INTRODUCCIÓN A LOS ESTÁNDARES INTERAMERICANOS DE LA DEUDA PÚBLICA

José Ignacio Hernández G.

Profesor de Derecho Administrativo y Constitucional en la Universidad Católica Andrés Bello y la Universidad Central de Venezuela

Profesor invitado, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra y Universidad Castilla-La Mancha y Universidad La Coruña

Asociado del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, Washington D.C.

**Resumen:** Existe una fuerte interconexión entre la deuda pública y los derechos humanos. Por un lado, la deuda pública puede proveer los recursos que el gobierno necesita para financiar inversiones relacionadas con los derechos sociales y económicos. Al mismo tiempo, un endeudamiento insostenible podría disminuir la capacidad financiera, poniendo en peligro el cumplimiento de los deberes asociados a los derechos sociales y económicos. En algunos casos, en lugar de proveer financiamiento para el desarrollo de proyectos, el endeudamiento podría exacerbar la corrupción. Por estas razones, las Naciones Unidas han avanzado un marco que promueve la centralidad de los derechos humanos en las políticas de deuda. Esas razones justifican la sistematización de estándares interamericanos para la deuda pública, no sólo fomentando la protección de los valores democráticos sino también incrementando el impacto positivo de la deuda sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Esos estándares deberían aplicarse al ciclo de la deuda pública, abarcando los controles previos basados ​​en pesos y contrapesos, la ejecución transparente y eficiente de los recursos de la deuda, y los controles posteriores a la ejecución, en particular en lo que respecta al proceso de reestructuración de la deuda.

**Palabras clave:** Deuda pública, derechos humanos, sostenibilidad de la deuda, deuda odiosa, derecho interamericano, derechos sociales y económicos.

**Abstract:** There is a strong interconnection between public debt and human rights. On one hand, public debt can provide the resources the government needs to finance investments related to social and economic rights. At the same time, an unsustainable indebtedness could diminish the financial capacity, endangering fulfilling the duties associated with social and economic rights. In some cases, instead of providing financing for developing projects, the indebtedness could exacerbate corruption. For these reasons, the United Nations has advanced a framework that promotes human rights centrality in debt policies. Those reasons justify the systematization of Inter-American standards for public debt, not only encouraging the protection of democratic values but also increasing the positive impact of debt over economic, social, cultural, and environmental rights. Those standards should apply to the public debt cycle, covering prior controls based on checks and balances, the transparent and efficient execution of debt proceeds, and the controls after execution, particularly regarding the debt restructuring process.

**Keywords:** Public debt, human rights, debt sustainability, odious debt, Inter-America Law, social and economic rights.

INTRODUCCIÓN

El tema de la deuda pública no ha generado especial atención desde el Derecho Interamericano en general, y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) en especial. En el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), por el contrario, ha habido un creciente interés por explorar la relación entre deuda pública y derechos humanos, en especial, desde la perspectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Si tomamos en cuenta que el SIDH tiene un contenido incluso más amplio que el ámbito de la ONU, en especial, en cuanto a derechos económicos y sociales, y además, considerando la larga relación conflictiva de los países de la región con la deuda pública, entonces, podremos comprender por qué este tema debe tener, en realidad, mucho más peso en el Derecho Interamericano.

El endeudamiento público corresponde a un tema del Derecho Público Económico poco tratado, como es la macroeconomía. En su esencia, aquella disciplina se centra en la microeconomía, esto es, el intercambio de bienes y servicios. Como resultado, el Derecho Administrativo Económico se enfoca en estudiar los cauces de la intervención administrativa sobre ese intercambio, y los derechos de los operadores económicos privados, entre ellos, la libertad de empresa o libertad económica[[1]](#footnote-1). Pero lo cierto es que, especialmente durante la primera mitad del siglo XX, la intervención del Estado en la economía también incide, y de manera fundamental, en los agregados macroeconómicos, y en especial, en los ingresos y gastos públicos[[2]](#footnote-2).

La aproximación jurídica a esta estos agregados ha sido abordada por el Derecho Financiero o Presupuestario, cuyo ámbito es predominantemente formal, en el sentido que se enfoca en los controles parlamentarios aplicables a la gestión financiera a cargo de la Administración Pública, en especial, en el marco del control parlamentario sobre el presupuesto y la creación de tributos. Pero más allá de la vigencia del principio de legalidad en la creación de tributos para recaudar ingresos, o en la ejecución del gasto público, el enfoque del Derecho Constitucional y Administrativo ha sido más bien incidental.

No obstante, existe cada vez más evidencia del impacto del endeudamiento público sobre el derecho al desarrollo y los derechos económicos y sociales. Así, la deuda pública permite al Estado recaudar ingresos para financiar el gasto público, pero difiriendo en el tiempo su costo, a diferencia de los ingresos financiados con el poder tributario, cuyo costo siempre se concreta en el correspondiente ejercicio fiscal. Además, mientras que la creación o modificación de tributos suele ser un aspecto sensible a la opinión pública, la deuda es, en muchos aspectos, un tema sofisticado que no genera tanto interés, ni genera mayores incentivos para promover la participación ciudadana.

De esa manera, existen fallas institucionales que favorecen la expansión del endeudamiento público. Estos fallos pueden resumirse, así, en el costo diferido del endeudamiento, que excede del ejercicio fiscal, y el carácter sofisticado del endeudamiento, que reduce su visibilidad en la opinión pública.

Debido al diferimiento del costo de la deuda, y su carácter sofisticado en relación con el poder tributario, el endeudamiento público genera incentivos para su ejercicio abusivo. En este artículo, el endeudamiento abusivo es aquel contratado sin tomar en cuenta la capacidad de pago, incluyendo el endeudamiento no sostenible, así como el endeudamiento que se desvía de los fines constitucionales. Como los costos del endeudamiento abusivo no son inmediatos, los Gobiernos pueden optar por ampliar el endeudamiento, por ejemplo, debido a ciclos electorales o luego de crisis como la pandemia de la COVID-19. El resultado de lo anterior es lo que suele conocerse como la carga social de la deuda pública, esto es, que el Gobierno destina una parte importante de su gasto al pago de la deuda, en comparación con el gasto social. Por ejemplo, según el reporte de deuda correspondiente al 2024, y preparado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, de acuerdo con sus cifras en inglés), entre el 2010 y el 2022, el gasto público en educación y educación aumentó, respectivamente, en 38% y 58%. Empero, el aumento fue del 73% en relación con los intereses de la deuda pública. Entre 2020 y 2022, América Latina y el Caribe, el gasto público per cápita de deuda fue de 280 dólares per cápita, un poco menos que el gasto de educación (364 dólares) o salud (323 dólares)[[3]](#footnote-3).

El endeudamiento público abusivo afecta la capacidad financiera del Estado para atender el gasto público vinculado a la promoción del desarrollo sostenible. Este abuso es posible debido a fallas institucionales que reducen la eficacia del sistema de pesos y contrapesos sobre la gestión fiscal. El resultado es socialmente ineficiente: *(i)* el endeudamiento se contrata sin tomar en cuenta la capacidad de pago; *(ii)* la ejecución del gasto financiado con el endeudamiento no es eficiente y *(iii)* ante crisis de la deuda, suele optarse por políticas económicas que contraen el gasto económico y social.

A lo anterior debemos agregar que los llamados países en vía de desarrollo, o países de bajos ingresos[[4]](#footnote-4), suelen ser más proclives al endeudamiento público, debido a su limitada capacidad de recaudar ingresos vía tributos. Además, estos países, bajo la denominación -imprecisa- del “Global Sur”, suelen tener ambiciosos mandatos de transformación socioeconómica, que elevan la presión por el endeudamiento[[5]](#footnote-5). No es casualidad, por ello, que estos son los países que están más expuestos a episodios de crisis de deuda que, en suma, afectan adversamente el desarrollo. En la región, un ejemplo es la crisis de deuda de Argentina, a comienzos de siglo[[6]](#footnote-6). Más allá de la región, diversos países de Africa han atravesado crisis de deuda en la postpandemia, comprometiendo más todavía su capacidad para dar satisfacción a derechos económicos y sociales[[7]](#footnote-7).

Si tomamos el citado reporte de deuda de UNCTAD y observamos los países con un mayor nivel de endeudamiento, medido en función al producto interno bruto (PIB), podremos comprobar que los países en vías de desarrollo tienden un porcentaje mayor de endeudamiento (107.9% vs. 72.2%). La comparación cuantitativa es, en todo caso, relativa. Estados Unidos, por ejemplo, es el que mantiene el mayor monto de pago de intereses de deuda per cápita (2.000 USD), mientras que Etiopia apenas registra 9 USD. Empero, la fragilidad institucional y financiera de Etiopía ha colocado al país en una crisis de deuda con importantes consecuencias humanitarias[[8]](#footnote-8). Por lo tanto, el endeudamiento, asociado a la fragilidad fiscal e institucional, puede representar una carga que impide cumplir adecuadamente con los cometidos del desarrollo.

Mientras mayores son esos cometidos, mayor el riesgo que tendrá el endeudamiento abusivo. Precisamente, los mandatos constitucionales de transformación, comunes en el Derecho Constitucional de América Latina y África, elevan la presión para el gasto social asociado a la garantía de satisfacción de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). El Derecho Interamericano refuerza esos mandatos a través del cometido de promoción del desarrollo derivado del artículo 30 de la Carta de la OEA, y en especial, debido al amplio reconocimiento de DESCA en el marco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (la Convención) y el Protocolo de San Salvador.

Desde la perspectiva de los DESCA, en realidad, la deuda pública tiene un doble rol. Por un lado, ella permite ampliar el espacio fiscal, o sea, la capacidad del Estado de destinar recursos financieros a sufragar el gasto asociado a las políticas públicas transformadoras. Pero por el otro lado, el abuso de la deuda pública genera un costo social que, en suma, reduce la ya frágil capacidad financiera y coloca en riesgo el goce de los derechos humanos.

De esa manera, la deuda pública es un tema central desde el Derecho Interamericano, al menos, por dos razones: *(i)* la deuda pública puede contribuir a fortalecer la capacidad fiscal para cumplir con los ambiciosos mandatos de transformación, y *(ii)* el abuso de la deuda pública coloca en riesgo esa capacidad fiscal y, por ende, el goce de los DESCA. El Derecho Interamericano no es, por ende, indiferente al tema de la deuda pública, pese al relativo poco interés que este tema ha generado. En fecha reciente, sin embargo, la Relatoría de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (la Comisión) sobre los DESCA (REDESCA), incluyó el tema de la deuda pública en su plan de trabajo 2024-2026[[9]](#footnote-9). Esto realza la importancia de fijar las bases metodológicas que permitan definir los estándares interamericanos de deuda pública.

Precisamente, este trabajo introduce el tema de la deuda pública desde el Derecho Interamericano, a los fines de definir el marco teórico de los estándares interamericanos aplicables en esta materia. Con este objetivo, el artículo pretende contribuir a ampliar el estudio del Derecho Público Económico al análisis de las políticas macroeconómicas y su relevancia desde el Derecho Interamericano, proponiendo un enfoque que se considera la interacción entre deuda pública y los estándares democráticos interamericanos centrados en los derechos humanos.

Para tratar este tema, este artículo se divide en dos partes. En la primera, se resume la situación actual de la relación entre derechos humanos y deuda pública, en especial, desde la ONU. Este marco permite definir las bases jurídicas de la deuda pública desde el Derecho Interamericano, en especial, tomando en cuenta la importancia dada a la gobernanza democrática, asociada al derecho a la democracia. Las desviaciones a la gobernanza democrática generan lo que consideramos el círculo vicioso de la deuda pública, en la cual el endeudamiento público abusivo coloca en riesgo el goce efectivo de los DESCA, como por lo demás, reflejan los datos de la UNCTAD. A estos efectos, el artículo usa el concepto del ciclo de la deuda pública, para explicar la importancia de estándares que aseguren la gobernanza democrática antes, durante y luego de la ejecución de las operaciones de deuda pública.

La segunda parte aplica esta teoría general al Derecho Interamericano para identificar los estándares interamericanos que rigen en materia de deuda pública, ampliando el concepto del ciclo de la deuda, para promover el círculo virtuoso de la deuda pública. En realidad, el endeudamiento público es, tan solo, una técnica de la Administración Pública. El riesgo deriva del ejercicio abusivo de esa técnica, todo lo cual aconseja desarrollar estándares que, a lo largo de todo el ciclo, eleven el valor público derivado del endeudamiento con perspectiva de derechos humanos. Estos estándares no solo previenen la corrupción sino que, más allá, tienden a asegurar la calidad del endeudamiento público, medida desde el bienestar de las personas y su acceso equitativo a los DESCA.

1. DEUDA PÚBLICA Y DERECHOS HUMANOS DESDE EL DERECHO INTERAMERICANO

La deuda pública es el conjunto de operaciones por las cuales el Estado contrae obligaciones financieras, o sea, de pago de sumas de dinero. Esta deuda suele diferenciarse de acuerdo con su moneda de pago: la deuda interna es pagadera en moneda de curso legal del país deudor, mientras que la deuda externa es pagadera en divisas. Otra clasificación común se basa en la causa de la obligación: la deuda es financiera cuando el Estado se endeuda a cambio de devolver el capital más los intereses, mientras que la deuda es no financiera cuando responde al incumplimiento de obligaciones no asociadas a préstamos, como obligaciones comerciales. Según el acreedor, la deuda puede contraerse con el sector privado (típicamente instituciones financieras) con otros Estados (deuda bilateral) o con organismos internacionales (deuda multilateral)[[10]](#footnote-10).

En un sentido más restringido, la deuda alude solo a las obligaciones financieras. Luego del llamado Plan Brady de la década de fines del pasado siglo, esta deuda se expresa en títulos valores emitidos por el Estado, y que circulan en los mercados financieros[[11]](#footnote-11). Estos títulos comprenden tanto las llamadas notas del tesoro -que alivian necesidades de tesorería, con vencimiento no mayor a un año- y títulos con vencimiento mayor a un año, y que en realidad, representan el grupo importante. De esa manera, a través de títulos valores -y otros contratos de financiamiento-el Estado capta recursos para sufragar el gasto, a través del sistema presupuestario o fiscal, cuya ejecución queda a cargo de la Administración. Por lo anterior, el endeudamiento público, y en específico, el endeudamiento por medio de contratos de emisión de títulos valores, es una actividad propia de la Administración[[12]](#footnote-12).

Ahora bien, desde hace algún tiempo ha comenzado a señalarse la interacción entre deuda pública y derechos humanos. Esta interacción, como apuntamos en la introducción, es doble. Por un lado, el endeudamiento público permite captar ingresos para financiar el gasto asociado a derechos económicos y sociales; por el otro, el endeudamiento abusivo afecta la capacidad financiera del Estado y coloca en riesgo la garantía de los derechos económicos y sociales. Ambos enfoques están presentes en el Derecho Interamericano, cuyos amplios mandatos de transformación evidencian, así, que la política de endeudamiento puede ser factor clave para crear condiciones propias a la satisfacción de los DESCA, o puede derivar en cargas sociales contrarias al desarrollo.

1. *La relación entre derechos humanos y deuda pública.*

El punto de inicio del interés por comprender el impacto de la deuda pública en los derechos humanos, lo podemos encontrar en la Resolución de la Asamblea General de la ONU n° 48/165, de 1993, sobre cooperación económica internacional para el desarrollo, que enfatizó la importancia que las políticas económicas tienen para impulsar el desarrollo humano, en el marco de la cooperación internacional. Este postulado dio paso a la Resolución de la Asamblea General n° 51/164, de 1996, en la cual se reconoció a la deuda pública como uno de los problemas que obstruyen el desarrollo humano, debido al costo social del servicio de la deuda, o sea, el pago del capital e intereses. Incluso, se aludió a la “*onerosa carga de la deuda y sus servicios*”, y a la necesidad de fortalecer la capacidad internacional parta avanzar en medidas de alivio financiero. En 2002, las Naciones Unidas patrocinó la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, en la cual se aprobó el llamado *Consenso de Monterrey*, cuyo párrafo 47 cual se concluyó que[[13]](#footnote-13):

“La financiación sostenible de la deuda es un instrumento importante para movilizar recursos destinados a la inversión pública y privada. La formulación de estrategias nacionales generales para supervisar y gestionar las obligaciones externas en que se tengan en cuenta las condiciones para la sostenibilidad de la deuda en cada país, incluida la existencia de políticas macroeconómicas racionales y una buena gestión de los recursos públicos, es fundamental para reducir la vulnerabilidad de los países”

Este párrafo resume el doble rol de la deuda pública, como una política que amplía el espacio fiscal para financiar la inversión, pero que puede afectar el desarrollo cuando el endeudamiento deja de ser sostenible, todo lo cual pasa por elevar la calidad de las políticas macroeconómicas. Sin embargo, cuando el endeudamiento no es sostenible, entonces, las políticas macroeconómicas deben apunar al alivio de la deuda y así, “*liberar recursos que pueden entonces encauzarse hacia actividades que promuevan un crecimiento y un desarrollo sostenibles*” (párrafo 48). Esto es, que las políticas macroeconómicas cumplen un rol preventivo y reactivo. El primero asegura que las operaciones de crédito público contratadas sean sostenibles en función a la capacidad de pago; el segundo rol, promueve políticas de renegociación o restructuración, que modiquen las condiciones originales de la deuda para restablecer su sostenibilidad.

El alivio de la deuda es la política orientada a restablecer la sostenibilidad de la deuda, basada en la responsabilidad compartida entre acreedores y deudores, como se destacó en la Resolución de la Asamblea General n° 58/203, de 2003, sobre la crisis de la deuda pública. Este alivio debe se resultado de políticas macroeconómicas transparentes que se asuman con perspectiva de derechos humanos, esto es, políticas orientadas a liberar recursos para atender a los objetivos del desarrollo humano[[14]](#footnote-14).

Esta perspectiva es la que movió al Consejo de Derechos Humanos a crear, en 1998, al relator especial sobre las consecuencias de la deuda pública externa para el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales[[15]](#footnote-15), cuyo mandato actual fue precisado en 2020, ahora bajo la figura del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda pública externa[[16]](#footnote-16). La incidencia en los derechos humanos se ha circunscrito a la deuda externa, pues ésta es la que presenta mayor exposición frente a los riesgos que el Consejo ha advertido en relación con las políticas económicas, y además, por cuanto en la práctica, la crisis de deuda pública externa es la que suele generar mayores consecuencias adversas para el desarrollo[[17]](#footnote-17). Así, en el marco de una crisis de deuda, el Estado puede optar, o verse forzado a adoptar, políticas macroeconómicas que reduzcan el gasto público asociado al desarrollo humano, afectando el goce de los DESCA. Por ello, el primer principio de las recomendaciones sobre deuda y derechos humanos del Experto Independiente es asegurar la primacía de los derechos humanos[[18]](#footnote-18).

La primacía de los derechos humanos, de acuerdo con el Consejo, aplica en dos sentidos, consistentes con las dos funciones ya enunciadas de las políticas macroeconómicas. Así, por un lado, la perspectiva de los derechos humanos debe reforzar la gobernanza democrática de la deuda pública, y con ello, elevar calidad de la política de endeudamiento, medida en función a su efecto favorable sobre el desarrollo humano; por el otro, ante crisis de deuda, las políticas macroeconómicas no pueden reducir el gasto fiscal colocando el riesgo la satisfacción de los derechos anejos al desarrollo, todo lo cual pasa por reforzar la responsabilidad compartida de deudores y acreedores, el rol de las instituciones financieras internacionales y la adopción de medidas de alivio que den prioridad al gasto público orientado a garantizar derechos sociales y económicos.[[19]](#footnote-19)

Sin embargo, lo cierto es que el marco jurídico de la deuda pública externa no facilita la introducción de la perspectiva de derechos humanos. Ese marco jurídico está predominantemente dominado por el Derecho extranjero aplicable al contrato de deuda pública, y el Derecho Internacional que rige a las instituciones que intervienen con ocasión a la crisis de deuda, aun cuando no existe un marco transnacional para atender crisis de deuda. Así, en caso de incumplimiento del contrato de deuda, y bajo las formalidades previstas en el contrato, los deudores (tenedores de bonos) pueden intimar al pago de la deuda e incluso, demandar ese pago ante cortes extranjeras, por ejemplo, las cortes de Nueva York[[20]](#footnote-20), siguiendo la cláusula contractual que pacta la aplicación de las Leyes de ese estado[[21]](#footnote-21). El debate procesal suele limitarse a determinar si hubo o no incumplimiento, todo lo cual reduce las defensas judiciales del Estado, en especial, para requerir algún tipo de alivio que permita conciliar la ejecución del contrato con sus deberes en materia de derechos humanos[[22]](#footnote-22).

A su vez, el Estado que no puede cumplir su deuda, puede intentar su renegociación, lo que se enfrenta a importantes obstáculos de coordinación con los tenedores[[23]](#footnote-23). A los fines de recibir el alivio financiero necesario para renegociar la deuda, el Estado puede acudir al Fondo Monetario Internacional (FMI), quien a tales efectos, conducirá el estudio de sostenibilidad de la deuda, que en términos sencillos, determina cuál es el nivel de deuda que el Estado puede mantener, sin que sea probable un incumplimiento. Este estudio va acompañado de condicionamientos que, en términos generales, procuran el equilibrio fiscal a través de políticas de reducción del gasto. Asimismo, para atender la deuda binacional, instancias de coordinación como el Club de París facilitan la interacción con los organismos multilaterales y deudores privados[[24]](#footnote-24). En todo caso, estas instituciones financieras no dan cabida explícita a consideraciones de derechos humanos y, por el contrario, generan riesgos de políticas fiscales regresivas desde la perspectiva de los derechos humanos[[25]](#footnote-25).

La perspectiva de derechos humanos condiciona la política de endeudamiento y su restructuración, a los derechos humanos. Esta perspectiva exige, así, que las políticas de endeudamiento respondan a una adecuada gobernanza democrática, que reduzca los riesgos de un endeudamiento insostenible. Así, y salvado casos de emergencias sobrevenidas, la crisis económica y social derivada del endeudamiento insostenible suele causarse por una falla en las reglas de gobernanza, que permitieron al Estado endeudarse por encima de su capacidad. Pero a su vez, la perspectiva de derechos humanos también obliga al Estado a emprender procesos de restructuración con base en los principios de transparencia y rendición de cuentas, otorgando prioridad al gasto fiscal necesario para financiar el desarrollo humano[[26]](#footnote-26).

En ausencia de un marco jurídico trasnacional para la deuda pública, sin embargo, la perspectiva de los derechos humanos no encuentra mecanismos eficientes para su introducción en las políticas de deuda. Tal y como se ha observado, quizás la mayor deficiencia jurídica de la deuda pública externa es que no existe ningún marco jurídico trasnacional que facilite la suspensión de pagos en el marco de crisis económicas, como por ejemplo sucede en el ámbito de la bancarrota en el Derecho Mercantil[[27]](#footnote-27). El resultado son procesos de renegociación complejos que afectan adversamente el espacio fiscal necesario para financiar a las políticas de desarrollo. Y mientras los acreedores privados, binacionales y multilaterales, cuentan con diversas herramientas de presión, la sociedad civil, y en especial, quienes sufren violaciones en sus derechos económicos y sociales, no encuentran instrumentos adecuados para hacer valer sus derechos.

A lo largo del presente siglo se han trabajado distintas propuestas para avanzar en este marco multilateral. Con ocasión a la pandemia de la COVID-19, estas propuestas han girado en torno a la posibilidad de facilitar la suspensión de pagos de países de bajos ingresos, a través de la Iniciativa para la Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI, por sus siglas en inglés), y luego, a través del Marco Común, la propuesta que actualmente implementa el FMI en conjunto con el G20 y el Club de París, para facilitar el tratamiento de crisis de deuda en países de bajos ingresos sobreendeudados[[28]](#footnote-28). Sin embargo, el Marco Común presenta importantes deficiencias. Así, solo rige a la deuda multilateral y bilateral, sin que existan mecanismos eficientes de incluir a la deuda privada. De otro lado, este Marco no contempla el rol ascendente de China como acreedor, siendo que el financiamiento proveído por China no responde a los mismos objetivos de los países que conforman el Club de Paris y el G20, lo que ha llevado a algunos inconvenientes con países de Africa que no han logrado avanzar adecuadamente, en parte, debido a la posición de China[[29]](#footnote-29).

De esa manera, y en resumen, desde la ONU se ha venido realzando la necesidad de diseñar políticas de deuda pública con perspectiva de derechos humanos, una propuesta que hasta ahora no ha logrado introducirse en el marco jurídico que rige a la deuda pública externa, incluyendo las Leyes del estado de Nueva York, así como el marco jurídico multilateral. La actual situación en África es un ejemplo de cómo la crisis de la deuda, en realidad, responden a crisis económicas y eventualmente políticas que limitan la capacidad del Estado de cumplir con los mandatos de promoción del desarrollo humano[[30]](#footnote-30). El reto sigue siendo cómo lograr, en este contexto, la protección de los derechos humanos, especialmente, en el marco del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales[[31]](#footnote-31).

1. *La deuda pública en el Derecho Interamericano. La incidencia de los mandatos de transformación asociados a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y el derecho a la democracia.*

En el contexto del Derecho Interamericano, existen tres particularidades que realzan la importancia de la perspectiva de derechos humanos, a saber, *(i)* los mandatos de transformación asociados a los DESCA, cuyo cumplimiento requiere adecuada capacidad fiscal; *(ii)* los estándares derivados del derecho a la democracia, que fortalecen la gobernanza de las políticas de deuda con base en principios como la transparencia y la rendición de cuentas, y *(iii)* la fragilidad institucional, que eleva los riesgos de crisis de deuda que coloquen en riesgo a los DESCA.

Así, el Derecho Interamericano contiene mandatos que emplazan al Estado a asegurar el acceso equitativo de los DESCA, y que encuentran reflejo en el Derecho Constitucional, que desde América Latina, ha sido catalogado como un Derecho transformador[[32]](#footnote-32). De esa manera, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (la Declaración), piedra fundamental del Derecho Interamericano, parte de la centralidad de la dignidad humana, cuya efectiva realización requiere de instituciones políticas que siguen estándares democráticos y puedan asegurar el acceso a bienes y servicios esenciales, o sea, aquellos sin los cuales la dignidad no es efectiva[[33]](#footnote-33). Asimismo, la Carta de la Organización de los Estados Americanos (Carta de la OEA), establece dentro de los pilares del Derecho Interamericano, el derecho al desarrollo en el marco de la justicia social[[34]](#footnote-34).

El Protocolo de San Salvador complementó estas disposiciones, en el marco de los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana, a los fines de dar una amplia cobertura a los DESCA[[35]](#footnote-35). De esa manera, los DESCA deben ser entendidos como derechos prestacionales, o sea, aquellos que se satisfacen con la oferta de bienes y servicios que exceden de la capacidad del titular de esos derechos, como sucede por ejemplo con el derecho de acceso a medicamentos y a servicios médicos[[36]](#footnote-36). Por ello, uno de los obstáculos jurídicos para la vigencia de estos derechos es cómo lograr su efectividad, incluso, a través de su tutela judicial, pues el cumplimiento de los deberes anejos a estos derechos requiere de prestaciones proveídas por terceros[[37]](#footnote-37). En todo caso, como es sabido, la Corte IDH ha reconocido que los DESCA son derechos directamente tutelables, lo que implica que el Estado puede ser declarado responsable y ser condenado al restablecimiento de las situaciones jurídicas lesionadas[[38]](#footnote-38).

En el Derecho Interamericano, por ende, es posible ubicar una Constitución Económica, o sea, cláusulas que definen el marco fundamental des la economía, desde la primacía de los DESCA[[39]](#footnote-39). A diferencia de la Constitución Económica doméstica, la Constitución Económica Interamericana no define el marco de las políticas que el Estado deberá adoptar, pues más bien sus normas son finalistas, como una medida que compatibiliza la soberanía doméstica con los DESCA[[40]](#footnote-40). De esa manera, los Estados tienen un amplio abanico de políticas a través de las cuales pueden cumplir las normas que promueven el desarrollo desde la justicia social y la centralidad de la dignidad humana. Empero, dentro de esa amplitud, los Estados deben cumplir con los deberes anejos a los DESCA. Es importante aclarar que, como lo ha recordado la Corte IDH, el reconocimiento de los DESCA no prejuzga sobre el modelo de oferta de bienes y servicios y, definitivamente, no obliga al Estado a asumir directamente esa oferta[[41]](#footnote-41). Con lo cual, y empleando una expresión usada en el Derecho de España, cabría hablar del Estado garante, en el sentido que el Estado tiene un mandato de resultado, consistente en garantizar el acceso equitativo a los bienes y servicios anejos a los DESCA[[42]](#footnote-42).

Pero en todo caso, los mandatos de transformación asociados a los DESCA y a la promoción del desarrollo humano orientado a la justicia social, elevan las presiones fiscales del Estado, en el sentido que el gasto público debe orientarse, precisamente, a financiar las inversiones necesarias para dar cumplimiento a estos mandatos. En tal sentido, tanto la Declaración como la Carta realzan que la promoción del desarrollo debe responder a instituciones basadas en las libertades políticas y, en suma, en el derecho a la democracia, como éste fue reconocido en la Carta Democrática Interamericana (CDI)[[43]](#footnote-43). Por consiguiente, las políticas públicas, incluyendo las políticas macroeconómicas, deben respetar los estándares democráticos interamericanos[[44]](#footnote-44).

De esa manera, la política de deuda pública debe tomar en cuenta la perspectiva de los derechos humanos, en especial, tomando en cuenta los amplios mandatos de transformación que requieren de una adecuada capacidad fiscal para garantizar el efectivo goce de los DESCA. Estos mandatos, en todo caso, deben cumplir con los estándares democráticos interamericanos. Empero, este marco jurídico no ha impedido que la deuda pública sea un obstáculo para el desarrollo, en parte, como consecuencia de la fragilidad institucional.

Así, la relación entre deuda pública y derechos humanos cobra especial relevancia en América Latina y el Caribe, considerando el impacto de la pandemia de la COVID-19. Como resume el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la situación de la deuda en la región es preocupante. La deuda “*ha escalado a unos US$5,8 billones, es decir, el 117% del producto interno bruto (PIB) de la región y hasta el 140% del PIB de las cinco economías más grandes. La deuda pública se disparó hasta el 71% del PIB durante la pandemia y las empresas emitieron montos considerables para sobrevivir a la crisis”*[[45]](#footnote-45). En estas condiciones, la deuda pública es una carga para que la región pueda promover el desarrollo inclusivo y, en especial, el goce de los DESCA.

Como han observado Juan Pablo Bohoslavsky y Laura Clérico[[46]](#footnote-46), el SIDH contiene normas, principios y valores que encuadran de manera adecuada la relación entre deuda pública y derechos humanos, especialmente, de cara a lograr el balance entre los DESCA, las políticas económicas y los acreedores, concretamente, en el actual contexto de sobrendeudamiento. Desde esta perspectiva, el tema de la deuda pública entronca con los estándares interamericanos sobre empresas y derechos humanos, sistematizados por la REDESCA[[47]](#footnote-47).

América Latina y el Caribe muestra, en este sentido, un contraste que llama la atención. Así, a pesar de contar con un ambicioso marco interamericano y constitucional que promueve el desarrollo sostenible e inclusivo, en la práctica, la región es considerada como la más desigual del mundo, una condición que la pandemia de la COVID-19 agravó. Por ello, hemos propuesto introducir el concepto de fragilidad estatal en el Derecho Interamericano, a los fines de analizar en qué medida esa fragilidad afecta el efectivo cumplimiento de los mandatos de transformación, lo que puede explicar, al menos en parte, la recurrente crisis de sobreendeudamiento[[48]](#footnote-48). Esta fragilidad no es coyuntural, sino más bien es estructural, y ella arrastra la capacidad financiera, derivando entonces en lo que calificamos, en la siguiente parte, como el círculo vicioso de la deuda pública[[49]](#footnote-49). La fragilidad estatal afecta la calidad de los controles democráticos e incentiva malas prácticas en la gestión de la deuda, todo lo cual crea incentivos para un endeudamiento abusivo, que lejos de ampliar el espacio fiscal para garantizar a los DESCA, promueve la mala gestión fiscal que, tarde o temprano, genera una crisis por la dificultad de cumplir con el servicio de la deuda.

1. EL CICLO DE LA DEUDA PÚBLICA DESDE EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

De acuerdo con lo explicado en la primera parte, en el contexto de la interacción entre deuda pública y derechos humanos, el Derecho Interamericano tiene dos particularidades. Por un lado, el cumplimiento de los mandatos de transformación asociados a los DESCA, elevan las exigencias sobre el gasto público y en concreto, sobre el endeudamiento, que puede ser una herramienta para canalizar ingresos necesarios para apalancar el desarrollo. Por otro lado, las políticas de deuda, dentro de las políticas macroeconómicas, deben ajustarse a los estándares democráticos interamericanos, en especial, en lo que respecta a los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Los estándares interamericanos refuerzan los controles sobre la política de deuda pública, estudiada a través de la figura del ciclo de políticas públicas[[50]](#footnote-50). De esa manera, el interés del Derecho Interamericano no se agota solo en el momento de contratar la deuda. Por el contrario, es posible estudiar los estándares interamericanos en tres fases.

En la *fase previa*, los estándares interamericanos deben garantizar los controles democráticos sobre la contratación de empréstitos públicos, a los fines de prevenir un endeudamiento abusivo. La fragilidad institucional en la región eleva los riesgos de que el endeudamiento público responda a presiones clientelares, por ejemplo, asociadas al ciclo electoral, en especial, en el marco de políticas macroeconómicas populistas[[51]](#footnote-51). En suma, el endeudamiento insostenible -no atribuible a crisis externas- siempre es consecuencia de fallas en los controles previos

La *fase concomitante* aplica a la ejecución de las operaciones de empréstito, lo que se relaciona con los controles democráticos que aseguran que la gestión fiscal se sujete a principios como la eficiencia, la eficacia, la transparencia y la rendición de cuentas. El principal riesgo es la corrupción, materia especialmente tratada en la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) como un riesgo latente a la democracia y al desarrollo. En especial, esta fase previene el endeudamiento abusivo por el desvío de los ingresos captados a través de corrupción y otras patologías.

Finalmente, la *fase posterior* no solo controla, por medio de las instituciones democráticas, si la ejecución de las operaciones de empréstito se ajustaron a los planes diseñados en la fase previa, maximizando de esa manera los efectos favorables sociales y económicos del endeudamiento, todo lo cual debería permitir detectar endeudamientos abusivos. Además, esta fase es de especial importancia en el contexto de mecanismos de restructuración de la deuda, a los fines de asegurar la distribución equitativa de las cargas y, en especial, evitar políticas macroeconómicas que obliguen a recortar el gasto económico y social, colocando en riesgo el cumplimiento de los DESCA.

1. *Los estándares interamericanos en la fase previa de la deuda, y la importancia de los controles democráticos. La llamada deuda odiosa y los efectos trasnacionales de esos controles en contratos de deuda pública externa*.

El endeudamiento público forma parte del ciclo presupuestario, cuyo marco constitucional se basa en la separación de poderes. Así, el Poder Ejecutivo tiene a su cargo la gestión presupuestaria, como manifestación de su actividad administrativa. Empero, esa gestión queda sometida al control del Poder Legislativo, cuyo pilar fundamental en la Ley de Presupuesto. En materia financiera, el principio de legalidad se desdobla en la legalidad del gasto y la legalidad tributaria[[52]](#footnote-52).

La deuda pública se enmarca dentro del control parlamentario sobre el presupuesto, y abarca incluso controles previos especiales. Por ejemplo, en Venezuela, el Poder Legislativo debe fijar, mediante Ley, el monto máximo del endeudamiento público[[53]](#footnote-53), previsión que también encontramos en la Constitución de Brasil[[54]](#footnote-54). En Argentina, corresponde al Congreso “*arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación*”[[55]](#footnote-55). Constituciones más recientes, como la de República Dominicana aprobada en 2010, incluso contienen principios que apuntan a la racionalidad de las políticas de deuda[[56]](#footnote-56). Como sucede en Bolivia, el control parlamentario previo se extiende a la verificación de la capacidad de pago[[57]](#footnote-57), así como a la determinación de los fines que deben perseguir las operaciones de empréstito, como sucede en México[[58]](#footnote-58).

Las normas sobre endeudamiento en el Derecho Constitucional de América Latina colocan en evidencia que, desde ese Derecho, los contratos de empréstito son contratos públicos, o sea, contratos que se rigen por el Derecho Público, sin perjuicio de uso instrumental del Derecho Privado,[[59]](#footnote-59). Por lo tanto, el Derecho Constitucional incide en la validez del contrato de deuda, en especial, por incumplimiento de los controles parlamentarios previos, incluso, aquellos que se orientan a asegurar que la deuda se contrate en atención a la capacidad de pago. Este condicionante alude, así, a la sostenibilidad de la deuda pública[[60]](#footnote-60).

Como resultado de lo anterior, es común encontrar referencias en la Constitución, según la cual solo son obligaciones financieras las “*deudas legalmente contraídas*”, lo que supone que no se reconocen operaciones de deuda ilegales, o sea, antijurídicas[[61]](#footnote-61). Incluso, la Constitución de Ecuador reconoce la posibilidad de desconocer las deudas que se “*declaren ilegítimas por organismo competente*”[[62]](#footnote-62). No es de extrañar, por ello, que la llamada doctrina de la deuda odiosa haya surgido, precisamente, con ocasión a una operación de endeudamiento de Costa Rica[[63]](#footnote-63). En resumen, la deuda pública odiosa es aquella contratada con fines ilegítimos, como por ejemplo, corrupción[[64]](#footnote-64). Siguiendo a Jezè, el concepto también aplica a las operaciones de deuda contratada por Gobiernos ilegítimos[[65]](#footnote-65). En cualquier caso, el concepto de deuda odiosa, en el Derecho Constitucional de America Latina, podría aplicar a las operaciones de deuda pública que violen la Constitución, específicamente, por no responder a las limitaciones teleológicas que condicionan el endeudamiento a la gestión eficiente del gasto público basado en la capacidad de pago. Con lo cual, el endeudamiento abusivo es, siempre, resultado de la violación de las normas constitucionales que establecen condiciones formales y sustantivas al endeudamiento. Tal violación, incluso, puede determinar la invalidez del endeudamiento.

El Derecho Interamericano no estable, claro está, controles formales sobre el endeudamiento, materia materia exclusiva de la soberanía doméstica. Pero ello no quiere decir que el Derecho Interamericano sea indiferente a los controles previos sobre la deuda pública. Por el contrario, es posible identificar estándares interamericanos que, precisamente, refuerzan estos controles.

De esa manera, el primer estándar que resulta relevante deriva de los principios de transparencia y rendición de cuenta, que son principios fundamentales en la CDI. Así, la separación e independencia de los poderes públicos es uno de los elementos esenciales de la democracia representativa, según el artículo 4 de la Carta, basado en la participación ciudadana, de acuerdo con el artículo 2[[66]](#footnote-66). De acuerdo con la Corte IDH[[67]](#footnote-67):

“La separación del poder del Estado en distintas ramas y órganos guarda estrecha relación con el propósito de preservar la libertad de los asociados, bajo el entendido de que la concentración del poder implica la tiranía y la opresión, así como la división de funciones estatales permite el cumplimiento eficiente de las diversas finalidades encomendadas al Estado.

Se tiene entonces que la separación e independencia de los poderes públicos limita el alcance del poder que ejerce cada órgano estatal y, de esta manera, previene su indebida injerencia sobre la actividad de los asociados, garantizando el goce efectivo de una mayor libertad”.

De acuerdo con esta interpretación, los estándares democráticos interamericanos requieren la separación e independencia de los poderes públicos a través de un “*sistema de control y de fiscalizaciones, como regulador constante del equilibrio entre los poderes públicos*”[[68]](#footnote-68).La Comisión ha resaltado la importancia de contar con un poder legislativo independiente y eficaz, en especial, para prevenir la concentración de funciones en el Poder Ejecutivo[[69]](#footnote-69). Asimismo, y con base en el artículo 23 de la Convención, también ha resaltado la importancia del derecho a la participación ciudadana, en especial, respecto de grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad[[70]](#footnote-70), todo lo cual precisa de instituciones democráticas que faciliten la transparencia[[71]](#footnote-71). Tanto la participación como la transparencia complementan la separación de poderes.

Todos estos estándares rigen a la deuda pública, reforzando los controles constitucionales previos, en el marco de la transparencia, rendición de cuenta y participación ciudadana[[72]](#footnote-72). Estos controles no son meras formalidades, sino que ellos constituyen importantes cortapisas que creen incentivos no solo para que la planificación de la deuda pública considere la capacidad de pago (o sea, su sostenibilidad) sino además, para maximizar el beneficio económico y social de la deuda, como instrumento para promover el desarrollo humano orientado a la justicia social, como establece el artículo 30 de la Carta de la OEA[[73]](#footnote-73). La transparencia debe estar presente a lo largo de todo el ciclo de la deuda pública, pero su calidad depende, en buena medida, de que la fase previa del endeudamiento cumpla con adecuados niveles de transparencia que permitan detectar, a tiempo, desviaciones en el diseño de operaciones de deuda pública, que luego puedan derivar en crisis que coloquen en riesgo el financiamiento de los DESCA[[74]](#footnote-74).

En especial, la fase previa del ciclo de la deuda pública, por medio de controles parlamentarios sobre operaciones de endeudamiento del Poder Ejecutivo en el marco de los estándares de transparencia y rendición de cuenta, facilita el cumplimiento del primer de principio enunciado por el Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda pública externo, esto es, la primacía de los derechos humanos[[75]](#footnote-75). Así, en el SIDH, las operaciones de endeudamiento deben orientarse a expandir la capacidad fiscal del Estado para financiar las inversiones orientadas a garantizar el acceso equitativo a los DESCA, y así, cumplir con los mandatos de transformación derivados del Derecho Interamericano. La transparencia, participación y rendición de cuentas, son estándares que crean condiciones institucionales adecuadas para que la política de endeudamiento se centre en la dignidad humana[[76]](#footnote-76).

Pero a su vez, esta fase previa debe considerar la sostenibilidad fiscal de la deuda pública y el impacto que el endeudamiento tendrá en las generaciones futuras, en especial, en cuanto al acceso equitativo a los DESCA. Como explicamos en la sección anterior, como el costo del endeudamiento público se difiere en más de un ejercicio fiscal, la carga financiera de la deuda es trasladada al futuro, y con ello, el riesgo sobre la capacidad fiscal para cumplir con el gasto económico y social, ante la necesidad de destinar, en el futuro, el gasto al pago del servicio de la deuda. Esta dimensión temporal, asumida en clave de derechos humanos, refuerza los controles macroeconómicos que tienden a evitar políticas de expansión del gasto público que generen efectos adversos en el futuro. Tales controles son especialmente relevantes en la región, si consideramos los incentivos que pueden desprenderse de los mandatos de transformación asociados a los DESCA, y que pueden llevar a expandir el endeudamiento público, comprometiendo la capacidad fiscal futura del Estado para seguir cumpliendo con tales mandatos[[77]](#footnote-77).

Todos estos estándares refuerzan los principios del Derecho Constitucional de América Latina que, como vimos, condicionan la validez del contrato público de deuda a requisitos formales y materiales. Sin embargo, la difusión de cláusulas que pactan la aplicación del Derecho extranjero -como las Leyes del estado de Nueva York- pueden limitar la vigencia de estos estándares constitucionales, reforzados por los estándares interamericanos. Ante la dificultad de asegurar la vigencia extraterritorial de estos estándares, como vimos, se ha acudido a la doctrina de la deuda odiosa, que sin embargo, no tiene la entidad suficiente como para lograr cuestionar la validez del contrato de deuda pública ante cortes extranjeras.

Ahora bien, desde el punto de vista del SIDH, es preciso afirmar que los derechos humanos, incluyendo los DESCA, tienen efectos extraterritoriales, en el sentido que ellos vinculan a los contratos de los Estados parte del Sistema, incluso, mediando cláusulas que pactan la aplicación de las Leyes del estado de Nueva York[[78]](#footnote-78). Además, la capacidad del Estado para emitir deuda se rige por su propio Derecho, y no por las Leyes del estado de Nueva York, que aplican a los derechos y obligaciones que derivan del contrato[[79]](#footnote-79). Precisamente, esa fue la conclusión recientemente afirmada por la Corte de Apelaciones del estado de Nueva York, que es en realidad el máximo tribunal de ese estado y el último intérprete de sus Leyes. Así, de acuerdo con la Corte, la validez de los contratos de deuda pública sometidos a las Leyes de Nueva York, se rige por las normas del Estado emisor y, en concreto, por las normas constitucionales que limitan la capacidad del Poder Ejecutivo de contratar operaciones de empréstito a controles parlamentarios[[80]](#footnote-80).

Este criterio otorga una vía para hacer valer, en contratos de deuda sometidos a las Leyes del estado de Nueva York, las normas interamericanas y constitucionales que limitan la capacidad del Poder Ejecutivo de contratar operaciones de empréstito, en especial, bajo los controles parlamentarios, todo lo cual supone un caso de aplicación trasnacional del Derecho Constitucional y Administrativo que rige a estos contratos[[81]](#footnote-81). Con lo cual, los estándares interamericanos que rigen a la fase previa de la deuda pública, derivados de la separación de poderes, trasparencia, participación y participación ciudadana, resultan efectivos de manera extraterritorial, en contratos de deuda pública sometidos al Derecho extranjero.

En resumen, desde la primacía de los derechos humanos y, en especial, los DESCA, la fase previa coadyuva a prevenir el endeudamiento abusivo, en tanto *(i)* los controles derivados de la democracia constitucional facilitan la identificación de los proyectos de inversión que deben ser financiados a través del endeudamiento, en especial, tomando en cuenta la capacidad de pago, propendiendo así al endeudamiento sostenible, y *(ii)* la transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas elevan los costos de endeudamientos abusivos, especialmente, impulsados por la narrativa populista.

1. *Los estándares interamericanos durante la ejecución de las operaciones de endeudamiento. El alivio de la deuda y el principio de progresividad. Las políticas de prevención de la corrupción*.

La ejecución del contrato de deuda pública alude a la administración de los ingresos captados por ese medio para sufragar el gasto público. Esta administración se rige por los principios presupuestarios generales del Derecho Financiero, incluyendo las normas constitucionales que, como ya explicamos, condicionan el endeudamiento a la aprobación previa parlamentaria[[82]](#footnote-82). La Ley que aprueba el endeudamiento público es resultado de la fase de planeación expuesta en el punto anterior, de lo cual resulta que los contratos de endeudamiento se celebran para fines específicos, esto es, el financiamiento de los proyectos identificados en la fase previa. Con lo cual, dentro de los ingresos fiscales, aquellos provenientes de operaciones de crédito público suelen catalogarse como ingresos extraordinarios[[83]](#footnote-83).

La Constitución de Ecuador tiene, en este sentido, un completo marco que condiciona la finalidad del endeudamiento público a la insuficiencia de ingresos ordinarios y derivados de la cooperación internacional, y además, prescribe que el endeudamiento solo podrá financiar “*programas y proyectos de inversión para infraestructura, o que tengan capacidad financiera de pago*”[[84]](#footnote-84). La Constitución de Venezuela condiciona el endeudamiento a inversiones productivas[[85]](#footnote-85). La especificidad del destino de los ingresos obtenidos por el endeudamiento público es considerado como un estándar de derechos humanos, en tanto ella eleva la eficiencia de ese financiamiento y su capacidad para generar condiciones favorables al goce de derechos económicos y sociales[[86]](#footnote-86).

La fase de ejecución de la deuda debe orientarse por estándares que aseguren no solo la gestión eficiente, eficaz y transparente de los ingresos recaudados, sino en especial, el cumplimiento de los fines que justifican el endeudamiento. En el ámbito interamericano, se ha venido insistiendo en la necesidad de elevar la calidad del gasto público, en tanto las ineficiencias afectan su efectividad, comprometen el cumplimiento de mandatos asociados al desarrollo humano, y pueden generar como respuestas políticas restrictivas del gasto, contrariaras a la garantía de satisfacción de los DESCA. Como resume el BID, la región puede elevar sus capacidades institucionales, no para gastar más, sino para gastar mejor[[87]](#footnote-87).

La ejecución de la deuda pública, por lo anterior, debe reforzar el cumplimiento de los estándares de transparencia y rendición de cuentas, enmarcados en la CDI. Como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha recordado, esta Carta fundamenta el principio de la democracia representativa a través de diversos estándares basados en el acceso a la información pública y transparente para una buena gestión pública[[88]](#footnote-88). La buena gestión de la deuda pública durante la fase de ejecución es especialmente importante si consideramos los riesgos del endeudamiento ineficiente en función a sus costos, medidos principalmente a través de la tasa de interés. Así, el desvió de fondos captados vía endeudamiento es mucho más ineficiente debido al costo financiero de la deuda, todo lo cual debe extremar los estándares orientados a la buena gestión de los ingresos captados por esa vía.

Para cumplir con los estándares relacionados con la buena gestión de la deuda, y como resalta el BID, algunos países de la región han creado oficinas de gestión de deuda que, de manera integral, evalúan la ejecución de las operaciones de endeudamiento. Además de velar por su eficiencia y eficacia, estos estándares también permiten detectar riesgos derivados del endeudamiento, ante circunstancias que puedan colocar en riesgo su servicio[[89]](#footnote-89). Un caso de estudio destacado es la gestión de la deuda pública en Brasil a cargo de la Secretaría del Tesoro de la Nación, la cual ha realzado la transparencia mediante la publicación de informes periódicos[[90]](#footnote-90).

La medición de los riesgos durante esta fase permite anticipar episodios de crisis por la incapacidad de pago, que aconsejen implementar mecanismos de alivio. Como vimos en la primera parte, este alivio suele partir del estudio técnico de sostenibilidad de la deuda, que puede llevar a recomendar la renegociación para aliviar la capacidad de pago. Sin embargo, desde la primacía de los derechos humanos, la medición de riesgos debe detectar, también, si el servicio de la deuda compromete el gasto asociado al financiamiento de los DESCA. Por ello, el alivio de la deuda, especialmente para países altamente endeudados, debe dar prioridad al financiamiento asociado a los DESCA[[91]](#footnote-91).

La implementación de medidas de alivio de la deuda desde la perspectiva de los DESCA es una directa consecuencia de deber de los Estados de respetar los derechos humanos y adoptar disposiciones de derecho interno para cumplir con ese deber (artículos 1 y 2, Convención Americana). En especial, las medidas de alivio y el estudio de sostenibilidad de la deuda deben estar orientado por el deber establecido en el artículo 1 del Protocolo de San Salvador, el cual obliga a los Estados “*a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad*” de los DESCA. Con lo cual, el servicio de la deuda no puede justificar medidas regresivas a estos derechos, de acuerdo con el principio de progresividad[[92]](#footnote-92).

En la práctica, sin embargo, existe una clara tensión entre la no-regresividad y el carácter vinculante de los contratos de deuda pública. Incluso asumiendo que las políticas de seguimiento durante la fase de ejecución logren identificar riesgos que justifiquen medidas de alivio, la renegociación o reestructuración de la deuda siempre se sujeta al acuerdo con los acreedores, lo que como vimos en la sección anterior, no siempre es fácil. Por ello, los Estados pueden verse presionados a tomar dos medidas inconvenientes: el repudio unilateral de la deuda, exponiéndose a demandas; o el desvío del gasto hacia el servicio de la deuda, reduciendo con ello las inversiones necesarias para asegurar el acceso a los DESCA. En esta tensión, y desde la perspectiva del SIDH, los Estados deben evitar cualquier trato regresivo. En concreto, la reducción del gasto público destinado a inversiones para satisfacer a los DESCA, justificado por la necesidad de mantener el servicio de la deuda, implica una medida deliberadamente regresiva contraria al SIDH[[93]](#footnote-93).

Ahora bien, la medición de estos riesgos se facilitará en la medida en que los ciudadanos participen en el seguimiento de la deuda, en especial, por lo que respecta a las comunidades más vulnerables que podrían sufrir los efectos regresivos derivados del servicio de la deuda insostenible. Empero, uno de los retos a vencer es la resistencia que puede encontrarse en la promoción de la participación ciudadana durante la ejecución de las operaciones de endeudamiento, debido a su carácter sofisticado[[94]](#footnote-94). Empero, esa participación es fundamental no solo para elevar la transparencia sino, además, para promover una mayor interacción entre la gestión de la deuda pública y las comunidades destinatarias de los proyectos que son financiados, especialmente, respecto de proyectos relacionados con los DESCA. A estos efectos, las nuevas tecnologías pueden facilitar la visualización de los proyectos sociales y económicos financiados con operaciones de endeudamiento público[[95]](#footnote-95).

La opacidad de las operaciones de deuda pública, como resultado de su diseño institucional, eleva la falta de transparencia y con ello, los riesgos de corrupción[[96]](#footnote-96). La Corte IDH ha destacado “*las consecuencias negativas de la corrupción y los obstáculos que representa para el goce y disfrute efectivo de los derechos humanos, así como el hecho de que la corrupción de autoridades estatales o prestadores privados de servicios públicos afecta de una manera particular a grupos vulnerables*”[[97]](#footnote-97). La corrupción genera impactos negativos en los derechos humanos, entre otras razones, pues “*socava la capacidad de los Estados para movilizar recursos destinados a la prestación de servicios esenciales con el fin de dar efectividad a los derechos y provoca discriminación en el acceso a los servicios públicos en favor de quienes pueden influir en las autoridades, por ejemplo, mediante sobornos o recurriendo a la presión política*”[[98]](#footnote-98). De allí que la CICC cumple un importante rol promoviendo estándares de buena gestión pública que, al prevenir la corrupción, contribuyen a elevar la capacidad institucional necesaria para atender a las exigencias del desarrollo humano[[99]](#footnote-99). A estos fines, se ha sugerido que los indicadores de corrupción sean empleados como parte de la calificación de riesgo de deuda soberana, a los fines de desincentivar operaciones de crédito público favorecidas por el indebido manejo del patrimonio público[[100]](#footnote-100).

La buena gestión de la ejecución de la deuda pública, de acuerdo con estos precedentes, eleva la eficacia y eficiencia en la movilización de recursos necesarios para financiar el desarrollo humano y el acceso equitativo a los DESCA. Por el contrario, la gestión corrupta de la deuda no solo afecta la capacidad financiera para ese financiamiento sino que, además, ocasiona un costo social adicional, por el pago de intereses. Precisamente, uno de los criterios que se han empleado para aplicar el concepto de deuda odiosa es el desvío corrupto de los fondos captados vía endeudamiento[[101]](#footnote-101).

En resumen, la fase de ejecución de la deuda pública puede reducir los riesgos de empréstitos abusivos en la medida en que los estándares democráticos interamericanos faciliten la gestión eficiente, eficaz y transparente de la deuda y, en concreto, refuercen el control sobre el destino dado a los recursos captados vía endeudamiento.

1. *Los estándares interamericanos en la fase posterior del endeudamiento, y el necesario equilibrio en procesos de restructuración desde el control de convencionalidad.*

La fase posterior de la deuda pública entronca con las normas de control fiscal que se orientan a verificar tanto la legalidad como la calidad del gasto público, esto es, comprobar si las operaciones de crédito público fueron ejecutadas conforme con el principio de legalidad, y si su uso maximizó el bienestar económico y social. Este control posterior permite a la Administración Pública aprender sobre la política de deuda y así, mejorar la calidad de las instituciones fiscales[[102]](#footnote-102).

Además, y en sintonía con lo expuesto en la sección anterior, el control posterior también ayuda a valorar el desempeño de la deuda pública, con el propósito final de procurar el equilibrio macroeconómico, un objetivo común en la Constitución Económica de América Latina[[103]](#footnote-103). Este equilibrio, en suma, tiende a salvaguardar la capacidad de pago del Estado, como señala la Constitución de Colombia[[104]](#footnote-104). En tal sentido, el Tribunal Constitucional Colombiano ha recordado que los controles sobre el endeudamiento público tienen por fin “*mantener niveles de endeudamiento que se compadezcan con las proyecciones de la política económica del país”*[[105]](#footnote-105).

El equilibrio macroeconómico, y dentro de él, el control de la deuda puede entrar en conflicto con los DESCA. Un ejemplo de ello es la enmienda constitucional n° 95, aprobada en Brasil en 2016, que durante veinte ejercicios fiscales, limita el gasto primario, o sea, la totalidad del gasto público, excluido el servicio de la deuda. Este nuevo régimen fiscal puede restringir la capacidad fiscal para cumplir con los deberes derivados de las garantías de los derechos económicos y sociales, en especial, en el ámbito del SIDH[[106]](#footnote-106). Este tema fue realzado en el voto concurrente del juez de la Corte IDH L. Patricio Pazmiño Freire, en la sentencia dictada el 15 de julio de 2020, al recordar que la enmienda impacta adversamente a las inversiones en salud y educación, y por ende, afecta el deber de garantizar los DESCA[[107]](#footnote-107). Esta crítica se inserta dentro de cierto cuestionamiento a cómo políticas neoliberales que promueven el equilibrio fiscal en materia de deuda pública, entran en tensión con los derechos económicos y sociales[[108]](#footnote-108).

Pero al mismo tiempo debe indicarse que el endeudamiento abusivo, especialmente, por insostenible, coloca en riesgo la garantía de los DESCA hacia el futuro, en función al efecto acumulado del servicio de la deuda. Los mandatos de transformación pueden generar presiones indebidas para ampliar el endeudamiento, más allá de la capacidad de pago, y así garantizar en el momento actual las inversiones necesarias para asegurar el acceso a los DESCA. Pero esas presiones pueden degenerar en desequilibrios fiscales futuros que, a la postre, son adversos al desarrollo humano[[109]](#footnote-109). Tanto más, pues el endeudamiento insostenible suele venir acompañado de otros desequilibrios nocivos para la democracia, como el déficit fiscal y la inflación[[110]](#footnote-110).

La UNCTAD aprobó, en 2012, los *principios sobre promoción de otorgamiento y toma responsable de préstamos soberanos*, precisamente, para realzar los controles sobre el endeudamiento en función a la capacidad de pago, o como se le denomina, capacidad de reembolso, lo que puede justificar procesos de reestructuración (séptimo principio), que sin embargo, y como vimos, no encuentran un adecuado tratamiento en el Derecho Internacional Público[[111]](#footnote-111). Sin embargo, y siguiendo a los principios que guían al endeudamiento externo y los derechos humanos preparados por el Experto Independiente, la restructuración de la deuda para reestablecer su equilibrio debe asegurar la capacidad financiera para proveer servicios básicos, de acuerdo con el postulado según el cual la sostenibilidad de la deuda no puede guiarse solo por consideraciones económicas (como las expectativas de crecimiento), sino también por la capacidad del Estado de cumplir con los deberes asociados al desarrollo humano y la promoción de los derechos humanos[[112]](#footnote-112).

De esa manera, y en el marco del principio de separación de poderes como pilar de la CDI, la fase posterior de la deuda debe guiarse por controles transparentes que permitan identificar situaciones en las cuales la deuda ha pasado a ser insostenible, y así, avanzar en mecanismos de alivio. Pero las obligaciones contractuales del Estado en el marco de la deuda pública no pueden justificar la violación de los deberes derivados de la Convención Americana y el Protocolo de San Salvador. Tanto más, los Estados miembros del SIDH tienen el deber de adecuar su ordenamiento jurídico doméstico a los estándares interamericanos de derechos humanos[[113]](#footnote-113), todo lo cual implica que el Derecho Constitucional y Administrativo aplicable a la deuda pública, y los propios contratos de empréstito, deben ajustarse al SIDH, en especial, en cuanto al deber de respetar y garantizar los DESCA en el marco del principio de progresividad[[114]](#footnote-114).

Los controles posteriores a la deuda pública, y en general, todo el ciclo de la política de deuda debe guiarse por el deber de respetar y garantizar los derechos humanos. Pero es en la fase posterior en la cual este deber cobra especial realce, ante los riesgos de procesos de renegociación que se conduzcan al margen de los estándares interamericanos, no solo como resultado de políticas abusivas sino incluso, por la aplicación del régimen legal y contractual de la deuda pública, en el cual los derechos humanos y en especial, los DESCA, no tienen mayor cabida, como vimos en la sección anterior. Empero, estos derechos tienen carácter extraterritorial, e incluso, ellos pueden incidir en la validez de los contratos de deuda pública sometidos a la Ley del estado de Nueva York. En todo caso, frente a los controles de la deuda en el Derecho Público doméstico, la garantía de estos derechos puede lograrse por medio del control de convencionalidad[[115]](#footnote-115). Como se ha observado, en sus efectos prácticos, este control ha pasado del Derecho Constitucional al Derecho Administrativo[[116]](#footnote-116). Con lo cual, la Administración Pública tiene la potestad -y el deber- de aplicar el control de convencionalidad en los procesos de renegociación de deuda, a los fines de asegurar que estos procesos respeten los deberes anejos a los DESCA[[117]](#footnote-117).

Pero esta es una construcción de sólidas bases teóricas pero escasa aplicación práctica. Puesto a escoger entre incumplir los contratos de deuda o cumplir con el SIDH, los Estados tienen diversos incentivos para optar por la primera opción, en especial, pues la sofisticación de la deuda pública reduce su visibilidad y por ende, control ciudadano. Para elevar esa visibilidad y, con ello, los costos políticos de restructuraciones conducidas al margen de los derechos humanos deben expandirse los cauces de participación ciudadana, en especial, desde el rol de las comunidades vulnerables sobre las cuales podrá recaer el costo social de la reestructuración[[118]](#footnote-118). De esa manera, así como los acreedores se organizan a través de comités de acreedores para elevar su poder de negociación sobre el Estado, las comunidades vulnerables, y en especial, las víctimas de violaciones de derechos humanos derivados del endeudamiento abusivo deben contar con mecanismos que aseguren su participación en esos procesos[[119]](#footnote-119).

Empleamos la expresión “víctimas”, para aludir a toda persona cuyos derechos humanos han sido directamente lesionados en el marco del endeudamiento abusivo, en concreto, en lo que respecta al goce de los DESCA[[120]](#footnote-120). Pero también incluimos aquí a las víctimas de la corrupción[[121]](#footnote-121), sobre cuyo tratamiento especial se ha pronunciado extensivamente la CIDH[[122]](#footnote-122). Incluso, desde el lado de los acreedores -tenedores de bonos- la implementación de estos cauces de participación encuentra su justificación en la interacción entre empresas y derechos humanos[[123]](#footnote-123).

CONCLUSIONES

Desde la teoría general de los derechos humanos, la posibilidad y conveniencia de identificar estándares interamericanos en materia de deuda pública, se apalanca no solo en la línea de investigación sobre deuda pública y derechos humanos, sino muy en especial, en la sistematización de los principios rectores sistematizados por el Consejo de Derechos Humanos y el Experto Independiente sobre los efectos de la deuda externa. Una metodología similar permite extraer principios para evaluar el impacto de las políticas de deuda en el Derecho Interamericano, tomando en cuenta el deber del Estado de respetar y asegurar los derechos reconocidos en la Convención y en el Protocolo. En este último caso, los estándares interamericanos de deuda pública responden a la obligación de adoptar medidas y adoptar las disposiciones de derecho interno (artículo 1 y 2).

Hasta ahora, sin embargo, la interacción entre deuda y derechos humanos en el SIDH no ha recibido un tratamiento especial, aun cuando, felizmente, la REDESCA ha incluido este tema en su Plan de Trabajo 2024-2026 en los términos siguientes[[124]](#footnote-124):

“Deuda pública, políticas de austeridad y política monetaria: La gestión de la deuda pública, las políticas de austeridad, la cooperación internacional efectiva y las estrategias de política monetaria juegan roles cruciales en la configuración de los contextos dentro de los cuales se ejercen o limitan los DESCA, en especial en contextos de inestabilidad económica y debilidad democrática. Las estructuras del sistema financiero global y las condiciones impuestas por los acreedores pueden socavar los derechos humanos al imponer restricciones severas al gasto público en sectores clave, pudiendo perjudicar la garantía de múltiples derechos. Los pagos de la deuda, cuando presionan los presupuestos estatales o vienen con condiciones restrictivas, pueden resultar en la privatización de activos públicos, recortes en programas de protección social y desinversión en servicios esenciales, ampliando así desigualdades preexistentes. Este escenario se agrava con la implementación de políticas de austeridad que, aunque pretenden estabilizar las economías, frecuentemente resultan en recortes presupuestarios en áreas vitales como salud, educación y protección ambiental. Dadas las desigualdades en el sistema financiero global, los términos y condiciones de la deuda varían entre países, especialmente afectando a las naciones de ingresos bajos y medios que dependen de mercados financieros inadecuadamente regulados”.

A la luz de estas consideraciones, los estándares interamericanos sobre deuda pública pueden definirse tomando en cuenta el ciclo de la deuda pública, y las actuaciones previas, concomitantes y posteriores al endeudamiento público. Desde la primacía de los derechos humanos, los estándares aplicables al ciclo de deuda definen, por un lado, principios procedimentales o formales, que aseguran que las políticas de deuda cumplan con estándares de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. Por el otro lado, los estándares fijan condiciones sustantivas orientadas a prevenir el endeudamiento abusivo.

El endeudamiento abusivo, desde la centralidad de los derechos humanos, alude a dos situaciones. La primera es el endeudamiento insostenible, incluyendo aquel contratado sin tomar en cuenta la capacidad de pago. Esta perspectiva exige ampliar el enfoque del Derecho Económico Interamericano a las políticas macroeconómicas, en especial, para identificar situaciones en las cuales el endeudamiento insostenible compromete la calidad futura en el acceso a los DESCA.

La sostenibilidad de la deuda entronca con las políticas de alivio, esto es, de reestructuración y renegociación. El principio de progresividad y la interdicción de medidas regresivas a los DESCA, debe ser un límite sustancial al alivio de la deuda, pues los Estados no pueden violar sus deberes bajo el Protocolo para cumplir con obligaciones legales y contractuales de la deuda pública. Aun cuando este deber es muy claro, no existe un mecanismo jurídico específico que permita asegurar la vigencia extraterritorial de los derechos humanos en la deuda pública. Una reciente sentencia del máximo tribunal del estado de Nueva York, en todo caso, ha abierto un camino para hacer valer los derechos humanos en los contratos de deuda.

También el concepto de deuda abusiva se emplea en relación con las operaciones de crédito público cuyos ingresos se desvían de los fines constitucionales, sea que esos ingresos no se destinan a los fines específicos que justifican el endeudamiento, o incluso, cuando esos ingresos se desvían con fines corruptos. América Latina, precisamente, dio lugar a la doctrina de la deuda odiosa para describir endeudamientos ilegítimos afectados por corrupción. En el siglo XXI, este concepto puede ser reformulado a través de la invalidez del endeudamiento por violación a los derechos humanos, en especial, cuando el endeudamiento se orienta a actos de corrupción, todo lo cual justifica la implementación de mecanismos de participación ciudadana que empoderen a las víctimas de violaciones de los DESCA.

Estos estándares interamericanos son especialmente relevantes en América Latina, si recordamos que la fragilidad estatal es una constante histórica, que limita la capacidad institucional para cumplir los ambiciosos mandatos de transformación que derivan del Derecho Interamericano, incluso, en lo que corresponde al espacio fiscal. Esta fragilidad puede llevar a un círculo vicioso, en el sentido que las demandas sociales generan incentivos para elevar el endeudamiento, sin que exista capacidad para prevenir el endeudamiento abusivo, todo lo cual puede llevar a una expansión del gasto financiado por el endeudamiento, para dar paso a una severa contracción, cuando emerge la crisis de la deuda y el Estado es forzado a renegociar ésta, en un marco financiero internacional que no está diseñado para dar primacía a los derechos humanos. La definición de los estándares interamericanos puede ayudar a construir las capacidades necesarias para asegurar que las políticas de deuda pública estén al servicio efectivo de los derechos humanos. Estas políticas pueden contribuir a lograr el fin del artículo 1 del Protocolo, en el sentido de dotar al Estado de los recursos necesarios para lograr, de manera progresiva, la plena efectividad de los DESCA.

Brookline, MA., Julio 2024

1. Vergara Blanco, Alejandro, *Derecho Administrativo Económico. Sectores regulados: servicios públicos, territorio y recursos naturales,* Thomson Reuters, Chile, 2018, pp. 21 y ss. [↑](#footnote-ref-1)
2. García-Andrade Gómez, Jorge, “La regulación de la política macroeconómica: un desafío para el derecho público”, en *Revista de Derecho Público: teoría y método Volumen 2,* Madrid, 2020, pp. 125 y ss. [↑](#footnote-ref-2)
3. UNCTAD, A world of debt. Report 2024. A growing burden to global prosperity, pp. 16-17 [↑](#footnote-ref-3)
4. Una forma de clasificar a los países es según sus ingresos, en cuatro categorías: bajo, mediano bajo, mediano alto y alto. El Fondo Monetario Internacional alude a mercados emergentes y economías en vías de desarrollo. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ureña, René, “Global Administrative Law and the Global South”, en *Research Handbook on Global Administrative Law*, Research Handbooks on Globalisation and the Law series, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2017, pp. 392. Más recientemente, vid. Dann, Philipp, *et al*. *The Global South and Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2020 [↑](#footnote-ref-5)
6. Makoff, Gregory, *Default. The Landmark Court Battle over Argentina´s %100 Billion Debt Restructuring,* Georgetown University Press, Washington, D.C., 2024, pp. 61 y ss. [↑](#footnote-ref-6)
7. Mühleisen, Martin, “Kenya’s fiscal troubles are largely homemade. Now the country is running out of options”, The Atlantic Council, 8 de julio de 2024, tomado de: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/kenyas-fiscal-troubles-are-largely-homemade-now-the-country-is-running-out-of-options/> (consulta: 31.7.24). [↑](#footnote-ref-7)
8. “Ethiopia becomes Africa's latest sovereign default”, *Reuters*, 26 de diciembre de 2023, tomado de: <https://www.reuters.com/world/africa/ethiopia-becomes-africas-latest-sovereign-default-2023-12-26/> (consulta 31.7.24). [↑](#footnote-ref-8)
9. *Plan de Trabajo 2024-2026. Una Agenda Hemisférica por los DESCA*, preparado por el relator especial Javier Palummo Lantes, REDESCA, 2024, p. 14 [↑](#footnote-ref-9)
10. En cuanto a la clasificación de la deuda pública en el Derecho Comparado, vid.: Megliani, Mauro, *Sovereign debt*, Springer, Nueva York, 2015, pp. 3 y ss. [↑](#footnote-ref-10)
11. Fue precisamente la crisis de la deuda de México, en evidencia desde la década de los setenta del pasado siglo, la que impulsó nuevas instituciones financieras en materia de deuda. En especial, la iniciativa del entonces Secretario del Tesoro de Estados Unidos, Nicholas Brady en 1989, impulso a sustituir los contratos de préstamos bancarios con los contratos de emisión de títulos valores, que es el principal, instrumento de la deuda pública financiera. Cfr.: Daunton, Martin, *The Economic Government of the World (1953-2023),* Farrar, Straus and Giroux, Nueva York, 2023,pp. 619-620. [↑](#footnote-ref-11)
12. La deuda pública se formaliza a través de contratos públicos que celebra la Administración, cumpliendo las formalidades propias del Derecho Presupuestario. En concreto, la deuda pública financiera queda formalizada en el contrato de emisión de títulos valores. Vid.: Sacristán, Estela, “¿Es posible concebir a los empréstitos públicos como contratos?, en Cuétara Martínez, Juan Miguel de la (ed), *Derecho administrativo y regulación económica, Liber amicorum profesor Doctor Gaspar Ariño Ortiz*, La Ley, Madrid, 2011, pp. 457 y ss. En este trabajo, usamos indistintamente las expresiones deuda, endeudamiento o crédito público. [↑](#footnote-ref-12)
13. Nota del Secretario General de la ONU, docuento A/CONF.198/3, de 1 de marzo de 2002. [↑](#footnote-ref-13)
14. Tal y como se recogió en la Resolución n° 59/223 de 2004, sobre la crisis de la deuda pública y el desarrollo. [↑](#footnote-ref-14)
15. Resolución n° 1998/24. [↑](#footnote-ref-15)
16. Resolución n° 43/10, sobre el *Mandato del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales.*  [↑](#footnote-ref-16)
17. Como explicamos, la deuda pública externa es aquella pagadera en divisas y, usualmente, regida por el Derecho extranjero, típicamente, las Leyes del estado de Nueva York. El incumplimiento de esta deuda -conocido como *default*- expone al Estado deudor a demandas en tribunales extranjeros y, además, limita su acceso a mercados financieros y, por ende, a las fuentes de financiamiento internacional. Por ello, desde la economía política, se ha observado que los Estados tienden a evitar incumplir su deuda pública externa. Cfr.: Roos, Jerome, *Why Not Default? The Political Economy of Sovereign Debt,* Princeton University Press, Princenton, 2019, documento kindle, n° 21 y ss. [↑](#footnote-ref-17)
18. Véase el reporte del Experto Independiente contentivo de los principios que guían al endeudamiento externo y los derechos humanos (A/HRC/20/23), de 10 de abril de 2011, aprobado en la Resolución del Consejo de Derechos Humanos n° 20/10, de 18 de julio de 2012. [↑](#footnote-ref-18)
19. Resolución del Consejo de Derechos Humanos n° 40/8, de 21 de marzo de 2019. [↑](#footnote-ref-19)
20. Waibel, Michael, *Sovereign Defaults before Internacional Courts and Tribunals,* Cambridge University Press, Cambridge, 2011, pp. 22 y ss. [↑](#footnote-ref-20)
21. Wood, Philip, “Choice of governing law for bonds”, en *Capital Markets Law Journal, Volumen 15, n° 1*, 2020, pp. 3 y ss. [↑](#footnote-ref-21)
22. Una defensa usualmente invocada es solicitar la suspensión temporal del juicio, y así, facilitar el proceso de restructuración de la deuda mientras se hace frente a los problemas económicos que, además de dificultar el pago de la deuda, pueden también obstruir el financiamiento del gasto económico y social. Las cortes de Estados Unidos, de acuerdo la sentencia dictada en el caso *Allied Bank International vs. Banco Crédito Agrícola de Cártago*, 757 F. 2d 516 (2d Cir. 1985), no tienden a conceder esta suspensión y, en ocasiones, solicitan la opinión del Gobierno de Estados Unidos, para determinar si la suspensión del juicio es compatible con las políticas que apoyan el cumplimiento de los contratos. Vid.: Boccuzzi, Carmine D., "Defences" en *Sovereign debt management,* Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 103 y ss. [↑](#footnote-ref-22)
23. En principio, para modificar las condiciones contractuales de los títulos de deuda pública, es preciso contar con el consentimiento de los tenedores, lo que eleva los costos de coordinación. Para aliviar estos costos, en Estados Unidos, han surgido recientemente las cláusulas de acción colectiva, que permiten al emisor de la deuda alcanzar un acuerdo con una mayoría calificada de tenedores. Con todo, las diferentes posiciones entre los tenedores elevan los costos de la negociación, y generan incentivos para que tenedores opten por no participan en la negociación, y presionar por el pago íntimo de su deuda, en lo que es conocido como *holdouts*. Cfr.: Buchheit, Lee, et al., “The Restructuring Process,” Ali Abbas, S. et al (ed), *Sovereign Debt*, Oxford University Press, Oxford, 2020, pp. 328 y ss. [↑](#footnote-ref-23)
24. Buchheit, Lee et al, *How to Restructure Sovereign Debt: Lessons from Four Decades,* Peterson Institute for International Economics, Mayo de 2019, pp. 3 y ss. [↑](#footnote-ref-24)
25. Véase la Resolución de la Asamblea General n° 68/304, *sobre el establecimiento de marco jurídico multilateral para los procesos de restructuración de deuda soberana*, que recuerda la necesidad de incluir en ese marco jurídico, previsiones que faciliten las inversiones para el desarrollo. Asimismo, la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo presentó en 2020, el reporte sobre sostenibilidad de la deuda y desarrollo, en el que se realza la importancia de incluir la perspectiva de derechos humanos en los estudios de sostenibilidad de la deuda y, así, evitar que esa sostenibilidad derive en políticas de contracción del gasto público (A/75/81, de 30 de julio de 2020). [↑](#footnote-ref-25)
26. Lumina, Cephas, “Sovereign debt and human rights”, en Bantekas, Illias y Lumina, Cephas (ed), *Sovereign Debt and Human Rights,* Oxford University Press, Oxford, 2019, pp. 289 y ss. [↑](#footnote-ref-26)
27. Buchheit, Lee et al, *How to Restructure Sovereign Debt: Lessons from Four Decades,* cit. [↑](#footnote-ref-27)
28. Georgieva, Kristalina y Pazarbasioglu, Ceyla, “The G20 Common Framework for Debt Treatments Must Be Stepped Up”, Fondo Monetario Internacional, 2 de diciembre de 2021, tomado de: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2021/12/02/blog120221the-g20-common-framework-for-debt-treatments-must-be-stepped-up> (consulta: 24.7.24). A este esfuerzo también corresponde el *Global Sovereign Debt Round Table* promovido por el Fondo, que recientemente emitió su segundo reporte de progreso: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/04/17/press-release-global-sovereign-debt-roundtable-2ndcochairs-progress-report> (consulta: 24.7.24). [↑](#footnote-ref-28)
29. Grigoriam, David, “A Modified Common Framework for Restructuring Sovereign Debt”, Harvard Kennedy School, 4 de abril de 2024, tomado de: <https://www.hks.harvard.edu/centers/mrcbg/programs/growthpolicy/modified-common-framework-restructuring-sovereign-debt#:~:text=Unlike%20its%20short%2Dlived%20and,circumstances%2C%20based%20on%20debt%20relief> (consulta: 22.7.24). [↑](#footnote-ref-29)
30. Comelli, Fabio, et al., *Navigating Fiscal Challenges in Sub-Saharan Africa,* Fondo Monetario Internacional, Washington D.C., 2023, pp. 36 y ss. [↑](#footnote-ref-30)
31. Villaroman, Noel G. “The Need for Debt Relief: How Debt Servicing Leads to Violations of State Obligations under the ICESCR”, en *Human Rights Brief n° 17-3,* 2020, pp. 2 y ss. [↑](#footnote-ref-31)
32. Von Bogdandy, Armin, “Ius Constitutionale Commune en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador”, en *Revista Derecho del Estado Nº 34*, Bogotá, 2015, pp. 3 y ss. Véase igualmente a Bogdandy, Armin *et al*., “Ius Constitutionale Commune en América Latina: un enfoque regional del constitucionalismo transformador”, en *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Textos básicos para su comprensión,* Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, México, 2017, pp. 19 y ss. Para una visión crítica, vid. Coddou Mc Manus, A. “A critical account of Ius Constitutionale Commune in Latin America: An intellectual map of contemporary Latin American constitutionalism”, en *Global Constitutionalism*, 2021, pp. 1 y ss. [↑](#footnote-ref-32)
33. Gros Espiell, Héctor, “La dignidad humana en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos”, en *Anuario de Derechos Humanos. Volumen 4*, 2003, pp. 193 y ss. Véase también Gros Espiell, Héctor, “La Declaración Americana: raíces conceptuales y políticas en la historia, la filosofía y el derecho americano”, en *Derechos humanos y vida internacional,* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma Nacional de México, México D.F., 1995, pp. 13 y ss. [↑](#footnote-ref-33)
34. Faúndez, Héctor, *El sistema interamericano de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales,* Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004, pp. 31 y ss. [↑](#footnote-ref-34)
35. Carbonell, Miguel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los derechos sociales y su justiciabilidad directa,* Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM, Ciudad de México, 2014, pp. 55 y ss. [↑](#footnote-ref-35)
36. Véase el trabajo tradicional de Cossío Díaz, José Ramón, *Estado social y derechos de prestación, Estado social y derechos de prestación,* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989,pp. 44 y ss. [↑](#footnote-ref-36)
37. Ferrer McGregor, Eduardo, *La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos,* Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2017, pp. 10 y ss., y Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, *Derecho administrativo y derechos sociales fundamentales,* Global Law Press-INAP, Madrid, 2015, pp. 17 y ss. [↑](#footnote-ref-37)
38. Entre otras, vid. sentencia de 23 de agosto de 2018, Serie C No. 359, caso *Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala*, párrafo 143. Véase a Belén Araque, Lucía y Graciela Carpintero, Karina, “El fortalecimiento interpretativo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en defensa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Reflexiones a partir del caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala”, en Morales, Mariela *et al*., (coordinadores), *Interamericanización de los DESCA en el caso Cuscul Pivaral de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,* Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público-Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro- Instituto de Investigaciones Jurídicas- Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2020, pp. 275 y ss. [↑](#footnote-ref-38)
39. El concepto de Constitución Económica es meramente descriptivo, y alude a las normas que trazan el marco jurídico fundamental en la economía. Tomando en cuenta la supremacía de la Convención, cabe hablar entonces de una Constitución Económica Interamericana, para describir a las normas que, desde el *corpus iuris interamericano*, definen el marco jurídico fundamental de la economía. En general, desde el Derecho Constitucional, vid. García-Pelayo, Manuel, “Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución”, en *Manuel García-Pelayo, Obras Completas, Tomo III*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 2851 y ss. [↑](#footnote-ref-39)
40. Bogdandy, Armin von, *et al*., “Ius Constitutionale Commune en América Latina y Derecho Económico Internacional”, en Bogdandy, Armin von, *et al*. (coordinadores), *El constitucionalismo transformador en América Latina y el Derecho Económico Internacional. De La tensión al diálogo,* Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2018, pp. 3 y ss. [↑](#footnote-ref-40)
41. Sentencia de 4 de julio de 2006, Serie C No. 149, caso *Ximenes Lopes vs. Brasil*, especialmente, párrafo 92. En sentido similar, véase el párrafo 312 de la sentencia de 21 de mayo de 2013, caso *Suárez Peralta v. Ecuador*. La oferta de bienes y servicios anejos a los DESCA puede ser asumida por el Estado o por la iniciativa privada, decisión que corresponde a un asunto doméstico. [↑](#footnote-ref-41)
42. Esteve Pardo, José, *El Estado garante*, Marcial Pons, Madrid, 2015, pp. 34 y ss. [↑](#footnote-ref-42)
43. Nikken, Pedro, “Análisis de las definiciones conceptuales básicas para la aplicación de los mecanismos de defensa colectiva de la democracia previstos en la Carta Democrática Interamericana”, en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos N° 43*, San José, 2006, pp. 13 y ss. En general, vid., Aguiar, Asdrúbal, *El derecho a la democracia,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008, pp. 24 y ss. [↑](#footnote-ref-43)
44. Morales, Mariela, “El test democrático interamericano como instrumento de interamericanización”, en Morales, Mariela (coordinadora), *Test democrático interamericano frente al COVID-19,* Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público-Fundación Alemana para la Investigación Científica, Querétaro, 2021, pp. 15 y ss. [↑](#footnote-ref-44)
45. Powell, Andrew y Valencia, Oscar (ed), *Lidiar con la deuda. Menos riesgo para más crecimiento en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., 2023, p. 1 [↑](#footnote-ref-45)
46. “El sistema interamericano de derechos humanos y el problema de la deuda”, en Cantamutto, Francisco (ed), *Debates actuales sobre dinámica y restructuraciones de deuda pública desde la Argentina,* Editorial de la Universidad Nacional del Sur, Santiago de Estero, 2023, pp. 109 y ss. [↑](#footnote-ref-46)
47. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA), *Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos,* CIDH/REDESCA/INF.1/19. [↑](#footnote-ref-47)
48. Hernández G., José Ignacio, *La pandemia de la covid-19 y el Derecho Administrativo en América Latina. Un estudio sobre la fragilidad de las Administraciones Públicas*, Tirant Lo Blanch, Bogotá, 2022, pp. 114 y ss. [↑](#footnote-ref-48)
49. Para América Latina, véase Mazzuca, Sebastián, *Latecomer State Formation: Political Geography and Capacity Failure in Latin America*, Yale University Press, New Haven, 2021, pp. 387 y ss. Véase lo que explicamos en Hernández G., José Ignacio, “Capacidad estatal, emergencias complejas y derechos sociales”, en *Constitucionalismo transformador, inclusión y derechos sociales,* Editora JusPodium, Salvador, 2019, p. 681. [↑](#footnote-ref-49)
50. En políticas públicas es usual partir del enfoque del ciclo, comprendiendo las fases de planeación, ejecución y control. Por ejemplo, Farías, Pedro et al., *¿Preparados para regular? Lecciones y desafíos de la regulación en América Latina y el Caribe,* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2022, p. 4. [↑](#footnote-ref-50)
51. Dornbusch, Rudiger y Edwards, Sebastian, “The Macroeconomic of Populism”, en Dornbusch, Rudiger y Edwards, Sebastian (ed), *The Macroeconomics of Populism in Latin America,* The University of Chicago Press, Chicago, 1991, pp. 7 y ss. [↑](#footnote-ref-51)
52. Por ejemplo, Villegas, Héctor, *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario,* La Ley-Thomson Reuters, Buenos Aires, 2021, pp. 77 y ss. [↑](#footnote-ref-52)
53. Artículo 312, Constitución de Venezuela. [↑](#footnote-ref-53)
54. Artículo 52.6, relativo a las atribuciones del Senado Federal. [↑](#footnote-ref-54)
55. Artículo 75. 7, Constitución. [↑](#footnote-ref-55)
56. De acuerdo con el artículo 233, corresponde al Poder Ejecutivo elaborar el proyecto de Ley de presupuesto, asegurando “*que el endeudamiento público sea compatible con la capacidad de pago del Estado*”. El citado artículo 312 de la Constitución de Venezuela limita el endeudamiento público a la “*capacidad de generar ingresos para cubrir el servicio de la deuda pública*”. [↑](#footnote-ref-56)
57. Según el artículo 233, “*la Asamblea Legislativa Plurinacional autorizará la contratación de deuda pública cuando se demuestre la capacidad de generar ingresos para cubrir el capital y los intereses, y se justifiquen técnicamente las condiciones más ventajosas en las tasas, los plazos, los montos y otras circunstancias*”. [↑](#footnote-ref-57)
58. Según el artículo 73, Sección VIII.1. Así, entre otros, el control previo del Congreso debe abarcar asegurar que ningún “*empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos*”. [↑](#footnote-ref-58)
59. Gordillo, Agustín, “El contrato de crédito externo”, en *Revista de Administración Pública nº 97*, Madrid, 1982, pp. 423 y ss. [↑](#footnote-ref-59)
60. En el ya citado artículo 233 de la Constitución de República Dominicana, la contratación de deuda pública se condiciona a la capacidad de pago. [↑](#footnote-ref-60)
61. Artículo 353.1, Constitución de Honduras. [↑](#footnote-ref-61)
62. Artículo 290.3. [↑](#footnote-ref-62)
63. El concepto de deuda odiosa fue empleado en el arbitraje decidido en 1923 entre el Reino Unido y Costa Rica, con ocasión a los empréstitos contratados por el Gobierno de Costa Rica, bajo la presidencia de Federico Tinoco, quien llegó al poder por un golpe de Estado. La presidencia de Tinoco solo duró dos años, y el nuevo Gobierno de Costa Rica se negó a reconocer la deuda contraída con una institución bancaria cuyos intereses representó el Reino Unido. El laudo decidió que el contrato no era ejecutable, pues el Gobierno contrató el préstamo para apropiarse de los recursos, de lo cual el acreedor estaba al tanto. Tal precedente sirvió al jurista ruso Sack para fijar las tres condiciones que debe reunir la deuda odiosa, o saber, (i) debe ser contratada por un gobierno despótico; (ii) la causa de la deuda no debe ser atender a las necesidades de interés general del Estado, y (iii) el acreedor debe estar en conocimiento de que los recursos recaudados por la deuda no beneficiarían a la nación. Cfr.: Gulati, Mitu, et al, “The Dilemma of Odious Debts”, *Duke Law Journal nº 56,* 2007, pp. 1.218 y ss. [↑](#footnote-ref-63)
64. King, Jeff, *The doctrine of odious debt in international law: a restatemen*t, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, pp. 20 y ss. [↑](#footnote-ref-64)
65. Jezè, Gastón, *Cours de science de finances et de législation financière*, Marcial Giard, Paris, 1922, pp. 302-303 [↑](#footnote-ref-65)
66. Pastori Fillol, Alejandro, “La obligación democrática en el Sistema Interamericano”, en *Revista de la Facultad de Derecho n° 55,* Montevideo, 2023, pp. 24 y ss. [↑](#footnote-ref-66)
67. Párrafos 80 y 81, Opinión Consultiva OC-28/21, de 7 de junio de 2021, sobre la *figura de la reelección indefinida en sismas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. [↑](#footnote-ref-67)
68. Párrafo 84. [↑](#footnote-ref-68)
69. *Compendio sobre Institucionalidad Democrática, Estado de Derechos y Derechos Humanos*, Organización de Estados Americanos- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2023, párrafo 86 [↑](#footnote-ref-69)
70. Párrafos 102 y 103. [↑](#footnote-ref-70)
71. Párrafo 37. [↑](#footnote-ref-71)
72. Sobre la importancia de la participación ciudadana y la transparencia en materia de deuda pública, vid. National Democratic Institute y Transparency International, *Debt Disclosed: A Civil Society Checklist for Debt Transparency and Accountability*, Washington D.C., 2024. [↑](#footnote-ref-72)
73. La transparencia en la deuda pública ha sido un tema de creciente interés en el marco jurídico financiero global. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el G20, presentaron en 2018 los lineamientos para reforzar la transparencia en la deuda pública, como una condición favorable para apoyar en endeudamiento sostenible. Tomado de: <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/2018/072718.pdf> (consulta 24.7.24). [↑](#footnote-ref-73)
74. Sobre los retos de la transparencia de la deuda en países en vías de desarrollo, vid. Rivetti Diego, *Debt Transparency in Developing Economies*, Banco Mundial, Washington, DC, 2021, pp. 85 y ss. [↑](#footnote-ref-74)
75. Principios contenidos en el reporte, ya citado, A/HRC/20/23, de 10 de abril de 2011, párrafos 6-9. [↑](#footnote-ref-75)
76. Párrafos 28-32. En ese reporte también se sostiene que el Estado debe llevar a cabo procesos participativos y transparentes para diagnosticar las necesidades que requieren inversiones a ser financiadas con deuda (párrafo 36). [↑](#footnote-ref-76)
77. En general, vid. Velasco, Andrés Mauricio, “Revisita a las funciones del Estado desde el enfoque económico”, en Carvajal Sánchez, Bernardo y Zárate Pérez, Aníbal, *Balance y Desafíos del Estado Regulador, Supervisor, Promotor y Empresario,* Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2023, pp. 61 y ss. [↑](#footnote-ref-77)
78. Sobre los efectos extraterritoriales de los derechos humanos en el contexto de la deuda pública, vid. Scali, Emma Luce, “Extraterritorial human Rights obligations and sovereign debt”, en Gibney, Mark, rt al., *The Routledge handbook on extraterritorial human rights obligations,* Routledge, Londres, 2022, pp. 242 y ss. [↑](#footnote-ref-78)
79. Thomas Wälde, “The sanctity of debt and insolvent countries: defenses of debtors in international loan agreements”, en *Judicial enforcement of international debt obligations Judicial enforcement of International Debt Obligations,* International Law Institute, Washington D.C., 1986, pp. 125 y ss. [↑](#footnote-ref-79)
80. Sentencia de 20 de febrero de 2024, dictada en el marco del contrato de emisión de títulos valores públicos suscrito por la empresa petrolera estatal venezolana, Petróleos de Venezuela, S.A. [↑](#footnote-ref-80)
81. En general, vid. Arroyo Jiménez, Luis, “Las caras del derecho administrativo transnacional”, en *Revista de Administración Pública Nº 218*, Madrid, 2022, pp. 101 y ss. [↑](#footnote-ref-81)
82. Además de los ejemplos dados, véase el artículo 75 de la Constitución de Perú. [↑](#footnote-ref-82)
83. Artículo 177, Constitución de Costa Rica. [↑](#footnote-ref-83)
84. Artículo 290, numerales 1 y 2. [↑](#footnote-ref-84)
85. Artículo 312. [↑](#footnote-ref-85)
86. Véase el reporte, ya citado del Experto Independiente contentivo de los principios que guían al endeudamiento externo y los derechos humanos. Así, según los párrafos 46 y 47, como regla, los recursos obtenidos mediante endeudamiento externo solo pueden usarse para la actividad o proyecto para los cuales el endeudamiento fue contratado, y por supuesto, esos recursos no podrán emplearse para financiar proyectos violatorios de derechos humanos. [↑](#footnote-ref-86)
87. Izquierdo, Alejandro et al, *Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos,* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2018, pp. 49 y ss. [↑](#footnote-ref-87)
88. Caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C, n° 151, párrafo 84 [↑](#footnote-ref-88)
89. Powell, Andrew y Valencia, Oscar (ed), *Lidiar con la deuda. Menos riesgo para más crecimiento en América Latina y el Caribe,* cit., pp. 137 y ss. [↑](#footnote-ref-89)
90. Powell, Andrew y Valencia, Oscar (ed), *Lidiar con la deuda. Menos riesgo para más crecimiento en América Latina y el Caribe,* cit., p. 162. [↑](#footnote-ref-90)
91. Véase el reporte del Experto Independiente contentivo de los principios que guían al endeudamiento externo y los derechos humanos, párrafo 55. En general, vid. Warwick, T.C., Ben, “Debt, Austerity, and the Structural Responses of Social Rights”, en *Sovereign Debt and Human Rights,* cit., pp. 381 y ss., quien resalta las tensiones entre las políticas de austeridad y los DESCA desde la política de la no-regresividad. [↑](#footnote-ref-91)
92. En general, vid. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “La exigibilidad directa del derecho a la salud y la obligación de progresividad y no regresividad (a propósito del caso Cuscul Pivaral vs. Guatemala)”, en *Constitucionalismo transformador, inclusión y derechos sociales,* Editora JusPodium, Salvador, 2019, p. 345. [↑](#footnote-ref-92)
93. Sentencia de la Corte IDH de 23 de agosto de 2018. Caso *Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 359, párrafo 143, afirmando que existe “*un deber – si bien condicionado – de no regresividad*”. Véase a Belén Araque, Lucía y Graciela Carpintero, Karina, “El fortalecimiento interpretativo de la Corte Interamericana en defensa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Reflexiones a partir del caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala”, en Morales, Mariela et al., (coordinadores), *Interamericanización de los DESCA en el caso Cuscul Pivaral de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público-Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro- Instituto de Investigaciones Jurídicas- Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2020, pp. 275 y ss. [↑](#footnote-ref-93)
94. Por su complejo diseño institucional, las instituciones de la deuda pública suelen ser muy opacas, todo lo cual plantea retos importantes desde los derechos humanos. Cfr.: Kim Park, Stephen y Samples, Tim, “Promises and Perils of Sovereign Debt Transparency”, en Yale Journal of International Law, *Vol. 49, No. 1*, 2024, 1 y ss. [↑](#footnote-ref-94)
95. El BID ha preparado una herramienta denominada MapaInversiones, para visualizar proyectos de infraestructura, y que puede servir, también, para visualizar la ejecución de operaciones de empréstito. Véase: https://www.iadb.org/es/quienes-somos/topicos/modernizacion-del-estado/mapainversiones [↑](#footnote-ref-95)
96. Rhodes, William at al., “Debt Transparency: The Essential Starting Point for Successful Reform”, The Bretton Woods Committee, enero de 2022. [↑](#footnote-ref-96)
97. Caso *Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C n°. 351, párrafo 241. [↑](#footnote-ref-97)
98. Caso *Viteri Ungaretti y otros vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparación y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2023. Serie C n° 510, párrafo 82 [↑](#footnote-ref-98)
99. Véase la sentencia de la Corte en el caso *Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala* ya citado, párrafo 241. [↑](#footnote-ref-99)
100. Panizza, Ugo, *El uso de indicadores de corrupción en las calificaciones soberanas,* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2017, pp. 39 y ss. También se ha propuesto reforzar el deber de debida diligencia que los inversionistas deben hacer al contratar operaciones de crédito público o participar en reestructuraciones de deuda, desde la perspectiva de los derechos humanos. Vid.: Bohoslavsky, Juan Pablo, et al. “Human Rights Due Diligence by Corporate Creditors in Sovereign Debt Restructurings – A Great Missing Link”, en *Business and Human Rights Journal, vol. 8, no. 2,* 2023, pp. 213 y ss. [↑](#footnote-ref-100)
101. Damie, Jay, “The odious debt doctrine after Iraq”, en *Law and Contemporary Problems n° 70*, 2007, pp. 139 y ss. [↑](#footnote-ref-101)
102. Izquierdo, Alejandro et al, *Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos,* cit., pp. 301 y ss. El diseño de instituciones fiscales inteligentes, o sea, las reglas que reducen los costos del gasto y elevan su impacto favorable en el bienestar social, precisa de adecuada información, que puede procurarse en la fase posterior del ciclo de la política de deuda. [↑](#footnote-ref-102)
103. Por ejemplo, el artículo 78 de la Constitución de Perú enmarca los proyectos de Ley de Presupuesto y Endeudamiento en el Proyecto de Equilibrio Financiero. [↑](#footnote-ref-103)
104. Artículo 364, Constitución de Colombia. [↑](#footnote-ref-104)
105. Sentencia n° C-670, de 10 de septiembre de 2014. [↑](#footnote-ref-105)
106. Moreno González, Gabriel, “La constitucionalización del nuevo régimen fiscal en Brasil y el cierre de su Estado Social: Más allá de la estabilidad presupuestaria”, en *Revista General de Derecho Público Comparado n° 26*, Madrid, 2019, pp. 1 y ss. [↑](#footnote-ref-106)
107. Caso *Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antonio de Jesús y sus familiares vs. Brasil*. Sentencia de 15 de julio de 2020. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C, n° 407, párrafos 5-10. [↑](#footnote-ref-107)
108. Luce Scali, Emma, *Sovereign Debt and Socio-Economic Rights Beyond Crisis. The neolibelisation of International Law,* Cambridge, Cambridge University Press, 2022, pp. 85 y ss.  [↑](#footnote-ref-108)
109. Sobre las implicaciones jurídicas del principio de estabilidad presupuestaria y equilibrio macroeconómica, vid. García-Andrade Gómez, Jorge, “La regulación de la política macroeconómica: un desafío para el derecho público”, cit.,pp. 137 y ss. [↑](#footnote-ref-109)
110. Cruz Ferrer, Juan de la, “La gravedad del incumplimiento de las normas sobre disciplina fiscal y el aumento de la deuda pública: su impacto encubierto en el deterioro social y democrático”, en Recuerda Girela, Miguel Ángel, *Anuario de Derecho Administrativo 2023,* Civitas, 2023 pp. 899 y ss. [↑](#footnote-ref-110)
111. Von Bogdandy, Armin y Goldman, Mathias, “Sovereign Debt Restructuring as Exercise of International Public Authority. Towards a Decentralized Sovereign Insolvency Law”, en Espósito, Carlos et al., *Sovereign Financing and International Law. The UNCTAD Principles on Responsible Sovereign Lending and Borrowing,* Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 39 y ss. [↑](#footnote-ref-111)
112. Párrafo 65. [↑](#footnote-ref-112)
113. Corte IDH. Opinión Consultiva OC-14/94 de 9 de diciembre de 1994, responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención. [↑](#footnote-ref-113)
114. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Pelayo Möller, Carlos María, *Las obligaciones generales de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (deber de respeto, garantía y adecuación de derecho interno),* Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2017, pp. 21 y ss. [↑](#footnote-ref-114)
115. Santofimio, Jaime Orlando, *El concepto de convencionalidad,* Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2016, pp. 519 y ss. [↑](#footnote-ref-115)
116. Brewer-Carías, Allan, “Derecho Administrativo y Control de la Convencionalidad”, *Revista de la Facultad de Derecho de México Volumen 67, N° 268,* Ciudad de México, 2017, pp. 108 y ss. [↑](#footnote-ref-116)
117. En general, sobre la proyección del SIDH en la actividad contractual de la Administración, vid. Klein Gussoli, Felipe, “Contratos, licitaciones y servicios públicos a la luz de los tratados internacionales de derechos humanos incorporados al Derecho brasileros”, *Revista Digital de Derecho Administrativo n° 24*, 2020, pp. 43 y ss. [↑](#footnote-ref-117)
118. *Debt Disclosed: A Civil Society Checklist for Debt Transparency and Accountability*, cit. [↑](#footnote-ref-118)
119. Sobre los comités de acreedores, vid. Cfr.: Buchheit, Lee, et al., “The Restructuring Process,”, cit. [↑](#footnote-ref-119)
120. Por ejemplo, en cuanto a la incidencia adversa del endeudamiento público sobre el derecho a la salud, vid. Jones, Tim, “Sovereign Debt and the Right to Health”, en *Debt and Human Rights,*  pp. 213 y ss. [↑](#footnote-ref-120)
121. Peters, Anne, “Corruption as a Violation of International Human Rights”, en *European Journal of International Law, Volume 29, Issue 4*, pp. 1.251 y ss. El artículo 53 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción reconoce el derecho de las víctimas de la corrupción a la reparación integral. [↑](#footnote-ref-121)
122. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Corrupción y derechos humanos,* Washington, D.C., 2019. Según su párrafo 136, “*dado la naturaleza estructural del fenómeno de la corrupción en la región, la Comisión considera que sus impactos son profundos y diferenciados. Por un lado, los actos de corrupción pueden configurar violaciones a derechos humanos*”. [↑](#footnote-ref-122)
123. *Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos,* cit., Como se recuerda en el párrafo 158, “expertos independientes de Naciones Unidas se han referido de manera favorable y progresiva a la aplicación extraterritorial de las obligaciones de los Estados en estos contextos; por ejemplo, recientemente el experto sobre deuda externa, obligaciones financieras de los Estados y derechos humanos refirió que “*las obligaciones de los Estados receptores y de origen de proteger los derechos humanos, incluidas sus obligaciones extraterritoriales, exigen el establecimiento de salvaguardias adecuadas contra los efectos negativos en los derechos humanos resultantes de la conducta de las empresas privadas*”. En la materia, la Comisión -como se indica en el párrafo 258- ha organizado dos audiencias públicas, a saber, *Derechos humanos e impacto de las políticas fiscales en América*, 22 de octubre de 2015 y *Deuda pública, política fiscal y pobreza en Puerto Rico, Estados Unidos*, durante el 157 Periodo de Sesiones, 4 de abril de 2016. [↑](#footnote-ref-123)
124. Párrafo 47. [↑](#footnote-ref-124)