**Aportes a la propuesta de creación de un Fondo Global de Protección Social**

**Publicado por el Relator Especial de Extrema Pobreza y Derechos Humanos**

**1 de diciembre de 2020**

Estimado Relator Especial Olivier De Schutter:

Nos dirigimos a usted en representación de las 7 organizaciones[[1]](#footnote-1) que forman parte de la Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en Política Fiscal[[2]](#footnote-2) a fin de hacerle llegar nuestros aportes a su propuesta de creación de un Fondo Global de Protección Social. La Iniciativa busca desarrollar y promover un compendio de principios y directrices que sintetizan los estándares de derechos humanos aplicables al diseño, implementación, monitoreo y evaluación de la política fiscal, que facilite que los Estados, las instituciones financieras internacionales, las agencias de cooperación internacional y, en general, los actores económicos públicos y privados cumplan con sus obligaciones y responsabilidades en este campo; y para que otros actores cuenten con una herramienta para la promover rendición de cuentas y la exigibilidad de los derechos a través de la política fiscal.

La Iniciativa celebra la propuesta de creación de un Fondo Global para la Protección Social. El derecho a la seguridad social debe ser concebido como un bien social y no como un instrumento de política económica. Sin perjuicio de su obligación de asegurar niveles esenciales de todos los derechos, los Estados deben establecer lo más rápidamente posible, o mantener, pisos de protección social[[3]](#footnote-3) que protejan los ingresos frente a choques y riesgos sociales, económicos y climáticos, que incluyan al menos la atención esencial de la salud, incluida la de la maternidad; la seguridad básica de ingresos para los niños y niñas, proporcionando acceso a nutrición, educación, atención y otros bienes y servicios; la seguridad básica de ingresos para personas en edad activa que no puedan trabajar, en particular en casos de enfermedad, desempleo, maternidad y discapacidad; la seguridad básica de ingresos para personas mayores con un piso de pensión social; y el acceso a servicios públicos y sociales, como la educación y la salud, que cumplan los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, y atiendan las necesidades y vulnerabilidades particulares de las personas a lo largo del ciclo de vida.[[4]](#footnote-4)

La garantía del derecho a la seguridad social se vuelve más urgente en el contexto de la pandemia por COVID-19 y otros eventos similares que puedan ocurrir a futuro. La lección más importante es que los Estados deben construir, de forma inmediata, un piso de protección social permanente que garantice a toda la población derechos sociales básicos independientemente de su situación laboral. En un contexto como el actual, donde la actividad económica ha tenido que suspenderse parcialmente por razones de salud pública, se necesitan medidas urgentes para proporcionar ingresos suficientes y proteger los derechos de millones de personas que no pueden trabajar, de modo que puedan satisfacer sus necesidades básicas. Los sistemas de protección social sólidos y universales, que incluyen un apoyo integral a los ingresos, son fundamentales para el alivio y la recuperación del COVID-19. También pueden mejorar la estabilidad social, compensar a las personas afectadas por las transiciones económicas (por ejemplo, hacia economías más verdes) y redistribuir los recursos económicos y el poder.[[5]](#footnote-5)

En la respuesta a la pandemia, sin embargo, ha prevalecido la competencia sobre la necesaria cooperación entre Estados. Esta cooperación debería basarse en el principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas, reconocido por primera vez en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de 1992. Según este principio, todos los Estados, sin importar su nivel de ingresos, deben comprometerse a tomar acciones concretas y prioritarias para cumplir con una agenda de desarrollo sostenible a nivel global. Al mismo tiempo, esta universalidad no es legítima ni efectiva sin una clara diferenciación de responsabilidades basada en los diversos grados de capacidad nacional en materia de recursos, niveles de desarrollo e influencia efectiva. Los países de mayores ingresos tienen mayor responsabilidad de ofrecer medios de implementación apropiados en materia de recursos financieros, tecnología y desarrollo de capacidades. También tienen un mayor grado de responsabilidad en realizar reformas concretas para crear un entorno internacional propicio para la garantía de los derechos humanos, y en respetar y fortalecer el espacio de políticas de los Estados de menores ingresos para hacerlo.[[6]](#footnote-6)

La creación de un Fondo Global puede llevar a la práctica la cooperación entre Estados y agregar valor de diversas formas **(pregunta 1.1.).** En primer lugar, debería ser un organismo con representación igualitaria de todos los países (como se viene exigiendo de manera creciente en materia fiscal), que les asegure la misma oportunidad de participar y expresarse, a todos los países, sea acorde a las capacidades e intereses de todos los Estados, e incorpore una perspectiva de género y derechos humanos. Al incorporar una perspectiva transversal de derechos humanos, incluso en su diseño institucional, el Fondo podría además asegurar la participación orgánica, efectiva y relevante de la sociedad civil en su toma de decisiones (**pregunta 8.1**). Esto permitiría saldar, al menos parcialmente, el actual déficit de espacios institucionales para la discusión de las cuestiones fiscales con una perspectiva de derechos humanos, promoviendo el necesario diálogo entre el ámbito de la economía y las finanzas públicas, y el de los derechos. Además, facilitaría que los pisos mínimos de seguridad social no dependan de los ciclos económicos, dándoles más estabilidad al garantizar su financiamiento.

 Adicionalmente, el Fondo tiene el potencial de promover el cumplimiento de las obligaciones de los Estados de contribuir a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) extraterritorialmente, y desarrollar acabadamente dichas obligaciones. Los Estados deben promover la cooperación internacional con un enfoque de derechos humanos y apoyar los esfuerzos nacionales para hacer efectivos los derechos, como así también crear un entorno internacional que permita hacerlos efectivos en las cuestiones relativas a la tributación y a las regulaciones financieras, incluyendo el combate a los flujos financieros ilícitos. En consecuencia, los Estados deben abstenerse de cualquier conducta que menoscabe la capacidad de otro Estado de cumplir con sus propias obligaciones, como facilitar la evasión fiscal o promover una competencia fiscal agresiva y su consecuente “carrera a la baja” en la imposición a empresas multinacionales. Deben realizar evaluaciones de los efectos extraterritoriales de las leyes, políticas y prácticas que puedan restringir indebidamente el espacio fiscal de otros Estados, inclusive de las medidas que acuerdan como miembros de una organización internacional.

Teniendo en cuenta estas obligaciones, es crucial mejorar las capacidades de los países de ingresos bajos y medios para movilizar recursos, y utilizar un futuro Fondo Global para la coordinación de acciones contra las prácticas fiscales abusivas **(preguntas 3.1 y 3.2)**. A modo de ejemplo, el fondo podría servir para promover prácticas como:

(i) la incorporación de un enfoque de derechos humanos en la negociación de convenios internacionales en temas fiscales y en la cooperación con administraciones tributarias, de modo que ellos no afecten la capacidad recaudatoria de ninguna de las partes[[7]](#footnote-7);

(ii) el combate de las prácticas fiscales abusivas, en especial de las empresas transnacionales, actuando contra las prácticas de fijación de precios de transferencia, intensificando la cooperación internacional en cuestiones de tributación[[8]](#footnote-8), y promoviendo altos niveles de transparencia (por ejemplo, mediante el intercambio automático de información sobre las actividades de empresas multinacionales[[9]](#footnote-9), asegurando la plena participación y acceso de todos los países a esa información con mecanismos regulares y sistemáticos; y facilitando reportes país a país de las multinacionales y el registro público de beneficiarios finales de empresas y activos);

(iii) el combate de las jurisdicciones de baja tributación, promoviendo medidas para disuadir la elusión de impuestos a través de estas jurisdicciones como una forma adecuada de promover el financiamiento de la seguridad social.

Este nuevo Fondo debería, además, jugar un rol diferente del que actualmente tienen otras instituciones internacionales de financiamiento. Estas instituciones y los Estados en su calidad de miembros tienen también la obligación de respetar los derechos humanos absteniéndose de imponer condiciones o formular recomendaciones que puedan poner en riesgo estos derechos, como ha ocurrido con la promoción de programas de ajuste estructural.[[10]](#footnote-10)Recientemente, hemos visto recortes a los presupuestos de programas sociales que tras décadas de ajuste han disminuido enormemente las redes de protección social en países de ingresos medios y bajos, exacerbando las dificultades de estos países para hacer frente a la crisis generada por la pandemia del COVID-19.

En este sentido, es crucial definir las condiciones a las que se sujetará el apoyo del Fondo Global **(preguntas 4.4, 4.4, 4.5).** Históricamente, las instituciones internacionales de financiamiento han promovido reformas económicas sin analizar su impacto en los derechos humanos. Es necesario que, de crearse este nuevo Fondo, éste se abstenga de proponer medidas de reforma económica que socaven las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, y de formular, adoptar, financiar y aplicar medidas fiscales que, directa o indirectamente, obstaculicen o afecten el disfrute de los derechos humanos.

Un Fondo Global debería velar porque las condiciones de los préstamos no reduzcan injustificablemente su capacidad para respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos. En este sentido, sería deseable que el Fondo: fomente una tributación progresiva y use su capacidad técnica para ayudar a los gobiernos a ampliar su espacio fiscal y su capacidad redistributiva con arreglo a sus obligaciones en materia de derechos humanos[[11]](#footnote-11); contribuya eficazmente a la igualdad de género, con evaluaciones de impacto y eliminando el riesgo de efectos negativos en los derechos humanos de las mujeres resultantes de las condicionalidades[[12]](#footnote-12); se abstenga de promover la aplicación de reformas económicas que normalmente dan lugar a violaciones de los derechos humanos, sin llevar a cabo una evaluación *ex ante* de su posible impacto, y de lo contrario ser jurídicamente responsables por las violaciones de derechos generadas[[13]](#footnote-13); se abstenga de requerir rutinariamente la implementación de medidas de austeridad; realice consultas y en general se involucre con las personas más afectadas por sus medidas y con la sociedad civil; promueva la rendición de cuentas de los Estados beneficiarios respecto de sus obligaciones de derechos humanos.

Si el financiamiento del Fondo fuese en forma de préstamos a los Estados, es necesario que se evalúe el impacto de esta deuda y su sostenibilidad. En caso de que los servicios de deuda comprometan el cumplimiento de sus obligaciones en derechos humanos, se debe dar una reestructuración ordenada y equitativa.Si bien las medidas de ajuste fiscal no están prohibidas, es necesario que no vulneren las obligaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos[[14]](#footnote-14) y que, si estuvieran debidamente justificadas de conformidad a los estándares de derechos, se analice su impacto para asegurar que no afecten desproporcionadamente a las personas y los grupos de población más desfavorecidos y marginados.

Por último, nuevamente bajo el principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas, el Fondo Global podría impulsar el establecimiento de nuevos instrumentos que le permitan a los países de ingresos medios y bajos movilizar el "máximo de recursos disponibles" para garantizar el derecho a la seguridad social.[[15]](#footnote-15) En este sentido, es crucial profundizar las “fuentes innovadoras de financiamiento”, y un foro global con adecuada representación de todos los países, que lleve a la práctica eficazmente las obligaciones extraterritoriales de los Estados, puede ser el espacio ideal para avanzar en la creación o ampliación de dichas fuentes **(pregunta 5.1.**).

Entre las fuentes de recursos que pueden considerarse a los efectos de financiar la seguridad social se incluyen:

(i) gravar los ingresos de la población en el tope de la distribución -incluidos los dividendos y ingresos de capital- a tasas similares o mayores a las de otras fuentes, y evitar en general los tipos impositivos altos para los bienes y servicios y los tipos bajos para los ingresos, la riqueza y la propiedad[[16]](#footnote-16);

(ii) generar mecanismos para captar parte de los recursos derivados de rentas extraordinarias producto del auge de precios;

(iii) utilizar al máximo los impuestos y otros instrumentos fiscales verdes en los que la base imponible presenta un efecto negativo sobre el ambiente, como los impuestos a la energía, al carbono, o a la contaminación (como las emisiones al aire y al agua), o al uso o extracción de recursos y materiales[[17]](#footnote-17), tomando las medidas necesarias para mitigar su potencial impacto regresivo o diseñándolos de forma de minimizar dicho impacto;

(iv) utilizar todo el potencial recaudatorio, redistributivo y regulatorio del impuesto a la propiedad inmueble, la captación de plusvalías y otros instrumentos fiscales de gestión territorial, y fortalecer el cobro de impuestos sobre la propiedad de la tierra improductiva.

Reconocemos que la garantía del derecho a la seguridad social, como la de todos los derechos humanos, precisan de recursos para su realización. Dar efectividad a los derechos exige contar con instituciones sólidas que movilicen, asignen y empleen suficientes recursos públicos de forma transparente, participativa y responsable. Esto debe hacerse en cumplimiento de los principios consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y las normas incluidas en los principales tratados internacionales y regionales de derechos humanos, así como los marcos jurídicos nacionales, en particular las Constituciones de los Estados. Creemos que el Fondo Global de Protección Social propuesto puede ser un primer paso en este sentido.

1. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Center for Economic and Social Rights (CESR), Dejusticia, Fundar, INESC, Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ver <https://derechosypoliticafiscal.org/es/> [↑](#footnote-ref-2)
3. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales sobre el cuarto informe de Islandia, E/C.12/ISL/CO/4. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ver Organización Internacional del Trabajo, Recomendación 202 sobre los pisos de protección social, 2012. [↑](#footnote-ref-4)
5. WIEGO & CESR, 2020. Income Support to Protect Rights. Recovering Rights Series. Issue Brief 7. [↑](#footnote-ref-5)
6. CESR & Third World Network, 2015. Universal Rights, Differentiated Responsibilities: Safeguarding human rights beyond borders to achieve the Sustainable Development Goals. Disponible en: http://archive.cesr.org/downloads/CESR\_TWN\_ETOs\_briefing.pdf [↑](#footnote-ref-6)
7. Martin Hearson,2018, The European Union’s Tax Treaties with Developing Countries: Leading by Example?. GUE/NLG Disponible en: https://www.guengl.eu/content/uploads/2018/09/LeadingByExample-1.pdf. [↑](#footnote-ref-7)
8. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N°. 24 sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales. E/C.12/GC/24. Par. 37 [↑](#footnote-ref-8)
9. Estudio final sobre las corrientes financieras ilícitas, los derechos humanos y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa, A/HRC/31/61 [↑](#footnote-ref-9)
10. CESR, 2018. Assessing Austerity: Monitoring the Human Rights Impacts of Fiscal Consolidation.Disponible en: https://www.cesr.org/sites/default/files/Austerity-Report-Online2018.FINAL\_.pdf [↑](#footnote-ref-10)
11. Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, A/HRC/26/28 [↑](#footnote-ref-11)
12. Ver informe “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”, A/73/179; ver también Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos A/HRC/29/31. [↑](#footnote-ref-12)
13. Responsabilidad por complicidad de las instituciones financieras internacionales en las violaciones de los derechos humanos en el contexto de reformas económicas regresivas (16 de julio de 2019). A/74/178 [↑](#footnote-ref-13)
14. Ver Experto Independiente sobre la deuda externa y los derechos humanos, Principios Rectores sobre las Evaluaciones de los Efectos de las Reformas Económicas en los Derechos Humanos [↑](#footnote-ref-14)
15. Esta gama de instrumentos podría incluir: un mecanismo transparente y con representatividad adecuada para la reestructuración y condonación de la deuda; el uso extensivo de instrumentos como los Derechos Especiales de Giro del FMI para aliviar restricciones de liquidez; dirigir el apoyo financiero del G20 y de la ONU a impulsar masivamente la infraestructura de salud y protección social en el Sur global, y asegurar que las vacunas y los tratamientos estén ampliamente disponibles lo antes posible; la sanción a medidas comerciales defensivas y de propiedad intelectual y la eliminación de las restricciones sobre el uso de tecnologías sanitarias en el Sur Global. Ver Saiz, Ignacio (22 de Mayo de 2020), “Time for a rights-based global economic stimulus to tackle COVID-19”. Open Global Rights. Disponible en: https://www.openglobalrights.org/rights-based-global-economic-stimulus-to-tackle-covid-19/?lang=English [↑](#footnote-ref-15)
16. Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, A/HRC/26/28. [↑](#footnote-ref-16)
17. Oficina de la CEPAL en Montevideo, “Impuestos verdes. Viabilidad y posibles impactos en el Uruguay”, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38655/1/S1500393\_es.pdf. [↑](#footnote-ref-17)