



# Asamblea General

Distr. general  
31 de julio de 2020  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo quinto período de sesiones

Tema 72 b) del programa provisional\*

**Promoción y protección de los derechos humanos:  
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios  
de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y  
las libertades fundamentales**

### **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**

#### **Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir adjunto a la Asamblea General el 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, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 34/3 del Consejo de Derechos Humanos.

---

\* [A/75/150](#).



**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**

**Abordar, desde una perspectiva de derechos humanos, los problemas de deuda de los países en desarrollo causados por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)**

*Resumen*

El presente informe se centra en el servicio de la deuda y la sostenibilidad de la deuda de los países de bajos ingresos y en desarrollo en el contexto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y sus repercusiones en los derechos humanos. En el informe, 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, examina la vulnerabilidad ya existente a la deuda y el actual déficit de financiación, que afectan a los esfuerzos por contener la pandemia, y pone de relieve las repercusiones de la deuda en las actividades de respuesta de emergencia de los Estados y en los recursos de que disponen. También analiza una serie de soluciones propuestas para hacer frente a los problemas de la deuda en el contexto de la pandemia desde la perspectiva de los derechos humanos y examina diversas opciones disponibles al respecto, incluidas las medidas de estímulo fiscal y la financiación de emergencia, así como la moratoria, la reestructuración y la cancelación de la deuda. La Experta Independiente concluye que los problemas de la deuda, especialmente en el caso de los países en desarrollo, se deben abordar de la forma más rápida y eficaz posible a fin de aplanar la curva de infección por COVID-19 y sentar las bases para una recuperación económica y social equitativa, resiliente, sostenible y más ecológica. Asimismo, formula un conjunto de recomendaciones dirigidas a los Estados, las instituciones financieras internacionales y otras partes interesadas para que puedan abordar los problemas de deuda actuales desde la perspectiva de los derechos humanos y prevenir y mitigar gravísimos efectos socioeconómicos en el futuro.

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Vulnerabilidad ya existente en los países en desarrollo a la deuda y brecha de financiación para contener la pandemia .....	6
A. La deuda y la respuesta de emergencia.....	7
B. Vulnerabilidad ya existente a la deuda .....	8
C. Abordar los problemas de la deuda para crear margen fiscal .....	10
III. Abordar los desafíos planteados por el problema de la deuda y la pandemia con un enfoque basado en los derechos humanos .....	11
A. Reducir las desigualdades y garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos por todas las personas a través de medidas de estímulo y alivio de la deuda .....	12
B. Enfoque de derechos humanos para abordar los problemas de deuda de los países en desarrollo durante la pandemia .....	14
1. Moratoria temporal de la deuda por parte de las instituciones financieras internacionales y los países del Grupo de los 20 .....	15
2. Financiación de emergencia y derechos especiales de giro.....	19
3. Reestructuración de la deuda y cancelación de la deuda .....	20
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	22

## I. Introducción

1. El mundo se enfrenta a múltiples crisis: una crisis sanitaria, una crisis económica, una crisis social y una crisis de derechos humanos<sup>1</sup>. Una de las principales causas es la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), que se ha cobrado numerosas vidas en todo el mundo: hasta la fecha más de 16 millones de personas han sido infectadas y más de 662.000 han muerto<sup>2</sup>. Es posible que estas cifras sean aún más elevadas, ya que hay problemas diversos de registro insuficiente de casos. A falta de una vacuna y un tratamiento eficaz, muchos países han recurrido a amplias medidas de confinamiento y distanciamiento físico para contener la propagación del virus y han tenido dificultades para proteger los derechos a la salud y a la vida de su población. Estas medidas han tenido un costo económico y social no deseado debido al colapso generalizado de las actividades económicas, tanto en la demanda como en la oferta, y a su enorme costo fiscal, lo que ha revelado deficiencias sociales, económicas y financieras ya existentes, desigualdades sistémicas y diversos problemas de derechos humanos, como la desigualdad en el acceso y la disponibilidad de la atención sanitaria, la alimentación, la vivienda, el agua y el saneamiento, entre otros servicios sociales básicos. El contexto también ha agravado la discriminación racial y de género sistémica y, desde el punto de vista económico, las desigualdades de los ingresos dentro de los países y entre ellos y las desigualdades entre los países que tienen divisas de reserva y los que no.

2. Pese al esfuerzo especial desplegado en los últimos años para afrontar la pobreza, la desigualdad, la exclusión y la marginación desde una perspectiva mundial, entre otras cosas mediante los continuos compromisos políticos asumidos por los Estados en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la COVID-19 ha puesto en grave peligro los progresos recientes y agudizado rápidamente los problemas existentes. Lamentablemente, el número de nuevos casos sigue aumentando rápidamente en varios países y no se vislumbra todavía la contención de la pandemia.

3. Además, por primera vez en la historia, la economía mundial se enfrenta a una recesión económica grave y sincronizada, que avanza rápidamente y afecta tanto a las economías desarrolladas como en desarrollo y a todos los continentes al mismo tiempo. El Banco Mundial ha estimado que en 2020 la COVID-19 hará que 71 millones de personas caigan en la pobreza extrema, utilizando como medida el umbral de pobreza de 1,90 dólares al día fijado a nivel internacional<sup>3</sup>. Por su parte, el Programa Mundial de Alimentos<sup>4</sup> ha previsto que 265 millones de personas se enfrentarán a niveles de hambre críticos a menos que se adopten medidas directas. Resulta preocupante la probabilidad de que el camino hacia la recuperación sea largo y tortuoso, especialmente si no se cuenta con una protección social adecuada, unos servicios sanitarios sólidos y un plan para aprovechar la oportunidad que brinda la crisis de avanzar hacia “el futuro que queremos”.

4. La cuestión de la deuda ha centrado la atención recientemente y ha dominado los debates internacionales sobre los esfuerzos por luchar contra la pandemia y

---

<sup>1</sup> Naciones Unidas, “COVID-19 and Human Rights: we are all in this together”, documento de información sobre políticas, abril de 2020.

<sup>2</sup> Organización Mundial de la Salud (OMS), panel de información de la OMS sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19), disponible en <https://covid19.who.int/> (consultado el 31 de julio de 2020).

<sup>3</sup> Daniel Gerszon Mahler y otros, “Estimaciones actualizadas del impacto de la COVID-19 (coronavirus) en la pobreza mundial”, Banco Mundial Blogs, 8 de junio de 2020. **Error! Hyperlink reference not valid.**

<sup>4</sup> Programa Mundial de Alimentos, “COVID-19 will double number of people facing food crises unless swift action is taken”, 21 de abril de 2020.

garantizar la recuperación futura. Los motivos por los que se presta más atención a las cuestiones de la deuda son evidentes: la lucha contra la pandemia requiere una enorme cantidad de recursos financieros que muchos países no pueden movilizar fácilmente, y los Gobiernos se enfrentan a situaciones difíciles, lo que a veces les obliga a elegir entre salvar vidas o realizar pagos de amortización de la deuda. Además, muchas de las economías que se enfrentan a dificultades de ese tipo ya sufrían los efectos de una deuda insostenible antes de la crisis de la COVID-19. Por tanto, muchos Gobiernos han tenido que tomar la difícil decisión de continuar el servicio de la deuda (amortizando el capital y pagando el interés) o destinar ese dinero a salvar vidas, protegiendo así los derechos humanos de su población, en particular de los miembros más vulnerables y marginados, y preservando los medios de subsistencia a fin de mitigar los efectos de la COVID-19.

5. Una pandemia no es como otras crisis y la adopción de soluciones y medidas urgentes es crucial. Actuar a tiempo es un reto importante y, si bien la comunidad internacional ha formulado numerosas propuestas y medidas concretas para hacer frente al problema de la deuda, muchas de estas soluciones son difíciles de aplicar rápidamente. El mundo no ha encontrado todavía un sistema que permita hacer frente con rapidez a una crisis de deuda soberana: el proceso suele ser largo y costoso, algo que se ha agravado aún más en los últimos tiempos, porque los instrumentos de deuda se han vuelto más sofisticados; los acreedores, más numerosos; y los prestatarios, más variados y de mayor envergadura. Además, con la actual explosión de la deuda pública y privada en todo el mundo, unida a la profunda recesión económica, se prevé que en el futuro inmediato se produzcan más impagos de deuda soberana y privada.

6. Tradicionalmente, debido a un concepto limitado y sectorial de la deuda, esta cuestión se ha considerado parte de los estudios financieros y económicos, y se han pasado por alto los aspectos de derechos humanos. Sin embargo, la crisis actual ha demostrado claramente el estrecho vínculo entre los problemas de deuda y la realización de muchos de los derechos humanos, y ha revelado a la comunidad internacional y los Gobiernos la conexión entre la deuda, los recursos disponibles y el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos. Los problemas derivados de la pandemia han puesto de manifiesto una vez más que la realización plena y progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales no debe considerarse un mero ideal. La aplicación de los derechos a un nivel de vida adecuado, a la vivienda y a la alimentación, así como de los derechos a la salud, el agua y el saneamiento, mediante el establecimiento de una atención sanitaria universal, servicios de agua y saneamiento y sistemas amplios de protección social para todos, es fundamental para aliviar las gravísimas repercusiones de las crisis en los derechos humanos y la economía, en especial para los grupos de personas más vulnerables y marginados. Dicho de otro modo, la pandemia ha mostrado que las dimensiones de derechos humanos deben incluirse en las consideraciones económicas, incluso en lo que respecta a la deuda, a fin de prevenir una crisis de deuda y garantizar que las medidas de solución de la crisis ayuden a quienes viven en situaciones de pobreza y vulnerabilidad y que la recuperación tras la pandemia sea sostenible, inclusiva, resiliente y justa.

7. El presente informe se centra en el servicio de la deuda y la sostenibilidad de la deuda de los países de ingreso bajo y en desarrollo en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias para los derechos humanos. En él 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, examina en primer lugar la vulnerabilidad ya existente a la deuda y el actual déficit de financiación, que afectan a los esfuerzos por contener la pandemia. A continuación, presenta un análisis de las soluciones propuestas desde la perspectiva de los derechos

humanos, mediante un estudio de las diversas opciones disponibles<sup>5</sup>. La Experta Independiente afirma que los problemas de la deuda, especialmente los de los países en desarrollo, se deben abordar con la mayor rapidez y eficacia posibles a fin de aplanar la curva de infección por COVID-19 y prepararse para una recuperación económica y social equitativa, resiliente, sostenible y más ecológica, y a ese respecto formula una serie de recomendaciones a las partes interesadas. El informe tiene en cuenta la información obtenida de las consultas mantenidas con varios interesados y expertos y las contribuciones recibidas de los Estados, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y el mundo académico, entre otros, en respuesta a una petición conjunta de información formulada por varios titulares de mandatos de los procedimientos especiales<sup>6</sup>.

## II. Vulnerabilidad ya existente en los países en desarrollo a la deuda y brecha de financiación para contener la pandemia

8. La mayoría de los países desarrollados han adoptado medidas masivas de estímulo fiscal y monetario, inyectando dinero en sus economías nacionales como parte de los esfuerzos por responder a la pandemia. Estas medidas se han apoyado en un aumento de los préstamos solo comparable a algunos periodos de guerra del pasado. Por ejemplo, entre abril y junio de 2020, los Estados Unidos de América introdujeron un conjunto de medidas de estímulo fiscal por valor de 3 billones de dólares, además de las medidas de expansión monetaria del Sistema de la Reserva Federal<sup>7</sup>. En la actualidad, el Congreso de los Estados Unidos está debatiendo la posibilidad de aprobar otra ronda de expansión cuantitativa<sup>8</sup>.

9. A corto plazo, “los paquetes de protección social y estímulo fiscal dirigidos a quienes menos pueden afrontar una crisis son esenciales para aliviar las terribles consecuencias de la pandemia. Las medidas inmediatas de alivio económico, como bajas remuneradas por enfermedad garantizadas, prestaciones por desempleo extendidas, distribución de alimentos y la renta básica universal, pueden ser una protección frente a los efectos de la crisis”<sup>9</sup>. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), el apoyo proporcionado por los Gobiernos de todo el mundo ascendía a unos 9 billones de dólares en mayo de 2020<sup>10</sup>, aunque la mayor parte de esa suma correspondía a los países avanzados, que tienen una amplia gama de instrumentos a su disposición, desde medidas fiscales hasta medidas vinculadas a la deuda, para aumentar el gasto destinado a sus sistemas sanitarios nacionales y ayudar a las personas en situaciones vulnerables, entre otras cosas, mediante las prestaciones de

<sup>5</sup> Por ejemplo, el Gobierno de Sudáfrica estableció un conjunto de medidas de estímulo por valor de 500.000 millones de rand, que incluía la provisión de un subsidio de socorro social en el contexto de la COVID-19. Información presentada por Oxfam Internacional en respuesta a un cuestionario conjunto sobre la COVID-19 y los derechos humanos, disponible en [www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Joint-questionnaire-COVID-19.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Joint-questionnaire-COVID-19.aspx).

<sup>6</sup> Véase [www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx) y [www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Joint-questionnaire-COVID-19.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Joint-questionnaire-COVID-19.aspx).

<sup>7</sup> James Politi, James Fontanella-Khan y Ortenca Aliaj, “Why the US pandemic response risks widening the economic divide”, *Financial Times*, 18 de junio de 2020.

<sup>8</sup> Se entiende por expansión cuantitativa la adquisición de activos por los bancos centrales a fin de aumentar la cantidad de dinero que circula en la economía e impulsar la actividad económica.

<sup>9</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Directrices relativas a la COVID-19”, 13 de mayo de 2020.

<sup>10</sup> Bryn Battersby, W. Raphael Lam y Elif Ture, “Tracking the \$9 trillion global fiscal support to fight COVID-19”, IMFBlog, 20 de mayo de 2020.

desempleo, el aplazamiento de las retenciones fiscales, la concesión de subsidios a pequeñas y medianas empresas y los pagos directos a los hogares.

10. Pese a que las economías desarrolladas tienen grandes ventajas sobre los países en desarrollo con respecto a los recursos financieros, la pandemia también ha acentuado en ellas las desigualdades en los ingresos y la discriminación racial y de género, que deben atenderse con urgencia.

11. Los países en desarrollo necesitan un enorme apoyo en materia de liquidez y financiación para hacer frente a las consecuencias directas de la pandemia y sus repercusiones sobre los derechos económicos y humanos, ya que tienen sistemas sanitarios y de protección social más débiles, una gran carga de la deuda y un margen de amortiguación económica muy limitado. En 2019, la Organización Internacional del Trabajo informó de que más de la mitad de la población mundial, concentrada principalmente en los países en desarrollo, carecía de servicios de salud esenciales y tenía una protección social escasa o nula<sup>11</sup>.

12. Debido al gran desconocimiento sobre el coronavirus y a la falta de un tratamiento eficaz, los países de todo el mundo se ven expuestos a diversas cuestiones de derechos humanos, que en realidad tienen dos vertientes. En primer lugar, una parte significativa de la población de muchos países del mundo no tiene un nivel de vida adecuado, que incluye la vivienda, la alimentación o el acceso a servicios de agua no contaminada y de saneamiento, lo que la expone al virus mortal y a los efectos que conlleva. Por tanto, el riesgo de transmisión comunitaria es elevado. En segundo lugar, los confinamientos introducidos principalmente en las ciudades como medida preventiva de salud pública también han afectado enormemente a la economía y los medios de subsistencia de muchas personas, con lo que han puesto en peligro la realización de los derechos humanos en los ámbitos económico, social y cultural, especialmente para quienes trabajan en el sector informal, los trabajadores mal remunerados de los servicios esenciales y los miembros de los grupos más vulnerables y marginados.

## A. La deuda y la respuesta de emergencia

13. Los sistemas sanitarios de muchos países se han visto abocados al colapso o están sometidos a una enorme presión debido a la pandemia. Debido a la reducción del margen fiscal y a la escasez de reservas de divisas y otros recursos internos, los países en desarrollo, especialmente los que son pobres y están excesivamente endeudados, tienen pocas posibilidades de ofrecer una respuesta adecuada a la pandemia y necesitan apoyo internacional urgentemente<sup>12</sup>. Aunque el número de personas afectadas en el continente africano parece ser, por el momento, relativamente bajo, esto podría deberse, entre otras cosas, a que los casos no se notifican suficientemente y los datos se recopilan de forma imprecisa; los expertos también han advertido sobre el peligro de que el virus siga propagándose, y el número de personas afectadas ha ido en aumento.

14. Es preocupante que, mientras que las economías avanzadas han destinado el 8,6 % de su producto interno bruto (PIB) a responder a la pandemia, las economías de los mercados emergentes y de los países de ingreso bajo han destinado,

<sup>11</sup> Oficina Internacional del Trabajo, *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible* (Ginebra, 2019). El resumen y el informe pueden consultarse en [www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_675946/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_675946/lang--en/index.htm).

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, la información presentada por el equipo de las Naciones Unidas en la República Democrática Popular Lao en respuesta a la petición conjunta de información, disponible en [www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx).

respectivamente, el 2,8 % y el 1,4 % de su PIB al gasto pandémico y las reducciones fiscales<sup>13</sup>. Teniendo en cuenta la enorme diferencia entre el PIB de las economías desarrolladas y en desarrollo, la capacidad de los países en desarrollo para responder a la pandemia ha sido mucho menor que la de las economías desarrolladas. Pese a la clara disparidad que existe en la capacidad adquisitiva de los países<sup>14</sup>, es fundamental recalcar que los Estados se han comprometido a hacer realidad progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales, “tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas”<sup>14</sup>, a corto plazo, apoyando las iniciativas de respuesta de emergencia, y a largo plazo, garantizando una recuperación sostenible y favorable a los derechos humanos. Por tanto, todos los Estados deben ejercer un importante papel a la hora de garantizar la plena realización de los derechos humanos para todos y de dar una respuesta rápida, justa y sostenible a las crisis actuales. Los países que no tengan la capacidad para ello, deberán recurrir a la cooperación y el apoyo internacionales.

15. En abril de 2020, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)<sup>15</sup> y el FMI estimaron que las necesidades de liquidez y financiación de los países en desarrollo para luchar contra la COVID-19 ascendían a un mínimo de 2,5 billones de dólares. Posteriormente, el FMI elevó su estimación ante el temor de que muy probablemente el regreso a la normalidad se demorara más de lo previsto inicialmente y el riesgo latente de una segunda oleada.

16. La COVID-19 ya ha paralizado algunas economías en desarrollo, y los Gobiernos han tenido que aumentar su gasto sanitario de emergencia y su apoyo social y económico a las empresas y los particulares en situaciones vulnerables, lo que ha conllevado realizar más transferencias fiscales. Al mismo tiempo, sus ingresos fiscales se han reducido debido a los efectos en cadena de la pandemia, que ha tenido un enorme efecto negativo en casi todos los medios de generación de ingresos, incluidos sectores clave para muchas economías, debido a la caída en picado de los precios de los productos básicos, el descenso drástico de la inversión extranjera directa y el comercio, la salida sin precedentes de capitales (en el mes de marzo, aunque posteriormente se ha estabilizado), la interrupción repentina del turismo, la caída libre de las remesas y el colapso de los sistemas fiscales. El alcance y la magnitud de los efectos devastadores de la crisis causada por la COVID-19 en los países en desarrollo no tiene precedentes.

## **B. Vulnerabilidad ya existente a la deuda**

17. Para colmo, los países en desarrollo afrontaron la pandemia con una vulnerabilidad nunca vista en su historia a los problemas derivados de la deuda, debido al rápido aumento de los niveles de deuda pública y privada. Hasta el momento de redactar el informe, los países en desarrollo habían acumulado unos 11 billones de dólares en deuda externa y casi 4 billones de dólares en servicio de la deuda, que

---

<sup>13</sup> Martin Mühleisen, Vladimir Klyuev y Sarah Sanya, “Coraje en la línea de fuego: Las respuestas de política económica de las economías de mercados emergentes y en desarrollo frente a la pandemia de COVID-19”, IMFBlog, 3 de junio de 2020.

<sup>14</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2 1).

<sup>15</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), “From the great lockdown to the great meltdown: developing country debt in the time of COVID-19”, información actualizada del Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, abril de 2020; y Kristalina Georgieva, Directora General del Fondo Monetario Internacional (FMI), declaración inicial formulada en una conferencia de prensa celebrada tras una teleconferencia del Comité Monetario y Financiero Internacional, 27 de marzo de 2020.

debían reembolsar íntegramente en 2020<sup>16</sup>. Más del 40 % de los países de ingreso bajo ya estaban excesivamente endeudados o corrían un alto riesgo de estarlo antes de la pandemia, y la mayoría de ellos dependían de los productos básicos, por lo que eran más sensibles a la caída de los precios de estos productos. Algunos países de ingreso mediano también sufrían los efectos de una deuda insostenible.

18. Además, para esos países la sostenibilidad de la deuda se veía amenazada no solo por el rápido aumento del monto de la deuda, sino también por el costo cada vez mayor del servicio de la deuda y unos plazos de vencimiento más cortos (entendiendo el vencimiento como la fecha en que deben efectuar el pago íntegro de la deuda).

19. Desde el decenio de 1990, y especialmente tras la crisis financiera mundial de 2008, algunos países, incluidos países de ingreso bajo sin una calificación crediticia, han pasado a adquirir deuda más arriesgada, incluso deuda en condiciones comerciales o cuasi comerciales<sup>17</sup>; es decir, los países tienen que aceptar una carga de pago de la deuda cada vez mayor, con lo que se reduce su margen fiscal y están más expuestos a perturbaciones externas como las oscilaciones del tipo de cambio y los tipos de interés. Entre los países de ingreso bajo, más de la mitad de la deuda pública corresponde a préstamos en condiciones no favorables<sup>18</sup>. Por otra parte, la deuda externa con plazos de vencimiento cortos ha ido en aumento desde 2010, lo que ha demostrado ser una tendencia muy peligrosa<sup>19</sup> que se traduce en una mayor vulnerabilidad a la renovación de préstamos y al riesgo de insolvencia y, por tanto, puede afectar a los recursos disponibles para la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales.

20. La estructura y composición cambiantes de la deuda de los países en desarrollo ha aumentado la carga que supone su servicio de la deuda y generado un mayor riesgo de liquidez. En la mitad de los países pobres muy endeudados, la proporción de ingresos dedicados al pago de intereses de la deuda ha ido en aumento debido a la subida de los tipos de interés y los niveles de endeudamiento, lo que podría afectar al gasto de esos países en otros sectores, como los servicios sociales y sanitarios.

21. Así pues, el servicio de la deuda ha absorbido una gran parte de los ingresos de estos países en desarrollo. Dado que las sacudidas económicas afectan tanto a la oferta como a la demanda, y con la presión adicional que soportan los sistemas sanitarios, la pandemia es una calamidad que requiere medidas inmediatas y una enorme cantidad de recursos financieros para proteger vidas, mantener la estabilidad social y económica, y evitar que las personas en situaciones de pobreza y vulnerabilidad sean las primeras víctimas de la pandemia. Según un análisis reciente, en 2019 había 64 países de ingreso bajo que gastaban más en pagos de deuda externa que en atención médica<sup>20</sup>. En los últimos años se ha observado también una correlación entre el aumento del servicio de la deuda y la disminución del gasto público en el Sur Global, en particular en África,

---

<sup>16</sup> Homi Kharas, “What to do about the coming debt crisis in developing countries?”, Brookings Institution, 13 de abril de 2020.

<sup>17</sup> Banco Mundial, “Debt service suspension and COVID-19”, ficha informativa, 11 de mayo de 2020.

<sup>18</sup> M. Ayhan Kose y otros, “Caught by a cresting debt wave: past debt crises can teach developing economies to cope with COVID-19 financing shocks”, *Finance and Development*, vol. 57, núm. 2 (junio de 2020).

<sup>19</sup> FMI, Departamento de Estrategia, Políticas y Evaluación, y Banco Mundial, “The Evolution of Public Debt Vulnerabilities in Lower-Income Economies”, documento de política núm. 20/003 (Washington D. C., FMI, 10 de febrero de 2020).

<sup>20</sup> Jubilee Debt Campaign, “Sixty-four countries spend more on debt payments than health”, 12 de abril de 2020.

América Latina y el Caribe<sup>21</sup>. El servicio de la deuda en un momento como el actual supone desviar recursos financieros que se necesitan urgentemente para salvar vidas, garantizar la realización de los derechos humanos y velar por que se proteja a las personas más vulnerables de la sociedad.

22. Es evidente que la carga de la deuda insostenible y el aumento de los costos que entraña el servicio de la deuda reducen enormemente la capacidad de los países para responder a la pandemia, por lo que es sumamente urgente abordar los problemas de la deuda a fin de que los países puedan garantizar el acceso a la atención sanitaria para todos y prestar apoyo a sus poblaciones vulnerables.

### C. Abordar los problemas de la deuda para crear margen fiscal

23. Ya en abril de 2020, el Secretario General advirtió del posible riesgo de impago y subrayó que, en muchos países, incluidos los de ingreso bajo y mediano, era evidente que, a menos que se ofreciera un considerable alivio de la carga de la deuda, los acreedores privados y públicos podían enfrentarse a múltiples impagos unilaterales. No se trataba de elegir entre el impago y la continuación de los pagos de servicio de la deuda, sino entre una oleada de impagos fuera de control y unos pagos ordenados, convenidos entre los países deudores y sus prestatarios, que se realizarían una vez hubiera mejorado la situación económica<sup>22</sup>.

24. Frente a ese desafío, varias partes interesadas han previsto tres opciones principales para permitir que los países en desarrollo estén en condiciones de proteger las vidas y los medios de subsistencia en el contexto de la COVID-19. La primera opción, que consiste en una rápida inyección de liquidez<sup>23</sup> para que los Gobiernos puedan prestar los servicios médicos y el apoyo económico necesarios durante la pandemia, ha demostrado ser fundamental para abordar los desafíos que conlleva la crisis actual y de especial importancia para los países con una elevada carga de deuda y para los que no tienen suficiente margen fiscal. La segunda opción, también conocida como congelación o moratoria de la deuda, es proporcionar alivio del servicio de la deuda a fin de dar margen fiscal a los países para que puedan afrontar mejor la pandemia invirtiendo en la respuesta de emergencia los fondos asignados al servicio de la deuda. La tercera opción sigue siendo la cancelación de la deuda, que ayudaría especialmente a los países con problemas de solvencia, ya que su deuda es insostenible y su capacidad financiera es insuficiente para pagar esa deuda, incluso aunque se les proporcionen fondos puente para ello.

25. Cabe destacar que todos los acreedores, incluidas las instituciones financieras multilaterales y los Gobiernos, en el caso de los préstamos bancarios oficiales, y los inversores privados, en el caso de los bonos u otros préstamos, pueden suspender el

---

<sup>21</sup> Información presentada por el Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo, disponible en [www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx).

<sup>22</sup> Naciones Unidas, “Debt and COVID-19: a global response in solidarity”, nota de políticas, 17 de abril de 2020.

<sup>23</sup> Muchos Estados han recurrido a financiación adicional. Por ejemplo, según la información facilitada por la Asociación para la Emancipación, la Solidaridad y la Igualdad para las Mujeres de Macedonia del Norte, a fin de aplicar sus medidas económicas y cubrir su gran déficit presupuestario, el Gobierno comenzó a utilizar fondos fácilmente accesibles en el mercado financiero concluyendo acuerdos de préstamo, mayoritariamente con instituciones financieras internacionales. Según la información facilitada por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, de El Salvador, el país experimentará un aumento de su deuda del 70 % al 80 % de su producto interno bruto. La información proporcionada por ambas entidades puede consultarse en [www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx).

servicio de la deuda y cancelar la deuda. Es esencial señalar que los instrumentos de deuda se rigen por distintos reglamentos o leyes, por lo que no es posible tratarlos a todos del mismo modo.

26. La mayoría de los países en desarrollo han tenido un margen fiscal y una capacidad de amortiguación muy limitados. En un contexto de crisis, cuando se necesita dinero desesperadamente, el problema crucial de “elegir” entre salvar vidas y saldar la deuda se convierte, aún más claramente, en una cuestión de derechos humanos. Aunque la respuesta sigue siendo clara y la necesidad de salvar vidas es prioritaria, la necesidad de abordar rápidamente los problemas económicos no deja de ser un aspecto importante a mediano y largo plazo. Sin una inyección rápida de liquidez, se podrían multiplicar los impagos y el mercado internacional de la deuda acabaría sumido en el caos. Contra este pronóstico pesimista, en abril de 2020 el FMI y el Grupo de los 20 (G20) anunciaron, con pocos días de diferencia, iniciativas de moratoria de la deuda. Las instituciones financieras internacionales y varios organismos de las Naciones Unidas advirtieron de que una crisis de deuda nueva y generalizada acechaba en el horizonte. Con la pandemia y la profunda recesión económica, es evidente que los problemas de la deuda ya no son una cuestión meramente económica. Si no se aplica un enfoque de derechos humanos para superar la pandemia actual y la crisis de deuda que se avecina, las injusticias y la agitación sociales podrían aumentar, y los avances hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que tanto ha costado lograr, podrían echarse a perder.

### **III. Abordar los desafíos planteados por el problema de la deuda y la pandemia con un enfoque basado en los derechos humanos**

27. La pandemia de COVID-19 está afectando a los Estados de todo el mundo, causando la muerte de cientos de miles de personas y ejerciendo una presión sin precedentes sobre los sistemas económicos y de atención sanitaria. Ante una crisis de esta magnitud, se espera que los Estados y las instituciones internacionales ejerzan la función de último recurso para la economía y que al mismo tiempo cumplan sus obligaciones de derechos humanos, garantizando la aplicación de medidas para salvar vidas y manteniendo los servicios sanitarios y sociales y el funcionamiento estable y sin trabas del sistema económico. La experiencia a ese respecto ha dado lugar a dos situaciones distintas para los Estados.

28. Por un lado, los países con capacidad para ello han asumido una deuda enorme a fin de adoptar medidas de estímulo para responder a la crisis. Por otro, los países golpeados por la pandemia que acarrearán una fuerte deuda y cuyo margen fiscal, por tanto, es escaso han tenido pocas opciones, lo que justifica su esperanza de recibir un alivio suficiente de la deuda que les permita combatir la pandemia y proteger los derechos humanos de su población.

29. Independientemente de que se opte por las medidas de estímulo o por el alivio de la deuda, los esfuerzos deben guiarse por principios de derechos humanos a fin de que el proceso no contribuya a ampliar las desigualdades ni deje a la población vulnerable y marginada peor de lo que estaba antes. Los Estados, las instituciones financieras internacionales y los acreedores privados deben atenerse a sus obligaciones de derechos humanos en cualquier respuesta que se considere adoptar, y es especialmente importante el hecho de que toda estrategia de deuda externa “debe concebirse de forma que no obstaculice el mejoramiento de las condiciones que garantizan el disfrute de los derechos humanos y debe estar destinada, entre otras cosas, a garantizar que los Estados deudores alcancen un nivel de crecimiento

adecuado para satisfacer sus necesidades sociales, económicas y de desarrollo, así como cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos” (A/HRC/20/23 y A/HRC/20/23/Corr.1, anexo, párr. 8). Además, un enfoque de derechos humanos no solo resultaría beneficioso para la recuperación económica tras la pandemia, sino que haría del mundo un lugar más justo, inclusivo y resiliente.

**A. Reducir las desigualdades y garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos por todas las personas a través de medidas de estímulo y alivio de la deuda**

30. Los Estados tienen la obligación básica mínima de utilizar al máximo los recursos disponibles para hacer realidad progresivamente los derechos humanos sociales, económicos y culturales, pese a las disparidades existentes en cuanto a los recursos que tienen a su alcance. Es preocupante que la respuesta que se adopte esté basada en el endeudamiento excesivo, porque el margen fiscal y la capacidad de endeudamiento de los países desarrollados son mayores que los de los países en desarrollo, especialmente los que soportan una pesada carga de deuda. Este tipo de respuesta a la pandemia, aunque necesaria, elevaría enormemente la deuda pública de los países desarrollados y en desarrollo, con lo que agravaría la carga de la deuda de los países en desarrollo y haría más difícil la recuperación futura.

31. Es de vital importancia que, desde un principio, todo el dinero desbloqueado o movilizado se destine a defender los derechos sociales, económicos y culturales y se evite agravar la marginación, la discriminación o la desigualdad en la sociedad. Es necesario garantizar que las medidas de estímulo, de un alcance sin precedentes, o el margen de financiación obtenido gracias a la suspensión del servicio de la deuda o la financiación de emergencia se dediquen realmente a proteger los derechos humanos y reducir al mínimo los efectos negativos de la pandemia.

32. Permitir que las empresas grandes y con muchos recursos disfruten de beneficios fiscales sustanciales, rescates financieros y otras medidas destinadas a apoyar el mercado durante un período prolongado, al tiempo que se brinda una ayuda o un apoyo financieros a muy corto plazo a las familias y las pequeñas y medianas empresas más afectadas por la pandemia, no sería la forma adecuada de utilizar los recursos financieros, y no cabe duda de que aumentaría la desigualdad en los ingresos y en el acceso a los servicios médicos y de otro tipo. Los economistas han debatido acaloradamente las repercusiones en los ingresos de la primera ronda de expansión cuantitativa, que se aplicó durante la crisis financiera mundial de 2008 y puso de manifiesto los riesgos de no tener plenamente en cuenta la desigualdad en los ingresos y otras cuestiones de derechos humanos<sup>24</sup>. Para amortiguar el impacto de la pandemia y no dejar a nadie atrás, la protección social y el apoyo financiero deben mantenerse durante un período suficiente y, en este sentido, todos los Estados deberían avanzar hacia el mismo objetivo, de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos y el compromiso internacional de implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Por ello, no debería haber distinción alguna entre los países en lo que se refiere a la realización efectiva de los derechos humanos, independientemente de si el dinero utilizado para combatir la pandemia procede de los escasos ingresos fiscales de los propios países o del apoyo financiero facilitado por instituciones multilaterales, regionales o bilaterales, ya sea mediante fondos de emergencia o el alivio de la deuda.

---

<sup>24</sup> Brookings Institution, “Did the Fed’s quantitative easing make inequality worse?”, coloquio organizado el 1 de junio de 2015.

33. En cuanto a los Gobiernos, no garantizar las necesidades básicas mínimas o los servicios médicos supone un incumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones de derechos humanos. Para hacer frente a las desigualdades es necesario centrarse en los grupos marginados y en las personas en situación de vulnerabilidad (véase [A/HRC/40/29](#)). Por tanto, al aplicar medidas de estímulo o de expansión cuantitativa, los encargados de formular políticas deben cumplir sus obligaciones de derechos humanos. Muy a menudo, este enfoque se pasa por alto o no se comunica claramente a la sociedad. Si los países tuvieran en cuenta estas cuestiones al formular las políticas, se crearía un enfoque del desarrollo más equilibrado y favorable a la economía y a la sociedad. Realizar una evaluación de la repercusión de las políticas y reformas económicas en los derechos humanos brindaría una orientación clara para ese proceso. Por ejemplo, es esencial que al concebir las medidas de estímulo se incluyan consideraciones sobre el modo de reducir al mínimo las desigualdades raciales, de ingresos y de género, y que se asegure la participación informada de los miembros más afectados de la sociedad y la realización de consultas con estos.

34. Un elemento clave de la buena gobernanza y los procesos de adopción de decisiones, en particular los que afectan a la vida de cientos de miles de personas, es aclarar la atribución de responsabilidad y la rendición de cuentas por las decisiones, las medidas y la aplicación. A este respecto, los principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos establecen que la transparencia, la participación y la rendición de cuentas son valores fundamentales que deben respetarse en las decisiones relativas a la concesión y solicitud de préstamos por parte de los Estados, las instituciones financieras internacionales y otros actores del caso; en la negociación y ejecución de los acuerdos sobre préstamos y otros instrumentos de deuda; en la utilización de los fondos, los pagos de la deuda, la renegociación y reestructuración de las deudas externas, y la aplicación de alivio de la deuda cuando proceda ([A/HRC/20/23](#) y [A/HRC/20/23/Corr.1](#), anexo, párr. 28).

35. Los Estados deben garantizar que nadie se quede atrás y que los derechos de las personas y grupos desfavorecidos y marginados no se vean afectados de forma desproporcionada<sup>25</sup>. En cierto modo, esto podría denominarse una expansión cuantitativa en pro de las personas<sup>26</sup>. Unas políticas que integren un enfoque basado en los derechos humanos generarían crecimiento económico y reducirían la pobreza y la desigualdad a largo plazo. Hay muchos aspectos que se deben tener en cuenta al asignar fondos porque contribuirían a reducir la propagación de la pandemia minimizando el contagio, proporcionando servicios médicos y evitando las repercusiones en el goce de los derechos humanos. Por ello, los análisis de la sostenibilidad de la deuda deben ir más allá de las consideraciones económicas e incluir una dimensión de derechos humanos.

36. En otras palabras, es fundamental que en el análisis económico y la toma de decisiones se evite un posible retroceso en los derechos económicos, sociales y culturales. En el caso de la igualdad de género, por ejemplo, los datos muestran que las crisis actuales han afectado de forma desproporcionada a las mujeres, ya que los sectores más afectados, como el de los servicios (entre otros, las tiendas minoristas, los restaurantes, los hospitales y el turismo), emplean a más mujeres y se han visto muy afectados por las medidas de distanciamiento social, los confinamientos y el cierre de fronteras, lo que ha supuesto un gran revés para la igualdad de género<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Carta de fecha 16 de mayo de 2012 dirigida a los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por el Presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>26</sup> Información presentada por Koldo Casla, disponible en [www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Joint-questionnaire-COVID-19.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Joint-questionnaire-COVID-19.aspx).

<sup>27</sup> Stefania Fabrizio, Vivian Malta y Marina M. Tavares, "COVID-19: a backward step for gender equality", VoxEU, 20 de junio de 2020.

Además, muchas mujeres trabajan en el sector informal, lo que significa que su seguridad en el empleo es casi inexistente y su protección social es muy precaria. Los confinamientos han obligado a muchas mujeres a regresar a sus lugares de origen, a veces en el campo, donde en la mayoría de casos, debido a varios motivos logísticos y financieros, les resulta difícil seguir prestando los tipos de servicios que prestaban antes. A fin de reparar la discriminación estructural y sistémica contra las mujeres, sería fundamental no solo brindarles acceso a la atención sanitaria y un apoyo financiero específico, sino también reforzar los sistemas de protección social para evitar que las mujeres carguen con las peores consecuencias de la crisis económica y las medidas de respuesta a la pandemia.

37. Además, de acuerdo con el artículo 8 1) de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, “los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos”.

## **B. Enfoque de derechos humanos para abordar los problemas de deuda de los países en desarrollo durante la pandemia**

38. En los últimos tiempos se han registrado cuatro oleadas de acumulación de deuda<sup>28</sup>. La actual comenzó con la crisis financiera mundial de 2008. Esta vez, sin embargo, la composición de la deuda acumulada es mucho más compleja e incluye préstamos en condiciones favorables y de bancos comerciales, bonos y diferentes formas de deuda externa e interna. La diversidad de acreedores y prestamistas (públicos, privados, extranjeros y nacionales) tampoco tiene precedentes<sup>29</sup>.

39. Aunque la composición de la deuda y los agentes implicados han cambiado de forma significativa en los últimos años<sup>30</sup>, es interesante observar que las herramientas para prevenir y solucionar las crisis de deuda prácticamente han seguido siendo las mismas desde el decenio de 1980, a excepción de la contratación de bonos, que se ha vuelto algo más estricta. Este desajuste ha hecho que las políticas propuestas en respuesta a la crisis de la COVID-19 parezcan, hasta cierto punto, poco potentes y sofisticadas.

40. Paralelamente, la pandemia ha desencadenado también una crisis socioeconómica y de derechos humanos. Por ello, las políticas para afrontar la crisis de la deuda requieren un enfoque basado en los derechos humanos, una cuestión ya planteada muchas veces pero que siempre se ha dejado a un lado. Hoy en día, gran parte del debate gira en torno a la idea de “reconstruir mejor”, pero la aplicación de este concepto sin integrar los derechos humanos supondría regresar al *statu quo*. Esta sería una buena ocasión de replantear la cuestión a fin de que la respuesta a la crisis aborde adecuadamente las preocupaciones sociales, económicas, ambientales y de derechos humanos y, ante todo, que el futuro proceso de recuperación y reforma incluya las debidas reformas sistémicas. De este modo, las políticas de prevención y solución de la crisis de la deuda y las herramientas para aplicarlas se adaptarían a la situación actual, con lo que aumentarían la resiliencia ante las perturbaciones externas y la crisis de deuda en los planos nacional, regional e internacional.

---

<sup>28</sup> M. Ayhan Kose y otros, “Understanding the global waves of debt”, Policy Insight núm. 99 (Centre for Economic Policy Research, marzo de 2020).

<sup>29</sup> Anna Gelpern. “Now that everyone is on the standstill bandwagon... Where to? Part I”, Credit Slips, 20 de abril de 2020.

<sup>30</sup> Información presentada por el Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo.

## 1. Moratoria temporal de la deuda por parte de las instituciones financieras internacionales y los países del Grupo de los 20

41. Cuando la COVID-19 comenzó a propagarse rápidamente por todo el mundo, los países en desarrollo muy endeudados sabían que no podían tomar medidas adecuadas para responder a la pandemia sin apoyo internacional. La situación es tal que incluso los Estados dispuestos a utilizar el máximo de recursos a su alcance para cumplir debidamente sus obligaciones de derechos humanos no pueden cumplir siquiera sus obligaciones básicas mínimas por sí mismos y sin cooperación internacional. Algunas grandes potencias mundiales han inyectado en sus propias economías cantidades de dinero nunca vistas, pero también es cierto que muchos países en desarrollo de África, Asia y América Latina han adoptado medidas rápidas y decididas, con unos recursos financieros mucho más escasos, para impedir que la pandemia siga propagándose, entre otras cosas aplicando medidas de confinamiento, distribuyendo jabón y alimentos, garantizando el suministro de agua y electricidad, y adoptando medidas de protección social de emergencia.

42. La contracción crediticia que sufren los países pobres es evidente. La comunidad internacional, plenamente consciente de la necesidad de dar apoyo urgente a la liquidez de esos países, reaccionó rápidamente proporcionándoles financiación de emergencia y abordando la carga del servicio de la deuda. Aunque se han formulado quejas de que el importe facilitado era demasiado escaso, el objetivo que se perseguía era liberar recursos adicionales para hacer frente, de modo excepcional, a las necesidades de la balanza de pagos causadas por la pandemia, de modo que los países más afectados pudieran centrarse en contener la crisis y al mismo tiempo reducir al mínimo el efecto negativo de la pandemia en los derechos humanos.

43. De conformidad con las expectativas creadas por las obligaciones de derechos humanos, y dado que estas expectativas son aún mayores cuando escasean los recursos, los Estados deben dar prioridad a los gastos vinculados a los derechos humanos, a fin de proporcionar servicios de salud, alimentos, vivienda y otros servicios de emergencia fundamentales, por encima de los pagos de la deuda. Cabe recalcar que algunos derechos humanos son irrevocables en todo momento y que todos los Estados deben cumplir las obligaciones básicas mínimas de derechos humanos.

44. En ese contexto, la Experta Independiente se complace de que algunos acreedores y prestamistas clave, entre ellos el FMI y el G20, hayan propuesto medidas concretas para aliviar la carga de la deuda de los países de ingreso bajo. Cabe señalar que ambos conjuntos de medidas son de carácter temporal. Concretamente, en abril de 2020, el FMI anunció que proporcionaría subsidios a 25 de los países más pobres y vulnerables para cubrir los pagos en concepto de interés y amortización del capital de los préstamos del FMI durante los seis meses siguientes a fin de ayudarlos a invertir una mayor parte de sus escasos recursos financieros en actividades de emergencia médica y otras actividades de socorro fundamentales. Posteriormente, el G20 formuló una propuesta de suspender el servicio de la deuda desde el 1 de mayo hasta finales de 2020 para 73 países, en su mayoría países en desarrollo y de ingreso bajo que reúnen las condiciones para recibir préstamos de la Asociación Internacional de Fomento o países menos adelantados, y exhortó a los acreedores privados a proporcionar a los deudores el mismo servicio de alivio de la deuda. A ese respecto, el 14 de mayo de 2020, la Experta Independiente recomendó que la moratoria de la deuda se prorrogara más allá de 2020<sup>31</sup>.

45. Estas iniciativas son muy alentadoras, ya que pueden proporcionar un respiro a los países endeudados y permitir que se centren en la lucha contra la pandemia, y

<sup>31</sup> Véase [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25888&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25888&LangID=E).

están en consonancia con el artículo 2 1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Durante casi tres décadas, la comunidad internacional ha afirmado que los pagos de la deuda no deben tener prelación sobre los derechos básicos de la población de los países deudores a alimentación, alojamiento, vestido, empleo, servicios de salud y un medio ambiente saludable (véase la resolución 1994/11 de la Comisión de Derechos Humanos). La continuación del servicio de la deuda durante la pandemia desviaría recursos de la protección y promoción de los derechos humanos y, en particular, menoscabaría los esfuerzos de los Estados por cumplir sus obligaciones básicas mínimas y los empujaría a adoptar medidas regresivas. Sin embargo, hay ciertas cuestiones que merecen atención.

a. *Clasificación de los grupos de países que pueden optar al alivio de la deuda*

46. Los países que pueden optar a la suspensión del servicio de la deuda a través de las iniciativas del FMI y del G20 se evalúan en función del nivel de ingresos o el PIB per cápita, y no de las condiciones de sostenibilidad de la deuda, un conjunto de criterios muy reducido que no tiene en cuenta la verdadera vulnerabilidad de los países a la deuda ni el efecto real de la pandemia en sus poblaciones o los derechos humanos de esas poblaciones. Sin embargo, algunos países en desarrollo que no están entre los menos adelantados ni pueden optar a la financiación de la Asociación Internacional de Fomento, y por tanto no pueden optar al alivio de la deuda, se han visto golpeados fuertemente por la COVID-19 y tienen pocas instalaciones médicas para enfrentarse a la pandemia. Algunos países en desarrollo de ingreso mediano también se han visto afectados negativamente por la pandemia y tienen graves problemas de sostenibilidad de la deuda; de hecho algunos de ellos ya estaban reestructurando la deuda cuando comenzó la pandemia.

47. Aunque los países de ingreso mediano suelen deber más que los países más pobres a los acreedores privados, especialmente a los obligacionistas, también tienen deudas con el FMI y otros países. Para los pequeños Estados insulares en desarrollo, que dependen mucho del turismo, la pandemia ha supuesto una interrupción repentina de la entrada de turistas y un gran golpe para la balanza de pagos. Pese a que estos países no cumplen los criterios de las iniciativas de moratoria de la deuda del FMI y el G20, en última instancia tienen pocos recursos para dedicar a los servicios médicos o las prestaciones sociales y se enfrentan a problemas de deuda considerables. De hecho, además de no poder optar a ninguna de estas medidas de moratoria de la deuda debido a su nivel de ingresos o a su PIB per cápita, estos países han contraído también distintos tipos de deuda precisamente por esos motivos. Además, los tipos de deuda contraída suelen conllevar unas condiciones de pago menos ventajosas y unos costos mayores. Por tanto, si la pandemia se prolonga, estos países correrán un riesgo significativo de impago de la deuda. En consecuencia, los criterios para la moratoria de la deuda deben tener en cuenta la vulnerabilidad real que los países tenían al comienzo de la pandemia, así como sus obligaciones de respetar los derechos humanos.

48. Dada la difícil situación de esos países, la Experta Independiente desea hacerse eco de las opiniones de las Naciones Unidas<sup>32</sup> y algunos especialistas en materia de deuda<sup>33</sup> de que todos los países vulnerables, incluidos los de ingreso mediano, que soliciten apoyo para liberar recursos fiscales con el objeto de salvar vidas y proteger

<sup>32</sup> Naciones Unidas, “United Nations comprehensive response to COVID-19: saving lives, protecting societies, recovering better”, junio de 2020.

<sup>33</sup> Anna Gelpern, Sean Hagan y Adnan Mazarei, “Debt standstills can help vulnerable Governments manage the COVID-19 crisis”, Peterson Institute for International Economics, 7 de abril de 2020.

los medios de subsistencia, deben recibir dicho apoyo para que puedan hacer frente a su vulnerabilidad a la deuda.

*b. Pérdida de reputación y alivio de la deuda*

49. Los cambios en la composición de la deuda contraída por los países en desarrollo y el carácter restrictivo de la moratoria han hecho que algunos países que podrían optar a ella en virtud de las iniciativas del FMI y del G20, incluidos algunos de los países más pobres, sean reacios a hacerlo por temor a que esto pueda dañar sus calificaciones crediticias y su futuro acceso a los mercados<sup>34</sup>. Estos países temen que la pérdida de reputación que esto conllevaría pueda poner en peligro su capacidad futura de adquirir préstamos en el mercado de capitales internacional.

50. Además de los bajos tipos de interés aplicados en todo el mundo a los préstamos y el deseo de rendimiento de los inversores con grandes sumas de efectivo en sus balances, en parte debido a la ronda actual y las rondas anteriores de expansión cuantitativa, en esta ocasión, el mercado internacional de capitales solo estuvo congelado unos dos meses. Por tanto, hay factores tanto propulsores como disuasores que explican la reticencia de los países en desarrollo a aceptar el alivio del servicio de la deuda que se les ofrece.

51. Otro posible motivo de esa reticencia es el hecho de que en los próximos cinco años se alcanzará la cota máxima de reembolsos de la deuda para algunos países en desarrollo; por tanto, el importe necesario para refinanciar esa deuda sería mucho mayor que el que aportaría la suspensión limitada del servicio de la deuda. Según las estimaciones de la UNCTAD, en 2020 y 2021, el monto de la deuda estará entre 2 y 2,3 billones de dólares para los países en desarrollo de ingreso alto, y entre 700.000 millones y 1,1 billones de dólares para los países de ingreso mediano y bajo<sup>35</sup>.

52. Dados los estragos causados por la pandemia, podría resultar difícil y costoso encontrar oportunidades de financiación en el futuro. En este contexto, algunos países acreedores prefieren renunciar al escaso alivio de la deuda que se les ofrece y emitir bonos por una cuantía mucho mayor para atender sus obligaciones legales futuras de servicio de la deuda. Además, en los últimos años, algunos países sin calificación crediticia, entre ellos países pequeños y más vulnerables, han recurrido a los mercados de bonos. De hecho, en los últimos dos meses el nivel de emisiones de bonos de los países en desarrollo ha sido significativo.

53. Las instituciones financieras internacionales también temen la pérdida de reputación. Al Banco Mundial y el FMI les preocupa que su participación en la moratoria de la deuda afecte negativamente a su condición de acreedor privilegiado, lo que conllevaría la pérdida de su calificación AAA y elevaría el costo de su financiación futura. Por tanto, se estableció un fondo especial con contribuciones de países miembros avanzados, y posteriormente el FMI concedió alivio de la deuda a países cualificados que lo solicitaron usando dinero de ese fondo. Sin embargo, incluso durante una pandemia mundial sin precedentes, las instituciones financieras internacionales deben cumplir sus obligaciones de derechos humanos, al igual que en épocas normales, y hacer cuanto puedan por brindar asistencia a los países necesitados. Además, entre los países en desarrollo existe la preocupación de que las contribuciones de los países desarrollados al fondo se consideren asistencia oficial para el desarrollo, de modo que si los países en desarrollo reciben un alivio temporal del servicio de la deuda, podrían perder la opción de recibir asistencia oficial para el desarrollo en el futuro.

<sup>34</sup> Reuters. "UPDATE 1 – World Bank chief frustrated by private creditors on poor country debt relief", 19 de mayo de 2020.

<sup>35</sup> UNCTAD, "From the great lockdown to the great meltdown".

c. *Reticencia del sector privado a participar en el alivio de la deuda*

54. La participación del sector privado en la suspensión del servicio de la deuda propuesta por el G20 es de carácter voluntario. Dado que, teniendo en cuenta la ausencia de un mecanismo mundial de reestructuración de la deuda y las condiciones de contratación de los bonos, es imposible imponer una suspensión del servicio de la deuda, el G20 no pudo hacer nada más que alentar al sector privado a que ofreciera voluntariamente esa suspensión. Hasta la fecha, la mayoría de los acreedores del sector privado no han respondido a la petición de unirse a la iniciativa de alivio de la deuda, aunque algunos expertos han ofrecido propuestas concretas sobre posibles arreglos<sup>36</sup>. Ese fracaso responde a varias razones<sup>37</sup>: por un lado, la diversidad y el gran número de obligacionistas hace más difícil llegar a un posible acuerdo sobre el asunto, y por otro, no parece haber ninguna institución que tenga autoridad para obligar a los inversores privados a unirse al alivio de la deuda.

55. Otro motivo de preocupación es la posibilidad de que los fondos buitres estén esperando la oportunidad de aprovecharse de la situación actual (véase [A/70/275](#)).

56. A este respecto, cabe mencionar que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte está preparando un proyecto de ley para evitar que los acreedores inicien litigios contra los países que se benefician del programa del G20, aduciendo violaciones de contratos en el contexto de las iniciativas de alivio de la deuda. Varios académicos<sup>38</sup>, junto a organizaciones de la sociedad civil como Jubilee Debt Campaign, han colaborado en la redacción del proyecto que, de ser aprobado, impediría que los acreedores privados titulares de bonos emitidos con arreglo al derecho inglés por un país con derecho a participar en el programa de alivio de la deuda del G20 inicien procedimientos legales o arbitrales, incluidos procedimientos de ejecución, contra ese país en los tribunales del Reino Unido durante el período de moratoria especificado.

57. Estas complejas incertidumbres que conlleva implicar al sector privado en un momento en que este podría contribuir, más que nunca, a aliviar el sufrimiento de quienes viven en situaciones de pobreza, reducir las desigualdades y proteger los derechos humanos, hacen que sea aún más importante, si cabe, recalcar que los acreedores privados también tienen obligaciones de derechos humanos, incluidas las que figuran en los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, que el Consejo de Derechos Humanos hizo suyos en su resolución [17/4](#). Con arreglo a los principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, las organizaciones financieras internacionales y las empresas privadas también tienen la obligación de respetar los derechos humanos internacionales ([A/HRC/20/23](#) y [A/HRC/20/23/Corr.1](#), anexo, párr. 9). Además, pueden darse circunstancias que impidan la amortización de la deuda (por ejemplo, en caso de dificultad financiera grave o desastre natural en el Estado prestatario) y justifiquen la modificación de las obligaciones recíprocas del Estado deudor y sus acreedores (*ibid.*, párr. 52). Dado que posiblemente, algunas entidades privadas no estén dispuestas a entablar un diálogo franco y a cumplir esas obligaciones, es preciso explorar otras opciones.

d. *La necesidad como justificación de la moratoria de la deuda durante la pandemia*

58. Dada la aparición repentina de la pandemia y su enorme efecto en los Estados, convendría tener en cuenta que tal vez los Estados no estén en condiciones de cumplir sus acuerdos internacionales, incluidos los relativos a la deuda.

<sup>36</sup> Patrick Bolton y otros, "Sovereign debt standstills: an update", VoxEU, 28 de mayo de 2020.

<sup>37</sup> Anna Gelpern, "Now that everyone is on the standstill bandwagon".

<sup>38</sup> Stephen Connelly y otros, "COVID-19: suspending debt service for indebted countries", Centre for Law, Regulation and Governance of the Global Economy Briefing Note No. 2 (Coventry (Reino Unido), Universidad de Warwick, junio de 2020).

59. Con arreglo al derecho internacional, hay circunstancias que excluyen la ilicitud de un acto u omisión de los Estados. Entre otras situaciones, la Comisión de Derecho Internacional reconoce los casos de fuerza mayor peligro extremo y estado de necesidad como elementos que constituyen circunstancias excepcionales por las que los Estados podrían verse obligados a incumplir sus obligaciones internacionales, especialmente si hay vidas o medios de subsistencia en juego, mientras esa situación exista (véase la resolución 56/83 de la Asamblea General, artículos 23 a 25).

60. Desde esa perspectiva, cabe afirmar que la pandemia constituye una situación excepcional que permite a los países solicitar una moratoria de la deuda, de acuerdo con el derecho internacional. La pandemia es comparable a desastres naturales como un grave terremoto o un tifón.

61. Además, tanto los Principios sobre la Promoción del Otorgamiento y la Toma Responsables de Préstamos Soberanos, de la UNCTAD, como los principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos defienden la idea de que acreedores y deudores comparten la responsabilidad de evitar y resolver las situaciones de deuda insostenibles y reconciliar las obligaciones derivadas de la deuda con los derechos humanos. Cabe recordar que el anterior Experto Independiente ya había subrayado la necesidad de aplicar ambos instrumentos.

*e. Duración de la moratoria de la deuda*

62. Habida cuenta de las incertidumbres que entraña la evolución de la pandemia y el horizonte temporal previsto para el desarrollo de vacunas y un tratamiento eficaz, la Experta Independiente emitió un comunicado de prensa para solicitar una prórroga de la moratoria de la deuda, fijada inicialmente en seis meses. Algunas instituciones y países han expresado preocupaciones similares. La reciente decisión del Directorio Ejecutivo del FMI de intentar prorrogar hasta dos años el alivio de la deuda basado en forma de subsidios para los miembros vulnerables pone de manifiesto también que las propuestas iniciales del FMI y del G20 eran insuficientes y de una duración demasiado corta.

63. En general, las moratorias de la deuda propuestas por el FMI y el G20 no han tenido plenamente en cuenta los cambios en la situación de la deuda de los países en desarrollo, lo que ha dificultado su aplicación y, por el momento, no se ha logrado liberar todos los recursos financieros previstos para atender las necesidades de los países en desarrollo.

**2. Financiación de emergencia y derechos especiales de giro**

64. Los problemas de liquidez de los países en desarrollo son enormes y constituyen un obstáculo apremiante a la hora de afrontar los desafíos de la COVID-19. Si no se abordan urgentemente, el resultado será el desplome de la inversión y la inestabilidad de los mercados financieros y, lo que es aún más importante, el aumento del sufrimiento humano y el deterioro de los derechos humanos. Diversas instituciones financieras y partes interesadas han respondido a la voz de alarma, y tanto las instituciones financieras internacionales como otras instituciones internacionales y los bancos de desarrollo han procurado reducir la brecha de financiación en los países en desarrollo.

65. Para hacer frente a este desafío, el FMI ofreció financiación de emergencia con cargo a su Servicio de Crédito Rápido y otros mecanismos de financiación. El FMI ha recibido peticiones de financiación de emergencia en términos favorables con una condicionalidad mínima (específicamente, para gastos vinculados a la COVID-19) de 102 países, una cifra sin precedentes. El Grupo Banco Mundial ha indicado que, en los próximos 15 meses, está dispuesto a proporcionar hasta 160.000 millones de

dólares en financiación selectiva para hacer frente a las perturbaciones sanitarias, económicas y sociales que enfrentan los países.

66. Por otra parte, el Secretario General estableció el Fondo de las Naciones Unidas de Respuesta a la COVID-19 y Recuperación<sup>39</sup> como mecanismo interinstitucional de fondos para apoyar programas en países de ingreso bajo y mediano, en particular los más vulnerables a sufrir dificultades económicas y disturbios sociales, a fin de que puedan superar la crisis de salud y desarrollo causada por la pandemia. Se prevé que las necesidades financieras del Fondo sean de 2.000 millones de dólares. La financiación proporcionada se complementa con la de otros bancos de desarrollo regionales, multilaterales y bilaterales, que también se han comprometido a aportar financiación urgente para apoyar las respuestas a la pandemia de COVID-19 en el sector de la salud y otros ámbitos sociales y económicos.

67. Sin embargo, aunque el volumen de financiación que se ofrece es significativo, el monto sigue siendo muy inferior a las necesidades de liquidez de los países en desarrollo y, para cubrirlas, los organismos de desarrollo de las Naciones Unidas<sup>40</sup> han pedido una nueva asignación de derechos especiales de giro, que son un tipo de activos de reserva que los países pueden usar como liquidez adicional con miras a subsanar la brecha de financiación. Durante la crisis financiera de 2008 ya se hizo una asignación de este tipo. La ventaja de este tipo de herramienta es que los derechos especiales de giro son activos de gran liquidez no sujetos a condiciones que pueden aliviar el problema de flujo de efectivo de un país incluso si no se usan, ya que aparecerían en su balance general y reforzarían la confianza de los mercados en el país.

68. Pese a que algunas instituciones y Gobiernos del mundo entero han apoyado la propuesta, la Directora General del FMI dijo posteriormente que los miembros del FMI no estaban de acuerdo entre sí respecto de una nueva asignación de derechos especiales de giro, pero habían convenido en usar los derechos especiales de giro ya existentes controlados por los países ricos<sup>41</sup>. Es evidente que la gobernanza de las instituciones financieras internacionales sigue siendo una cuestión que debe examinarse.

### 3. Reestructuración de la deuda y cancelación de la deuda

69. Cuando un país sufre una deuda estructural insostenible y, por tanto, está sometido a un endeudamiento excesivo o, dicho de otro modo, cuando no tiene capacidad para cumplir sus obligaciones financieras y es insolvente, es preciso reestructurar su deuda o, si es posible, cancelarla; de lo contrario, el país no tendrá posibilidades de inversión y crecimiento económico ni acceso a nuevas oportunidades de préstamo, y su población sufrirá las consecuencias. La experiencia ha demostrado que ello puede dar lugar a la adopción de medidas regresivas con el consiguiente deterioro de los derechos humanos y los medios de vida, ya que la población pierde acceso, entre otras cosas, a la alimentación, la atención médica, el agua, el alojamiento y el apoyo social para hacer frente a la crisis. Dado que la pandemia sigue haciendo estragos, si los países sucumben a sus efectos el resto del mundo sufrirá las consecuencias. En un mundo interconectado e interdependiente, ningún país está a salvo a menos que lo estén todos. Como siempre, los más afectados serían las personas que están en situaciones de pobreza y vulnerabilidad, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

<sup>39</sup> Véase <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-04/COVID19-Response-Recovery-Fund-Document.pdf>.

<sup>40</sup> UNCTAD, “From the great lockdown to the great meltdown”.

<sup>41</sup> Jonathan Wheatley, “Global economic outlook still worsening, says IMF: Georgieva warns prospects are ‘worse than our already pessimistic projection’”, *Financial Times*, 12 de mayo de 2020.

70. No hay regímenes de reestructuración de la deuda ni de insolvencia para los Estados soberanos, aunque sí existen sistemas de este tipo para las empresas. Actualmente solo hay acuerdos costosos, lentos (de un promedio de diez años de duración), heterogéneos y *ad hoc* para la reestructuración de la deuda soberana.

71. Hasta la fecha, el FMI y el G20 han venido tratando los problemas de deuda de los países en desarrollo como un problema de liquidez y no de solvencia. Los esfuerzos realizados hasta ahora se han orientado, por tanto, al desembolso rápido de fondos de emergencia y las moratorias temporales de la deuda, en lugar de centrarse en la prestación de asesoramiento para la reestructuración o cancelación de la deuda. Sin embargo, cuando no hay ningún código, mecanismo o marco oficial de bancarrota para que los Estados soberanos fomenten la participación de los acreedores, es poco probable que los agentes del sector privado acudan por sí mismos a la mesa de negociaciones.

72. Por otra parte, sería difícil que el FMI o el G20 propusieran la reestructuración de la deuda, especialmente cuando los bonos soberanos se rigen por jurisdicciones como las de Londres o Nueva York. Al principio de la pandemia, ya había varios países que se enfrentaban a una deuda insostenible y que, por tanto, el FMI había clasificado como países con endeudamiento excesivo o con un alto riesgo de sobreendeudamiento. Dado que la pandemia no solo conlleva unos gastos elevados para salvar vidas, sino que también destruye la demanda y la oferta de la economía mundial, lo que ha dado lugar a una profunda recesión mundial, los Gobiernos de todo el mundo están viviendo una explosión de la deuda pública, empresarial y de los hogares. Así pues, es probable que más países se enfrenten en breve a una crisis de deuda.

73. Aunque la moratoria temporal de la deuda y las medidas de financiación de emergencia podrían, en cierta medida, atenuar el golpe a corto plazo, a más largo plazo existe la preocupación de que los países muy endeudados terminen por acumular más deuda. Además, para los países muy endeudados que no puedan optar a la moratoria de la deuda ni a la financiación de emergencia, el riesgo de insolvencia es aún mayor, ya que se enfrentarían a una contracción del crédito. Se prevé que la grave escasez de liquidez actual se convertirá en un problema estructural de solvencia y que a los países que ya están excesivamente endeudados se añadirá otra docena de países o más que no podrán pagar su deuda soberana.

74. La propuesta de un mecanismo de reestructuración de la deuda se remonta a las actividades iniciadas por la UNCTAD en 1971. Ha habido varios intentos posteriores de crear un mecanismo de este tipo, incluidos los esfuerzos fallidos del FMI por establecer un mecanismo de reestructuración de la deuda soberana en 2002, la labor realizada por la UNCTAD para elaborar sus Principios sobre la Promoción del Otorgamiento y la Toma Responsables de Préstamos Soberanos entre 2009 y 2012, y la resolución [68/304](#) de la Asamblea General sobre el establecimiento de un marco jurídico multilateral para los procesos de reestructuración de la deuda soberana, aprobada en 2014. Los principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos también ofrecen un enfoque basado en los derechos humanos para resolver las crisis de deuda.

75. Los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos estipulan claramente las obligaciones de derechos humanos de las empresas comerciales (principios 11 a 15), en concreto que deben evitar violar los derechos humanos y abordar las repercusiones negativas que ellas mismas puedan tener para los derechos humanos. El hecho de que los acreedores privados no se hayan ofrecido a participar en la suspensión del servicio de la deuda y de que los países que pueden optar al alivio de la deuda sean reacios a solicitarlo refleja cuánto ha cambiado el panorama de la deuda y las dificultades que conlleva la coordinación de acreedores y deudores en una

iniciativa internacional, y demuestra también, una vez más, la necesidad de un mecanismo de reestructuración de la deuda. Dado que reestructurar la deuda conlleva un proceso largo y costoso, es difícil realizarlo rápidamente en épocas de crisis sin una enorme voluntad política.

76. Teniendo en cuenta la vulnerabilidad que muchos países ya tienen a la deuda, principalmente a causa de la crisis financiera mundial de 2008, la constante incertidumbre acerca de la duración definitiva y el posible costo económico y social de los efectos negativos de la pandemia, y el deterioro adicional de la situación de la deuda, la reestructuración y cancelación de la deuda serán necesarias en el futuro, y es fundamental hacer preparativos y sentar las bases para esa posibilidad. A día de hoy, el objetivo más importante es generar voluntad política y establecer coaliciones internacionales.

#### **IV. Conclusiones y recomendaciones**

77. **La COVID-19 ha tomado al mundo por sorpresa. Hacía un siglo que no se veía una pandemia de esta magnitud y sigue habiendo muchos aspectos de la situación y del virus que se desconocen y van cambiando<sup>42</sup>. Su propagación y las consiguientes medidas de confinamiento han asestado un duro golpe a la economía mundial, sobre todo en los países en desarrollo, y sus ramificaciones se notarán durante años.**

78. **A fin de aplanar la curva de infección de la COVID-19 y prepararse para una recuperación económica y social equitativa, resiliente, sostenible y más ecológica tras la pandemia, los problemas de deuda, en especial los que afectan a los países en desarrollo, deben abordarse con la máxima eficacia y rapidez. Dado que, al principio de la pandemia, los países en desarrollo ya tenían niveles de endeudamiento de una magnitud sin precedentes, la carga de la deuda ha sido un obstáculo que ha impedido a los Gobiernos de estos países cumplir sus obligaciones de derechos humanos, entre otras cosas, en materia de protección social, servicios médicos que se necesitan urgentemente y necesidades básicas. Los Gobiernos han tenido que aprovechar su escaso margen fiscal, utilizar sus reservas de divisas y tomar prestado más dinero para frenar la propagación del virus. En consecuencia, la deuda pública ha seguido aumentando y lo más probable es que esa tendencia empeore en el futuro próximo. Los países pobres solo suelen estar en condiciones de reducir la carga de su deuda cuando el entorno económico mundial es favorable y los precios de los productos básicos son estables. Lamentablemente, la economía mundial está en una profunda recesión y las previsiones recientes apuntan al riesgo de una caída aún mayor. En consecuencia, se teme que la crisis de la deuda se generalice en todo el mundo y haya más impagos de la deuda soberana y privada en el futuro próximo. Teniendo en cuenta ese sombrío panorama y la falta de un enfoque de derechos humanos para abordar los problemas de deuda, la Experta Independiente recuerda a los Estados, a las instituciones financieras internacionales y al sector privado sus responsabilidades y sus obligaciones de derechos humanos en la situación actual, y somete a su consideración las recomendaciones que figuran a continuación.**

79. **Se transmiten a los Estados, individualmente y como miembros de instituciones financieras internacionales, las siguientes recomendaciones:**

---

<sup>42</sup> Oficina Regional de la OMS para Asia Sudoriental, “Communicating and managing uncertainty in the COVID-19 pandemic: a quick guide”, 27 de mayo de 2020.

a) La cooperación internacional y el multilateralismo son fundamentales para facilitar a los países la gestión de la crisis actual y sentar las bases para una recuperación económica mundial robusta, sostenida e inclusiva. Para afrontar la pandemia y sus consecuencias y hacer realidad los derechos humanos universales, los Estados deben tomar medidas, tanto individual como conjuntamente, mediante la cooperación internacional. En los Artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, al igual que en diversos tratados y declaraciones de derechos humanos, se pide claramente a los Estados que cooperen y se ayuden mutuamente para alcanzar determinados objetivos, entre ellos garantizar el desarrollo y eliminar los obstáculos al mismo, encontrar soluciones a los problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, así como a otros problemas conexos, y promover el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

b) Debe aplicarse una moratoria más amplia para todos los países con una alta carga de deuda que se han visto gravemente afectados por la pandemia y han solicitado medidas de alivio, incluidos los países de ingreso mediano y los pequeños Estados insulares en desarrollo, a fin de darles un respiro a nivel fiscal.

c) Todos los Gobiernos deben centrarse en proteger y promover los derechos humanos y en luchar contra las desigualdades en sus respuestas a la COVID-19, en particular al asignar recursos financieros. Las personas en situaciones de pobreza o vulnerabilidad deben beneficiarse de los recursos que se usen para luchar contra la pandemia y se debe evitar que las grandes empresas y los miembros privilegiados de la sociedad sean los principales favorecidos. Las instituciones internacionales, los Estados y el sector privado deben cumplir sus obligaciones de derechos humanos en los esfuerzos comunes para superar la pandemia.

d) Aunque la prórroga de la asistencia social a las personas en situaciones de pobreza y vulnerabilidad agrave aún más la situación fiscal, es importante no retirar el apoyo de forma prematura, ya que esto podría hacer que más personas cayeran en la trampa de la pobreza y provocar una pérdida masiva de puestos de trabajo. También es importante, de acuerdo con las normas de derechos humanos, que se dé a la economía tiempo y margen suficiente para iniciar una recuperación firme antes de aplicar medidas de consolidación fiscal o de austeridad. El camino hacia la recuperación será largo, desigual y convulso.

80. Se transmiten a las instituciones financieras internacionales y los Estados las siguientes recomendaciones:

a) Para los países con sobreendeudamiento la moratoria es necesaria, pero no puede sustituir la reestructuración ni la cancelación de la deuda, ya que la experiencia ha demostrado que a los países insolventes les resulta difícil salir de la trampa de la deuda, sobre todo si se tiene en cuenta que nadie sabe cuándo la economía mundial volverá a su situación anterior a la COVID-19. Se alienta a las instituciones financieras internacionales y a los acreedores a que examinen cuanto antes la posibilidad de adoptar criterios para la cancelación de la deuda.

b) Se alienta a todas las partes interesadas a que reanuden sus esfuerzos por elaborar un marco de reestructuración de la deuda soberana y no esperen a que ocurra otra crisis. La reestructuración de la deuda es un proceso complejo, lento y costoso, por eso en tiempos de crisis se suelen buscar desesperadamente soluciones alternativas, ya que no existe ningún mecanismo al que recurrir. Las consideraciones de derechos humanos deben reflejarse plenamente en este marco.

c) En este momento, la inyección de liquidez es crucial para los países en desarrollo a fin de salvar vidas y proteger los medios de subsistencia. Se alienta a las instituciones financieras internacionales y a los bancos de desarrollo, incluidos los bancos regionales, multilaterales y bilaterales, a que sigan prestando su valioso apoyo financiero a los países en desarrollo, lo cual ayudará a estos países a luchar contra la pandemia y evitará que más países pasen de una crisis de liquidez a una crisis de insolvencia.

d) Debe examinarse la posibilidad de solicitar una nueva asignación de derechos especiales de giro, que es una fuente de liquidez valiosa para los países necesitados, especialmente los que no tienen acuerdos de crédito recíproco con grandes economías o agrupaciones económicas.

e) Las obligaciones de derechos humanos se deben incorporar en los análisis de la sostenibilidad de la deuda y en el alivio de la deuda, incluida la aplicación de normas de sostenibilidad social y ambiental y un índice de vulnerabilidad más amplio, a fin de velar por que el servicio de la deuda no menoscabe el disfrute de los derechos humanos ni la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todos los países en desarrollo (véase [A/71/305](#)).

f) Hay muchos factores, tanto externos como internos, que pueden causar una crisis de la deuda y, para evitarla, tanto acreedores como prestatarios deben llevar a cabo sus actividades de forma responsable y no guiarse por la búsqueda del rendimiento a toda costa, tentados por los bajos tipos de interés o por la creencia de que el ciclo de crecimiento económico durará siempre. Un comportamiento responsable reduciría al mínimo el endeudamiento excesivo y las prácticas arriesgadas en la concesión de préstamos. En ese sentido, es importante que se revisen los Principios sobre la Promoción del Otorgamiento y la Toma Responsables de Préstamos Soberanos y los principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos.

g) Las reformas de los contratos de bonos soberanos emprendidas desde 2003 pueden contribuir a apoyar un proceso de reestructuración de la deuda más ordenado. Aunque esas reformas tienen grandes limitaciones, se trata de una labor que debe continuar y ampliarse. Además, la pandemia refuerza el argumento en favor de la deuda soberana condicionada por la situación del Estado prestatario, como los bonos vinculados al PIB. Algunos contratos de deuda también han incluido disposiciones de moratoria en su cláusula de fuerza mayor, lo que ayudará a los países en tiempos de catástrofes.

81. Se transmiten al sector privado las siguientes recomendaciones:

a) Se insta a los acreedores privados a aplicar una suspensión temporal de los litigios vinculados a la moratoria de la deuda durante la pandemia. Dado que el número de países que han adquirido deuda en forma de bonos ha aumentado, la participación activa del sector privado es fundamental para que la moratoria sea eficaz.

b) Las agencias de calificación crediticia deben suspender la rebaja de la calificación en función de la tendencia procíclica durante la pandemia. De ese modo, las instituciones financieras internacionales pueden ofrecer alivio de la deuda sin miedo a que se rebaje su calificación y los países pueden aceptar ese alivio sin preocuparse por el acceso a los mercados de capitales en el futuro. El objetivo de todo ello es impedir que el servicio de la deuda absorba los escasos recursos financieros de los países que acarrean una alta carga de deuda y los deje sin medios para combatir la pandemia.