



FUNDEPS

FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO
DE POLÍTICAS SUSTENTABLES

La intervención de las IFIs, ¿altera las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados?

La incipiente intervención de Instituciones Financieras Internacionales en proyectos globales de gran envergadura, ha suscitado la cuestión de cuál es el rol de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la ejecución de tales Proyectos, cuando los mismos exceden los límites territoriales de los Estados intervinientes.

Franco De Grandis

**DOCUMENTO
DE TRABAJO
01/2015**

Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables
Artigas 120, 6to I - CP X5000KVD - Córdoba, Argentina
+54-351-4290246 - www.fundeps.org - info@fundeps.org

Abril de 2015

.. RESUMEN EJECUTIVO

Las “obligaciones extraterritoriales” son aquellas obligaciones que pesan sobre los Estados como consecuencia de sus actos u omisiones, que producen impactos en el disfrute de los derechos humanos fuera de sus propios límites territoriales.

Si bien las mismas han adquirido mayor relevancia como consecuencia de los efectos de la globalización, los Estados aún muestran una fuerte tendencia a limitar sus obligaciones a su propio territorio. Esto ha provocado importantes vacíos en la protección de los derechos humanos, particularmente para el caso de las empresas transnacionales y de las organizaciones intergubernamentales, como por ejemplo las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs).

En consecuencia, desde el año 2011, y gracias al esfuerzo de expertos y expertas internacionales en los principios subyacentes de las ETO, existe un conjunto de principios conocidos como *Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Estos principios, no constituyen un nuevo cuerpo normativo, sino que representan una consagración y sistematización de las obligaciones que pesan sobre los Estados conforme las normativas internacionales vigentes.

Dichos Principios establecen que los Estados deben procurar por sus medios, lograr el mayor grado satisfacción posible de los DESC; los que abarcan cuestiones básicas para la dignidad humana como la alimentación, la salud, la vivienda, el trabajo, la educación y el acceso al agua, entre otras, tanto a través de sus actos como de sus omisiones, de las decisiones que apoyan en los órganos de gobierno de las IFIs y de la regulación y supervisión de las acciones de sus empresas transnacionales.

En este contexto, la sociedad civil debe abogar por el reconocimiento y acatamiento de los Principios de Maastricht, ya que sin el cumplimiento de las obligaciones extraterritoriales, los derechos humanos no pueden asumir su papel como base legal para la regulación de la globalización, ni asegurar la protección universal de todas las personas y grupos. Así, uno de los retos actuales consiste en encontrar la manera de abordar la inmunidad que se atribuyen las IFIs y su consecuente falta de rendición de cuentas.

Este tipo de avances, resulta relevante en el marco del trabajo de FUNDEPS. Tanto desde el punto de vista global, al considerar -por ejemplo- las obligaciones de los Estados que conforman las IFIs; como desde el punto de vista local, teniendo en cuenta las violaciones a los derechos humanos en el ámbito local, que pueden provocar las acciones de las empresas transnacionales o los proyectos financiados por las IFIs.

.. INTRODUCCIÓN

A pesar de la reconocida universalidad de los derechos humanos, la realidad nos muestra que el grado de realización de los mismos dista mucho de lo deseable. Dicha universalidad significa que no son algo limitado o restringido. Por el contrario, indica que los derechos humanos son –o al menos deberían ser- los mismos en cualquier parte del mundo, para cualquier persona, en todo momento. Como ellos corresponden a las personas en cuanto tales no se limita a los seres humanos o a las instituciones de un territorio concreto.

Los derechos humanos proporcionan la base de cualquier sistema legal – y también de la ley internacional. Representan una herramienta legal muy necesaria, tanto para los Estados como para la sociedad civil, para intentar superar las crisis actuales. No obstante, para poder superar estas crisis, es necesario redefinir el rol de los derechos humanos en las obligaciones estatales, como así también reafirmar el compromiso de los Estados con los mismos. Muchos de ellos hoy se han convertido en letra muerta de un tratado internacional, asumido por los países tiempo atrás. Es indispensable aclarar los malentendidos doctrinales y legales en el contexto internacional, entre los cuales se encuentra uno que es fundamental: el intento de reducir las obligaciones legales de los Estados a los contextos abarcados dentro de su territorio.

En este marco, el rol de las obligaciones extraterritoriales recobra un protagonismo esencial, ya que sin ellas, los derechos humanos no pueden asumir su papel como la base legal para la regulación de la globalización, garantizando una protección universal de todas las personas y grupos. Sumado a ello, especial atención merecen los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que a diferencia de los Derechos Civiles y

Políticos, carecen de un nivel de protección adecuada.

Muchos de los proyectos globales que podemos encontrar en la actualidad, son analizados teniendo en consideración el bienestar de las personas cuyo nivel de vida o bienestar indudablemente mejoran. Pero desde otro punto de vista, ya sea por incompetencia o por diseño, perjudican seriamente a las comunidades que las rodean, a sus trabajadores e incluso a los gobiernos bajo los que trabajan.

.. OBLIGACIONES EXTRATERRITORIALES

Las denominadas “obligaciones extraterritoriales” (ETO, por sus siglas en inglés) son aquellas obligaciones que tienen los Estados –o un grupo de Estados- como consecuencia de sus actos u omisiones, que impactan en el disfrute de los derechos humanos fuera de sus propios límites territoriales.

En materia de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) la cuestión se torna compleja a la hora de derivar obligaciones internacionales. La identificación de víctimas y perpetradores no es tan simple como en el ámbito de derechos civiles y políticos, sobre todo en casos de pobreza extrema y privación de derechos básicos como la alimentación o el derecho al agua.

Una disposición clave en materia de obligaciones extraterritoriales figura en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que señala: *«Cada uno de los estados partes en el presente pacto se compromete 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 aquí reconocidos»¹

∴ LOS PRINCIPIOS DE MAASTRICHT

La disposición antes mencionada se mueve en un terreno muy genérico, vago e impreciso. Es por eso, que gracias al esfuerzo de expertos y expertas internacionales sobre los principios subyacentes de las ETO, se logro la concreción de los “Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”² (en adelante, Principios de Maastricht). Actualmente, constituyen una opinión internacional experta que arroja luz sobre el asunto. Estos Principios no pretenden establecer nuevos elementos en las normas de derechos humanos. Más bien, aclaran las obligaciones territoriales de los Estados en base al derecho internacional que los rige. Es por ello, que estos principios no gozan de vinculatoriedad *per se*, ya que no han sido ni creados por acuerdo de los Estados ni suscriptos por ellos.

No obstante, el hecho de que no gocen de obligatoriedad por sí mismos, no significa que no deban ser cumplidos. Esto se debe a que dichos principios, no son más que una consagración clara de las obligaciones que pesan sobre los Estados en materia de derechos humanos **conforme al derecho internacional vigente.**

¹ Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

²ETOs Consortium, *Principios de Maastricht sobre las Obligaciones de los Estados en el Área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Disponible en http://www.etoconsortium.org/nc/en/library/maastricht-principles/?tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=21

∴ LAS ETO Y LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES (IFI)

En la actualidad, los Estados actúan cada vez más a través de Organizaciones intergubernamentales (OIG) y sus decisiones pueden tener impactos sustanciales en territorios de otros estados. Esto es especialmente relevante en el contexto de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) ya que con frecuencia estas instituciones declaran no estar sujetas a las obligaciones de derechos humanos. No obstante, el derecho internacional no permite que los Estados ignoren –ni trasgredan– sus respectivas obligaciones de derechos humanos a través de la utilización de las IFIs como agente que no cumple, en sus prácticas, las obligaciones propias de los Estados. En ese sentido, el principio de Maastricht número 15° se refiere expresamente a las obligaciones de los Estados como miembros de las organizaciones internacionales, estableciendo que:

“Un Estado que transfiera competencias o participe en una organización internacional debe adoptar todas las medidas razonables para garantizar que la organización actúe conforme a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos de dicho Estado.”
(Principios de Maastricht, punto 15°)

Es decir, que los Estados no pueden evadir sus obligaciones amparándose en el justificativo de que las acciones son desarrolladas por las IFIs. Por el contrario, como miembros de dichas organizaciones, deben tomar las medidas que estén a su alcance para que las actividades de las mismas sean coherentes con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Un análisis similar es aplicable para el caso de las empresas transnacionales originarias de un Estado, cuyas actividades pueden tener efectos sobre los derechos humanos de las

poblaciones donde operan. En este caso, el punto 24° de los Principios de Maastricht resalta la obligación de proteger o regular que tienen los Estados, al establecer que:

“Todos los Estados deben adoptar las medidas para asegurar que los actores no estatales que estén en condiciones de regular [...] incluyendo individuos y organizaciones privadas, empresas transnacionales y otras empresas comerciales, no anulen o menoscaben el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales”. (Principios de Maastricht, punto 24°)

Coincidentemente con ello, el Comité de la ONU de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) -órgano independiente de monitoreo del PIDESC- manifestó que es necesario que los Estados *“hagan todo lo que puedan por asegurar que las políticas de las instituciones financieras internacionales estén en conformidad con las obligaciones de los Estados parte consagradas en el pacto...”*³

∴ OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

El Principio de Maastricht 9 establece los contextos en los que se considera que un estado tiene jurisdicción (es decir, poder legal y obligaciones legales) para implementar sus obligaciones en materia de derechos humanos. Tales circunstancias son:

- a) Situaciones sobre las que *ejercen autoridad o control efectivo*, independientemente de si tal control es ejercido en conformidad con el derecho internacional.
- b) Situaciones en las que las *acciones u omisiones estatales tienen efectos previsibles*

³ Ver CESCR, 'Reporting Guidelines' (2009) UN Doc E/C.12/2008/2

en el disfrute de los DESC, tanto dentro como fuera de su territorio.

- c) Situaciones en las que el Estado *está en condiciones de ejercer influencia de carácter decisivo o de adoptar medidas para realizar los DESC.*

Por su parte, la Comisión de Derecho Internacional, adoptó el proyecto de *Artículos sobre la Responsabilidad de Organizaciones Internacionales*⁴, en cuyo Artículo 61 estableció que *“Un estado miembro de una organización internacional incurre en responsabilidad si, prevaleciendo de que la organización es competente en relación con el objeto de una de las obligaciones del Estado, se sustrae al cumplimiento de la obligación induciendo a la organización a cometer un hecho que, de haber sido cometido por el Estado, habría constituido una violación de esa obligación”*. De esta manera, no basta con que el Estado sea miembro de la organización, sino que es necesario al menos que su conducta esté conectada con la de la organización o que participe en la toma de decisiones de la misma. Posteriormente, esta responsabilidad fue plasmada en los Principios de Maastricht 11 y 15.

Así, el deber de actuar conforme a las obligaciones internacionales de derechos humanos, continua pesando sobre los Estados, independientemente de si la organización internacional en cuestión tiene o no tales obligaciones en materia de derechos humanos.

Respetar los Derechos y Garantizar que las Organizaciones Internacionales de las que forman parte también los respeten

Los estados deben abstenerse de tomar medidas positivas que induzcan comportamientos en una organización internacional que previsiblemente puedan dar

⁴ INTERNATIONAL LAW COMMISSION *Draft articles on the responsibility of international organization*. Disponible en http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9_11_2011.pdf

lugar a abusos de los derechos humanos, aunque solo será responsable de los daños que son **resultado previsible** de su comportamiento. De esta forma, el Principio de Maastricht 20 prohíbe la intervención directa de los estados en cualquier conducta que anule o menoscabe el disfrute o el ejercicio de los DESC de las personas que se encuentran fuera de su territorio.

No obstante, el Principio de Maastricht 21 extiende aún más esta prohibición, ya que también deberán abstenerse de cualquier tipo de conducta que:

-menoscabe la capacidad de otro Estado u organización internacional de cumplir con sus obligaciones en materia de DESC

-ayude, asista, dirija controle o ejerza coerción sobre otro Estado u organización internacional para que éste viole sus propias obligaciones en materia de DESC.

Esto implica que los Estados tienen deberes tales como: oponerse dentro de organizaciones internacionales a cualquier política que previsiblemente pueda socavar el disfrute de derechos humanos, proponer la debida diligencia en materia de derechos humanos, desarrollar o revisar políticas relevantes para asegurar que las actividades de la organización acate los estándares de derechos humanos, entre otros.

Obligación extraterritorial de cumplir

El Principio de Maastricht 29 reconoce el requerimiento según el derecho internacional que establece que *“Los estados deben adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas, por separado y conjuntamente, a fin de **crear un entorno internacional propicio para el cumplimiento universal de los DESC, incluyendo en cuestiones relativas al comercio bilateral y multilateral, inversión, tributación,***

finanzas, protección medioambiental y cooperación para el desarrollo”.

El cumplimiento de esta obligación, debe ser tanto a través de la elaboración e interpretación de acuerdos bilaterales y multilaterales, como a través de medidas y políticas adoptadas por los Estados en sus relaciones exteriores, incluyendo acciones en el seno de las organizaciones internacionales.

Por su parte, el Principio de Maastricht 32, tiene gran relevancia en los órganos de gobierno de una IFI, ya que establece que en el cumplimiento de los DESC en el plano extraterritorial, los Estados deben:

- a) priorizar la realización de los derechos de los grupos *desfavorecidos, marginados y vulnerables*;
- b) priorizar las obligaciones esenciales de realizar los *niveles mínimos de los DESC*, y avanzar de la forma más rápida y eficaz posible hacia la realización plena de estos derechos;
- c) respetar los estándares internacionales de derechos humanos
- d) evitar la adopción de cualquier medida regresiva o, de lo contrario, probar que tales medidas están debidamente justificadas tras examinar exhaustivamente las alternativas.

Estas directrices están basadas en las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Cuando una IFI no cumple estas obligaciones, los Estados miembros con representación en sus órganos de gobierno –y que por lo tanto pueden ejercer su control e influenciar en las actividades de la IFI- deben ser hechos responsables.

∴ OBLIGACIONES DIRECTAS DE LAS IFI

Los Principios de Maastricht no desarrollaron las obligaciones legales directas de las organizaciones internacionales. Sin

embargo, en el Principio 16 declara que “los Principios se aplican a los Estados sin excluir su aplicabilidad a las obligaciones en materia de derechos humanos de organizaciones internacionales bajo el derecho internacional general y los acuerdos internacionales de los que sean partes, entre otros”. Por otra parte, la ausencia de las palabras “obligaciones extraterritoriales” en los instrumentos de derechos humanos no debe ser interpretada erróneamente como una falta de reconocimiento de las ETO. El concepto de ETO, está integrado en cada uno de ellos.

El Comentario a los Principios de Maastricht⁵ indica cuatro maneras en las que las organizaciones pueden estar obligadas por las normas de derechos humanos:

- a) por el *derecho consuetudinario internacional* en relación a los derechos humanos que puedan ser considerados parte de él;
- b) mediante los *tratados* de los que dichas organizaciones forman parte;
- c) a través de sus *constituciones*, particularmente relevantes para las agencias especializadas de las Naciones Unidas, ya que están obligadas por la Carta de las Naciones Unidas (por ejemplo, el Banco Mundial debe trabajar para alcanzar tales objetivos);
- d) por los *principios generales del derecho*.

La consecuencia de las obligaciones legales directas para las IFI sería la promoción de unas bases adicionales a las obligaciones de los Estados miembros. Estas bases implicarían que el personal relevante de las organizaciones internacionales asegure que su organización

actúe conforme al derecho internacional o se arriesgue a violarlo.

∴ CONCLUSIÓN

No cabe ninguna duda que la consagración de los Principios de Maastricht representa un significativo avance en materia de derechos humanos. Es sumamente positiva la existencia de un documento que arroje luz sobre el asunto, dejando en evidencia las claras obligaciones que pesan sobre los Estados en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, especialmente cuando se trata de situaciones que se presentan más allá de sus límites territoriales.

Una vez establecido el marco de las obligaciones extraterritoriales de los Estados, existen argumentos suficientes para que estas sean impuestas a los Estados, lo que constituiría una base importante para que los Estados trabajen conjuntamente para hacer frente a las dimensiones estructurales y sistemáticas que subyacen y perpetúan la pobreza extrema y la desigualdad en el mundo. Así, los Principios de Maastricht dejan en claro que la formación de un entorno internacional propicio para el mayor grado de realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales no es una cuestión de buena voluntad estatal: **es una obligación legal fundamentada en el derecho internacional.**

⁵ ETO Consortium, *Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights*. Disponible en http://www.etoconsortium.org/nc/en/library/maastricht-principles/?tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=63

Fuentes:

- CESCR, 'Reporting Guidelines' (2009) UN Doc E/C.12/2008/2
- ETOs Consortium, *Principios de Maastricht sobre las Obligaciones de los Estados en el Área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Disponible en http://www.etoconsortium.org/nc/en/library/maastricht-principles/?tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=21
- ETO Consortium, *Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights*. Disponible en http://www.etoconsortium.org/nc/en/library/maastricht-principles/?tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=63
- ETO Consortium, *Las obligaciones Extraterritoriales en el Contexto de las Instituciones Financieras*. Serie Temática Aplicando los Principios de Maastricht. Disponible en http://www.etoconsortium.org/nc/en/library/documents/?tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=130
- INTERNATIONAL LAW COMMISSION *Draft articles on the responsibility of international organization*. Disponible en http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9_11_2011.pdf
- *Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales*, disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>