



Asamblea General

Distr. general
23 de diciembre de 2021
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

49º período de sesiones

28 de febrero a 1 de abril de 2022

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Balance y esferas prioritarias: proyecto para la labor de la titular del mandato

Informe de la Experta Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Attiya Waris

Resumen

En el presente informe se expone el plan de trabajo preliminar de la Experta Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, de conformidad con las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 43/10, 46/8 y 46/11.

La Experta Independiente tiene previsto dedicar prioritariamente su labor a las seis esferas temáticas siguientes:

- a) La legitimidad fiscal y los derechos humanos;
- b) La evolución de la naturaleza y el papel del Estado;
- c) Las crisis, las emergencias naturales y las obligaciones financieras;
- d) El medio ambiente, los flujos financieros ilícitos, la deuda y las transacciones financieras;
- e) La transparencia de la información financiera y fiscal y los sistemas digitales;
- f) El sistema fiscal mundial y sus consecuencias para los derechos humanos.

De conformidad con su mandato establecido por el Consejo de Derechos Humanos, la Experta Independiente colaborará activamente con los Estados miembros en diversos foros, así como con el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, el Grupo de los 20 y el Grupo de los 77, las instituciones financieras internacionales, las entidades de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y las universidades. También



participará en distintas actividades destinadas a lograr la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en los eventos conexos.

La Experta Independiente realizará visitas oficiales a los países, por invitación de los Gobiernos, para hacer un inventario de buenas prácticas y llegar a comprender a fondo las tendencias actuales que afectan a los derechos humanos abarcados por su mandato, en particular en relación con las seis esferas temáticas enunciadas. La Experta Independiente desarrollará un proyecto a largo plazo, programado y planificado, además de ayudar a los Gobiernos a cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible convenidos a nivel internacional, y tratará la deuda externa y otras políticas relacionadas con las obligaciones financieras internacionales, de acuerdo con el derecho y las normas internacionales de derechos humanos. La Experta Independiente también proporcionará asesoramiento y, si es necesario, realizará actividades de promoción y planteará sus preocupaciones de conformidad con los métodos de trabajo de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales. Durante todo su mandato, se centrará en las consecuencias de las políticas fiscales internacionales, nacionales y locales para los grupos de población marginados. La Experta Independiente proporcionará asesoramiento y recomendaciones sobre la base del derecho internacional de los derechos humanos y de los conocimientos existentes, con el objetivo de demostrar que situando el derecho y la política de derechos humanos en el centro del desarrollo y del derecho, las políticas y los sistemas fiscales, se logran resultados mejores y más sostenibles y se eleva en general el nivel de vida.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	4
II. Breve reseña histórica del mandato.....	5
III. Interrelaciones entre los derechos humanos y las obligaciones financieras internacionales.....	8
A. Los derechos humanos necesitan recursos.....	8
B. Sinergias e interacciones entre las partes interesadas	9
IV. Prioridades temáticas y sustantivas	11
A. La legitimidad fiscal y los derechos humanos	11
B. La evolución de la naturaleza y el papel del Estado	13
C. Las crisis, las emergencias naturales y las obligaciones financieras.....	14
D. El medio ambiente, los flujos financieros ilícitos, la deuda y las transacciones financieras.....	14
E. La transparencia de la información financiera y fiscal y los sistemas digitales.....	16
F. El sistema fiscal mundial y sus consecuencias para los derechos humanos	18
V. Conclusión	19

I. Introducción

1. El presente informe de la Experta Independiente, que asumió su cargo el 1 de agosto de 2021, obedece a las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 43/10 y 46/08. En el informe se definen de manera preliminar las esferas prioritarias de su trabajo como nueva titular del mandato y se exponen algunas de las principales oportunidades y prioridades que ha considerado y sobre las que desea seguir dialogando con los Estados, la sociedad civil, las universidades y las instituciones financieras internacionales, así como con otros actores pertinentes.
2. En este informe inicial al Consejo de Derechos Humanos, la Experta Independiente ofrece, en primer lugar, un balance del trabajo realizado por los anteriores titulares del mandato durante los 27 últimos años y, en segundo lugar, observaciones y reflexiones preliminares sobre la manera en que pretende tratar las principales cuestiones relacionadas con el mandato. El informe refleja el contexto y las contribuciones recibidas para la preparación del informe¹, así como las consultas realizadas por la Experta Independiente en Ginebra y en línea en octubre y noviembre de 2021, por las que está muy agradecida. La Experta Independiente se basará en el valioso trabajo de sus predecesores, así como en el de otros mecanismos pertinentes de derechos humanos, incluidas algunas iniciativas clave que ya están en marcha.
3. En la breve reseña histórica del mandato que se ofrece en la sección II del informe, la Experta Independiente reflexiona sobre el trabajo de los anteriores titulares del mandato, evalúa sus logros y expone un enfoque eficaz para su labor futura. En la sección III, la Experta Independiente formula una serie de observaciones y reflexiones preliminares sobre las obligaciones financieras internacionales y sus consecuencias para todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, tanto a nivel mundial como a nivel continental, regional, nacional y subnacional. También presenta ideas sobre la manera en que pretende abordar las principales cuestiones durante su mandato.
4. En consonancia con las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 43/10, 46/08 y 46/11, la Experta Independiente tiene la intención de fortalecer las colaboraciones existentes y de seguir ayudando a los Estados, a la sociedad civil y a otras partes interesadas, incluidos los actores privados, mediante su contribución a la obra de los distintos mecanismos de derechos humanos para que se entienda mejor lo que significa la realización de los derechos humanos desde el punto de vista fiscal.
5. La Experta Independiente se dedicará prioritariamente a las seis esferas siguientes: a) la legitimidad fiscal y los derechos humanos; b) la evolución de la naturaleza y el papel del Estado; c) las crisis, las emergencias naturales y las obligaciones financieras; d) el medio ambiente, los flujos financieros ilícitos, la deuda y las transacciones financieras; e) la transparencia de la información financiera y fiscal y los sistemas digitales; y f) el sistema fiscal mundial y sus consecuencias para los derechos humanos. La Experta Independiente también tiene el encargo de tratar las obligaciones financieras internacionales y la cooperación internacional, así como la cuestión de la repatriación de los fondos de origen ilícito a los países de origen, y sus consecuencias para el goce de los derechos humanos.
6. La Experta Independiente tratará de exponer formas de abordar los desafíos actuales y emergentes, identificar nuevas oportunidades y asegurar avances concretos hacia la realización progresiva de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, refiriéndose a sus áreas de especialidad: el derecho y la política fiscales, incluidos los flujos financieros ilícitos; y el derecho y la política fiscales y sus consecuencias para la realización de los derechos humanos.
7. Aunque todos los grupos de población y sus derechos humanos son fundamentales, la Experta Independiente se centrará en los grupos prioritarios que viven por debajo del umbral de pobreza, incluidas las mujeres, pero sin limitarse a ellas². Prestará especial

¹ Véase: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/TakingsStockLookingForward.aspx>.

² Como señaló el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, en referencia al *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019* de la Organización Internacional del Trabajo

atención a los efectos de todas las obligaciones financieras internacionales a nivel internacional, nacional y local en las mujeres, los jóvenes, los niños y niñas, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, las personas migrantes, las minorías y otros grupos que sufren desigualdades socioeconómicas y discriminaciones.

8. El enfoque metodológico que la Experta Independiente pretende seguir durante su mandato se expone en la sección IV, e incluye la participación en los debates internacionales sobre el alivio de la deuda, la reestructuración de la deuda, la financiación del desarrollo y los flujos financieros ilícitos, especialmente los relacionados con el desarrollo y la ejecución de su proyecto. Utilizará un proceso prospectivo, pues en opinión de la Experta Independiente los procesos prospectivos son independientes de la estrategia, la toma de decisiones, la formulación y la planificación. Este enfoque garantizará que su labor sea relevante a largo plazo: los Gobiernos y la sociedad civil utilizan cada vez más la prospectiva para articular sus proyectos y basar en ella la labor posterior de planificación estratégica y ejecución.

9. La Experta Independiente proporcionará consejos y orientaciones, participará con sus pares en los debates y las decisiones sobre los métodos de trabajo de los procedimientos especiales y utilizará las diversas herramientas e instrumentos de que dispone, en consonancia con el Código de Conducta para los Titulares de Mandatos de los Procedimientos Especiales, el Manual de los procedimientos especiales y las decisiones del Comité de Coordinación. Basará sus consejos y recomendaciones en las obligaciones y orientaciones previstas en el derecho internacional de los derechos humanos. Su intención es ayudar a los Estados y a otros actores a garantizar que las obligaciones financieras se utilicen para realizar los derechos humanos y proporcionar asesoramiento, cuando sea necesario, para tomar decisiones difíciles en circunstancias complicadas.

II. Breve reseña histórica del mandato

10. Entre 1997 y 2000, la Comisión de Derechos Humanos, precursora del Consejo de Derechos Humanos, estableció el mandato de Experto(a) Independiente sobre las políticas de ajuste estructural y el mandato del Relator(a) Especial sobre las consecuencias de la deuda externa para el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales. En 2000, ambos mandatos se fusionaron en uno único de “Experto(a) Independiente sobre las consecuencias de las políticas de ajuste estructural y la deuda externa para el goce efectivo de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales”³. En 2005, el título del mandato se reformuló como “Experto(a) Independiente sobre los efectos de la reforma económica y de la deuda externa para el goce efectivo de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales”⁴, y se pidió a su titular que preparara directrices generales para que las siguieran los Estados y las instituciones financieras privadas y públicas, nacionales e internacionales, en la adopción de decisiones y la ejecución de programas de pago de la deuda y reforma estructural, incluidos los adoptados a causa de la deuda externa.

11. En junio de 2006, en virtud de la resolución 60/251 de la Asamblea General, la Comisión de Derechos Humanos fue sustituida por el Consejo de Derechos Humanos. El 18 de junio de 2007, el Consejo aprobó la resolución 5/1, por la que prorrogó el mandato. El Consejo también aprobó la resolución 5/2, que contiene un Código de Conducta para los Titulares de Mandatos de los Procedimientos Especiales. En 2008 el título del mandato fue reformulado por el Consejo como “Experto(a) Independiente sobre las consecuencias de

(OIT), “[l]a mayoría de las personas (el 55 %, es decir, 4.000 millones de personas), carecían de cualquier tipo de protección social” (A/HRC/47/36, párr. 5). Oxfam, en su informe de 2020 titulado *Shelter from the storm: the global need for universal social protection in times of COVID-19*, señaló que “2.700 millones de personas no han recibido ninguna ayuda financiera pública para hacer frente a la devastación económica causada por la pandemia de coronavirus”, y el Banco Mundial informó de que “entre 88 y 115 millones de personas podrían volver a caer en la pobreza extrema como consecuencia de la pandemia, con un aumento adicional de entre 23 y 35 millones en 2021” (Banco Mundial, *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*, pág. xi, tercer párrafo).

³ Fantu Cheru (2000-2002) y Bernardus Mudho (2002-2008).

⁴ Cephas Lumina (2008-2014), Juan Pablo Bohoslavsky (2014-2020) y Yuefen Li (2020-2021).

la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales”, y desde entonces no se ha modificado. La Sra. Waris es la cuarta titular del mandato.

12. Entre 1997 y 2005, el mandato del Experto(a) Independiente fue mencionado en, al menos, 11 resoluciones; entre 2006 y 2012 se aprobaron al menos otras 8 resoluciones sobre el mandato; y desde 2012 se han aprobado al menos 16 resoluciones sobre las consecuencias de la deuda externa y el mandato del Experto(a) Independiente⁵. Hay numerosas referencias al mandato desde su creación. Todos los titulares del mandato han mantenido el foco en las cuestiones de las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales para la realización de los derechos humanos, como se establece en la resolución 34/3 del Consejo de Derechos Humanos, en la que se destacaron las siguientes siete esferas prioritarias de atención:

a) Las consecuencias que tienen la deuda externa y las políticas adoptadas para hacerles frente en el pleno goce de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales;

b) Las consecuencias que tienen la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas en la capacidad de los Estados para formular y aplicar sus políticas y programas, que incluye la existencia de un presupuesto nacional que responda a las necesidades fundamentales de la promoción del ejercicio efectivo de los derechos sociales;

c) Las medidas adoptadas por los Gobiernos, el sector privado y las instituciones financieras internacionales para aliviar esas consecuencias en los países en desarrollo, especialmente los más pobres y los muy endeudados;

d) Los nuevos acontecimientos y las medidas e iniciativas tomadas por las instituciones financieras internacionales, otros órganos de las Naciones Unidas y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales con respecto a las políticas de reforma económica y los derechos humanos;

e) Las consecuencias de las políticas de deuda pública, reforma económica y consolidación financiera para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible;

f) Los efectos de las corrientes financieras ilícitas en el goce de los derechos humanos;

g) El proceso de seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, con miras a señalar a su atención el problema de las consecuencias del ajuste estructural y de la deuda externa para el goce de los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales.

13. La Experta Independiente agradece enormemente el trabajo de sus predecesores, que han contribuido de forma significativa a hacer avanzar un nutrido abanico de cuestiones y asuntos específicos. Desde el inicio del mandato, si se incluyen los mandatos fusionados y los cambios posteriores, ha habido 41 informes temáticos, y todos ellos siguen siendo de gran valor para la actual titular del mandato. Sin embargo, estos informes se concentran principalmente en cuestiones relacionadas con seis de las siete esferas de atención prioritaria enumeradas anteriormente: la deuda externa; el papel de las instituciones financieras internacionales; las políticas de reforma económica; la resolución de controversias; los flujos financieros ilícitos; y las cuestiones nuevas y emergentes.

14. En varios informes temáticos del mandato se ha estudiado el vínculo existente entre la deuda externa y los derechos humanos. Algunos de los informes más recientes han tratado: la integración de los derechos humanos en las políticas relativas a la deuda y la sostenibilidad de la deuda⁶; la desigualdad económica y las crisis financieras y los derechos humanos (2016)⁷; los problemas de deuda de los países en desarrollo causados por la pandemia de

⁵ Todas las resoluciones pueden encontrarse en <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Mandate.aspx>.

⁶ A/71/305.

⁷ A/HRC/31/60.

enfermedad por coronavirus (COVID-19) (2020)⁸; la reforma de la arquitectura de la deuda internacional y los derechos humanos (2021)⁹; otras obligaciones financieras internacionales, como las controversias relativas a la deuda, el sistema internacional de arbitraje en materia de inversiones y los derechos humanos (2017)¹⁰, y las corrientes financieras ilícitas, los derechos humanos y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2016)¹¹.

15. Otros informes anteriores se han centrado en derechos humanos específicos, por ejemplo el informe sobre los programas de ajuste estructural y los derechos laborales (2017)¹², y en grupos de población específicos, como los informes sobre el impacto de la deuda externa en los derechos de las mujeres (2012)¹³ y sobre el impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos de las mujeres (2018)¹⁴. También se ha analizado la deuda privada de las personas y los hogares y su relación con los derechos humanos (2020)¹⁵. Los predecesores de la Experta Independiente también estudiaron el papel de los principales actores, por ejemplo, la responsabilidad por complicidad de las instituciones financieras internacionales en las violaciones de los derechos humanos (2019)¹⁶ y el papel de las agencias de calificación crediticia en el alivio de la deuda, la prevención de las crisis de deuda y los derechos humanos (2021)¹⁷, y se realizó una visita oficial a las instituciones de la Unión Europea (2016)¹⁸.

16. Desde 2004, los titulares del mandato han realizado 25 visitas a países, abarcando todas las regiones del mundo y una amplia gama de cuestiones y contextos. Estas visitas incluyeron países de ingreso alto, medio y bajo, y sociedades en situaciones de conflicto y postconflicto¹⁹.

17. Desde enero de 2010, el mandato también ha enviado más de 90 comunicaciones, muchas de las cuales fueron cartas de transmisión de denuncias, llamamientos urgentes o cartas conjuntas con otros mandatos, en virtud del procedimiento de comunicación de los procedimientos especiales. Estas comunicaciones se han dirigido a Estados, así como a instituciones financieras internacionales, incluidos el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, bancos y otras instituciones del sector financiero, como Credit Suisse, VTB Capital y NML Capital Ltd., el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y otras partes interesadas, como el Grupo de Trabajo III de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), sobre la Reforma del Sistema de Solución de Controversias entre Inversionistas y Estados²⁰.

18. Los anteriores titulares del mandato han elaborado principios rectores que aclaran la primacía de las normas y obligaciones internacionales de derechos humanos sobre el servicio de la deuda, ofrecen un marco para entender por qué la deuda soberana es una cuestión de derechos humanos y destacan la importancia de las evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos en el contexto de los programas de reforma económica. Estos instrumentos incluyen los principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos (2011), refrendados por el Consejo de Derechos Humanos en 2012²¹, y los principios rectores

⁸ [A/75/164](#).

⁹ [A/76/167](#).

¹⁰ [A/72/153](#).

¹¹ [A/HRC/31/61](#).

¹² [A/HRC/34/57](#).

¹³ [A/67/304](#).

¹⁴ [A/73/179](#).

¹⁵ [A/HRC/43/45](#).

¹⁶ [A/74/178](#).

¹⁷ [A/HRC/46/29](#).

¹⁸ [A/HRC/34/57/Add.1](#).

¹⁹ Los países visitados son: Argentina, Australia, Bolivia (Estado Plurinacional de), Burkina Faso, China, Ecuador, Grecia, Islandia, Islas Salomón, Japón, Kirguistán, Letonia, Mongolia, Mozambique, Noruega, Panamá, República Democrática del Congo, Sri Lanka, Suiza, Túnez, Ucrania, Uganda y Viet Nam. Los informes de todas las visitas y comentarios de los Estados pueden encontrarse en <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/CountryVisits.aspx>.

²⁰ Todas las comunicaciones, así como las respuestas de diversos Estados y otros destinatarios, pueden encontrarse en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

²¹ [A/HRC/20/23](#) y [Corr.1](#), refrendados por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 20/10.

relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos (2019)²².

19. En opinión de la Experta Independiente, los principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos pueden ayudar a determinar los efectos potencialmente adversos en los derechos humanos de iniciativas políticas concretas, de modo que los Estados puedan adoptar medidas para evitarlos. El Consejo de Derechos Humanos también solicitó a la Experta Independiente que realizara un nuevo análisis de las directrices sobre la no repatriación de bienes y que presentara un informe provisional sobre el tema al Consejo en marzo de 2023.

20. El mandato ha logrado grandes avances. Ha examinado una amplia gama de cuestiones en diálogo con los Estados y otros actores, utilizando las diversas herramientas y procedimientos a su disposición, en particular los informes temáticos, las misiones a los países, los principios rectores, las consultas y reuniones de expertos, las cartas de transmisión de denuncias, los llamamientos urgentes y las cartas conjuntas con otros titulares de mandatos.

III. Interrelaciones entre los derechos humanos y las obligaciones financieras internacionales

21. La Experta Independiente expone a continuación los principales temas en que basará su trabajo durante su mandato, y posteriormente describe esferas de investigación y proyectos concretos que desea emprender.

A. Los derechos humanos necesitan recursos

22. Después de estudiar las tendencias socioeconómicas que han ido surgiendo, la importante labor de muchas partes interesadas y la evolución del campo de los derechos económicos, sociales y culturales más en general, la Experta Independiente comienza su mandato consciente de varios desafíos clave para la realización fiscal de los derechos humanos y teniendo presentes las oportunidades emergentes, que pretende abordar y contribuir a aprovechar, respectivamente, en sus consultas ulteriores.

23. Un aspecto central de las obligaciones de los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con respecto a la realización de los derechos humanos es que cada uno de ellos, según el artículo 2, párrafo 1, de dicho instrumento, está obligado a “a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto”. Sin embargo, en lo que atañe al cumplimiento de esas obligaciones, los órganos internacionales de derechos humanos, así como los tribunales nacionales, enfrentan dificultades particulares por lo que respecta a la articulación de los requisitos precisos de cumplimiento de la responsabilidad dimanante de todos los elementos enunciados en el artículo 2, párrafo 1, del Pacto²³.

24. En relación con la asistencia y la cooperación internacionales: los Estados no suelen disponer de muchos mecanismos para evaluar las obligaciones financieras internacionales, por ejemplo en lo relativo a sus leyes, políticas o compromisos asumidos respecto de los flujos financieros ilícitos y la deuda externa, así como a sus decisiones presupuestarias pertinentes o sus decisiones administrativas correspondientes. Las instituciones mundiales, continentales, regionales, nacionales y subnacionales, incluidas las instituciones fiscales y los organismos de derechos humanos, deben disponer de información y datos fiables sobre las limitaciones de recursos y las necesidades contrapuestas. Es necesario reforzar y ampliar

²² A/HRC/40/57.

²³ Attiya Waris, *Tax and Development: Solving Kenya's Fiscal Crisis through Human Rights*, 2013, LawAfrica Publishing.

los enfoques participativos de los procesos de toma de decisiones presupuestarias y fiscales para garantizar que todas las partes interesadas, incluidos los grupos marginados, puedan hacer oír su voz. Los tres poderes del Estado —legislativo, ejecutivo y judicial— deben considerar la posibilidad de poner en marcha mecanismos de legitimidad fiscal y colaborar con todas las partes interesadas para mejorar la legislación y las políticas y garantizar la legitimidad fiscal²⁴.

25. En relación con el uso del máximo de los recursos disponibles: las obligaciones fiscales y dependientes de los recursos deben evaluarse en relación no solo con la ley y la sociedad, sino también con los sistemas raciales, étnicos, históricos, económicos, políticos, ideológicos y de creencias en que existen. Este contexto, teniendo presentes los recursos disponibles, las necesidades contrapuestas, la política económica y la cooperación y asistencia internacionales, así como la solidaridad, debe cimentar la concepción que se tiene del apoyo a los derechos humanos. No existe una fórmula sencilla para definir de manera precisa la legislación, las políticas o las medidas coercitivas en materia fiscal que se requieren para determinar las asignaciones presupuestarias necesarias en todos los países. Sin embargo, el hecho de que el cumplimiento de determinados aspectos de los derechos humanos solo pueda evaluarse en el contexto de las circunstancias específicas de cada Estado no debe servir de pretexto para dejar sin perseguir las violaciones de los derechos humanos, obviarlas o incluso hacer un uso indebido de los elementos subyacentes de la legitimidad fiscal.

26. Con respecto al logro progresivo de la efectividad de los derechos humanos mediante intervenciones fiscales: la legitimidad fiscal incluye siete principios clave: rendición de cuentas, transparencia, responsabilidad, eficiencia, eficacia, equidad y justicia. Podría decirse que el elemento de la justicia debería primar sobre todos los demás²⁵. La Experta Independiente considera que los Estados deben adoptar medidas positivas que contribuyan a la realización fiscal de los derechos humanos. Dichas medidas no solo deben tomarse dentro de cada Estado, sino también mediante la cooperación y la asistencia internacionales para contribuir a los esfuerzos de otros países.

27. La naturaleza de las obligaciones de los Estados en diferentes circunstancias debería aclararse mediante procedimientos y mecanismos y obligaciones contextuales. Los órganos y mecanismos de derechos humanos, así como los tribunales, deben seguir desarrollando las obligaciones vinculadas a la realización progresiva de los derechos humanos, como el máximo de los recursos disponibles y las medidas legislativas apropiadas, con el fin de aclarar su alcance y contenido en determinadas circunstancias. El enfoque de la Experta Independiente incluirá el estudio de los aspectos prácticos de lo que denomina la “realización fiscal progresiva de todos los derechos humanos”.

28. Los recursos fiscales son esenciales para invertir en vivienda, salud, seguridad social, alimentación y educación, así como en otros derechos económicos y sociales. Para que los derechos humanos sean realmente respetados, protegidos y promovidos, se necesitan recursos. Durante su mandato, la Experta Independiente estudiará cómo deben gestionarse las obligaciones financieras internacionales para garantizar la realización de los derechos humanos y el cumplimiento de los compromisos adquiridos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Si bien las auditorías ciudadanas y la presupuestación basada en el género han permitido poner de manifiesto prácticas fiscales ilegítimas, pedir cuentas a los gobiernos locales y nacionales por los procesos presupuestarios y mejorar la transparencia, es necesario ampliar este enfoque para no solo incluir a los grupos marginados, sino también incorporar la presupuestación basada en los derechos humanos en las instituciones internacionales a nivel mundial.

B. Sinergias e interacciones entre las partes interesadas

29. La Experta Independiente tiene la intención de seguir facilitando la colaboración en torno a su mandato con las entidades y los departamentos pertinentes de las Naciones Unidas y con los órganos fiscales y de derechos humanos a nivel mundial, continental y regional. En

²⁴ Attiya Waris, *Financing Africa*, 2019, Langaa Publishers.

²⁵ Ibn Khaldun, *The Muqaddimah*, y Mohammareza Shahidipak.

opinión de la Experta Independiente, la promoción del mandato para que adquiriera mayor visibilidad a nivel mundial, regional y nacional podría contribuir a que las cuestiones de que trata reciban mayor atención y se arraiguen en la labor de los Estados y las instituciones. También puede dar lugar a un diálogo a fondo y sostenido sobre dichas cuestiones con los Estados y la sociedad civil, del que pueden sacar partido para estudiar reformas legislativas o estratégicas.

30. La Experta Independiente seguirá desarrollando y profundizando los vínculos con otros titulares de mandatos y buscando esferas de posible colaboración, en particular con los que se encargan de cuestiones de desarrollo, pobreza y libertad de expresión, así como de los derechos económicos, sociales y culturales. También se estudiarán con otros titulares de mandatos las cuestiones relacionadas con la financierización de los derechos y la forma en que se priorizan los recursos financieros a nivel mundial y nacional en el contexto de las obligaciones en materia de derechos humanos; en la medida de lo posible, se recibirán y proporcionarán aportes en ese sentido. Las conversaciones sobre las obligaciones financieras y sobre los efectos que tienen en la labor de los otros mandatos serán fundamentales para el enfoque de la Experta Independiente.

31. En sus colaboraciones con otros especialistas en la materia, la Experta Independiente ha aprendido la importancia de mantener una interconexión dinámica entre las actividades a nivel nacional e internacional. Para que las normas internacionales de derechos humanos tengan sentido y se cumplan efectivamente a nivel nacional, deben articularse e interpretarse en el contexto de las experiencias nacionales y deben incorporar los avances realizados en la legislación, las políticas y las prácticas nacionales. Del mismo modo, los derechos humanos a nivel nacional deben nutrirse y reforzarse con las normas sustantivas y los principios universales articulados a nivel internacional. Aunque la dimensión internacional es fundamental, a menudo las soluciones se encuentran en la legislación y las políticas nacionales; así ocurre con frecuencia en relación con los sistemas fiscales, en los que la soberanía es el principio subyacente.

32. En los cuatro últimos decenios, y especialmente en el último, se han ido comprendiendo poco a poco las consecuencias de la deuda externa y otras obligaciones financieras internacionales no solo para los derechos económicos, sociales y culturales, sino para todos los derechos humanos. Han surgido movimientos y campañas nacionales e internacionales sobre cuestiones fundamentales relacionadas con las consecuencias de las obligaciones financieras para la realización de los derechos laborales y los derechos de las mujeres, los derechos relativos a la vivienda, el desarrollo sostenible, el impacto de la crisis financiera y la denegación de servicios esenciales para mejorar el nivel de vida. Cada vez hay más conciencia de que la deuda externa y las medidas de austeridad han paralizado el gasto interno en salud y educación y que la protección social es extremadamente débil y debe ser reforzada; esta conciencia crece porque se comprende mejor en todo el mundo cómo funcionan los sistemas fiscales. Esto se ha analizado no solo en los informes de este mandato, sino también en los de otros titulares de mandatos de los procedimientos especiales²⁶.

33. Cada vez más, las universidades, los Estados, las instituciones internacionales y regionales y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) aplican los principios internacionales de derechos humanos a circunstancias nacionales específicas y utilizan el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluidos los órganos de vigilancia de los tratados, el proceso de examen periódico universal y los procedimientos especiales, para

²⁶ Véase, por ejemplo, el informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada, [A/HRC/34/51](#); el informe del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, [A/75/208](#); el informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, [A/73/396](#); el informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos acerca del fondo mundial para la protección social, [A/HRC/47/36](#); y el estudio del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de las mejores prácticas y la forma de aumentar la eficacia de la cooperación transfronteriza entre los Estados en lo que respecta a la aplicación de la legislación en la cuestión de las empresas y los derechos humanos, [A/HRC/35/33](#). Véanse también varias comunicaciones dirigidas por diversos mandatos a Estados y a otros actores sobre las medidas de austeridad y el impacto de la crisis financiera y la deuda externa en los derechos humanos, disponibles en <https://spcommreports.ohchr.org/>.

promover el desarrollo de la interpretación y la aplicación sobre la capacidad de los Estados para asumir deuda externa y otras obligaciones financieras, analizando los desafíos regionales, nacionales y locales y aclarando las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos a este respecto.

34. El reto que plantea la complejidad de las transacciones financieras y los flujos financieros dentro de los países y entre ellos ha sido un aspecto crucial de la actual interacción nacional-internacional en el ámbito del derecho y la política fiscales. Por ejemplo, los resultados de una serie de causas judiciales relacionadas con la necesidad de devolver los fondos que han sido transferidos ilícitamente ponen de manifiesto la incapacidad de los Estados para conseguir los recursos financieros suficientes para realizar los derechos humanos de forma progresiva o inmediata. En los últimos años se han llevado asuntos de ese tipo a tribunales nacionales y organismos regionales e internacionales²⁷, y los tribunales se basan cada vez más en las normas internacionales de derechos humanos para resolver este tipo de causas²⁸.

35. La Experta Independiente solicitará aportes a los Estados, los órganos de tratados, las instituciones nacionales de derechos humanos, las OSC, las universidades y los especialistas en el ámbito fiscal y los derechos humanos para tener más información que le permita contribuir al diálogo crítico entre las normas y las prácticas nacionales, regionales, continentales e internacionales en materia de derechos humanos. La Experta Independiente tiene la firme intención de fomentar y mejorar la interdependencia del derecho y la práctica nacionales e internacionales en todos los aspectos de su trabajo, incluidas las comunicaciones, las visitas a los países y los informes temáticos.

IV. Prioridades temáticas y sustantivas

36. Apoyándose en el trabajo de los anteriores titulares del mandato, la Experta Independiente organizará y participará en eventos y consultas sobre asuntos como: los flujos financieros ilícitos; la no repatriación de fondos; el proceso de financiación para el desarrollo; y la financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En consonancia con el informe del Secretario General titulado “Nuestra Agenda Común”, la Experta Independiente participará en conversaciones destinadas a garantizar que la economía mundial funcione para todas las personas, en ámbitos como la financiación sostenible, la mejora de las medidas para subsanar las deficiencias del sistema de deuda internacional y la necesidad de reformas²⁹. En particular, estas cuestiones fiscales se estudiarán con respecto a sus consecuencias para el goce de los derechos económicos, sociales y culturales. La Experta Independiente tratará de ayudar a los Estados, a la sociedad civil y a otras partes interesadas a fomentar los derechos humanos centrándose en varias esferas temáticas principales en el transcurso de su mandato.

37. Como se ha señalado anteriormente, los temas y las esferas prioritarias de trabajo que se exponen en el presente informe son preliminares, ya que la Experta Independiente desea continuar sus conversaciones con los Estados y otras partes interesadas, en particular los organismos de las Naciones Unidas, el sector privado, las instituciones internacionales, otros titulares de mandatos de los procedimientos especiales, las OSC y las instituciones nacionales de derechos humanos, a fin de perfeccionar su futuro plan de trabajo. La Experta Independiente tiene previsto desarrollar cada uno de los temas con la colaboración y participación de esas otras partes.

A. La legitimidad fiscal y los derechos humanos

38. Los sistemas fiscales, y por extensión la legitimidad fiscal, deben estudiarse no solo desde el punto de vista del derecho, la economía, la política y el contexto social, sino también

²⁷ Comisión de la Unión Africana/Comisión Económica para África, Grupo de Alto Nivel sobre los Flujos Financieros Ilícitos procedentes de África (2015).

²⁸ International Consortium of Investigative Journalists, *Pandora Papers*, 2021. Disponible en <https://www.icij.org/investigations/pandora-papers/>.

²⁹ Nuestra Agenda Común, informe del Secretario General (A/75/982, párrs. 73 y 131).

examinando los sistemas raciales, étnicos, históricos, económicos, políticos, ideológicos y de creencias en que existen³⁰. Toda interpretación de los sistemas financieros en este contexto debe incluir, por necesidad, el objetivo de elevar el nivel de vida y aumentar el grado de desarrollo. En opinión de la Experta Independiente, estas metas deben verse desde el prisma de los derechos humanos.

39. La legitimidad fiscal, aplicando un enfoque de derechos humanos, se basa en la relación existente entre el Estado y la sociedad: el contrato social. El Estado, por un lado, es una creación de la sociedad a la que se le han encomendado responsabilidades para con su ciudadanía. El derecho a recaudar ingresos, la cantidad de ingresos recaudados, la fuente de la que se recaudan, la forma de recaudación y el uso y la distribución de los ingresos recaudados es tradicionalmente un derecho o atribución constitucional del gobierno nacional. La política fiscal y la recaudación y distribución de los recursos nacionales siempre han quedado a la discreción del gobierno³¹. A lo largo de la historia, estos impuestos —y por ello la política fiscal— y las prioridades de gasto han sido analizados como facultades discrecionales del Estado³².

40. La sociedad, por su parte, aporta recursos al Estado para permitir su creación y funcionamiento con determinados fines fijos. Las funciones que ejerce así el Estado, respecto de cuestiones básicas como la seguridad, que requieren recursos de una u otra forma, no pueden dejar de realizarse. El Estado necesita esos recursos de la sociedad durante su primer nivel de existencia más básico. Sin embargo, con la creciente complejidad del Estado y su obligación de proporcionar más bienes y servicios, se produce un crecimiento proporcional de su necesidad de recursos, lo que lleva a reconocer que existe una base de recursos limitada y que, por lo tanto, debe establecerse un orden de prioridades entre las necesidades.

41. La Experta Independiente tiene la intención de detenerse en los derechos humanos cuando estudie las políticas de recaudación de ingresos y de gasto en el marco del mandato. En este sentido, no considerará la economía mundial como un todo único que pueda ser desglosado y analizado. En efecto, la economía mundial es una combinación de múltiples economías que funcionan a veces en paralelo y otras veces entran en conflicto. La Experta Independiente considera que hay seis economías principales que funcionan en cualquier momento dado, estén o no reconocidas o reguladas legalmente. Estas economías alimentan la economía mundial de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales y, a su vez, repercuten en los derechos humanos de muchísimas maneras. Esas seis economías son:

- a) La economía formal legalmente reconocida;
- b) La economía informal;
- c) La economía no remunerada (por ejemplo, el trabajo de cuidados no remunerado: la economía no reconocida);
- d) La economía sumergida (combinación de legal e ilegal);
- e) La economía digital;
- f) El trueque (economía no monetaria).

42. Aun reconociendo la complejidad de las relaciones entre el Estado y la sociedad, que son diferentes para los distintos grupos de personas, y teniendo presentes los distintos tipos de economías que se acaban de enumerar, la relación que parece haberse desarrollado entre la población en general y el Estado por conducto de los mecanismos e instituciones estatales no siempre ha logrado mejorar la vida de la ciudadanía y de otros miembros de la población, como las personas migrantes, refugiadas, indocumentadas y apátridas. La mejora de las

³⁰ Véase Attiya Waris, *Tax and Development*, 2013, y Attiya Waris, *Financing Africa*, 2019.

“Mohammareza: Ibn Khaldun as a paradigm for the past and future of sociology and humanity”, 220, *Sociology international Journal* (MedCrave publishing online), vol. 4, núm. 5, págs. 153 a 159.

³¹ Véase, en general, G. Brennan y J. M. Buchanan, *The Power to Tax: analytical foundations of a fiscal constitution*, 1980, Cambridge University Press; y A. Buchanan, *The Heart of Human Rights*, 2013, Oxford University Press.

³² Véase, en general, M. Levi, *Of Rule and Revenue*, 1988, University of California Press.

prioridades de gasto de los Estados en el contexto de una mayor limitación de recursos depende de las elecciones que hacen los Estados a nivel subnacional, nacional, regional, continental y mundial como consecuencia de su incapacidad para obtener recursos suficientes con arreglo a las leyes y políticas fiscales en vigor, así como de otras elecciones que se hacen continuamente en todos y cada uno de los diferentes sistemas económicos a causa de la constante incapacidad para elevar el nivel de vida. La aplicación de un prisma de derechos humanos, incluido el principio de realización progresiva, con arreglo al cual los Estados deben proporcionar cooperación y asistencia internacionales con respecto a la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales, contribuiría a aumentar la cantidad de recursos disponibles.

B. La evolución de la naturaleza y el papel del Estado

43. En virtud del derecho internacional de los derechos humanos, el Estado es responsable de la realización de los derechos humanos internacionales a los que está obligado. La labor de vigilancia de esa realización y el diálogo constructivo al respecto a nivel internacional se han centrado en los Gobiernos nacionales. Sin embargo, los Gobiernos nacionales no pueden considerarse los únicos actores pertinentes con respecto a la realización de los derechos humanos internacionales. Los gobiernos subnacionales, como los gobiernos estatales o provinciales y municipales, a menudo tienen facultades significativas con respecto a la realización de los derechos y, por lo tanto, comparten la responsabilidad de cumplir las obligaciones internacionales de derechos humanos del Estado. La realización de los derechos humanos mediante la política financiera se ha vuelto cada vez más compleja a causa de los cambios recientes en la economía —como las tendencias de canje de deuda—, el cambio climático y el hecho de que los fondos relacionados con el clima no se destinan claramente a los países más afectados, así como la creciente preocupación por el acceso a la información fiscal en la era digital y los flujos financieros ilícitos. Aunque una mayor cooperación con los actores privados puede ampliar el margen de maniobra político, siguen existiendo dudas sobre la capacidad y la voluntad de dichos actores privados de respetar y cumplir la legislación, cuestión que requiere un examen más detenido. La globalización y el incremento del poder de las ciudades (gobiernos locales) en detrimento del de los Gobiernos nacionales podrían hacernos subestimar la importancia de las intervenciones locales.

44. Además, actores globales como las empresas transnacionales y las instituciones financieras multilaterales o bilaterales contribuyen en gran medida a la realización de los derechos, pero también a la aparición de violaciones y abusos de esos derechos. Las actividades de las industrias extractivas transnacionales o los proyectos de construcción iniciados y supervisados por múltiples asociados, incluidas las instituciones financieras internacionales, pueden tener enormes consecuencias. La naturaleza evolutiva y la diversificación del Estado y la multiplicidad de actores implicados en el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos complican aún más la aplicación de las políticas fiscales. Esta evolución es evidente, por ejemplo, en los casos en que las instituciones financieras son cada vez más reacias a financiar minas de carbón y otros actores son acusados ante los tribunales de violar los derechos de la próxima generación.

45. Los Gobiernos suelen asociarse con proveedores de servicios privados u organizaciones locales para ejecutar los programas. Aunque se han hecho algunos avances a nivel internacional para comprender mejor las responsabilidades de las empresas y los actores privados, por ejemplo con la aprobación de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos³³, la obligación de los Estados de regular las empresas para garantizar que sus actividades contribuyan a la realización de los derechos humanos será fundamental para que no se queden en papel mojado.

46. Si bien la Experta Independiente considera importante destacar que los Estados son responsables en última instancia de garantizar el cumplimiento de sus obligaciones internacionales de derechos humanos, impidiendo que se celebren contratos de “exclusión” de determinadas garantías fundamentales de derechos humanos, también reconoce que dicho cumplimiento requiere que todos los miembros de la sociedad, así como todos los niveles y

³³ A/HRC/17/31.

ramas del Gobierno, sean conscientes de las obligaciones del Estado y se dediquen plenamente a cumplirlas. En muchos casos, el respeto y la realización de los derechos humanos dependen de que los gobiernos locales, las organizaciones de base y los actores privados actúen de consuno, como prueba de que se trata de una responsabilidad y un compromiso compartidos.

C. Las crisis, las emergencias naturales y las obligaciones financieras

47. La pandemia de COVID-19, al igual que otros tipos de emergencias y crisis graves, ha exacerbado las desigualdades existentes y ha puesto en evidencia la competencia por los escasos recursos y el acceso limitado a la liquidez necesaria. La situación se agrava aún más por la capacidad limitada de los Estados para regular las transacciones financieras transfronterizas. La Experta Independiente se propone examinar la deuda externa y otras obligaciones financieras en el contexto del proceso de recuperación de la COVID-19, aunque prestará también especial atención a otras obligaciones financieras relacionadas con otras crisis.

48. Se han dedicado muchos estudios a los indicios financieros que anuncian las crisis y a la relación entre la deuda externa y las crisis humanitarias. Muchos de esos indicios son bien conocidos, pero muchas veces no está claro cómo debe gestionarse la nueva naturaleza de las crisis, en particular las crisis múltiples que se solapan y tienen lugar casi simultáneamente. La Experta Independiente dedicará tiempo al estudio de esta cuestión y realizará amplias consultas para comprender mejor qué pueden hacer los Estados, las sociedades y otros actores para aprovechar los análisis disponibles y encontrar soluciones en caso de nuevas crisis diversas y múltiples. En este sentido, abordará en particular la inclusión de fondos de emergencia en los presupuestos nacionales.

49. Se ha observado que la especulación abunda en los períodos de crisis y postcrisis; si estas situaciones no se gestionan con cuidado, pueden agravar la pobreza y la desigualdad en los países cuya población ya vive en condiciones económicas inestables. A menudo, este tipo de situación afecta más a los países menos desarrollados y a los pequeños Estados insulares³⁴. Por ejemplo, se ha afirmado que la especulación durante la pandemia ha sido omnipresente, como evidencia el hecho de que algunas empresas han obtenido enormes beneficios. Según algunas informaciones, 17 de las 25 empresas más rentables de los Estados Unidos de América ganaron 85.000 millones de dólares más en 2020 que en los años anteriores³⁵. Además, el patrimonio de las personas multimillonarias ha aumentado en 5,5 billones de dólares³⁶. Estas cifras son indicadoras del escaso margen de maniobra de los Estados, debido a unos sistemas fiscales posiblemente ilegítimos.

50. La Experta Independiente estudiará no solo las fuentes tradicionales de financiación de los derechos humanos, sino también las nuevas medidas que han surgido a raíz de la pandemia de COVID-19, como los fondos e impuestos de solidaridad, los canjes de deuda por medidas de adaptación al cambio climático y otras soluciones novedosas para simplificar el sistema fiscal mundial y los sistemas nacionales.

D. El medio ambiente, los flujos financieros ilícitos, la deuda y las transacciones financieras

51. En algunos países de ingreso bajo y mediano, los escasos recursos se destinan actualmente a reembolsar a acreedores públicos y privados, recursos que, con el tiempo, podrían acabar en cuentas bancarias de países extranjeros mediante transacciones ilícitas. A medida que la crisis climática se agrave, la financiación necesaria para alcanzar los objetivos climáticos empujará a los países a una crisis fiscal más profunda. Las posibles consecuencias

³⁴ <https://www.etoconsortium.org/nc/en/main-navigation/library/>.

³⁵ Oxfam, “Pandemic profiteers exposed”, 22 de julio de 2020. Disponible en <https://www.oxfam.org/en/press-releases/pandemic-profiteers-exposed-report>.

³⁶ C. Collins, “Global billionaires see \$5.5 trillion pandemic wealth surge”, 2021, *Institute for Policy Studies*, disponible en <https://ips-dc.org/global-billionaires-see-5-5-trillion-pandemic-wealth-surge/>.

negativas para los derechos humanos son múltiples: las poblaciones de esos países podrían quedarse sin acceso a los alimentos, al agua y a los medios de subsistencia, ser desplazadas y sufrir hambre y pobreza extrema. Millones de personas podrían quedar atrapadas en el círculo vicioso de la pobreza agravada por el clima, sin alternativas. Esta situación también podría provocar un deterioro del medio ambiente, ya que actividades como la caza y la tala ilegales empeoran las condiciones ambientales de las comunidades locales, lo que podría provocar un aumento de los daños causados por el cambio climático y un mayor nivel de endeudamiento personal y familiar.

52. La cuestión de la deuda externa es crucial, especialmente en los Estados en desarrollo, donde la deuda se utiliza para construir, reconstruir, impulsar o desarrollar la economía nacional. Sin embargo, la mayoría de esos Estados tienden a ocuparse del servicio de su deuda endeudándose más en lugar de utilizando sus propios recursos, lo cual puede traducirse en déficits fiscales potencialmente grandes sin producir necesariamente desarrollo³⁷. Si se crea una relación inversa entre el tipo de interés real y la tasa de crecimiento del producto interno bruto real en los países muy endeudados, se produce una deuda odiosa. Los países prestatarios deberían utilizar la deuda externa en sectores productivos y en infraestructuras esenciales que mejoren la productividad de la economía y también protejan el medio ambiente³⁸.

53. Los flujos financieros ilícitos tienen un impacto negativo en la economía. Como han señalado la mayoría de los bancos multilaterales de desarrollo, los países en desarrollo no suelen movilizar suficiente capital de inversión nacional para financiar un crecimiento económico sólido y duradero³⁹. Los flujos financieros ilícitos disminuyen las inversiones públicas disponibles para financiar las infraestructuras y las medidas de política social, como las destinadas a aliviar la pobreza y fomentar la igualdad que incluyen salvaguardias para el medio ambiente. De ello se deduce que los flujos financieros ilícitos empujan a los Gobiernos a endeudarse en el exterior porque en la economía nacional circula menos dinero. Sin embargo, el endeudamiento también puede dar lugar a un aumento de la fuga de capitales⁴⁰. Cada año, los países en desarrollo dejan de ingresar aproximadamente un billón de dólares a causa del contrabando, el blanqueo de dinero y la evasión de impuestos de las empresas, entre otros motivos. Al lado de ese éxodo de capital, lo que entra en los países en concepto de asistencia para el desarrollo es diminuto: “los flujos financieros ilícitos hicieron perder 10 dólares por cada dólar gastado en asistencia para el desarrollo en general, y 80 dólares por cada dólar gastado en servicios sociales básicos”⁴¹.

54. En varias contribuciones al informe se ha subrayado la importancia de la labor futura del mandato sobre las consecuencias combinadas del servicio de la deuda, los flujos financieros ilícitos y la vulnerabilidad a la emergencia climática para el goce de los derechos humanos⁴². Algunos Estados han señalado en sus contribuciones⁴³ la necesidad de: reforzar los mecanismos para promover el “crecimiento verde”, como Kenya; desarrollar la evaluación de los instrumentos y mecanismos financieros para financiar la adaptación al cambio climático y realizar el derecho a un medio ambiente sano, como Mauricio; e

³⁷ L. Signe, M. Sow y P. Madden, “Illicit financial flows in Africa”, 2020, Africa Growth Initiative.

³⁸ S. R. Dey y M. Tareque, “External debt and growth: role of stable macroeconomic policies”, 2019, *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, vol. 25, núm. 50; K. Ali y M. Khalid, “Sources to finance fiscal deficit and their impact on inflation: a case study of Pakistan”, 2019, *The Pakistan Development Review*; y Sibel Aybarç, “Theory of public debt and current reflections” 2019, en Bernur Açıkgöz (ed.), *Public Economics and Finance*, IntechOpen.com.

³⁹ K. Nicolaou-Manias, “Illicit financial flows country risk assessment tool: summary” 2018, SSRN eLibrary.

⁴⁰ A. Thiao, “The effect of illicit financial flows on government revenues in the West African Economic and Monetary Union countries”, 2021, *Cogent Social Sciences*, vol. 7, núm. 1.

⁴¹ “Illicit financial flows”, disponible en <https://globaljustice.yale.edu/illicit-financial-flows>.

⁴² Véanse las contribuciones a este informe de la Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (Eurodad), el Centro de Derechos Económicos y Sociales, Diálogo 2000, Marisol López, Bernadette O’Hare y Lai’Latif and Co. Legal Services.

⁴³ Todas las contribuciones al informe pueden consultarse en <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/TakingsStockLookingForward.aspx>.

identificar los instrumentos financieros y fiscales apropiados para garantizar la reducción de los factores del cambio climático, como México⁴⁴.

55. La Experta Independiente también se ocupará de los enfoques y sistemas fiscales existentes que no han tenido en cuenta la cuestión del cambio o la mejora de los derechos humanos. Estudiará, por ejemplo: las “cláusulas huracán”, los canjes de deuda por medidas de conservación de la naturaleza, los mercados de carbono y los impuestos sobre el carbono; el aumento de los impuestos, tasas y gravámenes digitales; el renovado interés por la creación de un impuesto sobre el patrimonio; los impuestos ambientales que abarcan la externalización de los costos; el debate entre ingreso básico universal y bienes básicos universales; y otras intervenciones fiscales clave relacionadas con el medio ambiente.

56. Las comunidades locales también están perdiendo las oportunidades creadas por las revoluciones azul y verde por culpa de los flujos financieros ilícitos⁴⁵. La Experta Independiente examinará esta cuestión en el contexto de la teoría de que quien contamina paga y teniendo en cuenta la promesa de no dejar a nadie atrás y la importancia de la cooperación, la asistencia y la solidaridad internacionales para la realización fiscal de los derechos. Es necesario examinar las soluciones basadas en la naturaleza para determinar en qué medida han logrado mejorar la vida de las comunidades y reducir los flujos financieros ilícitos⁴⁶. Puesto que parece que esas soluciones han dado frutos en los pequeños Estados insulares⁴⁷, la Experta Independiente estudiará el potencial de esos Estados para ofrecer soluciones y examinará qué otras intervenciones podrían realizarse o considerarse en este contexto.

E. La transparencia de la información financiera y fiscal y los sistemas digitales

57. Una mayor transparencia es un bien público comúnmente aceptado para orientar las transacciones financieras. Sin embargo, con demasiada frecuencia, el acceso de la ciudadanía a los contratos de financiación pública es mínimo y los acuerdos bilaterales son inaccesibles⁴⁸. La Experta Independiente estudiará las cuestiones relacionadas con el acceso al sistema financiero a nivel mundial. Ofrecerá recomendaciones sobre los principales ámbitos en que la información sería fundamental para garantizar una mejor gestión de la deuda externa y de los sistemas fiscales en todo el mundo⁴⁹.

58. La participación, la rendición de cuentas y la transparencia también son fundamentales para que la información y los recursos públicos se utilicen de manera eficaz al invertir en los derechos humanos. Es necesario disponer de mecanismos financieros y técnicos para mejorar el acceso oportuno a la información, gracias a la cual es posible pedir cuentas a los responsables de la toma de decisiones y orientar eficazmente a los Estados y a otros actores. El acceso desigual a la información y la opacidad general es un problema del

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Richard Munang, “Tackle climate change and illicit financial flows together”, 2014, *New African*, vol. 48, núm. 554, disponible en https://www.researchgate.net/publication/268507948_Tackle_Climate_Change_and_Illicit_Financial_flows_together.

⁴⁶ World Wide Fund for Nature (sin fecha), Smart coasts: climate-smarting marine protected areas and coastal management in the Mesoamerican reef region, disponible en <https://www.wwfca.org/en/smartcoastsmar.cfm>.

⁴⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (sin fecha), “Comoros: ecosystem-based adaptation 2017-2020”, disponible en <http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/28424/ComorosEba.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

⁴⁸ Véase la contribución al informe de la Argentina (<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/TakingsStockLookingForward.aspx>).

⁴⁹ En los Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana, aprobados por la Asamblea General en su resolución 69/319, se destacaba la necesidad de transparencia “para aumentar la rendición de cuentas de los interesados, lo que puede lograrse compartiendo oportunamente tanto datos como procesos relacionados con la renegociación de la deuda soberana”. La transparencia y la divulgación de información son también componentes fundamentales de los Principios sobre la Promoción del Otorgamiento y la Toma Responsables de Préstamos Soberanos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

sistema global en línea. Los proveedores de dinero móvil, mediante sus transacciones cotidianas, están aprovechando el sistema, al igual que todos los demás que operan en él en las diversas economías enumeradas anteriormente. Dos elementos de la legitimidad fiscal — la transparencia y la rendición de cuentas— ocuparán un lugar central en la investigación de la Experta Independiente sobre los límites de los datos financieros a los que pueden acceder los países para generar ingresos que puedan promover la realización de los derechos humanos.

59. Las remesas, que constituyen la mayor y más estable fuente de divisas, se han convertido en una fuente de ingresos cada vez mayor en muchos países del mundo. La Experta Independiente examinará la cuestión de las remesas, vinculándola con otros problemas de la financiación del desarrollo, como la falta de acceso a una liquidez suficiente sin condiciones y sin endeudamiento, la infraprestación crónica de asistencia oficial para el desarrollo y la volatilidad de los flujos de capital privado, para comprender mejor cómo conseguir que los sistemas financieros y los flujos de información contribuyan a la realización de los derechos humanos.

60. La Experta Independiente evaluará los diversos elementos de la economía mundial y de las economías continentales, regionales, nacionales y subnacionales, ya sean formales o informales, y definirá, mediante consultas con las partes interesadas, los ámbitos en que los Estados podrían actuar y las esferas que podrían regular mejor para aumentar la protección de sus habitantes y elevar el nivel de vida. En este contexto, la Experta Independiente examinará, entre otras cuestiones, las criptomonedas, las monedas digitales y los proveedores de servicios digitales, a menudo transfronterizos.

61. Los sistemas financieros de todo el mundo ya forman parte de la economía digital, cuyo crecimiento y desarrollo avanzan a una velocidad tal que el derecho y la política no son suficientes para evaluar sus posibles impactos y consecuencias. El resultado no es nuevo: como de costumbre, las economías y las empresas se desarrollan al margen de toda ley, regulación o política. Sin embargo, esta nueva dimensión, añadida a un mundo de crisis fiscales, medidas de austeridad, tasas altas de desempleo, flujos financieros ilícitos y disminución de la recaudación de ingresos, podría impedir a los Estados lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En consecuencia, es necesario reflexionar sobre cómo regular y tratar los aspectos financieros de la economía digital a corto, mediano y largo plazo⁵⁰. La velocidad de las transacciones digitales, en un mundo en el que la mayor parte del comercio se realiza de manera informal y en el que existe una ingente economía sumergida y delictiva, solo puede añadir más complejidad y tensión a un sistema que tiene dificultades para elevar el nivel de vida.

62. Para lograr avances reales con respecto a los flujos financieros ilícitos, los poderes públicos también deben tener en cuenta las interrelaciones e interacciones críticas entre el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, la meta 16.4 (también conocida como “la meta de los flujos financieros ilícitos”) y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible con sus 168 metas⁵¹. Sin embargo, los avances logrados por el momento son muy limitados si se comparan con la magnitud de los problemas creados por los flujos financieros ilícitos. Hasta finales de 2016, los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) habían avanzado poco y de forma desigual en la lucha contra los flujos financieros ilícitos. Aunque pudiera creerse que estos flujos son producto de la corrupción, los datos muestran claramente que los principales usuarios de los mecanismos en que se originan los flujos financieros ilícitos son las empresas multinacionales. Una vez más, sin embargo, la falta de datos obstaculiza el seguimiento y el control de estas transferencias, que, de ser controladas, darían lugar a dos logros relacionados con las finanzas en todos los países: a) más dinero permanecería en la economía y, por lo tanto, seguiría circulando en ella, lo que daría lugar a la reducción de los precios de los bienes y servicios y posiblemente a la creación

⁵⁰ Véase P. K. Ozili, “Impact of digital finance on financial inclusion and stability”, 2018, *Borsa Istanbul Review*, vol. 18, núm. 4.

⁵¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), “Coherent policies for combatting illicit financial flows”, 2016, disponible en https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/01/Coherent-policies-for-combatting-Illicit-Financial-Flows_UNODC-OECD_IATF-Issue-Brief.pdf.

de más puestos de trabajo, promoviendo la realización progresiva de los derechos humanos; y b) el Estado estaría en mejores condiciones de establecer impuestos y recaudar ingresos fiscales con los que financiar sus actuaciones, incluidas las relacionadas con los derechos humanos, para así lograr la realización progresiva de estos derechos y comprender mejor los desafíos, oportunidades y riesgos conexos.

63. Durante decenios se ha debatido cuál es el tipo impositivo ideal, lo que ha llevado al FMI, la OCDE y el Banco Mundial a adoptar una postura al respecto. En los países en desarrollo también se ha debatido la cuestión, pero no está claro cuál es o debería ser el tipo impositivo ideal y cómo podría encajar este tipo con el principio de la cooperación y la asistencia internacionales para conseguir los máximos recursos posibles que permitan realizar los derechos humanos. En los debates sobre este asunto no se ha dado un gran protagonismo a los derechos humanos, por lo que la Experta Independiente tomará una postura desde la perspectiva de los derechos humanos en este debate mundial y extremadamente controvertido.

F. El sistema fiscal mundial y sus consecuencias para los derechos humanos

64. La Experta Independiente no es ajena a los debates actuales sobre las obligaciones financieras internacionales. Por ejemplo, una serie de instituciones y organismos diferentes están preparando posturas sobre la creación de impuestos internacionales. La Experta Independiente tiene la intención de contribuir a los debates internacionales sobre, en particular, los impuestos digitales, la creación de un nuevo organismo fiscal intergubernamental y la adopción de un tipo mínimo del impuesto de sociedades en todo el mundo.

65. En los 20 últimos años, y más recientemente con la elaboración de la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en 2015, se ha pedido en reiteradas ocasiones que se cree un organismo fiscal internacional. Sin embargo, aunque se trata de una cuestión importante, la Experta Independiente tiene la intención de estudiar la necesidad de crear no solo un organismo de ese tipo, sino también otro que se ocupe de las cuestiones fiscales de forma más general, con inclusión de la deuda externa, los flujos financieros ilícitos y la fiscalidad. La Experta Independiente examinará esta idea desde el prisma de los derechos humanos.

66. Si bien la Experta Independiente es consciente de que el debate sobre la adopción de un tipo mínimo del impuesto de sociedades en todo el mundo comenzó hace varios decenios, no se han explorado del todo las posibles consecuencias que dicha medida podría tener para la realización de los derechos humanos, aunque sí se han estudiado cuestiones como la relevancia de un sistema de fiscalidad progresiva para los derechos humanos y el impacto de las políticas tributarias en función del género⁵². La Experta Independiente investigará otros ámbitos de la fiscalidad relacionados con la cooperación y la asistencia internacionales y el principio de solidaridad, pero quiere subrayar que el debate sobre las reformas de la fiscalidad mundial y nacional debe centrarse imperativamente en la movilización de los recursos que necesitan urgentemente los Estados.

67. La Experta Independiente se esforzará por encontrar los cauces adecuados para dialogar de manera constructiva con los diversos actores que desempeñan un papel importante en la mejora de los derechos humanos y la transparencia fiscal en todos los niveles de la gobernanza (mundial, continental, regional, nacional y subnacional). En particular, estudiará el papel que pueden y deben desempeñar las Naciones Unidas en la creación de un órgano intergubernamental sobre las cuestiones fiscales, que podrían incluir no solo la deuda, sino también otras obligaciones financieras, en particular la fiscalidad y los flujos financieros ilícitos, como se ha pedido sistemáticamente en los últimos decenios.

⁵² Véanse las contribuciones al informe de Womankind Worldwide, el Centro de Derechos Económicos y Sociales y Eurodad.

V. Conclusión

68. En el presente informe se exponen una serie de reflexiones y las prioridades temáticas de la Experta Independiente al iniciar su mandato. La Experta Independiente agradece los comentarios, contribuciones y sugerencias que recibió para el presente informe y está impaciente de seguir dialogando con los Estados y todas las partes interesadas.
