

# CONCEPTOS CLAVE DEUDA SOBERANA Y DERECHOS HUMANOS

Conceptos clave es nuestra serie que ofrece explicaciones simples de conceptos cruciales para quienes quieren construir economías justas y sostenibles usando el poder de los derechos humanos.



## AQUÍ, RESPONDEMOS:

¿Qué es la deuda soberana y por qué necesitamos transformar el sistema que la gobierna?

¿Qué ganamos al mirar la deuda a través de un enfoque de derechos humanos?

¿Qué dicen las obligaciones de derechos humanos sobre las acciones necesarias para lograr la justicia en relación con la deuda?

¿Cómo podemos hacer que los gobiernos y otros actores poderosos rindan cuentas por sus acciones en esta área?

- Los derechos humanos ofrecen una herramienta para visibilizar y abordar adecuadamente los verdaderos costos sociales de estas decisiones aparentemente técnicas, cambiando en forma definitiva un sistema quebrado.
- Al transformar la forma en que opera el sistema financiero global, podemos crear una economía en la que los países puedan confiar en la deuda como una herramienta para garantizar que todos tengamos lo que necesitamos para vivir una buena vida, fortaleciendo sus economías al mismo tiempo.
- En la actualidad, los países de ingresos bajos y medios se enfrentan a un círculo vicioso de dependencia excesiva de la deuda externa, tomando préstamos en condiciones desfavorables sesgadas a favor de los prestamistas privados. ¿El resultado? Los presupuestos de los gobiernos se reducen, los servicios públicos se privatizan, los programas de protección social se recortan y los grupos que ya están marginados son los que más sufren.

# 1. ¿Qué es la deuda soberana y por qué necesitamos transformar el sistema que la gobierna?



Deuda soberana, deuda gubernamental, deuda pública o deuda nacional, son términos para describir la cantidad que un Estado debe a otros. Pedir dinero prestado crea la obligación de asignar recursos para el pago (o servicio) de esa deuda, que además devenga intereses. La deuda puede ser interna (adeudada a prestamistas en el país) así como externa (adeudada a prestamistas extranjeros). Los prestamistas pueden ser públicos (multilaterales y bilaterales) o privados.

---

**Es un mito decir que los gobiernos deben vivir "dentro de sus posibilidades" de la misma manera que lo haría un hogar.**

---

Por esta razón, es un mito decir que los gobiernos deben vivir "dentro de sus posibilidades" de la misma manera que lo haría un hogar.

Pero muchos países de ingresos bajos y medios se enfrentan a un círculo vicioso de dependencia excesiva de la deuda externa. Los términos y condiciones de un préstamo, incluida la moneda en la que se contrata, afectan la capacidad de manejo de los pagos de la deuda. Las desigualdades en el sistema financiero global significan que los términos y condiciones difieren entre países. En particular, los países de ingresos bajos y medios a menudo se ven obligados a depender de mercados financieros internacionales insuficientemente regulados que están sesgados a favor de los prestamistas privados. Su "solvencia crediticia" se percibe más riesgosa. En consecuencia, terminan contratando préstamos a altas tasas de interés y en dólares. Cuando luchan por pagar esas deudas, tienen que renegociar el préstamo (lo que se conoce como reestructuración de la deuda). A menudo, esto implica tomar más préstamos de prestamistas públicos, que imponen condiciones estrictas para lograr ciertos objetivos económicos y promover políticas particulares.

Por esta razón, el servicio de la deuda a menudo se paga a expensas de la inversión social. Cuando los pagos de la deuda exprimen los presupuestos gubernamentales o el alivio de la deuda viene con condiciones adjuntas, esto puede conducir a la privatización de los activos públicos, recortes en los programas de protección social y desinversión en servicios públicos esenciales. Esto erosiona su calidad y alcance y amplía la brecha para las comunidades marginadas. Antes de la pandemia de COVID-19, 64 países estaban obligados a gastar más en pagos de deuda que en atención médica, por ejemplo.

Las mujeres y las niñas suelen ser las más afectadas por los recortes del gasto social. Se asume su trabajo doméstico y de cuidados no remunerado para llenar el vacío, lo que agrava su inseguridad económica y movilidad social.

La experiencia de América Latina en la década de 1980 ilustra este círculo vicioso. Después de una afluencia de crédito de los bancos comerciales y otros prestamistas privados, el aumento de las tasas de interés y el deterioro de los tipos de cambio desencadenaron una crisis de deuda. Sin un mecanismo multilateral para abordar la reestructuración de la deuda soberana, los países tuvieron que negociar unilateralmente con los acreedores, quienes insistieron en que los países aceptaran la intervención del FMI. Por supuesto, esta intervención vino con condiciones: medidas de austeridad y otras reformas neoliberales. Como resultado, el desempleo se disparó, los ingresos cayeron y el costo de vida se encareció, incrementando la pobreza y la desigualdad.

---

**Las mujeres y las niñas suelen ser las más afectadas por los recortes del gasto social. Se asume su trabajo doméstico y de cuidados no remunerado para llenar el vacío, lo que agrava su inseguridad económica y movilidad social.**

---

La deuda soberana ha preocupado a la comunidad internacional durante décadas. Pero el COVID-19 ha puesto de relieve las injusticias del sistema financiero mundial con más nitidez que nunca. Para muchos países de ingresos bajos y medios, los préstamos se han vuelto más costosos y los pagos de la deuda más onerosos. Se prevé que la turbulencia financiera causada por la pandemia desencadene —o exacerbe— crisis de deuda soberana en muchos países. Sin una acción global audaz sobre la deuda, las desigualdades dentro de los países y entre ellos empeorarán significativamente.



## 2. ¿Qué ganamos al mirar la deuda a través de un enfoque de derechos humanos?

La deuda se ha considerado tradicionalmente como un problema de finanzas públicas. En particular, la sostenibilidad de la deuda se considera un factor que determina la **estabilidad macroeconómica** de un país. Se analiza examinando si las acciones necesarias para el servicio de la deuda son compatibles con el mantenimiento del crecimiento económico. Se utilizan indicadores financieros complejos para proyectar la capacidad actual y futura de un país para pagar sus deudas. **Falta en la ecuación cómo estas acciones afectan a la población del país.**

Sin embargo, hay muchas pruebas de que el sobreendeudamiento y las tendencias políticas que lo alimentan tienen **efectos devastadores en los derechos de las personas.**

Reconocer que la deuda soberana es una cuestión de derechos humanos nos ayuda a visibilizar, y abordar adecuadamente, los verdaderos costos sociales de estas decisiones financieras aparentemente técnicas.

Esto, a su vez, nos brinda herramientas para **cuestionar tanto la legitimidad de un préstamo** (es decir, si fue contratado en interés público) **como la sostenibilidad de la deuda creada** (es decir, si los pagos violan la capacidad del gobierno para invertir en la realización de los derechos de las personas).

---

Reconocer que la deuda soberana es una cuestión de derechos humanos nos ayuda a **visibilizar, y abordar adecuadamente, los verdaderos costos sociales de estas decisiones financieras aparentemente técnicas.**

---



Un costo social particular que es importante comprender es **la relación que se refuerza mutuamente entre los niveles en auge de la deuda soberana y de los hogares.** Cuando los gobiernos hacen retroceder los servicios públicos y los esquemas de protección social, las soluciones individualizadas y basadas en el mercado llenan el vacío. Para aquellos que pueden pagarlos, esto significa hospitales privados, guarderías privadas, escuelas privadas, seguros privados, pensiones privadas, residencias privadas, etc. Pero, para aquellos que no pueden, esto significa **pedir prestado más y más para mantener su nivel de vida.**

En numerosos países, muchas personas **carecen de acceso a fuentes de préstamos formales**. En otros, la desregulación financiera ha hecho que las fuentes de préstamos formales sean menos seguras. Esto conduce a **préstamos usureros**. Las tasas de interés excesivas, los términos contractuales abusivos, la criminalización de los deudores y las duras prácticas de cobranza se convierten en una carga. Esto se convierte rápidamente en un ciclo interminable de tragedias personales, familiares y sociales para muchos, lo que pone sus derechos económicos y sociales en mayor peligro y **socava su capacidad para asegurar su bienestar y desarrollar su potencial**.

Al subrayar estos impactos en los derechos humanos, se enfatiza que todos tenemos un interés —y deberíamos poder participar de manera significativa— en los debates de políticas y la toma de decisiones sobre la deuda soberana. Esto puede ayudar a corregir las asimetrías de poder en las decisiones de política relacionadas con la deuda.

Las crisis de la deuda **a menudo afectan más a las personas que viven en la pobreza, especialmente a las mujeres, los pueblos indígenas y los trabajadores informales**. Sin embargo, los debates para resolverlos están **conducidos por las élites**, ignorando en gran medida las experiencias de la mayoría de los grupos afectados. Un enfoque de la deuda basado en los derechos exige una mayor transparencia y responsabilidad, lo que puede democratizar la toma de decisiones sobre cuestiones relacionadas con la deuda.

### 3. ¿Qué dicen las obligaciones de derechos humanos sobre las acciones necesarias para lograr la justicia en relación con la deuda?

Los derechos económicos y sociales proporcionan un marco para la acción hacia la justicia en relación con la deuda, ya que reconocen el derecho de todas las personas a las condiciones materiales esenciales para la dignidad, la libertad y el bienestar. Hacer realidad estos derechos exige un **papel activo del gobierno** en la provisión de bienes públicos y **servicios esenciales para todos, no solo para aquellos que pueden pagar**, en la redistribución de recursos para apoyar a los hogares, incluso mediante planes integrales de protección social y, fundamentalmente, en la movilización de recursos para lograrlo.

Para hacer realidad los derechos al máximo efecto, *los gobiernos deben movilizar el máximo de recursos disponibles*. **Los recursos incluyen los disponibles internacionalmente**. Esto significa que cuando los gobiernos no tienen recursos suficientes a nivel nacional, deben buscar ayuda internacional, incluso a través de préstamos gubernamentales. También existe **el deber de brindar asistencia financiera**. Esto se deriva de las **obligaciones extraterritoriales** que tienen los gobiernos (en otras palabras, las obligaciones que tienen con las personas más allá de

sus fronteras), incluida la obligación de cooperación internacional.

Esta cooperación es fundamental para **aumentar el acceso al financiamiento de los países de ingresos bajos y medios**. Las opciones para esto incluyen:

- **Derechos especiales de giro (DEG)**, que son un activo creado por el FMI que permite a los países acceder a fuentes de divisas sin endeudamiento adicional;
- **Subvenciones no condicionadas**, que no es necesario reembolsar; y
- **Préstamos en condiciones favorables**, que aún generan deuda, pero en términos y condiciones favorables.

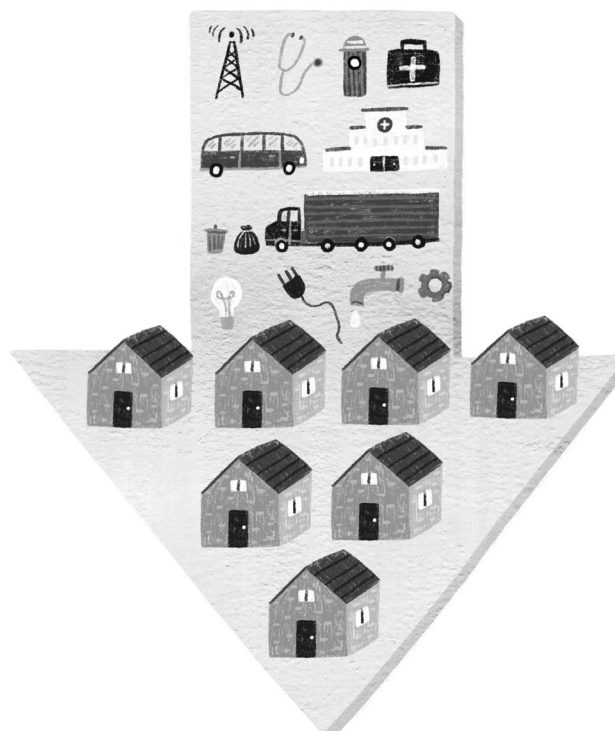
En julio de 2021, el FMI respaldó un plan para emitir USD 650 mil millones en DEG. Esto está muy por debajo de los USD 1-3 billones que piden los economistas progresistas y los defensores de la justicia sobre la deuda. Otro problema es que los DEG se asignan de acuerdo con la contribución financiera de un país al FMI. Dos tercios van a un puñado de países ricos, mientras que los que más lo necesitan reciben lo que resta. Muchos piden un mecanismo concreto para reasignar los DEG donde más se necesitan. Pero, actualmente, esto depende de transferencias voluntarias sin un marco integral para hacerlo.

---

## **Los prestatarios y los prestamistas comparten la responsabilidad sobre las deudas onerosas.**

---

Las obligaciones extraterritoriales también prohíben acciones que puedan dañar los derechos de las personas en el extranjero o impedir que otros gobiernos cumplan con sus obligaciones de derechos humanos. Los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Deuda Externa y



Derechos Humanos describen cómo se aplican estas obligaciones cuando los gobiernos asumen deuda externa. Destacan que los prestatarios y los prestamistas comparten la responsabilidad sobre las deudas onerosas.

Los principios exigen un marco para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en las negociaciones de préstamos. La inclusión de evaluaciones del impacto en los derechos humanos en los análisis de sostenibilidad de la deuda es una parte clave de ese proceso.

De acuerdo con estas obligaciones, **los gobiernos prestatarios deben asegurarse de que los pagos de la deuda no desvíen recursos de los servicios sociales ni impliquen medidas para privatizar los activos públicos esenciales para la realización de los derechos**. Reflejando su corresponsabilidad por la deuda, los prestamistas (que en realidad están en una posición negociadora más fuerte) deberían ayudar a facilitar esto. Esto incluye la obligación de actuar con la debida diligencia sobre el propósito del préstamo y la capacidad del prestatario para pagar. **Resolver la deuda insostenible (incluso mediante el**

alivio incondicional de la deuda) puede ser necesario para cumplir con estas obligaciones y, de hecho, se ha vuelto aún más urgente a la luz de la pandemia.

---

**Aumentar el acceso al financiamiento o proporcionar alivio temporal de la deuda puede proporcionar liquidez (o flujo de caja) de emergencia a bajo costo. Esto puede liberar un espacio fiscal vital (o el grado de flexibilidad que tiene un gobierno sobre sus decisiones de política fiscal) para impulsar el gasto en salud, apoyar los medios de vida de las personas y otros servicios vitales para proteger los derechos de las consecuencias económicas del COVID-19.**

---

Las necesidades particulares son específicas de cada país. Pero para muchos países, las moratorias de la deuda (congelación temporal) y la reestructuración (cambio en los términos y condiciones del préstamo) serán insuficientes. Lo que se necesita es la cancelación de la deuda (exención total) y la condonación (exención parcial). Esto incluye préstamos adeudados a prestamistas privados, así como a prestamistas públicos. En abril de 2020, el G20 presentó la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI). Esto pospuso los reembolsos de préstamos por valor de USD 12 mil millones por un período de ocho meses. Pero solo

73 países calificaron y solo 40 países que calificaron formalizaron solicitudes; y expiró a fines de 2021. Esto dista mucho de abordar el agotamiento de los recursos internos en estos tiempos precarios.

Aumentar el acceso al financiamiento o proporcionar alivio temporal de la deuda puede proporcionar liquidez (o flujo de caja) de emergencia a bajo costo. Esto puede liberar un espacio fiscal vital (o el grado de flexibilidad que tiene un gobierno sobre sus decisiones de política fiscal) para impulsar el gasto en salud, apoyar los medios de vida de las personas y otros servicios vitales para proteger los derechos de las consecuencias económicas del COVID-19.

Pero, para que sean efectivos, deben llevarse a cabo en combinación con otras acciones para mejorar la recaudación de ingresos, la eficiencia del gasto y la regulación del sector privado. Además, puede ser necesaria una reforma estructural y radical para crear un entorno internacional propicio para la plena realización de los derechos.

Muchos de los desafíos que enfrentan los países de ingresos bajos y medios son más estructurales. Son el resultado de un sistema financiero global que crea un campo de juego desigual entre acreedores y deudores; carece de procedimientos de negociación transparentes y participativos; incluye una estructura de votación en las instituciones financieras internacionales que concentra el poder entre los países ricos; y se basa en definiciones estrechas de sostenibilidad de la deuda. Por lo tanto, es esencial diseñar un proceso integral, transparente, oportuno y exigible para reestructurar sistemáticamente (o resolver de manera justa) la pesada carga de la deuda. En ausencia de un proceso de este tipo, los países que incumplan el pago de la deuda externa corren el riesgo de perder el acceso al crédito externo y temen ser el objetivo de los fondos buitres. Existe un apoyo creciente para tales reformas, incluso del Secretario General de las Naciones Unidas. Pero hasta ahora ha faltado acción.

## 4. ¿Cómo podemos hacer que los gobiernos y otros actores poderosos rindan cuentas por sus acciones en torno a la justicia sobre la deuda?

La inminente crisis de la deuda que ahora enfrentan muchos países de ingresos bajos y medios ha sido desencadenada por la pandemia de COVID-19. Pero sus causas son mucho más profundas. Se remontan al incumplimiento de los gobiernos de sus obligaciones de derechos humanos, ya que han negociado y renegociado según funciona el sistema financiero mundial. Por un lado, esto ha abierto un

espacio para el debate sobre cómo hacer las cosas de manera diferente. Pero, dicho esto, este sistema opera de una manera que privilegia los poderosos intereses creados, que continúan rechazando el argumento de que están obligados a garantizar una redistribución más justa de los recursos dentro de la economía global. Frente a una resistencia tan fuerte, debemos ser más audaces y creativos en nuestras estrategias y tácticas, incluyendo:

### a) Exponiendo la injusticia del sistema financiero global

Puede ser difícil conectar los puntos entre los préstamos del gobierno, las decisiones de financiamiento público y las luchas socioeconómicas que enfrentan las personas en su vida diaria. La evidencia que necesitamos para mostrar las relaciones entre ellos no es fácil de reunir. Para abordar este desafío, los actores de la comunidad de derechos humanos **están pidiendo cada vez más a los gobiernos que realicen evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos** al tomar decisiones sobre la concesión de nuevos préstamos y la reestructuración de los existentes. Hemos argumentado que para que tales evaluaciones sean efectivas, la colaboración interdisciplinaria es esencial. Por ejemplo, en 2018 publicamos [Evaluando la austeridad](#), que ofrece un marco metodológico adaptable para informar el proceso de realización de dichas evaluaciones.





## b) Incidencia colectiva por la justicia sobre la deuda

Con demasiada frecuencia, el impacto social de las decisiones sobre préstamos se pasa por alto o se subestima en las negociaciones sobre los términos y condiciones específicos de un préstamo en particular, mientras que las voces de las personas y comunidades más afectadas por ellos son ignoradas. Para abordar esto, hemos apoyado a los socios y nos unimos a las coaliciones para [impugnar los términos y condiciones de los rescates, los préstamos del FMI y otros esfuerzos para abordar las crisis de la deuda](#). En [Egipto](#), por ejemplo, hemos expresado preocupación por las políticas de austeridad que acompañaron al préstamo del país por USD 12 mil millones en 2016. En [Sudáfrica](#), hemos destacado cómo las ansiedades exageradas sobre los niveles de deuda se han utilizado como excusa para introducir severos recortes presupuestales en los últimos años. En [Ecuador](#), pedimos al FMI reconsiderar su papel en la formulación de políticas económicas.

## c) Establecer una agenda para la reforma basada en derechos

Como se describió anteriormente, los gobiernos tienen obligaciones de derechos humanos que se aplican cuando actúan como miembros de instituciones financieras internacionales. Hay varias formas en que estas obligaciones también se aplican directamente a estas instituciones. Pero puede ser difícil articular, con precisión, las demandas que podemos hacer a los gobiernos en consonancia con estas obligaciones. A menudo siguen siendo bastante generales y de alto nivel. Para [profundizar la comprensión del potencial de los derechos para respaldar reformas específicas del sistema financiero global](#), estamos fomentando nuevas conexiones entre los movimientos aliados. Por ejemplo, somos parte del [Progressive International Debt Justice Collective](#) (Colectivo para la Justicia sobre la Deuda de la Internacional Progresista) y contribuimos a su Debt Justice Blueprint (Plan de Justicia sobre la Deuda). Varios informes de nuestra serie [Recuperando Derechos](#) han buscado desmitificar algunos de los debates clave relacionados con el financiamiento de la deuda en el contexto del COVID-19 y las normas de derechos humanos que deberían guiarlos.

# ¿Quieres saber más?

Aquí hay más recursos sobre este tema:

- [Derechos, no deudas](#): Ensayo de Allison Corkery, Ignacio Saiz y Juan Pablo Bohoslavsky sobre cómo la protección de los derechos debe ser un principio fundamental de la justicia sobre la deuda.
- [Liberar el espacio fiscal](#): Artículo de Ignacio Saiz sobre cómo los países más ricos y las instituciones financieras internacionales deben levantar las barreras que sus políticas tributarias y de deuda imponen en el espacio fiscal de los países de ingresos bajos y medianos como un imperativo de salud pública mundial y una obligación vinculante de derechos humanos.
- [Recuperando derechos](#): Informes colaborativos que traducen los principios de derechos humanos en recomendaciones de políticas concretas para transformar el sistema económico a raíz del COVID. Incluyen cuestiones como la obligación de los gobiernos de invertir "el máximo de recursos disponibles" en derechos humanos, medidas fiscales progresivas, financiación de la deuda, igualdad de género y más.
- [Evaluando la austeridad: Monitoreo de los impactos de la consolidación fiscal en los derechos humanos](#): Informe que desarrolla una guía práctica para los encargados de formular políticas, órganos de supervisión, actores de la sociedad civil y otros que buscan evaluar y abordar las consecuencias previsibles de la austeridad en los derechos humanos.
- [Las evaluaciones de impacto en los derechos humanos y la política de la evidencia en la formulación de políticas económicas](#): Artículo de Allison Corkery y Gilad Isaacs que sostiene que los sesgos en la "infraestructura cognitiva" de la economía deben entenderse y abordarse a fondo para evaluar de manera significativa los impactos en los derechos humanos de las decisiones de política económica.