

# Revista **DIREITO GV**

ISSN 2317-6172

v. 19 | 2023

PUBLICAÇÃO DA  
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO  
DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

 **FGV DIREITO SP**



# Derechos humanos en acción: posibilidades y dificultades para penetrar en el mundo financiero

HUMAN RIGHTS IN ACTION: POSSIBILITIES AND DIFFICULTIES FOR PENETRATING IN THE FINANCIAL WORLD

DIREITOS HUMANOS EM AÇÃO: POSSIBILIDADES E DIFICULDADES PARA PENETRAR NO MUNDO FINANCEIRO

Alejandro Gabriel Manzo<sup>1</sup>

## Resumen

Los fondos buitres atacan los Estados endeudados cuando sus poblaciones más vulnerables sufren en carne propia los efectos de la crisis. Su accionar contra Argentina, sirvió de marco para que el Consejo de Derechos Humanos (DD. HH.) se involucre de lleno en el debate de cuestiones financieras hasta entonces cuasi-monopolizadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Este artículo analiza el diagnóstico y las soluciones propuestas a la problemática de estos fondos por parte de dicho Consejo entre 2014-2015 con el objeto de mostrar empíricamente las potencialidades y dificultades del enfoque de DD. HH. para penetrar en el campo financiero. A estos efectos, el trabajo da cuenta de las condiciones que posibilitaron la actuación de este órgano en el caso concreto y, a su vez, de la reacción que suscitó tal actuación por parte de los agentes dominantes de este campo. Se argumenta que la efectividad del “poder de veto” de estos agentes a iniciativas alternativas al orden financiero vigente, como la analizada, descansa, en buena medida, en el alto grado de concentración material del mercado de deuda soberana en el que estos fondos se desenvuelven.

## Palabras claves

Derechos humanos; Organización de las Naciones Unidas (ONU); Fondo Monetario Internacional (FMI); deuda soberana; fondos buitres.

## Abstract

*Vulture funds attack indebted States, when their most vulnerable populations suffer in first-hand the effects of the crisis. The actions of such funds against Argentina, served as the context for the Human Rights Council (HR) fully involving in key financial debates; debates that until then were quasi-monopolized by the International Monetary Fund (IMF). The article analyzes the Council diagnosis and its solutions proposed to the vulture funds problem in the 2014-2015 period, in order to empirically show the potentialities and difficulties of the Human Rights approach for penetrating in the financial field. For these purposes, the paper exhibits the conditions that made possible the actions of the Council in the specific case and, in turn, the reactions that such actions aroused by part of the dominant agents of the financial field. It is argued that the effectiveness of the “veto power” of these dominant agents to the Human Rights alternative initiatives largely rests on the high degree of concentration of the sovereign debt market in which these funds operate.*

## Keywords

*Human rights; United Nations (UN); International Monetary Fund (IMF); sovereign debt; vulture funds.*

**Resumo**

*Os fundos abutres atacam Estados endividados, quando suas populações mais vulneráveis sofrem em primeira mão os efeitos da crise. Suas ações contra a Argentina serviram de marco para que o Conselho de Direitos Humanos se envolvesse plenamente no debate sobre questões financeiras que até então eram quase monopolizadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Este artigo analisa o diagnóstico e as soluções propostas para o problema desses fundos pelo referido Conselho entre 2014-2015, a fim de mostrar empiricamente as potencialidades e dificuldades da perspectiva dos direitos humanos para penetrar no campo financeiro. Para isso, o trabalho dá conta das condições que possibilitaram a atuação desse Conselho no caso específico e, ao mesmo tempo, da reação que tal atuação despertou por parte dos agentes dominantes desse campo. Argumenta-se que a efetividade do “poder de veto” desses agentes dominantes a iniciativas alternativas à atual ordem financeira, como a analisada, repousa em boa medida no alto grau de concentração material do mercado de dívida soberana em que esses fundos atuam.*

**Palavras-chave**

*Direitos humanos; Organização das Nações Unidas (ONU); Fundo Monetário Internacional (FMI); dívida soberana; fundos abutres.*

**INTRODUCCIÓN**

Durante décadas, el universo financiero internacional se mantuvo al margen de los DD. HH. (GOLDMANN, 2020). En los últimos años, el Consejo de DD. HH. de la ONU procuró revertir esta situación. A estos efectos, creó en su seno nuevas figuras institucionales con mandatos específicos para abordar cuestiones financieras y emitió una serie de resoluciones con prescripciones dirigidas puntualmente a guiar las acciones de los agentes que operan en este campo (BOHOSLAVSKY, 2019).

En este marco, el Consejo focalizó su atención sobre un conjunto de temas financieros sensibles para los DD. HH., entre los que se destacó el de los denominados “fondos buitres”. Estos fondos –en palabras del experto de la ONU encargado de estudiarlos– “son grupos financieros que constituyen el punto más alto y la quintaesencia del bandidismo bancario” (ZIEGLER, 2014, p. 2). Esto es así, explicó Ziegler (2014, p. 1), en tanto ellos se organizan desde el principio con la intención de obtener ganancias especulativas extraordinarias, apostando judicialmente contra la deuda de Estados en situación de crisis. El éxito de sus prácticas pone en movimiento una lógica redistributiva especialmente regresiva que, en último término, vulnera los derechos fundamentales de las poblaciones más desfavorecidas (A/HRC/14/21, 2010).

De allí que, hacia 2014, cuando el caso de los “fondos buitres contra Argentina”<sup>1</sup> se acercaba a su definición, el Consejo ya había realizado una indagación pormenorizada de sus principales acontecimientos (A/HRC/25/50, 2014). El caso despertó su atención no solo por la cuantía inédita de los montos en disputa, sino porque, desde su perspectiva, desnudaba una serie de falencias estructurales en el orden financiero internacional que atentaban contra la vigencia de los DD. HH. (A/HRC/25/50, 2014). Con ello, cuando el caso estalló, el Consejo activó una serie de acciones estratégicas dirigidas en lo inmediato a condenar este precedente, pero que, de prosperar, importarían un conjunto de modificaciones de fondo en dicho orden.

Pese a las expectativas depositadas, estas acciones no lograron alcanzar sus objetivos de máxima y, en su lugar, terminó imponiéndose a la problemática de los fondos buitres una solución “pro-mercado” impulsada desde el Tesoro Norteamericano a través del Fondo Monetario Internacional (por su sigla en inglés IMF), ajena al discurso de los DD. HH. (IMF, 2014). Consecuentemente, cabe preguntarse: ¿Cómo el Consejo opera desde sus nuevas capacidades institucionales frente a casos concretos del campo financiero? y ¿cuáles son las dificultades que enfrenta su discurso para penetrar en este campo?

Este artículo procura reflexionar sobre tales interrogantes mostrando, por un lado, las acciones estratégicas desplegadas por el Consejo entre julio de 2014 y agosto de 2015 como reacción frente a la decisión de los tribunales de EE. UU. de convalidar las pretensiones de los fondos buitres contra Argentina<sup>2</sup> y, por otro lado, su limitado alcance en el contexto de la oposición a sus iniciativas por parte de los agentes centrales de la gobernanza financiera global.

A estos efectos, el trabajo se divide en tres secciones. La primera, se dirige a dar cuenta de que estas acciones del Consejo tuvieron sentido –o, si se quiere, solo pudieron “existir”– en el marco de una nueva etapa en la relación entre el enfoque de DD. HH. y el campo financiero. Para ello, el artículo historiza dicha relación exhibiendo sintéticamente que las cualidades definitorias de esta última etapa se derivan del diseño originario de la arquitectura internacional en la que el Fondo Monetario Internacional (FMI) aparecía subordinado al sistema de DD. HH. en formación.

La segunda sección busca mostrar estas acciones como parte de una traducción al discurso propio de DD. HH., de fenómenos –como el de los fondos buitres– que durante décadas se

•••

1 El caso “NML Capital vs República Argentina” [case 12-105(L)] se tramitó entre 2010 y 2016 en los Tribunales de Nueva York. En junio de 2014, “estalló” cuando la Corte Suprema norteamericana dejó firmes las sentencias de las instancias inferiores (MANZO, 2020).

2 Se toma en consideración el período julio-2014/agosto-2015, ya que fue en éste cuando las acciones anti-buitres del Consejo adquirieron mayor frecuencia e intensidad.

leyeron en clave estrictamente financiera. Con este fin, exhibe cómo el Consejo caracteriza desde su narrativa el *modus operandi* de estos fondos, en general y, en particular, en su conflicto con Argentina. Desde allí, presenta las estrategias del Consejo para evitar que sus actividades impacten sobre los DD. HH. dividiéndolas en tres dimensiones: estrategias de movilización de su capital simbólico, de investigación de sus prácticas y de modificación de las reglas de juego de las reestructuraciones.

La última sección da cuenta de la distancia entre las expectativas y el impacto concreto de estas acciones en el contexto de una disputa de poder entre los actores subalternos y dominantes de la globalización financiera alrededor del conflicto argentino. Por esto, muestra cómo los principales nudos de poder del mercado de deuda soberana se encuentran concentrados en una pequeña red de agentes objetivamente identificable; red con capacidad para activarse velozmente frente a un conflicto concreto, produciendo soluciones normativas acorde a sus intereses y, al mismo tiempo, disipando la viabilidad de otras con potencialidad para afectarlos.

Este artículo pretende poner sus resultados en diálogo con un conjunto de recientes trabajos que han analizado las dificultades que enfrenta el discurso de los DD. HH. para anidar en el campo económico-financiero (ROTH-ARRIAZA, 2020; DOMÍNGUEZ-SEPÚLVEDA, 2020; BOHOSLAVSKY, 2022; TOUSSAINT, 2006; GOLDMANN, 2020). Entre estas dificultades —y sin agotar el espacio—, estos trabajos han resaltado la carencia de enfoques teóricos interdisciplinarios adecuados, la falta de operacionalización de las normas generales al campo específico, los límites de los liderazgos y de las capacidades institucionales requeridas para movilizar a tiempo las organizaciones de DD. HH., la aquiescencia de la sociedad civil, los contextos políticos desfavorables y, finalmente, la falta de voluntad de los Estados.

El trabajo muestra empíricamente que aún en los casos, como el analizado, en los que se eluden con relativo éxito todas estas dificultades y logran activarse los procesos pertinentes, todavía subsiste —en palabras de Bohoslavsky (2022)— el “poder de veto” de los actores financieros dominantes sobre sus potenciales resultados. Se argumenta que para que este poder sea eficaz, no es imprescindible que estos actores desplieguen un conjunto de acciones desestabilizadoras positivas —espionaje, amenazas, compra de voluntades, sanciones (ZIEGLER, 2014 y 2018; XERCAVINS, 2009)—, sino que basta para estos efectos con que les den la espalda a estos procesos: el grado de concentración del mercado de deuda soberana es tal, que les permite vía omisión vaciar de contenido práctico estas propuestas alternativas.

## **I. LA ONU Y EL FMI EN LA ARQUITECTURA INTERNACIONAL: EL RENACER DE LOS DD. HH. EN EL CAMPO FINANCIERO**

En la Segunda Guerra Mundial, se sentaron las bases institucionales de un nuevo orden global. En éste, la gestión de la seguridad internacional y de los DD. HH. se centralizó en la

ONU, mientras que la de la economía se fragmentó en varias Organizaciones Internacionales (OI): entre otras, el FMI, el BM, la FAO y la OIT.

A fin de evitar los posibles efectos perniciosos de esta fragmentación, se ubicó a la ONU en el centro de este rompecabezas organizacional. Desde el punto de vista normativo, su Carta Constitutiva (CNU) fue instituida como un convenio internacional de naturaleza “constitucional” – (A/CN.4/L.702, 2006, p. 23)–, con supremacía sobre el resto de los acuerdos constitutivos (CNU, 1945, Art. 103). En este marco, su Art. 55 fijó los propósitos que debían guiar las prácticas de todas estas organizaciones; propósitos entre los que se incluía el asegurar el respeto universal de los DD. HH. (CNU, 1945, Art. 55).

Desde el punto de vista organizacional, esta centralidad se manifestó en la creación de un órgano específico –el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU– dotado de facultades para orientar, coordinar y fiscalizar este rompecabezas (CNU, 1945, Art. 58, 60, 62, 63 y 64). Fue precisamente dentro de este órgano donde se instauró en 1946 la Comisión de Derechos Humanos (KRIKORIAN, 2013).

Por lo tanto, en el diseño originario de esta arquitectura, los DD. HH. no estaban al margen de la gestión de la economía internacional, sino por el contrario, estaban imbuidos en su propio núcleo. Asimismo, las nuevas OI, incluido el FMI, –en tanto organismos especializados de la “familia de la ONU”– aparecían anclados en relación de subordinación a su Sistema de DD. HH. en construcción (MANZO, 2022).

Sin embargo, hasta los años 1990, el obrar del Fondo se mantuvo prácticamente al margen de este sistema (GOLDMANN, 2020; DOMÍNGUEZ-SEPÚLVEDA, 2020). Tras el resquebrajamiento del Consenso de Washington, a fines de dichos años, el campo de los DD. HH. sufrió una serie de transformaciones que modificaron tal situación; transformaciones que bien pueden aquí agruparse en tres ejes.

En primer lugar, existió una apuesta institucional de la ONU por repotenciar estos derechos. En vísperas del nuevo siglo, su Secretario General abogó por ubicarlos como eje transversal a la fragmentación internacional existente, estimuló una sinergia positiva entre los actores de DD. HH. y los que promovían una nueva agenda de desarrollo global y, finalmente, activó los debates tendientes a relegitimizar el sistema reformando el diseño organizacional de la Comisión en un nuevo Consejo de DD. HH. (VAN GENUGTEN, 2015; KRIKORIAN, 2013).

En segundo lugar, la ONU buscó fortalecer los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) dentro del universo general de los DD. HH. En 1985, el ECOSOC creó para ello el Comité de DESC. En 1993, la Convención de Viena postuló la interdependencia e indivisibilidad de los DD. HH., argumentando que los DESC eran de igual categoría y exigibilidad que el resto de estos derechos. Finalmente, las Directrices de Maastricht, de 1997, precisaron su sentido, definiendo las acciones y omisiones que implicaban su violación (ROTH-ARRIAZA, 2020; DOMÍNGUEZ-SEPÚLVEDA, 2020).

Por último, emergió una nueva ortodoxia doctrinaria en este campo que extendió las obligaciones y responsabilidades de DD. HH. a “actores no estatales”. En el contexto de

la globalización, esta nueva corriente afirmó que las empresas privadas y las organizaciones internacionales estaban ligadas a este sistema, ya sea porque brindaron su consentimiento para integrarse a la familia de la ONU o bien porque las normas de DD. HH. poseen una jerarquía jurídica especial que deben respetar (MANZO, 2021a).

En este escenario, la Comisión de DD. HH. abandonó su relativa aquiescencia con respecto al abordaje de cuestiones financieras. Quizás la materialización más relevante de este proceso fue la creación en su seno en 1997/8 de dos figuras institucionales –un Experto Independiente y un Relator especial– con mandato específico para analizar temáticas cuasimonopolizadas por el FMI. Estas figuras fueron enmarcadas en los llamados “procedimientos especiales temáticos”, siendo las primeras de su tipo en el campo específico de los DESC.<sup>3</sup>

A partir del año 2000, ambas figuras se fundieron en una sola: “el Experto Independiente en deuda externa y DD. HH.” (desde ahora, Experto Independiente).<sup>4</sup> La Comisión justificó su instauración advirtiendo que, en la dinámica del orden vigente, los países emergentes y en desarrollo –donde mayores son las necesidades para la efectivización de los DD. HH.– sufren un rápido encarecimiento del servicio de sus deudas y transfieren año a año más recursos financieros hacia el Norte global de los que efectivamente reciben (A/HRC/RES/20/10, 2012, p. 2).<sup>5</sup>

Esta dinámica, consideró la Comisión, torna la deuda externa una “carga insostenible”, en particular para los Estados menos adelantados (A/HRC/RES/20/10, 2012, p. 2). Con ello, desde su perspectiva, la deuda emerge como un serio impedimento para la realización de los DD. HH. en tanto, de una parte, contribuye a la extrema pobreza y representa un obstáculo para el desarrollo humano sostenible (A/HRC/RES/20/10, 2012, p. 2) y, de otra parte, habilita a las Instituciones Financieras Intermediarias (IFIs) a instaurar en sus territorios programas de ajuste que no conceden la debida atención a estos derechos (A/HRC/RES/20/10, 2012, p. 3).

De allí que, el mandato concedido a este Experto Independiente se anclase en una acepción amplia de la noción de deuda externa. En efecto, hacia 2014, este mandato le otorgaba facultades para abordar las consecuencias de esta deuda y sus políticas conexas sobre el goce de los DD. HH., de las medidas que adoptasen los gobiernos, el sector privado y las IFIs para aliviar esas consecuencias y, finalmente, de los nuevos acontecimientos que implicasen reformas en

...

3 En 1967, aparecieron los procedimientos especiales para investigar violaciones de DD. HH. en espacios geográficos determinados y en 1980 para hacerlo sobre temáticas puntuales (DOMÍNGUEZ-SEPÚLVEDA, 2020).

4 Ver la evolución de esta figura en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/ie-foreign-debt/about-mandate-independent-expert-foreign-debt>. Consultado el 15 de marzo de 2022.

5 Para profundizar al respecto, ver Toussaint (2006).

este campo (A/HRC/RES/25/16, 2014, p. 3), es decir, le otorgaba un mandato particularmente extenso que le permitía indagar en tiempo real no solo sobre el obrar de estos fondos, sino también sobre las posibles reacciones que se sucediesen a raíz del caso argentino.

La Comisión fortaleció la labor de este Experto con la creación en su seno de nuevas figuras institucionales abocadas al desarrollo de los DESC, aunque éstas continuaron siendo minoritarias y con mandatos más laxos que aquellas otras focalizadas en los derechos civiles y políticos (DOMÍNGUEZ-SEPÚLVEDA, 2020). En este contexto, la creación del Consejo de DD. HH. en 2008 dio un nuevo impulso a los DESC. En particular, su órgano técnico –el nuevo Comité Asesor que reemplazó a la Subcomisión de DD. HH.– promovió diferentes procedimientos especiales bajo el ropaje institucional de “grupos de trabajos” abocados a analizar la posible vulneración de esta clase de derechos (ROTH-ARRIAZA, 2020); procedimientos que podrían rápidamente activarse si se entendía que el caso argentino así lo ameritaba.

Con ello, distintas dimensiones financieras, cuya discusión en la arena internacional hasta entonces recaía sobre las IFIs, comenzaron a ser traducidas al discurso de DD. HH. En este proceso, la voz de los representantes de los países del Sur Global fue central (XERCAVINS, 2009). Las Tablas 1 y 2 muestran el peso relativo de estos países con respecto a los del Norte Global en el gobierno del FMI y de las entidades de DD. HH. de la ONU. A medida que la brecha económica entre estas dos clases de países se achicaba, los del Sur Global empezaron a solicitar cambios en la gobernanza de las IFIs, en consonancia con el nuevo equilibrio de poder económico global (LARRALDE, 2014).

**TABLA 1 – REPRESENTACIÓN POLÍTICA SUR GLOBAL EN ECOSOC, CONSEJO DE DD. HH. Y COMITÉ ASESOR (2014)**

ESTADOS DE	ENTIDAD		
	ECOSOC	CONSEJO DD. HH.	COMITÉ ASESOR
ÁFRICA	14 ASIENTOS	13 ASIENTOS	5 EXPERTOS
ASIA Y EL PACÍFICO	11 ASIENTOS	13 ASIENTOS	5 EXPERTOS
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	10 ASIENTOS	8 ASIENTOS	3 EXPERTOS
EUROPA ORIENTAL	6 ASIENTOS	6 ASIENTOS	2 EXPERTOS
SUB-TOTAL SUR GLOBAL	41 ASIENTOS (75,93%)	40 ASIENTOS (85,11%)	15 EXPERTOS (83,33%)

(continúa)



ESTADOS DE	ENTIDAD		
	ECOSOC	CONSEJO DD. HH.	COMITÉ ASESOR
EUROPA OCCIDENTAL Y OTROS ESTADOS*	13 ASIENTOS (24,07%)	7 ASIENTOS (14,89%)	3 EXPERTOS (16,67%)
TOTAL	54 ASIENTOS (100%)	47 ASIENTOS (100%)	18 EXPERTOS (100%)

Elaboración: Propia sobre la base de la información contenida en los sitios oficiales de estas entidades, <https://www.ohchr.org/SP/hrbodies/hrc/pages/membership.aspx> y <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/AdvisoryCommittee/Pages/HRCACIndex.aspx>. Consultados el 15 de marzo de 2022.

\*En este grupo ingresa EE. UU.

TABLA 2 – **PODER DE VOTO DEL G7 Y RESTO DEL MUNDO EN FMI: REFORMAS 2006, 2008 Y 2010 EN CONJUNTO**

PAÍSES DEL G7	PRE REFORMAS	POST REFORMAS	RESTO DE LOS PAÍSES
ESTADOS UNIDOS	17%	16%	
JAPÓN	6%	6%	PRE-REFORMAS
ALEMANIA	6%	5%	55% DEL TOTAL
FRANCIA	5%	4%	
REINO UNIDO	5%	4%	POST-REFORMAS
ITALIA	3%	3%	59% DEL TOTAL
CANADÁ	3%	2%	
TOTAL	45%	41%	

Fuente: Resoluciones 61-5/2006, 63-2/2008 y 66-2/2010 de la Junta de Gobernadores del FMI.

Elaboración: Larralde Hernández (2014, p. 11).

Estas demandas se tradujeron en el Fondo en un plan de reformas bianual, en virtud del cual en 2006, 2008 y 2010 se aumentó la capacidad de voto de los Estados del Sur Global en detrimento de los del G7 (ver tabla N<sup>o</sup> 2).

Sin embargo, la última y más significativa de estas reformas no fue ratificada por el Congreso de EE. UU. de forma inmediata, suspendiendo la dinámica bianual del plan previsto. Así, para cuando estalló el caso argentino en 2014, el poder decisorio, en la Junta de Gobernadores del FMI, por ejemplo, de China era inferior al del Reino Unido (4,00 vs 4,51) y el de China y la India juntos inferior al de Japón (6,44 vs 6,56); EE. UU., asimismo, conservaba su poder de veto sobre las decisiones más trascendentes del organismo (MANZO, 2018, p. 8).

Esta coyuntura potenció el atractivo de la ONU como foro apropiado para canalizar demandas alternativas al orden vigente. En 2011, se produjeron en el Consejo de DD. HH. dos hechos significativos en este sentido: en primer término, se aprobaron los principios rectores que las empresas deben seguir para respetar y efectivizar con sus prácticas los DD. HH. (A/HRC/17/31, 2012) y, en segundo lugar, se hizo lo propio con los principios rectores que deben orientar las conductas de todos los agentes vinculados a operaciones de deuda externa, incluidos, claro está, los fondos buitres y el FMI (A/HRC/20/23, 2011).

Este último instrumento posee aquí una relevancia particular, en tanto operacionalizó las normas generales de los DESC en un conjunto de preceptos concretos relativos al universo financiero y los sistematizó en un solo cuerpo normativo.

Sobre su base, al año siguiente, el Consejo afirmó que el obrar de esta clase de fondos “tiene un efecto negativo directo en la capacidad de los gobiernos para cumplir sus obligaciones en materia de DD. HH.” y, consecuentemente, exhortó a los Estados a adoptar medidas para luchar contra la reproducción de sus prácticas (A/HRC/RES/20/10, 2012, p. 3).

## **2. EL FENÓMENO DE LOS FONDOS BUITRE EN CLAVE DE DD. HH.: DIAGNÓSTICO Y ESTRATEGIAS PARA ABORDAR EL CASO ARGENTINO**

A principios del siglo XXI, la preocupación del Consejo de DD. HH. por el obrar de los fondos buitres apareció de manera indirecta. En efecto, ésta se presentó en el marco del análisis que el Experto Independiente efectuaba por entonces sobre los programas de alivio de la deuda para los países pobres muy endeudados; países entre los que se encontraban los más desventajados del planeta (A/HRC/14/21, 2010, p. 11).

Estos programas, que habían surgido en 1996 de la mano del FMI y el BM, tenían por objetivo condonar parte de sus deudas hasta volverlas a “niveles sostenibles” (A/HRC/14/21, 2010:11). En su análisis, el Experto pudo corroborar cómo estos fondos, mediante procesos judiciales y otros medios, operaban contra estos programas quedándose con parte de los recursos financieros ahorrados por los países pobres en función de la mencionada condonación (A/HRC/14/21, 2010, p. 22).

Ahora bien, una vez que los fondos buitres ingresaron en el radar del Consejo adquirieron un peso propio e independiente de otros fenómenos de estudio. Esto fue así, en tanto esta entidad advirtió que:

1. Los países señalados no eran los únicos blancos de sus acciones y que éstas se expandían cada vez más sobre los mercados emergentes (A/HRC/14/21, 2010, p. 22).
2. Sus litigios desestabilizadores iban en aumento a medida que las condiciones institucionales que requerían para operar se hacían más propicias (A/HRC/41/51, 2019, p. 8).
3. Sus actividades ponían de manifiesto algunos de los problemas estructurales más relevantes del sistema financiero mundial y eran una muestra palpable de su carácter injusto (A/HRC/RES/20/10, 2012, p. 4).

Desde entonces, el Consejo dedicó crecientes esfuerzos para caracterizar el *modus operandi* de estos fondos y denunciar su impacto sobre los DD. HH. Estos esfuerzos tenían sentido, precisamente, porque a través de esta caracterización, este organismo podía —y tal vez como con ningún otro tipo de fenómeno— dar cuenta al público en general de cuáles eran los problemas e injusticias que visualizaba en el sistema vigente y que atentaban, desde su perspectiva, contra los aludidos derechos.

A continuación, presentamos dicha caracterización tomando como fuente de datos los informes del Consejo A/HRC/14/21 y A/HRC/41/51 de 2010 y 2019, respectivamente.

### 2.1. LA CARACTERIZACIÓN DE LOS FONDOS BUITRE EN CLAVE DE DD. HH.

De conformidad con los informes señalados, estos fondos son entidades privadas, popularmente conocidas como “buitres” debido a su *modus operandi*, a saber:<sup>6</sup>

1. El blanco de sus operaciones son Estados con economías maltrechas. Los fondos buitres operan durante eventos de crisis financieras con el objeto de: a) aprovechar el momento de debilidad de los países y su poca capacidad de defenderse judicialmente; b) obtener descuentos importantes en la compra de bonos soberanos que adquieren cuando el Estado endeudado está a punto de suspender el pago de su deuda o ya lo ha hecho (A/HRC/41/51, 2019, p. 3; A/HRC/14/21, 2010, p. 5).

...

<sup>6</sup> Esta caracterización se refiere puntualmente a los fondos buitres que operan en el mercado de deuda soberana; no en el campo privado (A/HRC/14/21, 2010, p. 5).

2. Operan en el mercado secundario de deuda soberana, aprovechando su desregulación. Es decir, que estos fondos no prestan recursos a los Estados-blancos de sus acciones, sino que adquieren los títulos de sus deudas en estos mercados de manos de otros prestamistas. Por lo general, estos últimos están ansiosos de desprenderse de dichos títulos, precisamente, por que se avecina el *default* o éste ya se ha producido y, por ello, los venden a precios de remate. Asimismo, estos mercados les permiten actuar con gran opacidad en lo que respecta a sus transacciones e identidad: los bonos soberanos llegan a su poder sin que el Estado deudor lo sepa, ya que estos mercados funcionan al margen de su voluntad y sus bonos pasan de mano en mano sin necesidad de que sea informado (A/HRC/41/51, 2019, p. 3; A/HRC/14/21, 2010, p. 23).
3. Muchos de estos fondos se constituyen en paraísos fiscales. El secreto bancario que existe en estos centros financieros transnacionales les posibilita ser herméticos tanto en lo relativo a quienes los integran como al origen de sus recursos. De igual modo, les permite fugar capitales de los países en desarrollo si así lo requiriesen y evadir el pago de los impuestos (A/HRC/14/21, 2010, p. 7 y 24).
4. Se niegan sistemáticamente a participar en los procesos de reestructuración de la deuda. No existe una ley de quiebra internacional o semejante. De allí que, cuando la deuda de un Estado se torna insustentable, éste debe emprender por iniciativa propia un proceso para reducirla y/o refinanciarla. Esto implica entablar negociaciones complejas con acreedores muy diversos que pueden o no aceptar su oferta de reestructuración. Los fondos buitres compran su deuda sabiendo desde el inicio que no van a aceptarla y con el objeto de iniciar acciones judiciales. Con ello, el Estado en dificultades se ve bajo la amenaza de ser objeto de un juicio desgastante, con un litigante particularmente agresivo, que busca inducirlo a aceptar un acuerdo muy desfavorable (A/HRC/41/51, 2019, p. 2-3).
5. Persiguen judicialmente al país para lograr el reembolso del valor total del bono, más los intereses y las costas procesales. Los procedimientos son particularmente prolongados, costosos y gravosos, lo que demuestra que los fondos buitres son entidades con el capital suficiente como para afrontarlos. Por su parte, la capacidad del Estado para gestionar ordinariamente sus finanzas y sus reservas se ve mermada a causa de estos juicios durante un largo período (A/HRC/41/51, 2019, p. 3).
6. Se aseguran de que intervengan en la resolución de la disputa tribunales proacreedores. No existe un tribunal de quiebra internacional o semejante, de tal manera que los Estados deudores ceden su jurisdicción a favor de tribunales ubicados en el Norte Global. La mayoría de las demandas de estos fondos se interponen en EE. UU., Gran

Bretaña y Francia, que se consideran jurisdicciones amigables para los acreedores (A/HRC/14/21, 2010, p. 7).

7. “Acorralan” al país para hacer ejecutar la sentencia. Una vez que los fondos buitres han obtenido un fallo favorable, tratan de lograr su ejecución ante diferentes cortes. Pese a que muchas de sus tentativas fracasan, estos fondos persiguen a los Estados una y otra vez ante los tribunales de todo el mundo con la esperanza de bloquear sus activos, erosionar su inmunidad soberana y presionarlos para lograr un acuerdo extrajudicial favorable (A/HRC/41/51, 2019, p. 4).
8. Obtienen beneficios exorbitantes, sin haber prestado dinero a los Estados ni haber realizado ninguna inversión previa en la economía real. Los fondos buitres han logrado tasas medias de recuperación de entre 3 y 20 veces su inversión. En algunos casos, las demandas de estos fondos son de tal magnitud que constituyen una parte significativa del PIB de un país empobrecido, que debería destinarse a la efectivización de los DD. HH. afectados durante la crisis (A/HRC/41/51, 2019, p. 4).

## 2.2. LOS FONDOS BUITRE OPERAN EN ARGENTINA: DIAGNÓSTICO Y ESTRATEGIAS DEL CONSEJO DE DD. HH. PARA ENFRENTARLOS

En noviembre de 2013, el Experto Independiente en deuda efectuó una visita institucional a Argentina. El informe, que a raíz de la misma elevó al Consejo de DD. HH. –A/HRC/25/50, de abril de 2014– se presenta, desde el punto de vista metodológico, como una fuente de datos particularmente confiable a tiempo de reconstruir el diagnóstico de este Consejo sobre el caso argentino en el momento inmediatamente anterior a su estallido en 2014; diagnóstico clave para comprender, a su vez, su reacción frente a este suceso.

La actuación de los fondos buitres en este país hunde sus raíces en la “crisis del 2001”. Desde 1998 a 2001, explica el informe, Argentina experimentó una profunda recesión (A/HRC/25/50, 2014, p. 4). Una combinación de préstamos y asesoramientos dudosos en materia de políticas por parte del FMI, una serie de *shocks* externos y la concesión de créditos imprudentes desde el mercado financiero internacional llevaron –según el Experto Independiente– al Estado argentino a una situación de deuda insustentable (A/HRC/25/50, 2014, p. 4).

La crisis tuvo graves repercusiones económicas-sociales en Argentina. El PIB, advierte el informe, se contrajo un 25% entre 1999 y 2002, el desempleo alcanzó un 21,5% en 2002, el 53% de la población cayó ese año en la pobreza y el 24,8% en la indigencia (A/HRC/25/50, 2014, p. 7).

En términos del Experto Independiente, la reestructuración de la deuda en *default* fue un proceso prolongado y polémico (A/HRC/25/50, 2014, p. 7). En 2005, después de varios

intentos infructíferos, Argentina hizo una oferta de canje –que implicaba una condonación relevante de la deuda pendiente– que fue aceptada por el 76% del universo de acreedores al que se dirigió. En 2010, Argentina abrió un nuevo proceso en condiciones similares al anterior que elevó esa tasa de aceptación al 91,3%. Desde ahí en adelante estos acreedores fueron pagados en tiempo y forma (A/HRC/25/50, 2014, p. 7).

Como consecuencia de estos procesos y de la recuperación económica experimentada, señala el informe, la deuda como porcentaje del PIB se redujo en Argentina del 166,3% en 2002 al, aproximadamente, 45% en 2012; porcentaje que baja al 14%, si del total de dicha deuda se considera en particular la “deuda externa pública” (A/HRC/25/50, 2014, p. 7).

Ello ha permitido al Gobierno –según el Experto Independiente– aumentar de manera significativa su gasto en educación, salud y seguridad social (A/HRC/25/50, 2014, p. 7). Este nuevo escenario –remata– ha contribuido significativamente al establecimiento de las condiciones para la realización de los DD. HH. (A/HRC/25/50, 2014, p. 13).

Sin embargo, advierte el informe, subsisten en esta materia algunas dificultades, sobre todo en lo que respecta a la lucha contra la pobreza (A/HRC/25/50, 2014, p. 13). Por esta razón, sugiere al Gobierno profundizar sus políticas dirigidas a efectivizar el ejercicio de los derechos a trabajo, a la seguridad social, a la salud, a la educación y a la vivienda (A/HRC/25/50, 2014, p. 13).

Ahora bien, desde la perspectiva del Experto, esta tarea se ve entorpecida por las demandas judiciales que los fondos buitres iniciaron contra el país en la jurisdicción de Nueva York (A/HRC/25/50, 2014, p. 10).

En este sentido, observa que estos fondos no fueron quienes prestaron inicialmente el dinero a Argentina; compraron la mayor parte de la deuda que están reclamando con un importante descuento tras el *default* en 2001. Por ejemplo, el fondo NML Capital –quien lidera el juicio contra el país– pagó aproximadamente 48,7 millones de dólares por más de 220 millones en bonos argentinos emitidos antes de la crisis, pero está reclamando judicialmente el total de su valor nominal más intereses; una cantidad que constituiría un beneficio del 1.380% (A/HRC/25/50, 2014, p. 10).

La problemática cobra sentido, explica el informe, si se advierte que el tribunal de 1ª instancia de Nueva York ya falló, el 21 de noviembre de 2012, a favor de sus pretensiones y los fondos buitres demandantes rechazaron un plan alternativo de pago propuesto por Argentina el 19 de abril de 2013 (A/HRC/25/50, 2014, p. 13).

La definición de este caso plantea cuestiones estructurales que van más allá de la situación particular de este país (A/HRC/25/50, 2014, p. 10). Esto es así, explica el Experto, en tanto la resolución judicial mencionada refuerza básicamente la noción entre los acreedores de que negarse a participar en las reestructuraciones y presentar una demanda para recuperar el valor total de su deuda y los intereses es una vía apropiada (A/HRC/25/50, 2014, p. 10).

Con ello, advierte el Experto, este caso mina la capacidad de los Estados en crisis para reestructurar su deuda de manera justa y eficiente y, a su vez, alienta a que “esta clase de inversores

sin escrúpulos traten de obtener beneficios inmorales a expensas de la población pobre y más vulnerable [...] mediante litigios prolongados” (A/HRC/25/50, 2014, p. 10). Por todo ello, concluye:

El Experto independiente [...] apoya firmemente la posición del Gobierno de no ceder a las demandas irrazonables de algunos fondos buitres que siguen litigando contra el país en jurisdicciones extranjeras (A/HRC/25/50, 2014, p. 10).

Partiendo de este diagnóstico, cuando la Corte Suprema de EE. UU., en junio de 2014, confirmó las resoluciones de las instancias anteriores, el Consejo de DD. HH. activó una serie de acciones estratégicas dirigidas a evitar que las consecuencias del fallo impactasen sobre esta clase de derechos; acciones que son presentadas aquí, agrupadas en los siguientes tres ejes:

#### 2.2.1. ESTRATEGIAS DE MOVILIZACIÓN DE SU CAPITAL SIMBÓLICO

Si bien todas las acciones activadas por el Consejo buscaban en último término disputar la cosmovisión dominante en el campo financiero –importaban, si se quiere, dar una “batalla por las ideas”–, existieron algunas de ellas puntualmente dirigidas a movilizar su capital simbólico en la comunidad internacional.

En concreto, estas acciones se materializaron en un conjunto de documentos de los años 2014 y 2015 que se toman en este punto como *corpus* de datos para analizar las principales “estrategias argumentativas” –en términos de Vasilachis (2003, p. 101)– del Consejo para lograr que los sujetos involucrados en el conflicto incorporasen la perspectiva de los DD. HH. en sus prácticas.<sup>7</sup>

Estas estrategias, en primer término, partían de legitimar la voz de los actores institucionales de DD. HH. en el universo financiero. La ONU, argumentó el Experto Independiente en esta dirección, es el lugar adecuado para discutir cuestiones de deuda en tanto la base de su membresía es universal e igualitaria, su capacidad técnica y de convocatoria es amplia y, finalmente, es un foro imparcial al no operar en los mercados financieros globales (SPB/SHD/GT/ff, 2014, p. 2).

Al ser cuestionado por la prensa sobre si puntualmente el Consejo debería inmiscuirse en esta clase de cuestiones, el Experto respondió: “[Si este Consejo] no se ocupa del debate de los problemas de DD. HH. vinculados a la deuda [como el de los fondos buitres] ¿Quién lo hará? Las entidades financieras como el FMI, no tienen un record significativo en materia de DD. HH.” (OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS [OHCHR], 2014, p. 3).

...

7 En concreto, se tomaron en cuenta los siguientes documentos: A/70/275 (2015), SPB/SHD/GT/ff (2014), OHCHR (2014), A/HRC/AC/15/CRP.1 (2015) y A/HRC/RES/27/30 (2014).

Desde allí, estas estrategias se dirigieron a subrayar las cualidades del Derecho Internacional de DD. HH. dentro del orden jurídico global. En este sentido, el Experto Independiente expresó: “Me gustaría remarcar que las leyes que conforman este Derecho no son meras expresiones de buena voluntad, sino ‘leyes aplicables’ en el contexto de las reestructuraciones” (SPB/SHD/GT/ff, 2014, p. 5). En particular, una solución a la problemática de los fondos buitres en clave de estas normas ayudaría a reforzar la idea de que la “corresponsabilidad” entre deudores y acreedores es la piedra angular de los mercados financieros (SPB/SHD/GT/ff, 2014, p. 5).

Anclado en esta narrativa, el 26 de setiembre de 2014, el Consejo emitió una Resolución que en su primer acápite dispuso:

Condenar las actividades de los fondos buitres por los efectos negativos directos que el reembolso de la deuda a esos fondos, en condiciones predatorias, tiene sobre la capacidad de los gobiernos de cumplir sus obligaciones en materia de DD. HH., sobre todo los DESC y el derecho al desarrollo (A/HRC/RES/27/30, 2014, p. 3).

No es una nimiedad —explicó a la prensa, uno de los expertos del Comité Asesor— que el Consejo haya decidido condenar los fondos buitres; de hecho, la condena es “fundamental” (ZIEGLER, 2014, p. 2-3). Esto es así, sostuvo, en tanto son 47 Estados-miembro designados por la Asamblea General que han decidido, por una mayoría importante, velar por la Declaración Universal de los DD. HH.; es un gran avance para consolidar el principio de que cualquier reducción de los recursos estatales se debe a la acción de fondos especulativos, como los buitres, atentando contra el desarrollo y suponiendo un sufrimiento para los trabajadores del país endeudado (ZIEGLER, 2014, p. 2).

En el marco de esta concepción, el Experto Independiente envió al principal fondo buitres demandante de Argentina —NML Capital Limited— una comunicación formal instándolo a recalibrar sus acciones en clave de la normativa de DD. HH. (A/70/275, 2015). Es importante hacer notar, advirtió el Experto, que las empresas privadas financieras, incluidas, claro está, esta clase de fondos, deben respetar con sus prácticas este tipo de derechos. En particular, ellos poseen el deber de diligencia para identificar, prevenir y cuantificar los posibles impactos negativos que con sus acciones causen sobre los DD. HH. (SPB/SHD/GT/ff, 2014, p. 3).

En segundo término, los discursos del Consejo se dirigieron a procurar que los tribunales del campo financiero incorporasen las normas de DD. HH. al momento de emitir sus fallos. Dos clases de estrategias argumentativas se utilizaron en este sentido.

En primer lugar, aparecieron aquellas estrategias orientadas a disputar la lógica general con la que el Consejo entendía actuaban las jurisdicciones que operan en los conflictos de deuda soberana. La concepción hegemónica en este campo, observó el Experto Independiente, es que los jueces se apeguen casi exclusivamente a lo prescrito en los contratos, juzguen



a los Estados como si fuesen un agente privado más y le atribuyan al principio *pacta sunt servanda* (“los contratos están para cumplirse”) un carácter “absoluto” (A/70/275, 2015, p. 12-13). Desde su perspectiva, esta concepción desconoce que todo contrato está limitado por el conjunto de normas y valores más generales de la comunidad internacional (A/70/275, 2015, p. 16): cuando se ponen en peligro los DD. HH., observó el Experto, la ejecución de un contrato no es un argumento suficiente para pedir a los Estados que paguen sus deudas en su totalidad y a tiempo (A/70/275, 2015, p. 17).

En segundo lugar, se presentaron aquellas estrategias orientadas a cuestionar la actuación de los jueces norteamericanos en el caso argentino concreto. De conformidad con el informe pertinente del Comité Asesor, sus decisiones representaron un “alejamiento mayúsculo” del enfoque tradicionalmente seguido en estos casos que impuso bloqueos sobre bienes inembargables, favoreciendo a los acreedores más aventajados por sobre los más desfavorecidos y, finalmente, causó daños injustificados a Argentina y a terceros inocentes, como los bonistas que habían aceptado las reestructuraciones (A/HRC/AC/15/CRP.1, 2015, p. 12-15).<sup>8</sup> Las consecuencias, concluyó el informe, de estas decisiones “son claramente *shokeantes* [...] y no es sorprendente que hayan sido ampliamente cuestionadas, incluso por el propio gobierno norteamericano” (A/HRC/AC/15/CRP.1, 2015, p. 12).

Asentado sobre esta base discursiva, el Experto Independiente remitió una comunicación formal a este gobierno expresando su preocupación sobre el impacto negativo de dichas decisiones sobre los DD. HH. (A/70/275, 2015). Cabe aclarar que por entonces existía la expectativa de que algunas de estas decisiones se revirtiesen. Esta posibilidad tenía sentido porque, si bien las resoluciones centrales del caso ya estaban firmes, su puesta en práctica —que implicó el bloqueo judicial de los fondos depositados por Argentina con destino al pago de su deuda (MANZO, 2020)— daba lugar a múltiples caminos de acción que aún no habían sido revisados en sede judicial y que, asimismo, podían serlo por el poder ejecutivo de EE. UU. si considerase que afectaban las relaciones internacionales del país.

Finalmente, el Experto Independiente envió una comunicación formal al propio gobierno de Argentina (A/70/275, 2015). Éste había mantenido su posición de resistencia, aún luego de que las resoluciones centrales del caso quedasen firmes: abonar al camino contrario, explicó el Experto, es decir, si Argentina decidiese pagar a NML Capital de conformidad con los términos prescriptos por las cortes de EE. UU., expone al país a demandas multimillonarias del resto de sus acreedores que podrían solicitar términos similares (OHCHR, 2014, p. 2). Su comunicación, por lo tanto, recordaba al gobierno argentino que la toma de esta posición de ningún modo lo eludía del cumplimiento de sus obligaciones en materia de DD. HH. para con su población.

...

<sup>8</sup> Para profundizar sobre la naturaleza de estas decisiones, ver Manzo (2020).

### 2.2.2. ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN DE LOS FONDOS BUITRE

Diez días después de que el juez de la causa NML formalizase la orden que congelaba los fondos de los acreedores de la deuda reestructurada con el fin de presionar a Argentina para que satisficiera las pretensiones de los fondos buitres demandantes, el Comité Asesor solicitó al Consejo de DD. HH. la creación de un grupo de estudio para investigarlos (A/HRC/AC/13/2, 2014, p. 7).

Considerando la labor ya realizada al respecto, este Consejo hizo lugar a dicha petición y por Resolución del 26 de setiembre de 2014 solicitó:

Al Comité Asesor que prepare un informe basado en investigaciones sobre las actividades de los fondos buitres y sus repercusiones en los DD. HH. y que presente al Consejo en su 31º período de sesiones [en agosto de 2015], para su examen, un informe sobre los progresos de esas investigaciones (A/HRC/RES/27/30, 2014, p. 3).

Hacia principios de octubre de 2014 —esto es a días de la mencionada Resolución—, el Grupo de Trabajo a cargo de esta tarea ya había sido conformado con 5 de los 18 expertos del Comité Asesor y se había designado como jefe del mismo a uno de sus miembros, Jean Ziegler.<sup>9</sup> Este último subrayó la relevancia del acontecimiento al expresar que, en virtud de esta investigación, por primera vez el tema de los fondos buitres será tratado desde el ángulo de los DD. HH. a raíz de un caso concreto: “la ONU —remató— no suele discutir temas financieros, de modo que cuando los discute es que ya se alcanzó un nivel de intensidad muy alto” (ZIEGLER, 2014, p. 4).

Las exceptivas existentes en el momento sobre los posibles efectos de la labor de este Grupo pueden aquí agruparse en tres ejes. En primer lugar, se pensaba que ayudaría a sacar a la luz las actividades de estos fondos. La visibilización de su *modus operandi* a través de un informe respaldado por los máximos órganos de la ONU, se esperaba tendría un “poder moral muy grande” que influiría no solo sobre los organismos especializados más afines al Consejo, como la FAO, sino además sobre las IFIs (ZIEGLER, 2014, p. 4).

En este punto se esperaba, en particular, que el Grupo pudiese probar que los fondos buitres no constituyen especuladores aislados, sino una “creación de las oligarquías financieras” y una “parte importante del capitalismo financiero mundial” (ZIEGLER, 2014, p. 3). Tras ellos, se sospechaba, actuaba en las sombras la alta banca internacional, que los usaba para presionar a los Estados deudores a fin de evitar que estos considerasen la opción de la reestructuración como una vía sencilla para evadir el pago de sus deudas en tiempo y forma (ZIEGLER, 2014, p. 2).

...

<sup>9</sup> La conformación del Grupo se institucionalizó el 23 de febrero de 2015 (A/HRC/AC/14/2, 2015, p. 4).

En segundo lugar, se consideraba que esta investigación posibilitaría mostrar de forma fehaciente que las actividades de estos fondos son ilegales según el Derecho Internacional. Si este fuese el caso, la misma ONU podría activar mecanismos para perseguirlos. Lo ideal, explicó el jefe del Grupo de Trabajo, en este sentido, sería que su Consejo de Seguridad asumiera el tema como propio, porque el capítulo 7 de la Carta lo habilita a actuar frente a amenazas contra la paz y la seguridad internacional por parte de agentes que operan al margen de la legalidad (ZIEGLER, 2014, p. 3).

Finalmente, se creía que la investigación podría generar los insumos necesarios para que los Estados limitaran o prohibieran jurídicamente las prácticas de estos fondos en sus territorios nacionales. La expectativa estaba centrada en un cambio de las reglas de juego financieras a través del Derecho supra-contractual (VIVIEN, 2016). El Grupo fomentaría este cambio al poner a disposición de los Estados un *set* de opciones legislativas a seguir, a partir del análisis y exhibición de las bondades de las legislaciones anti-buitres ya existentes (VIVIEN, 2016). A diferencia de la anterior, se trataría de una solución a esta problemática, por un lado, “indirecta” en tanto su puesta en práctica dependería de la voluntad de cada uno de los Estados-miembro y, por otro lado, “territorialmente limitada” en cuanto a que su aplicabilidad se circunscribiría precisamente a la jurisdicción de aquellos Estados que hubiesen expresado su voluntad legislativa en este sentido.

A fin de cumplir con estas expectativas, el Grupo conformado debía poner en marcha un proceso de investigación eminentemente técnico, no politizado (ZIEGLER, 2014, p. 3). Además, debía reunir información sobre una variedad de fuentes diferentes. En particular, el Consejo le solicitaba recabar aportaciones de los Estados-Miembros, los organismos de las ONU, organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones internacionales competentes (A/HRC/RES/27/30, 2014, p. 3).

La dinámica de la investigación se organizó a través de reuniones formales, en las que los miembros del Grupo debatían sus principales avances y, en virtud de ellos, fijaban los lineamientos para orientarla (A/HRC/AC/15/2, 2015). En dichas reuniones participaban, además, agentes interesados. Así, por ejemplo, en la reunión de febrero de 2015 el Experto Independiente le recomendó al Grupo que llevara a cabo un análisis empírico más amplio que el efectuado en el informe de 2010, circunscripto al obrar de fondos buitres en los países pobres y que prestara especial atención al análisis de la tensión entre dicho obrar y la normativa del Derecho Internacional (BOHOSLAVSKY, 2015a).

Finalizado el plazo de trabajo convenido, en agosto de 2015, el litigio de los fondos buitres contra Argentina aún se encontraba en plena ebullición y sin una resolución aparente a la vista (MANZO, 2020). En este marco, el Grupo de Trabajo solicitó al Consejo una prórroga para presentar su informe final (A/HRC/AC/15/2, 2015, p. 7). No obstante ello, elevó al Comité Asesor un borrador de informe que, en términos generales, contenía ya todos los elementos que darían forma al contenido de su versión definitiva, a excepción de sus reflexiones finales (A/HRC/AC/15/CRP.1, 2015).

Este documento fue calificado por la prensa como una “verdadera mina de información” sobre las estrategias de los fondos buitres (VIVIEN, 2016). El borrador partía de subrayar las enormes inquietudes que suscitan estas estrategias, en el contexto de una creciente litigación contra los Estados deudores (GRANOVSKY, 2015). Desde allí, caracterizaba el *modus operandi* de estos fondos y analizaba empíricamente los casos más llamativos de sus operaciones en los últimos años. A continuación, explicaba por qué sus prácticas vulneraban la normativa de DD. HH. y describía las iniciativas emprendidas recientemente para combatir los efectos negativos de sus actividades (A/HRC/AC/15/CRP.1, 2015).

No obstante, no avanzaba sobre sus conclusiones y recomendaciones. Al respecto, advertía que éstas se formularían solo después del debate general que se daría en el plenario del Comité Asesor durante la sesión en la que este documento preliminar sería presentado (A/HRC/AC/15/CRP.1, 2015, p. 27). Esta dinámica tenía sentido una vez que el informe fuese aceptado por este Comité, se esperaba que comenzara una “dura batalla” por su aprobación en el Consejo de DD. HH. Allí —explicó el jefe del Grupo de Trabajo— las presiones serán muy fuertes, se discutirá cada término del informe y cada representante calibrará su decisión evaluando qué puede suceder en caso de que efectivamente fuese aprobado (ZIEGLER, 2014, p. 3).

### 2.2.3. ESTRATEGIAS ORIENTADAS A CAMBIAR LAS REGLAS DEL JUEGO DE LAS REESTRUCTURACIONES

No existe, como ya se señaló, una ley de quiebra internacional. En este escenario, a medida que avanzaba el caso argentino, se hacía evidente para el grueso de los observadores que las reglas del juego que ordenaban por entonces las reestructuraciones de deuda soberana no eran adecuadas, hasta el punto de tornarlas en abstracto prácticamente inviables.

Esto es así, en tanto este caso demostraba que un porcentaje verdaderamente minoritario de acreedores (de poco más del 1% del universo total) tenía la posibilidad de bloquear un acuerdo de reestructuración alcanzado por un país con la amplia mayoría de ellos y, desde allí, sumirlo en una crisis financiera casi 15 años después de decretado el *default*. Se trata de una situación que no podría acontecer en los territorios nacionales, precisamente, en virtud de que las leyes de quiebra existentes consagran que un acuerdo alcanzado con un porcentaje dado de acreedores —generalmente de 2/3 del universo total— se torna obligatorio para los restantes.

Con ello, en vísperas de que la Corte Suprema de EE. UU. se pronunciase sobre el aludido caso, el Experto Independiente sostuvo que “se necesita urgentemente un mecanismo internacional independiente basado en un conjunto claro de normas y procedimientos vinculantes para resolver los problemas de la deuda soberana” (A/HRC/25/50/Add.3, 2014, p. 22). De igual modo, advirtió, que el proceso de construcción de dicho mecanismo debería ser apoyado por los propios acreedores (A/HRC/25/50/Add.3, 2014, p. 23) y funcionar bajo los auspicios de una institución incluyente y legítima, como la ONU (A/HRC/23/37, 2013, p. 23).

En este contexto, el Consejo emitió una resolución lamentando la inexistencia de un mecanismo semejante y, en particular, que hasta la fecha no hayan prosperado los intentos

“de corregir las injusticias del actual sistema de solución del problema de la deuda, que sigue poniendo los intereses de los prestamistas por encima de los intereses de los países endeudados y de los pobres que viven en esos países” (A/HRC/RES/23/11, 2013, p. 3). Por consiguiente, solicitó que se intensifiquen los esfuerzos para concebir mecanismos “destinados a cancelar o reducir sustancialmente la carga de la deuda externa de todos los países en desarrollo” (A/HRC/RES/23/11, 2013, p. 3).

Cuando la Corte Suprema de EE. UU. finalmente convalidó el fallo contra Argentina, el G77+China efectivamente canalizó dichos esfuerzos a través de la ONU y, el 9 de septiembre de 2014, la Asamblea General activó un proceso para redactar una suerte de ley de quiebra internacional en el plazo de un año (A/RES/68/304, 2014). Una semana antes de que tal resolución de hecho se aprobase, el G77+China había enviado una comunicación formal a los actores institucionales del Consejo de DD. HH. invitándolos a emitir opinión al respecto de la iniciativa presentada (SPB/SHD/GT/ff, 2014). Visto así, las estrategias que se analizan en este acápite se vinculan a los aportes de este Consejo al referido proceso; estos aportes se concretaron en los siguientes cuatro eventos concretos.

En primer lugar, el Consejo, el 26 de setiembre de ese año, emitió una resolución alentando a todos los Estados, por un lado, a participar en las negociaciones encaminadas a establecer el marco jurídico propuesto y, por otro lado, a garantizar que ese marco fuese compatible con las normas de DD. HH. (A/HRC/RES/27/30, 2014, p. 3).

En los considerandos de esta resolución, el Consejo observó que este marco sería una herramienta fundamental para impedir que los fondos buitres paralicen las actividades de los países, impidiendo que protegiesen a su pueblo conforme el Derecho Internacional (A/HRC/RES/27/30, 2014, p. 2). De igual modo, consideró que la decisión de efectuar una reestructuración es un “derecho soberano” de los Estados, que no debe verse frustrado ni obstaculizado por ninguna medida procedente de otro territorio nacional (A/HRC/RES/27/30, 2014, p. 2).

En segundo lugar, el Experto Independiente envió una comunicación al G77+China mostrando su apoyo a la iniciativa presentada y advirtiendo que el fenómeno de los fondos buitres “es sólo una, aunque probablemente la más destacada, evidencia de las consecuencias del vacío legal existente en las reestructuraciones” (SPB/SHD/GT/ff, 2014, p. 2). De allí que, advirtió, la convalidación de sus pretensiones por parte de los tribunales envía un mensaje equivocado al mundo con repercusiones estructurales sobre las reestructuraciones que el futuro mecanismo debe silenciar (SPB/SHD/GT/ff, 2014, p. 2).<sup>10</sup>

...

10 El mensaje, sostuvo el Experto, es el siguiente: “aquellos acreedores que no acepten una reestructuración y litiguen contra el deudor serán reembolsados íntegramente, mientras que aquellos que se esforzaron y

Por otra parte, en dicha comunicación, el Experto sostuvo que este mecanismo debería incluir una referencia explícita a los dos instrumentos jurídicos centrales en materia de DD. HH. en el ámbito financiero –v.g. los Principios Rectores de DD. HH. sobre Deuda (A/HRC/20/23, 2011) y Empresas (A/HRC/17/31, 2012)– para asegurar que las obligaciones que emanan del Derecho Internacional de este campo se consideren adecuadamente en el contexto de las reestructuraciones (SPB/SHD/GT/ff, 2014, p. 2).

En tercer lugar, el Experto Independiente participó en la reunión de enero de 2015 del Comité, conformado para redactar el aludido mecanismo, presentando un documento oficial en el que, básicamente, operacionalizó el contenido de los referidos Principios en seis prescripciones concretas a tener en cuenta durante las reestructuraciones (BOHOSLAVSKY, 2015).

En virtud de ellas, el futuro mecanismo –sostuvo el documento– debería, entre otras cosas, advertir que: todos los agentes involucrados en estos procesos, incluidos el FMI y los acreedores privados, deben respetar los DD. HH.; el árbitro actuante debe ser transparente e imparcial; deben evitarse medidas regresivas sobre los DESC; debe realizarse un análisis de sustentabilidad de la deuda que considere la efectividad de los DD. HH.; finalmente, deben crearse las vías para asegurar el involucramiento en las negociaciones de los actores de DD. HH. y de la sociedad civil (BOHOSLAVSKY, 2015).

Por último, y en virtud de su participación en la reunión de julio de 2015 del aludido Comité, el Experto Independiente elevó a la Asamblea General un documento clarificando, para los efectos del futuro mecanismo, las nociones de “sostenibilidad” y “legitimidad” de la deuda (A/70/275, 2015, p. 11).

Si un Estado –expresó el Experto, criticando la concepción hegemónica de estas nociones en el ámbito financiero– “debe pagar la deuda siempre y en cualquier circunstancia, independientemente del propósito para el que se solicitaron los fondos, en qué se los gastó o el esfuerzo que significa reembolsarlos, sin duda esta idea se basa en un concepto demasiado simplista de la soberanía y los contratos” (A/70/275, 2015, p. 17).

Cuando una de las partes de la relación financiera es un Estado, observó el Experto, al momento de exigir la ejecución de un contrato deben necesariamente considerarse sus obligaciones para con los DD. HH. (A/70/275, 2015, p. 16). A la luz de los efectos *erga omnes* de las normativas de este campo, esto no debe resultar extraño a los prestamistas, quienes también deben respetar estos derechos (A/70/275, 2015, p. 17). Lo dicho no genera incertidumbre jurídica, porque existen reglas de larga data para interpretar normas internacionales conflictivas; de hecho, –concluyó– negar la existencia de un conflicto normativo y no

...

aceptaron que había que reducir la deuda serán los únicos que sufran el recorte [...] [con ello] los acreedores serán mucho más reacios a participar en las reestructuraciones y las crisis serán más largas” (SPB/SHD/GT/ff, 2014, p. 2).

poner en diálogo las obligaciones financieras con las de los DD. HH. es, en último término, lo que provoca incertidumbre (A/70/275, 2015, p. 20).

### 3. LAS RELACIONES DE PODER QUE LIMITAN LA EFICACIA DE LAS ACCIONES DE DD. HH.:

#### LA GOBERNANZA FINANCIERA GLOBAL EN ACCIÓN EN EL CASO ARGENTINO

La historia de los fondos buitres operando contra Estados está íntimamente vinculada a la evolución del mercado de deuda soberana. Hasta la globalización financiera, el grueso del financiamiento externo de los países en desarrollo provenía de fuentes oficiales. A partir de los años 1970, los grandes bancos comerciales comenzaron a liderar dicho proceso a través de la concesión de créditos sindicados y directos. Sin embargo, esta modalidad crediticia comenzó a ser sustituida en los años 1980 por un proceso de titulación de las deudas soberanas promovido por el FMI en respuesta a la crisis de la deuda por entonces vigente (BOUGHTON, 2001).

En este contexto, la emergencia de un verdadero “mercado de bonos de países emergentes” suele asociarse simbólicamente al Plan Brady de 1989 en el que, precisamente, se canjearon parte de los pasivos externos de los países afectados por dicha crisis por nuevos títulos de deuda (BOUGHTON, 2001). A partir de allí, se gestaron las condiciones institucionales propicias para la actuación de estos fondos (MANZO, 2021b). Los bonos soberanos empezaron a ser revendidos en mercados secundarios y sus riesgos cubiertos por diferentes tipos de derivados. Entre 2003 y 2014, el *stock* de bonos existentes prácticamente se triplicó<sup>11</sup> y las divisas en juego en su mercado secundario eran varias veces superiores al valor de tal *stock* (GULATI y GELPNER, 2006, p. 8). Si bien este proceso implicó la despersonalización y la heterogenización del universo de agentes relacionados al mercado de deuda soberana, sus principales resortes de poder siguieron estando altamente concentrados.

Con el fin de fundamentar esta afirmación, es necesario comenzar por aclarar que en tal mercado no participan en calidad de deudores los países de economías avanzadas; quienes emiten títulos de deuda en éste son exclusivamente países periféricos en busca de financiamiento externo para sus economías (MANZO, 2019a; GULATI y GELPNER, 2006).

En la práctica, la colocación de sus títulos es realizada por grandes bancos de inversión con casa matricial en los países del G7. Hacia principios del siglo XXI, cerca de media docena de ellos dominaba el espacio (GULATI y GELPNER, 2006, p. 9). Estos bancos compiten entre sí para tomar la mayor cantidad de gobiernos-clientes en tanto sus servicios son retribuidos a través de jugosas comisiones. Asimismo, su negocio no suele terminar con la gestión

...

11 Entre 2003 y 2014, el *stock* de bonos soberanos en este mercado pasó de aproximadamente 300 mil a 900 mil millones de dólares (GULATI y GELPNER, 2006, p. 8; IMF, 2014, p. 18).

de la emisión propiamente dicha, sino que continúa durante toda la vida del bono emitido; esto es así, en tanto estas entidades suelen operar como agentes financieros intermediarios para el pago/cobro de esos títulos (MANZO, 2020). Finalmente, brindan servicios a la comunidad de inversores —a la cual ellos también pertenecen— emitiendo reportes periódicos sobre este mercado (GULATI y GELPNER, 2006).

La documentación de una emisión dada es, en la práctica, efectuada por firmas jurídicas especializadas con oficinas centrales en los territorios del G7. Media docena de firmas norteamericanas, todas excepto una con sede principal en Wall Street, documentan los bonos soberanos emitidos bajo la Ley de Nueva York y no más de un puñado de firmas con sede en la City de Londres hacen lo propio con los bonos de la Ley Inglesa (GULATI y GELPNER, 2006, p. 11).<sup>12</sup> En caso de conflicto, tanto los gobiernos deudores como los acreedores, suelen contratar sus servicios para asesoramiento o representación (MANZO, 2019b).

Al no existir una Ley ni un tribunal de quiebra internacional, tales conflictos se resuelven bajo la Ley y la jurisdicción de los Estados a los que la documentación de los bonos remite. Al momento del estallido del caso de los fondos buitres con Argentina, casi el 90% del *stock* de bonos soberanos existente remitía a estos efectos al Estado de Nueva York o al de Inglaterra (IMF, 2014, p. 6). Visto así, los jueces de estas dos jurisdicciones eran los encargados de juzgar, a través de su ley estatal civil o comercial, el grueso de los conflictos internacionales que se sucedían en este mercado entre un Estado soberano y sus acreedores (MANZO, 2020).

Por el costado de estos últimos, es decir, por el costado de los agentes inversores que compran los bonos soberanos de forma primaria, el mercado es también concentrado. A principios del siglo XXI, unas pocas docenas de fondos reunían en su poder la mayor parte de la deuda externa emitida por los gobiernos de los mercados emergentes (GULATI y GELPNER, 2006, p. 9).<sup>13</sup> Los grandes bancos comerciales —incluidos, aquellos que asisten a los gobiernos en sus emisiones— siguen teniendo en este espacio un papel destacado, ya sea a través de la compra directa de estos bonos o, indirecta, por medio de su participación en otros fondos inversores. Junto a ellos actúan una variedad de prestamistas diferentes que van desde fondos específicamente conformados para operar con esta clase de títulos, pasando por compañías de seguro o fondos de pensión y llegando hasta *hedge funds* especializados en la compra de títulos de alto riesgo (GULATI y GELPNER, 2006).

...

12 Según Gulati y Gelpner (2006, p. 11): “Pocas de estas firmas tienen [hacia su interior] más de uno o dos asociados especializados en deuda soberana”.

13 Esta concentración no ocurre cuando en una emisión dada participan inversores nacionales o minoristas del país emisor (GULATI y GELPNER, 2006, p. 9).



Es relevante, de igual modo, advertir que todos los agentes del sector privado mencionados —bancos asistentes, firmas jurídicas e inversores—, pese a sus posiciones diversas, y en muchos casos encontradas, se integran como miembros de organizaciones empresariales conformadas para defender los intereses del sector. Al momento del estallido del conflicto argentino, cinco de estas organizaciones caracterizaban todo el espacio. Tres de ellas estaban focalizadas puntualmente en los mercados emergentes (por sus siglas en inglés, EMCA, EMTA e IIF) y las dos restantes en títulos de mercados maduros (SIFMA e ICMA) (MANZO, 2019a, p. 17). El grueso de sus cargos jerárquicos estaban ocupados por representantes de los grandes bancos de los países del G7 (MANZO, 2019b).

Por último, cabe advertir que entre estos agentes del sector privado y los del sector oficial de dichos países existe una serie de vasos comunicantes. Los máximos representantes de la Reserva Federal de EE. UU. y de aquellas áreas del Tesoro vinculadas a este mercado provienen usualmente de firmas líderes de Wall Street y, al abandonar sus cargos, regresan al ámbito financiero privado (ROTHBARD, 2011). Este fenómeno de “puertas giratorias” es común también en el gobierno de las IFIs (TOUSSAINT, 2006). Asimismo, los representantes de uno y otro sector suelen mantener reuniones informales para discutir asuntos de interés común; puntualmente, en lo que atañe al debate del régimen de reestructuraciones, desde 2004, estas reuniones adquirieron carácter formal y periódico en el Comité creado para tales efectos por IIF (IIF, 2014; MANZO, 2019a).

### 3.1. LA GOBERNANZA FINANCIERA GLOBAL TRAS LA SOLUCIÓN PRO-MERCADO A LA PROBLEMÁTICA DE LOS FONDOS BUITRE

Desde un inicio, el poder ejecutivo norteamericano siguió con preocupación el desarrollo del caso argentino. En este contexto, en abril y en diciembre de 2012, efectuó sendas presentaciones frente a la Corte de Apelaciones para respaldar las solicitudes de Argentina que buscaban revertir las decisiones del juez de Nueva York de primera instancia a favor de los fondos buitres.<sup>14</sup>

En estas presentaciones, el gobierno argumentó que, por un lado, la interpretación de las cláusulas contractuales en disputa por parte de dicho juez era errónea y adversa a los intereses políticos de EE. UU. y, por otro lado, que la medida cautelar por él ordenada vulneraba la soberanía de Argentina y podría dañar las relaciones internacionales de EE. UU. Asimismo, advirtió sobre los posibles efectos negativos de estas decisiones sobre el régimen de reestructuraciones de deuda soberana (NML, 2012).

...

14 Briefs US government as Amicus Curiae, US Court of Appeals for the 2<sup>o</sup> Circuit, April 4<sup>th</sup> and December 28<sup>th</sup>, 2012, case:12-105(L).

De allí que, en 2013, cuando la referida Corte de Apelaciones confirmó las decisiones de primera instancia y sin esperar la resolución al respecto por parte de su Corte Suprema, —es decir, sin esperar a que el caso “estallase”— el Tesoro norteamericano activó un proceso de reforma de este régimen; proceso que tuvo tres grandes diferencias con respecto a aquel impulsado en el seno de la ONU (A/RES/68/304, 2014).

En primer lugar, mientras que este último pretendía efectuar una reforma integral del régimen vigente, el Tesoro focalizó su atención en una única problemática, a la que denominó el “problema de acción colectiva” (IMF, 2014). Este recorte era acotado aún para el diagnóstico de dificultades visualizadas por entonces por el propio FMI en las reestructuraciones (IMF, 2013). El esfuerzo del Grupo de Trabajo creado por el Tesoro —rememora en este sentido quien lo liderara— “estuvo orientado por el pragmatismo, por la búsqueda de resultados concretos y precisos, y por el no engancharse en un meta-debate sobre una estrategia más amplia” (SOBEL, 2016, p. 4)

Esta forma de ingreso por parte del Tesoro al campo de las reestructuraciones fue diferente a la de la ONU hasta el punto que la “problemática de los fondos buitres” desapareció en ella como tal. Lo que había que solucionar para el gobierno de EE. UU. era, en definitiva, la manera de organizar la acción de los acreedores en las reestructuraciones de forma colectiva, sin que en dicha organización se avasallasen a las minorías o, a la inversa, sin que estas últimas pudiesen —como en el caso argentino— alterar el resultado de estos procesos considerados como un todo. Como bien explicó en aquel momento el FMI, esta reforma no supone una transferencia de poder “de los acreedores al deudor”, sino, más bien, “de los acreedores individuales a los acreedores como grupo” (HAGAN, 2014, p. 2).

En segundo lugar, en tanto que el proceso de la ONU se orientaba a redactar una suerte de ley de quiebra internacional, el del Tesoro pretendía resolver el problema observado por medio de la redacción de nuevos “modelos de cláusulas contractuales” con reglas específicas para organizar, precisamente, la acción colectiva de los acreedores en las reestructuraciones. Este enfoque era “pro-mercado” —Hagan (2014, p. 1)— en tanto no afectaba su lógica autorregulativa. En efecto, las partes de una futura operación de crédito continuarían negociando sus derechos y obligaciones sin intervención alguna de un tercero, pudiendo decidir descentralizadamente si incorporar o no esos nuevos modelos de cláusulas en sus contratos.

Finalmente, mientras que el proceso de la ONU se activó a partir de una convocatoria pública y abierta,<sup>15</sup> el del Tesoro lo hizo a través de una cerrada y a dedo. En concreto, la convocatoria de este último actualizaba el caso particular de la “matriz política” de la globalización financiera conformada en los años 1970 y 1980 por los gobiernos de los países centrales

• • •

15 Ver: A/RES/68/304 y A/C.2/69/L.4/Rev.1 de 2014.

de Occidente, las IFIs —mayormente controladas por ellos— y los grandes bancos o corporaciones financieras con casa matricial en sus territorios.

En términos organizativos, el carácter más novedoso de este proceso de reforma fue el hecho de que sentó en un plano de igualdad —o, si se quiere, en calidad de “socio”— en una mesa de trabajo del sector oficial a agentes del sector privado: “nosotros entendimos —explicó el director legal del FMI en este sentido— que, desde el momento en que el enfoque escogido era un enfoque-de-mercado, requería, no sorprendentemente, el trabajo con los actores del Mercado. Eso es, precisamente, lo que hemos estado haciendo” (HAGAN, 2014, p. 3).

En la práctica, la representación del sector privado se efectuó a partir de la convocatoria a dos de las cinco organizaciones empresariales ya mencionadas: ICMA e IIF. El rol de ICMA fue central en este proceso, formando parte desde el inicio de sus discusiones generales e integrando sus equipos técnicos encargados de diseñar los borradores de cláusulas previstos (SOBEL, 2016). En su selección pesó el hecho de que ICMA tenga su sede central en Londres y que entre sus casi 500 firmas asociadas se encuentren representados agentes tanto del lado oferente como del demandante de bonos soberanos (GELPNER, 2014).

La labor de IIF en esta matriz fue menos visible. Miembros de su *staff* se insertaron en las discusiones del Grupo de Trabajo y sus autoridades auxiliaron a ICMA en la redacción de sus propios modelos de cláusulas (SOBEL, 2016). Esta asociación se fundó en los 1980 con motivo de la crisis de la deuda externa y sus socios incluían los principales bancos comerciales afectados. Muchos de los involucrados en esta experiencia, explican Gulati y Gelpern, “se conocían por haber trabajado juntos en las reestructuraciones de los 80; momento en que las normas informales de esta pequeña comunidad de banqueros de elites, abogados y funcionarios gobernaban el escenario” (GULATI y GELPERN, 2006, p. 67). Si ICMA garantizó la representación de los agentes financieros del mercado europeo en este nuevo proceso, la IIF hizo lo propio con aquellos del estadounidense.

Por parte del sector oficial, el principal gobierno convocado por el Tesoro al proceso de reforma fue el británico. De hecho, ambos gobiernos aparecieron como pares en este proceso; dicho de otro modo, en éste la jurisdicción inglesa fue elevada al nivel de la de Nueva York en tanto se organizó para diseñar modelos de cláusulas con las especificidades propias de estas dos jurisdicciones (IMF, 2014, p. 6). El equipo técnico encargado de redactar estos modelos estuvo, en la práctica, compuesto exclusivamente por ciudadanos de EE. UU. y Gran Bretaña.<sup>16</sup>

Los representantes de Francia y Alemania fueron invitados a las reuniones de discusión (SOBEL, 2016, p. 4) y los de Canadá, Italia y Japón declararon estar activamente insertos en

...

16 Ver: Integración del equipo en Tabla N° 5, Manzo (2019b, p. 1646).

el debate por intermedio del FMI (A/68/PV.107, 2014). La participación de estos gobiernos del G7 fue, comparativamente a la de sus pares anglosajones, secundaria porque la Comunidad Europea había presentado sus propios modelos de cláusulas a principios de 2013. También lo fue la participación de los representantes de México, Brasil, Uruguay y Turquía que se involucraron en las discusiones generales del proceso, pero no en los equipos de redacción de los nuevos modelos (MANZO, 2019a).

Por último, las IFIs estuvieron representadas en este Grupo de Trabajo por el FMI. Esta entidad cumplió, en el proceso de reforma, un rol central tanto antes de que éste efectivamente comenzase —analizando empíricamente el problema de acción colectiva en las últimas reestructuraciones (IMF, 2013)—, como durante su desarrollo —involucrándose en las discusiones generales y conformando los equipos técnicos de redacción de las cláusulas modelo (MANZO, 2019a)— e, incluso, una vez que este Grupo concluyó su labor, monitoreando el grado de aplicación de las reformas efectuadas (IMF, 2017).

En síntesis, se advierte que este proceso de reforma fue impulsado y controlado por las elites que dominan el mercado de deuda, al menos, desde la década del 1980. En su núcleo aparecieron representados, participantes del sector oficial de los países anglosajones, del FMI y de los grandes jugadores del capital financiero de Wall Street y la City de Londres; en sus márgenes, los del resto de los países del G7, de los emergentes incluidos y los de otros jugadores operantes en dichas jurisdicciones financieras.

Así, esta matriz organizativa hacía descansar sobre una pequeña comunidad de agentes —que escogía, previamente, el problema a resolver y la modalidad jurídica para hacerlo— la capacidad de dotar en la práctica de contenido a la reforma y abría sus puertas a la discusión de dicho contenido a otra comunidad de agentes calculadamente seleccionada.

Al comparar esta integración con la del mencionado Comité *ad hoc* conformado en la ONU para reformar el régimen vigente se advierte que en la matriz política impulsada por el Tesoro no participaron los siguientes agentes con intereses en una correcta organización de las reestructuraciones: 1) entidades interestatales, intergubernamentales y del sistema de Naciones Unidas, diferentes del FMI; 2) actores institucionales de DD. HH.; 3) agrupaciones de la sociedad civil; 4) organizaciones de trabajadores; 5) expertos con una visión heterodoxa de la relación deuda soberana, economía y sociedad, en general, y no anclados en la posición *contractualista* del debate sobre reestructuraciones, en particular. De igual modo, no tuvieron igual grado de representación en uno y otro proceso los países en desarrollo (A/AC.284/2015/2, 2015; MANZO, 2019b).

### 3.2. EL PAPEL DE LOS AGENTES DOMINANTES DEL MERCADO FINANCIERO EN LA ONU: LA LIMITADA EFICACIA DE LAS ACCIONES DEL CONSEJO

Para septiembre de 2014, cuando el Consejo de DD. HH. activaba la investigación de los fondos buitres y la Asamblea General emplazaba la redacción de un mecanismo vinculante para reestructuraciones, el Grupo de Trabajo convocado por el Tesoro norteamericano ya había

presentado sus resultados –nuevas cláusulas-modelos, denominadas CACs– por medio de ICMA y el FMI (IMF, 2014; HAGAN, 2014).

Si bien, expresó el Experto Independiente al respecto, estos nuevos modelos “pueden abordar algunos problemas, sigue existiendo un vacío legal que debe resolverse en el campo de la reestructuración de la deuda (BOHOSLAVSKY, 2015, p. 3)”. Las CACs, sostuvo, incluso cuando están diseñadas e interpretadas correctamente, lo que no puede darse por sentado, no abordan completamente los problemas de coordinación ni el resto de las dificultades estructurales que se plantean en este campo (SPB/SHD/GT/ff, 2014, p. 4).

Anclado en este entendimiento, como ya se mencionó, la ONU decidió activar un proceso de reforma más amplio que el realizado por este Grupo de Trabajo. Este proceso fue impulsado por el G77+China y su apertura contó en la Asamblea General con el apoyo de 124 países y el rechazo de solo 11, entre los que se encontraban, precisamente, aquellos que habían liderado la labor en dicho Grupo (EE. UU., Gran Bretaña, Alemania, Japón y Canadá). Francia e Italia, los otros dos países que junto a ellos completan el G7, se abstuvieron en dicha votación (1<sup>o</sup> columna, Tabla 3).

TABLA 3 – RESOLUCIONES DE LA ASAMBLEA EN TORNO A REESTRUCTURACIONES 2014/15 (VOTOS A FAVOR, EN CONTRA Y ABSTENCIONES)

VOTOS DE PAÍSES	RESOLUCIÓN A/RES/68/304 (1)	RESOLUCIÓN A/RES/69/247 (2)	RESOLUCIÓN A/RES/69/319 (3)
AFIRMATIVOS	124 (70,45%)	128 (71,91%)	136 (74,32%)
ABSTENCIONES	41 (23,30%) (FRANCIA E ITALIA)	34 (19,10%) (FRANCIA E ITALIA)	41 (22,41%) (FRANCIA E ITALIA)
NEGATIVOS	11 (6,25%) (CANADÁ, ALEMANIA, JAPÓN, GRAN BRETAÑA Y ESTADOS UNIDOS)	16 (8,99%) (CANADÁ, ALEMANIA, JAPÓN, GRAN BRETAÑA Y ESTADOS UNIDOS)	6 (3,27%) (CANADÁ, ALEMANIA, JAPÓN, GRAN BRETAÑA Y ESTADOS UNIDOS)
<b>TOTAL:</b>	176 (100%)	178 (100%)	183 (100%)

“Hacia el establecimiento de un marco para reestructuraciones”, Asamblea de 9 de septiembre de 2014.

“Modalidad para el establecimiento del marco de reestructuraciones”, Asamblea de 29 de diciembre de 2014.

“Principios básicos para reestructuraciones”, Asamblea de 10 de septiembre de 2015.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información contenida en dichas Resoluciones.

En el Consejo de DD. HH. la oposición de los países del G7 a las resoluciones en las que se abordaron por entonces cuestiones relativas a la deuda soberana se manifestó, incluso, antes de que estallara el caso argentino. Así, en 2013, los representantes de estos países se opusieron a aquella Resolución por la que este órgano solicitaba la creación de un nuevo mecanismo de reestructuración (1º columna, Tabla 4) y en 2014 hicieron lo propio con aquella que extendía el mandato del Experto Independiente por un nuevo período de tres años (2º columna, Tabla 4).

Su oposición a la Resolución de condena e investigación de los fondos buitres – 3º columna, Tabla 4 – resalta en particular, ya que los votos negativos expresados en el Consejo se circunscribieron exclusivamente a dichos países del G7 y a República Checa.

TABLA 4 – RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE DD. HH. EN MATERIA DE DEUDA 2013/2014 (VOTOS A FAVOR, EN CONTRA Y ABSTENCIONES)

VOTOS DE PAÍSES	RESOLUCIÓN A/HRC/ RES/23/11 (1)	RESOLUCIÓN A/HRC/ RES/25/16 (2)	RESOLUCIÓN A/HRC/ RES/27/30 (3)
AFIRMATIVOS	30 (63,83%)	30 (63,83%)	33 (70,21%)
ABSTENCIONES	2 (4,26%)	3 (6,38%)	9 (19,15%) (FRANCIA E ITALIA)
NEGATIVOS	15 (31,91%) (ALEMANIA, JAPÓN, ITALIA Y EE. UU.) CANADÁ, GRAN BRETAÑA Y FRANCIA NO TENÍAN REPRESENTANTE EN EL CONSEJO	14 (29,79%) (ALEMANIA, JAPÓN, GRAN BRETAÑA, FRANCIA, ITALIA Y EE. UU.) CANADÁ NO TENÍA REPRESENTANTE EN EL CONSEJO	5 (10,64%) (ALEMANIA, JAPÓN, GRAN BRETAÑA Y EE. UU.) CANADÁ NO TENÍA REPRESENTANTE EN EL CONSEJO
TOTAL:	47 (100%)	47 (100%)	47 (100%)

“Consecuencias de la deuda sobre los DD. HH.”, Consejo de 21 de junio de 2013.

“Renovación del mandato del Experto Independiente, Consejo de 24 de marzo de 2014.

“Condena e Investigación de los fondos buitres”, Consejo de 26 de setiembre de 2014.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información contenida en dichas Resoluciones.

El Gobierno de EE. UU. legitimó en la Asamblea su oposición a estos procesos de reforma, argumentado, “que ya se está trabajando sobre esa cuestión técnicamente compleja en otros foros más adecuados, entre ellos el FMI y órganos no gubernamentales, como ICMA”

(A/C.2/69/SR.37, 2014, p. 4). Asimismo, advirtió que estos procesos implican “la movilización de importantes recursos del sistema de la ONU para cuestiones que ya se están abordando en otras instituciones internacionales. Es poco afortunado malgastar tiempo y dinero en procesos duplicados” (A/C.2/69/SR.37, 2014, p. 4).

En este contexto, a fines de 2014, y luego de analizar el contenido de las propuestas debatidas en este foro, la representante de Italia en la ONU, hablando en nombre de la Unión Europea, aclaró la posición que tomarían en adelante los agentes dominantes del campo financiero en este proceso. En concreto, sostuvo que su participación en las discusiones “dependerá de diversas condiciones” (A/C.2/69/SR.37, 2014, p. 5).

En primer lugar, señaló que estas discusiones deben “limitarse a la elaboración de un conjunto de principios no vinculantes que tengan en cuenta un enfoque de contratación voluntaria y basada en el mercado para las reestructuraciones y que aspiren a ampliar su aplicación” (A/C.2/69/SR.37, 2014, p. 5); es decir, y en sentido inverso, estos agentes “no participarán en debates que tengan por objetivo el establecimiento de un marco jurídico multilateral para reestructuraciones que sean vinculantes” (A/C.2/69/SR.37, 2014, p. 5).

En segundo lugar, advirtió, que el trabajo en la ONU deberá “reflejar la labor reciente y en curso en materia de reestructuraciones realizadas por el FMI, o llevada a cabo en estrecha colaboración con éste y con su apoyo técnico. Los debates también deberían aludir a la labor realizada en otros foros sobre estas cuestiones, como el Club de París” (A/C.2/69/SR.37, 2014, p. 5). Estos foros, concluyó, son las “instancias apropiadas para encontrar soluciones” en este campo (A/C.2/69/SR.37, 2014, p. 5).

Bajo esta narrativa, los países del G7 votaron en contra de la Resolución de la Asamblea – aprobada por el voto afirmativo de 128 países (2<sup>a</sup> columna, tabla 3)–, que decidió la conformación de un Comité *ad hoc* para encauzar los debates en este proceso de reforma. Dicha Resolución invitó expresamente a sumarse a ellos al FMI, al BM y a las entidades del sector privado con interés en la materia (A/RES/69/247, 2015, p. 3).

Pese a esta invitación, ninguno de los agentes del núcleo del Grupo de Trabajo convocado por el Tesoro norteamericano se involucró en la labor del Comité, es decir, no participaron en sus discusiones los representantes de los países del G7, del capital financiero con asiento en sus territorios ni de las IFIs (A/AC.284/2015/2, 2015). Tampoco lo hicieron en los debates que tuvieron lugar en el seno del Comité Asesor de DD. HH. relativos a la investigación de las actividades de los fondos buitres (A/HRC/AC/15/2, 2015), aun cuando el Consejo también los había instado expresamente a sumarse al proceso (A/HRC/RES/27/30, 2014, p. 3).

En este marco, el Comité *ad hoc* conformado finalizó su labor a mediados de 2015 sin haber conseguido su objetivo de redactar un mecanismo legal para reestructuraciones. En su lugar, y en línea con lo solicitado por la embajadora de Italia, presentó a la comunidad internacional un conjunto de “principios no vinculantes” dirigidos a orientar las prácticas de los agentes participantes en estos eventos (A/RES/69/319, 2015). La Resolución que los

institucionalizó en la Asamblea recibió solo 6 votos negativos, 5 de los cuales fueron de los países del G7; Francia e Italia volvieron a abstenerse en la votación (3<sup>o</sup> columna, tabla 3).

El punto N<sup>o</sup> 8 de esta Resolución, relativo al principio de la “sostenibilidad de la deuda soberana”, hizo una mención expresa a la necesidad de garantizar en las reestructuraciones el “respeto de los DD. HH.” (A/RES/69/319, 2015, p. 2). De igual modo, incorporó una serie de prescripciones que iban en línea con lo sugerido por el Experto Independiente en su participación en el Comité (BOHOSLAVSKY, 2015). Efectivamente, su punto N<sup>o</sup> 1 advirtió que estos procesos no pueden verse obstaculizados por medidas abusivas de otros Estados o acreedores y los N<sup>o</sup> 2, 3, 4 y 7 receptaron los principios de buena fe, transparencia, imparcialidad y legitimidad con la que deben actuar todos los involucrados en una reestructuración dada (A/RES/69/319, 2015, p. 2).

Por su parte, el Grupo de Trabajo de DD. HH. continuó su investigación sobre los fondos buitres luego de haber presentado su informe preliminar en agosto de 2015 (A/HRC/AC/15/CRP.1, 2015). Su versión final fue concluida en febrero del año siguiente y debía someterse a votación en el Consejo en el mes de setiembre (ZIEGLER, 2018). Sin embargo, dicha votación no aconteció y se pospuso por tiempo indefinido.

De conformidad con el experto que lideró esta investigación, este resultado obedeció a los cambios producidos en el escenario político de Argentina (ZIEGLER, 2018). La posición de resistencia del país a las decisiones de la justicia norteamericana, se abandonó cuando el oficialismo perdió las elecciones presidenciales a manos de un partido opositor que había prometido activar un curso de acción diferente. Así, a principios de 2016, el litigio NML concluyó cuando el nuevo gobierno argentino logró un acuerdo con los fondos buitres demandantes y otros acreedores *holdouts* pagando un monto aproximado de 6,5 mil millones de dólares (A/HRC/41/51, 2019, p. 7).

El informe final de esta investigación fue, finalmente, recibido por el Consejo en setiembre de 2019. Este describe de manera detallada el *modus operandi* de los fondos buitres, su actuación en los últimos casos y da cuenta del por qué sus prácticas atentan contra la plena efectividad de los DD. HH. Sin embargo, en su desarrollo, no traza una relación entre estos fondos y otros actores dominantes del campo financiero y, en sus conclusiones, no declara ilegales, sino “ilegítimas” sus actividades (A/HRC/41/51, 2019, p. 19). Recomienda, por último, una serie de acciones a realizar por la comunidad internacional para restringir sus prácticas, entre las que se destacan las acciones legislativas a adoptar por los Estados en sus propios territorios (A/HRC/41/51, 2019, p. 20).

## REFLEXIONES FINALES

Luego del estallido del caso argentino, el Consejo de DD. HH. desplegó un conjunto de acciones en el campo financiero internacional, años atrás impensadas. Este artículo procuró exhibir las condiciones que posibilitaron este despliegue y, al mismo tiempo, la brecha entre las expectativas depositadas al inicio del proceso y los resultados finalmente alcanzados, con la



esperanza de reflexionar sobre las potencialidades y dificultades del enfoque de DD. HH. para anidar en este campo.

El análisis efectuado mostró que no se requirió modificar los acuerdos constitutivos de la ONU y el FMI para realizar estas acciones. El Consejo hizo en este caso lo que jurídicamente dichos acuerdos siempre autorizaron a hacer. Esto es así, en tanto en el diseño originario de la arquitectura internacional los DD. HH. fueron ubicados en el centro de la cooperación económica internacional y las IFIs como organismos especializados de la ONU que debían propender a su efectivización, aceptando la orientación y fiscalización del ECOSOC a estos efectos (CNU, 1945, Art. 55 y cc).

Pese a esta posibilidad, el Consejo no puso en práctica sus facultades en el campo financiero hasta fines de los años 1990. El análisis realizado exhibió que el puntapié inicial de este viraje se dio en el ámbito de la deuda con la creación de la figura del Experto Independiente; figura que, básicamente, procuró recortar la distancia —aún existente— entre los procedimientos especiales en materia de DESC y los de los derechos políticos y civiles. En la producción de este resultado, se conjugaron tanto factores exógenos (fin de la Guerra Fría, crisis del Consenso de Washington, etc.) como endógenos al propio campo de DD. HH. (v.g. nuevo paradigma de DD. HH.).

En este marco, el trabajo mostró que hacia 2014 el Consejo ya había superado el grueso de las dificultades que complotan —de conformidad con la literatura especializada— contra la activación de este enfoque frente a posibles vulneraciones de los DESC. En efecto, se dio cuenta de que por entonces las nuevas figuras institucionales habían ya desarrollado las capacidades técnicas para operar frente a la amenaza de los fondos buitres y contaban a su disposición con mandatos acordes a la intervención requerida y marcos normativos específicamente adoptados a la situación.

Asimismo, el análisis realizado exhibió que las particulares características del caso argentino habían generado un contexto político-social propenso para la actuación del Consejo —en un momento en el que el retardo de la reforma de la gobernanza del FMI cerraba la posibilidad de canalizar por su intermedio propuestas alternativas al orden vigente— que los propulsores de las iniciativas abordadas supieron aprovechar para sus fines.

En su segunda sección, el artículo mostró que la caracterización de los fondos buitres del Consejo se opuso a la cosmovisión dominante en este campo. En virtud de esta cosmovisión, los actores hegemónicos invisibilizaron estos fondos en el caso concreto, al presentarlos o bien como simples acreedores, a los que se les vulneraban sus derechos contractuales, o bien como acreedores *holdouts* en el marco de cláusulas contractuales inadecuadas para resolver los problemas de acción colectiva. Por uno y otro camino, sus discursos —abstractos y aparentemente neutros— desacoplaron este fenómeno de la realidad histórica-social que posibilita su existencia y reproducción.

En el período abordado, el enfoque de DD. HH. lo reinsertó en dicha realidad a través de cuatro movimientos discursivos interrelacionados; en efecto, el análisis realizado permite

observar que el Consejo presentó los fondos buitres como un fenómeno: 1) social –no individual o descentralizado exclusivamente en las partes de un conflicto dado– que moviliza recursos siguiendo los patrones de poder que estructuran al mercado financiero internacional: desde el Trabajo al Capital y desde el Sur al Norte Global; 2) estructural –no superficial o coyuntural– que se nutre de los vacíos legales existentes y de las contradicciones del sistema financiero para desenvolverse en la práctica; 3) central –no marginal ni una simple externalidad– que para reproducirse requiere la mediación de un conjunto de actores dominantes, con los jueces de las jurisdicciones claves a la cabeza, que por acción u omisión toleran o potencian sus prácticas; 4) ilegítimo –no neutro o puramente económico– que activa un conjunto de relaciones que trascienden el mundo financiero, desnudando su carácter injusto.

El trabajo exhibió, anclado en esta narrativa, que el Consejo desplegó un conjunto de acciones autónomas o en cooperación con la Asamblea para evitar la reproducción de estos fondos en el futuro. Entre las primeras, se destacaron aquellas dirigidas a condenar e investigar su *modus operandi* y, entre las segundas, aquellas orientadas a alterar las reglas de fondo de las reestructuraciones. Advirtiéndose que estas acciones no fueron efectivas a tiempo de cumplir con sus fines tangibles más concretos (alterar el resultado del litigio, iniciar un proceso de persecución de estos fondos por parte de la comunidad global o redactar una suerte de ley de quiebra internacional) sus efectos deben juzgarse en el plano simbólico.

En este plano, la investigación realizada posibilita presentar estos efectos simbólicos en dos niveles, según su mayor o menor grado de abstracción. En un nivel más general, estas acciones fueron efectivas al momento de visibilizar a escala global la vocación del Consejo, por una parte, de incorporar y legitimar la perspectiva de los DD. HH. en los debates propios del campo financiero y, por otra, de dar los marcos interpretativos específicos para que los distintos agentes que se desenvuelven en este campo tomen consciencia e incorporen las prescripciones de DD. HH. en sus prácticas concretas.

En un nivel más tangible, estas acciones fueron efectivas al momento de poner a disposición de su audiencia internacional una narrativa alternativa sobre los fondos buitres que, por un lado, presentó un menú de opciones legislativas que los Estados pueden seguir para acotar su margen de acción y, por otro lado, arrojó luz sobre las prácticas que estos fondos desarrollan en la opacidad, y disputó su cobertura legitimante construida en torno a la legalidad de sus conductas.

En el caso abordado, el Consejo efectuó esta disputa de dos formas. En primer término, mostrando empíricamente cómo y por qué con sus prácticas estos fondos menoscaban la capacidad de los gobiernos para cumplir con sus obligaciones en materia de DD. HH., evadiendo su propia obligación de evaluar los efectos negativos de dichas prácticas sobre estos derechos (A/HRC/41/51, 2019, p. 7-14). En la actual etapa de transición en la que se encuentra la nueva ortodoxia de DD. HH. con respecto al paso de un sistema Estado-céntrico a uno en el que graviten de manera creciente los actores no-estatales, los nuevos desarrollos normativos

y doctrinarios apuntan a tazar la responsabilidad que les cabe a esta clase de actores por su complicidad en dicho menoscabo (BOHOSLAVSKY, 2019; VAN GENUGTEN, 2015).

En segundo término, subrayando el lugar que ocupa el principio de buena fe en el Derecho Internacional. En coincidencia con la opinión esbozada por Ziegler (2018), sostenemos que estos fondos operan “ilegalmente” de conformidad con este Derecho, ya que ellos arriban a la Justicia no porque tengan un derecho vulnerado de forma espontánea, sino porque ellos mismos se han ubicado conscientemente en dicha situación de vulneración con el objeto de obtener ganancias extraordinarias por vía judicial.

Este principio es universalmente reconocido en los Estados a los efectos de evitar que sus institutos jurídicos se desvirtúen, precisamente al ser usados con lógicas y objetivos para los cuales no fueron creados. Puntualmente, en el campo financiero desde la Edad Media estaba prohibido la compra de títulos con el fin de litigar (DOCTRINA CHAMPERTY y MANZO, 2021, p. 266) y en materia de reestructuraciones la buena fe se vulnera si los acreedores no participan en el proceso con espíritu colaborativo, es decir, sabiendo desde el inicio que van a rechazar las ofertas del deudor (A/RES/69/319, 2015, p. 2). Cuando dicho reconocimiento existe con tal extensión se convierte en fuente del Derecho Internacional (Art. 38, estatuto CIJ). Corresponde, consecuentemente, a los jueces actuantes en esta clase de casos –aun siendo de jurisdicciones estatales– aplicar este principio para rechazar las demandas de estos fondos, tomando en consideración que dichos casos son en esencia internacionales.

En su tercera sección, el artículo problematizó el porqué de la limitada efectividad práctica de las acciones del Consejo, poniendo el acento en el comportamiento de los agentes dominantes del campo durante el proceso; agentes representados, en concreto, por los gobiernos del G7, las IFIs y las asociaciones de las grandes corporaciones financieras. El análisis realizado posibilita observar la capacidad de estos agentes para articularse frente a problemáticas puntuales de manera eficiente, con el objetivo de presentar resultados tangibles antes que los agentes subalternos se organicen para elaborar sus propuestas alternativas.

Mientras que estos últimos brindaron su apoyo en el FMI a los nuevos modelos de cláusulas contractuales, los primeros, como se mostró, se opusieron de principio a fin a los procesos activados en la ONU.<sup>17</sup> Esta oposición se comprende desde sus propios intereses. Efectivamente, de prosperar las acciones del Consejo, estos agentes dominantes deberían aceptar durante las reestructuraciones la puesta en práctica de marcos normativos construidos desde

...

17 Durante el primer *round* de reformas del régimen de reestructuraciones en 2001-2003, la posición contractualista del Tesoro Norteamericano y aliados triunfó sobre la legalista, utilizando una táctica semejante que bien podría expresarse en los siguientes términos: apóyennos con la reforma de los contratos (“lo menos”) mientras se sigue indagando sobre la posibilidad de establecer un mecanismo legal (“lo más”); efectuada la primer reforma, los contractualistas se retiran del escenario (MANZO, 2019a).

entidades con sistemas de votación un país-un-voto y cosmovisiones diferentes; entidades que, por otra parte, desempeñarían en estos procesos distintos roles, que en el régimen actual recaen exclusivamente sobre estos agentes. Asimismo, la redistribución de recursos que en ellos acontece debería en adelante efectuarse buscando compatibilizar los derechos de los acreedores con los DD. HH. de las poblaciones afectadas por la crisis.

El análisis efectuado posibilita concluir que la efectividad de su “poder de veto” –en palabras de Bohoslavsky (2022)– sobre la voluntad asociada de más de 120 países en la Asamblea de la ONU descansa en el alto grado de concentración del mercado de deuda soberana. Mientras que la estructuración de este mercado siga haciendo convergir el grueso de los flujos de divisas transnacionales sobre espacios puntuales de jurisdicciones estatales controlados por una pequeña red de agentes interconectados, es difícil que propuestas como las ensayadas por el Consejo puedan en la realidad prosperar; en palabras metafóricas, basta con que los dueños de la pelota y la cancha no asistan al partido programado para que éste quede suspendido.

#### AGRADECIMIENTOS

*El autor agradece el apoyo financiero del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).*

#### REFERÊNCIAS

BOHOSLAVSKY, Juan Pablo. Responsabilidad por complicidad financiera: ¿Por qué cuesta tanto? *In: Los DD. HH. en el mundo financiero* (en prensa).

BOHOSLAVSKY, Juan Pablo. Complicity of international Financial institutions in violation of human rights in the context of Economic reforms. *Columbia Human Rights Law Review*, New York, v. 52, n. 1, p. 203-250, 2019.

BOUGHTON, James M. *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*. IMF, Washington, 2001.

DOMÍNGUEZ, Elvira; SEPÚLVEDA, Magdalena. Contextualizing the Cassese Report. *In: BOHOSLAVSKY, Juan Pablo et al. Pinochet's Economic Accomplices: An Unequal Country by Force*. London: Lexington Books, 2020. p. 63-76.

GELPNER, Anne. A Sensible Step to Mitigate Sovereign Bond Dysfunction. *PIIE blogs*, New York, 2014. Disponible en: <https://piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/sensible-step-mitigate-sovereign-bond-dysfunction>. Consultado el 22 de septiembre de 2017.

GIANVITI, François. Economic, Social and Cultural Rights and the IMF. *IMF*, Washington, 2002. Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/leg/sem/2002/cdmfl/eng/gianv3.pdf>. Consultado en marzo de 2021.

GOLDMANN, Matthias. Contesting Austerity in the 1970s and 1980s: When Human Rights Went Missing. *In: Human Rights in Global Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2020. p. 1-32.

GRANOVSKY, Martín. Leyes para que respeten los derechos humanos – Reclamo del Comité Asesor al Consejo de Derechos Humanos de la ONU sobre deuda soberana. *Diario Página 12*, Buenos Aires, 13 de agosto de 2015. Disponible en: [www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-279270-2015-08-13.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-279270-2015-08-13.html). Consultado el 05 de febrero de 2022.

GULATI, Mitu; GELPNER, Anne. Public Symbol in Private Contract: A Case Study. *Washington University Law Quarterly*, St. Louis, v. 84, n.7, p. 1627-1715, 2006.

HAGAN, Sean. Conference Call on Addressing Collective Action Problems in Sovereign Debt Restructuring. *IMF News Articles*, Washington, 09 de octubre de 2014.

INSTITUTE OF INTERNATIONAL FINANCE (IIF). IIF Special Committee on Financial Crisis Prevention and Resolutions: Views on the Way Forward for Strengthening the Framework for Debt Restructuring. *Institute of International Finance (IIF) Special Committee Working Paper*, Washington, enero de 2014.

KRIKORIAN, Marcelo. *Derechos humanos, políticas públicas y rol del FMI: Tensiones, errores no asumidos y replanteos*. La Plata: Librería Editora Platense, 2013.

LARRALDE HERNÁNDEZ, Juan. Reformas de Gobierno del FMI en 2008-2013. *In: FLACSO-ISA Conferencia Conjunta Internacional*, ISANET-FLACSO, Buenos Aires, 23 al 25 de Julio de 2014. Disponible en: [web.isanet.org/Web/.../3733e679-3e27-4ff0-b95c-6fe37c128615.pdf](http://web.isanet.org/Web/.../3733e679-3e27-4ff0-b95c-6fe37c128615.pdf). Consultado el 09 de abril de 2022.

MANZO, Alejandro Gabriel. Reestructuraciones de deuda soberana: el debate sobre su regulación en términos de disputa por la gobernanza global. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 9-45, 2018.

MANZO, Alejandro Gabriel. ¿Gobernanza financiera?: comparación de las matrices políticas de las que emergieron las CACs 2003 y 2014. *Revista Direito GV*, v. 15, n. 1, e1908, jan-abril, 2019a. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201908>.

MANZO, Alejandro Gabriel. El discurso de la gobernanza como legitimador de las elites financieras en el campo de las reestructuraciones de deuda soberana. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1617-1656, 2019b.

MANZO, Alejandro Gabriel. Global Justice: Why Not State Jurisdictions in Transnational Financial Disputes? *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, 2020.

MANZO, Alejandro Gabriel. ¿Qué hay de nuevo? Repensando el nexos jurídico entre el FMI y los Derechos Humanos. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México (en revisión desde el 25 de marzo de 2021a).

MANZO, Alejandro Gabriel. Condiciones institucionales que posibilitan la existencia de los “fondos buitres”: la dilución del principio de inmunidad soberana en el caso NML vs Argentina. *Revista Ius et Praxis*, Talca, v. 27, n. 3, p. 261-280, 2021b.

MANZO, Alejandro Gabriel. El punto cero: la génesis del desacoplamiento del FMI del sistema internacional de DDHH de la ONU (parte I y II). *Revista Latinoamericana de Sociología Jurídica*, Buenos Aires, Universidad Nacional de San Isidro, año III, n. 4, p. 237-317, 2022.

ROTH-ARRIAZA, Naomi. The Belated Centrality of the Economic Dimension in Transitional Justice: A Case Study. In: BOHOSLAVSKY, Juan Pablo *et al.* *Pinochet's Economic Accomplices: An Unequal Country by Force*. London: Lexington Books, 2020. p. 21-35.

ROTHBARD, Murray N. Wall Street, los bancos y la política exterior norteamericana. Traducción de Juan José Gamón Robres. Auburn: Mises Institute, 2011. Disponible en: <https://cdn.mises.org/Wall%20Street%20los%20Bancos%20y%20la%20Pol%C3%ADtica%20Exterior%20Norteamericana.pdf?token=pTyZkCjI>. Consultado el 15 de febrero de 2022.

SOBEL, Mark. Strengthening Collective Action Clauses: Catalysing Change-the Back Story. *Capital Markets Law Journal*. Oxford, Oxford University Press, v. 11, n. 1, p. 3-11, 2016.

TOUSSAINT, Eric. *Banco Mundial: el golpe de Estado permanente. La agenda oculta del Consenso de Washington*. Vilassar de Dalt: El Viejo Topo, 2006.

VAN GENUGTEN, Willem. The WBG, the IMF and Human Rights: about Direct Obligations and the Attribution of Unlawful Conduct. In: VANDENHOLE, Wouter (ed.). *Challenging Territoriality in Human Rights Law*. New York: Routledge, 2015. p. 44-68.

VASILACHIS, Irene. *Pobres, pobreza, identidad y representaciones sociales*. Barcelona: Gedisa, 2003.

VIVIEN, Renaud. Fondos buitres: el Informe Ziegler nos muestra el camino a seguir. *Comité para la Abolición de las Deudas Ilegítimas (CADTM)*, Liège, 19 de octubre de 2016. Disponible en: <https://www.cadtm.org/Fondos-buitres-el-Informe-Ziegler>. Consultado el 09 de abril de 2022.

XERCAVINS, Josep. La crisis global, las Naciones Unidas y la gobernabilidad democrática mundial. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya, 2009. Disponible en: [https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/6586/xFIUNREPORTd\\_es.pdf](https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/6586/xFIUNREPORTd_es.pdf). Consultado el 15 de febrero de 2022.

ZIEGLER, Jean. Los fondos buitres hacen el trabajo sucio. *Diario Página 12*, Buenos Aires, 05 de octubre de 2014. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-256853-2014-10-05.html>. Consultado el 05 de febrero de 2022.

ZIEGLER, Jean. Fondos buitres: la plutocracia contra el pueblo”. In: *Red en Defensa de la Humanidad (REDH-CUBA)*, [s.l.], 04 de enero de 2018. Disponible en: <https://redh-cuba.org/2018/01/fondos-buitres-la-plutocracia-pueblo-jean-ziegler/>. Consultado el 05 de febrero de 2022.

## Documentos y normativas citadas

### Del FMI (por su sigla en inglés IMF) y ONU general

IMF. Sovereign Debt Restructuring: Recent Developments and Implications for the Fund’s Legal and Policy Framework. *IMF Report*, Washington, 2013.

IMF. Strengthening the Contractual Framework to Address Collective Action Problems in Sovereign Debt Restructuring, *IMF Policy Paper*, Washington, 02 de septiembre, p. 1-48, 2014.

IMF. Second Progress Report on Inclusion of Enhanced Contractual Provisions in International Sovereign Bond Contracts. *IMF Report*, Washington, 2017.

ONU. *Carta de las Naciones Unidas [CNU]*. 1945. Disponible en: [https://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/carta\\_nu.pdf](https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/carta_nu.pdf). Consultado el 15 de febrero de 2022.

## Experto Independiente

A/HRC/14/21. Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa. *ONU: Consejo de Derechos Humanos*, New York, 14º período de sesiones, 29 de abril de 2010, Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/ie-foreign-debt>.

A/HRC/25/50/Add.3. Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y de 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, de Cephas Lumina. Misión a la Argentina (18 a 29 de noviembre de 2013). *ONU: Consejo de Derechos Humanos*, New York, 25º período de sesiones, 02 de abril de 2014. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/129/41/PDF/G1412941.pdf?OpenElement>.

A/HRC/RES/25/16. 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. *ONU: Consejo de Derechos Humanos*, New York, 25º período de sesiones, 15 de abril de 2014. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/136/06/PDF/G1413606.pdf?OpenElement>.

A/69/273. Informe 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. *ONU: Consejo de Derechos Humanos*, New York, 69º período de sesiones, 07 de agosto de 2014. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/498/10/PDF/N1449810.pdf?OpenElement>.

A/70/275. Informe 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. *ONU: Consejo de Derechos Humanos*, New York, 04 de agosto de 2015. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/ie-foreign-debt>.

BOHOSLAVSKY, Juan Pablo. Towards a multilateral legal framework for debt restructuring: Six human rights benchmarks States should consider. *In: UN Human Rights: OHCHR*, Geneva, 26 de enero de 2015. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Development/IEDebt/DebtRestructuring.pdf>.

BOHOSLAVSKY, Juan Pablo. Mandate of the Independent Expert on the Effects of Foreign Debt and Other Related International Financial Obligations of States on the Full Enjoyment of Human Rights, Particularly Economic, Social and Cultural Rights – Vulture Funds and Human Rights. *In: UN Human*



*Rights: OHCHR* [Statement], Geneva, 14<sup>th</sup> session of the Human Rights Council Advisory Committee, 25 de febrero de 2015a. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/AdvisoryCom/Session14/StatementJuanPabloBohoslavsky.pdf>. Consultado el 04 de septiembre de 2022.

SPB/SHD/GT/ff. Mandate of the Independent Expert on the Effects of Foreign Debt and Other Related International Financial Obligations of States on the Full Enjoyment of all Human Rights, Particularly Economic, Social and Cultural Rights. [Carta del Experto Independiente a la Asamblea General y al G77+China]. *Office of the High Commissioner for Human Rights* [OHCHR], Geneva, 05 de septiembre de 2014. Disponible en: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IEDebt/letter\\_Chairman\\_of\\_the\\_Group\\_G77.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IEDebt/letter_Chairman_of_the_Group_G77.pdf).

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. Human rights impact must be addressed in vulture fund litigation – UN experts. *UN Human Rights: OHCHR* [Press Release], Geneva, 27 de noviembre de 2014. Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15354>. Consultado el 04 de septiembre de 2022.

### **Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de la ONU**

A/HRC/AC/13/2. Informe del Comité Asesor sobre su 13<sup>o</sup> período de sesiones. *ONU: Consejo de Derechos Humanos*, Ginebra, 12 de septiembre de 2014.

A/HRC/AC/14/2. Informe del Comité Asesor sobre su 14<sup>o</sup> período de sesiones. *ONU: Consejo de Derechos Humanos*, Ginebra, 23 a 27 de marzo de 2015.

A/HRC/AC/15/L.1. Proyecto de medida: Actividades de los fondos buitres y sus repercusiones en los DDHH. Informe del Comité Asesor sobre su 15<sup>o</sup> período de sesiones. *ONU: Consejo de Derechos Humanos*, Ginebra, 10 a 14 de agosto de 2015.

A/HRC/AC/15/2. Informe del Comité Asesor sobre su 15<sup>o</sup> período de sesiones. *ONU: Consejo de Derechos Humanos* Ginebra, 10 a 14 de agosto de 2015.

A/HRC/33/54 Informe del Comité Asesor sobre las actividades de los fondos buitres y sus repercusiones en los DDHH. *ONU: Consejo de Derechos Humanos*, 33er período de sesiones, 20 de julio de 2016.

A/HRC/AC/17/2 Informe del Comité Asesor sobre su 15<sup>o</sup> período de sesiones. *ONU: Consejo de Derechos Humanos*, 07 de septiembre de 2016.

A/HRC/41/51. Actividades de los fondos buitres y sus repercusiones en los derechos humanos. Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos. *ONU: Consejo de Derechos Humanos*, Ginebra, 41er período de sesiones, 24 de junio a 12 de julio de 2019. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/132/69/PDF/G1913269.pdf?OpenElement>.

ZIEGLER, Jean. A/HRC/AC/15/CRP.1: Draft progress report on the activities of vulture funds and the impact on human rights. *In: UN: Human Rights Council. Advisory Committee*, Geneva, 03 de agosto de 2015.

### **Consejo de Derechos Humanos de la ONU**

A/HRC/20/23. Report of the Independent Expert on the Effects of Foreign Debt and Other Related International Financial Obligations of States on The Full Enjoyment of All Human Rights, Particularly Economic, Social and Cultural Rights, by Cephias Lumina – Guiding Principles on Foreign Debt and Human Rights. *UN: Human Rights Council*, 20<sup>th</sup> session, 10 de abril de 2011. Disponible en: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-23\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-23_en.pdf).

A/HRC/17/31. Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, de John Ruggie. Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”. *ONU: Consejo de Derechos Humanos*, Ginebra, 17<sup>o</sup> período de sesiones, 21 de marzo 2011. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/121/93/PDF/G1112193.pdf?OpenElement>.

A/HRC/RES/20/10. Consecuencias de la deuda externa y de 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. *ONU: Consejo de Derechos Humanos*, Ginebra, 20<sup>o</sup> período de sesiones, 18 de julio de 2012. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G12/162/03/PDF/G1216203.pdf?OpenElement>.

A/HRC/23/37. Informe 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, de Cephias Lumina. Evaluación de los efectos de las iniciativas internacionales de alivio de la deuda en los derechos humanos. *ONU: Consejo de Derechos Humanos*, Ginebra, 23<sup>o</sup> período de sesiones, 11 de junio de 2013. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/146/27/PDF/G1314627.pdf?OpenElement>.

A/HRC/RES/23/11. 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. *ONU: Consejo de Derechos Humanos*, Ginebra, 23º período de sesiones, 21 de junio de 2013. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/149/54/PDF/G1314954.pdf?OpenElement>.

A/HRC/RES/27/30. 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: las actividades de los fondos buitres. *ONU: Consejo de Derechos Humanos*, Ginebra, 27º período de sesiones, 26 de septiembre de 2014. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/181/02/PDF/G1418102.pdf?OpenElement>.

### **Asamblea General de la ONU**

A/CN.4/L.702. Fragmentos del Derecho Internacional: Dificultades derivadas de la diversificación y expansión del Derecho Internacional. Informe del Grupo de Estudio de la Comisión de Derecho Internacional. *Asamblea General de la ONU: Comisión de Derecho Internacional*, New York, 58º período de sesiones, 18 de julio de 2006. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G06/628/66/PDF/G0662866.pdf?OpenElement>.

A/68/948. Carta de fecha 7 de julio de 2014 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente del Estado Plurinacional de Bolivia ante las Naciones Unidas. *Asamblea General de la ONU: Informe del Consejo Económico y Social*, New York, 68º período de sesiones, 07 de julio de 2014. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/427/94/PDF/N1442794.pdf?OpenElement>.

A/RES/68/304. Hacia el establecimiento de un marco jurídico multilateral para los procesos de reestructuración de la deuda soberana. *Asamblea General de la ONU*, New York, 68º período de sesiones, 09 de septiembre de 2014. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/530/08/PDF/N1453008.pdf?OpenElement>.

A/C.2/69/SR.37. Acta resumida de la 37ª sesión, segunda comisión. *Asamblea General de la ONU*, New York, 20 de enero de 2015. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/673/20/PDF/N1467320.pdf?OpenElement>.

A/RES/69/247. Modalidades para aplicar la resolución 68/304, titulada “Hacia el establecimiento de un marco jurídico multilateral para los procesos de reestructuración de la deuda soberana”. *Asamblea General de la ONU*, New York, 69º período de sesiones, 13 de enero de 2015. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/719/41/PDF/N1471941.pdf?OpenElement>.

A/AC.284/2015/2. Informe del Comité Especial sobre los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana. *Asamblea General de la ONU*, New York, 04 de agosto de 2015. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/244/26/PDF/N1524426.pdf?OpenElement>.

A/RES/69/319. Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana. *Asamblea General de la ONU*, New York, 69º período de sesiones, 29 de septiembre de 2015. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/277/85/PDF/N1527785.pdf?OpenElement>.

**COMO CITAR ESTE ARTIGO:**

MANZO, Alejandro Gabriel. Derechos humanos en acción: posibilidades y dificultades para penetrar en el mundo financiero. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 19, e2329, 2023. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202329>

*Alejandro Gabriel Manzo*

INVESTIGADOR ADJUNTO EN CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS (CONICET). PROFESOR ADJUNTO EN LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA (UNC). DOCTOR EN DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES (UNC). MAGÍSTER EN SOCIOLOGÍA (UNC). MASTER OF ARTS IN THE SOCIOLOGY OF LAW POR EL OÑATI INTERNATIONAL INSTITUTE FOR THE SOCIOLOGY OF LAW (IISJ), ESPAÑA.

*alemanzo@unc.edu.ar*