



CENTER for
ECONOMIC and
SOCIAL RIGHTS

LaRutadelClima

Solicitud de opinión consultiva

Presentada por la República de Chile y la República de Colombia
respecto de la “Emergencia Climática y Derechos Humanos”

Amicus Curiae

Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal

I. OBJETO	3
II. LA INICIATIVA POR LOS PRINCIPIOS DE DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA FISCAL	3
III. MOTIVACIÓN DEL AMICUS CURIAE	4
IV. ESTRUCTURA	6
V. DESARROLLO DE LAS OBSERVACIONES DE LA INICIATIVA POR LOS PRINCIPIOS DE DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA FISCAL	7
i. Obligaciones generales de los Estados en materia de protección del ambiente y política fiscal	7
ii. Interrelación entre deuda y cambio climático. Obligaciones específicas vinculadas con la deuda pública	15
iii. Obligaciones específicas vinculadas con los subsidios y gastos tributarios, con foco en regímenes de promoción de actividades extractivas	21
iv. Obligaciones específicas vinculadas con la transparencia y rendición de cuentas	25
VI. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS A LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS SOBRE LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS PARTE DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS	28

PRESENTAN AMICUS CURIAE

Honorables Magistradas/os

Las organizaciones abajo firmantes¹, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (*CADH*, de aquí en adelante) y de los artículos 70 y 73.3 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (*Corte IDH*, de aquí en adelante), presentamos observaciones a la solicitud de Opinión Consultiva (*OC*, de aquí en adelante) puesta a consideración de este tribunal por la República de Chile y la República de Colombia relativa a la “Emergencia Climática y Derechos Humanos”.

Dicha solicitud tiene por objeto que la Corte IDH defina el alcance de las obligaciones estatales, en su dimensión individual y colectiva, para responder a la emergencia climática en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, afrontando sus causas y consecuencias de manera urgente y teniendo en cuenta consideraciones de equidad, justicia, precaución y sostenibilidad.

I. OBJETO

Las organizaciones firmantes somos organizaciones de derechos humanos de distintos países de América Latina y organizaciones globales con trabajo en la región que contamos con experiencia en el vínculo entre la política fiscal y económica y los derechos humanos. En ese sentido, nuestras observaciones tienen por objeto aportar información, buenas prácticas y estándares vinculados a las políticas macroeconómicas y fiscales en el contexto de la emergencia climática, teniendo en cuenta especialmente las afectaciones que dicha emergencia tiene sobre los derechos humanos.

II. LA INICIATIVA POR LOS PRINCIPIOS DE DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA FISCAL

La Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal² es una alianza de organizaciones de la sociedad civil que busca fortalecer el vínculo entre las políticas fiscales y los derechos humanos. En el año 2021 un grupo de organizaciones de la sociedad civil y un

¹ Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Fundar Centro de Análisis e Investigación, Center for Economic and Social Rights (CESR) y Asociación la Ruta del Clima.

² Véase: <https://www.derechosypoliticafiscal.org/es/>

comité de especialistas en distintas disciplinas que forman parte de la iniciativa lanzaron los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal³ (en adelante, *los Principios*), que sistematizan los esfuerzos realizados a nivel regional y global por desarrollar las implicancias del marco de los derechos humanos para las decisiones fiscales.

Los Principios son el resultado de una investigación exhaustiva de fuentes normativas como tratados internacionales y sus interpretaciones autorizadas, constituciones de los países de la región, informes de organismos internacionales de promoción y protección de derechos humanos, y de otras fuentes complementarias como investigaciones de instituciones internacionales. Estos estándares se traducen en directrices concretas que pretenden guiar la conducta de los gobiernos y también facilitar la tarea de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas que hacen diferentes actores. Los Principios han sido referenciados ya en distintas oportunidades por órganos del Sistema Interamericano. En efecto, han sido acompañados en diversas formas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), mediante la participación de la CIDH en el evento virtual en el marco del 179 Periodo Ordinario de Sesiones donde se presentó a la Comisión la propuesta inicial de principios⁴; la salutación de la entonces Presidenta de la CIDH María Antonia Urrejola en lanzamiento de los Principios⁵; o la celebración de la aprobación de los Principios y su respaldo explícito en el informe anual de 2021 de la Comisión⁶, como así también por su Relatoría Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA)⁷ y el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador⁸.

³ Disponible en: <https://www.derechosypoliticafiscal.org/es/principios-derechos-humanos-politica-fiscal>

⁴ Ver página 11 del documento disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2021/capitulos/redesca-es.PDF>

⁵ Ver <https://derechosypoliticafiscal.org/es/recursos/material-audiovisual/87-principios-de-derechos-humanos-en-la-politica-fiscal>

⁶ “...la CIDH y la REDESCA celebran la adopción y publicación de los Principios y Directrices sobre los Derechos Humanos en la política Fiscal en 2021, iniciativa liderada por un conjunto de destacadas organizaciones y personas expertas de la sociedad civil regional, **expresando su respaldo en cuanto constituyen una herramienta que coadyuva a la aplicación los estándares interamericanos** en la materia y resulta de utilidad tanto para los órganos del sistema interamericano, como los Estados miembros de la OEA y otros actores relevantes.”

⁷ Ver, por ejemplo, su informe anual 2021 que cita expresamente a los Principios, en <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2021/capitulos/redesca-es.PDF>

⁸ Ver carta de apoyo disponible en <https://derechosypoliticafiscal.org/es/noticias/41-el-grupo-de-trabajo-del-protocolo-de-san-salvador-de-la-organizacion-de-los-estados-americanos-apoya-la-iniciativa-2>

III. MOTIVACIÓN DEL AMICUS CURIAE

Los aportes de este *Amicus* parten del diagnóstico de la existencia de una compleja relación entre la política económica y la crisis ambiental y del reconocimiento de que la política fiscal es un instrumento fundamental para la garantía de derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales y tiene un enorme potencial para combatir la crisis climática y otros factores que obstaculizan la plena realización de estos derechos.

Las situaciones de crisis climática exigen esfuerzos adicionales para contar con Estados bien financiados y que cooperen entre sí, de modo que puedan implementar políticas eficaces, transparentes y redistributivas que protejan los derechos de todas las personas. Es alrededor de la tutela de estos derechos que deben girar las soluciones que el Derecho Internacional ofrezca a dicha problemática.

Los estándares resultantes de los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal reconocen que el tiempo se agota para enfrentar la crisis climática y la cascada de crisis interconectadas que este fenómeno puede desatar. Este sentido de urgencia plantea la necesidad de una acción fiscal decidida que contribuya a transitar hacia economías basadas en derechos, que priorice la protección de las personas y al planeta. De ahí que la cuestión revista una importancia capital para la Corte Interamericana, como el más importante tribunal de Derechos Humanos de la región.

La crisis climática presenta grandes desafíos para los derechos humanos en el periodo que atravesamos (signado por un gran impacto global que las actividades humanas registran sobre los ecosistemas). Por ello, para que los derechos humanos sigan siendo un instrumento relevante es necesario profundizar, ampliar y priorizar los esfuerzos teórico-técnicos y doctrinales para hacer frente a la emergencia climática. Esta tarea de promover urgentemente la acción climática a través de normas, marcos y tácticas basadas en los derechos es lo que se ha dado en llamar la *climatización de los derechos humanos*⁹. Este enfoque exige desarrollar marcos teórico-jurídicos que contribuyan a entender la relación que existe entre impuestos, gasto, deuda pública, cambio climático y derechos humanos, y habiliten y fortalezcan la *climatización* de los derechos humanos en el ámbito de las finanzas públicas¹⁰.

⁹ Rodríguez-Garavito, C. (2021). *Climatizing Human Rights: Economic and Social Rights for the Anthropocene*. New York University Law and Economics Research Paper N° 21-20. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3920704#

¹⁰ Cantamutto, F. y Bohoslavsky, J.P. (2023). *Nafta al Fuego. Deuda Pública y cambio climático en Argentina*. ACIJ. Disponible en:

Si bien el derecho internacional ha ido ampliándose y consolidándose en materia de obligaciones de actores estatales y no estatales en el ámbito de los derechos ambientales, tal proceso ha sido discontinuo, fragmentado, no exento de contradicciones, y con fuertes obstáculos en el camino. En este marco, la opinión consultiva que los gobiernos de Chile y Colombia solicitaron a esta Corte se ancla en la necesidad de armonizar un ordenamiento jurídico internacional fragmentado en el campo de los derechos humanos y la crisis climática.

Esta solicitud de Opinión Consultiva involucra asuntos que, por su relevancia, justifican un especial lugar y énfasis en la jurisprudencia de esta Honorable Corte. En primer término, la Corte tiene la oportunidad de ahondar acerca de cuáles son las obligaciones estatales derivadas de los deberes de prevención y garantía en los derechos humanos frente a la emergencia climática, detallando medidas concretas de mitigación, adaptación y respuestas a las pérdidas y daños generados por la emergencia climática que deben tomar los Estados, así como los principios que deben inspirar esas acciones.

A su vez, la Corte podrá aclarar las consideraciones y principios que deben tener en cuenta los Estados y organizaciones internacionales, de manera colectiva y regional, para analizar las responsabilidades compartidas pero diferenciadas y de cooperación frente al cambio climático desde una perspectiva de derechos humanos e interseccionalidad. Del mismo modo, esta solicitud de Opinión Consultiva ofrece la oportunidad de aclarar los alcances de los derechos procedimentales en los asuntos ambientales. En particular, en lo que respecta al derecho al acceso a la información pública y la rendición de cuentas.

En este contexto, venimos a ofrecer nuestra colaboración con el propósito de contribuir al avance de los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en relación con el cambio climático y las políticas fiscales en virtud de los puntos mencionados.

IV. ESTRUCTURA

En el presente *Amicus Curiae* desarrollaremos, en primer lugar, las obligaciones generales de los Estados en materia de protección del ambiente y política fiscal (apartado V.i). Seguidamente, abordaremos esta cuestión ligada a los siguientes ejes: ii) Interrelación entre deuda y cambio climático. Obligaciones específicas vinculadas con la deuda pública; iii) Obligaciones específicas vinculadas con los gastos tributarios, con foco en regímenes de

<http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2023/09/Nafta-al-fuego-Deuda-publica-y-cambio-climatico-en-Argentina.pdf>

promoción de actividades extractivas y iv) Obligaciones específicas vinculadas con la transparencia y la rendición de cuentas.

Con relación al orden en que fueron planteadas las cuestiones en la solicitud de Opinión Consultiva, en los puntos V.i, ii y iii de este escrito se procederá a responder las preguntas A) 1 y 2, referentes a las obligaciones estatales derivadas de los deberes de prevención y garantía en los derechos humanos frente a la emergencia climática. En particular, se presentan observaciones referentes al alcance del deber de prevención y las medidas que deben tomar los Estados para minimizar el impacto de los daños por la emergencia climática relacionados con la deuda pública y los gastos tributarios. A su vez, se abordarán cuestiones relacionadas con el punto F) concernientes a las obligaciones y responsabilidades compartidas y diferenciadas en derechos de los Estados frente a la emergencia climática y al deber de cooperación entre Estados.

Por su parte, en el apartado iv) se responderá al punto B)1 y 2 referentes al alcance del derecho de acceso a la información, haciendo hincapié en la relevancia que tiene la transparencia de la información fiscal referente a las industrias extractivas para la democratización de las decisiones de política ambiental.

V. DESARROLLO DE LAS OBSERVACIONES DE LA INICIATIVA POR LOS PRINCIPIOS DE DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA FISCAL

i. Obligaciones generales de los Estados en materia de protección del ambiente y política fiscal

Existe un amplio reconocimiento del derecho internacional sobre la interdependencia entre la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos¹¹. Como consecuencia de esta estrecha conexión, múltiples sistemas de protección de derechos humanos reconocen el derecho al medio ambiente sano como un derecho en sí mismo, tanto en su faz individual como colectiva¹². En 2022, la Asamblea General de Naciones Unidas

¹¹ Dicha interrelación se ha afirmado en la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente, y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, entre otros. En el mismo sentido, varios instrumentos del ámbito interamericano se han referido a la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible, tales como la Carta Democrática Interamericana.

¹² En el sistema interamericano de derechos humanos, el derecho a un medio ambiente sano está consagrado expresamente en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador.

aprobó, con 161 votos a favor, una resolución que expresamente “reconoce el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible como un derecho humano”¹³.

Además de reconocer el derecho a un ambiente sano como derecho autónomo, esta Corte ha reconocido una relación innegable entre la protección del ambiente y la realización de otros derechos, en tanto la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan el goce efectivo de los derechos humanos¹⁴, todo lo cual conlleva una serie de obligaciones ambientales de los Estados a efectos del cumplimiento de sus obligaciones de respeto y garantía de estos derechos¹⁵.

En efecto, la Corte reiteró que el derecho a un medio ambiente sano “debe considerarse incluido entre los derechos [...] protegidos por el artículo 26 de la Convención Americana”, dada la obligación de los Estados de alcanzar el “desarrollo integral” de sus pueblos, que surge de los artículos 30, 31, 33 y 34 de la Carta¹⁶. Ha señalado que, en América Latina y el Caribe, los Estados han asumido, específicamente, la obligación de prevenir daños ambientales, dentro o fuera de su territorio; regular, supervisar y fiscalizar las actividades bajo su jurisdicción que puedan producir un daño al ambiente; realizar estudios de impacto ambiental cuando exista riesgo de daño al ambiente; establecer planes de contingencia, a efectos de tener medidas de seguridad y procedimientos para minimizar la posibilidad de grandes accidentes ambientales; mitigar el daño ambiental que se hubiere producido, aun cuando hubiera ocurrido a pesar de acciones preventivas del Estado; y garantizar el acceso a la tutela judicial ambiental efectiva así como el acceso a la información y la participación¹⁷. En todos los casos, “siempre teniendo en cuenta el impacto diferenciado que pudieran tener en ciertos sectores de la población, de manera de respetar y garantizar el goce y disfrute de los derechos consagrados en la Convención sin discriminación”¹⁸.

¹³ Asamblea General. Resolución sobre “El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible” de 26 de julio de 2022. (A/76/L.75)

¹⁴ Caso *Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196. párr. 148.

¹⁵ Corte IDH. Opinión consultiva sobre Derechos Humanos y medio ambiente OC 23/17 de 15 de noviembre de 2017, pp. 55.

¹⁶ Caso *Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*. Sentencia del 6 de febrero de 2020. Serie C Nro 400, párr. 202.

¹⁷ Corte IDH. Opinión consultiva sobre Derechos Humanos y medio ambiente OC 23/17 de 15 de noviembre de 2017.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 68.

La resolución de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre “Emergencia Climática. Alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos” de 2021 vino a ratificar y ampliar la interpretación de la Corte IDH de 2017 en cuanto al contenido e implicaciones del derecho al ambiente en un rango amplio de aspectos sustantivos y procedimentales. Esta resolución deja en claro que los Estados deben ser proactivos en el campo de la lucha contra el cambio climático, es decir, deben adoptar y aplicar políticas encaminadas a reducir emisiones de gases de efecto invernadero que reflejen la mayor ambición posible, fomenten la resiliencia al cambio climático y garanticen que las inversiones públicas y privadas sean coherentes con un desarrollo con bajas emisiones de carbono y resistente al cambio climático. La Comisión indicó además que los Estados deben implementar acciones que fomenten la cooperación internacional de manera amplia y participativa, a nivel bilateral, regional y global. Con base en el principio de responsabilidad común, pero diferenciada, señaló que aquellos Estados que tengan mayor capacidad financiera deben brindar las garantías para dotar de mayor capacidad técnica y logística a los Estados que tengan mayor grado de afectación ante el cambio climático, así como menor capacidad financiera y de infraestructura para hacer frente a la emergencia climática¹⁹.

La vinculación entre las obligaciones de los estados en materia de ambiente y política fiscal exige recordar que la realización de los derechos humanos depende de la disponibilidad de recursos materiales. En particular, la mitigación y adaptación al cambio climático, así como la reparación de las pérdidas y daños que provoca, necesita y exige financiamiento²⁰. La crisis climática presiona a los Estados para que movilicen recursos tendientes a financiar la transición energética o, directamente, afrontar emergencias climáticas, que se multiplican en la región. Al mismo tiempo, la fragilidad de la estructura financiera latinoamericana atenta contra la gestión de acciones climáticas contundentes. La región entera tiene una presión fiscal inferior a países de niveles comparables de desarrollo, centrada especialmente en impuestos indirectos. De este modo, la política fiscal puede, o bien contribuir a garantizar derechos a través de la asignación de recursos, o bien, registrar efectos perjudiciales y duraderos sobre los derechos humanos (incluidos los ambientales) por la incidencia de regímenes ineficientes o regresivos.

¹⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Resolución 3/21 sobre Emergencia Climática. Alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos de 31 de diciembre de 2021, párr. 1 y 7.

²⁰ Zettermeyer, J. et al. (Eds.) (2022). *Geneva 25: Climate and Debt*. Londres: CEPR Press. <https://cepr.org/publications/books-and-reports/geneva-25-climate-and-debt>

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece que los Estados deben asignar hasta el máximo de sus recursos disponibles para asegurar la realización progresiva de los derechos y la mejora continua de las condiciones de vida (arts. 2 y 11), lo cual incluye, obviamente, las condiciones ambientales²¹. Además, de la obligación de progresividad se deriva la prohibición de regresividad tanto en términos del alcance normativo de los derechos como de los resultados de las políticas públicas que se implementen para su satisfacción. La CADH y el Protocolo de San Salvador ofrecen previsiones similares (artículos 26 y 1, respectivamente).

En cuanto a la asignación de recursos para combatir la crisis ambiental, se han ido construyendo consensos a nivel internacional en torno a la necesidad de lidiar con el cambio climático y sus consecuencias, así como la necesidad de financiamiento²². Un hito fundamental en este sentido fue la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1994), surgida tras la “Cumbre de la Tierra” de Río de Janeiro en 1992²³. En esa instancia se reconoció la existencia del problema del cambio climático y su origen antropogénico, del cual se derivaban obligaciones para actuar en consecuencia. Desde ese documento se estableció la existencia de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, entre los países. De hecho, ese mismo año se puso en marcha la fase piloto del Fondo para el Medio Ambiente Mundial²⁴, como parte de las iniciativas para movilizar recursos –a través de un sistema de subvenciones y préstamos– para que los países no desarrollados puedan realizar las inversiones necesarias.

El artículo 4 de la Convención refiere específicamente a la obligación de los países desarrollados de aportar fondos y tecnología para alcanzar las metas comunes, evitando que los demás países tengan que comprometer su desarrollo para poder abordar el proceso de transición socio-energética. En 1997 se avanzó con la aprobación del Protocolo de Kyoto (en plena vigencia desde 2005), que obliga jurídicamente a los países desarrollados a cumplir unas metas de reducción de emisiones. Desde ese momento, los países establecen metas de

²¹ Hohmann, J. y Goldblatt, B. (Eds.) (2022). *The Right to the Continuous Improvement of Living Conditions: Responding to Complex Global Challenges*. Hart Publishing.

²² Se pueden consultar los acuerdos comunes establecidos en el seno de Naciones Unidas en <https://www.un.org/es/global-issues/climate-change>

²³ Ver

<https://unfccc.int/es/process-and-meetings/que-es-la-convencion-marco-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico>.

²⁴ Ver

<https://unfccc.int/es/process-and-meetings/que-es-la-convencion-marco-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico>

reducción con base en su situación de origen, creando, además, mercados financieros para intercambiar bonos y títulos que aseguren este mecanismo.

Todos los países deben realizar esfuerzos para mitigar las actividades que emiten Gases de Efecto Invernadero (GEI) y adaptarse al cambio climático, aunque se reconoce la existencia de situaciones diversas. En este sentido, los países desarrollados se comprometieron en la COP15 en Copenhague, en 2009, a una meta colectiva de financiamiento climático de 100.000 millones de dólares por año desde 2020. Estas obligaciones se consolidaron en 2015 en la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21) que se realizó en París (en vigor desde 2016). De hecho, fueron incorporadas como parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en el Objetivo 13, Acción por el Clima.²⁵

Distintos mecanismos de Derechos Humanos han enfatizado que los Estados desarrollados deben resolver de forma urgente y colectiva el actual déficit de financiación para el clima. En su reciente Observación general Nro. 26, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado que “[l]os Estados deberían subsanar el déficit mundial de financiación para el clima y asegurarse de que las distintas medidas se financien de forma equilibrada, prestando atención a las medidas relativas a la adaptación, la mitigación, las pérdidas y los daños y a otros medios de aplicación más generales, como la asistencia técnica y el fomento de la capacidad. Al fijar el volumen total de financiación para el clima, los Estados deberían tener en cuenta las necesidades documentadas de las comunidades, sobre todo en lo que respecta a la protección de los niños y sus derechos.”²⁶

Sin embargo, según en Panel intergubernamental de Cambio Climático (IPCC), los compromisos derivados del Acuerdo de París estarían lejos de limitar la temperatura global promedio a 1,5°C; por el contrario, se prevé una trayectoria hacia una temperatura por encima de 2°C si estos compromisos no se llegaron a implementar, lo que traería consecuencias devastadoras. Al mismo tiempo, los propios países industrializados reconocen que no han cumplido con el compromiso de aportar 100.000 millones de dólares por año desde 2020 –pues declararon una contribución de 83.000 millones de dólares²⁷–, mientras las prácticas actuales de contabilidad y presentación de informes que utilizan los contribuyentes a la

²⁵ Ver más en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/climate-change-2>

²⁶ Comité de los Derechos del Niño, Observación General núm 26 (2023), relativa a los derechos del niño y el medio ambiente, con particular atención al cambio climático, (CRC/C/GC/26), párr. 113.

²⁷ Los datos se encuentran disponibles en <https://www.thegef.org/projects-operations/database>

financiación climática sugieren que ese monto oscila, en realidad, entre 21.000 y 24.500 millones de dólares²⁸. Por su parte, la United Nations Environment Programme²⁹ calculó que la región requiere entre 4 y 8 veces los fondos financieros que recibió en los últimos años para adaptarse al cambio climático o mitigar sus causas.

De allí la importancia que reviste esta solicitud de opinión consultiva, que da a la Corte la oportunidad de explicitar las obligaciones de los Estados Parte que se derivan de los deberes de prevención y cooperación, profundizando las consideraciones de la OC 23/2017. Para ello, **sería un aspecto sumamente valioso, para contribuir a lograr una mayor protección del ambiente y de los derechos humanos necesariamente vinculados, que esta Corte explicitase las pautas concretas que deben observarse en vinculación con las políticas fiscales.** El desarrollo de las obligaciones de los Estados en esta materia se nutre de los estándares generales de derechos humanos aplicables a la política fiscal, tales como la movilización del máximo de los recursos disponibles, la igualdad y no discriminación, el principio de progresividad y no regresividad, y la transparencia, participación y rendición de cuentas. Los Principios de Derechos Humanos en la política fiscal recogen estos estándares y ofrecen una guía para su traducción en políticas públicas concretas para un desarrollo sostenible y basado en los derechos humanos, como se desarrolla a continuación.

Con respecto a la obligación de los Estados de movilizar el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (Principio 10), los Principios detallan que **ello implica adoptar un marco de políticas que asegure el máximo de movilización de recursos de distinta índole y, cuando sea necesario, incrementar la disponibilidad de recursos en formas progresivas sostenibles y que promuevan la igualdad sustantiva mediante la combinación de instrumentos fiscales, monetarios, cambiarios y financieros.** Esto exige **ampliar el espacio fiscal mediante recursos que no están siendo movilizados como los que se pierden producto de la evasión y la elusión fiscal, la corrupción y el uso clientelar de los recursos, la subutilización de impuestos directos progresivos, los gastos tributarios mal diseñados y los flujos financieros ilícitos, o solicitando asistencia y cooperación internacional.**

²⁸ Oxfam (2023). Climate Finance Shadow Report 2023: Assessing the delivery of the \$100 billion commitment. <https://policy-practice.oxfam.org/resources/climate-finance-shadow-report-2023-621500>

²⁹ UNEP (2022). Emissions Gap Report 2022: The Closing Window – Climate crisis calls for rapid transformation of societies. Nairobi: United Nations Environment Programme. <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2022>

Al mismo tiempo, los Principios ofrecen un marco de referencia que guía a los Estados para asegurar que su política fiscal sea ambientalmente sostenible (Principio 4). Para ello, es necesario **garantizar la coordinación de políticas e incorporar transversalmente la perspectiva ambiental³⁰ y promover el uso innovador de instrumentos fiscales verdes³¹, para distribuir adecuadamente los costos de la acción ambiental y climática de conformidad con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, así como evitar la migración y reubicación de actividades desde zonas en las que se haga un uso extensivo de impuestos ambientales hacia otras en las que no se utilizan y promover una transición energética justa y gradual reduciendo la dependencia de combustibles fósiles**, entre otras acciones que se describirán a lo largo de este documento.

En virtud del principio de no regresividad, los Estados deben asegurar que su política fiscal no genere retrocesos respecto de los niveles de protección alcanzados en relación a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, ni siquiera en contextos de crisis económicas (Principio 11). Ello implica **explorar y agotar todas las alternativas de ampliación del espacio fiscal, incluidos tributos extraordinarios a las grandes fortunas y otras medidas tributarias progresivas, antes de adoptar políticas de austeridad, y asegurar que éstas no vulneren las obligaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos**.

Como se verá en el apartado siguiente, el análisis del principio de progresividad tiene implicancias particulares en materia de decisiones que afectan al medio ambiente, en virtud de los principios de prevención y precaución propios del derecho ambiental. Esta Corte ha señalado que “[t]omando en cuenta que frecuentemente no es posible restaurar la situación existente antes de la ocurrencia de un daño ambiental, la prevención debe ser la política principal respecto a la protección del medio ambiente”³². De allí, dada la irreversibilidad de

³⁰ Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. Directriz 2, Principio 4.

³¹ Es importante señalar, como indican Cantamutto y Bohoslavsky que el “modelo financiero internacional para la acción climática” prioriza de manera casi absoluta instrumentos de préstamos y bonos en condiciones no concesionales y promueve esquemas de mercado, lo cual agrava la situación de sobreendeudamiento y, así, el círculo vicioso con la degradación ambiental y las desigualdades. Por ello, se debe explorar el financiamiento climático no reembolsable (bajo el formato de donaciones o subvenciones), opción que, hasta ahora, registra un volumen marginal.

Para un análisis integral de esta cuestión véase: Cantamutto, F. y Bohoslavsky, J.P. (2023). Nafta al Fuego. Deuda Pública y cambio climático en Argentina. ACIJ. Disponible en: <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2023/09/Nafta-al-fuego-Deuda-publica-y-cambio-climatico-en-Argentina.pdf>

³² Cfr. CIJ, Caso del Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungría Vs. Eslovaquia). Sentencia de 25 de septiembre de 1997, párr. 140, y Comisión de Derecho Internacional, Comentarios al proyecto de artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, Yearbook of the International Law Commission 2001, vol. II, Part Two (A/56/10), comentarios generales, párrs. 1 al 5.

los daños provocados por el calentamiento global, **las opciones fiscales basadas en modelos productivos con profundos efectos adversos sobre la temperatura de la Tierra no pueden ser consideradas opciones legales desde una perspectiva de derechos humanos.**

A su vez, se ha reconocido que los daños ambientales “se dejarán sentir con más fuerza en los sectores de la población que ya se encuentran en situaciones vulnerables”³³, por lo cual, “los Estados están jurídicamente obligados a hacer frente a esas vulnerabilidades, de conformidad con el principio de igualdad y no discriminación”³⁴. Distintos mecanismos de derechos humanos, como el Consejo de Derechos Humanos y los titulares de mandatos de los procedimientos especiales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Comité de los Derechos del Niño, se refieren cada vez más a las consecuencias negativas del cambio climático y la degradación ambiental y sus efectos diferenciados en poblaciones en situación de vulnerabilidad. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha señalado que “las situaciones de crisis agrandan las desigualdades de género ya existentes”³⁵ y ha subrayado que “ha de garantizarse una asignación adecuada y eficaz de recursos financieros y técnicos para las iniciativas con perspectiva de género de prevención y mitigación de los desastres y el cambio climático y de adaptación a ellos, tanto a través de los presupuestos nacionales como de la cooperación internacional”³⁶.

El Comité de los Derechos del Niño en su Observación general número 26 ha puesto de relieve que “[e]l cambio climático, la contaminación y la pérdida de diversidad biológica son ejemplos claros y urgentes de amenazas mundiales para los derechos del niño, que exigen la cooperación más amplia posible de todos los países y su participación en una respuesta internacional efectiva y apropiada [...] En el contexto del cambio climático, esas obligaciones se orientando según proceda en función de las emisiones históricas y actuales de gases de efecto invernadero, así como del concepto de responsabilidades comunes pero diferenciadas y de la capacidad respectiva de los Estados, atendiendo a las diferentes

³³ Consejo de Derechos Humanos. Resolución 16/11 sobre “Los derechos humanos y el medio ambiente”, 12 de abril de 2011. (A/HRE/RES/16/11), preámbulo.

³⁴ Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos, 15 de enero de 2009, Doc. ONU A/HRC/10/61, párr. 42, y Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, 1 de febrero de 2016, Doc. ONU A/HRC/31/52, párr. 81

³⁵ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general núm. 37 (2018) sobre las dimensiones de género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático, (CEDAW/C/GC/37), párr. 2.

³⁶ *Ibidem*, párr 45.

circunstancias nacionales, al tiempo que requieren que los Estados desarrollados presten asistencia técnica y financiera a los Estados en desarrollo [...]”³⁷

En este sentido, los Principios llaman a los Estados a **eliminar las discriminaciones estructurales y promover la igualdad sustantiva a través de su política fiscal, incorporando de forma transversal las perspectivas de las poblaciones discriminadas en su diseño e implementación, y adoptando acciones afirmativas cuando sea necesario**³⁸.

Dado que muchas afectaciones al medio ambiente entrañan daños transfronterizos, de conformidad con sus obligaciones extraterritoriales en derechos humanos³⁹, **los Estados son responsables no sólo de las acciones y omisiones en su territorio, sino también respecto de aquellas dentro de su territorio que podrían tener efectos en el territorio o habitantes de otro Estado**⁴⁰. Este principio fue establecido expresamente en las Declaraciones de Estocolmo y de Río sobre el medio ambiente y está vinculado a la obligación de debida diligencia internacional de no causar o permitir que se causen daños a otros Estados⁴¹. La noción de obligaciones extraterritoriales es particularmente relevante para la región ya que, mientras América Latina y el Caribe genera alrededor del 11% de los GEI, es una región particularmente afectada por los efectos del cambio climático, afrontando el riesgo de una escalada de los costos de adaptación y mitigación⁴².

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha resaltado que las contribuciones determinadas a nivel nacional que se han anunciado hasta ahora son insuficientes. Para actuar de forma coherente con sus obligaciones en materia de derechos humanos, esas contribuciones deben revisarse para reflejar mejor la "máxima ambición posible" a la que se hace referencia en el Acuerdo de París (art. 4). Las futuras directrices de

³⁷ Comité de los Derechos del Niño, Observación General núm 26 (2023), relativa a los derechos del niño y el medio ambiente, con particular atención al cambio climático, (CRC/C/GC/26), párr. 91.

³⁸ Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. Principio 5.

³⁹ Esta Corte se ha pronunciado en relación a las obligaciones extraterritoriales de los Estados en materia ambiental en la Opinión Consultiva OC-23/17, donde explicitó que “la jurisdicción a la que se refiere en artículo 1.1. de la Convención Americana no está limitada al territorio nacional de un Estado, sino que contempla circunstancias en que conductas extraterritoriales de los Estados constituyan un ejercicio de jurisdicción por parte de dicho Estado” y que “[e]l término jurisdicción, a efectos de las obligaciones de derechos humanos de la Convención Americana, además de las conductas extraterritoriales, también puede abarcar las actividades de un Estado que causan efectos fuera de su territorio”. En este sentido, enfatizó que “los Estados tienen la obligación de evitar daños ambientales transfronterizos que pudieran afectar los derechos humanos de personas fuera de su territorio” párr. 78, 95 y 101.

⁴⁰ CIDH (2021). Res 3/21, *Supra*, Párr. 40.

⁴¹ Corte IDH, 2017, *supra*, párr. 128.

⁴² IPCC-LVIII (19 de marzo de 2023). *Synthesis Report 2 of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6)*, A.2.2 y C.2.2, <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle>

aplicación del Acuerdo deberían exigir a los Estados que tengan en cuenta sus obligaciones en materia de derechos humanos en el diseño de sus contribuciones determinadas a nivel nacional. Además, los Estados Partes deberían adoptar medidas para adaptarse a las consecuencias del cambio climático e integrar esas medidas en las políticas sociales, ambientales y presupuestarias existentes a nivel nacional. Además, el Comité ha señalado que, como parte de sus deberes de asistencia y cooperación internacionales para la realización de los derechos humanos, los Estados de renta alta también deberían apoyar los esfuerzos de adaptación, en particular en los países en desarrollo, facilitando la transferencia de tecnologías verdes y contribuyendo al Fondo Verde para el Clima⁴³.

Asimismo, 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, inclusive de las medidas que acuerdan como miembros de una organización internacional. Ello se torna particularmente relevante en un contexto de conformación de cadenas globales de valor, que permiten trasladar los procesos productivos contaminantes a países con menor grado de desarrollo.

Los Estados y las instituciones internacionales de las que hacen parte deben brindar asistencia y cooperación internacional en temas fiscales, y crear un entorno de gobernanza global para lograr la plena realización de los derechos humanos (Principio 13). Los Estados deben promover la cooperación internacional con un enfoque de derechos humanos y apoyar los esfuerzos nacionales para hacer efectivos los derechos. En este sentido, **la Corte tiene la oportunidad de enfatizar que las instituciones financieras internacionales y otras instituciones inter y supraestatales, como todo sujeto de derecho internacional, deben respetar los derechos humanos y cumplir todas las obligaciones que les imponen las normas generales de derecho internacional**⁴⁴. Estas instituciones deben demostrar que sus políticas, prácticas y las medidas de reforma económica que proponen servirán para cumplir, no para socavar, las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, y abstenerse de formular, adoptar, financiar y aplicar medidas fiscales que directa o indirectamente obstaculicen o afecten el disfrute de los derechos humanos, en especial

⁴³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Climate change and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, (E/C.12/2018/1), párrs. 6 y 7.

⁴⁴ Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. Principio 13.4.

respecto de países altamente dependientes del financiamiento externo. Por ello, y como se profundiza en el siguiente apartado, los Estados y las instituciones financieras internacionales deberían fortalecer la cooperación internacional y diseñar un mecanismo de reestructuración ordenada de la deuda para asegurar una oferta de financiamiento externo favorable a la garantía de derechos⁴⁵. Finalmente, cabe señalar la responsabilidad de la Corte de bregar por la armonización de las obligaciones derivadas del derecho internacional que han sido reseñadas frente a una situación dilemática que aqueja a gran parte de los países de la región: la incompatible relación entre las obligaciones del pago de la deuda frente a las obligaciones de derechos humanos.

ii. Interrelación entre deuda y cambio climático. Obligaciones específicas vinculadas con la deuda pública⁴⁶

Luego de los llamados países emergentes de Asia, América Latina y el Caribe es la segunda región con mayores niveles de deuda⁴⁷. Mientras que en los países de América Latina la deuda bruta pública⁴⁸ promedió cerca del 60% en 2020, y bajó al 56% en 2022; en el Caribe este guarismo se ubicó en torno al 93% en 2020, y descendió al 83% en 2022. Estas cifras encuentran cerca de 30 puntos porcentuales por encima de su nivel de una década atrás. Solo 4 países de 30 con datos disponibles tenían un nivel de deuda menor en 2021 que en 2012⁴⁹.

La relación que existe entre endeudamiento soberano y crisis climática es compleja y circular⁵⁰. Las finanzas públicas determinan las políticas económicas y, en última instancia, el modelo económico prevalente en los países endeudados, en muchos casos llevando a una aceleración del cambio climático⁵¹, sea por profundizar sesgos ineficaces –o directamente

⁴⁵ *Ibidem*. Directriz 6, Principio 13.

⁴⁶ Los aportes de este apartado se basan en el informe Cantamutto, F. y Bohoslavsky, J.P. (2023). *Nafta al Fuego. Deuda Pública y cambio climático en Argentina*. ACIJ. Disponible en: <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2023/09/Nafta-al-fuego-Deuda-publica-y-cambio-climatico-en-Argentina.pdf>

⁴⁷ CEPAL (2023). *Deuda pública y restricciones para el desarrollo en América Latina y el Caribe (LC/TS.2023/20)*. Santiago de Chile.

⁴⁸ Corresponde al total de las obligaciones contractuales públicas, privadas y con organismos internacionales que asume el Estado para financiarse.

⁴⁹ Cantamutto, F. y Bohoslavsky, J.P. (2023). *Nafta al Fuego. Deuda Pública y cambio climático en Argentina*. ACIJ. Disponible en: <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2023/09/Nafta-al-fuego-Deuda-publica-y-cambio-climatico-en-Argentina.pdf>

⁵⁰ Mejía Silva, C. (2023). *Crisis climática, deuda y recuperación en un contexto de crisis múltiple. Una mirada desde la Justicia Climática en América Latina y El Caribe*. Latindadd. https://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2023/01/Crisis-climatica-deuda-y-recuperacion-en-un-contexto-de-crisis-multiple_c.pdf

⁵¹ ActionAid (2023). *The Vicious Cycle. Connections Between the Debt Crisis and Climate Crisis*. <https://actionaid.org/publications/2023/vicious-cycle#downloads>

contraproducentes— en cuanto a la capacidad de renovación de los recursos naturales y el ambiente, o por impedir que se realicen las acciones necesarias de mitigación y adaptación. Así, el peso de los servicios de la deuda y las exigencias de los acreedores inducen a los países a seguir rumbos incompatibles con las urgencias climáticas. Esto ocurre por diversas vías, que incluyen el ajuste fiscal (que limita los recursos disponibles para atender las acciones climáticas) y la modulación del patrón de reproducción económica, que incluye sesgos específicos en la política económica.

A su vez, nuevas urgencias por eventos climáticos extremos suponen mayores costos para los Estados, que —al estar en permanente crisis fiscal— buscan resolver a través de deuda y seguros climáticos, lo cual eleva la dependencia del crédito. La mayor vulnerabilidad climática de los países de la región aumenta sus riesgos fiscales por cuanto aumenta el riesgo de shocks climáticos e impago, así como el costo de los préstamos y la volatilidad macroeconómica⁵²: el 93% de los países más vulnerables frente a la crisis climática se encuentran atravesando crisis de deuda o en grave riesgo de afrontarla⁵³. Esto hace que las acciones climáticas estén atadas a la volátil situación del mercado internacional de crédito. Dada la vulnerabilidad financiera de los países de la región, estos terminan pagando altísimas tasas de interés.

En 2021, los países de ingresos más bajos destinaron más de cinco veces la cantidad de dinero en servicios de deuda externa en comparación con lo invertido en proyectos relacionados con la acción climática⁵⁴. Estos datos dan cuenta de la enorme e inmediata presión que el servicio de la deuda ejerce sobre las finanzas públicas y, de ese modo, sobre las prioridades fiscales de los países de la región, donde la transición energética y la mitigación ceden en relevancia política, lo cual termina exacerbando la crisis climática⁵⁵.

⁵² Chamon, M., Klok, E., Thakoor, V. y Zettelmeyer, J. (2022). Debt-for-Climate Swaps: Analysis, Design, and Implementation. IMF Working Paper 2022/162., Washington, DC: FMI. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/08/11/Debt-for-Climate-Swaps-Analysis-Design-and-Implementation-522184>

⁵³ ActionAid (2023). The Vicious Cycle. Connections Between the Debt Crisis and Climate Crisis. <https://actionaid.org/publications/2023/vicious-cycle#downloads>

⁵⁴ Debt Justice (2021). *Lower income countries spend five times more on debt payments than dealing with climate change* [Archivo pdf]. Londres: Jubilee Debt Campaign. https://debtjustice.org.uk/wp-content/uploads/2021/10/Lower-income-countries-spending-on-adaptation_10.21.pdf

⁵⁵ CDP Working Group on external debt (2023). The raw reality of the growing (external) debt crisis: A call to action (ST/ESA/2023/CDP/58). Comité de Políticas de Desarrollo (CDP), Organización de Naciones Unidas. <https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/CDP-bp-2023-58.pdf> y Chamon, M., Klok, E., Thakoor, V. y Zettelmeyer, J. (2022). Debt-for-Climate Swaps: Analysis, Design, and Implementation. IMF Working Paper 2022/162., Washington, DC: FMI.

A su vez, la necesidad de reembolsar la deuda en divisas presiona para la sobreexplotación de los recursos naturales e inversiones en sectores extractivos y la agroindustria, con una economía fuertemente orientada a la exportación de materias primas que generan ingresos rápidos de divisas aprovechando las ventajas comparativas existentes⁵⁶. La evidencia muestra que, ante la urgencia –como la provocada por la crisis de la pandemia de Covid-19–, la región tiende a privilegiar inversiones en sectores altamente contaminantes y extractivos, como la agroindustria, la minería y los hidrocarburos⁵⁷.

A modo de ejemplo, cabe retomar las consideraciones de la Experta Independiente de las Naciones Unidas sobre la deuda externa que, tras su visita a Argentina, señaló que el crecimiento esperado de las exportaciones impulsadas por la deuda se basa principalmente en el aumento de la producción de petróleo y gas, entre otras actividades extractivas, lo que “trae aparejada la discusión sobre las consecuencias económicas, sociales, culturales y ambientales de tales actividades y los efectos adversos que pudieran tener en el goce de los derechos humanos, especialmente para las comunidades que habitan las áreas donde estas actividades extractivas podrían llevarse a cabo, donde el agua es escasa y donde es necesario que haya un efectivo compromiso pacífico, participativo y de respeto por el consentimiento informado de los/as participantes en los procesos de toma de decisiones para mantener el tejido de esta sociedad diversa”⁵⁸.

Para completar la descripción de estos factores que se retroalimentan, se debe señalar que la doble crisis de deuda y de emergencia climática exacerba las desigualdades existentes al impactar de forma diferenciada en aquellos grupos que se encuentran en una situación de marginación o vulnerabilidad (incluyendo a mujeres; niños, niñas y adolescentes; pueblos indígenas; personas con discapacidad; personas que viven en asentamientos informales; migrantes; campesinos y personas que viven en zonas rurales), sumándose de este modo a las propias de las interseccionalidades. En efecto, las respuestas económicas ortodoxas frente a la crisis de deuda generan efectos contractivos sobre el espacio fiscal de los Estados, que ven así

<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/08/11/Debt-for-Climate-Swaps-Analysis-Design-and-Implementation-522184>

⁵⁶ Cantamutto, F. y Schorr, M. (2021). América Latina y el mandato exportador. *Nueva Sociedad*, Julio 2021. <https://www.nuso.org/articulo/el-mandato-exportador>

⁵⁷ OLAC (2023). Una mirada a las NDC de América Latina y su actualización en un contexto de crisis múltiple. Observatorio Latinoamericano para la Acción Climática.

<https://observatoriolac.com/wp-content/uploads/2023/01/INFORME-NDC-OLAC-2023.pdf>

⁵⁸ Declaración de la Sra. Attiya Waris, Experta Independiente de las Naciones Unidas sobre la deuda externa, otras obligaciones financieras internacionales y los derechos humanos en su visita a Argentina (2023).

<https://www.ohchr.org/es/press-releases/2022/10/un-debt-expert-urges-argentina-maximise-resources-uphold-human-rights-and>

limitadas sus capacidades para implementar estrategias de desarrollo y combatir las desigualdades, así como para invertir en resiliencia climática o medidas mitigantes frente a los impactos de los fenómenos climáticos⁵⁹.

En ese marco general, **el principio de sostenibilidad de la deuda debe exceder los criterios fiscalistas y de corto plazo e incluir la dimensión ambiental.** Mientras que los análisis de sostenibilidad de la deuda que las instituciones financieras internacionales (IFIs) establecen y utilizan sugieren que la deuda es reembolsable si en el corto y mediano plazo la economía del Estado deudor puede generar los recursos suficientes para cumplir con los compromisos asumidos –sin importar su costo social y ambiental–, se debe señalar que, **bajo el derecho internacional de los derechos humanos, no se puede considerar que la deuda es sustentable si para su pago se exige el sacrificio de derechos humanos, en particular, de los sectores más expuestos a vulnerabilidades sociales.** Este principio ha sido reconocido por los “Principios Rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos” (párrs. 48 y ss.), aprobados por el Consejo de Derechos Humanos en 2011 (A/HRC/20/23); los “Principios Básicos sobre reestructuración de deudas soberanas” (art. 8), aprobados por la Asamblea General en 2015 (A/69/L.84) y los “Principios Rectores sobre evaluación de impacto de las reformas económicas sobre los derechos humanos” (*Principios Rectores*, de aquí en adelante) (art. 12), aprobados por el Consejo de Derechos Humanos en 2019 (A/HRC/40/57).

Los Principios Rectores son explícitos en cuanto a la obligación de considerar la incidencia de la deuda sobre el ambiente, como una derivación del principio de precaución: “[l]a evaluación ambiental implica un análisis del compromiso de los recursos naturales del país, principalmente sus recursos estratégicos, como los minerales y el agua. Los efectos sociales, la restauración del medio ambiente y la contribución al cambio climático se deben establecer en el caso del pago de la deuda pública basado en la extracción de recursos naturales”⁶⁰. Esta provisión es una derivación del “principio de coherencia”, que exige la consistencia de las políticas estatales (políticas fiscales, sociales, laborales, ambientales, etc.) en el corto, mediano y largo plazo, de manera que no se menoscabe la capacidad del Estado para asegurar la realización de todos los derechos humanos, incluyendo los ambientales⁶¹.

⁵⁹ ONU Mujeres (2022). How gender inequality and climate change are interconnected. <https://www.unwomen.org/en/news-stories/explainer/2022/02/explainer-how-gender-inequality-and-climate-change-are-interconnected>

⁶⁰ Consejo de Derechos Humanos. *Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos Humanos* de 19 de diciembre de 2018 (A/HRC/40/57). Principio Rector 12.10.

⁶¹ *Ibidem*. Principio Rector 11.

En cuanto a las medidas económicas con efectos regresivos sobre los derechos humanos que imponen las condicionalidades relacionadas a la deuda, se debe recordar que, en principio, son inadmisibles, y que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas estableció una serie de estrictas condiciones que deben cumplirse a fin de poder reconocer la viabilidad jurídica de esas medidas por el plazo de vigencia de la causa que las justifica (Principio Rector 10). Esas condiciones implican que sean medidas temporales, legítimas, razonables, necesarias, proporcionales, no discriminatorias, que protejan el contenido mínimo de los derechos sociales, que se basen en la transparencia y la participación genuina de los grupos afectados y que estén sujetas a procedimientos de examen y rendición de cuentas.

En términos de este test de viabilidad, **es imprescindible que se avance hacia una interpretación en la cual el relajamiento de estándares de protección ambiental, al que los Estados pueden recurrir a fin de generar mayores inversiones e ingresos de divisas como medios para restablecer la “sostenibilidad” de la deuda, no se reconozca como opción fiscal viable nunca.** Ello en virtud de la irreversibilidad de la mayoría de los efectos adversos que ese tipo de medidas regresivas registran sobre los derechos ambientales, que hace que se vean comprometidos especialmente los requisitos de legitimidad, razonabilidad, proporcionalidad y contenido mínimo del derecho a un ambiente sano⁶².

En cuanto a los acreedores, tanto los públicos (multi y bilaterales) como los privados registran obligaciones internacionales y regionales en el campo de la deuda y los derechos humanos, incluidos los ambientales. En lo que concierne a los Estados acreedores -tanto en su condición de prestamistas y donantes, como de integrantes de las IFIs⁶³-, y como una derivación del principio de cooperación establecido en el Pacto DESC (arts. 1 y 11) y en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo 1986 (art. 6), **deben contribuir, de acuerdo con sus capacidades, a la disponibilidad de una oferta de financiamiento en condiciones favorables particularmente para los países con mayores necesidades, a través incluso de la financiación adecuada de bancos de desarrollo.** A su vez, deben asegurarse de evitar que sus conductas perjudiquen previsiblemente el disfrute de los derechos humanos por las personas que vivan más allá de sus fronteras, contribuyendo a la creación de un entorno

⁶² En efecto, esta Corte ha entendido que los Estados deben actuar conforme al principio de precaución en los casos donde haya indicadores plausibles de que una actividad podría acarrear daños graves e irreversibles en el medio ambiente, aún en ausencia de certeza científica. Corte IDH, 2017, *supra*, párr. 180.

⁶³ Al respecto, la ya mencionada Resolución 3/21 de la CIDH prevé: “los Estados que hacen parte de organismos de financiamiento multilateral deben intensificar sus esfuerzos para que dichas instituciones faciliten créditos accesibles o subsidios inmediatos en materia de mitigación y adaptación” (párr. 4 de la parte resolutive).

internacional que permita la realización de esos derechos⁶⁴. Para ello, **deben llevar adelante evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos antes de otorgar créditos a Estados y realizar recomendaciones o exigir la implementación de políticas y medidas económicas, a fin de asegurar que sus intervenciones no socavan la capacidad del Estado de garantizar la realización de los derechos humanos, incluido el derecho a un ambiente sano⁶⁵. Otro tanto aplica a los acreedores privados, que deberían evaluar los efectos en los derechos humanos de sus propias acciones y de las actividades financiadas por ellos, a menos que se hayan cerciorado de que los Estados deudores o las instituciones financieras internacionales y regionales han llevado a cabo evaluaciones efectivas, en particular con respecto a la igualdad de género y el impacto ambiental⁶⁶.**

En este punto se debe recordar que el principio de diligencia debida es transversal en las actividades financieras –también cuando son canalizadas hacia actividades con impacto (actual o potencial) sobre el ambiente–. Se debe cumplir con un proceso a fin de poder identificar, prevenir, mitigar y hacerse responsable por el modo en que las actividades económicas generan o contribuyen a generar impactos adversos sobre los derechos humanos⁶⁷. **De este modo, la obligación de los acreedores de llevar adelante una evaluación de impacto de las políticas fiscales (incluidas las referidas a la deuda) sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales materializan los deberes de precaución, de diligencia debida y de cooperación internacional.**

Además, **la cooperación internacional en temas de deuda debe tener en cuenta la magnitud de los riesgos que imponen circunstancias como las pandemias, la crisis climática y los desastres naturales sobre los países deudores, con el fin de diseñar mecanismos de alivio, reestructuración o cancelación de la deuda adecuados, que involucren a todos los actores relevantes y establezcan incentivos y medidas adecuadas para su implementación efectiva⁶⁸.** También podría considerarse la adquisición de deuda soberana condicionada por la situación del Estado prestatario, como los bonos vinculados al

⁶⁴ Comité DESC (2017). Observación General Núm. 24 (E/C.12/GC/24); Principios de Maastricht (2011). Sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4228/3.pdf>

⁶⁵ Consejo de Derechos Humanos. *Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos Humanos* de 19 de diciembre de 2018 (A/HRC/40/57). Principio rector 15.

⁶⁶ *Ibidem*. Principio rector 16.

⁶⁷ Naciones Unidas (16 de julio de 2018). Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, “Report”. UN Doc. A/73/163. p. 2.

⁶⁸ Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. Directriz 6, Principio 13.

PIB, o la inclusión en los contratos de deuda de disposiciones de moratoria en su cláusulas de fuerza mayor, lo que puede ayudar a los países en tiempos de catástrofes.

Los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal ofrecen directrices para que la gestión de la deuda pública no obstaculice el mejoramiento de las condiciones que garantizan el disfrute de los derechos humanos. En ese marco, instan a **tener en cuenta las necesidades de financiamiento para el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos y los compromisos internacionales en materia de desarrollo sostenible en sus marcos de evaluación de la sostenibilidad de la deuda externa**, y a **adelantar gestiones para que la negociación y modificación de condiciones para evitar una crisis sea ordenada y equitativa y para asegurar el cumplimiento de dichas obligaciones, incluyendo cláusulas de acción colectiva en los contratos de deuda que negocian para facilitar y hacer más expeditos los procesos de negociación**. En cuanto a las instancias de negociación de nuevas condiciones para evitar una crisis de la deuda, deben aplicarse los principios de soberanía, buena fe, transparencia, imparcialidad, inmunidad soberana, legitimidad, sostenibilidad y respeto a las decisiones aprobadas por la mayoría de la población en las negociaciones que los Estados adelanten. A su vez, los Principios llaman a realizar un análisis más profundo de las causas estructurales y los abusos de poder que subyacen a cualquier crisis de deuda soberana, y asegurar la rendición de cuentas por parte de las partes públicas y privadas finalmente responsables⁶⁹.

En suma, **las obligaciones de derechos humanos se deben incorporar en los análisis de la sostenibilidad de la deuda y en el alivio de la deuda, incluida la aplicación de normas de sostenibilidad social y ambiental y un índice de vulnerabilidad más amplio, a fin de velar por que el servicio de la deuda no menoscabe el disfrute de los derechos humanos**.

iii. Obligaciones específicas vinculadas con los gastos tributarios, con foco en regímenes de promoción de actividades extractivas

Los Estados deben adoptar y aplicar políticas encaminadas a reducir emisiones de gases efecto invernadero que reflejen la mayor ambición posible y garanticen que las inversiones públicas y privadas sean coherentes con un desarrollo con bajas emisiones de carbono y resistente al cambio climático⁷⁰. De este modo, los Estados deberían diseñar políticas de estímulo fiscal con miras a acelerar el tránsito hacia un modelo de desarrollo más sostenible.

⁶⁹ *Ibíd.* Directriz 6, Principio 3.

⁷⁰ CIDH, Resolución 3/21, *supra*, párr 1.

Para ello, **deben utilizar la política fiscal para promover un modelo económico que reconozca la importancia del cuidado de los bienes y derechos ambientales, y reduzca la dependencia de los ingresos de los sectores extractivos**, en particular de los ligados a la explotación minera y de combustibles fósiles, así como de otras actividades que puedan ocasionar impactos negativos sobre los derechos de las comunidades que habitan territorios abundantes en recursos naturales⁷¹.

Las transferencias directas por subvenciones públicas u otras formas de apoyo estatal, como los beneficios tributarios -que se aplican a algunos contribuyentes con el objetivo de beneficiar determinadas actividades, zonas, sujetos y/o consumos, apartándose de lo establecido con carácter general en la legislación tributaria-⁷² y el acceso preferencial al mercado de cambios componen una compleja trama que se articula con la finalidad de estimular la actividades extractivas. En América Latina, se observa que la magnitud de estos beneficios es importante en la mayoría de los países, con gastos tributarios que se sitúan generalmente por encima de los dos puntos del producto⁷³.

Dichos beneficios son inequitativos porque tienden a beneficiar a sectores con altas rentas y a fomentar la compensación de recursos con impuestos regresivos⁷⁴. Además de la pérdida de recaudación, estas políticas complejizan los sistemas tributarios, incrementan los costos de administración y cumplimiento, crean espacios para la evasión y la elusión, al tiempo que restan transparencia a la política fiscal y distorsionan la asignación de recursos⁷⁵. También contradicen el compromiso de avanzar hacia una economía sostenible mediante la revisión de actividades contaminantes⁷⁶.

Además, estos tratamientos diferenciales se aplican en condiciones de opacidad y secretismo. Suelen ser aprobados mediante procesos de toma de decisiones cerrados, sin evidencias que

⁷¹ Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. Directriz 1, Principio 4.

⁷² Decreto 1731/2004 (B.O. 09/12/2004). Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal . Entre los gastos tributarios se encuentran: exenciones, deducciones, reducción de alícuotas impositivas, diferimientos y amortizaciones aceleradas.

⁷³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Oxfam Internacional (2019). *Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/50).

⁷⁴ Véase:

<https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/tax-expenditure-transparency-in-latin-america-spanish-ibp-2019.pdf>

⁷⁵ Véase: <https://www.oxfam.org/es/informes/los-incentivos-fiscales-las-empresas-en-america-latina-y-el-caribe>

⁷⁶ Un ejemplo paradigmático es el régimen de promoción minera en Argentina. La legislación minera responde a un modelo que prioriza la explotación por sobre la sustentabilidad y no contempla esquemas de revisión y evaluación. Véase: Izcurdia, J. y Vivanco, M (2022). ¿Quiénes ganan y quiénes pierden con los beneficios mineros? https://farn.org.ar/iafonline2022/wp-content/uploads/2021/04/IAF_2022_CAP_4_art_4_2.pdf
https://farn.org.ar/iafonline2022/wp-content/uploads/2021/04/IAF_2022_CAP_4_art_4_2.pdf

justificaran su necesidad, sin participación adecuada de las comunidades afectadas y sin pautas para evaluar sus impactos. Por lo general, se encuentran regulados en normas que no estipulan plazos de caducidad transcurridos los cuales deban revisarse o, si lo hacen, se trata de plazos extensos que no permiten un debate oportuno y adecuado acerca de su conveniencia e impacto.

A su vez, aspectos como la estabilidad fiscal por plazos extendidos años y el desarrollo de infraestructura dedicada a hidrocarburos podrían limitar la aplicación de incentivos a la sustitución de energías fósiles vía impuestos al carbono y el desarrollo de una matriz energética compatible con la neutralidad de emisiones, en detrimento de los compromisos asumidos por Argentina en el Acuerdo de París.

La existencia de estas excepciones tributarias adquiere especial relevancia en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que en su objetivo 17.1 plantea la necesidad de fortalecer la movilización de recursos internos y mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales, en tanto que en el objetivo 17.5 insta a aplicar sistema de promoción de inversiones en favor de los países menos adelantados.

En los últimos años, distintos organismos de derechos humanos han advertido sobre los impactos que las industrias extractivas producen afectando los derechos de las comunidades. En particular, han señalado las consecuencias de los beneficios tributarios injustificados a este sector –que aumentan la regresividad de los sistemas fiscales y limitan la capacidad de los Estados para recaudar los recursos necesarios para efectivizar sus obligaciones de derechos humanos y avanzar hacia una transición energética– y han llamado a transparentar la información del sector extractivo.

En 2019, el Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, indicó que “los Estados deberían poner fin de inmediato a todos los subsidios para combustibles fósiles”⁷⁷. En similar sentido, la CEPAL recomendó –en su Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe del año 2019– reducir y eliminar gradualmente los gastos tributarios que sean dañinos para el ambiente, como los incentivos tributarios dirigidos a apoyar la

⁷⁷ Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible (A/74/161). <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F74%2F161&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>

producción y el consumo de combustibles fósiles y otras medidas que promuevan un uso no sostenible de los recursos naturales⁷⁸.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su resolución 3/21, subrayó “la importancia de reorientar el desarrollo hacia un modelo que permita diversificar la matriz energética, transitar hacia tecnologías más limpias, la eficiencia energética y avanzar en sistemas agroalimentarios sostenibles, entendiendo éstas como decisiones determinantes para hacer frente al cambio climático, la reducción de la pobreza y la desigualdad estructural” e indicó que “[l]os Estados deben considerar disminuir al máximo todos los subsidios a los combustibles fósiles, crear impuestos frente a los mismos y redistribuir los recaudos hacia sistemas de energía limpia, renovable y no contaminante, como la eólica o la solar poniendo en el centro para el desarrollo de estas fuentes de energía el respeto de los derechos humanos”⁷⁹.

Los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, establecen algunas directrices para la evaluación de los gastos tributarios en general que son útiles al momento de analizar estos beneficios. En primer lugar, los Principios enfatizan que para una política fiscal respetuosa de los derechos humanos es necesario asegurar una evaluación previa de los gastos tributarios, y sujetar su adopción a audiencias públicas⁸⁰. **En este sentido, instan a condicionar los gastos tributarios a la consecución de objetivos mensurables mediante evaluaciones periódicas y limitarlos en el tiempo mediante cláusulas de caducidad.** Su continuidad debe estar condicionada a la comprobación de avances deliberados y concretos hacia fines legítimos compatibles con el marco de derechos humanos, y que no privilegien exclusiva o mayormente a los sectores de ingresos altos y a las grandes corporaciones. Los gastos tributarios que no tengan beneficios demostrables, o que profundicen las desigualdades, deben ser eliminados.

A su vez, en el marco de la obligación de los Estados de asegurar que sus políticas sean ambientalmente sostenibles (Principio 4), los Principios aportan herramientas para **acelerar la transición a una economía más sostenible mediante el desmonte balanceado de subsidios a actividades contaminantes y otras medidas**⁸¹. En particular, instan a desmontar

⁷⁸ CEPAL (2019). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44516/1/S1900075_es.pdf

⁷⁹ CIDH, *supra*, parte resolutoria, párr 57.

⁸⁰ Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. Principio 10, Directriz 5

⁸¹ *Ibidem*. Principio 4, Directriz 5.

los incentivos fiscales a las fuentes de energía no renovable asegurando la protección o compensación de la población de menores ingresos.

Para alcanzar estos objetivos, los Principios ofrecen guías concretas en base a las cuales el Estado puede avanzar, entre las que se encuentran: i) utilizar medidas innovadoras como los impuestos al carbono, con las salvaguardias adecuadas para minimizar los impactos negativos sobre la población de menores ingresos, para internalizar las externalidades ambientales y movilizar recursos adicionales para financiar esfuerzos de mitigación y adaptación que beneficien a las personas que viven en la pobreza y enfrentan situaciones de discriminación estructural; ii) captar y gestionar recursos para superar la dependencia del sector extractivo asegurando que una parte razonable de los beneficios sea objeto de tributación y se destine a acelerar la transición hacia un modelo económico más sostenible, y asegurar el cumplimiento de los derechos humanos de las poblaciones que habitan en los territorios donde se llevan a cabo dichas explotaciones; y iii) establecer mecanismos para recaudar recursos derivados de rentas extraordinarias producto del auge de precios⁸².

iv. Obligaciones específicas vinculadas con la transparencia y rendición de cuentas

El derecho internacional de los derechos humanos consagra los principios de transparencia y rendición de cuentas como obligaciones ineludibles de los Estados⁸³. Esta Corte ha señalado que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a buscar y a recibir información, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar la información bajo el control del Estado⁸⁴.

A su vez, este tribunal ha observado que el acceso a la información forma parte del ejercicio de otros derechos. En particular, tiene una relación intrínseca con respecto al desarrollo sostenible y la protección ambiental⁸⁵. Asimismo, las autoridades públicas están también obligadas a promover activamente una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público⁸⁶ y aumentar la transparencia en el manejo de los fondos⁸⁷. Estos principios hacen

⁸² Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. Directrices 3 y 4, Principio 4.

⁸³ El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental que ha sido consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 19 de ambos tratados) y la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 13.1).

⁸⁴ Cfr. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, supra, párr. 77; Caso Pueblos Kallina y Lokono Vs. Surinam, supra, párr. 261, y Caso I.V. Vs. Bolivia, supra, párr. 156.

⁸⁵ OC23/17, párr. 217.

⁸⁶ Principios de Lima (2000). Principio N° 4 “Obligación de las Autoridades”.

⁸⁷ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003) y Convención Interamericana contra la Corrupción (1996).

posible que las personas ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones pública⁸⁸.

En lo referente a la información ambiental, en 2018 América Latina y el Caribe dio un paso histórico al adoptar el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como “Acuerdo de Escazú”. Pese a estas prescripciones, subsisten graves deficiencias en el acceso a la información ambiental⁸⁹.

La falta de información e instancias de rendición de cuentas contravienen los compromisos de derechos humanos asumidos por los Estados al mismo tiempo que obstaculizan el diseño de políticas que contribuyan al desarrollo sustentable y apunten al beneficio del conjunto de la ciudadanía. La falta de transparencia en el campo de la política fiscal en particular ha desembocado en graves problemas. La persistente corrupción a lo largo de la región detrae recursos públicos valiosos para el financiamiento de los derechos humanos e implica riesgos directos e indirectos que conducen a su vulneración. A su vez, reduce la confianza en lo público y facilita la captura del Estado por parte de las élites y otros grupos de interés para reforzar sus privilegios⁹⁰.

Desde hace años, se advierte la necesidad de transparentar la información de las industrias extractivas en particular, por los grandes volúmenes de dinero que moviliza y los riesgos de corrupción que existen alrededor de este sector⁹¹. Además, los beneficios tributarios que se señalaron en el punto que antecede se aplican en condiciones de opacidad y secretismo, sin que el Estado produzca información confiable para conocer el costo real de estos gastos ni sus impactos sociales.

⁸⁸ Cfr. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, *supra*, párr. 86.

⁸⁹ Entre 2022 y 2023 la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) presentaron diversas solicitudes de acceso a la información al Ministerio de Economía de la Nación de la República Argentina, y a varias provincias y empresas hidrocarburíferas para conocer sus estudios de impacto ambiental y los beneficios fiscales que se aplican el desarrollo de estas actividades. En la presentación de estos pedidos se evidenciaron serios obstáculos para acceder a la información solicitada, entre los que se destacan distintos pedidos de aclaraciones y justificaciones que son inconducentes de acuerdo al Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y El Caribe.

⁹⁰ CIDH (2019). Informe sobre Corrupción y derechos humanos.

<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>

⁹¹ El sector extractivo ha sido señalado por sus altos riesgos de corrupción. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en “Foreign Bribery Report”, detalla que entre los cuatro sectores donde más ocurren los sobornos, se encuentra el extractivo; el cual representa un 19% del total de los casos de soborno internacional estudiados para el informe.

En esa línea, esta Opinión Consultiva podrá echar luz, a los alcances de la “información ambiental” a la que hace referencia el art. 2.c del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, **contemplando los aspectos financieros de las actividades y operaciones con potencial impacto ambiental.** Ello, dado que esta es información inherente a la “gestión ambiental” contemplada en dicho artículo y que forma parte del Acuerdo por cuanto éste determina como “autoridad competente” en los términos de los artículos 5 y 6 “a las organizaciones privadas, en la medida en que reciban fondos o beneficios públicos directa o indirectamente o que desempeñen funciones y servicios públicos, pero exclusivamente en lo referido a los fondos o beneficios públicos recibidos o a las funciones y servicios públicos desempeñados” (artículo 2.b).

Los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal aportan elementos en esta línea al indicar que **los Estados deben producir, publicar y dar acceso a información fiscal de calidad, la cual debe construirse de forma clara y comprensible y estar disponible para consulta de toda persona, asegurando que cuente con criterios de clasificación y desagregaciones que permitan un análisis con perspectiva de derechos y en clave de desigualdad, incluyendo criterios como el género, la pertenencia étnica o racial, u otras categorías sospechosas de discriminación**⁹².

En particular, **los Principios instan a publicar todos los tratos diferenciales que establecen sus sistemas tributarios.** Debido a la aplicación sistemática del secreto fiscal por parte de la agencia tributaria, estos datos permanecen ocultos impidiendo conocer el verdadero impacto de estos regímenes. **Los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal instan a garantizar la transparencia de los beneficios fiscales mediante la publicación de todos los tratos diferenciales que establecen sistemas tributarios, tanto a nivel nacional como subnacional, incluyendo exenciones, beneficios fiscales, liberaciones, o condonaciones.** Llaman a asegurar la disponibilidad de información, en formatos abiertos, sobre su fecha de vigencia, evaluaciones y razonabilidad, así como las personas y empresas a quienes benefician, incluyendo su desagregación por decil de ingresos, sexo, raza, región, tipo de empresa, sector, obligación tributaria exceptuada, costo estimado, entre otra información relevante y a cuantificar su costo fiscal total, por beneficiario, por sectores y por tipo de beneficio⁹³.

⁹² Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. Principio 7.

⁹³ *Ibidem*. Principio 10, Directriz 6

Para ello, **resulta urgente armonizar la normativa de secreto fiscal con los paradigmas de transparencia y acceso a la información pública**. Los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal aportan lineamientos para avanzar en este sentido. En particular, instan a dar la interpretación más restringida posible al secreto fiscal, el cual debe aplicarse solo si está previsto legal o constitucionalmente, optando por la publicidad en caso de duda y el que no debería cubrir información sobre condonaciones fiscales ni beneficiarios de gastos tributarios u otros tratos diferenciados. Esto permitiría eficientizar el intercambio de información interestatal y mejorar el control ciudadano en la gestión de los recursos públicos de las industrias extractivas⁹⁴.

A su vez, el secreto fiscal no debería utilizarse como barrera para utilizar la información declarada ante las autoridades tributarias para la elaboración de estadísticas, ni para publicar informes de dichas autoridades de forma regular, puntual y accesible, ni para dar publicidad de microdatos anónimos detallados por nivel socioeconómico, deciles de ingreso, residencia, sexo o sector de empleo de los y las contribuyentes, entre otros factores.

Finalmente, resulta esencial contar con y dar publicidad a registros comerciales (que permitan no solo conocer la información de estados de resultados y balances de las empresas y sus vinculadas, sino también los nombres y residencia de sus accionistas), registros de beneficiarios finales, registros de activos y registros de propiedad. La transparencia de beneficiarios finales tiene como objetivo central garantizar que los diversos organismos de control, entidades financieras, sectores profesionales y los distintos actores sociales puedan acceder a la información sobre quiénes son las personas que controlan o se benefician de determinada persona o estructura jurídica, lo que es fundamental en el campo de las industrias extractivas para democratizar la información sobre quiénes tienen el control final de los recursos naturales.

⁹⁴ *Ibidem*. Principio 7, Directriz 4.

VI. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS A LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS SOBRE LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS PARTE DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

En base a lo desarrollado previamente y con fundamento en las normas mencionadas en la solicitud de opinión consultiva, solicitamos a la Corte Interamericana que al momento de emitir su opinión consultiva incorpore los estándares y consideraciones esbozadas en las secciones anteriores y en particular, las siguientes recomendaciones:

1. Detalle el contenido de la obligación de asegurar el máximo de los recursos para la adaptación y mitigación al cambio climático, incluyendo la obligación de incrementar la disponibilidad de recursos que no están siendo movilizados como los que se pierden producto de la evasión y la elusión fiscal, la corrupción y el uso clientelar de los recursos, la subutilización de impuestos directos progresivos, los gastos tributarios mal diseñados y los flujos financieros ilícitos, o solicitando asistencia y cooperación internacional.
2. Establezca estándares relativos a la obligación de los Estados y las instituciones internacionales de las que hacen parte de brindar asistencia y cooperación internacional para la adaptación y mitigación del cambio climático y crear un entorno de gobernanza global para lograr la plena realización de los derechos humanos.
3. A la luz de los principios de prevención y precaución, avance hacia una interpretación en la cual el relajamiento de estándares de protección ambiental no se reconozca como opción fiscal viable nunca en virtud de la irreversibilidad de la mayoría de los efectos adversos que ese tipo de medidas regresivas registran sobre los derechos ambientales.
4. Reconozca los efectos diferenciados de la crisis climática y reitere la obligación de los estados eliminar las discriminaciones estructurales y promover la igualdad sustantiva de los grupos particularmente vulnerables.
5. Explícite la obligación de que las decisiones en materia de deuda externa cumplan con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos e incorpore los estándares de los “Principios Rectores sobre la deuda externa y

los derechos humanos” (A/HRC/20/23), los “Principios Básicos sobre reestructuración de deudas soberanas (A/69/L.84) y los “Principios Rectores sobre evaluación de impacto de las reformas económicas sobre los derechos humanos” (A/HRC/40/57). De este modo, establezca estándares que reconozcan la obligación de considerar la incidencia de la deuda sobre el ambiente que deberían incluir:

- a. la consideración de las necesidades de financiamiento para el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos y los compromisos internacionales en materia de desarrollo sostenible en los marcos de evaluación de la sostenibilidad de la deuda externa;
 - b. las obligaciones a cargo de los acreedores, tanto los públicos como los privados, incluyendo la obligación de llevar adelante evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos antes de otorgar créditos a Estados y realizar recomendaciones o exigir la implementación de políticas y medidas económicas, a fin de asegurar que sus intervenciones no socavan la capacidad del Estado de garantizar la realización de los derechos humanos, incluyendo el derecho a un medio ambiente sano;
 - c. la necesidad que que la cooperación internacional en temas de deuda tenga en cuenta la magnitud de los riesgos que imponen circunstancias como la crisis climática y los desastres naturales sobre los países deudores, con el fin de diseñar mecanismos de alivio, reestructuración o cancelación de la deuda adecuados, que involucren a todos los actores relevantes y establezcan incentivos y medidas adecuadas para su implementación efectiva
6. Reconozca la importancia de diseñar las políticas de estímulo fiscal con miras a acelerar el tránsito hacia un modelo de desarrollo más sostenible. Para ello, señale la urgencia de reducir la dependencia de los ingresos de los sectores extractivos, acelerando la transición a una economía más sostenible mediante el desmonte balanceado de subsidios e incentivos fiscales a actividades contaminantes y a las fuentes de energía no renovable asegurando la protección o compensación de la población de menores ingresos.

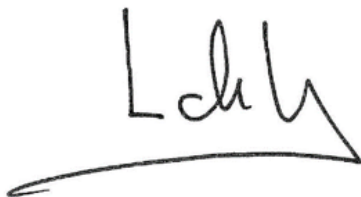
7. En lo referente a los alcances del derecho a la información, aclare el alcance de la “información ambiental”, teniendo en consideración los términos del artículo 2.b. del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, e incluya los aspectos financieros de las actividades y operaciones con potencial impacto ambiental.
8. Reconozca la importancia de garantizar la transparencia de los beneficios fiscales mediante la publicación de todos los tratos diferenciales que establecen sistemas tributarios e inste a armonizar la normativa de secreto fiscal con los paradigmas de transparencia y acceso a la información pública.



Sebastián Ezequiel Pilo

Apoderado

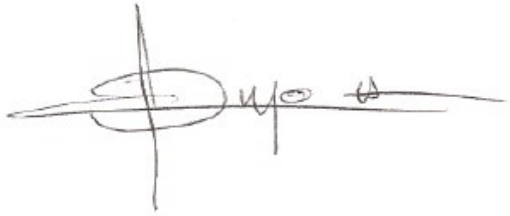
Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)



Paula Litvachky

Directora Ejecutiva

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)



Diego de la Mora Maurer

Director Ejecutivo

Fundar Centro de Análisis e Investigación



Meghna Abraham

Directora Ejecutiva

Center for Economic and Social Rights



Adrián Alberto Martínez Blanco

Presidente

Asociación la Ruta del Clima