FMI, la sustentabilidad de la deuda supone que "el saldo primario necesario para estabilizar al menos la deuda (...) es factible desde el punto de vista económico y político[2], de modo que el nivel de la deuda sea compatible con un riesgo de refinanciación aceptablemente bajo y con la preservación del crecimiento potencial a un nivel satisfactorio" (IMF, 2013, p. 14).[3] Esto combina un fundamento fiscal (saldo fiscal primario) con la posibilidad de acceder al mercado internacional para refinanciar voluntariamente la deuda (*rollover*) y sostener el crecimiento económico. Esto incorpora la necesidad de ampliar el acceso a recursos externos -no solo fiscales- para compensar los pagos por los servicios de la deuda -asumiendo la renovación del principal-. En línea con la visión monetarista del balance de pagos, no se distingue entre los diversos flujos que logren equilibrar la situación, sean mayores exportaciones o mayor endeudamiento.

Guzmán y Heymann (2015) señalan que la promoción que hace el FMI del ajuste fiscal como la estrategia dominante de corto plazo para mejorar la sustentabilidad de la deuda es problemática pues se enfoca en el déficit fiscal primario. Al hacerlo el FMI sobreestima la relevancia de corregir ese desequilibrio, pues subestima el impacto negativo que la reducción del déficit tiene en la actividad económica y, por lo tanto, en la potencial caída en la recaudación de impuestos.[4]

Estos autores plantean que las acciones necesarias para alcanzar la sustentabilidad de la deuda deberían equilibrarse con las de los acreedores, que son corresponsables del endeudamiento, habiendo reali-

---

[2] La noción de político en esta definición es indeterminada y parece quedar subsumida en la noción de lo económico.

[3] Para una visión crítica sobre el papel del FMI y el endeudamiento soberano, ver Cleaver (1989).

[4] El FMI basa su propuesta en alguna versión remozada de la vieja "equivalencia ricardiana" que asume que una reducción en el déficit público es automáticamente compensada por un incremento en el gasto privado -que antes sería desplazado por el gasto público-. Este argumento remite a lo que se conoce como la "austeridad expansiva" (Skidelsky y Fraccaroli, 2017).

zado sus propias evaluaciones sobre los instrumentos mutuamente convenidos. Se introduce así un importante matiz en la discusión: la insustentabilidad puede resultar de las condiciones de contratación, incluyendo las elevadas tasas de interés implícitas en esa deuda.

En el debate argentino se puede encontrar una lectura diferente desde el campo de la heterodoxia, que sostiene que la sustentabilidad de la deuda remite a que "no cabe esperar grandes dificultades para que los contratos suscritos se cumplan en tiempo y forma" (Frenkel, 2003, p. 545). Esta mirada de base estructuralista cepalina entiende que la sustentabilidad, antes que a un problema fiscal, refiere a la capacidad de la economía de generar el volumen suficiente de divisas internacionales para garantizar el repago; existe además una diferencia cualitativa en la forma de asegurar el excedente de divisas, frente a la visión ortodoxa que no distingue entre renglones del balance de pagos.

Frente a las limitaciones para acceder al financiamiento internacional, la sustentabilidad de la deuda remite al crecimiento de las exportaciones netas (Damill, 1989). Esto coloca en el centro la absorción interna (consumo privado y consumo público más inversión) cuya contracara son las exportaciones netas, y sobre todo la ecuación distributiva. Dada una determinada tasa de crecimiento esperada (tasa de inversión), aumentar las exportaciones netas supone restringir el crecimiento del consumo doméstico. El dilema de política económica pasa a ser quién debe restringir su consumo, entre el consumo suntuario (con alta demanda de divisas) y el consumo popular (incluyendo componentes del consumo público: educación, salud, seguridad social).

En el mismo sentido, Damill y otros (1989) explicitan esta contradicción como un 'problema de la transferencia'. Según ellos, se presenta una contradicción entre la necesidad de realizar pagos externos excesivos y la dificultad para apropiar las divisas suficientes para hacerles frente. Dado que se trata de una situación en la cual el endeudamiento externo es mayormente público, pero las divisas las produce y apropia el sector privado, la transformación de los recursos

públicos nominados en pesos a divisas se convierte en un problema de economía política.

Estos autores señalan restricciones políticas y sociales a las posibilidades de ajuste fiscal e indican que alguna forma de no pago de la deuda externa se torna inevitable cuando el pago total de las obligaciones requiere reducir el nivel de consumo por debajo de un nivel exógenamente determinado (Frenkel, 2003, p. 557; Guzman y Heymann, 2015, p. 390), esto es política y socialmente determinado. Si la resistencia social impide la redistribución regresiva del ingreso (en contra de las clases trabajadoras), en principio la carga del ajuste fiscal recaería sobre los sectores que deberían invertir, reduciendo el crecimiento económico posible (Frenkel y Rozenwurcel, 1989).

Esta es una restricción de orden político y social clave para entender el problema (Gerchunoff y Rapetti, 2016). Garantizar el pago de la deuda requiere no solo condiciones internacionales favorables determinadas (capacidad de acceder a financiamiento y/o demanda global suficiente para aumentar las exportaciones netas), sino una determinada correlación de fuerzas sociales internas. La sustentabilidad de la deuda expresa -en el fondo- un conflicto distributivo.

Consecuentemente, este debate trae, en general de manera implícita y elíptica, la discusión sobre la factibilidad social y política de encarar los 'ajustes necesarios'. El propio FMI, a inicios del siglo XXI, comenzó a incluir narrativamente estos aspectos, indicando que la sustentabilidad de la deuda implica una situación en la cual se espera que el deudor continúe pagando sus deudas sin requerir una corrección futura de sus ingresos y gastos que sea poco realista (IMF, 2002, p. 3), remitiendo al desafío político de resolver simultáneamente la contención del gasto con la garantía de crecimiento económico. Recientemente el FMI reconoció a la dimensión de género como una cuestión macro-fiscal crítica, lo que implica introducir las implicancias que este doble desafío tiene sobre las brechas de des-

igualdad (Elborgh-Woytek *et al*., 2013)[5]. Esta consideración captura la noción de que hay límites sociales y políticos al ajuste que determinan la voluntad (en contraste con la capacidad) de pagar por parte de los países deudores (IMF, 2002, pp. 4-5). La voluntad de pago remite inmediatamente a los condicionantes políticos y sociales de la sustentabilidad.[6]

Estos condicionantes políticos y sociales implican también una dimensión jurídica, que se constata en dos sentidos. Primero, dado que la capacidad de repago de la deuda tiene condicionantes políticos que conducen directamente a la necesidad de respetar los derechos humanos en los países involucrados o, al menos, en un sentido rawlsiano, de aquellas personas en situación de mayor vulnerabilidad. Esta capacidad tiene como trasfondo la inestabilidad política resultante de las políticas de ajuste (el FMI habla de "mantener la cohesión social"). En segundo lugar, estos planteos permiten reponer implícitamente la necesidad de considerar las condiciones de reproducción social a la hora de evaluar la sustentabilidad de la deuda, traducibles también en un conjunto de derechos humanos exigibles.

De manera explícita, los análisis de sustentabilidad 'económico-financiera' de la deuda solo se ubican en el plano de la reproducción ampliada del capital en su sentido más clásico. Remiten a la necesidad de recrear las condiciones para el crecimiento económico. Esas condiciones son vistas como elementos objetivos alcanzables a partir de las políticas económicas adecuadas. Se asume que el ajuste fiscal garantizará las condiciones de sustentabilidad de la deuda y pasado un tiempo breve, la economía retomará una senda expansiva gracias a la recuperación de la confianza del capital en la capacidad de repago, expresada en nuevas inversiones o créditos. Con el crecimiento

[5] Para una revisión crítica de cómo esta consideración es desarrollada en la práctica por el FMI, ver Elson y Rodríguez Enríquez (2021).

[6] Cabe resaltar que, en general, el FMI no considera la existencia de límites jurídicos o morales al ajuste.

económico, crecerán el empleo y los salarios, y las condiciones de vida mejorarán.

Al señalar que la restricción fundamental para la sustentabilidad de la deuda es la matriz distributiva, estamos planteando que el problema no se puede resolver sin hacer foco en que la reproducción de la vida es lo que está en el centro de la reproducción ampliada del capital (incluido el financiero). En su expansión, el capital se apropia no sólo del trabajo remunerado, sino de aquellos trabajos no remunerados, invisibilizados, que están por detrás garantizando la reproducción de la vida. "El capital se apropia también de dosis enormes de trabajo gratuito que reproducen la mano de obra a un coste menor al que tendría si todo tuviera que adquirirse en el mercado" (Pérez Orozco, 2014, p. 108). Esto significa que para garantizar las condiciones materiales que permitan la valorización del capital y por tanto el reembolso de la deuda (sustentabilidad en sentido general), deben garantizarse primero las condiciones de reproducción de la vida en sentido amplio (Pérez Orozco, 2014).

3. De la sustentabilidad de la deuda a la sostenibilidad de la vida

El concepto de sostenibilidad de vida es una noción en construcción y en disputa. Desde la economía feminista, la idea de sostener la vida aparece asociada a la idea del cuidado y de la reproducción cotidiana de la vida, pero se expande hasta referir a la existencia de un conflicto central entre la lógica de acumulación de capital y la lógica de la sostenibilidad de la vida. Ello implica enlazar los procesos macro (como los de endeudamiento público) con la vida concreta de las personas. Esto requiere advertir todas las dimensiones que hacen a la vida, identificar todos los procesos que intervienen (incluso los invisibilizados por el análisis económico convencional, como por ejemplo, los cuidados no remunerado) y advertir los mecanismos de transmisión

entre ese fenómeno macro (la deuda) y la vida de las personas (condiciones materiales y ampliación de sus capacidades y libertades).

En términos más estrictos, hablar de sostenibilidad de la vida es hablar de garantizar las condiciones de posibilidad de todas las vidas que son deseadas de ser vividas. Una vida sostenible no es solamente aquella que cuenta con recursos monetarios por encima del costo de la canasta básica alimentaria; es aquella que puede ejercer su agencia (incluyendo la capacidad de cuestionarse la vida que se vive e imaginar otras vidas deseables), que puede recibir el cuidado que necesita, pero también brindar el cuidado que desea, que puede aspirar a mejoras materiales, pero también educativas, culturales, emocionales.

Una mirada feminista a la sostenibilidad de la vida implica una noción de bienestar multidimensional, es decir, sostenibilidad ambiental, social y reproductiva, y considera que no hay un nivel de vida que determine desde qué umbral una vida es buena. Por el contrario, lo que se propone es:

> … una noción que responda a las condiciones básicas de la existencia de vulnerabilidad, interdependencia y ecodependencia; que tenga comprensión multidimensional del bienestar y entienda que este es una experiencia encarnada, pero siempre vivida en colectivo; que respete dos criterios éticos irrenunciables: universalidad y singularidad. (Pérez Orozco, 2014, p. 229)

De esta forma, hablar de sostenibilidad de la vida implica definir cuáles son las necesidades que hacen que la vida sea vivible (y deseable), que debieran garantizarse colectivamente en forma de derechos (su carácter de universalidad). A la vez que se garantiza cierto margen de existencia para que cada quien defina su propio deseo de vida (su carácter de singularidad). Todas las vidas tienen el mismo valor, y todas tienen el mismo derecho de ser vividas. De lo que se trata es de brindar "la garantía común de recursos que permitan sacar adelante

proyectos de vida digna, propios y autónomos" (Pérez Orozco, 2014, p. 236[7]).

Las cosmovisiones indígenas también impulsan perspectivas vinculadas a la sostenibilidad de la vida, cuestionando la raíz colonial del concepto de desarrollo (y de desarrollo sostenible), oponiéndole la noción *Buen Vivir* (*sumak kawsay* o *suma qamaña*). Este concepto ancestral ha ingresado al campo jurídico, a través de su reconocimiento constitucional en Ecuador (2008, ver art. 275) y Bolivia (2009, ver arts. 14 y 306). Específicamente en relación a la deuda, la constitución de Ecuador establece determinadas condiciones, entre las cuales destaca que "Se velará para que el endeudamiento público no afecte a la soberanía, los derechos, el buen vivir y la preservación de la naturaleza" (art. 290.2).[8]

Pueden diferenciarse dos formas a través de las cuales la deuda genera efectos que deben considerarse desde una visión ampliada de sostenibilidad de la vida. Por un lado, en la propia negociación de contratación se ponen en juego los intereses y las demandas de los acreedores para dar acceso a los recursos crediticios. Esto suele traducirse en modificaciones de normativas y políticas económicas, que impactan sobre el conjunto de la sociedad. El acceso a estos recursos al momento de contraer la deuda puede permitir sortear alguna privación, para lo cual debe considerarse su uso concreto (para qué se tomó la deuda). Por otro lado, al pagar la deuda, se desplazan otros usos posibles de esos mismos recursos. El desplazamiento de recursos -fiscales y externos- y las modificaciones de políticas y normati-

[7] Aunque tradicionalmente la Corte IDH ha analizado la noción de vida digna bajo el paradigma de derechos civiles y políticos, en los últimos años ha comenzado a vincular este concepto a la garantía de derechos económicos, sociales y culturales. A modo de ejemplo, ver: Corte IDH, "Caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala". Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359.

[8] La relevancia de estas innovaciones jurídicas debe leerse a la luz de los proyectos de vida que habilita, y no restringirse a la evaluación de los procesos políticos que le dieron existencia.

vas se pueden ordenar en tres grandes vías de impacto, que explicamos en las siguientes subsecciones.

a. La austeridad fiscal y la sostenibilidad de la vida

Toda vez que los servicios de deuda suponen una asignación de recursos fiscales, esto desplaza otros usos posibles, reduciéndolos de manera absoluta o relativa. El peso de la deuda y el cumplimiento de sus servicios no suele tener límites formales, y su impacto sobre las cuentas públicas en general no tiene en cuenta momentos del ciclo económico u otras urgencias (climáticas o sanitarias, por ejemplo)[9]. En 2019, 62 países periféricos desembolsaron más en concepto de pagos por su deuda externa que lo que invirtieron en salud y 36 más de lo que destinaron a educación. Durante la pandemia, 25 países pagaron por reembolso de deuda más de lo que invirtieron en educación, salud y protección social[10].

La continuidad en los pagos puede afectar derechos en los momentos donde su urgencia es mayor: durante las crisis. Según Ortiz y Cummings (2022), el 85% de la población mundial vivirá bajo medidas de austeridad en 2023, y 75% continuará en esta situación al menos hasta 2025. La austeridad es promovida incluso de manera "preventiva", para construir una reputación sobre el manejo fiscal, bajo la expectativa de mejorar la calificación que hagan los acreedores externos. La gestión fiscal pone el pago de la deuda y la austeridad como objetivos superiores al financiamiento de los derechos que son centrales a la sostenibilidad de la vida. Recientemente, la iniciativa Bridgetown -promovida por Mia Mottley, primera ministra de Barbados- señaló que la austeridad fiscal y el peso de la deuda atentan contra los compromisos de los Estados en materia de acciones para lidiar con la emergencia climática.

---

[9] Por ejemplo, el FMI dilató meses la consideración de la sequía sufrida por la Argentina en 2023, lo que retrajo fuertemente el acceso a las divisas proveniente de sus exportaciones agropecuarias, ocasionando inestabilidad macroeconómica.

[10] Ver https://news.un.org/es/story/2021/04/1490402

Más aún, la búsqueda de financiamiento induce cambios también en la forma de obtener recursos fiscales. En general, se promueve que los impuestos no graven los negocios y ganancias (especialmente financieras), lo que tiende a reducir la recaudación, o aumentar la carga de impuestos indirectos más regresivos. De esa forma, las cuentas fiscales tienden a ajustarse a la prioridad de la deuda, exponiendo el conflicto entre la acumulación del capital (pagar la deuda para atraer inversiones para garantizar el crecimiento) y la sostenibilidad de la vida.

b. Reformas estructurales y sostenibilidad de la vida

Los acreedores suelen demandar reformas estructurales que modifican el modo en que se organizan actividades centrales de la vida social y la reproducción económica (Stubbs y Kentikelenis, 2018). Estas reformas abarcan un amplio abanico de ámbitos, que ha crecido en el tiempo. Las más usuales son las privatizaciones de activos públicos (estatales o comunes), la apertura comercial, la liberalización financiera y cambiaria, la reforma laboral y la de los sistemas de protección social, y la desregulación selectiva de mercados. Estos cambios en normativas impactan de forma generalizada, alterando el funcionamiento de toda la economía, y produciendo impactos profundos en las condiciones de vida, particularmente en los ingresos y en el acceso a servicios sociales básicos[11].

[11] Las reformas estructurales del Consenso de Washington son un ejemplo muy contundente de esto. Reformas previsionales que implicaron una reducción de la cobertura y graves problemas de financiamiento, que a su tiempo derivaron en un deterioro en el nivel de los haberes. Las reformas laborales ampliaron la precariedad de las condiciones laborales. La desregulación del sistema de salud amplió la desigualdad en el acceso y calidad de las prestaciones. De conjunto, estas reformas elevaron la desigualdad (Forster et al., 2019), por una mayor mercantilización de la vida. También es importante tener en cuenta que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha puesto de resalto el impacto negativo que las políticas de desregulación servicios públicos poseen sobre el acceso y ejercicio de los derechos humanos, ver: CIDH (2019), *Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*. OEA/Ser.L/V/II/CIDH/REDESCA/INF.1/19, párrs. 220-232.

c. Estrategias de crecimiento y sostenibilidad de la vida

La deuda fomenta un fenómeno más general de financierización, que implica una mayor relevancia de actores y lógicas financieras sobre el conjunto de la economía (Davis y Suntae, 2015). Esto eleva la volatilidad de la economía, más expuesta a shocks externos. La presión por captar fondos que equilibren la balanza de pagos desincentiva el uso de controles que limiten esta volatilidad, empeorando la distribución del ingreso (Dünhaupt, 2017).

En tanto gran parte de la deuda en la región está denominada en moneda extranjera, se genera además una presión a la generación de divisas a través de la exportación basada en las ventajas comparativas existentes: principalmente, el aprovechamiento de recursos naturales y/o fuerza de trabajo barata. Procesos más prolongados de desarrollo de capacidades dinámicas, tecnologías propias, agregación de valor o generación de empleo digno requieren procesos que van contra la urgencia de obtener divisas.

d. Las tres vías combinadas

Estas tres vías de impacto de la deuda se pueden expresar en diferentes ámbitos.[12] Señalamos aquí tres grandes dimensiones donde estas vías impactan de manera combinada:

d. 1. Mercado de trabajo

Existe una presión sistemática por flexibilizar las condiciones laborales, no solo por el pago de salarios más bajos sino por formas más

[12] Estas dimensiones y ámbitos de impacto de la deuda surgieron como debate durante el workshop "Endeudamiento, dependencia y sostenibilidad de la vida" realizado en septiembre de 2022 en la UNLP, realizado dentro del marco del proyecto PIP "Dimensiones económicas, sociales y morales de la relación entre la sustentabilidad de la deuda y la sostenibilidad de la vida en Argentina". En dicho evento participaron colegas y compañeres de CONICET, UBA, UNLP, UNQ, UNS y UNAJ, Sociedad de Economía Crítica, FLACSO, Instituto Tricontinental, CESR, ACIJ, CELS, DAWN, Fundación Ebert, Fundación Rosa Luxemburgo.

precarias de contratación. Esto implica la pérdida de derechos individuales y colectivos (Lee y Woo, 2021). Si se crean nuevos puestos de trabajo serán más precarios, aumentando la desigualdad (Katz, 2018). A su vez, la estrategia extractivista, preferida por su capacidad para generar divisas, reduce la generación de empleo, generalmente para las mujeres.

Dado que la participación en el mercado laboral es un marcador clave de las condiciones de sostenibilidad de la vida para la mayoría de la población, cuando no se generan puestos de empleo y las condiciones laborales se precarizan, cae su capacidad de crear condiciones materiales de vida y proyectos de vida deseables.

d. 2. Trabajo no remunerado de cuidados y doméstico

La reorientación del Estado hacia la garantía de sustentabilidad de la deuda limita su capacidad de garantizar derechos humanos, especialmente a través de servicios públicos básicos que permitan socializar la carga de tareas domésticas, de reproducción y de cuidados. La falta de inversión en salud, educación, políticas de cuidado y protección social, impacta sobre los derechos humanos. Cuando estas tareas dejan de ser garantizadas por el Estado, quienes pueden pagar por el servicio lo privatizan en el mercado, mientras que quienes no pueden hacerlo, lo resuelven como tareas no remuneradas, que recaen sobre mujeres, adolescentes y niñas (Action Aid, 2020; 2022). En muchos casos, la solución de los hogares es tomar deuda para resolver la presión de la falta de ingresos junto a la mayor carga de tareas (Cavallero y Gago, 2019). Esta sobrecarga acentúa la inserción precaria de las mujeres en los mercados laborales.

d. 3. Deterioro socio-ambiental

La presión por obtener recursos externos y fiscales por la vía de la exportación basada en ventajas estáticas resulta en la experiencia latinoamericana en una presión por sobreexplotar los recursos existentes, promoviendo la mercantilización de la naturaleza, la privatiza-

ción de bienes comunes y la desprotección medioambiental (Svampa, 2019). Esto incluye mega-emprendimientos asociados al extractivismo minero, pero también la producción no sostenible en el ámbito agropecuario, forestal y silvícola, que sostiene un perfil asociado a la exportación con bajo valor agregado, poco intensivos en trabajo, bajo sistemas estandarizados, con cadenas de valor controladas por grandes empresas transnacionales. Asimismo, se refleja en la falta de consideración de las externalidades ambientales negativas que tienden a afectar a poblaciones vulnerables, por la contaminación o destrucción de sus comunidades. Los modelos extractivos desplazan a poblaciones de sus territorios por vía de la violencia directa, o por vía de la aniquilación de sus medios de vida históricos. El extractivismo urbano, expresado en la especulación urbana y la promoción del turismo incrementa el valor de las propiedades y los alquileres, amenazando el derecho humano a una vivienda.[13]

Lo que sucede en definitiva es la articulación de factores que van degradando las condiciones materiales de vida y las expectativas de vidas mejores. Para la mayoría de la población, el contexto de endeudamiento soberano se traduce en vidas de sobrevivencia, cada vez más alejadas de las vidas deseables. ¿Ofrece la gobernanza jurídica regional herramientas para enfrentar estas dinámicas que amenazan la sostenibilidad de la vida?

4. La sustentabilidad de la deuda desde la perspectiva del derecho

a. La noción de sustentabilidad en el derecho: el desarrollo sostenible

La noción de "sustentabilidad" es un concepto controvertido también en el ámbito del derecho (Pieraccini y Novitz, 2020). Nace en el seno

[13] Cavallero, Luci y Verónica Gago (2021) dan cuenta de la articulación entre financiarización de la vida, especulación inmobiliaria y violencia propietaria.

de los estudios del desarrollo y se populariza como "desarrollo sostenible", a partir del informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1987 (ONU, 1987).

En este primer estadio la noción de "desarrollo sostenible" implicaba balancear el crecimiento económico con la protección medioambiental. En 1995, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de la ONU agrega la dimensión social (ONU, 1995, p. 6):

> [E]l desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente son componentes de desarrollo sostenible interdependientes y que se fortalecen mutuamente, lo cual constituye el marco de nuestros esfuerzos encaminados a lograr una mejor calidad de vida para todas las personas.

Los tres pilares se consolidaron en la Declaración de Johannesburgo adoptada por la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en 2002 (ONU, 2002). En 2015 la ONU adoptó la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030 que superaba las aproximaciones parciales pasando a una visión más holística del desarrollo sostenible (Pieraccini y Novitz, 2020). Si bien parte de la literatura jurídica ve en este instrumento una de las plataformas de acción más ambiciosas adoptadas internacionalmente (Atapattu, González y Seck, 2022, p. 6), existen fuertes críticas al cariz economicista, esencialmente porque impulsa la ilusión de que un crecimiento económico ilimitado es posible y toma al PBI como medida central del desarrollo. Consecuentemente, el crecimiento se posiciona por delante de consideraciones sociales, políticas y ambientales[14].

[14] Esto se puede encontrar explícitamente en, por ejemplo, el ODS 8 "Trabajo decente y desarrollo económico", donde la primera meta es: "Mantener el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos el 7% anual en los países menos adelantados".

La noción de sustentabilidad también ha sido aplicada a la deuda. En 2015, la Asamblea General de la ONU adoptó la resolución "Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana", estableciendo que los procesos de reestructuración de la deuda deben promover no solo los derechos de los acreedores, sino también el desarrollo sostenible (ONU, 2015, 1.8).

La idea de sustentabilidad aplicada a la toma y reestructuración de la deuda ha sido concebida como un principio de derecho internacional (Bohoslavsky y Goldmann, 2016). Diferentes tribunales utilizaron la noción de sustentabilidad no directamente como un principio de derecho consuetudinario (esto es, como uno de los consensos básicos que estructuran el orden internacional), sino como una pauta de interpretación jurídica que puede ser (o no) aplicable en cada caso concreto por parte del poder judicial (Pieraccini y Novitz, 2020). Bajo este paradigma la fuerza vinculante del concepto es tenue, en tanto no representa una norma directamente exigible y, por lo tanto, permanece como altamente controvertido e indeterminado. De hecho, los acreedores privados y el FMI han omitido de manera sistemática su aplicación en reestructuraciones concretas, centrándose en una noción restringida, omitiendo toda consideración de derechos más amplia.

b. Del desarrollo sostenible a los derechos: el rol del SIDH

La noción de sustentabilidad en el derecho está vinculada principalmente a indicadores económicos. Se relaciona con la mencionada visión estrecha u ortodoxa de la sustentabilidad. Sin embargo, dicha noción comenzó a expandirse a partir de las miradas heterodoxas en la economía, señalando correctamente que los límites a la gestión de la deuda están en un cierto vector distributivo definido en términos técnicos pero también sociales, políticos y jurídicos anclados en los derechos humanos.

Como argumentamos es necesario vincular la noción de sustentabilidad de la deuda a lo que se comprenda en cada momento del tiempo como una vida digna de ser vivida; esto es, la sostenibilidad

de la vida. Sostuvimos que la noción de sostenibilidad de la vida es *multidimensional,* abarcando la sostenibilidad ambiental, social y reproductiva. En contraste, mostramos que la deuda impacta en tres terrenos fundamentales: el mercado de trabajo y los derechos laborales, el trabajo de cuidados en sentido amplio y, el medio ambiente.

Estos aspectos representan nudos conceptuales, pero son asimismo derechos humanos, reconocidos tanto en el sistema universal de derechos humanos[15] como en el SIDH. Mostraremos que nuestra visión ampliada de sostenibilidad de la vida para evaluar la sustentabilidad de la deuda registra una traducción jurídica concreta en los estándares en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) del SIDH.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) viene prestando cada vez más atención a los DESCA. A partir del paradigmático caso "Lagos del Campo vs. Perú"[16], el tribunal ha sostenido que los derechos sociales son directamente justiciables y poseen, en tal sentido, la misma jerarquía y protección que los clásicos derechos civiles y políticos. Esto ha desarrollado una importante jurisprudencia que enfatiza la indivisibilidad e interdependencia entre todos los derechos humanos (Ferrer Mac-Gregor, Morales Antoniazzi y Flores Pantoja, 2018). A continuación, presentamos los principales avances en los tres ámbitos identificados: derechos laborales, medio ambiente y cuidados.

b. 1. Derechos laborales

Los derechos laborales detentan una particular importancia en la jurisprudencia del tribunal interamericano en materia de DESCA. El hallazgo más importante es el reconocimiento del derecho al trabajo. A partir de "Lagos del Campo", la Corte IDH sostiene que el derecho

[15] Por ejemplo, en el art. 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

[16] Corte IDH, "Caso Lagos del Campo vs. Perú". Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340.

al trabajo incluye el derecho a la estabilidad laboral, lo que implica que las/os trabajadoras/es no pueden ser despedidos/as sin justa causa o que, en cualquier caso, el Estado debe proporcionar vías idóneas y expeditivas para cuestionar dicha decisión[17].

Luego, la Corte IDH ha desarrollado el contenido del derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, estableciendo que comprende la obligación de prevenir y atender enfermedades y accidentes laborales[18], fortalecer los sistemas de fiscalización y las autoridades administrativas del trabajo[19] y que estas obligaciones alcanzan a los Estados y a los privados[20].

Entre el derecho al trabajo y el derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, el tribunal regional ha reconocido el derecho a una remuneración justa[21]. Siguiendo los parámetros de la OIT, la Corte IDH abona a una noción amplia de remuneración, que incluye todas las sumas que el/la trabajador/a reciba en virtud de la relación laboral, sin perjuicio de la denominación que vistan[22].

La Corte IDH también ha dado contenido a los derechos colectivos del trabajo, reconociendo el derecho de asociación tanto de los/as trabajadores/as en forma individual, como de los sindicatos en forma

---

[17] Corte IDH, "Lagos del Campo", párr. 150. En igual sentido: Corte IDH, "Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros vs. Perú". Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2017. Serie C No. 344; Corte IDH, "Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela". Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348.

[18] Corte IDH, "Caso Spoltore vs. Argentina". Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de junio de 2020. Serie C No. 404.

[19] Corte IDH, "Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus y sus familiares vs. Brasil". Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407.

[20] Corte IDH, "Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) vs. Honduras". Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C No. 432.

[21] Corte IDH, "Caso Federación Nacional de Trabajadores Marítimos y Portuarios (FEMAPOR) vs. Perú". Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 1 de febrero de 2022. Serie C No. 448".

[22] Ídem, párr. 111.

colectiva[23], el derecho a la negociación colectiva[24] y el derecho a la huelga[25].

b. 2. Medio ambiente

El SIDH avanzó en materia de reconocimiento del derecho a un medio ambiente sano[26]. En su opinión consultiva Nro. 23 (OC-23) de 2017, la Corte IDH estableció que existe un derecho autónomo al medio ambiente y que existe una relación estrecha entre el respeto del medio ambiente y la protección de otros derechos humanos[27]. Los casos contenciosos en los que la Corte IDH desarrolló más extensamente las obligaciones en torno a la protección del medio ambiente se vinculan a los derechos de los pueblos indígenas[28]. El aspecto más relevante del enfoque del SIDH sobre protección del medio ambiente es su enfoque ecocéntrico, que se aleja de miradas netamente antropocéntricas.

Estos desarrollos se vinculan con el proceso de adopción de una opinión consultiva en materia de cambio climático, actualmente en trámite ante la Corte IDH[29]. Se espera que el tribunal interamericano

---

[23] Esta jurisprudencia se inaugura con: Corte IDH, "Baena Ricardo y otros c. Panamá". Sentencia de 03 de febrero de 2001. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C, No. 72.

[24] Corte IDH, *Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género*. Opinión Consultiva OC-27-21 de 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27.

[25] Corte IDH, "Caso Extrabajadores del Organismo Judicial vs. Guatemala". Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 17 de noviembre de 2021. Serie C No. 445.

[26] Artículo 11 del Protocolo de San Salvador y art. 26 CADH.

[27] Corte IDH, *Medio ambiente y derechos humanos.* Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, párr. 47.

[28] Por ejemplo: Corte IDH, "Caso Comunidades Indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina". Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C, No. 400. Fondo, Reparaciones y Costas

[29] Ver: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_1_2023_es.pdf. Al momento de escribir este capítulo (octubre de 2023), el trámite de la OC se mantiene en etapa de recepción de observaciones. Previamente, la CIDH había adoptado una resolución relativa a la emergencia climática: CIDH (2021) *Emergencia climática. Alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos.* Resolución 3/2021.

desarrolle estándares concretos acerca del respeto a los derechos humanos en el contexto de la emergencia climática.

b. 3. Cuidados

El SIDH es el primer sistema regional de derechos humanos que reconoció expresamente el derecho al cuidado, a través de la "Convención interamericana sobre la protección de los derechos de las personas mayores"[30]. Además, en la OC-27/21, la Corte IDH reconoció la necesidad de redistribuir el trabajo de cuidados en los hogares. Específicamente, la Corte IDH estableció que los Estados deben garantizar servicios sociales para compatibilizar el trabajo extradoméstico y el trabajo doméstico[31]. Si bien hasta ahora el enfoque de la Corte IDH sobre los cuidados es acotado (se concentra en la esfera individual de la gestión del trabajo de reproducción social en los hogares), esto puede cambiar ya que en la actualidad se encuentra en trámite ante el tribunal regional un pedido de opinión consultiva sobre el derecho al cuidado[32].

c. Estándares interamericanos como contenido de una noción ampliada de sostenibilidad de la deuda[33]

Hemos demostrado que el giro conceptual que proponemos (esto es, la evaluación de la sustentabilidad de la deuda a partir de una noción ampliada de sostenibilidad de la vida) tiene contenido jurídico específico que emana, principalmente, de los estándares de derechos humanos del SIDH. La obligatoriedad de estos estándares para los

---

[30] Arts. 2.2, 3.f, 3.o, 6, 12 entre muchas otras.

[31] Corte IDH (2021), *Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género*. Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021. Serie A no. 27, párr. 178.

[32] Ver: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_2_2023_es.pdf. Al momento de escribir este capítulo (octubre de 2023), el trámite de la OC se mantiene en etapa de recepción de observaciones.

[33] Más sobre estándares procedimentales y substantivos interamericanos pertinentes en materia de deuda y derechos humanos, ver el capítulo de Silvia Serrano Guzmán y Patricio López Turconi.

Estados que han aceptado la competencia jurisdiccional de la Corte IDH se expresa en dos sentidos. Por un lado, dado que representan los pisos mínimos de respeto y garantía respecto a cada derecho. De acuerdo con la obligación de progresividad y no regresividad[34], los Estados están obligados a respetar *como mínimo* los contenidos de cada derecho fijados por estos estándares. Esto significa, por ejemplo, en materia laboral, que los Estados están obligados a garantizar que los/as trabajadores/as no sean despedidos/as sin justa causa o que, en tal caso, se establezcan mecanismos de protección para impugnar tal decisión. Ello cobra mayor relevancia considerando que una de las condiciones usualmente establecida por los organismos de crédito es, precisamente, la flexibilización de la regulación laboral, en tanto posibilidad de despedir sin pago de indemnizaciones o con indemnizaciones menguadas (Lee y Woo, 2021).

Por otro lado, estos estándares "aterrizan" en los contextos nacionales a través del control de convencionalidad. Esto es, la obligación que poseen todos los tribunales y autoridades públicas nacionales de controlar la compatibilidad entre las normas y decisiones adoptadas en el ámbito interno, con la CADH (Ferrer Mac-Gregor, 2017). Esta obligación implica tanto que las autoridades nacionales deben abstenerse de aplicar normas o adoptar decisiones incompatibles con el esquema normativo interamericano como que deben interpretar esas normas internas en base a los estándares del SIDH[35].

5. Conclusiones

La pregunta que recorrió este texto es: ¿qué implica la noción de sustentabilidad de la deuda desde una visión amplia que ponga en el centro la sostenibilidad de la vida, y cuál es el lugar del derecho (y,

[34] Art. 2 PIDESC y art. 26 Convención Americana de Derechos Humanos (CADH).
[35] Corte IDH, "Caso Radilla Pacheco vs. México". Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 209, párr. 340.

particularmente, del SIDH) en dicha reconceptualización? Para ello, hemos explorado lo que constituye la visión tradicional de la economía sobre la sustentabilidad de la deuda y hemos puesto de resalto sus insuficiencias (sección 1). Luego, hemos contrastado esa noción con los desarrollos feministas sobre la reproducción social, que ponen el foco en la sostenibilidad de la vida (sección 2). Allí hemos identificado tres ámbitos específicos en los cuales el endeudamiento público impacta en las condiciones de vida de las mayorías: el trabajo en los mercados formales, el trabajo de cuidados y la protección del medio ambiente. Ello nos permitió, en tercer lugar, concentrarnos en el discurso jurídico y analizar en qué medida los enclaves centrales de nuestra concepción de sostenibilidad de la vida pueden ser encuadrados como derechos humanos. Allí, vimos que existen estándares específicos en cada ámbito (trabajo formal, cuidados y medio ambiente) que abonan a nuestra noción amplia de sostenibilidad de la vida.

Como dijimos al comienzo, este capítulo forma parte de un proyecto de investigación de mayor envergadura y, como tal, deja abiertos varios interrogantes. Algunos de ellos se vinculan con un análisis a trazo más fino respecto de los modos en que los estándares interamericanos abonan a una noción ampliada de sostenibilidad de la deuda: ¿en qué medida estos estándares deben ser utilizados para el diseño de políticas públicas que incluyen la gestión de la deuda? ¿Cómo garantizan la protección reforzada a grupos en situación de vulnerabilidad en contextos de gran endeudamiento? ¿Los estándares interamericanos sirven para guiar la asignación de recursos estatales? Esperamos desarrollar algunos de estos interrogantes en líneas de investigación futuras.

En la medida en que la sustentabilidad de la deuda dependa de multiplicar el crecimiento y orientar la intervención del Estado a maximizar los recursos externos y fiscales para su reembolso, ésta entra en una contradicción recurrente con los derechos humanos que promueven aquellas dimensiones que son esenciales para asegurar una vida digna y deseable. En este capítulo desplegamos un análisis

conceptual-jurídico, poniendo de resalto específicamente los modos en los cuales la deuda afecta negativamente dimensiones de derechos humanos que deberían estar garantizados. Una deuda sostenible, entonces, es aquella que respeta los derechos humanos.

Referencias bibliográficas

Action Aid International (2020). "Who Cares for the Future: finance gender responsive public services!", disponible en https://actionaid.org/publications/2020/who-cares-future-finance-gender-responsive-public-services

Action Aid International (2022). "The Care Contradiction: The IMF, Gender and Austerity". disponible en https://actionaid.org/publications/2022/care-contradiction-imf-gender-and-austerity#downloads

Atapattu, Sumudu A., González, Carmen G. y Seck, Sara L. (eds.) (2022). *The Cambridge Handbook of Environmental Justice and Sustainable Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bohoslavsky, Juan Pablo y Goldmann, Matthias (2016). "An Incremental Approach to Sovereign Debt Restructuring: Sovereign Debt Sustainability as a Principle of Public International Law". *Yale Journal of International Law Online*, 41(2), pp. 13-43

Cavallero, Luci y Gago, Verónica (2019). *Una lectura feminista de la deuda*. Fundación Rosa Luxemburgo.

Cleaver, Harry (1989). "Close the IMF, Abolish Debt and End Development: A Class Analysis of the International Debt Crisis", *Capital&Class* 13, 3.

Damill, Mario *et al*. (1989). *Déficit Fiscal, Deuda Externa y Desequilibrio Financiero,* CEDES-Editorial Tesis, Buenos Aires.

Davis, Gerald y Suntae, Kim (2015). "Financialization of the Economy", *Annual Review of Sociology*, 41, 203-221.

De Mooij, Ruud y Swistak, Artur (2022). "Value-Added Tax Continues to Expand", marzo de 2022, disponible en https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2022/03/b2b-value-added-tax-continues-to-expand

Dünhaupt, Petra (2017). "Determinants of labour's income share in the era of financialisation", *Cambridge Journal of Economics*, 41(1), pp. 283-306.

Elson, Diane y Rodríguez Enríquez, Corina (2021). "Del dicho al hecho: la narrativa de género del FMI y los derechos humanos de las mujeres". *Derechos en Acción* 6(18).

Elborgh-Woytek, Katrin; Newiak, Monique; Kochhar, Kalpana; Fabrizio, Stefania; Kpodar, Kangni; Wingender, Philippe; Clements, Philippe y Schwartz, Gerd (2013). "Women Work and the Economy: Macroeconomic Gains from Gender Equity", Nota de discusión del equipo del FMI, SDN/13/10.

Ferrer Mac-Gregor, E., Morales Antoniazzi, M. y Flores Pantoja, R. (coords.) (2018). *Inclusión, Ius Commune y justiciabilidad de los DESCA en la jurisprudencia interamericana. El caso* Lagos del Campo *y los nuevos desafíos.* México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.

Ferrer Mac-Gregor, E. (2017). "The Conventionality Control as a Core Mechanism of the *Ius Constitutionale Commune*". En A. von Bogdandy, E. Ferrer Mac-Gregor, M. Morales Antoniazzi y F. Piovesan (eds.) *Transformative Constitutionalism in Latin America* (pp. 321-336). Oxford: Oxford University Press.

Forster, T., Kentikelenis, A. E., Reinsberg, B., Stubbs, T. H., & King, L. P. (2019). How structural adjustment programs affect inequality: A disaggregated analysis of IMF conditionality, 1980–2014. *Social Science Research*, 80, 83-113.

Frenkel, Roberto (2003). "Deuda Externa, Crecimiento y Sostenibilidad", *Desarrollo Económico* 42(168),

Frenkel, Roberto y Rozenwurcel, Guillermo (1989). "Restricción Externa e Incentivos al Crecimiento En América Latina" en Dami-

ll *et al*., *Déficit Fiscal, Deuda Externa y Desequilibrio Financiero,* CEDES-Editorial Tesis, Buenos Aires.

Gerchunoff, Pablo y Rapetti, Martín (2016). "La economía argentina y su conflicto distributivo estructural (1930-2015)", *El trimestre económico*, 83(330), 225-272.

Guzman, Martín y Heymann, Daniel (2015). "The IMF Debt Sustainability Analysis: Issues and Problems", *Journal of Globalization and Development*, 6(2): 387–404

IMF (2002). "Assessing Sustainability", Policy Development and Review Department In consultation with the Fiscal Affairs, International Capital Markets, Monetary and Exchange Affairs, and Research Departments.

IMF (2013). "Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market-Access Countries", Strategy, Policy, and Review Department in collaboration with the Fiscal Affairs Department.

Katz, Claudio (2018). *La teoría de la dependencia, cincuenta años después,* Batalla de Ideas, Buenos Aires.

Lee, S. H. y Woo, B. (2021a). "IMF= I'M fired! IMF program participation, political systems, and workers' rights". *Political Studies*, 69(3), 514-537.

Lee, S. y Woo, B. (2021b). "El impacto de los programas y la condicionalidad del FMI en los derechos laborales", *Derechos en Acción,* 6(18), 435-478.

Massano, J. P. (2018). "El "Plan Austral" y el avance del "consenso del ajuste" durante la transición democrática", *Sociohistórica*, (42), 62-62.

ONU (1987). "Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo". 4 de agosto de 1987. Doc.A/42/427

ONU (1995). "Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social. Informe de la Cumbre Mundial sobttire Desarrollo Social". 19 de abril de 1995. A/CONF.166/9

ONU (2002). "Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible". A/CONF.199/20.

ONU (2015). "Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana". 29 de septiembre de 2015. A/RES/69/319,

Ortiz, Isabel y Cummings, Mathew (2022). "End Austerity. A Global Report on Budget Cuts and Harmful Social Reforms in 2022-25", septiembre, Initiative for Policy Dialogue (IPD), Nueva York.

Pérez Orozco, Amaia (2014). *Subversión feminista de la Economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*, Traficantes de Sueños, Madrid.

Pieraccini, Margherita y Novitz, Tonia (eds.) (2020). *Legal Perspectives on Sustainability*. Bristol: Bristol University Press.

Skidelsky, Robert y Fraccaroli, Nicolò (2017). *Austerity vs Stimulus* (Springer International Publishing)

Stubbs, Thomas y Kentikelenis, Alexander (2018). "Conditionality and Sovereign Debt

An Overview of Human Rights Implications", en Ilas Bantekas y Cephas Lumina (eds.), *Sovereign Debt and Human Rights* (pp. 359-380), Oxford University Press, Oxford.

Svampa, Maristella (2019). *Neo-extractivism in Latin America. Socio-environmental Conflicts, the Territorial Turn, and New Political Narratives*, Cambridge University Press, Cambridge.

CAPÍTULO 8

Política económica y derechos humanos. Existen alternativas a la ortodoxia

Grazielle Custódio David

1. Introducción

La crisis climática, la pandemia de COVID-19, la crisis del coste de la vida y de los cuidados han revelado de manera explícita la insuficiencia de las políticas macroeconómicas en América Latina y Caribe y el anacronismo de la agenda de reformas neoliberales, como la austeridad fiscal. Todo esto va a contramano del escenario que se abre en la escena internacional: un nuevo paradigma de políticas macroeconómicas que asigna al Estado el papel de inducir el desarrollo y asignar recursos para una recuperación económica que atienda las demandas sociales y ambientales.

En este contexto, es necesario repensar el papel de la política macroeconómica y el rol que juega la deuda en la región, considerando sus relaciones con los derechos humanos, las desigualdades y la democracia. Este capítulo realiza esta tarea y, para ello, se organiza en tres secciones. La primera es conceptual y evalúa estas interconexiones. La segunda aborda los desafíos de las políticas económicas guiadas por los derechos humanos: el modelo de desarrollo basado

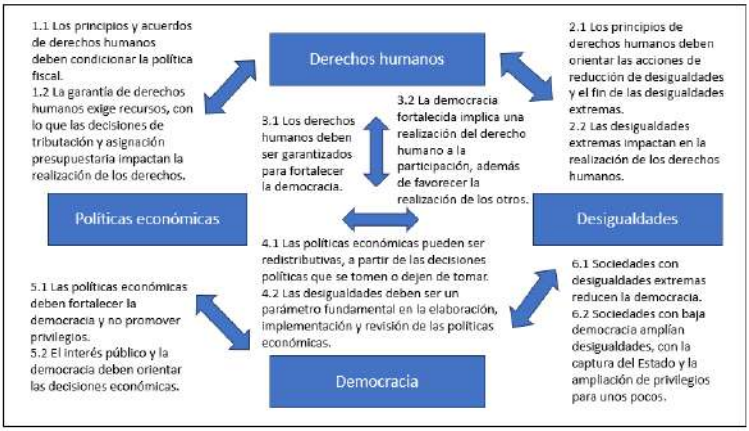
en materia prima y sus ciclos viciosos; la agenda de austeridad fiscal impuesta; la ausencia de un desarrollo con industrialización sostenible; la baja consideración de las transiciones justas; la insostenibilidad de la reducción de desigualdades y de la garantía de los derechos humanos; y el avance del autoritarismo.

Finalmente, la tercera brinda recomendaciones para planificar, ejecutar y evaluar políticas económicas guiadas por los derechos humanos. Todo ello para que reduzcan las desigualdades y promuevan la democracia, fortaleciendo tres temas esenciales: el fin de la austeridad fiscal; el avance hacia un desarrollo incluyente, equitativo y sostenible -con promoción de un desarrollo sostenible sostenido por objetivos estatales sociales y ambientales-; y la promoción de una tributación progresiva de los súper ricos y de las grandes corporaciones.

2. Las interconexiones entre políticas económicas, derechos humanos, desigualdades y democracia

Las políticas económicas, las desigualdades, las democracias y los derechos humanos son cuatro grandes temas que se interconectan, por medio de seis doble vías, e interfieren en la capacidad del Estado para responder a la garantía de los derechos de las personas y de la naturaleza, como se demuestra en la figura a seguir.

Figura 1: Las interconexiones entre políticas económicas, derechos humanos, desigualdades y democracia



Fuente: Elaborado por David (2023), basado en Rossi, David y Chaparro (2021), CESR (2019) y Chaparro (2014).

En ese sentido, es fundamental que las políticas económicas estén basadas en los derechos humanos -tanto en sus principios orientadores para elaboración y evaluación cuanto al objetivo de promover su realización-; y orientadas para la reducción de desigualdades y promoción de la democracia.

En doble mano, para lograr políticas económicas justas es esencial contar con sociedades democráticas, donde no existan privilegios para unos pocos, con mayor equidad y donde los derechos humanos sean garantizados, tanto en su contenido mínimo cuanto, a su realización progresiva, para terminar con el hambre, la pobreza y proteger la naturaleza, además de promover el desarrollo sostenible en los países de ALC. Se debe ir avanzando las dos vías al mismo tiempo para promover un círculo virtuoso entre ellas.

Ya existen algunos documentos elaborados que pueden servir como referencia a los países en la formulación de las políticas económicas que sean basadas en los derechos humanos y orientadas a

reducir desigualdades y promover la democracia. Es el caso de (i) los Principios rectores sobre las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos (Bohoslavsky, 2019), y de (ii) los Principios y directrices de derechos humanos para la política fiscal (Iniciativa P&D, 2019).

En el caso de los principios rectores, aprobados por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, queda evidente que cualquier medida de política económica -ya sea austeridad fiscal, reformas de ajuste estructural, privatización de los servicios públicos, desregulación de los mercados financieros y laborales o reformas tributarias- tiene consecuencias sobre los derechos humanos. De esa manera, los gobiernos, en todos los niveles -incluidos los gobiernos locales y subnacionales-, deben tomar debidamente en cuenta sus obligaciones en materia de derechos humanos al diseñar y formular reformas económicas. Así, las evaluaciones del impacto en los derechos humanos son clave para este proceso.

Los principios y directrices explicitan que la política fiscal es un instrumento fundamental para la garantía de los derechos, ya que "sin recursos no hay derechos". El documento sostiene que los presupuestos son el mejor reflejo de las verdaderas prioridades de los Estados y los sistemas tributarios reflejan a su vez la contribución de distintos actores para solventar estas prioridades. Eso torna fundamental que los principios de derechos humanos sean la base para la elaboración, implementación y evaluación de las políticas fiscales -presupuesto y tributación- y políticas económicas, para que el interés público esté en la base de dichas políticas, y no los privilegios fiscales y económicos.

3. Los retos

El modelo de desarrollo basado en materia prima y sus ciclos viciosos

La región ha basado históricamente su desarrollo económico casi exclusivamente en la explotación de sus recursos naturales. El 93% de la población de América Latina y el 97% de la actividad económica de la región reside en países que son exportadores netos de '*commodities*' (Banco Mundial, 2014). Eso ha provocado que muchos países de la región se encuentren con economías poco diversificadas y excesivamente dependientes de sus materias primas como motor primario de su desarrollo, viviendo bajo ciclos económicos frecuentes, debido a la alta volatilidad del consumo y del precio internacional del petróleo, los mineros y otros bienes primarios.

Los ciclos económicos resultantes de la explotación de materias primas son momentos que se van alternando según el bajo y alto crecimiento económico, y son caracterizados por: (i) una explotación excesiva del medio ambiente, agravando el contexto de crisis climática; (ii) una desconsideración a los derechos humanos, especialmente de los pueblos originarios donde están ancladas las materias primas; (iii) no generar demasiados puestos de trabajo formales y llevar a que la riqueza generada a partir de bienes públicos -como la tierra, el suelo, los océanos- se concentre en las manos de unos pocos y; (iv) promover una incapacidad de los países de sostener de manera más permanente sus economías y el financiamiento adecuado de las políticas sociales que garanticen derechos y reduzcan desigualdades.

En una retrospectiva de 20 años, se observa que la región, entre 2002 y 2013, en especial Sudamérica, estuvo marcada por un ciclo altamente favorable en el precio de *commodities* impulsado por la creciente demanda de economías emergentes, principalmente China. Pero, a partir de entonces, esa década de pico del ciclo llega a su fin, con una marcada reducción de la demanda y del precio de las materias primas. Así, el péndulo del ciclo se mueve en dirección al bajo crecimiento económico, con reducción de la recaudación tribu-

taria e incremento de la deuda pública (UNCTAD, 2019). De hecho, distintos países de la región enfrentan crisis de deuda pública significativas, en especial los que tienen que buscar préstamos en moneda extranjera. La deuda externa expone los países a una situación de alto riesgo de flotación cambiaria porque no tienen control sobre la moneda extranjera. Además, muchos de esos préstamos tomados de Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), que solo otorgan los préstamos bajo condiciones extremadamente limitantes a la posibilidad de decidir cómo manejar sus políticas económicas, y exigiendo la adopción de políticas restrictivas, de austeridad fiscal, reduciendo la autonomía y la soberanía de los países para definir sus propias políticas macroeconómicas.

Frente a escenarios así los países disponen de algunas alternativas. Pueden, por ejemplo, incrementar su recaudación tributaria a partir de otras fuentes, como la tributación de la renta, de la riqueza y de las propiedades, especialmente en una región caracterizada por las extremas desigualdades, y por sistemas tributarios que recaudan poco y de manera regresiva, es decir, cargando mayor peso tributario sobre las personas y hogares de menores recursos. Con una recaudación más justa se podrían llevar adelante inversiones en políticas socioeconómicas que promuevan un desarrollo más inclusivo, sostenible y sostenido, esto es, que reduzca desigualdades, garanticen derechos, sean ambientalmente responsables y que permitan a los países salir de la dependencia de materias primas y de los ciclos económicos viciosos.

La agenda de austeridad fiscal impuesta

La mayoría de los países de la región ha optado por otro camino, el de la austeridad fiscal, la agenda del neoliberalismo[1], incluso impulsada por las IFIs -Instituciones Financieras Internacionales (Oxfam LAC,

[1] Neoliberalismo, ideología y modelo de política que enfatiza el valor de la competencia del libre mercado, se caracteriza por su creencia en el crecimiento económico sostenido como medio para lograr el progreso humano, su confianza en los mercados libres como la asignación más eficiente de recursos, su énfasis en una mínima intervención estatal en los asuntos económicos y sociales, y su compromiso

2022)-. Esta opción se caracteriza por: a) una reducción drástica de los presupuestos destinados a brindar servicios públicos que resultan ser, precisamente, la base para garantizar derechos, como el de salud, educación, cuidados y protección social, entre otros; b) un aumento de los impuestos indirectos regresivos que recaen más sobre las clases medias y los sectores poblaciones más pobres; c) una reducción de la protección de los derechos laborales, con reformas laborales regresivas y excluyentes y; d) una privatización de los bienes y servicios públicos (CESR *et al*., 2016). Esto sucede a pesar de la evidencia existente sobre los efectos contraproducentes de las políticas de austeridad fiscal para superar una crisis económica, y de que existen numerosas alternativas económicas más eficientes y equitativas (Ostry, Ghosh, Espinoza, 2015).

Algunos países habían utilizado los recursos originados en la "bonanza del ciclo de *commodities*" para financiar el gasto social, pero justamente por la flotación de los precios internacionales y de la recaudación tributaria a partir de la exportación de *commodities,* esa fuente de financiamiento no es la más adecuada para la garantía del contenido mínimo de los derechos humanos, como por ejemplo el combate al hambre y a la pobreza extrema, además de no permitir de manera sostenible una realización progresiva de los derechos humanos (ACIJ, CESR, Oxfam LAC, 2023). Así, a partir de la caída de los precios de las materias primas en 2013, el financiamiento de esos programas sociales ha estado en riesgo y se convirtieron en el foco de las medidas de austeridad fiscal.

En 2020, frente a la pandemia, la mayoría de los países de la región adoptaron medidas de expansión fiscal para reducir los efectos socioeconómicos. Del lado del gasto público se registró un importante incremento, llegando a un gasto del 27.1% con respecto al PIB. El incremento estuvo impulsado por el aumento del gasto en protección social (31.5% con respecto al 2019), en salud (20.1% con respecto al

---

con la libertad de comercio y capital. Eso es una cuasi ausencia del Estado, mientras el mercado gestiona todo.

2019) y en asuntos económicos (19.2% con respecto al 2019) (Cepal, 2020). La mayoría de los países en la región adoptaron políticas de protección social universal, para proteger a la/os trabajadora/es que tuvieron que quedarse en sus casas para prevenir los contagios por COVID-19. También se incrementaron los gastos en salud pública para la compra de vacunas y equipamientos de emergencia, además de construir o adaptar unidades de terapia intensiva. Y también se apoyaron a las micro y pequeñas empresas con beneficios fiscales y apoyo en el pago de los salarios de sus trabajadores (David, King y Coronado, 2021).

A su vez, del lado de los ingresos públicos, muchos implementaron reducciones de pago al IVA para personas de bajos ingresos y algunos países se destacaron por la adopción de impuestos sobre la riqueza. Por ejemplo, en Argentina la ley 27.605 de 2020 estableció un impuesto extraordinario sobre el patrimonio para financiar los costos asociados a la pandemia de COVID-19. Este impuesto logró recaudar USD 2,264 millones, aportados por 10 mil contribuyentes con un patrimonio mayor a USD 2 millones (Ministerio de Economía de Argentina, 2021). Y a finales de 2020, Bolivia promulgó la Ley N°1.357 para la creación del Impuesto a las Grandes Fortunas (IGF), de manera permanente, que consiste en la aplicación de una tasa efectiva a partir de un patrimonio neto mayor a los USD 4 millones. Durante el primer año de implementación el IGF recaudó el equivalente a USD 35 millones (Oxfam Bolivia, 2023).

Lamentablemente, los Estados no aprendieron de las lecciones recientes. En el contexto de desaceleración económica en América Latina y de persistencia de altos niveles del hambre, de la pobreza y pobreza extrema, así como de personas en situación calle, que afrentan la dignidad humana y la garantía de los derechos humanos, varios países de la región están regresando a la senda de las medidas de austeridad fiscal, en lugar de invertir en una recuperación socioeconómica y ambiental sólida postpandemia. Mucho de eso sucede porque distintos países han decidido no promover un incremento de recau-

dación progresiva ni efectuar inversiones sociales y ambientales con alto efecto multiplicador en la economía, sino que han solicitado, de manera inmediata, préstamos en moneda extranjera, aumentando así su deuda pública externa y cediendo su autonomía de definición de sus políticas públicas, quedando subyugados a las condicionalidades de los préstamos.

La ausencia de un desarrollo con industrialización sostenible

Al poner todo el foco de su desarrollo económico en la explotación y exportación de materias primas, ALC ha abandonado las inversiones para diversificar la economía de la región. No se ha industrializado para lograr producir sus propios productos de mayor complejidad y valor agregado, quedando altamente dependiente de la importación de ellos desde los países industrializados, lo que puede representar riesgos a la soberanía nacional, a las desigualdades y a la garantía de los derechos humanos. Además, la alta dependencia frente a la importación de productos industrializados ubica a los países en una situación de vulnerabilidad cambiaria y muchas veces llevando a un incremento de la deuda pública externa para poder pagar los productos importados.

Un ejemplo triste y cristalino es, precisamente, lo que sucedió durante la pandemia de COVID-19, con el impacto en el derecho a salud frente a la ausencia de una robusta industrialización en salud en la región. Los países de ALC no contaban -y siguen sin contar- en sus territorios con una producción de suministros necesarios para hacer frente a la pandemia, como respiradores, equipamientos de protección individual a los profesionales de salud, vacunas, entre otros. La ausencia de un complejo industrial regional en salud puso la región en situación de notable vulnerabilidad, que afectó su soberanía nacional. Esta situación dejó a los países de la región dependientes de las decisiones de los países del norte global y de las grandes corporaciones, productores de esos materiales industriales de mayor complejidad, respecto a la disponibilidad para importación y con precios

muy altos en el marco de contratos nada transparentes (Oxfam LAC, Vacunas para la gente, 2023). El resultado fueron muertes que no hubieran ocurrido si la región dispusiera centros de producción industrial en salud fortalecidos y que cooperan entre sí. Lo mismo pasa en otras áreas fundamentales, como la de producción de materiales para saneamiento básico, energía sostenible, entre otros.

La baja consideración de las transiciones justas

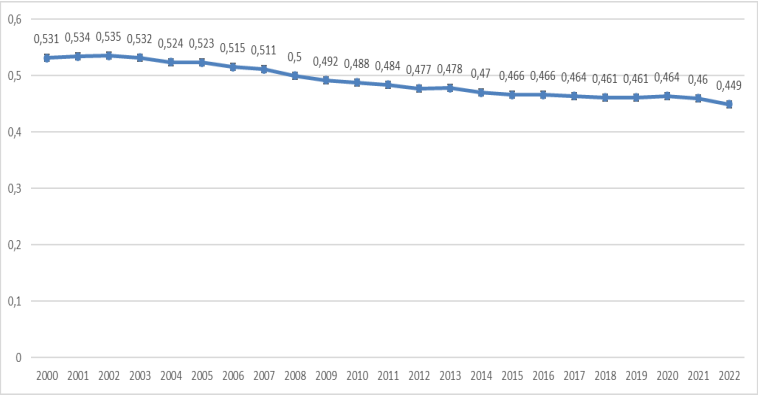
Actualmente los países, tanto a nivel regional como global, discuten sobre la transición energética hacia fuentes de energía renovables. Esto implica nuevos retos para la región. Por un lado, esa transición aspira a ir reemplazando fuentes de energía como el petróleo, que ha representado un componente importante de los ingresos fiscales de países de la región. Pero, por otro lado, para materializar esa transición se hace nuevamente presente el afán extractivista de nuevos materiales. En este caso, la extracción de litio, cuyo 68% de las reservas más importantes se encuentran en el triángulo del litio latinoamericano: Chile, Argentina y Bolivia (BBC, 2023).

Por eso mismo es importante que los Estados establezcan procesos regulatorios que efectivamente eviten acciones que no contribuyan a una verdadera lucha contra la crisis climática, con especial atención a que no se permita que solo se cambie el modo de dañar el medio ambiente y el clima. Además, es fundamental atender a las demandas de transiciones justas, que es cuando se planifican las políticas de protección social y empleo frente al contexto cambiante para enfrentar la crisis climática, como propuesto originalmente por sindicatos en la década de 1990, y presente en el Acuerdo de París y la Declaración de Silesia. De eso modo, "los principios para una transición justa se basan en marcos globales ya existentes y consolidados en materia de cambio climático, derechos humanos, normas laborales y crecimiento inclusivo" (Euroclima+18, 2021, p.9).

La insostenibilidad de la reducción de desigualdades y de la garantía de los derechos humanos

ALC ha vivido un período de disminución de la desigualdad de renta entre el 2002 y el 2012, partiendo de un índice de Gini de 0.531 para llegar al 0,477. La reducción de la desigualdad en la primera década del siglo se sustentó principalmente en una mejor distribución de los ingresos laborales y en políticas sociales que contribuyeron a una mayor redistribución de la riqueza (Cepal, 2012).

Gráfico 1. índice de desigualdad de Gini en ALC, 2000 a 2022



Fuente: Cepalstat

Sin embargo, a partir de 2012 la tendencia se altera, y lo que sigue es un período de estancamiento del ritmo de reducción de desigualdad entre el 2013 y el 2019, y un incremento de ésta en el 2020, con la pandemia. Si bien cada país tiene un recorrido específico, en la mayoría de tales años estuvieron marcados por un estancamiento, e incluso por una reducción en las políticas redistributivas con la adopción de la agenda de austeridad fiscal, que puso en riesgo lo avanzado. Los datos del índice de Gini, después de la pandemia y de una transitoria altísima inflación -especialmente en los precios de alimentos en la región-, llaman la atención con el retorno de la reducción de la

desigualdad en 2021 y 2022; aunque no se puede considerar como un cambio de tendencia ya que son solo dos años y frente a un escenario de crisis múltiples.

Cabe destacar que las desigualdades de renta se manifiestan en distintas otras desigualdades, conocidas como interseccionales y multidimensionales. Y esas desigualdades todavía no se han reducido, aún queda un largo camino por delante para reducirlas y promover los derechos de las personas más vulnerabilizadas en los distintos países de la región.

Las desigualdades multidimensionales se manifiestan cuando observamos que no solo son de renta/riqueza, sino que también se materializa en otros campos, como el género, raza, etnia, además de las desigualdades en el acceso a los derechos. Por ejemplo, el derecho a la salud con distintas personas de la región teniendo este derecho vulnerado, ya que 4 de cada 10 personas en la región no tienen acceso a seguro médico ni en el sistema público ni en el privado (Oxfam LAC, Vacunas para la gente, 2023). Mientras las desigualdades interseccionales son las que se cruzan y refuerzan en el nivel personal, de los individuos por su pertenencia a algún grupo en particular, como ser mujer, indígena, rural, afrodescendiente, u otra condición o situación. Por ejemplo, en 2022, en América Latina, la incidencia de pobreza en mujeres indígenas fue el doble (43.9%) que para hombres no racializados (20.9%) (Cepal, 2023a).

Además, se debe intentar comprender las causas reales detrás de esa disminución de la desigualdad de renta en los últimos dos años. Por un lado, el índice de Gini está basado en encuestas de hogares y no logra captar por completo la renta de aquellos más ricos de las sociedades, como el top 1%. En ese sentido, el índice de Gini resulta afectado en su capacidad de medición de la desigualdad por la ausencia de información suficiente de los súper ricos. Cuando se mira lo que pasa solo en la cúspide, se verifica una alarmante concentración de la riqueza, que tiene efecto en la renta: la riqueza total de los 105 milmillonarios de América Latina y Caribe llegó a 453.000 millones

de dólares corrientes en 2022, 4.600 millones de dólares más que en 2021 (Cepal, 2023b).

Por otro lado, hubo una cierta protección de la renta mínima de los hogares más pobres, con la manutención de mecanismos de renta básica adoptados durante la pandemia, que se mantuvieron en muchos países, aunque de manera mucho más focalizada en el quintil más pobre (BID, 2021). Con los más ricos incrementando sus riquezas y los más pobres con protección de sus rentas mínimas, la redistribución de la renta en la región se llevó a partir de los deciles intermedios de renta (clase media o, más claramente, para una región tan pobre, desde los menos pobres hacia la clase más pobre, y no desde los más ricos de la región.

El crecimiento del autoritarismo

Ese mecanismo de reducción de desigualdades desde la clase media es preocupante: en lo económico lleva a una polarización de la renta[2], donde las sociedades van quedando solo con dos pilares de renta muy distintos entre sí, esto es, un pilar de renta de los más pobres y uno de los más ricos, con una progresiva reducción de la clase media (Gasparini *et al*., 2008). Además, reducir la desigualdad a partir de la clase media lleva a una polarización política, debido a un alto descontento social (Gasparini *et al*., 2008), con muchas personas en varios deciles de renta perdiendo su poder de compra y bienestar, que encuentran en los discursos fáciles del autoritarismo una vía para expresar sus reclamos.

Uno de los motivos centrales para esa revuelta en contra del Estado se encuentra en la política fiscal, porque la misma tiene el potencial de promover la redistribución de la renta, tanto en su estructura tributaria -cuando es progresiva-, cuanto a los gastos públicos. La

[2] La polarización de renta aumenta cuando el número de personas (u hogares u otras unidades) se aleja del centro de la distribución del ingreso hacia los extremos. En lugar de la media, las medidas de polarización normalmente examinan la distancia desde el valor mediano (o medio) en una distribución.

estructura tributaria de la región continúa siendo regresiva, así como los impuestos que por naturaleza son progresivos, como el impuesto a la renta, solo son progresivos hasta la clase media, dejando fuera de la progresividad justamente a los más ricos, por la diferencia en la tributación de renta de trabajo y capital. Los milmillonarios utilizan su poder económico y político para promover abusos fiscales y garantizar privilegios fiscales -globalmente ellos pagan solo 0,5% de impuestos (EU Tax Observatory, 2024), muy por debajo de lo que pagan las clases medias-.

En esesentido, la desigualdad es una decisión política, llevada a cabo desde la "captura del Estado" (Cañete, Oxfam LAC, 2018), esto es, del abuso de influencia de los súper ricos que tiene efectos sobre el cierre de brechas de desigualdades y el funcionamiento de la democracia. Eso es lo que sucede, por ejemplo, en Brasil, donde se evidencia la desproporcionada influencia de un grupo mayoritariamente blanco, masculino y súper rico que en un círculo vicioso acumula poder político y económico, promoviendo una serie de privilegios fiscales que lo beneficia, como puede comprobarse en la ausencia de la tributación de dividendos en el impuesto a la renta (Oxfam Brasil, 2021). Ya en la política monetaria, promueven una serie de mecanismos para mantener las tasas de interés muy altas y de ese modo ampliar sus rentas de capital, mientras la mayoría de la población y las pequeñas empresas sufren con la dificultad de acceder al crédito de manera justa y sustentable (Fian, 2021).

El resultado de tantos privilegios económicos concedidos a unos pocos y tantos sacrificios exigidos a la mayoría de la población se refleja no solo en el aspecto socioeconómico, tal como vimos hasta acá, sino también en la confianza en la democracia, llevando a que la gente opte por "ver qué pasa" con el autoritarismo en varios países, como Brasil con Bolsonaro, El Salvador con Bukele y, más recientemente, Argentina con Milei. Esa preferencia por el autoritarismo ocurre frente a la deficiencia en la "producción de bienes políticos" tales como justicia, dignidad y justa distribución de la riqueza (Lati-

no barómetro, 2023), lo que inviabiliza tanto el contenido mínimo de los derechos, cuanto la realización progresiva de los derechos humanos y la reducción de las desigualdades.

4. Alternativas concretas a la ortodoxia

Para el fortalecimiento de la democracia, la reducción de desigualdades y la promoción de los derechos humanos, desde el campo de las políticas económicas resulta urgente llevar adelante una serie de políticas y medidas económicas:

El fin de la austeridad fiscal

Existe una campaña global para detener las medidas de austeridad que registran impactos sociales negativos: "End Austerity" ("Fin a la austeridad"), en la que diversas organizaciones y personas de todo el mundo cuestionan el impacto que tienen las decisiones fiscales sobre recortes de gastos y reformas estructurales que afectan las vidas de millones de personas y defienden que esas decisiones no pueden tomarse a puertas cerradas por unos pocos tecnócratas en los ministerios de finanzas, con el apoyo de las IFI. Además, plantean que hay al menos nueve alternativas de financiación, disponibles incluso en los países de menor renta del mundo, y que están respaldadas por declaraciones políticas de las Naciones Unidas y de las IFI mismas (FMI, 2023), que además ya fueron implementadas por distintos gobiernos. Entre otras medidas se encuentran: incrementar los impuestos progresivos, reducir o condonar la deuda pública, erradicar los flujos financieros ilícitos, incrementar las contribuciones y cobertura de la protección social, incluyendo la formalización de las relaciones laborales, utilizar las reservas de divisas de los bancos centrales, reasignar el gasto público, adoptar un cuadro macroeconómico más resiliente, cabildeo por Ayuda Oficial al Desarrollo y transferencias, y nuevas asignaciones de Derechos Especiales de Giro (Ortiz, Cummings, 2022).

Estas propuestas evidencian que los recortes de austeridad no son inevitables, existen alternativas. En lugar de promover recortes en el gasto público para las áreas sociales y ambientales, los gobiernos pueden aumentar los ingresos para financiar los gastos públicos que garantizan derechos, reducen desigualdades y promueven desarrollo inclusivo y sostenible. Además, el desarrollo económico promovido con esos objetivos tiene un efecto multiplicador en la economía, esto es, que generan un retorno económico más alto de lo que representó su costo financiero o de inversión, como son los casos de la salud y la educación pública (Ipea, 2011), las inversiones públicas en infraestructura.

Un estándar central en los derechos humanos es, precisamente, que los Estados deben utilizar la máxima cantidad de recursos para asegurar la realización de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales. Resulta imperativo que los gobiernos y las IFIs corrijan la austeridad y otras políticas que benefician a unos pocos y, en cambio, exploren todas las alternativas posibles para ampliar el presupuesto público, para promover un nuevo desarrollo económico luego de la pandemia que se base en los derechos humanos y esté orientado por objetivos sociales y ambientales.

El avance hacia un desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible, con promoción de una industrialización sostenible con objetivos sociales y ambientales

Más que conciliar el desarrollo económico con la preservación ambiental y la transformación social para reducir las múltiples dimensiones de las desigualdades (sociales, raciales, de género, regionales, etc.), es necesario transformar estos derechos en objetivos del proceso de desarrollo. Para lograrlo, es necesario integrar las estructuras de oferta y demanda, el mercado laboral, los patrones de consumo, la estructura de producción y el empleo. La propuesta de objetivos socioambientales (Mazzucatto, 2021) articula una transformación de la estructura productiva con el fin de garantizar la base productiva necesaria para asegurar las demandas sociales.

Por ejemplo, la salud impulsa el complejo económico e industrial de la salud (CEIS) (Gadelha, 2003), donde los sectores proveedores de servicios (como hospitales, clínicas ambulatorias, servicios de diagnóstico y tratamiento) están vinculados a dos sectores industriales principales: i) la industria química y biotecnológica, que suministra medicamentos, vacunas, hemoderivados, reactivos y equipos de diagnóstico; y ii) las industrias mecánicas, electrónicas y de materiales, que suministran equipos mecánicos y electrónicos, prótesis y ortesis y materiales de consumo en el campo de salud.

Una política pública orientada a desarrollar el CEIS puede: i) reducir la vulnerabilidad del sistema ante crisis sanitarias como la actual, pero también mitigar los efectos de las crisis económicas cuando la devaluación del tipo de cambio aumenta el costo de importación de medicamentos, equipos y otros elementos fundamentales; ii) desde el punto de vista de las cuentas externas, reducir el déficit comercial y la dependencia externa; iii) incrementar los efectos dinámicos del gasto público en salud sobre la estructura productiva, el empleo y el crecimiento interno y, finalmente; iv) apoyar un patrón de desarrollo en el que la infraestructura social sea central. El mismo círculo virtuoso de desarrollo económico a partir de los derechos humanos puede aplicarse en otros sectores, tales como educación, vivienda, preservación ambiental, entre otros.

La promoción de una tributación progresiva de los súper ricos y corporaciones

Sobre la base del reconocimiento del impacto de los recursos tributarios para alcanzar la justicia en todas sus dimensiones (económica, social, laboral, política, climática, cultural, racial, de género, regional y holístico-territorial), y así reducir desigualdades, ciento veinte organizaciones de la sociedad civil se reunieron en julio de 2023 en Cartagena de las Indias, durante el marco de la primera Cumbre por un tributación global incluyente, equitativa y sostenible, para exhortar a los Estados a impulsar cambios estructurales en la política fiscal

(Matamoros, DeJusticia, 2023). En este marco, desde la sociedad civil se recomendó que se aborden los siguientes diez ejes temáticos como mandato para la nueva Plataforma Tributaria Latinoamérica y Caribeña (Consejo Consultivo sociedad civil PTLAC, 2023):

Figura 2. El decálogo de recomendaciones de la sociedad civil latinoamericana y caribeña para las reformas tributarias en la región

Decálogo de recomendaciones de la sociedad civil a la Plataforma Tributaria LAC

1. Incorporar el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos y en asuntos ambientales como principios generales que guíen e informen la toma de decisiones tributarias.
2. Promover la progresividad y la equidad de los sistemas tributarios de la región.
3. Promover reformas de la tributación corporativa, en especial de las empresas multinacionales, que consideren y protejan los intereses de la región.
4. Tomar medidas orientadas a incrementar la transparencia fiscal.
5. Promover tributos que busquen la protección del ambiente, especialmente con relación a la transición energética y la respuesta a la crisis climática.
6. Revisar beneficios tributarios con criterios de transparencia y equidad, eliminando los privilegios y priorizando los beneficios que generan crecimiento inclusivo, desarrollo sostenible y justicia social.
7. Fomentar una gobernanza tributaria global verdaderamente inclusiva y respetuosa de la soberanía nacional.
8. Incorporar enfoque de género en la política fiscal.
9. Descolonizar los estándares sobre tributación y transparencia internacional.
10. Asegurar la participación genuina de la sociedad civil en la nueva plataforma.

Fuente: organizado por las organizaciones del consejo consultivo de la Plataforma Tributaria LAC, durante oficina con 120 organizaciones de la sociedad civil en julio de 2023 en Cartagena de las Indias, Colombia, en el marco de la primera cumbre tributaria regional.

5. Conclusiones

El contexto de multicrisis exige de parte de los gobiernos una decisión política audaz y comprometida con sus poblaciones en la formulación de sus políticas económicas y en el rol de la deuda pública más específicamente. Es fundamental que los países formulen sus políticas económicas basadas en los derechos humanos y orientadas hacia la reducción de las desigualdades y el fortalecimiento de la democracia. Para eso mismo, los países cuentan con documentos elaborados en el ámbito de organismos multilaterales, como es el caso de los Principios Rectores de derechos humanos para la evaluación de las reformas económicas; y en el ámbito de la sociedad civil y académico con los Principios de derechos humanos para la política fiscal. Los gobiernos, en especial de los países deudores y sus acreedores, ya no pueden seguir imponiendo objetivos macroeconómicos, como es el caso de los de la austeridad fiscal, a costa de la efectivización de los derechos humanos, y también a costa de la economía en sí, ya que dichas políticas han demostrado que ni siquiera son eficaces para alcanzar sus proclamados objetivos económicos.

Existen alternativas concretas a la ortodoxia económica y ha llegado la hora en que los gobiernos de los países deudores y sus acreedores las tomen en serio para lograr no solo una recuperación, sino también una transformación económica, alineada con la superación de los mayores desafíos sociales y ambientales que vive la población mundial, como son del incremento del hambre y la crisis climática. Lo que se requiere es una acción decidida de los gobiernos en tributar a los súper ricos y a las grandes corporaciones, en un marco de cooperación internacional, para fortalecer la soberanía económica de los países, reduciendo sus deudas externas y realizando inversiones públicas para las transiciones justas y el desarrollo económico orientado por objetivos sociales y ambientales.

Referencias bibliográficas

ACIJ, CESR, Oxfam LAC (2023). "Hacia una reforma integral de las reglas fiscales en la región. ¿Por qué es clave debatir las reglas fiscales de la región con perspectiva de derechos humanos? – ACIJ", disponible en https://acij.org.ar/por-que-es-clave-debatir-las-reglas-fiscales-de-la-region-con-perspectiva-de-derechos-humanos/

Banco Mundial (2014). "La costosa *adicción* de América Latina a las materias primas", disponible en https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/01/09/maldicion-materias-primas-latinoamerica

BBC (2023). "En que se diferencian los modelos de explotación de litio de Chile, Bolivia, Argentina y México", disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-65450780

BID (2021). "Adaptable, pero no por diseño. Transferencias monetarias en América Latina y el Caribe antes, durante y después de la pandemia de Covid-19", disponible en https://publications.iadb.org/es/adaptable-pero-no-por-diseno-transferencias-monetarias-en-america-latina-y-el-caribe-antes-durante .

Bohoslavsky (2019). "Principios rectores sobre las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos", Naciones Unidas, disponible en https://www.ohchr.org/es/2019/01/un-expert-issues-new-guiding-principles-economic-reforms-and-human-rights

Cañete R, Oxfam LAC (2018). "Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos", disponible en https://www.oxfam.org/es/informes/democracias-capturadas-el-gobierno-de-unos-pocos

Cepal (2012). "Panorama Social de América Latina", disponible en https://www.cepal.org/es/publicaciones/1247-panorama-social-america-latina-2012

Cepal (2020). "Panorama Social de América Latina", disponible en https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/46784-panorama-social-america-latina-2020-resumo-executivo

Cepal (2023). "Estadísticas tributarias" disponible en https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es

Cepal (2023). "Panorama Social de América Latina 2023", disponible en https://www.cepal.org/es/publicaciones/68702-panorama-social-america-latina-caribe-2023-la-inclusion-laboral-como-eje-central

CESR (2019). "Un techo injusto a los derechos", disponible en https://www.cesr.org/sites/default/files/Techo_Injusto_Online.pdf

CESR *et al.* (2016). "Política fiscal y derechos humanos en tiempos de austeridad", disponible en https://www.cesr.org/politica-fiscal-y-derechos-humanos-en-tiempos-de-austeridad/

Chaparro (2014). "Presupuesto, derechos humanos y control judicial. Una oportunidad para la convergencia entre constitucionalismo y hacienda pública", Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, disponible en https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/47112/6701060.2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Consejo Consultivo PTLAC (2023). "Recomendaciones para las reformas tributarias en la región", disponible en https://www.cesr.org/sites/default/files/2023/Recomendaciones_para_las_reformas_tributarias_en_la_region_LAC.pdf

David, King y Coronado (2021). "Covid-19 y políticas socioeconómicas en América Latina y Caribe", Latindadd et al, disponible en V 07 - publicacion covid (1).pdf - Google Drive

EU Tax Observatory (2024), "Global Tax Evasion Report", disponible en global_tax_evasion_report_24.pdf (taxobservatory.eu)

Euroclima+18 (2021), "Transición Justa: un enfoque para vincular las agendas climática, económica y social", disponible en https://www.euroclima.org/seccion-publicaciones/pais-region/america-latina-y-el-caribe/seccion-publicaciones/tipo-de-documentos/estudios-tematicos/transicion-justa-un-enfoque-para-vincular-las-agendas-climatica-economica-y-social

Fian Brasil (2021), "Informe DHANA – pandemia, desigualdade e fome", disponible en https://fianbrasil.org.br/informe-dhana-2021-pandemia-desigualdade-e-fome/

FMI (2023), "Countries cap tax potential to finance development goals", disponible en https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/09/19/countries-can-tap-tax-potential-to-finance-development-goals

Gadelha, C. A. G., Quental, C., Fialho, B. D. C. (2003). "Saúde e inovação: uma abordagem sistêmica das indústrias da saúde", *Cadernos de Saúde Pública*, *19* (1), 47-59, disponible en https://doi.org/10.1590/S0102-311X2003000100006

Gasparini, L., Horenstein, M., Molina, E., Olivieri, S. (2008). "Income polarization in Latin America: Patterns and links with institutions and conflict" en *Oxford Development Studies*, *36*(4), 461-484.

Iniciativa P&D (2019). "Principios de derechos humanos para la política fiscal", disponible en https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf

Ipea (2011). "Efeito multiplicador dos gastos com saúde e educação", disponible en https://www.infomoney.com.br/consumo/ipea-gasto-com-educacao-e-o-primeiro-em-retorno-ao-pib/

Latinobarômetro (2023). "Informe anual", disponible en https://www.latinobarometro.org/lat.jspn

Matamoros M, DeJusticia (2023). "Avanzando hacia un pacto fiscal regional", disponible en https://www.dejusticia.org/column/avanzando-hacia-un-pacto-fiscal-regional-la-cumbre-de-cartagena/

Mazzucato, M. (2021). *Mission economy: A moonshot guide to changing capitalism*. Penguin Reino Unido.

Ministerio de Economía de Argentina (2021). "Informe de Ejecución de Aporte solidario y extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia", Gobierno de la República de Argentina, disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/12/aporte_solidario_final.pdf

Ortiz, I; Cummings, M. (2022). "End Austerity: A Global Report on Budget Cuts and Harmful Social Reforms in 2022-25", disponible en https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/3039/attachments/original/1664184662/Austerity_Ortiz_Cummins_FINAL_26-09.pdf?1664184662

Ostry, J.D.; Ghosh, A.R.; Espinoza, R. (2015). "When Should Public Debt Be Reduced?", IMF Staff Discussion Note, disponible en http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1510.pdf

Oxfam Bolivia (2023). "La igualdad posible", disponible en https://lac.oxfam.org/lo-%C3%BAltimo/publicaciones/la-igualdad-posible

Oxfam Brasil (2021). "Democracia inacabada", disponible en https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/democracia-inacabada/

Oxfam LAC (2022). "La sombra de la austeridad fiscal", disponible en https://lac.oxfam.org/lo-%C3%BAltimo/publicaciones/quien-paga-la-cuenta-del-covid-19-en-america-latina-y-caribe-la-sombra-de

Oxfam LAC (2023). "Vacunas para la gente. La deuda humana: como pago América Latina las vacunas contra Covid19", disponible en https://www.elfuturodelaspandemias.org/_files/ugd/beaede_11aa2939705c4739abc8f4627a72c935.pdf

Rossi, David y Chaparro (2021). "Política fiscal y derechos humanos: redefiniendo la responsabilidad fiscal", disponible en https://derechosypoliticafiscal.org/images/BackgroundPaper-N3-PORT-VFok_compressed_1.pdf

UNCTAD (2019). "The state of commodity dependence", disponible en https://unctad.org/system/files/official-document/ditccom2019d1_en.pdf

CAPÍTULO 9

Política monetaria y derechos humanos

Pedro Rossi y Livi Gerbase[1]

Destinada a la gestión de la moneda nacional, el tipo de interés y la inflación, la política monetaria afecta a variables relevantes como el crecimiento, los ingresos, el empleo y las desigualdades. En definitiva, afecta a la vida de las personas y a sus derechos. Sin embargo, el tema es a menudo ignorado, escudado en términos técnicos y exclusivo para expertos[2]. Mientras que las decisiones de política fiscal se definen a través de un proceso presupuestario que permea las instancias democráticas, la política monetaria se define en las salas de un Banco Central muchas veces autónomo y con escasa interacción con la sociedad.

Este capítulo explora la relación entre la política monetaria y los derechos humanos. Esta tarea constituye un reto debido a las diversas mediaciones que intervienen en este vínculo. A diferencia de las

[1] Este capítulo es una adaptación del estudio realizado por la/os autora/es para el INESC (Instituto de Estudios Socioeconómicos) titulado "Guía ilustrada sobre inflación, política monetaria y derechos humanos" (2022).

[2] Algunas honrosas menciones son Angelo (2022), Calcagno (2020), Panico (2014), Bradlow (2019) y Aklin, Kern & Negre (2021).

políticas fiscales, que tienen un vínculo directo y explícito con la realización de los derechos, las repercusiones de las políticas monetarias son indirectas y difíciles de precisar. Por lo tanto, se trata de estimular el interés público y académico en un debate dominado por los expertos. Para ello, el capítulo pretende poner de manifiesto la dimensión política de la política monetaria, explorar los mitos que se impusieron al sentido común y señalar la naturaleza del proceso inflacionario y el conservadurismo en su tratamiento, con impactos sobre las desigualdades y los derechos humanos. Para entender la relación entre política monetaria y derechos humanos, la primera sección evalúa la relación entre inflación, crédito y derechos humanos. La siguiente sección presenta la relación entre política monetaria y derechos humanos. La última sección elabora observaciones finales y recomendaciones políticas.

1. Inflación, crédito y derechos humanos

El efecto de la inflación en cada uno de nosotra/os depende de lo que compremos. La inflación de los precios de productos de lujo, como helicópteros y collares de oro, apenas afecta al 0,1% de la población. En cambio, la inflación de los alimentos tiene un efecto mucho más relevante en la mayoría de la población, sobre todo para quienes gastan gran parte de sus ingresos en estos productos. En la canasta de consumo de las clases empobrecidas, productos como los alimentos, el gas de cocina, el alquiler, el transporte público y los servicios de agua y electricidad tienen un peso mayor que en las clases más ricas.

Además de experimentar la inflación de forma más aguda, la/os más pobres son la/os menos capaces de protegerse de los procesos inflacionistas. Tienen menos acceso a instrumentos financieros que protejan los ingresos y el patrimonio de la inflación. Asimismo, la/os trabajadores, especialmente la/os informales, difícilmente tendrán sus ingresos vinculados a índices inflacionarios, a diferencia de los ingresos bajo formas de capital como los alquileres pagados a los pro-

pietarios de inmuebles o los beneficios de las empresas que operan en concesiones públicas, normalmente indexados por contrato a algún índice de inflación en países con una inflación relativamente alta. Las excepciones importantes, en algunos países, son los salarios y prestaciones vinculados al salario mínimo que, dependiendo de la norma y de la política de valuación, tiende a proteger a una parte de la población más pobre de las pérdidas inflacionarias[3] .

La inflación puede poner en peligro niveles de vida que sean consistentes con la dignidad humana y la protección de los derechos inalienables. La inflación de los alimentos, por ejemplo, puede vulnerar el derecho a una alimentación y nutrición adecuadas y saludables. La inflación de servicios -como la electricidad y el agua- y bienes -como el combustible y el gas natural- también inhibe el acceso a los derechos. Por ejemplo, el aumento del precio del combustible puede elevar el precio de los billetes de autobús, y eso puede impedir que una familia acuda al centro de salud más cercano. La inflación de los precios de las propiedades y los alquileres, por otra parte, puede comprometer el derecho a la vivienda y el acceso a la tierra. La inflación también puede socavar las políticas sociales gubernamentales destinadas a garantizar los derechos si no se protegen de los aumentos de precios[4] .

En resumen, para garantizar que la inflación no interfiera en la realización de los derechos humanos, es necesario combinar los controles de precios de los bienes y servicios que afectan a la mayoría de la población con la garantía de que los salarios mínimos y las políticas sociales se corrijan al menos anualmente en función de la inflación.

---

[3] Entre 2004 y 2019, Brasil tuvo una Política de Valorización del Salario Mínimo, que tenía en cuenta el resultado del Producto Interno Bruto (PIB) y la inflación para calcular los ajustes de los pagos. Es decir, la/os trabajadora/es eran recompensada/os con el crecimiento de la economía del país. La política fue cancelada por el gobierno en 2019, y hoy el salario mínimo sólo se ajusta por la inflación, según lo determinado por la Constitución.

[4] En Brasil, por ejemplo, el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) alimenta a cerca de 41 millones de estudiantes anualmente y no se ha ajustado por la inflación durante muchos años, entre 2014 y 2019 el programa ha perdido efectivamente el 20% de sus recursos reales.

Además de la inflación, el crédito también afecta a los derechos humanos. El crédito (o préstamo) es un contrato en el que el prestamista proporciona dinero a una parte deudora a cambio de pagos futuros. El acreedor cobra una comisión por el préstamo, denominada tipo de interés y, en caso de impago, impone sanciones al deudor. Como todos los contratos, la decisión de adquirir una deuda es una elección libre. Sin embargo, esta libertad es relativa, ya que la realización de los derechos humanos depende cada vez más del acceso al crédito, es decir, de que las personas pidan préstamos para pagar sus necesidades básicas, como la alimentación, la vivienda, la educación y el acceso a la sanidad. Estas necesidades básicas podrían garantizarse mediante el acceso universal a los derechos humanos, pero la realidad común de muchos países es que esas necesidades se han convertido en mercancías, y la gente a menudo necesita pedir dinero prestado y pagar intereses para tener acceso a los derechos básicos. Una dura realidad para la población no aporta más que beneficios a los bancos: a medida que animan a más y más personas a pedir dinero prestado, los bancos y otras instituciones financieras se benefician de los intereses que pagan la/os clienta/es y, en tiempos de crisis, restringen el acceso al crédito. En otras palabras, a medida que los derechos humanos se asemejan cada vez más a mercancías, el mercado financiero actúa como intermediario en la concesión de acceso a los mismos[5].

Además, el acceso al crédito puede ser injusto y discriminatorio. La discriminación se produce tanto en el acceso al crédito en sí como en las condiciones del contrato de crédito. En Estados Unidos, existen pruebas de discriminación contra la población negra en la concesión de hipotecas motivada exclusivamente por el color de la piel[6]. Si hay dos clientes con la misma evaluación de riesgo, un cliente blanco

[5] Esta tendencia de financiarización de las políticas sociales ya es una realidad en todo el mundo, pues las multinacionales y los fondos de inversión compran empresas estatales y las orientan para extraer beneficios, como demuestra Lena Lavinas (2017) para el caso brasileño.

[6] Véase, por ejemplo, Ladd (1998).

tiene más probabilidades de obtener el préstamo que un cliente negro. Además, la desigualdad de trato también está en el mayor costo del crédito para la parte empobrecida de la población, asociado a un mayor riesgo de impago o incumplimiento del contrato. Para el caso brasileño, una encuesta de 2017 muestra que la/os microempresaria/os negra/os y de piel morena buscan menos crédito cuando lo necesitan en comparación con la/os microempresaria/os blanca/os (Paixão, 2017). También piden importes más bajos, tienen más posibilidades de que se deniegue la solicitud y pagan tipos de interés más altos. Una mayor proporción de emprendedora/es negra/os, indígenas y personas de color afirman tener problemas para acceder a los servicios financieros y sentirse incómodos en los bancos (Paixão, 2017).

Si, por un lado, el difícil acceso al crédito justo es un problema, el endeudamiento excesivo derivado del crédito también lo es. El proceso de endeudamiento a través del crédito también afecta específicamente a las mujeres, como alerta el estudio organizado por Graciela Rodríguez (Rodríguez, 2020). Las mujeres dependen, en gran medida, de las políticas sociales, en particular las relativas a los derechos humanos, ya que con frecuencia son las cabezas de familia y están a cargo de la supervivencia y la procreación de las familias, además de tener un estatus económico y político subyugado. Cuando se desmantelan estas políticas, estas mujeres se ven obligadas a pedir créditos para cubrir sus necesidades básicas y las de las personas a su cargo, como la comida y las facturas de electricidad y agua.

A nivel estatal el crédito y la deuda constituyen una cuestión de política fiscal, sin embargo, las decisiones monetarias así como los procesos inflacionarios afectan a la deuda pública y a sus costos. Con una inflación elevada, los gobiernos tienden a deteriorar la calidad de la deuda pública, aumentando la proporción de deuda en divisas, creando dependencia, vulnerabilidades y crisis que repercuten en los derechos humanos. Los largos periodos de altos tipos de interés también tienen un impacto negativo en la deuda pública e imponen un coste a la sociedad al reducir el espacio para la financiación pública

de los derechos. Asimismo, los programas de ajuste monetario y fiscal, como los que históricamente ha impuesto el FMI a los países en desarrollo, tienen un alto costo en términos de derechos humanos.

2. Política monetaria y derechos humanos

La política monetaria y las decisiones del Banco Central afectan, entre otras cosas, a la inflación y al crédito, que están relacionados con los derechos humanos -como hemos visto en la sección anterior-. También influye en otras variables económicas, como la inversión, los ingresos y el empleo. Además, tiene una relación más directa con algunos de los derechos humanos, especialmente los sociales. Por lo tanto, puede contribuir a garantizar o a violar los derechos humanos.

Generalmente, los impactos de la política monetaria sobre los derechos humanos se producen de forma indirecta, pero son decisivos para garantizar el cumplimiento de esos derechos. La política monetaria es diferente en este sentido de la política fiscal, que tiende a repercutir directamente en los derechos humanos, a través de las transferencias de ingresos y la prestación de servicios públicos[7].

Antes de profundizar en la relación indirecta entre política monetaria y derechos humanos, es importante destacar que existe un derecho que está directamente relacionado con la política monetaria: el derecho al trabajo. El derecho al trabajo significa pleno empleo, es decir, una condición social en la que están empleada/os quienes pueden y quieren trabajar. Una condición que puede verse afectada por la política monetaria, ya que una reducción del tipo de interés tiende a generar ingresos y empleo; en cambio, un aumento del tipo de interés tiende a tener el efecto contrario.

Así, la política monetaria incide en el derecho al trabajo cuando genera desempleo o desincentiva la creación de nuevos puestos de

[7] Para una descripción de cómo afecta la política fiscal a los derechos humanos, véase Rossi, David y Chaparro (2021).

trabajo. Además, el acceso a muchos otros derechos está condicionado a los ingresos del trabajador y a su situación laboral.

Cuanto más dinero necesitan los individuos para acceder a las necesidades básicas, más fuerte es la conexión entre la política monetaria y los derechos humanos. Sin embargo, la relación entre la política monetaria y los derechos humanos se produce a través del poder adquisitivo, que es la relación entre los ingresos de una persona (que pueden proceder de salarios, ganancias, alquileres, etc.) y el precio de los bienes. Para explicar estos impactos, dividiremos los mecanismos de transmisión de la política monetaria para los derechos humanos en dos aspectos: ingresos y precios.

El primer canal a través del cual la política monetaria afecta a los derechos humanos es la renta. Esta relación se intermedia a través de tres variables: el crédito, el empleo y los tipos de cambio. El primer impacto se produce a través del efecto que la política monetaria tiene sobre el crédito, influyendo directamente en los ingresos de las personas. A partir del establecimiento del tipo de interés básico, el acceso al crédito se hace más fácil o más difícil, y pronto las personas tienen (o no) una fuente adicional de ingresos, lo que permite aumentar o disminuir el poder adquisitivo de la población. Además, al modificar los tipos de interés del país, la política monetaria influye en la expansión o contracción de la economía. La renta de la población tiende a ser mayor en épocas de expansión y a disminuir en épocas de contracción.

Cuando se aplica una política monetaria expansiva, se incentiva a los hogares a consumir y a los empresarios a aumentar sus inversiones. Esto provoca una expansión de la producción y el empleo, haciendo que aumenten tanto los ingresos de las personas como la cantidad de personas que reciben ingresos.

Sin embargo, si la política monetaria es restrictiva, los efectos son contrarios y la economía tiende a tener menos empleo y, por lo tanto, las personas tienen menos ingresos. El aumento del desempleo afecta a la/os más empobrecida/os, especialmente a los grupos raciales dis-

criminados y a las mujeres, contribuyendo directamente al aumento de las desigualdades sociales. También contribuye significativamente a la vulnerabilidad social y está relacionado con el aumento de los niveles de hambre, pobreza y discriminación.

Al considerar los tipos de cambio, si el Banco Central aumentara el tipo de interés, probablemente habría una tendencia al alza del tipo de cambio, lo que haría que la moneda nacional fuera más valiosa en comparación con las divisas extranjeras. Esta valorización puede provocar una sustitución de la producción nacional por importaciones, lo que puede llevar al país a un proceso de desindustrialización, que puede reflejarse en la pérdida de empleos nacionales y, por lo tanto, de ingresos. Por otro lado, la devaluación de la moneda nacional puede incentivar la producción nacional, ya que los productos importados se vuelven más caros y los productos nacionales pueden ganar más competitividad. Conviene recordar que la industrialización y la desindustrialización de un país dependen de muchos otros factores, no sólo del tipo de cambio, sino también de los incentivos gubernamentales, el acceso a las tecnologías, etc.

El segundo canal a través del cual la política monetaria repercute sobre los derechos humanos son los precios. Como hemos visto, la inflación afecta a todo el mundo, pero tiene efectos diferentes según los grupos sociales y, por lo general, los más pobres son los más afectados por ella. El aumento del tipo de interés puede provocar un aumento del flujo de inversiones financieras en el país, y la consiguiente valoración del tipo de cambio de la moneda, lo que puede causar una reducción de la inflación al abaratar los productos importados.

Otro mecanismo que afectará a los precios es el crédito, dada su influencia en el consumo y la inversión de las personas, lo que repercute en el nivel de empleo. Como el banco central supone que la inflación es un fenómeno de demanda, aumenta los tipos de interés, lo que genera menos crédito, inversión y empleo, lo que disminuiría la inflación. Por otro lado, una reducción de los tipos de interés aumentaría el crédito, la inversión y el empleo, lo que, en un hipotético

escenario de pleno empleo, empujaría los precios al alza.[8] Sin embargo, en la realidad, siempre que no haya pleno empleo, este mayor acceso al crédito puede incentivar la expansión de la producción y el empleo, sin afectar a los precios.

3. Observaciones finales: combatir la inflación con recesión y desempleo viola los principios de los derechos humanos

La política monetaria afecta a la economía en su conjunto a través de contracciones y expansiones monetarias, que suelen llevarse a cabo mediante cambios en el tipo de interés básico de la economía, gestionado por el banco central. A los fines de su análisis, el impacto de la política monetaria sobre los derechos humanos puede dividirse en dos: el impacto sobre la inflación de los precios y el impacto sobre el empleo.

Combatir la inflación debe ser un objetivo fundamental de la política monetaria, ya que ésta erosiona el poder adquisitivo y aumenta el costo de vida de la población, interfiriendo en el bienestar y en la realización de los derechos humanos en sociedades donde parte del acceso a los derechos está mercantilizado. Cuando los derechos -como vivienda, alimentación, salud, educación, entre otros- se convierten en mercancías, su acceso deja de ser universal y su precio es el elemento que limita el acceso.

La inflación es especialmente perjudicial con las personas empobrecidas, ya que su impacto es desigual en las distintas clases sociales y puede provocar un aumento de la desigualdad, la pobreza y el acceso a derechos como el derecho a una alimentación adecuada y el acceso a servicios fundamentales como el agua, la energía, el transporte público y la vivienda.

[8] La estrecha visión de los bancos centrales de todo el mundo, que sólo se centran en el tipo de interés para hacer frente a la inflación, se discute en Aklin, Kern y Negre (2021).

Por lo tanto, la lucha contra la inflación es un medio para garantizar el bienestar social y los derechos humanos. Para ello, es necesario preservar la estabilidad de la moneda nacional y el poder adquisitivo de la población, especialmente la de menores ingresos.

Sin embargo, el poder adquisitivo de la población, que determina el acceso a los derechos, no depende únicamente de la inflación. La inflación es uno de los determinantes que afectan al poder adquisitivo, pero también depende de la evolución del empleo y de la renta. Así, la lucha contra la inflación debe conciliarse con un objetivo de pleno empleo y debe ser compatible con el crecimiento de los ingresos, especialmente de los salarios de los trabajadores y de los ingresos de la porción más pobre de la población. En este sentido, Calcagno (2020) destaca el papel negativo del FMI en Argentina al imponer un régimen monetario y cambiario insostenible y políticas de ajuste macroeconómico que se traducen en desempleo y repercuten directamente en el acceso a los derechos.

En determinadas situaciones, el aumento de los tipos de interés frena el ritmo de la economía y genera desempleo, lo que constituye una violación del derecho al trabajo, además de un despilfarro de recursos productivos. Además, crea una fragilidad financiera que afecta a las familias endeudadas, beneficia a los prestamistas y a otros poseedores de riqueza y representa un costo fiscal para el Estado.

Las variaciones de los tipos de interés también pueden afectar a la disponibilidad y el costo del crédito para financiar, por ejemplo, tanto la producción como el acceso a los alimentos (FAO, 1999). Un tipo de interés más alto aumenta el costo de la financiación para los sectores agrícolas y debilita a las familias endeudadas, haciéndolas más susceptibles a la inseguridad alimentaria y nutricional.

Combatir la inflación con recesión y desempleo viola el principio de que la política monetaria debe proteger el poder adquisitivo. En otras palabras, si el principal objetivo de la política monetaria es proteger el poder adquisitivo de la población, especialmente de su segmento más vulnerable, la estrategia de combatir la inflación con

recesión y desempleo es contraproducente e inadecuada desde la perspectiva de los derechos humanos.

En este contexto, la búsqueda por parte de los bancos centrales de un nivel de inflación muy bajo puede comprometer la realización de los derechos: "Unas tasas de inflación muy bajas requieren unos tipos de interés elevados, lo que desincentiva la inversión y provoca un elevado desempleo, subempleo y falta de trabajo decente" (Balakrishnan, Elson & Patel, 2010, p. 34).

Sin embargo, existen diferentes formas de reducir la inflación. Una política monetaria para una "economía basada en derechos" debe evaluar la composición del proceso inflacionario y el uso de instrumentos alternativos para combatir la inflación. La inflación de los alimentos, por ejemplo, es sin duda un reto que puede requerir respuestas políticas distintas de un aumento de los tipos de interés, que puede tener más consecuencias negativas que beneficios. Esto se debe a que la política monetaria no afecta a la mayoría de los precios de los alimentos, una vez que su precio depende esencialmente de los mercados internacionales o de factores climáticos y de cosecha. Por lo tanto, frente a la inflación alimentaria, una política monetaria contractiva puede agravar un problema de seguridad alimentaria y nutricional al reducir el empleo y los ingresos sin reducir sustancialmente los precios de los alimentos.

Entre los instrumentos que pueden contribuir a la estabilización de los precios de los alimentos se encuentra la constitución de reservas públicas de alimentos. Como se discute en FAO (1999) y Díaz-Bonilla (2015), los gobiernos pueden comprar alimentos a través de una agencia estatal en momentos de precios bajos y así constituir reservas cuando la oferta es abundante, y reducir estas reservas en momentos de precios altos, aumentando la oferta de alimentos y contribuyendo a la estabilización de sus precios.

Se pueden utilizar otros instrumentos para mitigar la inflación alimentaria en situaciones específicas, como aumentar los impuestos sobre las exportaciones de alimentos y reducir los impuestos sobre

alimentos concretos. Cabe destacar la contradicción que se produce en países que son grandes exportadores de alimentos donde, simultáneamente, parte de la población pasa hambre. Esta contradicción de economías desiguales organizadas por la lógica del mercado no debería darse en una economía basada en derechos.

Además, organizar el sistema de distribución, crear mecanismos de financiación y fomentar la producción local de alimentos basada en la agricultura familiar puede reducir la volatilidad de los precios de los alimentos y mejorar el acceso a los mismos. Lo mismo ocurre con otros precios estratégicos, como el de suministro de agua y energía. Además, es necesario volver a poner sobre la mesa de discusión los controles de precios como instrumentos auxiliares en la lucha contra la inflación.

Otro instrumento importante en la lucha contra la inflación es la política de tipos de cambio. Se trata de la política establecida para el precio de la moneda nacional cuando se mide en una moneda extranjera. Tiene efectos ambiguos sobre el empleo y los ingresos; sin embargo, los momentos de crisis cambiaria o las variaciones bruscas del tipo de cambio tienden a repercutir negativamente en el crecimiento y a aumentar el desempleo, lo que ocurre con frecuencia en los países periféricos.

Los movimientos de los tipos de cambio afectan a los precios relativos de los bienes producidos en el país y los importados. El caso de los precios de los alimentos es especialmente importante, ya que parte de los alimentos son productos comercializados internacionalmente. Así, una devaluación del tipo de cambio de la moneda nacional con respecto a la internacional encarece los alimentos importados y aumenta la cantidad de alimentos de producción nacional destinados al mercado internacional, reduciendo la oferta interna. La misma devaluación aumenta también el coste de los insumos importados necesarios para la producción agrícola.

Por lo tanto, las devaluaciones monetarias tienden a presionar sobre los precios de los alimentos y agravar los problemas de segu-

ridad alimentaria, así como los insumos necesarios para el sistema sanitario y otros servicios que garantizan los derechos. Por otro lado, los periodos de fuerte apreciación de una moneda frente a la divisa internacional abaratan los productos importados y perjudican a los productores locales. Por lo tanto, la política cambiaria debe ajustarse para reducir la volatilidad de la moneda nacional y así mitigar el impacto sobre los derechos. En este contexto, la agenda de la regulación financiera de los flujos de capital debe formar parte de un debate sobre la economía basada en derechos.

En conclusión, una política monetaria en favor de los derechos humanos debe seguir principios importantes, tal como proponen los autores en otro lugar: "la implementación de una política monetaria orientada a los derechos humanos debe cumplir con cuatro grandes lineamientos: (i) evitar los ajustes monetarios recesivos y los aumentos exorbitantes de las tasas de interés; (ii) promover un sistema de crédito más equitativo y justo con acceso para toda/os; (iii) utilizar múltiples instrumentos para combatir una inflación multicausal, coordinar la política monetaria con otras políticas y enfocarse principalmente en proteger los precios que impactan a los más vulnerables y las políticas públicas que garantizan el cumplimiento de los derechos y; (iv) promover una política monetaria más transparente y democrática" (Rossi y Gerbase, 2022, p. 4).

El camino hacia cambios normativos e institucionales que incluyan los derechos humanos en el centro de la ejecución de las políticas monetarias es largo, pero no parte de cero. Recientemente, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU aprobó estándares de derechos humanos en las políticas monetarias que deben ser coherentes con la garantía de derechos (Attaguile y Bohoslavsky, 2024). El desafío es profundizar en el tema, derribar viejos dogmas económicos y avanzar hacia cambios sustantivos que permitan que las políticas macro estén efectivamente subordinadas y guiadas por los derechos humanos.

Referencias bibliográficas

Aklin, M.; Kern, A. y Negre, M. (2021). "Does Central Bank Independence Increase Inequality?". The World Bank Policy Research Working Paper 9522. Disponible en: https://documents1.worldbank.org/curated/en/422091611242015974/pdf/Does-Central-Bank-Independence-Increase-Inequality.pdf.

Angelo, M. (2022). "Advocacy on Monetary Policies for Economic Justice A Handbook For Civil Society". Wemos, ActionAid International, Eurodad, INESC, SEATINI, Cehurd, Sikka. Disponible en: https://www.wemos.org/wp-content/uploads/2023/03/CSO_Handbook_Monetary-Policies_13.05.2022.pdf

Attaguile, M. y Bohoslavsky, J.P. (2024). "Aportes para un enfoque de derechos humanos en las políticas monetarias - El caso argentino en pandemia", *Revista Derechos em Acción* (Redea), en prensa.

Balakrishnan R.; Elson, D. y Patel, R. (2010). "Rethinking macroeconomic strategies from a human rights perspective", *Society for International Development*, 53(1), pp. 27–36.

Bradlow, D. (2019). "Why central banks need to take human rights more seriously". *Open Democracy*. Disponible en: https://www.opendemocracy.net/en/oureconomy/why-central-banks-need-take-human-rights-more-seriously/

Calcagno, A. (2020). "Las políticas monetarias y cambiarias del FMI, y su impacto sobre los derechos humanos", *Revista Derechos en Acción*, Nº 18, pp. 517-555.

Díaz-Bonilla, E. (2015). "Macroeconomics, Agriculture, and Food Security: a Guide to Policy Analysis in Developing Countries". Nueva York: International Food Policy Research Institute.

FAO (1999). "Implications of Economic Policy for Food Security: A Training Manual", Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Lavinas, L. (2017). *The Takeover of Social Policy by Financialization*. Nueva York, Palgrave Macmillan.

Ladd, H.F. (1998). "Evidence on Discrimination in Mortgage Lending", *Journal of Economic Perspectives*, - 12:2, pp. 41-62.

Panico, C. (2014). "Política Monetaria y Derechos Humanos: un Enfoque Metodológico y su Aplicación a Costa Rica, Guatemala y México." CEPAL. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/1ce01e85-e292-4a59-8d66-38f929f0cfcc/content.

Paixão, M. (2017). "Acesso ao crédito produtivo pelos microempreendedores afrodescendentes". Bank of International Settlements (BIS).

Rodriguez, G. (2020). "O Sistema financeiro e o endividamento das mulheres", Organizador Instituto Equit Gênero, Economia e Cidadania Global. Río de Janeiro: Instituto Eqüit, 2020.

Rossi, P.; David, G. y Chaparro, S. (2021). "Fiscal Policy and Human Rights: Redefining Fiscal responsibility, Principles for Human Rights in Fiscal Policy", (Serie de Documentos Complementarios a los Principios para los Derechos Humanos en la Política Fiscal Nº 3).

Rossi, P. y Gerbase, L. (2022). "Guía ilustrada sobre inflación, política monetaria y derechos humanos", INESC (Instituto de Estudios Socioeconómicos).

CAPÍTULO 10

Deuda, cambio climático y derechos humanos

Juan Pablo Bohoslavsky y Francisco Cantamutto[1]

1. Introducción

El cambio climático afecta a todo el planeta, actuando como una unidad indivisible: ningún territorio está aislado de sus efectos, independientemente de su responsabilidad en las acciones que derivan en tal efecto. Los riesgos de múltiples amenazas climáticas ocurriendo a la vez se complejizan al interactuar, transmitiendo efectos entre sí e incrementando el riesgo agregado (IPCC, 2022, B.1). Con todo, los efectos no se distribuyen de manera homogénea en el mundo. América Latina y el Caribe (ALC) es una región particularmente afectada por los efectos del cambio climático, afrontando el riesgo de una escalada de los costos de adaptación y mitigación (IPCC, 2023, A.2.2 y C.2.2). Se han probado cambios en los ecosistemas terrestres, acuíferos y oceánicos en la región (IPCC, 2022, B.1.3), que han impactado

[1] Este artículo se basa en la investigación que los autores realizaron en 2023 para la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). Los autores agradecen a Alan Vogelfanger y Nicolás Carillo Santarelli por sus comentarios al borrador de este trabajo. Este artículo solo refleja la opinión de sus autores.

en la agricultura (en especial, los cultivos de soja, maíz y trigo) y la pesca, dos actividades centrales para la actividad económica local. Esto ha provocado amenazas severas a la seguridad alimentaria y de acceso al agua en la región, llevando a un aumento de casos de desnutrición (IPCC, 2022, B.1.7). Los países menos desarrollados tienden a mostrar una mayor dependencia económica de actividades primarias, en especial la agricultura, con lo cual los cambios en el clima pueden afectar más que proporcionalmente a estos países (Stern, 2006).

No solo eso, sino que, además, estos países tienen menos recursos para lidiar con los eventos climáticos extremos, catástrofes o el aumento de la prevalencia de enfermedades infecciosas asociadas al calentamiento global. Los acuerdos internacionales señalan la necesidad urgente y perentoria de invertir en acciones climáticas de adaptación y mitigación, con diversas vías de financiamiento. Sin embargo, los países industrializados, principales responsables de la emisión de gases de efecto invernadero[2], no han cumplido con sus compromisos de inversión. Tras las COP15, estos países establecieron una meta colectiva de financiamiento climático de 100.000 millones de dólares por año desde 2020, cifra que es muy lejana de los montos requeridos, pero que además han incumplido severamente, invirtiendo la mayor parte en sus propios países, y dejando la deuda como principal fuente de recursos para los países periféricos. Proyectos de bancos de desarrollo, bonos verdes, bonos de carbono y otros instrumentos financieros que eluden la responsabilidad diferenciada entre países.

Justamente, los países periféricos se ven más afectados por el cambio climático, a pesar de tener menor responsabilidad por su origen, y al mismo tiempo se ven afectados por la escasez de recursos que les obliga a tomar deuda. La deuda atiende acciones de mitigación y adaptación, pero también de atención sanitaria y económica ante eventos climáticos extremos. Como reverso, la crisis de deuda que atraviesan -cuyo carácter sistémico es evidente al menos desde la

[2] Hickel (2020) estimó que los países del G8 son responsables del 85% de las emisiones nacionales por encima de los límites establecidos.

declaración de la pandemia de COVID19- refuerza la situación: los Estados toman políticas de austeridad que limitan más sus fondos disponibles para llevar adelante acciones climáticas. Incluso más, en aras de pagar los servicios de la deuda, se suelen orientar los patrones de desarrollo hacia actividades exportables con bajo valor agregado y alto impacto ecológico. Justamente, se refuerza así la impronta extractivista de la especialización productiva de la región, incrementando la exposición a la inestabilidad en la balanza de pagos -tal como el propio FMI reconoció recientemente (FMI, 2024), a pesar de no ejecutar acciones tendientes a liberar un espacio fiscal proporcional a ese desafío-. Y se completa el círculo que ata deuda y cambio climático. Aún más, en tiempos recientes esta tensión se ha profundizado, merced de las urgencias globales ante el cambio climático, que valorizan ciertos recursos de la región -como el litio o el gas en yacimientos no convencionales- en aras de la transformación socio-ecológica de países desarrollados. Por cuenta de las necesidades de terceros países, en América Latina y el Caribe se ven amenazados derechos básicos como el derecho al agua potable, a la alimentación, a un ambiente sano e incluso al derecho a ser consultados y ejercer el derecho a la libre reunión y la protesta social.

Luego de esta introducción, la sección 2 describe la relación de interdependencia que se registra entre el sobre-endeudamiento de los Estados de la región, la crisis climática y las desigualdades. La sección 3 presenta y explica las implicaciones de los estándares internacionales e interamericanos en materia de derechos humanos (incluido el derecho a un medio ambiente sano) y deuda pública. Esta sección incluye la descripción del enfoque de "climatización de los derechos humanos" (subsección 3.1.), la sistematización de los estándares internacionales y regionales relevantes (subsección 3.2.), y los principios relevantes en el campo de las políticas monetarias, el cambio climático y los derechos humanos (subsección 3.3.). La sección 4 ofrece las conclusiones de la investigación.

2. La deuda en América Latina y el Caribe. La interdependencia con el cambio climático

Aun cuando ALC es la responsable de la emisión de solo el 11% de los gases de efecto invernadero, es una de las regiones más afectadas por el cambio climático, donde se ya se baten récords de huracanes, sequías extremas, aumento del nivel del mar e incendios, pudiendo incluso empeorar aún más si no se lograr detener de manera inmediata la emisión de gases de efecto invernadero (Organización Meteorológica Mundial, 2021)[3]. En América del Sur, la temperatura promedio de 2017-2021 se ubicó en 1,14 grados Celsius por encima de su valor en los años sesenta (datos de CEPALSTAT). Esto repercute en los ecosistemas, la seguridad alimentaria e hídrica, la salud de las personas y la lucha contra la pobreza y las extremas desigualdades (Chancel, Bothe y Voituriez, 2023). En los últimos 5 años, se produjo un promedio de 56 eventos climáticos extremos en la región, valor que parece estable desde inicios del siglo. Se estima que el 13% de muertes en la región es atribuible a los riesgos ambientales, esto significa 847.000 muertes al año (OPS, 2021).

Debe señalarse que los efectos de esta situación no se reparten de manera igualitaria: ALC, siendo la región más desigual del mundo en el reparto de la riqueza, deja a amplios sectores sociales expuestos sin recursos para poder lidiar con el cambio climático. Mientras estratos más ricos pueden adaptarse, las amplias franjas empobrecidas ven sus condiciones de vida empeorar. Tal como explica la ecología política, la crisis climática exacerba la desigualdad (Keucheyan, 2016). La CEPAL (2023a, p. 39) señala que existe una doble asimetría entre la generación de emisiones de gases de efecto invernadero y la distribución de sus impactos: tanto los países como los grupos sociales que más contribuyen a generar el cambio climático son los que menos su-

[3] Mejía Silva (2021) muestra que es una de las regiones más vulnerables del mundo, teniendo la mayoría de los países incapacidad de respuesta que el promedio mundial. Ver "Atlas de vulnerabilidades", disponible en https://vulnerabilityatlas.org/downloads/es/Vulnerabilidad-clima%CC%81tica.pdf?lang=es

fren sus efectos o tienen más posibilidades de minimizarlos. Los países pobres y las zonas con mayor concentración de habitantes pobres suelen ser espacios utilizados para tercerizar actividades contaminantes o desechos de actividades realizadas en otros espacios: los territorios empobrecidos se vuelven zonas de sacrificio a donde remitir la evidencia de la insostenibilidad del patrón de consumo y producción (Martínez Alier, 2021). Este sesgo, además, tiende a inscribirse en un marco de interseccionalidad que refuerza desigualdades previas basadas en raza y género (Keucheyan, 2016). Estos grupos sociales (al igual que los países) tienen menos capacidad para hacer cabildeo y evitar este emplazamiento, y de hecho, la propia carencia de recursos económicos los hace vulnerables a compensaciones parciales e insuficientes por parte de los países o empresas contaminantes. Esto suele motivar la conflictividad socio-ambiental como estrategia de resistencia (Pérez-Rincón, Crespo-Marín y Vargas-Morales, 2017).[4]

Los costos económicos asociados a eventos derivados del cambio climático en ALC han sido estimados en 133.300 millones de dólares durante la década 2013-2022 (CEPAL, 2023b). Asimismo, las inversiones necesarias para adaptarse al cambio climático o mitigar sus causas implica acceso a fondos: la UNEP (2022) calculó que la región requiere para estas inversiones entre 4 y 8 veces los fondos financieros que recibió en los últimos años. Esta significativa exposición y sus elevados costos encuentran a la región en una situación de fragilidad fiscal sistemática. Las dificultades para mejorar la capacidad recaudatoria en un sentido progresivo y más justo en términos ambientales, obligan a los países a reposar sobre la deuda. Justamente, la deuda creció de manera sistemática en la región durante la última década,

[4] Por ejemplo, en junio de 2023 el gobierno de la provincia de Jujuy intentó reformar su constitución, en el marco de un proceso de expansión del negocio litífero, lo cual motivó severas protestas sociales -cuya principal respuesta fue la represión-. Esto motivó una expresión de preocupación por parte de la CIDH (Comunicado de prensa No. 127/23) llamando "a respetar el derecho a la libertad de expresión, los estándares interamericanos del uso de la fuerza, y a llevar a cabo un proceso de diálogo efectivo, inclusivo e intercultural, en que se respete los derechos sindicales y de los pueblos originarios".

en especial desde 2008. En la pandemia, la mayoría de los países periféricos enfrentó la probabilidad de una crisis de deuda, ante lo cual el FMI, el BM y el G20 organizaron una serie de iniciativas de alivio y suspensión de pagos. En la región, solo 5 países muy pobres se vieron beneficiados por ellas: Dominica, Granada, Haití, San Vicente y Granadinas, y Santa Lucía.

Tras la pandemia, la región ha mostrado una leve reducción de sus niveles de endeudamiento, centrados en la recuperación económica, que muestra signos de agotamiento. Mientras que en los países de América Latina la deuda bruta pública promedió cerca del 60% en 2020 bajando al 56% en 2022, en el Caribe este guarismo se ubicó en torno al 93% en 2020, bajando al 83% en 2022. Aunque las cifras parecen promisorias, se encuentran cerca de 30 puntos porcentuales -en ambos casos- por encima del nivel que tenían una década atrás. ALC es la segunda región con mayores niveles de deuda, detrás de los llamados países emergentes de Asia (CEPAL, 2023c). La dinámica de alza de la deuda pública y los servicios asociados permite suponer escenarios similares a los que enfrentó la región a inicios de la década de los 80 y a fines del siglo XX, que terminaron en crisis generalizadas. La deuda total ha superado en un 44% su valor en 2011 (una década atrás), mientras que los servicios se han multiplicado casi por tres. La necesidad de la región para disminuir su posición deudora genera una presión exportadora, que se refuerza por el hecho de contar con gran cantidad de recursos valiosos para la transición socio-energética a nivel global.

Es necesario señalar que, si bien el cambio climático es un problema común, los países desarrollados cargan con una responsabilidad diferenciada, pues sus emisiones -históricas y actuales- de gases de efecto invernadero explican la mayor parte la situación, tal como quedó establecido en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1994). Estos países se comprometieron en la COP15 (Copenhague 2009) a una meta de financiamiento climático de 100.000 millones de dólares por año desde 2020. Esta cifra

palidece ante las necesidades de inversión de los países periféricos y ante la responsabilidad por las emisiones previas: siguiendo los datos de Fanning y Hickel (2023) se tardarían 1920 años a ese ritmo para compensar a los países del Sur Global. Aún más, Oxfam (2023) calculó que en realidad solo se ha aportado menos de un cuarto de estos fondos. Mejía Silvia (2023) calculó que el 72% del financiamiento para acciones climáticas llegó en la forma de crédito, es decir, incrementó la deuda. Mirado desde otro ángulo, si los países periféricos realizaran las inversiones climáticas necesarias para cumplir con los objetivos de la Agenda 2030, esto los pondría en un severo problema para cubrir los pagos de deuda: Zucker-Marques, Gallagher y Volz (2024) encuentran que 47 de 66 países en vías de desarrollo entrarían en problemas de pago en caso de invertir lo necesario para lidiar con el cambio climático.

3. Enfoque de derechos humanos

3.1 *Climatización* de los derechos humanos

Para que los derechos humanos sigan siendo relevantes en el periodo que atravesamos (signado por un significativo impacto global que las actividades humanas registran sobre los ecosistemas), es necesario profundizar, ampliar y priorizar tanto los conocimientos teóricos-técnicos como el activismo político y social para hacer frente a la emergencia climática. Esta tarea de promover urgentemente la acción climática a través de normas, marcos y tácticas basadas en los derechos es lo que se ha dado en llamar la *climatización* de los derechos humanos (Rodríguez-Garavito, 2021).

Este desafío implica tanto abordar los efectos del calentamiento global sobre los derechos humanos, asegurando que la acción climática sea respetuosa de ellos, así como adaptar y actualizar los derechos humanos a las realidades y desafíos que impone la crisis climática. Este enfoque holístico exige así desarrollar marcos teórico-jurídicos

que contribuyan a entender la relación que existe entre deuda pública, cambio climático y derechos humanos, y habiliten y fortalezcan la *climatización* de los derechos humanos en el ámbito de las finanzas públicas. En esta sección, se intentará sistematizar tal marco desde las perspectivas del derecho internacional y del derecho interamericano.

Las interrelaciones que existen entre medio ambiente y derechos humanos son tan variadas y profundas como los aspectos de la vida misma sobre el planeta Tierra. Realzando la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, se puede focalizar en una amplísima serie de derechos que son impactados por el medio ambiente, como el derecho a la salud, a la vida, a vivir en condiciones materiales dignas, o en la situación de mayor vulnerabilidad de ciertos grupos poblacionales (Lupin, 2023). Resulta vital enfatizar en este punto que la vulneración de estos derechos ha provocado la reacción de parte de la población, que ha multiplicado las formas de intervenir a través protestas y otros recursos. La reacción de parte de un número de gobiernos de la región ha sido la persecución de defensoras/res de derechos humanos y la criminalización de la protesta ambiental, lo cual impacta violando el derecho a la vida, las integridades física y psíquica, el derecho a la libertad de reunión, de expresión, de protesta social y de participación, entre otros (Aldao y Clérico, 2023).

3.2. Sistematización de los estándares internacionales y regionales

3.2.1. Derechos ambientales

Existe una amplia serie de instrumentos, declaraciones y directrices internacionales y regionales que reconocen, como un derecho autónomo, el disfrute de un medio ambiente sano (OPS, 2021), tanto en su faz individual como colectiva (Corte IDH, 2017; y Corte IDH, 2020). La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó en 2022, con 161 votos a favor, una resolución (A/76/L.75) que expresamente "re-

conoce el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible como un derecho humano". Este derecho se descompone, a su vez en una serie de principios, como el de prevención (dada la irreversibilidad o efectos de largo plazo de la mayoría de los daños ambientales, evitar un daño es preferible a la remediación) y precaución (que sugiere no adoptar decisiones arriesgadas desde el punto de vista ambiental cuando no se conozcan fehacientemente sus posibles consecuencias) propios del derecho ambiental[5]. En esa línea, la Asamblea General de la OEA aprobó en 2023 la resolución titulada "Hacia un mejor financiamiento climático" (AG/Res. 3001-LIII-O/23).

En ALC, los Estados asumen, específicamente, la obligación de prevenir daños ambientales, dentro o fuera de su territorio; regular, supervisar y fiscalizar las actividades bajo su jurisdicción que puedan producir un daño al medio ambiente; realizar estudios de impacto ambiental cuando exista riesgo de daño al medio ambiente; establecer planes de contingencia, a efectos de tener medidas de seguridad y procedimientos para minimizar la posibilidad de grandes accidentes ambientales; mitigar el daño ambiental que se hubiere producido, aun cuando hubiera ocurrido a pesar de acciones preventivas del Estado; y garantizar el acceso a la tutela judicial ambiental efectiva así como el acceso a la información y la participación (Corte IDH 2017: 51, 214). En todo caso, "siempre teniendo en cuenta el impacto diferenciado que pudieran tener en ciertos sectores de la población, de manera de respetar y garantizar el goce y disfrute de los derechos consagrados en la Convención sin discriminación" (Corte IDH, 2017, p. 68).

La resolución de la CIDH sobre "Emergencia Climática. Alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos", de 2021 (CIDH, 2021), vino a ratificar y ampliar la interpretación de la Corte IDH de 2017 en cuanto al contenido e implicaciones del derecho al

[5] Para una comprehensiva sistematización y análisis de las fuentes jurídicas que dan sustento al derecho humano a un medio ambiente sano y demás estándares específicamente ambientales, ver los informes temáticos y de país del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y el medio ambiente, disponible en https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-environment

medio ambiente en un rango amplio de aspectos substantivos y procedimentales. Esta resolución de 2021 deja en claro que los Estados deben ser proactivos en el campo de la lucha contra el cambio climático, debiendo adoptar y aplicar políticas encaminadas a reducir emisiones de gases efecto invernadero que reflejen la mayor ambición posible, fomenten la resiliencia al cambio climático y garanticen que las inversiones públicas y privadas sean coherentes con un desarrollo con bajas emisiones de carbono y resistente al cambio climático. Los Estados deben implementar acciones que fomenten la cooperación internacional de manera amplia y participativa, a nivel bilateral, regional y global. Con base en el principio de responsabilidad común pero diferenciada, aquellos Estados que tengan mayor capacidad financiera deben brindar las garantías para dotar de mayor capacidad técnica y logística a los Estados que tengan mayor grado de afectación ante el cambio climático, así como menor capacidad financiera y de infraestructura para hacer frente a la emergencia climática (párr. 7 de la parte resolutiva). Las políticas de transición -incluidas las fiscales- deben atender a sus implicaciones sobre los derechos económicos y sociales ("transición justa") (Vogelfanger, 2023).

Si bien el derecho internacional (no así el derecho interamericano) ha ido ampliándose y consolidándose en materia de obligaciones de actores estatales y no estatales en el ámbito de los derechos ambientales, tal proceso ha sido discontinuo, fragmentado, no exento de contradicciones, y con fuertes obstáculos en el camino. La opinión consultiva que los gobiernos de Chile y Colombia solicitaron a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en enero de 2023, a fin de "aclarar el alcance de las obligaciones estatales, en su dimensión individual y colectiva, para responder a la emergencia climática"[6], junto a la opinión consultiva aprobada en 2023 por la

[6] Esta opinión consultiva podría echar luz, por ejemplo, sobre si la "información ambiental" a la que hace referencia el art. 2.c del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (llamado "Acuerdo de Escazú", que entró en vigencia

Asamblea General de las Naciones Unidas a instancias de Vanuatu, para que la Corte Internacional de Justicia aclare "cuáles son las obligaciones de los Estados bajo el derecho internacional para asegurar la protección del sistema climático y otras partes del medio ambiente frente a las emisiones antropogénicas de los gases de invernadero para los Estados y para las generaciones presentes y futuras", epitomizan la efervescencia que registra el desarrollo los sistemas interamericano e internacional en materia de derechos ambientales y la necesidad de armonizar un ordenamiento jurídico internacional fragmentado.

3.2.2 Deuda, derechos humanos y cambio climático

Lo cierto es que, mientras la Opinión Consultiva de la Corte IDH de 2017 no contiene referencia alguna a la deuda, la Resolución de 2021 de la CIDH sí menciona de manera genérica el desafío del financiamiento de las acciones climáticas, pero la relación entre deuda pública y cambio climático no es abordada en profundidad.

Para comenzar a desentrañar y sistematizar los estándares de derechos humanos relevantes en materia de deuda y cambio climático, se debe tener en cuenta que, en gran medida, la realización de los derechos humanos depende de la disponibilidad de recursos materiales. A su vez, dada la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, la existencia (y su costo en términos ambientales) de recursos tiene directa incidencia sobre el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación (Aldao y Clérico, 2024). De este modo, la política fiscal, incluida la política en materia de deuda pública, puede registrar efectos profundos y duraderos sobre los derechos humanos (incluidos los ambientales) de la población. A partir de ese dato es que surge una serie de obligaciones en materia de deuda y derechos humanos que son vinculantes tanto para los Estados deudores como para sus acreedores. Las implicaciones concretas y específicas de es-

---

en Argentina en 2021) también contempla los aspectos financieros de las actividades y operaciones con potencial impacto ambiental.

tas obligaciones, desde una perspectiva regional, han sido desarrolladas en los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal (2021), en el marco de la iniciativa impulsada desde la sociedad civil[7].

Se debe recordar que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece que los Estados deben asignar hasta el máximo de sus recursos disponibles para asegurar la realización progresiva de los DESCA y la mejora continua de las condiciones de vida (arts. 2 y 11), lo cual incluye, obviamente las condiciones ambientales (Hohmann y Goldblatt, 2022). Además de la obligación de progresividad se deriva la prohibición de regresividad tanto en términos del alcance normativo de los derechos como de los resultados de las políticas públicas que se implementen para su satisfacción. La CADH y el Protocolo de San Salvador ofrecen previsiones similares (artículos 26 y 1, respectivamente).

En ese marco general, el principio de sostenibilidad de la deuda excede los criterios fiscalistas y de corto plazo –típicamente utilizados por el FMI y el Banco Mundial–. Mientras que los análisis de sostenibilidad de la deuda que estas IFIs establecen y utilizan sugieren que la deuda es reembolsable si en el corto y mediano plazo la economía del Estado deudor puede generar los recursos suficientes para cumplir con los compromisos asumidos –sin importar su costo social y ambiental–, se debe señalar que, bajo el derecho internacional de los derechos humanos, no se puede considerar que la deuda es sustentable si para su pago se exige el sacrificio de derechos humanos, en particular, de los sectores más expuestos a vulnerabilidades sociales. Este principio ha sido, precisamente, reconocido por los "Principios Rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos" (párrs. 48 y ss.), aprobados por el Consejo de Derechos Humanos en 2011 (A/HRC/20/23); los "Principios Básicos sobre reestructuración de deudas soberanas" (art. 8), aprobados por la Asamblea General en 2015 (A/69/L.84); y los "Principios Rectores sobre evaluación de impacto

[7] Disponibles en https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf

de las reformas económicas sobre los derechos humanos" (*Principios Rectores* de aquí en adelante) (art. 12), aprobados por el Consejo de Derechos Humanos en 2019 (A/HRC/40/57).

En cuanto a las medidas económicas con efectos regresivos sobre los derechos humanos, se debe recordar que, en principio, son inadmisibles, y que el Comité DESC de Naciones Unidas estableció una serie de estrictas condiciones[8] que deben cumplirse a fin de poder reconocer la viabilidad jurídica de esas medidas regresivas por el plazo de vigencia de la causa que las justifica (Principios Rectores, No 10).

En este capítulo se propondrá una interpretación restrictiva del test planteado por el Comité DESC cuando se trata de medidas económicas con incidencia ambiental. Es que existe una instancia en la cual, a pesar de la concurrencia de las condiciones exigidas por el Comité DESC para la admisibilidad extraordinaria de medidas regresivas, no se podría, en ningún caso, reconocer su legalidad, dada la irreversibilidad de la mayoría de los efectos adversos sobre los derechos ambientales.

Más específicamente, por ejemplo, el relajamiento de estándares de protección ambiental, a fin de generar mayores inversiones e ingresos de divisas como medios para restablecer la "sostenibilidad" de la deuda, no deberían reconocerse como opciones fiscales viables, nunca. En cuanto a la reducción de impuestos a la industria fósil o la generación de otros incentivos fiscales hacia ese sector, debería considerárselas, en principio, medidas que conspiran contra la progresividad del derecho a un medio ambiente sano, salvo que el Estado demuestre (se enfatiza este punto, se invertiría la carga de la prueba) que esa medida cumple con las condiciones para la admisibilidad de las medidas regresivas establecidas por el Comité DESC.

[8] Que sean temporales, legitimas, razonables, necesarias, proporcionales, no discriminatorias, protejan el contenido mínimo de los derechos sociales, se basen en la transparencia y la participación genuina de los grupos afectados y estén sujetas a procedimientos de examen y rendición de cuentas.

Los Estados prestatarios deben realizar evaluaciones de impacto de las políticas y reformas económicas (incluyendo la gestión de la deuda) sobre los derechos humanos. Los Principios Rectores son explícitos en cuanto a la obligación de considerar la incidencia de la deuda sobre el medio ambiente, como una derivación del principio de precaución: "La evaluación ambiental implica un análisis del compromiso de los recursos naturales del país, principalmente sus recursos estratégicos, como los minerales y el agua. Los efectos sociales, la restauración del medio ambiente y la contribución al cambio climático se deben establecer en el caso del pago de la deuda publica basado en la extracción de recursos naturales" (Principio 12.10). Esta provisión es una derivación del "principio de coherencia", que exige la consistencia de las políticas estatales (políticas fiscales, sociales, laborales, ambientales, etc.) en el corto, mediano y largo plazo, de manera que no se menoscabe la capacidad del Estado para asegurar la realización de todos los derechos humanos, incluyendo los ambientales (Principio Rector 11).

En cuanto a los acreedores, tanto los públicos (multi y bilaterales) como los privados registran obligaciones internacionales y regionales en el campo de la deuda y los derechos humanos, incluidos los ambientales. Recientemente, el grupo de los 20 Países Vulnerables (V20, aunque en rigor son 58 países, incluyendo 11 de América Latina y el Caribe) realizó una declaración indicando la necesidad de que todos estos actores se involucren en una reforma que alinee la arquitectura financiera internacional con los objetivos de desarrollo, incluyendo la asimilación del riesgo climático (V20, 2023). Incluso bregó por la constitución de una coalición de países en desarrollo afectados por la vulnerabilidad climática.

En cuanto a los acreedores oficiales, aquí solo se señalará que, a pesar de la insistencia de las instituciones financieras internacionales (IFIs) (sobre todo del FMI y el Banco Mundial) en autopercibirse por encima del derecho internacional de los derechos humanos, efectivamente registran obligaciones en este campo, tal como lo han explica-

do tanto el Comité DESC como un número de titulares de mandatos de Procedimientos Especiales (Bohoslavsky y Cantamutto, 2022).

En cuanto a los Estados acreedores (tanto en su condición de prestamistas y donantes, como integrantes de las IFIs), y como una derivación del principio de cooperación establecido en el Pacto DESC (arts. 1 y 11) y en la Declaración Universal sobre el Derecho al Desarrollo 1986 (art. 6), deben asegurarse de evitar que sus conductas perjudiquen previsiblemente el disfrute de los derechos humanos por las personas que vivan más allá de sus fronteras, contribuyendo a la creación de un entorno internacional que permita la realización de los derechos humanos (Principios de Maastritch) para lo cual deben llevar adelante evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos antes de otorgar créditos a Estados y realizar recomendaciones o exigir la implementación de políticas y medidas económicas, a fin de asegurar, precisamente, que sus intervenciones no sacaban la capacidad del Estado de asegurar la realización de los derechos humanos, incluido el derecho a un ambiente sano (Principio Rector 15). Otro tanto aplica a los acreedores privados (Principio Rector 16).

En este punto se debe recordar que el principio de diligencia debida es transversal en las actividades financieras –también cuando son canalizadas hacia actividades con impacto (actual o potencial) sobre el medio ambiente–. De ese modo, se debe cumplir con un proceso a fin de poder identificar, prevenir, mitigar y hacerse responsable por el modo en que las actividades económicas generan o contribuyen a generar impactos adversos sobre los derechos humanos (Naciones Unidas, 2018, p. 2). Este proceso constituye una forma de gestionar los riesgos comerciales y, al mismo tiempo, un estándar de conducta requerido para cumplir con la obligación de "no dañar" (Bonnitcha y McCorquodale, 2017). De este modo, la obligación de los acreedores de llevar adelante evaluación de impacto de las políticas fiscales (incluidas las referidas a la deuda) sobre los DESCA materializa los deberes de precaución, de diligencia debida y de cooperación internacional.

También se debe señalar que la participación de buena fe por parte de los acreedores en los procesos de reestructuración incluye el acuerdo de alivios de deuda (como la quita o canje de deuda, el reescalonamiento de los vencimientos, la reducción del servicio de la deuda y los intereses por mora, ver Mejía Silva, 2023; OACDH, 2024, párrs. 44 y 58b). De hecho, esto es lo que pareciera sugerir la CIDH en su Resolución de 2021[9], en la medida en que resulten necesarios para garantizar la provisión de servicios públicos que aseguren los derechos humanos básicos de la población, incluyendo la garantía de derechos ambientales, lo cual incluye el despliegue de acciones tendientes a revertir el cambio climático y hacer frente a sus consecuencias inmediatas para proteger, en particular, a los grupos más expuestos a vulnerabilidades y emergencias climáticas. De hecho, para el caso de los acreedores oficiales, tratándose de Estados u organismos internacionales compuestos por Estados, al haber suscripto acuerdos y compromisos internacionales en materia reducción de emisiones, su obligación de cooperar en contextos de deuda es aún mayor. En este sentido, en el marco de la COP28 se lanzó un llamado a un proceso generalizado de alivios de deuda entre todos los acreedores y a una nueva emisión de Derechos Especiales de Giro por parte del FMI (Development Finance International, 2023).

4. Conclusiones

La relación que existe entre endeudamiento soberano y crisis climática es compleja y circular. Los países con menor responsabilidad en la generación del cambio climático están más severamente expuestos ante sus efectos, que necesitan elevar la cantidad de recursos nece-

[9] "En el marco de la obligación de movilizar el máximo de los recursos disponibles con el fin de avanzar hacia una descarbonización gradual pero decidida de las economías de la región, los Estados que hacen parte de organismos de financiamiento multilateral deben intensificar sus esfuerzos para que dichas instituciones faciliten créditos accesibles o subsidios inmediatos en materia de mitigación y adaptación" (párr. 4 de la parte resolutiva).

sarios para lidiar con acciones de adaptación, mitigación y atención ante eventos extremos. Estos recursos no son provistos de manera suficiente por los países más ricos, principales responsables del cambio climático, que ofrecen en cambio mayor crédito en diversos formatos, en particular no concesionales.

La crisis climática fuerza así una situación de endeudamiento, y esta última refuerza la primera: la atención de los servicios de deuda fuerza políticas de ajuste contrarias a la puesta en marcha de acciones climáticas, y orienta el patrón de desarrollo hacia actividades de alto impacto socio-ambiental. Así, la vida -humana y no humana- de la región es sacrificada en el altar de la deuda, a pesar de que ello alimente la voracidad de la exacción que la condujo hasta aquí.

Este capítulo dio cuenta del creciente desarrollo y consolidación del derecho de los derechos humanos, tanto en el plano regional como internacional, referido a las obligaciones de los actores estatales y no estatales en los campos ambiental y fiscal-financiero. La sostenibilidad de la deuda, que incluye una dimensión ambiental, es un dato jurídico a destacar, aunque usualmente no es considerado seriamente por los ministerios de finanzas, los bancos centrales, las IFIs ni los acreedores privados: a fin de cumplir con los estándares jurídicos internacionales y regionales no alcanza con emitir un bono verde o expresar preocupación por el planeta en la revisión del Art. IV del FMI, si al mismo tiempo se insiste en incrementar actividades económicas con conocidas consecuencias adversas para la temperatura del planeta, y/o no se deja margen fiscal para invertir en el plan Nacional de Adaptación y Mitigación.

En esta investigación se propone una interpretación específica y concreta del principio de progresividad y de la prohibición de regresión en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales, que incluye a los derechos ambientales: dada la irreversibilidad de los daños provocados por el calentamiento global, las opciones fiscales basadas en modelos productivos con profundos efectos adversos sobre la temperatura de la Tierra no pueden ser consideradas opcio-

nes legales desde una perspectiva de derechos humanos. Tal como lo explican los "Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal" (principio 4) elaborados por experta/os y organizaciones de sociedad civil de América Latina, la política fiscal (incluida la gestión de la deuda y el modelo productivo que sustenta el flujo de reembolso) debe ser ambientalmente sustentable. El derecho de los acreedores a cobrar la deuda pública debe de ese modo ser reinterpretado en un contexto más general, donde el "bien común" (definido, en gran medida, por la sostenibilidad ambiental) determina los contornos del derecho de propiedad (Salomon, 2023).

La resolución de la CIDH sobre "Emergencia Climática. Alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos" de 2021 (CIDH 2021) establece los Estados deben diseñar e implementar políticas para reducir emisiones de gases, fomentando la resiliencia al cambio climático y garantizando que las inversiones públicas y privadas sean coherentes con un desarrollo con bajas emisiones de carbono y resistente al cambio climático. Precisamente, modelos de exportación primaria implementados por un número de gobiernos de la región, y auspiciado por IFIs dado el ingreso inmediato y substantivo de divisas que generan, es contrario a esa recomendación de la CIDH y, más en general, al concepto de derecho al desarrollo sustentable de acuerdo a la Declaración Universal sobre el Derecho al Desarrollo de 1986.

Finalmente, se debe aspirar no a una transición ambiental a cualquier precio sino a una inclusiva. De hecho, las políticas de transición -incluidas las fiscales- deben atender a sus implicaciones sobre los derechos económicos y sociales ("transición justa") (CIDH, 2021, párrs. 30 y 51). Esta definición tiene dos implicaciones. Por un lado, no es posible que algunos países y poblaciones deban sacrificar sus derechos para garantizar la transición verde de otros. Esto es lo que puede ocurrir con el caso de la explotación del litio y el gas en los yacimientos no convencionales, que tienen una elevada demanda mundial impulsada por las necesidades de la transición socio-energética global, motivo que es argüido para acelerar su extracción, con escasa

consideración de los derechos de las comunidades que habitan esos territorios. La conflictividad social y la represión contra el ambientalismo y los pueblos originarios vienen creciendo en América Latina (CIDH 2022). Detrás de esta presión no están las necesidades de transición energética de la región, sino las urgencias de los países más ricos. Por otro lado, no se puede exigir a los países periféricos ni a las poblaciones en situación de vulnerabilidad a cumplir objetivos de inversión en acción climática mientras el país se desangra para pagar niveles de deuda externa que son insostenibles en términos fiscales, sociales y ambientales.

Este capítulo no ha abordado una serie de cuestiones relacionadas, y muy importantes, que quedarán pendientes para futuras investigaciones: 1) las barreras operacionales dentro de los sistemas internacional e interamericano de protección de los derechos humanos; 2) los desafíos jurídicos específicos que afrontan los órganos de ambos sistemas, incluyendo la definición de criterios a utilizarse en materia de causalidad asociados a la atribución de responsabilidad por daño climático y; 3) la aplicación extraterritorial del derecho internacional de los derechos humanos (Venn, 2023).

Referencias bibliográficas

Aldao, Martín y Clérico, Laura (2023), "Conceptions and Frameworks: Key Trends on the Rule of Law in Latin America", *Società Editrice Il Mulino*, DPCE, pp. 1-10.

Aldao, Martín y Clérico, Laura (2024), "Transformative Constitutionalism and state capture. Challenging business operations through Human Rights", en Armin von Bogdandy, Judith Schönsteiner, Rene Urueña y Franz Christian Ebert (eds.), *Transformative Constitutionalism and International Economic Law in Latin America* (en edición).

Angelo, Marco (2021). "Advocacy on Monetary Policies for Economic Justice. A Handbook for Civil Society", ActionAid *et al.*, dis-

ponible en https://www.wemos.nl/wp-content/uploads/2022/05/CSO_Handbook_Monetary-Policies_13.05.2022.pdf

Bohoslavsky, Juan Pablo y Cantamutto, Francisco (2022). "Not Even with a Pandemic: The IMF, Human Rights, and Rational Choices Under Power Relations", *Human Rights Quarterly*; Vol. 44, pp. 759 – 783.

Bonnitcha, Jonathan y McCorquodale, Robert (2017). "The Concept of 'Due Diligence' in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights," *European Journal of International Law*, Vol. 28: 3, pp. 899-919.

CEPAL (2023a). "América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración", (LC/FDS.6/3), Santiago de Chile.

CEPAL (2023b). "Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2022", (LC/PUB.2022/21-P), Santiago de Chile.

CEPAL (2023c). "Deuda pública y restricciones para el desarrollo en América Latina y el Caribe", (LC/TS.2023/20), Santiago de Chile.

Chancel, Lucas; Bothe, Philipp y Voituriez, Tancrède (2023). "Climate inequality report 2023. Fair taxes for a sustainable future in the Global South", World Inequality Database, en https://wid.world/news-article/climate-inequality-report-2023-fair-taxes-for-a-sustainable-future-in-the-global-south/

CIDH (2021). "Emergencia Climática. Alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos", Resolución 3/2021.

CIDH (2022). "Norte de Centroamérica. Personas defensoras del medio ambiente", OEA/Ser.L/V/II. Doc. 400/22.

Corte IDH (2017). "Opinión Consultiva sobre derechos humanos y medio ambiente", OC-23/17.

Corte IDH (2020). *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*, sentencia del 6 de febrero de 2020.

Development Finance International (2023). "The worst ever global debt crisis: Putting climate adaptation spending out of reach", dis-

ponible en https://www.development-finance.org/files/Debt_Service_Watch_Briefing_Climate_COP28_FINAL_281123.pdf
Fanning, Andrew y Hickel, Jason (2023). "Compensation for atmospheric appropriation", *Nature Sustainability*, disponible en https://www.nature.com/articles/s41893-023-01130-8
FMI (2024). "Operational Guidance Note On Program Design and Conditionality", Policy Paper No. 2024/004, disponible en https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2024/01/30/Operational-Guidance-Note-On-Program-Design-and-Conditionality-544122?cid=em-COM-123-47828
Hickel, Jason (2020). "Quantifying national responsibility for climate breakdown: an equality-based attribution approach for carbon dioxide emissions in excess of the planetary boundary", *Lancet Planet Health*, 4(9):e399-e404. DOI: 10.1016/S2542-5196(20)30196-0
Hohmann, Jessie y Goldblatt, Beth (eds.) (2022). *The Right to the Continuous Improvement of Living Conditions: Responding to Complex Global Challenges*, Hart Publishing.
IPCC (2022). "Summary for Policymakers," en *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 3-33, doi:10.1017/9781009325844.001.
Keucheyan, Razmig (2016). *La naturaleza es un cambio de batalla. Ensayo de ecología política*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
Lupin, Dina (2023). *A Research Agenda for Human Rights and the Environment*, Edward Elgar Publishing.
Martínez Alier, Joan (2021). *El ecologismo de los pobres: Conflictos ambientales y lenguajes de valoración* (6° edición), Barcelona: Icaria.
Mejía Silva, Carola (2021). "Vulnerabilidad Climática de América Latina y El Caribe en un contexto de pandemia", Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social – Latindadd, Lima, dispo-

nible en https://vulnerabilityatlas.org/downloads/es/Vulnerabilidad-clima%CC%81tica.pdf?lang=es

Mejía Silva, Carola (2023). "Crisis climática, deuda y recuperación en un contexto de crisis múltiple. Una mirada desde la Justicia Climática en América Latina y El Caribe", Latindadd, en https://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2023/01/Crisis-climatica-deuda-y-recuperacion-en-un-contexto-de-crisis-multiple_c.pdf

Naciones Unidas (2018). Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, "Report", UN Doc. A/73/163, 16 de julio.

OACDH (2024). "Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General", Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/57/30, 28 de agosto.

OPS (2021). "Medio ambiente y cambio climático: un enfoque basado en los derechos humanos", Serie Derechos Humanos y Salud, disponible en https://iris.paho.org/handle/10665.2/55293

Organización Meteorológica Mundial (2021). "*Estado del clima en América Latina y el Caribe*", disponible en https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice_display&id=22104#.ZDQ9jS-xBQL

Oxfam (2023). "Climate Finance Shadow Report 2023: Assessing the delivery of the $100 billion commitment", disponible en https://policy-practice.oxfam.org/resources/climate-finance-shadow-report-2023-621500/

Pérez-Rincón, Mario; Crespo-Marín, Zulma y Vargas-Morales, Julieth (2017). "Dinámica económica, especialización productiva y conflictos ambientales en países andinos", en Alimonda, Toro Pérez y Martín (coords.), E*cología política latinoamericana: pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica*, Buenos Aires y México: CLACSO, UAM y CICCUS. Volumen I, pp. 351.410.

Rodríguez-Garavito, César (2021). "Climatizing Human Rights: Economic and Social Rights for the Anthropocene", New York University Law and Economics Research Paper No. 21-20, disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3920704#

Salomon, Margot (2023). "Emancipating human rights: Capitalism and the common good", *Leiden Journal of International La*w, pp. 1–21

Stern, Nicholas (2006). *The economics of climate change: the Stern review*, Cambridge: Cambridge University Press.

UNEP (2022). "Emissions Gap Report 2022: The Closing Window — Climate crisis calls for rapid transformation of societies", Nairobi: United Nations Environment Programme, disponible en https://www.unep.org/emissions-gap-report-202

V20 (2023). "Emergency Coalition for Debt Sustainability and Climate Prosperity", Collective Statement, disponible en https://www.v-20.org/our-voice/statements/group/v20-statement-on-emergency-coalition-for-debt-sustainability-and-climate-prosperity

Venn, Alice (2023). "Rendering International Human Rights Law Fit for Purpose on Climate Change", *Human Rights Law Review*, Vol. 23:1, pp. 1-25.

Vogelfanger, Alan (2023). "La CIDH y su resolución sobre cambio climático: apuntes para un debate más robusto", *mimeo*.

Zucker-Marques, Marina; Gallagher, Kevin y Volz, Ulrich (2024). "Defaulting on Development and Climate – Debt Sustainability and the Race for the 2030 Agenda and Paris Agreement", Boston University, disponible en https://drgr.org/research/report-defaulting-on-development-and-climate-debt-sustainability-and-the-race-for-the-2030-agenda-and-paris-agreement/

CAPÍTULO 11

Deuda externa y reparaciones históricas por la esclavitud

Matthias Goldmann

1. Introducción

Este capítulo relaciona los debates actuales sobre las reparaciones por la esclavitud y otras formas de trabajo forzoso con la cuestión de la deuda soberana. Ambos debates surgen de los actuales cambios geopolíticos y sociales orquestados por una policrisis en curso. Las demandas de reparaciones relacionadas con la esclavitud son un síntoma del cambio de peso geopolítico, en el que las naciones anteriormente implicadas en la esclavitud, especialmente de la región del Atlántico Norte, pierden su posición hegemónica. Esto ha dado lugar a iniciativas como la reclamación de indemnizaciones por esclavitud y genocidio en la Comunidad del Caribe (Caricom) (Buser, 2017). Además, también son un síntoma del aumento del pluralismo social y la polarización en las naciones donde la esclavitud desempeñó un papel económico importante. Las actuales disputas sobre la deuda soberana se derivan, en gran medida, de situaciones de crisis como la pandemia, y su resolución se complica por un campo de acreedores cada vez más complejo que trasciende el Occidente geopolítico.

Ambas cuestiones –las reparaciones de la esclavitud y la deuda soberana– confluyen en la búsqueda de un nuevo orden económico internacional que sustituya al dominio occidental. El cambio de régimen –a escala nacional o internacional– suele coincidir con cambios en las relaciones de propiedad, de los que las reparaciones y el repudio de la deuda soberana son una parte intrínseca.[1] Nos recuerda que las cuestiones de propiedad, que supuestamente se relacionan con el pasado, siempre se orientan también hacia el futuro. En este capítulo se argumenta que ésta es la clave para reconciliar las demandas de reparación con las reestructuraciones de la deuda.

De ese modo, este capítulo explora estas cuestiones de forma preliminar con una pincelada necesariamente amplia, centrándose en América Latina. En primer lugar, analiza la conexión intrínseca e históricamente cargada entre la deuda y la esclavitud, que existe tanto a nivel individual como estatal (sección 2.). Esto conduce a la elaboración de posibles bases jurídicas para las reclamaciones de reparación relacionadas con la esclavitud. Son menos improbables de lo que podría parecer a primera vista, sobre todo porque la persistencia de asimetrías estructurales representa una preocupación constante en materia de derechos humanos. Sin embargo, la responsabilidad es difícil de precisar, al igual que el cálculo de los daños (sección 3.). Por ello, en la siguiente sección (4), el capítulo elabora soluciones políticas a la deuda soberana que tengan en cuenta las demandas de reparación por la esclavitud. Advierte de los riesgos que implican las soluciones a corto plazo y aboga por una recalibración fundamental de las relaciones económicas internacionales como remedio a la esclavitud, de la que las reestructuraciones de la deuda y la condonación de la deuda deben formar parte intrínseca. Las conclusiones retornan al contexto geopolítico actual (sección 5.).

[1] Sobre las reparaciones y el cambio de régimen en el contexto alemán, véase Goldmann y Hinzen, 2025. Sobre la reputación de la deuda y el cambio de régimen, Lienau, 2014.

2. La conexión entre deuda y esclavitud

2.1. Deuda privada y esclavitud

La deuda ha sido con frecuencia motivo de sometimiento a servidumbre, ya sea en forma de esclavitud o de sistemas de servidumbre (Spicksley, 2015; Knight, 1988). De hecho, la deuda era una de las principales justificaciones para entrar en relaciones laborales no libres, a menudo abusivas.

Uno de los principales ejemplos es la servidumbre por contrato de servidumbre ("indenture"), que prevaleció principalmente en las colonias británicas, incluido el Caribe, a principios de la modernidad. Desde el punto de vista jurídico, un contrato de servidumbre era un préstamo, normalmente concedido por un amo propietario de una plantación a un trabajador en especie -no en metálico-, en forma de pasaje a las Américas. Durante la vigencia del contrato, el trabajador podía ser vendido de un propietario de plantaciones a otro como si fuera un esclavo, cediendo así los derechos del contrato. Durante el *indenture*, las condiciones de vida de los trabajadores se asemejaban a las de los esclavos (J. Donoghue, 2013). La única diferencia era que los trabajadores en régimen de servidumbre tenían una perspectiva realista de recuperar la libertad saldando su deuda.

Debido al descenso de la población y a la escasez de mano de obra en España, los colonizadores españoles no recurrieron a la inmigración mediante el trabajo en régimen de servidumbre (Jennings, 2016, p. 30). En su lugar, utilizaron la institución de la encomienda, que se podría categorizar como otra forma de la relación deuda-servidumbre, a pesar de las diferencias legales. Remontándose a la Reconquista, la encomienda era una institución común en toda América Latina desde los tiempos de los primeros colonizadores españoles (Simpson, 1929; Yeager, 1995). Una encomienda era esencialmente un fideicomiso sobre un número de personas en un territorio indígena designado (repartimiento) que implicaba un derecho de explotación para el fideicomisario. La corona concedió encomiendas a los conquista-

dores por sus servicios durante la conquista de América. Se puede imaginar esto como una deuda de la corona española saldada, entre otras cosas, sometiendo a trabajos forzados a la población del territorio conquistado. Aunque los trabajadores debían ser remunerados por su trabajo y no tenían la condición de esclavos, las diferencias efectivas eran marginales. Además, vendiendo bienes sobrevalorados a los encomenderos, la diferencia con el peonaje por deudas se diluía aún más (Dawson, 1965). La difícil situación de los indígenas sometidos a encomiendas ha quedado inmortalizada en el sermón de 1511 del fraile dominico Antonio Montesino, que ejerció una gran influencia sobre Bartolomé de Las Casas, el más firme defensor de los derechos indígenas de la época (Sanderlin, 1993, p. 66).

La deuda también era el resultado de personas en régimen de servidumbre que obtenían su libertad y necesitaban compensar al antiguo titular por la pérdida económica. Los pagos compensatorios eran a menudo obligatorios para las personas que abandonaban los sistemas de servidumbre en Europa central (Blickle, 2006, pp. 129 ss., 209).

La ley de emancipación de esclavos de Brasil de 1871 establecía que sólo los hijos nacerían libres y necesitaban trabajar para los propietarios de sus padres para compensarles por la pérdida de la descendencia (Mattos y Albuquerque, 2020).

Tras la emancipación, muchos antiguos esclavos pronto se encontraron fuertemente endeudados debido a las terribles circunstancias económicas. En Estados Unidos, los antiguos esclavos solían arrendar tierras a sus antiguos propietarios, lo que provocaba un endeudamiento excesivo debido a las malas cosechas recurrentes, sustituyendo su antigua dependencia por la servidumbre por deudas (Riddle, 1995). Este tipo de relaciones también se generalizó en Brasil en el siglo XIX cuando la esclavitud estaba en declive (Witzel de Souza, 2023). Además, los sistemas de peonaje sobrevivieron a la abolición de la esclavitud (Carper, 1976, p. 85). Permitían a los amos pagar una multa por una persona que, en consecuencia, quedaba atrapada en la servidumbre del pagador.

2.2. Deuda pública y esclavitud

Más allá del plano individual, también existe un nexo significativo entre la esclavitud y la deuda soberana. En un primer nivel, la esclavitud puede derivarse, al menos indirectamente, de la deuda pública. Para empezar, la deuda pública permitió a las potencias europeas emprender sus exploraciones coloniales, en particular a los portugueses en África, reembolsando sus deudas con los ingresos procedentes del comercio de esclavos (Miller, 2013, p. 105). Además, aunque las trayectorias son un poco más difíciles de rastrear, existe un nexo bien conocido entre guerra y deuda (Kant, 1795, cuarto artículo preliminar). Históricamente, perder una guerra puede haber conducido a la esclavización de la población del Estado que sucumbe. En este sentido, dado el papel crucial de la deuda soberana en la modernidad europea para librar guerras, la deuda soberana debe considerarse como un facilitador indirecto de la esclavitud (Stelder, 2022, p. 5).

Una conexión menos indirecta entre deuda y esclavitud puede establecerse cuando una economía basada en la esclavitud socavó la viabilidad económica de un país en el momento de su independencia. Un ejemplo de ello es Santo Domingo, actual República Dominicana. El colonialismo de colonos y las plantaciones resultaron ser un enorme pasivo al obtener la independencia en 1844, ya que el país era económica y socialmente vulnerable. La dependencia de las exportaciones, la pobreza generalizada y las luchas de las élites condujeron a sucesivos fracasos económicos y militares y culminaron en sucesivas crisis de la deuda. Permitieron a España recuperar el poder en 1865 durante dos años y, más tarde, hicieron al país dependiente de Estados Unidos, controlado por el Corolario Roosevelt de la Doctrina Monroe, que hizo del cumplimiento de la deuda una parte crucial de la política exterior estadounidense (Black, 1986). Esta conexión está muy próxima al control ejercido por las potencias coloniales e imperiales a través de la deuda soberana (Flores Zendejas y Ford Cole, 2021).

Puede establecerse una conexión directa e inmediata entre la deuda soberana y la esclavitud en los casos en que la deuda fue conse-

cuencia de la abolición de la esclavitud. El caso más notorio a este respecto es el de Haití. Para estabilizar su independencia y evitar el riesgo de una nueva conquista por parte de los franceses, Haití aceptó pagar 150 millones de francos en 1825 (Oosterlinck *et al.*, 2023). Aunque estaba destinada a compensar a los antiguos propietarios de esclavos por sus supuestas pérdidas económicas, la suma se calibró para mantener a Haití, una colonia próspera, bajo control económico (Henochsberg, 2016, p. 41). En otros casos, fue la (antigua) potencia colonial la que cargó con la deuda (Manjapara, 2019). En 1835, el gobierno británico suscribió un préstamo para pagar 15 millones de libras a los antiguos propietarios de esclavos.

Dadas estas múltiples relaciones entre la deuda pública y la esclavitud, podría sorprender que los casos de repudio de la deuda (Lienau, 2014) y las invocaciones de la doctrina de la deuda odiosa (King, 2016; Blocher *et al.*, 2020) no estuvieran relacionados con la esclavitud.

3. Reparaciones por la esclavitud

Las violaciones del derecho internacional dan lugar a reparaciones.[2] Por "derecho internacional" entiendo en este contexto las normas del derecho europeo de relaciones interpolares que se han consolidado desde principios de la modernidad en un orden jurídico que hoy se considera que constituye el derecho internacional (público). Soy consciente de que este orden jurídico nunca ha sido universal, excluyendo en diversos grados a sociedades y Estados no europeos, en particular a lo largo del siglo XIX (Kleinschmidt, 2013, p. 289). Un replanteamiento exhaustivo del derecho inter-político tendría que tener en cuenta en mucha mayor medida las prácticas jurídicas no europeas entre diferentes polos (Benton y Clulow, 2023).

[2] Cf. *Factory at Chorzow (Germany v. Poland)*, 1927 P.C.I.J. (ser. A) No. 9 (26 de julio).

No obstante, la cuestión de las reparaciones de la esclavitud es bastante desafiante si se estrecha la visión a este término de derecho internacional. Por un lado, plantea la cuestión de si el derecho internacional, a pesar de sus orígenes particulares, es realmente una práctica universal que respalda nociones básicas de humanidad que la esclavitud parece violar (Mutua 2021, pp. 22, 29). Por otro lado, cabe dudar de que el derecho internacional sea un instrumento apropiado para ataques a la humanidad a tan gran escala como la esclavitud.

Teniendo en cuenta estas advertencias, esta sección revisa en primer lugar la legalidad de la esclavitud en aquella época (3.1.) antes de analizar las reparaciones derivadas de las violaciones persistentes de los derechos humanos (3.1) y los obstáculos más prácticos a los que podrían enfrentarse las reclamaciones de reparación (3.2).

3.1. La ilegalidad de la esclavitud revisada

En esta sección se argumenta que muchas formas de esclavitud o servidumbre eran ilegales incluso en virtud del derecho internacional (europeo) según las normas de la época o, al menos, que su legalidad no puede establecerse claramente. Por lo tanto, desacredita el conocido argumento que sostiene tanto la legalidad de la esclavitud como la historia de su abolición como una historia exclusiva de los blancos en la que sólo las personas de origen europeo disfrutan de agencia (Gevers, 2023, pp. 71-76). En consecuencia, aunque los primeros autores modernos de derecho internacional reconocieron la legalidad de la esclavitud, la prohibición legal internacional del comercio de esclavos surgió en las décadas posteriores a la ley británica sobre el comercio de esclavos de 1807 y al Congreso de Viena de 1815, seguida de una norma que prohibía la esclavitud en la segunda mitad del siglo XIX, que culminó en la Convención sobre la Esclavitud de 1926 (Martinez, 2011; Allain, 2013).

Este relato es cuestionable por diferentes razones. En primer lugar, una razón que influyó en la legalidad de la esclavitud en el "nuevo mundo" fue la bula papal de 1455 que permitía la esclavitud en

las colonias ibéricas (Allain, 2013). Sin embargo, es difícil ver cómo esta bula podía aplicarse a los esclavos capturados fuera del territorio ibérico. Aunque el derecho internacional europeo otorgaba al Papa autoridad suprema sobre estas cuestiones antes de la Reforma protestante, esta autoridad, incluso en la época en cuestión, seguramente no se extendía a los territorios no católicos o no cristianos. En segundo lugar, en épocas posteriores, los portugueses afirmaron que la esclavitud formaba parte del *ius gentium*. En realidad, sin embargo, sólo estaba reconocida en el derecho civil portugués, basado en influencias romanas (Menon, 2021, pp. 55-6). No se trata de un argumento anacrónico. De hecho, el rey Afonso del Kongo rechazó este argumento en los tribunales portugueses (Martineau, 2021, p. 279; Diouf, 2003). Otro argumento se basaba en la doctrina de la guerra justa (Allain, 2013, pp. 47-8). Sin embargo, no sólo era muy controvertido qué guerras serían justas; también era imposible ponerse de acuerdo sobre los criterios de justicia desde una perspectiva universal, no europea. Por ejemplo, la evangelización como razón para dirigir una guerra justa difícilmente habría superado la prueba de la universalidad en aquella época (Hebié, 2021, pp. 39-40). Por último, los argumentos que justificaban la esclavitud en el siglo XIX se basaban en nociones de civilización (Tzouvala, 2021, p. 65). Esta idea no sólo afianza de nuevo una perspectiva eurocéntrica; también es discutible porque los imperios europeos nunca lograron realmente establecer un concepto coherente de civilización y aplicarlo en consecuencia (Goldmann, 2024). En resumen, el relato estándar, por tanto, no expresa una razón universal que justifique la esclavitud frente a los no europeos, o es intrínsecamente contradictorio.

El panorama cambia si se considera el derecho consuetudinario como el derecho resultante de la práctica estatal en el pasado. En este sentido, parece que la legalidad de la esclavitud era muy discutida. Los ordenamientos jurídicos nacionales no sólo discrepaban sobre las personas que podían ser consideradas esclavas y las circunstancias que daban derecho a la esclavitud, incluso en el derecho consuetudi-

nario.[3] Sobre todo en las leyes locales africanas, el trato a los esclavos estaba muy regulado (Martineau, 2021; Wittmann, 2021; Walvin, 2011). En consecuencia, se puede considerar que, al menos la forma particular de esclavitud del ganado ("cattle slavery") generalizada en América, contraviene el escaso consenso que pueda haber surgido de la práctica estatal en siglos pasados.

3.2. Violaciones persistentes de los derechos humanos

Otro fundamento de las reparaciones podría residir en las actuales violaciones de los derechos humanos derivadas de la esclavitud. Al día de hoy, las huellas de la esclavitud siguen siendo visibles en todas las sociedades, especialmente en América (Sands, 2021, pp. 155-6). Los descendientes de las personas sometidas a esclavitud y servidumbre sufren a menudo disparidades de riqueza persistentes, carencia de tierras, atención sanitaria deficiente, criminalización y falta de acceso a la justicia.

Dado que los derechos humanos implican el deber no sólo de abstenerse, sino también de proteger y promover los derechos humanos, estas condiciones representan claramente violaciones de los derechos humanos. Por regla general, remediar esta situación corresponde al Estado territorial donde se encuentran las personas. Sin embargo, el efecto extraterritorial de los deberes en materia de derechos humanos, en particular los derechos sociales, económicos y culturales, ha sido ampliamente reconocido, y también está consagrado en el art. 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Coomans, 2011). Por supuesto, no todos los Estados tienen el deber de reparar todas las violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, dada la ilegalidad de la mayoría de las formas y casos de esclavitud relevados anteriormente, no parece descabellado establecer el deber de las antiguas potencias coloniales y esclavistas de contribuir a reparar las violaciones de los derechos humanos relacionadas

[3] Véase el famoso caso *Somerset vs. Stewart* (1772) 98 ER 449.

con la esclavitud y la servidumbre, en cooperación con el Estado territorial. Esto se aplica especialmente en el caso de que la esclavitud fuera una política gubernamental (Beckles, 2013).

3.3. Reclamación de reparaciones

Las reclamaciones de reparación relacionadas con la esclavitud y otras formas de servidumbre podrían enfrentarse a dificultades relativas a la identidad de los demandantes y los demandados de dicha obligación. Por supuesto, han pasado muchos años desde la abolición de la esclavitud, y no todos los que sufren violaciones de los derechos humanos relacionadas con la esclavitud o no todos los Estados afectados económica o socialmente por la esclavitud podrían ser capaces de trazar la relación con una persona o un Estado concretos que tendrían que asumir las reclamaciones de reparación. Además, si un caso llega a los tribunales, los demandados podrían argumentar que se han interrumpido las cadenas causales. Por ejemplo, hoy en día la discriminación estructural puede estar sustentada por otras fuerzas sociales, aunque tenga su origen en la esclavitud.

Otra dificultad importante se deriva del cálculo de los daños. Calcular el valor de los daños por la pérdida de vidas y bienes entraña cierto grado de incertidumbre, aunque se han hecho algunos intentos en este sentido (Coleman Bazelon *et al*., 2003; Craemer, 2015). Además, los demandados podrían objetar que hay que tener en cuenta otros motivos, o que habría que tomar en consideración la ayuda al desarrollo pagada durante décadas.

En general, parece que unas negociaciones que partieran de la premisa de que la esclavitud era ilegal constituirían una respuesta adecuada a las incertidumbres derivadas de las demandas individuales y los casos judiciales (Young, 2011, p. 171). Las Naciones Unidas u otras organizaciones internacionales y regionales podrían servir de foro para ellas.

4. Unir las reparaciones de la deuda y la esclavitud

Hasta ahora, se ha argumentado que los niveles actuales de (sub)desarrollo económico, deuda y privaciones sociales están relacionados con la esclavitud y otras formas de servidumbre. Además, en virtud del derecho internacional, se puede argumentar que los antiguos imperios coloniales y las naciones que comercializaban con esclavos son responsables de pagar daños y perjuicios por la esclavitud. En esta sección se aborda la cuestión de si ambas cosas (esto es, deuda y esclavitud) pueden ir de la mano, en particular si las reestructuraciones de la deuda deben tener en cuenta las reparaciones por la esclavitud y de qué manera.

A este respecto, cabe recordar que las víctimas de violaciones graves de derechos humanos tienen derecho a un recurso efectivo, que incluya una reparación adecuada, efectiva y rápida.[4] Además, la jurisprudencia de la Corte IDH demuestra que las reparaciones se entienden desde una concepción integral, abarcando las compensaciones pecuniarias, las medidas de satisfacción, restitución, rehabilitación y garantías de no repetición (Saavedra Alessandrini, 2020). Estas últimas tienen especial relevancia por la gravedad de las afectaciones y el carácter colectivo de los daños ocasionados. En estos casos, no basta con volver al *statu quo ante*, sino que los gobiernos deben eliminar las estructuras sociales responsables de la violación (Rubio-Marín y Sandoval, 2011).

A la luz de esto, una primera opción de reparación sería compensar la deuda soberana con reparaciones por la esclavitud de forma directa e inmediata, siempre que puedan superarse las dificultades prácticas que entraña su cálculo. Aunque corresponde a las víctimas de la esclavitud y otras formas de servidumbre y a sus gobiernos to-

[4] Véase Naciones Unidos, Asamblea General, Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, UN Doc. A/RES/60/147 de 21 de marzo 2006, para. 15 y ss.

mar esta decisión, identifico varias razones que podrían desaconsejar esta opción. En primer lugar, en una época en la que gran parte de los titulares de bonos públicos están en manos de acreedores desconocidos, compensar la deuda soberana con reparaciones por esclavitud podría resultar difícil a nivel práctico. En segundo lugar, una reestructuración de la deuda soberana siempre expone a los gobiernos de los Estados deudores a grandes presiones. Esta no es una buena situación para que los gobiernos tomen decisiones sobre reparaciones por injusticias históricas. Sólo se puede reclamar una indemnización una vez, y existe un elevado riesgo de que el precio a pagar por los antiguos países esclavistas y tratantes de esclavos sea demasiado bajo. En tercer lugar, desde la perspectiva de las víctimas, podría ser cuestionable canjear la deuda por reparaciones si ello no cambia la discriminación estructural que muchos descendientes de antiguos esclavos siguen sufriendo a diario (Bazelon *et al.*, 2003, p. 6). Dado el sufrimiento de los esclavos a lo largo de la historia, ninguna compensación parece suficiente, y vender a bajo precio tales reclamaciones en una crisis de deuda añadiría un insulto a la injuria. En cuarto lugar, invocar las reparaciones por esclavitud sería una excusa para que los acreedores pasaran por alto otras razones para cancelar la deuda, por ejemplo, los derechos económicos y sociales de la población deudora, o el hecho de que una crisis de deuda representa precisamente el riesgo que implícitamente aceptaron asumir al prestar dinero.

Una segunda opción sería tener en cuenta las cuestiones relacionadas con la esclavitud en el marco de las reestructuraciones de deuda de forma indirecta, cambiando la forma de llevar a cabo las reestructuraciones. El hecho de que un país tenga que asumir las consecuencias de la esclavitud debería tenerse en cuenta a la hora de decidir sobre la deuda en condiciones favorables. Además, las reformas estructurales deben incluir políticas gubernamentales destinadas a mejorar la situación social y económica de los antiguos esclavos, como la reforma agraria, la educación o los proyectos sanitarios. Dada la responsabilidad histórica de los antiguos imperios coloniales

y de trata de esclavos, tendrían que garantizar la realización de dichas políticas a lo largo de las crisis de deuda. De este modo, las crisis de deuda podrían dar a los países afectados la oportunidad de cambiar las estructuras que afianzan la discriminación contra los grupos marginados desde la época colonial hasta nuestros días.

Más allá de las medidas relacionadas con los grupos vulnerables, se podría considerar como una tercera opción recalibrar las estructuras de poder económico internacional como parte de las reparaciones relacionadas con la esclavitud. Esto podría hacerse de diferentes formas que incluyeran derechos de voto en instituciones internacionales, privilegios comerciales, intercambio de conocimientos y tecnología, y políticas industriales. De este modo, en lugar de centrarse en el pasado, las reparaciones por la esclavitud darían lugar a un nuevo orden económico mundial orientado al futuro. En el caso ideal, conduciría a soluciones mutuamente beneficiosas.

5. Conclusiones

Incluso hoy en día, las crisis de la deuda pueden reflejar las consecuencias de la esclavitud y otras formas de servidumbre, o afectar especialmente a los descendientes de las personas afectadas por estas formas de trabajo forzado. Las reclamaciones de reparación por estas formas de trabajo encuentran una base sólida en el derecho internacional. Sin embargo, no se debe saltar sin más a un proceso de compensación, por el que la solución de un problema de deuda actual que siempre presenta múltiples causas y requiere soluciones humanas y económicamente viables, independientemente de las implicaciones de la esclavitud, se contrapone a las reclamaciones de reparación resultantes de la monstruosidad de la culpa histórica. En este sentido, las crisis de la deuda podrían suponer la oportunidad de abordar la culpa histórica y la discriminación –de personas y Estados–. Las negociaciones a nivel internacional o regional podrían contribuir a cambios fundamentales en las asimetrías globales, lo que podría

considerarse una forma de compensación. Más bien habría que tener en cuenta que cualquier solución de este tipo debería dar siempre prioridad a las preferencias y a la capacidad de acción de los grupos y Estados afectados. De este modo, las crisis de la deuda podrían facilitar la consecución de la forma más importante de reparación: el reconocimiento como iguales (Immle, 2021, p. 153).

Referencias bibliográficas

Allain, J. (2013). *Slavery in International Law. Of Human Expolitation and Trafficking*, Martinus Nijhoff Publishers.

Beckles, H. (2013). *Britain's Black Death: Reparations for Caribbean Slavery and Genocide, Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies.*

Benton, L. & Clulow, A. (2023). "Interpolity Law and Jurisdictional Politics." *Law and History Review*, pp. 1-13.

Black, J. K., (1986). "Development and dependency in the Dominican Republic", 8 *Third World Quarterly*, Vol. 8, pp. 236-257.

Blickle, P. (2006). *Von der Leibeigenschaft zu den Menschenrechten. Eine Geschichte der Freiheit in Deutschland*, 2ª ed., C.H. Beck.

Blocher, J. & Gulati, M. & Oosterlinck, K. (2020). "King Leopold's Bonds and the Odious Debts Mystery", *Virginia Journal of International Law*, Vol. 60, pp. 487-530.

Buser, A. (2017). "Colonial Injustices and the Law of State Responsibility: The CARICOM Claim to Compensate Slavery and (Native) Genocide", 77 *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 77, pp. 409-446.

Carper, N. G. (1976). "Slavery Revisited: Peonage in the South", *Phylon*, Vol. 37:1, 85-99.

Coomans, F. (2011). "The extraterritorial scope of the international covenant on economic, social and cultural rights in the work of the United Nations Committee on economic, social and cultural rights", *Human Rights Law Review*, Vol. 11, pp. 1-35.

Coleman Bazelon, V. *et al*. (2003). "Report on Reparations for Transatlantic Chattel Slavery in the Americas and the Caribbean (Brattle-Report)", 8 de junio, disponible en https://www.brattle.com/insights-events/publications/brattle-consultants-quantify-reparations-for-transatlantic-chattel-slavery-in-pro-bono-paper/ .

Craemer, T. (2015). "Estimating Slavery Reparations: Present Value Comparisons of Historical Multigenerational Reparations Policies", Social Science Quarterly, Vol. 96, pp. 639-655.

Dawson, F.G. (1965). "Legislación laboral e integración social en Guatemala: 1871-1944", *American Journal of Comparative Law*, Vol. 14, pp. 124-142.

Diouf, S. A. (ed.) (2003). *Fighting the Slave Trade. West African Strategies*, Ohio University Press.

Donoghue, J. (2013). "Indentured Servitude in the 17th Century English Atlantic: A Brief Survey of the Literature". *History Compass*, Vol. 11, pp. 893-902.

Flores Zendejas, J.& Ford Cole, F. (2021). *Sovereignty and Debt in Nineteenth-Century Latin America*, en Penet, P. & Flores Zendejas, J. (eds.), *Sovereign Debt Diplomacies*, Oxford University Press, pp. 49-72.

Gevers, C. (2023). "Slavery and International Law", *AJIL* Unbound, No. 117, pp. 71-76.

Goldmann, M. & Hinzen, K. (2025). "Vermögensordnung und Vergangenheitspolitik. Lehren aus dem Hohenzollern-Fall für das Verhältnis von Recht und Geschichte", *Archiv des öffentlichen Rechts*, en prensa.

Goldmann, M. (2024). "The Ambiguity of International Law. Three Histories of the Namibian Genocide", *Leiden Journal of International Law*, Vol. 37, en prensa.

Hebié, M. (2021). "Remarks", en J. N. Stefanelli, J. N. & Lovall, E. (eds.), *Reparations Under International Law for Enslavement of African Persons in the Americas and the Caribbean*, American Society of International Law, 39.

Henochsberg, S. (2016). "Public debt and slavery: The case of Haiti (1760-1915)", Documento de trabajo, Paris School of Economics.

Immler, N. L. (2021). "Colonial History at Court: Legal Decisions and Their Social Dilemmas", en Bhabha, J. & Matache, M. & Elkins, C., *Time for Reparations. A Global Perspective*, University of Pennsylvania Press, pp. 153-170.

Jennings, E. (2016). "The Sinews of Spain's American Empire: Forced Labor in Cuba from the Sixteenth to the Nineteenth Centuries", en Donoghue, J. & Jennings, E., *Building the Atlantic Empires: Unfree Labor and Imperial States in the Political Economy of Capitalism, ca. 1500-1914*, Brill, pp. 25-53.

Kant, I. (1795). *Zum ewigen Frieden*, Nicolovius.

King, J. (2016). *The Doctrine of Odious Debt in International Law: A Restatement*, Cambridge University Press.

Kleinschmidt, H. (2013). *Geschichte des Völkerrechts in Krieg und Frieden*, Narr Francke Attempto Verlag GmbH.

Knight, A. (1988). *Debt Bondage in Latin America*, en L. Archer, *Slavery* (1988), Routledge, 102-117.

Lienau, O. (2014). *Rethinking Sovereign Debt: The Politics of Repudiation in the Twentieth Century*, Harvard University Press.

Manjapara, K. (2019). "The Scandal of the British Slavery Abolition Act Loan", *Social and Economic Studies*, Vol. 68, pp. 165-184.

Martineau, A. – C. (2021). "*Contested Histories: Revisiting the Relationship Between International Law and Slavery*," en Chalmers, S. & Pahuja, S. (eds.), *Routledge Handbook of International Law and the Humanities*, Routledge, pp. 279-289.

Martinez, J.S. (2011). *The slave trade and the origins of international human rights law,* Oxford University Press.

Mattos, H. & Albuquerque, W. (2020). "Beyond Slavery: Abolition and Post-abolition in Brazil", en *Oxford Research Encyclopedia of Latin American History*, Oxford University Press, https://oxfordre.com/latinamericanhistory/view/10.1093/acrefore/

9780199366439.001.0001/acrefore-9780199366439-e-860 (consultado el 3 de marzo de 2024).

Menon, P. (2021). "Remarks", en Stefanelli, J. N. & Lovall, E. (eds.), *Reparations Under International Law for Enslavement of African Persons in the Americas and the Caribbean*, American Society of International Law, pp. 55-58.

Miller, J.C. (2013). "Credit, Captives, Collateral and Currencies: Debt, Slavery and the Financing of the Atlantic World", en G. Campbell y A. Stanziani (eds.), *Debt and Slavery in the Mediterranean and Atlantic Worlds*, Routledge, pp. 105-122.

Mutua, M. (2021). "Reparations for Slavery: A Productive Strategy?", en Bhabha, J. & Matache, M. & Elkins, C., *Time for Reparations. A Global Perspective*, University of Pennsylvania Press, pp. 19-34.

Oosterlinck, K., Panizza, U., Weidemaier, M. & Gulati, M. (2023). "The Odious Haitian Independence Debt", *Journal of Globalization and Development*, Vol. 13, pp. 339-378.

Riddle, W. A. (1995). "The Origins of Black Sharecropping", *The Mississippi Quarterly,* Vol. 49, pp. 53-71.

Rubio-Marín, R. & Sandoval, C. (2011). "Engendering the reparations jurisprudence of the Inter-American court of human rights: The promise of the cotton field judgment", Human Rights Qarterly, Vol. 33, pp. 1062-1091.

Sanderlin, G. (ed.) (1993). *Witness: Writing of Bartolome de Las Casas*, Orbis books.

Saavedra Alessandri, P. (2020). "The Role of the Inter-American Court of Human Rights in Monitoring Compliance with Judgments", *Journal of Human Rights Practice*, Vol. 12:1, pp. 178–184.

Sands, P. (2021). "Contemporary Institutionalized Racism as a Breach of International Human Rights Norms", en Stefanelli, J. N. & Lovall, E. (eds.), *Reparations Under International Law for Enslavement of African Persons in the Americas and the Caribbean*, American Society of International Law, pp. 145-168.

Simpson, L.B. (1929). *The encomienda in New Spain; forced native labor in the Spanish colonies, 1492-1550*, University of California Press.

Spicksley, J. (2015). *Contested enslavement: The Portuguese in Angola and the problem of debt, c. 1600-1800,* Cambridge University Press.

Stelder, M. (2022). "*The colonial difference in Hugo Grotius: rational man, slavery and Indigenous dispossession*", *Postcolonial Studies*, Vol. 25:4, pp. 564-583.

Tzouvala, N. (2021). *Capitalism as Civilization. A History of International Law*, Cambridge University Press.

Walvin, J. (2011). *The Zong: A Massacre, the Law and the End of Slavery*, Yale University Press.

Wittmann, N. (2021). "Remarks", en J. N. Stefanelli, J. N. & Lovall, E. (eds.), *Reparations Under International Law for Enslavement of African Persons in the Americas and the Caribbean*, American Society of International Law, pp. 32-38.

Witzel de Souza, B. G. (2023). "The same contract that is suitable for your Excellency': Immigration and emulation in the adoption of sharecropping-cum-debt arrangements in Brazil (1835–80)", *Economic History Review*, pp. 1-32.

Yeager, T.J. (1995). "Encomienda or Slavery? The Spanish Crown's Choice of Labor Organization in Sixteenth-Century Spanish America". *Journal of Economic History*, Vol. 55, pp. 842-859.

Young, M. (2011). *Responsibility for Justice*, Oxford University Press.

CAPÍTULO 12

Deuda y regímenes autoritarios en la región

Juan Pablo Bohoslavsky[1]

1. Presentación

Un número de países de América Latina y el Caribe que fueron gobernados por regímenes autoritarios durante las décadas de los setenta y ochenta recibieron durante esos periodos masiva asistencia financiera externa -proveniente tanto de fuentes oficiales como privadas-, la cual fue crucial para el sostenimiento y consolidación político-económica de dichos regímenes mientras ejecutaban a la fuerza proyectos neoliberales (Klein, 2007). Por ejemplo, según se ha estudiado en la literatura especializada, los casos de las dictaduras de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay evidenciaron el papel crucial que

[1] Este capítulo amplía y actualiza los argumentos elaborados por el autor en un *amicus curiae* presentado en mayo de 2018 en su previa capacidad como Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos de Naciones Unidas. El *amicus* fue presentado ante los Puntos de Contacto Nacional de la OECD en Bélgica y Luxemburgo en el caso planteado por Open Secrets y el Centre for Applied Legal Studies denunciando la conducta cómplice de entidades financieras (KBL European Private Bankers y KBC Group Belgium) durante el *Apartheid* en Sudáfrica. El *amicus* se encuentra disponible en https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IEDebt/OECDNationalContactPointsBelgiumLuxembourg.pdf

la provisión de préstamos externos puede jugar en contextos autoritarios y, de ese modo, en la facilitación de violaciones groseras de derechos humanos a gran escala (Bohoslavsky, 2021). Sin embargo, el rol de prestamistas y donantes en las dictaduras de la región ha pasado prácticamente desapercibido frente a los ojos del sistema interamericano de derechos humanos.

En este capítulo no se estudiarán en detalle los casos específicos de complicidad financiera registrados en la región en el pasado reciente, que se suman a otros casos de ayuda financiera a regímenes que han cometido violaciones graves de derechos humanos, como fueron los casos de Sudáfrica durante el *Apartheid*, Alemania durante el nazismo o, más recientemente, Sudán durante el genocidio de 2002-2008. En cambio, se analizarán los aspectos jurídicos de la responsabilidad por complicidad financiera.[2]

Si bien la temática ha sido investigada y desarrollada desde perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos (Experto Independiente, 2014; Michalowski, 2012), no se registran a la fecha estudios que focalicen específicamente en las implicaciones jurídicas en el sistema interamericano, con lo que este capítulo intentará contribuir en ese campo.

En el ámbito de las Naciones Unidas, la cuestión de las implicaciones jurídicas de la relación causal entre las decisiones financieras y las violaciones graves de derechos humanos se ha convertido en un tópico de discusión prominente. En enero de 2017, el Grupo de Bancos Thun[3] publicó su segundo documento de debate, advirtien-

[2] En cuanto a las conductas que cubre este estudio, que entrañan complicidad, se recurre al informe sobre "Complicidad corporativa y responsabilidad legal", elaborado por la Comisión Internacional de Juristas, donde se explica que los actores económicos pueden ser responsables si asisten en la violación masiva de derechos humanos y, de esa manera, *hacen posible*, *tornan más fácil*, o *mejoran* la *eficiencia* en la comisión de tales delitos; en otras palabras, si con su aporte *permiten*, *facilitan* o *exacerban* los abusos de derechos. La clave está en determinar si sin ese *ingrediente* la cadena de causación se hubiera interrumpido o si, alternativamente, tuvo un *efecto substancial* en el desarrollo de la actividad financiada (CIJ 2008: 9, 19).

[3] Sus miembros actuales son UBS, Credit Suisse, Barclays, BBVA, BNP Paribas, Deutsche Bank, ING, RBS, Standard Chartered, UniCredit y JP Morgan.

do que los bancos no pueden ser considerados responsables de los efectos adversos sobre los derechos humanos que puedan tener las operaciones de sus clientes, porque ese impacto no forma parte de las operaciones de esos bancos. La respuesta del Grupo de Trabajo de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos, enviada en 2017, fue categórica: "[s]i un banco procede a la financiación, en ausencia de diligencia debida y salvaguardias rigurosas, entonces su decisión de prestar puede contribuir a impactos adversos sobre los derechos humanos, ya que podría haber mitigado o evitado el daño a través de sus procesos de diligencia debida y las condiciones de su préstamo". En un sentido similar, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos publicó, también en 2017, un documento en el que aclaraba el significado de la diligencia debida en materia de derechos humanos para los bancos (ACNUDH, 2017); asimismo, este autor (en su anterior calidad de Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre deuda externa y derechos humanos) dirigió una carta al Grupo Thun en octubre de 2017, en la que explicaba por qué la diligencia debida en materia de derechos humanos en contextos marcados por la existencia de regímenes penales es especialmente importante para los bancos. Las organizaciones de la sociedad civil también enviaron una carta al Grupo Thun en 2017, criticando su interpretación de que los bancos solo pueden contribuir a abusos de los derechos humanos a través de su financiación en "circunstancias excepcionales".

En este capítulo se explicará cómo la asistencia financiera brindada a regímenes autoritarios puede incidir de manera adversa sobre derechos humanos. También se estudiará si, en la práctica, tal asistencia ha realmente contribuido a apoyar las violaciones masivas y graves cometidas por los regímenes autoritarios. Otro punto a explorar es cómo el legado financiero (incluidas las deudas del Estado) que reciben los gobiernos de transición democrática puede seguir afectando durante décadas a la realización de los derechos humanos en general y a los derechos económicos, sociales y culturales de la

población en especial. Se analizará si la asistencia financiera cómplice está prohibida en el derecho internacional así como en el sistema interamericano, destacando la relevancia del derecho a la verdad en este temática. Finalmente, se presentarán las conclusiones del trabajo.

2. ¿Cómo la ayuda financiera a regímenes autoritarios ~~criminales~~ puede afectar negativamente a los derechos humanos?

Los regímenes autoritarios que cometen graves violaciones de los derechos humanos son políticamente vulnerables debido a sus problemas intrínsecos de legitimación. Dichos regímenes se esfuerzan por conservar el poder y lo hacen asegurando privilegios para una parte de la población como, por ejemplo, las élites económicas o políticas, las Fuerzas Armadas o el aparato de seguridad, mediante la asignación de beneficios económicos y/o concesiones políticas a cambio de apoyo[4]. Para mantenerse en el poder, los regímenes suelen verse obligados a hacer frente a las restricciones económicas de manera de asegurarse un apoyo político mínimo y que le permita que ~~la~~ una maquinaria represiva -frecuentemente altamente burocratizada- funcione de manera eficaz, controle la sociedad y/o reprima a la población. Existe una interrelación entre la lealtad y la represión, pero también hay compensaciones, dependiendo del objetivo de las estrategias (Acemoglu y Robinson, 2005; Wintrobe, 1998). Ambas tácticas requieren que los gobiernos dictatoriales cuenten con suficientes recursos económicos. En otras palabras, la economía nacional, y más concretamente el presupuesto del Estado, debe sostener un sistema eficaz para comprar lealtades claves de la población y/o

[4] Las lealtades políticas pueden ser adquiridas a través de beneficios económicos (direccionados) que pueden consistir en transferencias de recursos, subvenciones, protecciones arancelarias y normativas, y aumentos salariales, que garanticen los beneficios, el empleo y el consumo.

facilitar la represión y/o defender los planes económicos del bloque de clase dominante (Horowitz, 2016, p. 360).

La lealtad del ejército, la policía o los servicios secretos a la hora de controlar o reprimir a los opositores son imperativos para los regímenes autoritarios que gobiernan, básicamente, mediante la violencia. Algunos datos globales confirman que los regímenes autoritarios aumentan con frecuencia los presupuestos militares y a menudo compensan en exceso a los militares, policías y otros funcionarios que controlan los instrumentos/instituciones de violencia y coerción (Conrad, 2013; Scheetz, 1992). De hecho, se ha constatado que los gastos militares utilizados para reforzar la capacidad coercitiva del régimen y su estabilidad (Albertus y Menaldo, 2012) contribuyen en gran medida a la carga de la deuda externa de un país (Looney, 1989; Dunne, Perlo-Freeman y Soydan, 2004; Smyth y Kumar Narayan, 2009).

En un contexto de déficit fiscal y pobres resultados de la economía nacional, las opciones de financiación disponibles son limitadas, por lo que cualquier fuente potencial de financiación a la que pueda acceder un gobierno dictatorial se vuelve aún más crítica. Desde una perspectiva general, mientras que las instituciones políticas determinan el nivel de endeudamiento del Estado (en ausencia de control ciudadano, un gobierno autoritario tenderá a contraer préstamos ilimitados), los préstamos que recibe un Estado también moldean sus instituciones políticas, incluidas las que llevan a cabo actividades represivas (en términos de consolidación del régimen) (Oatley, 2010).

Existe, además, una forma aún más obvia de apoyar a los regímenes represivos: los fondos y servicios financieros que facilitan la comisión de graves violaciones de los derechos humanos de una forma más directa, por ejemplo, cuando se utilizan para equipar a los servicios de inteligencia, la policía u otras fuerzas de seguridad con herramientas o armas de represión, como se pudo ver en el financiamiento en la compra de equipamiento específico para reprimir a la mayoría de la población durante el *Apartheid* en Sudáfrica, el financiamiento a las empresas químicas y de construcción contratadas por

el campo de exterminio de Auschwitz, y los aportantes a la *Operação Bandeirante* (OBAN), la organización militar-represiva durante la dictadura brasilera que contó con el apoyo de empresarios de São Paulo. El hecho de que estos servicios financieros se presten de forma subrepticia puede reflejar en realidad el elemento subjetivo de este proveedor acerca de la ilegalidad y las consecuencias de sus decisiones financieras.

A menos que las decisiones financieras se sometan a evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos, se orienten adecuadamente o se mitiguen con medidas contractuales, la ayuda financiera puede tener un impacto persistente sobre los regímenes autoritarios, haciendo posible que se consoliden, perpetuando así la exclusión política y las violaciones de los derechos humanos, reduciendo la necesidad de concesiones políticas. Sin embargo, a veces puede ser mejor no prestar ni ayudar bajo ninguna condición, ya que los ingresos financieros podrían perjudicar la situación de los derechos humanos, ya sea en el corto o largo plazo.

El aumento y la disminución de la financiación exterior puede repercutir en los derechos humanos de diversas maneras. Obviamente hay casos en los que la inversión extranjera (incluida la financiera) puede resultar útil para el disfrute de los derechos sociales y económicos o promover un círculo virtuoso de crecimiento y democratización que propicie un mayor respeto de los derechos civiles y políticos, pero la financiación adicional también puede surtir el efecto contrario. Los debates sobre la eficacia de las sanciones internacionales son un reflejo de la incertidumbre sobre si la reducción de la concesión de préstamos o del apoyo económico permitiría -*ex ante*- conseguir los resultados políticos esperados, entre ellos, el mayor respeto de los derechos humanos. Hay varios ejemplos en que la imposición de sanciones para limitar la inversión extranjera contribuyó a reducir la represión; aunque hay también casos en que las sanciones han llevado a algunos regímenes a recrudecerla. El siguiente cuadro presenta un marco en el que se destacan los posibles efectos que pueden tener

los préstamos concedidos a regímenes autoritarios en los derechos humanos. Con frecuencia esos efectos son mixtos.

Interrelaciones entre las finanzas y los derechos humanos: situaciones posibles

	Más violaciones de los derechos humanos	*Menos violaciones de los derechos humanos*
Más fondos	Se fortalece el régimen, se liberan fondos para fines delictivos	Se promueve una dinámica de crecimiento y democratización o se beneficia directamente a la población
Menos fondos	Se provoca inestabilidad y posteriormente más represión	Se debilita al régimen y se abre un proceso de transición a la democracia

Dejar de conceder préstamos a los regímenes autoritarios puede desestabilizarlos, pero es más difícil determinar si ello dará lugar a un recrudecimiento de la represión. Son dos los resultados posibles: cuando un régimen se enfrenta a limitaciones financieras y recorta los recursos destinados a su población, puede encontrarse con una oposición a sus medidas y responder a corto plazo incrementando la represión. La inestabilidad social y económica puede engendrar una escalada de la tensión, la radicalización de los grupos de la oposición e incluso deserciones de las fuerzas de seguridad. La otra posibilidad es que las dificultades financieras reduzcan de hecho la represión porque el Estado tendrá menos capacidad financiera para que el aparato represivo pueda funcionar, lo que reducirá la sostenibilidad del régimen a medio y largo plazo y, a la postre, acortará su vida política. En suma, abstenerse de conceder préstamos a un régimen puede tener consecuencias positivas o negativas en función de esas dos posibles cadenas de causalidad. En cierto modo, las opciones de ganarse la lealtad y recurrir a la represión deben dar lugar a concesiones en

uno u otro sentido, y puede que el régimen sea incapaz de encontrar una solución equilibrada y sostenible entre ambas.

Por eso mismo, dado que es preciso evaluar separadamente cada caso, los prestamistas deberían respetar los estándares en materia de diligencia debida a fin de prever las consecuencias probables de sus propios actos (Bohoslavsky, 2019; Michalowski, 2012). El análisis de riesgos no debería centrarse únicamente en la probabilidad de que el préstamo sea reembolsado en el futuro, sino que se deberían evaluar, también, los efectos que la concesión del préstamo tendrá en la población y en el disfrute de los derechos humanos.

A tal fin, se debe examinar si los fondos servirán para consolidar a un régimen autoritario. Para tomar con conocimiento de causa la decisión de conceder un préstamo, los Estados, la comunidad internacional, las instituciones financieras multinacionales y los prestamistas privados deben saber cómo se financia el régimen, cuál es su grado de dependencia de la financiación externa, qué organismos públicos u otros agentes son los autores principales de las violaciones manifiestas de los derechos humanos, cuáles son las intenciones del régimen, y si existen posibilidades de que se pueda iniciar una transición hacia la democracia. Cuando la asistencia financiera previsiblemente contribuirá al fortalecimiento de un régimen que comete violaciones manifiestas de los derechos humanos, los prestamistas deberían abstenerse de conceder fondos que puedan servir para su mantenimiento en el poder. En ese caso, una reducción de la concesión de préstamos presumiblemente daría lugar, si no cambian el resto de las circunstancias, a una disminución de las violaciones de los derechos humanos en el país.

3. ¿Consolidan los fondos a los regímenes que cometen graves violaciones de los derechos humanos?

Las estadísticas muestran que las fuentes de financiación externa suelen tener un impacto notable sobre la duración de los regímenes autoritarios en el poder (Bohoslavsky y Escriba-Folch, 2014). Dicho estudio considera si las transferencias netas de deuda externa pública y con garantía pública registran un impacto sobre la probabilidad de que un régimen autoritario transite a la democracia durante el mismo año, utilizando datos que cubren el periodo 1970-2006. El análisis se basó en un conjunto de datos que recoge 158 episodios diferentes de regímenes autoritarios en 91 países.

Los resultados muestran el impacto negativo que ha tenido la deuda externa en la probabilidad de una transición a la democracia durante un período de 36 años. Sugieren así que los préstamos externos contribuyen a la perpetuación de los regímenes autoritarios. Mientras que la probabilidad bruta de una transición a la democracia (en el plazo de un año) en la muestra es del 2,2%, pasar del valor mínimo al máximo de la variable de la deuda conlleva una disminución del 1,65% (por año) en la probabilidad de democratización (alcanzando entonces el 0,3-0,4%). En un período de diez años, por ejemplo, el efecto sería obviamente mayor. El conjunto de datos predeciría que, por término medio, el 22% de todos los regímenes autoritarios que no se benefician de préstamos públicos o privados harían la transición a un gobierno democrático. Sin embargo, de los regímenes que reciben préstamos públicos o privados netos, sólo el 3,35 por ciento se convertiría en un gobierno democrático. Algunas pruebas adicionales también revelan que el endeudamiento exterior podría ser de especial relevancia en épocas de recesión económica, que suelen conllevar graves reducciones de los ingresos del Estado.

Las transferencias netas de fondos pueden así prolongar los gobiernos autoritarios y aumentar así el riesgo de graves violaciones de los derechos humanos. Estas conclusiones aplican tanto a la asistencia financiera oficial como a la privada recibida por los Estados autori-

tarios. No obstante, los préstamos provenientes de fuentes privadas parecen ser más perjudiciales en términos de consolidación de los regímenes y violaciones de derechos humanos, ya que suelen disponer de un menor nivel de rendición de cuentas (frente al público) en comparación con los préstamos entre Estados y con los préstamos concedidos por las instituciones financieras internacionales.

4. ¿Cómo el legado financiero (incluidas las deudas del Estado) puede afectar durante décadas al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de la población?

Los Estados que cometen graves violaciones de los derechos humanos no sólo torturan y cometen ejecuciones extrajudiciales o desapariciones, sino que también pueden imponer modelos económicos que violan los derechos económicos, sociales y culturales. Como explicó Antonio Cassese en un informe de 1978 que le encomendara Naciones Unidas -para informar precisamente sobre los efectos de la asistencia financiera que recibía el gobierno de Pinochet sobre los derechos humanos de la población del país- la forma en que se interrelacionan las distintas violaciones de los derechos suele formar parte de la estrategia de supervivencia de un régimen (Cassese, 1978). Los inversores extranjeros pueden beneficiarse de que un régimen no respete los derechos humanos, como el derecho a la libertad de asociación y a formar sindicatos, o de países con normas sociales, de seguridad y sanitarias deficientes. Si los agentes extranjeros toman decisiones basadas en la rentabilidad, y consideran que es más probable que ésta sea mayor cuando se restringen los derechos humanos, entonces la ayuda económica puede contribuir a perpetuar los abusos de los derechos humanos y dichos abusos, a su vez, podrían crear las condiciones necesarias para atraer y obtener ayuda económica o inversiones adicionales.

Además, un conjunto de prácticas que tienen consecuencias perniciosas para el desarrollo económico y social pueden formar parte del legado de un régimen autoritario en la transición a la democracia (Bradlow, 2017) y las estructuras económicas creadas bajo el autoritarismo influirán en las perspectivas de consolidación de la democracia (Addison, 2009; Sharp, 2014) y en la plena realización de todos los derechos humanos.

5. ¿El derecho internacional prohíbe la asistencia financiera cómplice?

Los principales tratados internacionales de derechos humanos, así como otros instrumentos relacionados con cuestiones de derechos humanos relevantes prohíben y sancionan expresamente la complicidad en términos generales[5], esto es, en el sentido de facilitar o contribuir a la comisión de delitos que violan los derechos humanos. Estos convenios e instrumentos multilaterales han ido acompañados, en su mayor parte, de un creciente desarrollo normativo y administrativo en materia de derechos humanos, tanto en el ámbito internacional como en el nacional, lo que ha materializado el derecho internacional consuetudinario en la materia, que no se ha visto limitado por persistentes objeciones de los gobiernos nacionales, en el sentido de

[5] Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (art. 4), Convención Internacional sobre Supresión y Castigo del Crimen de Apartheid (art. 3b), Convención Suplementaria Sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Practicas Análogas a la Esclavitud (art.6), Convención sobre Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (art. 3e), Convención de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (art.1.2), Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (art.5.1.b), Convención sobre la Supresión del Financiamiento del Terrorismo (art.2.5.a), Convención Internacional sobre la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas (art.2.3.a) y el Protocolo contra el Contrabando de Inmigrantes (art. 5.1.b), Estatuto de la Corte Penal Internacional (art. 25.3), Estatutos de las Cortes Internacionales para Ruanda (art. 6) y la ex Yugoslavia (art. 7).

oponerse a la noción de que es ilícito contribuir a la violación de los derechos fundamentales.

Aunque se ha argumentado que no existe ninguna norma que prohíba específicamente la complicidad de las empresas, los convenios e instrumentos mencionados no realizan distinciones entre personas físicas y jurídicas a la hora de prohibir la complicidad en abusos de los derechos humanos, tanto si el delito principal es cometido por el Estado como por actores no estatales. Tampoco se excluyen las contribuciones realizadas mediante la contribución de determinados bienes o servicios. De ese modo, excluir el suministro de bienes (dinero) de la prohibición general establecida no es una opción que se desprenda explícita o implícitamente de los convenios antes mencionados.

El Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg (art. 9) ya sancionaba la cooperación o contribución en la comisión de delitos graves y preveía la posibilidad de establecer que cuando se descubriera que miembros individuales de un grupo habían perpetrado tales delitos, el grupo al que pertenecieran dichos individuos sería considerado una organización criminal. Los casos industriales juzgados por este tribunal militar, en los que se condenó a varios empresarios acusados de contribuir al régimen nazi, confirmaron el principio de que las propias empresas podían ser declaradas culpables de haber infringido el derecho internacional incluso cuando sus funcionarios fueran condenados penalmente, aunque sólo en un caso excepcional se aplicó la "pena de muerte" a la empresa (Control Council Law 1945). Entre otros actores empresariales, estos procedimientos -que se basaban en el derecho internacional consuetudinario- condenaron a personas que habían contribuido comercial (Bruno Tesch, por suministrar gas al campo de concentración de Auschwitz) y financieramente (Friedrich Flick, el industrial alemán que utilizaba trabajo esclavo y donaba dinero a las SS) a los actos de genocidio perpetrados por el régimen nazi[6].

---

6 En *re Tesch (The Zyklon B case)* 13 Ann Dig 250 (Brit Mil Ct 1946), reimpreso en "UN War Crimes Commission, Law Reports of Trials of War Criminals "(1947) 1, p.

Los actores no estatales pueden, técnicamente, infringir el derecho internacional de los derechos humanos, con lo que la diferente consideración de los actores estatales y no estatales es, en la práctica, una cuestión que requiere un análisis casuístico más que una definición teórica purista del derecho internacional. De hecho, las empresas se encuentran cada vez más reguladas por el derecho internacional (piénsese, por ejemplo, en los tratados bilaterales de inversión), de modo que el alcance de sus derechos y obligaciones es más el resultado de decisiones políticas que de deducciones derivadas de su subjetividad en el derecho internacional, como ocurre en el ámbito interno de los países. De este modo, las empresas, al igual que las personas físicas y los Estados, no están exentas del deber de respetar los derechos humanos fundamentales que, según los casos, les conciernen.

Aunque en el estado actual del derecho internacional las personas jurídicas no se encuentran específicamente bajo la jurisdicción (*ratione personae*) de los tribunales penales internacionales, ello no significa que estén exentas del principio que prohíbe contribuir a actos de graves violaciones de los derechos humanos, en particular cuando se trata de normas de *ius cogens*. Admitir esa opción supondría aceptar que las empresas pueden ser utilizadas como vehículos útiles para infringir la ley y para lucrar a través de la facilitación de crímenes internacionales, un supuesto inaceptable para el sistema internacional de protección de los derechos humanos. Además, situaría a las empresas en una posición de inmunidad absoluta frente a las normas imperativas, posición a la que los Estados, como personas jurídicas, no podrían aspirar.

93; *United States v Flick* (22 de diciembre de 1947) en *Trials of War Criminals Before the Nuremberg Military Tribunals Under Control Council Law* (1952) 10/1.

6. ¿El sistema interamericano prohíbe la asistencia financiera cómplice?

Curiosamente, aun cuando los países de América Latina sean, en términos comparados, los que más han avanzado en el campo de la justicia transicional en la esfera específica de la rendición de cuentas de los actores económicos por su responsabilidad con las dictaduras de la región (Payne, Pereira y Bernal-Bermúdez, 2020; García Martín, 2019), lo cierto es que el sistema interamericano no ha captado bajo su radar la responsabilidad de los cómplices financieros.

Sí es cierto que la ilegalidad de las conductas cómplices no es un elemento extraño en el sistema interamericano. La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (art. 1.b) sanciona a los cómplices, sin especificar de qué tipo de contribución puede tratarse. Tanto la Comisión CIDH como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte CIDH) han dispuesto, por imperio del art. 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que toda violación de una obligación internacional, que haya provocado perjuicios, habilita a las víctimas a reclamar por una reparación adecuada bajo una noción amplia de "compensación"[7].

En 2019, la Relatora Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) de la CIDH presentó un informe sobre los estándares interamericanos en materia de empresas y derechos humanos. Aun cuando este informe mantiene el enfoque Estado-céntrico[8] característico de la mirada de la CIDH y la Corte

[7] CIDH, "Truth, Justice and Reparation. Fourth Report on Human Rights Situation in Colombia", OEA/Ser.L/V/II.Doc. 49/1331 diciembre de 2013, párr. 461; Corte IDH, "Case Velásquez Rodríguez v. Honduras. Compensatory Compensation (art. 63.1 American Convention on Human Rights)", Sentencia del 21 de julio de 1989. Serie C No. 7, párr. 25; Corte IDH, "Case of Myrna Mack Chang v. Guatemala", sentencia del 25 de noviembre de 2003, Serie C No. 101, párrs. 236-237; "Caracazo v. Venezuela. Reparations (art. 63(1) American Convention on Human Rights)", sentencia del 29 de agosto de 2002, Serie C No. 95, párrs. 77-78; "Blake v. Guatemala. Reparations (art. 63(1) American Convention on Human Rights)", sentencia del 22 de enero de 1999, Serie C No. 48, párrs. 31-32.

[8] Aunque, en comparación con los dos otros sistemas regionales, el interamericano pareciera estar más abierto a nuevos desarrollos (Riegner, 2020).

IDH, ya que sólo reconoce responsabilidad directa a los Estados por las acciones y omisiones de las empresas que aquel controle de algún modo, lo cierto es que el propio informe reconoce (párrs. 90-169), de manera incipiente, una responsabilidad autónoma de las empresas en el ámbito interamericano, en particular en los campos de la/os defensora/es de derechos humanos, cambio climático y extraterritorialidad. Sin embargo, lo más importante del referido informe a los fines de este capítulo es que contiene una sección específica sobre "Justicia transicional y responsabilidad de los actores económicos" (párrs. 201-219), en la que se da cuenta de casos de complicidad económica durante las dictaduras del Cono Sur, de los estándares sobre responsabilidad de los Estados y de las empresas por complicidad con violaciones de derechos humanos, y de la necesidad de implementar mecanismos para combatir la impunidad, acceder a la justicia, garantizar la no repetición y asegurar la reparación a las víctimas (REDESCA, 2019, párrs. 201-219).

En este punto resulta obvio que el enfoque *pro persona* exige una mayor dosis de innovación interpretativa acerca del objeto del Pacto de San José de Costa Rica en relación con los actores no estatales. Dejar fuera del radar a empresas que han colaborado y se han beneficiado por su rol cómplice con violaciones de derechos humanos fundamentales, negando la posibilidad de que sean responsables de manera autónoma -tal como ya se ha reconocido en el ámbito del derecho internacional[9]- impide una narrativa histórica completa así como obstruye la plena rendición de cuentas (Bohoslavsky y Goñi 2024). Aun así, hasta que esto ocurra, no es menor lo que puede hacerse con las herramientas ya disponibles. Por ejemplo, los Estados tienen la obligación de prevenir violaciones a los derechos humanos. En este sentido, los Estados tienen la obligación de realizar estudios preventivos de impacto para que los bancos estatales o los bancos privados bajo su órbita (regulación o jurisdicción) no contribuyan mediante

[9] Ver los Principios de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos.

apoyo financiero con regímenes autoritarios. Asimismo, cuando se establecen reparaciones y garantías de no repetición, se debe ordenar a los Estados para que en el plano interno investiguen y determinen las responsabilidades de empleados de empresas y bancos[10].

En cuanto los estándares relevantes para la imputación de responsabilidad por complicidad económica, en primer término, y en relación al vínculo causal, se debe determinar si, sin ese mismo ingrediente (contribución económica), la cadena de causación se hubiera interrumpido, o si, alternativamente, tuvo un efecto sustancial en el desarrollo de la actividad criminal (CIJ, 2008, p. 24). A la hora de definir los factores a considerar para determinar si existió una contribución sustancial por parte del colaborador, se deben atender, entre otros, a los siguientes: la naturaleza del hecho auspiciado o apoyado, la cantidad de colaboración prestada, su presencia en el momento en que fue

[10] Un ejemplo de cómo los estándares ya existentes podrían hacer ya una diferencia (pero no la hacen, precisamente, por incumplimiento de los Estados): en 2010 familiares de personas desaparecidas durante la última dictadura argentina presentaron una demanda civil contra el Citibank y el Bank of America, alegando que sus préstamos billonarios sostuvieron política y económicamente el régimen autoritario ("Garramone, Andrés c. Citibank NA y otros", Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, n.° 8, Buenos Aires, Exp. 47736/10). La demanda, además de reclamar una reparación económica por daño moral y psicológico, invocaba el *derecho a la verdad*: "Quiero saber quién le daba plata a la Junta Militar que gobernaba un país quebrado, pero podía pagarles el sueldo a los asesinos de mis padres y comprar las máquinas para torturarlos", afirmó una de las víctimas en la demanda. El Bank of America opuso excepciones de incompetencia y de prescripción. El Citibank opuso excepción de falta de legitimación pasiva y de prescripción. Además, solicitó que se citara como tercero al Estado Nacional. El Estado Nacional (Ministerio de Economía y Finanzas Publicas) se presentó y opuso falta de legitimación activa tanto de la actora como de la demandada Citibank para citarlo como tercero y excepción de prescripción. Contestó subsidiariamente la citación como tercero y solicitó se dictara sentencia rechazando la citación intentada, con costas a los demandantes. Más de diez años requirió el Poder Judicial para resolver las disputas preliminares sobre la competencia y que el expediente pasara a autos para resolver la excepción de prescripción. En febrero de 2021, el juzgado dictaminó que la acción estaba prescrita. Esta sentencia no consideró los argumentos ni las peticiones de la parte actora relativas al derecho a la verdad ni aquellas relativas a la imprescriptibilidad de las acciones civiles derivas de crímenes imprescriptibles. La Cámara de Apelaciones poco tiempo después confirmó la sentencia. Claramente, Argentina no cumplió con los estándares vigentes en materia de justicia, verdad, memoria y reparación en el campo de la complicidad económica.

provocado el daño, su relación con el autor principal del perjuicio, su conocimiento de los hechos y la duración de la asistencia provista.

Cuando se analiza el nexo causal, se intenta encapsular aquella contribución que, lejos de haber beneficiado a la población, la perjudicó en clave de derechos humanos, y ello debió haber sido previsto por la empresa si hubiese realizado una evaluación seria (diligencia debida) acerca del probable uso de los bienes y servicios en cuestión. El dolo, aún eventual, reside entonces en prever los efectos de la colaboración que contribuye sustancialmente a la perpetración del daño, y priorizar el lucro a obtener con esa actividad comercial, aceptando así la alta probabilidad (consecuencia previsible) de ocurrencia de esas consecuencias dañosas (CIJ, 2008, p. 20).

Por su parte, el informe sobre "El derecho a la verdad en las Américas" elaborado por la CIDH en 2014 establece el derecho a la verdad como una derivación de la garantía de justicia. De ese modo, conocer las circunstancias de modo, tiempo, lugar, motivaciones e identificación de los perpetradores -lo cual incluye conocer el rol de posibles cómplices- es un derecho exigible por parte de las víctimas. En esa línea, y de manera inequívoca, el informe REDESCA (2019) afirma que:

"Finalmente, la CIDH y su REDESCA entienden que como parte de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, en tanto pilares que guían estos procesos, los Estados tienen la obligación de generar información confiable sobre los beneficios obtenidos por las empresas (en su patrimonio y/o el de sus principales accionistas) como consecuencia de la posible relación de complicidad entablada. A su vez, la REDESCA identifica que es necesario el despliegue de acciones tendientes a generar conciencia sobre el impacto que han tenido las empresas en el contexto de graves violaciones de derechos humanos y procesos de justicia transicional, no solo dentro de las instituciones públicas vinculadas directamente a estos procesos, sino también a nivel educativo" (párr. 219).

7. Conclusiones

En esta contribución se intentó desentrañar el nexo "macro-causal" que existe entre la asistencia financiera a regímenes criminales y las violaciones de derechos humanos que estos cometen. También se verificó que, en la práctica, la mayor asistencia financiera se traduce en una mayor duración de la vida política de tales regímenes. A su vez, el legado de la deuda que reciben los gobiernos democráticos en transición implica una severa restricción para el desarrollo del país e implementación de políticas inclusivas. Mientras el derecho internacional registra un notable desarrollo en el campo de la responsabilidad por complicidad financiera, en el ámbito interamericano es prácticamente inexistente, aunque existen provisiones legales que habilitan y exigen al sistema interamericano que dé respuestas a las víctimas que exigen conocer la verdad de los crímenes, que se haga justicia, que se reparen los daños y se garantice la no repetición, lo cual requiere responsabilizar a los cómplices financieros que contribuyeron al sostenimiento de las dictaduras en la región.

La disciplina de mercado por sí sola no ofrece incentivos suficientes para conceder préstamos que tengan en cuenta los derechos humanos. Se concentra principalmente en la sostenibilidad fiscal de la deuda y así la probabilidad de que se reembolse el préstamo, y no en el carácter autoritario o democrático del régimen prestatario ni en su predisposición a violar los derechos humanos. El mercado no impide los préstamos a dictadores. Por el contrario, tal como explicó Antonio Cassese en su informe de 1978 sobre Chile, una vez que se conceden préstamos a estos regímenes, el mercado más bien proporciona incentivos para concederles fondos adicionales, con el fin de estabilizarlos y garantizar sus capacidades de reembolso. La lógica del mercado se convierte así en una profecía autocumplida. Esta dinámica fue evidente en las dictaduras del Cono Sur en el pasado reciente.

Tanto de la imposibilidad de que el mercado se "auto-regule", es decir, que los prestamistas cumplan con su diligencia debida y no asistan financieramente a regímenes criminales cuando de ello se de-

rive, previsiblemente, un agravamiento de la situación de los derechos humanos en el país, como de la nula rendición de cuentas de los "prestamistas de la muerte" en la región, surge la imperiosa necesidad de que el sistema interamericano de derechos humanos identifique, desarrolle y aplique estándares de protección de derechos humanos en el ámbito de la deuda pública.

Referencias bibliográficas

Acemoglu, Daron y Robinson, James (2005). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge University Press.

ACNUDH (2017). "OHCHR response to request from BankTrack for advice regarding the application of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights in the context of the banking sector", disponible en https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/InterpretationGuidingPrinciples.pdf

Addison, Tony (2009). "The political economy of the transition from authoritarianism" en P de Greiff y R Duthie (eds.), *Transitional Justice and Development: Making Connections*, Social Science Research Council, pp. 110-141.

Albertus, Michael y Menaldo, Victor (2012). "Coercive capacity and the prospects for democratization", *Comparative Politics*, 44:2 151.

BankTrack y otras organizaciones de la sociedad civil (2017). "Letter to the Thun Group of Banks in respect of significant concerns regarding the Thun Group discussion paper", disponible en https://www.fundeps.org/wp-content/uploads/2017/06/170214-Open-letter-to-Thun-Group.pdf

Bohoslavsky, Juan Pablo (2019). "Responsabilidad por complicidad empresarial en el derecho internacional y comparado" en Bohoslavsky, JP; Fernández, K y Smart, S. (eds.), *Un país desigual a la fuerza: Complicidad económica con la dictadura chilena*, LOM Ediciones, pp. 421-435.

Bohoslavsky, Juan Pablo (2021). "Banking Southern Cone Dictatorships" en Victoria Basualdo, Hartmut Berghoff, Marcelo Bucheli, and Manfred Grieger (eds.), *Big Business and Dictatorships in Latin America: A Transnational History of Profits and Repression*, Palgrave Macmillan, pp. 185-214.

Bohoslavsky, Juan Pablo y Escriba-Folch, Abel (2014). "Rational Choice and Financial Complicity with Human Rights Abuses: Policy and Legal Implications" en Bohoslavsky, JP y Letnar, J. (eds.), *Making Sovereign Financing & Human Rights Work*, Hart Publishing, pp. 17-32.

Bohoslavsky, Juan Pablo y Goñi, Juan Cruz (2024). "Limits to Negotiated Accountability of Economic Accomplices - The Case of Volkswagen do Brazil", *Human Rights Quarterly* (en prensa).

Bradlow, Danniel (2017). "Don't waste a serious crisis: Lessons from South Africa's debt crisis" en Bohoslavsky, J.P. y Raffer, K. (eds.), *Sovereign Debt Crises: What have we learned?*, Cambridge University Press, 220.

Cassese, Antonio (1978). "Study of the Impact of Foreign Economic Aid and Assistance on Respect for Human Rights in Chile", UN Doc. E/CN.4/Sub.2/412.

CIDH (2014). "Informe sobre el derecho a la verdad en las Américas", OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 2.

Comisión Internacional de Juristas (CIJ) (2008). "Corporate Complicity & Legal Accountability", Ginebra, 2008, disponible en https://www.icj.org/wp-content/uploads/2012/06/Vol.1-Corporate-legal-accountability-thematic-report-2008.pdf

Conrad, Justin (2013). "Narrow interests and military resource allocation in autocratic regimes", *Journal of Peace Research*, 50:6, pp. 737-750.

Control Council Law No 10: Punishment of Persons Guilty of War Crimes (1945, 20 de diciembre) en "Enactments and Approved Papers of the Control Council and Coordinating Committee" (1946, Office of Military Government of Germany (US)), I, 306.

Dunne, Paul; Perlo-Freeman, Sam y Soydan, Aylin (2004). "Military expenditure and debt in small industrialised economies: A panel analysis", *Defence and Peace Economics*, 15:2, 125.

Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos de la ONU (2014). "Report on financial complicity: Lending to States involved in gross violations of human rights", Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/28/59.

Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2017). "Open letter from the IE to members of the Thun Group of Banks", disponible en https://www.ohchr.org/en/special-procedures/ie-foreign-debt

Garcia Martín, Laura (2019). *Transitional Justice, corporate accountability and socio-economic rights: Lessons from Argentina*. Routledge.

Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas (GTEDH) (2017). "Carta de respuesta al Thun Group of Banks", disponible en https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/documents/20170223_WG_BHR_letter_to_Thun_Group.pdf

Horowicz, Alejandro (2016). *Las dictaduras argentinas: historia de una frustración nacional*, Edhasa.

Klein, Naomi (2007). *The Shock Doctrine. The Rise of Disaster Capitalism*, Henry Holt.

Looney Robert (1989). "The influence of arms imports on Third World debt", *Journal of Developing Areas*, Vol. 23:2, 221-232.

Michalowski, Sabine (2012). "No Complicity Liability for Funding Gross Human Rights Violations?", *Berkeley Journal of International Law*, 30:2, pp. 451-524.

Oatley, Thomas (2010). "Political institutions and foreign debt in the developing world", *International Studies Quarterly*, 54:1, 175-195.

Payne, Leigh; Pereira, Gabriel y Bernal-Bermúdez, Laura (2020). *Transitional Justice and Corporate Accountability from Below. Deploying Archimedes' Lever*, Cambridge University Press.

REDESCA (2019). "Informe sobre Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos", OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19.

Riegner, Michael (2020). "Regionalizing Business and Human Rights: Corporate Accountability in the European, African and Inter-American Human Rights Systems", *Die Friedens-Warte/Journal of International Peace and Organization*, Vol. 93.1-2, pp. 70-95.

Scheetz, Thomas (1999). "The evolution of public sector expenditures: Changing political priorities in Argentina, Chile, Paraguay and Peru", *Journal of Peace Research*, 29:2, 175-190.

Smyth, Russel y Kumar Narayan, Paresh (2009). "A panel data analysis of the military expenditure-external debt nexus: Evidence from six Middle Eastern countries", *Journal of Peace Research*, 46:2, 235-250.

Thun Group (2017). "Paper on the implications of UN Guiding Principles 13b & 17 in a corporate and investment banking context" disponible en https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/documents/2017_12_Thun_Group_of_Banks_Paper_UNGPs_13b_and_17.pdf

Wintrobe, Ronald (1998). *The Political Economy of Dictatorship*, Cambridge University Press.

CAPÍTULO 13

Financiamiento de proyectos de infraestructura y desarrollo

¿Los derechos humanos dónde quedan?

Juan Pablo Bohoslavsky y Alejandro Gabriel Manzo[1]

1. Introducción

El cumplimiento efectivo de los derechos humanos requiere enormes inversiones en desarrollo e infraestructura. Para ponerlo en términos concretos: escuelas, hospitales, caminos, puentes, viviendas, alcantarillado, transportes públicos, energía, entre otras. Así, por ejemplo, a nivel global, la inversión necesaria para alcanzar en 2030 los denominados "Objetivos de Desarrollo Sostenible" fueron tasados en 90 billones de dólares. A fin de alcanzar un monto semejante, desde la Agenda de Acción de Addis Abeba de 2015 (Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo) así como desde el Acuerdo de París sobre Cambio Climático de 2015, se postuló la conveniencia de activar esquemas financieros mixtos (*blended finance*).

Dichos esquemas, como su nombre lo indica, suponen distintas opciones de inversión. Una de ellas consiste en el uso progresivo de recursos públicos, y otra es la toma de préstamos para financiar los

[1] Los autores agradecen a Paulina Garzón e Ivahanna Larrosa por sus comentarios al borrador de este capítulo y por los materiales compartidos.

objetivos mencionados. Una tercera alternativa, relacionada con esta última, es la incorporación de inversores privados a través del conocido modelo de "Participación Pública-Privada" (PPP).

Este último sistema nos interesa aquí porque es el auspiciado por las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFDs). Desde el enfoque de derechos humanos, se llama la atención sobre la posible "privatización del desarrollo" que este sistema trae aparejado, por cuanto el qué y el cómo se financian los proyectos orientados al desarrollo son definidos por el lucro de los financistas privados antes que por las verdaderas necesidades de la población involucrada (Likosky, 2005; Rodríguez-Enríquez y Blanco, 2023). Se trata de una cuestión a tener en cuenta, considerando que en América Latina y el Caribe la inversión privada en proyectos de infraestructura ascendió en 2022 a 15.8 mil millones de dólares (Banco Mundial, 2023).

La causalidad que puede existir entre el financiamiento de proyectos semejantes y la vulneración de derechos humanos ya ha sido abordada por un notable volumen de análisis críticos llevados adelante en la academia (Leader y Ong, 2011), la sociedad civil (Ladera Sur, 2020; Avila, 2021) y las Naciones Unidas (OACNUDH, 2018). Estos estudios han identificado los impactos negativos de esta clase de proyectos a nivel micro, medio y macro.

Partiendo desde allí, este capítulo se concentra en la cuestión de la responsabilidad que emerge de actos ilícitos vinculados a estos impactos. En particular, interesa analizar la responsabilidad en la que pueden incurrir los actores que financian proyectos de desarrollo e infraestructura con este tipo de impactos en América Latina y el Caribe. Estamos en presencia de un área de vacancia temática puesto que no existen actualmente trabajos especializados que sistematicen el marco jurídico pertinente y aplicable en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante, SIDH).

Esta tarea es trascendente a fin de identificar estándares de protección de estos derechos y contar con mecanismos robustos de rendición de cuentas que permitan asignar adecuadamente responsabi-

lidades entre empresas, Estados, contratistas y financistas en el área específica de proyectos de desarrollo e infraestructura. También lo es en su faz preventiva, al brindar posibles insumos para las evaluaciones de impacto que deben precederlos (Loots, 2023).

A los efectos de desarrollar tal objetivo, este capítulo se divide en tres partes. En la sección 2 se presentan y sistematizan las principales regulaciones en este campo aplicables a prestamistas multilaterales, bilaterales y privados. En la sección 3 se analizan los estándares interamericanos pertinentes a la discusión planteada, mientras que la sección 4 ofrece las conclusiones.

2. Regulación e infraestructura institucional para canalizar cuestiones sobre derechos humanos vinculadas a los proyectos

Las IFDs son actores críticos para el desarrollo de la región y, desde allí, pueden contribuir al afianzamiento de los derechos humanos. Sin embargo, con sus prácticas también pueden vulnerarlos. En este campo, la *performance* de cada entidad varía considerablemente y se necesita mayor información detallada al respecto. Aun así, con la evidencia disponible, la ONU afirma que la mayoría de los daños causados en el marco de sus proyectos permanecen sin una efectiva remediación (CDH, 2022, p. 1).

A continuación, se analizan las regulaciones y la infraestructura institucional que los actores financieros han desplegado en los últimos años para revertir esta situación, tomando en consideración sus tres grandes categorías: IFDs multilaterales, bilaterales y sector privado.

2.1. Bancos multilaterales de desarrollo

Los bancos multilaterales de desarrollo (BMDs) son una clase particular de instituciones financieras (Crippa, 2010). Los más relevantes en América Latina y el Caribe son el BM, el BID y el Banco de Desa-

rrollo CAF, quienes en 2023 aprobaron financiamiento para la región por 10.000, 12.700 y 16.261 millones de dólares, respectivamente (BM, 2024, `- 32; BID, 2024, p. 7; CAF, 2024, p. 6).

Hasta la década de 1980 los BMDs realizaban una separación tajante entre el campo financiero y el de los derechos humanos. Desde entonces, primero de forma implícita y luego expresamente, reconocen la vinculación entre estos campos (Arp, 2012; CDH, 2022, p. 3). A partir de entonces, los BMDs han redactado un conjunto de normativas internas orientadas a que sus proyectos sean respetuosos ambiental y socialmente. El resultado de este proceso ha sido la creación, en palabras de Arp (2012, p. 58), de un "régimen autónomo de derecho internacional en materia de estándares sociales y medioambientales".

Recientemente, el BM, el BID, y la CAF han actualizado sus propios regímenes dando lugar a verdaderos marcos regulatorios socio-ambientales, cuyos contenidos abarcan desde la contaminación y la conservación de la biodiversidad hasta la igualdad de género, trabajo, cultura, salud y pueblos originarios (BM, 2017; BID, 2020 y 2021; CAF, 2019).

Estas normativas tienen un doble destinatario. En primer lugar, las propias instituciones que las elaboran y aplican. En efecto, los marcos desarrollados son obligatorios para su personal, que recibe capacitación al respecto y guías operativas para su implementación (BID, 2021). En segundo lugar, los Estados y prestatarios con los que los BMDs se relacionan al tiempo de suscribir un proyecto dado; de hecho, estos marcos se auto-exhiben como obligatorios también para ellos (BM, 2017; BID, 2020).

Más allá de las discusiones sobre si dicha obligatoriedad es o no jurídicamente válida, esta orientación tiene tres implicancias para nuestro objeto de estudio. Por un lado, muestra un tipo particular de relacionamiento entre estos sujetos. Los BMDs no son actores de reparto en sus procesos de financiamiento. Por el contrario, tienen un papel protagónico. Ingresan a dichos procesos con vocación de

imponerles a sus clientes un complejo conjunto de reglas propias. Plantean desde el inicio una relación asimétrica de poder en la contratación. En fin, ingresan desde una posición de jerarquía, algo que, entendemos, es clave al momento de juzgar los nexos de causalidad necesarios para merituar la responsabilidad por daños y las obligaciones de rendición de cuentas, prevención, de reparación y de garantías de no repetición que deben cumplir.

Por otro lado, tales normativas exhiben la cosmovisión actualmente prevalente en los BMDs con respecto a los derechos humanos. De conformidad a ésta, son los Estados –y no ellos (los BMDs)– los sujetos internacionales obligados a respetarlos y efectivizarlos; consecuentemente, al exigirles el cumplimiento de sus propios marcos socio-ambientales, los BMDs consideran que los estarían coadyuvando a cumplir con tales obligaciones (Danillo, 2006; Arp, 2012; CDH, 2022). Esta apreciación, desde la óptica de los BMDs, tiene sentido desde el momento en que dichos marcos, si bien autónomos respecto del sistema internacional de derechos humanos, hacen expresa alusión a estos derechos (BID, 2020, p. 3; BM, 2017, p. 3; CAF, 2019, p. 16).

Finalmente, aún con tales cortapisas, existe en la práctica una notable "brecha de cumplimiento" de esas mismas normas, que se traduce, precisamente en violaciones de derechos humanos. Las organizaciones de la sociedad civil, y en particular la/os defensora/es de derechos humanos, dan cuenta del impacto de tales incumplimiento, como se evidenció, por ejemplo, en el caso "Ixquisis" de Guatemala (Antúnez, 2022).

Se debe aclarar que el papel de estos regímenes normativos no se agota en la fase de preparación y ejecución de un proyecto dado, sino que continúa en su fase de ejecución y rendición de cuentas (CDH, 2016; CDH, 2022). A estos efectos, los BMDs han creado una serie de mecanismos internos orientados a corroborar si sus marcos efectivamente se han cumplido en la práctica. La importancia de estos mecanismos es aquí central pues se activan frente a denuncias de daños socio-ambientales –muchos de los cuales vulneran derechos

humanos– ocasionados en el contexto de tales proyectos (Arp, 2012; CDH, 2022).

Los mecanismos de rendición de cuentas del BM y del BID son el resultado de un largo proceso de aprendizaje organizacional (BM, 2022; BID, 2024a). Actualmente, frente a una denuncia, estos mecanismos activan dos clases de procedimientos, no excluyentes entre sí: uno, orientado a la resolución de conflictos a través de la mediación entre las partes involucradas y el otro, a la investigación de los hechos y del posible incumplimiento de los marcos socio-ambientales (BM, 2022; Fundeps, 2021; BID, 2024a).

Para sustanciar tales procedimientos, los mecanismos cuentan con un equipo de miembros permanentes designados por los directorios del BM y del BID, a los cuales se reportan. Aun así, se auto-presentan como independientes y establecen una serie de salvaguardas dirigidas a que sus acciones se desplieguen sin injerencias de la organización a la que pertenecen (BM, 2022; Fundeps, 2021; BID, 2024a).

Estos procedimientos pueden ayudar a lograr un acuerdo de resolución de disputas y a generar consciencia sobre lo que está sucediendo con los proyectos financiados por los BMDs. Son, además, un canal propicio para hacer oír reclamos e inquietudes de grupos o personas en situación de vulnerabilidad y demandar una investigación formal por parte del BM/BID (BM, 2022; Fundeps, 2021).[2]

Ahora bien, estos procedimientos no pueden garantizar que el daño causado por el proyecto se detenga o prevenga, que el proyecto en sí mismo sea suspendido o que las víctimas sean recompensadas. Tampoco pueden determinar la culpabilidad o la inocencia de miembros específicos del personal del Banco ni conducir a una investigación sobre el gobierno deudor y/o sus prestatarios (BM, 2022; Fundeps, 2021). Esto es así porque estos mecanismos no son tribunales de justicia; son órganos internos de los BMDs que emiten in-

[2] Para observar numerosos casos concretos de reclamaciones frente a los BMDs a través de estos mecanismos invitamos a ver a Ávila (2021), Ladera Sur (2020), BID (2024) y MICI (2023; 2024).

formes sobre los casos abordados a sus autoridades, para que decidan al respecto. Si ellas acordasen realizar un plan de remediación, estos órganos pueden asimismo monitorear que se desarrollen de manera adecuada (BM, 2022; Fundeps, 2021).

Es fundamental observar que, pese a los cambios reseñados en esta sección, la ONU advierte sobre la precariedad e inadecuación de estos esquemas para resguardar los derechos humanos. En concreto, hace notar que sólo un porcentaje muy pequeño –de entre el 1 y el 3 %– del portafolio de proyectos de las IFDs es revisado por esta clase de mecanismo y que, peor aún, una porción significativa de tales portafolios está sujeto a débiles requisitos de salvaguarda y remediación (HCR, 2022, p. 1).

2.2. Préstamos bilaterales

Dado el espacio limitado para este capítulo, elegimos focalizar en esta sección en un país prestamista con actividad financiera intensa en la región (China). Sin embargo, la muestra debería ampliarse a los demás Estados (como Estados Unidos, España, Países Bajos, Reino Unido, Francia, Japón, Canadá, entre otros) que también financian proyectos en América Latina y el Caribe.

En los últimos 20 años el gobierno chino ha adoptado un número creciente de guías y directrices para sus actividades financieras extraterritoriales. En esta sección solo se presentarán las regulaciones más relevantes, aunque la serie de compromisos socio-ambientales es más amplia.[3]

En 2009 el Ministerio de Comercio emitió una guía sobre medidas para la gestión de las inversiones en el extranjero, disponiendo que las operaciones que violan tratados firmados por China con cualquier otro sujeto internacional no podrían ser aprobadas. En 2013 dicho Ministerio publicó las guías sobre protección ambiental en la

[3] Ver Bohoslavsky 2023 y el sitio de Latinoamérica Sustentable (https://latsustentable.org) para un desarrollo más detallado y completo de estas regulaciones.

cooperación e inversión extranjera, focalizando en la promoción y protección del desarrollo sostenible y los derechos laborales involucrados en las operaciones de las empresas. La Comisión Regulatoria de los Bancos de China aprobó las guías sobre "crédito verde" que aplican a todos los bancos comerciales y las actividades que financien; mientras que en 2012 se amplió esta provisión a todas las instituciones financieras chinas, a fin que fortalecieran la gestión de los riesgos ambientales, sociales, de salud y seguridad de las operaciones que financian en el extranjero. Estas guías de crédito verde ofrecen una oportunidad para fortalecer el respeto por los derechos humanos en el marco del financiamiento de los proyectos de inversión en otros países. Sin embargo, han generado dudas acerca de su correcta implementación dada la debilidad de sus mecanismos de monitoreo y ejecutabilidad (Friends of the Earth, 2014).

Desde 2016 el gobierno chino desarrolló una serie de regulaciones que han ido ampliando y fortaleciendo las existentes en este campo (Garzón, 2018). Estas nuevas normas procuran mejorar el sistema de evaluación de riesgos (incluidos los ambientales y sociales) y sitúan esta evaluación como un aspecto clave para tomar la decisión final sobre el proyecto pertinente. También hacen hincapié en la exhaustividad de esa evaluación, que debe ser tanto *ex ante* como *ex post*. También refuerzan la obligación de las empresas chinas de comprender y respetar las leyes de los países en los que operan. Sin embargo, estas iniciativas no son jurídicamente vinculantes y resta verse cómo se ponen en práctica.

La Iniciativa de Gestión del Riesgo Medioambiental para la Inversión en el Exterior de China de 2017 anima a los inversores a tener en cuenta factores medioambientales, sociales y de gobernanza a la hora de realizar y gestionar inversiones. Esto incluye la divulgación de información y la posterior colaboración con grupos ecologistas para mejorar la gestión de los proyectos, así como la realización de una diligencia debida medioambiental completa. En octubre de 2020, varias autoridades financieras públicas chinas publicaron la "Política de

orientación para la inversión y financiación climática", que establece objetivos con el fin de promover progresivamente la construcción de normas pertinentes para la inversión climática y lanzar pilotos locales para la inversión y financiación climática y lograr resultados iniciales, mientras se adhieren a los objetivos de desarrollo y al principio orientado al mercado. Más recientemente, en 2021, se aprobaron las nuevas directrices de desarrollo ecológico para la inversión y la cooperación en el extranjero, que abarcan el clima, la biodiversidad y la contaminación. Destacan la necesidad de fomentar la práctica de evaluaciones de impacto ambiental y la diligencia debida de acuerdo con las normas aceptadas internacionalmente.

El Banco de Desarrollo de China y el Banco de Exportación e Importación de China disponen de sus propias directrices para revisar el impacto medioambiental y social de los proyectos. El manual de evaluación del Banco de Desarrollo de China exige que los programas se ajusten a la legislación local, se sometan a los procedimientos de aprobación y registro necesarios y cumplan determinados requisitos sobre protección del medio ambiente, uso del suelo, normas laborales y responsabilidades comunitarias. Sin embargo, las directrices de evaluación pertinentes se consideran secretos comerciales y no se publican. En consecuencia, no es fácil evaluar en qué medida se ha integrado en las directrices el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos. Y, lo que es más importante, esta falta de transparencia también puede limitar el escrutinio público y el acceso de las personas o comunidades afectadas a la reparación. Los informes anuales de responsabilidad social corporativa publicados por el Banco de Desarrollo de China desde 2007 muestran que el banco ha hecho suyos los conceptos de financiación verde y préstamos para el desarrollo sostenible en sus políticas. A diferencia de las consideraciones medioambientales y sociales, los derechos humanos no se consideran explícitamente en profundidad en sus informes de responsabilidad social.

Al igual que el Banco de Desarrollo de China, el Banco de Exportación e Importación de China ha respaldado los préstamos verdes y el concepto de desarrollo sostenible. Sin embargo, el Banco de Exportación e Importación se ha abstenido de asumir compromisos políticos explícitos de respeto de los derechos humanos en sus informes públicos anuales y en sus declaraciones de política corporativa. De hecho, aunque constituyen unas directrices comprehensivas, el Marco Social y Ambiental del Banco de Exportación e Importación de China (aprobado en 2022) no refiere a los derechos humanos.

Ni el Banco de Desarrollo de China ni el Banco de Exportación e Importación de China divulgan en sus páginas *web* corporativas información básica sobre los proyectos, incluidas las evaluaciones de impacto ambiental y social, los planes de reasentamiento o los informes de seguimiento correspondientes. Según el gobierno chino, esta información no puede hacerse pública debido a las cláusulas de confidencialidad de los proyectos. La divulgación de dicha documentación mejoraría enormemente el cumplimiento por parte de los prestatarios.

Aunque las autoridades chinas han reforzado las normativas para las inversiones en el extranjero con el fin de evitar un impacto medioambiental y social negativo, la sociedad civil ha denunciado un número preocupante de violaciones a los derechos humanos relacionados con empresas chinas en el extranjero –principalmente en Asia, África y América Latina– (CICDHA, 2022; Business & Human Rights Resource Center, 2021; Latinoamérica Sustentable y Sustentarse, 2024; Servicio Internacional para los Derechos Humanos *et al.,* 2023), recordando que una mayor protección de los derechos humanos requiere garantizar que las directrices y políticas existentes se controlen de forma más rigurosa en su aplicación. En la actualidad, la mayoría de ellas son voluntarias y carecen de mecanismos de rendición de cuentas y aplicación. En particular, las personas y comunidades afectadas deben tener acceso a recursos efectivos. Sí cabe señalar que las Directrices de Finanzas Verdes para Industria Bancaria y de

Seguros aprobados en 2022 por la Comisión Reguladora Bancos y Seguros de China establecieron mecanismos de queja en los bancos chinos, aunque aún resta constatar su implementación.

Finalmente, respecto del Banco Asiático de Inversiones para la Infraestructura, que está cobrando creciente importancia en la región, su "Marco Ambiental y Social" (actualizado en 2024) sí refiere a su mandato vinculado al respeto por los derechos humanos (art. 13), con lo que esta novedad regulatoria abre una ventana de oportunidad para que los Órganos de Tratados de las Naciones Unidas puedan, decididamente, monitorear el impacto de tales créditos multilaterales sobre los derechos humanos.

2.3. Financiamiento privado

Los llamados "Principios de Ecuador" constituyen una serie de guías y directrices para la identificación, evaluación y gestión de riesgos sociales y ambientales de los proyectos de inversión, infraestructura y desarrollo, que pueden ser asumidas de manera voluntaria por los prestamistas/fondos privados.[4] Los Principios de Ecuador fueron elaborados en 2003 a instancias de la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial. Hoy hay más de 140 instituciones financieras en 39 países que han adoptado los Principios, incluyendo instituciones oficiales de financiamiento del desarrollo.

Los Principios de Ecuador no reflejan cabalmente los estándares internacionales de derechos humanos (Cappelle, 2007, pp. 1-2). Además, estas guías no contemplan sistemas obligatorios de implementación y rendición de cuentas.

Más allá de estas guías voluntarias, que se asemejan a una auto-regulación y auto-monitoreo de la propia industria financiera, los ban-

[4] Los Principios de Ecuador incluyen: (i) revisión y categorización; (ii) evaluación ambiental y social; (iii) normas ambientales y sociales; (iv) sistemas de gestión ambiental y social, y plan de acción; (v) participación de los grupos de interés -incluyendo comunidades étnicas-; (vi) mecanismo de quejas; (vii) revisión independiente; (viii) compromisos contractuales; (ix) seguimiento independiente y reporte; y (x) presentación de informes y transparencia.

cos se han opuesto a la posibilidad de que sean responsabilizados por violaciones de derechos humanos derivadas de las actividades de los clientes que financian. Este punto ha sido respondido por el Grupo de Trabajo de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos, que en 2017 explicó de manera contundente:

"[s]i un banco procede a la financiación, en ausencia de diligencia debida y salvaguardias rigurosas, entonces *su decisión de prestar puede contribuir a impactos adversos sobre los derechos humanos*, ya que podría haber mitigado o evitado el daño a través de sus procesos de diligencia debida y las condiciones de su préstamo" (énfasis agregado por los autores).

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2017); el Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2017) y organizaciones de la sociedad civil enviaron a los representantes gremiales de los bancos cartas de alegación explicando la centralidad e implicaciones jurídicas del deber de diligencia en materia de derechos humanos (BankTrack *et al.,* 2017).

Lo cierto es que, en el caso específico de financiamiento de infraestructura, los bancos sí han reconocido que puede existir una *relación causal diferenciada, directa*. Esto surge del documento de trabajo publicado en enero de 2017 por el propio Grupo de Bancos Thun.[5] Sostiene que "(…) si el impacto adverso se produce dentro de una entidad específica de un cliente y los productos o servicios financieros del banco están dedicados a esta entidad (esto es, financiación de activos), entonces el banco puede tener un vínculo directo con un alto nivel de proximidad a un impacto adverso sobre los derechos humanos. Esto se aplicaría, por ejemplo, en casos relacionados con el asesoramiento para la financiación de proyectos o la financiación de proyectos, préstamos corporativos relacionados con proyectos y

[5] Sus miembros actuales son UBS, Credit Suisse, Barclays, BBVA, BNP Paribas, Deutsche Bank, ING, RBS, Standard Chartered, UniCredit y JP Morgan.

otros productos o servicios de financiación de activos, como se indica en el cuadro del caso (a)" (Thun, 2017, p. 9).

3. Estándares y responsabilidad de los financistas de proyectos en el SIDH

El SIDH ha reconocido el nexo que existe entre las IFDs y los derechos humanos. Expresamente, señala al BM, el BID y al CAF –entre otros inversores para el desarrollo– como actores claves para asegurar el goce efectivo de estos derechos en la región (CIDH/REDESCA, 2019, p. 147). Asimismo, ha constatado cómo sus proyectos de financiamiento pueden, en la práctica, vulnerar derechos medioambientales y sociales (CIDH/REDESCA, 2019, pp. 15, 119 y 148).

El SIDH también ha destacado las asimetrías de poder muchas veces existentes entre las empresas y las comunidades e, incluso, en relación a los propios Estados (CIDH/REDESCA, 2019, p. 14). En el mundo financiero en particular, esta situación se agrava porque los Estados tienden a debilitar sus normativas de salvaguarda de los derechos humanos para atraer inversiones (CIDH/REDESCA, 2019, p. 148).

En este escenario, el papel de los sistemas internacionales orientados a la promoción y protección de derechos humanos es fundamental, tanto más desde el momento en que el SIDH califica a los marcos socio-ambientales y los mecanismos de rendición de cuentas de las IFDs como "inadecuados" (REDESCA, 2019, p. 147). En este sentido, cabe recordar que estos regímenes son internos a estas instituciones y que no necesariamente respetan las normas e interpretaciones propias del enfoque de derechos humanos.

Desde allí es que el SIDH propone que los Estados (prestatarios) tengan sus propias normativas y mecanismos específicos para interactuar con estas instituciones financieras, recomendando su articulación sistémica e integral (CIDH/REDESCA, 2019, pp. 148 y 201). A los efectos de esta articulación, el SIDH insta a los Estados y a dichas instituciones a tomar como base los principios rectores de derechos

humanos relativos a empresas de la ONU, en general, y en lo relativo a los mecanismos extrajudiciales de reclamación, en particular (CIDH/REDESCA, 2019, pp. 15 y 76).

Sin embargo, el SIDH aún no ha adaptado o traducido, de manera espontánea, aquellos principios a las cualidades específicas de la región ni a las propias del mundo financiero, en general, y de las IFDs, en particular. Se trata de una laguna que advertimos como muy preocupante.

A partir de un rápido mapeo de documentos recientes se observa la escasa relevancia que el SIDH le otorga en sus investigaciones a las IFDs y los efectos de sus prácticas sobre los derechos humanos en la región:

1) en el proceso de 2011 "Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará, Brasil", más conocida como causa "Belo Monte", la CIDH dispuso la suspensión de la operación de la tercera represa más grande del mundo por la vulneración clara de estos derechos; sin embargo, no hubo referencia alguna al rol y responsabilidad de los financistas del proyecto[6].

2) en el informe de la CIDH sobre "Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales" de 2015 se menciona que en el marco de los proyectos extractivistas y de explotación, los Estados deben ejercer sus funciones de control, pero no se hace alusión expresa a la responsabilidad de las IFDs[7].

3) en la Opinión Consultiva 23 de 2017 de la Corte IDH sobre "Medio Ambiente y Derechos Humanos" no se hizo ninguna referencia al rol de los financistas de proyectos[8].

4) en la resolución N° 2020/1 de la CIDH sobre la pandemia se hizo solo una mención genérica a las IFDs, advirtiendo que en sus

[6] Ver MC 382/10 - Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará, Brasil, disponible en https://www.oas.org/es/cidh/indigenas/proteccion/cautelares.asp

[7] Disponible en https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/industriasextractivas2016.pdf

[8] Disponible en https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/infografia-spa.pdf

proyectos deben proteger y tener en cuenta las consecuencias sobre los derechos humanos (CIDH, 2020, p. 11).

5) en la resolución N° 3/2021 de la CIDH sobre emergencia climática no se efectúa ninguna alusión expresa a la responsabilidad de las IFDs en la cuestión, lo que resalta especialmente considerando que esta resolución posee un apartado específico sobre responsabilidad de empresas (CIDH, 2021)[9].

Esta invisibilización de las IFDs por parte del SIDH resalta aún más si se tiene en cuenta que actualmente dispone de las herramientas jurídicas y organizacionales para merituar su responsabilidad. El fundamento de dicha responsabilidad se desprende del deber que –considera el SIDH– tiene toda empresa sin excepción de respetar los derechos humanos, deber que alcanza expresamente a las instituciones financieras (CIDH/REDESCA, 2019, pp. 14, 219). Tal como se explicó en la sección 2.3, de acuerdo al derecho internacional, las empresas financieras pueden ser responsables directas por las consecuencias de los proyectos que financian (esto, incluso, fue reconocido por los bancos privados (Thun, 2017, p. 9)). El SIDH debe armonizar (CID, 2006, pp. 7-8) las obligaciones internacionales y regionales de la forma más tuitiva para los titulares de derechos (principio interpretativo *pro personae*; Pinto, 1997; Burgorgue Larssen, 2017; Lixinski 2010).

En concreto, en el SIDH, este deber de respeto implica el deber de debida diligencia, de abstenerse de provocar daños y, una vez provocados, de rendir cuentas y de efectivamente repararlos (CIDH/REDESCA, 2019, pp. 38 y 208-9). De conformidad al carácter *erga omnes* de las obligaciones de derechos humanos reconocido por el SIDH, estos deberes rigen:

1) cuando la relación en la que se produzca un daño sea entre particulares; es decir, sin intervención directa de Estados, y con efectos de responsabilización de las empresas financieras (Medina Ardilla,

[9] En la Resolución se menciona a los BMDs, pero no de forma directa sino a través de sus Estados-miembro y como promotores de una posible solución a la emergencia climática (CIDH, 2021, p. 12).

2010) y; 2) para Estados sobre los que recaigan deberes de regulación y control sobre las empresas en cuestión, en virtud del principio de extraterritorialidad.

Si bien el actual grado de desarrollo de este campo explica que las denuncias por vulneración de esta clase de derechos por parte las IFDs involucran, frecuentemente, a los Estados, tal como lo sostienen Silvia Serrano Guzmán y Patricio López Turconi (capítulo 4 de esta obra), en virtud del artículo 26 de la CADH, tanto los Estados (prestamistas o donantes) bilaterales como las instituciones financieras internacionales (prestamistas multilaterales) asumen un deber de cooperación internacional. De hecho, el SIDH advierte que la Suprema Corte de Estados Unidos ha asegurado recientemente que las organizaciones internacionales, como el BM, pueden ser directamente demandadas en dicho país, superando así el enfoque tradicional de inmunidad absoluta hasta ahora vigente; no obstante ello, no existen aún casos de este tipo en el SIDH (CIDH/REDESCA, 2019, p. 148).

Presentadas las denuncias ante el SIDH, aparecen dos supuestos diferentes para asignar responsabilidades, según si la IFD en ellas sindicada sea o no una entidad estatal. En el primer supuesto, estamos frente a un caso de responsabilidad directa del Estado a la que la IFD denunciada pertenece, que puede también involucrar responsabilidad indirecta del Estado en el cual se ha desarrollado su proyecto de financiamiento por complicidad o incumpliendo sus obligaciones de control para evitar que el daño se produjese (Medina Ardilla, 2010).

En el segundo supuesto, en el que la IFD sindicada en la denuncia es un BMD o bien una entidad privada, no solo existe una responsabilidad indirecta de los Estados involucrados en el proceso: casos en los que los Estados son responsables por acción u omisión frente a daños producidos por actos que vulneran derechos humanos cometidos por un actor no estatal (Medina Ardilla, 2010; Molina-Portilla, 2016; CIDH/REDESCA, 2019).

Asimismo, el carácter *erga omnes* y extraterritorial de las obligaciones de derechos humanos reconocidos por el SIDH, así como el

deber de cooperación de la CADH (art. 26), habilitan a que frente a un acto ilícito de una IFD dada o un Estado prestatario puedan ser considerados responsables y, consecuentemente, deban reparar el daño producido:

1) el Estado del territorio en el que se implementó el proyecto de financiamiento que afectó los derechos humanos de ciertos individuos o poblaciones;

2) el Estado donde la IFD sindicada esté domiciliada;

3) otros Estados que participan en el gobierno de la IFD en cuestión y, por lo tanto, en la toma de decisiones relativas a proyectos (CIDH/REDESCA, 2019, pp. 44 y 148; Medina-Ardila, 2020; Molina-Portilla, 2016);

4) el propio prestamista que violó los principios de buena fe, debida diligencia y cooperación internacional.

Claro está, para que la responsabilidad sea efectivamente asignada en el SIDH debe demostrarse en el caso concreto que por acción u omisión brindaron algún tipo de apoyo o algún grado de involucramiento con la IFD denunciada –y/o de sus clientes prestatarios– en la comisión del acto ilícito que derivó en el daño o incumplieron sus obligaciones de prevención y control para evitar que dicho acto efectivamente se cometiese (CIDH/REDESCA, 2019, p. 44; Medina-Ardila, 2020; Molina-Portilla, 2016).

4. Conclusiones

Es tan llamativa como injustificable la vacancia que existe en materia de financiamiento de proyectos y derechos humanos en el sistema interamericano. El volumen de préstamos fluyendo hacia la región para financiar proyectos y los riesgos inmediatos y potenciales que estos entrañan para los derechos humanos, tal como lo vienen denunciando las organizaciones de la sociedad civil, dan cuenta de la urgencia de colmar este vacío jurídico e institucional.

Solo en 2023, y únicamente el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) del BID, se gestionaron 39 denuncias sobre sus proyectos de financiamiento en la región y se recibieron 23 nuevos reclamos (BID, 2024a, p. 2), que bien podrían/deberían haberse tramitado en el marco del SIDH. Esta última apreciación se refuerza si se observa que el caso más importante hasta ahora tramitado en este mecanismo –el de Alto Maipo en Chile– estuvo sujeto a fuertes críticas y, pese a que corroboró el obrar ilícito del BID y la vulneración de una serie de sensibles derechos básicos de la población de la zona, generó una notable insatisfacción entre todos los involucrados, incluyendo no sólo a los reclamantes y la sociedad civil sino también, paradójicamente, al propio MICI en relación al obrar de la administración y autoridades del Banco. Es fundamental señalar que, en este caso, el daño causado no se detuvo durante la larga tramitación del proceso y, finalizado, no se reparó (Ladera Sur, 2020; MICI, 2023; 2024).

Pese a la consciencia de esta clase de fenómenos, el SIDH registra un notable retraso con respecto al derecho internacional de los derechos humanos y las regulaciones de BMDs y de los Estados prestatarios (en este capítulo se presentó el caso de China, pero también los son los países de altos ingresos listados en la sección 2.2), así como las guías de *soft law* del sector privado, en materia de financiamiento de proyectos de infraestructura y desarrollo. En el capítulo mostramos que si bien existen en el SIDH estándares pertinentes, son más bien genéricos; sin embargo, aún resta armonizar, traducir y/o adaptar (con interpretaciones en favor de los derechos de las personas) los estándares internacionales en este campo, las directrices de la ONU así como autorregulaciones de los prestatarios que, aún con las limitaciones y deficiencias explicadas en las secciones previas, advierten, mínimamente que se deben realizar evaluaciones *ex ante*, así como prevenir y compensar los daños. El SIDH se caracteriza por su apertura a los otros sistemas de protección internacional de derechos humanos para el desarrollo de estándares a la luz de la CADH (Burgorgue Larssen, 2018);

así, es más que sorprendente que tal apertura aún no se haya materializado, siquiera de manera incipiente, en el ámbito del financiamiento de proyectos de proyectos de infraestructura.

El SIDH puede tener un rol fundamental en la responsabilización de quienes violan (directamente, o mediante su facilitación financiera) derechos humanos al llevarse a cabo proyectos en la región. También puede asumir un rol vital al exigir que las guías y regulaciones en materia debida diligencia, monitoreo y rendición de cuentas de los prestamistas y de los Estados superen el *test de convencionalidad*, tanto en la faz de estándares substantivos como procedimentales.

En este capítulo observamos que –aún pese al retraso señalado– en el actual grado de desarrollo del enfoque de derechos humanos en la región, el SIDH tiene las herramientas jurídicas y organizacionales para investigar y/o juzgar actos ilícitos de los diversos tipos de prestamistas asignando responsabilidades directas o indirectas.

Una opinión consultiva a la Corte IDH, un informe de la Relatoría DESCA, una audiencia temática en la Comisión IDH, constituirían los primeros pasos para empezar a desarrollar, ampliar y consolidar estándares interamericanos en materia de derechos humanos y financiamiento de proyectos en la región, siempre con activa participación de la sociedad civil, en particular de los grupos más afectados por los proyectos financiados. El SIDH no puede convalidar la impunidad de los prestamistas que financian proyectos que violan derechos humanos en la región.

Referencias bibliográficas

Antúnez, Dalile (2022). "Ojos vendados : cómo los bancos de desarrollo ignoran el riesgo de represalias", Coalición para los Derechos Humanos en el Desarrollo, en https://150013849.v2.pressablecdn.com/wp-content/uploads/securepdfs/Wearing-Blinders-SPA.pdf

Arp, Björn, (2012). "El Banco Mundial y los derechos económicos, sociales y culturales de las personas afectadas por sus proyectos",

Revista Internacional de Derechos Humanos, Año II – N0 2, pp. 51-84.

Avila Liliana, (2021). "La gran oportunidad del BID para apoyar la protección del ambiente y los derechos humanos", organización AIDA, disponible en https://aida-americas.org/es/blog/la-gran-oportunidad-del-bid-para-apoyar-la-proteccion-del-ambiente-y-los-derechos-humanos, consultada el 01-07-2024

Banco Asiático de Inversiones para la Infraestructura (2024). "Environmental and Social Framework", disponible en https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/environment-framework/AIIB-Environmental-and-Social-Framework_ESF-June-2024.pdf

Banco Mundial (BM) (2017). "Marco Social y Ambiental del Banco Mundial", Washington DCDC.

Banco Mundial (BM) (2022). "El Mecanismo de Responsabilidad del Banco Mundial", disponible en https://thedocs.worldbank.org/en/doc/e458fcd7a439022d6a97b89e72269a0e-0490092022/original/Accountability-Mechanism-Brochure-Spanish.pdf, consultada el 27-06-2024.

Banco Mundial (BM) (2023). "Private Participation in Infraestructure. 2023 Annual Report", disponible en https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2024/05/14/private-sector-pumps-86b-into-infrastructure-in-low-to-middle-income-nations

Banco Mundial (BM) (2024). "Informe anual 2023: una nueva era de Desarrollo", Washington DC.

BankTrack y otras organizaciones de la sociedad civil (2017). "Letter to the Thun Group of Banks in respect of significant concerns regarding the Thun Group discussion paper", disponible en https://www.fundeps.org/wp-content/uploads/2017/06/170214-Open-letter-to-Thun-Group.pdf

BID (2020). "Marco de política ambiental y social", setiembre, Washington DC.

BID (2021). "Guías para el marco de política ambiental y social," setiembre, Washington DC.

BID (2024). "Informe anual 2023 del BID", Washington DC.

BID (2024a). "Informe anual 2023 del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI)", Washington DC.

Bohoslavsky, Juan Pablo (2023). "International lending, regulatory framework and human rights" en Treacy M. (ed.), *Routledge Encyclopedia of Chinese Studies*, Routledge, en https://www.taylorfrancis.com/entries/10.4324/9780367565152-RECHS115-1/international-lending-regulatory-framework-human-rights-juan-pablo-bohoslavsky-chris-shei-mariano-treacy?context=rrocs&refId=a72fa5db-7efd-46d0-96a8-3fdd445fe2e1

Burgorgue-Larssen, Laurence (2017). "The Added Value of the Inter- American Human Rights System: Comparative Thoughts", en v. Bogdandy/Ferrer Mac-Gregor/Morales Antoniazzi/ Piovesan (eds.), *Transformative Constitutionalism in Latin America*, Oxford, OUP.

Burgorgue-Larsen, Laurence (2018). "'Decompartmentalization' The key technique for interpreting regional human rights treaties", *International Journal of Constitutional Law*, 16(1), pp. 187-213.

Business & Human Rights Resource Center (2021). "Going out responsibly: The human rights impact of China's global investments", disponible en https://media.bhrrc.org/media/documents/2021_BHRRC_China_Briefing.pdf

CAF-Banco de Desarrollo de América Latina (2019). "Políticas de gestión", disponible en *https://www.caf.com/media/2244160/politicas-de-gestion-sep2019.pdf,* consultada el 27-06-2024.

CAF-Banco de Desarrollo de América Latina (2022). "Política de acceso a la información y de transparencia institucional", 6 de diciembre, PL/OPE-003.

CAF-Banco de Desarrollo de América Latina (2024). "Informe anual 2023 del CAF", disponible en https://www.caf.com/media/4668476/informe-anual-2023.pdf

Cappelle, Jan (2007). "Human rights, banking risks - incorporating Human Rights obligations in bank policies", BankTrack, disponible en https://www.banktrack.org/download/human_rights_banking_risks_1/1_0_070213_human_rights_banking_rrisks.pdf

CICDHA (Colectivo sobre Financiamiento e Inversiones Chinas, Derechos Humanos y Ambiente) (2022). "Derechos humanos y actividades empresariales chinas en Latinoamérica", Informe de mitad de periodo del Examen Periódico Universal de China, disponible en https://ddhhecuador.org/sites/default/files/documentos/2022-03/INFORME%20"DERECHOS%20HUMANOS%20Y%20ACTIVIDADES%20EMPRESARIALES%20CHINAS%20EN%20LATINOAMÉRICA"Informe%20de%20mitad%20de%20periódo%20EPU%20China%20%2023.03.22.pdf.

CDI (Comisión de Derecho Internacional) (2006). "Fragmentación del Derecho Internacional: dificultades derivadas de la diversificación y expansión del derecho internacional", A/CN.4/L.702, Asamblea General, ONU, Nueva York.

CIDH/REDESCA (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales) (2019). "Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos", OEA/Ser.L/V/II, CIDH/REDESCA/INF.1/19, OEA, Washington.

CIDH (2020). "Pandemia y derechos humanos", Resolución N° 1, OEA, Washington.

CIDH (2021). "Emergencias Climática: alcance de las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos", Resolución N° 3, OEA, Washington,

Comisión Reguladora Bancos y Seguros de China (2022). "Directrices de Finanzas Verdes para Industria Bancaria y de Seguros", disponibles en https://latsustentable.org/wp-content/uploads/2022/08/2022.vi_.01_Directriz-Finanzas-Verdes_ESP-final.pdf

Consejo de Derechos Humanos (CDH) (2016). "¿Quién debe rendir cuentas? Los derechos humanos y la agenda para el desarrollo después de 2015", Oficina del Alto Comisionado, ONU, Ginebra y Nueva York.

Consejo de Derechos Humanos (CDH) (2022). "Remedy in Development Finance: guidance and practice", Oficina del Alto Comisionado, ONU, Ginebra y Nueva York.

Crippa, Leonardo (2010). "Multilateral Development Banks and the Human Right Responsibility", *American University International Law Review*, Vol. 25:3, 531-577.

Danillo, Robert (2006). "Legal opinion on human Rights and the work of the World Bank, disponible en https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law-oxio/e215.013.1/law-oxio-e215-regGroup-1-law-oxio-e215-source.pdf.

Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2017). "Open letter from the IE to members of the Thun Group of Banks", disponible en https://www.ohchr.org/en/special-procedures/ie-foreign-debt

Export-Import Bank of China (2022). "Environmental and Social Framework", disponible en http://www.eximbank.gov.cn/info/ztzl/lsxdzdhz/202211/P020221118389558060550.pdf

Friends of the Earth (2014). "Going out, but going green? Assessing the implementation of China's Green Credit Guidelines overseas", Washington, D.C.

FUNDEPS (2021). "Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI)", disponible en https://fundeps.org/analisis-casos-mici-2014-2020/.

Garzón, Paulina (2018). "Una nueva ola de directrices chinas para las inversiones chinas en el exterior", Iniciativa para las Inversiones Sostenibles China-América Latina, en https://bankinformationcenter.cdn.prismic.io/bankinformationcenter%2Fcaef384d-8376-4878-b8f0-065a48c7f78e_iiscal-ola-de-directrices.pdf-02-2018.pdf

Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas (GTEDH) (2017)., "Carta de respuesta al Thun Group of Banks", disponible en https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/documents/20170223_WG_BHR_letter_to_Thun_Group.pdf

Ladera Sur, (2020). "Mecanismo del BID da la razón a reclamantes que presentaron queja sobre el proyecto Alto Maipo", 8 de julio, disponible en https://laderasur.com/articulo/mecanismo-del-bid-da-la-razon-reclamantes-que-presentaron-queja-sobre-el-proyecto-alto-maipo/, consultada el 01-07-2024.

Latinoamérica Sustentable y Sustentarse (2024). "A diez años de la Iniciativa de la Franja y la Ruta", en https://latsustentable.org/wp-content/uploads/2024/05/IFR_Suramerica_FINAL-2024mayo.pdf

Leader, Sheldon y Ong, David (eds.) (2011). *Global Project Finance, Human Rights and Sustainable Development*, Cambridge University Press.

Likosky, Michael (2005). "Introduction. Privatising Development: Project Finance Law and Human Rights", en Likosky, M. (ed.), *Privatising Development: Project Finance Law and Human Rights*, Brill.

Lixinski, Lucas (2010). "Treaty Interpretation by the Inter-American Court of Human Rights: Expansionism at the Service of the Unity of International Law", 21 *Eur. J. Int'l L.* 585.

Loots, Josua (2023). "Development, infrastructure and human rights: the role of human rights impact assessments" en Martin-Ortega, O. y Treviño-Lozano, L. (eds.), *Sustainable Public Procurement of Infrastructure and Human Rights*, Edward Elgar Publishing.

Medina Ardila, Felipe (2020). "La responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares: análisis jurisprudencial latinoamericano", disponible en https://www.corteidh.or.cr/tablas/r26724.pdf, consultada el 12-09-2023.

MICI (2023). "Informe de seguimiento al plan de acción e informe de cierre de caso: *proyecto hidroeléctrico Alto Maipo*", 31 de mayo, CH-L1067, 3008A/OC-CH, 3008B/OC-CH, BID, Chile.

MICI (2024). "Caso: Proyecto hidroeléctrico Alto Maipo", MICI-BID-CH-2017-0115, BID, disponible en https://mici.iadb.org/es/cases/MICI-BID-CH-2017-0115.

Molina-Portilla, Diana María (2016). "Sistema interamericano, empresas transnacionales mineras y Estados de origen: improcedencia de la excepción de falta de jurisdicción entre Estados-miembros", *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, pp. 57-92.

OACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2017). "OHCHR response to request from BankTrack for advice regarding the application of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights in the context of the banking sector", disponible en https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/InterpretationGuidingPrinciples.pdf

OACNUDH (2018). "The Other Infrastructure Gap: Sustainability. Human Rights and Environmental Perspectives", Ginebra, disponible en https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/InfrastructureGapSummary.pdf

OACNUDH (2022). "Remedy in development finance. Guidance and practice", disponible en https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/Remedy-in-Development.pdf

Pinto, Mónica (1997). "El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos" en Martín Abregú (ed.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, CELS, pp. 163 -197.

Rodríguez-Enríquez, Corina y Blanco, Masaya (eds.) (2023). *Corporate Capture of evelopment. Public-Private Partnerships, Women's Human Rights, and Global Resistance*, Bloomsbury.

Servicio Internacional para los Derechos Humanos *et al.* (2023). "Las obligaciones extraterritoriales en derechos humanos de la República Popular de China con relación a actividades empresariales en América Latina", informe ante el CDESC en 2023 y seguimiento EPU (2024), en https://olca.cl/articulo/nota.php?id=109934

Thun Group (2017). "Paper on the implications of UN Guiding Principles 13b & 17 in a corporate and investment banking context", disponible en https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/documents/2017_12_Thun_Group_of_Banks_Paper_UNGPs_13b_and_17.pdf

Van Genugten, Willem (2021). "El Grupo del Banco Mundial, el FMI y los derechos humanos: Sobre las obligaciones directas y la atribución de la conducta ilícita", *Revista Derechos en Acción*, Año 6/ Nº 18, pp. 130-173.

CAPÍTULO 14

Donde existe una necesidad nace un crédito: neoliberalismo, finanzas predatorias y derechos humanos

Nancy Cardinaux y Martín Aldao

Hoy hice el último pago de la casa. Y no habrá nadie en ella.
Estábamos libres, sin obligaciones. Éramos libres…
Éramos libres… libres…
Arthur Miller

1. Introducción

El epígrafe con que comenzamos son las últimas palabras de *La muerte de un viajante*, pronunciadas por Linda, la esposa del viajante Willy Loman, que se pregunta por qué se suicidó su marido justo el día que pagaron la última cuota de la hipoteca de su casa. La respuesta, por supuesto, está dada sobradamente a lo largo de toda la obra: sueños equivocados, el traslado de expectativas a los hijos, el anzuelo del riesgo como motor del progreso opuesto al camino llano de la certeza de seguridad sin gran éxito, el pasado que vuelve en un mundo que promete que todo es futuro. Vidas pequeñoburguesas que dan cuenta del vacío como único punto de llegada posible por más resistencia que se ponga a asumirlo.

Si dejamos de lado la lectura sobre la condición humana universal en una sociedad capitalista y abordamos la obra de teatro en términos de historia reciente, veremos que la profesión del protagonista ha desaparecido, que un trabajador de medianos ingresos no podría vivir en la gran ciudad, que la posibilidad de obtener un crédito hi-

potecario sería una quimera, que ese mismo trabajador no tendría oportunidad alguna de sentarse frente al dueño de la empresa a negociar algo y tampoco son tan numerosas las empresas familiares medianas y que se mantenga el mismo empleo a lo largo de toda la vida. Ese mundo ha cambiado pues para esa clase retratada por Miller, mostrándonos el malestar del sueño americano; hoy ese malestar es un horizonte inaccesible para gran parte de lo que suele llamarse "clase o estrato medio", para quienes las deudas trascienden la vida de los individuos, los créditos -que ahogan si se consiguen- tienen condiciones usurarias y la supervivencia, la precariedad, no son el premio consuelo sino el premio mayor en el pasaje del capitalismo liberal a un capitalismo neoliberal o neoconservador. Si bien estamos haciendo un abordaje desde una teoría de las clases sociales, podemos poner en parecidas condiciones a quienes tradicionalmente han tenido una profesión o un oficio y aquellos trabajadores manuales o desocupados que han venido perdiendo posiciones en beneficio de una concentración de capital cada vez más profunda.

Una sociedad cada vez más tecnificada, atomizada, precarizada, con una gran masa de trabajadores y trabajadores informales que no tienen acceso a bienes y servicios básicos para una vida digna que, con diferencias entre países y regiones, muestra algunas tendencias que es difícil no asociar a una etapa del capitalismo. La profundización de la inequidad deja a la vista en los últimos años a trabajadora/es formales que también están bajo la línea de pobreza e indigencia. En el caso de la Argentina, como se viene sosteniendo en este libro, se ha privilegiado el pago de los servicios de la deuda externa a la efectivización de derechos humanos en un contexto de concentración del capital y esta situación ha llegado a su máximo nivel de expresión en la actualidad, cuando el Estado pasa de tender una frazada corta para el cumplimiento de esos derechos a pulverizar esa frazada para concentrarse en su función de represión de la protesta social.

En una primera sección presentamos al menos tres sentidos en que el endeudamiento de las familias se convierte en una vulneración

de derechos humanos, que serán desarrollados en profundidad en las partes subsiguientes: la servidumbre por deuda, el endeudamiento forzado para satisfacer necesidades básicas y las prácticas financieras predatorias que configuran modernas formas del anatocismo. Si bien en los tres casos la deuda privada es el denominador común, cada una requiere de una estrategia diferente. Concluiremos con algunas reflexiones en torno a las relaciones estrechas entre las deudas privadas y los derechos humanos conculcados, tanto en el momento posterior a ese endeudamiento como al tiempo en que se constituyen dichas deudas, que muchas veces se contraen para acceder a prestaciones que deberían ser universales y provistas por los Estados.

2. La deuda y sus constelaciones

Habitamos claramente un sistema que plantea nuevos desafíos al campo de los derechos humanos. A las habituales violaciones a la dignidad humana, perpetradas por la maquinaria bélica y las fuerzas de seguridad de los Estados, se suma un contexto generalizado de pérdida de derechos laborales y de prestaciones sociales, empeoramiento de las condiciones de trabajo, aumento del precio de los alimentos, obstáculos en el acceso a la salud y a la educación y degradación del ambiente que sume en la precariedad a cada vez más segmentos de una población crecientemente fragmentada (Munck, 2013; Standing, 2014; Butler, 2019; Arruzza, Bhattacharya y Fraser, 2019; Fraser, 2023). Es en este contexto, fuertemente vinculado al desarrollo de las finanzas globales y a la injerencia de las instituciones financieras internacionales (IFIs), que analizamos el vínculo entre endeudamiento privado[1] y derechos humanos.

[1] Dentro del amplio espectro del endeudamiento privado nos concentraremos en aquel en el que incurren las unidades convivenciales, y en particular las de las capas medias bajas y bajas. Por fuera queda el endeudamiento con fines productivos y comerciales y el de los sectores acomodados.

La deuda pública, que marca una diferencia cada vez más profunda entre países que son considerados ricos (aunque parte de su población esté sumida en la pobreza, como es el caso de los Estados Unidos) y países pobres (con una ínfima parte de sus habitantes con altos niveles de riqueza), baila al compás de las deudas que deben contraerse para sobrevivir y que se multiplican con una velocidad que las torna impagables. Se puede apenas pagar parte de los intereses para seguir endeudándose cuando eso conviene a los prestadores, que tienen capital o bienes en exceso. Y esto vale para quienes tienen algún acceso al crédito, que no son todas las personas. El embargo de los bienes tangibles como de la fuerza de trabajo son las únicas formas de mantener un nivel de vida aceptable según lo que marquen las tendencias que se asuman como propias.

Si bien tomar créditos no constituye, en abstracto, una vulneración de los derechos humanos, la condición de verse forzado a tomar un crédito para poder satisfacer la subsistencia (alimentos, techo, vestimenta, trabajo, medicamentos), sin la posibilidad de negociar las condiciones del mismo, sí constituye un problema de justicia y de derechos humanos. Los relevamientos de la población en situación de vulnerabilidad financiera muestran que esta condición suele estar asociada a situaciones de vulnerabilidad estructural. La *vulnerabilidad financiera* es definida por Tumini y Wilkis como "(...) un concepto multidimensional orientado a captar el grado de fragilización monetaria de los hogares para enfrentar circunstancias críticas (...)" (2022, p. 12) tales como la pérdida intempestiva del empleo o de otras fuentes de ingresos, el surgimiento de gastos catastróficos en salud, etc. La vulnerabilidad financiera representa, por un lado, el grado de exposición de los hogares a estos acontecimientos, así como su capacidad de enfrentarlos con recursos propios: en general hogares que ven impedida su capacidad de ahorro, en particular en contextos de ausencia de redes públicas de sostén, así como aquellos hogares sometidos a situaciones de endeudamiento crónico (que deben endeudarse para cubrir gastos básicos del hogar, o que destinan

gran parte de sus ingresos al pago de deudas). En este contexto el endeudamiento particular de los sectores populares se convierte en una cuestión de derechos humanos por sus dinámicas discriminatorias y excluyentes[2]. En el informe *Deuda privada y derechos humanos*[3], el Experto Independiente sobre deuda externa y derechos humanos de Naciones Unidas identifica ocho tipos de endeudamiento de los hogares que resultan causa y consecuencia de vulneraciones de derechos humanos y que podemos clasificar en tres grandes grupos.

En primer lugar encontramos *la criminalización de deudores, la servidumbre por deudas*[4] *y la deuda migratoria* como los ejemplos más graves y directos de vulneración de los derechos humanos, ya que ponen en riesgo la vida, la integridad física y la dignidad de las personas de manera directa e inmediata. Este primer grupo crece a la sombra del desarrollo del extractivismo y la refeudalización de la región (Kaltmeier, 2019), que mantiene a grandes sectores de la población, en particular a los grupos más vulnerables (migrantes, personas racializadas, mujeres, niñeces y especialmente sus intersecciones) en situaciones de virtual servidumbre a través del endeudamiento.

En segundo lugar, el informe identifica otras clases de endeudamiento que, por su alcance y su naturaleza estructural, constituyen cada vez más un obstáculo para el goce de los derechos económicos sociales y culturales de grandes segmentos de la población de la región: *la deuda sanitaria, de vivienda y educativa*. Estos obedecen a la reducción y privatización de los servicios sociales -directamente vinculadas a los programas de austeridad impulsados por las IFIs-, que hacen que sean cada vez más los hogares que se ven forzados

[2] El endeudamiento no es proporcional en todas las clases sociales, sino que tiene mayor incidencia en los sectores más vulnerables: el 90% de los hogares de menores ingresos tiene algún tipo de deuda, y entre estos el 34% de la deuda consume casi todos sus ingresos y el 15% los excede (CEPAL, 2023). Este sesgo de clase se repite respecto del género y la racialización entre otros factores.

[3] Ver A/HRC/43/45 y también Bohoslavsky (2020).

[4] Ver n. 11.

a endeudarse para cubrir gastos vinculados a la salud,[5] la vivienda, la canasta básica alimentaria, la educación y los servicios públicos (Servet y Saiag, 2013; Brinks y Engle, 2019). En este caso, la relación entre sobre-endeudamiento público, las medidas económicas ortodoxas implementadas para asegurar su reembolso, y el mayor endeudamiento de las personas para acceder a bienes y servicios básicos, resulta evidente.

Por último, deben señalarse *el endeudamiento vinculado con el consumo y los denominados "mecanismos de inclusión financiera"*.[6] Estos tipos de endeudamiento, por su carácter abusivo y su propagación e impacto en las economías familiares de las clases populares, operan como inductores de vulnerabilidad financiera y obstáculos al desendeudamiento focalizado en sectores específicos del espectro social.

En este sentido, elementos centrales para comprender el aumento de la deuda de los hogares en el sur global no sólo son el retroceso de las políticas públicas, la consiguiente mercantilización de los bienes y servicios necesarios para la reproducción de la vida y el aumento de la brecha entre salarios y productividad[7], sino también la globalización de la cultura del consumo[8] y el proceso de financiarización[9] (Servet y Saiagh, 2013; Lazzarato, 2013). Estas últimas resultan par-

[5] Así lo ha determinado la Corte IDH en una serie de casos en los que responsabilizó al Estado, por ejemplo, por el sufrimiento y posterior muerte padecidas por un adulto mayor a causa de prestaciones deficitarias en el tratamiento de una afección médica en *Poblete Vilches c. Chile* (Corte IDH, 2018b), por el retiro de la atención domiciliaria de una niña con un síndrome que requería cuidados especiales en *Vera Rojas c. Chile* (Corte IDH, 2021) o por la falta de atención médica de personas que viven con VIH en situación de pobreza en *Cuscul Pivaral c. Guatemala* (Corte IDH, 2018a).

[6] Ver parágrafos 19 y 20 del informe.

[7] Es decir, la pérdida de peso de los salarios frente a los dividendos en la distribución de las ganancias de la industria.

[8] Sobre el impacto de la cultura del consumo en las finanzas de las clases populares ver, entre otros, Saiagh (2020).

[9] Sobre la financierización entendida como la expansión del mercado financiero desde la industria hacia el consumo, y desde la economía formal a la informal, ver Servet y Saiagh (2013)

ticularmente relevantes por su función de disciplinamiento social, lo que Soederberg (2014) denomina la "industria de la pobreza".[10]

A su turno, las leyes que rigen los concursos y quiebras de personas físicas y jurídicas no suelen contemplar las razones por las que se produjo el endeudamiento y terminan favoreciendo a grandes empresas que conocen las reglas del juego de los concursos y quiebras pero no tienen en cuenta el contexto de ese endeudamiento cuando se trata de personas físicas, pequeñas y medianas empresas, cooperativas y otros entes que quedan atrapados en la telaraña de créditos tomados para la supervivencia en el marco de crisis y recesiones en las que la deuda va… y, como cantaba Atahualpa Yupanqui, en el verso que mejor acaso refleje este problema, "las penas son de nosotros; las vaquitas son ajenas".

Para cerrar la reflexión sobre *La muerte de un viajante*, marcamos que si bien la situación de desigualdad entre los innumerables deudores y los pocos acreedores parece una falla que sólo puede terminar produciendo un desprendimiento tectónico, son muchas veces los sectores que tienen capacidad de ahorro y de consumo quienes más prestamente confunden su malestar existencial con una situación que juzgan catastrófica y sin salida alguna. Salida que no es imaginada colectivamente porque se presume que los demás están en algún grupo irrecuperable: corruptos, violentos, vagos, o cualesquiera otros estereotipos que se suelen aplicar con extrema liviandad a quienes se considera de una otredad irreductible. Es cierto que una buena parte de la población está en una situación de vulnerabilidad extrema, pero la mirada impuesta por las capas medias de callejón sin salida, de imposibilidad de que la salida sea para todos, hace su tarea e impide que se abone una mirada de conjunto, que haría que quienes están en esas capas medias de la sociedad forjaran un horizonte común con quienes están en peor situación y no con quienes claramente están en sus antípodas.

[10] Ver también Lorey (2016).

3. Siervos de la deuda

La servidumbre por deudas es definida como "(...) el estado o la condición que resulta del hecho de que un deudor se haya comprometido a prestar sus servicios personales, o los de alguien sobre quien ejerce autoridad, como garantía de una deuda, si los servicios prestados, equitativamente valorados, no se aplican al pago de la deuda, o si no se limita su duración ni se define la naturaleza de dichos servicios" por la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud. En este tipo de situaciones la deuda es manipulada de tal forma que el supuesto pago en garantía puede extenderse por años e incluso atravesar generaciones. De acuerdo a la OIT, aproximadamente el 20% de la población mundial sometida a trabajo forzoso se encuentra en esa situación por motivo de una deuda (OIT, 2022, pp. 57 y ss.). La esclavitud por deudas se encuentra analogada a la esclavitud y por tanto expresamente prohibida en la norma citada y en el Convenio 182 de la OIT sobre *las peores formas de trabajo infantil*. En el sistema interamericano la Corte IDH adopta el mismo estándar en el caso *Hacienda Brasil Verde*, en el cual establece la prohibición absoluta de la trata de personas y de la esclavitud: analoga la servidumbre por deudas con la esclavitud, y establece una interpretación amplia de la prohibición absoluta de esclavitud, entendiéndola como la pérdida de la autonomía y/o la explotación contra su voluntad de una persona, ya sea realizada en virtud de coacción física como psicológica.[11]

Por su parte, la deuda migratoria constituye, en general, un caso especial de la servidumbre por deudas: la combinación de los gastos de migración y la pérdida de derechos impuesta en general a las y los migrantes les convierte en potenciales víctimas de redes financieras informales y en situación de endeudamiento excesivo. La incompatibilidad de la prisión por deudas con los estándares más básicos de derechos humanos se encuentra plasmada en numerosos instrumentos normativos: en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos

[11] Ver Caso *Trabajadores Hacienda Brasil Verde*, Corte IDH (2016), párrs. 274-280.

Civiles y Políticos, en el inciso 7 del artículo 7° de la Convención Americana de Derechos Humanos. La misma tiene rango constitucional en México (art.17), Guatemala (art.17), Honduras (art.98), República Dominicana (art.40), Nicaragua (art.41), El Salvador (art.27), Costa Rica (art.38), Panamá (art.21), Colombia (art.28), Ecuador (art.66), Perú (art.2), Brasil (art.5), Bolivia (art.117), Paraguay (art.13) y Uruguay (art.52). En otros países, como Argentina y Chile, el carácter convencional de la prohibición se encuentra reforzado por leyes locales.

Esto no impide, sin embargo, que todo un segmento del sector financiero se dedique, mediante el hostigamiento y la amenaza, a obtener rentas extraordinarias de familias deudoras, aprovechando la asimetría de información y las lagunas de acceso a la justicia en la región. Es muy habitual que los bancos y las entidades financieras formales vendan las deudas que consideran incobrables a empresas de cobranza extrajudicial. Así como es habitual que éstas desplieguen una serie de acciones abusivas tales como el hostigamiento y la intimidación sobre las familias deudoras. El objetivo de estos actores financieros es que paguen montos muy superiores a los generados por las tasas de interés del mercado formal, amenazándolas con consecuencias que no se encuentran previstas en ningún mecanismo legal.[12]

Al igual que en la mayoría de las situaciones más graves de vulneraciones a los derechos humanos, el problema no es tanto de estándares normativos como de efectividad de las normas. El verdadero desafío se encuentra en desarrollar dispositivos de intervención sobre territorios fuertemente desestatalizados (Beck, 2004). La realidad muestra que una institucionalidad debilitada por el mercado es cada vez menos capaz de llegar a vastos segmentos de la población en el sur global. Esto es un efecto colateral del neoliberalismo. El movimiento de retirada del Estado permite que el capital aumente sus esferas de influencia, pero a la vez el capital sólo interviene allí donde ve rentabilidad. Esto implica la privatización de algunos segmentos

[12] Para un análisis pormenorizado de esta clase de prácticas ver Hadad (2020).

(servicios e infraestructura para las clases altas y consumos rentabilizables para todo el espectro social) y el abandono completo de otros (típicamente los vinculados a las necesidades de las clases populares y, cada vez más, las medias). En este contexto la organización de la fuerza de trabajo, la migración (fuertemente vinculada a la anterior) y la atención de las necesidades y emergencias de las familias que habitan los márgenes de la formalidad capitalista aparecen como campos librados a lo que surja de cada territorio[13]. Así se desarrollan las prácticas predatorias que mencionamos en los párrafos anteriores, capilarmente imprescindibles para el desarrollo del capital globalizado[14] y muchas veces vinculadas a las fuerzas de seguridad estatales.[15]

A diferencia de aquella etapa del capitalismo en que se preveía que una gran cantidad de personas sin capacidad de demanda y sin financiamiento (o ahogados por deudas) podían constituir una pérdida porque el sistema crecía a medida que aumentaba la demanda, ya hace décadas que se ha advertido que la demanda puede aumentar no porque se agrande el número de personas que ingresan al mercado, sino porque un número pequeño puede consumir cada vez más bienes y servicios y, por otra parte, un inmenso sistema de medios de comunicación y redes, más los fracasos de gobiernos que pretenden regular el mercado en base a algún criterio de equidad y sobre los que se coloca una enorme lupa, no dejan alternativa a quienes se considera "superfluos". Hoy seguramente diríamos que Willy Loman padece una alteración de su salud mental; insistimos: un Willy Loman que

[13] Es relevante señalar que es también en este contexto que las clases populares se autoorganizan para atender sus necesidades con lógicas propias y relativamente autonomizadas (Gago, 2012; Salvia *et al*., 2015; Lowenhaupt Sing, 2023, caps. 6 y 7). Dinámicas y prácticas que difícilmente pueden ser adecuadamente registradas y atendidas desde el Estado a partir del par legal/ilegal. Sobre experiencias de adaptación a este nuevo contexto por parte de los movimientos sociales ver Gago (2021), sobre la adaptación de dispositivos estatales ver Axat (2015) y Peremilter y Arcidiácono (2020).

[14] Ver por ejemplo Clérico y Novelli (2016).

[15] Sobre la vinculación entre neoliberalismo, extractivismo y fuerzas represivas del Estado ver Gualda (2016), Paley (2023), Wharen et al. (2023) y De Marinis y Díaz (2023) entre otros.

nos cuesta pensar en el sur global, donde no hay acceso al crédito para la vivienda, a un trabajo formal y todas las demás circunstancias que rodeaban su escenario vital. Una forma atomizada de percibir un urgente problema social que aqueja a la mayoría de la población.

4. Deber para vivir: precariedad de la vida

El segundo nivel de endeudamiento se produce por la combinación de las políticas de austeridad y el crecimiento de la brecha entre ingresos y costo de vida para la mayoría de la población. A través de este doble movimiento se restringe fuertemente la capacidad de los hogares para satisfacer sus necesidades básicas al mismo tiempo que se despliega un discurso que responsabiliza a los pobres de la pobreza.[16]

Al igual que en el nivel anterior, podemos ver una correlación entre los procesos de endeudamiento a nivel global y los procesos de endeudamiento a nivel familiar, en tanto los objetivos de déficit fiscal impuestos por las IFIs condicionan fuertemente el gasto público de los Estados y trasladan cada vez más los costos de reproducción de la vida a los bolsillos de las familias. Veamos el caso de la salud: existe evidencia de que los recortes en el gasto público impactan en el gasto público en salud per cápita (Franco Giraldo *et al*., 2006). También existe evidencia de que el recorte en el gasto público en salud tiene una relación relevante con el aumento de la mortalidad infantil, la reducción del número de camas en hospitales y el aumento de los tiempos de espera para procedimientos médicos (Reinsberg, *et al*. 2020, p. 197). Otros efectos sobre la salud de las condicionalidades impuestas por las IFIs son el aumento del coste de los medicamentos y las patentes, la reducción de la capacidad pública sanitaria y el empeoramiento en general de las condiciones de vida (sobre todo alimentación, empleo y educación). A su vez, el recorte del gasto en salud suele ir acompañado por estrategias de refinanciación del

[16] Sobre el rol político de los discursos y las políticas de austeridad ver Wells (2019) y Mattei (2022).

sistema tales como la introducción de tarifas y copagos que, junto a la desregulación en favor de prestadores privados[17] y la descentralización sin financiamiento del sector público, no han ampliado el alcance del sistema sanitario sino que lo han segmentado con efectos fuertemente excluyentes para los sectores más vulnerables y no necesariamente han mejorado el acceso para las clases medias (Homedes y Ugalde, 2005).[18] Más aún, el impacto es inversamente proporcional a la situación económica de las naciones: mientras que en los países de altos ingresos el gasto de bolsillo en salud representa el 21%, frente al 48% de transferencias públicas, en los países de bajos ingresos se invierte la proporción, con un 44% cubierto por el gasto de bolsillo y apenas un 21% por el Estado (WHO, 2021).

Esta dinámica que analizamos para la salud se repite, con algunas variaciones, en alimentación, educación y vivienda[19] y es así que se comprende que en algunos países de la región el 80% de las deudas de

[17] La situación de la Argentina durante el mes en curso (marzo de 2024) es una ilustración con trazos muy fuertes de este punto. Las cuotas que cobran los prestadores privados han sido dejadas al arbitrio de esos prestadores. Estos, a la par que efectúan aumentos que se tornan imposibles de afrontar para gran parte de sus asociados, tienden a reemplazar los seguros totales por sistemas de copagos; así, quienes ya no pueden pagar las cuotas que aumentan desproporcionadamente mes a mes, son obligados a pasar a planes de copago que por supuesto no podrán afrontar cuando tengan que recurrir a prácticas médicas. Las obras sociales, a su turno, también exigen copagos para prácticas a las que daban cobertura total mientras que la salud pública sufre un desfinanciamiento en un momento en que se amplía su necesidad porque la demandan personas que han perdido su trabajo y por ende la cobertura de obras sociales y otras que no han podido seguir pagando a prestadores privados. Obvio es decir que se desatiende fuertemente el tratamiento de la salud en general, pero en particular la prevención que permite la detección y tratamiento de muchas enfermedades, la salud mental y por supuesto son las poblaciones tradicionalmente discriminadas las que más temprano sienten el deterioro de la atención de su salud. Ante esta situación, se multiplican las acciones de amparo tanto relacionados con los aumentos del costo del sistema privado de salud como con las prestaciones que no se cumplen. Esta judicialización del derecho a la salud, aun cuando tenga respuestas favorables, no logra paliar las afectaciones al derecho a la salud (física y mental) que produce un proceso de deterioro profundo de la calidad de vida de la mayoría de la población.

[18] Ver el impacto en, por ejemplo, adultos mayores en el caso Poblete Vilches (Corte IDH, 2018).

[19] Sobre salud ver Treacy (2021), sobre educación Castelao Huerta (2021), sobre vivienda Santana-Rivas (2020), sobre educación ver Picoli y Guilherme (2021).

los hogares más vulnerables se tomen para cubrir gastos de alimentación y salud (Tumini y Wilkis, 2022, p. 16).

5. Vivir para pagar: financierización y prácticas predatorias

Ahora bien, el endeudamiento de los hogares de la región, y en particular de los sectores populares, no es un fenómeno que se de en el vacío, y así como produce perjuicios en el mediano y largo plazo para quienes toman los créditos, genera nuevas fuentes de rentabilidad para las instituciones acreedoras (Soederberg, 2014). En este sentido el impulso del crédito al consumo y la denominada "inclusión financiera" deben ser analizados en el marco más amplio de los dispositivos extractivos del capital financiero (Gago y Mezzadra, 2015). Así como la megaminería, el agronegocio, los hidrocarburos y el litio, la expansión de la frontera forestal y pesquera y el desarrollo inmobiliario se consolidan como nuevos mecanismos capaces de extraer renta de la región; la bancarización y la impulsión del crédito entre los sectores populares expanden, como muestra Wilkis (2014), la frontera financiera hacia sectores que antes eran opacos al mercado formal. En esa línea Roig (2017), Gago y Cavallero (2019) y Gago y Roig (2019), entre otros, muestran cómo la combinación de medidas de austeridad, falta de regulación estatal y asimetría financiera obligan a los hogares más vulnerables a entrar en espirales de endeudamiento y a pagar costos financieros que superan con creces las medias del mercado formal (Feldman, 2013).

En la literatura académica encontramos gran cantidad de investigaciones de corte cuantitativo destinadas a evaluar y contribuir a mitigar el riesgo que las entidades financieras y los inversores corren a la hora de realizar o tomar préstamos (Puerta y Laniao, 2010). También existe una vasta bibliografía que da cuenta de investigaciones cualitativas sobre casos de instituciones financieras que van de las

de mayor porte hasta las que ofrecen microcréditos. No producen en general estos trabajos conexiones con categorías de análisis generales, como las que han provisto las ciencias sociales para analizar este período de desarrollo del capitalismo y las llamadas sociedades de consumo, con un pasaje de sociedades que aquí llamaremos "trabajocéntricas" a sociedades "consumocéntricas". Asignamos el primer nombre a aquellas que, basadas en el mito del pleno empleo, generan un imaginario de ciudadano-trabajador de estrato medio y bajo sobre el que se constituye una moralización (la dignidad o indignidad atribuidas según laboren o no) y que también descansa sobre el supuesto de que quien trabaja cubre sus necesidades y las de su familia. Por supuesto estas sociedades dejan como resultado un residuo de personas desempleadas. Es un orden binario en el que se puede ser empleado o desempleado y a lo sumo pueden cambiar las concepciones de una y otra categoría (por ejemplo, se puede reconocer que el cuidado es trabajo). En una sociedad "consumocéntrica", en cambio, no hay tal orden binario porque los sectores medios y bajos no se segmentan entre quienes realizan determinadas operaciones y quienes no las realizan, sino que se estratifica fuertemente de acuerdo a los consumos. No obstante, así como la primera dejaba su residuo de desempleados, esta sociedad trata de desechar a quienes no pueden acceder al consumo porque ellos, sus antecesores, sus países o su región, han empeñado sus vidas enteras. Para algunos, dice Bauman (2001), la deuda es un visitante ocasional que no altera su estilo de vida mientras que para otros es un huésped permanente que requiere atención y actividades constantes no ya para librarse de él sino para atemperar sus efectos. Recupera Bauman el concepto de "don" de Marcel Mauss para contraponerlo al de intercambio. En este último imperan las relaciones impersonales y el cálculo racional de la devolución, mientras que en el primero se toman en cuenta las necesidades y deseos de quienes reciben ese don.[20]

[20] "En su forma pura, el don se ofrece a cualquiera que lo necesite, simplemente porque lo necesita. El don puro es, pues, el reconocimiento de la humanidad del otro.

Los créditos para el consumo se ofrecen como estrategias de salida, de emancipación, de acceso a consumos que de otro modo estarían vedados. Y los oferentes pueden ser instituciones financieras o un entramado de prestamistas de distinto rango que ofrecen un número de cuota que nunca se sabe cuántas son, formas de pago en que parece que el bien se paga a sí mismo, garantías que familiares o amigos no tienen por qué negarse a brindar, aunque se trate de recibos de haberes o jubilaciones que apenas cubren necesidades básicas. Personas que se han endeudado para comprar bienes de consumo o lo han tenido que hacer para cubrir gastos de alimentación o salud son arrastradas al mismo estado de indefensión, sometidas a acreedores que no corren grandes riesgos porque eso sí lo tienen asegurado.

6. A modo de cierre

Fitzcarraldo, una película de Herzog, comienza con una larga escena en la que el protagonista y su pareja cruzan media selva amazónica, sufriendo todas las peripecias que podamos imaginarnos en tal trayecto, porque querían cumplir un sueño que de tan apasionado se había transformado en una necesidad: escuchar cantar a Caruso. Cuando finalmente llegan al teatro, alguien se interpone en ese último tramo de su camino y le pide el boleto, y ese personaje, que tenía la potente mirada de Klaus Kinski, implora su necesidad mientras que su pareja dice: "no tiene boleto, tiene derecho". Quien le había pedido la entrada supo en ese instante ver el derecho en la mirada de esas dos personas y, a la vez, expone su propio deseo de estar escuchando a Caruso. No era un capricho, no era un acto subversivo, tenían en la mirada la necesidad que da derecho.

Hablando de miradas y de rostros, Lévinas escribió alguna vez que el otro lleva inscripta en la frente el "no matar". Más allá de las pro-

---

Además, los dones puros son anónimos y no se encuentran asignados a ninguna división particular del mapa cognitivo del donante" (Bauman y May 2001, p. 117).

fundas implicancias que esa frase tiene en su obra, podemos tomar aquí la metáfora de unos derechos que son legibles en la frente de esos otros que necesitan que pongamos a su favor la herramienta más eficaz para que sean producto de dones y no de transacciones. Pero para ver la inscripción en el rostro y la mirada de los otros, habrá que estar atentos. Habrá que ser buenos lectores. Esos rostros no se dejan ver fácilmente; algunos están ocultos, otros han agachado la cabeza hace ya mucho tiempo, la mayoría ni siquiera sabe que es portadora de esa inscripción.

Las deudas corroen, no permiten revisar el pasado ni imaginar un futuro porque se vive, como se puede, un presente lleno de incertidumbre, temor, desasosiego. Así como quienes poblamos el sur global padecemos deudas públicas cuyo origen y destino nos resultan extraños, nos endeudamos para migrar, para escapar, para comer, para sanar, para educar, para acceder al consumo de bienes de los que no quedarán rastros más que las deudas que ocasionaron. Pueblos deudores de países deudores dentro de regiones deudoras. Abrir una puerta a la pregunta sobre la preeminencia de la deuda sobre los derechos humanos implica pensar en todos esos planos, desde el general hasta el personal y familiar como un continuum que se replica hasta tanto seamos capaces de generar o poner en juego las herramientas que nos permitan indagar las deudas desde el riesgo y responsabilidad más de los acreedores que desde los deudores. Parafraseando al personaje de Claudia Cardinale en Fitzcarraldo, podríamos decir: no tiene un libre deuda, pero tiene derechos.

Cada constelación de deuda plantea diferentes desafíos al sistema interamericano. La servidumbre por deudas, como nueva forma de la esclavitud, plantea el desafío de la efectividad. El endeudamiento forzado por la austeridad plantea el desafío de los límites de la responsabilidad individual y de la "autonomía de la voluntad". Las prácticas financieras predatorias plantean el desafío de la prevención. El sistema interamericano tiene ante sí un problema con múltiples aristas que aqueja a la región de punta a punta y que da cuenta de

que el microcosmos de las deudas privadas constituye un reflejo o consecuencia del endeudamiento público y las políticas económicas ortodoxas y regresivas.

Al referirse a la propiedad privada, el art. 23 del Pacto de San José dispone: "Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley". Esas leyes en muchos países habían sido sancionadas mucho antes de obligarse a cumplir la Convención. Sin embargo, el sentido cabal de esas mismas leyes hoy debe ser recuperado a observar el nivel de endeudamiento de las personas y las prácticas usurarias que se reproducen en nuestras sociedades. Como venimos sosteniendo, el endeudamiento de las personas y hogares de nuestras poblaciones es especular con respecto al endeudamiento público. En ambos casos, y contra lo que establecen las leyes, los intereses generan intereses y las prácticas usurarias son ampliamente toleradas, publicitadas y también resistidas, aunque sin mayores repercusiones.

Y vale la pena preguntarnos si a las minorías (y sus intersecciones) que el derecho internacional de los derechos humanos reconoce se debería añadir la de quienes han contraído deudas para dar eficacia a derechos que los Estados se comprometieron a garantizar. O por lo menos tenerlas en cuenta como parte del contexto que define los casos en que se decide que los estados tienen responsabilidad por la violación de derechos humanos. Y, en consecuencia, propender a que las garantías de no repetición incluyan sentar las bases para evitar y mitigar ese endeudamiento.

Por último, nos preguntamos si en lugar de poner el foco en la usura como acto no debemos desviar la vista hacia los usureros, que no suelen ser personas físicas cuyo capital ha sido obtenido por medios lícitos sino empresas y, en tal caso, nos preguntamos si la ilegalidad del acto de cobrar intereses exorbitantes no debe perseguir también el origen de ese capital. En definitiva, debemos preguntarnos si el problema son los deudores o los acreedores, pregunta que está formulada hace mucho tiempo con respecto a la deuda pública, pero

entendemos que debe ser formulada también con respecto a las deudas contraídas para tener acceso a derechos humanos.

Referencias bibliográficas

Arcidiácono, P. y Perelmiter, L. (2020). "Cien días que sacudieron al Estado". *Revista Anfibia,* junio 2020.

Arruzza, C., Bhattacharya, T. y Fraser, N. (2019). *Feminismo para el 99%. Un manifiesto*. Rara Avis.

Axat, J. (2015). "El Programa de Acceso Comunitario a la Justicia del Ministerio Público Fiscal. Una nueva forma de intervenir en el territorio". *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, 14(1), pp. 201-216.

Bauman, Z. y May, T. (2001). *Pensando Sociológicamente*. Nueva visión.

Beck, U. (2004). *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*. Paidós.

Bohoslavsky, J. P. (2020). "Deuda privada y derechos humanos". *Derechos en Acción*, 15(15), pp. 388-388.

Brinks, D., Dehm, J., y Engle, K. (2019). "Introduction: Human rights and economic inequality". *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, 10(3), pp. 363-375.

Butler, J. (2019). *Cuerpos aliados y lucha política: hacia una teoría performativa de la asamblea*. Paidós.

Castelao-Huerta, I. (2021). "Investigaciones sobre los efectos de la neoliberalización de la educación superior pública en América Latina". *Educação e Pesquisa*, 47, 1-24.

Clérico, L., y Novelli, C. (2016). "La inclusión de la cuestión social en la perspectiva de género: notas para re-escribir el caso "Campo Algodonero" sobre violencia de género". *Revista de Ciencias Sociales*, 67, pp. 453-487.

De Marinis, N., y Diaz, A. F. (2023). "Repensar las violencias y el estado en Latinoamérica: estados de excepción, gobernanza criminal y extractivismo". *Bajo el Volcán: Revista del Posgrado de Sociología. BUAP*, 4(8), pp. 11-30.

Feldman, G. (2013). "Créditos para el consumo: Análisis del fenómeno socioeconómico y su impacto en los sectores populares". Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos, Ministerio Público Fiscal.

Franco-Giraldo, Á., Palma, M., y Álvarez-Dardet, C. (2006). "Efecto del ajuste estructural sobre la situación de salud en América Latina y el Caribe, 1980-2000". *Revista Panamericana de salud pública*, 19(5), pp. 291-299.

Fraser, N. (2023). *Capitalismo caníbal. Qué hacer con este sistema que devora la democracia y el planeta, y hasta pone en peligro su propia existencia.* Siglo Veintiuno Editores.

Gago, V. (2012). "La Salada: ¿un caso de globalización «desde abajo»? Territorio de una nueva economía política transnacional". *Nueva sociedad*, (241), pp. 63-78.

Gago, V. y Cavallero, L. (2019). *Una lectura feminista de la deuda*. Tinta Limón.

Gago, V. y Roig, A. (2019). "Las finanzas y las cosas. Una etnografía del endeudamiento popular", en P. Chena y P. Biscay (eds.), *El imperio de las finanzas: deuda y desigualdad*. Miño y Dávila.

Gualda, S. M. G. (2016). "Mujeres Mapuce, Extractivismo y Kvme Felen (Buen Vivir): La lucha por los bienes comunes en Neuquén". *Millcayac-Revista Digital de Ciencias Sociales*, 3(4), pp. 15-40.

Hadad, I. (2020). "Vidas que se endeudan. Deudas que cobran vida. Un acercamiento a la gestión institucional y doméstica de las deudas financieras". *Argumentos: revista de crítica social*, 22, pp. 280-308.

Homedes, N. y Ugalde, A. (2005). "Las reformas de salud neoliberales en América Latina: una visión crítica a través de dos estudios de caso". *Revista Panamericana de Salud Pública*, 17, pp. 210-220.

Kaltmeier, O. (2019). *Refeudalización: Desigualdad social, economía y cultura política en América Latina en el temprano siglo XXI*. Bielefeld University Press.

Lazzarato, M. (2013). *La fábrica del hombre endeudado. Ensayo sobre la condición neoliberal*. Amorrortu.

Lorey, I. (2016). *Estado de inseguridad, gobernar la precariedad*, Traficantes de Sueños.

Lowenhaupt Sing, (2023) *Los hongos del fin del mundo: sobre la posibilidad de la vida en las ruinas capitalistas*. Caja Negra.

Mattei, C. E. (2022). *The capital order: How economists invented austerity and paved the way to fascism*. University of Chicago Press.

Munck, R. (2013) "The Precariat: a view from the South". *Third World Quarterly* 34(5), pp.747-762.

Paley, D. M. (2023). "Repensar el crimen organizado". *Revista de la Universidad de México*, (5), pp. 102-108.

Picoli, B. A., & Guilherme, A. A. (2021). "La concepción neoliberal de la educación y sus impactos en el Sur Global: una nueva forma de imperialismo". *Foro de Educación*, 19(1), pp. 199-222.

Puerta, A. & Laniado, H. (2010). "Diseño de estrategias óptimas para la selección de portafolios, un análisis de la ponderación inversa al riesgo (PIR)", *Lecturas de Economía* N° 73, julio/diciembre, pp. 243-273.

Reinsberg, B., Stubbs, T., Kentikelenis, A., & King, L. (2019). "The political economy of labor market deregulation during IMF interventions". *International Interactions*, *45*(3), pp. 532-559.

Roig, A. (2017). "Financiarización y derechos de los trabajadores de la economía popular". En Pérsico, E. *et al*. *Economía Popular. Los desafíos del trabajo sin patrón*. Colihue.

Saiag, H. (2020). "El crédito al consumo en los sectores populares argentinos". *Cuadernos De antropología Social*, (51), pp. 91-112.

Salvia, A., De Angelis C. y Cicciari M. (2015). "Ferias extralegales en espacios públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Un sistema complejo de lealtades, oportunismo y explotación amparado por un Estado en las sombras". Editorial Acta Académica.
Santana-Rivas, D. (2020). "Geografías regionales y metropolitanas de la financiarización habitacional en Chile (1982-2015): ¿entre el sueño de la vivienda y la pesadilla de la deuda?". *EURE (Santiago)*, 46(139), pp. 163-188.
Servet, J.-M. y Saiag, H. (2013). "Household over-indebtedness in northern and southern countries: a macro-perspective". En Guerin, I. *et al*. *Microfinance, Debt and Over-Indebtedness: Juggling with Money*. Routledge.
Soederberg, S. (2014). *Debtfare States and the Poverty Industry: Money, Discipline and the Surplus Population*. Routledge.
Standing, G. (2014). *A precariat charter: From denizens to citizens*. A&C Black.
Treacy, M. (2021). "Los determinantes sociales de la salud en la etapa neoliberal: un abordaje de las desigualdades desde la economía política". *Ensayos de Economía*, 31(58), pp. 134-157.
Tumini, L. and Wilkis, A. (2022). "Cuidados y vulnerabilidad financiera: un análisis a partir de la encuesta nacional de endeudamiento y cuidados (ENEC) en la Argentina". CEPAL.
Wahren, J., de la Paz Acosta, M., Guerreiro, L. G., Hadad, M. G., Palmisano, T., Perelmuter, T., & Petz, M. I. (2023). "Mundos rurales en la Argentina contemporánea: entre la democracia y el extractivismo (1983-2023)". *Revista de la Carrera de Sociología Entramados y Perspectivas*, 13(13), pp. 201-237.
Wells, R. (2019). "Teaching austerity to working-class students: Toward a new 'common sense'." *Capital & Class*, 43(2), pp., 315-337.
Wilkis, A. (2014). "Sociología del crédito y economía de las clases populares". *Revista Mexicana de Sociología*, 76(2), pp. 225–252.

Informes técnicos y jurisprudencia

CEPAL (2023). "Primer informe sobre endeudamientos, géneros y cuidados en la Argentina: equipo de trabajo de la CEPAL y el Ministerio de Economía de la Argentina". LC/TS.2023/58.

Corte IDH (2018a) *Caso Cuscul Pivaral c. Guatemala*. Serie C-359.

Corte IDH (2018b). *Caso Poblete Vilches c. Chile*. Serie C-349.

Corte IDH (2016) *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde c. Brasil*. Serie C-318.

Corte IDH (2021). *Caso Vera Rojas c. Chile*. Serie C-439.

OIT (2022). "Global Estimates of Modern Slavery Forced Labour and Forced Marriage".

ONU (2020). "Deuda privada y derechos humanos". Informe del Experto Independiente deuda externa y derechos humanos. A/HRC/43/45.

WHO (2021). "Global expenditure on health: Public spending on the rise?". Ginebra.

CAPÍTULO 15

¿Reestructuraciones de deudas en arbitrajes de inversión? Una receta que amenaza a los derechos humanos

Juan Pablo Bohoslavsky[1]

1. Introducción. Deuda soberana y procesos concursales colectivos

Al día de hoy no existe un mecanismo comprehensivo de reestructuración de deudas soberanas con lo que -al igual que ha sucedido con cientos de crisis de deudas previas- los acreedores procuran cobrar todas sus deudas, aún a expensas de los objetivos colectivos intrínsecos a los procesos concursales: maximizar el valor del patrimonio del deudor, asegurar la paridad entre los acreedores y procurar un acuerdo sustentable que proteja la dignidad del deudor que, en el caso de Estados prestatarios, implica asegurar que estos cuentan con recursos fiscales mínimos para asegurar la realización de los derechos de la población. Uno de los foros mediante el cual los acreedores privados

[1] Este capítulo se basa y actualiza el informe que el autor presentara a la Asamblea General de las Naciones Unidas en ejercicio del mandato de deuda y derechos humanos de los Procedimientos Especiales, "Debt disputes, international investment arbitration and human rights", UN Doc. A/72/153, 17 de julio de 2017.

procuran proteger sus créditos son los arbitrajes establecidos en los tratados bilaterales de inversión (TBIs).

En este capítulo se estudia la utilización del arbitraje en materia de inversión extranjera directa (IED) para hacer cumplir los pagos de la deuda soberana en el contexto de reestructuraciones de deuda. La pregunta central que se intenta responder es si el arbitraje en materia de IED resulta una opción idónea para resolver las controversias en el contexto de las reestructuraciones de deuda soberana, adoptando para ello un doble enfoque: de problemas de acción colectiva y de derechos humanos.

La insolvencia de un Estado da lugar a negociaciones entre éste y sus acreedores, quienes a la postre deben ponerse de acuerdo sobre el alcance de la reducción o reprogramación de la deuda y las condiciones de las reformas económicas tendientes a asegurar la capacidad de reembolso. Si bien restaurar la sostenibilidad de la deuda soberana es importante, tratar a los acreedores de forma arbitraria o dejar de lado los derechos humanos de la población no pueden considerarse opciones legítimas. Por su parte, es muy amplia la gama de conductas abusivas, discriminatorias o de mala fe en que pueden incurrir tanto deudores como acreedores, sea antes, durante y después de las cesaciones de pago. En situaciones dinámicas como esas, el cumplimiento de manera equilibrada de todas las normas jurídicas aplicables es una tarea compleja y delicada.

El problema típico en este contexto puede describirse de la siguiente manera: si no se ponen de acuerdo todos los acreedores en los términos de la reestructuración de la deuda que el Estado deudor proponga, algunos acreedores pueden resistirse (*free-riders*, *hold-out*), con el objetivo de lograr un resultado más beneficioso en el futuro. Los acreedores disidentes pueden demorar de manera significativa el proceso de reestructuración de la deuda soberana. Mientras la deuda está pendiente de pago, resulta difícil para los Estados lograr acceso a los mercados y es también probable que la pérdida de confianza en la capacidad de los Estados de reembolsar la deuda

y superar la crisis financiera lleve a la fuga de capitales[2]. A su vez, las demoras más prolongadas pueden agravar las crisis económicas y financieras.

De esa forma, los acreedores disidentes pueden afectar el flujo de una reestructuración de la deuda soberana que redundaría en beneficios generales. Los riesgos de que los procesos de reestructuración de la deuda se prolonguen, con resultados imprevisibles, han generado un mercado para los fondos especulativos de cobertura que buscan sacar provecho de la situación comprando deuda pendiente de pago con un descuento importante a tenedores de bonos de dudosa solvencia antes de intentar hacer cumplir las cláusulas del instrumento a fin de lograr un máximo de rendimiento (los llamados "fondos buitres")[3].

Habida cuenta del vacío jurídico e institucional existente en este ámbito, y en particular la intensa actividad de los fondos buitre en los mercados de deuda soberana, en los últimos años los acreedores han venido explorando foros alternativos para proteger sus derechos contractuales. Una de estas opciones ha consistido en someter las controversias relativas a la deuda al arbitraje internacional al amparo de los TBIs[4]. En otros términos: en el contexto de las crisis de la deuda, los acreedores invocan la protección de las inversiones extranjeras para resguardar su derecho a ser reembolsados, con lo cual presentan reclamos en instancias de arbitraje internacional. Lo que a primera vista podría considerarse una solución práctica puede constituir una

---

[2] Sobre el fenómeno multicausal de la fuga de capitales en América Latina y el Caribe, ver Rúa 2019.

[3] Véase la resolución 27/30 del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/14/21 y A/HRC/33/54.

4 Desde 2005, los acreedores han presentado cuatro reclamaciones ante tribunales de arbitraje en materia de inversiones para intentar hacer cumplir las cláusulas de los bonos soberanos (*Abaclat y otros c. República Argentina,* caso CIADI núm. ARB/07/5, decisión sobre jurisdicción y admisibilidad, 4 de agosto de 2011, *Ambiente Ufficio y otros* v *República Argentina,* caso CIADI núm. ARB/08/9, decisión sobre jurisdicción y admisibilidad, 8 de febrero de 2013; *Alemanni y otros c. República Argentina*, caso CIADI núm. ARB/07/8, decisión sobre jurisdicción y admisibilidad, 17 de noviembre de 2014; y *Poštová banka, a.s. and Istrokapital S.E. v. Hellenic Republic*, caso CIADI núm. ARB/13/8, laudo de 9 de abril de 2015).

alternativa muy problemática desde un punto de vista de la sostenibilidad de la deuda y de los derechos humanos.

La presentación simultánea de un Estado ante los regímenes internacionales -de derechos humanos y de inversiones extranjeras- puede generar un dilema para los Estados, que se hace tangible cuando se presentan reclamos en esos dos frentes: o el Estado es responsable por no haber adoptado las medidas requeridas por las convenciones de derechos humanos, o puede dar prioridad a las obligaciones relativas a los derechos humanos, afectando así los intereses de los inversores. Esta tensión se materializó en un caso de la *Comunidad Indígena Sawhoyamaxa* resuelto en 2006 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, donde se estableció que los intentos de un Estado de oponer un acuerdo internacional al cumplimiento de las obligaciones convencionales (Paraguay invocaba la existencia de un TBI para eximirse de reclamos de comunidades indígenas[5]) encuentra los mismos reparos que la alegación del derecho interno, que conducen a su desestimación en los términos del principio *pacta sunt servanda*: prevalecen los compromisos en materia de derechos humanos.

En todo caso, este dilema que suelen confrontar los gobiernos se ve exacerbado por la práctica habitual de los tribunales arbitrales encargados de interpretar y aplicar los TBIs: dichos tribunales consideran que los TBIs prevalecen siempre y solo en los últimos años se ha reconocido, en algunas de sus decisiones, el posible papel (aunque marginal) de los derechos humanos[6]. Esta disociación ha llevado a que se calificaran determinadas medidas regulatorias nacionales diri-

[5] Corte IDH, *Comunidad Indígena Sawhoyamaxa v. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*, 29 de febrero de 2006.

[6] Véase la declaración del tribunal en *CMS Gas Transmission Company c. República Argentina,* caso CIADI núm. ARB/01/8, laudo del 12 de mayo de 2005. La Argentina procuró basarse en el rango constitucional de los tratados de derechos humanos en su Constitución para justificar su aplicación en la controversia. En el párrafo 121, el tribunal sostuvo que no se han de afectar los derechos humanos fundamentales al examinar las cuestiones contempladas por las partes. Véase también *Bernhard von Pezold c. República de Zimbabwe*, caso CIADI núm. ARB/10/15, 28 de julio de 2015, resolución procesal núm. 2, 26 de junio de 2012, en la que el tribunal rechazó la petición de *amicus curiae*, sosteniendo que los derechos de los indígenas no eran

gidas directa y expresamente a proteger los derechos humanos como violaciones de los TBIs. En ese contexto, los tribunales de arbitraje en materia de inversiones han dictado onerosos laudos contra Estados, lo que, a su vez, perjudica aún más la ya maltrecha situación fiscal de Estados que atraviesan dificultades financieras[7].

Los motivos por los cuales este estudio es particularmente relevante en el continente son evidentes: a 2024, América Latina y el Caribe es la región más endeudada (ver la introducción a este libro), el número de TBIs vigentes en esos países ascienden a 707[8], y algunos TBIs han sido reformados para incorporar, precisamente, la posibilidad de someter disputas por deuda pública a decisión de arbitrajes (Hinz, 2023).

Este capítulo se divide en cuatro secciones. Luego de esta introducción, en la sección II se analiza cómo los TBIs y los estándares referentes a la inversión se están utilizando o podrían utilizarse para resolver las controversias relativas a la deuda soberana, destacando su disfuncionalidad para afrontar las consecuencias más amplias de las reestructuraciones de la deuda soberana. En la sección III se examina la problemática que suscita la opción del arbitraje, desde la perspectiva económica y desde un enfoque de derechos humanos, centrando la atención en las consecuencias adversas derivadas del uso de los TBIs para resolver disputas en materia de reestructuraciones de la deuda. En la sección IV se presentan las conclusiones.

---

pertinentes a la reclamación, antes de basarse en la prohibición de la discriminación racial a favor del inversor extranjero.

[7] Véase *Saur International S.A. c. República Argentina*, Caso CIADI núm. ARB/04/4, Decisión sobre Jurisdicción y Admisibilidad, 6 de junio de 2012; *Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. and Vivendi Universal S.A c. República Argentina*, caso CIADI núm. ARB/03/19, decisión sobre responsabilidad, 30 de julio de 2010. Acerca de la cuestión más general de la creciente pérdida de espacio normativo en los últimos 15 años a raíz de acuerdos de libre comercio y tratados bilaterales de inversión, véase Rowden, 2017.

[8] Información disponible en el sitio del *Center for the Advancement of the Rule of Law in the Americas de la Universidad de Georgetown*, en https://isdslac.georgetown.edu/international-investment-agreements-2/

2. Sobre los estándares de protección de los TBIs y la deuda soberana

Los acreedores disidentes (*hold out*) han intentado, en los últimos años, utilizar el arbitraje en materia de inversiones directas para exigir el cumplimiento de las condiciones de sus instrumentos de deuda soberana. Aunque ya existían laudos en los que transacciones financieras (no IED) recibían la calificación de "inversiones"[9], la principal jurisprudencia se deriva de las crisis de la deuda soberana de la Argentina correspondiente al periodo 2002-2015[10]. Estas decisiones parecen sintetizar la idea de que la utilización arbitraria por los Estados de su poder soberano para cambiar las condiciones de sus obligaciones financieras respecto de los acreedores puede, en efecto, constituir una violación de disposiciones de TBIs (Brower y Goetz-Charlier, 2017, cap. 2).

Sin embargo, es necesario comprender plenamente quién modifica esas condiciones contractuales y de qué manera y por qué motivos lo hace. Por lo tanto, resulta decepcionante constatar que, en esas decisiones, que tienen múltiples ramificaciones, no se ha tenido en cuenta, por ejemplo, si ha habido una mayoría calificada de acreedores que estaba de acuerdo con las nuevas condiciones de la deuda reestructurada. Como han sido decisiones sobre competencia más que sobre el fondo (aunque una vez que se ha determinado la competencia, algunas reclamaciones se han resuelto -ver los casos presentados en los siguientes párrafos-), se ha perdido la oportunidad de comprobar si el tribunal arbitral habría estado dispuesto a conside-

---

[9] Véanse, por ejemplo, *Fedax N.V. c. República de Venezuela*, caso CIADI núm. ARB/96/3, decisión sobre objeciones a la jurisdicción, 11 de julio de 1997; *Ceskoslovenska Obchodni Banka c. República Eslovaca*, caso CIADI núm. ARB/97/4, decisión sobre objeciones a la jurisdicción, 24 de mayo de 1999 y 1 de diciembre de 2000.

[10] Véanse *Alemanni y otros c. República Argentina*; *Ambiente Ufficio y otros c. República Argentina;* y *Abaclat y otros c. República Argentina*. Aunque los bonos soberanos se compraron en el mercado secundario, se estableció una conexión territorial porque, para que los instrumentos financieros estén presentes en el territorio, los fondos solo tienen que ponerse a disposición del Estado receptor.

rar si su decisión dejaba suficiente margen fiscal para que el Estado prestatario cumpliera las obligaciones de derechos humanos que le incumben con respecto a su población. En todo caso, esas decisiones sobre competencia pueden alentar a los acreedores disidentes a no participar en procesos de reestructuración de la deuda, y a reclamar en su lugar el pago íntegro mediante la interposición de demandas contra los deudores soberanos ante tribunales de arbitraje. Las decisiones han sentado precedentes desafortunados que no tienen en cuenta intereses más amplios, permitiendo que acreedores minoritarios cuestionen en procesos de arbitraje sobre inversiones acuerdos de reestructuración de la deuda acordados por mayorías calificadas de acreedores (Suescun de Roa, 2013).

Por otra parte, en el caso *Poštová Banka c. Grecia* (2015), el tribunal arbitral sostuvo que los bonos soberanos no estaban comprendidos en el ámbito del TBI entre Eslovaquia y Grecia, basándose en el argumento principal de que la deuda soberana controvertida no entraba en la definición de "inversión" prevista en el tratado[11]. Como resultado de ello, el tribunal consideró que no era competente para el reclamo. En comparación con las decisiones relativas a la Argentina que se describieron en el párrafo anterior, la forma un tanto ambivalente en que los árbitros sobre inversiones se ocuparon de los reclamos contra Grecia resulta instructiva, ya que es un ejemplo de lo lejos que puede llegar la incoherencia en el arbitraje en materia de inversiones. En 2020, un tribunal arbitral volvió a abrir la puerta a una acción colectiva de acreedores contra Chipre, bajo los TBIs rubricados entre Grecia y Chipre, y entre Bélgica, Luxemburgo y Chipre[12].

En cualquier caso, estas decisiones son testimonio de la ampliación del alcance del arbitraje sobre inversiones y del modo en que los árbitros pueden interpretar con gran laxitud los términos que figuran en los TBIs, e imponer, de este modo, importantes límites a las

[11] Caso CIADI núm. ARB/13/8, laudo, 9 de abril de 2015.

[12] *Theodoros Adamakopoulos and others v. Republic of Cyprus*, ICSID Case No. ARB/15/49, decisión de jurisdicción, 7 de febrero de 2020.

decisiones de política fiscal y financiera adoptadas por los Estados. Dado que los tribunales mencionados anteriormente parecen ignorar el contexto más amplio en que opera la deuda soberana, los laudos también demuestran que el arbitraje sobre inversiones no suele tener en cuenta consideraciones que vayan más allá de la estricta protección de las inversiones.

Si se establece la competencia, las controversias sobre la deuda soberana pueden dar lugar a posibles responsabilidades en virtud de los estándares de protección de las inversiones. Hasta ahora, ningún laudo sobre inversiones ha abordado esos estándares, por lo que no resulta claro qué enfoque podría adoptarse. No obstante, a continuación se abordan algunas de las posibles interpretaciones de esos mismos estándares.

En virtud de la cláusula de la nación más favorecida y las cláusulas de trato nacional incluidas en los TBIs, un Estado receptor no puede establecer discriminaciones entre diferentes inversores extranjeros ni entre los inversores extranjeros y nacionales. Como consecuencia de ello, las cláusulas de trato nacional podrían obligar al Estado emisor de los bonos a conceder a los tenedores de bonos extranjeros un trato no menos favorable que a los tenedores de bonos nacionales. La norma de la nación más favorecida podría obligar al emisor de los bonos a permitir que los tenedores de bonos extranjeros se beneficiaran del trato más favorable concedido a los tenedores de bonos de terceros países (Waibel, 2011). Ello puede resultar problemático, puesto que los tenedores de bonos nacionales, en ocasiones, pueden recibir mejor trato que los inversores extranjeros, a fin de aumentar la liquidez de la economía nacional e impedir la fuga de divisas (Gallagher, 2016, pp. 201-9; Gelpern y Setser, 2004; UNCTAD, 2011). Por lo tanto, puede generarse responsabilidad aún en el caso de TBIs provistos de anexos que limitan las controversias a esos estándares.

Las cláusulas de expropiación de los TBIs impiden a los Estados apropiarse de los bienes de un inversor extranjero, ya sea directa o indirectamente, para fines públicos, sin conceder una indemniza-

ción. Se podría sostener que el intercambio de bonos da lugar a una expropiación indirecta, debido a la reducción de su valor, o interfiere en las expectativas legítimas del inversor de obtener un pago. En particular, los acuerdos del tipo "tómelo o déjelo" pueden entrañar privaciones sustanciales (Wirtz, 2015). La cuestión de si los derechos contractuales están sujetos a expropiación sigue abierta. Por consiguiente, establecer que la reestructuración de la deuda soberana tiene una finalidad pública puede ser difícil si se considera una transacción comercial, como los paneles de arbitraje han dictaminado en ocasiones (Jung y Sangwook, 2014; Ishikawa, 2014). En cambio, los actos del Estado están sujetos a reclamos por expropiación.

Los intercambios de deuda soberana podrían violar el estándar de trato justo y equitativo debido a que el canje socava la estabilidad del marco jurídico del Estado receptor y podría vulnerar igualmente las expectativas legítimas de los acreedores. La reestructuración de la deuda soberana también podría carecer del grado necesario de transparencia. Si se usa el enfoque "tómelo o déjelo", puede que se incumplan las debidas garantías procesales y no se actúe de buena fe. Teniendo en cuenta la amplia interpretación que se da a la norma del trato justo y equitativo, si el inversor extranjero alberga una expectativa razonable de pago sobre la base de la conducta del Estado, podría generarse responsabilidad.

Las denominadas cláusulas de alcance general de los TBIs prevén que el incumplimiento de una obligación contractual puede vulnerar, de manera simultánea, las disposiciones de un tratado de esa índole. A menudo se trata de violaciones de obligaciones adicionales contraídas por el Estado receptor, por ejemplo, las obligaciones incluidas en la legislación nacional. Los TBIs establecen normas de comportamiento más que obligaciones. Por consiguiente, para determinar que se ha producido una infracción de un TBI, es necesario que haya un incumplimiento de contrato que también infrinja las normas de protección de las inversiones. Podría decirse que cuando un acreedor acepta nuevas condiciones contractuales en virtud de una cláusula de

acción colectiva, las nuevas condiciones serían jurídicamente vinculantes, ya que las mayorías calificadas pueden aceptar quitas aplicables a todos los acreedores. Otra opinión es que, como la reestructuración de la deuda soberana es un acto, precisamente, soberano, un incumplimiento contractual puede llegar a equivaler a una violación de la norma de un TBI, lo que no estaría protegido por una cláusula de acción colectiva (UNCTAD, 2011; Norton, 2012)[13]. Sin embargo, la mayor parte de la deuda soberana se rige por el derecho interno de un centro financiero extranjero y no por el derecho internacional. Así pues, la aplicación de una cláusula de ese tipo podría ser limitada si hay otro órgano que tiene competencia exclusiva para ocuparse de la controversia. Por otra parte, la utilización del arbitraje en materia de inversiones puede invalidar las cláusulas de competencia exclusiva de los contratos. El modo en que se articulará esa relación no está claro por el momento.

Otro ejemplo que demuestra que la legislación sobre inversiones no está bien equipada para hacer frente a las controversias en materia de deuda son las excepciones de fuerza mayor y necesidad, que no han sido reconocidas en la teoría ni en la práctica como conceptos jurídicos que puedan ser útiles para resolver reclamos en el marco de la reestructuración de la deuda[14].

Tales excepciones pueden, a primera vista, aplicarse en los casos en que un Estado ha sufrido un colapso financiero y permitirían a un Estado justificar el incumplimiento de sus obligaciones de deuda soberana para asegurar el mantenimiento de las normas de derechos humanos. Sin embargo, los deudores soberanos no pueden invocar realmente la excepción de fuerza mayor. El artículo 23 de los artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos establece que

[13] Advirtiendo sobre este riesgo, Li, 2018,

[14] Véase *Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona, S.A. y Vivendi Universal, S.A. c. Argentina*, caso CIADI núm. ARB/03/19, decisión sobre responsabilidad, 30 de julio de 2010.

para poder aplicar la excepción de fuerza mayor el acto del Estado debe haber sido causado por una fuerza irresistible o un acontecimiento imprevisto y ser ajeno al control del Estado. Sin embargo, el artículo 23 también establece que los Estados no pueden basarse en el argumento de fuerza mayor si la situación se debe, únicamente o en combinación con otros factores, al comportamiento del Estado que la invoca. Además, en el comentario al artículo 23 se especifica que "la fuerza mayor no comprende circunstancias en las que el cumplimiento de una obligación se haya vuelto más difícil, por ejemplo, debido a una crisis política o económica" (CDI, 2001, Vol. II:2).

En el mismo sentido, el artículo 25 de los "Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos" establece que el estado de necesidad no puede invocarse como excepción si el Estado ha contribuido a que se produzca el estado de necesidad, o si el acto en cuestión no es el único modo de que el Estado salvaguarde un interés esencial contra un peligro grave e inminente. Es suficiente que los acreedores aleguen que la reestructuración de la deuda debería haberse producido antes, o más tarde, o de otra manera, para defender la postura de que el Estado ha contribuido al problema o disponía de otras opciones. Los tribunales tendrían que discutir así escenarios contrafácticos para determinar si un Estado insolvente podría reestructurar su deuda para recuperar la sostenibilidad.

La invocación de la fuerza mayor y el estado de necesidad no abarca las complejidades que entrañan las crisis financieras y económicas. No es de extrañar que sean sumamente limitados los casos en los que la necesidad financiera se ha invocado con éxito en los arbitrajes sobre inversiones. Solo en algunos casos internacionales de una primera época, sustanciadas ante la Corte Permanente de Justicia Internacional, se reconoció el valor de la fuerza mayor como principio general del derecho en el contexto de las controversias sobre la deuda (Gourgourinis, 2017).

La insuficiencia de la excepción de estado de necesidad o fuerza mayor para resolver controversias sobre la deuda resulta aún más

evidente si se tiene en cuenta que el artículo 27 de los "Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos" sugiere que la excepción de fuerza mayor y necesidad no puede ser invocada tan pronto como el estado de necesidad deja de existir. En otras palabras, la obligación de cumplir con las obligaciones contraídas en virtud de un tratado se reactiva una vez que la crisis financiera se ha superado. El mismo artículo también sugiere que, aunque pueda justificarse el incumplimiento durante el estado de necesidad, la cuestión de la indemnización de cualquier pérdida efectiva causada debe resolverse de manera independiente. Incluso si un Estado consigue invocar con éxito esas excepciones a fin de renegociar su deuda con sus acreedores y reducirla a un nivel sostenible, la discusión con los acreedores tendría que reanudarse una vez que terminara la crisis de la deuda, con lo que se regresaría al problemático punto de partida.

Lo que muestra este análisis hermenéutico es que las condiciones de los TBIs y las normas sobre inversión interpretadas por los árbitros en los últimos decenios simplemente no se ajustan a las características de las reestructuraciones de deuda soberana. El arbitraje en materia de inversiones no fue diseñado para ocuparse de acreedores que procuran cobrar sus bonos y carece de competencia institucional para determinar la capacidad de un Estado de reembolsar su deuda tras una situación de cesación de pagos (Norton, 2012; Waibel, 2011). Ello se debe a que el sistema de TBIs protege los reclamos de propiedad individual contra el Estado, en vez de tratar de llevar a cabo una distribución eficaz de activos con respecto a los intereses de otros reclamantes. Si los TBIs tuvieran por objeto actuar como una suerte de régimen de insolvencia para los Estados, incluirían disposiciones expresas que regularan elementos de la legislación de insolvencia, tales como disposiciones sobre la consolidación de los reclamos, los bienes embargables, etc. (Ziff, 2011). Por consiguiente, la teleología del arbitraje en materia de inversiones, junto con su aplicación en los laudos dictados hasta la fecha, demuestra que el arbitraje en materia de inversiones no es capaz de

abordar las implicaciones más amplias de la reestructuración de la deuda soberana (Waibel, 2007).

Los arbitrajes de inversión son una herramienta para resolver reclamos por compensaciones referidos a daños (afectación de la propiedad) pasados, ya consolidados. Sin embargo, reclamos suscitados en el marco de reestructuraciones de deuda, que no ofrecen soluciones consensuadas en el marco de procesos concursales colectivos, sino que otorgan preferencia a quiénes están amparados por los TBIs y efectivamente formulan los reclamos generan muchas más complicaciones que las que intentan prevenir o reparar (Ostřanský, 2015).

Se ha propuesto que los TBIs podrían ser aplicados en reclamos por deuda soberana solo en la medida que asegure el tratamiento igualitario a todos los acreedores: de ese modo, los reclamantes en casos arbitrales solo podrían aspirar a no estar en una peor ni mejor situación relativa que el resto de los acreedores, evitando así la discriminación por parte del Estado deudor (Pahis, 2021). Sin embargo, esta interpretación desconoce que existen diferentes tipos de acreedores (multilaterales, bilaterales y privados) que suelen pactar -por un número de factores, que incluso exceden los puramente financieros- condiciones diversas para la reestructuración de la deuda. Además, no tiene en cuenta que diferentes tipos de instrumentos de deuda no necesariamente son comparables en cuanto a su precio, con lo que diferentes tratamientos no implican, automáticamente, trato discriminatorio, puesto que también puede tratarse de un mero reflejo del precio de mercado de esos títulos.

Para resumir los argumentos presentados en esta sección, la mayoría de los paneles de arbitraje en materia de inversiones que han abordado la cuestión han declarado que las controversias sobre la deuda soberana entran dentro de su competencia. El laudo basado en el TBI entre Eslovaquia y Grecia sugiere un cambio de enfoque, aunque el tribunal estaba interpretando cuestiones diferentes. La lógica empleada por la mayoría de los tribunales de inversiones parece ampliar la aplicación de esta forma de solución de controversias más allá

de su mandato original. La voluntad de los árbitros de inversiones de resolver casos relacionados con la deuda puede alentar a los acreedores disidentes a utilizarlos para la solución de controversias. Si esos reclamos prosperan en la etapa del examen de fondo, podría generar notables repercusiones para la responsabilidad de un Estado receptor que haya emprendido una reestructuración de su deuda. Todo ello demora e incluso obstaculiza los procesos colectivos de reestructuración de la deuda (Wirtz, 2015). Además de las repercusiones económicas inmediatas de este tipo de decisiones, también pueden derivarse consecuencias de gran alcance para los derechos humanos, que se examinan en la siguiente sección.

Finalmente, debe señalarse que, incluso desde la perspectiva acotada de los inversores extranjeros directos, insistir con ampliar la protección hacia los acreedores financieros en contextos de reestructuración de deuda implica el riesgo de que los Estados comiencen a adoptar, en general, posiciones más restrictivas respecto de los TBIs (Chan, 2014).

3. La perspectiva económica y el enfoque de derechos humanos

Como hemos visto hasta aquí, a falta de un marco internacional que regule las reestructuraciones de deudas soberanas, el arbitraje en materia de inversiones se ha venido considerando, de manera creciente, como posible foro para que los acreedores disidentes. Cabe señalar que, sin embargo, el sistema de arbitraje en materia de inversiones fue creado para proteger las IED y la inversión productiva, con el fin de promover el desarrollo económico. El sistema de arbitraje en materia de inversiones no fue concebido para ocuparse de las obligaciones financieras ni para brindar protección a los reclamos de los fondos especulativos de acreedores y de los acreedores reacios a colaborar en la búsqueda de soluciones colectivas en los procesos concursales. Sin embargo, hasta el momento, la mayoría de los tribunales de inversión

han ejercido competencia respecto a las controversias relativas a la deuda soberana, pese al peculiar contexto en que se llevan a cabo las reestructuraciones de la deuda.

En términos puramente económicos, los TBIs no contienen normas o directrices que hagan posible juzgar la reestructuración de la deuda de forma holística, ni afrontan los problemas de acción colectiva que están en la base de todo proceso concursal o de quiebra. Por el contrario, los acreedores se sentirán tentados a beneficiarse gratuitamente, no contribuyendo a los esfuerzos colectivos, pero gozando de las ventajas obtenidas a raíz del sacrificio de los demás acreedores. El derecho de las inversiones no tiene por propósito facilitar el trato injusto de algunos inversores (los que aceptan las ofertas de intercambio de bonos) para favorecer a los demás inversores en la misma situación (los que optan por entablar litigio para cobrar la totalidad). Por ende, el estándar de trato justo y equitativo solo debería proteger a los inversores contra procedimientos de reestructuración de la deuda soberana que sean injustos, por ejemplo, contra negociaciones no transparentes e inaccesibles, o contra el repudio unilateral de la deuda sin ninguna negociación. Sin embargo, se ha visto que los árbitros están dispuestos a ir mucho más allá de estas interpretaciones.

En el caso de *Abaclat y otros c. Argentina*, el panel del CIADI señaló que la disputa no se derivaba del solo hecho de que Argentina había incumplido sus obligaciones de pago resultantes de los bonos sino del hecho de que había intervenido en carácter de soberano en virtud de su facultad estatal de modificar sus obligaciones de pago a sus acreedores. Se trata de un argumento falaz. Es, precisamente, porque el deudor no puede pagar el 100% de sus deudas que hace falta un alivio de la deuda. Desde un punto de vista económico, el tribunal pedía lo imposible; desde una perspectiva de los derechos humanos, impulsó al Estado a capitular frente a su población.

Dichas decisiones generarán mayores problemas económicos ya que prolongan la reestructuración de la deuda. También obstruyen la reestructuración, ya que crean un incentivo para los acreedores

de no llegar a un acuerdo con el deudor a fin de alcanzar un nivel de deuda sostenible, ya que nadie estará dispuesto a cooperar si algunos acreedores pueden recibir el 100% de lo que se les debe (Park y Samples, 2021). En definitiva, los árbitros tendrían que decidir si quedan protegidos los inversores que optan por no ponerse de acuerdo con la mayoría, sino que aplazan las cosas y entablan litigios, y en ese caso en qué medida lo están. El problema es que en el contexto de la insolvencia de la deuda soberana, por definición, el deudor no puede reembolsar las deudas en su totalidad. Por su parte, la protección expansiva de los derechos de los inversores en dichos contextos crea mayores pasivos para los Estados deudores, afecta negativamente su recuperación económica y reduce la financiación para los servicios públicos que permiten cumplir las obligaciones estatales en materia de derechos humanos[15]. Resulta evidente que la idea de que los TBIs abarcan los bonos soberanos no es aún una idea consolidada entre todos los árbitros, como ha quedado demostrado recientemente en el caso *Poštová Banka c. Grecia* (2015).

Si bien los Estados y la comunidad internacional vienen realizando esfuerzos para prevenir o minimizar los litigios en que participan fondos buitres y acreedores disidentes[16], el hecho de que los árbitros encargados de resolver casos sobre inversiones parezcan estar abriendo una nueva puerta para que dichos acreedores implementen sus estrategias disruptivas resulta, por cierto, desalentador. Y lo es aún más si se considera que ni el derecho financiero ni los derechos humanos tienen un papel significativo en el arbitraje en materia de inversiones. Ante los riesgos financieros sistémicos, las instituciones globales y el derecho internacional deben dar mejores respuestas y bien coordinadas. Hace falta un enfoque deliberativo: el derecho de protección de las inversiones debe interpretarse de conformidad con

[15] Véase, por ejemplo, A/HRC/31/60/Add.2 y A/HRC/34/57/Add.1 (Tan, 2013; Scali, 2022).

[16] Ver, por ejemplo, el proyecto de "Sovereign Debt Stability Act" discutido en 2024 en la Legislatura del Estado de Nueva York, disponible en https://www.nysenate.gov/legislation/bills/2023/A2970/amendment/A

los preceptos de otros derechos, por ejemplo, el derecho internacional de los derechos humanos y la regulación financiera que vela por la sostenibilidad de la deuda y la estabilidad financiera.

Un foro institucional que resuelva las controversias respecto a la deuda debe sustentarse en un consenso internacional amplio. Si los Estados realmente consideran que sería una buena idea que los árbitros en asuntos de IED queden a cargo de adoptar las decisiones más fundamentales durante y después de las crisis financieras, deberían decirlo claramente (algunos lo hacen, Hinz, 2023); sin embargo, la mayoría de los TBIs no parecen reflejar esa idea. De hecho, son pocos los TBIs que utilizan los vocablos "deuda soberana" o "bonos soberanos", y solo un número limitado (aunque creciente) de tratados suscritos desde la década de 1990 (Nakajima, 2016) contienen acuerdos especiales respecto a "títulos y valores del gobierno" y "deuda pública". En este sentido, casi todos los bonos soberanos emitidos contemplan la realización de litigios judiciales más que arbitrajes (Choi y Gulati, 2006).

Si los árbitros interpretan que tienen competencia para resolver una controversia relativa a deudas soberanas, debe considerarse que los derechos humanos son aplicables tanto a deudores como a acreedores. Es incorrecto e incluso peligroso pensar que hay ámbitos de nuestra sociedad que son inmunes a los derechos humanos. La reestructuración de la deuda debe ajustarse a los principios de los derechos humanos referentes a la no discriminación, la realización progresiva, la no regresión, y el cumplimiento de las obligaciones mínimas. Por ende, es necesario evaluar si se verán deteriorados los derechos y de qué manera las consecuencias sobre los derechos humanos repercutirán entre sí durante el período en cuestión (Bradlow, 2016).

Determinar qué *defaults* son oportunistas y cuáles son opciones necesarias y proporcionales a la luz de las obligaciones básicas de los Estados deudores es un ejercicio que incluso para el FMI, contando con ingentes recursos técnicos en ese campo, representa una tarea altamente dificultosa (FMI, 2013, pp. 2, 17, 21-2, 28). Pensar que un

panel arbitral *ad hoc* podría llevar adelante ese ejercicio con mayor precisión y certeza constituye una quimera.

Las controversias internacionales relativas a la deuda deben resolverse de forma transparente, libre y oportuna a través de un mecanismo internacional de solución de controversias para reestructurar la deuda soberana basado en los Principios Rectores sobre la Deuda Externa y los Derechos Humanos[17] y los Principios Rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos[18], ambos documentos votados por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en 2011 y 2019, respectivamente, así como los Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana[19], votados por la Asamblea General de la ONU en 2015. Tales documentos sistematizaron y consolidaron los principios del derecho internacional público, que reflejan las tendencias progresistas en la práctica vigente que corroboran, por ejemplo, la existencia del principio de la sostenibilidad de la deuda soberana en sentido amplio (Bohoslavsky y Goldmann, 2016). Los árbitros en los asuntos de inversión tendrían que tener muy buenos motivos para no tomar en consideración estos principios si decidieran resolver controversias relativas a deudas que repercuten, en última instancia, en la reestructuración colectiva de la deuda y así, de manera transitiva, en el espacio fiscal y los derechos humanos cuya realización depende de la disponibilidad de recursos estatales.

4. Conclusiones

Dado el carácter impreciso y abierto de los textos contenidos en los TBIs, la forma expansiva en que los árbitros internacionales interpretan los derechos de los inversores, su escasa formación en asuntos

[17] UN Doc. A/HRC/20/23 y Corr. 1 (2011).
[18] UN Doc. A/HRC/40/57 (2018).
[19] UN Doc. A/RES/69/319 (2015).

no comerciales[20] y su limitada rendición de cuentas, el arbitraje en asuntos de inversión no opera en un marco que integre los derechos humanos y la sostenibilidad social y económica de la deuda. Por el contrario, recurrir a arbitrajes de inversión para resolver disputas relacionadas con insolvencia de los Estados es probable que haga más lentas las reestructuraciones al ofrecer un foro accesible a los acreedores disidentes y a los fondos buitre, lo que será un desincentivo a los acuerdos negociados y cooperativos. Cuanto más tiempo lleve el proceso, más perjudicados se verán los Estados deudores (y sus poblaciones). Las demoras absorben más capital de los Estados, lo que también afecta negativamente el cumplimiento de los derechos humanos en los países en cuestión. Además, las instituciones financieras internacionales no pueden en realidad participar en las actuaciones relativas a asuntos de inversión, ya que gozan de inmunidad según sus estatutos.

Hasta el momento el arbitraje en materia de inversiones no ha reconocido el contexto más amplio en que se llevan a cabo las reestructuraciones de la deuda soberana. A raíz de las definiciones de inversión basadas en los activos, la mayoría de los paneles arbitrales en materia de inversiones se han visto alentados a ejercer competencia respecto a los bonos soberanos. Si en una decisión se examina el fondo del asunto, la existencia de estándares imprecisos sobre la protección de las inversiones puede dar lugar a responsabilidad del Estado deudor por acciones adoptadas en el marco de la reestructuración de la deuda. La responsabilidad puede surgir en virtud de varios estándares de protección de las inversiones, especialmente dado que es poco probable que las cláusulas de acción colectiva (frecuentes

[20] Una de las principales razones detrás de este enfoque se relaciona con la cultura jurídica del arbitraje comercial, que es la que domina la comunidad del arbitraje en asuntos de inversión: en la mentalidad comercial se hace hincapié en las obligaciones del derecho privado, y en particular en la importancia de las obligaciones contractuales. En esta cultura jurídica ejercen gran influencia las dos partes en la controversia jurídica de que se trate y se tiende a quitar importancia al papel del interés público (incluido el papel de las cuestiones de derechos humanos) (Hirsch, 2009).

en los bonos públicos) brinden protección plena contra acciones legítimas adoptadas por el Estado en su carácter de poder soberano: las cláusulas de acción colectiva no protegen a los deudores soberanos contra el uso manipulativo de las mayorías por un número reducido de grandes acreedores. Existe el riesgo de que los arbitrajes de inversión puedan simplemente dictaminar que los Estados deudores que no paguen el 100% de su deuda a sus acreedores sigan siendo responsables de toda su deuda, reduciendo así aún más el espacio fiscal de los Estados que atraviesan dificultades económicas.

Además, los tribunales y los árbitros se han mostrado renuentes a admitir y a apoyar en sus decisiones la excepción de necesidad, incluso si el Estado en cuestión afronta problemas sociales y económicos de extrema gravedad al llevar a cabo la reestructuración de la deuda.

El arbitraje en materia de inversiones puede limitar el espacio fiscal y político de un Estado y exacerbar los efectos de una crisis de la deuda. Puede impedir la aplicación de reformas que busquen abordar las causas profundas de los problemas que llevaron a la cesación de pagos. Cuanto más grave es la crisis, más probable es que sean necesarias las reformas en cuestión. Sin embargo, cuanto más profunda la reforma, más probable es que los inversores presenten reclamos relativos al tratado de inversión.

En teoría, los TBIs pueden interpretarse de una manera que tome en consideración la necesidad de la estabilidad financiera y de objetivos macroeconómicos y sociales más amplios. Sin embargo, en la práctica, es poco probable que los árbitros superen el corsé que imponen los TBIs para responder adecuadamente las cuestiones amplias y complejas que conllevan las reestructuraciones de deuda, incluidas las soluciones a crisis financieras que respeten los derechos humanos.

Esta es una mala noticia para la región, dados sus niveles de endeudamiento, la cantidad de TBIs vigentes, y que algunos de ellos contemplan explícitamente la jurisdicción arbitral para resolver disputas por deuda. El sistema interamericano de derechos humanos tiene el mandato (caso Corte IDH, *Comunidad Indígena Sawhoya-*

maxa v. Paraguay, 2006) de fijar los criterios para armonizar los derechos y obligaciones derivadas tantos de los TBIs como del derecho interamericano de derechos humanos. Los laudos arbitrales también deberían ser sometidos a un control de convencionalidad (Bohoslavsky y Justo, 2018), tanto en su etapa de elaboración/decisión como en la de su eventual ejecución.

Referencias bibliográficas

Bohoslavsky, Juan Pablo y Justo Juan (2018). "Control de convencionalidad y derecho económico internacional: fines y medios", en von Bogdandy, Armin; Salazar Ugarte, Pedro, Morales Antonazzi Mariela y Ebert Franz C. (eds.), (2018), *El constitucionalismo transformador en América Latina y el derecho económico internacional: de la tensión al diálogo*, Ciudad de México, IIJ-UNAM.

Bohoslavsky, Juan Pablo y Goldmann, Matthias (2016). "An Incremental Approach to Sovereign Debt Restructuring: Sovereign Debt Sustainability as a Principle of Public International Law", *Yale Journal of International Law*, Vol. 41: 2.

Bradlow, Daniel (2016). "Can parallel lines ever meet? The strange case of the international standards on sovereign debt and business and human rights", *Yale Journal of International Law*, vol. 41, núm. 2.

Brower, Charles y Goetz-Charlier, Alexandra (2017). "International investment arbitration and the global financial system: are they 'yin' and 'yang' or like oil and water?", en Christian Tams *et al.* (eds.), *International Investment Law and the Global Financial Architecture*, Elgar Ed. (cap. 2).

Chan, Kai-wei (2014). "The Relationship between the International Investment Arbitration and Sovereign Debt Restructuring", *Contemporary Asia Arbitration Journal*, Vol. 7:1, pp. 229-250.

Choi, Stephen y Gulati, Mitu (2006). "An empirical study of securities disclosure practice," *Tulane Law Review*, vol. 80.

Comisión de Derecho Internacional (CDI) (2001). *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2001*, vol. II.

FMI (2013). "Greece: Ex Post Evaluaiton of Exceptional Circumstances Under the 2010 Stand-By Arrangement", IMF Country Report No. 13/156, 20 mayo.

Gallagher, Kevin (2016). "International Investment Agreements and Sovereign Debt Restructuring – Mission Creep" en Kavaljit Singh y Burghard Ilge (eds.), *Rethinking Bilateral Investment Treaties. Critical Issues and Policy Choices*, Both Ends, Amsterdam

Gelpern, Anna y Setser, Brad (2004). "Domestic and external debt: the doomed quest for equal treatment", *Georgetown Journal of International Law*, vol. 35, núm. 4.

Gourgourinis, Anastasios (2017). "Financial crisis as a *force majeure* under international law and EU law: defending emergency measures, à la européenne, in investment arbitration under intra-EU BITs", en Christian Tams *et al.* (eds.), *International Investment Law and the Global Financial Architecture*, Elgar Ed. cap. 12.

Hinz, Livia (2023). "International investment agreements and sovereign debt: an empirical analysis", *Capital Markets Law Journal*, Vol. 18: 3, pp. 365–390.

Hirsch, Moshe (2009). "Investment tribunals and human rights: Divergent paths" en Pierre-Marie Dupuy *et al.* (eds.), *Human Rights in International Investment Law and Arbitration*, Oxford University Press.

Ishikawa, Tomoko (2014). "Collective action clauses in sovereign bond contracts and investment treaty arbitration – an approach to reconcile the irreconcilable", *Accounting, Economics, and Law: A Convivium*, vol. 4, núm. 2.

Jung, Youngjin y Daniel, Sangwook (2014). "Sovereign debt restructuring under the investor-state dispute regime", *Journal of International Arbitration*, vol. 31, núm. 1.

Li, Yuefen (2018). "How international investment agreements have made debt restructuring even more difficult and costly", South

Centre Investment Policy Brief No. 10, disponible en https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2018/02/IPB10_How-international-investment-agreements-have-made-debt-restructuring-even-more-difficult-and-costly_EN.pdf

Nakajima, Kei (2016). "An elusive safeguard with loopholes: sovereign debt and its 'negotiated restructuring' in international investment agreements in the age of global financial crisis," *International Review of Law*, vol. 2016, núm. 3.

Norton, Ellie (2012). "International investment arbitration and the European debt crisis", *Chicago Journal of International Law*, vol. 13, núm. 1.

Ostřanský, Josef (2015). "Sovereign Default Disputes in Investment Treaty Arbitration: Jurisdictional Considerations and Policy Implications", *Groningen Journal of International Law*, 2015, Vol. 3(1), pp. 27-58.

Pahis, Stratosv (2021). "BITs & Bonds: The International Law and Economics of Sovereign Debt", *American Journal of International Law*, 2021, Vol. 115:2, pp. 242-280.

Park, Stephen y Samples, Tim (2021). "Tribunalizing Sovereign Debt: Argentina's Experience with Investor-State Dispute Settlement", *Vanderbilt Law Review*, No. 50, pp. 1033-1063.

Rowden, Rick (2017). "The case for policy space", *The Mint*, No. 2.

Rúa, Magdalena (2019). "Capitales en fuga en América Latina", *El cohete a la luna*, diciembre, disponible en https://www.elcohetealaluna.com/capitales-en-fuga-en-america-latina/

Scali, Emma Luce (2022). *Sovereign Debt and Socio-Economic Rights Beyond Crisis. The Neoliberalisation of International Law*, Cambridge University Press.

Suescun de Roa, Felipe (2015). "Investor-state arbitration in sovereign debt restructuring: the role of holdouts", *Journal of International Arbitration*, vol. 30, núm. 2

Tan, Celine (2013). "Life, debt and human rights: contextualizing the international regime for sovereign debt relief" en K. Nadakavuka-

ren Schefer (ed.), *Poverty and the International Economic Legal System: Duties to the World's Poor*, Cambridge University Press.
UNCTAD (2011). IIA Issues Note No. 2 "Sovereign debt restructuring and international investment agreements", julio.
Waibel, Michael (2007). "*Opening Pandora's Box: Sovereign Bonds in International Arbitration*", *American Journal of International Law*, Vol. 101: 4, pp. 711-759.
Waibel, Michael (2011). *Sovereign Defaults before International Courts and Tribunals*, Cambridge, Cambridge University Press.
Wirtz, Alison (2015). "Bilateral investment treaties, holdout investors, and their impact on Grenada's sovereign debt crisis", *Chicago Journal of International Law*, vol. 16, núm. 1.
Ziff, Robert (2011). "The sovereign debtor's prison: analysis of the Argentine crisis arbitrations and the implications for investment treaty law", *Richmond Journal of Global Law and Business*, vol. 10, núm. 3.

CAPÍTULO 16

Deuda y derechos de las mujeres: poco ruido y menos nueces en las producciones de la Corte IDH. Relación de tratamiento necesario y urgente

Laura Clérico y Mayra Scaramutti

1. Introducción

El sistema interamericano de protección de los derechos humanos (en adelante, SIDH) se distingue por los avances en la generación de estándares sobre derechos de las mujeres, las diversidades y el derecho a la igualdad. Esta posición se nutre de las producciones de diferentes órganos del SIDH,[1] del Sistema Europeo de Derechos Humanos (en adelante, SEDH) y de la ONU, entre otros (Burgorgue Larssen, 2018; Binder, 2022; Clérico, 2022). Mientras que las profundas y múltiples relaciones causales entre deuda y derechos de las mujeres ya han sido estudiadas en otro lugar (Bohoslavsky y Rulli, 2023), en este trabajo nos interesa explorar, por un lado, si y en su caso cómo el SIDH ha abordado esas mismas relaciones causales entre deuda y

[1] La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Corte IDH), la Comisión Interamericana de la Mujer (en adelante, la CIM) y el Grupo de Trabajo de la Convención de Belém do Pará sobre eliminación de la violencia contra la Mujer (en adelante, MESECVI).

mujeres; y por el otro, cómo la porosidad respecto de producciones de otros sistemas sobre esos vínculos puede contribuir a que el SIDH incorpore, de manera efectiva, la relación entre derechos de las mujeres, las diversidad y la deuda. El objetivo de este capítulo es así doble: rastrear en las producciones de la Corte IDH la (escasa) emergencia de la deuda en su relación con los derechos de las mujeres y las diversidades[2], así como verificar cómo ese enfoque podría ser fortalecido con avances provenientes del sistema internacional de protección de los derechos humanos y de las organizaciones de derechos humanos.

En el apartado siguiente de este trabajo reconstruimos el enfoque que la Corte IDH ha utilizado para avanzar en materia de estándares sobre derechos de las mujeres y diversidades. Esa sección nos suministrará las herramientas para interpretar más adelante lo que en forma muy escasa surgió de la búsqueda en las producciones de la Corte IDH en materia de deuda específicamente. Luego analizamos los resultados obtenidos e identificamos las ventanas de oportunidad del SIDH para que la deuda deje de jugar un papel extremadamente marginal en los casos sobre derechos de las mujeres, diversidades e igualdad.

2. El enfoque del SIDH para avanzar en derechos de las mujeres, diversidades e igualdad y la deuda profundizando las desigualdades

2.1. El enfoque: concepciones de desigualdad

El contexto de profunda desigualdad en la región y, a su vez, la persistencia de discriminación histórica contra muchos sectores de la población ha llevado a la Corte IDH a realizar una interpretación di-

[2] Nos concentramos en la Corte IDH porque ésta ha desarrollado concepciones robustas de igualdad en casos contenciosos, opiniones consultivas y medidas provisionales. En este trabajo no incluimos la CIDH, para ello ver Bohoslavsky y Clérico, 2023; y en este libro, el capítulo de Serrano Guzmán y López Turconi sobre la potencialidad del SIDH para el abordaje de la relación deuda soberana y derechos humanos.

námica de los artículos 1.1. y 24 de la CADH (Serrano, 2021; Clérico y Viscelli, 2023), así la Corte IDH:

a) ha evaluado en forma estricta las distinciones basadas en el sexo y género en desmedro de los derechos de las mujeres y diversidades (*test estricto de igualdad*).

b) ha identificado la desigualdad presente en muchos de los casos no es puntual ni aislada, sino que es producto de las *estructuras* que atrapan a mujeres, niñas y adolescentes en situaciones, condiciones, estados de subordinación, dominación u opresión[3] y que juegan en contra del goce efectivo de los derechos (*desigualdad estructural*).[4]

c) ha visibilizado cómo el género converge con otros factores como origen, pobreza, edad, etnia, para causar *desigualdades interseccionadas* que requieren ser comprendidas, analizadas, evaluadas, reparadas y transformadas en atención a esas confluencias (La Barbera y Wences, 2020).[5]

---

[3] Comité DESC, OG Nro.20, párr. 12: "la discriminación contra algunos grupos subsiste, es omnipresente, está fuertemente arraigada en el comportamiento y la organización de la sociedad y a menudo implica actos de discriminación indirecta o no cuestionada. Esta discriminación sistémica puede consistir en normas legales, políticas, prácticas o actitudes culturales predominantes en el sector público o privado que generan desventajas comparativas para algunos grupos y privilegios para otros". Ver *Corte IDH, Caso Empleadas de la fábrica de fuegos en Santo Antonio de Jesús y sus familiares vs. Brasil*, 2020, párr.184-186.

[4] Entonces, frente a la desventaja estructural, evaluó qué realizó el Estado para cumplir con las obligaciones de respetar y garantizar que surgen de los derechos en juego y para extraer a esas personas de la desigualdad. Corte IDH, *Caso Hacienda Brasil Verde vs. Brasil*, 2016, párr. 216 y punto resolutivo 4. V. Corte IDH, *Caso Empleadas de la fábrica de fuegos en Santo Antonio de Jesús y sus familiares vs. Brasil, 2020*, párr. 189-203. Corte IDH, *Manuela y otros vs. El Salvador*, 2021, párr. 249: "... el derecho a la igualdad implica la obligación de adoptar medidas para garantizar que la igualdad sea real y efectiva, esto es, corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación de los grupos históricamente marginados, garantizar a las personas o grupos en desventaja el goce efectivo de sus derechos, en suma, brindar a las personas posibilidades concretas de ver realizada, en sus propios casos, la igualdad material. Para ello, los Estados deben enfrentar activamente situaciones de exclusión y marginación".

[5] Sobre interseccionalidad, en especial, Corte IDH, *Manuela y otros vs. El Salvador*, 2021; *Caso Empleadas de la fábrica de fuegos en Santo Antonio de Jesús y sus familiares vs. Brasil*, 2020; *Caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala*, 2018, párrs. 276-277; Corte IDH. *Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*, 2015, párr. 290; Corte IDH, *Cuscul Pivaral vs. Guatemala*, 2019.

d) Además, la Corte IDH incluyó como parte de su repertorio de concepciones de desigualdad a la *desigualdad indirecta*. Sostuvo que la prohibición de no discriminación implica también que los Estados deben abstenerse de producir regulaciones que en principio parecen neutras pero que "tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos".

Todas las concepciones de igualdad que forman parte del enfoque de la Corte IDH, son relevantes para traer en forma expresa a la deuda al centro del SIDH. Veamos.

2. 2. Las desigualdades que (re)produce la deuda: apuntes para la inclusión en la caja de herramientas del SIDH

La deuda no puede pasar desapercibida en la pregunta acerca de las estructuras que operan en contra del goce efectivo de los derechos de mujeres y niñas en la región. El fenómeno del endeudamiento de los Estados alcanza a países ricos, mercados emergentes y economías en desarrollo (ver el capítulo de Lavina y Paulani). No es sólo distintivo de la periferia del capitalismo, sino algo característico de la actual etapa histórica del capitalismo, el capitalismo financiarizado (Fraser, 2023).

Sin embargo, las consecuencias para los Estados y para las personas que los habitan no son iguales. Por ejemplo, en el nivel de políticas estatales, los países del sur global incrementan el extractivismo para la obtención de divisas para el pago de la deuda frente a las presiones recibidas por las instituciones financieras internacionales (IFIs) (Fresnillo y Achampong, 2023, p. 120),[6] -muchas veces apoyadas por elites locales pertenecientes a grupos económicos o financieros- (Basualdo, 2017). Reducen la prestación de los servicios públicos, las políticas sociales, las políticas destinadas a sostener los puestos de trabajo de las economías en general, etc., lo que quita a las

[6] Exploran las formas en que la combinación de la crisis de deuda y la crisis climática, junto con las recetas de la austeridad, de la desregulación, de las privatizaciones, etc. aumentan las desigualdades de género y amenazan los derechos de las mujeres.

personas el goce efectivo a derechos básicos como la educación, a la salud, a la vivienda, a la alimentación, entre otros (Bohoslavsky, 2018; Bohoslavsky y Rulli 2023; Pautassi, *et al.* 2019, 2023; Elson y Rodríguez Enriquez, 2021; CEPAL, 2023).[7] Además lleva a muchas personas o familias a que tengan que pagar por esos servicios. En consecuencia terminan endeudándose para satisfacer las condiciones de existencia digna (ver los capítulos de Aldao y Cardinaux y de Lavina y Paulani en este libro; Bohoslavsky y Cantamutto, 2023; Cavallero y Gago, 2020).

La Comisión Interamericana de Mujeres (en adelante, CIM) en su informe sobre la ciudadanía de las mujeres en las democracias de las Américas (CIM, ONU Mujeres e IDEA Internacional, 2013) observaba que luego de 2008, con la crisis financiera mundial, se había "forzado" a los países del Caribe a contraer préstamos del FMI y otras entidades multilaterales. Advertía que los "efectos cumulativos del persistente subdesarrollo, una característica de los países descolonizados en el mundo, son evidentes al aumentar el endeudamiento en el Caribe y los consiguientes aumentos de la pobreza" (CIM, ONU Mujeres, 2013, p. 184). Por fin, identifica que "el endeudamiento y la pobreza generan un impacto mayor en la desigualdad estructural que ya existía en la región" y en la "persistencia de la feminización de la pobreza" (CIM, ONU Mujeres, 2013, p. 44).

En suma, las condicionalidades que se imponen para el otorgamiento y pago de la deuda afectan a la mayor parte de las poblaciones, pero tienen efectos diferenciados y devastadores sobre aquellas poblaciones que ya se encuentran en desigualdad estructural por género y en forma combinada con pobreza, *status* migratorio, racialización, pertenencia a poblaciones indígenas, edad, situación de discapacidad, etc. No solo importa establecer el impacto sino también las condiciones preexistentes de desigualdad y vulnerabilidad ya que estas hacen que los impactos relacionados con la deuda sean diferen-

[7] Incluso Elson y Rodríguez Enríquez (2021) demuestran que Incluso cuando las IFIs incluyen agenda de género como el FMI es estrecha e instrumental y no están destinadas a promover los derechos de las mujeres.

tes. Esto requiere ver cómo el género confluye (o intersecciona o se imbrica o converge) con otros factores como la edad, la triple jornada laboral, la situación económica, la situación migratoria, la raza, la etnia, la religión o las creencias, la salud, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género en desmedro de los derechos de mujeres, niñas y adolescentes. En esta larga lista la Corte IDH debe agregar cómo las políticas fiscales, en especial las de endeudamiento y de debilitamiento de políticas públicas sociales, impactan en forma negativa y desproporcionada en el goce efectivo de los derechos de las mujeres y diversidades, causando violaciones a los derechos. La Corte IDH tiene las herramientas para hacerlo que surge del repertorio de concepciones de desigualdad referidas anteriormente.

3. Resultados de la búsqueda de la relación género y deuda en las producciones de la Corte IDH: hasta ahora, silencio en la sala

Para explorar la relación entre género y deuda en las producciones de la Corte IDH, utilizamos primero las palabras "deuda pública", luego "deuda externa" y por último "Fondo Monetario Internacional" en el buscador de jurisprudencia de la Corte IDH de acceso público.[8] De esta búsqueda sólo surgieron 10 resultados sobre un total de 514 sentencias, 731 medidas provisionales, 30 opiniones consultivas y 1.161 resoluciones de supervisión de cumplimiento de sentencias.

3.1. Los resultados en números

La búsqueda usando las palabras "deuda pública", arrojó un total de 5 documentos:

a) 3 sentencias de reparaciones y costas,[9]

[8] Buscador de jurisprudencia de la Corte IDH. Disponible en: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/

[9] Corte IDH. Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina, 1998, párr. 27; Corte IDH. Caso Caballero Delgado y Santana Vs. Colombia, 1997; Corte IDH. Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú, 2009.

b) 1 sentencia de fondo[10]

c) 1 resolución de supervisión de sentencia.[11]

En la exploración por las palabras clave "deuda externa" se obtuvieron un total de 2 resultados:

a) una resolución de medida provisionales y supervisión de cumplimiento de sentencia.[12]

b) una sentencia de fondo.[13]

Por su parte, la búsqueda por "Fondo Monetario" arrojó 3 resultados en 3 sentencias de fondo.[14]

3.2. Los resultados según las partes de las sentencias

Las pocas referencias a la deuda pública, la deuda externa o el Fondo Monetario aparecen en distintas partes de las sentencias (hechos, mérito, reparaciones). Por ejemplo, encontramos referencias en la sección sobre *reparaciones* cuando las víctimas atacan la propuesta del Estado de pago de las indemnizaciones con bonos de la deuda pública o externa.[15] Al respecto, la Corte IDH resolvió que el pago debía ser en dinero en efectivo sin brindar más detalles.

En un segundo supuesto la hallamos como parte de los *hechos*. Este fue el caso del Caracazo, cuando el entonces presidente de Venezuela había anunciado e implementado en febrero de 1989 medidas de ajuste económico para refinanciar la deuda externa que el Esta-

---

[10] Corte IDH. Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 2020.

[11] Corte IDH. Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, 2006.

[12] Casos Bámaca Velásquez, Maritza Urrutia, Masacre Plan de Sánchez, Chitay Nech y otros, Masacres de Río Negro, y Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") Vs. Guatemala. Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 22/11/ 2022.

[13] Caso del Caracazo Vs. Venezuela, 1999, párr. 2.

[14] Corte IDH, Caracazo Vs. Venezuela, 1999; Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay, 2010; Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, 2005.

[15] V. Corte IDH. Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 1998.

do había contraído con el FMI.[16] Como consecuencia del aumento de los servicios de transporte y la falta de reconocimiento del pasaje estudiantil, se inició la protesta social en algunas zonas del país que luego se propagaron a otras. Venezuela reconoció su responsabilidad por la muerte, desaparición y violación a la integridad personal de las 44 víctimas del caso, perpetradas por policías y militares en Caracas, en el marco del control de las protestas.[17] La Corte concluyó que Venezuela violó varios derechos como el derecho a la vida, a la integridad personal, a la prohibición de detenciones arbitrarias, al acceso a la justicia y al derecho al recurso judicial efectivo, entre otros. Sin embargo, en la sentencia no se analizó[18] la relación entre violaciones a los derechos y deuda que tenían su origen en la implementación de medidas de austeridad y otras políticas económicas y sociales regresivas. Fue una oportunidad perdida por la Corte IDH para fijar estándares relevantes sobre deuda, FMI y violaciones a los derechos.

En un tercer supuesto, la relación deuda y derechos humanos aparece en la fundamentación de la sentencia de tres casos. Sin embargo, en ninguno de éstos se encuentra en los votos que conforman el voto de la mayoría de la sentencia. En uno de estos 3 casos, las referencias a la deuda aparecen en un voto concurrente de un juez de la Corte IDH (que retomaremos en subsiguientes párrafos) y en los otros dos en votos de jueces *ad hoc*[19] sobre violaciones de derechos de comuni-

---

[16] Corte IDH. Caso del *Caracazo Vs. Venezuela*, sentencia de fondo1999, párr. 2.

[17] Todos estos acontecimientos se llevaron adelante como parte de un patrón común, caracterizado por el uso desproporcionado de la fuerza por parte de agentes estatales, acompañado del ocultamiento y destrucción de evidencia, así como el empleo de mecanismos institucionales para asegurar la impunidad de los hechos.

[18] Esto se pudo deber a que el Estado se allanó reconociendo su responsabilidad. Contrariamente, en otras sentencias, a pesar de que el Estado se allanó, la Corte IDH decidió igualmente ingresar al fondo de la sentencia para fijar estándares en temas en los que aún no había desarrollo jurisprudencial interamericano.

[19] Corte IDH. Caso *Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*, 2010. El voto concurrente del juez Augusto Fogel Pedrozo, reitera (párr. 25 y 26) lo dicho en la sentencia de la comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay: Corte IDH. Caso *Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*, 2005: "En este contexto la capacidad de intervención de los Estados de los países en desarrollo, entre ellos el de Paraguay, y la aplicación de las normas internacionales referidas a la pobreza extrema no

dades indígenas que habitan en Paraguay. Es decir, en los pocos casos en los que aparece alguna relación con el endeudamiento, la deuda externa o las IFIs, el lugar en la jurisprudencia sigue siendo extremadamente marginal. Los jueces *ad hoc* no forman parte del *staff* permanente de la Corte IDH y sus argumentaciones no tuvieron eco en la argumentación material de la sentencia de la mayoría. Respecto de estos tres votos, en estos tres casos, solo uno se refiere específicamente a la relación entre la reducción del gasto público, para contener la expansión de la deuda pública, y cómo ello se traduce en una afectación al principio de progresividad de los derechos humanos. Este último se trata de una sentencia en donde las víctimas son mujeres, niñas y un niño afrodescendientes y pobres que habitan el norte de Brasil.[20] Este relevamiento demuestra que el proceso ante la Corte IDH tiene un formato poroso para que la deuda aparezca como cuestión relevante. Sin embargo, en concreto la deuda no fue merituada como una cuestión relevante por la Corte IDH.

---

constituye una cuestión jurídica que involucre solo al Estado, que con frecuencia está condicionado, tanto por los limitados recursos financieros de que dispone, como por los factores estructurales ligados al "proceso de ajuste", que trascienden el dominio del Estado de Paraguay considerado aisladamente . La responsabilidad internacional no se limita al derecho a la asistencia internacional en el caso que un Estado Parte no pudiere alcanzar por sí mismo el modelo establecido por el Pacto, consagrado por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" (párr. 34) y: "En esta visión la agudización de la pobreza es un resultado de decisiones, básicamente de naturaleza económica y financiera, tomadas por actores privados convenidos con actores públicos que tienen mucho más poder que los Estados de los países en desarrollo. En ese marco se analizan las responsabilidades de las empresas transnacionales y de los organismos multilaterales en las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales; así, la Comisión de Derechos Humanos al tiempo de reconocer que la pobreza atenta contra el derecho fundamental a la vida pidió que se examinarán las políticas del Banco Mundial, de la Organización Mundial de Comercio, del Fondo Monetario Internacional, y de otros organismos internacionales" (párr. 35).

[20] Corte IDH. Caso *Empleadas de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus y sus familiares* Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020.

3.3. Una excepción a la regla: ¿un primer ruido desde los márgenes?

La excepción a la no-inclusión de la relación entre la deuda y el impacto negativo en el goce efectivo de los derechos humanos en el radar de la Corte IDH parece ser el voto concurrente del juez Pazmiño Freire en la sentencia *Empleados Vardos de Fuego San Antonio de Jesús vs. Brasil* (2020). Esta sentencia es un *leading case* de la Corte IDH (Pou Giménez, 2022; Clérico y Viscelli, 2023) pues desarrolla estándares interamericanos por violación del Estado a la manda de prohibición de discriminación por persistencia de la desigualdad estructural e interseccionada contra mujeres afrodescendientes habitantes del norte de Brasil, enmarcada en una discriminación histórica que proviene desde la época de la esclavitud. La discriminación estructural en función de la condición de pobreza de las víctimas, mujeres y niñas afrodescendientes, "confluía"[21] con distintas desventajas estructurales que eran tanto económicas y sociales, por género, como por pertenencia a grupos determinados de personas que "incrementó las desventajas comparativas" (párr. 191).

El caso se origina por la explosión de una fábrica de fuegos artificiales, ubicada en el municipio de Santo Antônio de Jesús en Bahía. Las instalaciones de la fábrica eran muy precarias, consistían en varias carpas ubicadas en potreros con algunas mesas de trabajo compartidas. Allí, la Corte IDH concluyó que el Estado es responsable por la violación del derecho a la vida y de la protección de la niñez en

---

[21] Corte IDH, *Caso Empleadas de la fábrica de fuegos en Santo Antonio de Jesús y sus familiares vs. Brasil*, 2020, párr. 189, en especial párr. 203: "la Corte *encuentra que la situación de pobreza de las ... víctimas, aunada a los factores interseccionales de discriminación ..., que agravaban la condición de vulnerabilidad,* (i) *facilitó* la instalación y funcionamiento de una fábrica dedicada a una actividad especialmente peligrosa, sin fiscalización ni de la actividad peligrosa, ni de las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo por parte del Estado; y (ii) *llevó* a las presuntas víctimas a aceptar un trabajo que ponía en riesgo su vida e integridad y la de sus hijas e hijos menores de edad. Además, (iii) *el Estado no adoptó medidas dirigidas a garantizar la igualdad material en el derecho* al trabajo *respecto de un grupo de mujeres en situación de marginación y discriminación. Esta situación implica que, en el presente caso, no se garantizó* el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias *sin discriminación, así como el derecho a la igualdad ...*". Cursiva agregada.

perjuicio de 40 mujeres adultas y 19 niñas y un niño que fallecieron en la explosión de la fábrica, en la que se encontraban trabajando. Además, se violó el derecho a la integridad física y psíquica en perjuicio de las seis personas sobrevivientes, y de la protección de la niñez en perjuicio de tres niñas menores; y el derecho a las garantías judiciales, de todas las víctimas. Brasil, al momento de los hechos contaba con legislación que regulaba las industrias peligrosas, además, la fábrica estaba habilitada. Sin embargo, las violaciones se produjeron como resultado de una serie de omisiones estatales por la falta de cumplimiento de la obligación estatal de: a) fiscalización y supervisión del establecimiento desde que la fábrica comenzó a funcionar, b) fiscalización de las condiciones dignas y equitativas en el trabajo que garantizaran la seguridad, la salud y la higiene de las trabajadoras y la prohibición del trabajo infantil en condiciones peligrosas e insalubres y del trabajo de menores de 14 años, y c) de realizar acciones eficaces que extrajeran a las víctimas de la desigualdad estructural e interseccionada en la que se encontraban (y encuentran) en forma histórica y que las coloca en un callejón cuya única salida las conduce a la fabricación de fuegos artificiales.[22]

La Corte IDH en el caso estableció reparaciones y garantías de no repetición variadas. Aquí interesa la orden estructural de diseñar y ejecutar un programa de desarrollo socioeconómico especialmente destinado para la población de aquella ciudad para traer soluciones a la falta de alternativas de trabajo, en especial, "para las y los jóvenes mayores de 16 años y mujeres afrodescendientes que viven en condi-

[22] La combinación de diversos factores de discriminación, como son la raza, pobreza, edad y género, posicionó a esas personas en una condición de extrema vulnerabilidad. La Corte IDH, concluyó que dicha condición se configura y facilita debido a que el funcionamiento de la fábrica de fuegos, que se dedicaba a una actividad especialmente peligrosa sin ninguna fiscalización por parte del Estado, llevó a las trabajadoras, víctimas del caso, a aceptar un trabajo en condiciones que ponían en riesgo su vida e integridad, así como la de sus hijas e hijos menores de edad.

ción de pobreza"(párr. 289).[23] Hasta aquí la sentencia de la mayoría en la que no aparece ninguna referencia a la deuda.

Por su parte el juez L. Patricio Pazmiño Freire concurre con la mayoría, pero escribe un voto individual y advierte sobre la imposibilidad de que el Estado alegue una *cláusula de techo fiscal* para evadir el cumplimiento de la reparación estructural. En concreto pone el foco en la Enmienda Constitucional No. 95 (en adelante, EC/95) sobre régimen fiscal, más específicamente sobre techo para el gasto público federal vigente desde 2017 y hasta 2036 (voto concurrente, párr. 5) para "restaurar la confianza en la sostenibilidad del gasto y la deuda pública" y "estabilizar el crecimiento del gasto primario, como instrumento para contener la expansión de la deuda pública" (voto concurrente, párr. 6). La EC/95 no permite el crecimiento del gasto público total y real por encima de la inflación, aunque haya aumento en las tasas de crecimiento económico. Entonces el aumento de las inversiones en un área sólo sería posible si se hacen recortes en otras. Si bien la propia EC/95 señala algunos gastos excluidos del techo (párr. 9), lo referido a gastos en salud y educación no se excluyeron de dicho techo.[24]

El juez Pazmiño sostiene que una interpretación literal de la EC/95 no es compatible con la CADH, tendría un "impacto negativo" (voto concurrente, párr. 25) en la garantía de los DESCA de la población brasileña a lo largo de los veinte años de vigencia de la

---

[23] Además, dispuso que el programa debe incluir "cursos de capacitación profesional y/o técnicos que permitan la inserción de trabajadoras y trabajadores en otros mercados laborales […]; medidas orientadas a enfrentar la deserción escolar causada por el ingreso de menores de edad al mercado laboral, y campañas de sensibilización en materia de derechos laborales y riesgos inherentes a la fabricación de fuegos artificiales" (párr. 289 de la sentencia).

[24] Antes de que la EC/95 entrara en vigor, el Gobierno Federal estaba obligado a aplicar a la salud al menos la misma cantidad que el año anterior, más el porcentaje de variación del PIB. Los estados y municipios deben invertir 12% y 15%, respectivamente. En educación, el Gobierno Federal debe gastar el 18% de lo recaudado, y los estados y municipios, el 25%. Por el contrario, desde 2017, por disposición de la EC/95, las inversiones en salud y educación se deben limitar a los mínimos constitucionales más la corrección monetaria a raíz de la inflación (párr. 10).

EC/95.[25] Por ello, sostiene que se debe hacer una interpretación a la luz del principio de progresividad y no regresividad de los derechos sociales (art. 26 de la CADH) y del desarrollo jurisprudencial de la Corte IDH al respecto. Luego fija un estándar interamericano para evaluar las cláusulas fiscales como la de la EC/95:

"... un límite fijo y tajante" (voto concurrente, párr. 26) al presupuesto puede resultar en graves y eventuales violaciones y restricciones a los DESCA. "Si se quiere evitar estas conductas inconvencionales, se deberá tener en consideración que una de las categorías conceptuales de los indicadores de progreso usados por la Asamblea General de la OEA para medir la realización de los derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador justamente incluye el contexto financiero básico y los compromisos presupuestarios del Estado. Los indicadores contenidos en esta categoría permiten evaluar la disponibilidad efectiva de recursos del Estado para ejecutar el Gasto Público Social, entre otros; instrumentos que, consecuentemente, deberán ser tomados en cuenta para evitar que los Estados Parte incurran en las violaciones antes advertidas" (voto concurrente, párr. 26).

Por ello, el Estado no puede alegar la EC/95 (ortodoxia fiscal) como un obstáculo para el cumplimiento de la medida de reparación referida a la creación y puesta en marcha del programa socioeconómico ordenado en la sentencia. Dicho programa necesita recursos públicos dado el carácter estructural de la política para que la población en situación de vulnerabilidad de Santo Antônio de Jesús pueda

[25] V. también las recomendaciones del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la discriminación contra las mujeres y las niñas (2023):"Los Estados deberían adoptar medidas positivas para hacer realidad toda la diversidad de derechos humanos de las mujeres y las niñas reconocidos internacionalmente a fin de eliminar la pobreza y lograr la igualdad sustantiva, entre otras cosas: (…)Asegurando unos derechos a la tierra, la vivienda y la propiedad en pie de igualdad, haciendo realidad los derechos a la alimentación y la nutrición, el agua y el saneamiento, la salud, la educación gratuita o asequible de calidad y accesible, el cuidado de los niños, la atención sanitaria y el cuidado de las personas mayores, y el trabajo decente y los derechos en el trabajo, incluida la libertad de asociación y negociación colectiva, así como el derecho de las mujeres y las niñas a participar en todos los ámbitos de la vida política, social, cultural y económica" (párr. 62 inc. c).

acceder a otros mercados laborales. Y refina lo que puede ser considerado un estándar interamericano:

"si una determinada norma impone un límite fijo y tajante a dicho presupuesto, la aplicación de esa norma puede resultar en graves y eventuales violaciones y restricciones a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, con lo que se vulneraría el principio de progresividad y no regresividad en materia de DESCA" (voto concurrente, párr. 26).

En suma, el voto concurrente nos muestra cómo evaluar una cláusula constitucional de techo fiscal que podría obstruir el cumplimiento de la obligación de reparación de carácter estructural. Con esto el juez hace una suerte de control de convencionalidad preventivo sobre una norma constitucional: "desde un enfoque de convencionalidad, debe ser interpretada conforme a los precedentes y jurisprudencia interamericana y, por lo tanto, no debe ser un obstáculo para el cumplimiento de la medida de reparación ordenada" (voto concurrente, párr. 4). A la vez, implica que está controlando cláusulas de política fiscal que pueden tener un impacto negativo en la adopción de las medidas para cumplir con el plan de desarrollo socioeconómico ordenado en una sentencia en dónde se trata de discriminación por género interseccional.

4. La apertura del SIDH como ventana de oportunidad

Las producciones de la Corte IDH no pueden ser entendidas en forma aislada sino en su interacción con el contexto regional y muy especialmente con los aportes de diversos sectores de la comunidad de apoyo del sistema, ya sea a) en sus escritos cuando representan a las víctimas del caso o en los escritos como *amici curiae*[26] y b) cuando la Corte IDH

[26] Por ello, un trabajo más completo de búsqueda sobre la relación deuda y género debería alcanzar, por ejemplo, todos los escritos de *amici curiae* presentados en expedientes de casos u opiniones consultivas tramitados por la Corte IDH. Esta búsqueda excede los objetivos de este trabajo. La conjetura al respecto es que tampoco ocupó un lugar central en esos escritos de *amici curiae*, de lo contrario de alguna

toma referencias a producciones de otros órganos del SIDH y organismos de protección internacional de derechos humanos.

Por ejemplo, el diálogo con las producciones de la CIM puede ser una de esas ventanas de oportunidad. En 2022 la CIM en su "Guía de Implementación de la Ley Modelo Interamericana de Cuidados" destacaba la importancia de la inversión estatal en infraestructura y servicios para combatir la desigualdad en las tareas domésticas y de cuidados, de lo contrario "jamás se permitirá la igualdad de oportunidades" (pág. 96).[27] Por otro lado, en forma reciente la Relatoría

forma hubiesen permeado la argumentación material de la Corte IDH. Por supuesto esta hipótesis es refutable. Para ello se requiere tomar el universo total de *amici curiae* presentados ante la Corte IDH y proceder a la búsqueda de la relación entre género y derechos humanos (aunque como veremos en el apartado posterior esto puede estar cambiando).

[27] CIM (2011). "La democracia de ciudadanía: Visiones y debates desde los derechos de las mujeres en las Américas". En la misma línea, se sostiene la necesidad de valorizar el trabajo doméstico no remunerado en las estructuras presupuestales de los estados. Según la investigación de la CIM (2011), se calcula que supone el 25% del PBI de los países estudiados. Visibilizar en números y porcentajes ese trabajo no remunerado en comparación con el PBI, es una forma, según el informe de "devolver a las mujeres la deuda que le tiene la sociedad (pág. 244). Por ejemplo, de acuerdo con el informe Conjunto entre la OEA/CIM/MESECVI y ONU Mujeres, del 2022, en relación con los "presupuestos dirigidos a disminuir la violencia contra las mujeres en el marco de la pandemia COVID-19", recuerda que los presupuestos públicos con perspectiva de género (PPG) se han conseguido gracias a las peleas que han dado los movimientos feministas. El informe, (OEA/CIM/MESECVI y ONU Mujeres, 2022), propone herramientas el desarrollo PPG, y ellas son: la asignación específica en el presupuesto, para imputar recursos a políticas, proyectos, entre otros, que tengan como objeto combatir la desigualdad de género (pág.133), el diseño de los presupuestos con la participación de las mujeres y miembros de la sociedad civil en la elaboración, y, una fiscalización de los programas, y de su cumplimiento, así como también de los resultados que se obtengan de la implementación de esos programas, y los impactos. La transparencia, según el informe, es una herramienta clave para un seguimiento eficiente de los presupuestos, en especial aquellas partidas destinadas a los PPG. Al momento del informe, 2022, se hacía mención a países que si avanzaron en "en la incorporación de etiquetas de PPG en los presupuestos nacionales" (pág.138) en los que menciona a México y Argentina. En particular, el informe destaca que: "En 2019 Argentina incorporaron etiquetas de género en el gasto público que se han ido ampliando en los años siguientes. El proyecto de presupuesto 2021 contó con una importante ampliación de las partidas etiquetadas como PPG (alcanzando un 15,34% del total de gastos) y por primera vez se incorporó la perspectiva de género en los ejes programáticos del proyecto de presupuesto y en el mensaje que acompaña el articulado de la ley" (pág. 139). A su vez, establece que estos presupuestos sensibles

sobre DESCA de la CIDH puso el tratamiento de la deuda y su relación con los DESCA como parte de su planificación estratégica (REDESCA, 2024, p. 14). Lo que surja de estos estudios puede nutrir los planteos de la CIDH ante la Corte IDH. Por último, cada vez con mayor fuerza sectores de la comunidad de apoyo del SIDH viene reclamando la inclusión de la deuda.[28]

4.1. Los escritos de *amicus curiae*

Al respecto tomamos como ejemplo el escrito de una coalición de organizaciones de derechos humanos que trae al centro de un *amicus curiae* la cuestión de la política fiscal (que incluye endeudamiento, entre otros) y cómo ésta impacta en el goce efectivo del derecho a los cuidados (OXFAM, FES *et al*., 2024) de mujeres y niñas.[29] Este escrito de *amicus* fue presentado en el marco del proceso de Opinión Consultiva solicitada en 2023 a la Corte IDH por el Estado de Argentina sobre el derecho al cuidado.[30]

El escrito de *amicus* tiene varios objetivos. Entre otros, busca informar a la Corte IDH sobre lo que considera una herramienta indispensable para la garantía del derecho al cuidado: la justicia fiscal fe-

al género permiten un control acerca de los recursos públicos y cómo son repartidos. Organizaciones internacionales como el FMI, y el Banco Internacional para el Desarrollo, apoyan estas iniciativas.

[28] En el marco de la Opinión Consultiva sobre derecho a los cuidados solicitada por Argentina en el 2023, la Corte IDH recibió 129 escritos, muchos de los cuales fueron realizados por organizaciones de derechos humanos y otras de la sociedad civil y presentados como escritos de *amici curiae*.

[29] Oxfam México, Fundación Fredrich Ebert, Ecofeminista-Asociación Civil Economía Feminista, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP), Equidad de género: ciudadanía, trabajo y familia, A.C., Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., Intersecta Organización para la Igualdad, A.C., GENDERS, A.C., y Grupo de Información en Reproducción Elegida, (2024), "El derecho al cuidado y la justicia fiscal feminista". *Amicus curiae* para la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

[30] Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El contenido y alcance del cuidado como derecho humano, y su interrelación con otros derechos (2023). Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_2_2023_es.pdf.

minista. Todo ello porque sostiene que no se trata solo de reconocer un derecho, sino también garantizar las condiciones materiales para que el goce del derecho sea posible en la práctica.

En el escrito de *amicus* se identifican distintas sentencias en las que la Corte IDH ordenó a los Estados a "invertir recursos y elaborar planes para garantizar la implementación de ciertas políticas clave para el ejercicio de algunos derechos" (2024, p. 42). De ese modo el *amicus* sostiene que "la adopción de las medidas para gestionar recursos es fiscalizable" por la Corte IDH.[31] Específicamente respecto del derecho a los cuidados advierte que es necesario evaluar el cumplimiento de la obligación estatal de "contemplar medidas para que haya más recursos" (pp. 42 y ss.). Aclaran que esto depende de las decisiones que el Estado tome sobre política fiscal, es decir, sobre las políticas de gasto, endeudamiento y de recaudación. Aquí se requiere un giro: el aumento de los recursos para el derecho al cuidado requiere que el Estado tome decisiones distintas sobre sus políticas fiscales.[32] Si bien reconoce que el Estado tiene cierto espacio de configuración de esa política fiscal, de todos modos debe cumplir con los estándares de derechos humanos, entre otros, los referidos a la igualdad.

Por lo demás, el *amicus* advierte sobre evaluar la relación entre deuda y género bajo la prohibición de discriminación indirecta[33] contra mujeres y niñas. Al respecto, se basan en el informe de la Relatoría sobre Deuda y Derechos Humanos sobre el "Impacto de las reformas económicas y medidas de austeridad en los derechos humanos de las mujeres" (2018), que, partiendo del presupuesto de la

[31] En el escrito de *amicus*, v. pág. 47 y ss.

[32] V. A/HRC/53/39 "Los Estados deberían adoptar medidas positivas para hacer realidad toda la diversidad de derechos humanos de las mujeres y las niñas reconocidos internacionalmente a fin de eliminar la pobreza y lograr la igualdad sustantiva, entre otras cosas: (…) Llevando a cabo una redistribución de los recursos que responda a las cuestiones de género mediante el reconocimiento del valor de la economía del cuidado, políticas fiscales justas (incluida una fiscalidad proporcional y progresiva para las personas de ingresos altos y las empresas), políticas comerciales y de inversión equitativas, la condonación o el alivio de la deuda en caso de insolvencia del Estado, y la rendición de cuentas de las empresas" (párr.62, inc. g).

[33] V. concepciones de desigualdad en el apartado II de este capítulo.

división sexual del trabajo, sostiene que los recortes a los servicios sociales "intensifican también con frecuencia la demanda de trabajos de cuidados no remunerados, que recaen de forma desproporcionada sobre las mujeres y las niñas (especialmente en los hogares pobres) y, por lo tanto, las obligan a colmar las lagunas" (2018, párr. 12).

Por ello, en el escrito del *amicus* se requiere que la Corte IDH reconozca explícitamente diversos estándares referidos a:

a) Obligaciones estatales: la adopción de las medidas para gestionar recursos es fiscalizable por la Corte IDH.

b) Prohibición de discriminación: las políticas fiscales (sobre recaudación, gasto y endeudamiento) tienen que respetar y garantizar el principio de igualdad y no discriminación (*amicus curiae*, 2024, p. 43).

c) Rendición de cuentas: los Estados tienen la obligación de rendir cuentas sobre las medidas financieras adoptadas para generar recursos que promuevan la garantía de derechos. De lo contrario concluyen que se habilitaría a los Estados a no actuar progresivamente en favor de los derechos, justificándose siempre bajo el argumento de que no hay recursos suficientes, como si su recaudación y asignación no fueran decisiones políticas.

d) Estándares de evaluación: la Corte IDH debe establecer estándares de exigibilidad para evaluar las decisiones que toman los Estados para lograr recursos para garantizar que el derecho al cuidado no quede como mera hoja de papel sino que su goce sea efectivo (*amicus curiae*, 2024, pp. 45-46).

e) Estándares de participación: los Estados deben garantizar la participación de la sociedad civil sobre elaboración de programas y normas que posibiliten el goce efectivo del derecho a los cuidados (*amicus curiae*, 2024, p. 46 y el capítulo de Sagel en este libro).

4.2. La apertura de la Corte IDH: potenciales referencias a desarrollos provenientes del sistema de Naciones Unidas

Otras de las características de la Corte IDH, que ya adelantamos en la introducción de este capítulo, es su apertura para incluir en la funda-

mentación de las sentencias o las opiniones consultivas referencias a informes, sentencias, recomendaciones u observaciones generales de otros órganos de protección de derechos humanos sea de la ONU, del SEDH o del sistema africano de derechos humanos. Esto robustece sus interpretaciones, e incluso muchas veces logra nuevos desarrollos de estándares interamericanos gracias a la interacción, por ejemplo, con recomendaciones generales de la CEDAW (Clérico, 2022) o del Comité de DESC (Binder, 2022).

En materia deuda y género la interacción debería ocurrir por ejemplo con la Relatoría de la ONU sobre deuda y derechos o con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[34] o con el Grupo de Trabajo de Discriminación en la ley y en la práctica contra las mujeres y niñas de la ONU (en adelante, GTDMN). Por ejemplo, en un informe reciente de este último Grupo se indica cómo *"la deuda conforma parte de la estructura que pone a las mujeres en situación de desigualdad"* (2023, párr. 11, cursiva agregada). Esto conecta con las concepciones de desigualdad de la Corte IDH. Por ello, la interacción con dicho informe lo hace especialmente propicia. Específicamente, entonces, el informe explora las condiciones transversales de la desigualdad socioeconómica de género, la discriminación estructural y los factores dentro de diversos sistemas (políticos, económicos, culturales y sociales) que determinan, cristalizan y profundizan las vidas de las poblaciones de mujeres y niñas que viven en la pobreza. Y las contextualiza observando esas condiciones en el neoliberalismo de los últimos cuarenta años, para sostener que las desigualdades por pobreza y situación socioeconómica no aparecen en forma aislada sino "... apuntaladas por el patriarcado, la esclavitud, el racismo, el colonialismo, el militarismo y la destrucción del medio ambiente" (2023, párr. 12). La Corte IDH, tomando las referencias del informe, podría verificar cómo han empeorado en forma exacerbada las desigualdades "por las recetas macroeconómicas ortodoxas, incluidas las

[34] Por ejemplo, v. Comité DESC 2106 y observaciones finales a los Estados, entre otros, las referidas al Estado argentino en 2018.

medidas de ajuste estructural y austeridad *diseñadas para compensar las agobiantes deudas nacionales*, la liberalización del comercio mundial y la financialización de los mercados de capitales, regímenes de inversión, monetarios y fiscales, la privatización y mercantilización de los bienes públicos y el retroceso del Estado del bienestar" (2023, párr.12, cursiva agregada). Luego el informe redobla la apuesta ampliando el contexto cuando enfatiza las características de la desigualdad "socioeconómica mundial generalizada" (2023, párr.12), la cuestión sobre la desigualdad de las mujeres que se caracteriza por la concentración de la riqueza. Y aquí se profundiza el análisis de género cuando establece el perfil de quiénes concentran la riqueza: la respuesta es la mayoría varones (párr.12); y en el caso de las corporaciones, las ubicadas "en un número limitado de países y Estados desarrollados" (párr.12.). Toda esta argumentación sería relevante para la Corte IDH cuando deba que establecer que las políticas de endeudamiento en la región operan restringiendo "los recursos disponibles para políticas, servicios y programas que promuevan los derechos de las mujeres y la igualdad de género".

A su vez, el informe establece estándares para evaluar las políticas fiscales de endeudamiento y sus diversas condicionalidades de pago ("medidas económicas ortodoxas" que suponen un ajuste estructural): éstas pueden ser regresivas por desproporcionadas e innecesarias, porque existen medios alternativos al pago del endeudamiento por mujeres y niñas pobres.[35] Así, esas medidas no pasarían el control

[35] Por ejemplo, "la condonación de la deuda es una condición necesaria para unas políticas públicas redistributivas justas y basadas en los derechos humanos". El Informe demuestra que en 2021 los países de ingreso bajo, los reembolsos de la deuda representaron el 171 % de la totalidad del gasto en atención sanitaria, educación y protección social combinados (GTDMN, 2023, párr. 52). Además, presentar datos sobre las repercusiones negativas de las medidas de austeridad y consolidación fiscal que conllevan una reducción del gasto social y que se ha demostrado que socavan los derechos humanos de las mujeres y las niñas que viven en la pobreza, a los efectos de solicitar el alivio de la deuda o pensar en el repudio de la deuda pública, para utilizar los ahorros del servicio de la deuda en programas sociales" y, "La adopción de procesos presupuestarios y financieros sistemáticos que respondan a las cuestiones de género, lo que permitiría a los Gobiernos reclamar espacio para la formulación

de convencionalidad interamericano, antes el Estado debería demostrar que agotó todas otras medidas alternativas que no restringen derechos de mujeres o que lo hacen en menor medida que las condicionalidades regresivas que suelen imponer las IFIs.

En suma, la interacción con informes como el aquí referido llevaría a la Corte IDH a tener que concluir que la deuda no puede quedar fuera del radar de las condiciones que en forma concreta generan violaciones a los derechos humanos de las mujeres y las niñas, léase en clave de falta de vacantes en el sistema educativo por recortes de financiación de la escuela o falta de medicamentos o insumos para la atención de la salud sexual y (no) reproductiva de mujeres y personas gestantes, entre muchos otros impactos desproporcionados que producen las condicionalidades de las IFIs implementadas por los Estados de la región -bajo la justificación de- para obtener divisas para el reembolso total de la deuda.

Es importante entonces que no solo se identifiquen las medidas propiciadas por las IFIs (de austeridad, de regresividad impositiva, desregulación financiera, debilitamiento de los derechos colectivos e individuales de lxs trabajadorxs, etc.) con sesgo discriminatorio y regresivo sino también de dónde proviene la cadena de decisiones que promueven esas medidas restrictivas de los derechos de las mujeres y niñas. En este sentido es necesario visibilizar esas medidas regresivas y discriminatorias en su contexto ampliado para que emerjan los diversos actores (Estados, pero también IFIs) que las proponen y determinan. Esto resulta fundamental para que, en clave de remedios la Corte IDH identifique las intervenciones que los Estados deben realizar para que estos no vuelvan a repetirse.[36]

---

de políticas económicas feministas y basadas en los derechos humanos" (GTDMN, 2023, párr. 53).

[36] "Las instituciones económicas, financieras y monetarias internacionales y regionales y sus Estados miembros deberían: a) Tomar medidas concertadas para abandonar los paradigmas neoliberales y centrados en el crecimiento que fomentan desigualdades adoptando enfoques feministas y basados en los derechos humanos, que den prioridad a la eliminación de la pobreza y de la desigualdad socioeconómica de género" (GTDMN, 2023, párr. 63).

5. Conclusiones

En este trabajo hemos establecido la relevancia de la inclusión de la deuda en el tratamiento de los casos, de las opiniones consultivas y de las medidas provisionales por la Corte IDH. Hemos también demostrado que la Corte IDH ha tratado la relación entre deuda y derechos humanos en muy pocas oportunidades. Sin embargo, hemos demostrado que el SIDH dispone de herramientas para hacerlo en forma inmediata. Por un lado, el SIDH adopta un enfoque robusto de desigualdad que le permite explorar los impactos devastadores que la deuda y sus condicionalidades de pago genera en los derechos en general y de las mujeres en particular. Por el otro lado, la apertura del sistema le permite acudir a informes de Grupos de Trabajo y Relatorías de la ONU que han puesto la deuda y los derechos de las mujeres en el centro de sus producciones.

El SIDH es de avanzada en el reconocimiento de contenidos sobre derechos de las mujeres, las diversidades, las concepciones de desigualdad, las violencias de géneros, los DESCA de mujeres y diversidades, entre muchos otros. Sin embargo, esto contrasta con la falta de tratamiento de la intersección de deuda y derechos de las mujeres. ¿Por qué este fenómeno? Las razones pueden ser varias. La Corte IDH no es solo ella en sí misma, sino ella y sus interacciones con la CIDH, la representación de las víctimas, las organizaciones de derechos humanos, las universidades, las otras organizaciones de la sociedad civil, los Estados, etc. Una de las razones puede estar relacionada con que no solo la Corte IDH no ha reconocido aún a la deuda como factor relevante de su agenda, sino que tampoco lo hicieron en forma central quienes motorizan las competencias de la Corte IDH: la CIDH y las representaciones de los Estados y de las víctimas, no han tenido hasta época reciente la relación deuda y derechos humanos en su mirador en el contexto de casos u opiniones consultivas que tramitan ante el tribunal -aunque como vimos esto no se puede

predicar de los escritos de *amici curiae* en donde sí ha sido objeto de tratamiento específico-.[37]

Se ha explorado la relación deuda y género en las conferencias mundiales y regionales sobre derechos de las mujeres y también se identifica este contraste (Perceval y Rulli, 2023, p. 215)[38]. Por un lado, numerosas recomendaciones que surgieron de las conferencias se ven concretizadas en normativas nacionales y políticas públicas (en las áreas de violencias por razones de género, derechos sexuales y reproductivos, participación política de las mujeres, institucionalización de organismos rectores de género en todos los niveles estatales, y -en mucha menor medida- respecto de la injusta y desigual distribución de los trabajos domésticos y de cuidados). Empero, por el otro lado, estos avances notables no se registran "en el campo de la economía y las finanzas públicas, y más específicamente, en el campo de la deuda, no se han producido similares niveles de avances". El motivo de este contraste "se debe, presumiblemente, a que la deuda es la columna vertebral del neoliberalismo". Sin la deuda y la distribución desigualitaria de los cuidados "el sistema crujiría" (Perceval y Rulli, 2023, p.

[37] Esto no quiere decir que no sea parte de su agenda en otros espacios.

[38] V. también, "... analizar los sistemas de poder que generan y reproducen relaciones de género desiguales dentro de las familias, las comunidades, las instituciones y los mercados. Estos modelos dominantes no reconocen ni valoran el trabajo no remunerado de las mujeres en las esferas de los cuidados, el trabajo doméstico y el trabajo agrícola, que sustenta la economía. Ignoran las cuestiones vitales de la pobreza de tiempo de las mujeres y su "agotamiento" como proveedoras de cuidados, así como la fuga de recursos de cuidados de las naciones más pobres, como los trabajadores domésticos o de la salud migrantes, a través de las cadenas de cuidados globalizadas. Tampoco tienen en cuenta los derechos de las mujeres y las niñas a recibir cuidados que respondan a las cuestiones de género o a ejercer cuidados personales y colectivos. Las opciones políticas neoliberales y las "soluciones" impulsadas por el mercado, incluidas las promovidas por las instituciones económicas multilaterales, a menudo han cooptado o desmantelado las agendas económicas transformadoras y han tenido consecuencias devastadoras en los derechos humanos de diversos grupos de mujeres y niñas en todo el mundo" (Informe GTDMN, párr.21 y Dorothy Estrada-Tank, 2023, p. 176).

215). ¿Puede ser utilizado el SIDH como un espacio, entre muchos otros, para tratar estas cuestiones que harían crujir al sistema?

En 2023 se solicitó una Opinión Consultiva a la Corte IDH sobre el derecho a los cuidados. En el marco de este proceso se presentaron 129 observaciones, entre otros muchos escritos de *amici curiae*, algunos de los cuales abordan la relación entre endeudamiento, políticas económicas regresivas y discriminatorias, que obstaculizan el goce efectivo de los derechos de las mujeres, niñas y todas las personas que padecen la distribución desigualitaria de los cuidados. Como ha sucedido en otras luchas, es muy probable que la introducción de la relación deuda y derechos humanos como cuestión central en el SIDH se deba gracias a las diversas estrategias de los feminismos en la región para ubicar la distribución sexual de los trabajos de los cuidados en el centro de la atención. Es tiempo que el SIDH cumpla la asignatura pendiente de poner en el centro de la agenda de trabajo la relación deuda - género. Son también los derechos de las mujeres y las diversidades las que obligan al SIDH a abordar el tema de la deuda.

Referencias bibliográficas

Basualdo, Eduardo (2017). *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia argentina desde Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires. Siglo XXI Editores.

Binder, Christina (2022). "The Committee on Economic, Social and Cultural Rights—The Power of Subjective Rights: Comment with Special Focus on the Case Law of the Inter-American and the European Courts of Human Rights", *Journal of Human Rights Practice*, Volumen 14, pp. 75–83.

Bohoslavsky, Juan Pablo y Cantamutto, Francisco (2023). "The Right to Continuous Improvement of Living Conditions and Considering its Interpretations and Applications", en: Hohmann Jessie y Goldblatt, Beth (eds.), *The Right to the Continuous Improvement*

of Living Conditions Responding to Complex Global Challenges. Bloomsbury Collections.

Bohoslavsky, Juan Pablo y Clérico, Laura (2023). "El sistema interamericano de derechos humanos y el problema de la deuda", en: Cantamutto, Francisco (coord.), *Debates actuales sobre dinámica y reestructuraciones de deuda pública desde la Argentina*, pp. 109-114, EdiUNS, Bahía Blanca.

Bohoslavsky, Juan Pablo y Rossi, Julieta (2023). "Estándares jurídicos sobre deuda y derechos de las mujeres", en: Bohoslavsky, Juan Pablo y Rulli, Mariana (coords.), *Deuda feminista. ¿Utopía u oxímoron?*, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP), La Plata, pp. 133-152.

Burgorgue-Larsen, Laurence (2018). "Decompartmentalization" The key technique for interpreting regional human rights treaties", *International Journal of Constitutional Law*, 16(1), 187-213.

Cavallero, Luci y Gago, Verónica (2020). *Una lectura feminista de la deuda*. Ed. Tinta Limón y Fundación Rosa de Luxemburgo, Buenos Aires.

Clérico, Laura (2022). "Estereotipos de género y la violación de la imparcialidad judicial: Nuevos estándares interamericanos. El caso Manuela vs. El Salvador", *Revista SAIJ/UNDAV*, pp. 110-132.

Clérico, Laura; Viscelli, Annabella (2023). "La desventaja estructural en el examen de igualdad en la jurisprudencia reciente de la Corte IDH", en: Ferrer Mac Gregor, Eduardo (coord.), *La Garantía Jurisdiccional de la Constitución. A cien años del Verfassungsgerichtshof Österreich, a cuarenta años del Tribunal Constitucional de España*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, Tomo 2, pp. 1081-1097.

Elson, Diane y Rodríguez Enríquez, Corina (2021). "Del Dicho al Hecho: la Narrativa de Género del FMI y los Derechos Humanos de las Mujeres", *Revista Derechos en Acción*, Vol. 18, 275.

Estrada Tanck, Dorothy (2023). "Impacto de la deuda en los derechos humanos de las mujeres y las niñas – Introducción al Informe de

2023 del Grupo de Trabajo de la ONU sobre la discriminación contra las mujeres y las niñas. Las desigualdades de género en la pobreza: enfoques feministas y de derechos humanos" en: Bohoslavsky, Juan Pablo y Rulli, Mariana (eds.), *Deuda feminista.* Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP), La Plata.

Fraser, Nancy (2023). *Capitalismo caníbal: Cómo nuestro sistema está devorando la democracia y el cuidado y el planeta, y qué podemos hacer con eso*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Fresnillo, Iolanda y Achampong, Leila (2023). "Deuda y cambio climático: crisis gemelas que sobrecargan a las mujeres en el Sur Global", en: Bohoslavsky, Juan Pablo y Rulli, Mariana (coords.), *Deuda feminista. ¿Utopía u oxímoron?*, EDULP, La Plata.

La Barbera, María Caterina, y Wences, Isabel (2020). La "discriminación de género" en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en *Andamios, Revista de Investigación Social*, vol. 17, no 42, pp. 59-87.

Perceval, Marita y Rulli, Mariana y (2023). "Deuda y derechos humanos en las Conferencias Mundiales y Regionales de América Latina y el Caribe sobre la Mujer", en Bohoslavsky, Juan Pablo, y Rulli, Mariana (eds.) *Deuda feminista*. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP).

Serrano Guzmán, Silvia (2021). "La adjudicación de casos de igualdad y no discriminación por la Corte IDH: Avances y retos pendientes", en: Ibarra, Ana María, *Discriminación, Piezas para Armar.* Suprema Corte de Justicia de la Nación. Centro de Estudios Constitucionales de la SCJN. México.

Jurisprudencia

Corte IDH. Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2 de febrero de 2006.

Corte IDH. Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009.
Corte IDH. Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2019.
Corte IDH. Caso Caballero Delgado y Santana Vs. Colombia. Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de enero de 1997.
Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010.
Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005.
Corte IDH. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020.
Corte IDH. Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de mayo de 2019.
Corte IDH. Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020.
Corte IDH. Caso del Caracazo Vs. Venezuela. Fondo. Sentencia de 11 de noviembre de 1999.
Corte IDH. Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 1998.
Corte IDH. Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015.
Corte IDH. Caso Habitantes de La Oroya Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2023.

Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017.

Corte IDH. Caso Manuela y otros Vs. El Salvador. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de noviembre de 2021.

Corte IDH. Caso Masacres de Río Negro, y Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") Vs. Guatemala. Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de noviembre de 2022.

Corte IDH. Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018.

Corte IDH. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016.

Corte IDH. Casos Bámaca Velásquez, Maritza Urrutia, Masacre Plan de Sánchez, Chitay Nech y otros, Masacres de Río Negro, y Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") Vs. Guatemala. Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de noviembre de 2022.

Otras referencias

Bohoslavsky, Juan Pablo (2018). Experto Independiente sobre deuda externa derechos humanos. *Impacto de las reformas económicas y medidas de austeridad en los derechos humanos de las mujeres.* A/73/179.

CEPAL (2023). *Deuda Pública y Restricciones para el Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Santiago.

CIM (2011). *La democracia de ciudadanía: Visiones y debates desde los derechos de las mujeres en las Américas*.

CIM, ONU Mujeres e IDEA Internacional (2013). Informe: *La ciudadanía de las mujeres en las democracias de las Américas*.

CIDH, Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDSCA) (2021). *Compendio. Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. Estándares interamericanos*, CIDH, Washington (D.C.).

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2009). La *no discriminación y los derechos económicos sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales*). E/C.12/GC/20.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2016). *Declaración sobre Deuda pública, medidas de austeridad y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. E/C.12/2016/1.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2018). *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina*, Ginebra, ONU.

Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la discriminación contra las mujeres y las niñas (GTDMN) (2023). *Desigualdades de género en la pobreza: enfoques feministas y basados en los derechos humanos - Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas*. A/HRC/53/39, 26 abril 2023.

OEA, CIM, MESEVI, ONU Mujeres (2022). *Seguimiento a las medidas y presupuestos dirigidos a disminuir la violencia contra las mujeres en el marco de la pandemia COVID-19*. Disponible en: Seguimiento-medidas-Covid-Presupuestos-publicos.pdf (belemdopara.org). ONU, Grupo de respuestas a la crisis global (2023). *A world of debt: A growing burden to global prosperity*. Disponible en: https://unctad.org/publication/world-of-debt

Oxfam México, Fundación Fredrich Ebert, Ecofeminista-Asociación Civil Economía Feminista, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP), Equidad de género: ciudadanía, trabajo y familia, A.C., Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., Intersecta Organización para la Igualdad, A.C., GENDERS,

A.C., y Grupo de Información en Reproducción Elegida (2024). *El derecho al cuidado y la justicia fiscal feminista*, *amicus curiae* presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/OC-31/51_Oxfam_mexico.pdf .

CAPÍTULO 17

La garantía de participación ciudadana directa en la gestión de la deuda soberana

Paula Sagel

Por su importancia en la definición de políticas macroeconómicas, por su incidencia negativa en la ya marcada desigualdad estructural a nivel regional y por la afectación intergeneracional en los derechos humanos que implican los procesos de contratación y reestructuración de la deuda soberana, resulta imperioso que la ciudadanía pueda participar directamente en las decisiones relativas a la gestión de la deuda externa, especialmente cuando ésta podría afectar los derechos y la autonomía de les ciudadanes comunes.

Ahora bien, ¿existen previsiones en el sistema interamericano de derechos humanos (SIDH) que obliguen a darle participación directa a la ciudadanía cuando se discute la deuda soberana? ¿Qué otros estándares, ya existentes en el SIDH, pueden servir para exigir y legitimar mecanismos de participación directa frente a las contrataciones y reestructuraciones de deuda soberana? Basándonos en interpretaciones previas de la Comisión (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), existen dos argumentos sólidos

que obligan a los Estados a garantizar la participación ciudadana en la gestión de la deuda.

El primero se apoya en el principio de reserva de ley obligatoria para cualquier medida estatal que afecte o restrinja derechos humanos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), especialmente derechos económicos, sociales y culturales y ambientales. Conforme a este estándar, todos los actos de gestión de la deuda, para ser considerados válidos, deben haber sido discutidos parlamentariamente con la participación activa de les principales afectades.

El segundo propone la consideración de la deuda como "constelación especial", elevando el estándar de participación mediata a una directa y vinculante. Reconociendo la ineficacia de la labor legislativa en el resguardo de los derechos humanos en materia de deuda y los altos niveles de opacidad en su gestión, propongo aquí un escrutinio estricto que devuelva la discusión de la deuda directamente a las manos de la población, garantizando su participación previa, informada e inmediata en las decisiones más importantes sobre la deuda soberana de sus Estados.

1. El derecho a decidir sobre la deuda

La participación política de la ciudadanía es un principio democrático -que implica amplias y diversas actividades más allá de la elección de representantes- que sirve para la transparencia y control de la gestión gubernamental (art. 13 CADH, art. 2 Carta Democrática Interamericana). La gestión de la deuda externa, al ser un tema de gran incidencia sobre el bienestar y el desarrollo de los países, debería someterse a un proceso democrático que incluya la participación activa de la población afectada por los efectos del endeudamiento.

El derecho a la participación ciudadana sobre la gestión pública implica responsabilidad democrática, procesos abiertos y de escucha atenta en condiciones de igualdad y transparencia (artículo XX

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, art 23.a CADH, Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública). Asimismo, la inclusión de la opinión ciudadana en los asuntos públicos es una obligación de los Estados (Corte IDH, 2005a; CIDH, 2009)[1] orientada a proteger los derechos humanos de todas las personas bajo su jurisdicción (arts. 1.1 y 1.2 de la CADH) en condiciones de igualdad y no discriminación (arts. 1.1 y 24 CADH).

La cuestión de la deuda no solo concierne a los gobiernos, sino que afecta, sobre todo, a todes les ciudadanes (aunque de manera diferenciada a ciertos grupos). América Latina y el Caribe han sido históricamente marcados por el desafío de la deuda soberana (CEPAL, 2018), con niveles crecientes de deuda pública en la región alcanzando su punto máximo entre 2010 y 2020 (UNCTAD, 2023). Aunque las trayectorias de endeudamiento varían entre los países, los Estados miembros del SIDH se han encontrado atrapados en ciclos repetitivos de deuda y crisis, principalmente debido a las desigualdades globales y la división internacional del trabajo. Estos ciclos se caracterizan por la búsqueda de préstamos internacionales para financiar políticas de desarrollo o, en tendencias más recientes, para cubrir gastos corrientes de la gestión gubernamental. Esta dinámica ha generado un ciclo en el que los préstamos desencadenan crisis, que a su vez generan la necesidad de más préstamos, mientras que la pobreza se agrava.

El "sobreendeudamiento" conduce a los prestamistas a imponer condiciones que inciden en las cuentas nacionales y a implementar planes de austeridad fiscal que limitan el financiamiento de políticas de bienestar fundamentales, especialmente para los sectores históricamente más vulnerables y marginados de los debates públicos. Sin embargo, la adopción de políticas de reforma económica sin una participación significativa de la población afectada es ilegítima pues

[1] En el caso *Yatama v.s Nicaragua* se reafirmó que "[e]s indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva [...]" (pág. 89, párr. 195).

socava su derecho humano a la participación política (Organización de las Naciones Unidas, 2018, p. 7).

Para garantizar procesos de endeudamiento que sirvan a la mejoría de las condiciones de vida de la población, los Estados pueden (y deben) servirse de la participación ciudadana por varias razones. Primeramente, un proceso permanente que refuerza a la democracia, la opinión y la incidencia ciudadana, mejora el conocimiento que los Estados puedan tener sobre los impactos diferenciados de la deuda y, por tanto, una política participativa hace más eficiente la gestión pública (CIDH, 2017a). Una gestión participativa de la deuda construida desde una mirada interseccional debería motivar procesos de apertura, consulta y participación lo más amplia posible.

En segundo lugar, la participación ciudadana en los asuntos públicos estructurales -como la deuda- mejora los niveles de aceptación y legitimidad de las acciones de los Estados (Naser *et al.,* 2021, p. 27). Para ello, es fundamental que estas decisiones se tomen de manera transparente (art. 13.1 CADH, Corte IDH, 2006b y 2006c) y que les ciudadanes estén informades sobre los términos y condiciones de los préstamos, así como sobre los posibles impactos en sus vidas. La Corte IDH ha reconocido el derecho de la ciudadanía a incidir en la formación de las políticas estatales a través de mecanismos de participación activa[2] y directa mediante referendos, plebiscitos o consultas[3], debiendo incorporar las contribuciones que de ellos emanen en la toma de decisiones desde el diagnóstico hasta la evaluación de la política pública en cuestión[4]. Esto es especialmente así para cuestiones

[2] Corte IDH, 2006c, párr. 86.

[3] Corte IDH, 2008.

[4] CIDH. Situación de los derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17, 31 diciembre 2017. Párr. 10. CIDH. Políticas integrales de protección de personas defensoras. Párr. 281. La Corte ha resaltado que los derechos políticos no sólo están previstos en el artículo 23 de la CADH como derechos, sino también como oportunidades y de ello ha derivado la obligación de los estados de garantizar con medidas positivas "[...] que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos" (Corte IDH, 2008 y Corte IDH, 2018. párr. 111).

de deuda estatal, en tanto la misma afecta la planificación presupuestaria[5] y condiciona el gasto público destinado a políticas de bienestar de la población. En este mismo sentido, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha reconocido en su reporte anual de 2024 que los Estados deben reforzar sus esfuerzos para transparentar la gestión de la deuda a través de bases de datos públicas -incluyendo los términos y condiciones de los préstamos-, estadísticas periódicas y planes anuales de endeudamiento. Además, indica que "los acuerdos de préstamo deben someterse a un escrutinio y aprobación parlamentarios. Las audiencias públicas y los debates parlamentarios pueden mejorar la participación pública, incluso por los titulares de los derechos" (ACNUDH, 2024, párr. 72).

En tercer lugar, y emparentado con esto último, la ciudadanía debería tener voz y voto en las decisiones de los gobiernos en esta área, puesto que la gestión de la deuda a menudo implica decisiones complejas que pueden tener consecuencias a largo plazo para la economía y la sociedad. La garantía de participación política busca que la ciudadanía esté informada y controle el propósito del endeudamiento: financiar proyectos de desarrollo y políticas de bienestar o simplemente pagar deudas anteriores (Toussaint, 2004). Una gestión responsable de la deuda debe considerar su impacto en toda la población (IPPDH, 2014).

2. La participación ciudadana mediata: el estándar mínimo de reserva de ley

El artículo 30 de la CADH establece que las restricciones a los derechos humanos "no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas". La Corte IDH definió en la Opinión Consultiva n°6/86 que cuando un acto estatal limite el goce y ejer-

[5] CIDH. Políticas públicas con enfoque de derechos humanos, 2018, p. 39, párr. 125.

cicio de un derecho fundamental, debe someterse a control de legalidad[6]. Este control implica más que la existencia de una ley formal; una "restricción legal" a un derecho fundamental debe cumplir una serie de condiciones, incluyendo el interés general, la necesidad y la proporcionalidad, mediante leyes "en el sentido formal y material" (Corte IDH, 2008, p. 176), es decir, aquellas adoptadas "por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución" (Corte IDH, 1986, p. 6). Este estándar resguarda tanto el control popular de la legitimidad y formalidad de los actos de gobierno, como el derecho de expresión y participación política de aquellas personas que se oponen a medidas gubernamentales[7].

Asimismo, el control de legalidad debe observarse especialmente para evitar restricciones a los derechos políticos cuando las decisiones de gobierno pueden afectar severamente bienes fundamentales[8]. En este sentido, los Estados tienen la obligación de garantizar que las medidas económicas y financieras no causen un retroceso en el disfrute de los derechos humanos de la población[9] y que hayan sido adoptadas en forma responsable. Dado que la deuda puede amenazar el ejercicio de derechos humanos, es crucial que al menos les representantes legislatives puedan incidir en todos los momentos del proceso del endeudamiento. Por ejemplo, si se evalúa que la deuda se

[6] Según la Corte IDH, quizá el más importante de estos controles es la exigencia de que las limitaciones a los derechos humanos se establezcan por ley(Corte IDH, 1986, párrs. 21, 22, 23 y 24). Sobre la reserva de ley como condición para la restricción de derechos fundamentales, la jurisprudencia de la Corte es abundante. Algunos primeros casos contextualizados en el marco del contenido de derechos consagrados en la Convención Americana pueden ser las siguientes: en el contexto del derecho a la libertad personal, caso Gangaram Panday vs. Surinam (1994), caso Yvon Neptune vs. Haití, (2008). En el contexto del derecho a la libertad de pensamiento y expresión: La Colegiación Obligatoria de Periodistas (1985); caso Perozo y otros vs. Venezuela (2009). En el contexto del derecho de circulación y residencia, Corte IDH, 2004, párr. 124.

[7] Corte IDH (1986), párr. 22.

[8] Corte IDH, 2005a, párr. 212. También en los casos Corte IDH, 2004 (párr. 125), Baena Ricardo y otros vs. Panamá (párrs. 108 y 115) y Cantoral Benavides vs. Perú (párr. 157).

[9] Corte IDH 2008, párrs. 27, 35 y 37 y 176. En igual sentido, "Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos", Principio 2.

tomó en base a suposiciones que eran imposibles de alcanzar, se podría considerar nulo el acuerdo por violentar principios de derechos internacional de los derechos humanos, habilitando a los Estados a desconocerlo (Patricio y Marsh, 2022) o al menos, podría implicar una reducción parcial de la deuda como medida de reparto equitativo de las pérdidas con los acreedores que otorgaron préstamos insostenibles (Bohoslavsky, 2010).

Además, implica un amplio control sobre los actos relacionados con la gestión de la deuda soberana, asegurando que estos se orienten hacia el bien común y no comprometan los derechos fundamentales de la población[10]. Esto incluye la creación de espacios de opinión para evaluar los posibles efectos de la deuda en las cuentas nacionales[11] haciendo imperioso que en el tratamiento en comisiones parlamentarias se convoque ampliamente a todas las voces que suelen estar marginadas en el tratamiento de la deuda: movimientos sociales, organizaciones de derechos humanos, comunidades indígenas, afrodescendientes, etc.

Este estándar es aplicable tanto para vías de hecho como para la celebración de contratos o para cualquier otra actividad administrativa, incluyendo no sólo los actos de toma de deuda, sino también todas las etapas posteriores en el ciclo de la deuda que pueden impactar en el bienestar y los derechos humanos de la población. Por lo

[10] Según la OC 5/85 y la OC 6/86, es posible entender el bien común, dentro del contexto de la Convención, como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos.

[11] Según el Principio 7.3 de los "Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos" ya citados, "[s]e debería recabar la participación significativa de todos los interesados pertinentes y las personas y los grupos afectados, incluidos los grupos que corren el riesgo de vulnerabilidad y exclusión en la formulación, la aplicación y la revisión de las políticas de reforma económica, *en todas las etapas de las evaluaciones, incluidas las evaluaciones de los efectos*. En caso necesario, se deberían hacer los ajustes apropiados para facilitar la participación de tales grupos. Es importante recabar también la participación de los interesados pertinentes en las fases de seguimiento y evaluación para determinar si las conclusiones se han tenido suficientemente en cuenta en la aplicación o la revisión de las medidas de política".

tanto, el estándar de reserva de ley, en concordancia con la Opinión Consultiva 6/86, obliga a los Poderes Legislativos a participar en las decisiones más trascendentales relacionadas con la política o gestión de la deuda (como el reperfilamiento, la reestructuración o los cambios en las condiciones que afecten la carga de la deuda) y a convocar a la sociedad a opinar sobre estas posibles decisiones.

La disparidad de regulaciones internas sobre publicidad y transparencia en la gestión de la deuda entre los países hace necesario que los órganos del SIDH desarrollen un estándar internacional para garantizar la coherencia del sistema para la protección de los derechos humanos involucrados[12]. En este contexto, *el estándar de reserva de ley establecido en el artículo 29 de la CADH, junto con la interpretación proporcionada por la Corte IDH en la Opinión Consultiva 6/86, representa un respaldo mínimo para la gestión participativa de la deuda con un enfoque de derechos.*

Particularmente en América Latina, la contratación de deuda externa ha implicado históricamente el sometimiento de las políticas fiscales nacionales de los Estados de la región a planes de ajuste fiscal ortodoxos o regresivos diseñados por organismos internacionales de crédito, como el FMI (Camdessus, 1991; Palomares, 1992; Calcagno, 2001; Daniel, 2007; Brenta, 2011; Martin-Aceña, 2019), en algunos casos en forma de shock (Klein, 2007). Estos ajustes suelen imponer reducciones en el gasto público en áreas críticas para los derechos humanos, como las transferencias monetarias a sectores vulnerables, los subsidios a los servicios públicos y los programas sociales. Como indican otros capítulos en este libro, estos ajustes registran efectos

[12] Véase que la diversidad en las regulaciones de transparencia de la deuda también produce disparidad en la calidad de la información que cada país decide producir para sus ciudadanos. Esto se puede visualizar con claridad en el Mapa de Reportes de Deuda ("Debt Reporting Heat Map") del Banco Mundial donde se analiza el nivel de disponibilidad de información relativa a la deuda en Dominica, Granada, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Santa Lucía y San Vicente entre 2020 y 2023. Si bien los indicadores muestran tendencias favorables, los resultados miden una disparidad importante en la región, especialmente en la publicidad de las estrategias de administración de la deuda ("Debt management strategy" o "DMS").

devastadores y estructurales sobre las políticas sociales y redistributivas, constituyendo una restricción de los derechos humanos, especialmente para personas ya en situación de vulnerabilidad social, y consolidando procesos de dependencia (Cantamutto y Féliz, 2021).

En este contexto, la protección del estándar de reserva de ley en materia de deuda soberana ha resultado insuficiente en la práctica. A pesar de que muchos países han establecido cláusulas en sus constituciones que cumplen con el estándar de reserva de ley[13] e incluso en sus legislaciones[14], las fórmulas generalmente consisten en una atribución genérica hacia los poderes legislativos para que autoricen la contratación de empréstitos y la celebración de tratados internacionales, incluidos aquellos relacionados con la deuda externa. En algunos casos excepcionales se incluyen disposiciones específicas que obliguen a los poderes legislativos a aprobar la contratación de deuda externa[15].

Los poderes legislativos, encargados de aprobar los actos de gestión de la deuda, en ocasiones han mostrado una falta de eficacia en la protección de los derechos humanos de sus ciudadanes, quienes, a su vez, no han podido participar en estos procesos[16] a pesar de verse

[13] A modo de ejemplo: Argentina (art. 75.4), Barbados (artículo 54), Brasil (artículo 48, inciso II), Bolivia (artículo 158, inciso 8), Chile (artículo 63, inciso 7), Colombia (artículo 189, numeral 25), Dominica (artículo 50), El Salvador (artículo 131, inciso 12, reforzado por los artículos 195, inciso 2A, y 228), Granada (artículos 47 a 49), Guatemala (artículo 171, inciso i), y Honduras (artículo 205, incisos 36 y 39).

[14] Por ejemplo, la ley 26.984 de Argentina que crea la Comisión Bicameral Permanente de Investigación del Origen y Seguimiento de la Gestión y del Pago de la Deuda Exterior de la Nación.

[15] Ver art. 26 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias de la reforma constitucional de Brasil de 1988 donde se dispuso la obligatoriedad de realización de una auditoría de la deuda. Este artículo ya no está vigente. La gran excepción es la Constitución de Ecuador, reformada en 2008. En sus arts. 289 y ss. se impone que la contratación de deuda pública en todos los niveles del Estado se regirá por las directrices de la respectiva planificación y presupuesto, y será autorizada por un comité de deuda y financiamiento y un sistema de auditoría ciudadana. También se incluyen previsiones sobre condiciones para toma y reestructuración de deuda, la prohibición de venta de activos estatales y procedimientos para impugnar deudas ilegítimas.

[16] Si bien no existen estudios dedicados a este fenómeno específicamente sobre deuda, la enorme cantidad de protestas sociales en la vía pública (y no en los espacios institucionalizados de debate) en Brasil, Argentina, Puerto Rico, Ecuador, Venezuela y

afectados por sus consecuencias. De esta manera, se ven obligados a acarrear con los costos y efectos de las gestiones gubernamentales sin haber tenido voz ni voto en las decisiones que los terminan impactando de manera directa.

En muchos casos, los actos de gestión de la deuda han sido aprobados sin un escrutinio suficiente ni una consideración adecuada de los derechos y necesidades de la población, o incluso contrariando las propias disposiciones constitucionales internas, como es el caso de Ecuador[17]. En efecto, el propio FMI ha mostrado preocupación frente a lo que llama la "deuda oculta" (FMI, 2024). Según dicho organismo, los procesos poco claros de endeudamiento y delegación, acuerdos de confidencialidad irrestrictos y mecanismos débiles de rendición de cuentas limitan la discreción tanto de los responsables de las políticas como de los administradores de la deuda. A ello hay que agregar la profusión normativa que caracteriza al complejo sistema de instrumentos que regulan la deuda soberana[18] que obstaculiza que une ciudadane común pueda interiorizarse en el tema. Queda aún por ver qué tan comprometido está el FMI en la amplia participación de la ciudadanía. Por ahora no hay evidencia empírica que respalde su preocupación.

Existen experiencias en las que ciudadanos han manifestado su disconformidad con la aprobación parlamentaria de "deuda ilegí-

otros países de la región contra malas gestiones de la deuda y los planes de austeridad avalarían esta teoría.

[17] Según Pablo Dávalos, economista ecuatoriano, pese a las robustas protecciones en materia de deuda externa que prevé la Constitución ecuatoriana, esta "no pudo resistir el embate del FMI quien provocó verdaderas mutaciones constitucionales a través de los cambios legales a las leyes monetarias y financieras". Es un buen ejemplo para ilustrar que ni el estándar genérico de reserva de ley ni un estándar constitucional elevado en materia de deuda previene la gestión ilegítima y dañosa de la deuda.

[18] El FMI señala que el diverso arco de disposiciones y responsabilidades sobre la gestión de la deuda soberana se encuentra regulado en forma dispersa entre las cláusulas constitucionales, marcos supranacionales leyes de gestión de la deuda pública, de gestión de las finanzas públicas, de responsabilidad fiscal, normativa de bancos centrales, de gobiernos subnacionales, de empresas estatales y leyes de transparencia.

tima/odiosa"[19], donde se denunciaron los efectos adversos que esta tiene en sus derechos. En Argentina, durante la crisis económica de 2001, las protestas y movilizaciones ciudadanas surgieron como respuesta a las medidas de ajuste fiscal impuestas como condición para acceder a préstamos internacionales, las cuales impactaron negativamente en los derechos sociales de la población. En Ecuador, las masivas protestas de 2019 reflejaron el rechazo de la ciudadanía a medidas de ajuste económico que afectaban sus derechos económicos y sociales e hicieron caer al gobierno de turno. También en Puerto Rico, Uruguay, Bolivia y Venezuela la población expresó su descontento ante las políticas de austeridad impuestas (tales como recortes en servicios públicos, los despidos masivos en el sector público y privatizaciones de empresas y servicios públicos) para hacer frente a la crisis de la deuda pública.

En ninguno de estos casos las protestas devinieron en la diagramación y puesta en funcionamiento de espacios específicos o formales de participación ciudadana directa en la gestión de la deuda. Por tanto, *si bien el estándar de reserva de ley resulta útil para garantizar cierto nivel de control institucional sobre la gestión de la deuda, éste se ha revelado insuficiente en la práctica*. La mera representación legislativa ya no resulta adecuada, en tanto los Poderes Legislativos participan de las decisiones sobre la deuda que produce violaciones a derechos humanos, no convocan a la ciudadanía a las discusiones

[19] La doctrina define a la deuda odiosa como aquella contraída por gobiernos tanto democráticos como iliberales que no sirven a intereses del pueblo. Según Alexander Sack, una deuda odiosa es aquella que ha sido contraída para satisfacer necesidades francamente contrarias a los intereses de la población y si, en el momento de conceder el crédito, los acreedores eran conscientes de ello; también incluye deudas que han servido para el enriquecimiento personal de miembros del gobierno y operaciones deshonestas de los acreedores (Sack, 1927, pp. 159, 170). Esta doctrina fue luego utilizada por otres estudioses en el tema, quienes definen a la deuda como ilegítima cuando "[es] contraída sin el consentimiento de las poblaciones y sin beneficio para ellas no debe ser transferida al Estado sucesor, en particular si los acreedores tenían conocimiento de este estado de hecho". (Kremer y Jayachandran, 2002; Khalfan *et al.*, 2002). Para más información y definiciones ver https://www.cadtm.org/La-deuda-odiosa-segun-Alexander#nh2-12

parlamentarias y no logran prevenir la afectación de los derechos humanos que estas aparejan. El vacío normativo a niveles nacionales (o directamente su elusión en Ecuador) respecto a la participación ciudadana en asuntos de deuda plantea interrogantes sobre la efectividad del estándar de reserva de ley y los mecanismos actuales para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia en estos procesos. Por tanto, proponemos que el SIDH, cuando analice la cuestión de la deuda, aplique estándares hoy considerados para otros núcleos temáticos que impliquen la participación ciudadana directa mediante espacios institucionales de consulta y cogestión en los procesos relacionados con la deuda externa, garantizando un aumento de reaseguros de participación democrática.

3. La participación ciudadana inmediata y vinculante: un escrutinio robusto desde un enfoque de derechos

Ciertos estándares ya construidos dentro del SIDH, aplicados análogamente a la cuestión de la deuda externa, podrían llevar a la idea de que existe un estándar más estricto que el de reserva de ley, es decir, la participación ciudadana directa. Este enfoque, impulsado por la jurisprudencia de la Corte IDH, sugiere que la participación ciudadana no solo es una exigencia democrática, sino también un derecho humano fundamental aplicable a la gestión de la deuda externa.

La cuestión de la deuda, dada su relevancia en la planificación de políticas públicas y sus efectos intergeneracionales, se encuentra entre las constelaciones especiales equiparables a casos de pueblos indígenas y protección del medioambiente, las que el SIDH ha analizado con estándares rigurosos en materia participativa. En estos casos, se ha reconocido la necesidad de un consentimiento previo e informado en asuntos que les afectan directamente, así como la importancia de prevenir daños irreparables. Por lo tanto, sostengo que las decisiones sobre la toma de deuda externa, al compartir estas características,

deben ser sometidas no solo a discusión legislativa, sino también a procesos de participación democrática directa y vinculante.

Poblaciones indígenas

Aunque los procesos que experimentan las poblaciones afectadas por la deuda y las poblaciones indígenas son distintos en su naturaleza, considero viable aplicar ciertos precedentes jurisprudenciales de manera análoga para proteger el derecho a la participación ciudadana directa en las decisiones sobre endeudamiento público. Para las personas con economías domésticas precarias (adultes mayores, migrantes, jefas de hogares monomarentales, personas trans, travestis, no binarias, niñes y adolescentes, entre otres), la deuda soberana conlleva procesos de marginalización, discriminación y desposesión de tierras y recursos naturales (Bohoslavsky y Rulli, 2023; Gago y Cavallero, 2019). Como mencioné anteriormente, la gran mayoría de la ciudadanía ha sido excluida directamente en las decisiones relacionadas con la deuda soberana de sus países y ha debido asumir los costos de los créditos sin haber sido consultada sobre los motivos o propósitos del endeudamiento. Resulta crucial prestar especial atención a las opiniones de las poblaciones más vulnerables, quienes suelen sufrir recortes en las políticas de bienestar que repercuten directamente en sus economías (Guzmán y Vrdoljak, 2021) y, por tanto, en sus planes de vida (Álvarez, 2015). Para prevenir violaciones masivas a sus derechos humanos es esencial que se resguarde el consentimiento previo, libre e informado de la población[20].

Un estándar de consentimiento previo, libre e informado aplicado a la gestión de la deuda implicaría que las autoridades deben consultar[21] y negociar de buena fe con las personas o comunidades afectadas antes de tomar decisiones que puedan tener un impacto signifi-

[20] Corte IDH 2001, 2005b y 2007, entre otros.
[21] Corte IDH, 2007, párr. 40; Corte IDH, 2015, párr. 214.

cativo en sus vidas, territorios o derechos[22]. Asimismo, requeriría la creación de condiciones adecuadas para garantizar que las personas puedan participar en el proceso de toma de decisiones de manera genuina y sin interferencias indebidas, estableciendo espacios de participación directa sin la mediación de representantes legislativos. Finalmente, se debería proporcionar a las comunidades afectadas toda la información relevante y necesaria de manera clara, accesible y comprensible. Es decir, se debería transparentar la deuda para que cualquiera pueda entender las implicaciones y las opciones disponibles, permitiendo así tomar decisiones informadas y fundamentadas.

Si aplicáramos estos estándares ya existentes, todo acto de gestión de deuda debería ser precedido por un proceso en el que se obtenga el consentimiento ciudadano *antes* de que se tomen medidas en procesos donde la ciudadanía tenga garantizado su derecho a una escucha activa y a que sus opiniones sean tomadas en cuenta en los procesos de gestión de la deuda, bajo pena de que los actos tomados sin su consentimiento sean nulos en forma absoluta (Justo, 2021).

Medioambiente

Las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y la deuda externa se encuentran íntimamente relacionadas (Naser *et al*., 2021; Mora *et al*., 2020; Cossio Villarroel, 2004) y comparten varios aspectos que permiten la aplicación de principios y estándares para proteger los derechos humanos y fomentar un desarrollo sostenible y equitativo. Al igual que lo dispuesto en el Acuerdo de Escazú en materia ambiental[23], el cumplimiento de la debida diligencia en la gestión de la deuda pública resulta fundamental para la realización plena de los derechos

[22] Además de aceptar y brindar información, el Estado debe asegurarse que los miembros del pueblo tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, para que puedan opinar sobre cualquier proyecto que pueda afectar su territorio dentro de un proceso de consulta con conocimiento y de forma voluntaria.

[23] Corte IDH, 2017; Corte IDH, 2005a y Corte IDH, 2006ª.

humanos[24]. De manera similar a cómo se aborda la afectación del medio ambiente sano, los actos de gestión de la deuda pública también pueden ocasionar potenciales daños, por lo que es fundamental considerar 1) el principio de prevención de daño y, 2) los efectos intergeneracionales y a largo plazo de estas decisiones financieras y fiscales. Esto requiere una evaluación cuidadosa de los posibles impactos en los derechos humanos, medidas preventivas para evitar daños futuros y rendición de cuentas a largo plazo para garantizar la protección de los derechos humanos de las generaciones presentes y futuras.

El principio de prevención de daños establece que los Estados deben tomar medidas anticipadas para evitar violaciones de los derechos humanos, evaluando y mitigando los posibles impactos negativos de las decisiones políticas y financieras. Este enfoque es crucial en la gestión de la deuda, ya que ignorar los riesgos futuros puede resultar en violaciones continuas de los derechos humanos en la región a largo plazo.

El principio de prevención de daños establece que los Estados deben tomar medidas anticipadas para evitar violaciones de los derechos humanos, evaluando y mitigando los posibles impactos negativos de las decisiones políticas y financieras. Este enfoque es crucial en la gestión de la deuda, ya que ignorar los riesgos futuros puede resultar en violaciones continuas de los derechos humanos en la región a largo plazo. Las malas gestiones de la deuda suelen tener efectos prolongados en el tiempo y generan crisis económicas recurrentes (Ocampo, 2014), afectando a las generaciones futuras y comprometiendo su calidad de vida y bienestar. Así, "el empréstito no es un verdadero ingreso fiscal, sino un traslado de la financiación de un gasto público a las futuras generaciones.(...) [T]odas las generaciones que se beneficiarán con la obra deben soportar su costo" (Villegas, 1977, p. 79). Por ejemplo, la degradación ambiental puede tener con-

[24] Corte IDH, 2017, párrafo 124.

secuencias duraderas para la salud y el bienestar de las futuras generaciones, mientras que la deuda contraída hoy puede imponer cargas financieras a las generaciones venideras. Por lo tanto, es crucial realizar evaluaciones de impacto intergeneracional antes[25] de aprobar políticas relacionadas con la deuda externa, identificando medidas para prevenir o mitigar cualquier daño potencial.

Finalmente, en ambas áreas se reconoce la importancia de la participación ciudadana y la transparencia en la toma de decisiones. Tanto las cuestiones ambientales como la gestión de la deuda pública constituyen asuntos de evidente interés público, donde el acceso a la información adquiere el carácter de condición *sine qua non* de la participación pública[26]. En ese sentido, el principio de transparencia ya desarrollado en materia ambiental por el SIDH implica, también para la deuda, que los Estados brinden información completa[27], consulten a la población afectada, permitan su participación activa en el proceso de toma de decisiones y aseguren la rendición de cuentas de las autoridades públicas[28].

Si bien la mayoría de los países que integran el SIDH cumplen formalmente con las previsiones sobre información pública relativas a la gestión de sus deudas soberanas (faz pasiva de la transparencia), se evidencia una falta de desarrollo en la faz activa de los procesos de participación ciudadana, es decir, en aquellos aspectos y mecanismos

---

[25] Sobre informes de impacto ambiental previos a la aprobación de proyectos de explotación de la naturaleza, ver CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador, OEA. Ser. L/V/II.96, Doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997, Capítulo IX.

[26] Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible de 2000. Véase también, por ejemplo, Directrices para la Elaboración de Legislación Nacional sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Directrices de Bali), adoptadas en Bali el 26 de febrero de 2010 por el Consejo de PNUMA, Decisión SS.XI/5, parte A, directriz 10.

[27] Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

[28] Corte IDH, 2012, párr. 230. También Corte IDH, 2006c, párr. 73.

que hacen a la incidencia en la toma de decisiones sobre los actos de gestión de la deuda.

4. Conclusiones

Este capítulo postula la existencia de diversos estándares sobre participación (mediata e inmediata) de la ciudadanía aplicables a la gestión de la deuda soberana. Reconociendo la importancia de considerar el impacto intergeneracional de la deuda y la influencia directa que tienen las políticas de ajuste fiscal y otras políticas económicas ortodoxas regresivas en la vida cotidiana de las personas, esta propuesta implica someter la cuestión de la deuda, de mínima, a discusión parlamentaria y, de máxima, a una decisión ciudadana vinculante.

Todo acuerdo de deuda debe ser contrastado con el estándar de reserva de ley reconocido por el SIDH, asegurando así la legitimidad y el cumplimiento de los principios democráticos en los actos de gobierno. Sin ley discutida con participación ciudadana, la deuda es ilegítima. Este estándar igualmente resultó insuficiente puesto que los poderes legislativos han aprobado deudas impagables o con fines ilegítimos y han excluido a la población de la discusión.

Otros estándares ya desarrollados por el SIDH, igualmente aplicables exigen la participación directa y *ex ante* de la población en materia de deuda soberana. Los precedentes del SIDH relacionados con "constelaciones especiales" (pueblos indígenas y medioambiente) son análogamente aplicables a la deuda e implican una participación ciudadana directa, informada y vinculante en estos procesos. Estos estándares, si bien aún necesitan ser operativizados por los órganos de interpretación del SIDH para la cuestión de la deuda, abordan un vacío legal que hasta ahora no ha sido atendido por ninguna otra fuente jurídica. Al igual que otros principios para analizar la deuda, el que se despliega en este trabajo no requiere modificaciones estatutarias, ya que se basa en una norma *lege lata* (Bohoslavsky, 2010, p. 407). La idea de que los ciudadanos tienen el derecho de participar

directamente en las decisiones fundamentales sobre el endeudamiento ya está presente en la interpretación del SIDH sobre políticas públicas y es aplicable al igual que con otros temas donde este principio ya se utiliza.

Las instancias de participación ciudadana directa pueden devenir en una mejor salud democrática, promover una mayor transparencia y rendición de cuentas y evitar daños futuros en la gestión de la deuda pública. La ciudadanía latinoamericana se ha movilizado en numerosas ocasiones para manifestarse en contra de los planes de ajuste propuestos por el FMI, sin que dichas movilizaciones hayan implicado cambios en la política de endeudamiento de los gobiernos. Esta falta de escucha, particularmente en relación a la deuda y los planes de ajuste, ciertamente ha profundizado la crisis de representatividad que viene azotando a la región.

Es posible que instancias de participación directa sean capaces de desarticular sentimientos masivos de desconfianza y descontento de la ciudadanía con sus gobiernos, generando instancias -al menos rudimentarias- de cogestión gubernamental-ciudadana sobre la deuda, socializando las decisiones, pero también la evaluación de costos y riesgos sobre los créditos. Si la deuda la acabamos pagando especialmente las personas con economías precarizadas e ingresos mayormente informales, resulta lógico que se nos garantice un lugar especial en la mesa de decisiones. Los diferentes ejemplos de participación ciudadana semi-directa en temas políticos relevantes, como las audiencias públicas sobre aumentos de tarifas de servicios públicos o la discusión legislativa del aborto en Argentina, son ejemplos que desacreditan la idea de que las grandes decisiones no pueden ser sometidas al debate público.

Considerando los altos grados de interés y movilización social que el tema despierta en la ciudadanía, por principio democrático es fundamental canalizar las demandas ciudadanas alrededor de la deuda en foros institucionales. La ciudadanía, paradójicamente, ocupa un lugar minoritario en el debate sobre la deuda puesto que ha sido

virtualmente excluida de participar en las decisiones en este campo (muy a diferencia de lo que sucede con los poderes concentrados y la presión de los organismos multilaterales), por lo que también resulta importante atender especialmente a sus voces y argumentos.

Dada la oportunidad de decidir directamente sobre el financiamiento y destino de los activos nacionales, la ciudadanía podría exigir un rumbo distinto al propuesto por sus representantes. Es fundamental -tal como lo exige el derecho interamericano de derechos humanos- empoderar a la ciudadanía para que pueda tomar decisiones informadas sobre su futuro económico y social, asegurando una mayor justicia, igualdad y sostenibilidad en los procesos de endeudamiento. En este sentido, la propuesta de discutir la deuda de manera participativa e informada se plantea como un primer paso crucial para romper con el ciclo vicioso de la dependencia y evitar que las poblaciones más vulnerables continúen soportando los costos de una deuda que no han generado.

Referencias bibliográficas

ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos) (2024). "Best practices in the contribution of development to the promotion and protection of all human rights in the context of recovery from the COVID-19 pandemic.". Resolución A/HRC/57/33 del 8 de agosto.

Álvarez, S. (2015). "La autonomía personal y la autonomía relacional". *Análisis filosófico*, 35(1), 13-26.

Arriola Palomares, J. (1992). "El fracaso de los programas de ajuste estructural en América Latina". *Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 30, 627-643.

Bohoslavsky, J.P. (2010). "Lending and Sovereign Insolvency: A New Criterion to Distribute Losses among Creditors". *Goettingen Journal of International Law* 2, 387-412.

Bohoslavsky, J. P., & Rulli, M. (2023). *Deuda feminista: ¿Utopía u oxímoron?*, La Plata: EDULP.

Brenta, N. (2011). "Argentina y el FMI: Efectos económicos de los programas de ajuste de larga duración". *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*, 11(11), 17-39.

Camdessus, M. (1991). "Los elementos clave de los programas de ajuste estructural", en Contribuciones CIEDLA (Buenos Aires), octubre-diciembre.

Cantamutto, F., & Féliz, M. (2021). "Argentina entre la sostenibilidad de la deuda y la vida". *Revista Nuestramérica*, 9(17).

CEPALSTAT. (2018-2023). "Saldo de la deuda pública en millones de dólares". Recuperado de https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es sección Estadísticas e indicadores, Económicos / Sector público / Deuda pública.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2009). Informe "Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado".

CIDH (2017a). Informe "Hacia políticas efectivas de protección integral para personas defensoras de derechos humanos".

CIDH (2017b). Informe "Situación de los derechos humanos en Guatemala".

CIDH (2018). Informe "Políticas públicas con enfoque de derechos humanos".

CIDH (2017c). Informe "Políticas integrales de protección de personas defensoras".

CIDH (2020). Informe "Situación de los derechos humanos en Ecuador".

Corte IDH (2001). Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) *Awas Tingni vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y. Costas*. Sentencia de 31 de agosto.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2004). Caso Ricardo Canese *vs.* Paraguay, Fondo, reparaciones y costas, sentencia de 31 de agosto de 2004, serie C, núm. 111.

Corte IDH (2005a). *Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*. Sentencia de 23 de junio. Serie C No. 127.

Corte IDH (2005b). *Caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de junio. (Fondo, Reparaciones y Costas).

Corte IDH (2006a). Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.

Corte IDH (2006b). Ca*so Trabajadores Cesados de Petroperú y otros vs. Perú*. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2018. Serie C No. 358.

Corte IDH (2006c). *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre. Serie C No. 151.

Corte IDH (2007). *Caso del Pueblo Saramaka cs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre. Serie C No. 172.

Corte IDH (2008). *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto. Serie C No. 184.

Corte IDH (2012). *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 27 de junio. Serie C No. 245.

Corte IDH (2015). Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Snentencia del 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309.

Corte IDH. (2018). *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero. Serie C No. 348.

Corte IDH (1985). Opinión Consultiva 5/85.

Corte IDH (2017). Opinión Consultiva 23/17.

Corte IDH (1986). Opinión Consultiva 6/86.

Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021). "Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto".

Conferencia de las Naciones Unidas para el comercio y el desarrollo (UNCTAD) (2023). "A World of Debt". Recuperado de https://unctad.org/publication/world-of-debt/regional-stories

Cossio Villarroel, L. (2004). "La deuda externa y deuda ecológica". *Temas Sociales*, (25), 208-220.

Davalos, P. (2021)." La sala de máquinas de la Constitución ecuatoriana de 2008: ¿Quién tiene la llave?". Latin America in Movement, Recuperado en 06 de marzo de 2024 de https://www.alainet.org/en/node/212679?language=es

Ferreira Lima, K., & Marsh, C. (2022). "Acuerdo Stand-By del FMI con Argentina en 2018: ¿Un acto ultra vires?", Social Science Research Network.

Fondo Monetario Internacional (2024). "The Legal Foundations of Public Debt Transparency: Aligning the Law with Good Practices", Washington DC.

Gago, V. y Cavallero, L. (2020). *Una lectura feminista de la deuda*. Editorial Tinta Limón, Buenos Aires.

Guzmán, M. F., & Vrdoljak, I. (2021). "¿Qué género tiene la deuda?: Un análisis de la deuda externa, su posible reestructuración, y el impacto en la vida de las mujeres luego del Covid-19". *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales,* No. 12, pp. 168-189.

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) (2014). "Ganar Derechos: lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos".

Justo, J. B. (2021). "El acuerdo entre el FMI y Argentina en 2018: Control de Convencionalidad". Revista Derechos en Acción, 6(18), 594-626.

Klein, N. (2007*). La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. A. Knopf Ed, Toronto.

Khalfan, *et al*. (2002). "Advancing the Odious Debt Doctrine". McGill University, Center for International Sustainable Development Law Working Paper: No. 2003-0311.

Kremer, M., & Jayachandran, S. (2002). "La deuda odiosa. Finanzas y Desarrollo". FMI, Washington DC.

Martín-Aceña Manrique, P. (2019). "Historia del Fondo Monetario Internacional". Los Libros de la Catarata, Madrid.

Mora, A., Aín, Piccolo, P., Peinado, G., & Ganem, J. (2020). "La Deuda Externa y la Deuda Ecológica, dos caras de la misma moneda: El intercambio ecológicamente desigual entre Argentina y el resto del mundo". *Cuadernos de Economía Crítica*, 7, 39-64.

Naser, A., Williner, A., & Sandoval, C. (2021). "Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto". CEPAL, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/184), Santiago.

Organización de las Naciones Unidas (2018). "Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos", Informe del Experto Independiente sobre deuda externa y derechos humanos,. Resolución A/HRC/40/57 del 19 de diciembre.

Ocampo, J. A. (2014). "La crisis latinoamericana de la deuda a la luz de la historia". CEPAL. Santiago de Chile

Sack, A. (1927). *Les effets des transformations des États sur leurs dettes publiques et autres obligations financières : traité juridique et financier*, Recueil Sirey, París.

Toussaint, E. (2004). "Los programas de ajuste estructural definidos por el FMI y el Banco Mundial". *La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos*. Buenos Aires : CLACSO,

Villegas, H. B. (1977). Curso de Finanzas, Derecho financiero y tributario. Depalma, Buenos Aires.

Parte IV

Actores

CAPÍTULO 18

El sistema interamericano debe asegurar que el FMI respete y efectivice los derechos humanos: fundamento jurídico

Alejandro Gabriel Manzo

1. Introducción

Desde fines de 1990, la ONU ha realizado esfuerzos significativos en pos de lograr que el enfoque de derechos humanos oriente las prácticas del FMI. Dichos esfuerzos se materializaron en su faz organizacional, legislativa y en la ampliación de sus capacidades para operar frente a casos concretos (Manzo, 2023; 2023a).

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) no ha seguido igual dirección. Con la excepción de una breve mención durante la pandemia (CIDH, 2020, p. 11), las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) no aparecen en los discursos de sus órganos de control, pese al impulso que recientemente les han impreso a los "Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales" –DESCA–, (CIDH, 2021, p. 16; CIDH, 2017a, pp. 35 y 48).

Se trata de un silencio preocupante, considerando el papel que estas instituciones han desempeñado en la región. El FMI, en particular, ha financiado las dictaduras cívicos-militares latinoamericanas,

ha socavado los procesos de transición democrática con su sesgada intervención en la crisis de la deuda externa y, pese a sus transformaciones, continúa apostando por medidas con efectos regresivos sobre diferentes clases de derechos humanos.

En este marco, Bohoslavsky y Clérico (2023, p. 111) afirman que el SIDH "debe poner el ojo sobre las obligaciones [de derechos humanos] del FMI, el BM y el BID". Ahora bien, los convenios constitutivos de estos organismos no mencionan los derechos humanos ni tampoco, claro está, ellos han suscrito los tratados internacionales que los codifican. Desde allí, cabe preguntarse: ¿bajo qué fundamento jurídico el SIDH podría intervenir sobre sus prácticas?

La pregunta hace sentido en el actual grado de desarrollo del SIDH, en el que su arraigada tradición «Estado-céntrica» lentamente se está resquebrajando. Al menos así lo sugieren los esfuerzos que, tanto la Comisión (CIDH) como la Corte Interamericana (Corte-IDH), están efectuado para establecer las responsabilidades que se desprenden de actos de *particulares* violatorios de los derechos humanos (CIDH, 2019; Molina-Portilla, 2016).

Este capítulo pretende contribuir a esta tendencia, analizando los fundamentos jurídicos que sustentan una posible intervención de la SIDH sobre las prácticas del FMI. A estos efectos, interpreta la normativa pertinente de conformidad a las últimas directrices interpretativas de sus órganos de control; en palabras de la Corte-IDH, las normas de derechos humanos son "instrumentos vivos", cuyo sentido evoluciona de conformidad a los cambios sociales (CIDH, 2019, p. 25).

Partiendo desde allí, el trabajo se divide en dos partes. Problematiza las fuentes jurídicas, en primer lugar, de las que emergen las obligaciones de derechos humanos del Fondo y, en segundo lugar, de las que surgen las competencias del SIDH para fiscalizarlas.

2. La obligación del FMI de respetar y efectivizar los derechos humanos: su fuente jurídica[1]

La ciencia política moderna se construyó en buena medida sobre el interrogante de porqué y bajo qué condiciones el soberano tiene la potestad de obligar a otros a seguir determinados cursos de acción. En el Derecho Internacional, este interrogante está directamente atado a la noción de *fuentes del Derecho*; es decir, a la noción que indaga sobre el principio inmanente del que jurídicamente emergen derechos, atribuciones y obligaciones en el ámbito internacional.

En este ámbito, es comúnmente aceptado tomar la enumeración del art. 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia como guía –aunque no exhaustiva– de dichas fuentes. Entre otras, el artículo menciona la convención, la costumbre internacional y los principios generales del Derecho. Se trata de tres fuentes autónomas en las que el principio inmanente de la obligación es: a) el consentimiento brindado; b) la regularidad en el tiempo de determinadas prácticas internacionales; c) la existencia de principios comunes a los diferentes ordenamientos jurídicos estatales (Godio, 2016).

La obligación del FMI para con los derechos humanos surge de la primera fuente señalada; es decir, de la convención. Puntualmente, emerge del Convenio que este organismo suscribió en 1947 para relacionarse con la ONU (ONU, 1947). Esto es así, porque a través de este acuerdo, el Fondo se auto-inscribió en la familia de las Naciones Unidas en calidad de *organismo especializado*.[2]

Estos organismos son entidades intergubernamentales que, precisamente, suscriben a estos efectos un acuerdo con la ONU. Están regulados fundamentalmente por el capítulo IX de su Carta, sobre cooperación internacional económica-social. Esta cooperación debe efectuarse con el propósito de promover el respeto universal y la efectividad de los derechos humanos (art. 55.c, Carta de la ONU).

---

[1] Para profundizar sobre el contenido de este título, ver Manzo (2023).

[2] Ver art. 1.1 de dicho Convenio, en concordancia con el art. 63 de la Carta de la ONU.

Se trata de un propósito en torno al cual dicha Carta ata a todos los Estados-miembro de la ONU, que se obligan, ya sea de forma individual o conjunta –es decir, entre otras maneras, por medio de organizaciones internacionales– a tomar las medidas necesarias para su realización (art. 56, Carta de la ONU). El artículo siguiente ubica a los organismos especializados como parte de la Organización y extiende, consecuentemente, a ellos las obligaciones asumidas por los Estados (art. 57, Carta de la ONU).

La Corte-IDH interpretó el sentido y alcance de estas obligaciones en la región (Medina-Ardilla, 2020, p. 94). En lo que aquí interesa, corresponde observar que los compromisos del Fondo en este campo –como organismo especializado de la ONU– no se circunscriben a una faz negativa (no vulnerar), sino que, asimismo, incluyen una positiva, que se cumplimenta con la toma de medidas activas para promoverlos.

Llegado a este punto, es relevante advertir que el sistema de cooperación internacional previsto en la Carta de la ONU no exige a estos organismos abandonar su experticia para convertirse en una suerte de guardianes generales de los derechos humanos. Por el contrario, ésta les exige a cada uno de ellos que, dentro de su propio campo de acción, respete y efectivice estos derechos. El FMI ya cuenta en este sentido con construcciones discursivas más o menos coherentes que legitiman desde su propio mandato su accionar sobre espacios considerados tradicionalmente como "no económicos" (Georgieva y Weeks-Brown, 2023).[3]

[3] El Consejo de Derecho Humanos y la doctrina especializada muestran cómo las acciones del FMI en clave de derechos humanos pueden legitimarse sin mayores dificultades en base a estas construcciones discursivas (CDH, 2015; Bradlow, 1996). El hecho de que integrantes del Fondo –por caso Gianvitti (2002) y Georgieva y Weeks-Brown (2023)– afirmen que su mandato no incluye obligaciones en este campo carece de validez legal, pues tal afirmación se sustenta en un razonamiento en el que el organismo aparece al margen del Derecho Internacional; un razonamiento que hace como si su mandato se circunscribiese a lo postulado exclusivamente por su Acuerdo Constitutivo (Manzo, 2023; CDH, 2019, párr. 60-61).

Esta división de tareas y especificidad organizacional no deviene en fragmentación en tanto la propia Carta establece los mecanismos para su coordinación.[4] En efecto, la Carta, en primer lugar, hace saber que corresponde a la ONU la facultad de coordinar las actividades de estos organismos (art. 58), para luego especificar que dentro de ella recae sobre el Consejo Económico y Social (ECOSOC) tal atribución (art. 62).

> En concreto, al ECOSOC –dentro del cual opera el Consejo de Derechos Humanos – la Carta de la ONU le otorga competencia para: a) analizar asuntos económicos y hacer recomendaciones a los organismos especializados sobre ellos (art. 62.1); b) hacer puntualmente recomendaciones con el objeto de promover el respeto y efectividad de los derechos humanos (art. 62.2); c) coordinar las actividades de estos organismos (art. 63.2); d) obtener informes periódicos de ellos y, en particular, informes sobre las medidas adoptadas para hacer efectivas sus recomendaciones (art. 64.1).
>
> Se sigue desde allí que, en materia de derechos humanos, el Fondo se encuentra subordinado a las facultades de coordinación, orientación y fiscalización del mencionado órgano. La posibilidad de desembarazarse de dicha subordinación alegando que es una entidad "independiente" en virtud del art. 1.2 del señalado Convenio de 1947 (Gianviti, 2002, p. 13) carece de sustento legal en tanto necesariamente este Convenio debe respetar el contenido de la Carta de la ONU. En caso de una contradicción entre ambos instrumentos, prima esta última por su especial je-

[4] Es relevante advertir que la fragmentación es producto de la distribución asimétrica del poder existente en el ámbito internacional. En este ámbito, es fomentada por los agentes con ventajas estructurales para –entre otras cosas– impedir la transversalización de los derechos humanos sobre sus esferas de actuación.

rarquía en el orden jurídico internacional (art. 103, Carta de la ONU).

De igual modo, debe observarse que los dos tratados pilares del sistema universal de derechos humanos –por sus siglas, el PIDESC y el PIDCP de 1966– les asignan a los organismos especializados el doble rol de *fiscalizadores* y *responsables* del cumplimiento de su contenido[5] y, en tal marco, el Consejo de Derechos Humanos puede efectuarles recomendaciones y el ECOSOC llamarles la atención.[6] Tal asignación encuentra un límite en los art. 24 y 46 del PIDESC y PIDCP, respectivamente, que prescriben que ninguna de sus disposiciones puede menoscabar las normas que definen sus atribuciones en sus acuerdos fundantes. En el caso puntual del FMI, aún no existen estudios serios que posibiliten identificar si de hecho existe alguna disposición de estos Pactos que choque contra su Convenio Constitutivo. Por nuestra parte, entendemos que ambos instrumentos son compatibles (Manzo, 2023).

3. Atribuciones del SIDH para asegurar que el FMI respete y garantice los derechos humanos

La presunción de que el Estado –por el sólo hecho de *ser* Estado– está por encima de los poderes fácticos de una sociedad dada y, desde allí, tiene fuerza para imponerles condiciones no se cumple necesariamente en la realidad; algo tanto más cierto, luego de los procesos de globalización post-1970. Otro tanto puede decirse con respecto a aquella presunción, de mediados del siglo XX, que consideraba *sin más* que las organizaciones internacionales ayudarían a efectivizar los derechos humanos.

[5] Ver art. 16, 18, 19 y 22 del PIDESC y 40 y 44 del PIDCP.
[6] Ver art. 19 y 22 del PIDESC.

En el caso particular del Fondo esto no siempre ha sido así; por el contrario –en palabras del Consejo de Derechos Humanos de la ONU– "la práctica sistemática del FMI ha consistido en eludirlos" (CDH, 2018, p. 8). Pese a ello, sus actos no son controlados ni juzgados más que por sus propios órganos internos; lo cual, claro está, atenta contra los principios más básicos de cualquier sistema democrático.

En este marco, resulta oportuno indagar sobre las posibilidades del SIDH para revertir esta tendencia. A continuación, se presentan los fundamentos jurídicos que legitiman su posible intervención sobre las prácticas del Fondo de forma *directa*, para luego avanzar sobre aquellos que la legitiman *indirectamente*; es decir, a partir de sus atribuciones sobre sus Estados-miembro.

3.1. Competencia del SIDH para controlar de forma directa las obligaciones de derechos humanos del FMI

El FMI y el SIDH actúan en dos escalas diferentes. El Fondo es un organismo especializado de la ONU, mientras que el SIDH pertenece a la OEA; uno opera a nivel global y el otro lo hace a nivel regional: ¿qué fundamento jurídico legitimaría entonces el control de este último sobre el primero? Tres caminos argumentativos –*de arriba para abajo*, *de abajo para arriba* u *horizontal*– se abren en el campo del Derecho Internacional de Derechos Humanos al tiempo de esbozar una respuesta afirmativa a este interrogante.

En primer lugar, es posible justificar el monitoreo de la SIDH sobre las prácticas del FMI en términos de una asistencia del primero al sistema universal de derechos humanos, sobre cuyos órganos recaen las atribuciones ya señaladas. La cooperación entre diferentes agentes institucionales de derechos humanos no es algo novedoso y, de hecho, aquella puntual entre la CIDH y el Consejo de Derechos Humanos, ya registra antecedentes en el campo específico de los DESCA (CIDH, 2022). Más aún, el proceso de reforma del sistema universal

de derechos humanos de la década del 2000 llamó a potenciar tal cooperación.

Jurídicamente, esta asistencia no se efectuaría en el aire. Esto es así, porque desde sus propias bases constitutivas el SIDH se inserta en el sistema universal de derechos humanos, reconociendo su jerarquía superior (art. 1 y 131 Carta de la OEA). La propia CIDH advierte que el sistema interamericano viene a "complementar" el sistema universal dentro de su campo de actuación territorial (CIDH, 2019, párr.27).

Dicha complementariedad es posible en tanto ambos sistemas comparten *propósitos*, *principios* y *contenidos normativos*. En efecto, los órganos de los dos sistemas tienen por objeto la promoción y protección de los derechos humanos. En este sentido, la CIDH entiende que los estándares establecidos por la ONU para materializar tales propósitos constituyen una "plataforma global de acción", a partir de la cual ella –como organismo regional– debe construir progresos acumulativos (CIDH, 2019, párr.10).

De igual modo, como bien advierte Hedocia (2007, p. 2), "los principios del Sistema Interamericano están en directa relación con los principios de la Carta de la ONU". Los principios del sistema universal de derechos humanos –entre otros, los de centralidad de la dignidad humana, universalidad, indivisibilidad e interdependencia de estos derechos– cobran aquí una relevancia particular en tanto están siendo utilizados por la CIDH para justificar, precisamente, su actuación con respecto a *actores no-estatales* (CIDH, 2019, pp. 33-40). En igual dirección, la doctrina especializada advierte que el carácter universal de estos derechos impone el deber de reforzar los esfuerzos en pos de asegurar que la dignidad humana sea protegida más allá del Estado o la región en la que los ciudadanos vivan (Molina-Portilla, 2016).

Finalmente, existe una clara interrelación entre el contenido de los tratados del sistema universal de derechos humanos y el de los regionales. Los derechos del PIDESC y PIDCP que el FMI debe respetar y efectivizar son reconocidos por la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 (CADH) que, justamente, da sustento

jurídico a la CIDH y a la Corte IDH (art. 106, Carta de la OEA). No se trata de una correlación superficial, sino que la propia CIDH ha interpretado constantemente el contenido de la CADH como parte del contexto del sistema universal de derechos humanos del que forma parte (CIDH, 2019, párr.54).

Esto es clave para nuestra temática porque la competencia normativa de los órganos interamericanos no podría extenderse en el caso concreto más allá de los derechos reconocidos por ambos instrumentos (art. 33, CADH); es decir, la CIDH no podría evaluar la conducta del Fondo por la vulneración de derechos reconocidos en la CADH y no en el PIDESC/PIDCP, porque la obligación de esta IFI recae sobre el respeto y la efectividad del contenido de estos últimos Pactos.

En segundo lugar, debe considerarse que el SIDH tiene a su cargo la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas y, por lo tanto, tiene vocación de evitar su vulneración cualquiera sea su fuente o agente de procedencia (CIDH, 2021; 2021a). Mientras que en el camino argumental precedente, la CIDH monitorearía el cumplimiento de las obligaciones del Fondo asistiendo al sistema universal, en éste lo haría asistiendo a sus propios Estados-miembro.

Esta asistencia se encuentra en la esencia misma del SIDH. El sistema regional fue en sí mismo creado para potenciar las capacidades de los Estados individualmente existentes para propender a la vigencia de estos derechos (Faúndez Ledesma, 2004). Estos últimos poseen dentro del orden jurídico interamericano el *deber de cooperar* a estos efectos, en particular para asegurar la plena efectividad de los DESCA (art. 30 a 32 de la Carta de la OEA, 26 de la CADH y 1, 12 y 14 del Protocolo de San Salvador, PSS).

En este deber se encuentra el núcleo del fundamento jurídico de este camino argumental. Esto es así, en tanto la cooperación entre los Estados puede realizarse tanto de forma informal y temporal, como de manera formal y permanente; siendo aquella que éstos ejercen por medio del SIDH la expresión más acabada de esta última. Se sigue desde allí que su intervención en cuestiones financieras es clave, te-

niendo en cuenta las capacidades que el FMI ha demostrado para imponerse sobre los Estados Latinoamericanos y del Caribe individualmente considerados.

La interpretación que la CIDH actualmente realiza del aludido deber de cooperación refuerza esta argumentación. Efectivamente, ella considera que este deber debe entenderse en dos dimensiones: una más general, relacionada con el desarrollo conjunto de un marco internacional propicio para la realización de los derechos humanos y una más específica, "que implica la cooperación para asegurar que el propio Estado y aquellos actores no-estatales, sobre los que ellos tienen influencia [agregamos, como el Fondo], no obstaculicen el disfrute de los derechos humanos (CIDH, 2019, párr.169)".

Finalmente, aparece un tercer camino argumental con epicentro en el carácter *erga omnes* de las obligaciones de respeto y efectivización de estos derechos. Estas obligaciones –por la entidad de los valores que protegen– son debidas por los agentes obligados no a un sector social en especial o a un sujeto internacional en particular, sino a la comunidad internacional toda y, en consecuencia, ella está legitimada para movilizarse en pos de asegurar su cumplimiento (Odriozola, 2017).

Partiendo de considerar que este carácter es ampliamente reconocido por la CIDH y la Corte IDH (Benavides-Casals, 2015; Cerqueira, 2003; Molina-Portilla, 2016), es posible sustentar jurídicamente en tal carácter la posibilidad de estos órganos para monitorear las prácticas del FMI desde un enfoque de derechos humanos.

Este monitoreo es fundamental considerando que de conformidad al Proyecto de Responsabilidad de las Organizaciones Internacionales, adaptado por el Consejo de Derechos Humanos específicamente a las IFIs, el FMI es directamente responsable por cualquier acción u omisión ilícita en esta materia (CDH, 2019, párr. 56-67). En aquellos casos en los que el SIDH comprobase que el organismo efectivamente hubiese vulnerado sus obligaciones de derechos humanos, éste último debería cesar con su obrar ilícito, no repetirlo, reparar

el posible daño ocasionado e, incluso en caso de impago del Estado, asumir pérdidas financieras (CDH, 2019, párr. 77-78).

3.2. El camino indirecto desde el cual el SIDH puede asegurar que el FMI cumpla con los derechos humanos en la región

En sistemas internacionales de tradición Estado-céntrica –como el interamericano– los Estados son los principales garantes de la vigencia de los derechos humanos y, a su vez, el foco central de atención de los mecanismos universales o regionales de protección de estos derechos.

En este marco, es fundamental observar que el cien por ciento de los Estados que han ratificado la CADH e, incluso, de aquellos que lo han hecho con la Carta de la OEA forman parte del FMI.

Esta integración coincidente le abre la posibilidad al SIDH de asegurar «indirectamente» –es decir, vía control de las obligaciones de sus Estados-miembro– que el Fondo adecúe sus conductas al enfoque de derechos humanos. Dicha posibilidad debe considerarse tomando en cuenta dos momentos analíticos diferentes: aquel en el que este organismo interactúa con los países de la región y aquel en que estos últimos intervienen en la dirección de su conducta como integrantes de sus órganos de gobierno.[7]

1) La intervención del SIDH al tiempo en que el FMI interactúa con sus Estados-miembro: este momento analítico recae sobre aquel sector del universo de actos externos de este organismo que potencian o socavan las capacidades de los Estados americanos para cumplir con sus obligaciones de derechos humanos.

Dentro de este universo aparecen dos tipos de actos de naturaleza relativamente autónoma; aquellos actos a través de los cuales el Fondo ejerce su función de *vigilancia* y aquellos otros, por medio de los que hace lo propio con su función de *financiamiento* (Manzo, 2020).

[7] El FMI, al igual que el resto de las IFIs, es gobernado por sus Estados-miembro, en tanto ellos integran, de forma directa o indirecta, sus distintos órganos de gobierno. Para introducirse en esta temática se sugiere ver FMI (2004, pp. 13-15).

Entre los actos del primer grupo se destacan las denominadas misiones de control del art. IV. A partir de la información recabada en éstas, el Fondo confecciona informes individuales y generales, en los que efectúa recomendaciones a seguir. El alejamiento de ellas por parte de los gobiernos tiene consecuencias tangibles en términos reputacionales, en particular por su incidencia sobre riesgos financieros y expectativas de agentes económicos.

Los del segundo grupo se materializan fundamentalmente a través de acuerdos de financiamiento. Éstos suelen incorporar condicionalidades de política económica, a cuyo cumplimiento se atan precisamente los desembolsos de los fondos pactados. La influencia del organismo sobre la conducción del Estado deudor adquiere máxima intensidad cuando éste carece de los recursos necesarios para pagar su deuda externa. En dichos contextos, la contribución del resto de los acreedores a la salida de la crisis suele estar directamente asociada al desenvolvimiento del referido acuerdo.

De conformidad a su plexo normativo, el SIDH tiene amplias facultades para intervenir en ambos tipos de procesos en pos de asegurar que los Estados de la región cumplan con sus obligaciones en la materia.

Esta intervención tiene sentido desde el momento en que, como bien lo denuncia el Comité del PIDESC, estos últimos se alejan con frecuencia de tal cumplimiento, precisamente, por la intervención del Fondo en la orientación de sus políticas internas (ECOSOC, 2016, p. 1). De conformidad al principio precautorio, dicha intervención debería efectuarse durante del curso mismo de la interacción entre estos sujetos internacionales y no esperar a la consumación de algún posible daño (CIJU, 2011, p. 7).

Si en el marco de su intervención, el SIDH descubriese que las recomendaciones o condicionalidades del FMI no se condicen con lo jurídicamente esperable de conformidad al enfoque de derechos humanos, el Estado deudor quedaría atrapado en una disyuntiva: o bien, cumple con lo solicitado por el organismo desatendiendo sus

obligaciones en esta materia o, a la inversa, cumple con estas últimas alejándose del camino requerido por el Fondo.

A diferencia de lo que sostiene el ex Director Legal del FMI –Gianviti (2002, p. 28)–, el Estado no puede decidir sobre esta disyuntiva según su antojo. La naturaleza particular de sus compromisos de derechos humanos, lo obliga a tenerlos necesariamente en cuenta en dicha decisión. El "rango superior" –en términos de la Comisión de Derecho Internacional, (CDI, 2006, p. 21)– de tales compromisos emerge en el orden jurídico internacional desde una doble perspectiva.

En primer lugar, por su carácter *erga omnes,* que –cabe subrayar– es largamente reconocido en el SIDH. Al tratarse de obligaciones que son debidas por los Estados a la comunidad internacional, que en su conjunto tiene un interés jurídico en asegurar el respeto y protección de los derechos humanos, éstas prevalecen por sobre los compromisos que los Estados pueden haber asumido con el FMI (CDI, 2006, pp. 23 y 25).

En segundo lugar, las obligaciones de derechos humanos igualmente primarían por el art. 103 de la Carta de la ONU, coincidente con el 131 de la de la OEA. Estos artículos prescriben que en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por sus miembros, por un lado, en virtud de la Carta de la ONU, como aquellas relativas a propender a través de la cooperación al respeto y efectivización de los derechos humanos (art. 55, Carta de la ONU; art. 30-32 de la OEA), y, por otro lado, en razón de cualquier otro convenio internacional, como aquellas que provienen de una misión o programa con el Fondo, prevalecerán las obligaciones impuestas por la Carta.

En caso de que el compromiso de rango inferior asumido por el Estado con el FMI no pudiese armonizarse con lo que corresponde según la CADH, este primer compromiso debería considerarse inválido (CDI, 2006, p. 26).

Más importante aún, de producirse una violación de la Convención Interamericana, los responsables de dicha violación deberían reparar el daño de ella derivado. De conformidad a los art. 14-19 del ya

comentado Proyecto de Responsabilidad de las Organizaciones Internacionales, el Fondo debería responder también en tal reparación en calidad de *cómplice* del obrar ilícito del Estado en cuestión (CDH, 2019, p. 16).

La asignación de responsabilidades por actos de actores no-estatales es una opción cada vez más considerada por los órganos del SIDH (Medina-Ardila, 2020; CIDH, 2019). En tal circunstancia, cabe advertir que el FMI no podría eximirse de esta responsabilidad aduciendo que actuó de conformidad a su Acuerdo Constitutivo (CDH, 2019, p. 16) o que el Estado consintió los actos que causaron el daño; a la inversa, este último tampoco podría hacerlo amparado en la existencia de un acuerdo con el organismo (ECOSOC, 2016, p. 3; CDH, 2019, p. 18).

2) La intervención del SIDH al tiempo de asegurar que los Estados cumplan con sus obligaciones en el gobierno del FMI: los Estados americanos participan en la conducción del Fondo, de conformidad al rol que su normativa les asigna en sus diferentes órganos de gobierno.

Desde dicho rol estos Estados están obligados a respetar y efectivizar los derechos humanos y, en su calidad de máximo órgano de promoción y protección de estos derechos, el SIDH tiene amplias facultades para controlar su cumplimiento.

En esta dirección, debe observarse que el art. 26 del CADH prescribe –en consonancia con los art. 30-32 de la Carta de la OEA y 56 de la ONU– que cada uno de ellos se compromete a adoptar medidas mediante la cooperación internacional, especialmente de tipo económica, para garantizar la plena efectividad de estos derechos. Actualmente, con buen criterio, en el campo de derechos humanos se da por sentado que este compromiso se extiende a las actuaciones que realicen como miembros de una organización internacional (ECOSOC, 2016; CIJU, 2011).

En este contexto, el Comité del PIDESC dejó en claro específicamente que los Estados conservan sus obligaciones de derechos huma-

nos en la conducción del Fondo (ECOSOC, 2016, p. 4). Al actuar en tal calidad –señalan los Principios de Maastricht– "el Estado sigue siendo responsable de su propia conducta respecto a sus obligaciones en materia de derechos humanos, tanto en su territorio como extraterritorialmente. Un Estado que transfiera competencias o participe en una organización internacional debe adoptar todas las medidas razonables para garantizar que ella actúe conforme a las obligaciones internacionales de derechos humanos de dicho Estado" (CIJU, 2011, p. 7).

En este sentido, es relevante advertir que tanto la CIDH como la Corte IDH han señalado que la obligación de *garantizar* implica el deber de los Estados de organizar "todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de estos derechos (CIDH, 2019, párr.81)".

De esta interpretación amplia de sus obligaciones, se deriva que los Estados americanos deben –desde su rol en el gobierno del FMI– propender a que éste oriente sus prácticas de conformidad al enfoque de derechos humanos no sólo en su actuación externa sino también interna; es decir, ellos deben procurar que los marcos de referencia legales y políticos a partir de los cuales el organismo ejerce sus funciones de financiamiento y vigilancia se calibren en sí mismos según este enfoque; algo clave, para materializar la faz preventiva de los mecanismos de protección regionales (CIDH, 2021a).

Más relevante aún, las nuevas directrices interpretativas del SIDH abren el juego a un nuevo universo de responsabilidades en este campo. Dos tendencias a considerar en este sentido. En primer lugar, aquella relativa al reconocimiento de la *responsabilidad de los Estados por actos de terceros* (Medina-Ardila, 2020; Molina-Portilla, 2016).

No todo daño a los derechos humanos es producido por el accionar directo de los Estados; los particulares y las organizaciones internacionales, claro está, también pueden vulnerar estos derechos. En tales circunstancias, en sistemas de protección Estado-céntricos como el interamericano, aparecían casos en los que las víctimas de

dicha vulneración quedaban sin acceso a la justicia y, consecuentemente, sin reparación.

Frente a tal realidad, el SIDH decidió recientemente extender la responsabilidad de los Estados frente a actos de terceros bajo determinados supuestos; básicamente, cuando tales actos se produjesen con su complicidad, tolerancia o en incumplimiento de su deber de debida diligencia (Medina-Ardila, 2020; CIDH, 2019).

En segundo lugar, se presenta aquella tendencia relativa al reconocimiento de la *extraterritorialidad* de las obligaciones de derechos humanos. En un mundo globalizado, el grueso de las problemáticas que afectan estos derechos se reproducen a escala transnacional. De allí que, el SIDH afirme cada vez con mayor extensión que los deberes de los Estados en esta materia no se circunscriben a su territorio estatal (CIDH, 2019; 2021; 2021a).

Este reconocimiento tiene relevancia para el objeto de estudio por dos circunstancias interrelacionadas: por un lado, en cuanto la actuación de los Estados americanos en el gobierno del Fondo rara vez se realiza desde su propio territorio estatal y, por otro lado, en tanto los efectos de tal actuación pueden o no materializarse en dicho territorio.

De la combinación de ambas tendencias interpretativas se desprenden aquí implicancias prácticas tangibles. Esto es así, porque habilitan al SIDH a responsabilizar de un daño concreto no únicamente a aquel Estado donde los efectos de la actuación violatoria de los derechos humanos del Fondo se manifiesten con mayor intensidad, sino también a todos aquellos otros Estados americanos que no hayan realizado las acciones necesarias desde su papel en los órganos de gobierno de este organismo para evitar que tal actuación violatoria aconteciese.[8]

[8] Para comprender como operaría esta responsabilidad en el caso de actos de particulares, ver Medina-Ardila (2020) y Molina-Portilla (2016).

4. Reflexiones finales

El reciente proceso de fortalecimiento del SIDH dio un renovado impulso al enfoque de derechos humanos.[9] Pese a ello y a contramano de lo acontecido en la ONU, éste no ha avanzado sobre cuestiones financieras. Se trata de un vacío ciertamente preocupante, considerando las implicancias que *la deuda* ha tenido sobre los derechos humanos en la historia reciente de la región.

Como bien advierten Bohoslavsky y Clérico (2023, p. 110), la posibilidad de llenar este vacío requiere necesariamente un cambio "de los paradigmas jurídicos y políticos aún prevalecientes en la interpretación de los objetivos y alcances del sistema interamericano".

Este capítulo procuró contribuir a este cambio, analizando los fundamentos jurídicos que habilitan al SIDH a intervenir sobre las prácticas del FMI. Dicho análisis se montó sobre la base de los últimos avances interpretativos de la CIDH y la Corte IDH y, en particular, sobre el andamiaje interpretativo que construyeron para avanzar sobre los actos de *particulares* violatorios de derechos humanos.

El análisis realizado posibilita mostrar que es más sencillo justificar la intervención del SIDH sobre el Fondo que sobre *los particulares*. Esto es así, en tanto esta entidad, en primer lugar, es un organismo especializado de la ONU y, como tal, ha asumido compromisos en esta materia y, en segundo lugar, pertenece al sector oficial y, desde allí, está integrada en esencia por los mismos sujetos-parte que la OEA: los Estados.

En concreto, este trabajo dio cuenta que el SIDH puede avanzar sobre las prácticas del FMI por un doble camino jurídico.

De forma directa, asegurando el cumplimiento de sus propias obligaciones de derechos humanos, en términos de: a) asistencia a las facultades de orientación, fiscalización y coordinación que posee el ECOSOC sobre los organismos especializados de la ONU; el SIDH –se mostró– pertenece al sistema universal de derechos humanos y

[9] Para introducirse en el proceso de fortalecimiento del SIDH 2011-2013 ver Ventura Robles (2014, pp. 270-4) y Ramírez Mora (2013).

procura complementarlo, coincidiendo en sus propósitos, principios y normativas; b) asistencia a los Estados americanos, materializando su deber de cooperación en este campo; c) representante de la comunidad internacional con legítimo interés en efectivizar los derechos humanos en función del carácter *erga omnes* de estas obligaciones. Su vulneración –se explicó– genera responsabilidad directa por parte del organismo.

De forma indirecta, asegurando el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos de los Estados que integran el FMI, en términos de: a) evitar que este último socave sus capacidades para cumplirlas; obligaciones que poseen una jerarquía especial en el orden jurídico internacional y activan responsabilidades por complicidad; b) garantizar que los Estados americanos cumplan con tales obligaciones desde su rol en el gobierno del organismo *so* pena de incurrir en responsabilidad por los daños ocasionados.

Es relevante mencionar que los argumentos jurídicos presentados aquí específicamente con respecto al Fondo habilitan también la intervención del SIDH sobre otros prestamistas públicos, con los alcances a determinar según cada prestamista en particular. En el caso del BM, esto es evidente considerando que, al igual que el FMI, es un organismo especializado de la ONU (ONU, 1947). Otro tanto con respecto al BID por su vinculación con la OEA.[10] Tratándose de prestamistas estatales individualmente considerados, su inscripción en la ONU y/o ratificación del PIDESC son elementos a tener en cuenta al tiempo de legitimar tal intervención.

> Se abre así un escenario de posibilidades sumamente relevante para el futuro de los derechos humanos en la región. Para materializarlas es necesario, por un lado, continuar avanzando en la clarificación técnica de las medidas y procedimientos que en concreto darían vida a estas atri-

[10] Ver art. 2, 13 y 15 del Convenio Constitutivo del BID.

buciones del SIDH y, por otro lado, construir los consensos políticos requeridos a estos efectos; el hecho de que su competencia haya sido ratificada únicamente por Estados latinoamericanos y caribeños tiene que ser considerado aquí más como una potencialidad que como una limitación para lograr tales consensos.[11]

Referencias bibliográficas

Benavides-Casals, María Angélica (2015). "El efecto *erga omnes* de las sentencias de la Corte IDH", *Int. Law: Rev. Colomb. Derecho Int.*, N° 27: 141-166, Bogotá.

Bohoslavsky Juan Pablo y Laura Clérico (2023). "El SIDH y el problema de la deuda", en *Debates actuales sobre dinámica y reestructuraciones de deuda pública desde la Argentina,* Catamutto, F. (coord..), pp. 109-115, Editorial UNS, Bahía Blanca.

Bradlow, Daniel (1996). "The WB, the IMF, and Human Rights", *Transnational law* & *contemporary problems,* pp. 47-90*,* vol. 6, New York

Cerqueira, Daniel (2003). "La atribución de responsabilidad extraterritorial por actos de particulares en el SIDH: contribuciones al debate sobre empresas y derechos humanos", Revista *Aportes DPLJ*, Número 20, año 8, pp. 18 a 21.

CIDH (2017). "Informe sobre pobreza y Derechos Humanos en las Américas", OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147, REDESCA, OEA, Washington.

CIDH (2017). "Plan estratégico 2017-2021", OEA/Ser.L/V/II.161, OEA, Washington.

[11] Esto es así, en tanto se entiende aquí que la posibilidad de lograr consensos en este campo se vería dificultada por EEUU que, a diferencia de los Estados latinoamericanos y caribeños integrantes del SIDH, no ha suscrito el grueso de los tratados internacionales de derechos humanos y piensa las relaciones de poder americanas desde una posición acreedora y dominante en el FMI.

CIDH. (2019). "Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos", OEA/Ser.L/V/II, REDESCA, OEA, Washington.
CIDH (2020). "Pandemia y Derechos Humanos en las Américas", Resolución N°. 1/2020, 10 de abril, OEA, Washington.
CIDH (2021). "Compendio sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales: Estándares Latinoamericanos", OEA/Ser.L/V/II. Doc. 465/21, REDESCA, OEA, Washington.
CIDH. (2021a). "Emergencia climática: alcance de las obligaciones interamericanas en materia de Derechos Humanos", Resolución No. 3/2021, 31 de diciembre, OEA, Washington.
CIDH (2022). "Carta al Relator Especial sobre los derechos humanos y el Cambio Climático", CIDH/REDESCA/017-22, 23 de junio, REDESCA, OEA, Washington.
CIDH/REDESCA/017-22 (2022). "Carta al Relator Especial sobre DDHH y Cambio Climático", 23 de junio, disponible en https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/climatechange/cfi-promotion-and-protection/non-states/2022-07-04/REDESCA-cfi-promotion-and-protection.pdf, consultada el 12-09-2023.
Comisión de Derecho Internacional (CDI) (2006). "Fragmentación del Derecho Internacional: dificultades derivadas de la diversificación y expansión del Derecho Internacional", A/CN.4/L.702, 18 de julio, Asamblea General, ONU, Nueva York.
Comisión Internacional de Juristas (CIJU) (2011). "Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los DESC", 28 de septiembre, Maastricht.
Consejo de Derechos Humanos (CDH) (2015). "Informe del Relator Especial sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos", A/70/274, Asamblea General, 4 de agosto, ONU, Nueva York.
Consejo de Derechos Humanos (CDH) (2018). "Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos", A/HRC/38/33, 18 de junio, ONU, Nueva York.

Consejo de Derechos Humanos (CDH) (2019). "Responsabilidad por complicidad de las IFIs en las violaciones de los DDHH", A/74/178, Experto independiente en deuda, Asamblea General, 16 de Julio, ONU, Nueva York.

ECOSOC (2016). "Deuda pública, medidas de austeridad y PIDESC", E/C.12/2016/1, Comité de PIDESC, 22 de julio, ONU, Nueva York

Faúndez Ledesma, Héctor (2004). *El SIDH: aspectos institucionales y procesales,* Tercera edición, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

FMI (2004). "¿Qué es el Fondo Monetario Internacional?", Guía del FMI, disponible en https://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what/spa/whats.pdf, consultada el 12-09-2023.

Georgieva, Kristalina y Rhoda Weeks-Brown (2023). "The IMF's Evolving Role Within a Constant Mandate", *Journal of International Economic Law*, DOI: https://doi.org/10.1093/jiel/jgac064, N° 26, 17–29.

Gianviti, François (2002). "Economic, Social and Cultural Rights and the IMF", disponible en https://www.imf.org/external/np/leg/sem/2002/cdmfl/eng/gianv3.pdf, consultado el 20-09-2023.

Godio, Leopoldo M. (2016). "Los principios generales de derecho como fuente del DI público", Revista de la Universidad de Montevideo, n**ú**m. 30, pp. 47-68, Montevideo.

Hedocia, Mauricio (2007). "Los principios del DI contenidos en la Carta de la OEA", disponible en https://www.oas.org/dil/esp/XXXVIII_Curso_Derecho_Internacional_principios_derecho_internacional_carta_OEA_mauricio_herdocia.pdf, consultado el 01-09-2023.

Manzo, Alejandro G. (2020). "IMF Sovereign Debt Restructuring Framework: Origin, Evolution and Latest Updates", Revista *Direito GV*, V.16 N. 2, p. 1-45, San Pablo.

Manzo, Alejandro G. (2023). "¿Qué hay de nuevo? Repensando el nexo jurídico entre el FMI y los derechos humanos", Revista *Di-*

reito e Práxis, DOI: 10.1590/2179-8966/2023/70168e, Río de Janeiro.

Manzo, Alejandro G. (2023a). "Derechos Humanos en acción: potencialidades y límites para penetrar en el mundo financiero", Revista *Direito GV*, vol. 19, e2329, https://doi.org/10.1590/2317-6172202329, pp. 1-43, San Pablo.

Medina Ardila, Felipe (2020). "La responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares: análisis jurisprudencial latinoamericano", disponible en https://www.corteidh.or.cr/tablas/r26724.pdf, consultado el 12-09-2023.

Molina-Portilla, Diana María. (2016). "Sistema interamericano, empresas transnacionales mineras y Estados de origen: improcedencia de la excepción de falta de jurisdicción entre Estados-miembros", *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, pp. 57-92.

Odriozola, Ignacio (2017). "Todos para uno y ¿uno para todos? Acerca del derecho a intervenir y las obligaciones *erga omnes*", *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, pp. 243-263 Año 2 No. 4, Rosario.

ONU (1947). "Aprobación del Convenio de Relacionamiento entre la ONU y el FMI", Resolución 124 (II), Asamblea General, 15 de Noviembre, Nueva York.

Ramírez Mora, Grace (2013). "Fortalecimiento al SIDH - Reformas a la Comisión Interamericana: breves reflexiones", *Línea Sur*, Dossier, N° 5, pp. 55-74.

Ventura Robles, Manuel E. (2014). "El sistema interamericano de protección de los derechos humanos", Cultura *Política y Ejercicio Ciudadano Especial: Referencia a su Impacto en la Prevención de Delito,* pp. 257-279.

CAPÍTULO 19

Finanzas y derechos humanos en la región. Introducción a la Nota Informativa de 2024 del Grupo de Trabajo de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos: "¿Cómo integrar los derechos humanos en las finanzas en América Latina y el Caribe?"

Fernanda Hopenhaym Cabrera[1]

El Grupo de Trabajo de la ONU sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, más conocido como Grupo de Trabajo de Empresas y Derechos Humanos, tiene como mandato promover la implementación de los Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas, con el fin de que se protejan los derechos humanos en el contexto de la actividad empresarial. Adoptados en 2011 por el Consejo de Derechos Humanos, estos 31 principios se centran en las obligaciones del Estado de proteger los derechos humanos frente al actuar del sector privado, las responsabilidades de las empresas de respetar los derechos humanos, y el acceso a remedio cuando el daño ocurre.

Desde su creación también en 2011, el Grupo de Trabajo de Empresas y Derechos Humanos ha trabajado en numerosos informes (anualmente, uno para el Consejo de Derechos Humanos y otro para la Asamblea General de Naciones Unidas) y notas informativas so-

[1] Integrante del Grupo de Trabajo de la ONU sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas desde 2021.

bre diversos temas, con el fin de desarrollar más en profundidad los alcances de los Principios Rectores y brindar guías claras y recomendaciones para su implementación.

En el caso de la Nota Informativa sobre derechos humanos y finanzas en América Latina y el Caribe, publicada en enero de 2024, el Grupo de Trabajo retoma esta temática que ha sido central en su trabajo en los últimos años. En 2021, publicamos un documento que evaluaba la implementación de los Principios Rectores por parte de inversionistas institucionales[2], en el cual indicamos que era imprescindible acelerar la incorporación de la perspectiva de derechos humanos en las instituciones del sector financiero. Asimismo, en 2023 elaboramos un informe sobre instituciones financieras para el desarrollo[3] y en junio de 2024 presentamos un informe oficial para el Consejo de Derechos Humanos de la ONU sobre la perspectiva ASG (factores ambientales, sociales y de gobernanza) y el enfoque de derechos humanos en los inversionistas institucionales[4].

En ese contexto, esta Nota Informativa sobre finanzas y derechos humanos se centra en la región de América Latina y el Caribe y recoge perspectivas de todos los actores: estatales, financieros y sociales, incluyendo pueblos indígenas y otras personas titulares de derechos. En el documento examinamos las brechas y oportunidades para la integración de los derechos humanos en las principales políticas, regulaciones y prácticas financieras en América Latina y el Caribe, y brindamos recomendaciones concretas para los Estados y las empresas financieras para una mayor incorporación de la perspectiva de derechos humanos en sus prácticas. Estos actores financieros incluyen bancos comerciales e inversionistas institucionales.

El alcance de esta Nota Informativa se centra principalmente en las expectativas hacia las empresas financieras en materia de derechos

[2] Disponible en https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/UNGPs10/Stocktaking-investor-implementation.pdf

[3] En https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5324add4-development-finance-institutions-and-human-rights

[4] En https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g24/070/79/pdf/g2407079.pdf

humanos en cuanto a sus relaciones comerciales estrictamente financieras con empresas participadas y/o clientes corporativos. El estudio no aborda la expectativa de derechos humanos respecto de otros vínculos directos (proveedores, socios comerciales) ni la protección de los derechos humanos de la persona usuaria y/o consumidora de servicios financieros, sin perjuicio de que sus derechos pueden verse afectados por la misma actividad financiera de las empresas[5].

Si bien cada vez son más los inversionistas institucionales y las entidades financieras interesadas en integrar la perspectiva ASG en sus decisiones de inversión y en la administración de sus portafolios y carteras de clientes, los continuos abusos a los derechos humanos y al ambiente en nuestra región dan cuenta de que las iniciativas para las finanzas sostenibles son insuficientes para garantizar que las empresas financieras cumplan con su responsabilidad de respetar los derechos humanos, de acuerdo a los Principios Rectores. Las iniciativas ASG no han sido efectivas para evitar que una empresa financiera quede vinculada a consecuencias negativas sobre los derechos humanos a través de sus relaciones comerciales de inversión y financiamiento.

Es importante destacar que el Principio Rector 14 establece que la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos se aplica a todas las empresas independientemente de su tamaño, sector, contexto operacional, propietario y estructura. Si bien no se hace referencia específica al sector financiero, desde el Grupo de Trabajo hemos clarificado la aplicabilidad de los Principios Rectores a bancos comerciales e inversionistas institucionales. A su vez, la relevancia y la posibilidad de tracción del sector financiero es clave: deben conducirse con debida diligencia en materia de derechos humanos y al mismo tiempo exigir que las empresas de la economía real donde tienen participación (incluyendo el financiamiento de los Estados) también

[5] Para más información sobre este punto, ver el informe sobre deuda privada y derechos humanos en https://www.undocs.org/Home/obile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F43%2F45&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False

realicen debida diligencia para prevenir, mitigar y abordar impactos adversos a los derechos humanos. Asimismo, tienen una responsabilidad clara sobre el acceso a remedios, ya sea a través de mecanismos propios de remediación como contribuyendo a la reparación provista por sus empresas participadas.

Por su parte los Estados, como garantes de los derechos humanos y en sus funciones reguladoras del mercado financiero, deben desarrollar políticas y marcos legales pertinentes para establecer expectativas claras de respecto a los derechos humanos por parte de las empresas financieras. Al mismo tiempo, los Principios Rectores son aplicables a las instituciones de inversión e instrumentos financieros del propio Estado, el cual debe predicar con el ejemplo tal y como lo establece el Principio Rector 4.

En definitiva, trabajar con el sector financiero resulta clave desde la perspectiva de los derechos humanos, tanto por los riesgos asociados a la actividad de las instituciones bancarias y de inversión y sus relaciones comerciales, como por las importantes oportunidades de adoptar buenas prácticas e influir en las prácticas de las empresas de la economía real.

Es por ello que esta Nota Informativa, de la cual a continuación podrán consultarse párrafos seleccionados, busca contribuir con guías y recomendaciones concretas para avanzar en la implementación de los Principios Rectores de la ONU de Empresas y Derechos Humanos en el contexto de las actividades de las empresas financieras en América Latina y el Caribe.

Nota Informativa de 2024 del Grupo de Trabajo de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos: "¿Cómo integrar los derechos humanos en las finanzas en América Latina y el Caribe?" (párrafos seleccionados).

B. ¿Cómo pueden estar vinculadas las empresas financieras a los abusos a los derechos humanos?

22. Con base en los Principios Rectores, los abusos a los derechos humanos en contextos empresariales pueden involucrar la responsabilidad de empresas financieras de tres formas[6]:

• **Por causar o provocar**: una empresa financiera causa consecuencias negativas sobre los derechos humanos cuando en virtud de sus propias actividades "se elimina o se reduce la capacidad de una persona para disfrutar de sus derechos humanos"[7]. A la luz de Principios Rectores la referencia a sus "actividades" incluye tanto las acciones y omisiones[8] que por sí solas son suficientes para provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos, sin la contribución de clientes, empresas participadas u otras entidades[9]. Debe entenderse que una empresa financiera puede causar impactos sobre los derechos humanos no sólo en su carácter de empleadora, por ejemplo, cuando tiene en su planta de trabajadores personas no registradas[10] o tolera prácticas de acoso laboral, sino cuando realiza propiamente su actividad financiera[11]. Por ejemplo, gestionar de forma negligente

---

[6] ACNUDH, La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, Guía para la Interpretación, comentario al Principio 13, p.18.
[7] Ibíd., p.6
[8] Comentarios al Principio Rector 13
[9] Nota de ACNUDH en respuesta a Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Conducta Empresarial Responsable y BankTrack, p.8
[10] Véase: https://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_124924/lang--es/index.htm#:~:text=La%20Declaraci%C3%B3n%20sobre%20las%20Empresas,en%20el%20lugar%20de%20trabajo
[11] Nota de ACNUDH en respuesta a la carta de Thun Group of Banks, p. 3.

los fondos de pensiones de forma que los beneficiarios se jubilen en condiciones inadecuadas, o en el caso del capital privado, tomar el control (51%+) de una empresa y despedir a personas trabajadoras sin la debida causa o indemnización. La decisión de negar un crédito a una persona por razones discriminatorias[12] también es una forma de causar abusos a los derechos humanos.

• **Por contribuir a causar o provocar**: una empresa financiera puede contribuir a causar consecuencias negativas a los derechos humanos por sus propias actividades "bien directamente o a través de alguna entidad externa (gubernamental, empresarial o de otro tipo)"[13]. Puede ser de forma paralela cuando son varios participantes o por intermedio de otra entidad privada (empresa) o pública (agencia del Estado). La contribución implica necesariamente un elemento de causalidad[14] en el que las acciones u omisiones de la empresa financiera hacen más probable las consecuencias negativas sobre los derechos humanos. La contribución abarca casos donde los actores financieros:

a) Incentivan o motivan los impactos sobre los derechos humanos. Por ejemplo, un banco que asesora a un cliente sobre la reducción de costes en un proyecto de infraestructura, a pesar de que dichas medidas de reducción de costes aumentan significativamente las probabilidades de que se destruyan los medios de subsistencia de las comunidades cercanas[15].

b) Facilitan los abusos a los derechos humanos. Se entiende que existe esta facilitación cuando una empresa financiera "sabe o debería

[12] En sus insumos la Defensoría del Pueblo de Ecuador ha hecho especial énfasis a esta cuestión remarcando la importancia de asegurar "el ejercicio del derecho al acceso y uso de los servicios financieros de óptima calidad y sin discriminación de ninguna naturaleza".

[13] ACNUDH, La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, Guía para la Interpretación.

[14] Nota de ACNUDH en respuesta a Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Conducta Empresarial Responsable y BankTrack, p. 6.

[15] Ibíd. p.8

haber sabido que existen riesgos para los derechos humanos"[16] ya sea asociados a un cliente, a un proyecto o una empresa participada. "Esto puede ocurrir cuando el inversor tiene una alta participación en la propiedad o capital invertido y podría o debería haber sabido del daño, pero las acciones preventivas fueron insuficientes"[17].

c) La calidad de los procesos de debida diligencia en derechos humanos no es suficiente: en los casos en que como resultado de una debida diligencia en derechos humanos insuficiente se han pasado por alto la detección de impactos a los derechos humanos y se han omitido adoptar medidas para su prevención y mitigación[18].

• **Por estar relacionadas de forma directa con sus relaciones comerciales**: consecuencias negativas a los derechos humanos que guardan relación directa con las operaciones, productos o servicios prestados por otra entidad con la que mantiene relaciones comerciales[19], incluso cuando no hayan contribuido a generarlos. En los términos de los Principios Rectores, las "relaciones comerciales" alcanzan "las relaciones con socios comerciales, entidades de su cadena de valor y cualquier otra entidad no estatal o estatal directamente relacionada con sus operaciones comerciales, productos o servicios". Incluso los Estados que emiten bonos soberanos integran la cadena de valor financiera[20]. Un ejemplo de esta vinculación en el ámbito financiero podría ser el caso de un otorgamiento de un crédito corporativo con un proceso adecuado de debida diligencia y que posteriormente el

---

[16] Ídem

[17] PRI, ¿Por qué y cómo deberían actuar los inversores con respecto a los derechos humanos?, p.11.

[18] Nota de ACNUDH en respuesta a la carta de Thun Group of Banks

[19] Los Principios Rectores y su Guía Interpretativa no ofrecen una lista exhaustiva del tipo de relaciones que quedan abarcadas en la noción de "relaciones comerciales" sino que la referencia es meramente ilustrativa y alcanza relaciones más allá del primer nivel en la cadena de suministro financiera. En términos generales "abarcan las relaciones con socios comerciales, entidades de su cadena de valor y cualquier otra entidad no estatal o estatal directamente relacionada con sus operaciones comerciales, productos o servicios" (Véase: Comentario al Principio 13 de los Principios Rectores).

[20] OHCHR, Request from the Chair of the OECD Working Party on Responsible Business Conduct, 2013, p.8, disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/LetterOECD.pdf

cliente utilice el dinero para otros fines diferentes como financiar un proyecto que causa daños en las personas.

Los factores que puede considerar las empresas financieras para determinar la conexión con los abusos a los derechos humanos son: "la medida en que un inversor facilitó o incentivó, el daño a los derechos humanos por parte de otro, la medida en que pudo o debió haber sabido de dicho daño, la calidad de las medidas compensatorias que haya adoptado para disminuir el riesgo"[21]. Ello también aplica con sus particularidades al sector bancario. La distinción entre ambas formas de involucramiento debe entenderse como un "continuum"[22] entre contribuir y tener un vínculo directo respecto de consecuencias negativas sobre los derechos humanos. Cuando en principio la empresa financiera relacionada con un impacto a los derechos humanos no hubiera ni causado ni contribuido a causar el impacto, pero omitiera toda acción de influencia sobre su empresa cliente o participada podría eventualmente surgir responsabilidad para la empresa financiera por contribución dependiendo de las circunstancias del caso[23]. Esa omisión o acción deliberada puede tornar la situación en una de contribución.

27. Los inversionistas en deuda soberana también pueden estar vinculados a abusos a los derechos humanos y al medio ambiente en el contexto de las relaciones financieras con Estados. La restructuración de la deuda externa por parte de los países de la región también constituye un ámbito propicio para los abusos a los derechos humanos si las condiciones impuestas por los inversionistas institucionales en su carácter de acreedores privados de deuda soberana degradan la capacidad de los Estados para garantizar los derechos económicos,

---

[21] PRI, ¿Por qué y cómo deberían actuar los inversores con respecto a los derechos humanos?, p.11.

[22] John G. Ruggie, Comments on Thun Group of Banks, Discussion Paper on the Implications of UN Guiding Principles 13 & 17, In a Corporate and Investment Banking Context, 2017.

[23] Nota de ACNUDH en respuesta a Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Conducta Empresarial Responsable y BankTrack, p. 7.

sociales y culturales de su población[24][25]. En línea con ello, la omisión de ejercer influencia cuando se evidencian situaciones abusivas de los derechos humanos priva a las poblaciones de mejorar la situación en la que se encuentran.

¿Qué dicen los principios rectores de empresas y derechos humanos?

a. El deber de los Estados de proteger los derechos humanos en el sector financiero

29. El papel de las entidades y/u organismos estatales con competencia financiera, como los Ministerios de Hacienda, Economía y/o Finanzas, las instituciones gestoras de fondos soberanos, los entes reguladores del mercado financiero y las unidades propietarias de empresas financieras públicas, son fundamentales para dar cumplimiento al deber de proteger los derechos humanos en las finanzas. El Estado debe asegurar que estos organismos respeten las obligaciones de derechos humanos en el desempeño de sus respectivos mandatos, para garantizar la coherencia política entre las finanzas y los compromisos internacionales en derechos humanos[26]. En línea con ello, las regulaciones que promueven el análisis de riesgos y la divulgación ASG en las empresas reguladas deben adecuarse a los Principios Rectores.

30. Los Estados también deben adoptar medidas para que las empresas de la economía real operando en mercados financieros, como

[24] Para un análisis sobre el impacto de la restructuración de la deuda en los derechos humanos véase: Naciones Unidas, Asamblea General, 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, A/76/167, 4 de agosto del 2021.

[25] Véase: Consejo de Derechos Humanos, Resolución A/HRC/27/L.26, 23 de septiembre de 2014.

[26] Principio Rector 8.

las empresas listadas en bolsa, desarrollen datos claros[27] sobre cómo evalúan y gestionan los impactos a los derechos humanos. Este tipo de medidas contribuye a que las empresas financieras tomen decisiones de inversión, administración y financiamiento más informadas y mejoren sus propios procesos de DDDH. La información a divulgar por las empresas de la economía real no debe centrarse en las contribuciones que están haciendo al desarrollo sostenible sino en las medidas de gestión de impactos a los derechos humanos y al medio ambiente y los resultados logrados a partir de las políticas y mecanismos de gestión puestos en funcionamiento para dichos fines. Estos datos deberían complementarse con información clara, accesible y actualizada sobre las estructuras corporativas de las empresas, incluyendo sus inversionistas[28] y bancos financiadores para poder fortalecer la rendición de cuentas del sector financiero.

31. Como parte de su deber de proteger, los Estados también deben adoptar medidas para subsanar las deficiencias del mercado[29] que impactan negativamente en derechos humanos, como, por ejemplo, los déficits de transparencia y de enfoque de derechos humanos con los que operan las empresas proveedoras de datos ASG, las agencias de calificación crediticia y los bufetes de abogados que asesoran a las empresas en estos temas, con base en los cuáles las empresas financieras adoptan sus decisiones de inversión y/o financiamiento. Los Estados deben fijar pautas mínimas para su funcionamiento como la transparencia de la metodología empleada para la valoración del riesgo, incluyendo estándares empleados y criterios que permita a las empresas financieras llevar a cabo su propio proceso de DDDH y contrarrestar la información provista. Asimismo, poner en funcio-

[27] Véase: Naciones Unidas, Asamblea General, Décimo aniversario de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: balance del primer decenio, Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, A/HRC/47/39, (22 de abril de 2021).
[28] Véase: OCDE (2013), Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, pp.30-34, disponible: http://dx.doi.org/10.1787/9789264202436-es
[29] Véase: Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, A/73/163, (16 de julio 2018), p.11.

namiento un mecanismo de monitoreo y rendición de cuentas de la labor de estas empresas proveedoras de datos[30].

34. Los Principios Rectores también abordan el nexo entre el Estado y las empresas. Según el Principio 4, los Estados deben adoptar medidas adicionales de protección contra los abusos de derechos humanos cometidos por empresas de su propiedad o bajo su control (EPEs), o que reciban importantes apoyos y servicios de organismos estatales, incluso exigiendo la DDDH[31]. Las entidades propietarias de las EPEs, y/o los Ministerios de Hacienda, Economía y/o Finanzas, según el modelo de gestión de la propiedad que adopte cada Estado, deben fijar expectativas claras de respeto a los derechos humanos por parte de las empresas financieras bajo su órbita y disponer de mecanismos de seguimiento y monitoreo de su cumplimiento. En el caso de fondos soberanos, los Estados deberían incluir requisitos de respeto a los derechos humanos para sus instituciones gestoras.

B. Responsabilidad de las empresas del sector financiero de respetar los derechos humanos

36. Todas las empresas financieras tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos independientemente de su tamaño, sector, contexto operacional, propietario y estructura[32]. Ello significa que incluso los inversionistas institucionales minoritarios están obligados a respetar los derechos humanos. La cantidad de acciones no afecta la existencia de esta responsabilidad, pero puede impactar

[30] Véase: "El papel de las agencias de calificación crediticia en el alivio de la deuda, la prevención de las crisis de deuda y los derechos humanos", Informe de la Experta 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, Yuefen Li. Véase: Naciones Unidas, Asamblea General, A/HRC/46/29, (17 de febrero de 2021).

[31] Principio 4 de los Principios Rectores.

[32] Principio Rector 14

en las medidas que deba adoptar la empresa financiera si el daño se produce[3334].

37. Para cumplir con su responsabilidad de respetar los derechos humanos, las empresas financieras deben contar con políticas y procedimientos apropiados para asegurar el respeto de los derechos humanos en todas sus actividades, incluyendo un compromiso político con el respeto de los mismos, un proceso de DDDH para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas sobre los impactos reales o potenciales sobre los derechos humanos y un sólido ecosistema de acceso a reparación[35].

40. Cómo parte de su responsabilidad de respetar los derechos humanos, las empresas financieras deben implementar un proceso de DDDH para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas de cómo abordan los impactos negativos de sus actividades sobre los derechos humanos. La DDDH en el sector financiero tiene sus particularidades y dependerá en cada caso del tipo de inversionista institucional, el tipo de activo financiero, la estrategia de inversión y la posición del inversionista en la cadena de valor. En el ámbito bancario, la DDDH estará sujeta al tipo de actividad del banco y la estructura corporativa (si es matriz, filial etc.).

41. La DDDH en este ámbito se extiende a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que se derivan de las propias actividades de las empresas financieras, cuando causan o contribuyen a causar estas consecuencias, y cuando guardan relación directa con sus operaciones, productos o servicios en sus relaciones comerciales, incluyendo los vínculos con las empresas potencialmente receptoras de

---

[33] OHCHR, The issue of the applicability of the Guiding Principles on Business and Human Rights to minority shareholdings, Geneva, 26 de abril de 2013, disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/LetterSOMO.pdf

[34] El mismo criterio fue reiterado en OHCHR, Subject: Request from the Chair of the OECD Working Party on Responsible Business Conduct, Geneve 27 de noviembre de 2013, pp.5-6

[35] Véase: https://shiftproject.org/rethinking-remedy-and-responsibility-in-the-financial-sector/

inversión[36] y/o financiamiento. Por el objeto de este estudio nos centraremos en este último aspecto, enfocado en la DDDH que deben realizar las empresas financieras de forma previa a su decisión de inversión y/o financiamiento y de manera continua durante todo el ciclo de vida del mismo. Ello no implica sustituir la DDDH que debe hacer la empresa participada o cliente, pero sí identificar y gestionar los impactos reales o potenciales de la cartera de inversión e inversiones potenciales, así como de los créditos o de los proyectos a financiar[37].

44. La DDDH comienza con la evaluación de los impactos reales o potenciales sobre los derechos humanos. En base a los Principios Rectores esta evaluación de impactos no necesariamente debe tratarse de un proceso adicional[38] a los que ya está implementando la empresa financiera, sino que puede desarrollarse e integrarse a los marcos de análisis y gestión ASG existentes, siempre que el proceso no se limite a los riesgos financieros[39], sino que incluya a los impactos reales y potenciales relevantes sobre los derechos humanos de las personas titulares de derechos[40]. Esta doble materialidad[41], financiera y no financiera, es fundamental para adecuar los análisis de riesgos ASG a un enfoque de derechos humanos y además responde al mismo dinamismo de la materialidad. La dicotomía entre los riesgos financieros vs no financieros es cada vez más difusa en la práctica, si tenemos en cuenta que los graves riesgos a los derechos humanos son riesgos financieros y aquellos que todavía no alcanzan ese carácter

[36] Las empresas potencialmente receptoras de inversión abarcan aquella empresa participada o aquellas empresas gestoras de activos que reciben inversión para gestionar de propietarios de activos.

[37] OCDE (2017), Los inversionistas institucionales y la conducta empresarial responsable: aspectos clave para la debida diligencia según las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, p.17.

[38] BIICL and PRI Workshop on Human Rights in Private Equity: Information and Summary, 14 de junio de 2017.

[39] Sobre la distinción entre enfoque de materialidad y de relevancia (materiality vs. saliency) véase: Investor Alliance for Human Rights, Investor Toolkit on human rights, New York, mayo de 2020, p. 12.

[40] Comentario al Principio Rector 15

[41] Véase: https://www.bsr.org/en/blog/why-companies-should-assess-double-materiality

pueden integrar la materialidad financiera de una empresa en el corto o mediano plazo si no son debidamente abordados[42].

Recuadro 4. Medidas que deben adoptar las empresas financieras según tipo de vinculación con los abusos a los derechos humanos

Tipo de vinculación	Responsabilidad/Conducta esperada
Causa	Interrumpir o modificar la actividad[43] Prevenir Mitigar Reparar
Contribuye	Interrumpir o modificar la actividad Prevenir Mitigar Reparar el daño en la medida que han contribuido Ejercer la influencia sobre entidades que han contribuido al daño para prevenir, mitigar o reparar el mismo
Vínculo directo con relaciones comerciales	Influir sobre una empresa que está causando o contribuyendo a causar daños para que prevenga, mitigue y repare Evaluar[44] reparar los daños en su propio interés, por ejemplo, por razones reputacionales o de ética empresarial.

67. A la luz de los Principios Rectores toda persona que sufre un daño tiene derecho a la reparación. A nivel institucional, las empresas financieras tienen la obligación de disponer de un mecanismo de reclamación a nivel operacional para reparar a las víctimas en casos

[42] OCDE, Los inversionistas institucionales y la conducta empresarial responsable: aspectos clave para la debida diligencia según las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, p.24.
[43] Véase, ACNUDH, la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, Guía para la Interpretación, comentario al Principio 13, pp.
[44] Ibíd., p. 22.

en que hayan causado o contribuido a causar un abuso a los derechos humanos. Según los Principios Rectores, las empresas financieras deben establecer sus propios mecanismos o participar[45] de otros mecanismos de reclamación. Estos mecanismos deben ser eficaces para proveer reparación no sólo en casos de daños a clientes y/o trabajadores sino a nivel financiero respecto de casos donde la empresa financiera contribuye en el impacto a los derechos humanos en el marco de una inversión, financiamiento de proyecto o préstamo corporativo. En cualquier caso, estos deben estar alineados con los criterios de eficacia del Principio Rector 31[46]. Las empresas financieras deben establecer estrategias para vincularse directamente con grupos potencialmente afectados en el diseño de estos mecanismos institucionales y de las respuestas frente a daños causados o contribuidos a causar por empresas financieras.

Recomendaciones

a. Recomendaciones a Estados

Se recomienda a los Estados que:

1. Otorguen un mandato explícito de protección de los derechos humanos a los organismos estatales con competencia financiera, especialmente Ministerios de Hacienda, Finanzas y Economía, entidades propietarias de empresas públicas financieras y entes reguladores; y desplieguen las medidas necesarias para generar capacidades en derechos humanos en el personal de estas instituciones.

2. Promuevan una mayor articulación interinstitucional entre los organismos estatales con competencia financiera y aquellos con

[45] Pero también significa que no es necesario que la reparación sea otorgada a través de mecanismos propios de reparación, sino que podría emplear otro mecanismo disponible mientras coopere activamente y de buena fe con el proceso y la reparación sea oportuna y eficaz. Véase: OHCHR, respuesta a BankTrack, p. 11

[46] Véase: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/business/arp/arp-note-meeting-effectiveness-criteria-es.pdf

competencia en derechos humanos y ambiente, para promover la integración de un mayor enfoque de derechos humanos en los marcos regulatorios, normativos y de política financieros.

3. Adopten marcos de debida diligencia en derechos humanos para identificación, gestión y la comunicación de riesgos e impactos a los derechos humanos en el sector financiero. Hasta tanto se adopten estos marcos, integren un enfoque de derechos humanos a los marcos ASG existentes.

4. Incluyan en sus marcos legales y regulatorios de divulgación ASG la obligación de las empresas financieras de informar sobre los procesos de debida diligencia en materia de derechos humanos, incluyendo información específica sobre los impactos a los derechos humanos de sus actividades, las medidas adoptadas y los resultados obtenidos.

5. Adopten medidas adicionales para asegurar el respeto de los derechos humanos por las empresas financieras bajo su control o propiedad, como los fondos de pensión, fondos soberanos y bancos públicos, incluyendo el requerimiento de debida diligencia en materia de derechos humanos.

6. Apoyen, participen e incentiven plataformas multiactor con el sector financiero para promover la incorporación de los derechos humanos en las iniciativas de finanzas sostenibles. Esos espacios deberán incluir a las distintas partes interesadas, especialmente a las organizaciones de sociedad civil que representan legítimamente y/o trabajan con comunidades potencialmente afectadas.

7. Adopten compromisos sectoriales de respeto y promoción de los derechos humanos para el sector financiero en sus Planes Nacionales de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos y/o políticas similares.

8. Hagan explícitas las expectativas de conducta en derechos humanos a las empresas financieras y brinden orientación a través de guías de buenas prácticas y lineamientos sobre cómo integrar los derechos humanos al análisis, gestión y divulgación de riesgos ASG. Especialmente, sobre cómo diseñar e implementar procesos de debida

diligencia en materia de derechos humanos a la luz de los Principios Rectores.

9. Adopten medidas para fomentar que las empresas financieras colaboren con los grupos de interés, especialmente titulares de derechos humanos, los representantes legítimos elegidos por ellos y organizaciones especializadas en derechos humanos, en los procesos de análisis, evaluación y gestión de impactos a los derechos humanos.

10. Desarrollen taxonomías con criterios claros y rigurosos para asegurar que las actividades y/o proyectos considerados como "sostenibles" respeten los derechos humanos, como la implementación de procesos de debida diligencia en materia de derechos humanos de la actividad; que la acreditación de que la actividad no cause daños; o que favorezca la realización de uno o más derechos. Aseguren que estas iniciativas cuenten con mecanismos efectivos de control y seguimiento de la implementación de sus requisitos, especialmente cuando se requiere que las actividades "cumplan" los Principios Rectores. Asimismo, que dichos instrumentos pongan a disposición mecanismos de acceso a reclamación en caso de que las actividades consideradas "sostenibles" causen daños a los derechos humanos y en caso de que la categorización cómo "sostenible" de una actividad/proyecto no sea considerada por los grupos de interés cómo apropiada.

b. Recomendaciones generales a bancos comerciales e inversionistas institucionales:

Se recomienda en general que:

1. Adopten una política de derechos humanos alineada a los Principios Rectores. En los casos donde las empresas financieras ya hayan adoptado estas políticas explicitando basarse en los Principios Rectores y/o instrumentos internacionales de derechos humanos, se recomienda que adopten y pongan en funcionamiento en sus empresas compromisos, mecanismos y procesos concretos que reflejen de

forma coherente y consisten los estándares de los Principios Rectores y demás instrumentos fundantes.

2. Implementen la debida diligencia en materia de derechos humanos como parte de su responsabilidad de respetar los derechos humanos a la luz de los Principios Rectores. La debida diligencia en derechos humanos debe ser entendida como un proceso continuo y variable basado en riesgo, aplicable a todas las actividades y relaciones comerciales de la empresa con las particularidades efectuadas en este informe.

3. Al identificar los impactos reales o potenciales en sus decisiones de inversión, administración de inversión y/o financiamiento, se incluya un análisis basado en los Principios Rectores de: (a) las políticas y procesos que disponga la empresa participada/cliente y/o Estado según tipo de inversión; (b) la gestión de los temas relevantes de derechos humanos de acuerdo al sector, ubicación y modelo de negocio; (c) los resultados de la gestión realizada en los derechos humanos.

4. Comuniquen de forma adecuada los impactos reales o potenciales a los derechos humanos detectados en los procesos de análisis y evaluación de riesgos, las medidas adoptadas para su gestión y los resultados obtenidos en la gestión de los mismos.

5. Incluyan instancias de consulta sustantiva con grupos potencialmente afectados en las distintas etapas de la debida diligencia en materia de derechos humanos, y especialmente en la identificación y evaluación de los impactos a los derechos humanos. Cuando ello sea difícil dada la naturaleza de la operación, implementen estrategias razonables y de buena fe para la detección de estos impactos de forma participativa, incluyendo mediante consultas con representantes confiables y legítimos de estos grupos, así como referentes de organizaciones de la sociedad civil idóneas e imparciales con conocimiento probado en los impactos de la actividad en los derechos humanos.

6. Dispongan un mecanismo de reclamaciones a nivel operacional tanto a nivel corporativo como de financiamiento/inversión para

los casos que causen o contribuyan a causar daños a los derechos humanos, alineado al criterio de eficacia del Principio 31 de los Principios Rectores, asegurando entre otros aspectos que sean mecanismos accesibles, participativos, con tiempos de respuesta adecuados, comunicación y transparencia, para los casos en donde las empresas financieras causan o contribuyan a causar impactos a los derechos humanos en sus actividades.

7. En caso de que hayan causado o contribuido a causar consecuencias a los derechos humanos por sus propias actividades o en virtud de conductas que faciliten o incentiven los abusos a los derechos humanos, incluyendo procesos débiles de debida diligencia en derechos humanos, procedan a reparar integralmente y de buena fe los daños. En casos de que los daños a los derechos humanos tengan conexión con sus relaciones comerciales, pero no hayan sido causados ni contribuidos a causar directamente, se requiere que ejerzan su influencia para asegurar el acceso a reparación de las personas afectadas y el ambiente.

8. En casos de que se sucedan abusos a los derechos humanos durante la inversión y/o financiamiento, la decisión de desinversión o la suspensión del financiamiento debe tener en cuenta algunos factores como: la gravedad del impacto a los derechos humanos y no debe empeorar la situación de los titulares de derechos ya afectados. En la medida de que sea posible, la decisión debería ser previamente consultada con los grupos potencialmente afectados.

9. En caso de ser necesaria la priorización de riesgos en cadenas de valor complejas y/o extensas, emplear como criterio de priorización la severidad de los riesgos en función de escala, alcance e irremediabilidad.

10. Adopten una estrategia integral de abordaje de los impactos a los derechos humanos y al ambiente que no se limite a listas de exclusión o filtro negativo, sino que incluya procesos de debida diligencia en materia de derechos humanos para todas las actividades y no sólo aquellas altamente riesgosas o vinculadas a actividades prohibidas.

i. Recomendaciones específicas para bancos comerciales

Se recomienda especialmente a bancos comerciales que:

1. Implementen procesos de debida diligencia en derechos humanos basados en un enfoque de riesgos y no sujetos a un tipo de actividad, servicio financiero o umbral económico.
2. Cuando financian proyectos y aplican la debida diligencia social y ambiental a la luz de los Principios de Ecuador y las normas de desempeño de la Corporación Financiera Internacional, integren a ese proceso la debida diligencia en derechos humanos según los Principios Rectores.
3. Cualquiera que sea el servicio o producto financiero ofrecido, fortalezcan la transparencia mediante la publicación de los procesos de debida diligencia incluyendo la identificación, evaluación y gestión de impactos en derechos humanos. Asimismo, divulguen información pertinente sobre los créditos otorgados incluyendo empresa, monto, destino de fondos y proyecto financiado, en casos de financiamiento de proyectos. Para ello se recomienda incluir cláusulas de transparencia en los contratos de préstamo/financiamiento que otorguen consentimiento para divulgar determinada información, incluyendo la relación comercial existente.
4. Fortalezcan la participación de los grupos de interés en la toma de decisión de financiamiento y durante el mismo, especialmente de las personas titulares de derechos afectados o potencialmente afectados y otras partes interesadas como organizaciones de la sociedad civil y sindicatos. Para ello pongan a disposición mecanismos de alerta temprana que permitan a las partes interesadas contribuir a la detección de impactos a los derechos humanos. Estos mecanismos deberán ser accesibles y disponer de información sobre los proyectos y zonas de influencia para facilitar la participación informada.

ii. Recomendaciones específicas para inversionistas institucionales

Se recomienda especialmente a inversionistas institucionales que:

1. Ejerzan su influencia sobre las empresas receptoras de inversión y/o el Estado para asegurar el respeto de los derechos humanos en sus relaciones financieras. Especialmente exijan más sistemáticamente el ejercicio de la diligencia debida en materia de derechos humanos a dichas empresas y la disponibilidad y/o participación en mecanismos de reclamación a nivel operacional alineados con el Principio 31 de los Principios Rectores. Según el tipo de inversionista y activo de inversión, las empresas financieras deberían considerar las siguientes estrategias de influencia:

a. Las empresas financieras invirtiendo en capital privado deberían:
- Ejercer la influencia adecuada para incluir pautas de respeto a los derechos humanos en los Acuerdos de Responsabilidad Limitada (socios LP)
- Implementar la debida diligencia en materia de derechos humanos como proceso para decidir las empresas a incluir en su portafolio de inversión (socios GP)
- Ejercer la influencia suficiente desde su puesto en el directorio de la empresa adquirida para asegurar el respeto de los derechos humanos y la implementación de procesos de DDDH I (socios GP)

b. Las empresas financieras invirtiendo en renta fija y variable en empresas cotizadas deberían:
- n caso de accionistas minoritarios, ejercer la influencia mediante la alianza con otros inversionistas, el compromiso con agentes públicos encargados del desarrollo de políticas, la constatación de impactos reales o potenciales a los derechos humanos como estrategia de persuasión a otros inversionistas, las declaraciones públicas, entre otras. Los accionistas mayoritarios, deberían ejercer su derecho a voto de forma alineada con los Principios Rectores.

- Las empresas financieras que inviertan con estrategia pasiva deberían implementar procesos de debida diligencia durante la administración de la inversión, debiendo ejercer influencia para lograr el respeto de los derechos humanos por las empresas participadas.

c. Empresas financieras invirtiendo en bonos soberanos:
- Integrar y promover alianzas con otros inversionistas para asegurar el respeto a los derechos por el Estado y fortalecer el compromiso de los agentes estatales con su respeto.

CAPÍTULO 20

Deuda soberana, derechos humanos y debida diligencia de acreedores privados

Juan Pablo Bohoslavsky, Francisco Cantamutto y Lucas Castiglioni[1]

Los análisis sobre compromisos en materia de derechos humanos y deuda suelen enfocarse en los prestamistas oficiales, sean Estados u organismos internacionales. La mirada no suele posarse sobre las obligaciones de los acreedores privados que financian a los Estados.

Esta falta de interés no tiene correlato con la realidad: en 2022, el 68% de la deuda pública de América Latina y el Caribe estaba en manos de acreedores privados, lo que representaba un aproximado de 1.352.520 millones de dólares (Banco Mundial, 2023). Estos créditos, negociados como préstamos o bajo la forma de títulos, están afectados por las variables condiciones del mercado internacional de capitales, así como la situación económica global. Por ejemplo, durante la

[1] Este capítulo sintetiza los argumentos y hallazgos publicados por los autores en "Human Rights Due Diligence by Corporate Creditors in Sovereign Debt Restructurings – A Great Missing Link", *Business and Human Rights Journal*, 2024, Vol. 8:2, pp. 213-236, y a su vez amplía el análisis de estándares al incluir el sistema interamericano. Esta investigación fue presentada en el Foro Regional de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos para América Latina y el Caribe, realizado en Santiago de Chile en octubre de 2023.

crisis vinculada a la pandemia de COVID-19, los acreedores privados se negaron a participar de la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda impulsada por el FMI, el Banco Mundial y el G20, lo cual indujo a los países a continuar los pagos incluso en un contexto de severas privaciones[2].

1. Reestructuraciones de deuda, acreedores privados y derechos humanos

Durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019) en Argentina, las políticas de apertura y desregulación de corte neoliberal atrajeron toda clase de inversores, que aprovecharon lo que en la jerga financiera se conoce como *carry trade*[3] y el endeudamiento estatal se disparó a niveles estrafalarios. Durante dos años esto generó alta rentabilidad, mientras que, a partir de 2018, Argentina sufrió el retiro en masa de estos fondos especulativos, que la sumergió en una significativa crisis económica. El gobierno el Frente de Todos (2019-2023) debió lidiar con esta crisis combinada con otra de carácter global: la pandemia de COVID-19, en 2020. En ese marco, con una inflación en torno al 50% anual y caída de salarios, además de la emergencia sanitaria, los acreedores -sin participar de las iniciativas internacionales de alivio o suspensión de los pagos- exigieron certezas. Las mismas llegaron de la mano de una negociación amigable que culminó en agosto de 2020, que permitió extender plazos y reducir la tasa de interés, aunque sin ningún alivio de capital. Si bien la misma fue presentada como un éxito, por ampliar los márgenes inmediatos de maniobra fiscal, probarían ser una limitante a la hora de lidiar con esta doble crisis: la Argentina debió dar certidumbres y continuar con los pagos

[2] Solo cuatro países de la región participaron de la Iniciativa (Dominica, Granada, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas).

[3] Esta expresión refiere a la práctica financiera basada en el movimiento de fondos entre países, aprovechando coyunturas de alto rendimiento de interés. Se ingresan fondos al país, se obtienen altos rendimientos en plazos cortos y se retira a moneda extranjera, asegurando el resultado.

totales a pesar de la emergencia humanitaria, y financiarse sin recurrir al mercado de crédito internacional. Los acreedores no tuvieron en cuenta el contexto económico, fiscal y sanitario del país.

El caso referido no es extraordinario: los acreedores privados desconocen regularmente sus obligaciones de diligencia de debida en materia de derechos humanos (abreviada en este capítulo como DDDH) en el marco de las reestructuraciones de deuda soberana. Como regla general, en este sentido, los acreedores privados deberían considerar la situación social y económica de los países deudores (que materializa, en gran medida, el nivel de cumplimiento de los derechos económicos y sociales de dichas poblaciones)[4]. Para llegar a tal conclusión se exploraron datos estadísticos de las reestructuraciones de deuda realizadas desde el estallido de la crisis mundial de 2007-2008 hasta la actualidad (marzo de 2024), más específicamente, los volúmenes de reducción de deuda acordadas (los recortes o *haircuts*, como es de uso en la bibliografía especializada[5]), para verificar si los recursos que se dejan (y que no se dejan) a los deudores soberanos les permiten garantizar los derechos humanos de sus respectivas poblaciones. En este sentido, hemos encontrado que estos recortes no tienen relación directa con el volumen de gasto público en salud ni en educación, con indicadores como el desempleo, ni la variación reciente del indicador de desarrollo humano. De modo que se comprueba que las decisiones sobre el volumen de los *haircuts* acordados no son regularmente proporcionales a la situación social (derechos humanos) de los países deudores. Este capítulo estudiará los fundamentos jurídicos de la DDDH por parte de los acreedores privados en el contexto de las reestructuraciones de deuda soberana en la región[6].

---

4 Para el estudio estadístico de esa serie larga de reestructuraciones, ver el artículo citado en la nota 1.

5 Esta jerga financiera se utiliza para denotar una reducción del importe que debe reembolsarse a los acreedores, o una reducción del valor nominal de la deuda de un prestatario en dificultades.

6 Esta investigación se centra en la DDDH de los prestamistas privados a la hora de negociar y decidir los acuerdos de reestructuración de deuda, pero los acreedores oficiales (multilaterales y bilaterales) también están obligados por el

El mismo se estructura de la siguiente forma. Primero se ofrecen los argumentos por los cuales los derechos humanos son vinculantes para los actores financieros, y seguidamente se sistematizan los desarrollos jurídicos en el derecho internacional y en el sistema interamericano en relación con las normas de DDDH de los acreedores en el contexto de la insolvencia de los Estados deudores. También se analizan las implicaciones concretas que acarrea la implementación de la DDDH a los acreedores privados en las reestructuraciones de deuda. Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones.

2. Debida diligencia de los acreedores privados en el contexto de la insolvencia soberana

2.1. Diligencia debida en el derecho internacional

Los inversores financieros privados en general, y más concretamente los fondos que poseen deuda soberana, no se encuentran exentos de cumplir con las obligaciones en materia de derechos humanos (Bohoslavsky y Cantamutto, 2022; Meyersfeld, 2024), incluidas las sistematizadas en los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos (UNGP, por sus siglas en inglés)[7].

derecho internacional de los derechos humanos (CDESC, 2016; Bohoslavsky y Cantamutto, 2022), que incluye su obligación de llevar a cabo la debida diligencia y, correlativamente, conceder alivios de la deuda cuando sea necesario para no deteriorar aún más la situación de los derechos humanos de las poblaciones deudoras soberanas (Experto Independiente, 2018, principios 12 y 15). Sin embargo, los acreedores oficiales no conceden regularmente alivios de la deuda, sino que se limitan, en todo caso, a reprogramar sus créditos (conocidos como reperfilamientos), incluso cuando se trata de una opción establecida en sus propios estatutos (Raffer, 2016). La segunda advertencia es que la DDDH de los prestamistas no exime a los Estados prestatarios de su propio deber de actuar con la DDDH en relación con cualquier reestructuración, como implicación específica de la obligación de demostrar que se ha hecho todo lo posible por movilizar los recursos disponibles, incluso en tiempos de crisis económica (CDESC, 1990, párrs. 9-12; CDESC, 2017, párr. 23; Experto Independiente, 2018, Principio 9).

[7] Para una discusión más amplia sobre la aplicabilidad de los derechos humanos a los actores financieros, ver los capítulos de Lumina y de Bohoslavsky en este libro.

En cualquier caso, el estado de este debate muestra un notable subdesarrollo de la teoría jurídica que aborda los vínculos entre las finanzas y los derechos humanos, con la excepción, en cierta medida, de la financiación de proyectos de infraestructuras (ACNUDH, 2022a; ACNUDH, 2022b; OACDH, 2021; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2023; OCDE, 2014; OCDE, 2017. Sobre las obligaciones de los bancos de desarrollo en materia de derechos humanos, Bradlow y Fourie, 2020). Sin embargo, cuando nos centramos en la DDDH por parte de los prestamistas privados en el marco de una situación de la insolvencia de los deudores soberanos, el subdesarrollo es aún más evidente (Bradlow, 2016).

Sabemos que, según los Principios Rectores de las Naciones Unidas[8], las obligaciones en materia de DDDH "se refieren a los procesos que todas las empresas deben emprender para identificar, prevenir, mitigar y dar cuenta de cómo abordan los impactos potenciales y reales sobre los derechos humanos causados por sus propias actividades o a los que hayan contribuido a través de ellas, o directamente vinculados a sus operaciones, productos o servicios por sus relaciones comerciales" (Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales de Naciones Unidas, 2018, párr. 2). Esta definición considera la debida diligencia como un proceso para gestionar los riesgos empresariales y también, implícitamente, como una norma de conducta necesaria para cumplir una obligación (Bonnitcha y McCorquodale, 2017) con el fin de evitar vulnerar los derechos humanos de terceros (Gregg, 2022). Esta norma empresarial de debida diligencia refleja una concepción básica y en posición defensiva de la responsabilidad en materia de derechos humanos (Wolfsteller y Li, 2022). Como se ha visto, avanzar en el debate sobre la DDDH por parte de los prestamistas consiste, en última instancia, en establecer normas y garantizar

[8] Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 2011, Anexo, Principio Rector 11, y Principio Rector 17.

que las empresas y los empresarios rindan cuentas si se producen violaciones de derechos humanos (Bernaz, 2017).

¿Cuáles son los componentes de la DDDH de los acreedores privados hacia los Estados deudores y sus poblaciones? ¿Cuáles son los principales interrogantes que deberían abordarse si tuvieran que llevar a cabo evaluaciones del impacto de sus decisiones sobre los derechos humanos, en particular en el contexto de los acuerdos y reestructuraciones de deuda? Ni la/os académica/os ni las organizaciones de la sociedad civil han abordado a fondo estas cuestiones fundamentales[9]. A su vez, varias iniciativas de la ONU se han referido brevemente a la DDDH de los acreedores en el contexto de la insolvencia de los Estados, como una derivación de las fuentes del derecho internacional[10]. En los párrafos siguientes, intentamos consolidar y sistematizar estos avances de la ONU para comprender mejor (y exigir) lo que los acreedores (y sus representantes, como los fideicomisarios de bonos -ver Pustovit, 2020-) deben hacer en el contexto de las reestructuraciones de deuda.

Cabe mencionar que los Estados también tienen sus propias obligaciones en materia de derechos humanos en lo que respecta a las políticas de deuda, incluso en el contexto de las reestructuraciones de deuda. Sin embargo, las obligaciones de los acreedores y de los deudores en materia de DDHH son autónomas y no se excluyen mutuamente. En este artículo nos centraremos en las obligaciones de los acreedores[11].

Los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Evaluaciones de Impacto en los Derechos Humanos de las Políticas de

[9] Se ha constatado que "casi todas las jurisdicciones reconocen que existe una asimetría de información estructural entre los consumidores y las instituciones financieras, que justifica que se exijan formas divergentes de diligencia debida a los prestamistas" (Goldmann, 2012, pp. 15-17).

[10] Sobre las raíces de derecho de estas iniciativas, ver por ejemplo Nolan y Bohoslavsky (2022) y Espósito, Li & Bohoslavsky (2013).

[11] Para el desarrollo jurídico de la obligación de los Estados prestatarios de realizar análisis de sostenibilidad de la deuda teniendo en cuenta los derechos humanos, véase en particular los Principios 2, 11 y 12.

Reforma Económica aprobados en 2019 (Consejo de Derecho Humanos de Naciones Unidas, 2018), establecen que

> Los acreedores privados, al negociar transacciones con Estados u otras entidades públicas, incluida la adopción de decisiones en el contexto de reformas económicas, no deben menoscabar la capacidad del Estado para respetar, proteger y cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos. Entre otras cosas, estos acreedores deben evaluar los impactos sobre los derechos humanos de sus propias acciones, así como los de las actividades financiadas por ellos, a menos que se hayan cerciorado de que los Estados deudores o las instituciones financieras internacionales y regionales han llevado a cabo evaluaciones efectivas, incluso en lo que respecta a la igualdad de género y al impacto medioambiental (Principio 16).
>
> Las obligaciones mencionadas en el párrafo anterior incluyen, por ejemplo, participar de buena fe en los programas de alivio de la deuda y en las negociaciones de reestructuración mediante un proceso formal de compromiso político deliberativo y diálogo social. También incluyen la búsqueda activa de acuerdos de deuda que sean financieramente sostenibles y respeten los derechos humanos. Los acreedores deben abstenerse de comportamientos depredadores u obstruccionistas que puedan obligar a los Estados a actuar en contra de sus obligaciones de derechos humanos con el fin de reembolsar las deudas o que afecten directamente a la capacidad de los Estados para cumplir estas obligaciones (Principio 15.2 y Principio 16.2 que establecen que los requisitos de buena fe se aplican tanto a los acreedores públicos como a los privados).

Además, los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana (Asamblea General de Naciones Unidas, 2015), explican que

> La buena fe tanto del deudor soberano como de todos sus acreedores implicaría su participación en negociaciones constructivas de reestructuración de la deuda soberana y otras etapas del proceso con el objetivo de restablecer de forma rápida y duradera la sostenibilidad de la deuda y el servicio de la deuda, así como lograr el apoyo de una masa crítica de acreedores a través de un diálogo constructivo sobre los términos de la reestructuración (párrafo 2).
>
> La sostenibilidad implica que los procesos de reestructuración de la deuda soberana se lleven a cabo de manera oportuna y eficiente y conduzcan a una situación estable de la deuda en el Estado deudor, preservando desde el principio los derechos de los acreedores y promoviendo al mismo tiempo un crecimiento económico sostenido e inclusivo y un desarrollo sostenible, minimizando los costes económicos y sociales, garantizando la estabilidad del sistema financiero internacional y respetando los derechos humanos (párrafo 8).

Los Principios para la Promoción de la Responsabilidad en los Otorgamiento y Toma de Préstamos Soberanos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), publicados en 2012, establecen las responsabilidades esenciales tanto de los prestamistas como de los prestatarios de deuda soberana, especificando que

> Un prestamista es responsable de realizar una evaluación realista de la capacidad del prestatario soberano para atender el servicio de un préstamo, basándose en la mejor

> información disponible y siguiendo normas técnicas objetivas y acordadas sobre debida diligencia y cuentas nacionales. (...) Prestar por encima de la capacidad razonable de reembolso de un prestatario no sólo entraña el riesgo de impago del préstamo en cuestión, sino que afecta negativamente a la posición de todos los demás acreedores de ese deudor soberano (Principio 4).
>
> En circunstancias en las que un soberano sea manifiestamente incapaz de hacer frente al servicio de sus deudas, todos los prestamistas tienen el deber de comportarse de buena fe y con espíritu de cooperación para alcanzar un nuevo acuerdo consensuado de dichas obligaciones. Los acreedores deben buscar una solución rápida y ordenada al problema (Principio 7).

Los Principios Rectores de la Deuda Externa y los Derechos Humanos de la ONU de 2011 (Experto Independiente, 2011) establecen que

> Todos los prestamistas deben actuar con la debida diligencia para asegurarse de que el préstamo propuesto no aumentará el volumen de la deuda externa del Estado prestatario hasta un nivel insostenible que dificulte el reembolso de la deuda e impida la creación de condiciones para la realización de los derechos humanos. Los prestamistas deben cerciorarse de que, incluso con el nuevo préstamo, el Estado prestatario sigue siendo capaz de atender al servicio de su deuda externa sin comprometer su capacidad para cumplir sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, como se menciona en la sección II (párrafo 39).

2.2. La diligencia debida en el sistema interamericano

En el ámbito del sistema interamericano, como una derivación de su notable enfoque Estado-céntrico, el desarrollo de la noción de de-

bida diligencia de actores no estatales ha sido marginal. No sorprende que los casos[12] y la bibliografía académica (Malaiholloy y Lane, 2024) se concentren en la diligencia debida de los propios Estados para regular, supervisar y monitorear[13] las conductas de terceras partes (como empresas) de manera de prevenir y sancionar violaciones de derechos humanos de los actores no estatales, pero no focalizan en la propia (autónoma) DDDH de estos mismos actores no estatales. Aún dentro de esta definición estrecha de la DDDH, los Estados pueden (deben) exigir a sus acreedores que ajusten su conducta (volumen exigible de sus acreencias en función de la situación socio-económica del país) a fin de asegurar que no violan derechos humanos, como sería el caso cuando se drenan recursos fiscales que afectan la realización de derechos básicos de la población. En este caso el Estado ejercería una doble función. Por un lado, de regulación/supervisión/monitoreo de actores no estatales, exigiéndoles que acoten el contenido de sus respectivos derechos de propiedad (créditos financieros) al principio de proporcionalidad (Rossi, 2022), el cumplimiento de los DESCA es uno de los objetivos más importantes que pueden justificar la limitación de la propiedad privada (Casla, 2024). De hecho, el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) establece que "toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes", aunque tal uso y goce pueden estar subordinados por ley al "interés de la sociedad". La Corte IDH sostuvo[14] que, debido a su función social, el Estado puede limitar o acotar el derecho a la propiedad para proteger el bienestar público y los derechos colectivos o

[12] Por ejemplo, Corte IDH, *Godínez-Cruz v. Honduras*, 1989, p. 175.

[13] Corte IDH, *Indigenous Communities of the Lhaka Honhat (Our Land) Association v. Argentina*, 6 de febrero de 2020, párrs. 207–28; Corte IDH, "The Environment and Human Rights (State Obligations in Relation to the Environment in the Context of the Protection and Guarantee of the Rights to Life and to Personal Integrity: Interpretation and Scope of Articles 4(1) and 5(1) in Relation to Articles 1(1) and 2 of the American Convention on Human Rights)", Opinión Consultiva del 15 de noviembre de 2017, párrs. 119, 144–5.

[14] *Salvador Chiriboga c. Ecuador*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) No. 179, 60 (6 de mayo de 2008).

con el fin de preservar los derechos individuales de las demás personas (Bohoslavsky y Clérico, 2020). Al final del día se trata de que el Estado "regule" -en el marco de una reestructuración de deudas- la actuación de las empresas a fin de prevenir violaciones de derechos humanos.

Por el otro lado, el Estado ejercería su posición de deudor soberano frente a esos mismos acreedores privados, donde no deja de estar obligado a adoptar ciertas conductas vinculadas a la movilización de recursos para la realización de los derechos humanos de la población, así como la prohibición de regresividad, tanto en términos del alcance normativo de los derechos como de los resultados de las políticas públicas que se implementen para su satisfacción (art. 26 de la CADH y art. 1 del Protocolo de San Salvador).

En 2019 la Relatora Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) de la CIDH presentó un informe sobre "Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos" que posteriormente fue aprobado por la CIDH. Este documento ofrece elementos para identificar un incipiente reconocimiento de la responsabilidad autónoma de las empresas en el respeto de los derechos humanos a la luz de los estándares del sistema interamericano, especialmente en materia de defensores de derechos humanos, cambio climático, extraterritorialidad y, en lo que respecta a esta investigación, debida diligencia:

> En el contexto de empresas y derechos humanos, la debida diligencia no sólo se refiere a las acciones exigidas al Estado ampliamente desarrolladas por los órganos del sistema interamericano con objeto de garantizar los derechos humanos y proteger a las personas de violaciones a sus derechos. También comprende la debida diligencia en materia de derechos humanos que los Estados deben exigir a las empresas en el plano interno, la cual constituye un proceso continuo de gestión que una empresa debe

> llevar a cabo "a la luz de sus circunstancias (como el sector en el que opera, el contexto en que realiza su actividad, su tamaño y otros factores) para hacer frente a su responsabilidad de respetar los derechos humanos". En ese sentido, el hecho de no llevar a cabo un proceso adecuado de debida diligencia desde el Estado o las empresas puede afectar el grado de participación de cada agente en los impactos adversos sobre los derechos humanos y la subsecuente atribución de responsabilidad por tales hechos. Entonces, la debida diligencia en materia de derechos humanos se ubica en la raíz del establecimiento de sistemas y procesos de derechos humanos efectivos, para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas por los daños que causan, a los cuales contribuyen o con los cuales las empresas y los Estados están relacionados (párrafo 50).

En todo caso, un genuino enfoque *pro persona* exigiría por parte de los órganos del sistema interamericano una dosis de innovación interpretativa que permita exigir la rendición de cuentas a los acreedores privados de la región, que aun llevándose la parte del león de los recursos del Estado (sin compartir los sacrificios exigidos a la población cuando se tiene que ajustar para poder reembolsar la deuda), vienen quedando fuera del alcance del radar de los derechos humanos. Además, como se comprobó en la subsección anterior, como el derecho internacional tiende a reconocer la responsabilidad autónoma de las empresas por violar la DDDH, desde la perspectiva interamericana se requiere un abordaje que tienda a la armonización del derecho internacional de manera de evitar inconsistencias y asegurar la realización de justicia[15].

[15] Corte IDH, *Empleados de la Fábrica de Fuegos de San Antonio de Jesus y sus familiares vs. Brasil*, 2020.

2.3. Implicaciones de la diligencia debida

De los desarrollos jurídicos presentados en las subsecciones anteriores se desprende un contenido clave de la DDDH: deben evaluar cómo sus decisiones (traducidas en términos contractuales financieros) afectarían a la capacidad fiscal de los Estados prestatarios para cumplir con sus propias obligaciones de derechos humanos hacia sus poblaciones[16]. Desde el punto de vista conceptual, existe un umbral de tolerancia de la deuda en materia de derechos humanos que no debe sobrepasarse. Consideremos, por ejemplo, el caso de Sri Lanka, cuyos servicios de la deuda externa pública y con garantía pública significaron en promedio un 5,25% del PBI entre 2019 y 2021, llevándose el 58,8% de los ingresos del Estado en 2020 (datos del Banco Mundial). La imposibilidad de sostener estos pagos y al mismo tiempo cumplir con otras obligaciones internacionales terminó haciendo que el Estado recorte gastos, al punto, por ejemplo, de limitar las posibilidades de la agricultura nacional, lo cual llevó a una severa crisis social y política en 2022. Ese nivel de exigencia de pago de los acreedores es incompatible con la garantía de los derechos humanos de la población. Sri Lanka no se trató de un caso anómalo; por ejemplo, en 2020 el gobierno de Somalia destinó el 96,8% de sus ingresos al pago de servicios de deuda, a pesar de tener un 13% de su población en riesgo alimentario severo (Agencia Anadolu, 2020).

La DDDH puede incluso determinar que sea necesario ajustar los términos contractuales para evitar violaciones de los derechos humanos. Esto significa, en términos más técnicos, que el alivio de la deuda (recorte, o *haircut*) tiene que concederse/acordarse de manera proporcional para garantizar que la deuda sea sostenible desde el punto de vista financiero y también de los derechos humanos. En relación con las evaluaciones de impacto, los análisis sobre la sostenibilidad de la deuda -como principio del derecho internacional (Bohoslavsky

[16] Sobre los derechos humanos de los acreedores, véase también el Principio 3 de los Principios del Fondo Dove; y Bradlow (2022).

y Goldmann, 2017)- deben basarse en una comprensión global de la sostenibilidad de la deuda, incorporando los derechos humanos y las dimensiones sociales y medioambientales de la sostenibilidad (Consejo de Derecho Humanos de Naciones Unidas, 2018, Principio 12; Experto Independiente, 2011, párr. 65). Esto se basa en el hecho de que una visión absolutista del principio *pacta sunt servanda* no forma parte ni del derecho positivo ni del derecho internacional consuetudinario. Los contratos de deuda existen en un universo jurídico y económico más amplio (Lienau, 2014), en el que las normas de derechos humanos, la relación de agencia entre los Estados y sus poblaciones y las limitaciones económicas interactúan con los derechos de los acreedores (Experto Independiente, 2015, p. 14).

Evidentemente, es deseable (Stutz, 2022) y factible[17] una regulación más específica de los derechos humanos a nivel nacional. Sin embargo, como es sabido, la eficacia de la protección de los derechos humanos no debería depender de la existencia de leyes nacionales que incorporen/regulen las obligaciones internacionales o regionales en materia de derechos humanos. Por lo tanto, los acreedores corporativos tienen obligaciones en materia de derechos humanos que deberían guiar la reestructuración de la deuda como norma general, y esto no debería depender de la existencia de leyes nacionales que regulen las reestructuraciones de la deuda. Lo contrario significaría que la DDDH puede variar entre países, y que los acreedores tendrían que cumplir con tales deberes dependiendo del Estado que haya tomado la deuda.

En este sentido, el papel de los acreedores oficiales (tanto otros Estados -como China o los del Club de París- como los organismos internacionales de crédito) es relevante, ya que pueden orientar el proceso de reestructuración para cumplir con la DDDH. Más concretamente, los análisis de sostenibilidad de la deuda realizados por el FMI y el Banco Mundial indican "cuánto" pueden reembolsar los

[17] Véase, por ejemplo, Comisión Europea (2022).

Estados deudores, y los inversores privados suelen tomar esta evaluación como un indicador importante -junto con los proporcionados por las agencias de calificación crediticia- para tomar decisiones sobre sus carteras de deuda. Los criterios utilizados por el FMI y el Banco Mundial para llevar a cabo estos análisis han sido criticados por académicos y organizaciones de la sociedad civil, ya que este marco pasa abiertamente por alto las implicaciones para los derechos humanos de las estimaciones fiscales del FMI y el Banco Mundial y las recomendaciones políticas realizadas para respaldar sus evaluaciones de sostenibilidad de la deuda (Laskaridis, 2021; Guzmán y Heymann, 2016). Además, estos acreedores oficiales se han mostrado, en la práctica, reacios a proporcionar un alivio diligente de la deuda a los países en crisis, limitando sus iniciativas a unos pocos países gravemente empobrecidos[18].

En este contexto, los acreedores no pueden tomar los criterios del FMI-Banco Mundial como una verdad revelada, siendo responsables de recabar información fiable y tomar decisiones informadas para llevar a cabo su propia DDDH. Incluso más, como se ha visto en el contexto reciente, pueden producirse desacuerdos y problemas de coordinación entre ambos tipos de acreedores: los privados no ven necesidad de equiparar los alivios ofrecidos por los ofrecidos por los acreedores oficiales porque consideran que con menos se alcanzan los estándares de sostenibilidad de los organismos internacionales, pero esto introduce un trato desigual entre acreedores[19]. Esto suele generar dilaciones en la resolución de la crisis de deuda, debido a la

[18] Esto es lo que ocurrió, por ejemplo, con la iniciativa HIPC (Países Pobres Altamente Endeudados, por sus siglas en inglés) puesta en marcha en 1996. Se beneficiaron de esta iniciativa 36 países en todo el mundo, incluyendo cinco de América Latina y el Caribe (Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua). Ver detalles en https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2023/Debt-relief-under-the-heavily-indebted-poor-countries-initiative-HIPC

[19] Así se refiere en el reporte de la Mesa Redonda de Deuda Soberana Global, coordinada por el FMI, en su reunión del 12 de octubre de 2023. Disponible en https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/10/12/pr23348-global-sovereign-debt-roundtable-cochairs-progress-report

falta de acuerdo entre acreedores, mientras que los países deudores sufren las consecuencias. Es necesario un marco que coordine estas situaciones, y éste debe estar ordenado bajo el principio de debida diligencia y buena fe, entre otros.

3. Observaciones finales

Los prestamistas privados están sometidos al derecho internacional e interamericano de los derechos humanos, como el resto de los mortales corporativos del mundo. Cuando tratan con prestatarios soberanos, estos acreedores deben seguir las normas de derechos humanos -que han sido cristalizadas y sistematizadas en documentos oficiales de órganos y agencias de la ONU, y tal como como de una interpretación integrada del sistema interamericano- para garantizar que, como mínimo, no perjudican a las poblaciones deudoras. Más concretamente, esto significa que, al tratar con Estados endeudados y tener que tomar decisiones financieras que tendrán profundas implicaciones fiscales (y, por tanto, de derechos humanos) para estas poblaciones, los prestamistas deben actuar con la debida diligencia para determinar y acordar un recorte (alivio de la deuda) que sea sensible (proporcional) a la situación socio-económica del país en cuestión. La magnitud del recorte aplicado debe satisfacer las necesidades fiscales de los derechos sociales y económicos.

Sin embargo, la realidad demuestra que las variables sociales, intrínsecamente ligadas a los derechos humanos económicos y sociales, no han sido tenidas en cuenta con regularidad a la hora de negociar y decidir los recortes para los países prestatarios en dificultades de endeudamiento. Más concretamente, el peso de la deuda en la economía de los países en general, el volumen de gasto público en sanidad y educación y los indicadores más específicos que reflejan directamente la situación de los derechos humanos económicos y sociales (como el desempleo), no han sido variables relevantes a la hora de determinar el tamaño del alivio de la deuda concedido a Estados deudores

que atraviesan dificultades financieras[20]. Esta conclusión se basa en la evidencia agregada de las reestructuraciones de deuda soberana que tuvieron lugar entre 2007 y marzo de 2024[21].

Tanto la creciente financiarización del mundo como la hiperconcentración de los bonos soberanos en unos pocos fondos de inversores corporativos acaudalados ayudan a comprender el papel realmente marginal que han venido desempeñando los derechos humanos en las reestructuraciones de deuda. A su vez, esta relación asimétrica de poder entre prestamistas y prestatarios pone de relieve la importancia primordial de enfatizar en la DDDH de los acreedores.

Debido a que dejar de pagar la deuda de manera unilateral genera altos costos en la reputación crediticia para los Estados -lo cual encarece el acceso futuro al mercado de capitales-, los Estados evitan a toda costa dejar de pagar la deuda, aun cuando esto entrañe un perjuicio directo e inmediato contra sus propias poblaciones. Los acreedores no deberían forzar a los Estados a confrontar esta clase de situaciones. Dado que los Estados evitan a toda costa dar señales en esa dirección, los acreedores tienen menores incentivos a negociar con celeridad, dado que siguen cobrando mientras se renegocian los términos contractuales. Los Estados tienen así un interés concreto en culminar negociaciones para reestructurar, aun a costa de peores resultados. Este juego de incentivos contribuye a entender la desproporción que frecuentemente se registra entre el volumen de quita acordado por los acreedores y las necesidades fiscales de los Estados deudores para asegurar los derechos de sus respectivas poblaciones.

En la búsqueda de la generación de incentivos y desincentivos para animar a las empresas a respetar los derechos humanos y reme-

---

[20] De hecho, los datos muestran que los acuerdos de reestructuración de la deuda tras el impago conllevan mayores recortes que los negociados con carácter preventivo. Esto implicaría que los acreedores son más proclives a asumir pérdidas financieras cuando se enfrentan a una cesación de pagos que a mecanismos más basados en el diálogo. Esto demuestra que el cálculo de los recortes se negocia/decide sobre una base en la que los derechos humanos no son relevantes.

[21] Ver la investigación de los autores citada en la nota 1.

diar los impactos adversos (Deva, 2020), tanto los tribunales nacionales como los internacionales pueden desempeñar un papel clave en la determinación del contenido de los derechos de propiedad de los acreedores *holdout* en los casos en que los Estados deudores se defienden argumentando que los recursos fiscales mínimos son vitales para garantizar la realización de los derechos humanos fundamentales (Salomon, 2024). De hecho, se necesitan normas exógenas y aplicables para maximizar los comportamientos cooperativos entre los acreedores y minimizar las expectativas de los acreedores no cooperativos o especulativos porque todos deberían basar sus decisiones relativas a los recortes, en alguna medida, en la situación social y económica de los países deudores afectados.

Con esta investigación intentamos poner este tópico en el radar de los debates académicos y políticos sobre las obligaciones de derechos humanos de las corporaciones financieras, así como sobre la deuda soberana. Es necesario continuar investigando, por ejemplo, a través de la ampliación de las series de datos históricos sobre reestructuraciones de deuda y los indicadores socio-económicos comparativos entre países (aunque esto resultó ser un verdadero reto durante la investigación estadística para este artículo), y estudiando las implicaciones jurídicas e institucionales de las conclusiones aquí propuestas para las agencias de calificación crediticia.

En la región más desigual y más endeudada -sobre todo con el sector privado-, y con vergonzosos niveles de pobreza e indigencia, donde el pago de los intereses de la deuda se lleva la parte del león, dejando exhaustos los recursos fiscales para invertir en derechos humanos para toda la población, que el sistema interamericano ponga el foco, de manera concreta y efectiva, en las obligaciones de diligencia debida de los acreedores privados constituye movimiento imprescindible para abordar algunas de las causas profundas de las desigualdades y las violaciones de derechos humanos en América Latina y el Caribe.

Referencias bibliográficas

ACNUDH (2022a). "Benchmarking Study of Development Finance Institutions' Safeguard Policies", proyecto de consulta, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Development/DFI/OHCHR_Benchmarking_Study_HRDD.pdf

ACNUDH (2022b). "Remedy in Development Finance. Guidance and Practice", https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-02/Remedy-in-Development.pdf

Agencia Anadolu (2020). "La FAO advierte que 2,1 millones de personas se enfrentan a una aguda crisis alimentaria en Somalia", https://www.aa.com.tr/es/mundo/la-fao-advierte-que-2-1-millones-de-personas-se-enfrentan-a-una-aguda-crisis-alimentaria-en-somalia/1991487

Asamblea General de Naciones Unidas (2015). "Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana", Res. 69/319 (29 de septiembre).

Banco Mundial (2023). "International Debt Report 2023", Washington. http://hdl.handle.net/10986/40670

Bernaz, Nadia (2017). *Business and Human Rights. History, Law and Policy - Bridging the Accountability Gap*. Londres: Routledge.

Bohoslavsky, Juan Pablo y Cantamutto, Francisco (2022). "Not Even with a Pandemic: The IMF, Human Rights, and Rational Choices Under Power Relations", *Human Rights Quarterly*, Vol. 44, pp. 759 – 783.

Bohoslavsky, Juan Pablo y Clérico, Laura (2020). "Regulación del derecho de propiedad en un contexto de extrema desigualdad y Covid-19. Una mirada desde el derecho constitucional argentino e interamericano de derechos humanos", en: *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL)* Research Paper No. 2020-34 SSRN: https://ssrn.com/abstract=3693678 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3693678.

Bohoslavsky, Juan Pablo y Goldmann, Matthias (2016). "An Incremental Approach to Sovereign Debt Restructuring: Sovereign

Debt Sustainability as a Principle of Public International Law", 41:2 *Yale Journal of International Law* 13, 43.

Bonnitcha, Jonathan y McCorquodale, Robert (2017). "The Concept of 'Due Diligence' in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights" 28:3 *European Journal of International Law*, 899, 919.

Bradlow, Daniel (2016). "Can Parallel Lines Ever Meet? The Strange Case of the International Standards on Sovereign Debt and Business and Human Rights", Vol. 41:2, *Yale Journal of International Law*, pp. 201, 239.

Bradlow, Daniel (2022). "A Proposal for a New Approach to Restructuring African Eurobonds: The DOVE Fund and Principles", Southviews No. 42, South Centre, Ginebra.

Bradlow, Daniel y Fourie, Andria (2020). "The Multilateral Development Banks and the Management of the Human Rights Impacts of their Operations", en Surya Deva y David Birchall (eds.), *Research Handbook on Human Rights and Business*, Londres: Edward Elgar.

Casla, Koldo (2024). "El derecho a la propiedad tomando los derechos económicos, sociales y culturales en serio", *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, en prensa.

CDESC (1990). "Observación general n.º 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados partes".

CDESC (2017). "Observación general núm. 24 sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales".

Comisión Europea (2022). "Directiva sobre la diligencia debida en materia de sostenibilidad de las empresas", disponible en https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/corporate-sustainability-due-diligence_en

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (CDESC) (2016). "Statement on public debt, austerity measures and the ICESC", UN Doc. E/C.12/2016/1, 22 de julio.

Deva, Surya (2020). "From 'business or human rights' to 'business and human rights': What next?", en S. Deva and D. Birchall (eds.) *Research handbook on human rights and business*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 1-21.

Espósito, Carlos; Li, Yuefen y Bohoslavsky, Juan Pablo (2013). *Sovereign Lending and Borrowing. The UNCTAD Principles on Responsible Sovereign Lending and Borrowing* (Oxford University Press).

Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos (2018). "UN Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments for Economic Reform Policies", A/HRC/40/57 (19 de diciembre), y resolución aprobatoria del CDH, A/HRC/RES/40/8 (21 de marzo de 2019).

Experto Independiente sobre Deuda y los Derechos Humanos de Naciones Unidas (2011). "Principios Rectores de la Deuda Externa y los Derechos Humanos", A/HRC/20/23 (10 de abril).

Experto Independiente sobre Deuda y los Derechos Humanos de Naciones Unidas (2015). "Report. Overview", UN Doc A/70/275, 4 de agosto.

Gregg, Benjamin (2022). "Beyond Due Diligence: the Human Rights Corporation," *Human Rights Review*, Vol. 22:1, pp. 65-89.

Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales de Naciones Unidas (2018). "Report", UN Doc. A/73/163, 16 de julio.

Guzmán, Martín y Heymann, Daniel (2016). "The IMF Debt Sustainability Analysis: Issues and Problems", *Journal of Globalization and Development*, Vol. 6:2, pp.387-404

Laskaridis, Christina (2021). "Debt sustainability: Towards a history of theory, policy and measurement", tesis doctoral, SOAS University of London.

Lienau, Odette (2014). *Rethinking Sovereign Debt: Politics, Reputation, and Legitimacy in Modern Finance*. Cambridge: Harvard University Press.

Malaihollo, Medes y Lane, Lottie (2024). "Mapping out due diligence in regional human rights law: Comparing case law of the European Court of Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights", *Leiden Journal of International Law*, pp. 1–22.

Meyersfeld, Bonita (2024). "Corporations and positive duties to fulfil socio-economic rights: developing international human rights law", *The International Journal of Human Rights*, 1–42.

Nolan, Aoife y Bohoslavsky, Juan Pablo (eds.) (2022). *Human Rights and Economic Policy Reforms.* Routledge.

OCDE (2014). "Due Diligence in the Financial Sector: Adverse Impacts Directly Linked to Financial Sector Operations, Products or Services by a Business Relationship", Foro Global sobre Conducta Empresarial Responsable, https://mneguidelines.oecd.org/global-forum/GFRBC-2014-financial-sector-document-1.pdf

OCDE (2017). "Conducta empresarial responsable para inversores institucionales: Key Considerations for Due Diligence under the OECD Guidelines for Multinational Enterprises", https://mneguidelines.oecd.org/RBC-for-Institutional-Investors.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2023). "Human Rights Guidance Tool for the Financial Sector", https://www.unepfi.org/humanrightstoolkit/index.php

Pustovit, Grygoriy (2020). "Bond trustees and debt sustainability in sovereign debt restructuring", tesis doctoral, Goethe University Frankfurt, https://publikationen.ub.uni-frankfurt.de/frontdoor/index/index/docId/71333

Raffer, Kunibert, (2016). "Rethinking sovereign debt: pleading for human rights, the rule of law, and economic sense", *Accounting, Economics, and the Law: A Convivium* 6 (3): 24–262.

Relatora Especial DESCA (2019). "Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos", OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19.

Rossi, Julieta (2022). "Progressive Realization, Nonretrogression and Maximum of Available Resources Agreements and Disagree-

ments between the Inter-American Court and the United Nations ESCR Committee". En: Pou, F.; Clérico, L.; Restrepo, E. (eds.): *Proportionality and Transformation. Theory and Practice from Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 161-184.

Salomon, Margot (2024). "The Trojan Horse of sovereign debt", *Transnational Legal Theory*, vol. 15, N° 1, pp. 1-33.

Stutz, Malina (2022). "Das Potenzial nationaler Gesetze für die faire Lösung globaler Schuldenkrisen: Eine Übersicht und Bewertung bestehender Gesetze und Gesetzesvorschläge", Fachinformation 71, erlassjahr.de (German Jubilee Campaign), noviembre, https://erlassjahr.de/wordpress/wp- content/uploads/2022/11/Fachinfo-71_V02.pdf

Wolfsteller, René y Li, Yingru (2022). "Business and Human Rights Regulation After the UN Guiding Principles: Accountability, Governance, Effectiveness", *Human Rights Review*, 2022, Vol. 23, pp. 1–17.

CAPÍTULO 21

Demandas de la sociedad civil en materia de deuda y derechos humanos

Olivia Minatta, María Emilia Mamberti y Rafael Barrio de Mendoza Zevallos

1. Introducción

Suele decirse que el 2019 fue el año del "estallido social" en América Latina, a raíz de la ola de protestas sociales desencadenadas en Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador. El estallido continuó en los años subsiguientes con protestas sociales en Perú, Paraguay y de nuevo Colombia y Ecuador. El hilo conductor de las protestas en la región se vincula con la adopción de medidas económicas que generaron un amplio descontento social y con el consecuente reclamo a los gobiernos por garantizar una mayor transparencia y participación de la ciudadanía en dichas decisiones (Murillo, 2021).

Estos precedentes sientan un "clima de época" especialmente relevante para pensar la cuestión de la deuda externa en América Latina y El Caribe. En economías altamente endeudadas como las de la región (Ocampo & Eyzaguirre, 2023), el malestar social se agudiza porque en muchos supuestos los acreedores internacionales tienen la capacidad de condicionar el poder de maniobra fiscal de los gobiernos. Las desigualdades en el sistema financiero global obligan a estos países a depender de mercados financieros internacionales insufi-

cientemente regulados que están sesgados a favor de los prestamistas privados. Puesto que su "solvencia crediticia" se percibe más riesgosa, estos países terminan contratando préstamos a altas tasas de interés y en dólares, lo que los somete a ciclos viciosos de reestructuración de deuda (CESR, 2023).

En el marco descrito, distintas organizaciones de la sociedad civil de América Latina y el Caribe desde hace varios años vienen trabajando sobre la conexión entre política fiscal y derechos humanos[1]. Motivadas por promover Estados sólidamente financiados para afrontar sus obligaciones en materia de salud, educación, género, etc., en la última década las organizaciones comenzaron a analizar las distintas alternativas de financiamiento que tienen los gobiernos, incluidas las cuestiones de deuda externa, y a identificar que cada opción de política adoptada no resulta neutral para los derechos humanos.

En este capítulo trataremos algunas de las demandas concretas que ha realizado la sociedad civil en materia de deuda soberana en la región[2]. Para ello, nos enfocaremos en identificar cuáles han sido los reclamos alrededor de tres sub-ejes temáticos que se encuentran en clara relación con el mandato del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH): a) las garantías procedimentales y estabilidad democrática; b) la sostenibilidad de la deuda y los impactos diferenciales que la deuda registra sobre ciertos grupos que las normas interamericanas protegen de manera preferente; y c) la relación entre deuda y justicia ambiental y climática. Concluiremos el capítulo con consideraciones sobre cómo el SIDH podría incorporar las demandas de la sociedad civil en su trabajo.

---

[1] Dada la extensión limitada de este capítulo y el alcance del libro del que forma parte, que se enfoca en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, cuando mencionamos a la "sociedad civil" nos referimos particularmente a organizaciones no gubernamentales que trabajan por la defensa de los derechos humanos, o que incorporan una mirada de derechos humanos en su trabajo.

[2] Cuando hablamos de "deuda" nos referimos a deuda pública externa, lo que incluye aquella contraída con otros países o personas jurídicas o físicas domiciliadas en otros países, entidades financieras internacionales y/o organismos multilaterales de crédito.

Para el mapeo de las demandas de la sociedad civil nos basamos fundamentalmente en informes elaborados por organizaciones que trabajan la cuestión de la deuda soberana en el Sur Global, a nivel regional o internacional[3]. También, en algunos casos, recurrimos a fuentes indirectas como informes de órganos especializados de Naciones Unidas que suelen nutrirse, entre otros recursos, de aportes de la sociedad civil.

2. Las demandas de la sociedad civil sobre la deuda externa

a. Transparencia, rendición de cuentas y participación en los procedimientos de deuda externa.

Las prácticas de gobernanza de la deuda soberana no parecieran adaptarse a los mandatos de transparencia y acceso a la información y participación que exigen las normas internacionales de derechos humanos (Experto Independiente, 2018, Principio 19; Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, Principios 3 y 7). La opacidad en el manejo de la deuda soberana impacta negativamente en la búsqueda de soluciones sostenibles a la crisis de la deuda y, por tanto, tiene el potencial de afectar la estabilidad económica de los países endeudados (AFRODAD, 2022).

A ello, se adicionan los problemas de asimetría de poder de los países frente a los múltiples acreedores, lo que genera un círculo vicioso de sobreendeudamiento y de prácticas abusivas por parte de éstos últimos. El panorama se agrava por la ausencia de mecanismos independientes para la resolución de conflictos vinculados a la deuda soberana. En este contexto, los reclamos principales de la sociedad civil se vinculan con:

[3] En particular, Jubilee Sur, Latindadd, Oxfam, ActionAid, Afrodad, Catdm, Bank Information Center y la Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal.

• El derecho de la sociedad civil a acceder a información sobre la contratación de la deuda, su renegociación y procesos de revisión, de manera accesible, oportuna y transparente, de modo tal que permita a la ciudadanía comprender sus causas y efectos (Jubilee Debt Campaign, 2019). En particular se ha demandado:

- Crear un registro público de información sobre préstamos y deudas (en particular por parte de los miembros del G20). Se ha propuesto que la información esté disponible en inglés y en el idioma del país prestatario, así como también en formato abierto, estandarizada y estructurada y fácilmente utilizable (Jubilee Debt Campaign, 2019).
- Promover acciones de divulgación de los préstamos otorgados, tanto por parte de las instituciones financieras internacionales o entidades multilaterales de crédito, como de los países prestamistas y países prestatarios.
- Mejorar los niveles de transparencia y reducir la asimetría de información de deuda soberana con acreedores privados, especialmente con respecto a las tenencias de bonos de los inversores (Wiedenbrüg, Colodenco & Horas, 2023). Los acreedores privados deberían ser más transparentes con respecto a sus procedimientos de diligencia debida y análisis de riesgo. El Instituto Internacional de Finanzas (IIF) desarrolló una serie de Principios Voluntarios para la Transparencia de la Deuda, que fueron adoptados por la Iniciativa para la Transparencia de la Deuda de la OCDE. Como parte de esta iniciativa, la OCDE lanzó un repositorio de datos sobre deuda, pero hasta el momento ha sido muy poco efectivo (Decoding Injustice, 2023).
- Reformar la legislación de las "jurisdicciones centrales" como el Reino Unido y Nueva York, de forma que aquella

promueva la transparencia.[4] En ese sentido, debería incluirse el requisito de que para que un préstamo a un Estado sea exigible, debe haber sido divulgado públicamente en un registro especial de deudas, dentro de los 30 días posteriores a la firma del contrato y proporcionando información detallada y accesible (Jubilee Debt Campaign, 2019).

- Crear un sistema público de datos para el seguimiento de los recursos públicos generados a raíz de procesos de cancelación y suspensión de la deuda, incluyendo los provenientes de préstamos con acreedores privados (Jubilee Debt Campaign, 2019).
- Promover mayores niveles de transparencia del FMI frente a la sociedad civil con relación a los procesos de negociación de deuda con los gobiernos. El FMI debería revelar a la sociedad civil y a la prensa las propuestas de reforma política realizadas antes de la finalización de la negociación. También, debería elaborar y publicar las evaluaciones de impacto social de las reformas de política propuestas para informar las instancias de debate y consulta con la sociedad civil (Oxfam 2023).

• El derecho de la sociedad civil a participar, mediante la facilitación de un diálogo lo más amplio posible. Esto requiere la participación efectiva, oportuna y significativa de todas las personas y grupos, incluidas las personas particularmente expuestas al riesgo de vulnerabilidad a causa de la política de deuda (CESR, 2022). Un proceso inclusivo también promueve deudas legítimas y sostenibles en el tiempo (EURODAD, 2019). En este marco, la sociedad civil ha demandado específicamente:

[4] La relevancia de esas dos jurisdicciones viene dada porque la mayoría de los bonos son emitidos bajo la legislación de esos países y en caso de conflictos, corresponde litigar en sus cortes.

- Reformar los marcos regulatorios nacionales para obtener garantías de acceso a la información y participación, como por ejemplo la necesidad de contar con aprobación legislativa o mecanismos de monitoreo de decisiones relativas a la deuda. También ha exigido el establecimiento del principio de máxima divulgación de información relativa a la deuda soberana (Decoding Injustice, 2023).
- Reformar los marcos regulatorios del FMI de modo tal de garantizar instancias de consulta con la sociedad civil. La nueva regulación debería incluir una definición clara de sociedad civil y articular mecanismos para realizar las consultas según las necesidades de cada contexto y el propósito de cada misión (revisiones del Artículo IV, discusiones del préstamo, negociaciones, etc.). En particular, la política debería diferenciar la consulta entre distintos actores de la sociedad civil y asegurar una amplia representación de organizaciones con conocimiento en cambio climático, justicia fiscal, derechos de las mujeres, anticorrupción, entre otros. Las consultas deberían realizarse de manera preestablecida, planificada y en forma frecuente, de modo tal de dar tiempo a las organizaciones de prepararse para los encuentros y mantener la capacidad de hacer un seguimiento de la deuda. Los informes del Artículo IV y documentos de deuda deberían incluir un acápite especial para recibir las observaciones de la sociedad civil y las respuestas dadas a esas observaciones (Oxfam 2023).
- Asegurar que los procesos de consulta con la sociedad civil incluyan la discusión de aspectos particularmente controversiales, como por ejemplo las condicionalidades que muy frecuentemente acompañan los préstamos de deuda. Asimismo, las instituciones financieras deberían alentar a los Estados a llevar a cabo procesos de consulta y organizar encuentros "tripartitos" que incluyan a funcionarios del

FMI, representantes de la sociedad civil y gobiernos (Oxfam 2023).

- Asegurar el cumplimiento de los procedimientos especiales internos para la negociación, renegociación, y/o monitoreo de la deuda externa (por caso, cuando para la negociación de la deuda se exige transitar un proceso legislativo). Por ejemplo, en Argentina una asociación civil inició un litigio judicial encaminado a solicitar la nulidad del préstamo otorgado por el FMI a ese país en 2019, bajo el argumento de que el crédito había sido tomado por el Poder Ejecutivo en violación a la ley de administración financiera y la ley de procedimientos administrativos vigentes en el país (Bernal *et al*., 2021).
- Promover que los procedimientos de reestructuración se lleven a cabo en el país deudor, con marcos institucionales que aseguren la participación ciudadana, en especial mediante la implementación de audiencias públicas (EURODAD, 2019).

• Democratizar las instituciones financieras internacionales. Como indican los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal (Principio 13.4), las instituciones financieras internacionales y otras instituciones interestatales, al ser sujetos de derecho internacional, deben respetar los derechos humanos y cumplir todas las obligaciones que les impone el derecho internacional. Las agencias especializadas de las Naciones Unidas, en particular, deben cumplir con las disposiciones de derechos humanos de la Carta de la ONU (art. 103), entre otros instrumentos. En este marco, existe una serie de reclamos dirigidos a cuestionar el funcionamiento de las instituciones financieras internacionales, que llaman a realizar reformas en la gobernanza para democratizar su funcionamiento y promover negociaciones en condiciones de igualdad con los países prestatarios. Entre algunos reclamos específicos en este sentido, se exige (Christian Aid, 2003):

- Publicar los patrones de votación y posiciones de política de la dirección ejecutiva del FMI. Asimismo, publicar información relativa al modo en que se adoptan las decisiones en los niveles más altos de la entidad. En ese sentido, se apunta a la necesidad de publicar registros escritos de las discusiones sostenidas en el directorio, así como declaraciones de quienes lo integran en las reuniones para permitir a la ciudadanía evaluar cómo está siendo representada.
- Modificar el sistema de votación actual por consenso que rige en el FMI hacia un sistema formal de votación, y asegurar que los resultados de las votaciones sean públicos. Además, el sistema de votación del FMI y del Banco Mundial debería ser reformado para dar a los países en desarrollo una mayor capacidad de participación, y requerir doble mayorías para asegurar que las decisiones emerjan de amplios consensos. Las fórmulas de asignación de votos deberían ser más justas y transparentes, y no basarse solamente en el poder económico del votante sino también en criterios como el tamaño de la población y sus vulnerabilidades. Además, ningún Estado debería tener poder de veto.
- Revisar el sistema de asignación de cuotas y sus fórmulas, de manera que los derechos de voto, acceso a recursos, contribuciones y Derechos Especiales de Giro no estén determinados por una sola operación y, más bien, sincronice las necesidades de los países miembros y los instrumentos del Fondo.
- Reformar el sistema de selección de las autoridades principales del FMI y del Banco Mundial, de modo tal de evitar que sea una mera negociación entre Europa y Estados Unidos. Los candidatos deberían seleccionarse en base a un proceso abierto y transparente y todos los países deberían estar habilitados a proponerlos.

- Dar mayor acceso a apoyo técnico independiente para los países en desarrollo.

• Crear nuevas instancias internacionales para la resolución de conflictos en materia de deuda pública externa. Otro de los reclamos se relaciona con la necesidad de crear una instancia neutral e independiente para la resolución de conflictos entre los Estados deudores y los acreedores de deuda, ya fueran instituciones internacionales financieras o acreedores privados. Dada la situación de crisis de deuda pública y sobreendeudamiento que caracteriza a muchos países del Sur global, es necesario contar con mecanismos de reestructuración de deuda, por ejemplo, en los que los acreedores no sean "juez y parte". En ese sentido, se reclama un sistema de reestructuración de deuda justo, independiente, oportuno, vinculante y transparente, que permita además lograr una distribución justa de la carga entre todas las partes involucradas y la participación de todos los deudores, incluyendo los acreedores privados. Como ejemplo de propuestas concretas de la sociedad civil puede mencionarse la creación de un Tribunal Internacional de Arbitraje de la Deuda Soberana bajo la órbita de las Naciones Unidas, que es el espacio más independiente y democrático que existe a nivel global (Miranda, 2022; EURODAD, 2019; Oxfam, 2020).

• Crear marcos regulatorios e institucionales que permitan a los países negociar con acreedores privados de manera justa, teniendo en cuenta las obligaciones de derechos humanos que recaen tanto sobre los Estados como sobre los prestamistas. Este reclamo se enfoca, sobre todo, en:

- Reformar los sistemas legales de Reino Unido y Nueva York para evitar que los acreedores privados tengan ventajas al momento de litigar sus deudas, y orientar la resolución de

estos conflictos hacia sistemas internacionales independientes (Oxfam, 2020) (ver punto anterior).

- Incluir a los acreedores privados en mecanismos establecidos internacionalmente para la suspensión del pago de la deuda soberana, como lo fue la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (Oxfam, 2020)
- Codificar el deber de los acreedores de cooperar en buena fe y limitar los montos que pueden reclamar a una proporción equitativa en un proceso de reestructuración de deuda, así como también limitar la capacidad de los acreedores privados de ejecutar bienes de los Estados (FES, 2022.).

b. Deuda sostenible, condicionalidades y los impactos desproporcionados sobre ciertos grupos

En la actualidad, la sostenibilidad de la deuda suele analizarse desde una perspectiva restrictiva que sólo se centra en la capacidad económica de un país para reembolsar su deuda sobre la base de los saldos primarios y sin recurrir a un mayor endeudamiento. Sin embargo, bajo esos términos, una deuda podría resultar "sostenible" aún en los casos en los que, por el pago del servicio de la deuda, se priva al Estado de recursos necesarios para garantizar los derechos humanos. Así, por ejemplo, en 2021, países como Barbados, República Dominicana, Honduras, Jamaica y Trinidad y Tobago pagaron más del 100% de lo destinado a salud en intereses de deuda (CEPAL, 2023). Esta detracción de recursos para los derechos no impacta a todas las personas por igual, sino que afecta desproporcionadamente a quienes se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad, como las mujeres, o las personas afrodescendientes e indígenas. Dado el mandato de los órganos del SIDH y la preeminencia en sus agendas de trabajo y sus decisiones de la protección especial de dichos grupos, estas consideraciones podrían ser incorporadas en los casos que la CIDH presenta a la Corte, para informar las sentencias de esta última.

Por otra parte, cuando los Estados endeudados acuden a instituciones financieras internacionales como el FMI en búsqueda de créditos, el mayor problema se origina en las condicionalidades impuestas por el Fondo, que en su gran mayoría incluyen programas de consolidación fiscal, reformas tributarias regresivas, privatización de empresas de servicios públicos y reformas laborales (Experto Independiente, 2018), además de los sobrecargos que cobra en algunos casos como en los casos de Argentina y Ecuador (Bohosvlasky, Cantamutto y Clérico, 2022). Hace varios años las organizaciones de la sociedad civil (CESR, 2020) y órganos especializados de Naciones Unidas (Comité DESC, 2016) vienen señalando que estas medidas tienen profundos y duraderos impactos negativos para los derechos humanos, entre ellos los derechos laborales y los derechos a la alimentación, la vivienda y la seguridad social, así como para ciertos grupos en situación de vulnerabilidad, como las mujeres (Serafini & Fois, 2021).

Para evitar estos impactos, desde la sociedad civil se reclaman cambios en la calificación de la sostenibilidad de la deuda, la expansión de iniciativas para reestructurar y suspender deudas cuando sea necesario para asegurar los derechos humanos, así como modificaciones en el sistema de condicionalidades del FMI para incluir una evaluación integral que considere las obligaciones estatales y de los acreedores en materia de derechos humanos. En particular:

• Reconceptualizar la idea de "sostenibilidad de la deuda" en los distintos marcos legales e institucionales en los que se regulan y resuelven las cuestiones de deuda a fin de adaptarla a un enfoque de derechos humanos. Esto requiere:

- Avanzar en un análisis de sostenibilidad desde un enfoque meramente económico a un *enfoque integral*, que incluya la perspectiva de derechos humanos y los compromisos de desarrollo en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (EURODAD, 2019). Así, por ejemplo, las operaciones de

reestructuración o alivio no deben impulsar ni obligar a un país a establecer excepciones a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

- Flexibilizar reglas fiscales rígidas, y asegurar pisos mínimos de protección social ante medidas de consolidación fiscal (ACIJ & CESR, 2023).
- Reconocer la ilegitimidad de las "deudas odiosas o ilegítimas", obtenidas por gobiernos autocráticos o corruptos o débiles, etc. para fines dudosos, o bien deudas que contienen términos abusivos para el país. En estos casos, debería reconocerse la posibilidad de cancelar la deuda o de habilitar al deudor a la cancelación unilateral de los pagos, puesto que los prestamistas deberían adoptar medidas para evitar las deudas odiosas o ilegítimas (UNCTAD, 2012; Experta Independiente, 2021). En 2013, por ejemplo, Ecuador aprobó una ley declarando parte de su deuda externa como ilegítima. La ley ecuatoriana se basaba en el argumento de que los prestatarios habían violado el principio de buena fe al otorgar créditos con tasas de interés excesivas. También se ha argumentado que los préstamos deberían considerarse inválidos si, al basarse en "suposiciones escandalosas e incoherencias", atentan incluso contra las misiones y estatutos de las entidades que los brindan. Esto se ha argumentado, concretamente, para el caso del préstamo del FMI a Argentina en 2018 (Patricio, 2022). También para el caso argentino, la sociedad civil ha argumentado que el propio estatuto del Fondo fue vulnerado dada la correlación entre los desembolsos del organismo al país y la formación de activos externos del sector privado no financiero, en un contexto de desregulación cambiaria (CEPA, 2021).

• Expandir y dar mayor efectividad a iniciativas destinadas al alivio de la deuda, que permitan a los países cumplir con sus obligacio-

nes de derechos humanos, como los Derechos Especiales de Giro, las subvenciones no condicionadas, o los esquemas de suspensión, cancelación y condonación de deuda para ciertos casos.

- En el caso de los Derechos Especial de Giro se exige reformar los criterios de distribución que actualmente se basan en los aportes financieros de los países, lo que en definitiva sólo ayuda a los más ricos (CESR, 2022).
- En el caso de las iniciativas de suspensión de la deuda del G20, como la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda o el Marco Común, se reclama *generar criterios más inclusivos* sobre las vulnerabilidades de los países para poder participar en ellos, que no necesariamente se reduzcan a medir el PIB (Latindadd, s.f.).

• Reformar los programas de condicionalidades de las entidades financieras internacionales, como el FMI, para que adopten un enfoque en "sostenibilidad" basada en los derechos humanos (CESR, 2022).

• Realizar evaluaciones de impacto de la deuda soberana con enfoque de derechos humanos. Esta exigencia se dirige tanto a los Estados deudores como a los prestamistas, en especial a las entidades financieras internacionales (CESR, 2022). En particular, se exige:

- Utilizar las conclusiones de las evaluaciones de impacto para fundamentar las estrategias de la deuda, los programas de alivio de la deuda y las negociaciones de reestructuración. Por ejemplo, podrían utilizarse para apoyar la revisión de las condiciones de pago, el tamaño de los "recortes" que deben asumir los acreedores o la distribución de las pérdidas sufridas por diferentes grupos de acreedores (EURODAD, 2019). De igual manera, se exige que el FMI utilice estas evaluaciones para corregir el curso de las condicionalidades cuando

de ellas se desprenden impactos negativos a los derechos humanos (Oxfam, 2023).

- Incluir en las evaluaciones de impacto un análisis de los efectos de las condicionalidades sobre los derechos humanos tales como medidas de consolidación fiscal, privatización de empresas prestatarias de servicios públicos, y flexibilización del mercado laboral.
- Realizar evaluaciones de impacto de manera periódica, transparente, asegurando la participación de las poblaciones afectadas y de manera "ex ante" y "ex post" (CESR, 2018). *Ex ante*, para determinar los efectos previsibles de las condicionalidades propuestas, y evaluar todas las alternativas posibles (de ampliación del espacio fiscal o de negociación de condicionalidades) a fin de que los Estados se abstengan de adoptar medidas regresivas en el disfrute de los derechos. Los análisis *ex post* son necesarios para evaluar y combatir los efectos reales de su aplicación, incluyendo reestructuraciones de deuda, medidas de alivio de la deuda o medidas de reparación contra las personas más afectadas (Experto Independiente, 2018).
- Realizar evaluaciones de impacto que tengan especialmente en cuenta sus efectos sobre las mujeres y otros grupos sujetos a desventaja estructural. Por ejemplo, se ha recomendado incluir una perspectiva de género en el estudio de condicionalidades impuestas por el FMI al promover cambios en la cobertura de las prestaciones sociales, el margen fiscal para financiar los servicios sociales y las inversiones en infraestructura. También, monitorear los efectos desproporcionados de su política de deuda soberana sobre grupos históricamente discriminados, como lo son las personas con discapacidad (Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, 2016; Burgisser, 2017; Abdo, 2019).

- Establecer mecanismos institucionales confiables e independientes de auditoría para asegurar análisis de sostenibilidad de deuda independientes y transparentes. Se exige la viabilización de mecanismos institucionales independientes para la realización de las evaluaciones de impacto, de forma tal de que no sea el acreedor interesado la misma persona que califique la sostenibilidad de la deuda (Fresnillo, 2021). Estos mecanismos de auditoría deberían apuntar a analizar cómo se contrajo la deuda, con qué finalidad, bajo qué términos y condiciones, cómo fue utilizada y qué impactos tuvo (impactos con enfoque de derechos, ver más arriba) (CESR, 2023; IMF, 2021).

c. Deuda externa, impactos ambientales y justicia climática

La crisis de endeudamiento externo que actualmente sufren varios países de América Latina y el Caribe también está relacionada con las crisis ambiental y climática que afectan al mundo y a la región. Además de las consecuencias de la crisis de la deuda, muchos países de la región sufren los impactos ecológicos y económicos de la crisis climática, que los obliga a destinar recursos a la mitigación y adaptación de sus poblaciones, lo que a su vez les lleva a aumentar su deuda, creando un círculo vicioso (EURODAD, 2021). La situación es particularmente problemática en países del Caribe, que se caracterizan por economías poco diversificadas, sobreendeudadas, y especialmente expuestas a los desastres naturales como consecuencia del cambio climático. Según ha documentado la CIDH, el riesgo de daño es particularmente alto para segmentos de la población que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Por ejemplo, durante los incendios en agosto de 2019 que afectaron a buena parte de la Amazonía brasileña y boliviana, como también la región del Chaco en Paraguay, la Comisión advirtió que los pueblos indígenas eran los más afectados (CIDH, 2021).

En paralelo, si bien los países acreedores de la deuda, o bien sede principal de los acreedores privados, son los principales responsables de las causas del cambio climático, aún no han adoptado políticas concretas para reconocer el saldo económico de esa responsabilidad, ni cumplido con los compromisos de financiamiento climático que han asumido. Esto genera un círculo vicioso en el que los países menos desarrollados sufren las consecuencias sociales, económicas y ambientales del cambio climático generadas por sus acreedores, pero se ven impedidos de salir de la situación de endeudamiento por los altos costos del servicio de la deuda y la falta de reconocimiento del "saldo a favor" que deberían tener en materia climática ("deuda ecológica").

En efecto, contrariamente a proponer iniciativas de alivio de la deuda para la mitigación y adaptación al cambio climático en estos países, la política de las instituciones financieras internacionales imperantes hasta el momento se ha enfocado en otorgar más préstamos (en vez de subvenciones). En 2018, por ejemplo, el 90% del financiamiento climático internacional movilizado en América Latina llegó a través de préstamos de bancos multilaterales de desarrollo como el BID y el CAF (FARN, 2022.).

En este marco, desde la sociedad civil se reclaman medidas como (Global Action for Debt Cancellation, s.f.; Jubilee Debt Campaign, 2021).

•Avanzar en un marco regulatorio e institucional para el financiamiento del cambio climático con enfoque de derechos humanos.

- Reconocer una deuda climática por parte del Norte global al Sur global, sobre la base del principio de "responsabilidad común pero diferenciada" contemplado en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CIDH, 2021). En ese sentido, se exige centrar y fortalecer la movilización de recursos a través de mecanismos de reparación y

compensación desde el Norte al Sur y entre segmentos ricos y pobres.

- Crear mecanismos para movilizar recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones financieras climáticas y mecanismos de alivio y condonación de la deuda para los países en desarrollo afectados por el cambio climático. Por ejemplo, se podría avanzar hacia reformas que establezcan la concesión de Derechos Especiales de Giro en forma de subvenciones, sin condiciones de austeridad adjuntas.
- Incluir cláusulas automáticas de suspensión y/o cancelación del servicio de deuda ante la ocurrencia de desastres causados por extrema variabilidad climática. Avanzada por la "Iniciativa Bridgetown" y recogida por diversas agendas de la sociedad civil, este mecanismo se propone como un nuevo estándar en la contratación de deuda pública. En distintos diseños, implica la reconducción de los pagos de deuda hacia acciones de prevención, respuesta y adaptación tras eventos climáticos que afectan significativamente los medios de vida, la infraestructura y el hábitat de los países vulnerables.
- Incluir la participación de acreedores privados y otros mecanismos especiales para subvencionar acciones destinadas a enfrentar el cambio climático. En ese sentido, se reclama fortalecer el "Marco Común para el Tratamiento de la Deuda más allá de la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI)", para forzar la participación del sector privado, y ampliar la base de elegibilidad de los países, independientemente de su nivel de ingresos. Además, se exige que el alivio de la deuda no pueda incluir condiciones de austeridad que pongan en riesgo los derechos humanos.
- Descartar soluciones de mercado y financiamiento privado para abordar el cambio climático. Iniciativas como los canjes de deuda por clima o los bonos verdes sólo han exacerbado

los niveles de endeudamiento sin cumplir las metas financieras climáticas.

•Para los préstamos de infraestructura, existe una serie de reclamos relacionados con la necesidad de crear regulaciones robustas sobre el derecho de acceso a la información pública, la transparencia, consulta previa y rendición de cuentas de los prestamistas (Bank Information Center, 2022; Fundeps, 2022). Asimismo, existen reclamos vinculados a cuestionar las políticas de deslinde de responsabilidad de los organismos multilaterales ante los impactos sociales y ambientales (Bank Information Center, 2020).

3. ¿Qué podemos pedir al Sistema Interamericano de Derechos Humanos ante estos reclamos?

Dado que, según surge de las demandas reseñadas hasta aquí, el problema de la deuda pública conecta con una variedad de derechos reconocidos en el SIDH y problemáticas abordadas tanto por la Comisión como por la Corte Interamericana, sus órganos deberían canalizar las demandas relacionadas de la sociedad civil con medidas como:

- Profundizar el alcance conceptual del derecho de acceso a la información pública en materia de deuda soberana y el derecho a la participación de la ciudadanía en los procesos de negociación y reestructuración de deuda soberana.
- Profundizar sobre los alcances conceptuales del deber de los Estados de realizar evaluaciones de impacto de derechos humanos en las políticas de deuda soberana, incluyendo el análisis de impacto de las condicionalidades establecidas en negociaciones con instituciones financieras internacionales.
- Impulsar informes temáticos y/o en países sobre los efectos de la deuda soberana sobre los derechos humanos, en particular sobre determinados grupos protegidos especialmente

en el SIDH, e incluir recomendaciones específicas para reformar regulaciones internas en materia de acceso a la información, participación, consulta y auditoría de la deuda soberana.

- Transversalizar el análisis de la deuda en sus diferentes informes, y consultar a los Estados a este respecto en distintas instancias como visitas a países, audiencias temáticas, etc.
- Incluir el análisis de deuda en los indicadores financieros del Protocolo de San Salvador e instar su cumplimiento. Por ejemplo, podrían incluirse indicadores para medir porcentajes del presupuesto destinados a cubrir el servicio de la deuda pública en perspectiva con la inversión presupuestaria en sectores directamente relacionados con los niveles de realización de los derechos económicos y sociales.
- Incluir referencias a las condicionalidades de la deuda en el contexto de los casos que se presentan y resuelven, por ejemplo sobre el impacto que ellas tienen en el ejercicio de los derechos de grupos que el Sistema protege especialmente, como mujeres y personas afrodescendientes e indígenas.
- Para facilitar estas acciones, las organizaciones que trabajan con el Sistema deberían incluir consideraciones sobre la deuda pública y su impacto negativo en los derechos humanos cuando realizan acciones como la presentación de *amicus curiae* ante la Corte ya sea en el proceso antes de la sentencia o en supervisión de sentencia, y en las diferentes peticiones que realizan frente a la Comisión.

Hasta el momento, el SIDH no ha dado un tratamiento directo y profundo de la cuestión de la deuda y su relación con los derechos humanos, pese al reconocimiento de la REDESCA-CIDH de los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, que cubren varias de las demandas de la sociedad civil aquí reseñada (REDESCA, 2021).

4. Conclusión

Hace ya más de una década que las organizaciones de la sociedad civil que operan en la región vienen planteando la necesidad de repensar las políticas fiscales con enfoque de derechos humanos. En ese marco, una aproximación integral a la cuestión de la deuda soberana requiere trabajar sobre regulaciones legales e institucionales, domésticas e internacionales, a fin de modificar los regímenes actualmente vigentes, siguiendo los mandatos convencionales de acceso a la información pública, participación, sostenibilidad de la deuda, evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos y responsabilidad compartida pero diferenciada para abordar los desafíos del cambio climático.

Este capítulo se enfocó en mapear los reclamos concretos de la sociedad civil que existen para avanzar en ese sentido. Existe un amplio abanico de reformas legales e institucionales pendientes que serán fundamentales para lograr decisiones de deuda pública más democráticas, igualitarias y alineadas con los compromisos de derechos humanos. Dichas reformas tienen como destinatarios tanto a los Estados deudores como a las instituciones financieras internacionales y los acreedores privados, y se dirigen a promover mayor apertura y participación de la ciudadanía en la discusión de políticas de deuda, reconceptualizar la idea de "sostenibilidad de la deuda", promover la elaboración de evaluaciones de impacto de la deuda sobre los derechos humanos, abordar la crisis climática, y terminar con los círculos viciosos de endeudamiento en condiciones de asimetría de poder entre acreedores y Estados deudores.

Referencias bibliográficas

Abdo, N. (2019). "The Gendered Impact of IMF Policies in MENA: The case of Egypt, Jordan and Tunisia", Oxfam, https://doi.org/10.21201/2019.5143

ACIJ & CESR (2023). "Hacia una reforma integral de las reglas fiscales en la región. Un aporte desde los derechos humanos". https://acij.org.ar/por-que-es-clave-debatir-las-reglas-fiscales-de-la-region-con-perspectiva-de-derechos-humanos/.

AFRODAD (2022). "Can the Ladder of Debt Transparency Be Climbed If the Boosts Stay the Same?", disponible en https://afrodad.org/can-the-ladder-of-debt-transparency-be-climbed-if-the-boosts-stay-the-same/

Bank Information Center (2020). "Public Statement Civil Society Organizations warn of weaknesses in the new IDB Invest Environmental and Social Sustainability Policy". https://bankinformationcenter.cdn.prismic.io/bankinformationcenter/8865bf7d-4755-4811-ac72-e3989de4c09c_1.+Sustainability_Policy-English.pd

Bank Information Center (2022). "Recommendations and comments from Civil Society on the Draft Access to Information Policy of the Inter-American Development Bank". https://bankinformationcenter.cdn.prismic.io/bankinformationcenter/0bcd0556-735d-468c-8a6d-9650621662e0_ENG-Recommendations+and+comments+from+-Civil+Society+on+the+Draft+Access+to+Information+Policy-.p

Bernal, A., Martinelli, A., & Verbic, F. (2021). "La nulidad del crédito de Argentina con el Fondo Monetario Internacional". *Revista Derechos en Acción*, 19(19), 518. https://doi.org/10.24215/25251678e518

Bohoslavsky, J. P., Cantamutto, F., Clérico, L., (2022). "La política de sobrecargos del FMI como una amenaza al derecho al desarrollo". *Revista de la Escuela del Cuerpo de Abogados y Abogadas del Estado*, (8), 205-226.

Burgisser, E. (2017). "The IMF, Gender Equality and Expenditure Policy". Bretton Woods Project. https://www.brettonwoodsproject.org/2017/09/imf-gender-equality-expenditure-policy/

CESR (2018). "Assessing Austerity. Monitoring the Human Rights Impacts of Fiscal Consolidation", Briefing. https://www.cesr.org/sites/default/files/Austerity-Report-Online2018.FINAL_.pdf

CESR (2020). "Austerity is Killing Ecuador. The IMF Must Help End this Disaster". https://www.cesr.org/austerity-killing-ecuador-imf-must-help-end-disaster/, https://www.cesr.org/sites/default/files/2022/Deuda_soberana_y_derechos_humanos.pdf

CESR (2023). "Decoding Injustice". Disponible en https://cesr.org/decoding-injustice/

Chapman, A. R., & Ahmed, A. (2021). "Climate Justice, Humans Rights, and the Case for Reparations". *Health and Human Rights*, 23(2), 81.

Christian Aid (2003). "Struggling to be heard Democratising the World Bank and IMF". https://sarpn.org/documents/d0000534/P500_WB_IMF.pdf

CIDH (2021). "Emergencia Climática Alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos". https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/Resolucion_3-21_SPA.pdf

CEPA (2021). "La corresponsabilidad del FMI en la crisis argentina 2018-2019: lo que no vas a encontrar en la revisión del organismo sobre el préstamo otorgado". https://www.centrocepa.com.ar/informes/308-la-corresponsabilidad-del-fmi-en-la-crisis-argentina-2018-2019-lo-que-no-vas-a-encontrar-en-la-revision-del-organismo-sobre-el-prestamo-otorgado

CEPAL (2023). "Deuda pública y restricciones para el desarrollo en América Latina y el Caribe", (LC/TS.2023/20). https://www.cepal.org/es/publicaciones/48909-deuda-publica-restricciones-desarrollo-america-latina-caribe

Comité DESC (2016). "Deuda pública, medidas de austeridad y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", Declaración E/C.12/2016/1.

Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad (2016). "Observaciones finales para Portugal", UN Doc. CRPD/C/PRT/CO/1, párr. 53.

EURODAD (2019). "Podemos resolverlo: Los 10 principios de la sociedad civil para la resolución de la deuda soberana". Eurodad. https://www.eurodad.org/podemos_resolverlo

EURODAD (2021). "The Climate Emergency: What's debt got to do with it?", https://www.eurodad.org/climate_debt_faqs

Experta 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, Yuefen Li (2021). UN Doc. A/76/167.

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, Juan Pablo Bohoslavsky (2019). UN Doc. A/HRC/40/57

Fanning, A. L., & Hickel, J. (2023). "Compensation for atmospheric appropriation". *Nature Sustainability*, 1–10. https://doi.org/10.1038/s41893-023-01130-8

Fresnillo, I. (2021). "How to get to the bottom of a country's debts? A short briefing on debt audits". https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/2289/attachments/original/1623226515/debt-audit-briefing-FINAL-jun01_(1).pdf?1623226515

Fundeps (2022)." Falencias en la Política de Acceso a la Información del Banco Interamericano de Desarrollo", en https://fundeps.org/falencias-acceso-a-la-info-bid/

FARN (2022). Revista Pulso Ambiental, Política y de Debate. https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2022/08/REVISTA-PULSO_N18_links.pdf.

FES (2022). "Solving global debt crises, involving private creditors – The role of national legislation in G7 countries". https://www.fes.de/en/shaping-a-just-world/article-in-shaping-a-just-world/solving-global-debt-crises-involving-private-creditors-the-role-oft-national-legislation-in-g7-countries

FMI (2021). "Argentina: Ex-Post Evaluation of Exceptional Access Under the 2018 Stand-By Arrangement", Press Release and Staff Report. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/12/22/Argentina-Ex-Post-Evaluation-of-Exceptional-Access-Under-the-2018-Stand-By-Arrangement-511289

Global Action for Debt Cancellation (s.f.). "No Climate Justice without Debt Justice". https://debtgwa.net/debt-and-climate

Jubilee Debt Campaign (2019). "Transparency of loans to governments "https://jubileedebt.org.uk/wp/wp-content/uploads/2019/04/Transparency-of-loans-to-governments_04.19.pdf

Jubilee Debt Campaign (2021). "La deuda y la crisis climática: una tormenta perfecta ¿Por qué la justicia climática debe incluir la justicia de deuda?", https://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2021/09/Debt-and-the-Climate-Crisis-a-Perfect-Storm-SPANISH.pdf

Latindadd (s.f.) "Carta dirigida a la Experta Independiente en Deuda Externa y Derechos Humanos", https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IEDebt/Int-debt-architecture-reform/Latindadd-input-IDAreform-SP.pdf

Miranda, P. (2022). "Mecanismos Nacionales y Globales de Deuda: hacia la sostenibilidad de largo plazo en el contexto de una recuperación post covid-19", LATINDADD, Ed.

Murillo, M. (2021). "Protestas, descontento y democracia en América Latina [Review of Protestas, descontento y democracia en América Latina]". Nueva Sociedad. https://nuso.org/articulo/protestas-descontento-y-democracia-en-america-latina/

Ocampo, J., & Eyzaguirre, R. (2023). "Sostenibilidad de la deuda pública en América Latina y el Caribe", CEPAL, disponible enhttps://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f9e2c5e1-3158-489d-9244-ba6d2766eb97/content.

Oxfam (2020). "Passing the Buck on Debt Relief: How the failure of the private sector to cancel debts is fueling a crisis across the developing world". https://policy-practice.oxfam.org/resources/

passing-the-buck-on-debt-relief-how-the-failure-of-the-private-sector-to-cancel-621026/.

Oxfam (2023). "From Stunt to Substance: An assessment of IMF engagement with civil society". https://policy-practice.oxfam.org/resources/from-stunt-to-substance-an-assessment-of-imf-engagement-with-civil-society-621479/

Patricio, Karina (2022). "Acuerdo Stand-By del FMI con Argentina en 2018: ¿Un acto ultra vires? (The IMF's 2018 Stand-By Arrangement with Argentina: An Ultra Vires Act?)". https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4008220

Principios de derechos humanos en la Política Fiscal (2021, mayo). https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf

Principios Rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos (2018). UN Doc. A/HRC/40/57 https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/443/55/PDF/G1844355.pdf?OpenElementv

Principios sobre promoción de otorgamiento y toma responsables de préstamos soberanos, UNCTAD (2012). https://unctad.org/system/files/official-document/gdsddf2012misc1_sp.pdf

REDESCA (2021). "V Informe Anual De La Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (Redesca) de La Comisión Interamericana De Derechos Humanos (CIDH).

Serafini, V., & Fois, G. (2021). Mujeres, Deuda y Desigualdades de Género. https://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2021/08/Mujeres-deuda-y-desigualdad-Final-1.pdf.

Wiedenbrüg, A., Colodenco, M. & Horas, Y. (2023). "Southern Debt Report: Characteristics and Challenges", Latindadd- Afrodad Ed., disponible en https://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2023/05/southern-debt-report.pdf

Parte V

Estudios de casos

CAPÍTULO 22

Puerto Rico: la relación intrínseca entre deuda, colonia y derechos humanos

Annette M. Martínez Orabona

Introducción

En el año 2015, el gobierno de Puerto Rico declaró que el país se encontraba impedido de cumplir con sus obligaciones de pago de la deuda pública. La declaración de impago de la deuda fue hecha en inglés por el entonces gobernador, Alejandro García Padilla, en uno de los medios de prensa más influyentes e importantes de Estados Unidos: *The New York Times* (Corkery & Williams, 2015). No es casualidad que el gobernador sintiera la necesidad de comunicar esta decisión en idioma inglés, pues su prioridad era provocar una reacción de parte del Congreso estadounidense y de las casas financiadoras de Wall Street. ¿Por qué? Porque Puerto Rico es una colonia de Estados Unidos.

La condición colonial de Puerto Rico es crucial en el análisis de responsabilidad por la deuda y los efectos de las decisiones macro y microeconómicas tomadas en el país. Ser colonia implica la subordinación política, económica, gubernamental y social de Puerto Rico a los Estados Unidos. El gobernador de Puerto Rico (como todos los

gobiernos locales de turno) se debe al gobierno de Estados Unidos, y es, en no pocos términos, un mero administrador del territorio. Esto tiene muchas implicaciones, pero en el asunto económico, la relación colonial no es obviable. El caso de Puerto Rico se enmarca en un contexto global en el que la deuda externa sirve como instrumento de dominación postcolonial, generando la permanencia de relaciones de poder y opresión económica sobre países en vías de desarrollo (Penet & Flores, 2021). Sin embargo, en el caso de Puerto Rico, la situación colonial sigue siendo absoluta, se extiende a todas las áreas de su existencia e implica el estrangulamiento total de su capacidad para decidir sobre su futuro económico, social y político.

Puerto Rico no tiene acceso al mercado internacional y está impedido de entrar en acuerdos comerciales bilaterales con terceros países (ni siquiera con los más cercanos, como la República Dominicana, Jamaica o Cuba). Es decir, Estados Unidos controla los factores más importantes de la economía del territorio y determina las opciones de financiamiento que están disponibles para atender cualquier asunto de deuda, ejerciendo además poder absoluto para imponer todo tipo de medidas legislativas de manera unilateral. El análisis del caso de Puerto Rico presenta grandes retos en este sentido, pero la obligación internacional del Estado sobre los derechos humanos no se diluye, pues es claro que Estados Unidos y todo el aparato gubernamental -tanto federal como local- tienen la responsabilidad conjunta de garantizar y respetar los derechos humanos de quienes residen en Puerto Rico.

En este capítulo se analizan, en primer lugar, los efectos que las medidas de austeridad implementadas han tenido sobre derechos humanos en Puerto Rico, particularmente a partir del 2005. En segundo lugar, se discute la responsabilidad de Estados Unidos sobre la deuda y sus efectos, analizando las diversas medidas de explotación política, económica y social que ejerce sobre el país. En tercer lugar, se abordan algunos pronunciamientos internacionales que se han llevado a cabo sobre la violación de derechos humanos en Puerto Rico y las formas en que la Comisión Interamericana de Derechos Huma-

nos (CIDH) está impelida a abordar el tema de la deuda y sus efectos en los derechos humanos de las personas residentes en Puerto Rico. Finalmente, presentamos nuestras conclusiones y recomendaciones para que el manejo de deuda sea atendido como un asunto de derechos humanos, tomando en cuenta que el endeudamiento en relaciones coloniales es una herramienta que permite perpetuar el control y limitar el derecho a la autodeterminación.

1. Deuda, política fiscal y derechos humanos en Puerto Rico

En el año 2016, un grupo de más de 40 organizaciones e individuos puertorriqueños, solicitamos a la CIDH una audiencia pública para presentar información sobre "Deuda Pública, Política Fiscal y Pobreza en Puerto Rico" (Microjuris al día, 2016). La CIDH celebró esta audiencia el 4 de abril de 2016, donde los peticionarios presentaron un informe detallado sobre la política fiscal adoptada en Puerto Rico y sus efectos en los derechos humanos de la población (Martínez *et al*., 2016). En particular, el informe sometido a la CIDH analizó los efectos de las medidas de austeridad adoptadas por el gobierno de Puerto Rico en los derechos al trabajo, educación, vivienda digna, salud, acceso a la información pública y protecciones judiciales. Esta fue la primera audiencia celebrada por la CIDH en la que se discutió la relación entre deuda y derechos humanos en el contexto de un país específico de la región. Anteriormente, se había discutido el tema en una audiencia temática regional (Center for Economic and Social Rights (CESR), 2015).[1]

A la fecha de la audiencia, Puerto Rico se encontraba sumido en una honda depresión económica, con más de 70 mil millones de dólares en deuda, que representaba el 68% del PIB y un 100% del PNB

[1] Durante el 156 período de sesiones, celebrado en octubre de 2015, la CIDH llevó a cabo una audiencia temática regional sobre este tema, que se tituló "Derechos Humanos e impacto de las políticas fiscales en América".

del país (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, s.f.). Los indicadores económicos señalaban que se trataba de la depresión económica más prolongada en más de un siglo en Puerto Rico (Martínez *et al.*, 2016, p. 11). La posibilidad de una recuperación económica era escasa debido al alto endeudamiento, la alarmante disminución de la tasa de empleo y la acelerada pérdida de población que había emigrado (y continuaba emigrando) del país.

Durante los diez años anteriores, el gobierno había adoptado medidas de austeridad fiscal que provocaron una profundización de la pobreza, así como el agravamiento de las condiciones de vida de las comunidades más vulneradas. Aunque la tasa de pobreza en Puerto Rico venía reduciéndose desde la post guerra, de 70% en 1950 a 45% en 2006, dicha tendencia se paralizó, y por primera vez aumentó en lugar de disminuir (Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, 1950-2010). Para el 2014, la tasa de pobreza de individuos ascendía a 46% (Junta de Planificación de Puerto Rico, 2019, p. 1). Pero se entiende que habría sido mayor y más cercano al 50%, a no ser por la gran emigración de puertorriqueña/os a Estados Unidos en ese mismo periodo (El nuevo día, 2016). De otro lado, los niveles de desigualdad también se habían disparado, ubicando a Puerto Rico como el segundo país más desigual en Latinoamérica y el quinto a nivel mundial (Segarra, 2012; Caraballo-Cueto, 2015).

Claramente, el gobierno había priorizado el reembolso de la deuda por sobre el fortalecimiento de las protecciones sociales, médicas y económicas de la población, que ya para entonces se encontraban debilitadas. El peso de las medidas impositivas aumentó drásticamente, añadiendo una carga económica enorme en la población. En el 2006 se legisló un impuesto sobre la venta de 7%, y en 2015, ese impuesto aumentó al 11.5% (Microjuris al día, 2015). Además, se aprobó un impuesto de 4% sobre servicios de negocios y servicios profesionales, se legislaron dos impuestos a la importación de petróleo, se eliminó el crédito por trabajo, aumentó la contribución sobre la propiedad y se aumentaron las tarifas de electricidad, agua potable y peajes, entre otros.

Pero el aumento en recaudos no se destinaba al mejoramiento de los servicios públicos, sino al pago de la deuda. Al mismo tiempo que se imponían mayores costos contributivos a los residentes de Puerto Rico, se disminuía el presupuesto de gastos para servicios públicos esenciales en todos los renglones. Una de las áreas más afectadas fue la educación, con una reducción presupuestaria de $700 millones de dólares tan solo entre el 2013 al 2016 (Martínez *et al*., 2016). Esta era precisamente una de las medidas que solicitaban algunas de las firmas dueñas de fondos buitre en Puerto Rico, que habían comprado bonos de Puerto Rico con pleno conocimiento de la depresión económica que afectaba al país (Dayen, 2015; Mahler & Confessore, 2015). En un informe publicado luego del anuncio de impago del gobernador (preparado por economistas que habían trabajado para el Fondo Monetario Internacional), los fondos buitre exigían, entre otras medidas, recortes masivos en la partida de educación, la venta de $4 mil millones de dólares de edificios públicos, el despido de maestra/os, cierres de escuelas, recortes en servicios de salud, aumentos en tarifas de servicios básicos y cierres de agencias (Neate, 2015).

Por otro lado, las estrategias de crecimiento económico se enfocaron en atraer inversión de capital de corporaciones extranjeras mediante la adopción de códigos contributivos favorecedores a esos intereses, que no fomentaban la creación de valor añadido local (Martínez *et al*., 2016, p. 12). Aunque esta fórmula no ha demostrado funcionar, aún hoy continúa siendo la estrategia utilizada por el gobierno local y exigida por la "Junta de Control Fiscal", entidad impuesta por el gobierno de Estados Unidos para gestionar el tema de la deuda. En el año 2016, es decir, un año después del anuncio de impago, el Congreso de Estados Unidos aprobó una ley llamada "Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act" ("PROMESA", por sus siglas en inglés). Mediante esta legislación, se impuso sobre Puerto Rico una Junta con autoridad para tomar todo tipo de decisiones sobre el manejo del presupuesto y el repago de la deuda. Esta ley también creó un proceso especial de quiebra, en el

cual la Junta impuesta por el Congreso es la entidad que representa al gobierno de Puerto Rico en el proceso de negociación de acuerdos de repago con los acreedores de la deuda.

La Junta de Control Fiscal es una entidad exógena al gobierno de Puerto Rico y sus miembros no tienen que ser puertorriqueños, ni residir en el país. Sin embargo, la Junta toma decisiones cruciales de gobernanza que afectan la provisión de servicios esenciales y la posibilidad de inversión pública. La Junta tiene incluso autoridad para invalidar legislación aprobada por el gobierno local. A pesar de tener tanto poder gubernamental, ninguno de sus miembros es elegido por el pueblo de Puerto Rico, y el manejo de sus decisiones es prácticamente incuestionable. En una reciente decisión, el Tribunal Supremo de Estados Unidos determinó que la Junta no está obligada a divulgar información pública sobre sus manejos, comunicaciones y decisiones relacionadas al trabajo sobre la deuda de Puerto Rico (*Fiscal Oversight and Management Board v. Centro de Periodismo Investigativo*, 2023; Centro de Periodismo Investigativo, 2023).

En el tiempo que lleva operando y administrando asuntos de gobernanza en Puerto Rico, la Junta de Control Fiscal ha promovido nuevas formas de privatización de servicios públicos y de austeridad en la inversión pública. A pesar de la masiva oposición de parte de la/os ciudadana/os de Puerto Rico y hasta del propio gobierno local, la Junta ha impuesto su agenda de administración, con un estilo empresarial, que prioriza el pago de la deuda, a costa de los derechos y protecciones de la población. Los resultados son nefastos, la población de Puerto Rico se redujo en un 11.8% en tan solo una década (2010-2020). Con una población menguante, que continúa disminuyendo de forma acelerada debido a la falta de oportunidades de estudio, trabajo, servicios básicos y necesarios para desarrollar una vida digna en el país (Muñiz, 2021).

Las medidas de austeridad que han sido impuestas en Puerto Rico han afectado todos los servicios públicos, creando vacíos que no pue-

den ser satisfactoriamente atendidos por la empresa privada. Entre las áreas críticamente afectadas se encuentran las siguientes:

a. Derecho a la Educación:

- *Cierre masivo de escuelas públicas:* tan solo entre 2007 y 2018 se cerraron 673 escuelas públicas, un 44% del total de escuelas en el país (Rubiano *et al*., 2020). 63.5% de estos cierres (428 escuelas) ocurrieron entre el 2017 y 2018 cuando ya la Junta de Control Fiscal estaba en funciones, y tres años después, la Junta de Control Fiscal exigió la consolidación de 255 escuelas adicionales (The Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico, 2021, p. 194). El ahorro generado por los cierres de escuelas ha sido ínfimo en comparación con la deuda, y a pesar de ello, el gobierno y la Junta de Control Fiscal continúan impulsando la política de cierres como un asunto de eficiencia (Rubiano *et al*., 2020, p. 28; Díaz & Encarnación, 2022). El cierre de escuelas públicas impactó primordialmente a niños y niñas pobres, pues casi el 80% de los alumnos del sistema público de educación vive bajo el nivel de pobreza y 65% de las escuelas cerradas entre 2009 y 2017 se ubicaban en zonas rurales (Sulbarán, 2017; Hinojosa *et al*., 2019). El proceso de cierres no fue transparente, ni participativo, y no se desarrollaron evaluaciones sociales y económicas para determinar el impacto que estos cierres tendrían en las comunidades afectadas (Garriga, 2023, p. 89).
- *Recortes al Programa de Educación Especial:* además, estas medidas afectaron de forma particular a la niñez con diversidad funcional, provocando la paralización de servicios educativos a este sector (Agencia EFE, 2018), y reducciones al pago por servicios de Educación Especial, generando mayor escasez en la cantidad de especialistas disponibles para brindar servicios a esta población (Cotto, 2021).

- *Universidad de Puerto Rico:* la Universidad de Puerto Rico, única universidad pública del país, ha recibido recortes presupuestarios masivos que amenazan su funcionamiento. Los recortes han ido en consistente aumento desde el año 2014. Tan solo entre 2017 y 2021, la asignación de fondos se redujo en un 36%. Desde que la Junta comenzó sus funciones la reducción presupuestaria acumulada de la UPR es de aproximadamente $2.2 billones. Además, la Junta ha ordenado el cierre del plan de retiro de la universidad, la congelación de pensiones y la reducción de beneficios ya adquiridos de los trabajadores universitarios (Junta de Retiro de la Universidad de Puerto Rico, 2018; Microjuris al día, 2023).

b. Derecho a la vivienda, especulación inmobiliaria y desplazamiento:

- Para junio de 2017, un promedio de 14 familias perdía su hogar diariamente. En gran parte debido al efecto acumulado de la crisis de deuda, los aumentos en impuestos, y la inseguridad laboral que afectaron la capacidad de familias de mediano y bajo ingreso para cumplir con sus pagos de renta o hipoteca (The Associated Press, 2017). Entre 2007 y 2016, las ejecuciones de hipotecas se dispararon en un 33%, al tiempo que se redujeron a un mínimo las protecciones judiciales contra desahucios (Goldstein, 2017). En septiembre de 2017, casi un tercio del total viviendas en Puerto Rico recibieron daños por el huracán María (Housing Recovery Support Function, 2018), causando desplazamiento interno y provocando la emigración de al menos 8% de la población (Science for a Changing World, 2020, p. 11). A pesar de ello, el gobierno de Puerto Rico, la Junta de Control Fiscal y el Congreso de Estados Unidos se niegan a adoptar medidas que eviten el desplazamiento y protejan el derecho a la vivienda. Al contrario, aprobaron amplios incentivos con-

tributivos para inversionistas extranjeros, y se disminuyó el gasto público en vivienda asequible, lo cual intensificó la especulación inmobiliaria, provocando un aumento en los precios de renta e incrementando la desigualdad económica que sirven como factor de empuje para familias pobres que se han tenido que desplazar, e incluso han tenido que salir del país (Gallardo, 2020; De Barbieri, 2021; Ríos, 2023).

c. Derecho a la salud, privatización y desmantelamiento de los servicios públicos:

- *Privatización de servicios de salud:* a partir del 1993, comenzó una acelerada privatización de servicios de salud que transformó la función del gobierno, de ser el principal proveedor de servicios a ser un comprador de seguros de salud privados. Muchas de las facilidades de salud fueron traspasadas a empresas privadas para su administración (Puchi-Acuña & Rodríguez, 1997), en un modelo que entregó decisiones de salud pública a aseguradoras privadas. Entre las medidas adoptadas están: el cierre de facilidades médicas, la disminución en el número de camas disponibles, y la disminución en los salarios del personal médico. Todas estas medidas se tomaron bajo una lógica de eficiencia corporativa y supuesto ahorro público. Sin embargo, no se ha demostrado que las mismas hayan resultado en un ahorro del gasto público, sino en una disminución y empeoramiento de los servicios de salud. En este mismo periodo, las empresas de seguros médicos han aumentado sus ingresos exponencialmente en Puerto Rico (Pérez *et al*., 2022).

d. Derecho de acceso a la energía eléctrica:

- En el 2017, Puerto Rico recibió el impacto del huracán María, resultando en el colapso del sistema eléctrico y falla en

los medios de comunicación. El país quedó a oscuras durante meses y hasta un año en algunas comunidades. Se estima que más de 3.000 personas perdieron la vida, debido en gran parte, a la falta de electricidad y medios de comunicación, que hizo imposible atender situaciones críticas de salud (BBC Mundo, 2018; George Washington University, Milken Institute School of Public Health [GW], 2018). Un año después, en lugar de invertir para fortalecer el sistema, se optó por la privatización. Esta decisión de economía fiscal generó la pérdida masiva de empleados públicos con conocimiento experto en el sistema eléctrico y la imposición de aumentos consistentes en la tarifa. La privatización fue una medida de ajuste que no supuso una mejora en la seguridad del sistema, el cual continúa siendo frágil, con apagones constantes, y fluctuaciones en el voltaje que ponen en peligro la seguridad y la vida, en especial, de quienes dependen de la electricidad para sus tratamientos médicos. Al cumplirse un año desde la privatización del sistema eléctrico, el pago de electricidad se había duplicado, siendo la más cara en la jurisdicción de Estados Unidos, luego de Alaska y Hawaii (Wyss & Kaske, 2023). El servicio continúa siendo deficiente, y no se ha cumplido con las condiciones del contrato, que incluían la inversión en energía renovable y el control de apagones en el sistema (Meléndez, 2022). La privatización no ha supuesto la transformación del sistema hacia uno derivado de fuentes renovables, aunque esta es la alternativa más adecuada para atajar los daños del cambio climático y proveer mayor seguridad en la provisión del servicio. El gobierno y la Junta de Control Fiscal se han negado a realizar los cambios necesarios para ello y nuestra energía sigue siendo generada en un 97% mediante la quema de combustibles fósiles.

En este capítulo no podemos abarcar todos los efectos que las medidas de austeridad han tenido en los derechos humanos, aquí solo hemos mencionado algunos de ellos. No obstante, la gestión de la deuda también tiene otra cara, la de los ganadores multimillonarios. La administración del presupuesto de Puerto Rico, por parte de la Junta de Control Fiscal, ha dado paso a grandes ganancias para firmas estadounidenses. En junio de 2022 un reportaje de *Wall Street Journal* informaba que McKinsey & Co. -firma de consultoría que trabaja con la Junta de Control Fiscal desde el año 2016- ha logrado que sus clientes corporativos obtengan contratos multibillonarios con el gobierno de Puerto Rico (Gladstone, 2022). Esto demuestra falta de transparencia en el trabajo de la Junta de Control y la ausencia de controles para evitar conflictos de intereses con las firmas que contrata como consultoras en el proceso de manejo de la deuda. De igual forma demuestra el despilfarro de miles de millones de dólares en la "administración" de la deuda de Puerto Rico, evidenciando que "la austeridad no es para todos".

2. Responsabilidad sobre la deuda y sus efectos en los derechos humanos

La responsabilidad sobre la deuda de Puerto Rico es atribuible principalmente a políticas económicas impuestas por Estados Unidos sobre Puerto Rico. Desde que Estados Unidos invadió a Puerto Rico en 1898 (territorio cedido por España mediante acuerdo para poner fin a la Guerra Hispanoamericana), estableció controles económicos favorecedores a la metrópoli y esa práctica continúa en la actualidad (Dick, 2015).

Estados Unidos se negó a reconocerle soberanía al territorio de Puerto Rico y, en su lugar, legitimó la ocupación colonial del territorio mediante una serie de decisiones judiciales conocidas como los "casos insulares". Estas sentencias, cargadas de un lenguaje explícitamente racista y discriminatorio, establecieron que Puerto Rico

"pertenece a", pero "no es parte de" Estados Unidos (Corte Suprema, *Downes v. Bidwell*, 1901, p. 287). Más recientemente, la Corte Suprema ha confirmado su doctrina sobre Puerto Rico, añadiendo que el territorio no tiene soberanía propia pues la misma radica en el Congreso de Estados Unidos (*Puerto Rico v. Sánchez Valle*, 2016; *United States v. Vaello Madero*, 2022). En otras palabras, Puerto Rico nunca ha dejado de ser colonia y territorio ocupado, primero de España y, luego, de Estados Unidos (*García-Muñiz, 1984*). El poder judicial estadounidense se ha negado consistentemente a reconocer el derecho de la/os puertorriqueña/os a su autodeterminación y soberanía, en franca violación del derecho internacional (Lausell, 2016). Hoy, la subordinación política a los Estados Unidos es, como toda relación colonial, inevitablemente racista, discriminatoria, desigual y persigue la explotación económica y humana.

El control ejercido por Estados Unidos en Puerto Rico es amplio, pues el Congreso se ha adjudicado la autoridad de legislar sobre el territorio de forma unilateral. Los ejemplos son múltiples. En 1917, el Congreso de Estados Unidos aprobó la Ley Jones, mediante la cual se impuso en Puerto Rico la ciudadanía estadounidense que facilitó el reclutamiento de soldados puertorriqueños mediante el servicio militar obligatorio. No obstante, la ciudadanía estadounidense no aplica en el territorio de la misma forma en que aplica en los Estados subnacionales de Estados Unidos. Los puertorriqueños residentes en Puerto Rico no reciben la misma cobertura de servicios de salud, de asistencia social, y protecciones bajo programas federales. Los puertorriqueños residentes en Puerto Rico tampoco participan en las elecciones generales de Estados Unidos, y no tienen representación con voto en el Congreso de Estados. Sin embargo, el Congreso se ha otorgado absoluta discreción para legislar unilateralmente sobre todos los aspectos de gobernanza en Puerto Rico, particularmente, de administración económica. Como señalan Torres y Caraballo (2021):

> Desde hace mucho tiempo Estados Unidos ejerce control, no solo sobre el gobierno de Puerto Rico, sino también sobre su economía. La moneda de Puerto Rico es el dólar estadounidense, Estados Unidos supervisa su operación bancaria, y todo el comercio local tiene que cumplir con las leyes de Estados Unidos. Desde el 1977, la reglamentación federal sobre salario mínimo aplica a Puerto Rico. (p. 2)

Una de las medidas impuestas por Estados Unidos desde principios del siglo XX, a través de la Ley Jones, obliga a transportar toda carga marítima que llega a Puerto Rico en barcazas que hayan sido fabricadas en Estados Unidos y que naveguen bajo la bandera estadounidense. Esto implica un aumento significativo en los costos de transporte y alteran de forma significativa los precios de toda operación comercial. Esta medida proteccionista beneficia únicamente a corporaciones de transporte marítimo estadounidense a un alto precio para la/os puertorriqueña/os. De acuerdo con Russell y Jimenez (2022), un estimado conservador de este costo refleja que "[E]l costo final por consumo en Puerto Rico sería $1.4 billones (alrededor de 1.3%) más bajo por año sin la Ley Jones. El gravamen estimado sobre el consumo privado es de $691 millones (1.2%, o aproximadamente $203 por ciudadano)" (p.35).

Por otra parte, la relación colonial impide que Puerto Rico pueda entrar en acuerdos comerciales con terceros países de forma autónoma, sin la intervención y autorización de Estados Unidos. Tampoco tiene acceso a fuentes de financiamiento internacional, por lo que queda a la merced del mercado financiero estadounidense, (que impone condiciones restrictivas y sumamente onerosas para economías pequeñas como la de Puerto Rico). Sin embargo, las decisiones comerciales tomadas por Estados Unidos en el plano internacional sí aplican a Puerto Rico, aun cuando su impacto pueda ser nocivo a la economía local. Así, por ejemplo, investigadores del Center for Economic and Policy Research señalan que la economía de Puerto

Rico fue afectada negativamente por el Tratado de Libre Comercio Norteamericano, así como por la negociación de nuevas reglas de la Organización Mundial de Comercio que facilitaron la importación de productos de terceros países a Estados Unidos (Merling *et al*., 2017). Debido a su condición colonial, Puerto Rico no tiene derecho a participar en la negociación de acuerdos internacionales, a pesar de que los mismos le afecten profundamente.

De igual forma, algunos economistas han apuntado que la recesión económica en Puerto Rico se disparó como consecuencia de otra acción unilateral del Congreso de Estados Unidos, al eliminar una serie de subsidios contributivos existentes por décadas para industrias manufactureras establecidas en Puerto Rico. La Sección 936 del Código de Rentas Internas Federal, que eximía de impuestos sobre ganancias generadas en Puerto Rico, fue una de las principales fuentes de crecimiento económico en Puerto Rico. Durante su implementación, el PIB de Puerto Rico se mantuvo en crecimiento en un promedio de 3.5 por año (Page-Hoongrajok *et al*., 2017, p. 4). No obstante, tras su eliminación, solo para el año 2012 Puerto Rico ya había perdido la tercera parte de las industrias de manufactura. Los empleos en este sector también disminuyeron de un promedio de 150 mil (1990-1997) a menos de 74 mil para el 2015 (Page-Hoongrajok *et al*., 2017). De la misma forma en que el Congreso legisló para establecer los subsidios, aprobó legislación para eliminarlos cuando ya no representaban un beneficio para la economía estadounidense. Esto, sin tomar en cuenta el impacto que tendría sobre Puerto Rico.

Estas son sólo algunas de las medidas que demuestran que Estados Unidos, país que ocupa el territorio de Puerto Rico desde hace más de un siglo, ha mantenido control sobre su estructura gubernamental y económica. Sin embargo, ese control es aún más amplio. La relación colonial impuesta por Estados Unidos es en sí misma opresiva y discriminatoria, y ha facilitado la explotación del territorio y sus recursos naturales, generando graves violaciones a los derechos humanos. Solo para mencionar algunos ejemplos, la relación colonial permitió la ex-

plotación del cuerpo de mujeres puertorriqueñas para la experimentación de pastillas contraceptivas sin su consentimiento en los años 50 (Vargas, 2017). De igual forma, permitió el uso experimental y secreto en Puerto Rico de herbicidas tóxicos y químicos defoliantes como el "agente naranja", que fueron luego usados como parte de las armas químicas lanzadas en la guerra de Vietnam (EFE, 2004).

Pero, tal vez, uno de los ejemplos más dolorosos fue la ocupación de la Isla Municipio de Vieques y el desplazamiento forzado de su población para el establecimiento de una base militar. La Marina de Guerra de Estados Unidos realizó prácticas militares con municiones y armamento altamente contaminante en la Isla de Vieques por más de 60 años. Aunque en 2003 finalmente la base militar fue cerrada, la alta contaminación ambiental causada en la tierra, el aire, los cuerpos de agua y el subsuelo, han provocado múltiples problemas de salud a la población local, incluyendo altísimos niveles de cáncer, y otras condiciones crónicas de salud (Pelet, 2016). Estados Unidos se ha negado a proveer toda la información necesaria sobre los contaminantes presentes en el terreno, y hasta el momento se ha negado a reparar los daños causados a los residentes de Vieques. Irónicamente, no existe un hospital en Vieques equipado para atender pacientes de cáncer, y con condiciones crónicas de salud y la crisis económica del país ha servido de excusa, en más de una ocasión, para justificar el retraso en la construcción de facilidades médicas necesarias en Vieques.

Por ello, la deuda pública, y la ausencia de una administración adecuada del presupuesto público en Puerto Rico, no pueden analizarse sin tener presente la realidad política y económica del país. Específicamente, cómo su gestión depende, en gran medida, de los intereses políticos, comerciales y económicos de Estados Unidos.

3. Estándares internacionales aplicables al análisis de deuda y derechos humanos

La crisis de la deuda en Puerto Rico no ha pasado desapercibida en el plano internacional. Tanto medios internacionales como órganos de protección de derechos humanos han puesto su mirada sobre la situación crítica que viene atravesando el país. Sin embargo, la ocupación política que mantiene Estados Unidos sobre Puerto Rico ha hecho muy difícil que se pueda lograr una determinación concreta sobre violaciones de derechos humanos en los foros con autoridad para ello.

Varia/os Experta/os Independientes de las Naciones Unidas y la CIDH, han realizado expresiones directas sobre la situación de derechos humanos en Puerto Rico en el contexto de crisis fiscal. Estas expresiones han sido cruciales en puntualizar dos aspectos: (a) que la deuda pública es un asunto de derechos humanos y; (b) que la subordinación política de Puerto Rico produce múltiples violaciones de derechos humanos, tanto civiles y políticos, como económicos, sociales, culturales y medioambientales.

Uno de los pronunciamientos más importantes sobre este tema lo hizo el Experto Independiente sobre Deuda y Derechos Humanos, Juan Pablo Bohoslavsky en enero de 2017. A tan solo siete meses de la aprobación de la Ley PROMESA y la imposición de la Junta de Control Fiscal, el Experto Independiente señaló que asegurar la estabilidad financiera "no debe darse a expensas de los derechos humanos" (Bohoslavsky, 2017)[2]. Además, advirtió sobre el peligro que supone la imposición de medidas de austeridad excesivas sobre los derechos humanos, e hizo un llamado a no anteponer los derechos de los acreedores a las protecciones de derechos económicos, sociales y culturales (Bohoslavsky, 2017). En su pronunciamiento expresó preocupación por las propuestas de mayores recortes en áreas como

[2] El Relator sobre Deuda y Derechos Humanos solicitó poder realizar una visita investigativa a Puerto Rico junto a otros relatores de Naciones Unidas (sobre alimentación, vivienda y salud). Sin embargo, Estados Unidos nunca accedió a permitir su visita al país.

salud y educación, tomando en cuenta que se trataba de una población con una alarmante tasa de pobreza. Sus declaraciones señalan claramente la relación que existe entre deuda y derechos humanos al expresar que los Estados tienen una obligación de proveer los recursos presupuestarios necesarios para garantizar las protecciones de derechos humanos en áreas fundamentales: "la asignación de fondos adecuados para atender a grupos vulnerables, así como la prestación de servicios esenciales […] son condiciones necesarias para asegurar la protección de los derechos económicos y sociales de las personas en Puerto Rico" (Bohoslavsky, 2017).

El asunto de la subordinación política de Puerto Rico no fue atendido de forma directa, pero está implícito al denunciar la manera en que el Congreso de Estados Unidos legisla unilateralmente sobre Puerto Rico y crea diferencias significativas en las protecciones que se otorgan. Por ejemplo, en temas de salud, se otorgan menos ayudas económicas a personas con discapacidad en Puerto Rico que a las personas que residen en los estados de Estados Unidos. Mucho más claro aún es la violación que supone la relación colonial sobre el derecho a la participación en asuntos públicos. En ese sentido, sobre la participación pública en asuntos sobre manejo de la deuda, Bohoslavsky (2017) expresó que:

> Es absolutamente necesario que la población afectada no solamente sea consultada, sino también que los ciudadanos puedan decidir respecto a reformas económicas importantes que afecten su futuro a través de procedimientos democráticos. *El derecho a participar en asuntos públicos es un derecho fundamental que no debe ser menoscabado por órganos tecnocráticos de toma de decisiones que no están sujetos a controles y no tienen que responder a los más afectados por sus decisiones*. (*É*nfasis añadido)

Ante la gravedad de la crisis humanitaria desatada en la isla tras el paso del huracán María, en octubre de 2017, diez Experta/os Independientes de Naciones Unidas señalaron la "necesidad de aliviar la deuda de la isla" (Procedimientos Especiales, 2017). Reconocieron que la crisis financiera y las "medidas de austeridad" tenían un impacto negativo en los derechos humanos "a la salud, alimentación, educación, vivienda y seguridad social", y que estos derechos se agravaron con el impacto del huracán María (Procedimientos Especiales, 2017).

La CIDH también reconoció el grave deterioro de los derechos humanos en Puerto Rico, al celebrar una segunda audiencia pública en diciembre de 2017 sobre "la grave situación humanitaria que se ha generado en Puerto Rico como consecuencia de la crisis fiscal en la isla, con particular atención en personas en situación de pobreza." (CIDH, 2017). Posteriormente, la CIDH emitió su primer comunicado de prensa sobre Puerto Rico, donde manifestó preocupación por la devastación ocasionada en Puerto Rico como consecuencia del impacto de los huracanes Irma y María en un "contexto de crisis económica estructural y niveles acentuados de pobreza." (CIDH, 2018). La CIDH señaló preocupación por la violación de derechos humanos en la respuesta al desastre, y sobre el efecto agravado de las medidas de austeridad en los derechos humanos. En su pronunciamiento confirmó varios estándares sobre gestión de la deuda y los derechos humanos:

> Por otra parte, antes del devastador paso de los huracanes en septiembre, se habían anunciado medidas de austeridad como resultado de la crisis económica y el alto nivel de deuda pública de Puerto Rico. […] La CIDH recuerda que las medidas de austeridad que afectan negativamente el goce de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales sólo son permisibles en circunstancias excepcionales. Si estas medidas que tienen impacto en el ejercicio y goce de los derechos de las personas son inevi-

> tables, deben ser de carácter temporal y ser aplicadas de forma no discriminatoria y ser diseñadas y adoptadas de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos.

En diciembre de 2017, el Relator Independiente sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos, Philip Alston, visitó Puerto Rico como parte de una visita oficial a Estados Unidos. En su informe final, señaló que "[e]l vínculo entre la pobreza y la ausencia de derechos políticos queda ilustrado a la perfección en el caso de Puerto Rico." (Alston, 2018, p. 22). Más aún, señaló que "Puerto Rico tiene un déficit fiscal y un déficit de derechos políticos, siendo difícil separar lo uno de lo otro." (Alston, 2018, p. 23). Sobre la imposición de la Junta de Control Fiscal, el Relator expresó clara preocupación por la ausencia de una mirada de protección de derechos humanos en la gestión de la deuda:

> Se tienen pocos indicios de que los análisis de la Junta reserven un lugar destacado a preocupaciones en materia de protección social. En un momento en que hasta el FMI insiste en que la protección social debe estar prevista expresamente en las fórmulas de ajuste fiscal (es decir, en las medidas de austeridad), la Junta debe tener en cuenta consideraciones de derechos humanos y protección social al plantearse decisiones trascendentes en materia de reforma de los servicios sociales, salario mínimo y desregulación del mercado de trabajo. (Alston, 2018, p. 23)

Más recientemente, a finales del año 2021, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre cuestiones de las minorías, Fernand de Varennes, también realizó una visita oficial a Puerto Rico. En su informe final señaló la falta de poderes políticos como una clara forma de discriminación en contra de la/os puertorriqueña/os. En su opinión,

la crisis fiscal sirvió de justificación al Congreso de Estados Unidos para limitar aún más sus derechos humanos, y eliminar la posibilidad de la/os puertorriqueña/os de participar en las decisiones que les afectan (auto-gobernarse):

> *Puerto Rico tiene un déficit fiscal que agrava su déficit de derechos políticos*. Debido a la precaria situación presupuestaria del territorio, la verdadera autoridad legal y política reside en última instancia en la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico, que fue impuesta por el Congreso como parte de la Ley de Supervisión, Administración y Estabilidad Económica de Puerto Rio de 2016. *Las medidas draconianas de austeridad que han sido impuestas a las autoridades territoriales de Puerto Rico y a toda la población, sin tener en cuenta ninguna consideración obvia de derechos humanos en las decisiones tomadas por la Junta, han llevado a recortes y reducciones dramáticas en áreas como la educación y la salud pública.* […] Es difícil estar en desacuerdo con las afirmaciones hechas por muchos puertorriqueños [..] de que Puerto Rico está siendo controlado por una potencia extranjera de tipo colonial en detrimento de su pueblo, sin ninguna representación significativa a nivel nacional y sin ninguna capacidad real para gobernarse a sí mismo como territorio no-autónomo en el sentido internacional. (Varennes, 2022, p. 62) [Énfasis agregado]

No hay duda de que, en el caso de Puerto Rico, las violaciones de derechos humanos relacionadas o derivadas del manejo de la deuda son atribuibles al Estado. En este caso a Estados Unidos, como Estado que mantiene control sobre el territorio y maneja su gobernanza y administración. La Declaración Americana de Derechos Humanos

establece protecciones de derechos humanos que son exigibles a Estados Unidos.

A pesar de tratarse de un instrumento, en principio no vinculante, la CIDH ha establecido de forma reiterada que el mismo produce obligaciones para los países que forman parte de la Organización de Estados Americanos (OEA), incluyendo aquellos Estados, como Estados Unidos, que no han ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos. Se considera que estas obligaciones de derechos humanos surgen de los principios generales contenidos en la Carta de la OEA, que fueron definidos posteriormente en la Declaración Americana, así como también surgen del derecho consuetudinario de derechos humanos reconocido en dicho instrumento (CIDH, *Jessica Gonzalez Lenahan v. United States*, 2011).

Estados Unidos violenta múltiples protecciones de derechos humanos en Puerto Rico, de manera sistemática. Se trata de un esquema político que mantiene a la/os puertorriqueña/os en una perenne situación carente de derechos. Como se ha discutido en este capítulo, las acciones de Estados Unidos en Puerto Rico violentan numerosos los artículos de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), entre estos: (a) derecho a la participación política (Art. XX); (b) derecho a la vida, libertad, seguridad e integridad de la persona (Art. I); (c) derecho de igualdad ante la ley (Art. II); (d) derecho a la libertad de investigación, opinión, expresión y difusión -que incluye el derecho de acceso a la información-(Art. IV); (e) derecho a la salud y al bienestar (Art. XI), también reconocido en el Artículo VII (sobre protección de la maternidad y la infancia); (f) derecho a la educación (Art. XII); (g) derecho al trabajo y a una justa compensación (Art. XIV); (h) derecho al descanso y a su aprovechamiento (Art. XV); y (i) derecho a la justicia (Art. XVIII), entre otros.

El sistema interamericano de derechos humanos ha desarrollado resoluciones y determinaciones de avanzada en temas de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que son de especial aplicación a la situación de Puerto Rico (CIDH, 2021). En contextos

de extrema vulnerabilidad y marginación, se ha determinado que el Estado tiene la obligación positiva de adoptar medidas socio-económicas para eliminar factores de riesgo que reproducen condiciones de desigualdad y extrema pobreza (*Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antonio de Jesus y sus familiares v. Brasil*, 2020). Siendo que Puerto Rico ha sido afectado por varias crisis de derechos humanos, y que su situación se agrava por la subordinación política de la que es sujeto, y donde la deuda juega un rol central en la determinación del espacio fiscal remanente para asegurar la realización de los derechos humanos de la población, es perentoria la intervención del único sistema regional de protección de derechos humanos con autoridad para tomar determinaciones de derechos humanos sobre Estados Unidos. Las violaciones de derechos humanos en temas económicos sociales, culturales y ambientales en Puerto Rico son claras, pero la falta de autoridad política para actuar por sí misma es un asunto no obviable, que produce múltiples violaciones de derechos humanos y requiere la atención inmediata de la comunidad internacional y en particular, del sistema interamericano de derechos humanos.

4. Conclusiones

El sistema universal de protección de los derechos humanos ha desarrollado principios sobre la gestión de la deuda soberana. Sin embargo, estos principios no han encontrado eco aún en el sistema interamericano de derechos humanos. Ello, a pesar de que nuestra región presenta contextos complejos de acumulación de deuda externa, procesos onerosos de rembolso, e imposición de medidas de austeridad que implican fuertes retrocesos en materia de servicios públicos esenciales y la garantía de derechos fundamentales.

En el caso de Puerto Rico, este cuadro se complica con la condición colonial, que es tanto política como económica, y que mantiene a la/os puertorriqueña/os en un perenne estado de servidumbre. La violación de derechos humanos en este contexto ha sido una cons-

tante en la historia de nuestro archipiélago, pero se agravó con la imposición de una Junta de Control Fiscal, que no responde a las necesidades de la ciudadanía, ni se preocupa por la protección de derechos humanos. La Junta vela únicamente por los intereses de los acreedores de la deuda pública (básicamente, que puedan cobrar el 100% de sus créditos), imponiendo medidas dracónicas que violentan derechos humanos básicos y atentan contra la vida y seguridad de sus residentes.

La CIDH dio un paso importante al discutir en audiencia pública llevada a cabo en 2017 la relación entre deuda y derechos humanos en Puerto Rico. Sin embargo, esta acción no ha sido suficiente. La deuda se utiliza como subterfugio para violentar múltiples derechos humanos, resultando en un Estado opresivo y explotador. La deuda en sí misma es herramienta y sistema de opresión colonial que se usa como excusa para continuar violentando nuestro derecho a la autodeterminación y pretende hundir toda posibilidad de auto-suficiencia, y protección de derechos humanos. Por esto, es imperativo que la CIDH retome este asunto como uno medular para la protección de derechos humanos en Puerto Rico y en toda la región. El llamado es urgente y claro. El manejo de la deuda es un asunto de derechos humanos.

Referencias bibliográficas

Agencia EFE. (2018, 29 de agosto). "Denuncian 1,000 estudiantes de educación especial llevan tres semanas sin clases". Primera Hora. https://www.primerahora.com/noticias/puerto-rico/notas/denuncian-1000-estudiantes-de-educacion-especial-llevan-tres-semanas-sin-clases/

Alston, P. (2018). "Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos relativo a su misión a los Estados Unidos de América". Naciones Unidas. https://digitallibrary.un-.org/record/1629536?ln=es

BBC News Mundo. (2018, 29 de agosto). "Huracán María en Puerto Rico: por qué el número de víctimas pasó de 64 a casi 3.000 muertos". *https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45338937*

Bohoslavsky, J. (2017, 9 de enero). "Crisis de deuda de Puerto Rico: Experto de la ONU advierte que los derechos humanos no pueden ser marginados". Experto Independiente sobre deuda externa y derechos humanos. Naciones Unidas. https://www.ohchr.org/es/statements/2016/12/puerto-ricos-debt-crisis-un-expert-warns-human-rights-cannot-be-side-lined-juan

Caraballo-Cueto, J. (2015). "Socioeconomic Determinants of the Changes in Homicides over Time: A VAR Analysis". *International Journal of Business and Economic Sciences Applied Research, 8*(2), pp. 119-132.

Center for Economic and Social Rights. (2015). "Política Fiscal y Derechos Humanos en las Américas: Movilizar los recursos para garantizar los derechos". https://www.cesr.org/sites/default/files/cidh_fiscalidad_ddhh_oct2015.pdf

Centro de Periodismo Investigativo (2023, 11 de mayo). "Supremo federal pisotea el derecho de acceso a la información de los puertorriqueños". https://periodismoinvestigativo.com/2023/05/supremo-federal-pisotea-el-derecho-de-acceso-a-la-informacion-de-los-puertorriquenos/

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2011). "*Jessica Gonzalez Lenahan v. United States*, Inter-American Commission on Human Rights, Merits, No. 80/11.

CIDH (2017, 29 de diciembre). "CIDH culmina 166 Periodo de Sesiones". https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/222.asp

CIDH (2018, 18 de enero). "CIDH expresa profunda preocupación por la situación de derechos humanos en Puerto Rico". https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/004.asp

CIDH (2020). *Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antonio de Jesus y sus familiares v. Brasil. Excepciones Preliminares*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio. Serie C No. 407.

CIDH (2021). "Resolución No. 3/2021. Emergencia Climática: Alcance de las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos". Organización de los Estados Americanos.

Corte Suprema (CS) (1901). *Downes v. Bidwell*, 182 U.S. 244.

CS (2016). *Puerto Rico v. Sánchez Valle*, 579 U.S. 59.

CS (2022). *United States v. Vaello Madero*, 142 S. Ct 1539.

CS (2023). *Fiscal Oversight and Management Board v. Centro de Periodismo Investigativo*, 598 U.S. 339.

Cotto, C. (2021, 9 de junio). "La Junta de Control Fiscal le roba dinero a la educación especial". Claridad. https://claridadpuertorico.com/la-junta-de-control-fiscal-le-roba-dinero-a-la-educacion-especial/

Corkery, M., & Williams, M. (2015, 28 de junio). "Puerto Rico's Governor says Island's debts are 'Not payable'". *The New York Times*. https://www.nytimes.com/2015/06/29/business/dealbook/puerto-ricos-governor-says-islands-debts-are-not-payable.html

Dayen, D. (2015, 11 de diciembre). "How hedge funds are pillaging Puerto Rico". *The American Prospect.* https://prospect.org/economy/hedge-funds-pillaging-puerto-rico/

De Barbieri, E. (2021). "Opportunism Zones". *Yale L. & Pol'y Rev*, 39, pp. 82-156.

Díaz, T., & Encarnación, J. (2022, 14 de enero). "Educación planifica nueva ola de cierre de escuelas". *Centro de Periodismo Investigativo*. https://periodismoinvestigativo.com/2022/01/educacion-planifica-nueva-ola-de-cierre-de-escuelas/

Dick, D. (2015). "U.S. Tax Imperialism in Puerto Rico". *American University Law Review,* 65(1). https://digitalcommons.law.seattleu.edu/faculty/729

EFE (2004, 17 de febrero). "EE.UU. admite uso 'Agente Naranja' en Puerto Rico". *Aporrea*. https://www.aporrea.org/actualidad/n13968.html

El Nuevo Día (2016). "Migración a Estados Unidos baja la tasa de pobreza de Puerto Rico. (2016, 19 de febrero). https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/notas/migracion-a-estados-unidos-baja-la-tasa-de-pobreza-de-puerto-rico/

Estado Libre Asociado de Puerto Rico (s.f.). "Agenda para la Recuperación Económica 2014-2018". https://presupuesto.pr.gov/PresupuestoAprobado2014-2015/Informacin%20de%20Referencia/Plan%20para%20la%20Recuperaci%C3%B3n%20Econ%C3%B3mica%202014-2018.pdf

Gallardo, L. (2020, 2 de julio). "Why Puerto Ricans Fear Opportunity Zones". Next City. https://nextcity.org/urbanist-news/why-puerto-ricans-fear-opportunity-zones

García-Muñiz, H. (1984). "Puerto Rico and the United States: The United Nations Role 1953-1975". *Revista Jurídica. Universidad de Puerto Rico,* 53.

Garriga, L. (2023). "Los cierres de escuelas públicas y la determinación social de la salud en Puerto Rico". *Revista Educación, Política y Sociedad, 8*(1), pp. 81-99.

Gladstone, A. (2022, 27 de junio). "McKinsey Clients Won Puerto Rico Contracts as Firm Advised Government". *WSJ.* https://www.wsj.com/articles/mckinsey-clients-won-puerto-rico-contracts-as-firm-advised-government-11656334801

Goldstein, M. (2017, 16 de diciembre). "The next crisis for Puerto Rico: A crush of foreclosures". *The New York Times*. https://www.nytimes.com/2017/12/16/business/puerto-rico-housing-foreclosures.html

Hinojosa, J., Meléndez, E., & Severino, K. (2019). "Population Decline and School Closure in Puerto Rico". Center for Puerto Rican Studies Hunter College. https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/

reogGubernamental/PDF/Informes%20y%20Estudios/RB2019-01.pdf

Housing Recovery Support Function (2018). "Housing damage assessment and recovery strategies report Puerto Rico. U.S. Department of Housing and Urban Development". http://spp-pr.org/wp-content/uploads/downloads/2018/07/HUD-Housing-Damage-Assessment-Recovery-Strategies-6-29-18.pdf

Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (1940-2010). "Censo decenal de población y vivienda". [Búsqueda por año]. https://censo.estadisticas.pr/censo-decenal

Junta de Retiro de la Universidad de Puerto Rico (2018, 4 de septiembre). "Junta de Control Fiscal ordena cerrar plan de retiro y reducir pensiones de trabajadores universitarios".

[Comunicado de Prensa]. https://retiro.upr.edu/wp-content/uploads/sites/25/2018/09/COMUNICADO-PRENSA-592018.pdf

Junta de Planificación de Puerto Rico (2019). "Resumen Económico de Puerto Rico. (Informe de la Junta de Planificación al Gobernador, Vol.III, Núm. 2)". https://jp.pr.gov/wp-content/uploads/2021/09/2019.02-Resumen-Economico-Febrero-2019-Volumen-III-Numero-2.pdf

Lausell, S. (2016). "The Song Remains the Same: The United States's Fiduciary Duty to Puerto Rico as a Basis for Legal Responsibility". [Master Thesis, Lund University]. LUP Student Papers. https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOId=8878999&fileOId=8879004

Mahler, J., & Confessore, N. (2015, 19 de diciembre). "Inside the billion-dollar battle for Puerto Rico's future". *The New York Times*. https://www.nytimes.com/2015/12/20/us/politics/puerto-rico-money-debt.html

Martínez, A., Toledo, K., & Pérez, J. (2016). "Deuda Pública, Política Fiscal y Pobreza en Puerto Rico". (Informe coordinado por la Clínica Internacional de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico y

el Instituto Caribeño de Derechos Humanos presentado ante la CIDH). https://noticiasmicrojuris.files.wordpress.com/2016/04/final-informe-audiencia-pucc81blica-pr-4-de-abril-2016-2.pdf

Meléndez, I. (2022, 23 de septiembre). "¡Basta de Apagones en Puerto Rico!". *The New York Times*. https://www.nytimes.com/es/2022/09/23/espanol/opinion/puerto-rico-luz-fiona.html

Merling, L., Cashman, K., Johnston, J., & Wisbrot, M. (2017). "Life after Debt in Puerto Rico: How many more lost decades?". Center for Economic and Policy Research. https://cepr.net/images/stories/reports/puerto-rico-2017-07.pdf

Microjuris al día (2015, 3 de junio). "IVU agrandado de 7% a 11.5% a partir del 1ro de julio". https://aldia.microjuris.com/2015/06/03/ivu-agrandado-de-7-a-11-5-a-partir-del-1-de-julio/

Microjuris al día (2023, 30 de octubre). "Bajo discusión "deuda actuarial" del Sistema de Retiro UPR". https://aldia.microjuris.com/2023/10/30/sistema-de-retiro-tiene-una-deuda-actuarial-de-1-7-billones/

Microjuris al día. (2016, 21 de marzo) "La CIDH concede audiencia sobre deuda pública, política fiscal y pobreza en Puerto Rico". https://aldia.microjuris.com/2016/03/21/la-cidh-concede-audiencia-sobre-deuda-publica-politica-fiscal-y-pobreza-en-puerto-rico/

Muñiz, J. (2021, 27 de abril). "Preocupante tendencia de reducción acelerada de la población en Puerto Rico". *Swissinfo*. https://www.swissinfo.ch/spa/p-rico-demograf%C3%ADa_preocupante-tendencia-de-reducci%C3%B3n-acelerada-de-la-poblaci%C3%B3n-en-puerto-rico/46570936

Neate, R. (2015, 28 de julio). "Hedge funds tell Puerto Rico: lay off teachers and close schools to pay us back". *The Guardian*. https://www.theguardian.com/world/2015/jul/28/hedge-funds-puerto-rico-close-schools-fire-teachers-pay-us-back#:~:text=The%20hedge%20funds%20called%20for,public%20spending%2C%20particularly%20on%20education

Page-Hoongrajok, A., Chakraborty, S., & Pollin, R. (2017). "Austerity versus green growth for Puerto Rico". Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst. Working Paper, (441). https://doi.org/10.7275/27304271

Pelet, V. (2016, 3 de septiembre). "Puerto Rico's Invisible Health Crisis". *The Atlantic*. https://www.theatlantic.com/politics/archive/2016/09/vieques-invisible-health-crisis/498428/

Penet, P., & Flores, J. (2021). *Sovereign Debt Diplomacies.* Oxford University Press.

Pérez, J., Garriga-López, A., & Rodríguez-Díaz, C. (2022). "¿Cómo es el colonialismo un determinante socio estructural de la salud en Puerto Rico?". *AMA Journal of Ethics,* pp. 305-312.

Procedimientos Especiales (2017, 30 de octubre). "Expertos de la ONU piden una respuesta adecuada a la emergencia en Puerto Rico". *Noticias ONU*. https://news.un.org/es/story/2017/10/1421211

Puchi-Acuña, M., & Rodríguez, C. (1997). "Modelos de privatización de servicios y administración de salud pública: La reforma de salud en Puerto Rico y la administración de centros primarios de salud". *Fórum Empresarial*, 2 (1 Verano), pp. 56–71. https://doi.org/10.33801/fe.v2i1.2766

Ríos, C. (2023, 8 de junio). "¿Qué causa el desplazamiento en Puerto Rico?" *Nueve Millones*. https://9millones.com/es/why-are-puerto-ricans-being-displaced/#:~:text=El%20desplazamiento%20y%20la%20falta,reparadas%3B%20y%20el%20cambio%20clim%C3%A1tico

Rubiano, D. *et al*. (2020). "Cierre de escuelas públicas en Puerto Rico: Impactos comunitarios y recomendaciones". (Informe investigativo de Othering & Belonging Institute y Centro para la Reconstrucción del Hábitat). https://ntc-prod-public-pdfs.s3.us-east-2.amazonaws.com/XZjUc0k1f3xq4__zcjGQR3G8_ls.pdf

Russell, H., & Jimenez, M. (2022, 14-16 de junio). "Economic consequences of cabotage restrictions: The effecy of the Jones Act in Puerto Rico" [presentación en conferencia]. 26th Annual

Conference on Global Economic Analysis, Bordeaux, Francia. https://www.gtap.agecon.purdue.edu/uploads/resources/download/11677.pdf

Science for a Changing World (2020). "Map Depicting Susceptibility to Landslides Triggered by Intense Rainfall, Puerto Rico". (Open-File Report 2020-1022). U.S. Department of the Interior, U.S. Geological Service. https://pubs.usgs.gov/of/2020/1022/ofr20201022_pamphlet.pdf

Segarra, E. (2012). "What happened to the distribution of income in Puerto Rico during the last three decades of the XX Century? A statistical point of view". Serie de Ensayos y Monografías, Unidad de Investigaciones Económicas. https://sociales.uprrp.edu/economia/wp-content/uploads/sites/15/2016/11/ensayo-129.pdf

Sulbarán, P. (2017, 10 de mayo). "Esto es una desolación: la crisis educativa que obliga al cierre de 179 escuelas públicas en Puerto Rico". BBC Mundo. https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39864858

The Associated Press (2017, 21 de junio). Puerto Rico grapples with foreclosure crisis as thousands lose homes. *NBC News*. https://www.nbcnews.com/news/latino/puerto-rico-grapples-foreclosure-crisis-thousands-lose-homes-n775021

The Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico (2021). "Fiscal Plan for Puerto Rico". https://ntc-prod-public-pdfs.s3.us-east-2.amazonaws.com/OepB53b5_dG0yZEbZdu4J1s-q7MY.pdf

Torres, T., & Caraballo, J. (2021). "The Puerto Rican Economic Challenges and Alternatives: A Review of Recent Literature". *Journal of Student Research,* 10(1), pp. 1-7.

Varennes, F. (2022). "Visita a los Estados Unidos de América. (Informe del Relator Especial sobre cuestiones de minorías)". Naciones Unidas. https://www.ohchr.org/es/documents/country-reports/ahrc4946add1-visit-united-states-america

Vargas, T. (2017, 9 de mayo). "Guinea pigs or pioneers? How Puerto Rican women were used to test the birth control pill". *The Washington Post*. https://www.washingtonpost.com/news/retropolis/wp/2017/05/09/guinea-pigs-or-pioneers-how-puerto-rican-women-were-used-to-test-the-birth-control-pill/

Wyss, J., & Kaske, M. (2023, 18 de agosto). "Paraíso para los fondos especulativos oculta una crisis en Puerto Rico". *Bloomberg Línea*. https://www.bloomberglinea.com/2023/08/18/paraiso-para-los-fondos-especulativos-oculta-una-crisis-en-puerto-rico/

CAPÍTULO 23

Argentina: crisis de deuda, crisis de derechos. ¿El sistema interamericano pidiendo pista?

Horacio Javier Etchichury [1]

"[…] unir las provincias para contraer deudas y tomar dinero prestado en el extranjero, con hipoteca de las rentas y de las propiedades unidas de todas ellas, es salvar el presente y el porvenir de la Confederación."

Juan Bautista Alberdi, Bases (1852), cap. XXIII.

1. Deuda y derechos humanos: una relación obvia, pero poco vista

Aquí exploramos el impacto de la deuda externa argentina en la vigencia de los derechos humanos y cómo abordar tal impacto en el marco de instituciones regionales, una cuestión no solo económica y jurídica, sino también social y política (Cantamutto, 2023a, p. 7). La deuda obliga a Argentina a transferir recursos a acreedores domiciliados en el extranjero. Este mecanismo se relaciona, de modo evidente (Lumina, 2018), con las deficiencias, omisiones o restricciones que la población sufre en un amplio elenco de derechos consagrados en tratados ratificados por el mismo Estado argentino. Pese a su obviedad, el vínculo sigue siendo poco visibilizado y debatido, incluso en el sistema interamericano de derechos humanos (SIDH).

[1] Agradezco a Laura Clérico y a Juan Pablo Bohoslavsky sus valiosos comentarios a la versión original. Estoy muy agradecido también al profesor José María Rinaldi por sus sugerencias bibliográficas. Por supuesto, todos los errores u omisiones que subsistan son mi responsabilidad.

Este capítulo describe a grandes rasgos el progresivo endeudamiento argentino, en particular con instituciones financieras internacionales (IFI), y cómo ello afecta a los derechos en el país. Luego analiza el potencial del SIDH –de larga y fructífera actuación en Argentina– para encarar la deuda y defender los derechos frente a un importante factor de amenaza y deterioro.

2. Argentina: fragilidad externa y derechos humanos

Analizamos el caso argentino por varios motivos. Es un país vulnerable frente a la deuda externa por su inestable acceso a divisas extranjeras, que depende de sus resultados en exportaciones. Argentina inició un temprano endeudamiento, como lo muestra la entusiasta cita de Juan Bautista Alberdi (1810-1884), autor muy influyente en el diseño institucional adoptado a mediados del siglo XIX. En décadas más recientes, el país incrementó su deuda con prestamistas privados, cuyo impacto se potencia por la influencia de las agencias calificadoras de riesgo (Experta Independiente, 2023, p. 6). Argentina sostiene además una compleja relación con el FMI, con periódicas crisis y renegociaciones. En 2018, el FMI concedió un préstamo sin precedentes por 57 mil millones de dólares. Por otra parte, el Estado argentino ha sostenido históricamente altos niveles de inversión pública en derechos tales como educación, salud y seguridad social (Porto, 2020), intercalados con períodos de austeridad y ajuste, usualmente asociados a crisis de endeudamiento. Por último, el caso argentino interesa porque desde 1994 reconoce con jerarquía constitucional a un conjunto de tratados internacionales de derechos humanos, incluyendo al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC) y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (Gelli, 2005, p. 716). La debilidad externa, el historial de alto endeudamiento y el compromiso con derechos humanos ante mecanismos regionales y universales configuran un caso relevante para la investigación de la tensión entre deuda y derechos.

2.1. Préstamos, renegociación y condiciones

La deuda externa pública –de acuerdo al derecho argentino– es la contraída con entidades o personas sin domicilio en el país y pagadera en el extranjero; incluye bonos, títulos, obligaciones de largo y mediano plazo y Letras del Tesoro sujetos a ley o jurisdicción extranjera (ley 24.156, art. 58 y su decreto reglamentario 1344/2007). Está denominada en la moneda de otros Estados, que Argentina solo puede obtener a cambio de valor económico nacional o contrayendo nueva deuda. El país sufre periódicamente la escasez de divisas extranjeras debido a la volatilidad en los precios de sus exportaciones, principalmente materias primas (Brenta, 2019, pp. 17, 222). La deuda se ha utilizado para fines no productivos, tales como sostener ajustes estructurales, balancear cuentas externas durante procesos de apertura comercial, u obtener recursos ante dificultades para gravar a sectores con poder económico (Cantamutto, 2023b, pp. 118-120). Las IFI –como prestamistas de última instancia (Darrow, 2003)– imponen condiciones formalizadas como "acuerdos" o "condicionalidades" (Gupta *et al.*, 2000, p, 32), limitando las alternativas de política económica y disciplinando a los gobiernos (Cantamutto, 2023a, 2023b).

Los ciclos de crisis y endeudamiento externo en Argentina se acentuaron tras la adopción, hacia 1860, de un modelo económico centrado en exportaciones agropecuarias y, a la vez, vulnerable a disrupciones externas. La secuencia se iniciaba con la llegada de capitales externos mediante empréstitos públicos o colocaciones de particulares. Crecían las reservas bancarias, el endeudamiento privado y las importaciones pagadas con créditos, hasta que el desequilibrio en la balanza comercial o la suba de las tasas de interés en Europa invertía la circulación de capitales, que comenzaban a salir del país (Rapoport, 2000, pp. 91-92, 95-96). Tras el golpe de Estado de 1976, Argentina –al igual que otros países de la región– recibió préstamos de la banca privada internacional, facilitados por la excesiva liquidez global y la confianza en que los dictadores sostendrían las exportaciones disciplinando férreamente a la población y reduciendo sala-

rios (Brenta, 2019, p. 41). La deuda externa pasó de 12 mil millones de dólares en 1978 a 43 mil en 1982, cerca del final de la dictadura (Basualdo, 2000, p. 17).

Ante las crecientes dificultades de Latinoamérica en sus pagos externos, Estados Unidos ofreció desde 1989 el denominado "Plan Brady" de reestructuración, acordado con bancos internacionales. Consistía en cambiar los préstamos originales por una nueva serie de bonos soberanos del país deudor, con montos reducidos y plazos más extensos. Los nuevos títulos se garantizaban con bonos de Estados Unidos, comprados por el Estado deudor con préstamos del FMI o el BM, condicionados a la implementación de un ajuste estructural y reformas en el Estado. Argentina ingresó al Plan Brady en 1992. Emitió bonos soberanos sujetos a la ley de Nueva York y aptos para circular a gran escala, lo que dispersó su tenencia (Bembi y Nemiña, 2007, pp. 19-20). Argentina pudo así acceder nuevamente al crédito externo, iniciando otro ciclo de endeudamiento. En 1993 la deuda externa era un 13% más alta que antes de entrar al Plan Brady (López y Nahón, 2017, pp. 101-102).

El modelo argentino pro-mercado exigió durante los años 90 un constante flujo de capitales externos, inicialmente obtenidos mediante privatizaciones. Tras la crisis mexicana de 1994, en cambio, el crédito externo aportó los principales recursos para equilibrar la balanza de pagos y sostener las reservas y el tipo de cambio fijado por ley. La recesión iniciada en 1998 dificultó el acceso a nuevos préstamos. A comienzos de este siglo, Argentina recurrió a nuevos canjes de deuda, condicionados a más reformas y ajustes, tales como el compromiso adoptado en 2001 de alcanzar un "déficit cero" incluso reduciendo sueldos y jubilaciones. La insostenibilidad de una deuda superior a los 150 mil millones de dólares condujo al *default* en 2001, acompañado de una inédita crisis sociopolítica (Setser y Gelpern, 2006).

Para salir de la crisis, Argentina adoptó gradualmente un paradigma neodesarrollista. Un nuevo gobierno logró en 2005 y 2010 acuerdos de reestructuración con el 92,4% de los acreedores, sin intervención ni

monitoreo de las IFI. Además, Argentina canceló anticipadamente en 2005 su deuda con el FMI, privándolo de su principal herramienta de control sobre el país (Bembi y Nemiña, 2007, pp. 97-100).

Un pequeño grupo de bonistas (conocidos como "fondos buitre") rechazó el canje y litigó por el pago completo hasta triunfar en la justicia neoyorquina. El gobierno encabezado por Mauricio Macri tomó más préstamos en 2016 para cumplir la sentencia. Reiniciado el ciclo de endeudamiento, la insostenibilidad agravada por factores externos llevó en 2018 a solicitar al FMI el préstamo más grande de su historia, por 57 mil millones de dólares, de los que finalmente, se entregaron 44.500. La gestión de Macri incrementó en un 34% la deuda externa entre 2015 y 2019, superando los 320 mil millones de dólares. Mientras los indicadores sociales y económicos empeoraban, el sector privado fugó 45 mil millones de dólares. Tras el recambio presidencial, Alberto Fernández negoció la reestructuración de la deuda privada con los fondos de inversión, extendiendo los vencimientos y reduciendo escuetamente los montos (Bohoslavsky, Cantamutto y Castiglioni, 2023, pp. 230-232). Argentina obtuvo del FMI un Acuerdo de Facilidades Extendidas en 2022 para afrontar vencimientos del crédito de 2018, cuya validez quedó aceptada pese a su trámite irregular (Experta Independiente, 2023, p. 14). El acuerdo –resistido por sectores de la coalición gobernante– incluía revisiones por parte del FMI sobre objetivos tales como la consolidación fiscal a tres años, la acumulación de reservas y la disminución del financiamiento del Banco Central al déficit fiscal (Bohoslavsky y Cantamutto, 2023, pp. 72-73). Al finalizar el tercer trimestre de 2023, la deuda ascendía a más de 406 mil millones de dólares (Ministerio de Economía de la Nación, 2023), un 26% más que al inicio de la presidencia de Alberto Fernández.

2.2. El impacto en los derechos

Este proceso de endeudamiento y crisis sucesivas afecta derechos. El secreto en la negociación de los créditos priva del derecho a la par-

ticipación política. Los recursos destinados a pagos externos ya no están disponibles para garantizar derechos sociales (Kaufman, 2018, p. 305) y el derecho a un ambiente sano (Kentikelenis y Stubbs, 2023, p. 145; Bohoslavsky y Cantamutto, 2023, p. 100).

Porzecanski rechaza esta posición. Señala que países muy pobres beneficiados con importantes condonaciones de deuda "no han registrado una mejora significativa de los indicadores de calidad de vida, a pesar del aumento del gasto social", debido a "la ineficiencia y la corrupción rampantes" (Porzecanski, 2018, pp. 60-61). Este autor solo demuestra que incrementar el presupuesto social *puede no ser suficiente* para garantizar derechos sociales, pero no que recortarlo para cumplir con la deuda *no afecte* tales derechos. Un estudio empírico de Abouharb y Cingranelli (2007, pp. 137, 228-229) sobre 131 economías en desarrollo para el período 1981-2003 concluye que los programas de ajuste del BM y el FMI reducen el respeto por los derechos humanos, impactando particularmente sobre los derechos sociales de los sectores más pobres.

El secreto de las negociaciones y la concentración de facultades durante las crisis afectan los derechos de participación política (Bilchitz, 2014). Kombos describe el "lenguaje de crisis", que exige deferencia hacia grupos expertos con un control judicial debilitado, ante la supuesta ausencia de alternativas (2019, pp. 110-111). Justo (2021, p. 608) destaca que la poca transparencia en el trámite del préstamo del FMI a Argentina en 2018 viola el derecho a la participación consagrado en el art. 23.1 de la CADH.

Reducir capacidades estatales lleva a incumplir obligaciones derivadas de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Por ejemplo, en 2019 los intereses de la deuda pública argentina equivalían a casi el 18% del gasto de la administración nacional, mientras los recursos para salud, cultura y educación no llegaban al 9% (Brenta, 2019, p. 28). Los recargos exigidos por el FMI en 2021 superaron al presupuesto combinado de los ministerios de Justicia y de Ambiente (Experta Independiente, 2023, p. 6).

Otras restricciones surgen de reformas legislativas incluidas como "condicionalidades". Concentrándose en Argentina entre 1958 y 1985, el ya citado trabajo de Conklin y Davidson (1986, pp. 248-254) sostiene que los programas del FMI impactaron desproporcionadamente en el corto plazo sobre la población asalariada y pobre. La reducción presupuestaria en áreas sociales afecta de manera diferenciada a las mujeres (Bohoslavsky y Rossi, 2023). En las Observaciones Finales de 2018, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC) reiteró su preocupación frente al objetivo de "déficit cero" comprometido por Argentina ante el FMI, "agudizando el recorte del gasto social" (Comité DESC, 2018, p. 1).

La restricción de derechos laborales suele formar parte de las condicionalidades del FMI (Cantamutto, 2023b, p. 119), como instrumento para fomentar las inversiones (Abouharb y Cingranelli, 2007, p. 140). En sus Observaciones Finales de 1999 sobre Argentina, el Comité criticó estas medidas porque "tienden a incrementar la precariedad de las relaciones laborales" (Comité DESC, 1999).

Despidos masivos de personal estatal se han utilizado históricamente en Argentina para alcanzar el equilibrio presupuestario (Conklin y Davidson, 1986). Las IFIs han exigido congelamientos y recortes salariales, como en la citada política de "déficit cero", pactada con el FMI en 2001 (Morgan Foster, 2003): cada mes se reducían salarios, asignaciones familiares y jubilaciones según la disponibilidad, luego de pagar a acreedores externos. La Corte Suprema argentina declaró inconstitucional la medida en 2002.

En políticas sociales, el FMI suele exigir su focalización (Cantamutto, 2023b, p. 121), para dirigirlas a grupos específicos. Contradice así el principio de universalidad consagrado en el PDESC, defendido por razones de eficiencia social y de ética (Lessa Kerstenetzky, 2006, pp. 571-2).

2.3. Un planteo destinado a la contradicción

Resulta previsible que las políticas y condicionalidades requeridas por las IFIs afecten derechos humanos: estas instituciones no los tienen en cuenta al diseñar sus propuestas.

Las IFIs no se consideran jurídicamente obligadas a garantizar derechos humanos. En un reciente trabajo sobre deuda, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) solo menciona como "derechos" a los de propiedad o a los de los acreedores (BID, 2023). Alegando su carácter "técnico", el BM se desvincula de obligaciones en derechos humanos (Ghazi, 2005, pp. 82-83).

El FMI, por su parte, señala que el PDESC no le resulta aplicable porque no es un Estado parte (Gianviti, 2001). En la misma línea del BM, la directora gerente del Fondo, Kristalina Georgieva, junto a la Directora del Departamento Legal, Rhoda Weeks-Brown, destacan en un reciente trabajo que el "mandato de naturaleza exclusivamente económica" impide al FMI promover fines no económicos, tales como los derechos humanos (Georgieva y Weeks-Brown, 2023, p. 28)[2].

Georgieva y Weeks-Brown, en realidad, intentan justificar la ausencia del enfoque de derechos humanos y la simultánea injerencia del FMI en asuntos institucionales de los Estados miembros, tales como el combate a la corrupción, las normas sobre cambio climático y la igualdad de género. A primera vista, tales cuestiones "no económicas" excederían el mandato del FMI. Sin embargo, las autoras explican que son de interés para el FMI por su impacto macroeconómico. Por ejemplo, la corrupción lleva a "una baja en el gasto en educación y salud, lo que a su vez hace más difícil reducir la pobreza y la desigualdad en los ingresos" (Georgieva y Weeks-Brown, 2023, p. 21). También señalan que el FMI ha recomendado "reformas institucionales para fortalecer la independencia y la integridad judiciales

[2] Ante el debate sobre la aplicabilidad de los tratados de derechos humanos al FMI, Caliari (2023) propone que el FMI implemente un panel experto independiente que reciba quejas por violaciones de derechos humanos y asesore mediante recomendaciones no vinculantes.

[…] que asegurarán […] la protección de derechos esenciales" (Georgieva y Weeks-Brown, 2023, p. 23). Aun admitiendo que el FMI "no es una institución enfocada en el género", las funcionarias describen la estrategia institucional adoptada en 2022 para "integrar al género" (Georgieva y Weeks-Brown, 2023, p. 28).

Aquí hay una debilidad argumental. Si la protección de "derechos esenciales", la igualdad de género y el gasto en educación y salud tienen relevancia económica, ¿por qué el FMI descarta esa conexión respecto al conjunto de los derechos humanos? Resulta incomprensible que el FMI analice la corrupción por su impacto en el presupuesto educativo o sanitario, mientras no revisa sus políticas de austeridad *deliberadamente orientadas a reducirlo*.

Argentina parece enfrentar entonces obligaciones jurídicas contradictorias. Los tratados de derechos humanos colisionan con los compromisos pactados en acuerdos con las IFIs.

En lo interno, la contradicción se resuelve mediante el principio de supremacía constitucional. Las políticas acordadas con las IFIs se expresan en documentos donde consta el acuerdo (como por ejemplo, entre Argentina y el FMI la "Carta de Intención" y el "Memorándum de Políticas Económicas"), que lleva a medidas tales como la sanción de una ley (en 1993, la de reforma previsional) o el dictado de un decreto (como el de "déficit cero" en 2001).

Ante una contradicción entre un derecho social constitucional y un instrumento específico –como sucedió con el derecho a la remuneración justa y el decreto de déficit cero– prevalece el derecho en virtud de la supremacía constitucional, establecida en el art. 31 de la constitución argentina. En cuanto al acuerdo mismo con la IFI, puede encuadrárselo como un tratado internacional solamente si ha tenido la aprobación del Congreso (arts. 31 y 75 inc. 22 de la Constitución). En tal caso, los derechos sociales de rango constitucional siguen teniendo prioridad, de acuerdo a las jerarquías establecidas en el derecho argentino.

3. Una perspectiva desde el exterior: el sistema interamericano

En el plano externo, en cambio, la discusión resulta más abierta: es difícil reconocer un orden "constitucional" de alcance mundial. Tras el final de la Guerra Fría, Pierre-Marie Dupuy (1997) resaltaba que si bien las Naciones Unidas podían invocar un cierto carácter supremo para la Carta de la Organización (por ejemplo, de acuerdo a su art. 103), faltaban las instituciones para darle efectividad.

Por ello nos interesa el sistema interamericano, cuya estructura incluye dos instituciones destacadas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) promueve esos derechos en la región, elabora informes sobre los Estados parte y recibe y tramita denuncias individuales sobre violaciones de derechos. Luego puede derivar casos a la otra institución central: la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), tribunal regional que define –en su jurisdicción contenciosa– si se han violado en el caso concreto derechos consagrados en los tratados interamericanos, con la posibilidad de dictar medidas preventivas o cautelares (Shaver, 2010). Esta Corte también interpreta aquellos tratados a través de su jurisdicción consultiva.

3.1. Argentina en el espacio interamericano

Desde un punto de vista simbólico, el SIDH tiene importancia particular en Argentina. La CIDH cumplió un rol destacado en la defensa de los derechos humanos durante la dictadura iniciada en 1976 (Águila, 2023, pp. 170-172); tras la restauración democrática en 1983, dio curso a los nuevos reclamos.

En el plano jurídico, al ratificar la CADH en 1984 Argentina aceptó respetar –en su legislación y prácticas– los derechos allí consagrados y someterse a las decisiones de la Comisión y la Corte. Ya se mencionó que la Convención tiene –al igual que otros tratados de derechos humanos– jerarquía constitucional desde la reforma de 1994. La Corte Suprema argentina ha reconocido el valor obligatorio de

los materiales elaborados por ambas instituciones regionales, en una serie de fallos iniciada en 1992 (Filippini, 2019, p. 455), más allá de un pronunciamiento que en 2017 apuntó a reclamar la última palabra para la Corte local (Contesse, 2019).

3.2. Analizar la incidencia de la deuda

El SIDH podría abordar la tensión entre derechos humanos y obligaciones asumidas por Argentina en virtud del proceso de endeudamiento. La Corte, en particular, tiene atribuciones para hacerlo en sus jurisdicciones contenciosa, consultiva y preventiva.

Los derechos de participación o "políticos" siempre han estado en el radar de la Corte y la Comisión. Ahora podrían examinar su vigencia frente a los procedimientos poco transparentes en la negociación de la deuda, o a la luz del fortalecimiento excesivo del Poder Ejecutivo o de algunas carteras ministeriales, que concentran facultades y atribuciones bajo la excusa de la crisis, afectando la división de poderes y los mecanismos de participación y control.

Los derechos sociales, aludidos de modo genérico en el art. 26 de la CADH, han ganado su lugar en el ámbito del SIDH, mediante un proceso que incluyó en 1988 la aprobación del Protocolo de San Salvador, que los enumera específicamente. En *Lagos del Campo* (2017) la Corte IDH analizó la violación del art. 26 de la CADH, habilitando para los derechos sociales el acceso a la jurisdicción de modo autónomo y directo. Los derechos a la salud y a la seguridad social también fueron admitidos como ejes de reclamo directo ante la Corte IDH, a partir de *Cuscul Pivaral* (2018) y ANCEJUB-SUNAT vs. Perú (2019), entre otras (REDESCA, 2021, pp. 20-21). Los derechos al ambiente sano, a la alimentación, al agua y a la participación en la vida cultural, fundados en el mismo art. 26 de la CADH, también fueron tratados por la Corte IDH en *Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra)* (2020). No existen obstáculos conceptuales ni de competencia para revisar cómo ciertas políticas o normas adoptadas a partir del endeudamiento afectan este conjunto

de derechos. Recortes en el presupuesto sanitario pueden reducir o eliminar el acceso a las prestaciones de salud; la erosión de los salarios docentes pone en riesgo la calidad de la enseñanza; el estímulo a las exportaciones de ciertos minerales o de cultivos con agrotóxicos aumenta el deterioro ambiental (Experta Independiente, 2023, p. 5). Esto se agrava cíclicamente en el marco de la actual crisis climática, tal como explican Juan Pablo Bohoslavsky y Francisco Cantamutto en otro capítulo de este mismo volumen: la crisis lleva a tomar deuda, lo que obliga a ajustes que desprotegen a la población y fomenta olas extractivas que dañan el ambiente, profundizan la crisis y llevan a nuevo endeudamiento.

Los acuerdos con las IFIs pueden violar el principio de no regresividad. Los ajustes presupuestarios o la imposición de nuevas condiciones para acceder a un derecho previamente universal reducen los niveles alcanzados de efectividad de un derecho. La CIDH ha señalado –a partir de los arts. 1 y 2 del Protocolo de San Salvador– que los Estados no pueden empeorar la situación de los derechos económicos, sociales y culturales sin justificación suficiente. Deben explicar cómo han utilizado el máximo de los recursos disponibles para dar completa vigencia a esos derechos (CIDH, 2017, p. 81). La Corte IDH, por su parte, ha señalado en el ya citado fallo *Cuscul Pivaral* (2018) que la gradualidad en la implementación de derechos como la salud no implica admitir la inacción del Estado, sino el desarrollo progresivo. Más recientemente, en *Habitantes de La Oroya* (2023) reiteró –siguiendo pautas fijadas por el Comité DESC– que para justificar una medida regresiva el Estado debe explicarla en relación con todos los demás derechos y mostrar el uso del máximo de recursos disponibles.

Sin embargo, hoy el SIDH parece no estar interesado en incorporar a la deuda externa a su temario (Bohoslavsky y Clérico, 2023). En su informe sobre pobreza y derechos (CIDH, 2017), la Comisión no lo incluye; tampoco en su importante trabajo sobre políticas públicas y derechos humanos (CIDH, 2018). Solo aparece en la Resolución

1/2020 de la Comisión sobre la pandemia y los derechos humanos (punto 18): recomienda a los Estados del sistema interamericano "*suspender o aliviar la deuda externa* o las sanciones económicas internacionales que pueden amenazar, debilitar o impedir las respuestas de los Estados para proteger los derechos humanos frente a contextos de pandemia […]" (énfasis añadido) (CIDH, 2020, p. 12). Llamativamente, la deuda aparece en el mismo párrafo que las sanciones económicas, es decir, medidas no militares impuestas frente a una inconducta internacional (Grant y Barker, 2009, pp. 174-175).

Muy recientemente la REDESCA –relatoría especializada de la CIDH en derechos económicos, sociales, culturales y ambientales– ha incluido explícitamente en su agenda de trabajo 2024-2026 a la deuda pública como un obstáculo para la plena vigencia de estos derechos: destaca el impacto negativo de los recortes presupuestarios, las políticas de austeridad y la privatización o desinversión en servicios sociales esenciales (REDESCA, 2024, p. 14). Esto permite imaginar un gradual acercamiento a la problemática de la deuda, desde la Relatoría hacia la Comisión y luego hacia la Corte.

¿Qué vías podrían llevar al sistema interamericano las violaciones de derechos humanos derivadas de programas destinados a garantizar el pago a acreedores externos? Encuadrar jurídicamente la acción de gobiernos, instituciones internacionales y actores de mercado permite confrontar el uso oportunista que los acreedores hacen del derecho como un mero instrumento, descartable según su conveniencia (Bohoslavsky y Rossi, 2023).

3.3. Espacios para defender derechos

Por una parte, la jurisdicción contenciosa de la Corte permitiría plantear ante el Tribunal la violación de derechos tanto políticos como económicos, sociales, culturales y ambientales, incluyendo los casos de regresividad.

En materia de *derechos políticos* o *de participación*, las personas afectadas podrían denunciar ante la Comisión el carácter secreto

o excluyente del procedimiento por el que se negoció un préstamo o las condiciones para su refinanciación con acreedores públicos o privados. Al firmar tales acuerdos, el funcionariado compromete a la población y su descendencia a cumplir obligaciones no debatidas ni siquiera en esferas institucionales formalmente representativas, como el Congreso. La Comisión, a su turno, podría llevar el reclamo ante la Corte. Analizando el acuerdo entre Argentina y el FMI en 2018, por ejemplo, Juan B. Justo (2021) concluye que la Corte IDH tiene competencia para dictar la nulidad del acuerdo por violación de los derechos de participación y para establecer garantías de no repetición, incluyendo la investigación y sanción de los procedimientos irregulares y las fugas de capital (Experta Independiente, 2023, p. 15). El efecto patrimonial debe regularse por fuera del acuerdo, atendiendo al principio de debida diligencia del FMI y al principio de no enriquecimiento ilícito de ninguna de las partes (Justo, 2021, pp. 622-5). No se trata de que el SIDH aplique el derecho interno argentino, sino de que revise cómo el trámite particular de este acuerdo se llevó a cabo violentando derechos políticos consagrados en instrumentos regionales de derechos humanos.

Los *derechos económicos, sociales, culturales y ambientales* también pueden ser eje de denuncias ante la Comisión. Una drástica reducción presupuestaria en salud –impuesta como condicionalidad para acceder a un préstamo o una refinanciación– deteriora los hospitales públicos. Vinculando la medida con la disminución en las prestaciones, la denuncia conecta un derecho consagrado en el sistema interamericano y una decisión del gobierno argentino en el marco del endeudamiento. La eliminación de escuelas o becas –instituciones destinadas a garantizar derechos– puede denunciarse, al igual que reformas legislativas que afecten derechos de la CADH o el Protocolo de San Salvador. Un ejemplo de este análisis se halla en la citada sentencia *Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra)* (2020): se condenó a Argentina por afectar los derechos a la alimentación, al agua, al ambiente sano y a

la participación cultural, y se ordenó al país presentar un plan para garantizarlos, además de crear un fondo para desarrollo comunitario.

Ante estas denuncias, el Estado argentino podría alegar haber usado ya el máximo de los recursos disponibles (art. 26, CADH). Debería demostrar una genuina escasez de fondos, sin que sea admisible la inacción estatal (tal como se fijó en *Cuscul Pivaral*). Los simultáneos pagos a acreedores externos desmentirían el argumento.

Una segunda estrategia defensiva por parte del Estado podría basarse en la obligación contraída con el FMI (u otras entidades). No obstante, ese compromiso –pese a su carácter jurídico internacional– no exime de cumplir con los tratados de derechos humanos. Ni la Convención ni el PDESC prevén esa causal de suspensión. La Corte IDH simplemente declararía anticonvencional priorizar el pago de deuda por sobre la garantía de derechos, ya que se retacean fondos para alimentación, salud o educación[3]. Incluso podría dictar medidas cautelares mientras se debate el fondo de la cuestión. La única alternativa favorable al Estado sería que la Corte considere que los fondos destinados al pago de deuda externa ya no son "recursos disponibles". Sin embargo, tal razonamiento privaría de todo sentido a la cláusula y violaría el principio de buena fe. Cualquier asignación presupuestaria hecha por el Estado justificaría recortar fondos para los derechos del art. 26: el texto ya no serviría de límite a la discrecionalidad estatal[4].

Si la Corte IDH confirmara que el compromiso con el FMI u otros acreedores no exime de cumplir con los derechos, el Estado argentino –con este nuevo encuadre– renegociará judicial o extrajudicialmente, o bien afrontará las sanciones del SIDH.

Una defensa adicional del Estado argentino podría basarse en una declaración interpretativa[5] inserta al ratificar la Convención en 1984.

---

[3] En otro capítulo de este mismo volumen, Alejandro Manzo analiza cómo el SIDH podría ejercer atribuciones sobre el FMI o sus Estados miembros.

[4] En todo caso, la carga argumentativa del Estado sería mucho mayor: debería demostrar que el pago de la deuda externa es *más importante que* garantizar los derechos sociales.

[5] Mediante instrumento emitido el 14 de agosto de 1984.

Con referencia a al derecho de propiedad (art. 21), la declaración señala que la Corte IDH no puede revisar la política económica del gobierno argentino, ni lo que los tribunales nacionales determinen como "utilidad pública", "interés social" ni "indemnización justa". Pero aquella defensa estatal fracasaría. La Corte destacó en *Furlan y Familiares* (2012) que la reserva solo alude a planteos fundados en el derecho de propiedad, sin que pueda extenderse a otros. Queda abierta la posibilidad de analizar reclamos por derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, o bien por derechos políticos de participación.

Por último, imaginemos una defensa del pago a acreedores fundada en el derecho de propiedad. Podrían esgrimirlo los propios tenedores de bonos si Argentina suspendiera los pagos –a todos o una parte de ellos– para garantizar salud, educación o protección ambiental. Solo personas físicas (y no empresas, por ejemplo) podrían invocar este derecho, tal como estableció la Corte IDH en su Opinión Consultiva (OC) 22/16. Tales personas, además, deberían estar "sujetas a [la] jurisdicción" de Argentina (CADH, art. 1). Incluso ante ese planteo, la Corte IDH podría favorecer a los derechos sociales y ambientales por encima del pago de deuda, basándose en el art. 21 de la CADH, que permite "subordinar el uso y goce [de la propiedad] al interés social" (Gonza, 2019, p, 609; Casla, 2023, p. 201). En septiembre de 2023, la pobreza en Argentina alcanzaba al 40% de las personas, mientras la indigencia llegaba al 9,3% y las pensiones habían perdido un 15% de poder adquisitivo en un año (SIEMPRO, 2023). Ese contexto justifica priorizar el presupuesto para los derechos de aquella población afectada, postergando –en virtud del interés social– el pago de la deuda pública[6].

Además de la jurisdicción contenciosa, la Corte podría ingresar a la cuestión mediante una modalidad especial de la vía consultiva. El Estado argentino, de acuerdo al art. 64.1 de la Convención, podría

[6] Un análisis más profundo podría revisar las condiciones fijadas en los bonos para determinar si no incurren en la "usura" prohibida por el art. 21 inc. 3 de la CADH.

solicitar a la Corte Interamericana una opinión "acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas" y la Convención y otros tratados de derechos humanos aplicables, como el PDESC (Pasqualucci, 2013, pp. 57-59). Según la Corte IDH, la consulta puede abarcar cualquier norma doméstica, en sentido amplio (OC 4/84), e incluso en etapa de proyecto (OC 12/91). Por esta vía, la Corte podría fortalecer los derechos y la posición de Argentina para confrontar reclamos de acreedores.

4. Palabras finales

La deuda externa y los programas exigidos por las IFIs al Estado argentino ante cada crisis acarrean de manera sostenida la afectación de derechos civiles, sociales, políticos, culturales, económicos y ambientales. Una economía expuesta a los riesgos internacionales, con dificultad para acceder a divisas extranjeras, recurrió al endeudamiento contraído tanto por dictaduras como por democracias que decidieron sin respetar el derecho a la participación. Decretos, leyes y resoluciones implementan condicionalidades impuestas contra los derechos consagrados constitucionalmente y asumidos ante la comunidad regional e internacional.

Por eso importa poner el foco en el SIDH: rescatar su vínculo histórico con el país para construir desde allí, a través de las vías contenciosa, consultiva y preventiva, herramientas para imponer la efectiva vigencia de los derechos humanos frente a políticas diseñadas e impuestas sin tenerlos en cuenta.

El evidente impacto de la deuda sobre la historia de los derechos en Argentina permitirá abrir, como en el pasado, un espacio para lograr también en el plano regional una garantía para protegerlos. La tarea está planteada.

Referencias bibliográficas

Abouharb, M. Rodwan y Cingranelli, David (2007). *Human rights and structural adjustment*. Cambridge: Cambridge University Press.

Águila, G. (2023). *Historia de la última dictadura militar. Argentina, 1976-1983*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Basualdo, Eduardo (2000). *Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes – Flacso – Página/12.

Bembi, Mariela y Nemiña, Pablo (2007). *Neoliberalismo y desendeudamiento. La relación Argentina – FMI*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

BID [Banco Interamericano de Desarrollo] (2023). *Lidiar con la deuda. Menos riesgo para más crecimiento en América Latina y el Caribe*, BID, Washington (D. C.). Recuperado de: https://flagships.iadb.org/es/DIA/lidiar-con-la-deuda-menos-riesgo-para-mas-crecimiento-en-america-latina-y-el-caribe

Bilchitz, David (2014). "Socio-economic rights, economic crisis, and legal doctrine", *International Journal of Constitutional Law*, *12* (3), pp. 710-739.

Bohoslavsky, Juan Pablo, Cantamutto, Francisco y Castiglioni, Lucas (2023). "Human rights due diligence by corporate creditors in sovereign debt restructuring – A great missing link", *Business Human Rights Journal*, 8, pp. 213-236.

Bohoslavsky, Juan Pablo y Cantamutto, Francisco (2023). "Nafta al fuego. Deuda y cambio climático en Argentina", ACIJ, Buenos Aires. Recuperado de: https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2023/12/Nafta-al-fuego-_-Deuda-publica-y-cambio-climatico-en-Argentina.pdf

Bohoslavsky, Juan Pablo y Clérico, Laura (2023). "El sistema interamericano de derechos humanos y el problema de la deuda", en Cantamutto, Francisco (coord.), *Debates actuales sobre dinámica*

y reestructuraciones de deuda pública desde la Argentina, pp. 109-114, Bahía Blanca: EdiUNS.

Bohoslavsky, Juan Pablo y Rossi, Julieta (2023). "Estándares jurídicos sobre deuda y derechos de las mujeres", en Bohoslavsky, Juan Pablo y Rulli, Mariana (coords.), *Deuda feminista. ¿Utopía u oxímoron?*, pp. 133-152, La Plata: EDULP.

Brenta, Noemí (2019). *Historia de la deuda externa argentina. De Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Caliari, Aldo (2024). "IMF Human Rights Accountability: A Pragmatic Way to Break the Deadlock", *Perspectives*, 26. Recuperado de: https://digitalcommons.wcl.american.edu/accountability-perspectives/26

Cantamutto, Francisco (2023a). "Introducción", en Cantamutto, Francisco (coord.), *Debates actuales sobre dinámica y reestructuraciones de deuda pública desde la Argentina,* pp. 5-10, Bahía Blanca: EdiUNS.

Cantamutto, Francisco (2023b). "El persistente desborde. Un cuarto de siglo de la deuda pública de la Argentina", en Cantamutto, Francisco (coord.), *Debates actuales sobre dinámica y reestructuraciones de deuda pública desde la Argentina,* pp. 116-141, Bahía Blanca: EdiUNS.

Cantamutto, Francisco y Constantino, Agostina (2023). "Deuda y derecho a la educación en América Latina y el Caribe", en Bohoslavsky, Juan Pablo y Rulli, Mariana (coords.), *Deuda feminista.* ¿Utopía u oxímoron?, pp. 337-360, La Plata: EDULP.

Casla, Koldo (2023). "The right to property taking economic, social, and cultural rights seriously", *Human Rights Quarterly*, 45, pp. 171-204.

CIDH (2017). "Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas", CIDH, Washington (D. C.). Recuperado de: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/pobrezaddhh2017.pdf

CIDH (2018). "Políticas públicas con enfoque de derechos humanos", CIDH, Washington (D. C.). Recuperado de: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasPublicasDDHH.pdf

CIDH (2020). "Resolución 1/2020. Pandemia y derechos humanos en las Américas", CIDH, Washington (D. C.). Recuperado de: https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf

Comité DESC (1999). "Examen de los informes presentados por los Estados Parte de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Argentina", Ginebra, ONU. Recuperado de: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2F1%2FAdd.38&Lang=es

Comité DESC (2018). "Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina", Ginebra, ONU. Recuperado de: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/329/66/PDF/G1832966.pdf

Contesse, Jorge (2019). "Resisting the Inter-American Human Rights System", *Yale Journal of International Law*, 44(2), pp. 179-237.

Corte IDH (1982). "Opinión Consultiva OC 1/82 del 24 de setiembre de 1982. "Otros tratados" objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana de Derechos Humanos). Solicitada por el Perú". Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_01_esp1.pdf

Corte IDH (1984). "Opinión Consultiva OC 4/84 del 19 de enero de 1984. Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Solicitada por el Gobierno de Costa Rica". Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_04_esp.pdf

Corte IDH (1991). "Opinión Consultiva OC 12/91 del 6 de diciembre de 1991. Compatibilidad de un proyecto de ley con el artículo 8.2.h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Solicitada por el Gobierno de la República de Costa Rica". Recupera-

do de: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_12_esp.pdf

Corte IDH (1999). "Opinión Consultiva OC 16/99 del 1 de octubre de 1999, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos". "El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal"". Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_esp.pdf

Corte IDH (2012). *Furlán y Familiares vs. Argentina*, 31 de agosto de 2012, Serie C, núm. 246. Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_246_esp.pdf

Corte IDH (2016). "Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016 solicitada por la República de Panamá. Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el sistema interamericano de derechos humanos (interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46 y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1.a y b del Protocolo de San Salvador)". Serie A, núm. 22. Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_22_esp.pdf

Corte IDH (2017). *Lagos del Campo vs. Perú*, 31 de agosto de 2017, Serie C, núm. 340. Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf

Corte IDH (2018). *Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala*, 23 de agosto de 2018, Serie C, núm. 359. Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/coroyaasos/articulos/seriec_359_esp.pdf

Corte IDH (2019). *ANCEJUB-SUNAT vs. Perú*, 21 de noviembre de 2019, Serie C, núm. 394. Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_394_esp.pdf

Corte IDH (2020). *Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*, 6 de febrero de 2020, Serie C núm. 400. Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf

Corte IDH (2023). *Habitantes de La Oroya vs. Perú*, 27 de noviembre de 2023, Serie C, núm. 511. Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_511_esp.pdf

Darrow, Mac (2003). *Between Light and Shadow: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*. Portland: Hart Publishing.

Dupuy, Pierre-Marie (1997). "The Constitutional Dimension of the UN Charter Revisited", *Max Planck Yearbook on UN Law,* 1, pp 1-33.

Experta Independiente sobre los Efectos de la Deuda Externa (2023). "Visit to Argentina. Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights", A/HRC/52/34/Add.1. Recuperado de: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/sessions-regular/session52/A_HRC_52_34_Add.1_AdvanceEditedVersion.docx

Filippini, Leonardo (2019). "Las relaciones entre el derecho interno y el derecho internacional", en Gargarella, Roberto y Guidi, Sebastián (dirs.), *Constitución de la Nación Argentina Comentada*, tomo II, pp. 462-473. Buenos Aires: ThomsonReuters La Ley.

Gelli, María Angélica (2005). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*. Buenos Aires: La Ley.

Georgieva, Kristalina y Weeks-Brown, Rhoda (2023), "The IMF's Evolving Role Within a Constant Mandate", *Journal of International Economic Law*, 26, pp. 17–29.

Ghazi, Bahram (2005). *The IMF, the World Bank and the question of human rights*, Ardsley, Transnational Publishers.

Gianviti, François (2001). *Economic, Social and Cultural Human Rights and the International Monetary Fund*, trabajo presentado en la 25ª Sesión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Ginebra (Suiza). Recuperado de: http://www.imf.org/external/np/leg/sem/2002/cdmfl/eng/gianv3.pdf

Gonza, Alejandra (2019). "Art. 21. Derecho a la propiedad privada", en Steiner, Christian y Fuchs, Marie-Christine (eds.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, 2da. edición, pp. 599-644, Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.

Grant, John P. y Barker, J. Craig (2009). *Parry and Grant Dictionary of International Law* (3ra. edición). Oxford: Oxford University Press.

Gupta, Sanjeev, Dicks-Mireaux, Louis, Khemani, Ritha, McDonald, Calvin y Verhoeven, Marijn (2000). "Social issues in IMF-supported programs", Serie Occasional Papers, núm. 191, Fondo Monetario Internacional, Washington (D.C.).

Justo, Juan Bautista (2021), "El acuerdo entre el FMI y Argentina en 2018. Control de convencionalidad", *Revista Derechos en Acción*, 18, pp. 594-626. Recuperado de: https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/12014

Kaufmann, Catherine (2018). "The Covenants and financial crises", en Moeckli, Daniel, Keller, Helen y Heri, Corina (eds.), *The Human Rights Covenants at 50: their past, their present, their future*, pp. 303-333, Oxford: Oxford University Press.

Kentikelenis, Alexandros y Stubbs, Thomas (2023). *A thousand cuts. Social protection in the age of austerity*, Nueva York: Oxford University Press.

Kombos, Constantinos (2019). "Constitutional review and the economic crisis: In the courts we trust?", *European Public Law*, 25 (1), pp. 105-134, y (2), pp. 229-248.

Lessa Kerstenetzky, Celia (2006). "Políticas sociais: focalização ou universalização?", *Revista de Economía Política*, 26 (104), pp. 564-574.

López, Pablo J. y Nahón, Cecilia (2017). "The Growth of Debt and the Debt of Growth: Lessons from the Case of Argentina", *Journal of Law and Society*, 44 (1), pp. 99-122.

Lumina, Cephas (2018). "Sovereign Debt and Human Rights. Making the connection", en Bantekas, Ilias y Lumina, Cephas (eds.),

Sovereign Debt and Human Rights, pp. 169-185, Oxford: Oxford University Press.

Ministerio de Economía de la Nación (2023): "Deuda de la Administración Central. III Trimestre 2023". Ministerio de Economía de la Nación, Buenos Aires. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/presentacion_grafica_iiit_2023.pdf

Morgan-Foster, Jason (2003). "The relationship of IMF structural adjustment programs to economic, social, and cultural rights: the Argentine case revisited", *Michigan Journal of International Law*, vol. 24, pp. 577-646.

Pasqualucci, Jo M. (2013). *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights* (2da. edición), Cambridge: Cambridge University Press.

Porto, Abelardo (2020). "Evolución del sector público argentino en el largo plazo", Documento de Trabajo 36, CEFIP-UNLP, La Plata. Recuperado de: https://www.mfp.econo.unlp.edu.ar/wp-content/uploads/2020/06/DocTrab36.pdf

Porzecanski, Arturo C. (2018). "Human Rights and sovereign debts in the context of property and creditor rights", en Bantekas, Ilias y Lumina, Cephas (eds.), *Sovereign Debt and Human Rights*, pp. 45-66, Oxford: Oxford University Press.

Rapoport, Mario (2000), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Macchi.

REDESCA [Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales] (2021), "Compendio. Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. Estándares interamericanos", CIDH, Washington (D.C.). Recuperado de: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Compendio%20DESCA_ESP_completo.pdf

REDESCA [Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales] (2024), "Plan de trabajo 2024-2026. Una agenda hemisférica para los DESCA", CIDH, Washington

(D.C.). Recuperado de: https://www.oas.org/es/CIDH/r/desca/plan/REDESCA_PlanTrabajo_2024-2026_SPA.pdf
Setser, Brad y Gelpern, Anna (2006). "Pathways through Financial Crisis: Argentina", *Global Governance*, 12, pp. 465-487.
Shaver, Lea (2010). "The Inter-American human rights system: an effective institution for regional human rights protection?", *Washington University Global Studies Law Review*, 9(4), pp. 639-676.
SIEMPRO [Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales] (2023). "Sistema de indicadores sociales. Septiembre de 2023", Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Buenos Aires.

Parte VI

Conclusiones

CAPÍTULO 24

Agenda de trabajo

Juan Pablo Bohoslavsky, Alfredo Calcagno
y Laura Clérico[1]

El libro ofrece hallazgos y argumentos que sostienen la necesidad de evaluar y revisar la deuda -especialmente la pública, aunque también se analiza la deuda privada- a la luz del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH). La región interamericana es una de las más endeudadas y más desiguales del mundo, y -sobre llovido mojado- afectada de manera profundamente negativa por el impacto que las condicionalidades regresivas frecuentemente impuestas por las IFIs registran en materia de derechos humanos (tanto civiles y políticos como económicos, sociales, culturales y ambientales). Más aún, en forma elocuente la prologuista de este libro, Alicia Ely Yamin, explica que la "deuda soberana puede ser el mejor instrumento de poder y control del Norte sobre el Sur jamás inventado". El control hasta les resulta barato: no requiere de mayor infraestructura y hace "que los pueblos paguen por su propia opresión". Por ello concluye que el tratamiento de la deuda como una cuestión central de derechos humanos es un imperativo necesario y urgente para la región.

[1] La/os autora/es agradecen a Noemí Brenta, Silvia Serrano Guzmán y Francisco Cantamutto por sus comentarios críticos a borradores de este capítulo.

Aun así -es otro hallazgo que surge del libro-, el SIDH mantiene la relación deuda y derechos humanos en un rincón arrumbada, olvidada y cubierta de polvo. La falta de tratamiento es aún más patente en comparación con el sistema universal de protección de derechos humanos y el europeo. El SIDH es el que menos ha avanzado integrando la insostenibilidad de las deudas y las condicionalidades como factores que explican y sostienen las estructuras de desigualdad y opresión en la región y que afectan a millones de personas que se encuentran en desigualdad estructural e histórica y que, a su vez lleva a muchas otras poblaciones a padecer mayores y más consolidados niveles de desigualdad, que suelen traducirse en violaciones de derechos humanos.

La apertura del SIDH para interactuar con el sistema universal de derechos humanos y regional para complementar sus argumentaciones y realizar interpretaciones progresivas de la Convención Americana sobre Derecho Humanos (CADH) es reconocida como una característica positiva del SIDH. Sin embargo, esta apertura no se ha registrado, hasta ahora, respecto de la relación deuda y derechos humanos, cuyo tratamiento es central para la relatoría específica sobre el tema de la ONU -como así también para otras relatorías, los órganos de tratados y el propio Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General-.

El libro identifica una ventana de oportunidad para que el SIDH amplíe y complemente sus abordajes, las lecturas de contextos, las interpretaciones y ubique a la deuda en el centro de sus actuaciones, trayéndola desde los márgenes a las audiencias, sus informes, casos, opiniones consultivas, medidas cautelares y provisionales, etc. que producen tanto la CIDH como la Corte IDH, respectivamente. Este libro elabora y ofrece argumentos para que la relación entre deuda y derechos humanos también resulte central para otros órganos de la OEA, como la Asamblea General, la Comisión Interamericana de la Mujer (CIM), el Mecanismo de Seguimiento a la aplicación de la Convención de Belém do Pará sobre Violencia Contra la Mujer (ME-

SECVI) y el Grupo de Trabajo de Seguimiento del Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros. En efecto, los estándares interamericanos requieren ser interpretados y desarrollados teniendo en cuenta la inclusión de perspectiva de géneros y el enfoque de diversidad.

Entonces proponemos una agenda de trabajo. Esta requiere ser pensada de manera multidimensional, atendiendo a intervenciones en diferentes planos: normativa, institucional, cultural, política, económica y fiscal. ¿De qué manera desde el SIDH se puede impulsar y exigir una adecuada armonización entre los derechos de los acreedores, las obligaciones financieras de los Estados y los derechos humanos de las poblaciones?

Esta agenda situada no solo comprometería a los actores propios (supranacionales) del SIDH sino también a los actores nacionales (en particular los gobiernos) e internacionales. Los primeros, a través del cumplimiento de su mandato de promoción y protección de derechos humanos, incluyendo el escrutinio y rendición de cuentas por parte de los Estados sobre sus acciones u omisiones y su conformidad con sus obligaciones internacionales; asegurando que las políticas nacionales en materia de deuda incorporan un enfoque de derechos humanos. Asimismo, a nivel global, una reforma del sistema financiero internacional resulta indispensable para que el endeudamiento soberano no conduzca a la violación de los derechos humanos en los países deudores.

Respecto del plano *normativo*, este libro demuestra que el SIDH cuenta con las herramientas necesarias para seguir desarrollando y consolidando estándares referidos a las obligaciones estatales y de otros actores relevantes -entre otros las IFIs y acreedores privados-, con el propósito de que la deuda apalanque los niveles de realización de los derechos humanos en la región, y no que los siga sacrificando en el altar de los mercados financieros y la ortodoxia económica. Para ello, los tres niveles (nacional, interamericano y global) deben obrar en conjunto para, en primer lugar, evitar que un endeudamiento exa-

gerado o el mal uso de los recursos obtenidos lleven a un sobreendeudamiento; y, en caso de llegar a una situación en la cual la deuda se torna insostenible, para que los objetivos del desarrollo y el respeto de los derechos humanos no sean sacrificados en el altar de la sacralidad del pago de la deuda.

En el *plano interamericano*, es imperioso que el SIDH asuma su propia agenda en este campo, tal como ha propuesto el actual Relator de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) de la CIDH. Para operacionalizar esa agenda se requiere que se celebren audiencias temáticas sobre el tema en la CIDH y que se abra un proceso de consulta para la generación de un informe temático de la CIDH que sistematice los estándares producidos por el sistema de la ONU, entre otros, y los -más parcos, hasta ahora- del SIDH sobre deuda y derechos humanos, y que se abra a las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil, academia y movimientos sociales, que desde hace décadas vienen trabajando sobre esta agenda y generando contenidos y buenas prácticas que requieren ser recopiladas y sistematizadas. En suma, todo ello para que la CIDH haga un diagnóstico regional de la situación, sistematice estándares, los adapte al contexto y formule recomendaciones específicas y dirigidas a todos los actores involucrados en el tema.

En esta línea de trabajo es muy importante que la sociedad civil y el movimiento de derechos humanos impulsen la inclusión de la deuda y sus condicionalidades en cómo confluyen en producir violaciones a los derechos, de forma tal que le brinden herramientas a la CIDH y la Corte IDH para incorporar este tema en sus decisiones sobre casos. Esto promovería que la CIDH trabaje de manera explícita en sus informes de fondo sobre casos concretos la forma en la que la deuda y las políticas económicas asociadas generan o coadyuvan a generar violaciones a los derechos humanos. La Corte IDH tendría que incluir la deuda también en sus análisis de los contextos de los casos, en el mérito de las sentencias y tomarla como cuestión relevante cuando ordena reparaciones y garantías de no repetición.

La lista de espacios disponibles puede seguir. Por ejemplo, se requiere que actores relevantes del SIDH piensen en una estrategia para que los legitimados por la CADH soliciten una Opinión Consultiva a la Corte IDH sobre deuda y derechos humanos. Y que diferentes voces de la región interamericana participen mediante *amicus curiae*. Todo ello debería ser complementado con capacitación para los equipos de la CIDH y de la Corte IDH sobre las complejidades de la deuda soberana para que articulen debidamente su relación con los derechos humanos. Esto es necesario para que las cuestiones técnicas del tema no desincentiven a los órganos del SIDH a identificar su conexión con los derechos humanos y a actuar en consecuencia en el ejercicio de sus funciones.

En atención al *plano cultural y académico*, los estándares universales e interamericanos de derechos humanos sobre deuda, economía y derechos humanos, con un enfoque de género y diversidades, requieren ser divulgados y enseñados. En este sentido, se requiere que las universidades de la región los incluyan de forma transversal en la enseñanza de los derechos humanos y que se promueva también el trabajo de estos contenidos en seminarios o cursos específicos. Algo similar se espera respecto de las capacitaciones profesionales de la judicatura, el ministerio público fiscal, de la defensa, las asesorías tutelares y de otras profesiones de relevancia en la materia. Otra línea de acción necesaria se plantea en clave de *investigación*: se requiere que las agencias de ciencia e investigación de la región promuevan proyectos en esa línea. A su vez, la propia CIDH así como la Corte IDH podrían fomentar acuerdos explícitos con los sistemas de investigación y sistemas educativos universitarios, abrir capacitaciones, abrir líneas de financiamiento, estancias de formación en la CIDH y la Corte IDH sobre deuda y derechos humanos. Y, por supuesto, para bajar todo esto más al terreno, se requiere que desde la *educación popular* se presente la deuda soberana como algo cercano y que carcome las posibilidades concretas y reales de goce efectivo del derecho a condiciones materiales de existencia digna. Esta agenda alcanza

también al trabajo con los medios de comunicación en general y con quienes estén generando contenidos para difundir, incluidas, sobre todo, las redes sociales.

Además, nos parece necesario mencionar, y como nos marca Silvia Serrano, que a diferencia de otras cuestiones en las que las obligaciones de derechos humanos pueden entrar en tensión con otros intereses del Estado (seguridad, lucha contra el crimen, etc.), en el tema de la deuda puede haber más coincidencia entre los intereses de los Estados (fortaleciendo su espacio fiscal, por ejemplo) y el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos. Es decir, en este tema, el desarrollo de estándares no operaría necesariamente como forma limitante del margen de los Estados, sino como respaldo para fortalecer la posición de negociación de la deuda con los acreedores. Esta característica propia de este tema debería llevar a que los órganos del SIDH sientan que su abordaje de la deuda tiene un gran potencial político en la región.

Hasta aquí planteamos una agenda que puede permear, de *lege lata*, el sistema interamericano. Ahora bien, ¿cómo se traduciría, de manera concreta y específica, un enfoque de derechos humanos en la cuestión de la deuda en los ámbitos de la rendición de cuentas, las políticas públicas y las reformas transformadoras en los niveles nacional y global?

En el *plano nacional*, es preciso establecer un marco institucional que desaliente el endeudamiento irresponsable y, llegado el caso, que administre el sobre-endeudamiento sin comprometer las perspectivas de desarrollo y sin violar los derechos humanos de las poblaciones.

Para lo primero, una administración que sea pública y transparente de la deuda es indispensable. La agenda propuesta requiere llevar a cabo evaluaciones de impacto de las políticas de deuda y las políticas económicas asociadas sobre los derechos humanos de la población. Estas evaluaciones deben ser independientes y transparentes, tanto *ex ante* como *ex post*, y ser determinantes al momento de la discu-

sión/aprobación de las medidas y reformas como así también durante todo el proceso.

Con ese fin, debe garantizarse el acceso a la información y participación de la población en las decisiones en materia de deuda, ya sea en el marco de las audiencias de las comisiones de los Parlamentos o a través de audiencias que se celebren en diferentes partes del territorio del Estado en cuestión para que se amplíe la participación de las poblaciones que se encuentren alejadas de los centros urbanos.

Este marco de publicidad, transparencia y de mayor participación social obraría en favor de una gestión más responsable de la deuda, al desalentar su emisión excesiva, en malas condiciones y desconectada de las necesidades de la economía real de las poblaciones y muy especialmente de las que se encuentran en situación de vulnerabilidad. El Estado debe disponer de instrumentos regulatorios para desalentar o directamente prohibir las entradas de capitales especulativos, que han sido de manera reiterada un factor de inestabilidad y crisis en los países de la región. Con tal fin, debe mantener su potestad para administrar los flujos internacionales de capital y orientar el crédito.

Si el endeudamiento público se empleara como medio para sostener un proceso de desarrollo con enfoque de derechos humanos, el propio crecimiento del producto, de las exportaciones y de los ingresos tributarios permitiría cubrir el servicio de una deuda que sería, por lo tanto, sostenible. Sin embargo, la experiencia muestra que las medidas precautorias pueden no existir, o ser insuficientes para garantizar esa sostenibilidad. De producirse una crisis de la deuda, la forma de administrarla y de recuperar la sostenibilidad de la deuda debe preservar los intereses del país, lo cual comprende, de manera inalienable, los derechos humanos de su población.

Según la definición, se considera que "una deuda es sostenible cuando se espera que un prestatario pueda continuar atendiendo el servicio de su deuda sin tener que recurrir a una corrección desproporcionada de sus ingresos y gastos", que podría "comprometer su estabilidad macroeconómica y/o la de sus socios económicos" (FMI *et*

al. 2013, p. 157). Esta definición se centra en el costo macroeconómico del ajuste que busca reequilibrar las cuentas fiscales y la balanza de pagos. Las medidas clásicas para aplicar ese ajuste son la devaluación de la moneda, la reducción de los salarios reales, el recorte del gasto público primario y el aumento de la presión tributaria. Son medidas que deprimen la actividad económica en el corto plazo. Ahora bien, la recesión resultante no es un efecto indeseado: es la forma elegida para extraer un excedente fiscal, y también para contraer las importaciones y así dedicar más divisas al servicio de la deuda externa. Por cierto, el problema "surge" cuando la deuda no se toma para apalancar el desarrollo o mejoras en el nivel de vida de la población, sino para financiar la especulación financiera y fugar capitales. Esto produce un desajuste entre beneficiarios del proceso de endeudamiento (una minoría social) y responsables del pago (la sociedad en su conjunto). Además, este desajuste entre beneficiarios y pagadores se agrava mucho más cuando, más allá de cierto punto, el ajuste se torna "desproporcionado" y compromete la estabilidad macroeconómica.

Tal situación torna inviables o, en todo caso, inefectivas, las políticas de ajuste. De manera típica, las medidas recesivas que buscan generar un excedente fiscal resultan contraproducentes, porque deprimen los ingresos tributarios. Asimismo, la necesidad de financiar el servicio de la deuda presiona sobre los mercados monetario y financiero internos e impulsa al alza las tasas de interés[2], lo cual no solamente agrava la recesión sino que agranda el gasto público. Por su parte, la devaluación de la moneda incrementa la deuda (buena parte de la cual está contratada en moneda extranjera) como proporción del PIB y de los recursos fiscales, denominados en moneda nacional. Se entra entonces en un círculo vicioso, en el cual la devaluación incrementa las necesidades de financiamiento del gobierno,

[2] Esto sin contar los efectos de los cambios de la política monetaria de Estados Unidos principalmente, y del Banco Central Europeo, que suben o bajan las tasas de interés en función de sus propios objetivos, sin tener en cuenta el impacto de esta medida sobre la economía mundial y en particular sobre los países muy endeudados.

agrava el desequilibrio macroeconómico e impulsa la subida de los precios, todo lo cual alimenta una nueva devaluación y profundiza la recesión; ésta a su vez reduce los ingresos fiscales y aumenta las necesidades de financiamiento.

Ahora bien, este libro aboga por incluir dentro de los criterios para evaluar la sostenibilidad de la deuda otros elementos que van más allá de la coyuntura macroeconómica. Uno de ellos es la capacidad de crecimiento en el largo plazo: en la medida en que el ajuste que reclama el servicio de la deuda sacrifica la inversión pública, en infraestructura, en ciencia y tecnología, en educación y salud, y las transferencias sociales, está minando gravemente la perspectiva de desarrollo del país deudor. Y con ella, su capacidad de pago en el mediano y largo plazo.

Otro factor a tener en cuenta es el bienestar social (realización de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales), que se vincula con la prestación de servicios públicos básicos, con el volumen y la calidad del empleo, con el nivel de los ingresos reales de la población y con su distribución. Un elevado desempleo y una mayor precariedad del empleo son consecuencias directas de la recesión inducida para enfrentar una deuda insostenible. Asimismo, al privilegiar el servicio de la deuda sobre otros gastos (en particular los referidos al sector social), disminuyen los ingresos directos (salarios y jubilaciones) e indirectos (en la forma de salud y educación gratuitas) de gran parte de la población de ingresos medios y bajos; mientras tanto, aumentan los ingresos de los rentistas locales y extranjeros, que están entre los grupos de mayores ingresos. Esto impacta de manera adversa tanto sobre la pobreza como sobre la desigualdad distributiva. Estas regresiones arbitrarias sobre los derechos sociales tienen no solo un impacto negativo en el goce efectivo de esos derechos, sino también un impacto económico negativo, al afectar el nivel y la composición de la demanda interna. Además, tienen un efecto negativo sobre el consenso y la cohesión social, que son factores importantes para favorecer el desarrollo económico (en especial uno con enfoque

de derechos humanos): una sociedad estructuralmente conflictiva es inestable y desalienta la inversión de largo plazo. La deuda excesiva y las políticas económicas ortodoxas que suelen implementarse para asegurar su total reembolso también tienen un efecto adverso sobre la igualdad de género. A su vez, la incidencia de la política de la deuda sobre el perfil productivo del país y, de esa manera, sobre el medioambiente, también es un factor que debe tenerse seriamente en cuenta.

En suma, una visión comprehensiva de la sostenibilidad de la deuda debe contemplar, además de la consistencia macroeconómica de corto plazo, las condiciones del crecimiento de largo plazo, así como los derechos económicos, sociales, culturales, medioambientales, civiles y políticos de la población de los países deudores. En otras palabras, una deuda cuyo servicio vulnera los derechos humanos no puede ser calificada como "sostenible".

¿Qué hacer frente a una deuda que se ha vuelto insostenible, o que corre el riesgo de serlo? En primer lugar, es preciso restaurar la sostenibilidad de la deuda pública a través del crecimiento económico, y no intentar hacerlo mediante la depresión. Así, se apuntaría al equilibrio de la balanza de pagos mediante la expansión de las exportaciones antes que la contracción de las importaciones necesarias para el crecimiento y la inversión. Más aún, se debería apuntar a la reconversión del perfil de la economía hacia un mayor contenido tecnológico y diversificado, y una menor incidencia de los *commodities* en su composición[3]. Del mismo modo, se tendería al equilibrio fiscal mediante el incremento de los ingresos antes que la reducción de los gastos primarios indispensables para el desarrollo económico y social. El enfoque de derechos humanos en la política fiscal es aquí crucial.

Esto no quiere decir que no sea posible y deseable reducir determinados rubros del gasto público, y limitar o sustituir ciertas impor-

[3] Es decir, aumentar la composición de la exportaciones en rubros en los que el país deudor sea formador de precios, y no tomador pasivo, y no dependa mayormente de los vaivenes y ciclos de oferta y demanda mundial, y de factores climáticos, todos ellos elementos fuera de su control.

taciones. Por el contrario, la carga de la deuda torna aún más urgente revisar en profundidad no solamente el monto, sino también la composición de los ingresos y los gastos fiscales, y de los flujos comerciales (por ejemplo, desalentando las importaciones de bienes y servicios superfluos). Si se priorizan correctamente los gastos y se mejora la equidad tributaria, es posible tender al equilibrio de las cuentas fiscales sin generar nuevos costos económicos y sociales.

Del lado del gasto, más que una disminución global del gasto primario, cabría racionalizarlo y potenciar su impacto. Con tal fin, además de combatir la ineficiencia y la corrupción, es posible reasignar las partidas presupuestarias con impacto social y ambiental neutro o negativo (pago de intereses, gastos en defensa cuando son excesivos, subsidios corporativos y a familias de alto poder adquisitivo, incentivos a actividades económicas lesivas del ambiente) hacia áreas o prioridades con mayor impacto positivo sobre el desarrollo económico, la población y la naturaleza. Además, el pago de la deuda no tiene prioridad jurídica por sobre otras inversiones públicas con directa incidencia sobre los derechos humanos de la población, al margen de que los acreedores deben asumir la co-responsabilidad en el otorgamiento excesivo de crédito a los Estados.

Del lado de los ingresos resulta también esencial fortalecer la equidad así como la eficiencia en la administración tributaria, que van de la mano en países en los que la evasión y la elusión fiscales son elevadas. Para ello, es necesario eliminar los privilegios fiscales que permiten a los sectores más ricos de la población y las grandes corporaciones eludir pagos mediante contabilidad creativa y asesoramiento jurídico. Se trata en muchos casos de políticas de largo plazo, no solamente por la resistencia que oponen esos grupos en general muy influyentes, sino también porque la ampliación de la base tributaria requiere incorporar a la economía formal empleos precarios y transacciones informales, lo cual llevará un tiempo considerable.

Sin embargo, es factible introducir en la agenda medidas con resultados más rápidos. En primer lugar, los gobiernos deberían asignar

suficientes recursos a sus sistemas de administración fiscal y aplicar las tecnologías de la información que están ampliamente disponibles; la simplificación de sistemas tributarios a veces engorrosos puede también ayudar a una mayor eficiencia. En segundo lugar, existen exenciones y regímenes fiscales de favor (los así llamados "gastos tributarios") que, aun si en algún momento podían justificarse, se han prolongado para convertirse en rentas sin racionalidad económica o social. En particular, los países y sus entidades subnacionales debieran evitar agregar nuevas exenciones y ventajas fiscales en el marco de una "competencia fiscal" en la que pugnan entre sí para radicar inversiones en sus territorios. En tercer lugar, los países latinoamericanos tienen un amplio margen para mejorar la progresividad de sus sistemas tributarios.

Con ingresos del gobierno general en torno a 30% del PIB en promedio para la región, la presión fiscal en América Latina es consistente con el nivel de desarrollo de sus países (en los países desarrollados la media es de 36%), siendo mayor en aquellos en donde el Estado conserva un papel central en los servicios sociales y el sistema jubilatorio (FMI, 2023)[4]. Lo que distingue a esos países de los desarrollados es su dependencia hacia los impuestos indirectos y la escasa incidencia de los tributos directos, en especial los que pagan las familias. Particularmente bajos son los impuestos sobre el patrimonio: menos de 1% del PIB en Argentina, Brasil y Chile, que se compara con alrededor de 3% del PIB en Estados Unidos, Francia y Reino Unido.

Una reforma fiscal progresiva reduciría el costo económico y social de la deuda y la haría por lo tanto más sostenible. Reducir los ingresos disponibles de los sectores de altos ingresos tiene un costo mucho menor en términos de disminución de la demanda interna y

[4] La presión tributaria es de 35% del PIB en Argentina, 41% en Brasil y 26% en Chile, por debajo la de la mayoría de los países desarrollados, donde llega a 52% del PIB en Francia, 42% en Alemania, 36% en Japón y 30% en Estados Unidos. El gobierno general engloba al gobierno central, las provincias y los municipios.

de la actividad económica que comprimir los de las clases populares. Haría también el ajuste más equitativo, ya que pondría a contribución a los sectores nacionales y extranjeros que, en muchos casos, resultaron beneficiados por el proceso mismo del endeudamiento, especulación y fuga de capitales.

Esto nos lleva al *plano internacional*, en el cual también es preciso aplicar políticas que faciliten la prevención de las crisis de la deuda y contribuyan a un manejo de la deuda respetuoso de los derechos humanos. Tales políticas deben cubrir al menos tres áreas centrales: primero, constituir un marco de cooperación fiscal que desmonte los mecanismos de elusión y evasión que, de manera sistemática, utilizan las grandes corporaciones y las grandes fortunas; segundo, instaurar mecanismos de solución para el sobre-endeudamiento soberano que eliminen el actual sesgo recesivo de los ajustes manejados por el FMI; y tercero, diseñar un sistema financiero internacional en donde el financiamiento de largo plazo vuelva a tener un papel dominante, y donde sea más sencillo controlar los movimientos de capitales desestabilizadores.

El primer punto se ha vuelto prioritario también en países desarrollados que desde la crisis de 2008 enfrentan un aumento significativo de su endeudamiento público, y a los que les resulta inviable aumentar la presión fiscal sobre sus clases medias y bajas. Para esto, urge fortalecer los mecanismos de cooperación regional e internacional en aras de una tributación más justa, tal como se está discutiendo ahora mismo en el marco de las Naciones Unidas en torno a una posible convención fiscal internacional. Esto ha motivado también que la OCDE lanzara la iniciativa para combatir la "erosión de la base tributaria y la transferencia de beneficios" desde los lugares en donde se originan hacia jurisdicciones con impuestos bajos o nulos. A esta iniciativa (BEPS por sus siglas en inglés) se han asociado numerosos países en desarrollo, hasta sumar 147 países y jurisdicciones.

Dentro de esa iniciativa y otras similares, los países intercambian información de manera automática sobre posibles evasores, acuer-

dan reglas contra abusos en precios de transferencia y el abultamiento artificial de los costos, en especial los financieros y las regalías sobre la propiedad intelectual, que les permiten reducir las ganancias en los países con tributación normal y hacerlas aparecer en sucursales ubicadas en paraísos fiscales. Asimismo, la mayoría de esos países acordaron una tasa mínima de imposición global de 15% para las mayores empresas multinacionales (una forma de limitar la "competencia fiscal" entre países) y reasignar los beneficios de manera que parte de ellos paguen impuestos en los países en donde se generan verdaderamente las ganancias.

La efectividad de estas iniciativas es todavía incierta, dado que los mismos países que manejan la OCDE cobijan los principales paraísos fiscales, que continúan operando como centros neurálgicos para la evasión fiscal. Para que los países en desarrollo tengan una mayor incidencia en los criterios y mecanismos de la cooperación tributaria internacional, ésta debería organizarse desde las Naciones Unidas, tal como se propugna actualmente en el marco de la negociación en el comité *ad hoc* sobre la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Tributaria Internacional (Resolución 78/230 de 2023 de la Asamblea General). Mientras tanto, los gobiernos pueden intentar extraer todo el provecho posible de estas iniciativas, empezando por fijar niveles mínimos de imposición a las corporaciones transnacionales y por prohibir en su normativa nacional las maniobras habituales de evasión y elusión.

El segundo punto aborda un defecto constitutivo del sistema monetario y financiero implantado en 1944, en Bretton Woods, que es el sesgo recesivo que el FMI impone a la economía mundial. El papel del FMI es hoy central en la gestión de las crisis de sobreendeudamiento. Llegar a un acuerdo con el Fondo es, en los hechos, condición *sine qua non* para la renegociación de los créditos oficiales (en el Club de París), con los bancos internacionales (Club de Londres) o con otras instituciones internacionales (Banco Mundial, BID, etc.). Un acuerdo con el FMI es también clave en la negociación con bonistas privados.

El problema es que tal acuerdo viene atado a condiciones que agravan la depresión económica en vez de aliviarla, con los conocidos efectos adversos sobre los derechos de la población.

Para eliminar ese sesgo recesivo, es necesario habilitar vías que permitan reestructurar deudas insostenibles sin hacerle todavía más difícil al país deudor regresar a un sendero de crecimiento con enfoque de derechos humanos, que es la única forma cabal de restaurar su capacidad de pago. Con tal fin, la agenda requiere poner como prioritaria la reducción de la deuda pública de manera proporcional al volumen del espacio fiscal necesario para asegurar goce efectivo de los derechos humanos de la población y asegurar la sostenibilidad del planeta mediante la inversión necesaria en mitigación y adaptación[5]. Este movimiento puede llevarse a cabo a través de una serie de mecanismos financieros, dependiendo de la situación en concreto y los argumentos que pudieran alegar los Estados deudores según el caso: condonaciones, reestructuraciones, canjes, repudio o cesación de pagos.

Una propuesta en ese sentido fue presentada por la UNCTAD: la reestructuración empezaría con el cese temporal del servicio de esa deuda, cuya razonabilidad sería validada por un panel independiente (que podría ser nombrado por las Naciones Unidas). La moratoria estaría acompañada por una pausa en los litigios que pueda enfrentar el país y, dentro del país, por un control de los movimientos de capitales. Se mantendrían líneas de crédito para sostener la actividad y el flujo de importaciones; y en ese marco se negociarían las medidas de alivio necesarias para restaurar la sostenibilidad de la deuda, tales como la renovación (*rollover*) de créditos a tasas accesibles y quitas en el capital (UNCTAD, 2015). Este tipo de medidas distribuye de manera más justa el costo de la crisis, ya que los acreedores, que son corresponsables de ésta, también deben aportar a su solución.

[5] En el marco de la "deuda ecológica", esta obligación de condonación de deuda es particularmente acuciante cuando se trata de acreedores de países de ingresos altos, ya que deben traducir esa responsabilidad ambiental en acción financiera de alivio concreta.

Dentro de esta línea, en la cual se busca resguardar la capacidad de crecimiento del país deudor, cabe eliminar disposiciones que van en sentido contrario, tales como los sobrecostos sobre los créditos a los países fuertemente endeudados que cargan organismos oficiales, como el FMI. Se trata de una medida procíclica que agranda las dificultades económicas de los países con deudas insostenibles, y que carece de toda justificación económica, política o ética. Otro tanto puede sostenerse respecto de la prima de riesgo que pagan los Estados prestatarios y que, a pesar de reembolsar los créditos en tiempo y forma, no es devuelta a estos deudores.

De manera más general, esta estrategia requiere modificar el funcionamiento del sistema monetario y financiero internacional, y el rol que en él juega el FMI. En efecto, ante la ocurrencia de desequilibrios externos, ese sistema coloca todo el peso del ajuste sobre las espaldas de los países deficitarios o deudores, y libera de cualquier responsabilidad a los países excedentarios o acreedores. Así, los primeros se ven forzados a aplicar ajustes recesivos a sus economías para extraer excedentes comerciales, cuando ese resultado podría obtenerse con mayor facilidad y menor costo (para el país deudor y también para la economía mundial) si los países excedentarios aplicaran políticas expansivas que ampliarían las exportaciones de los países en dificultades.

Remover el sesgo recesivo de la condicionalidad que de manera sistemática el FMI introduce en sus programas sería consistente con su propio Convenio Constitutivo, cuyos créditos deberían permitir que los países deficitarios "corrijan los desequilibrios de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional" (Artículo I, inciso v). Este objetivo ha sido sistemáticamente postergado para garantizar los intereses de los acreedores.

Un cambio de orientación en las políticas del FMI requeriría una modificación de su gobernanza, hoy dominada por los países desarrollados. El poder de voto de cada país se compone de los "votos básicos" (cada país tiene la misma cantidad) y de votos proporcionales

a la cuota de cada uno. Actualmente, los países desarrollados concentran 58% de las cuotas del FMI y, por consiguiente, del poder de voto. Las cuotas reflejan, en principio, el peso de cada país en la economía mundial, y en la fórmula para calcularlas entran su participación en el PIB mundial (en valores corrientes y en Paridad de Poder de Compra), en el comercio mundial y en el total de las reservas internacionales, además de un indicador de "volatilidad" que depende de los flujos de capital. Como estos parámetros son variables, el FMI debe recalcular las cuotas cada 5 años; correspondía hacerlo en 2016, y todavía no lo ha hecho. Si se aplicaran los valores de 2016, las cuotas se dividirían de manera pareja (50% - 50%) entre países desarrollados y en desarrollo, Estados Unidos vería caer su cuota por debajo de 15% y China subiría desde 6% a 13%. Si se aplicaran valores actuales, la cuota China superaría seguramente a la de Estados Unidos. Pero, además de actualizar los parámetros de la fórmula vigente (lo que aumentaría la parte de las economías emergentes), sería deseable incrementar los "votos básicos" (hoy insignificantes) que reciben todos los países por igual, pues de ese modo mejoraría la representación de los países más pobres.

Además del impacto simbólico que estas revisiones traerían aparejadas (según el Convenio Constitutivo, la sede del FMI debería mudarse a China), una nueva distribución de las cuotas y de los votos dentro del FMI cambiaría la relación de fuerzas dentro de la institución (por ejemplo, correspondería modificar la composición de su Directorio Ejecutivo), lo cual permitiría reorientar sus políticas. Nótese que estas correcciones no harían más que hacerle cumplir al FMI sus propios estatutos; podría irse más allá, y plantear que cada país miembro cuente con un voto, como sucede en la Asamblea de la OEA y de la ONU.

Como parte de la revisión del papel del FMI, podría eliminarse la actual vinculación entre cuotas y acceso al crédito, que hace que quienes más necesidad tienen de acceder a créditos oficiales son quienes menos acceso tienen a ese financiamiento. Y viceversa: quienes po-

seen las mayores cuotas en general no recurren al FMI porque acceden sin problemas a los mercados financieros privados, o porque sus monedas nacionales son aceptadas como divisas internacionales. El FMI podría pasar a funcionar como un banco, capaz de emitir derechos especiales de giro con flexibilidad, y de distribuirlos en función de las necesidades de los países miembros.

Por último, en un mundo que se vuelve más multilateral, los países de la región deberían poder recurrir a múltiples fuentes de crédito de largo plazo, más adaptadas al financiamiento de la inversión que los flujos privados, con frecuencia de carácter especulativo. A las instituciones financieras regionales (CAF/Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, BID, FLAR[6]) y del Grupo Banco Mundial, se agregan otras a las que es posible acceder, como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura o el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS. Recurrir a fuentes concesionales diversificadas de crédito de largo plazo, en especial cuando asumen criterios amplios de sostenibilidad de la deuda -tal como se ha planteado a lo largo de este libro- y no vienen asociadas a condicionalidades intrusivas y regresivas, es una forma de ganar márgenes de maniobra en la definición y ejecución de estrategias nacionales de desarrollo, que apunten a la realización cabal de los derechos humanos en América Latina y el Caribe.

Referencias bibliográficas

FMI, Banco de Pagos Internacionales, el Club de París, la Secretaría de la Commonwealth, la OCDE, el Banco Central Europeo, la UNCTAD, EUROSTAT, y el Grupo Banco Mundial (2013). "Estadísticas de la deuda del sector público: Guía para compiladores y usuarios".

[6] Aunque sea una obviedad decirlo no está de más recordarlo, ya que los derechos humanos no suelen ser bienvenidos en las finanzas: los Estados que forman parte de las instituciones financieras regionales han suscripto los tratados de derechos humanos interamericanos, su sujeción a tales instrumentos específicamente es algo ineludible bajo cualquier punto de vista.

FMI (2023). “Fiscal Monitor”, octubre, WDC.
UNCTAD (2015). “Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2015”, capítulo V, Naciones Unidas, Ginebra y Nueva York.

Parte VII

La deuda en fotos

CAPÍTULO 25

Mirar la deuda y su mundo
Nota curatorial

Jairo Alvarez y Juan Pablo Bohoslavsky

Una serie de fotografías acompaña este libro sobre deuda y derechos humanos[1]. En esta nota curatorial quisiéramos compartir por qué, para qué y cómo llevamos adelante este proyecto. Deseamos explicar brevemente la metodología utilizada para la producción de estas fotografías, no solo para que lectora/es (y observadora/es) tengan más elementos en su tarea de interpretación y valoración únicas, sino también porque a partir de esa metodología surgen cuestiones teóricas que quisiéramos dejar enunciadas.

La denuncia política fundamental que motorizó y guio las discusiones iniciales del proyecto fotográfico, el diseño y ajuste de los bocetos, la construcción de las escenas, las tomas y la post-producción, viene dada por el funcionamiento de las finanzas hoy. En el caso de América Latina y el Caribe, tal como se explica a lo largo de este libro, tal funcionamiento se materializa, en gran medida, en la deuda pública. Así, las finanzas fortalecen la posición de los sectores poderosos

[1] La colección completa de las fotografías se encuentra disponible en https://www.jairoalvarez.com/eyeing-the-debt#0

y pudientes a costa de los derechos humanos de amplios sectores sociales, en particular de los más vulnerables.

En la actualidad, las finanzas influyen decididamente en la articulación del orden social: moldean las decisiones diarias de individuos en particular, impactan en (la protección de) el ambiente y delimitan el nivel de desarrollo de los derechos humanos de las poblaciones deudoras. Tal relevancia de las finanzas para la vida en común urge ponerlas en el centro del debate público y no dejarlas solo en manos de técnicos, burócratas y economistas. Hacemos un llamado, entonces, a un mayor abordaje del rol de las finanzas desde las ciencias sociales, al tiempo que reivindicamos el notable rol que el arte puede cumplir para interpretar la centralidad de la deuda hoy y entender que la deuda no se trata de un mero mecanismo técnico con efectos neutros, y que tampoco es algo inamovible, inapelable, escrito en una piedra.

Si bien la literatura especializada da cuenta del carácter milenario de la explotación a través de la deuda (Graeber, 2011), e incluso del uso de la fuerza militar para cobrarse las deudas (Pierre y Zendejas, 2021), también es cierto que la historia demuestra que esa misma dinámica ha sido desafiada con éxito en algunas ocasiones (Bohoslavsky y Raffer, 2017). Por ejemplo, a través de reducciones/alivio de deuda (Hudson, 2018) que lleven la deuda a niveles de sostenibilidad que sean compatibles con la reproducción social (Laskaridis, 2021). Además, el alivio de la deuda tiene soporte desde un enfoque de derechos humanos (Consejo de Derechos Humanos, 2024; Lienau, 2014) y de desarrollo sostenible (Zucker-Marques, Gallagher y Volz, 2024). Hay así base y margen para la esperanza, y queremos fortalecerla a través del arte fotográfico, trayendo y forjando las experiencias humanas compartidas a través de las emociones que evocan los diferentes registros artísticos (como la pintura, el arte escénico y la danza) que trabajan en el campo específico de las finanzas (Haiven, 2020).

El proceso creativo que concluye en las fotografías que componen esta serie comenzó a partir de un trabajo sobre conceptos específicos. Por ejemplo, la noción de "sistema deuda" (Lazzarato, 2015) nos

permitió pensar en la deuda como trituradora de vidas, en la necesidad de hacer que los llamados fondos buitres rindan cuentas por sus acciones, así como en los obstáculos que el FMI establece para los países endeudados. En un segundo estadio del proceso creativo dibujamos bocetos, los corregimos, refinamos conceptos y estéticas. Luego montamos la escena (en aproximadamente un volumen de 0,50 x 0,50 x 0,50 m) con objetos comprados, tomados en préstamo, armados, modificados, reparados, ensamblados, recuperados, impresos. Y, finalmente, el disparo de la cámara.

Todas las fotografías que componen esta serie son sobre el mundo real (en sentido físico), aunque las imágenes fueron técnicamente construidas. No pretenden ser "capturas" de un mundo supuestamente "natural": resulta obvio que están "fabricadas" para ponernos en situación de pensar lo artificial del objeto de estudio: la deuda y "su mundo". He aquí el *punctum* (Barthes, 1980) de estas fotografías; aquello que nos punza y que nos conmueve es la dimensión que la deuda tiene en todos los ámbitos de nuestras vidas. A través de la creación de escenarios imaginarios -¡y no tanto!-, en los cuales elementos cotidianos aparecen transformados o abordados desde una nueva óptica, invitamos a re-interpretar e interpelar un *statu quo* que se funda en ideas e imágenes tan hegemónicas como imposibilistas (nos paralizan) que vienen resistiendo cualquier vestigio de transformación o emancipación. En nuestra progresión cognitiva y creativa vemos al arte como un acto de recepción más que de creación: es una manera de "dar forma a lo que se ha recibido" (Berger, 1990).

Al mismo tiempo, sin dejar de tener un componente de denuncia, más o menos explícita, las imágenes presentan colores que no remiten tanto a la oscuridad de la denuncia que identifica "el mal", sino a un aspecto de un juego satírico, alejándose así de una división binaria o dicotómica de lo social. Nuestra intención es quitar solemnidad al mundo de la deuda para subvertir aquello a lo que remite. Para que deje de estar sacralizado, impenetrable, perenne. La crítica a la deuda (tal como funciona hoy en el mundo) nos compete a todo/as.

La mercantilización y financierización de la educación, la vivienda, la alimentación, la vestimenta y la salud, el recorte fiscal sobre partidas altamente sensibles a los derechos humanos, las deudas de las personas forzándolas a trabajar más y más, las prácticas predatorias de los llamados "fondos buitre" o de especulación, tasas de interés usurarias, el rol regresivo del FMI y del Banco Mundial en términos de derechos humanos, el peso desproporcionado de la deuda sobre las mujeres, la deuda acelerando el cambio climático, las finanzas modelando nuestros sueños, son algunas de las ideas que atraviesan las fotografías. Al final del día, estas conexiones y situaciones complejas y abstractas suponen mecanismos concretos que trituran la vida de millones de personas en el mundo. Las imágenes permiten simplificar y materializar esas relaciones. Así, este empeño fotográfico busca contener una fracción prominente del mundo en la cabeza, como si fuera una antología de imágenes (Sontag, 1973).

Con este proyecto fotográfico entonces buscamos captar la belleza del mundo, expresar lo que sentimos y sabemos, y visibilizar y denunciar un sistema de explotación. La estética y la veracidad se tensionan y se retroalimentan. De allí que la fotografía sea uno de los medios más eficaces para moldear nuestras ideas e influir en nuestro comportamiento (Freund, 1986). Al presentar estas imágenes buscamos movilizar el plano de lo sensible. Las emociones, lejos de ser solo afectos, son dispositivos que impulsan otros modos de saber, aprehender y reinventar el mundo. Cada movimiento social posee su propia estética. Con esta serie fotográfica intentamos contribuir a una estética contra la deuda como mecanismos de explotación.

En esa línea, las fotografías aquí presentadas aspiran a irrumpir en el marco de una cultura contemporánea que está hoy apoyada en el flujo constante de imágenes como híper-resumen de ideas y emociones. La imagen ayuda a concentrar y, aunque no admita interpretaciones unívocas, su contexto de uso puede multiplicarse con más facilidad que la palabra escrita (y más aún la palabra escrita para una audiencia muy especializada).

Creemos, con John Berger (1990), que "lo visible" no es más que el conjunto de imágenes que el ojo crea al mirar. Es decir, algo distinto a la realidad. Entonces, lo visible es un invento, es el resultado de una operación que tiene al sujeto que mira como participante activo de ese proceso. Mirar es un acto consciente que se ve alterado tanto por la experiencia personal/vital de quien está observando, como por el contexto político y social en el que la imagen en cuestión es inscripta. No hay significado de las fotografías que no esté situado en las coordenadas subjetivas y contextuales que le dan origen.

Por eso mismo propusimos la publicación en América Latina y el Caribe. Con estas imágenes intervenimos en los debates públicos sobre finanzas y derechos humanos en la región, que en gran medida forjan las subjetividades neoliberales que enaltecen el individualismo materialista. Precisamente, a través de estas imágenes como dispositivos sensibles pretendemos poner el foco sobre discursos que legitiman la preeminencia del lucro privado ante todo y toda/os, que exacerban las desigualdades sociales, que niegan y aceleran el cambio climático, abolen cualquier vestigio de solidaridad, y sacrifican los derechos humanos de la población en pos de la disciplina fiscal de corto plazo que solo beneficia a unos pocos.

John Berger nos enseña también que la vista llega antes que las palabras. De hecho, la/os niña/os miran y ven antes de hablar. La vista define, en gran medida, nuestro lugar en el mundo circundante, y todo ello da forma y contenido a la estructura de pensamiento y comprensión de la realidad. El pensamiento se forma allí donde imágenes y palabras se encuentran ("lo que sabemos y lo que creemos afecta al modo en que vemos las cosas" dice Berger). Por eso quisimos combinar imágenes y palabras en este libro, para que la crítica a la deuda alcance también sus dimensiones estéticas y sensibles.

Referencias bibliográficas

Barthes, Roland (1980). *Camera Lucida. Reflections on Photography.* Hill and Wang.

Berger, John (1990). *Ways of Seeing*. Penguin Books.

Bohoslavsky, Juan Pablo y Raffer, Kunibert (2017). *Sovereign Debt Crises. What Have We Learned?* Cambridge University Press.

Consejo de Derechos Humanos (2024). "Resolución sobre deuda externa", Naciones Unidas, Ginebra, UN Doc. A/HRC/55/L.5.

Freund, Gisèle (1986). *La fotografía como documento social*. Ed. Gustavo Gili.

Graeber, David (2011). *Debt: The First 5000 Years*. Melville House.

Haiven, Max (2020). "The art of unpayable debts" en M. Featherstone (ed.), *The sociology of debt*. Bristol University Press.

Hudson, Michael (2018). *...and forgive them their debts: Lending, Foreclosure and Redemption from Bronze Age Finance to the Jubilee Year*. Islet.

Laskaridis, Christina (2021). "Debt sustainability: towards a history of theory, policy and measurement", tesis doctoral, SOAS University of London, disponible en https://eprints.soas.ac.uk/35675/1/Laskaridis_2021.pdf

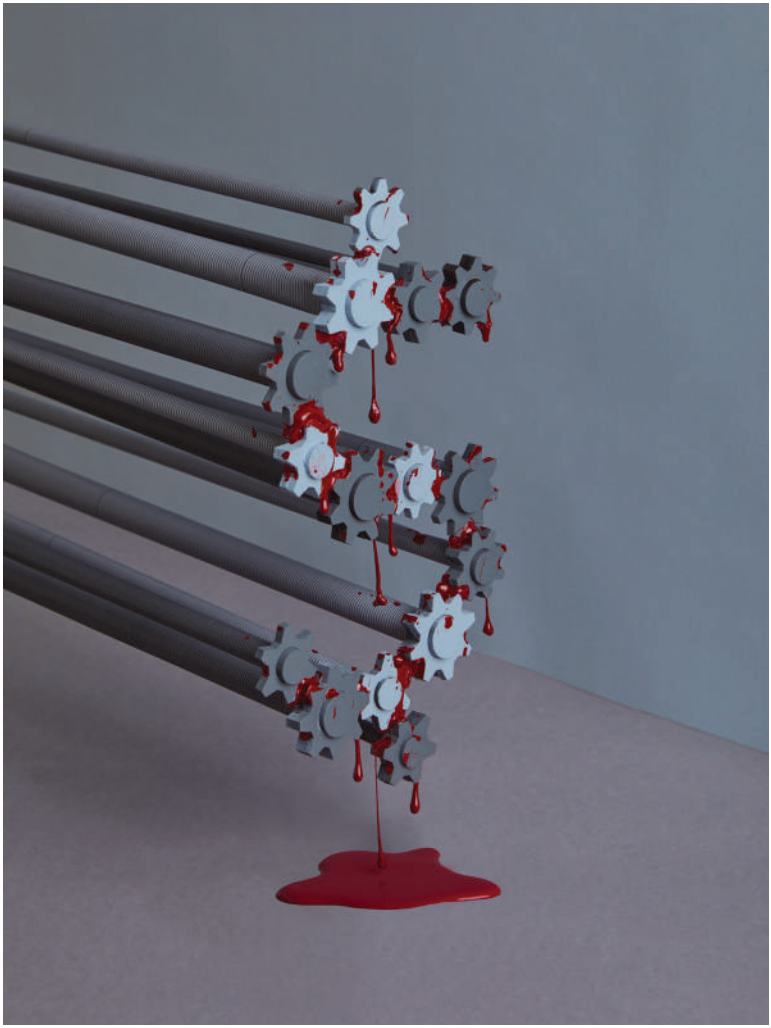
Lazzarato, Maurizio (2015). *Governing by Debt*. Semiotext(e).

Lienau, Odette (2014). *Rethinking Sovereign Debt: Politics, Reputation, and Legitimacy in Modern Finance*. Harvard University Press.

Pénet, Pierre y Zendejas, Juan Flores (eds.) (2021). *Sovereign Debt Diplomacies: Rethinking Sovereign Debt from Colonial Empires to Hegemony*. Oxford University Press.

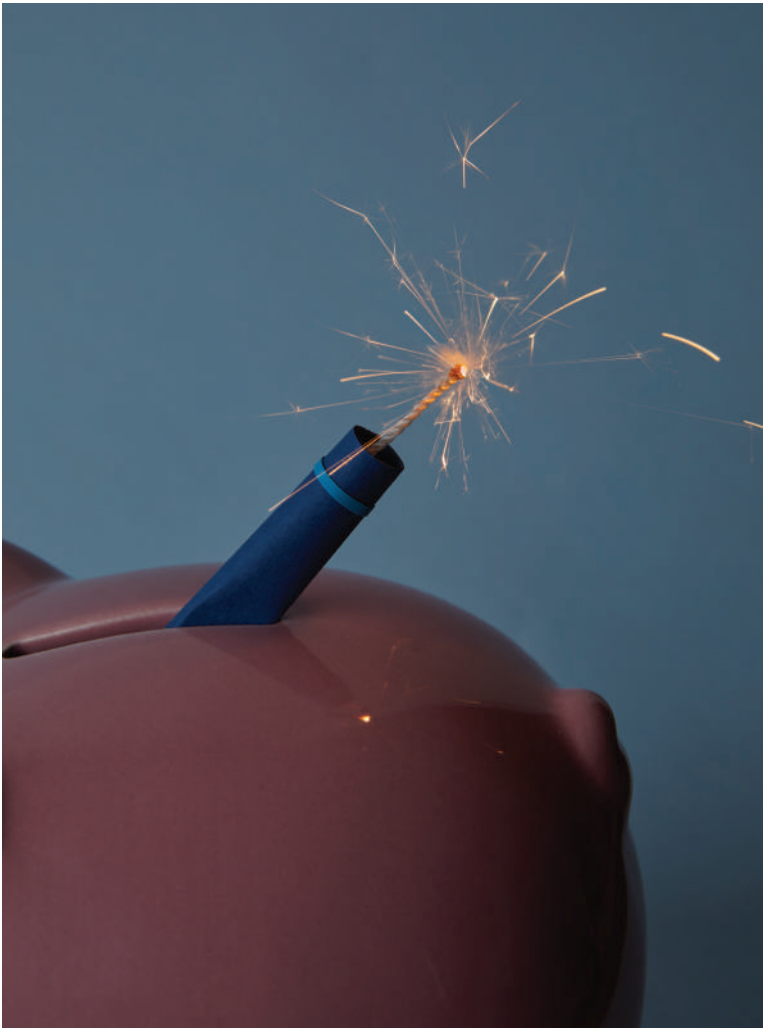
Sontag, Susan (1973). *On Photography*. Farrar, Straus and Giroux.

Zucker-Marques, Marina; Gallagher, Kevin y Volz, Ulrich (2024). "Defaulting On Development And Climate Debt Sustainability and the Race for the 2030 Agenda and Paris Agreement", Boston University Global Development Policy Center y otras instituciones, en https://drgr.org/research/report-defaulting-on-development-and-climate-debt-sustainability-and-the-race-for-the-2030-agenda-and-paris-agreement/



Tracción a sangre

Recreo forzoso



Ahorra o revienta

A fuego lento

Imputado

16 del mes

Casa de naipes

Espejito, espejito

Sobrecalentamiento

Salud financiera

Poseyendo futuros

Tu abrigo es mío

Guión

¡A comeeer!

No rescate

Sigue corriendo

Caminos trazados

Alfombra roja

El peso de la deuda

Subsidio

Protección universal

POSFACIO

Attiya Waris

Existe un debate en curso que abarca casi 100 años de historia moderna sobre la cuestión de la cancelación de la deuda de los Estados en el mundo moderno. Tras la Segunda Guerra Mundial, a Alemania se le condonó la deuda y desde entonces se ha convertido en un sólido Estado fiscal. La pregunta que se plantea este libro al reflexionar sobre la etapa en la que se encuentra el mundo desde la decisión de aceptar globalmente los derechos humanos tras la Segunda Guerra Mundial en 1948, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es: ¿cuál debe ser la dirección que deben tomar los mecanismos regionales y los Estados en relación con la deuda y sus implicaciones para los derechos humanos? Se trata de una pregunta crítica a la luz del sistema prácticamente de retazos que se ha desarrollado a base de presiones y como respuesta a problemas en ausencia de una arquitectura coherente de la deuda.

Los llamamientos en favor de una arquitectura global de la deuda y fiscal incluyen reflexiones sobre la calificación crediticia, la regulación de la deuda privada, el acceso público a los acuerdos de deuda,

la igualdad de trato dentro de los Estados y entre ellos y los ciclos de reembolso, así como los términos o condiciones de la deuda. Evaluar estas mismas cuestiones desde la perspectiva de los derechos humanos aporta una lente muy real y humana a un campo que a menudo se asume erróneamente como áridas líneas presupuestarias y estadísticas, pero que en realidad es un área viva que debe tener en cuenta que la deuda se toma para desarrollar una economía en beneficio de la mejora de las vidas de las personas dentro del límite de nuestros recursos planetarios.

Este libro es un repaso a los diversos enfoques y retos a los que se enfrenta el mundo y a las soluciones igualmente diversas que se exploraron. Aunque una solución global puede llevar tiempo, el primer paso sigue siendo siempre que los bloques regionales se unan para encontrar soluciones compartidas a problemas compartidos. Insertar y reforzar el marco de los derechos humanos en la deuda, no sólo reconociendo la deuda y sus implicaciones para la realización de los derechos humanos, sino también viceversa, no podría haber llegado en mejor momento. Este libro es un texto de referencia clave no solo para los tribunales y comisiones regionales dentro del sistema interamericano específicamente, sino también a nivel mundial para permitir la reflexión sobre las áreas cruciales en las que la deuda y los derechos humanos están interrelacionados en los procesos de toma de decisiones a nivel estatal, regional, continental y mundial.

Sobre las/los autoras/es

Martín Aldao
Es abogado y doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires. Investigador Adjunto del CONICET. Docente de la Universidad de Buenos Aires y activista de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Investiga sobre desigualdad estructural, derechos humanos y movimientos sociales con especial referencia al rol del poder judicial y las estrategias de litigio en el ámbito local, nacional e interamericano.

Jairo Alvarez
Es un fotógrafo, artista visual y licenciado en Turismo por la Universidad Nacional del Sur (Argentina) que actualmente reside en Copenhague, Dinamarca. En su obra, experimenta con diversos materiales y técnicas, creando imágenes donde lo cotidiano se entrelaza con lo onírico. Álvarez ha recibido numerosos premios, incluyendo el Primer Premio en la categoría "Conceptual" de los Siena Creative Awards 2021 y el Primer Premio del Premio Albero Andronico 2017 en la categoría "Autores del Extranjero". Ha exhibido su trabajo en galerías de Berlín, Budapest, Minneapolis, Copenhague, Madrid y Buenos Aires, y participado en programas de residencias artísticas como el de la Fundación La Napoule (Francia), Shawbrook (Irlanda) y La Macina di San Cresci (Italia).

Rafael Barrio de Mendoza Zevallos
Es un científico social peruano interesado en las múltiples conexiones entre el medio ambiente, las desigualdades socioeconómicas, los derechos humanos, las transiciones tecnológicas y la formación de la verdad pública. Actualmente, es estudiante de doctorado en el Departamento de Sociología de la Universidad de Cambridge. Su traba-

jo se centra en la emergencia de prácticas probatorias experimentales en el contexto del deterioro medioambiental. También participa activamente en la promoción de un enfoque crítico de la economía política de la transición energética, las posibilidades digitales de la política progresista y los bienes comunes informativos.

Juan Pablo Bohoslavsky
Es investigador del CONICET en la Universidad Nacional de Río Negro (CIEDIS). Abogado, magíster en Derecho Empresario y doctor en Derecho. Fue Hauser Global Fellow de la Universidad de Nueva York. Defendió al Estado argentino en arbitrajes internacionales, participó en la estatización de Aguas y Saneamientos Argentinos (AySA) y fue su director representando al Estado nacional. Fue funcionario de la UNCTAD y Experto Independiente en deuda externa y derechos humanos de la ONU. Ha sido consultor de la CEPAL, la ACNUDH, PNUD y organismos de derechos humanos. Su foco de investigación reside en las intersecciones de las finanzas y los derechos humanos.

Danniel Bradlow
Es profesor e investigador principal del Centro para el Avance de los Estudios de la Universidad de Pretoria; oficial de cumplimiento, Unidad de Cumplimiento Social y Ambiental, PNUD; copresidente del Círculo Académico del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo, y Profesor Emérito de la Facultad de Derecho de la Universidad Americana de Washington. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran *El Derecho de las Instituciones Financieras Internacionales*, (OUP, 2023); "Rethinking the Sustainability of Sovereign Debt" (con R. Lastra y S. Kim) 27 *Journal of International Economic* 2 (2024); y co-editor de *Perspectives on Accountability*, (con D. Hunter, V. Iyengar y N. Paul) disponible en: https://digitalcommons.wcl.american.edu/accountability-perspectives/. Más información sobre sus actividades y publicaciones está disponi-

ble en https://www.up.ac.za/centre-for-the-advancement-of-scholarship/article/3126830/professor-daniel-bradlow

Alfredo Calcagno
Es doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de París I. En Argentina fue asesor de gabinete en la Secretaría de Planificación, el Ministerio de Economía de la Nación y el Banco Central, e investigador del Centro de Economía Internacional. Entre 1989 y 2017, fue funcionario internacional de la CEPAL y la UNCTAD. Como jefe de la rama de Macroeconomía y Políticas de Desarrollo fue coautor y coordinador del Informe sobre el Comercio y el Desarrollo de la UNCTAD. Entre otras publicaciones, es coautor de *El Universo Neoliberal* y *Manual del Estado*. Es docente universitario.

Nancy Cardinaux
Es abogada, especialista en Sociología Jurídica y doctora en Derecho por la Universidad de Buenos Aires y especialista en Ciencias Sociales por FLACSO. Es investigadora principal del CONICET, profesora titular ordinaria de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata y profesora titular regular de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Es directora y co-directora de proyectos acreditados en ambas universidades y forma parte de los consejos de sus institutos de investigación (el Instituto de Cultura Jurídica de la UNLP y el Instituto Ambrosio Gioja de la UBA). Ha publicado libros, artículos y capítulos de libros, ha formado recursos humanos y dicta cursos en posgrados de universidades del país y de la región.

Francisco Cantamutto
Es licenciado en Economía (UNS-Argentina), maestro en Ciencias Sociales (FLACSO-México) y doctor en Investigación en Ciencias Sociales, mención en Sociología (FLACSO-México). Actualmente, trabaja como Investigador Adjunto del CONICET, en el Instituto de

Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (UNS-CONICET) y es Asistente de Docencia en el Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur. Forma parte de la Sociedad de Economía Crítica de Argentina y Uruguay (SEC) y del Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad (ETFE). Además de publicar en libros y revistas académicas, colabora con notas de economía política en diversos medios. Produjo el podcast "Lo Prometido Es Deuda" (FES).

Lucas Castiglioni
Es licenciado en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Humanas - Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (FCH-UNICEN). Actualmente es docente de la UNICEN en la carrera de Relaciones Internacionales (ayudante diplomado en "Economía Internacional 2" y en "Desarrollo Político y Económico del Sistema Internacional"), en la carrera de Trabajo Social (ayudante diplomado en "Elementos de Economía Política"), y es docente a cargo del Curso de Ingreso. Maestrando en Ciencias Sociales, mención en Economía política de las Relaciones Internacionales (UNICEN) y doctorando en Desarrollo Económico (Universidad Nacional de Quilmes, UNQui). Diplomado en Integración Regional y Cooperación Sur – Sur (CLACSO). Integrante del Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) "Crisis y Economía Mundial".

Laura Clérico
Es abogada por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y doctora por la Universidad de Kiel (Alemania). Es Investigadora Principal del CONICET, profesora de Derecho Constitucional en la UBA, profesora honoraria de Derecho Constitucional Comparado y de Derechos Humanos en la Friedrich Alexander University (FAU, Erlangen-Nürnberg) y Directora del Programa Género y Derecho de la UBA. Actualmente, investiga sobre el enfoque de desigualdad estructural en los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales, la crisis

climática y la inclusión de la perspectiva de género y diversidades por la Corte IDH y de la CIDH y en el derecho constitucional comparado; como así también sobre la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos en la jurisprudencia de las Cortes subnacionales. Fue perita ante la Corte IDH en casos sobre garantías judiciales y en el procedimiento administrativo, prohibición de discriminación por género y orientación sexual y derecho a la salud; y disertó como experta en audiencia temática de la CIDH sobre estereotipos de género y prohibición de discriminación; y en audiencias públicas en la Cámara de Diputados y de Senadores de Argentina sobre proyectos referidos a temas de su especialidad.

Grazielle David

Ha sido activista por los derechos humanos y la justicia económica por más de una década y media. Estudiante de doctorado en economía en la Universidad Estadual de Campinas (Unicamp), maestra en economía de la salud en la Universidad Nacional de Brasilia, experta en presupuesto público en Interlegis, derecho sanitario en la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz) y bioética en la Universidad Nacional de Brasilia. Miembro de la red académica de la Iniciativa de principios de derechos humanos para la política fiscal. Integrante del grupo de investigación de la Fiocruz, Unicamp y Universidad Federal de Rio de Janeiro sobre complejo económico industrial de la salud (CEIS). Investigadora del Transforma/Unicamp. Coordinadora de justicia económica para Oxfam en América Latina. Productora y presentadora del podcast "*É da sua conta* de Tax Justice Network".

Horacio Etchichury

Es doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba [UNC] (Argentina). Master of Laws, Yale University (Estados Unidos). Abogado, UNC. Licenciado en Comunicación Social, UNC. Profesor de Derecho Constitucional y de Introducción al Derecho, Facultad de Derecho, UNC. Profesor de Instituciones Ar-

gentinas, Facultad de Filosofía y Humanidades, UNC. Investigador Independiente del CONICET. Director del Grupo de Investigación en Derechos Sociales (GIDES). Integrante del Comité Ejecutivo del capítulo argentino de ICON·S (*International Society of Public Law*).

Livi Gerbase
Es investigadora para América Latina y el Caribe en el Center for International Corporate Tax Accountability and Research (CICTAR), investigando cómo las prácticas tributarias de las multinacionales afectan la vida de los trabajadores. Tiene una maestría en economía política internacional de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ). Ha coordinado el Núcleo de Inteligencia de Políticas Públicas del Gobierno de Mato Grosso do Sul y fue asesora política del Instituto de Estudios Socioeconómicos (Inesc). Tiene publicaciones y ha coordinado proyectos en las áreas de justicia fiscal y tributaria, incentivos fiscales, evaluación de políticas públicas, planificación estratégica, transición energética y política monetaria.

Mariano Féliz
Es doctor en Economía (Université de Paris XIII/Nord) y doctor en Ciencias Sociales (UBA). Magíster en Sociología Económica (UNSAM). Licenciado en Economía (UNLP). Investigador Principal del CONICET en el Centro de Investigaciones Geográficas (CIG) del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS) del CONICET y la UNLP. Profesor ordinario de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Parte de la colectiva de investigación-acción Al Borde (construyendo pensamiento indisciplinado). Integrante de la Sociedad de Economía Crítica de Argentina y Uruguay (SEC). Publicaciones recientes: (2024), "Dependency, Delinking and Degrowth in a New Developmental Era: Debates from Argentina". en *De Gruyter Handbook of Degrowth,* editado por Lauren Eastwood y Kai Heron (2023), "Can debt be sustainable, if life isn't? Argentina's debt crisis and social reproduction", en N. Samba Sylla

(ed.), *Imperialism and the Political Economy of Global South's Debt*, Emerald Publishing (2023), "Crisis, extractivism and debt. Structural reasons for migration", Movement Hub – Bildungszentrum Lohana Berkins, Berlin (con M. J. Gordillo y D. Farcy).

Matthias Goldmann
Es Dr. iur., LL.M. (NYU), es titular de la Cátedra de Derecho Internacional en la Universidad EBS de Wiesbaden y es investigador principal en el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional en Heidelberg. Anteriormente, trabajó como profesor junior en la Universidad Goethe de Frankfurt. Su investigación se centra en cuestiones de historia y teoría del derecho internacional, así como en el derecho de las finanzas públicas y la constitución económica. Entre sus publicaciones recientes se encuentran "The ambiguity of colonial international law: Three approaches to the Namibian Genocide", *Leiden J. of Int'l Law* (2024). Se ha desempeñado como editor y editor en jefe del *German Law Journal*.

Fernanda Hopenhaym Cabrera
Es especialista en temas de empresas y derechos humanos. Con más de veinte años de trabajo en derechos humanos, justicia económica y de género, en los últimos quince años se ha centrado en impulsar la rendición de cuentas de las empresas y las instituciones financieras en estas materias, liderando procesos de investigación, trabajo comunitario e incidencia internacional. Es experta independiente del Grupo de Trabajo de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos y codirectora del Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER). Además, es consejera de las organizaciones EarthRights International, SOMO y All Out y asesora de la Fundación para el Premio Internacional de Empresas y Derechos Humanos. Es docente invitada de la Universidad de Standford, Universidad de Zurich, Universidad del País Vasco, Universidad Iberoamericana, Flacso y el Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir.

Lena Lavinas
Es profesora titular de Economía del Bienestar en el Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro y actualmente investigadora asociada en el Departamento de Economía de SOAS, Universidad de Londres (2022-2024). Colabora con varios centros académicos en Europa, América Latina y África como investigadora asociada. La mayor parte de su investigación examina las reformas de la política social y cómo los regímenes de bienestar se ajustan a los cambios en el capitalismo contemporáneo, especialmente bajo la égida de la financiarización. Su último libro: *The Takeover of Social Policy by Financialization: The Brazilian paradox* (Palgrave Macmillan 2017). También es una de las editoras de *Financeirização: crise, estagnação e desigualdade,* publicado por Contracorrente Editora en 2024.

Julieta Lobato
Es candidata doctoral, magíster en Derecho del Trabajo y docente de Derecho del Trabajo en la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Actualmente, es investigadora visitante en el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público (Heidelberg, Alemania). Ha trabajado con la Organización Internacional del Trabajo en España (2019-2020) y como consultora externa (2020-2021), ha sido observadora por las Naciones Unidas en la Cumbre del Clima (COP25, 2019) y visitante profesional en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2023). Su investigación se basa en aproximaciones críticas al derecho del trabajo y los derechos humanos, combinando análisis jurídico con aportes de la teoría social crítica, economía política y feminismos. Su tesis doctoral explora el rol del derecho en procesos de racialización y generización del trabajo.

Patricio López Turconi
Es asociado del Instituto O'Neill de la Universidad de Georgetown, donde se especializa en las intersecciones entre el derecho interna-

cional y los derechos humanos. Es abogado graduado de la Universidad Torcuato Di Tella y posee un magíster en Derecho (LL.M.) de la Universidad de Georgetown. Anteriormente, se desempeñó como consultor para el Ministerio de Economía de Argentina, trabajando en diversos temas relacionados con la deuda soberana y el desarrollo, incluida la reforma de la arquitectura financiera internacional.

Cephas Lumina
Es Profesor Titular Visitante de Derecho Constitucional e Internacional de los Derechos Humanos en la Universidad de Lusaka, Zambia. Se desempeñó como Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre la deuda externa y los derechos humanos de 2008 a 2014 (en calidad de tal redactó los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre la deuda externa y los derechos humanos, aprobados por el Consejo de Derechos Humanos en 2012) y miembro del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (2017-2021), para el que ha sido reelegido para el período 2025-2029. Tiene un doctorado en Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Universidad de Griffith, Australia) y una maestría en Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Universidad de Essex, Reino Unido), y es abogado del Tribunal Superior de Zambia, entre otras calificaciones.

María Emilia Mamberti
Es abogada (Universidad Nacional de La Plata); máster y doctora en derecho por la Universidad de Columbia. Actualmente se desempeña como co-directora de programa para el Centro por los Derechos Económicos Sociales (CESR, por sus siglas en inglés), donde coordina acciones para alinear las políticas fiscales con los derechos humanos.

Magalie Masamba
Es asesora en derecho y políticas. Como investigadora principal de la Red Africana de Justicia de la Deuda (AfSDJN), defiende soluciones justas para la deuda de las naciones africanas. Es Profesora Ex-

traordinaria en el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Pretoria; Asociada Senior de Zenizeni Finanzas Sostenibles; y se desempeña como directora no ejecutiva en la junta del Fondo de la Cuenca del Río Cubango-Okavango (CORB). Su trabajo de investigación y asesoramiento se centra en la gobernanza económica mundial, la deuda soberana, la biodiversidad climática y otros aspectos del derecho económico internacional.

Alejandro Gabriel Manzo
Es investigador adjunto del CONICET en el Instituto de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (IDEJUS) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Argentina. Realizó su postdoctorado en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales (CIJS) de la UNC. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UNC), magíster en Sociología (UNC) y máster en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati (España). Dirige proyectos colectivos financiados por instituciones científicas provinciales y nacionales. Es profesor adjunto en la Facultad de Derecho (UNC) y profesor de postgrado en la especialización de Derecho Laboral (UNC-UCC-UNL) y en las maestrías de Administración Pública (UNC) y Sociología (UNC), donde se desempeña como coordinador académico.

Annette Martínez-Orabona
Es profesora en Albany Law School y directora ejecutiva de la Unión Americana de Libertades Civiles de Puerto Rico. Cuenta con amplia experiencia como investigadora y abogada internacional de derechos humanos. Coordinó la visita a Puerto Rico de los Relatores Especiales de Naciones Unidas sobre Pobreza Extrema, y Derechos de Minorías, y organizó la presentación de denuncias ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre deuda y derechos humanos. Es egresada de la Universidad de Puerto Rico, la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico, y de la Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts Universit.

Olivia Minatta
Es abogada y se dedica a temáticas de derecho de interés público y derechos socioeconómicos. Trabajó como consultora para el programa de justicia fiscal del *Center for Economic and Social Rights* (CESR) y como abogada en el Ministerio Público Fiscal de la Nación. Además de sus estudios de grado, realizó estudios de posgrado en derecho administrativo en la Universidad Austral de Buenos Aires y en la Universidad de Columbia, donde fue *Human Rights Fellow* y *Leebron Fellow*.

Leda Paulani
Es profesora titular del Departamento de Economía de la Facultad de Economía, Administración y Contabilidad de la Universidad de São Paulo (FEA-USP). Es investigadora del CNPq (Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico) y publica regularmente en revistas nacionales e internacionales del área de economía y otras áreas de las ciencias humanas. Es autora, entre otros, de *Modernidade e Discurso Econômico e Brasil Delivery* (Boitempo). Entre 2004 y 2008 fue presidenta de la Sociedad Brasileña de Economía Política - SEP.

Corina Rodríguez-Enriquez
Es economista (Universidad de Buenos Aires), MA en Políticas Públicas (Institute of Social Studies, Países Bajos), Ph.D. en Ciencias Sociales (FLACSO, Argentina). Investigadora del CONICET en el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) en Buenos Aires. Co-directora del Programa de Doctorado en Economía Política de la Escuela IDAES en la Universidad Nacional de San Martín. Miembro del comité ejecutivo de Mujeres por un Desarrollo Alternativo para una Nueva Era (DAWN). Trabaja desde la economía feminista en temas de macroeconomía, organización social del cuidado y políticas sociales.

Pedro Rossi
Es Profesor Asociado de Economía en la Universidad de Campinas (UNICAMP – Brasil) con especialización en los aspectos macroeconómicos del desarrollo brasileño, los impactos sociales de las políticas fiscales y las políticas cambiarias. Ha sido investigador en la UNCTAD/ONU en Ginebra (2010), profesor visitante en la Universidad de Fudan en Shanghái (2019) e investigador visitante en el University College London (2022). Fue director de la Sociedad Brasileña de Economía Política (SEP) (2014-2018) y director del Centro de Estudios sobre Tendencias Actuales y Política Económica de la UNICAMP (2015-2018). Más información en www.pedrorossi.org.

Paula Sagel
Es abogada/e (Universidad de Buenos Aires) y becaria/e doctoral (CONICET/Universidad de Buenos Aires). Magíster en Derecho (LL.M - Cardozo School of Law). Becaria/e Fulbright 2017-2018. Profesora/e de derecho constitucional (Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional General Sarmiento). Integrante del Grupo de Trabajo Derechos Sociales y Políticas Públicas y de la Red de Profesoras de la Facultad de Derecho UBA. Coordinadora/e del Grupo de Estudios de Constitucionalismos Feministas y co-coordinadora/e del Seminario de Géneros (Instituto Gioja, Universidad de Buenos Aires). Área(s) de especialización: Políticas de bienestar y derechos humanos; judicialización de políticas sociales; DESCA.

Emma Luce Scali
Se recibió de doctora. Es profesora de Derecho Internacional en la Universidad de Manchester. Sus intereses de investigación actuales se centran en los derechos humanos, la financiación soberana y el orden económico mundial. En 2022, publicó una monografía titulada *Sovereign Debt and Socio-economic Rights Beyond Crisis: The Neoliberalisation of International Law* con Cambridge University Press. Desde 2022, se ha desempeñado como investigadora consultora para

la Experta Independiente de las Naciones Unidas sobre la Deuda Externa y los Derechos Humanos y para la Oficina Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para el Sudeste Asiático (ACNUDH SEARO)

Mayra Scaramutti
Es abogada por la Universidad Nacional de La Plata, magíster en Derechos Humanos y Democracia en Latinoamérica y el Caribe por la Universidad Nacional de San Martín y el Global Campus of Human Rights y becaria doctoral UBACyT. Se especializa en violencia sexual en el marco de crímenes internacionales y actualmente investiga la violencia sexual contra varones en el registro interpretativo de la Corte Penal Internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y sistemas de justicia transicional.

Silvia Serrano Guzmán
Es abogada colombiana. Máster en Derecho Internacional por la Universidad de Georgetown y máster en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante. Candidata a doctora en Derecho por la Universidad de Georgetown. Actualmente es Co-Directora de la Iniciativa Salud y Derechos Humanos del Instituto O'Neill para el Derecho y la Salud Nacional y Global de la Universidad de Georgetown, donde también es docente. También es docente en programas de posgrado en distintas universidades de América Latina. Anteriormente, se desempeñó como Coordinadora de la Sección de Casos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Dentro de sus temas de investigación académica están los derechos económicos, sociales y culturales e igualdad y no discriminación.

Attiya Waris
Es Experta Independiente de las Naciones Unidas sobre Deuda y Derechos Humanos y miembro del Grupo de Trabajo Fiscal Internacional sobre Clima y Desarrollo. Es la segunda mujer catedrática de

Derecho de Kenia y la primera profesora de una minoría religiosa, étnica y racial del país. También es la única catedrática de Derecho Fiscal conocida en el continente africano. Su contribución académica original en este campo ha sido el desarrollo y el fortalecimiento de los vínculos entre las finanzas y el desarrollo a través de la fiscalidad, la deuda y los flujos financieros ilícitos y la elevación del nivel de vida. La profesora Waris ha desempeñado en el pasado el cargo de Directora de Investigación de la Universidad de Nairobi, así como el de Vicedirectora en funciones del Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales, siendo la primera mujer catedrática en ocupar ambos puestos por separado y simultáneamente.

Alicia Ely Yamin

Es Profesora de Derecho y Profesora Adjunta de Salud Pública en la Universidad de Harvard. También se desempeña como Asesora Senior en Derechos Humanos y Políticas de Salud en Partners In Health. Fue nombrada por el Secretario General de las Naciones Unidas como una de las diez personas expertas internacionales del Panel Independiente de Rendición de Cuentas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2016-2021) y ha formado parte de varios comités de expertos y grupos de trabajo en la ONU y la OMS. Asimismo, frecuentemente es convocada como perita y proporciona orientación a tribunales y órganos legislativos de todo el mundo en relación con la aplicación del derecho internacional y comparado a cuestiones de salud y derechos sexuales y reproductivos. Tiene un doctorado en Derecho (Juris Doctor) y una maestría en Salud Pública de la Universidad de Harvard, y un doctorado en Derecho de la Universidad de Buenos Aires en Argentina.

En el mundo, y en particular en América Latina y el Caribe, las políticas de deuda suelen restringir profundamente las capacidades estatales relacionadas con los niveles de realización de los derechos humanos. Sin embargo, el sistema interamericano de derechos humanos aún no ha captado en su radar ninguna de las etapas que constituyen el ciclo de la deuda. Este libro colectivo intenta contribuir a colmar esa vacancia a través de estudios minuciosos sobre una amplitud de actores y relaciones causales entre deuda y derechos humanos en la región.

"Con gran rigor académico y proyección práctica, el libro señala la hoja de ruta para que la deuda pública ingrese en el campo de escrutinio del SIDH para lograr economías justas basadas en derechos humanos, con perspectiva de género e interseccional, redistributivas y sostenibles".
Julieta Rossi, Profesora de Derechos Humanos (UBA y UNLA), integrante del Comité de la ONU de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

"En el contexto interamericano, la gestión de la deuda pública y las políticas de austeridad tienen un grave impacto para los DESCA. En el Plan de Trabajo 2024-2026 de la REDESCA hemos priorizado estas temáticas en una región que necesita más derechos humanos en sus políticas económicas y fiscales. Esta obra representa un gran aporte y ofrece herramientas para avanzar sobre estos desafíos en la región".
Javier Palummo, Relator de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Juan Pablo Bohoslavsky
Es investigador del CONICET en la Universidad Nacional de Río Negro (CIEDIS). Abogado, magíster en Derecho Empresario y doctor en Derecho. Fue Hauser Global Fellow de la Universidad de Nueva York. Defendió al Estado argentino en arbitrajes internacionales, participó en la estatización de Aguas y Saneamientos Argentinos (AySA) y fue su director representando al Estado nacional. Fue funcionario de la UNCTAD y Experto Independiente en deuda externa y derechos humanos de la ONU. Ha sido consultor de la CEPAL, la ACNUDH, PNUD y organismos de derechos humanos. Su foco de investigación reside en las intersecciones de las finanzas y los derechos humanos.

Laura Clérico
Es abogada por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y doctora por la Universidad de Kiel (Alemania). Es investigadora Principal del CONICET, profesora de Derecho Constitucional en la UBA, profesora honoraria en Derechos Humanos en la Friedrich Alexander University (FAU, Erlangen-Nürnberg) y Directora del Programa Género y Derecho de la UBA. Fue perita ante la Corte IDH en casos sobre garantías judiciales y en el procedimento administrativo, prohibición de discriminación por género y orientación sexual y derecho a la salud; y en audiencias públicas en la Cámara de Diputados y de Senadores de Argentina sobre proyectos referidos a temas de su especialidad.

edulp
EDITORIAL DE LA UNLP

ISBN 978-631-6568-41-0
9 786316 568410