

La garantía de participación ciudadana directa en la gestión de la deuda soberana

PAULA SAGEL

Por su importancia en la definición de políticas macroeconómicas, por su incidencia negativa en la ya marcada desigualdad estructural a nivel regional y por la afectación intergeneracional en los derechos humanos que implican los procesos de contratación y reestructuración de la deuda soberana, resulta imperioso que la ciudadanía pueda participar directamente en las decisiones relativas a la gestión de la deuda externa, especialmente cuando ésta podría afectar los derechos y la autonomía de los ciudadanos comunes.

Ahora bien, ¿existen previsiones en el sistema interamericano de derechos humanos (SIDH) que obliguen a darle participación directa a la ciudadanía cuando se discute la deuda soberana? ¿Qué otros estándares, ya existentes en el SIDH, pueden servir para exigir y legitimar mecanismos de participación directa frente a las contrataciones y reestructuraciones de deuda soberana? Basándonos en interpretaciones previas de la Comisión (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), existen dos argumentos sólidos

que obligan a los Estados a garantizar la participación ciudadana en la gestión de la deuda.

El primero se apoya en el principio de reserva de ley obligatoria para cualquier medida estatal que afecte o restrinja derechos humanos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), especialmente derechos económicos, sociales y culturales y ambientales. Conforme a este estándar, todos los actos de gestión de la deuda, para ser considerados válidos, deben haber sido discutidos parlamentariamente con la participación activa de les principales afectades.

El segundo propone la consideración de la deuda como “constelación especial”, elevando el estándar de participación mediata a una directa y vinculante. Reconociendo la ineficacia de la labor legislativa en el resguardo de los derechos humanos en materia de deuda y los altos niveles de opacidad en su gestión, propongo aquí un escrutinio estricto que devuelva la discusión de la deuda directamente a las manos de la población, garantizando su participación previa, informada e inmediata en las decisiones más importantes sobre la deuda soberana de sus Estados.

1. El derecho a decidir sobre la deuda

La participación política de la ciudadanía es un principio democrático -que implica amplias y diversas actividades más allá de la elección de representantes- que sirve para la transparencia y control de la gestión gubernamental (art. 13 CADH, art. 2 Carta Democrática Interamericana). La gestión de la deuda externa, al ser un tema de gran incidencia sobre el bienestar y el desarrollo de los países, debería someterse a un proceso democrático que incluya la participación activa de la población afectada por los efectos del endeudamiento.

El derecho a la participación ciudadana sobre la gestión pública implica responsabilidad democrática, procesos abiertos y de escucha atenta en condiciones de igualdad y transparencia (artículo XX

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, art 23.a CADH, Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública). Asimismo, la inclusión de la opinión ciudadana en los asuntos públicos es una obligación de los Estados (Corte IDH, 2005a; CIDH, 2009)¹ orientada a proteger los derechos humanos de todas las personas bajo su jurisdicción (arts. 1.1 y 1.2 de la CADH) en condiciones de igualdad y no discriminación (arts. 1.1 y 24 CADH).

La cuestión de la deuda no solo concierne a los gobiernos, sino que afecta, sobre todo, a todos los ciudadanos (aunque de manera diferenciada a ciertos grupos). América Latina y el Caribe han sido históricamente marcados por el desafío de la deuda soberana (CEPAL, 2018), con niveles crecientes de deuda pública en la región alcanzando su punto máximo entre 2010 y 2020 (UNCTAD, 2023). Aunque las trayectorias de endeudamiento varían entre los países, los Estados miembros del SIDH se han encontrado atrapados en ciclos repetitivos de deuda y crisis, principalmente debido a las desigualdades globales y la división internacional del trabajo. Estos ciclos se caracterizan por la búsqueda de préstamos internacionales para financiar políticas de desarrollo o, en tendencias más recientes, para cubrir gastos corrientes de la gestión gubernamental. Esta dinámica ha generado un ciclo en el que los préstamos desencadenan crisis, que a su vez generan la necesidad de más préstamos, mientras que la pobreza se agrava.

El “sobreendeudamiento” conduce a los prestamistas a imponer condiciones que inciden en las cuentas nacionales y a implementar planes de austeridad fiscal que limitan el financiamiento de políticas de bienestar fundamentales, especialmente para los sectores históricamente más vulnerables y marginados de los debates públicos. Sin embargo, la adopción de políticas de reforma económica sin una participación significativa de la población afectada es ilegítima pues

¹ En el caso *Yatama v.s Nicaragua* se reafirmó que “[e]s indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva [...]” (pág. 89, párr. 195).

socava su derecho humano a la participación política (Organización de las Naciones Unidas, 2018, p. 7).

Para garantizar procesos de endeudamiento que sirvan a la mejora de las condiciones de vida de la población, los Estados pueden (y deben) servirse de la participación ciudadana por varias razones. Primeramente, un proceso permanente que refuerza a la democracia, la opinión y la incidencia ciudadana, mejora el conocimiento que los Estados puedan tener sobre los impactos diferenciados de la deuda y, por tanto, una política participativa hace más eficiente la gestión pública (CIDH, 2017a). Una gestión participativa de la deuda construida desde una mirada interseccional debería motivar procesos de apertura, consulta y participación lo más amplia posible.

En segundo lugar, la participación ciudadana en los asuntos públicos estructurales -como la deuda- mejora los niveles de aceptación y legitimidad de las acciones de los Estados (Naser *et al.*, 2021, p. 27). Para ello, es fundamental que estas decisiones se tomen de manera transparente (art. 13.1 CADH, Corte IDH, 2006b y 2006c) y que los ciudadanos estén informados sobre los términos y condiciones de los préstamos, así como sobre los posibles impactos en sus vidas. La Corte IDH ha reconocido el derecho de la ciudadanía a incidir en la formación de las políticas estatales a través de mecanismos de participación activa² y directa mediante referendos, plebiscitos o consultas³, debiendo incorporar las contribuciones que de ellos emanen en la toma de decisiones desde el diagnóstico hasta la evaluación de la política pública en cuestión⁴. Esto es especialmente así para cuestiones

² Corte IDH, 2006c, párr. 86.

³ Corte IDH, 2008.

⁴ CIDH. Situación de los derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17, 31 diciembre 2017. Párr. 10. CIDH. Políticas integrales de protección de personas defensoras. Párr. 281. La Corte ha resaltado que los derechos políticos no sólo están previstos en el artículo 23 de la CADH como derechos, sino también como oportunidades y de ello ha derivado la obligación de los estados de garantizar con medidas positivas “[...] que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos” (Corte IDH, 2008 y Corte IDH, 2018. párr. 111).

de deuda estatal, en tanto la misma afecta la planificación presupuestaria⁵ y condiciona el gasto público destinado a políticas de bienestar de la población. En este mismo sentido, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha reconocido en su reporte anual de 2024 que los Estados deben reforzar sus esfuerzos para transparentar la gestión de la deuda a través de bases de datos públicas -incluyendo los términos y condiciones de los préstamos-, estadísticas periódicas y planes anuales de endeudamiento. Además, indica que “los acuerdos de préstamo deben someterse a un escrutinio y aprobación parlamentarios. Las audiencias públicas y los debates parlamentarios pueden mejorar la participación pública, incluso por los titulares de los derechos” (ACNUDH, 2024, párr. 72).

En tercer lugar, y emparentado con esto último, la ciudadanía debería tener voz y voto en las decisiones de los gobiernos en esta área, puesto que la gestión de la deuda a menudo implica decisiones complejas que pueden tener consecuencias a largo plazo para la economía y la sociedad. La garantía de participación política busca que la ciudadanía esté informada y controle el propósito del endeudamiento: financiar proyectos de desarrollo y políticas de bienestar o simplemente pagar deudas anteriores (Toussaint, 2004). Una gestión responsable de la deuda debe considerar su impacto en toda la población (IPPDH, 2014).

2. La participación ciudadana mediata: el estándar mínimo de reserva de ley

El artículo 30 de la CADH establece que las restricciones a los derechos humanos “no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”. La Corte IDH definió en la Opinión Consultiva n°6/86 que cuando un acto estatal limite el goce y ejer-

⁵ CIDH. Políticas públicas con enfoque de derechos humanos, 2018, p. 39, párr. 125.

cicio de un derecho fundamental, debe someterse a control de legalidad⁶. Este control implica más que la existencia de una ley formal; una “restricción legal” a un derecho fundamental debe cumplir una serie de condiciones, incluyendo el interés general, la necesidad y la proporcionalidad, mediante leyes “en el sentido formal y material” (Corte IDH, 2008, p. 176), es decir, aquellas adoptadas “por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución” (Corte IDH, 1986, p. 6). Este estándar resguarda tanto el control popular de la legitimidad y formalidad de los actos de gobierno, como el derecho de expresión y participación política de aquellas personas que se oponen a medidas gubernamentales⁷.

Asimismo, el control de legalidad debe observarse especialmente para evitar restricciones a los derechos políticos cuando las decisiones de gobierno pueden afectar severamente bienes fundamentales⁸. En este sentido, los Estados tienen la obligación de garantizar que las medidas económicas y financieras no causen un retroceso en el disfrute de los derechos humanos de la población⁹ y que hayan sido adoptadas en forma responsable. Dado que la deuda puede amenazar el ejercicio de derechos humanos, es crucial que al menos les representantes legislativos puedan incidir en todos los momentos del proceso del endeudamiento. Por ejemplo, si se evalúa que la deuda se

⁶ Según la Corte IDH, quizá el más importante de estos controles es la exigencia de que las limitaciones a los derechos humanos se establezcan por ley (Corte IDH, 1986, párrs. 21, 22, 23 y 24). Sobre la reserva de ley como condición para la restricción de derechos fundamentales, la jurisprudencia de la Corte es abundante. Algunos primeros casos contextualizados en el marco del contenido de derechos consagrados en la Convención Americana pueden ser las siguientes: en el contexto del derecho a la libertad personal, caso Gangaram Panday vs. Surinam (1994), caso Yvon Neptune vs. Haití, (2008). En el contexto del derecho a la libertad de pensamiento y expresión: La Colegiación Obligatoria de Periodistas (1985); caso Perozo y otros vs. Venezuela (2009). En el contexto del derecho de circulación y residencia, Corte IDH, 2004, párr. 124.

⁷ Corte IDH (1986), párr. 22.

⁸ Corte IDH, 2005a, párr. 212. También en los casos Corte IDH, 2004 (párr. 125), Baena Ricardo y otros vs. Panamá (párrs. 108 y 115) y Cantoral Benavides vs. Perú (párr. 157).

⁹ Corte IDH 2008, párrs. 27, 35 y 37 y 176. En igual sentido, “Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos”, Principio 2.

tomó en base a suposiciones que eran imposibles de alcanzar, se podría considerar nulo el acuerdo por violentar principios de derechos internacional de los derechos humanos, habilitando a los Estados a desconocerlo (Patricio y Marsh, 2022) o al menos, podría implicar una reducción parcial de la deuda como medida de reparto equitativo de las pérdidas con los acreedores que otorgaron préstamos insostenibles (Bohoslavsky, 2010).

Además, implica un amplio control sobre los actos relacionados con la gestión de la deuda soberana, asegurando que estos se orienten hacia el bien común y no comprometan los derechos fundamentales de la población¹⁰. Esto incluye la creación de espacios de opinión para evaluar los posibles efectos de la deuda en las cuentas nacionales¹¹ haciendo imperioso que en el tratamiento en comisiones parlamentarias se convoque ampliamente a todas las voces que suelen estar marginadas en el tratamiento de la deuda: movimientos sociales, organizaciones de derechos humanos, comunidades indígenas, afrodescendientes, etc.

Este estándar es aplicable tanto para vías de hecho como para la celebración de contratos o para cualquier otra actividad administrativa, incluyendo no sólo los actos de toma de deuda, sino también todas las etapas posteriores en el ciclo de la deuda que pueden impactar en el bienestar y los derechos humanos de la población. Por lo

¹⁰ Según la OC 5/85 y la OC 6/86, es posible entender el bien común, dentro del contexto de la Convención, como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos.

¹¹ Según el Principio 7.3 de los “Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos” ya citados, “[s]e debería recabar la participación significativa de todos los interesados pertinentes y las personas y los grupos afectados, incluidos los grupos que corren el riesgo de vulnerabilidad y exclusión en la formulación, la aplicación y la revisión de las políticas de reforma económica, *en todas las etapas de las evaluaciones, incluidas las evaluaciones de los efectos*. En caso necesario, se deberían hacer los ajustes apropiados para facilitar la participación de tales grupos. Es importante recabar también la participación de los interesados pertinentes en las fases de seguimiento y evaluación para determinar si las conclusiones se han tenido suficientemente en cuenta en la aplicación o la revisión de las medidas de política”.

tanto, el estándar de reserva de ley, en concordancia con la Opinión Consultiva 6/86, obliga a los Poderes Legislativos a participar en las decisiones más trascendentales relacionadas con la política o gestión de la deuda (como el reperfilamiento, la reestructuración o los cambios en las condiciones que afecten la carga de la deuda) y a convocar a la sociedad a opinar sobre estas posibles decisiones.

La disparidad de regulaciones internas sobre publicidad y transparencia en la gestión de la deuda entre los países hace necesario que los órganos del SIDH desarrollen un estándar internacional para garantizar la coherencia del sistema para la protección de los derechos humanos involucrados¹². En este contexto, *el estándar de reserva de ley establecido en el artículo 29 de la CADH, junto con la interpretación proporcionada por la Corte IDH en la Opinión Consultiva 6/86, representa un respaldo mínimo para la gestión participativa de la deuda con un enfoque de derechos*.

Particularmente en América Latina, la contratación de deuda externa ha implicado históricamente el sometimiento de las políticas fiscales nacionales de los Estados de la región a planes de ajuste fiscal ortodoxos o regresivos diseñados por organismos internacionales de crédito, como el FMI (Camdessus, 1991; Palomares, 1992; Calcagno, 2001; Daniel, 2007; Brenta, 2011; Martin-Aceña, 2019), en algunos casos en forma de shock (Klein, 2007). Estos ajustes suelen imponer reducciones en el gasto público en áreas críticas para los derechos humanos, como las transferencias monetarias a sectores vulnerables, los subsidios a los servicios públicos y los programas sociales. Como indican otros capítulos en este libro, estos ajustes registran efectos

¹² Véase que la diversidad en las regulaciones de transparencia de la deuda también produce disparidad en la calidad de la información que cada país decide producir para sus ciudadanos. Esto se puede visualizar con claridad en el Mapa de Reportes de Deuda (“Debt Reporting Heat Map”) del Banco Mundial donde se analiza el nivel de disponibilidad de información relativa a la deuda en Dominica, Granada, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Santa Lucía y San Vicente entre 2020 y 2023. Si bien los indicadores muestran tendencias favorables, los resultados miden una disparidad importante en la región, especialmente en la publicidad de las estrategias de administración de la deuda (“Debt management strategy” o “DMS”).

devastadores y estructurales sobre las políticas sociales y redistributivas, constituyendo una restricción de los derechos humanos, especialmente para personas ya en situación de vulnerabilidad social, y consolidando procesos de dependencia (Cantamutto y Féliz, 2021).

En este contexto, la protección del estándar de reserva de ley en materia de deuda soberana ha resultado insuficiente en la práctica. A pesar de que muchos países han establecido cláusulas en sus constituciones que cumplen con el estándar de reserva de ley¹³ e incluso en sus legislaciones¹⁴, las fórmulas generalmente consisten en una atribución genérica hacia los poderes legislativos para que autoricen la contratación de empréstitos y la celebración de tratados internacionales, incluidos aquellos relacionados con la deuda externa. En algunos casos excepcionales se incluyen disposiciones específicas que obliguen a los poderes legislativos a aprobar la contratación de deuda externa¹⁵.

Los poderes legislativos, encargados de aprobar los actos de gestión de la deuda, en ocasiones han mostrado una falta de eficacia en la protección de los derechos humanos de sus ciudadanos, quienes, a su vez, no han podido participar en estos procesos¹⁶ a pesar de verse

¹³ A modo de ejemplo: Argentina (art. 75.4), Barbados (artículo 54), Brasil (artículo 48, inciso II), Bolivia (artículo 158, inciso 8), Chile (artículo 63, inciso 7), Colombia (artículo 189, numeral 25), Dominica (artículo 50), El Salvador (artículo 131, inciso 12, reforzado por los artículos 195, inciso 2A, y 228), Granada (artículos 47 a 49), Guatemala (artículo 171, inciso i), y Honduras (artículo 205, incisos 36 y 39).

¹⁴ Por ejemplo, la ley 26.984 de Argentina que crea la Comisión Bicameral Permanente de Investigación del Origen y Seguimiento de la Gestión y del Pago de la Deuda Exterior de la Nación.

¹⁵ Ver art. 26 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias de la reforma constitucional de Brasil de 1988 donde se dispuso la obligatoriedad de realización de una auditoría de la deuda. Este artículo ya no está vigente. La gran excepción es la Constitución de Ecuador, reformada en 2008. En sus arts. 289 y ss. se impone que la contratación de deuda pública en todos los niveles del Estado se regirá por las directrices de la respectiva planificación y presupuesto, y será autorizada por un comité de deuda y financiamiento y un sistema de auditoría ciudadana. También se incluyen previsiones sobre condiciones para toma y reestructuración de deuda, la prohibición de venta de activos estatales y procedimientos para impugnar deudas ilegítimas.

¹⁶ Si bien no existen estudios dedicados a este fenómeno específicamente sobre deuda, la enorme cantidad de protestas sociales en la vía pública (y no en los espacios institucionalizados de debate) en Brasil, Argentina, Puerto Rico, Ecuador, Venezuela y

afectados por sus consecuencias. De esta manera, se ven obligados a acarrear con los costos y efectos de las gestiones gubernamentales sin haber tenido voz ni voto en las decisiones que los terminan impactando de manera directa.

En muchos casos, los actos de gestión de la deuda han sido aprobados sin un escrutinio suficiente ni una consideración adecuada de los derechos y necesidades de la población, o incluso contrariando las propias disposiciones constitucionales internas, como es el caso de Ecuador¹⁷. En efecto, el propio FMI ha mostrado preocupación frente a lo que llama la “deuda oculta” (FMI, 2024). Según dicho organismo, los procesos poco claros de endeudamiento y delegación, acuerdos de confidencialidad irrestrictos y mecanismos débiles de rendición de cuentas limitan la discreción tanto de los responsables de las políticas como de los administradores de la deuda. A ello hay que agregar la profusión normativa que caracteriza al complejo sistema de instrumentos que regulan la deuda soberana¹⁸ que obstaculiza que una ciudadane común pueda interiorizarse en el tema. Queda aún por ver qué tan comprometido está el FMI en la amplia participación de la ciudadanía. Por ahora no hay evidencia empírica que respalde su preocupación.

Existen experiencias en las que ciudadanos han manifestado su disconformidad con la aprobación parlamentaria de “deuda ilegí-

otros países de la región contra malas gestiones de la deuda y los planes de austeridad avalarían esta teoría.

¹⁷ Según Pablo Dávalos, economista ecuatoriano, pese a las robustas protecciones en materia de deuda externa que prevé la Constitución ecuatoriana, esta “no pudo resistir el embate del FMI quien provocó verdaderas mutaciones constitucionales a través de los cambios legales a las leyes monetarias y financieras”. Es un buen ejemplo para ilustrar que ni el estándar genérico de reserva de ley ni un estándar constitucional elevado en materia de deuda previene la gestión ilegítima y dañosa de la deuda.

¹⁸ El FMI señala que el diverso arco de disposiciones y responsabilidades sobre la gestión de la deuda soberana se encuentra regulado en forma dispersa entre las cláusulas constitucionales, marcos supranacionales leyes de gestión de la deuda pública, de gestión de las finanzas públicas, de responsabilidad fiscal, normativa de bancos centrales, de gobiernos subnacionales, de empresas estatales y leyes de transparencia.

tima/odiosa”¹⁹, donde se denunciaron los efectos adversos que esta tiene en sus derechos. En Argentina, durante la crisis económica de 2001, las protestas y movilizaciones ciudadanas surgieron como respuesta a las medidas de ajuste fiscal impuestas como condición para acceder a préstamos internacionales, las cuales impactaron negativamente en los derechos sociales de la población. En Ecuador, las masivas protestas de 2019 reflejaron el rechazo de la ciudadanía a medidas de ajuste económico que afectaban sus derechos económicos y sociales e hicieron caer al gobierno de turno. También en Puerto Rico, Uruguay, Bolivia y Venezuela la población expresó su descontento ante las políticas de austeridad impuestas (tales como recortes en servicios públicos, los despidos masivos en el sector público y privatizaciones de empresas y servicios públicos) para hacer frente a la crisis de la deuda pública.

En ninguno de estos casos las protestas devinieron en la diagra-mación y puesta en funcionamiento de espacios específicos o formales de participación ciudadana directa en la gestión de la deuda. Por tanto, *si bien el estándar de reserva de ley resulta útil para garantizar cierto nivel de control institucional sobre la gestión de la deuda, éste se ha revelado insuficiente en la práctica*. La mera representación legislativa ya no resulta adecuada, en tanto los Poderes Legislativos participan de las decisiones sobre la deuda que produce violaciones a derechos humanos, no convocan a la ciudadanía a las discusiones

¹⁹ La doctrina define a la deuda odiosa como aquella contraída por gobiernos tanto democráticos como iliberales que no sirven a intereses del pueblo. Según Alexander Sack, una deuda odiosa es aquella que ha sido contraída para satisfacer necesidades francamente contrarias a los intereses de la población y si, en el momento de conceder el crédito, los acreedores eran conscientes de ello; también incluye deudas que han servido para el enriquecimiento personal de miembros del gobierno y operaciones deshonestas de los acreedores (Sack, 1927, pp. 159, 170). Esta doctrina fue luego utilizada por otros estudiosos en el tema, quienes definen a la deuda como ilegítima cuando “[es] contraída sin el consentimiento de las poblaciones y sin beneficio para ellas no debe ser transferida al Estado sucesor, en particular si los acreedores tenían conocimiento de este estado de hecho”. (Kremer y Jayachandran, 2002; Khalfan *et al.*, 2002). Para más información y definiciones ver <https://www.cadt.mg/La-deuda-odiosa-segun-Alexander#nh2-12>

parlamentarias y no logran prevenir la afectación de los derechos humanos que estas aparejan. El vacío normativo a niveles nacionales (o directamente su elusión en Ecuador) respecto a la participación ciudadana en asuntos de deuda plantea interrogantes sobre la efectividad del estándar de reserva de ley y los mecanismos actuales para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia en estos procesos. Por tanto, proponemos que el SIDH, cuando analice la cuestión de la deuda, aplique estándares hoy considerados para otros núcleos temáticos que impliquen la participación ciudadana directa mediante espacios institucionales de consulta y cogestión en los procesos relacionados con la deuda externa, garantizando un aumento de reaseguros de participación democrática.

3. La participación ciudadana inmediata y vinculante: un escrutinio robusto desde un enfoque de derechos

Ciertos estándares ya contruidos dentro del SIDH, aplicados análogamente a la cuestión de la deuda externa, podrían llevar a la idea de que existe un estándar más estricto que el de reserva de ley, es decir, la participación ciudadana directa. Este enfoque, impulsado por la jurisprudencia de la Corte IDH, sugiere que la participación ciudadana no solo es una exigencia democrática, sino también un derecho humano fundamental aplicable a la gestión de la deuda externa.

La cuestión de la deuda, dada su relevancia en la planificación de políticas públicas y sus efectos intergeneracionales, se encuentra entre las constelaciones especiales equiparables a casos de pueblos indígenas y protección del medioambiente, las que el SIDH ha analizado con estándares rigurosos en materia participativa. En estos casos, se ha reconocido la necesidad de un consentimiento previo e informado en asuntos que les afectan directamente, así como la importancia de prevenir daños irreparables. Por lo tanto, sostengo que las decisiones sobre la toma de deuda externa, al compartir estas características,

deben ser sometidas no solo a discusión legislativa, sino también a procesos de participación democrática directa y vinculante.

Poblaciones indígenas

Aunque los procesos que experimentan las poblaciones afectadas por la deuda y las poblaciones indígenas son distintos en su naturaleza, considero viable aplicar ciertos precedentes jurisprudenciales de manera análoga para proteger el derecho a la participación ciudadana directa en las decisiones sobre endeudamiento público. Para las personas con economías domésticas precarias (adultes mayores, migrantes, jefas de hogares monomarentales, personas trans, travestis, no binarias, niñas y adolescentes, entre otras), la deuda soberana conlleva procesos de marginalización, discriminación y desposesión de tierras y recursos naturales (Bohoslavsky y Rulli, 2023; Gago y Cavallero, 2019). Como mencioné anteriormente, la gran mayoría de la ciudadanía ha sido excluida directamente en las decisiones relacionadas con la deuda soberana de sus países y ha debido asumir los costos de los créditos sin haber sido consultada sobre los motivos o propósitos del endeudamiento. Resulta crucial prestar especial atención a las opiniones de las poblaciones más vulnerables, quienes suelen sufrir recortes en las políticas de bienestar que repercuten directamente en sus economías (Guzmán y Vrdoljak, 2021) y, por tanto, en sus planes de vida (Álvarez, 2015). Para prevenir violaciones masivas a sus derechos humanos es esencial que se resguarde el consentimiento previo, libre e informado de la población²⁰.

Un estándar de consentimiento previo, libre e informado aplicado a la gestión de la deuda implicaría que las autoridades deben consultar²¹ y negociar de buena fe con las personas o comunidades afectadas antes de tomar decisiones que puedan tener un impacto signifi-

²⁰ Corte IDH 2001, 2005b y 2007, entre otros.

²¹ Corte IDH, 2007, párr. 40; Corte IDH, 2015, párr. 214.

cativo en sus vidas, territorios o derechos²². Asimismo, requeriría la creación de condiciones adecuadas para garantizar que las personas puedan participar en el proceso de toma de decisiones de manera genuina y sin interferencias indebidas, estableciendo espacios de participación directa sin la mediación de representantes legislativos. Finalmente, se debería proporcionar a las comunidades afectadas toda la información relevante y necesaria de manera clara, accesible y comprensible. Es decir, se debería transparentar la deuda para que cualquiera pueda entender las implicaciones y las opciones disponibles, permitiendo así tomar decisiones informadas y fundamentadas.

Si aplicáramos estos estándares ya existentes, todo acto de gestión de deuda debería ser precedido por un proceso en el que se obtenga el consentimiento ciudadano *antes* de que se tomen medidas en procesos donde la ciudadanía tenga garantizado su derecho a una escucha activa y a que sus opiniones sean tomadas en cuenta en los procesos de gestión de la deuda, bajo pena de que los actos tomados sin su consentimiento sean nulos en forma absoluta (Justo, 2021).

Medioambiente

Las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y la deuda externa se encuentran íntimamente relacionadas (Naser *et al.*, 2021; Mora *et al.*, 2020; Cossio Villarroel, 2004) y comparten varios aspectos que permiten la aplicación de principios y estándares para proteger los derechos humanos y fomentar un desarrollo sostenible y equitativo. Al igual que lo dispuesto en el Acuerdo de Escazú en materia ambiental²³, el cumplimiento de la debida diligencia en la gestión de la deuda pública resulta fundamental para la realización plena de los derechos

²² Además de aceptar y brindar información, el Estado debe asegurarse que los miembros del pueblo tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, para que puedan opinar sobre cualquier proyecto que pueda afectar su territorio dentro de un proceso de consulta con conocimiento y de forma voluntaria.

²³ Corte IDH, 2017; Corte IDH, 2005a y Corte IDH, 2006^a.

humanos²⁴. De manera similar a cómo se aborda la afectación del medio ambiente sano, los actos de gestión de la deuda pública también pueden ocasionar potenciales daños, por lo que es fundamental considerar 1) el principio de prevención de daño y, 2) los efectos intergeneracionales y a largo plazo de estas decisiones financieras y fiscales. Esto requiere una evaluación cuidadosa de los posibles impactos en los derechos humanos, medidas preventivas para evitar daños futuros y rendición de cuentas a largo plazo para garantizar la protección de los derechos humanos de las generaciones presentes y futuras.

El principio de prevención de daños establece que los Estados deben tomar medidas anticipadas para evitar violaciones de los derechos humanos, evaluando y mitigando los posibles impactos negativos de las decisiones políticas y financieras. Este enfoque es crucial en la gestión de la deuda, ya que ignorar los riesgos futuros puede resultar en violaciones continuas de los derechos humanos en la región a largo plazo.

El principio de prevención de daños establece que los Estados deben tomar medidas anticipadas para evitar violaciones de los derechos humanos, evaluando y mitigando los posibles impactos negativos de las decisiones políticas y financieras. Este enfoque es crucial en la gestión de la deuda, ya que ignorar los riesgos futuros puede resultar en violaciones continuas de los derechos humanos en la región a largo plazo. Las malas gestiones de la deuda suelen tener efectos prolongados en el tiempo y generan crisis económicas recurrentes (Ocampo, 2014), afectando a las generaciones futuras y comprometiéndolas su calidad de vida y bienestar. Así, “el empréstito no es un verdadero ingreso fiscal, sino un traslado de la financiación de un gasto público a las futuras generaciones.(...) [T]odas las generaciones que se beneficiarán con la obra deben soportar su costo” (Villegas, 1977, p. 79). Por ejemplo, la degradación ambiental puede tener con-

²⁴ Corte IDH, 2017, párrafo 124.

secuencias duraderas para la salud y el bienestar de las futuras generaciones, mientras que la deuda contraída hoy puede imponer cargas financieras a las generaciones venideras. Por lo tanto, es crucial realizar evaluaciones de impacto intergeneracional antes²⁵ de aprobar políticas relacionadas con la deuda externa, identificando medidas para prevenir o mitigar cualquier daño potencial.

Finalmente, en ambas áreas se reconoce la importancia de la participación ciudadana y la transparencia en la toma de decisiones. Tanto las cuestiones ambientales como la gestión de la deuda pública constituyen asuntos de evidente interés público, donde el acceso a la información adquiere el carácter de condición *sine qua non* de la participación pública²⁶. En ese sentido, el principio de transparencia ya desarrollado en materia ambiental por el SIDH implica, también para la deuda, que los Estados brinden información completa²⁷, consulten a la población afectada, permitan su participación activa en el proceso de toma de decisiones y aseguren la rendición de cuentas de las autoridades públicas²⁸.

Si bien la mayoría de los países que integran el SIDH cumplen formalmente con las previsiones sobre información pública relativas a la gestión de sus deudas soberanas (faz pasiva de la transparencia), se evidencia una falta de desarrollo en la faz activa de los procesos de participación ciudadana, es decir, en aquellos aspectos y mecanismos

²⁵ Sobre informes de impacto ambiental previos a la aprobación de proyectos de explotación de la naturaleza, ver CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador, OEA. Ser. L/V/II.96, Doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997, Capítulo IX.

²⁶ Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible de 2000. Véase también, por ejemplo, Directrices para la Elaboración de Legislación Nacional sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Directrices de Bali), adoptadas en Bali el 26 de febrero de 2010 por el Consejo de PNUMA, Decisión SS.XI/5, parte A, directriz 10.

²⁷ Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

²⁸ Corte IDH, 2012, párr. 230. También Corte IDH, 2006c, párr. 73.

que hacen a la incidencia en la toma de decisiones sobre los actos de gestión de la deuda.

4. Conclusiones

Este capítulo postula la existencia de diversos estándares sobre participación (mediata e inmediata) de la ciudadanía aplicables a la gestión de la deuda soberana. Reconociendo la importancia de considerar el impacto intergeneracional de la deuda y la influencia directa que tienen las políticas de ajuste fiscal y otras políticas económicas ortodoxas regresivas en la vida cotidiana de las personas, esta propuesta implica someter la cuestión de la deuda, de mínima, a discusión parlamentaria y, de máxima, a una decisión ciudadana vinculante.

Todo acuerdo de deuda debe ser contrastado con el estándar de reserva de ley reconocido por el SIDH, asegurando así la legitimidad y el cumplimiento de los principios democráticos en los actos de gobierno. Sin ley discutida con participación ciudadana, la deuda es ilegítima. Este estándar igualmente resultó insuficiente puesto que los poderes legislativos han aprobado deudas impagables o con fines ilegítimos y han excluido a la población de la discusión.

Otros estándares ya desarrollados por el SIDH, igualmente aplicables exigen la participación directa y *ex ante* de la población en materia de deuda soberana. Los precedentes del SIDH relacionados con “constelaciones especiales” (pueblos indígenas y medioambiente) son análogamente aplicables a la deuda e implican una participación ciudadana directa, informada y vinculante en estos procesos. Estos estándares, si bien aún necesitan ser operativizados por los órganos de interpretación del SIDH para la cuestión de la deuda, abordan un vacío legal que hasta ahora no ha sido atendido por ninguna otra fuente jurídica. Al igual que otros principios para analizar la deuda, el que se despliega en este trabajo no requiere modificaciones estatutarias, ya que se basa en una norma *lege lata* (Bohoslavsky, 2010, p. 407). La idea de que los ciudadanos tienen el derecho de participar

directamente en las decisiones fundamentales sobre el endeudamiento ya está presente en la interpretación del SIDH sobre políticas públicas y es aplicable al igual que con otros temas donde este principio ya se utiliza.

Las instancias de participación ciudadana directa pueden devenir en una mejor salud democrática, promover una mayor transparencia y rendición de cuentas y evitar daños futuros en la gestión de la deuda pública. La ciudadanía latinoamericana se ha movilizado en numerosas ocasiones para manifestarse en contra de los planes de ajuste propuestos por el FMI, sin que dichas movilizaciones hayan implicado cambios en la política de endeudamiento de los gobiernos. Esta falta de escucha, particularmente en relación a la deuda y los planes de ajuste, ciertamente ha profundizado la crisis de representatividad que viene azotando a la región.

Es posible que instancias de participación directa sean capaces de desarticular sentimientos masivos de desconfianza y descontento de la ciudadanía con sus gobiernos, generando instancias -al menos rudimentarias- de cogestión gubernamental-ciudadana sobre la deuda, socializando las decisiones, pero también la evaluación de costos y riesgos sobre los créditos. Si la deuda la acabamos pagando especialmente las personas con economías precarizadas e ingresos mayormente informales, resulta lógico que se nos garantice un lugar especial en la mesa de decisiones. Los diferentes ejemplos de participación ciudadana semi-directa en temas políticos relevantes, como las audiencias públicas sobre aumentos de tarifas de servicios públicos o la discusión legislativa del aborto en Argentina, son ejemplos que desacreditan la idea de que las grandes decisiones no pueden ser sometidas al debate público.

Considerando los altos grados de interés y movilización social que el tema despierta en la ciudadanía, por principio democrático es fundamental canalizar las demandas ciudadanas alrededor de la deuda en foros institucionales. La ciudadanía, paradójicamente, ocupa un lugar minoritario en el debate sobre la deuda puesto que ha sido

virtualmente excluida de participar en las decisiones en este campo (muy a diferencia de lo que sucede con los poderes concentrados y la presión de los organismos multilaterales), por lo que también resulta importante atender especialmente a sus voces y argumentos.

Dada la oportunidad de decidir directamente sobre el financiamiento y destino de los activos nacionales, la ciudadanía podría exigir un rumbo distinto al propuesto por sus representantes. Es fundamental -tal como lo exige el derecho interamericano de derechos humanos- empoderar a la ciudadanía para que pueda tomar decisiones informadas sobre su futuro económico y social, asegurando una mayor justicia, igualdad y sostenibilidad en los procesos de endeudamiento. En este sentido, la propuesta de discutir la deuda de manera participativa e informada se plantea como un primer paso crucial para romper con el ciclo vicioso de la dependencia y evitar que las poblaciones más vulnerables continúen soportando los costos de una deuda que no han generado.

Referencias bibliográficas

- ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos) (2024). “Best practices in the contribution of development to the promotion and protection of all human rights in the context of recovery from the COVID-19 pandemic.” Resolución A/HRC/57/33 del 8 de agosto.
- Álvarez, S. (2015). “La autonomía personal y la autonomía relacional”. *Análisis filosófico*, 35(1), 13-26.
- Arriola Palomares, J. (1992). “El fracaso de los programas de ajuste estructural en América Latina”. *Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 30, 627-643.
- Bohoslavsky, J.P. (2010). “Lending and Sovereign Insolvency: A New Criterion to Distribute Losses among Creditors”. *Goettingen Journal of International Law* 2, 387-412.

- Bohoslavsky, J. P., & Rulli, M. (2023). *Deuda feminista: ¿Utopía u oxímoron?*, La Plata: EDULP.
- Brenta, N. (2011). “Argentina y el FMI: Efectos económicos de los programas de ajuste de larga duración”. *Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”*, 11(11), 17-39.
- Camdessus, M. (1991). “Los elementos clave de los programas de ajuste estructural”, en Contribuciones CIEDLA (Buenos Aires), octubre-diciembre.
- Cantamutto, F., & Félix, M. (2021). “Argentina entre la sostenibilidad de la deuda y la vida”. *Revista Nuestramérica*, 9(17).
- CEPALSTAT. (2018-2023). “Saldo de la deuda pública en millones de dólares”. Recuperado de <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es> sección Estadísticas e indicadores, Económicos / Sector público / Deuda pública.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2009). Informe “Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado”.
- CIDH (2017a). Informe “Hacia políticas efectivas de protección integral para personas defensoras de derechos humanos”.
- CIDH (2017b). Informe “Situación de los derechos humanos en Guatemala”.
- CIDH (2018). Informe “Políticas públicas con enfoque de derechos humanos”.
- CIDH (2017c). Informe “Políticas integrales de protección de personas defensoras”.
- CIDH (2020). Informe “Situación de los derechos humanos en Ecuador”.
- Corte IDH (2001). Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) *Awastinguini vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2004). Caso Ricardo Canese vs. Paraguay, Fondo, reparaciones y costas, sentencia de 31 de agosto de 2004, serie C, núm. 111.

- Corte IDH (2005a). *Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*. Sentencia de 23 de junio. Serie C No. 127.
- Corte IDH (2005b). *Caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de junio. (Fondo, Reparaciones y Costas).
- Corte IDH (2006a). *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.
- Corte IDH (2006b). *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros vs. Perú*. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2018. Serie C No. 358.
- Corte IDH (2006c). *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre. Serie C No. 151.
- Corte IDH (2007). *Caso del Pueblo Saramaka cs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre. Serie C No. 172.
- Corte IDH (2008). *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto. Serie C No. 184.
- Corte IDH (2012). *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 27 de junio. Serie C No. 245.
- Corte IDH (2015). *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs Surinam*. Fondo, Reparaciones y Costas. Snentencia del 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309.
- Corte IDH. (2018). *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero. Serie C No. 348.
- Corte IDH (1985). Opinión Consultiva 5/85.
- Corte IDH (2017). Opinión Consultiva 23/17.
- Corte IDH (1986). Opinión Consultiva 6/86.

- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021). “Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto”.
- Conferencia de las Naciones Unidas para el comercio y el desarrollo (UNCTAD) (2023). “A World of Debt”. Recuperado de <https://unctad.org/publication/world-of-debt/regional-stories>
- Cossio Villarroel, L. (2004). “La deuda externa y deuda ecológica”. *Temas Sociales*, (25), 208-220.
- Davalos, P. (2021). “La sala de máquinas de la Constitución ecuatoriana de 2008: ¿Quién tiene la llave?”. *Latin America in Movement*, Recuperado en 06 de marzo de 2024 de <https://www.alainet.org/en/node/212679?language=es>
- Ferreira Lima, K., & Marsh, C. (2022). “Acuerdo Stand-By del FMI con Argentina en 2018: ¿Un acto ultra vires?”, *Social Science Research Network*.
- Fondo Monetario Internacional (2024). “The Legal Foundations of Public Debt Transparency: Aligning the Law with Good Practices”, Washington DC.
- Gago, V. y Cavallero, L. (2020). *Una lectura feminista de la deuda*. Editorial Tinta Limón, Buenos Aires.
- Guzmán, M. F., & Vrdoljak, I. (2021). “¿Qué género tiene la deuda?: Un análisis de la deuda externa, su posible reestructuración, y el impacto en la vida de las mujeres luego del Covid-19”. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, No. 12, pp. 168-189.
- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) (2014). “Ganar Derechos: lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos”.
- Justo, J. B. (2021). “El acuerdo entre el FMI y Argentina en 2018: Control de Convencionalidad”. *Revista Derechos en Acción*, 6(18), 594-626.
- Klein, N. (2007). *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. A. Knopf Ed, Toronto.

- Khalfan, *et al.* (2002). “Advancing the Odious Debt Doctrine”. McGill University, Center for International Sustainable Development Law Working Paper: No. 2003-0311.
- Kremer, M., & Jayachandran, S. (2002). “La deuda odiosa. Finanzas y Desarrollo”. FMI, Washington DC.
- Martín-Aceña Manrique, P. (2019). “Historia del Fondo Monetario Internacional”. Los Libros de la Catarata, Madrid.
- Mora, A., Aín, Piccolo, P., Peinado, G., & Ganem, J. (2020). “La Deuda Externa y la Deuda Ecológica, dos caras de la misma moneda: El intercambio ecológicamente desigual entre Argentina y el resto del mundo”. *Cuadernos de Economía Crítica*, 7, 39-64.
- Naser, A., Williner, A., & Sandoval, C. (2021). “Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto”. CEPAL, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/184), Santiago.
- Organización de las Naciones Unidas (2018). “Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos”, Informe del Experto Independiente sobre deuda externa y derechos humanos., Resolución A/HRC/40/57 del 19 de diciembre.
- Ocampo, J. A. (2014). “La crisis latinoamericana de la deuda a la luz de la historia”. CEPAL. Santiago de Chile
- Sack, A. (1927). *Les effets des transformations des États sur leurs dettes publiques et autres obligations financières : traité juridique et financier*, Recueil Sirey, París.
- Toussaint, E. (2004). “Los programas de ajuste estructural definidos por el FMI y el Banco Mundial”. *La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos*. Buenos Aires : CLACSO,
- Villegas, H. B. (1977). *Curso de Finanzas, Derecho financiero y tributario*. Depalma, Buenos Aires.