



JUSTICIA FISCAL Y DERECHOS HUMANOS

GUÍA PARA LA INCIDENCIA



CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS

SOCIAL JUSTICE THROUGH HUMAN RIGHTS

JUSTICIA FISCAL Y DERECHOS HUMANOS

GUÍA PARA LA INCIDENCIA

Julio, 2020

Con el apoyo de



FORD
FOUNDATION

© Center for Economic and Social Rights

Índice

Índice de gráficos, ilustraciones y ejemplos de caso	5
Lista de siglas	6
Agradecimientos	9
Introducción	11
¿A qué nos referimos cuando hablamos de justicia fiscal y por qué es importante para la agenda de derechos humanos?	12
¿Por qué es relevante involucrarse en iniciativas de incidencia en materia fiscal a nivel global y regional? ¿Por qué los espacios técnicos y normativos son claves?	15
¿Cómo, cuándo y de qué manera incidir en quienes monitorean las políticas fiscales?	20
Incidencia a nivel global	22
Órganos de Tratados de la ONU	25
<i>¿De donde surgen?, ¿Cómo se conforman y cuáles son sus funciones centrales?</i>	25
<i>Oportunidades de participación de las OSC, ventajas y desafíos</i>	26
Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas y Expertos Independientes	39
<i>¿Qué es el Consejo de Derechos Humanos y cuales son sus funciones centrales?</i>	39
<i>¿Qué oportunidades de participación de las OSC ante el Consejo existen?</i>	40
Fondo Monetario Internacional	50
<i>¿Qué rol internacional tiene el FMI y por qué es importante para los derechos humanos?</i>	50

<i>¿Cómo pueden incidir las OSC? Oportunidades y desafíos</i>	53
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	58
<i>¿Qué rol internacional tiene la OCDE y por qué es importante para los derechos humanos?</i>	58
<i>¿Cómo pueden incidir las OSC? Oportunidades y desafíos</i>	61
Mecanismos de Monitoreo y Seguimiento de la Agenda 2030	66
Financiamiento para el Desarrollo	71
Incidencia a nivel regional	75
Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)	75
<i>¿De donde surgen y cuáles son sus funciones centrales?</i>	75
<i>¿Cómo opera la Comisión? Algunas de sus herramientas de promoción y monitoreo.</i>	
<i>Oportunidades de participación de las OSC</i>	78
Comisiones Económicas Regionales de la ONU:	
la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL)	86
<i>¿Qué es la CEPAL y por qué es importante para la agenda fiscal?</i>	87
<i>¿Que oportunidades de participación e incidencia tienen las OSC en este ámbito?</i>	87
Incidencia a nivel doméstico	90
Conclusiones finales	93

Índice de gráficos, ilustraciones y ejemplos de caso

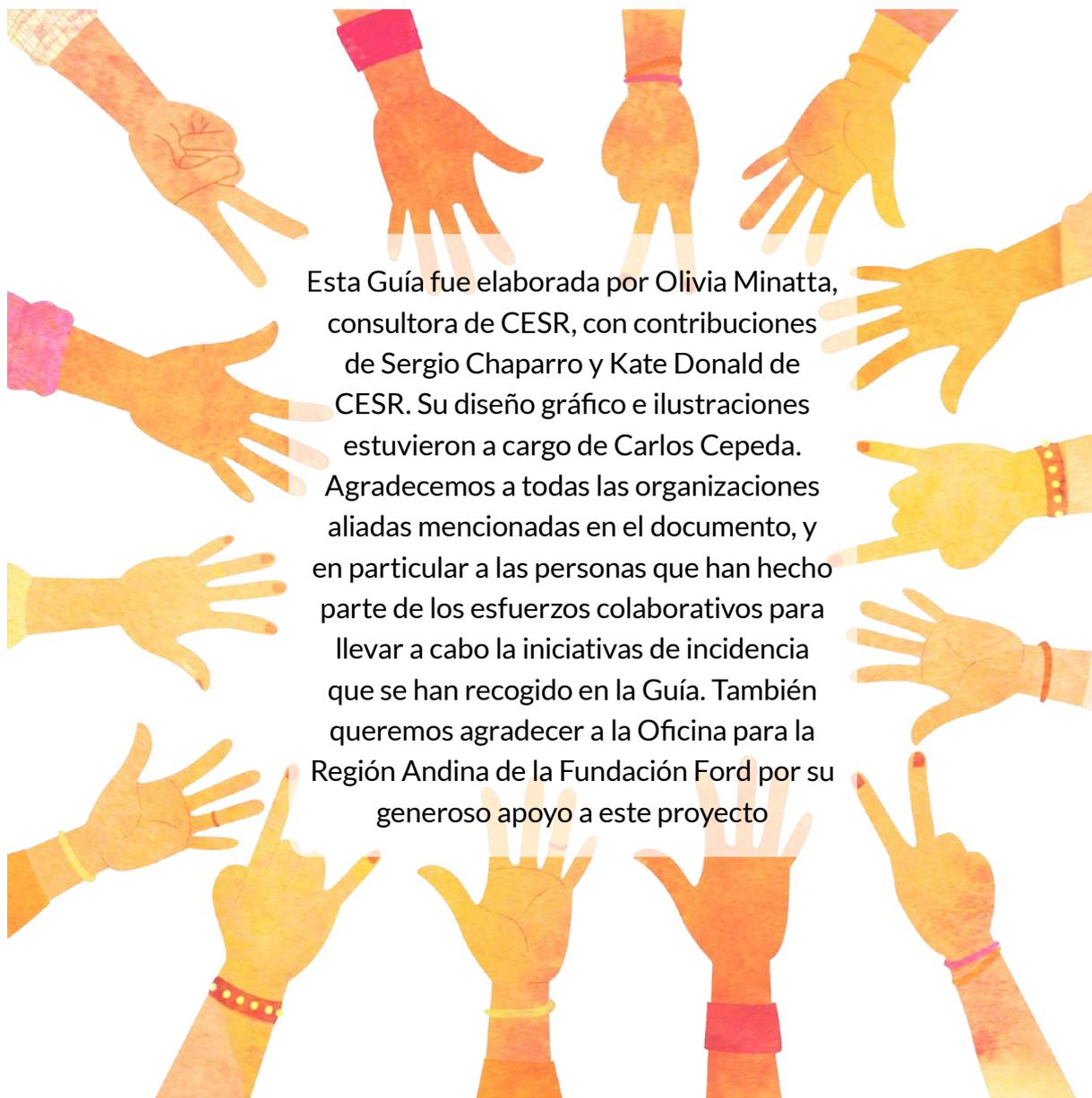
Ilustración 1. El interés por la política fiscal apunta a preguntas importantes	12
Gráfico 1. Las fases de la política fiscal desde una perspectiva de derechos humanos.	13
Ilustración 2. Breve explicación de algunos términos esenciales de derechos humanos.	14
Gráfico 2. Algunas de las vías a través de las cuáles la sociedad civil puede incidir sobre la política fiscal.	16
Gráfico 3. Actores claves para la incidencia en el campo de intersección entre política fiscal y derechos humanos.	21
Gráfico 4. Espacios a nivel global en temas de política fiscal y derechos humanos y posibles objetivos de incidencia.	24
ESTUDIO DE CASO 1: Suiza y España	37
ESTUDIO DE CASO 2: Dos casos de procedimientos especiales relevantes para la agenda de justicia fiscal	46
ESTUDIO DE CASO 3: Incorporando una perspectiva de derechos a la reforma a la tributación corporativa	64
ESTUDIO DE CASO 4: Incorporando una perspectiva de derechos al seguimiento a la Agenda 2030 y al debate sobre financiamiento del desarrollo	73
Gráfico 5. Mecanismos regionales en el campo de la política fiscal y los derechos humanos en las Américas y canales de incidencia.	76
ESTUDIO DE CASO 5: Principios y Directrices de Política Fiscal y Derechos Humanos	81

Lista de siglas

AAAA	Agenda de Acción de Addis Abeba
ALC	América Latina y el Caribe
APEC	Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
CDH	Consejo de Derechos Humanos
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer
CESR	Center for Economic and Social Rights
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CPD	Convención sobre Personas con Discapacidad
Comité	
CEDAW	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
Comité	
DESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CDPD	Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DD.HH	Derechos Humanos
DESC	Derechos económicos, sociales y culturales
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
EI	Experto Independiente
EPU	Examen Periódico Universal
FfD	Financiamiento para el Desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSDO	Oficina para el Financiamiento del Desarrollo Sostenible
G7	Grupo de los Siete
G20	Grupo de los Veinte
G24	Grupo de los Veinticuatro
GTPSS	Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador
ICESCR	International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights
IFI	Instituciones financieras internacionales
INDH	Institución Nacional de Derechos Humanos
IVA	Impuesto sobre el valor agregado
LOI	Lista de Cuestiones (List of Issues)

LOIPR	Lista de Cuestiones con anterioridad al reporte (“LOI prior to reporting”)
LGBTQI	Lesbianas, Gais, Bisexuales, Transexuales, Queer, Intersexuales
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OG	Observación General
OACDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPERA	Outcomes, Policy Efforts, Resources, and Assessment
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
RE	Relatores Especiales
PIB	Producto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PSS	Protocolo de San Salvador
UNDESA	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Agradecimientos



Esta Guía fue elaborada por Olivia Minatta, consultora de CESR, con contribuciones de Sergio Chaparro y Kate Donald de CESR. Su diseño gráfico e ilustraciones estuvieron a cargo de Carlos Cepeda. Agradecemos a todas las organizaciones aliadas mencionadas en el documento, y en particular a las personas que han hecho parte de los esfuerzos colaborativos para llevar a cabo la iniciativas de incidencia que se han recogido en la Guía. También queremos agradecer a la Oficina para la Región Andina de la Fundación Ford por su generoso apoyo a este proyecto



Introducción



La forma en que los Estados movilizan e invierten los recursos públicos es clave para la garantía de derechos. La política fiscal -entendida como el conjunto de instrumentos con los que se manejan las finanzas públicas- es un asunto estratégico para avanzar en la plena realización de los derechos y en la construcción de sociedades más igualitarias. Esta guía tiene por finalidad apoyar a organizaciones interesadas en hacer una incidencia efectiva en temas de política fiscal usando el enfoque de derechos humanos como herramienta. El mundo de organismos e instituciones que trabajan esta temática puede parecer demasiado complejo o inaccesible, por eso es importante comenzar con algunas aclaraciones que muestran que no es así.

Primero, deben saber que no hace falta ser expertos en el funcionamiento de organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI), o los comités de derechos humanos para incidir ante ellos. Para empezar, solo basta encontrar un canal adecuado. En segundo lugar, muchos de estos espacios no son tan inaccesibles como parecen –existen mecanismos bien establecidos para la incidencia mediante los cuales se han logrado importantes avances. Además, siempre es posible comenzar colaborando con otras organizaciones de la sociedad civil que ya tengan experiencia en el campo.

Con estas ideas en mente, la guía describe algunos de los organismos clave sobre los que es posible incidir para lograr una transformación de las políticas fiscales, sobre todo a nivel global y regional. También ofrece algunas aproximaciones sobre las funciones más relevantes de estos organismos, así como sobre los espacios que puede aprovechar la sociedad civil en cada uno de ellos.

Es importante aclarar que no existe una única estrategia adecuada de incidencia, pues ello dependerá de los objetivos de cada organización, así como de cada contexto. Por ese motivo, la guía pretende ayudar a las organizaciones a tomar decisiones más informadas, compartiendo algunos aprendizajes del Center for Economic and Social Rights (CESR) y otras organizaciones aliadas que puedan resultar útiles.

¿A qué nos referimos cuando hablamos de justicia fiscal y por qué es importante para la agenda de derechos humanos?

Conocer la política fiscal de un gobierno es la mejor forma de saber cuáles son sus verdaderas prioridades. La política fiscal no sólo se refiere a cómo los Estados utilizan sus recursos –es decir a como asignan y ejecutan su presupuesto– sino también a cómo recaudan sus ingresos para financiar el gasto público. Ella define quiénes se van a beneficiar de los recursos estatales y quiénes van a asumir los costos de esos beneficios.

Ilustración 1.

El interés por la política fiscal, entonces, apunta a preguntas importantes como:



Responder estas preguntas nos ayuda a entender si el Estado está cumpliendo con su obligación establecida en las normas internacionales de derechos humanos de adoptar todas las medidas necesarias, mediante la movilización del máximo de sus recursos disponibles, para la plena realización de los derechos humanos, respetando criterios de igualdad y no discriminación (ver ilustración 2).

Las normas de derechos humanos brindan un marco vinculante para los Estados que sirve de referencia para determinar si las decisiones en relación con los recursos públicos se están tomando de forma justa o no. En otros términos, los derechos humanos ayudan a definir las exigencias básicas de lo que significa la justicia fiscal (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Las fases de la política fiscal desde una perspectiva de derechos humanos.



Ilustración 2. Breve explicación de algunos términos esenciales de derechos humanos.

Obligación de adoptar medidas: los Estados deben adoptar medidas legislativas, judiciales, presupuestarias, administrativas y de otra índole para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales (Fuente: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo Facultativo del Pacto, las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

Máximo de recursos disponibles: los Estados deben adoptar medidas adoptadas para hacer efectivos los derechos usando el máximo de los recursos de los que disponen, incluidos los recursos que se pueden proporcionar a través de la cooperación internacional (Fuente: Pacto, Protocolo Facultativo, Observaciones Generales).

Obligaciones mínimas: los Estados tienen la obligación inmediata de priorizar el logro universal de niveles esenciales mínimos de disfrute de los derechos (Fuente: Observación General N° 3).

No discriminación: los Estados deben garantizar la igualdad sustantiva en el goce de los derechos y en las medidas adoptadas para hacer efectivos los derechos (Fuente: Pacto y Observaciones Generales).

Los Estados tienen la obligación de asegurar que los bienes y servicios pertinentes necesarios para hacer efectivos los derechos estén disponibles y sean accesibles, aceptables y de calidad adecuada (el marco AAAQ, por las siglas en inglés). Estos bienes y servicios deben ser provistos sin lugar a discriminación (Fuente: Observaciones Generales).

Realización progresiva: Los Estados deben avanzar de la forma más expedita posible hacia un mayor nivel de disfrute de los derechos, sin retrocesos deliberados (Fuente: Pacto, artículo 2).

Participación, transparencia y rendición de cuentas (principios PANTHER): Los Estados deben garantizar estos principios en el proceso de elaboración de políticas y al momento de monitorearlas (Fuente: Observaciones Generales).



Evaluar la política fiscal nos permite no sólo saber si existen planes y programas concretos para garantizar los derechos de toda la población, y particularmente los de sectores más desaventajados, sino también si su financiamiento es suficiente y sostenible, y si conduce a asegurar mayores niveles de igualdad socioeconómica. Sin recursos no hay derechos, y la política fiscal determina el alcance de las demás políticas en la medida en que establece la cantidad de recursos para financiarlas. En ese sentido, entender la cuestión fiscal y su relación con la agenda de derechos, ayuda a derribar **mitos** en favor de políticas que muchas veces son presentadas por el discurso oficial como “la única alternativa posible” pero que, en verdad, no son más que opciones que esconden profundos retrocesos o decisiones regresivas para los derechos humanos, incluyendo la perpetuación de la desigualdad, el desempleo y la pobreza.¹

La necesidad de conectar las decisiones de política fiscal con las agendas de otros movimientos, incluyendo el de derechos humanos, se refuerza por las exigencias que impone a los Estados la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos, una agenda fundamentada explícitamente en los tratados internacionales de derechos humanos. Cumplir con estos compromisos exige encontrar una fuente sustentable de financiamiento y movilización de recursos. Una política fiscal y de desarrollo con enfoque de derechos demanda de los Estados la adopción de medidas de financiamiento alternativas a las políticas tradicionalmente impuestas como necesarias –como el ajuste del gasto público en salud o educación. Pero abrirle paso a estas opciones, demanda a su vez combatir fenómenos que impiden que las decisiones fiscales se tomen priorizando los derechos, tales como la captura del Estado por parte de las élites, la corrupción, la prevalencia de creencias o dogmas contrarios a la justicia fiscal y la falta de participación de los movimientos sociales en las decisiones fiscales.

¿Por qué es relevante involucrarse en iniciativas de incidencia en materia fiscal a nivel global y regional? ¿Por qué los espacios técnicos y normativos son claves?

Si el objetivo es propiciar un cambio en las políticas fiscales, existen varias vías por las cuales las organizaciones de la sociedad civil pueden influir. Una primera vía es a través de la movilización directa para exigir a los tomadores de decisiones cambios

¹ Para una exploración de algunos de los mitos más frecuentes contra la justicia fiscal ver: CESR, 2019. *Las ideas como campo de batalla: Desmontando la austeridad y otros mitos contra la justicia fiscal*. Disponible en: <https://www.cesr.org/sites/default/files/Desmontando%20Mitos-Online.pdf>

en dichas políticas (bien sea a través de acciones directas o campañas y alianzas que incentiven a otros a movilizarse). Un segundo camino es la vía política, incidiendo en actores que tienen responsabilidades en la toma de decisiones fiscales como es el caso de los parlamentos, los Ministerios de Finanzas o los partidos políticos. Una tercera vía es a través del debate público, influyendo en la forma en que se habla de las políticas fiscales y de las reformas que estas precisan con el fin de crear un clima favorable para hacer dichas reformas posibles. Un cuarto camino es la vía técnica, contribuyendo a modificar los paradigmas teóricos o estándares internacionales que sustentan las políticas fiscales, generando evidencia sobre el impacto de estas políticas y trabajando con actores como la academia u organismos técnicos especializados que influyen en estos aspectos. Y finalmente una quinta vía es la normativa, transformando los marcos de normas que rigen la formulación de las políticas en este campo, activando mecanismos de monitoreo o acudiendo al litigio estratégico ante el incumplimiento de las normas.

Gráfico 2. Algunas de las vías a través de las cuáles la sociedad civil puede incidir sobre la política fiscal.



Estas vías no son excluyentes entre sí. Por el contrario, pueden reforzarse mutuamente. Cada una de ellas tiene asociados espacios de incidencia a nivel internacional, regional y nacional. La decisión sobre cuáles vías priorizar, y en qué actores incidir, se beneficiaría en cada contexto de un análisis estratégico del nivel de influencia de aliados, opositores y actores más neutrales, y las formas en que podrían catalizar o bloquear los cambios que se buscan.

Esta *Guía* se concentra en actores internacionales y regionales que tienen enorme influencia en las políticas que se adoptan a nivel doméstico principalmente a través de la vía técnica y normativa. Este énfasis se justifica por las siguientes razones:

- Porque habitamos un mundo globalizado, donde las economías, y las políticas fiscales en particular, dependen en gran medida de procesos que ocurren a escala global o decisiones que se adoptan a nivel regional o internacional. Un ejemplo de ello es la influencia de instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) en las políticas que se adoptan a nivel doméstico. Generar acuerdos y sistemas de rendición de cuentas en estas instancias internacionales es fundamental por tres motivos. Por un lado, para compensar la ausencia o la insuficiencia de mecanismos internos para monitorear los programas fiscales implementados en el ámbito doméstico. Por otro lado, porque al interior de estos organismos ocurren procesos de negociación o de toma de decisiones claves que van a influir directa o indirectamente en las políticas domésticas y sobre los cuales es preciso volcar la mirada e incidir. Y en tercera medida, porque existe un proceso en marcha por el que empresas multinacionales vienen consolidando un sistema de gobernanza económica global y regional en su favor, frente al cual es necesario oponer visiones más acordes con el interés público.
- Porque si bien la movilización, la incidencia en las políticas o en el debate público son canales claves para transformar las políticas fiscales, en buena medida dependen tanto del paradigma técnico y del marco normativo en el que ocurren. El economista John Maynard Keynes decía que el poder de las ideas suele subestimarse, pero que el mundo está gobernado por poco más que ellas y que en ese sentido quienes elaboran las políticas, cuando se enfrentan a dilemas prácticos, suelen ser esclavos de algún economista difunto. En tal sentido, los paradigmas con los que operan las instituciones financieras internacionales

terminan ejerciendo una influencia decisiva a nivel doméstico, y son un terreno estratégico para la incidencia. De igual forma, en la medida en que la actividad financiera pública es una actividad sumamente reglada por normas y estándares internacionales, incidir sobre esos estándares es clave para modificar lo que pasa en el terreno de las políticas. Cuando se lleva evidencia sobre los impactos en derechos humanos de las políticas de austeridad fiscal a espacios como el FMI, o cuando se contribuye a fortalecer el abordaje que los Comités de Derechos Humanos de Naciones Unidas o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hacen de la política fiscal, se está modificando el marco de justificación y, poco a poco, el paradigma desde el que se elabora dicha política (ver gráfico 3, en la siguiente sección).

- Dado que existe una brecha entre los espacios de toma de decisiones en materia fiscal y las obligaciones de los Estados según el derecho internacional de los derechos humanos, resulta necesario conectar el mundo institucional de derechos humanos con el mundo financiero y los organismos dedicados a evaluar el desarrollo sostenible y su financiación. En tal sentido, es necesario recordar que la política fiscal tiene impactos en derechos humanos y que debe guiarse, como cualquier otro campo de la acción estatal, por las obligaciones que los Estados tienen en esta materia. Las organizaciones de la sociedad civil tienen un rol clave para hacer que los gobiernos cumplan con estas obligaciones: llevando una mirada de derechos humanos a organismos que toman decisiones de gobernanza económica para abrirle paso a alternativas de política más justas y eficaces y, a su vez, llevando la agenda fiscal a organismos de derechos humanos, a fin de demostrar que la disputa por los recursos es un campo fundamental para la garantía de los derechos. Se trata de una doble tarea que requiere superar barreras disciplinarias y construir alianzas sólidas entre movimientos, por lo cual el trabajo colaborativo resulta fundamental.

La importancia de la colaboración en el campo de la política fiscal y los derechos humanos

En el 2015, más de ciento cincuenta organizaciones de la sociedad civil suscribieron la Declaración de Lima sobre Justicia Fiscal y Derechos Humanos, un manifiesto sobre la importancia de reforzar las colaboraciones entre movimientos para avanzar en la justicia fiscal a través de los derechos humanos y viceversa. La Declaración, además de funcionar como documento fundacional sobre los vínculos conceptuales entre estos campos, ha estimulado una serie de iniciativas de colaboración, algunas de las cuales se recogen a lo largo de esta Guía. Estas colaboraciones han permitido conectar saberes, ampliar las estrategias y estrechar vínculos entre actores que suelen operar en campos de incidencia relativamente autónomos.

En 2018, CESR realizó la reunión estratégica *Cruzando Barreras* para analizar esta y otras iniciativas de colaboración entre movimientos y extraer algunas lecciones sobre la importancia del trabajo colaborativo y sobre cómo potenciarlo. Algunas de las conclusiones, recogidas en el informe resultante de esta reunión, son:

- La colaboración, más que una opción, resulta hoy una necesidad para construir el poder colectivo, la capacidad de respuesta y el conocimiento necesario para enfrentar injusticias sistémicas, tales como la extrema desigualdad o las injusticias fiscales y climáticas.
- Existen factores que potencian e inhiben la colaboración. Entre los inhibidores están la incapacidad de reconocer las divisiones ideológicas y las jerarquías de poder dentro y entre los movimientos, así como la fragmentación en la financiación y los espacios para la concepción de nuevas estrategias. Entre los que la potencian están la construcción de marcos comunes sobre la forma en que distintos actores pueden coordinarse para combatir injusticias comunes y las prácticas e incentivos orientados a sumar y construir confianza antes que duplicar esfuerzos.

La importancia de colaborar y construir alianzas duraderas es, entonces, una recomendación transversal de esta Guía.

¿Cómo, cuándo y de qué manera incidir en quienes monitorean las políticas fiscales?

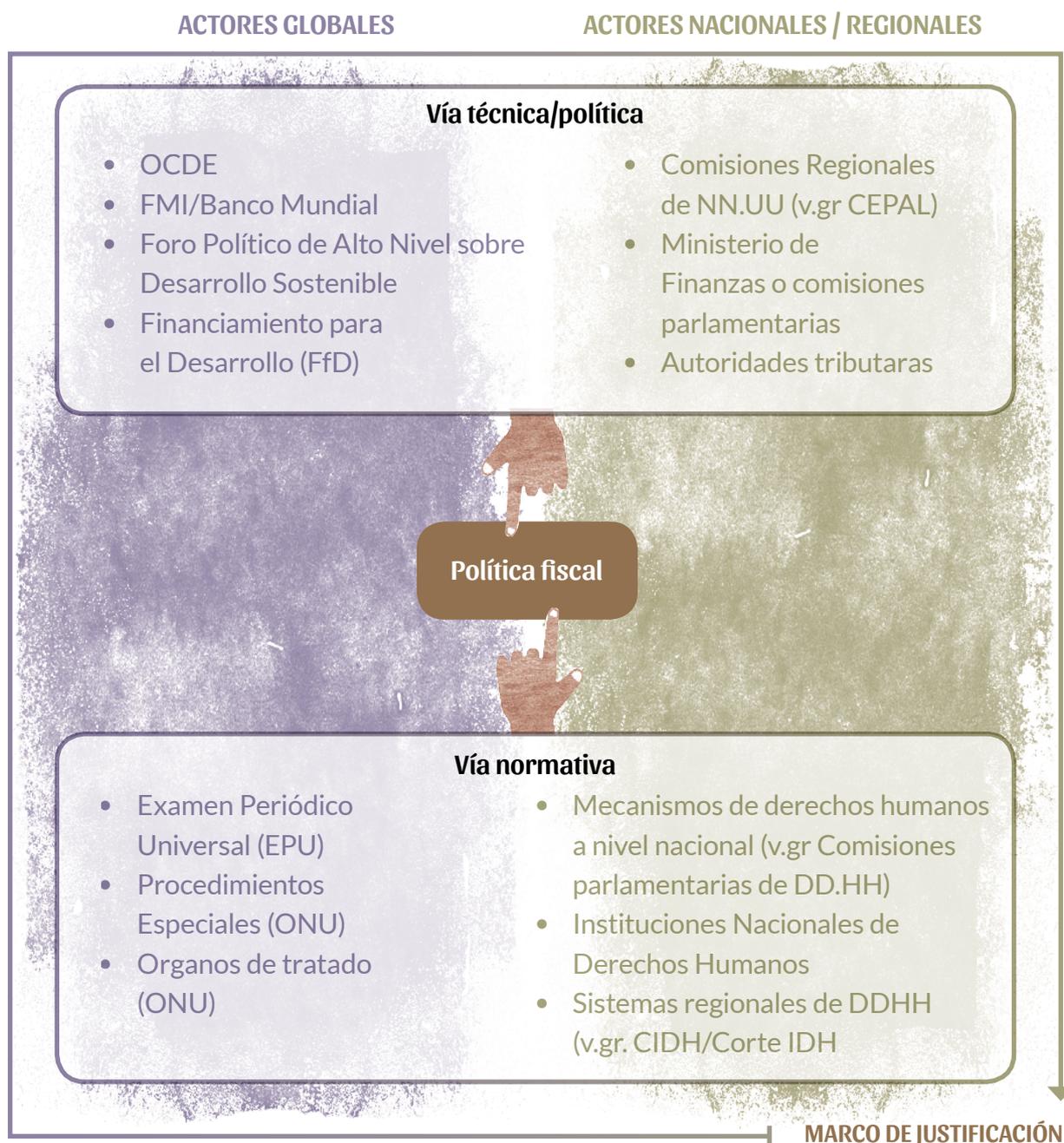


No existe actualmente una sola entidad donde se definan todas las políticas internacionales en materia fiscal. De hecho, no existe un órgano dependiente de las Naciones Unidas donde se adopten esas decisiones de manera igualitaria, con participación de todos los Estados miembros –como sí sucede en otras cuestiones generales o específicas vinculadas a la agenda de derechos humanos como es el caso de los asuntos comerciales o laborales. Sin embargo, hay varias entidades directamente relacionadas a la cuestión fiscal o de desarrollo que, aun cuando son manejadas por algunos pocos países, tienen enorme incidencia en todo el mundo.

En esta sección, haremos un breve repaso de los distintos actores e instituciones relevantes en el campo de intersección entre la política fiscal y los derechos humanos. Este repaso incluirá actores a nivel global, regional y nacional. En cada caso analizaremos cuál es su naturaleza y conformación, cómo adoptan sus decisiones, en dónde radica su importancia y qué oportunidades y desafíos presentan para las organizaciones de la sociedad civil.

Gráfico 3.

Actores claves para la incidencia en el campo de intersección entre política fiscal y derechos humanos.



Incidencia a nivel global

Las tareas de incidencia a nivel internacional (tanto regional como global) presentan oportunidades para:

- Visibilizar problemáticas de derechos humanos ocultadas o negadas por autoridades nacionales o que requieren respuestas coordinadas entre Estados;
- Ampliar o precisar los estándares establecidos en instrumentos internacionales, regulaciones, o acuerdos –que posteriormente podrán ser invocados en distintos foros e instancias judiciales y/o extrajudiciales– y
- Generar nuevos mecanismos de rendición de cuentas sobre violaciones que se encuentran documentadas pero que no poseen una respuesta adecuada a nivel doméstico.

Esto no significa que el orden internacional sea un espacio donde todos tienen igualdad de voz y voto, o donde todas las decisiones sean expresión de procedimientos transparentes, participativos y tendientes a garantizar el interés de los países de menores ingresos. Por el contrario, tal y como sucede en el campo político en general a nivel doméstico, los organismos internacionales también expresan relaciones de fuerza, donde algunos países, instituciones (y en algunos casos, personas específicas) tienen mayor capacidad de decisión e influencia. Ello requiere que las organizaciones de la sociedad civil estén preparadas para operar sobre las diversas dinámicas (y, por tanto, resultados) que pueden presentarse en el camino.

En el seno de la Organización de Naciones Unidas (ONU), existen organismos encargados de la promoción y protección de derechos humanos (en general, creados en el marco de declaraciones o instrumentos internacionales de derechos humanos) –como los Órganos de Tratados de Naciones Unidas, o los diferentes mecanismos del Consejo de Derechos Humanos– y entidades que, si bien trabajan otro tipo de temáticas específicas (en particular la cuestión fiscal), impactan de manera directa en la agenda de derechos humanos –como lo son el Banco Mundial (BM) y el FMI. Uno de los objetivos

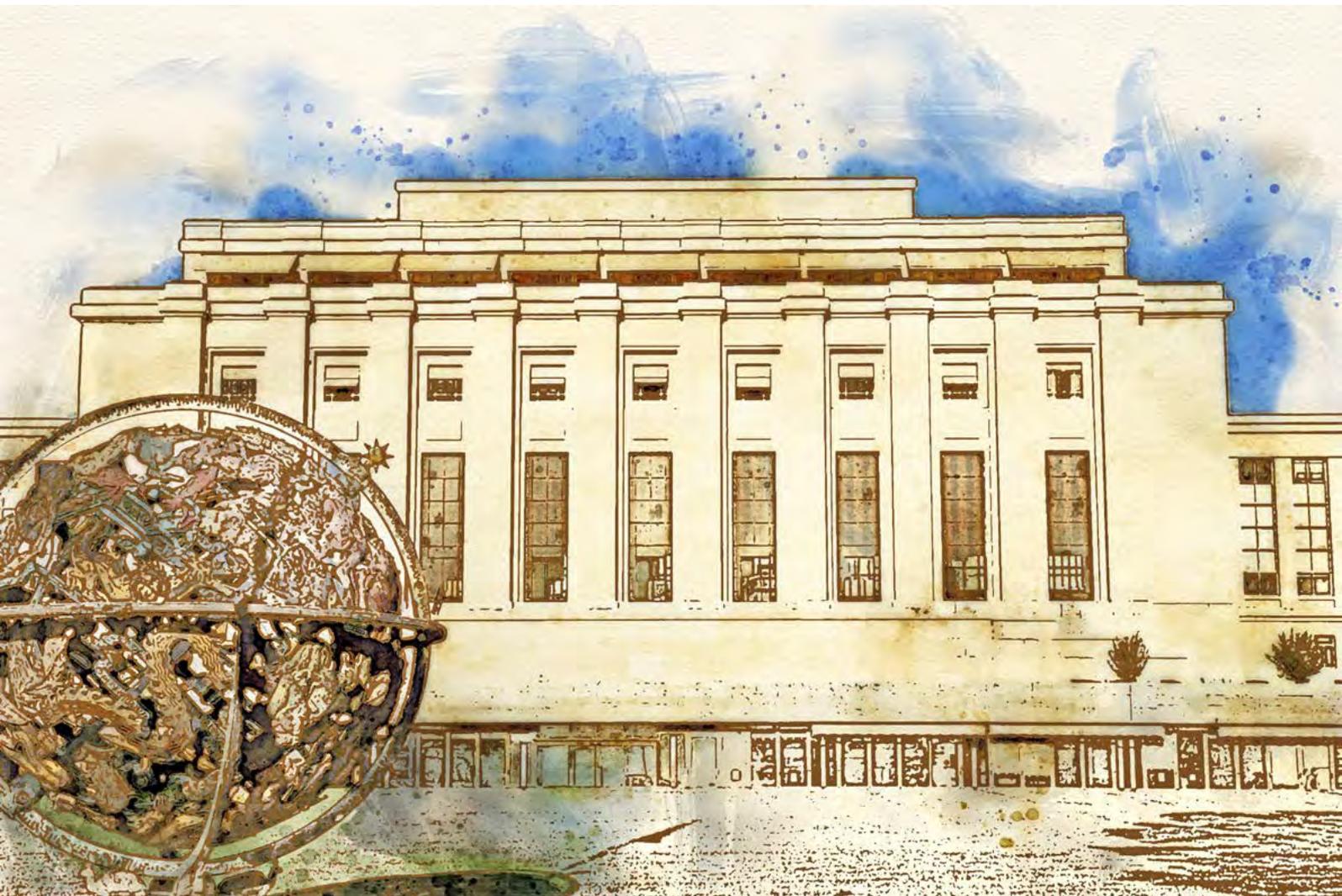


FOTO: RICK BAJORNAS

Palacio de las Naciones Unidas en Ginebra, Suiza.

centrales de CESR hasta el momento, ha sido lograr que los organismos promotores de derechos humanos incluyan la cuestión fiscal en sus análisis, así como llevar los estándares de derechos humanos a las instituciones que ejercen influencia sobre la política fiscal. Vale preguntarse, entonces, cuáles son dichas agencias y organismos, cómo están conformados y cuál es su dinámica para adoptar decisiones de política fiscal y derechos humanos (Ver gráfico 4).

Gráfico 4. Espacios a nivel global en temas de política fiscal y derechos humanos y posibles objetivos de incidencia.

Actor	Espacio global de incidencia	Tipo de mecanismo	Instancia para la incidencia	¿Para qué incidir?
Sociedad civil	ONU	Mecanismos de derechos humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Órganos de tratados • Procedimientos Especiales • Examen Periódico Universal 	<ul style="list-style-type: none"> • Avanzar estándares en derechos humanos y justicia fiscal y examinar la situación en temáticas específicas de derechos humanos. • Dar visibilidad a problemáticas específicas de derechos humanos. • Reforzar los reclamos que persisten sobre la situación general de derechos humanos ante otros Estados.
		Entidades financieras	<ul style="list-style-type: none"> • FMI 	<ul style="list-style-type: none"> • Incidir sobre decisores políticos/ Incidir para que se evalúe el impacto de las políticas de austeridad sobre los DDHH y se adopten políticas alternativas.
		Agenda 2030	<ul style="list-style-type: none"> • Foro de Alto Nivel de Desarrollo Sostenible • Foro de Financiamiento para el Desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • Pese a las debilidades de sus mecanismos de revisión y seguimiento para la rendición de cuentas de los Estados, es un espacio para avanzar en el debate de políticas fiscales para cumplir con los ODS con enfoque de derechos • Incidir sobre lineamientos de política sobre los recursos financieros para cumplir con la Agenda 2030
	OCDE	Espacios multilaterales	<ul style="list-style-type: none"> • Marco Inclusivo • Iniciativa Fiscal ALC 	<ul style="list-style-type: none"> • Influir en las decisiones de gobernanza fiscal que toman allí • Incorporar una mirada de la sociedad civil, incidiendo en las negociaciones o participando en foros.
		Instancias técnicas	<ul style="list-style-type: none"> • Comités Temáticos 	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizar sus estándares o estadísticas en materia fiscal para argumentar en foros de derechos humanos y en foros políticos intergubernamentales o a nivel doméstico.

Órganos de Tratados de la ONU

¿De donde surgen?, ¿Cómo se conforman y cuáles son sus funciones centrales?

Actualmente existen 10 Órganos de Tratados de las Naciones Unidas o Comités de expertos. Se les conoce de esta manera por cuanto han sido creados en el marco de los **diez principales tratados** internacionales de derechos humanos. Así, por ejemplo, el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW) surgieron de la Convención sobre Personas con Discapacidad (CPD) y de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) respectivamente.

Los Órganos de Tratados están conformados por expertos y expertas en la materia y tienen la función central de promover y monitorear el cumplimiento de las disposiciones de la Convención por los Estados parte, fundamentalmente a través de la preparación de evaluaciones con recomendaciones específicas a los informes periódicos que deben presentar los distintos países y la elaboración de comentarios generales a través de las llamadas ‘Observaciones Generales’ (OG). Además, casi todos los Órganos de Tratados han ido incorporando funciones de tipo cuasi jurisdiccional, en tanto resuelven peticiones individuales a través de procedimientos establecidos en Protocolos especiales.

Los Órganos de Tratados no son permanentes, lo que significa que sólo se reúnen en determinados momentos del año y durante algunas semanas. Esos periodos de reuniones son denominados “sesiones” y pueden variar según la cantidad de informes y peticiones a revisar por cada órgano especializado. En general, suele haber entre dos o tres periodos de sesiones cada año y las fechas establecidas pueden consultarse en la página oficial de la ONU (<https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx>).

Durante sus sesiones, que tienen lugar en la sede oficial de la ONU en Ginebra, los Órganos especializados llevan a cabo audiencias con los países bajo revisión, resuelven las peticiones individuales que se hubieren presentado y discuten sobre la elaboración de futuras observaciones generales.

Oportunidades de participación de las OSC, ventajas y desafíos

Existen posibilidades de participación para las organizaciones de la sociedad civil tanto en la revisión a países, como en la presentación de peticiones individuales y en la elaboración de observaciones generales.

El sistema de revisión periódica a los Estados miembros

Cada Estado miembro tiene la obligación de presentar un reporte inicial y reportes periódicos informando sobre todas aquellas medidas (legislativas, administrativas, judiciales, presupuestarias, etc.) que hubiere realizado para avanzar los compromisos asumidos en cada Pacto, así como sus resultados en la práctica. El deber de reportar surge de las distintas Convenciones que ratificaron, y el plazo para presentar los informes periódicos se estipula en cada observación final que cada Órgano hace para cada país. Por ejemplo, para saber cuándo el gobierno argentino debería presentar su informe periódico ante el Comité CEDAW, deberíamos mirar el último informe final que se realizó para ese país.

En general, los países son revisados cada cuatro años por cada Órgano (pudiendo variar o coincidir en tiempo cada evaluación), y la lista de aquéllos que serán revisados en cada sesión es publicada con antelación en la página oficial de la ONU (<https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx>). Normalmente, el procedimiento radica en la presentación del informe periódico por parte del Estado –donde detalla los esfuerzos que ha realizado para avanzar los cometidos de la Convención, en base a las recomendaciones elaboradas en el último informe final–, a partir del cual, de manera previa al comienzo de la sesión, un Grupo de trabajo (en inglés, Pre-sessional Working Group o Task Force) elabora una lista de cuestiones (List of issues, LOI). En ese documento, el Grupo de trabajo requiere del Estado mayores explicaciones, desarrollos sobre los puntos tratados, o bien le solicita que trate nuevos puntos. El Estado puede volver a presentar un informe por escrito en base a esa lista de cuestiones, sobre cuya base se llevará adelante la audiencia. Cabe notar que algunos Órganos introdujeron lo que se denomina el “procedimiento simplificado”, pero su aplicación depende de la adhesión de cada Estado miembro. Así, por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos, omite la presentación de un informe periódico y directamente requiere del Estado la respuesta a una serie de preguntas (LOIPR, “lista de cuestiones previas al reporte”).

Lo más importante a tener en cuenta sobre este proceso es que durante el período previo a la sesión de revisión (en general, unas semanas antes de la sesión), el Grupo de trabajo suele solicitar a las organizaciones de la sociedad civil que presenten de manera virtual “informes sombra”. La contribución radica, esencialmente, en proponer temas relevantes que el Órgano debería tratar en su informe final (y sobre el cual debería interrogar al Estado) así como aportar información (evidencia, estadísticas, casos o situaciones concretas) que pudiera resultar útil para analizar el cumplimiento de las obligaciones convencionales de ese país. También pueden presentarse informes antes de la adopción de las listas de cuestiones, con el objetivo de proporcionar sugerencias para el contenido de la lista (en general, dos o tres meses previos a la sesión). Los informes sombra suelen publicarse en la página oficial del Comité junto con todas las contribuciones recibidas.

Durante las sesiones, se lleva adelante una audiencia oral o “diálogo constructivo” con los representantes de los Estados. En general, las OSC pueden presenciar las audiencias, así como asistir a encuentros formales e informales organizados por los propios miembros del Comité, el Secretariado de la ONU o a veces por organizaciones aliadas con base en Ginebra. Estas oportunidades de incidir sobre los miembros expertos pueden ser relevantes para lograr determinadas preguntas a los representantes de los Estados, recomendaciones en los **informes finales** (en inglés, “Concluding observations”) o bien, simplemente para instalar un tema en la agenda del Órgano en cuestión. Con una estrategia de incidencia adecuada, estas recomendaciones han probado ser

¿Qué es un “informe sombra”?



Un informe sombra es un reporte preparado por agentes de la sociedad civil que aporta a los Órganos de Tratados de la ONU información extra a la otorgada oficialmente por los gobiernos. Se trata de documentos muy útiles para desarrollar aspectos que suelen ser omitidos (o a veces distorsionados) por los gobiernos. Pueden incluir relatos de casos individuales o colectivos, diagnósticos o estadísticas (no necesariamente oficiales) y comentarios a las respuestas avanzadas por los representantes estatales, así como preocupaciones concretas de la sociedad civil.

eficaces para propiciar cambios legislativos y en las políticas de los Estados (ver casos de estudio abajo).

Las Observaciones Generales

Las **Observaciones Generales** (en inglés, General Comments)² son documentos que los distintos Órganos elaboran a fin de pronunciarse sobre la interpretación y alcance de algún artículo o sección de la Convención cuyo cumplimiento monitorean. Al contrario de los informes finales, las observaciones generales no se refieren a un país determinado sino a una temática vinculada a la experticia de ese Órgano.

Las Observaciones Generales son consideradas interpretaciones oficiales y autorizadas de cada Convención. Allí pueden encontrarse contenidos valiosos tanto para las OSC –en tanto son manifestaciones realizadas por expertos independientes, y pueden servir de guía para regulaciones o decisiones judiciales– como para los propios Comités, quienes las aplicarán en sus futuras recomendaciones y análisis de casos individuales.

Así, por ejemplo, la **Observación General 24 del 2017** elaborada por el Comité DESC, presentó importantes avances para la agenda de justicia fiscal. Entre ellos, el Órgano especializado en el PIDESC destacó que las obligaciones convencionales de los Estados parte incluyen la aplicación de sistemas fiscales progresivos, así como la adopción de medidas para desalentar estrategias empresariales de elusión o evasión impositiva. En particular, mencionó el deber de los Estados de luchar contra prácticas fiscales abusivas de empresas transnacionales a través de la cooperación internacional en cuestiones de tributación –como es el caso del combate al traslado de beneficios empresariales a jurisdicciones de menor tributación (*profit shifting*). Asimismo, el Comité DESC condenó como contrarias a la Convención la práctica de reducir el impuesto a las corporaciones con el único fin de atraer inversores, así como los excesos en las políticas de secreto bancario, en tanto las mismas “merma[n] la capacidad de todos los Estados de movilizar recursos a escala nacional para hacer efectivos los derechos del Pacto”.

² El Comité de CEDAW utiliza el término Recomendaciones Generales (o General Recommendations en inglés).

En el caso de esta Observación General, la evidencia presentada y los argumentos elaborados durante los procesos de revisión que los Órganos de tratados hacen a los países (ver los casos de estudio más abajo), fue una forma de instalar el tema y mostrar –en este caso, al Comité DESC– la necesidad de hacer mayor hincapié en la cuestión de la fiscalidad. A su vez, la Observación General 24 sirve de insumo para continuar empujando la agenda de justicia fiscal tanto en otros foros de derechos humanos como ante agentes de gobernanza económica.³

Las posibilidades de participación de la sociedad civil durante la preparación de Observaciones Generales suelen ser más informales que las establecidas durante los procedimientos de revisión a países, pero pueden ser muy efectivas. Por lo general, se produce a través de conversaciones informales con miembros del Órgano, o bien se circula una versión en borrador y se invita a las organizaciones a comentar sobre él. En el caso de la Observación General 24, el Comité DESC organizó un día de **discusión** en Ginebra, donde distintas organizaciones de la sociedad civil pudieron contribuir con comentarios a un borrador previamente circulado.

El sistema de peticiones individuales

De los 10 Órganos de Tratados, 8 establecieron un sistema de peticiones individuales, ya sea en Protocolos adicionales a la Convención y optativos (por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos y el Comité DESC), o en las mismas Convenciones (por ejemplo, el Comité CEDAW y el CDPD). Si bien puede haber matices entre los distintos reglamentos que lo regulan, en general consiste en un procedimiento escrito, a partir del cual los individuos de un Estado parte pueden alegar violaciones a sus derechos, protegidos por la Convención. Ambas partes (denunciante y Estado) pueden aportar su versión de los hechos y argumentos normativos, lo que concluye con una decisión del Comité de considerar si hubo o no violaciones y con disposiciones para remediar la infracción (Comunicaciones). Si bien los Órganos de Tratados no poseen capacidad para ejecutar sus resoluciones individuales, las mismas son interpretaciones de disposiciones de la Convención dadas por los Órganos especializados para su monitoreo bajo un procedi-

3 Ver por ejemplo: Iniciativa por los Principios y Directrices de Derechos Humanos en la Política Fiscal, 2019. “Comentarios a la consulta pública convocada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre posibles soluciones a los desafíos tributarios de la economía digital”. Disponible en: http://www.cesr.org/sites/default/files/OECD%20Submission_March%202019-ES.pdf

miento al que los Estados parte se obligaron. Adicionalmente, algunos de los Comités han establecido procedimientos de seguimiento a estos dictámenes.⁴

El sistema de peticiones individuales puede ser útil para avanzar interpretaciones, o dar visibilidad sobre las consecuencias concretas que ciertas medidas fiscales poseen para ciertos grupos desaventajados. Un desafío que las organizaciones podrían enfrentar es que el Estado en cuestión considere que el incumplimiento de las comunicaciones no implica un alto costo en tanto estos mecanismos aún gozan de baja visibilidad. No obstante, con una estrategia de incidencia y seguimiento adecuada, estas comunicaciones han probado ser eficaces para remediar violaciones a los derechos humanos.⁵



4 Ver, por ejemplo: Comité DESC, Working methods concerning the Committee's follow-up to Views under the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CESCR/Follow-upViews.docx>

5 Al respecto ver los recursos y estudios de caso sobre la implementación de estas decisiones del Grupo de Trabajo de Litigio Estratégico de la Red DESC, disponibles en: <https://www.escr-net.org/strategiclitigation/implementation>

¿Cuáles son las ventajas y los desafíos de hacer incidencia dentro del sistema de Órganos de Tratados de la ONU?



Ventajas

Al ser un Comité de expertos y expertas con carreras dedicadas a la/s temática/s involucradas, en general

hay un interés genuino por parte de los miembros de avanzar lo máximo posible en la implementación de la Convención. Eso genera espacio para, por ejemplo, ampliar interpretaciones de la Convención de manera favorable a las agendas de DDHH –esto puede ser aprovechado para que organismos de derechos humanos incorporen un análisis de justicia fiscal.*

Los Comités son muy receptivos a la información que provee la sociedad civil en estas instancias, porque es la que les permite evaluar de manera más efectiva a los países y avanzar en recomendaciones más concretas, o saber en qué aspectos pedir más información.

Las organizaciones de la sociedad civil pueden estar presentes en las audiencias en las que los países son interrogados y dar publicidad a las mismas. Pueden ser una instancia para dar visibilidad a algún tema a nivel interno (usando redes sociales, por ejemplo).

Desafíos



No suelen tener mucha visibilidad mediática.

Tienen problemas de acceso a información y carecen de mecanismos para realizar investigaciones o visitas en países, aunque pueden hacer uso de informes elaborados por Expertos independientes y de informes sombra elaborados por las OSC;

Sus recomendaciones en general tienen un bajo nivel de cumplimiento y no existen mecanismos específicos dentro de Naciones Unidas para imponer sanciones por su falta de implementación. En ese sentido, sacar el máximo provecho del poder simbólico de esas recomendaciones apelando a formas creativas de ejercer presión sobre los Estados es fundamental.

Los incentivos para cumplir con las instancias informativas ante los Comités, dependen en gran medida de las características de los sistemas políticos de cada país. La capacidad de cada país de dar respuestas adecuadas a los requerimientos del Comité varía mucho de acuerdo a los recursos y las instituciones que tenga (por ejemplo, si tiene cartera de ministros especializados en el tema o no, si posee



Se trata de recomendaciones provenientes de los organismos de derechos humanos autorizados de Naciones Unidas, cuyo incumplimiento

implica un costo reputacional. En algunos contextos nacionales, al ser consideradas de obligatorio cumplimiento, las determinaciones de estos organismos podrían ser reforzadas en su implementación mediante mecanismos judiciales.

Las recomendaciones, cuando se realizan de forma reiterada, van configurando un cuerpo de doctrina de los Órganos de Tratado que se entienden como interpretaciones autorizadas de las convenciones y estándares de política que los Estados deberían tener en cuenta. A partir de esta doctrina se han elaborado Principios Guía o compendios que recogen estos estándares, como es el caso del *Informe sobre Políticas de Austeridad y Derechos Económicos, Sociales y Culturales* de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos** (OACDH) o los *Principios Guía para la Evaluación de Impacto*

sistemas estadísticos sólidos u oficinas especializadas que asistan a los funcionarios involucrados en el procedimiento ante el Comité, etc). Nuevamente,

la falta de capacidad de un Estado de prepararse para un encuentro con un Comité es un arma de doble filo: puede dar mucha visibilidad a tópicos e información presentada por la sociedad civil, pero al mismo tiempo: a.) puede impedir a los Comités cualificar sus recomendaciones (llevando a que se reiteren año a año las mismas); y b) puede consumir mucho tiempo y recursos por parte de las organizaciones.



* Para consultar los desarrollos doctrinarios que estos organismos han generado en relación con asuntos fiscales ver la base de datos Resourcing Rights desarrollada por CESR y Dejusticia: <https://resourcingrights.org/>

** OHCHR, 2013. 'Report on Austerity Measures and Economic and Social Rights' at http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/RightsCrisis/E-2013-82_en.pdf



de Reformas Económicas en los Derechos Humanos, reconocidos por el Consejo de Derechos Humanos (ver sección 2.2.b).

A partir de las recomendaciones o decisiones de estos organismos, pueden adoptarse otras iniciativas que permitan amplificar su impacto. Entre las posibles iniciativas están campañas, mecanismos de monitoreo, debates públicos y otros mecanismos de presión que permitan usar estratégicamente estas decisiones para producir cambios efectivos en las políticas. En la mayoría de los casos, más que las recomendaciones mismas lo importante resulta ser lo que puede derivarse de ellas.





TIPS / CONSEJOS:

- Intentar hacer un seguimiento de los países que serán revisados cada año por el Comité sobre cuya temática nos interese trabajar y aprovechar la ocasión para elaborar informes sombra.
- Para elaborar informes sombra, trabajar colaborativamente con otras organizaciones puede enriquecer el informe. La realización conjunta de informes usualmente resulta en un documento más completo, coherente y con más fuerza por la cantidad de organizaciones que adhiere.
- Es muy importante presentar datos de la forma más concisa y certera posible, lo cual facilita la labor de los Comités (que usualmente no tienen mucho tiempo de procesar tanta información). La experiencia de CESR con las hojas informativas (Factsheets), las cuales condensan un gran volumen de información en gráficos sencillos y convincentes, ha probado ser un medio eficaz para la comunicación y fundamentación de los mensajes principales.*
- ¿Qué información puede resultar especialmente valiosa para el Comité? Vacíos en la información que provee el Estado, o información que modifica las conclusiones que intenta sugerir el gobierno en su presentación. Los datos de política fiscal podrían demostrar que ciertos derechos no están siendo adecuadamente satisfechos, o que ciertos programas o actividades resultan regresivos si se considera cómo son financiados. Puede ser una buena oportunidad para demostrar, de manera concreta, la conexión entre la cuestión fiscal y los derechos humanos. **De ahí la importancia** de incluir ejemplos concretos/ datos estadísticos que demuestren las afirmaciones (y no simplemente afirmaciones en abstracto).
- ¿Cómo “seleccionar” un buen caso o una temática que llame la atención del Comité? Para seleccionar un buen caso para el sistema de comunicaciones individuales o un buen tema para el sistema de peticiones individuales, puede ser importante considerar aspectos tales como a.) la posible buena predisposición de determinado Comité para avanzar sobre la temática fiscal (por ejemplo, una señal positiva podría ser un Comité que usualmente preste atención a las obligaciones de tipo

* Ver, por ejemplo: CESR, 2018 ‘Factsheet No. 17: España’ Visualizing Rights Series’ No. 17 en http://www.cesr.org/sites/default/files/FACTSHEET_Spain_2018_web.pdf; CESR, INESC & Oxfam Brazil, 2017. Direitos Humanos em Tempos de Austeridade. Disponible en: <http://www.cesr.org/factsheet-brazils-human-rights-advances-imperiled-austerity-measures>

presupuestario)**; b.) la capacidad de generar coaliciones o adhesiones a partir de la temática planteada, por cuanto esto ayudara a dar mayor visibilidad y recolectar mayor evidencia que haga el caso más fuerte.

- ¿Cómo argumentar frente al Comité? a.) Siempre es bueno intentar conectar la cuestión fiscal con argumentos ya elaborados por el Comité; b.) Apoyarse en desarrollos doctrinarios realizados o en datos revelados por otros Comités y por Expertos Independientes (también, por entidades oficiales reconocidas como CEPAL o la OCDE); c.) Siempre ejemplificar las ideas más abstractas o generales, para darles una aplicación concreta y ser más efectivos en la comunicación.
- Es fundamental tener clara una estrategia de lo que se hará con posteridad a la formulación de las recomendaciones. Las recomendaciones o decisiones de estos organismos no deberían ser el fin último sino el comienzo de una estrategia de incidencia posterior para llevarlas a la práctica (ver página siguiente).



** Un Comité mejor predisuesto puede sentar buenos antecedentes para presentar la misma cuestión ante distintos Comités. En ese sentido, debemos pensar que los Comités suelen mirar lo que hacen los otros grupos de expertos, y pueden llegar a adoptar posturas parecidas en algunos temas.

*Una vez que existe un informe final para determinado país,
¿Qué hacer luego?*



- El mecanismo de rendición de cuentas implementado por la mayoría de los Órganos de Tratados consiste en establecer algunas recomendaciones de atención prioritaria y solicitar al Estado que informe en el término de un año sobre su implementación (el resto de las recomendaciones serán evaluadas en el siguiente informe periódico). Al cumplirse ese término, las organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir con informes sombra que incluyan información adicional o alternativa a lo reportado por el Estado. Con base en dichas presentaciones, el Comité elabora un informe de seguimiento, donde solicita al Estado que adopte nuevas medidas o que provea mayor información.
- De esta manera, el sistema de seguimiento o “follow-up” puede ser una nueva oportunidad de visibilización y participación, tanto a nivel internacional como doméstico.
- Las Observaciones finales pueden ser difundidas a nivel doméstico, tanto entre actores institucionales relevantes (agencias gubernamentales, defensoría del pueblo, sindicatos, asociaciones de profesionales, etc.) como con los medios de comunicación y redes sociales. Hacer resúmenes para difundir y que se conviertan en banderas para la exigencia de los derechos por parte de otros grupos a nivel doméstico puede ser muy útil. Las Observaciones finales pueden servir también para forjar coaliciones entre distintos actores de la sociedad civil, elaborar planes de acción y dar lugar a campañas de incidencia.
- Las Observaciones finales pueden ser utilizadas como insumos para llevar a otros foros nacionales e internacionales, como por ejemplo el Consejo de Derechos Humanos con ocasión de la evaluación periódica universal (EPU). Incluso, se pueden reutilizar ante el mismo Comité a fin de que sienta precedente para futuras evaluaciones de ese u otros países, y que sirva como insumo para eventuales Observaciones generales.

CASOS DE ESTUDIO: Suiza y España

Suiza:

Empujar la agenda de justicia fiscal requiere tener una mirada global sobre cómo operan las empresas multinacionales y hacia dónde transfieren la riqueza que producen con el fin de no tributar o tributar menos de lo que deberían. Una de las claves para obtener sistemas tributarios más progresivos es combatir las guaridas fiscales hacia donde huyen las riquezas con el objetivo de no ser gravadas, como es el caso de Suiza –una de las jurisdicciones que recibe mayor inversión offshore o capitales de origen ilícito debido a regulaciones que favorecen la confidencialidad y el secreto fiscal (conforme al ranking elaborado por Tax Justice Network).

Un modo de lograr que estos países rindan cuentas por los impactos extraterritoriales de sus regulaciones tributarias, es demostrar sus efectos negativos sobre los derechos de un grupo poblacional específico (como pueden ser los derechos de las mujeres) y presentar dicha evidencia ante alguno de los Comités de Naciones Unidas al momento en que el país involucrado es evaluado. Así, por ejemplo, CESR junto con otras organizaciones como Alliance Sud, Global Justice Clinic de NYU, Public Eye y Tax Justice Network, instaron al Comité CEDAW a que abordara el impacto negativo que las regulaciones fiscales suizas poseen sobre sus obligaciones extraterritoriales tendientes a combatir las brechas de desigualdad de género, así como a promover un desarrollo sustentable.⁶

En línea con la evidencia y sugerencias efectuadas por CESR y aliados, el Comité incluyó en su informe final para Suiza la recomendación de que *“realice evaluaciones independientes, participativas y periódicas del impacto extraterritorial de su secreto financiero y sus políticas en materia de impuestos de sociedades sobre los derechos de la mujer y la igualdad sustantiva, y vele por que esas evaluaciones se lleven a cabo de manera imparcial y se divulguen públicamente su metodología y sus conclusiones”*.⁷ Una iniciativa similar fue replicada ante el Comité DESC con ocasión de la evaluación del Reino Unido en 2016, llevando a que el Comité recomendara *“adoptar medidas estrictas para combatir el abuso fiscal”*, en particular el cometido por empresas y grandes patrimonios.

6 CESR, GJHRC, Tax Justice Network and Alliance Sud, 2016, “Swiss Responsibility for the Extraterritorial Impacts of Tax Abuse on Women’s Rights”, disponible en: https://www.cesr.org/sites/default/files/downloads/switzerland_cedaw_submission_2nov2016.pdf

7 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/403/02/PDF/N1640302.pdf?OpenElement> 65 periodo de sesiones del Comité CEDAW, noviembre de 2016.

España:

Una estrategia similar fue la seguida para combatir las medidas de austeridad adoptadas en España a raíz de la crisis financiera internacional de 2008, incluida la exclusión del sistema público de salud de los inmigrantes indocumentados y otros colectivos. CESR fue parte de una coalición que durante varios años se presentó en distintos escenarios internacionales de derechos humanos para demostrar, con evidencia concreta, los efectos negativos que las medidas de austeridad estaban generando sobre los derechos socioeconómicos de la población (acentuados en los grupos más desaventajados como inmigrantes y mujeres). Entre dichas acciones, se incluyó la preparación, junto con una coalición de organizaciones de la sociedad civil, de dos informes sombra ante el Comité DESC (en 2012 y en 2018).⁸ El Comité instó al gobierno español a evaluar el impacto de su política de austeridad fiscal, promoviendo la participación ciudadana y adoptando medidas para tratar los efectos discriminatorios que las mismas poseen sobre inmigrantes, mujeres y niños. El segundo informe acumuló una adhesión de 34 organizaciones de la sociedad civil (coordinada por CESR y Médicos del Mundo)⁹ y derivó en recomendaciones bastante específicas por parte del Comité, las cuales incluyeron críticas al gobierno español por no haber adoptado recomendaciones anteriores. Finalmente, en octubre de 2018, estas recomendaciones fueron claves para que el Gobierno español decidiera derogar el Real Decreto 16/2012 con el que se había excluido a varias poblaciones del sistema público de salud y se restableciera la universalidad en el acceso.¹⁰ En 2019, varias de las organizaciones de la coalición respondieron al informe de seguimiento presentado por el Gobierno para señalar los vacíos que la nueva reglamentación ha tenido para revertir los retrocesos que la norma original había generado.¹¹

8 CESR, 2018. 'Ficha Informativa No. 17. España', disponible en https://www.cesr.org/sites/default/files/FACTSHEET-Espa%C3%B1a%28SP%29-Print-Final_0.pdf; CESR, 2015. 'Factsheet No. 14: Spain' Visualizing Rights Series' No. 14 at http://www.cesr.org/sites/default/files/FACTSHEET_Spain_2015_web.pdf

9 CESR, Médicos del Mundo et al, 2018. Informe Conjunto al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con motivo del examen del 6º informe periódico de España. Disponible en: <https://www.cesr.org/sites/default/files/Informe%20Sombra%20Espa%C3%B1a%20%2836ONGs%29%20-%202018%20-FULL%20SUBMISSION%20FINAL.pdf>

10 CESR, 2018. "Cuando los derechos humanos triunfan sobre la austeridad: España restablece el acceso universal a la salud". Disponible en: <http://www.cesr.org/es/cuando-los-derechos-humanos-triunfan-sobre-la-austeridad-esp%C3%B1a-restablece-el-acceso-universal-la>

11 Médicos del Mundo y otros, 2019. Respuesta de la sociedad civil al informe de seguimiento del Estado español a las Observaciones del Comité DESC en relación al derecho a la salud.

¿Qué es el Consejo de Derechos Humanos y cuáles son sus funciones centrales?

El Consejo de Derechos Humanos de la ONU es un organismo inter-gubernamental, conformado por representantes diplomáticos de 47 Estados de la ONU elegidos por la Asamblea General, considerando la distribución geográfica entre África, Asia, Latinoamérica y El Caribe, Europa oriental y occidental. Sus miembros se renuevan cada 3 años y su función esencial es promover y proteger los derechos humanos a lo largo de todo el mundo, condenar sus violaciones y formular recomendaciones a los países para cumplir con sus obligaciones en la materia. Se reúne en tres sesiones ordinarias cada año en Ginebra y actúa junto con un Comité Asesor y Grupos de Trabajo. Su forma más reconocida de revisión a los Estados parte es a través del Examen Periódico Universal (EPU).



FOTO: PIERRE ALBOUY. OACDH.

Salón XX del Palacio de las Naciones donde se lleva el EPU.

El Consejo de Derechos Humanos está directamente relacionado con los procedimientos especiales, a partir de los cuales actúan los Expertos Independientes de la ONU (ver sección sobre procedimientos especiales más adelante)).

¿Qué oportunidades de participación de las OSC ante el Consejo existen?

Examen Periódico Universal (EPU, en inglés UPR)

El **Examen Periódico Universal** es una instancia de revisión de la situación de derechos humanos en todos los Estados miembros de la ONU que efectúa el Consejo. El EPU otorga la oportunidad a todos los Estados miembros de evaluar a sus pares, en tanto se realiza en el marco del Grupo de Trabajo del Examen Periódico Universal, conformado por todos los Estados miembros. El Grupo de Trabajo se reúne tres veces por año en Ginebra, instancia en la que 14 Estados miembros son evaluados durante cada sesión.

La revisión opera por ciclos de 4 años a lo largo de los cuales todos los países deben presentar un informe, responder las preguntas que realicen sus pares y ‘tomar nota’ o aceptar las recomendaciones que se efectúen. Esas recomendaciones son reflejadas en un informe de resultados que incluye las intervenciones formuladas por todos los Estados intervinientes en el ‘diálogo interactivo’. Este informe se adopta durante las sesiones del Grupo de Trabajo, después del examen del Estado y es el primer momento en que el Estado examinado puede indicar si acepta o toma nota de recomendaciones, o puede posponer su decisión hasta la próxima sesión del Consejo de Derechos Humanos.

La revisión se basa en el informe presentado por el Estado, un informe elaborado por el Alto Comisionado de Naciones Unidas con base en otros documentos producidos en el marco de la ONU y un resumen de las **contribuciones de la sociedad civil** (que deben ser enviadas vía virtual antes del comienzo de la sesión del Grupo de Trabajo, en el plazo establecido).

El informe de resultados es evaluado y aprobado por el Consejo de Derechos Humanos en su sesión siguiente a la sesión del Grupo de Trabajo y representa la única oportunidad para que la sociedad civil se dirija al Consejo de Derechos Humanos en el marco del Examen Periódico Universal, para lo cual solo tiene unos pocos minutos. Es aconsejable aprovechar ese espacio para resaltar aspectos que hubieren sido omitidos

en el informe de resultados o solicitar que se incluyan o precisen las recomendaciones realizadas.

Entre los aspectos ventajosos de la EPU se encuentra el hecho de que tiene mayor visibilidad que otros mecanismos, como las revisiones que efectúan los Comités. También goza de cierta legitimidad entre los Estados, precisamente por ser una revisión entre pares. También ofrece la oportunidad de revisar el cumplimiento de un Estado con sus obligaciones consuetudinarias aunque no hayan ratificado algunos tratados clave, como fue el caso de la inclusión de temas DESC en la *revisión EPU de Estados Unidos*. Esto puede ser una buena oportunidad para organizar eventos paralelos o paneles donde el foco de discusión sea el tema de interés de la organización.

Sin embargo, el EPU tiene desafíos para la incidencia considerables. Una de ellas es que se trata de una revisión puramente liderada por los representantes de los Estados, sin intervención de expertos independientes, lo que suele dar lugar a intervenciones más condicionadas por la dinámica política. Por ese motivo, *existe una clara tendencia* a efectuar recomendaciones muy generales, así como dar menor prioridad a las violaciones vinculadas con los derechos económicos, sociales y culturales, lo cual lo convierte en un espacio de maduración incipiente para empujar la agenda de justicia fiscal.¹² Este desafío puede ser encarado si la incidencia se focaliza en aquellos Estados que son más proclives a hacer recomendaciones relacionadas con estos temas.¹³

Un ejemplo de esto fue la intervención realizada por CESR, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia- y la Fundación Friedrich-Ebert Stiftung en Colombia (Fescol) ante la última revisión realizada por el Consejo de Derechos Humanos sobre dicho país, instancia en la que esas organizaciones solicitaron incluir recomen-

12 Al respecto ver: CESR, 2016. "The Universal Periodic Review: A Skewed Agenda? Trends analysis of the UPR's coverage of economic, social and cultural rights.

13 Una herramienta que puede ayudar para tal efecto es el UPR-Info Database, que compila las recomendaciones que los Estados han formulado. Ver: <https://upr-info.org/>. Por otra parte, la SDG Human Rights Data Explorer, es una base de datos desarrollada por el Instituto Danés para los Derechos Humanos que clasifica las recomendaciones realizadas por los Estados en el marco del Examen Periódico Universal por temáticas relacionadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esta base permite analizar cuáles son los Estados que han hecho más recomendaciones relacionadas con las dimensiones fiscales de los ODS. Ver: <https://sdgdata.humanrights.dk/>

daciones para que el gobierno de Colombia garantizara los recursos técnicos, financieros y humanos que fueran necesarios para implementar adecuadamente los Acuerdos de Paz firmados en dicho país en 2018.¹⁴ CESR y sus aliados también recomendaron al país la realización de un análisis de impacto de la reforma tributaria sobre los derechos humanos, a fin de garantizar que las políticas fiscales posean efectos redistributivos y contribuyan a disminuir la desigualdad. La primera de estas recomendaciones fue incorporada por Uruguay y Australia,¹⁵ sin embargo, pese a que la segunda había sido realizada por el Comité DESC en 2017, no fue retomada por ninguno de los Estados.

Procedimientos especiales

Se refieren a la persona (“Relator/a Especial” o “Experto/a Independiente”) que es designada por el Consejo de Derechos Humanos con el fin de que investigue e informe sobre alguna situación específica vinculada a la violación de derechos humanos. Los procedimientos especiales pueden estar vinculados con una temática determinada –y por ende, involucrar a países de todo el mundo- o bien pueden enfocarse en las violaciones a derechos humanos cometidas en un país o región.

Si bien están estrechamente relacionados con el Consejo de Derechos Humanos, los expertos independientes son nombrados en virtud de su trayectoria, conocimiento y capacidad para analizar la situación de derechos humanos que le corresponde según la misión que se le encomiende. A fin de asegurar su independencia, son elegidos a título personal, por lo cual no se los considera como parte del personal del sistema de Naciones Unidas ni reciben una remuneración.

Los expertos independientes poseen prestigio y cierto grado de legitimidad en sus manifestaciones –justamente porque son expertos en las temáticas que tratan e independientes de cualquier gobierno o institución particular. Por otra parte, un/a Experto/a Independiente activo y con intención de promover procesos participativos en la elaboración de sus informes puede representar un aliado estratégico para lograr avances nor-

14 CESR, Dejusticia & FESCOL, 2018. “Política fiscal, paz y derechos humanos: Colombia ante el Examen Periódico Universal (EPU)”. Disponible en: <http://www.cesr.org/sites/default/files/Colombia-Factsheet-Espanol.pdf>

15 Consejo de Derechos Humanos (14 de mayo de 2018). Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Colombia. UN. Doc. A/HRC/WG.6/30/L.7. Recomendación 6.17 y 6.2. Disponible en: https://www.elespectador.com/sites/default/files/pdf-file/draft-a_hrc_wg_6_30_l_7.pdf

mativos o metodológicos valiosos para la agenda de derechos humanos, ello en tanto suelen ser accesibles y no requieren de llegar a consensos para aprobar sus documentos.

A su vez, contrariamente a otras instancias dentro de la ONU, los procedimientos especiales poseen mayor visibilidad y cobertura mediática (en tanto, por ejemplo, suelen viajar en misiones a los países o realizar manifestaciones sobre cuestiones puntuales), lo que ayuda a tener impactos más directos sobre políticas nacionales.

En general, los mecanismos que utilizan los expertos independientes para cumplir su tarea incluyen la visita a países, el envío de comunicaciones a los Estados para llamar la atención sobre denuncias recibidas, así como la elaboración de informes temáticos, normativas y directrices de derechos humanos, para lo cual muchas veces conducen consultas con otros expertos y la sociedad civil.

Aquí se encuentra disponible una lista con todos los mandatos temáticos y aquí con los mandatos por país. Si bien en esta guía nos concentraremos en los procedimientos especiales temáticos, los expertos independientes con misiones en determinados países también podrían ser de utilidad para la incidencia en política fiscal.

Denuncias individuales

- Los procedimientos especiales permiten realizar denuncias ante los expertos independientes o relatores especiales sobre violaciones a derechos humanos que involucren a un individuo, grupo o comunidad. La denuncia no inicia un procedimiento cuasi-judicial, pero habilita una especie de diálogo o vía en la que el EI solicita al gobierno involucrado una respuesta por vía diplomática (lo que se denomina comunicación). En base a la respuesta recibida, el EI decide si es necesario continuar con investigaciones, o bien elaborar recomendaciones y/o observaciones al Estado.



Visitas a países



- Una de las herramientas que mayor visibilidad otorga a los expertos independientes es la posibilidad de visitar países. Las visitas a los países pueden surgir a pedido del EI o por invitación del país (pero en ambos casos se requiere la autorización del gobierno) y tienen por objeto investigar sobre posibles violaciones a derechos humanos. Para ello, el sentido de la visita es que el experto pueda no sólo interactuar con actores gubernamentales relevantes (como oficinas nacionales de derechos humanos o el poder judicial) sino también con las propias víctimas, testigos, organizaciones de la sociedad civil, sectores de la academia, etc.
- Las visitas a los países culminan con un informe, en el que el experto independiente incluye un resumen de las actividades realizadas, los principales encuentros, un análisis de la situación general y una serie de conclusiones y recomendaciones dirigidas al gobierno y otros actores institucionales relevantes.
- De esta manera, las visitas pueden ser una buena oportunidad para las OSC a fin de llamar la atención de los medios de comunicación sobre alguna problemática, sensibilizar a la opinión pública y lograr espacios de diálogo con el gobierno. Dada su gran visibilidad y posibilidad de difusión mediática, configuran una de las herramientas más valiosas para empujar la agenda de justicia fiscal en el marco de los procedimientos especiales. Un ejemplo reciente de ello, fue la visita del Relator Especial Philip Alston a Estados Unidos, instancia en la que este alertó sobre las consecuencias negativas que la reforma fiscal tendría para los derechos humanos en Estados Unidos y el mundo. Sus declaraciones, como que *“el sueño americano se está convirtiendo en el espejismo americano”*, resonaron fuertemente entre los medios y redes sociales, lo que dio la posibilidad a las organizaciones de la sociedad civil de difundir las conclusiones del informe y sumarlo a los insumos para su trabajo diario.

Informes temáticos



- Otra de las grandes contribuciones que realizan los relatores especiales (RE) o expertos independientes (EI) es la elaboración de informes temáticos. Los informes temáticos son elaboraciones de aspectos específicos y de particular relevancia que hacen al mandato. Pueden surgir por iniciativa del EI o bien a pedido del Consejo de Derechos Humanos u otro órgano relevante.
- Lo central de este tipo de informes es que, por la rigurosidad a la que suelen aspirar, suelen abrir procesos de consulta, cuestionarios y pedidos de información a organizaciones de la sociedad civil, otras agencias especializadas de la ONU y expertos en la temática. De esta manera, existe una posibilidad para las organizaciones de la sociedad civil de presionar por una mirada de justicia fiscal y derechos humanos en dichas instancias. Procesos de consulta pueden incentivar a los EI o RE a profundizar ciertas líneas de investigación, a partir de aportes realizados por organizaciones de la sociedad civil. Un ejemplo de ello, es el *informe sobre Tributación y Derechos Humanos* elaborado por la Relatora sobre Pobreza Extrema y los Derechos Humanos en 2014*, en el cual puede encontrarse uno de los desarrollos más completos sobre la relación entre políticas fiscales y derechos humanos que haya hecho cualquier organismo de Naciones Unidas, incluyendo un análisis de los efectos negativos que la evasión y elusión tributarias o la persistencia de sistemas tributarios regresivos poseen sobre la recaudación de los recursos necesarios para la realización de los derechos humanos y sobre la posibilidad de gozar de dichos derechos en condiciones de igualdad.

* Consejo de Derechos Humanos, 26º periodo de sesiones, 22/5/14, A/HRC/26/28

DOS CASOS DE PROCEDIMIENTOS ESPECIALES RELEVANTES PARA LA AGENDA DE JUSTICIA FISCAL

Experto Independiente sobre la deuda externa y derechos humanos:

En marzo de 2017, el Consejo de Derechos Humanos solicitó al Experto Independiente sobre la Deuda Externa y los Derechos Humanos, la preparación de unos Principios sobre Evaluación de Impacto de Reformas Económicas en los Derechos Humanos. Ello motivó a que el EI realizara un mapeo de las distintas herramientas de evaluación de impacto existentes, preparara un informe temático a presentar al Consejo de Derechos Humanos y finalmente, elaborara los Principios, tal y como fueron presentados ante el Consejo en febrero de 2019 (de los cuales el CDH tomó nota por Resolución 40/8 en marzo de 2019). A través de esas distintas etapas, CESR y otras organizaciones participaron activamente, proveyendo al EI de herramientas, insumos, evidencia y sugiriendo modificaciones o agregados a los borradores de Principios que comenzaban a circular.¹⁶

Relatora Especial sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos

Para la elaboración del informe sobre Tributación y Derechos Humanos de 2014, la entonces Relatora Especial Magdalena Sepúlveda Carmona abrió un proceso de consulta a los gobiernos e instó a organizaciones de la sociedad civil a contribuir con evidencia e información incluyendo el envío de informes y respondiendo a un cuestionario especialmente preparado al efecto. La Relatora también promovió la realización de encuentros y la incidencia a nivel interno para lograr que los gobiernos realizaran contribuciones al proceso. El informe refleja la importancia que tuvo la participación de la sociedad civil, en tanto se apoya en aportes y evidencia presentada por varias organizaciones, como el Center for Women's Global Leadership, Oxfam International, Tax Justice Network, Christian Aid, y CESR, entre otros.

¹⁶ De este proceso participativo surgió “Assessing Austerity”, una herramienta de monitoreo para analizar el impacto de las políticas de ajuste fiscal sobre los derechos humanos. Ver CESR, 2018. Assessing Austerity: Monitoring the Human rights Impacts of Fiscal Consolidation. Disponible en: http://www.cesr.org/sites/default/files/Austerity-Report-Online2018.FINAL_.pdf

Ventajas y desafíos



Tanto los reportes temáticos como las visitas a los países de los Expertos Independientes pueden presentar buenas oportunidades para movilizar campañas de visibilización a nivel interno y llamar la atención de funcionarios públicos y otros actores locales relevantes. Los insumos que se produzcan a partir de las visitas también puede resultar útiles para futuros informes temáticos o presentaciones ante otros foros internacionales o regionales (además del uso particular para incidir a nivel nacional). Un ejemplo de esto fue el informe presentado por CESR* ante el Relator Especial sobre Pobreza Extrema, Philip Alston, durante su visita oficial a los Estados Unidos, aporte que se vio reflejado en el informe final del Relator especial.

Por otro lado, los relatores especiales tienen el beneficio de poder responder de manera rápida ante determinados

fenómenos, emitiendo declaraciones que tendrán amplia cobertura mediática en rechazo o en apoyo de alguna medida o decisión política. El congelamiento por 20 años del presupuesto público destinado a educación en Brasil –aprobado por reforma constitucional en diciembre de 2016– fue un claro ejemplo de ello. Ante dicha enmienda normativa, el actual Relator Especial sobre Pobreza extrema y derechos humanos emitió un mensaje de rechazo, explicitando que ello implicaba una violación al Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y calificando las medidas como “carentes de mesura y compasión”. Ello ayudó a dar mayor visibilidad a la campaña que ya venían trabajando CESR, Conectas e INESC contra las medidas de austeridad fiscal impulsadas en Brasil. Y posteriormente abrió la puerta para que una coalición de organizaciones conformada por CESR, INESC y Oxfam Brasil, al igual que la Plataforma Dhesca a nivel nacional, denunciaran los impactos en derechos humanos de esta medida.**

* CESR, 2017. Fiscal Impoverishment in the United States. Submission to the UN Special Rapporteur on Poverty and Human Rights. Disponible en: http://www.cesr.org/sites/default/files/CESR%20Alston%20Submission_0.pdf

** CESR, INESC, Oxfam Brazil, 2017, “Diretos Humanos Em Tempos de Austeridade”. Disponible en: <http://www.cesr.org/sites/default/files/Brazil%20Factsheet%20Portuguese%20Final.pdf>



El desafío más importante de este mecanismo es que las recomendaciones elaboradas por los Expertos no son necesariamente recogidas por el Consejo de Derechos Humanos, y aun en ese caso, la falta de medios de rendición de cuentas de los Estados, hace de las declaraciones o sugerencias de los Expertos herramientas que necesariamente deberán ser acompañadas de otras acciones de incidencia.





TIPS / CONSEJOS:

- El hecho de que los Relatores especiales o Expertos Independientes no posean un salario ni demasiados recursos para realizar su trabajo es de por sí algo negativo; sin embargo, puede ser una oportunidad para que las organizaciones de la sociedad civil brinden su experticia, experiencia y colaboración. No obstante, las contribuciones deben ser en un marco respetuoso de la independencia y transparencia que caracterizan su labor, lo que a su vez es fuente de la gran legitimidad que poseen frente a la comunidad internacional.
- ¿Cómo colaborar? Es aconsejable estar pendiente de llamados a consultas a la sociedad civil para la elaboración de un informe temático o una visita a país y aprovechar esas instancias para mostrar el trabajo que sus organizaciones hubieren realizado con relación a la temática tratada (evidencia, conclusiones, críticas al funcionamiento de instituciones, casos y ejemplos), así como toda la información que se haya producido o los casos con los que hayan tratado. En general, las consultas pueden ser espacios abiertos a un diálogo profundo donde las organizaciones pueden plasmar sus posiciones de manera extendida.
- Aprovechar las instancias de consulta pública para conocer a otras organizaciones y forjar alianzas. Puede ser muy útil asistir a la consulta con algunas posiciones acordadas en conjunto con otras organizaciones, a fin de darle más fuerza al argumento.
- Hacer uso de la visibilidad que caracteriza a los procedimientos especiales (y sus informes temáticos, reportes de visitas a países, declaraciones) a fin de realizar campañas en redes sociales y dar mayor difusión al trabajo realizado por la organización.



Fondo Monetario Internacional

¿Qué rol internacional tiene el FMI y por qué es importante para los derechos humanos?

El Fondo Monetario Internacional (FMI) es una agencia financiera que, si bien fue creada en el marco de los acuerdos de Bretton Woods por las Naciones Unidas, no tiene por objeto explícito promover el marco internacional de los derechos humanos. Es decir, aunque su actividad posea un impacto decisivo en los derechos humanos, no es un ente especializado en la materia, ni ha reconocido (salvo raras excepciones) que la observación y promoción de los derechos humanos forme parte de su mandato.

La función central del FMI es asegurar la estabilidad monetaria y financiera internacional, para lo cual monitorea las condiciones macroeconómicas de todos los Estados miembros¹⁷ y les provee asistencia técnica y financiera. En general, la ayuda financiera otorgada por el FMI se encuentra acompañada de compromisos asumidos por los gobiernos prestatarios para recortar su gasto público o adoptar determinadas medidas macroeconómicas, que pueden incluir desde políticas cambiarias hasta reformas laborales o previsionales.¹⁸ Esta amplia gama de medidas que el FMI puede exigir de los Estados miembros, tiene impactos directos sobre los derechos humanos de la población.

Adicionalmente a la asistencia técnica y financiera, el FMI ejerce una considerable influencia sobre las políticas a través de dos canales adicionales: 1) su función de ‘vigilancia’ de la situación económica de cada país anualmente conforme al Artículo IV de su Reglamento, y 2) a través de su liderazgo intelectual tanto por la influencia de sus cargos directivos, como de la proliferación de investigación empírica en varios campos.

17 La asistencia técnica se realiza, entre otras, a través de lo que se denomina la Consulta del Artículo IV de su Convenio Constitutivo, según el cual el FMI mantiene conversaciones bilaterales con sus miembros de forma habitual. Cada año, un equipo de funcionarios del FMI visita sus países miembros, recaba información económica y financiera, y analiza con las autoridades la evolución del país y sus políticas en materia económica. Tras regresar a la sede del FMI, los funcionarios elaboran un informe que sirve de base para el análisis del Directorio Ejecutivo, el cual aprueba la evaluación realizada por el Equipo Técnico.

18 Las condiciones impuestas pueden encontrarse en cada Carta de Intención y los memorándums asumidos por cada país y su incumplimiento puede significar la no realización de desembolsos o la cancelación del préstamo.

FOTO: STEPHEN JAFFE / FMI



Reunión del Fondo Monetario Internacional -FMI.

Aunque el mandato del FMI no haga referencia a los derechos humanos, esto no quiere decir que el FMI no tenga responsabilidades a la luz del derecho internacional de los derechos humanos. De hecho, las responsabilidades de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), incluido el FMI, han sido analizadas en un informe del Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2019.¹⁹ Y las del FMI en particular fueron analizadas en un informe del Relator Especial sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos en 2018.²⁰

19 Informe del Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos. “Responsabilidad por complicidad de las instituciones financieras internacionales en las violaciones de los derechos humanos en el contexto de las reformas económicas regresivas” (16 de Julio de 2019). UN. Doc. A/74/178

20 Informe del Relator Especial sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos (8 de mayo de 2018). UN. Doc. A/HRC/38/33

Pese a que en los últimos años el FMI ha reconocido la importancia de combatir las brechas de desigualdad, y en particular la desigualdad de género, su modo de operar en la práctica todavía demuestra reticencias a aplicar una perspectiva de derechos humanos en sus evaluaciones, recomendaciones y condicionalidades. Tal y como lo vienen advirtiendo distintas organizaciones de la sociedad civil y expertos de Naciones Unidas, combatir dicha disociación entre recetas fiscales y estándares internacionales de derechos humanos en instancias de decisión relevantes, como lo es el FMI, es clave para instalar una agenda de justicia fiscal a nivel global, regional y doméstico.

Tradicionalmente, el FMI ha sido asociado con una visión ortodoxa en materia macroeconómica, que promueve un Estado pequeño y abierto, y que prioriza la prudencia fiscal sobre otras consideraciones incluyendo el gasto social y la reducción de la desigualdad. Esta visión ha sido cuestionada por restringir el espacio fiscal de economías en crisis y debilitar la demanda agregada a nivel global.²¹ Después de una presión intensa y procesos de reflexión interna, el FMI ha empezado a replantear su posición y a reconocer la necesidad de una aproximación más flexible. Algunas de sus investigaciones han admitido errores en la defensa de políticas fiscales contractivas en períodos de crisis y de sus efectos distributivos regresivos.²² Asimismo, otras han reconocido los impactos negativos de decisiones de los Estados que refuerzan la carrera a la baja en los impuestos a las corporaciones.²³ Y algunos temas como la desigualdad, la equidad de género o el cambio climático han pasado a ser considerados relevantes desde una perspectiva macro y, por ende, como pertinentes para el mandato del FMI.

Brindar una perspectiva de derechos humanos al trabajo que efectúa el FMI y exigir que sus funcionarios consideren cuáles son los estándares elaborados por organismos

- 21 I. Ortiz and M. Cummins 'Austerity: The New Normal A Renewed Washington Consensus 2010-24', Working paper, Initiative for Policy Dialogue, International Confederation of Trade Unions, Public Services International, European Network on Debt and Development, The Bretton Woods Project, 2019,
- 22 J. D. Ostry, P. Loungani y D. Furceri, 'El neoliberalismo, un espejismo?'. Finanzas & Desarrollo, Junio 2016; L. M. Ball (et al.), 'The distributional effects of fiscal consolidation', International Monetary Fund, IMF Working Paper No. 13-151, 2013.
- 23 IMF, 2019. Corporate Taxation in the Global Economy. International Monetary Fund. Fiscal Affairs Dept.; International Monetary Fund. Legal Dept. Washington D.C. p. 10. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/03/08/Corporate-Taxation-in-the-Global-Economy-46650>

internacionales de derechos humanos es sumamente importante.²⁴ Ello por cuanto una mirada ortodoxa de la economía, con la que tradicionalmente se le asocia –o bien, recetas económicas basadas muchas veces en mitos o dogmas económicos muy arraigados²⁵– puede dejar afuera aspectos que resultan claves para garantizar adecuadamente el ejercicio de los derechos humanos y, como contracara, el cumplimiento de las obligaciones internacionales que los Estados tienen en la materia.

Al ser una institución cuyos planteamientos tienen una enorme influencia en el debate económico global, incidir ante el FMI para mover sus posiciones, y asegurar al menos que haya una coherencia entre las posturas más avanzadas que plantean algunas de sus investigaciones y su trabajo a nivel de cada país, así como lograr ciertas salvaguardas operativas en su trabajo diario que eviten impactos negativos en los derechos humanos de sus actividades, son tareas que no pueden descuidarse en el intento de superar el dogma de la austeridad y avanzar hacia políticas fiscales más justas.

¿Cómo pueden incidir las OSC? Oportunidades y desafíos

Es importante notar que, a diferencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas, donde cada país tiene un voto, el proceso de toma de decisiones en el FMI se creó expresamente para reflejar la posición relativa de los países miembros en la economía mundial. Si bien todos los Estados miembros parte forman la Junta de Gobernadores, las decisiones se adoptan a partir de un sistema de cuotas que son otorgadas conforme su posición en la economía global. Esto que genera que los países ricos sean los más poderosos y que Estados Unidos posea, en la práctica, un poder de veto sobre decisiones que requieren mayorías cualificadas. Lo mismo sucede en el marco del Directorio Ejecutivo, donde los países más ricos se encuentran sobre representados en comparación a las economías menos desarrolladas.

Pese a estos desequilibrios en la toma de decisiones, el FMI mantiene una postura oficial que intenta mostrar cierto grado de transparencia, apertura e independencia

24 Ejemplo reciente de ello es la campaña liderada por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) en Argentina, en rechazo de las políticas de austeridad fiscal impulsadas por el FMI en 2018, sin la evaluación de los impactos sociales de tales políticas en un contexto de gran desigualdad social y tasas altas de pobreza.

25 Ver CESR, 2019. Las ideas como campo de batalla: Desmontando mitos contra la justicia fiscal.

en el modo en que adopta sus decisiones, presentándose como un organismo intergubernamental técnico. En ese sentido, el discurso oficial puede ser aprovechado por las organizaciones de la sociedad civil para incidir sobre el FMI y sus órganos decisores –incidencia que, al menos, puede obligar al FMI a ofrecer justificaciones más robustas a la hora de adoptar ciertas medidas. Así, por ejemplo, más allá de algunas **modificaciones discursivas** del Fondo, las tareas de incidencia de la sociedad civil relacionadas con la austeridad y su impacto en la cuestión de género, provocó cambios concretos en el modo que opera la institución. Las **notas que guían las evaluaciones del Artículo IV** (ver más abajo su explicación) fueron modificadas en 2015 e incluyeron el análisis de la igualdad de género como motor de crecimiento económico. Asimismo, el Fondo ha comenzado a contribuir con análisis sobre las consecuencias económicas negativas de la desigualdad de género o sobre las medidas necesarias para afrontar el cambio climático, promoviendo la inversión pública a tal fin y otorgando recomendaciones específicas a los países para la implementación de programas. También ha señalado que se encuentra en proceso de re-orientar su trabajo en formas que permitan cumplir con la Agenda 2030.

Entre algunas oportunidades de incidencia, podemos mencionar las reuniones anuales y de primavera, la preparación de informes del artículo IV y las consultas públicas.

Reuniones anuales y de primavera

Los funcionarios del FMI y Banco Mundial se reúnen normalmente dos veces al año: durante las **Reuniones de Primavera**, cuya finalidad es tratar temas de perspectiva económica mundial, pobreza y desarrollo económico; y durante las **Reuniones Anuales**, para examinar la labor de sus respectivas instituciones.

Durante estas reuniones, se juntan las autoridades del Banco Mundial y del FMI, funcionarios de bancos centrales, ministros de finanzas, ejecutivos del sector privado, académicos, actores de la sociedad civil y de los medios de comunicación con el objetivo de debatir temas de interés mundial, tales como las tendencias económicas globales, la erradicación de la pobreza o cuestiones de desarrollo económico. En ese marco también se llevan a cabo seminarios, sesiones informativas, conferencias de prensa y eventos paralelos donde participan numerosas organizaciones de la sociedad civil.

A la par de la agenda oficial preparada por el FMI y el Banco, existe un **Foro de Políticas Relativas a la Sociedad Civil** donde se realizan eventos temáticos junto con muchas otras organizaciones de todo el mundo. En ese marco, las OSC pueden participar de reuniones con funcionarios del FMI, e incluso pueden intentar organizar rondas de diálogo con Directores ejecutivos que representan a determinado país o región para tratar cuestiones temáticas mas específicas.

En los últimos años, CESR participó de estas reuniones con la finalidad de visibilizar el impacto de las políticas de austeridad en la desigualdad y los derechos humanos. En 2018, junto con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la organización Bretton Woods Project, CESR organizó un panel para discutir sobre medidas alternativas a la austeridad como aprendizaje necesario luego de casi una década de adopción de estas medidas tras una primera fase de estímulos para responder a la crisis global de 2008. En 2019, CESR y organizaciones aliadas continuaron resaltando los impactos en derechos humanos de la austeridad con evidencia concreta a nivel nacional y reclamando la consideración de alternativas menos lesivas, esta vez con énfasis en la **equidad de género**²⁶ y el **derecho a la salud**.²⁷ El objetivo fue demostrar que, pese a las repercusiones sociales y económicas negativas, el FMI continúa impulsando políticas de austeridad contrarias a las normas de derechos humanos en distintas regiones del mundo, con resultados contraproducentes y, en algunos casos, generando una profunda **conflictividad social**.²⁸

Asimismo, CESR participó de reuniones bilaterales organizadas por organizaciones aliadas con funcionarios del FMI a fin de debatir cuestiones mas concretas: por un lado, conversar sobre las repercusiones específicas que las medidas de austeridad tuvieron hasta ahora en Egipto, país sobre el que CESR ya **venía trabajando y propo-**

26 Bretton Woods Project (28 de Octubre de 2019). "Cutting to the core: Rethinking the IMF's way of doing business to tackle gender inequalities". Disponible en: <https://www.brettonwoodsproject.org/2019/10/cutting-to-the-core-rethinking-the-imfs-way-of-doing-business-to-tackle-gender-inequalities/>

27 Bretton Woods Project (16 de Abril de 2019). "Austerity and the right to health – the IMF's role in expanding fiscal space for public spending". Disponible en: <https://www.brettonwoodsproject.org/2019/04/austerity-and-the-right-to-health-the-imfs-role-in-expanding-fiscal-space-for-public-spending/>

28 CESR (16 de Octubre de 2019). "Lessons from Ecuador: Challenging Austerity and Human Rights Erosion at the IMF". Disponible en: <http://www.cesr.org/lessons-ecuador-challenging-austerity-and-human-rights-erosion-imf>

niendo medidas alternativas a la austeridad; por el otro, la necesidad de implementar políticas de evaluación de impacto, producción y acceso a información relativas a los préstamos financieros otorgados por el FMI.

“Visitas del Artículo IV”

El FMI realiza evaluaciones anuales o bianuales sobre la situación económica y financiera de los países miembro, lo que incluye visitas y la elaboración de informes con recomendaciones para las autoridades nacionales. Si bien en general dichos informes se efectúan con datos oficiales provistos por los gobiernos, las visitas pueden presentar una buena oportunidad para visibilizar el posicionamiento de la sociedad civil y brindar información adicional que pueda resultar relevante – como por ejemplo, el impacto que determinada medida de austeridad fiscal está teniendo sobre cierto grupo desaventajado–. Los informes pueden dar lugar a diálogos entre los funcionarios del FMI y los nacionales, espacio que también puede ser aprovechado por las organizaciones de la sociedad civil para incidir.

Consultas públicas y otros eventos

Se trata de llamados a contribuciones públicas y otros espacios, como la sostenibilidad de la deuda pública de economías menos desarrolladas, o sobre los instrumentos de préstamo disponibles para los países mas pobres. Un ejemplo importante y reciente, fue el llamado a contribuciones para realizar un informe sobre la tributación internacional de las corporaciones (aquí las respuestas de la sociedad civil y aquí el informe).





TIPS / CONSEJOS:

- En los procesos de incidencia es clave identificar mensajes diferenciados dentro de la propia institución. Así, por ejemplo, un posicionamiento táctico puede ser contrastar las posiciones más críticas sobre los efectos de la austeridad que se desprenden de algunas de las investigaciones del FMI, con la asistencia técnica y financiera y las recomendaciones a nivel país que suelen ir en sentido contrario.
- Al momento de definir la estrategia de incidencia, vale la pena consultar cuáles son los puntos de entrada a la discusión que se desprenden de los procesos que actualmente adelanta el FMI, o cuáles son los antecedentes del trabajo de sociedad civil al respecto. En general, hay muchos aprendizajes acumulados y el trabajo de vigilancia sobre esta institución que hacen organizaciones independientes de la sociedad civil como *Bretton Woods Project* es una guía excelente para aprender del camino andado.*
- Para organizar eventos paralelos, una buena opción es coordinar con organizaciones aliadas y con experiencia en el tema. Cuantas más organizaciones convoque el evento, más divulgación podrá tener el trabajo que se quiera presentar y más visibilidad tendrá la temática a tratar. También es recomendable intentar comprometer a funcionarios del FMI para que asistan a los eventos temáticos, aunque deberán sopesarse los beneficios de comprometer a determinados funcionarios para un evento temático o un evento bilateral (siempre es mejor solicitar poco, con una estrategia clara).
- Aprovechar estas instancias para crear coaliciones, compartir experiencias, sacar conclusiones y repensar estrategias en conjunto con otras organizaciones aliadas. También puede ser útil intentar concretar reuniones bilaterales con funcionarios de alto nivel del FMI o representantes de los países involucrados en la temática a tratar.

* Al respecto puede consultarse los recursos disponibles que ha desarrollado *Bretton Woods Project* en su labor de monitoreo permanente e incisivo del rol del FMI: www.brettonwoodsproject.org/institution/imf/

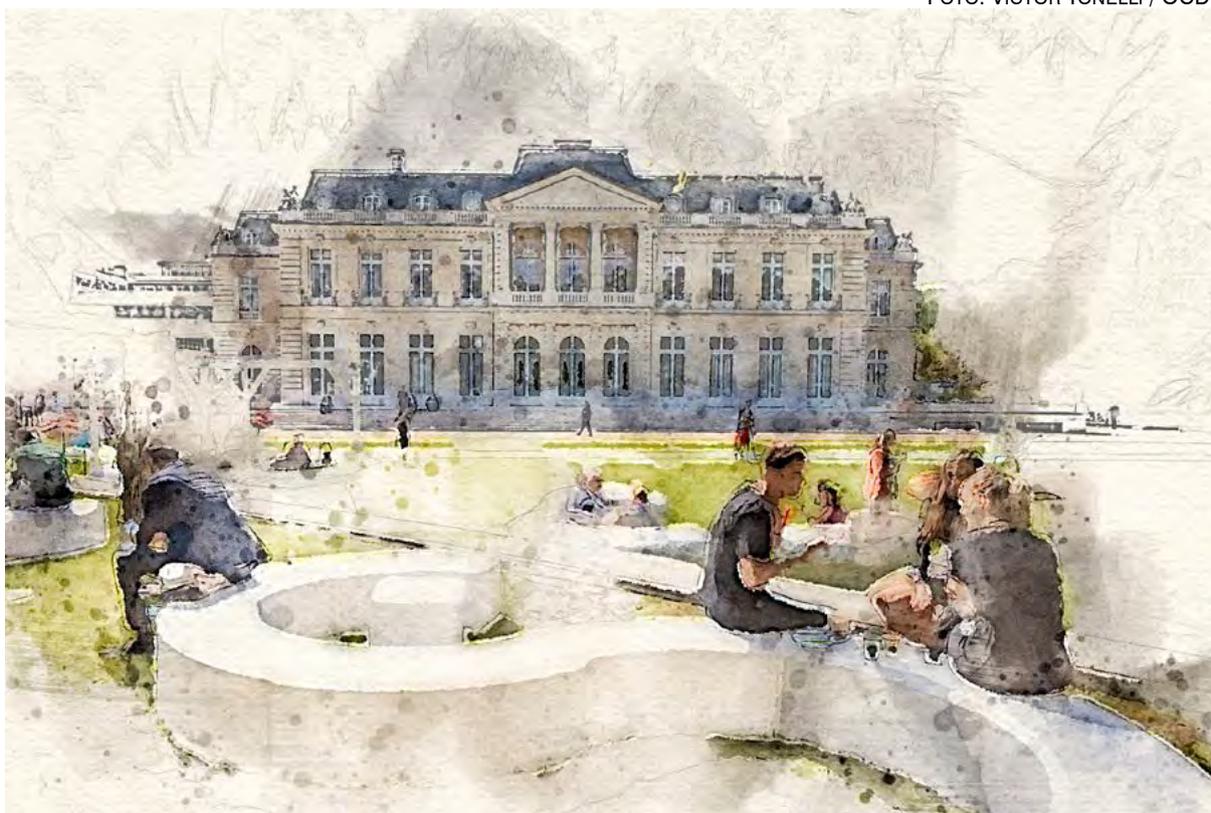
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

¿Qué rol internacional tiene la OCDE y por qué es importante para los derechos humanos?

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es un organismo multilateral, cuyos Estados miembros son las economías más poderosas del mundo occidental y algunos países de ingresos medios, que analiza y recomienda políticas económicas y de desarrollo para, según su propia descripción, promover la igualdad y el bienestar de las poblaciones ante los desafíos globales actuales en materia social, económica y ambiental.

Por representar un trabajo conjunto de los distintos Estados parte y por la calidad de su trabajo, la OCDE es una organización líder y de prestigio que incide en la elaboración de “buenas prácticas”, normas o estándares internacionales, así como en las políticas domésticas de los Estados que son parte o que quieren acceder a la Organi-

FOTO: VICTOR TONELLI / OCDE



Sede de la OCDE en Paris.

zación (incluyendo medidas fiscales, laborales, ambientales, de protección social, entre varios otros temas). Su trabajo es tenido en consideración y adoptado como base de sus deliberaciones por instancias como el G7, el G20 y APEC, quienes le han encomendado tareas específicas. Si bien cuenta con alrededor de 36 países miembros, posee programas regionales dedicados a estudiar el Sudeste Asiático, América Latina y El Caribe y un programa especial para Perú.

La OCDE está compuesta por un Consejo –conformado por embajadores de los Estados miembros y de la Comisión Europea– que se reúne regularmente. Una vez al año, se lleva a cabo el Encuentro Ministerial del Consejo, en el que se congregan jefes de Estado, funcionarios del sector económico y de relaciones exteriores para discutir los desafíos de desarrollo globales, establecer los puntos a desarrollar a futuro y resolver las peticiones de acceso de países no miembros. A su vez, está conformada por **más de 300 Comités y grupos de trabajo** que abordan las distintas temáticas tratadas, analizan datos, promueven posibles soluciones a problemáticas y plantean recomendaciones.

El Centro de Política y Administración Tributarias (CTPA) es el responsable de todo el trabajo que realiza la OCDE en materia tributaria, así como del apoyo al Comité de Asuntos Fiscales, que trabaja en la promoción de normas fiscales internacionales. El Centro también elabora informes y publicaciones anuales, y actúa como ente coordinador entre entidades fiscales de distintos países para trabajar sobre cuestiones que requieren cooperación internacional (como la lucha contra la evasión o la prevención de la corrupción). Todas estas cuestiones impactan de forma directa o indirecta en la capacidad de los Estados de movilizar el máximo de los recursos disponibles para garantizar los derechos y en el políticas tributarias que se terminan adoptando a nivel interno, incluyendo la distribución de las cargas y los beneficios entre distintos actores.

Algunas de las actividades concretas del CTPA incluyen:

- Servir como secretaría del proyecto de la OCDE y el G20 denominado **Marco Inclusivo sobre Erosión de Base Imponible y Traslado de Beneficios (BEPS)**, establecido en 2016 y que apunta a combatir la elusión tributaria efectuada mediante el traslado de la renta corporativa de donde se originan los ingresos a jurisdicciones de baja tributación. Más de 115 países ya se han unido para el desarrollo de estándares relacionados con BEPS y el seguimiento de su implementación

uniforme. Este foro se ha convertido en el principal espacio multilateral para la toma de decisiones en relación con la fiscalidad internacional, particularmente a partir del encargo que le realizó el G20 en 2017 de iniciar una discusión sobre la evaluación de la agenda BEPS y los cambios requeridos en las reglas de la tributación internacional para abordar los desafíos que plantea la digitalización de la economía. En 2020, las negociaciones entre Estados seguirán avanzado para buscar consensos en dos pilares de reforma: uno sobre cómo se distribuyen la potestades tributarias o los derechos a imponer tributos sobre la renta de las empresas multinacionales entre Estados, y uno sobre otros temas BEPS que se ha concentrado en la definición de una tarifa mínima de impuesto de renta corporativo y la definición de mecanismos que permitan frenar la elusión y la carrera a la baja en impuestos corporativas.

- Promover el multilateralismo a través del intercambio de información (como por ejemplo, coordinar el **Foro Global sobre Transparencia Fiscal**) y la interacción, diálogo y capacitación a través de plataformas como la **Plataforma para la Colaboración en materia tributaria (PCT)**; asimismo, a través de la promoción estándares e instrumentos legales multilaterales, tal como el **Modelo de Convenio** para evitar la doble imposición, que fue reformado en 2017 a fin de incorporar estándares desarrollados en el marco del Proyecto BEPS
- Producir información e investigaciones relevantes, como es el caso de la **Base de Datos global sobre estadísticas tributarias**, generada en conjunto con los países y organizaciones regionales.

Otra de las actividades que lidera la OCDE, y convoca también al Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es la **Iniciativa Fiscal LAC**. Su objetivo es promover un espacio de diálogo sobre políticas fiscales en la región, a fin de fomentar el crecimiento económico y la redistribución del ingreso. Este diálogo entre funcionarios de la región y expertos de la OCDE se apoya en el desarrollo de una base de datos internacionalmente comparables –como lo es la **Base de Estadísticas Tributarias en América Latina**–, la realización de talleres de capacitación y la elaboración de documentos de trabajo, así como la asistencia a los países en el diseño y la implementación de medidas de reforma fiscal. El Foro, realizado cada año desde

2010, ha versado sobre temáticas como incentivos tributarios, el sistema tributario como medio para reducir la desigualdad, crecimiento económico y desarrollo, entre otros.

El **Grupo de Trabajo sobre Tributación y Desarrollo** también es un espacio que la OCDE viene presidiendo. Allí se congregan anualmente representantes de países miembros de la OCDE y de otros países no miembros, representantes del sector privado y de la sociedad civil. El objetivo es mejorar la capacidad recaudatoria de los países en desarrollo, a fin de fortalecer su gobernabilidad. Para ello, produce evidencia, ofrece capacitaciones para los gobiernos (con un foco especial para el caso de las industrias extractivas) y apoya las actividades de los Comités de Asuntos Fiscales y de asistencia para el Desarrollo.

Estos mecanismos muestran que, pese a que no tiene el poder de brindar asistencia financiera a otros Estados bajo un paquete de condicionalidades, la OCDE ejerce una influencia considerable sobre la política fiscal a través de tres vías: 1) la definición de la agenda multilateral en temas de tributación internacional (como es el caso del proyecto BEPS) y la fijación de estándares de política, 2) el liderazgo que tiene en términos de la formulación de buenas prácticas (a través de sus distintos Comités temáticos) y de recomendaciones a los Estados miembros o que aspiran a ingresar sobre los que termina teniendo una enorme influencia, y 3) su poder técnico-intelectual, incluyendo su capacidad estadística y de investigación, para influir en el debate global en temas fiscales.

En definitiva, si bien presenta diferencias relevantes con el organismo de gobernanza global en materia fiscal en donde los distintos países puedan participar en igualdad de condiciones que las organizaciones de la sociedad civil han venido reclamando, la OCDE realiza múltiples tareas que le otorgan un rol central en la agenda fiscal global –y no sólo en la de sus países miembros.

¿Cómo pueden incidir las OSC? Oportunidades y desafíos

Pese a que los Estados son los principales protagonistas en las negociaciones en temas tributarios y fiscales al interior de la OCDE, se vienen abriendo espacios, como es el caso de consultas o foros de discusión, en los que la sociedad civil ha podido tener un rol más protagónico e influir de forma decisiva en la discusiones. Las actualizaciones sobre noticias, bases de datos, publicaciones y eventos del trabajo de la OCDE en temas de tributación se pueden consultar en <http://www.oecd.org/tax> .

Un ejemplo de ello es el proceso de negociación que se adelanta para lograr consensos sobre cómo reformar el régimen internacional de tributación corporativa para adaptarlo a los desafíos de la economía digital. Si bien las negociaciones principales siguen teniendo lugar a puerta cerrada entre los Estados, los espacios de apertura para recibir visiones externas han sido aprovechados por actores diversos de la sociedad civil -desde la academia hasta organizaciones de justicia fiscal o derechos humanos.

Un caso a destacar es el de la Comisión Independiente para la Reforma a la Tributación Corporativa Internacional (ICRICT, por sus siglas en inglés). Se trata de una instancia independiente de la sociedad civil, conformada por personas de reconocida trayectoria y liderazgo en temas tributarios provenientes de distintas disciplinas, e impulsada por un comité de organizaciones de la sociedad civil trabajando en estas temáticas a nivel global, entre ellas CESR.²⁹ Con su liderazgo político y su credibilidad técnica, ICRICT ha logrado posicionar ideas claves en el debate tributario tales como la necesidad de que las multinacionales tributen como una unidad, y no como filiales separadas en cada jurisdicción. Estas ideas han tenido una gran influencia en el debate global, y han sido adoptadas en las negociaciones por los países en desarrollo agrupados en el G24, citadas por el FMI y parcialmente incorporadas por la OCDE en el intento de buscar una solución multilateral consensuada sobre cómo reformar las reglas de la tributación corporativa internacional para enfrentar los desafíos de la economía digital.³⁰

La incidencia ante la OCDE por parte de la sociedad civil enfrenta considerables obstáculos tales como el hecho de que ocurran principalmente en la sede principal de la OCDE en París, que la información a la que las organizaciones tienen acceso es limitada, que los documentos o las discusiones se lleven a cabo en un solo idioma o que el personal de la organización sigue estando conformado en su mayoría por personas de Estados miembros, todo lo cual ha dificultado tanto la participación de los Estados no miembros en igualdad de condiciones como de otras partes interesadas.

29 Para más información sobre el trabajo de ICRICT y acceder a sus publicaciones y otros recursos, puede consultarse su sitio oficial: <https://www.icrict.com/>

30 Ver. OECD, 2019. "Secretariat Proposal for a 'Unified Approach' under Pillar One", disponible en: <https://www.oecd.org/tax/beps/public-consultation-document-secretariat-proposal-unified-approach-pillar-one.pdf>

Por ese motivo, es importante que las OSC pujen, de manera colaborativa y coordinada, tanto por mecanismos más inclusivos de gobernanza global como por una mayor participación de las economías emergentes, y de la propia sociedad civil, dentro de la OCDE, a fin de otorgar más peso a ciertas temáticas que afectan los intereses de los países de ingresos medios y bajos. Entre estas temáticas están la necesidad de poner freno a la elusión fiscal y a la carrera a la baja en los impuestos corporativos y a la elusión fiscal, la urgencia de corregir las asimetrías en los mecanismos de gobernanza global, y la importancia de incorporar un enfoque de justicia económica global a las discusiones tributarias que favorezca la convergencia entre países.

En relación con este último punto, las normas de derechos humanos, y en particular las obligaciones extraterritoriales de los Estados, son una base sólida para abordar estas discusiones y exigir medidas concretas de los Estados.³¹ En tal sentido, la OCDE puede ser un espacio donde las OSC aporten una perspectiva de derechos humanos, por lo cual resulta necesario aprovechar distintos espacios para enfatizar el deber que tienen los Estados de construir un orden global justo³² y encarar las negociaciones que tienen lugar dentro de este organismo honrando sus obligaciones conforme al derecho internacional.

31 CESR & Third World Network, 'Universal rights, differentiated responsibilities: safeguarding human rights beyond borders to achieve the Sustainable Development Goals', 2015. Disponible en: http://cesr.org/sites/default/files/CESR_TWN_ETOs_briefing.pdf.

32 El artículo 38 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que *"Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos"*.

Incorporando una perspectiva de derechos a la reforma a la tributación corporativa

En marzo de 2019, un grupo de 7 organizaciones de justicia fiscal y derechos humanos en América Latina, agrupados en torno a la Iniciativa por los Principios y Directrices de Derechos Humanos en la Política Fiscal, se unió para reclamar cambios en las reglas de la tributación a empresas multinacionales que apunten a frenar la elusión fiscal y la carrera a la baja en las tasas de impuestos corporativos. Respondiendo a la consulta adelantada por la OCDE sobre los desafíos de la tributación corporativa en la era de la economía digital, las organizaciones realizaron un llamado a los Estados adoptar reformas a la tributación corporativa coherentes con sus obligaciones en derechos humanos.* En tal sentido, señalaron que el derecho internacional de los derechos humanos exige crear un entorno global que permita movilizar el máximo de los recursos disponibles a través de la tributación corporativa, e impedir que decisiones unilaterales de los países generen presiones indebidas para reducir las tasas de tributación a empresas multinacionales. Con este fin, solicitaron que en el contexto del Marco Inclusivo de la OCDE los Estados consideraran la propuesta realizada por ICRICT de que las multinacionales tributen como una unidad y no como entidades separadas, bajo una fórmula sencilla que garantice que los beneficios y los impuestos asociados puedan asignarse con base en factores objetivos como las ventas, la nómina y los activos de las corporaciones en cada país.

* CESR, ACIJ, Dejusticia, CELS, Fundar, INESC, Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019. Comentarios a la consulta pública convocada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre posibles soluciones a los desafíos tributarios de la economía digital.





TIPS / CONSEJOS:

- Para encarar los desafíos que las organizaciones de la sociedad civil enfrentan en sus procesos de incidencia ante la OCDE resulta imperativo trabajar de forma colaborativa y concertada. La colaboración ha probado ser funcional tanto para recabar información sobre procesos de negociación en que la participación y el acceso a la información está reservada para los Estados, como para sumar esfuerzos para analizar información técnica compleja y de un volumen considerable o exigir la apertura de espacios para la participación de la sociedad civil.
- La división del trabajo entre organizaciones, reconociendo las experticias de cada cual y evitando duplicar esfuerzos es un ingrediente clave para incidir exitosamente en espacios como la OCDE que requieren un balance adecuado entre trabajo técnico riguroso, audacia para entender las dinámicas de la negociación multilateral y comunicación efectiva para coordinar múltiples actores que operan en escenarios diversos (a escala global, regional y nacional).
- En cuanto a los espacios de incidencia, se pueden aprovechar las consultas organizadas por el CTA o los foros de la Iniciativa Fiscal de ALC para visibilizar posicionamientos unificados de la sociedad civil (por ejemplo, demostrando los impactos negativos de las medidas de austeridad fiscal en los derechos humanos o la necesidad de reconsiderar los incentivos tributarios con base en la evidencia disponible). Otra aproximación estratégica es intentar alinear perspectivas impulsadas por las OSC con los estándares elaborados por la OCDE cuando estos son un factor clave para la definición de las políticas públicas (por ejemplo, demostrar que la adopción de una política fiscal con perspectiva de derechos humanos refuerza el objetivo de crecimiento económico con redistribución de la riqueza impulsado por la OCDE).
- También se puede intentar incidir en los Grupos de Trabajo que los distintos Comités habilitan, como por ejemplo el Grupo de Trabajo sobre Tributación y Desarrollo (Task Force on Tax and Development). Una advertencia es que no todos los Comités tienen el mismo nivel de apertura o procedimiento para facilitar la participación de la sociedad civil. A veces puede resultar útil contactarse con otras organizaciones que poseen experiencia y que ya vienen representando a la sociedad civil en un Grupo, a fin de trabajar colaborativamente (por ejemplo, OXFAM en el Grupo de Trabajo sobre Tributación y Desarrollo).
- En ocasiones puede resultar estratégico aprovechar la credibilidad técnica de la OCDE para incluir la información estadística o los análisis técnicos elaborados por el organismo, a fin de derribar algunos mitos que algunos actores técnicos pueden negarse a reconsiderar si se apela a otras fuentes.

Mecanismos de Monitoreo y Seguimiento de la Agenda 2030

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) reflejan una serie de 17 compromisos de desarrollo asumidos en el año 2015 en el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas. Fueron pensados por y para todos los países del mundo –sin importar su nivel de ingresos– y su finalidad central es avanzar en un plan de acción para garantizar la dignidad de todos los seres humanos, promover el crecimiento económico de manera inclusiva y la sostenibilidad ambiental, erradicar la pobreza en todas sus dimensiones y reducir las brechas de desigualdad entre y dentro de los países, con un horizonte de 15 años. En ese sentido, la Agenda 2030 *“se inspira en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el pleno respeto del derecho internacional [siendo] sus fundamentos [...] la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados internacionales de derechos humanos, la Declaración del Milenio y el documento final de la Cumbre Mundial 2005”*³³



FOTO: RICK BAJRONAS / ONU

Sesión del Foro de Alto Nivel de Desarrollo Sostenible.

³³ Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución aprobada por la Asamblea General el 1 de septiembre de 2015. UN. Doc. A/RES/69/315 (15 de septiembre de 2015), pág. 10. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/69/315>

A diferencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la reducción de la desigualdad es un punto central de la nueva agenda, lo que explica que existan objetivos y metas directamente relacionadas con el crecimiento económico sostenible e inclusivo y con la política fiscal. Así, por ejemplo, la meta 4 del Objetivo 10 (reducir las desigualdades) insta a los países a “adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social” a fin de lograr progresivamente una mayor igualdad. Las políticas de protección social y movilización de recursos también se incluyen en el Objetivo 1 sobre erradicación de la pobreza (meta 1.a.) y en el Objetivo 3 sobre Salud y bienestar (meta 3.c.). A su vez, la movilización de recursos es un punto clave del Objetivo 17, que promueve las alianzas globales, regionales, nacionales, locales y entre sector privado, gobiernos y sociedad civil para la implementación de todos los ODS. Las metas de fortalecimiento de la capacidad recaudatoria de los ingresos fiscales y de otra índole de los Estados (17.1), de asistencia oficial de países desarrollados a subdesarrollados (17.2.) y de lucha contra corrientes financieras ilícitas (16.4) deberían orientar las políticas fiscales de todos los gobiernos para financiar el desarrollo.

Alrededor de los ODS, existen instancias de revisión de las metas que operan a nivel global, regional y nacional. Si bien estos procesos de monitoreo cuentan con el apoyo de agencias especializadas de la ONU y promueven la participación de la sociedad civil, en todos los casos se trata de seguimientos que no resultan obligatorios y que están liderados por los países. Esto implica que el monitoreo nacional voluntario de los ODS es fundamental para el examen regional y global.

Bajo los auspicios de la Asamblea General y el ECOSOC, anualmente se lleva a cabo el Foro Político de Alto Nivel (HLPF, por sus siglas en inglés), que se presenta como una plataforma de seguimiento de las metas y objetivos asumidos **a nivel global**.³⁴ Allí se congregan cada año las delegaciones de los países para informar sobre los avances realizados a través de paneles temáticos³⁵ y de los Exámenes Nacionales Voluntarios, los que consisten en mecanismos de monitoreo realizados con el alcance y bajo el formato

34 En el 2019, el evento anual se dividió en dos sesiones: una en julio bajo los auspicios del ECOSOC y otra en septiembre bajo los auspicios de la Asamblea General; un único documento final se elaboró al concluir la segunda sesión.

35 Cada año, el Foro se plantea sobre la base de un programa para evaluar algunos objetivos de manera más profunda. En el 2019 el Foro se enfocó en “capacitar a las personas y garantizar la inclusión y la igualdad”, siendo revisados los ODS 4,8,10,13,16 y 17.

que cada país considere adecuado. Esto implica que, más allá del soporte y asistencia que la ONU pueda brindar bajo **guías** o **talleres** preparatorios, los indicadores y los datos estadísticos que se presenten depende exclusivamente de cada gobierno.

A **nivel regional**, el seguimiento de los ODS está a cargo de las Comisiones regionales económicas de la ONU a las que nos referiremos nuevamente más abajo. Su objetivo es coordinar acciones para el monitoreo de los ODS de acuerdo a las necesidades de distintos grupos de países y brindar apoyo para la revisión realizada a tanto a nivel interno como global. Un ejemplo de ello es el **Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible**, realizado anualmente en el seno de la CEPAL desde el año 2017 y en cuyo marco se elaboran informes anuales y cuatrienales para presentar ante el Foro Político de Alto Nivel. El seguimiento de los ODS a nivel de la CEPAL le permite a los países de América Latina y El Caribe hacer énfasis en sus problemáticas comunes y más agudas, como lo son “las desigualdades, la elevada deuda global, la reducción de los niveles de la cooperación internacional [y] la necesidad de adoptar medidas concretas para movilizar recursos suficientes que permitan la plena implementación de la Agenda 2030”³⁶, así como también presta asistencia para enfrentar los desafíos estadísticos que dominan en la región para la medición de los objetivos y metas. Asimismo, en el primer Foro realizado, se resolvió establecer un **mecanismo formal de participación de la sociedad civil** a través de Mesas de Vinculación en las que operan **Grupos de trabajo regionales, Grupos de Interés y Grupos temáticos**. Los representantes que componen estos grupos presentan, a través de las Mesas de vinculación, los posicionamientos de la sociedad civil ante la CEPAL y los gobiernos de la región (ver, por ejemplo, la **Declaración presentada en 2019**). La CEPAL ha hecho también importantes esfuerzos en vincular la Agenda 2030 con procesos y agendas relacionadas, tales como la **Estrategia de Montevideo** sobre derechos de la mujer e igualdad de género.

Actualmente, el seguimiento de la Agenda 2030 depende en gran medida de la voluntad de cada Estado para realizar monitoreos **a nivel nacional y subnacional**. Si bien estas evaluaciones son voluntarias, existen distintas iniciativas de evaluación (por ejemplo, de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos) que podrían implicar oportunidades de participación para que la sociedad civil se involucre, tanto en

³⁶ CEPAL (2019). Informe sobre la tercer reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre Desarrollo Sostenible.

la elaboración de indicadores como en el aporte de información valiosa. El rol de las organizaciones en esos casos puede servir a fin de presionar a los gobiernos nacionales para que implementen las recomendaciones que surgen año a año de los Foros regionales y globales, así como también para tener una idea más precisa de los desafíos existentes a nivel interno, aspectos que posteriormente pueden discutirse en las instancias internacionales.

¿Es la Agenda 2030 una verdadera oportunidad de incidencia?

La Agenda 2030 es una iniciativa mundial que desde sus inicios puso énfasis en aspectos relevantes para la agenda de justicia fiscal, como la importancia de reducir la desigualdad y de forjar alianzas para financiar el desarrollo. Gracias en gran parte a los esfuerzos de organismos de sociedad civil, la Agenda 2030 está firme y explícitamente anclada en los compromisos de los Estados en materia de derechos humanos. Por lo tanto, la Agenda no solo potencia sino exige que las políticas para el desarrollo sostenible –sean fiscales, económicas, sociales o ambientales– se aborden desde una perspectiva de derechos humanos.

Sin embargo, la implementación efectiva de la Agenda y la participación de la sociedad civil presenta importantes obstáculos. Durante el Foro Político de Alto Nivel (HLPF), las delegaciones estatales suelen realizar presentaciones orales de 15 minutos de sus revisiones y la sociedad civil posee poco más de 2 minutos para participar y cuestionar a los Estados, lo que impide dialogar de manera sustantiva: ya sea porque muchas preguntas relevantes quedan sin responder, o porque cuestiones centrales y largamente debatidas a nivel interno son omitidas. Aun cuando las organizaciones de la sociedad civil elaboran informes adicionales a los voluntarios presentados por los Estados, los mismos no forman parte del proceso de revisión formal y solo son discutidos en eventos paralelos, todo lo cual ha motivado una demanda para su reforma.

Los Foros regionales y nacionales son espacios clave, y en algunos casos pueden presentar oportunidades de participación e incidencia. El caso del Foro Regional para América Latina y el Caribe tiene como ventaja que posee un mecanismo formal para

que el posicionamiento de la sociedad civil sea escuchado, así como también ayuda a enfatizar aspectos que a nivel global pueden quedar desdibujados, tal y como el objetivo de erradicar la pobreza, disminuir la desigualdad y forjar alianzas para la cooperación necesaria para el financiamiento del desarrollo.

La incidencia a nivel nacional y subnacional es clave, pero las desventajas propias del sistema global se replican: todo el proceso depende de la voluntad política de los gobiernos, tanto los mecanismos de participación, como la elaboración de indicadores y el alcance que se le otorgue a cada meta y objetivo de desarrollo.

Pese a que los derechos humanos constituyen la piedra angular de la Agenda 2030, sigue habiendo una reticencia por parte tanto de Estados como de algunas agencias del sistema de Naciones Unidas por vincular las obligaciones y los mecanismos de monitoreo en derechos humanos en la implementación de la Agenda. Un enfoque holístico que incluya los DESC y sus implicancias para la cooperación internacional (incluso en materia fiscal) es clave para revertir estas dinámicas.



Agenda Financiamiento para el Desarrollo

En estrecha vinculación con la Agenda 2030, pero con sus propia historia, hitos y mecanismos de incidencia, la agenda de financiamiento para el desarrollo es otro espacio de incidencia a considerar para la movilización de recursos para los derechos.

Esta agenda tiene sus antecedentes en los siguientes hitos:

- Las Conferencias de las Naciones Unidas sobre los Países menos Adelantados, llevadas a cabo en París (1981, 1990), Bruselas (2001) y Estambul (2011).
- La Primera Conferencia de Financiamiento para el Desarrollo llevada a cabo en Monterrey (México) en el año 2002. Esta Conferencia dio lugar al **Consenso de Monterrey**, un primer acuerdo global sobre las responsabilidades diferenciadas entre países desarrollados y en desarrollo en este campo.
- La Segunda Conferencia de Financiamiento para el Desarrollo llevada a cabo en 2009 que dio lugar a la **Declaración de Doha**.
- La Tercera Conferencia de Financiamiento para el Desarrollo llevada a cabo en 2015 que tuvo como resultado la **Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA)** que estableció los medios para la implementación de la Agenda 2030 y creó mecanismos de seguimiento en lo que atañe a su financiación.

Actualmente, las áreas principales de agenda de Financiamiento para el Desarrollo son:

1. Movilización de recursos a nivel doméstico
2. Actividad financiera y comercial privada nacional e internacional
3. Cooperación internacional para el desarrollo
4. Comercio internacional como motor de desarrollo
5. Deuda y la sostenibilidad de la deuda
6. Tratamiento de cuestiones sistémicas, tales como la gobernanza financiera internacional
7. Ciencia, tecnología, innovación y creación de capacidad.

Desde el 2003 se creó la **Oficina para el Financiamiento del Desarrollo Sostenible** (FSDO, por sus siglas en inglés) como parte del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA). Su principal función es apoyar el seguimiento de los acuerdos alcanzados en las Conferencias de Financiamiento para el Desarrollo. La FSDO también actúa como Secretaria del Comité de Expertos en Naciones Unidas para la Cooperación Internacional en Asuntos Tributarios, que sesiona en Ginebra y en Nueva York para apoyar a los países en la movilización de recursos a través de sus sistemas tributarios.

La Agenda de Acción de Addis Abeba instituyó otros mecanismos complementarios. En primer lugar, creó el **Foro Anual de Financiamiento para el Desarrollo (FfD Forum)** como mecanismo para hacer seguimiento a los medios de implementación de la Agenda 2030. Los acuerdos alcanzados en este espacio sirven como insumo para las discusiones del Foro de Alto Nivel de Desarrollo Sostenible. En segunda medida llamó al Secretario General de las Naciones Unidas a crear un espacio entre agencias de Naciones Unidas (**Inter-Agency Task Force on Financing for Development**) con el mandato de elaborar un reporte anual sobre el progreso en la Agenda de Addis Abeba y de asesorar el proceso intergubernamental de seguimiento. Este reporte anual se ha convertido en el principal insumo del Foro anual y en un análisis a profundidad sobre las tendencias en la movilización de recursos para el desarrollo a nivel global.

La participación de la sociedad civil es coordinada por el **Grupo de la Sociedad Civil sobre Financiamiento para el Desarrollo**. En general, la multiplicidad de actores de la sociedad civil interesados en influir y los limitados espacios dentro de la agenda oficial de estos eventos para hacerlo, han planteado la necesidad de hacerlo de forma coordinada y unificada. Sin embargo, en la medida en que se trata de proceso intergubernamentales de negociación los cambios toman tiempo y con frecuencia son mínimos. Adicionalmente a la participación en la agenda oficial, las organizaciones de la sociedad civil pueden solicitar la realización de eventos paralelos con el respaldo de un Estado miembro o de una agencia de Naciones Unidas, aunque es mejor hacerlo en coordinación con el Grupo de la Sociedad Civil sobre Desarrollo Sostenible.

Incorporando una perspectiva de derechos al seguimiento a la Agenda 2030 y al debate sobre financiamiento del desarrollo.

Existen limitaciones para incidir en estas agendas dado el carácter intergubernamental de los procesos de negociación y las pocas oportunidades de participación. Por ende, las iniciativas colaborativas han probado ser la forma más eficaz de hacer incidencia. Esto incluye las innovadoras tácticas de campañas usadas por el Grupo de la Sociedad Civil sobre Financiamiento para el Desarrollo.

Desde 2016, por ejemplo, un grupo de organizaciones de la sociedad civil a nivel global publica un reporte independiente de seguimiento a la Agenda 2030 titulado *Spotlight Report*. Este informe se ha concentrado en analizar obstáculos estructurales para el logro de la Agenda 2030 y ha propiciado el tipo de conversaciones que brillaban por su ausencia en foros oficiales.

CESR también ha colaborado con Third World Network para conectar el concepto de “responsabilidades compartidas pero diferenciadas” con las obligaciones extraterritoriales en materia de derechos económicos, sociales y culturales, planteando así una perspectiva innovadora a un debate que generaba una fuerte polarización y brindando argumentos a los países de menores ingresos para presionar por una acción más significativa de los países de mayores ingresos en materia climática, en la agenda de desarrollo y en su financiamiento.





TIPS / CONSEJOS:

- Los grupos de trabajo temáticos son el principal mecanismo de la sociedad civil para la revisión del progreso en la Agenda 2030 a nivel global (principalmente a través del Foro de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible). El Grupo de la Sociedad Civil sobre Financiamiento para el Desarrollo es el recurso más importante para realizar labores de incidencia en este tema. El Comité de ONGs sobre Financiamiento para el Desarrollo ha producido una guía de incidencia útil que puede ser consultada [aquí](#).
- La importancia de los Estados para la convocatoria de eventos paralelos y su conocimiento sobre las dinámicas de las negociaciones hace que sea muy útil el contacto con misiones diplomáticas que puedan ser aliadas en este proceso.
- Preparar la incidencia con anticipación es clave en la medida en que las negociaciones sobre los documentos que se adoptan en el marco de estas instancias empiezan con mucha anticipación.
- La brevedad y la contundencia son fundamentales. Para aspirar a ejercer influencia en actores claves es necesario preparar materiales cortos y que vayan directo al punto.
- Para enfrentar los limitados espacios de participación para la sociedad civil, y la baja consideración que se le da a los derechos en estas agendas, es necesario sumar esfuerzos con otros actores tanto de sociedad civil, como entre agencias o Estados aliados, para crear plataformas y espacios de diálogo y seguimiento robustos (aunque en algunos casos tengan que ser paralelos a la agenda oficial).
- La interpretación de los compromisos de los Estados en el marco de la Agenda 2030 a la luz de sus obligaciones en derechos humanos -incluyendo sus obligaciones extraterritoriales- es una forma de ampliar el alcance de la Agenda y de involucrar mecanismos de seguimiento más robustos -como los órganos de tratado.



Incidencia a nivel regional

A lo largo de la región, sectores de derechos humanos, justicia fiscal y desarrollo, movimientos de mujeres, indígenas y afro-descendientes **comparten la idea** de que las políticas fiscales injustas reproducen enormes desigualdades sociales, económicas, raciales y de género. La incidencia a nivel regional en materia de justicia fiscal puede ser importante no solo para dar mayor visibilidad a la temática y presionar a los gobiernos con referentes más cercanos, sino también para consolidar un posicionamiento regional-colaborativo entre los movimientos sociales y organizaciones civiles de la región e instituciones del sistema interamericano, que ayude a participar en espacios globales con un discurso coherente y unificado.

En tal sentido, existen varios organismos clave para promover políticas de reforma tributaria con perspectiva de derechos, crecimiento económico con igualdad y financiamiento para el desarrollo. Aquí nos concentraremos en dos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) –órgano especializado en derechos humanos– y la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) –órgano especializado en política económica y de desarrollo sostenible–. El desafío de las organizaciones es llevar una perspectiva de derechos humanos a la CEPAL y una visión de justicia fiscal a la CIDH, logrando un proceso de retroalimentación y colaboración entre esos espacios, los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales (ver Gráfico 5).

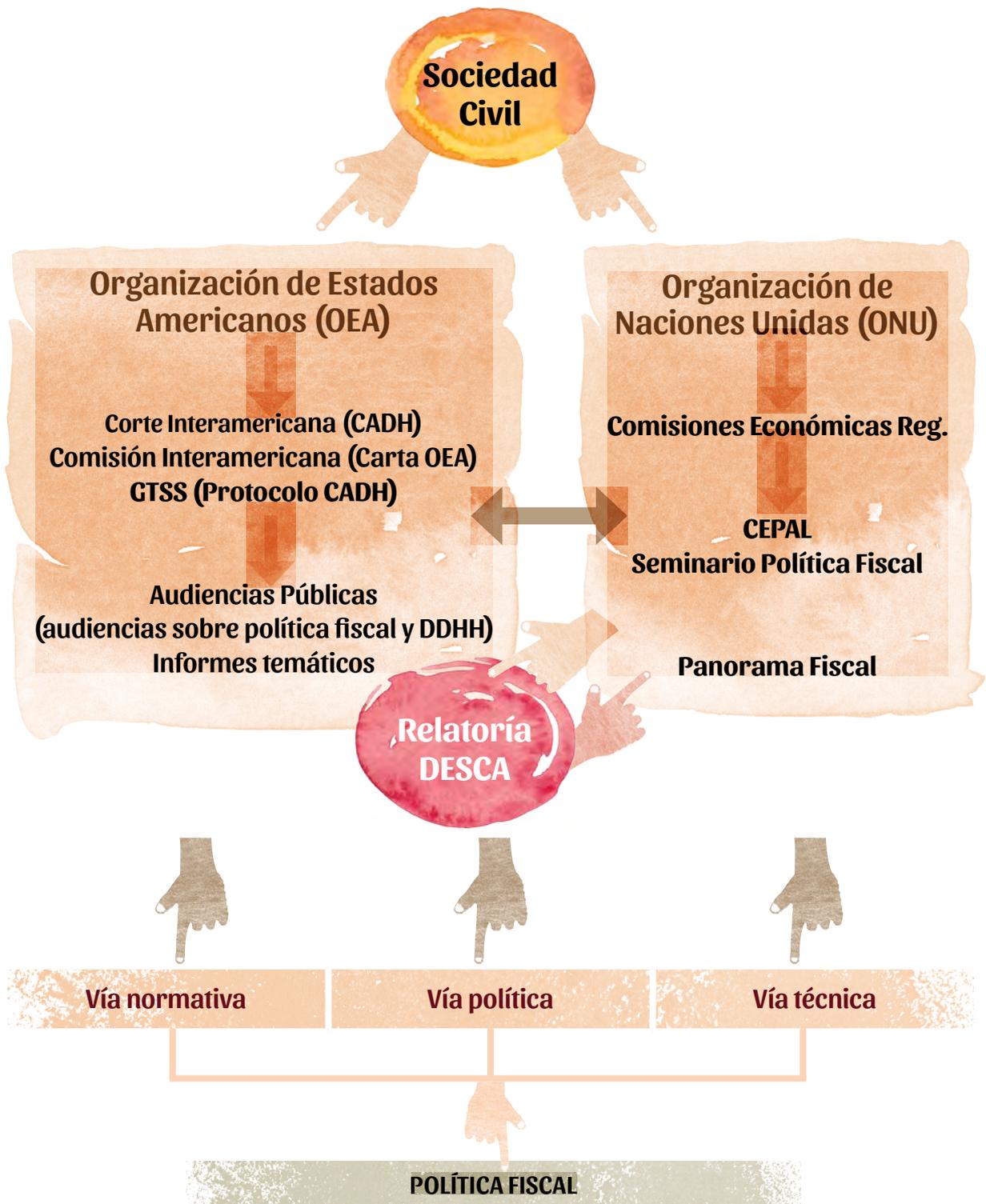
Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)

¿De donde surgen y cuáles son sus funciones centrales?

Tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) surgieron en el marco del sistema de protección de derechos humanos de la OEA (Organización de Estados Americanos), cuyas bases se encuentran en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Carta de la OEA, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y una serie de convenciones especiales, incluyendo el Protocolo Adicional a la CADH que versa sobre los derechos económicos, sociales y culturales.

Gráfico 5.

Mecanismos regionales en el campo de la política fiscal y los derechos humanos en las Américas y canales de incidencia.



La OEA es un foro gubernamental regional que surgió en el mismo contexto histórico que la ONU y que reúne a 35 Estados de América firmantes de su Carta fundacional. En la Carta de la OEA se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, allí descrita como órgano promotor y defensor de los derechos humanos en la región y con competencia consultiva. Desde entonces, la Comisión –con sede en Washington D.C. y conformada por 7 miembros nombrados por la Asamblea General de la OEA– realiza diversas tareas, entre las que se encuentran: recibir denuncias individuales; realizar recomendaciones o solicitar informes a los gobiernos sobre determinadas medidas o fenómenos que conciernen a los derechos humanos; elaborar informes especiales con relación a la situación de los derechos humanos en determinado país; redactar informes temáticos; realizar visitas a los países y dictar medidas cautelares. Con la entrada en vigencia de la CADH, la Comisión asumió competencias adicionales, tales como la de presentar casos ante la Corte Interamericana y requerirle opiniones consultivas.

Al igual que la Comisión, la Corte IDH –con base en San José, Costa Rica– esta compuesta por 7 miembros que son elegidos en el marco de la Asamblea General de la OEA. Pero a diferencia de ella, la Corte es un órgano jurisdiccional que desempeña dos grandes funciones: la elaboración de opiniones consultivas sobre la interpretación de disposiciones de la Convención (que puede ser solicitada por la Comisión o por cualquier Estado parte de la OEA) y la resolución de casos que presente la Comisión o un Estado parte contra otro Estado parte denunciado por violar la Convención (sólo Estados parte que hubieren aceptado la competencia contenciosa de la Corte). De los 35 países que integran la OEA, 25 ratificaron la Convención Americana y de ese total solo 20 (todos pertenecientes a la región latinoamericana) reconocen hoy la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Si bien es esperable que en los próximos años la jurisprudencia de la Corte IDH profundice sus desarrollos en materia de DESC, en esta sección nos enfocaremos en el trabajo que realiza la Comisión. Por un lado, porque todo caso que la sociedad civil quiera llevar al sistema interamericano debe necesariamente primero pasar por la Comisión (no existe el acceso directo a la Corte). Pero fundamentalmente, por cuanto la Comisión posee mecanismos de promoción y monitoreo distintos a la resolución de casos individuales que resultan especialmente importantes para la agenda de justicia fiscal.

*¿Cómo opera la Comisión? Algunas de sus herramientas de promoción y monitoreo.
Oportunidades de participación de las OSC*

Uno de los mecanismos más importantes que tiene la Comisión para promover y proteger los derechos humanos es el de realización de **audiencias públicas** que pueden estar destinadas a tratar casos específicos de violaciones a derechos humanos en determinado país o bien pueden ser temáticas, con el objeto de discutir aspectos relevantes para la agenda de derechos humanos en toda la región.

Las audiencias son una gran oportunidad para la agenda fiscal y de derechos humanos, en tanto tienen el potencial de otorgar gran visibilidad al debate, promover discusiones a lo largo de la comunidad de derechos humanos en toda la región, informar a los comisionados sobre aspectos que aun no han sido tratados o que han sido



Sesión de representantes de los Estados con la CIDH.

soslayados y alertar a funcionarios públicos sobre los efectos que las políticas fiscales poseen sobre los derechos. Muchas veces, las audiencias funcionan como fuente directa de información que la Comisión utiliza para elaborar sus informes temáticos, los que a su vez resultan importantes insumos para las organizaciones de la sociedad civil.

En general, las audiencias son realizadas durante tres o cuatro periodos de sesiones al año, en diversos países y localidades y pueden ser convocadas de oficio por la Comisión o bien a pedido de parte. Asimismo, la Comisión puede invitar a las audiencias públicas a todo aquel que considere interesado, incluyendo varios representantes de Estados y de la sociedad civil.

Por otro lado, al ser un órgano de monitoreo y promoción de los derechos humanos, la Comisión posee cierto grado de accesibilidad y apertura a la sociedad civil. Sus actividades incluyen la realización de seminarios, capacitaciones para funcionarios públicos, grupos de trabajo o visitas a los países –todas instancias que pueden ser utilizadas para introducir la cuestión de justicia fiscal. Gran parte del trabajo de promoción que realiza la Comisión surge a iniciativa de las distintas **unidades temáticas** que la componen y de sus respectivos **relatores especiales** (relatores que pueden ser miembros de la propia Comisión o expertos independientes). Por eso es importante que las organizaciones de la sociedad civil acerquen sus preocupaciones y evidencia a los distintos expertos que trabajan en cada área, como por ejemplo la Relatoría especial para los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), la Relatoría especial sobre la Niñez, la Relatoría especial sobre Derechos de las Mujeres o la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (ver listado completo [aquí](#)).

La **Relatoría para los DESCAs** puede ser particularmente relevante para la agenda de justicia fiscal, en tanto fue creada con el objetivo de poner atención sobre los problemas de pobreza, desigualdad y redistribución de la riqueza en América Latina, entre otras preocupaciones relacionadas. No solo realiza tareas de monitoreo, sino que también recopila información otorgada por la sociedad civil y movimientos sociales y académicos a fin de establecer las prioridades en la agenda de DESCAs de la Comisión y elaborar informes temáticos, como por ejemplo el informe sobre **Pobreza y Derechos Humanos** en 2017. Asimismo, trabaja conjuntamente con el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador (ver abajo) y dentro de su plan estratégico incluye la generación

de vías de colaboración con otras agencias de la región– como la CEPAL y el BID– y del globo, como el Comité DESC de la ONU.

Otro órgano relevante para la agenda de justicia fiscal dentro del Sistema Interamericano de derechos humanos lo conforma el **Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador (GTPSS)**, compuesto por expertos gubernamentales, expertos independientes y la relatora especial para los DESCAs. El Protocolo de San Salvador (PSS), **ratificado por 16 países**, es un Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos que se elaboró a fin de profundizar las disposiciones sobre derechos socioeconómicos establecidas en el artículo 26 de la CADH. A raíz del PSS, los Estados parte se encuentran obligados a presentar informes periódicos sobre las medidas adoptadas para avanzar los DESCAs en su país y sus resultados. Dichos informes deben ser realizados sobre la base de indicadores previamente elaborados por el GTPSS (y quien los evalúa). Estas rondas informativas presentan una oportunidad de incidencia para las organizaciones de la sociedad civil, en tanto el Grupo de Trabajo suele invitar a la sociedad civil a la presentación de informes sombra que contribuyan a las observaciones y recomendaciones que finalmente hará a los Estados. También los expertos suelen realizar jornadas de trabajo en los distintos países parte, incluyendo sectores del gobierno y de la sociedad civil.

CASO DE ESTUDIO

Principios y Directrices de Política Fiscal y Derechos Humanos

Desde que se conformó la Relatoría especial sobre DESCAs en 2017, la Comisión comenzó a dar mayor atención al tema de política fiscal y derechos humanos –por ejemplo, al **considerar** que las medidas de política fiscal deben ser monitoreadas en el marco de la obligación de utilizar todos los recursos disponibles para combatir la pobreza–.

Varios de esos avances tuvieron raíz en la puja de las organizaciones de la sociedad civil por comenzar a instalar una agenda de justicia fiscal en la región. Así, por ejemplo, en los últimos años se han llevado a cabo al menos tres audiencias temáticas sobre política fiscal y derechos humanos: dos a nivel regional, en 2015 y 2018, solicitadas por una coalición de aliados, entre los que estuvo CESR, y una específica sobre Puerto Rico en 2016. Adicionalmente, en 2016 se organizó un diálogo internacional sobre “Política Fiscal y Derechos Humanos en Tiempos de Austeridad” que convocó a distintos expertos y expertas de la ONU y del SIDH, así como funcionarios y funcionarias de organismos intergubernamentales y representantes de la sociedad civil en la región. En estas oportunidades, las organizaciones presentaron casos y evidencia para demostrar los efectos negativos que las medidas fiscales regresivas y discriminatorias implementadas por gobiernos de la región poseen sobre los derechos humanos.

Estas actividades no solo han sido útiles para generar alertas en casos específicos, sino que también sentaron las bases para la incorporación del tema de política fiscal en los informes temáticos sobre **Pobreza y Derechos Humanos (2016)**, **Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos (2019)** y **Empresas y Derechos Humanos (2019)**. En dichos informes la CIDH ha reconocido que “no es posible analizar los esfuerzos de los Estados por eliminar la pobreza sin tener en cuenta su política fiscal” y que los principios de derechos humanos son “plenamente aplicables y resultan particularmente relevantes para el análisis de la política fiscal” y en tal sentido “deben implementarse en todo el ciclo de las políticas, desde la elaboración de los presupuestos y los códigos tributarios o la asignación de gastos hasta la supervisión y evaluación de las consecuencias”.³⁷ En tal sentido la Comisión ha señalado que considera imprescindible promover un diálogo profundo y urgente a través de su Relatoría

³⁷ CIDH, 2017. ‘Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas’, OEA/Ser.L/V/II.164. Doc. 147, 7 de septiembre de 2017, p. 168-171.

Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) con el mundo de la economía y las finanzas, tanto a nivel nacional como internacional.³⁸

A lo largo de dichos encuentros y diálogos, fue madurando la idea de elaborar unos Principios y Directrices de Política Fiscal y Derechos Humanos en América Latina, iniciativas que se encuentran en proceso de elaboración y que pretenden generar un marco concreto para la elaboración e implementación de las políticas fiscales con un enfoque de derechos.³⁹

Estos desarrollos muestran la apertura de la CIDH para abordar temas estructurales para la agenda de derechos humanos –y que van más allá de su área tradicional de experticia.



38 CIDH, 'Políticas públicas con enfoque de derechos humanos' 15 de septiembre de 2018. OEA/Ser.L/V/II. Doc.191/18, par. 132,

39 Ver. Iniciativa por los Principios y Directrices de Derechos Humanos en la Política Fiscal. Disponible en: www.derechosypoliticafiscal.org

Ventajas y desafíos de la incidencia ante la Comisión y la Corte Interamericanas



La Comisión Interamericana ofrece algunas ventajas para avanzar hacia estándares novedosos en

materia de justicia fiscal dentro del sistema regional de derechos humanos. Por un lado, la Comisión cuenta con la posibilidad de realizar audiencias temáticas con asistencia de varios actores y elaborar reportes a partir de la información brindada por expertos, afectados, organizaciones civiles, etc. Además, cabe tener en cuenta que la Comisión ya se ha mostrado receptiva en sus informes temáticos a los desarrollos elaborados por la CEPAL y otros organismos relevantes en asuntos fiscales.

En el caso de la Corte, su competencia es más limitada, en tanto solo interviene para resolver casos individuales o para responder a una consulta vinculada a la interpretación de algún



instrumento de derechos humanos del sistema regional. El beneficio central de incidir sobre la Corte IDH es que sus sentencias son vinculantes para los Estados y sus opiniones consultivas son fuentes autoritativas de interpretación legal, las que a veces pueden tener mayor peso que los informes temáticos o recomendaciones de la Comisión y las que suelen ser replicadas luego, tanto por los órganos del sistema regional como por actores clave a nivel interno –por ej., jueces nacionales. A su vez, en ciertos supuestos, los casos individuales permiten dar una visibilidad mayor a la problemática y así obtener un impacto más efectivo sobre los decisores políticos. El desafío mayor es que la jurisprudencia en temas DESCAs es aún limitada, en parte por restricciones que impone el propio PSS. Sin embargo, en los últimos años se ha abierto una puerta importante para que la Corte IDH conozca sobre casos relacionados con los DESCAs.*

* Cerqueira, Daniel, 2019. “La justiciabilidad de los DESCAs bajo la Convención Americana”. Disponible en: <https://dplfblog.com/2018/05/29/la-justiciabilidad-de-los-desca-bajo-la-convencion-americana/>

Ventajas y desafíos de incidir ante el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador



Posiblemente, el mayor beneficio del sistema de monitoreo del Grupo de Trabajo es que el mismo representa un mecanismo concreto para que

expertos independientes, con experticia en derechos humanos, analicen el cumplimiento de las obligaciones en materia de DESC a partir de indicadores preparados para cada tipo de derecho. En ese sentido, dentro de los indicadores, se observan las decisiones financieras y compromisos presupuestarios asumidos por los países para cada ronda de derechos estudiada, lo que incluye algunos elementos interesantes para la agenda de justicia fiscal, como el análisis de la extensión de incentivos fiscales para el sector privado de la salud y para la industria farmacéutica privada, el tipo y extensión de fuentes de financiamiento de la educación o el alcance de subsidios o incentivos tributarios para las empresas que asuman prácticas responsables con el medio ambiente.

Por otro lado, la desventaja más importante que presenta el GTPSS es el bajo nivel de cumplimiento por parte de los Estados de sus deberes informativos



y la falta mecanismos adecuados para su sanción, lo que en parte se produce por la poca visibilidad que este sistema posee: de los 16 países que han ratificado el mecanismo, solo 9 cumplieron de manera completa sus deberes informativos, y otros 3 lo hicieron parcialmente. Sin embargo, esto también significa que existe espacio de trabajo para las organizaciones: con relación a los Estados, insistir para que, en caso de ser necesario, ratifiquen el Protocolo, cumplan con sus deberes informativos y con las recomendaciones efectuadas por los expertos. Y con relación al Grupo de Trabajo, por un lado, asistirlo brindando información adicional para que puedan monitorear mas efectivamente a los países. Y por el otro, comenzar a repensar en los indicadores para que logren evaluar mas efectivamente los impactos de la política fiscal sobre los derechos humanos.



TIPS / CONSEJOS:

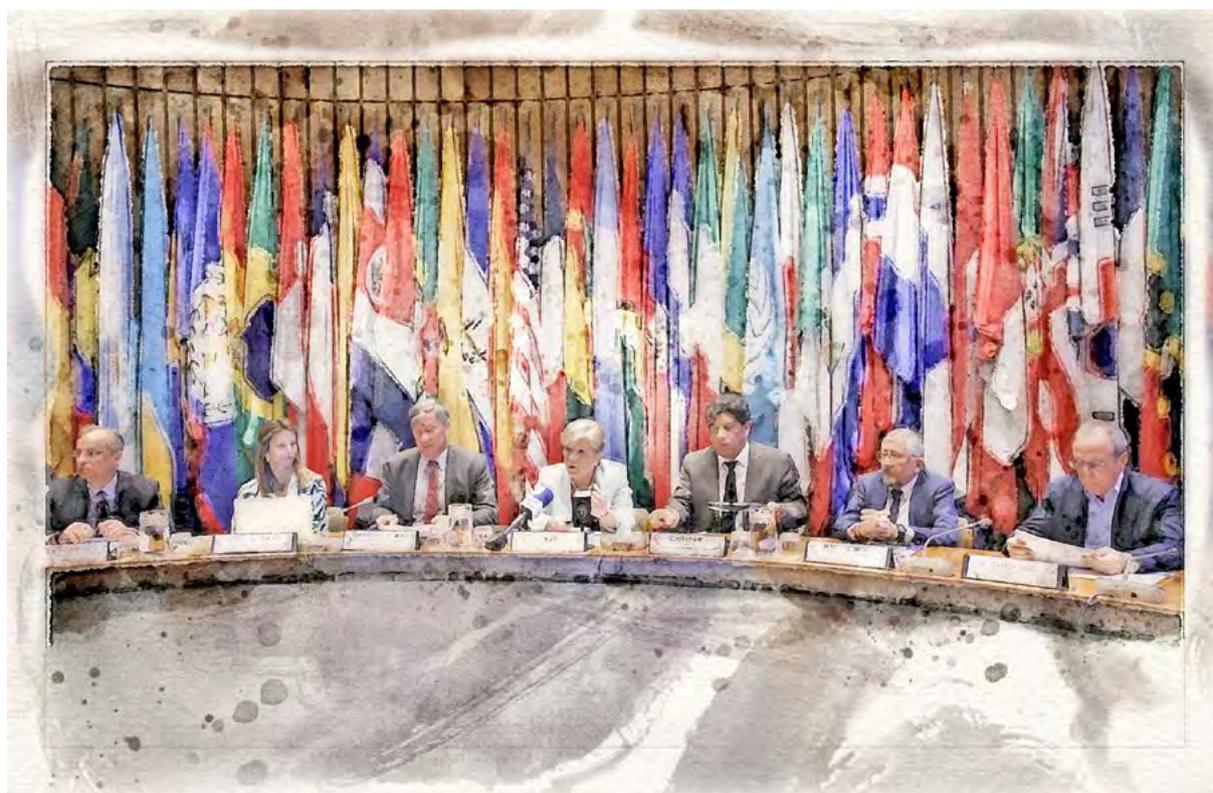
- Acercarse a los relatores especiales puede ser una buena iniciativa a fin de tener un conocimiento más inmediato sobre las prioridades temáticas de la Comisión, o de la OEA en general. A veces los Relatores especiales están interesados en avanzar sobre ciertas problemáticas, y puede serles útil saber que existen organizaciones que pueden aportar evidencia y casos que demuestren su relevancia. Así, por ejemplo, si los derechos de las mujeres serán foco de interés para la Comisión en los próximos años, la cuestión de género y fiscalidad puede resultar un eje relevante de trabajo para las organizaciones, a fin de formar coaliciones, producir evidencia de manera conjunta y preparar documentos que sirvan de base para futuras presentaciones. También pueden ser un buen punto de entrada para contactar a otros organismos especializados dentro de la OEA, como es el caso de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM).
- Formar coaliciones con otras organizaciones a fin de solicitar la realización de audiencias temáticas y realizar una incidencia escalada y sostenida ha probado ser una estrategia efectiva para posicionar el tema fiscal al interior de la CIDH.
- Organizar eventos paralelos durante las sesiones de las audiencias e intentar generar encuentros bilaterales con comisionados o relatores especiales para que incluyan una perspectiva de justicia fiscal en sus próximas actividades e informes (sobre todo teniendo en cuenta la rotación en los períodos y la necesidad de renovar el compromiso con el tema de los nuevos integrantes).
- Participar de las consultas públicas realizadas como paso previo a la publicación de informes temáticos, como lo fueron el informe sobre Pobreza y Derechos Humanos o la consulta pública sobre Empresas y Derechos Humanos.



Comisiones Económicas Regionales de la ONU: la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL)

La Organización de las Naciones Unidas cuenta con distintas comisiones económicas regionales, las que tienen por fin promover el desarrollo económico de cada región y fortalecer las relaciones económicas entre los países que la integran. Las Comisiones operan como plataformas intergubernamentales cuyo objeto es adaptar los marcos internacionales a las particularidades de cada región, asistir técnicamente a los países, profundizar la investigación y el conocimiento de las problemáticas de cada región y elaborar estrategias comunes orientadas a enfrentar problemas colectivos, así como compartir lecciones e implementar mecanismos de colaboración para el desarrollo.

Un ejemplo concreto de esto es el trabajo de colaboración y monitoreo que realizan las Comisiones en la agenda para el desarrollo sostenible, el que apunta a crear foros regionales que fortalezcan la capacidad de los países en su seguimiento, así como consolidar posicionamientos regionales durante el Foro Político de Alto Nivel e identificar



Reunión de la CEPAL.

problemáticas regionales que ayuden a mejorar la configuración y posterior medición de los objetivos de desarrollo.

En general, las Comisiones regionales actúan a través de foros o reuniones intergubernamentales y seminarios temáticos, donde intentan reunir a los encargados de formular las políticas para el intercambio de ideas y conocimientos, como así también promueven el intercambio con otros órganos especializados de Naciones Unidas para asistir técnicamente a los países.

¿Qué es la CEPAL y por qué es importante para la agenda fiscal?

La CEPAL, con sede principal en Santiago de Chile, es una de las 5 Comisiones económicas regionales que fueron establecidas en el marco de la ONU y opera desde fines de la década de 1940. Su misión principal es la de contribuir al desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe, y reforzar la coordinación entre los países de la región y del bloque latinoamericano con el resto del mundo.

Para cumplir con sus objetivos, la CEPAL actúa como centro de investigación y de monitoreo de las políticas de desarrollo que llevan los distintos países, promoviendo encuentros intergubernamentales y capacitaciones para la cooperación técnica y generando espacios de rendición de cuentas para los gobiernos.

Temas como la tributación, la distribución de los recursos públicos y la inversión pública para mejorar las condiciones de vida de los habitantes están entre las prioridades temáticas de la CEPAL, sobre los cuales no sólo produce evidencia a nivel doméstico y regional, sino que también elabora recomendaciones concretas.

¿Que oportunidades de participación e incidencia tienen las OSC en este ámbito?

La CEPAL es una fuente confiable de información detallada sobre el desarrollo económico de distintos países y de la región, y es una institución clave para visibilizar ciertas políticas públicas domésticas y promover la consolidación de una agenda regional. Uno de los eventos más importantes que tiene lugar cada año es el **Seminario sobre Política Fiscal**, en el que se reúnen funcionarios del FMI, del BID y de la OCDE junto con la CEPAL y los ministros de hacienda de los países que la conforman, a fin de discutir

sobre la actualidad económica y fiscal de la región. El evento se encuentra abierto a que asistan representantes de organizaciones civiles y académicos de diversos países, quienes pueden realizar preguntas luego de las exposiciones de los funcionarios y expertos.

Además de resultar un espacio donde es posible intercambiar e interrogar a los funcionarios públicos que toman las decisiones económicas y fiscales a nivel interno, el Seminario opera como instancia de monitoreo, donde la máxima autoridad de la CEPAL hace hincapié sobre los avances y aspectos más alarmantes de la región, a través de su presentación anual del *Panorama Fiscal para América Latina y el Caribe*. En 2019, por ejemplo, los grandes niveles de evasión fiscal que persisten en la región fueron resaltados por Alicia Bárcena (Directora Ejecutiva de la CEPAL) como un aspecto de la mayor preocupación al que los países deberían dar atención prioritaria.

Otro evento relevante que realiza la CEPAL es el *Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible*, el cual tiene por objeto facilitar la coordinación entre gobiernos de la región, el sector privado, la sociedad civil y la ONU para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Durante esos días, se organizan reuniones paralelas para promover el intercambio entre miembros de la sociedad civil y funcionarios de los distintos gobiernos y de los organismos que participan.

Las declaraciones que efectúa la CEPAL son una importante herramienta para la sociedad civil, por cuanto se trata de un organismo multilateral, oficial y cuya experticia es reconocida y valorada. Por ese motivo, encontrar puntos de sinergia y colaboración con la CEPAL puede ser una medida relevante para lograr instalar una agenda de justicia fiscal regional. Un ejemplo claro de ello es el informe sobre *“Tributación para un crecimiento sostenible”*, o el más reciente sobre *“Incentivos Fiscales a las Empresas”*, elaborados de manera conjunta entre OXFAM Internacional y CEPAL. En ellos se ha hecho hincapié en la debilidad de los sistemas tributarios para combatir la desigualdad en la región, el desaprovechamiento del potencial de impuestos directos progresivos y la proliferación de beneficios tributarios injustificados para las empresas.

De esta manera, los informes de la CEPAL se constituyen en herramientas confiables y técnicamente rigurosas que pueden ser utilizados para las tareas de incidencia en otros espacios, tanto a nivel doméstico como regional e internacional.

Ventajas y desafíos de incidir ante la CEPAL



Un ventaja importante que posee la CEPAL es que posee una importante influencia y canales directos con los Ministros de Finanzas de los países de la región. Esta mayor influencia se produce no sólo porque la CEPAL es un órgano técnico, políticamente neutral y experto en desarrollo económico, sino también porque existen instancias concretas en las que todos los Ministros asisten ante los altos funcionarios de la CEPAL para discutir sobre los desafíos económicos de la región.

La CEPAL no es un órgano de derechos humanos, lo que explica cuál es el mayor desafío para la incidencia: aunque ha incluido dentro el marco de derechos humanos como referencia, sus desarrollos en este sentido son incipientes. Sin embargo, entre los organismos que poseen la función de monitorear el desarrollo económico de los países, se destaca por mantener un discurso que resulta más consistente con una mirada de protección social y una visión más activa sobre el rol del Estado como motor de la economía. Mientras que organismos como el FMI o el BID suelen demandar medidas de austeridad en el gasto público y recortes fiscales, la CEPAL ha planteado de forma consistente mayores esfuerzos para combatir la evasión y generar espacio fiscal, así como fortalecer la progresividad de los sistemas tributarios y movilizar recursos para cumplir con la Agenda 2030.



Incidencia a nivel doméstico

La presente guía pretende orientar la incidencia de organizaciones que quieren profundizar su experiencia a nivel regional e internacional. Sin embargo, es clave que la misma vaya acompañada de acciones coordinadas a nivel doméstico, donde muchas de las políticas fiscales se definen e implementan.

Las distintas acciones de incidencia pueden ir desde campañas de visibilización o movilizaciones para ejercer presión sobre los distintos estratos del gobierno, hasta la realización de mesas de trabajo con varios actores o la judicialización de casos. Su éxito dependerá, en gran medida, de la configuración política y social de cada país: en algunos sitios será más conveniente llamar la atención de los medios de comunicación cuando se llevan a cabo las discusiones sobre la ley de presupuesto o las reformas tributarias, mientras que en otros será más efectivo iniciar un caso colectivo donde se denuncie la regresividad del sistema fiscal y la afectación a derechos. Y ello dependerá de aspectos tales como el nivel de apertura de las legislaturas, de la existencia de espacios de colaboración con legisladores, comisiones o asesores parlamentarios, o bien del grado de compromiso con el tema de oficinas nacionales de derechos humanos. También variará de acuerdo al grado de accesibilidad del poder ejecutivo y funcionarios del Ministerio de Finanzas, así como de doctrinas jurisprudenciales propias de cada país, o de las características culturales e institucionales del poder judicial.

Más allá de la estrategia interna que las organizaciones de la sociedad civil persigan en cada supuesto, resulta crucial que las mismas vayan de la mano con una visión de coordinación regional e internacional, formando alianzas y coaliciones que ayuden a retroalimentar los avances seguidos en todos los niveles. En efecto, algunos procesos mundiales –como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible– pueden ser aprovechados como oportunidades de incidencia también a nivel doméstico. Por ejemplo, capacitando a funcionarios públicos sobre la agenda de desarrollo con perspectiva de derechos humanos, o formando mesas de trabajo con oficinas gubernamentales para que puedan cumplir con sus compromisos con la Agenda de manera más solvente.

Otra buena oportunidad puede ser la de brindar información y colaborar con legisladores y asesores parlamentarios, quienes suelen lidiar con cuestiones de política fiscal sin tener experticia y sin comprender acabadamente las consecuencias de ciertas

decisiones fiscales sobre los derechos humanos. Un ejemplo de esto fue la **audiencia con congresistas** realizada en Brasil con ocasión del congelamiento del presupuesto público por un período de 20 años, en la que INESC junto con OXFAM y CESR presentaron evidencia para demostrar cómo dicha reforma impactaría profundizando los niveles de desigualdad socioeconómica existentes. Conscientes de la forma como las políticas fiscales, y en particular las políticas de austeridad o ajuste fiscal, pueden tener impactos devastadores prevenibles sobre los derechos humanos, CESR ha desarrollado una **metodología** para realizar evaluaciones de impacto en derechos humanos de estas políticas.

Otra posibilidad promisoriosa es trabajar con Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) para que ejerzan un seguimiento más robusto a la generación y distribución de recursos públicos como un campo estratégico para la garantía de los derechos humanos. Al respecto, las redes regionales de INDHs se han mostrado receptivas a estos temas. La **Declaración de Mérida sobre el Papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en la ejecución de la Agenda de 2030 para el Desarrollo Sostenible** es un ejemplo de ello. En esta se enfatiza, entre otros, el compromiso de estas instituciones por “proporcionar asesoramiento a los gobiernos nacionales y locales, a los titulares de derechos y otros actores, para promover un enfoque basado en los derechos humanos, en la implementación y control de la Agenda [2030]”.⁴⁰ Los planes nacionales de desarrollo y los presupuestos se mencionan entre los instrumentos en los cuales podría aplicarse este enfoque de derechos humanos.

40 Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Declaración de Mérida. El Papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en la ejecución de la Agenda de 2030 para el Desarrollo Sostenible, pár. 17.2.

Fortaleciendo las capacidades de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) para abordar temas fiscales.

En mayo de 2018, CESR, en asociación con el Instituto Danés de Derechos Humanos y la Alianza Global de INDH, realizó un taller en Tegucigalpa, Honduras, para fortalecer las capacidades de estas instituciones para abordar las causas sistémicas de las violaciones de los derechos humanos, con énfasis en el monitoreo de la política fiscal. El taller reunió a representantes de 16 INDHs de América Latina. Algunas de estas INDH, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en México o el Ministerio Público de Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, han desempeñado un papel de liderazgo en el campo para desarrollar herramientas y recursos para analizar políticas fiscales desde una perspectiva de derechos humanos,



Conclusiones finales



Como mencionamos al comienzo, la política fiscal y los derechos humanos se encuentran profundamente enlazados. Aun cuando obtengamos excelentes estándares sobre las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, las mismas serán meras ilusiones si no podemos influir sobre aspectos vinculados a su financiamiento, a la reducción de la desigualdad socioeconómica y al combate de la captura del Estado por parte de poderosos grupos de interés. Esta guía pretende orientar las acciones globales y regionales de organizaciones comprometidas con los derechos humanos y la justicia fiscal con la intención de lograr esa incidencia, promoviendo la cooperación y la conformación de alianzas tanto a nivel nacional, como regional y global.

Para cumplir con el objetivo de convencer a organismos clave como el FMI, la OCDE o la CEPAL de avanzar hacia la implementación y monitoreo de políticas fiscales con una perspectiva de derechos humanos, cada organización puede aportar compartiendo su experiencia y evidencia. Es importante tener en cuenta que las estrategias pueden variar de acuerdo a las ventajas y desafíos que cada institución presente. En el caso de los órganos de derechos humanos, posiblemente las organizaciones de la sociedad civil encuentren más canales de acceso, siendo importante tener en mente qué se busca de cada uno, porque en definitiva de ellos obtendremos insumos para incidir en otros actores (¿se desea avanzar hacia un estándar de derechos humanos más preciso?, ¿obtener un pronunciamiento concreto condenando un suceso en particular?, ¿obtener algunos lineamientos o indicadores útiles para monitorear cierta política pública a nivel doméstico?).

En el supuesto de los organismos financieros o de desarrollo es importante actuar de manera cohesionada con otros actores relevantes (otras organizaciones civiles, pero también incorporando estándares, desarrollos y miradas de organismos oficiales). Por la capacidad de decisión y de influencia que poseen en los gobiernos y decisores políticos, posiblemente aquí el objetivo principal no sea generar insumos, sino obtener ciertos compromisos de su parte o modificar sus propias prácticas. Y en ese sentido, dentro de las instituciones financieras o de desarrollo encontraremos matices –algunos serán más fácilmente influenciables o receptivos al marco de derechos humanos que otros.

Forjar las alianzas y encontrar los caminos adecuados para incorporar una mirada fiscal en la agenda de derechos humanos y una mirada de derechos humanos en las políticas fiscales es una tarea que requiere de una experimentación constante y un aprendizaje permanente. Algunos actores se mostrarán más receptivos que otros pero es importante persistir en la tarea. El camino es largo, pero incidir en quienes deciden sobre nuestros recursos es imprescindible para lograr hacer realidad la plena vigencia de los derechos humanos.



ACERCA DE CESR

El Centro por los Derechos Económicos y Sociales (CESR por sus siglas en inglés) fue creado en 1993, con la misión de trabajar por el reconocimiento y la realización de los derechos económicos, sociales y culturales como herramientas fundamentales para promover la justicia social y la dignidad humana. CESR denuncia las vulneraciones de derechos económicos, sociales y culturales a través de una combinación interdisciplinaria de análisis legal y socioeconómico. CESR aboga por cambios en la política económica y social en los niveles internacional, nacional y local, con el objetivo de asegurar que éstos cumplan con las normas básicas de derechos humanos.

JUNTA DIRECTIVA

Lilian Gonçalves-Ho-Kang-You, Ex consejera del Consejo de Estado de los Países Bajos.

Roshmi Goswami, Feminista, Activista de Derechos Humanos e Investigadora

John T Green (Treasurer and Secretary), Profesor de práctica profesional/manejo de organizaciones sin ánimo de lucro, The New School for Social Reserach

Miloon Kothari, Ex Experto Independiente en Derechos Humanos y Política Social

Karin Lissakers (Vice-Chair), Ex presidenta, Revenue Watch Institute

Joe Oloka-Onyango, Profesor de Derechos, Human Rights & Peace Centre (HURIPPEC), Facultad de Derecho, Makerere University

Rosa Pavanelli, Secretaria General, Public Services International

Imad Sabi (Chair), Oficial de Programa Senior, Programa de apoyo educativo, Open Society Foundations (OSF)



86 Chambers Street, Suite 704,
New York, NY, 10007, USA
Tel: +1 718 237 9145
info@cesr.org
www.cesr.org
Twitter: @social_rights
Facebook: @CenterEconomicSocialRights
Instagram: @economic_social_rights

©2020 Center for Economic and Social Rights.
Este trabajo tiene licencia bajo Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada CC BY-NC-ND

CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS

86 Chambers Street, Suite 704,
New York, NY, 10007, USA

Tel: +1 718 237 9145

info@cesr.org

www.cesr.org

Twitter: @social_rights

Facebook: @CenterEconomicSocialRights

Instagram: @economic_social_rights



CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS

SOCIAL JUSTICE THROUGH HUMAN RIGHTS