

Las Obligaciones Extraterritoriales en el Contexto de las Instituciones Financieras



Preparado por la Iniciativa Global por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que es uno de los miembros del Comité Directivo del Consorcio ETO y parte del Grupo Focal sobre IFI (Instituciones Financieras Internacionales) y la cooperación al desarrollo. Contribuciones al texto fueron proporcionadas por Ashfaq Khalfan (sobre análisis legal) y Alessandra Masci (papel de la sociedad civil) de Amnistía Internacional.

La Iniciativa Global por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (IG-DESC) es una organización no gubernamental internacional de derechos humanos que intenta avanzar en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en todo el mundo, abordando el problema endémico de la pobreza mundial desde una perspectiva de derechos humanos. La visión de la IG-DESC es la de un mundo en el que los derechos económicos, sociales y culturales sean completamente respetados en condiciones de igualdad con los derechos civiles y políticos, para que todas las personas puedan vivir con dignidad.

Para una mayor información: www.globalinitiative-escr.org

Traducción: Anna Rebecca Tellez

Edición y revisión de estilo: Laura Michéle y Paola Hernández

Publicado por FIAN Internacional para el Consorcio ETO

El Secretariado del Consorcio ETO tiene actualmente su sede en FIAN Internacional.

FIAN INTERNACIONAL

Willy-Brandt-Platz 5

69115 Heidelberg, Alemania

Tel.: +49 6221 65300 30

Fax: +49 6221 65300 33

correo electrónico: secretariat@etoconsortium.org

Foto de portada: Presa, Kenia © Ralf Leonhard

Publicado en Heidelberg, Diciembre 2014

Tabla de Contenido

1. Los Principios de Maastricht y las Obligaciones Extraterritoriales	4
2. Las ETO y las Instituciones Financieras Internacionales (IFI)	5
3. Obligaciones de los Estados Miembros de Organizaciones Internacionales	5
3.1. Obligaciones Extraterritoriales de los Estados de Respetar los Derechos y Garantizar que las Organizaciones Internacionales Respeten los Derechos	6
3.2. Obligación Extraterritorial de Cumplir	7
4. Obligaciones Directas de las Instituciones Financieras Internacionales	8
5. Caminos a seguir por la Sociedad Civil para Promocionar la Implementación de estas Obligaciones para los Estados y las IFI	9

1. Los Principios de Maastricht y las Obligaciones Extraterritoriales

A pesar de la universalidad de los derechos humanos, muchos Estados continúan interpretando sus obligaciones de derechos humanos como aplicables solamente dentro de sus propias fronteras. Este intento de limitar territorialmente las obligaciones ha dado lugar a brechas en la protección de los derechos humanos en varios procesos políticos internacionales y una falta de regulación adecuada para la protección de los derechos humanos.

Las brechas en la protección de los derechos humanos se han vuelto más graves en el contexto de la globalización durante los últimos 20 años e incluyen:

- la falta de regulación sobre derechos humanos y rendición de cuentas de empresas transnacionales (ETN)
- la ausencia de rendición de cuentas sobre derechos humanos de Organizaciones Intergubernamentales (OIG), y en particular de Instituciones Financieras Internacionales (IFI)
- la inefectiva aplicación de las normas de derechos humanos a normas, políticas y disputas sobre inversión y comercio
- la falta de implementación de las obligaciones de proteger y garantizar los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en el exterior, entre otros, a través de la cooperación y asistencia internacional

Las Obligaciones Extraterritoriales (ETO) son el eslabón perdido dentro del sistema universal de protección de los derechos humanos. Sin las ETO, los derechos humanos no pueden asumir su propio papel como la base legal para la regulación de la globalización, asegurando una protección universal de todas las personas y grupos. La realización consistente de las ETO puede generar un entorno favorable para los DESC y garantizar la primacía de los derechos humanos entre las fuentes concurrentes del derecho internacional. Las ETO proveen regulación de las corporaciones transnacionales por parte de los Estados, la responsabilidad de los Estados por las acciones u omisiones de las organizaciones intergubernamentales en las que participan, establecen estándares para las obligaciones de derechos humanos de las OIG, y son una herramienta necesaria para detener la destrucción de los ecosistemas y el cambio climático.

Mientras los desafíos han aumentado en número y tamaño, la comunidad de derechos humanos ha prestado cada vez más atención a estos asuntos, lo que se refleja por ejemplo en los numerosos pronunciamientos referentes a las ETO en las normas de derechos humanos.¹

Los esfuerzos de expertas y expertos internacionales se han centrado en una investigación cuidadosa sobre los principios de la normativa internacional de derechos humanos subyacentes de las ETO lo que ha resultado en los 'Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales' (Principios de Maastricht).

Los Principios de Maastricht constituyen una opinión internacional experta, que reitera las normas de derechos humanos en el área de ETO. Estos principios fueron expedidos el 28 de septiembre de 2011 por 40 expertas y expertos en derecho internacional de todas las regiones del mundo, incluidos actuales y antiguas personas miembro de órganos de tratados internacionales de derechos humanos, órganos regionales de derechos humanos, así como anteriores y actuales relatores especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Los Principios de Maastricht no pretenden establecer nuevos elementos en las normas de derechos humanos. Más bien, aclaran las obligaciones extraterritoriales de los Estados en base al derecho internacional vigente. Las fuentes legales que sostienen los Principios de Maastricht figuran en el comentario detallado que acompaña los Principios.² Ha llegado el momento para que la sociedad civil, incluyendo los movimientos sociales, los Estados, las organizaciones intergubernamentales, los tribunales internacionales y regionales y los órganos de tratados de derechos humanos, apliquen los Principios de Maastricht como parte integral de cualquier análisis de derechos humanos y en la formulación de políticas para asegurar la protección universal de los derechos humanos.

1 O De Schutter, A Eide, A Khalfan, M Orellana, M Salomon, I Seiderman, 'Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights' (2012) 34 Human Rights Quarterly 1084. También disponible en www.icj.org/protecting-human-rights-beyond-borders

2 Ibid.

2. Las ETO y las Instituciones Financieras Internacionales (IFI)

Los Estados actúan colectivamente cada vez más a través de las organizaciones intergubernamentales (OIG), y sus decisiones dentro de las OIG pueden tener un impacto sustancial en los derechos humanos – ya sea beneficioso o negativo – y ese impacto a menudo se deja sentir en el territorio de otro Estado. Este hecho es particularmente relevante en el contexto de las instituciones financieras internacionales (IFI), como por ejemplo el Banco Mundial y los bancos de desarrollo regionales, ya que su apoyo financiero, su asesoramiento político y las prescripciones que pueden imponer pueden tener un efecto significativo directo e indirecto en el desarrollo social y económico.

Todos los Estados miembros de las IFI están vinculados individualmente por sus obligaciones de derechos humanos, en base a los tratados o al derecho general internacional, incluyendo en los territorios más allá de sus fronteras y en lo concerniente a su conducta como miembros de IFI. El derecho internacional no permite que los Estados ignoren, y finalmente violen, sus respectivas obligaciones de derechos humanos simplemente porque se organicen en IFI o mediante el uso de una IFI como agente que establezca políticas o prácticas que violen sus respectivas obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Muy frecuentemente las IFI declaran que ellas no están sujetas a las obligaciones de derechos humanos. Por lo tanto, uno de los retos consiste en encontrar la manera de abordar la inmunidad y la falta de rendición de cuentas resultantes.

La mayoría de los mecanismos de derechos humanos judiciales y cuasi-judiciales, internacionales y regionales, han comenzado a abordar el asunto de las ETO. No obstante, se ha prestado solamente una atención limitada a los roles de los Estados que actúan en conjunto (o consienten) dentro de las organizaciones intergubernamentales, lo que añade un estrato adicional de complejidad al asunto.

El Comité de la ONU de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) es el órgano independiente de expertos y expertas elegidos por los Estados para monitorear la implementación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), vinculante para 162 Estados. En sus directrices para la redacción de los informes periódicos que los Estados deben enviar, el Comité requiere que los Estados proporcionen información sobre:

Los mecanismos que existan para velar por que las obligaciones del Estado parte con arreglo al Pacto se tengan debidamente en cuenta en los actos que realice en su condición de miembro de organizaciones internacionales e instituciones financieras internacionales... a fin de que los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente los de los grupos más desfavorecidos y marginados, no se vean menoscabados;...³

Varias de las Observaciones Finales sobre los informes periódicos de los países desarrollados han indicado que es necesario que estos Estados “hagan todo lo que puedan para asegurar que las políticas

y las decisiones de las instituciones financieras internacionales estén en conformidad con las obligaciones de los Estados parte consagradas en el pacto...”⁴

Los Principios de Maastricht proporcionan una clara articulación del derecho público internacional en relación con las obligaciones en materia de derechos humanos de los Estados miembros de IFI. Aunque solo abordan los derechos económicos, sociales y culturales, su aplicación sería legalmente correcta en relación con los derechos civiles y políticos, excepto en algunos casos en los que se refieran a conceptos que hayan sido aplicados únicamente a los derechos económicos, sociales y culturales, como por ejemplo ‘la realización progresiva’.⁵ Además, en muchos de los escenarios en los que se producen violaciones, se ven de hecho afectados varios ámbitos de derechos. Un ejemplo son las actividades de corporaciones apoyadas por IFI que provocan desalojos forzosos y la contaminación de los ecosistemas que pone en peligro la vida, lo que socava tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales.

Además de ser requerida como una obligación legal, la protección de los derechos humanos es una herramienta para mejorar la eficacia del desarrollo de los programas apoyados por las IFI, y una manera de evitar la mala reputación que las IFI enfrentarán cuando se demuestre que son responsables de apoyar violaciones de los derechos humanos.

3. Obligaciones de los Estados Miembros de Organizaciones Internacionales

El Principio Maastricht 9 describe 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. Ese principio declara que:

Los Estados poseen obligaciones de respetar, proteger y cumplir los derechos económicos, sociales y culturales en cualquiera de las siguientes circunstancias:

a) situaciones sobre las que ejercen autoridad o control efectivo, independientemente de si tal control es ejercido en conformidad con el derecho internacional;

4 Por ejemplo, CDESC, ‘Observaciones Finales: Alemania’ (2001) UN Doc E/C.12/1/Add.68 para 31. Alemania en su informe había “utilizado su influencia en el Banco Mundial para asegurar que sus decisiones y compromisos estaban en sintonía con los compromisos adquiridos por los estados parte”, Gobierno de Alemania, ‘Implementación del PIDESC: Quinto informe periódico’ (2010) ONU Doc E/C.12/DEU/5 para. 16.

5 Ashfaq Khalfan e Ian Seiderman, ‘Extraterritorial Human Rights Obligations: Wider Implications of the Maastricht Principles and the Continuing Accountability Challenge’, que tendrá el formato y será publicado en Wouter Vandenhole (ed.), *Challenging Territoriality in Human Rights Law: Foundational Principles for a Multi-Duty-Bearer Human Rights Regime*, London, Routledge (Forthcoming), available at http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2481888. Las fuentes legales relevantes relacionadas con los derechos legales y políticos también se citan en los comentarios a los Principios Maastricht 3, 5, 8 y 9.

3 CESCR, ‘Reporting Guidelines’ (2009) UN Doc E/C.12/2008/2 para. 3 (c).

b) situaciones en las que las acciones u omisiones estatales tienen efectos previsibles en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, tanto dentro como fuera de su territorio;

c) situaciones en las que el Estado, actuando por separado o conjuntamente, a través del poder ejecutivo, legislativo o judicial, está en condiciones de ejercer influencia de carácter decisivo o de adoptar medidas para realizar los derechos económicos, sociales y culturales extraterritorialmente, en conformidad con el derecho internacional.

La Comisión de Derecho Internacional (CDI) ha abordado el asunto de la responsabilidad internacional de los Estados en caso de un “hecho internacionalmente ilícito” por una organización internacional. En 2011, la CDI adoptó el proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad de las Organizaciones Internacionales (Artículos de la CDI sobre Organizaciones Internacionales).⁶ La Asamblea General de la ONU recomendó estos artículos a los Estados y declaró que en su sexagésimo novena sesión (2014-2015) consideraría la cuestión del formato que debe darse a estos artículos.⁷ Es poco probable que se desarrolle un tratado sobre este asunto a corto o medio plazo, y puede que sea innecesario. Como la CDI es considerada como una de las principales autoridades en derecho internacional, es probable que los Artículos de la CDI sobre las Organizaciones Internacionales se conviertan en el entendimiento generalmente aceptado del derecho internacional en lo relacionado con las organizaciones internacionales.

El Artículo 4 de los Artículos de la CDI especifica que una organización internacional es responsable de un hecho internacionalmente ilícito si una acción u omisión: “(a) es atribuible a esa organización según el derecho internacional; y (b) constituye una violación de una obligación internacional de esa organización”.

En lo relacionado con los Estados Miembros, es particularmente relevante que el Artículo 61 estipula:

Un Estado miembro de una organización internacional incurre en responsabilidad internacional si, prevaliéndose de que la organización es competente en relación con el objeto de una de las obligaciones internacionales 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.

Para que esta norma pueda aplicarse es necesario que el Estado haya intentado evitar el cumplimiento de sus obligaciones.⁸ Además, ‘debe existir una conexión importante entre la conducta del Estado

miembro que evade sus responsabilidades y la conducta de la organización internacional. La acción de la organización internacional

debe haber sido causada por el Estado miembro’.⁹ Esto implica que cuando un Estado expresamente aprueba un determinado curso de acción, por ejemplo cuando adopta una decisión que requiera tal acción, esto constituiría una conexión significativa entre la conducta del Estado y la conducta de la organización internacional. Un Estado no es necesariamente responsable de la conducta de una organización internacional simplemente por ser uno de sus miembros,¹⁰ pero sí lo es si su propia conducta (acciones u omisiones) está relacionada con la toma de decisiones dentro de esa organización.

Los Principios de Maastricht reafirman las obligaciones enunciadas por la Comisión de Derecho Internacional.¹¹

El Principio de Maastricht 11 establece que se le puede incurrir responsabilidad a un Estado en virtud del derecho internacional a partir de un comportamiento que se le puede atribuir, ya sea actuando por separado o conjuntamente con otros Estados o entidades, si tal conducta viola sus obligaciones internacionales de derechos humanos en su territorio o extraterritorialmente.

En lo relacionado con las obligaciones de los Estados miembros de organizaciones internacionales, el Principio de Maastricht 15 declara que:

Al actuar como miembro de una organización internacional, el Estado sigue siendo responsable de su propia conducta respecto a sus obligaciones en materia de derechos humanos, tanto en su territorio como extraterritorialmente. 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.

Esta obligación es aplicable independientemente de si la organización internacional en cuestión tiene o no tales obligaciones de derechos humanos.¹²

3.1. Obligaciones Extraterritoriales de los Estados de Respetar los Derechos y Garantizar que las Organizaciones Internacionales Respeten los Derechos

Un Estado está obligado a abstenerse de interferir directa o indirectamente en los derechos humanos de otros países, tal y como se declara en los Principios de Maastricht 20 y 21. La obligación

9 Ibid comentario al art 61, párr. 7.

10 Ibid comentario al art 62, párr. 2.

11 No obstante, los estándares de derechos humanos, tal y como se reflejan en los Principios Maastricht, se aplican incluso en las situaciones no registradas en los Artículos de la CDI sobre Organizaciones Internacionales. El Artículo 64 de la CDI declara que los presentes proyectos de artículo no se aplican en el caso y en la medida en que las condiciones de existencia de un hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional o de un Estado en relación con el comportamiento de una organización internacional.

12 Nótese que en algunos casos, como por ejemplo en el Banco Mundial, un Estado puede compartir con otros países su representante legal ante la organización internacional. En dado caso, el Estado sería responsable por dar instrucciones (o por ausencia de las mismas) al representante, pero no necesariamente por las acciones de este.

6 El ‘Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad de las Organizaciones Internacionales de la CDI’ en el ‘Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre el Trabajo de su sexagésimo tercera sesión’ (2011) ONU Doc A/66/10. La CDI finalizó su trabajo en este asunto con la adopción de estos artículos. Considera que ya que la práctica y las evidencias relacionadas con la responsabilidad de las organizaciones internacionales son limitadas, estos artículos tienden en mayor medida hacia el desarrollo progresivo de una legislación que a su codificación.

7 UNGA Res 66/100 (9 Diciembre 2011) [3-4].

8 ILC Articles on International Organizations comentario al art 61, párr. 2.

de un Estado de asegurar que su propia conducta dentro de una organización internacional esté en concordancia con sus obligaciones de derechos humanos implica que dicho Estado debe abstenerse de tomar medidas positivas que induzcan comportamientos en una organización internacional que previsiblemente puedan dar lugar a abusos de los derechos humanos. Un Estado solamente será responsable de los daños que son resultado previsible de su comportamiento.¹³ No obstante, una vez que el impacto de su comportamiento sobre los DESC sea manifiesto, el Estado está obligado a tomar las medidas necesarias para minimizar este impacto y paralizar las acciones que podrían exacerbar dicho impacto.

Las obligaciones de los Estados de garantizar que una organización internacional esté en consonancia con sus obligaciones en derechos humanos implican que los Estados deben dar unos pasos razonables para prevenir que la organización internacional socave con sus acciones el disfrute de los derechos.¹⁴ Esto implica al menos los siguientes deberes de protección para cada uno de los Estados miembros:

- Oposición dentro de la organización a cualquier política o programa que pueda previsiblemente socavar el disfrute de los derechos humanos;
- Proponer que una debida diligencia en materia de derechos humanos esté en marcha para identificar, prevenir y abordar adecuadamente los posibles impactos negativos sobre los derechos humanos;
- Desarrollar o revisar políticas relevantes para asegurar que las actividades de la organización acaten los estándares de derechos humanos.

Si el disfrute de los derechos humanos se ve previsiblemente socavado, la responsabilidad sería atribuida conjuntamente a los Estados que no apoyaron los pasos razonables para prevenirlo.

No obstante es importante subrayar que en el contexto de las actividades de una IFI, estos pasos no requieren imponer condiciones a los Estados beneficiarios más allá de las necesarias para asegurar que se identifiquen y prevengan posibles impactos negativos sobre los derechos humanos en las actividades en cuestión.

Estudio de caso: Esfuerzos para Buscar la Rendición de Cuentas en materia de Derechos Humanos de las IFI en Chixoy

El caso de la *Presa Chixoy* presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos proporciona un ejemplo del uso de las ETO para acabar con la impunidad en las violaciones de los derechos humanos provocadas por IFI. El caso lidia con la construcción de la Presa Hidroeléctrica Chixoy en Guatemala – un proyecto financiado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Durante la adquisición de los terrenos necesarios para la presa y su construcción, se produjeron diversas masacres con el motivo de desalojar por la fuerza a la población indígena de sus territorios ancestrales. El pueblo de Río Negro sufrió diversas masacres en las que fueron asesinadas más de 400 personas. Las masacres fueron provocadas por las fuerzas armadas de Guatemala en asociación con grupos militares y tuvieron lugar mientras los bancos supervisaban el proyecto. Los mismos materiales del proyecto fueron a veces usados en estas masacres, por ejemplo, los vehículos de las compañías constructoras fueron utilizados para transportar a los autores de las masacres. Tras las masacres, los bancos aumentaron el número de créditos para el proyecto, en vez de usar su influencia para responsabilizar a las autoridades guatemaltecas y asegurar el remedio para las víctimas de estos abusos.

Hasta la fecha, ni el Banco Mundial ni el Banco Interamericano de Desarrollo han reconocido su complicidad con estas violaciones de los derechos humanos. En 2005 se presentó una demanda ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que buscaba la rendición de cuentas y un remedio para las personas supervivientes de las masacres. La demanda se centró en los Estados miembros de las juntas directivas de los dos bancos, los cuales tenían un peso importante en la toma de decisiones en aquel entonces, así como obligaciones de derechos humanos bajo el sistema de derechos humanos interamericano. Cuatro años tras la presentación de esta demanda ante la Comisión, el secretariado de la misma sumariamente rechazó la demanda sin ninguna explicación, y en diversas ocasiones se ha negado a ofrecer las razones para este rechazo. En 2011, esta desestimación fue recurrida y la demanda fue revisada para citar expresamente los Principios de Maastricht y la subyacente legislación internacional a la que los Principios hacen referencia. Se espera que ahora por fin pueda alcanzarse la rendición de cuentas y los remedios necesarios, y que la impunidad en las violaciones de los derechos humanos por parte de las IFI llegue a su fin.

13 Principio Maastricht. Ver también ILC, 'Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries' en 'Report of the International Law Commission on the Work of its 53rd session' (2001) UN Doc A/56/10, art 23 y el comentario a este artículo, para 2.

14 Y, por lo tanto, es muy similar al derecho del Estado de proteger los derechos humanos de violaciones de terceros, como por ejemplo: "individuos, grupos, corporaciones y otras entidades además de los agentes que actúan bajo su autoridad". Vea, por ejemplo, CDESC Comentario Final 15: El Derecho al Agua' (2002) UN Doc E/C.12/2002/11, párr. 23.

3.2. Obligación Extraterritorial de Cumplir

Las IFI, y sus Estados miembros, pueden también jugar un papel importante en la realización global de los derechos humanos. Cuando el mandato o la actividad principal de una organización internacional substancialmente involucre asuntos de derechos humanos (como es el caso de las IFI cuyos términos de préstamo, y términos acompañantes, pueden tener un impacto significativo sobre los derechos humanos, y en particular sobre los DESC), se requiere que los Estados Miembros tomen los pasos necesarios para proponer y apoyar las acciones de la organización para llevar a cabo su mandato y contribuir al cumplimiento de los derechos dentro de los límites de los recursos disponibles de dicha organización. El Principio de Maastricht 29 reconoce el requerimiento según el derecho internacional que:

Los Estados deben adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas, por separado y conjuntamente mediante la cooperación internacional, a fin de crear un entorno internacional propicio para el cumplimiento universal de los derechos económicos, sociales y culturales, 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 logrado, entre otras, a través de las siguientes medidas:

- a) la elaboración, interpretación, aplicación y revisión regular de acuerdos multilaterales y bilaterales, así como de estándares internacionales;
- b) medidas y políticas adoptadas por los Estados en el ámbito de sus relaciones exteriores, incluyendo acciones en el seno de las organizaciones internacionales, y medidas y políticas domésticas que puedan contribuir al cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales extraterritorialmente.

Además, el Principio de Maastricht 32 es de gran relevancia en la toma de decisiones de los órganos de gobierno de una IFI. Ese principio declara que:

En el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales 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 niveles mínimos básicos de los derechos económicos, sociales y culturales, 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, incluyendo el derecho de autodeterminación y el derecho a participar en la toma de decisiones, así como también los principios de no discriminación e igualdad, incluyendo la igualdad de género, transparencia y exigibilidad; y

d) evitar la adopción de cualquier medida regresiva o, de lo contrario, asumir su carga de probar que tales medidas están debidamente justificadas haciendo referencia a toda la gama de obligaciones en materia de derechos humanos, y fueron adoptadas únicamente tras examinar exhaustivamente las alternativas.

Tal y como ya se ha declarado, los Principios de Maastricht son aplicables a los derechos civiles y políticos, excepto en algunos casos en los que se refieran a conceptos que hayan sido aplicados únicamente a los derechos económicos, sociales y culturales, como por ejemplo los contenidos en los párrafos (b) y (d), que están basados en la jurisprudencia del CDESC.¹⁵

Estas directrices anteriores están basadas en las obligaciones legales 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. Los Principios de Maastricht proporcionan un recurso muy útil para los defensores y defensoras que buscan dicha rendición de cuentas.

4. Obligaciones Directas de las Instituciones Financieras Internacionales

Los Principios de Maastricht no desarrollaron las obligaciones legales directas de las organizaciones internacionales porque ese asunto necesita un escrutinio separado. No obstante, el Principio Maastricht 16 declara que “[l]os presentes 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”.

Se ha argumentado que en los casos y en la medida en que los estándares de derechos humanos sean vinculantes para las organizaciones internacionales, las obligaciones establecidas por los Principios de Maastricht se aplican a las organizaciones internacionales, con la excepción de aquellos elementos de los Principios que han sido específicamente diseñados para alojar responsabilidades entre los Estados.¹⁶

El Comentario a los Principios de Maastricht indica cuatro maneras en las que las organizaciones internacionales pueden estar obligadas por las normas de derechos humanos. Primero, por el derecho consuetudinario internacional en relación con los derechos humanos que puedan ser considerados parte del derecho consuetudinario; segundo, mediante los tratados de los que dichas organizaciones forman parte, por ejemplo, con respecto a la adhesión de la Unión Europea a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su inminente adhesión a la

¹⁵ Khalfan y Seiderman, “Wider Implications of the Maastricht Principles”, véase nota 5 más arriba.

¹⁶ Ibid. Por ejemplo, aquellas establecidas en relación con el control del territorio que no son relevantes para las IFI.

Convención Europea de Derechos Humanos; tercero, a través de sus constituciones, particularmente relevantes para las agencias especializadas de las Naciones Unidas, ya que dichas están obligadas por la Carta de las Naciones Unidas; y cuatro, por los principios generales del derecho.¹⁷ En relación con el derecho consuetudinario internacional y los principios generales del derecho, se aboga que como mínimo la Declaración Universal de Derechos Humanos vincule a las Organizaciones Internacionales como norma del derecho internacional y/o, en el caso de las agencias especiales de la ONU, como una interpretación con autoridad de la Carta de las Naciones Unidas.¹⁸

Como agencia especial de las Naciones Unidas, el Banco Mundial está obligado a no dejar sin efecto los objetivos de la Carta de la ONU. Además, el Banco Mundial debe trabajar para alcanzar los objetivos de la Carta de la ONU y, por supuesto, no debe socavar estos objetivos.¹⁹ Queda claro en los artículos de la Carta de la ONU relacionados con las agencias especiales (en particular los artículos 57 y 59), que el objetivo de la creación de agencias especializadas, y/o de vincularlas con las Naciones Unidas, consiste en lograr los propósitos establecidos en el Artículo 55 de la Carta de Naciones Unidas. Entre estos propósitos se incluye, entre otros, la promoción del “respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos”.²⁰ Además, el Artículo 103 de la Carta de la ONU deja claro que “en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta”.²¹

En el año 2000, el entonces Consejero General del Banco Mundial declaró que “el Banco no puede razonablemente colocar a sus miembros en una situación en la que estarían violando sus obligaciones bajo la Carta de la ONU si están de acuerdo con una acción propuesta por el Banco”.²²

La consecuencia de las obligaciones legales directas para las IFI sería la promoción de unas bases adicionales (más allá de las obligaciones de los Estados miembros) que requieren que el personal relevante de las organizaciones internacionales asegure que su organización actúe conforme al derecho internacional. Cuando la aprobación de los Estados miembros sea requerida, la organización puede solamente

presentar propuestas consistentes con los estándares de derechos humanos, o se arriesgará a violar el derecho internacional.

Los elementos sustanciales de las obligaciones de las IFI de respetar y cumplir los derechos han sido abordados anteriormente. No obstante, es necesario aclarar el alcance de las obligaciones de las IFI a cumplir los derechos. Las organizaciones internacionales están obligadas a cumplir los derechos solamente cuando un derecho determinado y los aspectos de su realización se incluyan dentro de su mandato y competencias particulares, y mientras los recursos para alcanzar dichos propósitos estén a su alcance. En otras palabras, las organizaciones internacionales tienen la obligación de cumplir los derechos si sus Estados miembros les imponen dichas obligaciones o si les permiten cumplir con tales obligaciones que provienen de otras fuentes de derecho. Por ejemplo, si bien el artículo 28 de la DUDH - el cual requiere un orden social e internacional en el que todos los derechos de la DUDH se pueden realizar - probablemente constituye el derecho internacional general, y por lo tanto es vinculante para las organizaciones internacionales, una IFI sólo puede contribuir a su implementación en la medida que los Estados miembros le permitan. Las Organizaciones Internacionales, a diferencia de los Estados, disponen de opciones limitadas para aumentar sus recursos. Además, en lo que respecta a la elaboración de acuerdos internacionales, como se hace referencia en el Principio Maastricht 29, las organizaciones internacionales solo podrán ser capaces de influenciar positivamente en los estándares internacionales si los Estados les exigen, o al menos les autorizan a tomar posiciones en dichos asuntos. Las organizaciones internacionales, no obstante, están siempre obligadas a interpretar los estándares internacionales en conformidad con las obligaciones de derechos humanos.

5. Caminos a seguir por la Sociedad Civil para Promocionar la Implementación de estas Obligaciones para los Estados y las IFI

Los siguientes objetivos importantes pueden ser logrados por las organizaciones de la sociedad civil en un esfuerzo concertado y coordinado a corto o a mediano plazo:

- Promocionar el **reconocimiento internacional por los Estados miembros de la ONU** de la necesidad de fortalecer y elaborar unos estándares y unas prácticas internacionales para el comportamiento de las IFI y de los Estados miembros cuando actúen de manera multilateral.

En el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en septiembre de 2013, 61 organizaciones presentaron una declaración para urgir al Consejo a tomar acción urgente y coordinada para elaborar y reforzar las responsabilidades en derechos humanos de las IFI.²³ Las ONG realizaron un llamamiento para que se desarrolle un debate oficial sobre este asunto en una futura sesión del Consejo. Las organizaciones de la sociedad civil

17 Comentario al Principio Maastricht 16, nota 1 más arriba, parr. 1.

18 B. Simma and P. Alston, 'The Sources of Human Rights Law: Custom, Jus Cogens, and General Principles' (1988-9) 12 Australian Yearbook of International Law 82, p. 100-102.

19 Veá, e.g., Mac Darrow, *Between Light and Shadow: The World Bank, The International Monetary Fund and International Human Rights Law*, pp. 127-133, Oxford: Hart Publishing, 2003.

20 Carta de las Naciones Unidas, Art. 55(c). Otras Obligaciones de Derechos Humanos están establecidas en los Artículos 1 y 56 de la Carta de la ONU, y estos también son vinculantes para todos los estados miembros de las Naciones Unidas. El Artículo 1(3) declara que los “propósitos y principios” de las Naciones Unidas son “Realizar la cooperación internacional ... en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos...” Mientras, el Artículo 56 declara que “Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente.... para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55.”

21 Carta de las Naciones Unidas, art. 103.

22 Ibrahim F. I. Shihata, *The World Bank Legal Papers* (Martinus Nijhoff, 2000).

23 Disponible en, www.amnesty.org/en/library/asset/IOR41/020/2013/en/e379235b-84ea-4062-898d-a17506b28340/ior410202013en.pdf

declararon que el debate debería centrarse en la conexión de las actividades de las IFI con su responsabilidad de garantizar que los derechos humanos sean respetados y protegidos, y en las opciones disponibles para los Estados y para el Consejo de Derechos Humanos para abordar las violaciones. Un objetivo a medio plazo concreto sería el establecimiento de un foro, dentro del Consejo de Derechos Humanos o de la Asamblea General de la ONU, para incrementar el reconocimiento, y elaborar y reforzar las obligaciones de derechos humanos de las IFI y de los Estados miembros cuando actúen de manera multilateral.

Aparte del desarrollo de unos estándares más fuertes para las IFI, este proceso podría tener dos beneficios adicionales. Primero, se incrementaría la atención y la presión públicas sobre las IFI en un espacio que las IFI no controlan, permitiéndole a la sociedad civil a contribuir de una manera significativa. Segundo, involucraría a representantes del gobierno responsables de los derechos humanos (delegaciones de las misiones u oficinas de asuntos exteriores/ministros de justicia) en estos asuntos, así como a aquellas personas responsables del trabajo de las IFI (economía, finanzas, tesorerías, ministerios de desarrollo), y esto podría contribuir hacia una mayor coherencia política alrededor de este asunto.

- Apoyar los llamamientos para asegurar que, dentro del marco de desarrollo post-2015, **se requiere que las organizaciones internacionales aseguren que sus políticas relacionadas con los objetivos de desarrollo sostenible sean compatibles con los estándares internacionales de derechos humanos.**

Muchos Estados y organizaciones de la sociedad civil están exigiendo que los objetivos de desarrollo post-2015 sean implementados de una manera coherente con los estándares de derechos humanos. Este es un asunto de obligaciones legales, así como una herramienta importante para la reducción de la pobreza y para asegurar que los esfuerzos de desarrollo no resulten dañinos. Sería importante contar con un objetivo claro necesario en el que las organizaciones internacionales aseguren, e informen hasta qué punto, todas sus políticas relevantes para los objetivos post-2015 hayan sido revisadas, a través de un proceso transparente y participativo, para que estas sean coherentes con los estándares internacionales de derechos humanos, que incluya una evaluación transformadora de género y donde se realice una revisión si es necesaria.

- **Apoyar los Procedimientos Especiales y a los órganos de los tratados de derechos humanos** para abordar las responsabilidades en materia de derechos humanos de las IFI y de los Estados miembros.

Algunos de los Procedimientos Especiales de la ONU han formulado solidas recomendaciones a las IFI y a sus Estados miembros, en particular en relación con la debida diligencia en torno a los derechos humanos y en cuanto a la necesidad de alinear las políticas de las IFI con los estándares internacionales de derechos humanos. Estas recomendaciones han contribuido a la construcción de una presión pública en torno a estos asuntos. Las organizaciones de la sociedad civil podrían contribuir de manera significativa proponiendo información y recomendaciones para los Procedimientos Especiales de la ONU en casos y asuntos específicos.

- **Promocionar una concienciación más amplia** sobre los Principios de Maastricht y sus comentarios y los Artículos sobre Organizaciones Internacionales de la CDI.

Entre las acciones más útiles podrían incluirse la utilización explícita de estos estándares en los informes, trabajo de incidencia y de políticas, y la diseminación entre colegas de la sociedad civil.

Consortio ETO

El Consorcio ETO es una red dirigida por sus propios miembros, compuesto por un gran número de OSC y académicos/as interesados en la promoción y protección de los derechos humanos.

Fundado en Ginebra en 2007, el Consorcio ETO tiene como objetivo abordar los vacíos en la protección de los derechos humanos, que han surgido debido a la inobservancia de las obligaciones extraterritoriales (ETO).

El Consorcio ETO transversaliza y aplica las ETO usando como puntos de referencia clave los 'Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales' (Principios de Maastricht). El Consorcio trabaja continuamente para promover las ETO en múltiples contextos y diversas ocasiones, por ejemplo en conferencias internacionales y regionales, actividades de capacitación, trabajo de casos, investigación y abogacía.

El Consorcio ETO organiza su trabajo en grupos focales según cuestiones temáticas y regiones

geográficas. Adicionalmente a los grupos focales, existe un grupo de apoyo académico con el mandato aparte de apoyar a los grupos focales y sus miembros. Los miembros del Consorcio ETO transversalizan los Principios de Maastricht en su trabajo diario, tanto individualmente como en cooperación, con el fin de buscar nuevos caminos para abordar algunos de los problemas más urgentes referentes a la protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

El Consorcio ETO está dirigido por un Comité Directivo integrado por académicos/as y representantes de las OSC de diversas regiones del mundo. El Consorcio designa a una de las s OSC para desempeñar el Secretariado del Consorcio ETO por un cierto período de tiempo.

Las OSC y personas del ámbito académico interesadas en cooperar y/o ser miembros, por favor contactar el Secretariado del Consorcio ETO.

secretariat@etoconsortium.org
www.etoconsortium.org

