**Convocatoria efectuada por 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**

Respuestas/propuestas sobre los **puntos 9 y 13** del cuestionario, en el marco de la convocatoria para enviar aportes para una posible reforma de la arquitectura financiera de la deuda

*Autor: Marcelo Krikorian [[1]](#footnote-1)*

1. **¿Qué partes interesadas deberían ser consultadas, a nivel nacional y/o internacional, para identificar las lagunas existentes en la arquitectura internacional de la deuda? ¿Por qué? ¿Qué tipo de mecanismos deberían utilizarse para estas consultas? ¿Cuáles serían algunas de las ventajas e inconvenientes de la consulta para el proceso.**

Entiendo en primer lugar, que un proceso de consulta es fundamental, para contar con opiniones calificadas sobre el tema, particularmente si hay lagunas ante o situaciones reales que actualmente no encuadran en el ordenamiento existente para encontrar soluciones efectivas, con enfoque de derechos humanos.

A nivel nacional, además de los estamentos gubernamentales, debieran ser convocadas, respetando la pluralidad de voces, entre otros, los diversos estamentos del sector público, las universidades, centros de investigación y organizaciones de la sociedad que trabajan en políticas públicas, presupuesto, deuda y derechos humanos.

A nivel internacional, es importante requerir la opinión de instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en carácter de órganos especializados del sistema de Naciones Unidas, cuya actuación se enmarca (en verdad, debiera enmarcarse) en el artículo 55 de la Carta de ONU (cooperación internacional económica y social). Los desempeños de ambas instituciones no pueden disociarse de obligaciones que emergen de la misma Carta: promover niveles de vida más elevados, respeto universal a los derechos humanos, entre otros.

Es recomendable asimismo, convocar a órganos de tratados, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Derechos Humanos, el Comité de los derechos del niño, entre otros; ello porque **en la evaluación a los Estados con motivo de los informes periódicos**, sobre las acciones realizadas procurando el cumplimiento de las obligaciones asumidas al ratificar instrumentos internacionales de derechos humanos, explícita o implícitamente, **puede estar presente la cuestión de la falta de recursos y/o ajustes presupuestarios**, muchas veces causados por situaciones de elevado endeudamiento cuyos plazos de vencimientos y cifras de capital e intereses, condicionan el margen de maniobra de los gobiernos, impactando negativamente en el disfrute de derechos humanos de las personas que allí viven.

Por consiguiente: si se proyecta una nueva arquitectura de la deuda, contar con la opinión de los Comités será valioso, a partir de su experiencia supervisando Estados que, por ejemplo, adoptan medidas originadas (en todo o en parte) en un marco internacional injusto, desigual, de gestión del endeudamiento, que a su vez influye en la asignación de recursos para garantizar y realizar derechos.

Serán sin duda muy buenas contribuciones, las opiniones de Procedimientos Especiales (Relatoras y Relatores Especiales; Expertas y Expertos Independientes) cuyos campos de actuación se vinculen con el tema. En el mismo sentido, contar con otros aportes: del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de ONU, por su vinculación con las acciones para cumplir los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS); de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y órganos similares de otras regiones del mundo.

1. **Si dispone de una, ¿cuál es la posición de su Gobierno/Institución con respecto a las siguientes cuestiones?**
   1. **Cancelación de la deuda**

Argentina adoptó varias decisiones legislativas, con acompañamiento del oficialismo y de fuerzas políticas de la oposición, orientadas a priorizar la sostenibilidad de la deuda pública, en términos de que los vencimientos para cancelar el capital y afrontar los intereses, no impidan el cumplimiento de obligaciones del Estado en derechos humanos, evitar medidas regresivas, no comprometer el crecimiento económico y/o la inversión pública, todos de fundamental importancia para que las referidas obligaciones sean realidad. También debe destacarse la revalorización del Poder Legislativo en la gestión de la deuda.

Se copian enlaces para acceder a las normas citadas.

[lineamientos\_para\_la\_sostenibilidad\_de\_la\_deuda\_0.pdf (argentina.gob.ar)](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/lineamientos_para_la_sostenibilidad_de_la_deuda_0.pdf)

[BOLETIN OFICIAL REPUBLICA ARGENTINA - RESTAURACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA EMITIDA BAJO LEY EXTRANJERA - Ley 27544](https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/225362/20200212)

[BOLETIN OFICIAL REPUBLICA ARGENTINA - LEY DE FORTALECIMIENTO DE LA SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA - Ley 27612](https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/241386/20210303)

En relación a la **ley 27612**, el Congreso argentino ha resuelto en 2021, que todo acuerdo a formalizarse con el Fondo Monetario Internacional (FMI) cuente con aprobación legislativa. Esto implicará un debate constructivo entre el Poder Ejecutivo y Legisladores de todos los espacios políticos con representación parlamentaria, sobre los compromisos y las obligaciones que surjan de dicho acuerdo.

Argentina está experimentando una situación compleja, actualmente en etapa de negociación con el FMI, con motivo de la asistencia autorizada por la institución internacional en 2018: U$S 44.000 millones recibió el Estado en poco más de un año (de un préstamo disponible por U$S 57.000 millones), apartándose de los límites reglamentarios permitidos por el mismo FMI -con base en la cuota del Estado para otorgar asistencia-, con un calendario de vencimientos muy concentrado y con cifras significativas en términos de las reales capacidades de pago del Estado; por ejemplo, en 2022 y 2023 (U$S 18.000/19.000 millones anuales), que son de imposible cumplimiento, incurriéndose en graves violaciones de derechos.

La mencionada ley establece, además, un límite de porcentaje a la emisión de deuda pública en moneda extranjera y bajo legislación extranjera, que todos los años deberá votarse con motivo del tratamiento del presupuesto general del Estado nacional. Se ha previsto que si la deuda extranjera supera el porcentaje fijado, deberá contar con aprobación expresa del Congreso nacional.

En el debate para una nueva arquitectura, no puede estar ausente **el principio de responsabilidad compartida**: que no pese sobre el Estado prestatario toda la carga para la cancelación de la deuda, sin tener en cuenta el rol del prestamista, que no puede argumentar un desconocimiento sobre los posibles riesgos como consecuencia de las cifras prestadas, la capacidad de pago del deudor y los plazos fijados para su devolución.

* 1. **Cómo determinar la cuantía de la condonación de la deuda y a qué Estados debe aplicarse.**

Debe aplicarse a los países más pobres del mundo: con elevado endeudamiento, con serias dificultades financieras para afrontar los pagos, en los que hay una afectación sustancial de los ingresos fiscales y por exportaciones para cumplir con los vencimientos, pues todo ello ocasiona una repercusión negativa en el disfrute de derechos para la mayoría de la población. El cuadro es más delicado todavía, si se trata de la inversión en salud, en educación, en hábitat y vivienda, y en prestaciones sociales para todas las personas, especialmente niñas, niños y adolescentes.

Sobre la cuantía de la condonación: cuanto mayor sea el porcentaje del indicador de pobreza global en ese Estado, mayor debe ser la condonación y/o alivio en las deudas contraídas. Esto se torna mucho más necesario, en atención a los terribles efectos que genera la pandemia, a raíz del COVID-19, especialmente en los sectores socioeconómicos más vulnerables. Es alentador que el tema esté en agenda en ámbitos con poder real en el mundo: G20, FMI, Banco Mundial, entre otros.

* 1. **Marco multilateral para la reestructuración de la deuda.**

El caso argentino, por la magnitud los canjes de deuda de 2005 y 2010, originados en el default de 2001, y el accionar de los fondos oportunistas (conocidos vulgarmente como *fondos buitre*) que no aceptaron los términos de dichos canjes, reclamando judicialmente por el total de las acreencias, tuvo mucha relevancia para que en la Asamblea de la Organización de Naciones Unidas se aprobara, en septiembre de 2015 **(Res. 69/319)**, un conjunto de principios para la restructuración de deudas soberanas; pero aquí hay un problema de origen: si bien tuvo un amplio apoyo, los Estados de donde provienen mayoritariamente los fondos prestamistas, no acompañaron con su voto la iniciativa.

Es necesario institucionalizar a escala global, en el marco de una nueva arquitectura financiera, la obligación de los fondos acreedores de no objetar cláusulas de acción colectiva en los canjes acordados entre Estados deudores y tenedores de bonos: cuando en los procesos de restructuración el porcentaje de aprobación supera lo que podríamos denominar una mayoría calificada (2/3, por ejemplo), se interpreta entonces que hay plena aceptación de todo el universo de acreedores.

* 1. **Mejoras de la arquitectura de la deuda internacional basadas en el mercado.**

Este planteo tiene transversalidad: en otras respuestas al cuestionario hay alusiones al tema.

En síntesis, considero fundamental rediseñar el funcionamiento de las calificadoras de riesgo, que, por ejemplo, inciden en los intereses a pagar por la colocación de deuda; asimismo, en los acuerdos contractuales para colocar deuda en el mercado, cabe aplicar enfáticamente -aunque suene muy elemental señalarlo- el principio de buena fe de las partes, y la debida diligencia -especialmente en la parte prestamista- sobre la capacidad real de pago de la parte prestataria.

En estos tiempos, es ineludible la necesidad de incluir cláusulas de acción colectiva con porcentajes razonables para el supuesto de ocurrir procesos de restructuración. En el mismo sentido, adoptar criterios para casos como la venta de títulos de deuda en el mercado secundario, sobre todo en el marco de procesos de reestructuración, a fin de evitar que esos títulos terminen en manos de otros acreedores, con demostrados posicionamientos opuestos a un posible acuerdo.

* 1. **Organismo internacional independiente para la resolución y prevención de crisis de la deuda.**

Es imprescindible alcanzar consensos a fin de crear un órgano multilateral integrado por personas expertas en la materia, independientes de las partes en conflicto, 100% imparciales, para así resolver con base en las normas del derecho internacional.

Esto puede contribuir a evitar que las controversias terminen sustanciándose ante el tribunal judicial de un país (USA u otros), pues, más allá de si son formalmente competentes en virtud de cláusulas de prórroga de jurisdicción escritas en los contratos, la tarea habitual de estos tribunales es ocuparse de conflictos locales, no de casos originados en diferencias entre un Estado y un fondo acreedor. Además, existe el riesgo de recibir presiones de factores de poder real (económicos, financieros, políticos, mediáticos) con capacidad de influir en juezas y jueces de esos países, cuando intervienen en dichos procesos.

* 1. **Reforma de las agencias de calificación crediticia**

Es muy importante abordar esta reforma a nivel global, para que no existan, como ocurre hasta ahora, solamente tres entidades que califiquen, sin información suficiente acerca de cómo llevan adelante su tarea de medir el riesgo de -por ejemplo- los Estados tomadores de deuda; y, además, para disipar sospechas sobre la existencia de conflictos de intereses.

Aquí vale destacar el valioso aporte de la Experta Independiente, Sra. Yuefen Li, en 2021, al emitir un documento sobre el rol de las agencias calificadoras.

Como contribución al debate acerca de la cuestión, Argentina aprobó en 2012 la **ley 26831**, con modificaciones posteriores, sobre mercado de capitales, incorporando una saludable innovación: que las universidades (por medio de sus espacios académicos y de investigación con acreditada solvencia en el tema) puedan desempeñar la función de calificadoras de riesgo, para lo cual deberán cumplir determinadas exigencias a fin de asegurar la calidad del trabajo.

Copio el enlace para acceder a la norma:

[InfoLEG - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - Argentina](http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/205000-209999/206592/texact.htm)

Esto, proyectado al ámbito global, refuerza la importancia de que se innove en las actividades de calificación de riesgo en operaciones de colocación de deuda: ampliando el número de entidades, sosteniendo criterios de objetividad profesional, rigurosidad, transparencia sobre cómo se lleva a cabo la tarea, e imparcialidad, descartando posibles (y muchas veces inevitables) conflictos de intereses. En el mismo sentido, puede impulsarse la creación **de una entidad/agencia de carácter multilateral de calificación de riesgo**, con base en los criterios antes mencionados.

**Contribuciones finales para una nueva arquitectura de la deuda:**

Es recomendable **la incorporación en los planteles profesionales permanentes de instituciones -por ejemplo, el FMI y el Banco Mundial- de personas expertas en derechos humanos**, que intervengan y emitan opinión antes de que los órganos de decisión se pronuncien sobre la asistencia financiera y condicionalidades exigidas. Todo ello, para que no ocurran afectaciones regresivas de derechos en las personas que viven en los Estados destinatarios de los recursos.

También, con respecto al FMI, **debatir la posibilidad de reducir mayorías calificadas establecidas, para que no haya un Estado convertido, en los hechos, en dueño exclusivo de la llave para abrir o cerrar la viabilidad de ciertas decisiones**. Esto no significa dejar de reconocer que a los Estados con más cuota se les asigne mayor porcentaje; pero nunca admitir que la voluntad de un Estado, cualquiera sea, defina *per se* los cursos de acción a seguir.

Otro tema de indiscutible centralidad es la **vinculación entre deuda y clima**. En este sentido, con motivo de la cumbre de líderes mundiales que, convocada por USA se realizó en abril de 2021, Argentina -en sintonía con otras iniciativas ya existentes- formuló una propuesta para abordar, por ejemplo, el canje de deuda por acciones climáticas concretas: en materia legislativa ambiental, en la generación de energías limpias, en la disminución de gases contaminantes, en educación ambiental, en acceso a la información, entre otras.

Como aporte al debate, hay un documento interesante de la Universidad de Cambridge, a fin de considerar este tema por las calificadoras, para la medición del riesgo soberano.

Copio el enlace para acceder:

[The first 'climate smart' sovereign credit ratings (cam.ac.uk)](https://www.cam.ac.uk/stories/climatecreditratings)

En relación a la gestión de la deuda, con miras a una nueva arquitectura global, las partes involucradas deben institucionalizar, sin exclusiones, un **pleno acceso a la información, de máxima divulgación y transparencia**, difundiendo todos los datos mediante formatos accesibles, explicando cada cuestión en lenguaje entendible y dando cuenta sobre las acciones realizadas.

Es recomendable que en la agenda para una nueva arquitectura, estén presentes, más visibles, la **odiosidad y/o ilegitimidad**, con base en lo establecido en los Principios Rectores sobre deuda externa y derechos humanos de 2011 (párrafo 86, d): deudas contraídas sin consentimiento de la población; no destinadas al bienestar de la población; y que la parte prestamista conozca todo esto.

En todo este proceso, es muy importante que **“dialoguen”** diferentes estamentos/órganos/instituciones/comités/procedimientos especiales, pues en sus respectivos roles y desempeños (observando, declarando, recomendando, señalando, investigando) pueden encontrarse puntos en común sobre cuestiones que originan la necesidad de proyectar una arquitectura superadora.

Felicitaciones a la Experta Independiente, Sra. Yuefen Li, y a las personas que con ella trabajan, por esta iniciativa destinada a pensar colectivamente y proponer un nuevo orden: justo, igualitario, respetuoso de prestatarios y prestamistas, y, principalmente, respetuoso del derecho internacional de los derechos humanos.

La Plata, Argentina, mayo de 2021

1. Profesor de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina) en la carrera de grado de abogacía y en la carrera de posgrado Maestría en Derechos Humanos. [↑](#footnote-ref-1)