

## ODS 10

### Obligaciones extraterritoriales en materia de derechos humanos para hacer frente a las desigualdades extremas entre países

POR KATE DONALD, CENTRO DE DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES<sup>1</sup>

La cuestión de las desigualdades entre países suele conceptualizarse y medirse en términos del PIB. Además, es frecuente suponer de forma implícita que la manera de reducirlas consiste en la convergencia hacia arriba a través de un rápido crecimiento. No obstante, aunque el crecimiento económico puede resultar importante para muchos países (especialmente los PMA), la convergencia mundial con el PIB de los países más ricos sería catastrófica desde el punto de vista ambiental.

En el contexto del ODS 10, existe una necesidad urgente de tener una visión más holística de los desequilibrios de poder y las desigualdades entre países. Incluso el poder económico es mucho más amplio que el PIB. Los balances comerciales, el tamaño de los fondos soberanos, el acceso a los recursos naturales, la influencia sobre las negociaciones comerciales y los regímenes fiscales mundiales, la fortaleza monetaria, el tamaño de la deuda nacional... Todos estos factores contribuyen enormemente a las desigualdades entre países. Sin duda, la toma de decisiones en la gobernanza económica global también es crucial, como se representa en la meta 6 del ODS 10 (“Velar por una mayor representación y voz de los países en desarrollo en la adopción de decisiones en las instituciones económicas y financieras internacionales”). Pero el desequilibrio del poder de decisión (y del poder en general) va mucho más allá del derecho de voto en las instituciones internacionales. En primer lugar, existen muchas instituciones internacionales regionales

o exclusivas, como la OCDE o el G20, que ostentan un gran poder sobre el entorno económico mundial (más que algunas instituciones “mundiales”), y en las que, de hecho, no se invita a los países en desarrollo a participar en la toma de decisiones.<sup>2</sup>

#### Efectos transfronterizos indirectos de la política nacional

Sin embargo, aún más significativo y más intangible es el hecho de que los países de altos ingresos disfrutan efectivamente de impunidad de sus acciones, que a veces tienen consecuencias devastadoras para las personas que viven más allá de sus fronteras. Los Estados ejercen una importante influencia extraterritorial de numerosas maneras, ya sea a través de políticas financieras y de inversión, a través de su capacidad para regular a las multinacionales sobre las que tienen jurisdicción, o a través de los efectos indirectos transfronterizos de las decisiones políticas nacionales en áreas tales como la regulación ambiental y el impuesto sobre sociedades. Todas estas formas imprimen una profunda huella en la capacidad de otros gobiernos nacionales para hacer realidad sus compromisos en materia de derechos humanos y desarrollo, limitando directamente sus ingresos comerciales o fiscales, contaminando el aire o las vías fluviales, contribuyendo a la elevación del nivel del mar o, simplemente, creando un contexto económico internacional que va en contra de sus intereses.

<sup>1</sup> Parte de este texto se basa en el Centro de Derechos Económicos y Sociales/Third World Network (2015).

<sup>2</sup> Véase el cuadro de texto de José Antonio Ocampo (“El mundo necesita renovar la cooperación internacional en materia tributaria”) en el presente informe.

## Las obligaciones en materia de derechos humanos no cesan en las fronteras territoriales

Contrariamente a lo que muchos creen, la relevancia y la aplicación de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos no cesan en las fronteras territoriales. De hecho, las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos son tan interdependientes como sus economías. El derecho internacional de los derechos humanos implica la obligación de los Estados de respetar, proteger y apoyar el cumplimiento de todos los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, más allá del territorio nacional. Estos deberes se basan en la Carta de la ONU, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros tratados internacionales de derechos humanos. Se han dilucidado más en la jurisprudencia de los órganos regionales e internacionales.

Los órganos de expertos y los juristas han proporcionado su interpretación definitiva sobre las obligaciones extraterritoriales (OET) en materia de derechos humanos. En particular, los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales constituyen la articulación más completa de estas obligaciones.<sup>3</sup>

Los defensores de los derechos humanos invocan cada vez más las obligaciones extraterritoriales en contextos específicos de violaciones transfronterizas de derechos humanos y, como resultado, los tribunales y mecanismos de derechos humanos están examinando estas obligaciones con más detenimiento a la hora de analizar el cumplimiento de los tratados que han firmado los Estados. Por citar solo algunos ejemplos:

- En noviembre de 2017, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (el órgano de expertos que supervisa la Convención sobre

la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, CEDAW, que ha sido ratificada por casi todos los Estados del mundo) recomendó que Noruega revisara su política de extracción de petróleo y gas, habida cuenta del desproporcionado impacto del cambio climático en las mujeres, para cumplir con sus obligaciones extraterritoriales en virtud de la Convención.<sup>4</sup> Esta recomendación se debió en parte a las actividades de promoción y defensa de los grupos de derechos humanos y de derechos de la mujer.<sup>5</sup>

- En 2016, tras una comunicación del CESR, <sup>6</sup>la Clínica de Justicia Global de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York, la Red de Justicia Fiscal y Public Eye, el CEDAW criticó a Suiza por los efectos negativos de sus políticas de secreto financiero sobre los derechos de la mujer en el extranjero, especialmente en los países en desarrollo. El Comité exhortó a Suiza a que llevara a cabo una evaluación del impacto de sus políticas de secreto financiero e impuesto de sociedades [responsables de abusos fiscales transfronterizos a gran escala] sobre los derechos de la mujer más allá de sus fronteras.<sup>7</sup>
- En 2016, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (el órgano de expertos encargado de examinar el cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales) expresó su preocupación por el hecho de que la legislación del Reino Unido sobre el secreto financiero y las normas permisivas sobre el impuesto

3 FIAN International, ed. (2013). Para más información, véase de Schutter et al. (2012) y Centro de Derechos Económicos y Sociales/Third World Network (2015).

4 CEDAW/C/NOR/CO/9. Para más información, véase [www.ciel.org/news/un-committee-calls-norway-revise-energy-policy-noting-climate-impacts-arctic-oil-extraction/](http://www.ciel.org/news/un-committee-calls-norway-revise-energy-policy-noting-climate-impacts-arctic-oil-extraction/).

5 En particular, la Recomendación General más reciente del Comité de la CEDAW (una interpretación de autoridad sobre el alcance y la aplicación de las normas de la CEDAW) incluye un amplio texto sobre las obligaciones extraterritoriales de los Estados en relación con las dimensiones de género del cambio climático: CEDAW/C/GC/37 ([https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1\\_Global/CEDAW\\_C\\_GC\\_37\\_8642\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/CEDAW_C_GC_37_8642_E.pdf)).

6 [www.cesr.org/sites/default/files/downloads/switzerland\\_cedaw\\_submission\\_2nov2016.pdf](http://www.cesr.org/sites/default/files/downloads/switzerland_cedaw_submission_2nov2016.pdf)

7 CEDAW/C/CHE/CO/4-5 (<http://undocs.org/CEDAW/C/CHE/4-5>)

de sociedades socavan la financiación adecuada de los derechos humanos en el extranjero. El Comité solicitó al gobierno del Reino Unido que llevara a cabo una evaluación del impacto en los derechos humanos<sup>8</sup> de sus políticas de secreto financiero, impuestos de sociedades y presentación de informes, a fin de “tomar medidas estrictas para combatir el abuso fiscal, en particular el cometido por empresas y personas con grandes patrimonios” y de “intensificar sus esfuerzos, en coordinación con sus territorios de ultramar y dependencias de la Corona, a fin de combatir el abuso fiscal general”.<sup>9</sup>

### No es una panacea, sino una herramienta para abordar las desigualdades

Aunque el alcance y el contenido jurídico de las OET ya están bien establecidos, siguen siendo objeto de controversia política, en particular, por parte de los Estados más ricos, que se muestran reacios a considerar la cooperación internacional como una cuestión de derechos humanos. Así pues, no son una panacea ni una fórmula mágica para poner fin a las desigualdades entre países. Sin embargo, constituyen una herramienta que los defensores están aprovechando para tratar de corregir estos desequilibrios de poder y responsabilizar a los países más ricos por abusar de su poder a expensas del disfrute de los derechos humanos en los países más pobres. Utilizadas de manera concertada y progresiva, las OET pueden ayudar a contrarrestar la impunidad por las acciones perjudiciales de los países “desarrollados” que refuerzan y exacerban las desigualdades entre los países, entre otras, las desigualdades en el acceso al aire limpio, en el poder de toma de decisiones económicas, la regulación y la tributación de las multinacionales, así como las desigualdades en la capacidad de recaudar suficientes ingresos públicos para cumplir con las obligaciones básicas de derechos humanos. También pueden ser un criterio útil para

evaluar la “coherencia de las políticas”, uno de los compromisos más descuidados de la Agenda 2030. Como mínimo, la coherencia de las políticas en el contexto de los ODS exige que los Estados garanticen que sus políticas fiscales, comerciales, de inversión, ambientales y otras políticas pertinentes “no perjudiquen” (es decir, respeten y protejan) los derechos humanos más allá de sus fronteras.

Aunque el sistema internacional de vigilancia de los derechos humanos no es suficientemente “incisiva” y tiene un poder limitado de aplicación, el papel cada vez mayor de sus órganos de supervisión de las obligaciones extraterritoriales indica que son un canal importante para resaltar las responsabilidades transfronterizas y exigir respuestas a estos desequilibrios de poder sistémicos globales que generalmente constituyen zonas libres de responsabilidad. La Agenda 2030 está firmemente anclada en el derecho internacional de los derechos humanos, según su Declaración; esta ley abarca inequívocamente las OET. Las fuerzas que impulsan las desigualdades entre los países van mucho más allá de las disparidades del PIB y de los puestos en el directorio del FMI; y la responsabilidad de los Estados de respetar, proteger y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos fuera de sus fronteras implica mucho más que la prestación de asistencia. Si los países ricos desean tomar en serio sus compromisos con los ODS y sus obligaciones en materia de derechos humanos, estas consideraciones deberían formar una parte esencial de su aplicación y evaluación del progreso.

8 E/C.12/GBR/CO/6 ([http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/GBR/CO/6&Lang=es](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/GBR/CO/6&Lang=es)).

9 Esto también se debió a una solicitud del CESR, de la Clínica de Justicia Global y de la Red de Justicia Fiscal; véase [www.cesr.org/sites/default/files/downloads/GBR\\_CESCR\\_SUBMISSION\\_JUNE\\_2016.pdf](http://www.cesr.org/sites/default/files/downloads/GBR_CESCR_SUBMISSION_JUNE_2016.pdf).

### Bibliografía

**Centro de Derechos Económicos y Sociales/Third World Network (2015):** Universal Rights, Differentiated Responsibilities: Safeguarding human rights beyond borders to achieve the SDGs. Nueva York/Penang.  
[http://cesr.org/sites/default/files/CESR\\_TWN\\_ETOs\\_briefing.pdf](http://cesr.org/sites/default/files/CESR_TWN_ETOs_briefing.pdf)

**De Schutter, Olivier et al. (2012):** Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights. En: Human Rights Quarterly 34:4, págs. 1084–1169.

**FIAN Internacional, ed. (2013):** Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights. Heidelberg.  
[www.etoconsortium.org/nc/en/main-navigation/library/maastricht-principles/?tx\\_drblob\\_pi1%5BdownloadUid%5D=23](http://www.etoconsortium.org/nc/en/main-navigation/library/maastricht-principles/?tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=23)

Kate Donald es Directora de Derechos Humanos en el Programa de Desarrollo del Centro de Derechos Económicos y Sociales (CESR).