

# Doce políticas para un buen uso de las obligaciones extraterritoriales en materia de derechos humanos por parte de los Estados



## **Edición**

El Secretariado del Consorcio ETO está por el momento con FIAN Internacional.

FIAN INTERNATIONAL

Willy-Brandt-Platz 5

69115 Heidelberg, Alemania

Tel.: +49 6221 65300 30

Fax: +49 6221 65300 33

Correo electrónico: [secretariat@etoconsortium.org](mailto:secretariat@etoconsortium.org)

Autor: Rolf Künnemann

Foto de primera plana: UN Photo

Fotos: p.5,9,10,11,13,14,17,18,20: FIAN Internacional, p.7: UN Photo ICJ CIJ, p.8,12: UN Photo /Rick Bajornas, p.23:

UN Photo / Eskinder Debebe

Publicado por FIAN Internacional para el Consorcio ETO

Publicado en Heidelberg, marzo 2016.

## Prefacio:

¿Por qué contraería un Estado obligaciones extraterritoriales? Un Estado no contraería necesariamente obligaciones extraterritoriales porque le plazcan. Lo haría, más bien, porque tiene sentido que otros Estados tengan estas obligaciones y porque las y los ciudadanos piden a los Estados que actúen de conformidad con estas normas. Los Estados contraerán obligaciones básicamente cuando estas sean útiles y recíprocas. No obstante, esto requiere que el Estado en cuestión esté dispuesto a contraerlas. En la medida en que existe un amplio acuerdo respecto a que las relaciones internacionales deberían cimentarse sobre los valores básicos que apuntalan los derechos humanos, las obligaciones extraterritoriales en materia de derechos humanos (ETO) son fundamentales.

Los destinatarios principales de este folleto son funcionarios públicos y sus asesores que trabajan relaciones internacionales. Igualmente, podría resultar útil para todos aquellos que tengan interés en cuestiones internacionales. Su finalidad es desencadenar una reflexión y debates sobre el valor añadido de las obligaciones extraterritoriales en materia de derechos humanos para las políticas internacionales. Aunque este folleto lo publica el Consorcio ETO, ni la elección de las doce políticas ni el razonamiento que las acompaña reflejan una posición del Consorcio o de alguno de sus miembros. El autor es el responsable del contenido. Intentó capturar la esencia de muchas discusiones dentro y fuera del Consorcio ETO, pero acabó plasmando su propia opinión.

Los funcionarios públicos y sus asesores a veces se preguntan cómo pueden trasladarse a la política las obligaciones extraterritoriales en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Si bien se acepta de manera general que la Carta de las Naciones Unidas es el documento de referencia para las relaciones internacionales, y que el derecho internacional se basa en esta Carta y en las normas de derechos humanos, en realidad ambos desempeñan únicamente un papel marginal como términos de referencia. Esto se debe a la falta de entendimiento de los DESC en general, y de las ETO afines en particular. Los Principios de Maastricht sobre las obligaciones extraterritoriales de los Estados en el área de los DESC resumen el estado del derecho internacional en este ámbito.<sup>1</sup> Para una mente abierta, la lectura de los Principios de Maastricht revelará inmediatamente su importancia para casi todos los ámbitos de las relaciones internacionales –vinculando las políticas estatales con los derechos de los individuos y las comunidades. El comentario de los Principios de Maastricht sobre las ETO en el área de los DESC ofrece para cada Principio amplios términos de referencia jurídicos.<sup>2</sup>

Las ETO no son algo nuevo, pero existen buenas razones para fortalecerlas por el bien de los derechos humanos.<sup>3</sup> Este folleto muestra cómo las ETO en el área de los derechos humanos son herramientas útiles para los Estados, incluso más allá del ámbito de las inquietudes inmediatas en materia de derechos humanos. El interés público, en el plano nacional y mundial, puede beneficiarse de la aplicación de las ETO. Estas obligaciones son fundamentales para lograr ese mundo al que aspiran la mayoría de las personas.

Lejos de limitar la soberanía de los Estados, en realidad las ETO son herramientas para defender la soberanía. Los Estados pueden hacer un buen uso de las ETO en interés de sus propias poblaciones y del resto del mundo.

Los derechos humanos son universales, como lo son las obligaciones relacionadas de los Estados, incluidas las ETO. Un Estado podrá negar los derechos humanos o la sujeción a las ETO afines, pero esto no le hará ningún bien. Con esa actitud, ese Estado se descalifica a sí mismo: si bien el poder militar y económico puede causar una impresión en otros pueblos, si este poder carece de justificación en términos de derechos humanos, los Estados que recurran a su uso no se ganarán los corazones ni la confianza de otros Estados y pueblos.

Las personas y los pueblos tienen derecho a que sus Estados promuevan la paz y la cooperación internacional. Las ETO son un instrumento importante para llevar a cabo dicha tarea. Los Estados no deben dudar en usarlas en el diseño y la formulación de las políticas. No obstante, algunos Estados tienen dudas. Estas dudas a menudo se basan en malentendidos sobre las ETO –y sobre los DESC.<sup>4</sup>

La política exterior no debe basarse únicamente en el interés propio de un Estado, sino en una visión que incluya los intereses de otros Estados. Los derechos humanos pueden ofrecer esta visión –si no se consideran como una cuestión meramente nacional, entre un Estado y las personas que se encuentran en el territorio de ese Estado. Los derechos humanos, debido a su dimensión extraterritorial, pueden ser muy útiles en el contexto de un proyecto político internacional para la paz y la cooperación.

Los derechos humanos han de verse como derechos que emanan de las personas, y que ofrecen legitimidad, instrucción y límites a los poderes de los Estados. En este contexto, las personas han dejado claro que los poderes concedidos a sus Estados no deben ser usados de manera arbitraria en lo que respecta a personas y comunidades que se encuentran fuera de sus fronteras, y que los Estados son legítimos solo en la medida en que cumplen ciertas obligaciones en materia de derechos humanos con las personas que viven fuera de sus territorios. Esta visión ofrece el punto de referencia necesario para el uso de los derechos humanos en política exterior.

Los derechos humanos son los derechos de los seres humanos. Las personas deben contar con medios de defensa frente a violaciones de derechos humanos cometidas por un Estado extranjero o una organización intergubernamental. El Estado de las víctimas podrá igualmente tomar medidas en tales contextos, y hacer uso de mecanismos de quejas interestatales para asegurar que se cumplen las obligaciones extraterritoriales de los Estados extranjeros hacia sus residentes.<sup>5</sup> Estos elementos deberían tenerse en mente al leer las siguientes doce políticas para que los Estados hagan un buen uso de las ETO.

A fecha de hoy, el potencial político positivo de las ETO sigue en gran parte sin aprovecharse. Esto tiene que cambiar.

## 1.<sup>a</sup> Política: De la coexistencia a la cooperación: Una gobernanza internacional conjunta de los gobiernos

Hace unos años, un asesor superior de varios gobiernos de EE.UU. publicó un libro en el que hablaba del declive de los poderes de su país y predecía un caos mundial.<sup>6</sup> Sea como sea, la comunidad de Estados hace frente a muchos problemas que solo pueden resolverse en cooperación, sin que un país imponga soluciones o las impida. La cooperación internacional ha de ser vinculante y fiable, y no una opción más entre otras. Si bien la humanidad está colaborando más estrechamente de muchas maneras, está claro que las personas quieren

preservar sus identidades y culturas propias. Esto no debería plantear problema alguno, siempre que no perjudiquen a otras personas. Lamentablemente, los Estados nación han tenido estas tendencias en el pasado. Al mismo tiempo, la visión de que todos los seres humanos se convertirán en consumidores similares de los productos del mercado mundial, bajo la sabia orientación de una clase corporativa internacional, es imposible desde el punto de vista ecológico, e inaceptable por muchas otras razones.

¿Cómo pueden las políticas acercarse a una cooperación internacional vinculante sin la existencia de un Estado mundial y sin traspasar la “gobernanza mundial” a entidades de legitimidad cuestionable y que en realidad no rinden cuentas? Es necesario emprender múltiples medidas para lograr dicho objetivo. Una medida importante es hacer operativas las



obligaciones extraterritoriales en el área de los derechos económicos, sociales y culturales – y para los derechos humanos en general. Esta importancia será claramente visible en el marco de las siguientes políticas. Algunas cuestiones clave en este contexto son la fragmentación del derecho internacional, los intentos de llevar a cabo una captura corporativa de los espacios de políticas, y la falta de visión política.

El primer requisito y el más importante es superar la falta de visión política. Las políticas para superar esta falta de visión tienen que partir de cimientos que sean fuente de inspiración, que consideren a la humanidad como una comunidad de comunidades, y que sean universales en este sentido. Los derechos humanos, en su significado pleno como derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, son una parte fundamental de esta visión. También se debería prestar atención a otros derechos, como los derechos de las comunidades, los pueblos y la Madre Tierra, pero este folleto no los incluye en su análisis. A efectos de permitir que los derechos humanos cumplan esta finalidad fundamental, los derechos humanos deben traspasar fronteras. Esto implica una idea clara respecto a las ETO, y a los principios relacionados que muestran sus límites.

*Conclusión sobre la 1.<sup>a</sup> Política: los Estados pueden hacer uso de las ETO para llegar a una política que muestre visión y liderazgo hacia una gobernanza internacional conjunta de los gobiernos.*

## **2.<sup>a</sup> Política: Establecer la función constitucional internacional de los derechos humanos**

La debilidad del derecho internacional se debe en gran medida a su fragmentación: se ha desarrollado una doctrina jurídica que pone un énfasis casi exclusivo en el derecho de los tratados, considerando todos los tratados como si básicamente tuvieran el mismo estatus. En situaciones de conflicto entre tratados ha de buscarse un equilibrio y, por motivos prácticos, el riesgo y la severidad de las sanciones determinan las políticas que se aplican. No existe un tribunal internacional que pueda declarar los tratados (o algunas interpretaciones de los mismos) como nulos o inválidos en base a un derecho “constitucional” internacional superior.

Las comunidades y sociedades humanas utilizan las constituciones para establecer Estados. Estas se construyen sobre los derechos fundamentales de los ciudadanos. Las constituciones son vinculantes para todas las autoridades de los Estados nacionales. Los tribunales constitucionales se encargan de salvaguardar e interpretar las constituciones. Los tribunales verifican si las leyes son conformes con las constituciones y reciben quejas de los ciudadanos sobre violaciones de derechos fundamentales. Estos tribunales pueden emitir fallos sobre esas leyes o derechos fundamentales, por ejemplo, indicando a las autoridades estatales, incluido al parlamento, que tomen medidas específicas que aborden el motivo de la queja. La fuerza de una constitución depende de los valores básicos y los derechos fundamentales que consagra.



La constitución de la comunidad de Estados tiene que ser una Gran Ley de la Paz, con funciones similares: tiene que basarse en los derechos fundamentales de las personas y los pueblos – sin interferir, no obstante, en las constituciones nacionales. La Gran Ley de la Paz tiene que ser vinculante para los Estados, obviamente, pero también para todas las instancias estatales internacionales, es decir, aquellas organizaciones intergubernamentales (OIG) que los Estados han establecido para tomar medidas conjuntamente. La Gran Ley de la Paz tiene que estar salvaguardada por un tribunal internacional que verifique si los tratados internacionales son conformes con dicha Ley. La fuerza de la Gran Ley de la Paz dependerá de los valores básicos y los derechos fundamentales que consagre.

Toda comunidad se basa en la solidaridad. La comunidad de Estados se basa en la solidaridad de los pueblos entre sí. Los ciudadanos imponen derechos fundamentales a los Estados con obligaciones hacia sus habitantes, comunidades y pueblos. La solidaridad internacional hace que se les impongan obligaciones similares para con las personas, comunidades y pueblos fuera de sus fronteras o mundialmente: las obligaciones extraterritoriales. Las ETO colman una laguna respecto a qué cabe considerar de forma razonable como obligaciones estatales. Sin ETO no habría derechos fundamentales universales. Los derechos fundamentales serían simplemente una cuestión territorial, sin un vínculo entre las personas y los Estados más allá de las fronteras, y por lo tanto sin



universalidad. Esto no solo sería anacrónico, sino que también evitaría que los derechos humanos asuman la tan necesaria posición internacional que merecen.

Las obligaciones extraterritoriales de los Estados nos invitan a considerar los derechos humanos como fundamentales para remodelar el orden jurídico internacional. Como en el derecho constitucional nacional, los derechos fundamentales, y por lo tanto los derechos humanos, deben ser la base de la Gran Ley de la Paz, el tejido básico del derecho internacional. Si los tratados de derechos humanos se redujeran de facto a que los Estados acuerden entre sí lo que deben a las personas que se encuentran dentro de sus fronteras (es decir, a obligaciones territoriales), no servirían para su finalidad constitucional internacional – y no podrían ayudar a superar la fragmentación del derecho internacional.

*Conclusión sobre la 2.<sup>a</sup> Política: los Estados pueden hacer uso de las ETO para hacer operativa la cooperación internacional, lograr que los derechos humanos sean la piedra angular de la Gran Ley de la Paz, y superar la fragmentación del derecho internacional.*

### **3.<sup>a</sup> Política: Defender a la población de un Estado frente a intervenciones adversas de Estados extranjeros**

Algunos Estados han desarrollado drones para matar a cualquier persona en cualquier lugar y en cualquier momento. Esto supone una amenaza para los derechos humanos de las personas a la vida y la integridad física, y la política de sus Estados debería ser la de





ilegalizar el uso de estos drones. Los Estados pueden hacer esto en base a las ETO que prohíben el uso de drones en el extranjero como intervención directa.<sup>7</sup> Otro ejemplo: un Estado se inmiscuye en la intimidad de las personas fuera de sus fronteras, compilando datos y espionando sus teléfonos móviles. De nuevo, la política será asegurar que esa práctica no afecte a la soberanía de los Estados, a la privacidad de sus personas, ni a la integridad de la vida política. Las ETO ilegalizan la invasión por parte de autoridades estatales de la intimidad en el extranjero. En esos casos las personas y los Estados víctimas pueden emprender medidas internacionales en base a los derechos humanos.

Un Estado tiene que proteger a sus residentes frente a un daño que se origine fuera de sus fronteras. En virtud del Principio de Maastricht sobre las ETO número 13 (ETOP 13), los Estados deben abstenerse de actos que creen un riesgo real de anular o menoscabar el

disfrute de los derechos humanos económicos, sociales y culturales extraterritorialmente. Por lo tanto, las ETO son herramientas importantes para defender a una población frente a intervenciones realmente arriesgadas de Estados extranjeros.

En virtud de las ETO, los Estados no solo no deben dañar mediante sus actos los derechos humanos de las personas extraterritorialmente, tampoco deben hacerlo por omisión: respetando los límites descritos por los Principios de Maastricht sobre las ETO, los Estados han de emprender medidas para proteger y cumplir estos valores extraterritorialmente. Los próximos capítulos presentan algunos ejemplos de estas medidas. ¿Y qué ocurre con las cuestiones relativas a la jurisdicción? No hay problema de jurisdicción, siempre que estas medidas de protección y cumplimiento ocurran en el territorio de un Estado que tenga estas ETO. Está claro que debe prestarse atención a fin de que estas



medidas permanezcan dentro de los límites del derecho internacional general y de las ETO. Las ETO no autorizan a un Estado a emprender medidas de cumplimiento de los derechos humanos en el extranjero (ETOP 10), o a actuar en violación de la Carta de las Naciones Unidas ni del derecho internacional general.

*Conclusión sobre la 3.ª Política: un Estado puede hacer uso de las ETO para defender a sus residentes frente al menoscabo de sus derechos humanos por parte de otros Estados.*

#### **4.ª Política: Defender a la población de un Estado frente al daño provocado por empresas transnacionales mediante tratados de inversión**

Entre los ejemplos de cómo pueden menoscabar las empresas transnacionales con sede en el extranjero los derechos humanos de las personas en el territorio de un Estado



cabe mencionar el acaparamiento de tierras, la destrucción de ecosistemas en el contexto de los agronegocios o las industrias extractivas, o impedir que un Estado emprenda medidas que protegerían la salud de su población. Un inversor transnacional a menudo está protegido mediante acuerdos de inversión frente a los intentos de los Estados de regular. Por medio de esos tratados los Estados de los inversores menoscaban la capacidad de los Estados receptores de cumplir con sus obligaciones en materia de DESC. Esto está prohibido como intervención indirecta.<sup>8</sup> Se ha hecho creer a los Estados receptores que los acuerdos de inversión atraerían inversiones. Hay pocas pruebas de que de hecho así sea. Los tratados de inversión con mecanismos internacionales de solución de diferencias entre inversores y Estados permiten a las empresas transnacionales denunciar a un Estado por daños, si emprendió medidas (a menudo relacionadas con los derechos humanos) que, como efecto secundario, redujeron los beneficios esperados de la empresa transnacional. El mecanismo conexo de solución de diferencias entre inversores y Estados tiene un efecto disuasorio sobre los Estados que podría desalentarles a la hora de aplicar los DESC de sus pueblos.

Los Estados cada vez son más reticentes a esos regímenes de inversión. El Estado en el que se origina la inversión y el destinatario de la misma, en virtud de las obligaciones en materia de derechos humanos, han de desistir de tales tratados siempre que entren en conflicto con sus obligaciones de derechos humanos. De hecho, salir de tales tratados es una necesidad bajo las obligaciones en materia de derechos humanos.



*Conclusión sobre la 4.ª Política: los Estados pueden hacer uso de las ETO a fin de rechazar regímenes de tratados de inversión que limitan sus espacios de políticas a efectos de salvaguardar los derechos económicos, sociales y culturales de sus ciudadanos.*

## 5.<sup>a</sup> Política: Defender a un Estado frente al comercio y la inversión injustos

El comercio se justifica solo si es beneficioso para ambos socios comerciales. El supuesto ideológico que sirve de base para muchos acuerdos comerciales es que de hecho la realidad es esa. No obstante, este supuesto no está corroborado por hechos.

En algunas situaciones, un Estado tendrá que emprender medidas que pueden ser criticadas como proteccionistas, e incluso llevar a sanciones. Si se puede demostrar que mantener relaciones comerciales injustas menoscabará el goce de los derechos humanos, pueden usarse las ETO para rechazar las protestas de los comerciantes en

el extranjero y las sanciones y reclamaciones por daños. Esto preservará la soberanía de los Estados para decidir respecto a sus políticas comerciales con la atención y diferenciación requeridas.

Algunas formas de especulación pueden considerarse como inversiones y comercio injustos. En los mercados financieros pueden llevar a ataques a la divisa de un Estado, y por lo tanto a su economía y los DESC de su población. Todos los Estados con una base para regular a los especuladores tienen una ETO de hacerlo, a efectos de proteger a los Estados frente a tales ataques.

*Conclusión sobre la 5.<sup>a</sup> Política: los Estados pueden hacer uso de las ETO para retomar el control sobre sus economías nacionales – y por consiguiente sobre el bienestar de sus personas.*







## **6.ª Política: Defender a un Estado frente a las presiones financieras por parte de Estados extranjeros e instituciones financieras internacionales. Facilitar la reglamentación conjunta de las finanzas**

Son bien conocidos los efectos regresivos de los históricos programas de ajuste estructural en muchos países. La deuda externa puede forzar a los Estados a situaciones difíciles. Estas dificultades pueden ser usadas por Estados extranjeros y algunas instituciones financieras internacionales para imponer condiciones a nuevos préstamos que pueden

agravar más las dificultades económicas de los Estados y obligarlos a tomar medidas regresivas (“austeridad”) respecto a los derechos humanos económicos y sociales. A menos que los Estados hayan aportado pruebas de que no existen medidas de políticas alternativas, tales condiciones violan las obligaciones extraterritoriales respectivas de los Estados extranjeros de no interferir indirectamente, y por consiguiente violan los derechos humanos de las personas que se encuentran en el Estado endeudado. Los Principios rectores de las Naciones Unidas sobre la deuda externa y los derechos humanos han establecido las ETO respectivas. Los comentarios relacionados hacen uso de los Principios de Maastricht.

El sistema financiero internacional actual y muchos sistemas nacionales no pueden

ser descritos como un entorno propicio para el cumplimiento universal de los derechos económicos, sociales y culturales. El ETOP 29 recuerda que los Estados están obligados a “adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas, por separado y conjuntamente” a fin de crear tal entorno internacional. En realidad, los fracasos de los sistemas financieros internacionales – y algunos nacionales– han llevado a una crisis económica mundial, y los sistemas continúan estando sometidos a elevados riesgos. Estos sistemas están orientados a los intereses de los especuladores, en lugar del interés público, a pesar de algunas medidas temporales de emergencia de los Estados. A la luz de las ETO la regulación financiera es una ETO que compete a los Estados por separado y conjuntamente. La regulación incluye reformas profundas de los sistemas monetarios.

*Conclusión sobre la 6.ª Política: los Estados pueden hacer uso de las ETO para identificar y rechazar condiciones inadecuadas en préstamos externos, y para desarrollar una regulación de los sistemas monetarios y financieros basada en derechos humanos.*

## **7.ª Política: Hacer que las organizaciones intergubernamentales rindan cuentas**

Los Estados rara vez sienten que controlan a las organizaciones intergubernamentales (OIG), ni siquiera conjuntamente. Las OIG están controladas en gran medida por sus administraciones – con una influencia



creciente de las empresas. Las ETO tienen profundas implicaciones para las OIG: los Estados que gobiernan las OIG “deben adoptar todas las medidas razonables” para detener las políticas de las OIG que no sean coherentes con las ETO de los Estados.<sup>9</sup> Las OIG son autoridades gubernamentales internacionales para aquellos Estados que son miembros de ellas. Un acto de una autoridad de un Estado nacional puede atribuirse al Estado en cuestión. De manera similar, la conducta de una OIG puede atribuirse a una mayoría de votos de los Estados que la gobiernan, que apoya o tolera tal conducta. Casi todas las OIG tienen una mayoría de votos de Estados sujetos a obligaciones en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Dichas OIG deben evitar políticas incoherentes con las ETO de estos Estados, porque en caso contrario la OIG arrastraría a los Estados que las asumen al incumplimiento de sus obligaciones. Esto equivale al deber de la propia OIG de evitar políticas que sean incoherentes con las ETO de esos Estados, al igual que las autoridades gubernamentales nacionales tienen el deber de evitar políticas incoherentes con las obligaciones territoriales de sus Estados. Este aspecto abre vías para que las víctimas de violaciones cometidas por OIG denuncien a dichas OIG. También fortalecerá los poderes de los Estados que las gobiernan sobre la administración de la OIG, y finalmente someterá a las OIG al control público. Puesto que las OIG deben ser consideradas como autoridades de la comunidad de Estados partes, la inmunidad que tienen en virtud del derecho internacional nunca

tuvo como objetivo situarlas por encima de la gobernanza real de sus Estados partes, ni fuera del alcance de las ETO de esos Estados. Por consiguiente, esta inmunidad se agota en lo que respecta a los derechos humanos.

Los mecanismos de reclamación internos de las OIG han demostrado ser inadecuados para una solución jurídica. Las normas utilizadas para juzgar a las OIG no pueden ser normas elegidas por ellas mismas. Las normas aplicables son aquellas que implican las obligaciones de derechos humanos de los Estados que gobiernan esas OIG – incluidas las ETO. Si bien las OIG no tienen un territorio, y por tanto no tienen ETO, las obligaciones de los Estados que las gobiernan incluyen ETO, puesto que para la mayoría de esos Estados el área de operación de la OIG es extraterritorial. Por lo tanto, la OIG está obligada a respetar las normas respectivas de derechos humanos, y debe poder ser llevada ante la justicia por las posibles víctimas en caso de violación de los derechos. Esto permite a las víctimas responsabilizar directamente a las OIG, en lugar de tener que denunciar a los Estados que las gobiernan. Si cuentan con el apoyo de los Estados que las gobiernan, se facilita la gobernanza eficaz de la OIG, de igual forma que los mecanismos correspondientes en el derecho administrativo nacional hacen avanzar el funcionamiento adecuado de las autoridades estatales.

*Conclusión sobre la 7.ª Política: los Estados pueden hacer uso de las ETO para realmente gobernar a las OIG.*



## **8.ª Política: Usar las ETO en la regulación de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales**

La difícil regulación jurídica internacional de las empresas transnacionales ha sido uno de los principales obstáculos internacionales a la implementación de políticas estatales que estén en línea con las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos –y ha provocado lagunas en la gobernanza. Las empresas transnacionales se han convertido en una amenaza para la soberanía de los pueblos y Estados.

El ETOP 24 recuerda que esta regulación es obligatoria siempre que los Estados cuenten con una base para ella (como se describe en el ETOP 25). Si bien el Estado de las víctimas (a menudo llamado “Estado de acogida”) cuenta siempre con una base para la regulación, hay muchos otros Estados que también la tienen – los “Estados de origen”. El ETOP 25 recalca que un Estado de origen no es únicamente el Estado en el que la empresa o su compañía matriz está registrada. Puede haber muchos Estados de origen –todos los Estados donde la empresa o su compañía matriz está domiciliada o tiene una sede principal o desarrolla actividades comerciales sustanciales. Esto introduce la regulación de las empresas transnacionales como un esfuerzo colectivo obligatorio de los Estados de origen.<sup>10</sup> En este contexto, el papel del Estado de acogida es secundario. La obligación de proteger del Estado de origen existe independientemente de las obligaciones territoriales de los Estados de acogida. Puesto

que los Estados de origen cuentan por definición con una base para la protección, tienen que actuar inmediatamente.

Es sorprendente que algunas personas hagan referencia al “derecho de un Estado a regular” a las empresas. La realidad es que los Estados no solo tienen el derecho sino también la obligación de regular, anteponiéndose a todo derecho que las empresas reivindiquen para ellas a efectos de escapar a la regulación. Las ETO ofrecen normas para regular conjuntamente a las empresas transnacionales. Por esta razón, son un ingrediente importante en todo esfuerzo internacional que se realice en este sentido.

*Conclusión sobre la 8.ª Política: los Estados pueden hacer uso de las ETO para regular, por separado o conjuntamente, a las empresas transnacionales.*

## **9.ª Política: Defender a un Estado frente a la destrucción climática y el ecocidio**

La destrucción climática (llamada de manera eufemística “cambio” climático) ha emergido como una de las mayores amenazas para la supervivencia de la especie humana y de muchas otras especies. La destrucción climática lleva al deterioro y la desaparición de los ecosistemas (la destrucción ecológica). El ecocidio es una forma severa de destrucción ecológica y un delito internacional (propuesto actualmente para ser incluido en la lista del Estatuto de

Roma de la Corte Penal Internacional). El ecocidio se refleja en la tasa actual de extinción de especies – la más devastadora desde la última extinción hace 66 millones de años, que acabó con el 75 % de todas las especies (incluidos los dinosaurios). Algunas estimaciones indican que para 2100 la mitad de las especies vegetales y animales se habrán extinguido como consecuencia de la actividad humana.<sup>11</sup> Está en duda la propia supervivencia de la especie humana.

Los derechos humanos no deben discriminar en función de la generación: los actos de destrucción climática y ecológica actuales afectarán principalmente a las generaciones futuras, incluidas las y los niños que ya están entre nosotros. Quizás se desconozcan los detalles de estos efectos, pero existe un riesgo real de que resulten catastróficos para

ellos. Por lo tanto, los Estados tienen la obligación extrageneracional en materia de derechos humanos de evitar por separado y conjuntamente tal daño.

Los efectos de la destrucción climática y el ecocidio sobrepasan fronteras. Además, la destrucción ecológica a menudo tiene un efecto inmediato. Muchos actos de destrucción ecológica (o de un riesgo real a este respecto) se originan en países distintos a aquellos en los que pueden verse los efectos. Por consiguiente, las poblaciones y Estados víctimas pueden hacer uso de las ETO de esos Estados extranjeros. En la legislación internacional de derechos humanos las ETO podrían ser posiblemente más poderosas que el derecho ambiental internacional, porque las ETO permiten que las personas emprendan acciones contra un Estado



extranjero y los fracasos de las políticas para respetar y proteger sus DESC, mientras que el derecho ambiental está limitado a la acción entre Estados. Si los Estados consideran estos argumentos como cuestiones de derechos humanos en un procedimiento interestatal sobre ETO, se generará una influencia adicional.

En casos como la destrucción climática es imposible identificar uno o dos Estados en los que se origina el daño. No obstante, incluso si hay una responsabilidad compartida, esta responsabilidad está altamente diferenciada. En la destrucción climática la distribución de la responsabilidad se concentra en un grupo relativamente pequeño de países: si se toma como indicador la huella ecológica per cápita, este grupo incluye a EE.UU., los países europeos ricos, Canadá, Australia, los países árabes ricos, Japón, la República de Corea, Israel y Rusia.

Revertir de forma eficaz la destrucción de los ecosistemas y del clima requiere una reconstrucción social y económica. Los países mencionados están en una posición económica que les permite realizar los cambios necesarios. Las ETO en materia de derechos humanos pueden ser una nueva fuerza motriz en esta dirección.

*Conclusión sobre la 9.<sup>a</sup> Política: los Estados pueden hacer uso de las ETO para hacer frente a acciones destructivas de Estados extranjeros que tengan efectos en el clima y la salud de los ecosistemas en su territorio.*



## 10.<sup>a</sup> Política: Defender las identidades culturales de los pueblos

En el contexto de los DESC, los derechos culturales como derechos humanos han sido a menudo ignorados – puesto que el foco ha estado en los derechos económicos y sociales. No obstante, los tres tipos de derechos están estrechamente vinculados. El menoscabo de los derechos culturales es con frecuencia consecuencia de la opresión económica y social –nacional e internacional–, pero también una herramienta de esa opresión. En las épocas coloniales se han usado políticas de etnocidio –que a veces continúan incluso hoy: etnocidio significa negar a un grupo étnico el derecho a disfrutar, desarrollar y transmitir su propia cultura y su propia lengua, ya sea colectiva o individualmente. La globalización y las empresas transnacionales se benefician de una uniformidad cultural global. La uniformidad global de los consumidores elimina los obstáculos al aumento de los mercados –y los beneficios– para las empresas transnacionales. Esta evolución no es “natural”, sino una elección de políticas en detrimento de la diversidad cultural, la producción local y nacional y los mercados locales. La opresión económica y cultural está haciendo que las personas y los pueblos estén cada vez más condicionados por la cultura dominante.

La lengua determina como vemos el mundo. Sin embargo, las lenguas están desapareciendo a un ritmo muy rápido. A veces se nos hace creer que los pueblos olvidan sus propias culturas y lenguas porque están aturridos

por los poderes dominantes. No obstante, aquí entran en juego decisiones de políticas condicionantes, y los Estados tienen que emprender medidas de políticas con vistas a salvaguardar los derechos culturales dentro y fuera de sus fronteras.

Originalmente cultura significa algo sagrado, una forma de vida que es una contribución específica de las comunidades humanas a la rica y diversa totalidad de la humanidad. La cultura se ha mercantilizado y reducido a actos, libros, películas y museos, se ha degradado al entretenimiento, y se ha promovido a través de medios que condicionan a las personas en otros países con una “cultura” hegemónica.

Se supone que el sistema educativo de un país es una parte importante en la transmisión de sus culturas a las generaciones jóvenes. Los colonialistas solían introducir los sistemas educativos y las lenguas de sus países de origen. Esto sigue ocurriendo de maneras múltiples y sutiles. Los Estados no protegen a las personas fuera de sus fronteras frente a prácticas que se originan en sus territorios –o incluso promueven esas prácticas (por ejemplo, en el contexto de la “cooperación al desarrollo”).

Las actividades de las empresas transnacionales pueden tener efectos culturales severos en el extranjero en sus ámbitos de operaciones. En la medida en que estos efectos menoscaban los derechos humanos culturales extraterritorialmente, los Estados afectados pueden invocar las ETO de los Estados de origen, puesto que cuentan con una base para la protección frente a tales prácticas.



*Conclusión sobre la 10.ª Política: los Estados pueden hacer uso de las ETO para salvaguardar las culturas de sus pueblos.*

## **11.ª Política: Introducir políticas sociales internacionales**

Uno de los problemas de la asistencia internacional es la falta de cooperación entre los “Estados donantes”. La asistencia

internacional a menudo está más caracterizada por la competencia entre los países y organismos donantes que por la cooperación entre ellos. La asistencia internacional pretende luchar contra la pobreza. Una herramienta clave para realizar los derechos sociales en los propios Estados donantes —políticas sociales, protección social y transferencias sociales— ha estado especialmente ausente de la asistencia internacional hasta hace cerca de una década. Para los “Estados donantes”, la asistencia internacional sirve para alcanzar varios objetivos de políticas. Las ETO dejan claro que la asistencia internacional

debe ser principalmente una herramienta para contribuir a la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales extraterritorialmente, y que todos los Estados tienen el deber de cooperar para este fin movilizando el máximo de los recursos disponibles.<sup>12</sup> Al mismo tiempo, el ETOP 31 subraya que un Estado tiene la obligación de realizar los derechos económicos, sociales y culturales en su territorio hasta el máximo de sus capacidades. Esto exige que se establezcan normas respecto a qué puede esperarse razonablemente de cada Estado (incluido de un Estado donante). Los ETOP ofrecen principios y prioridades para ese establecimiento de normas.<sup>13</sup>

Por este motivo, las ETO son un ingrediente importante en la reforma de la asistencia internacional para incluir como una prioridad políticas sociales internacionales, y para cooperar en la comunidad de Estados donantes con los mismos principios y prioridades. Las ETO ofrecen normas para medir y mejorar la eficiencia de la ayuda. Puesto que las ETO emanan de los DESC en el extranjero, a nivel internacional los Estados no pueden abordar las políticas sociales internacionales como les plazca, sino que hay una base jurídica común sobre la que se lleva a cabo esa asistencia internacional.

*Conclusión sobre la 11.ª Política: los Estados pueden hacer uso de las ETO para estructurar la ayuda internacional de emergencia y para dar prioridad a las políticas sociales internacionales en la cooperación.*

## 12.ª Política: Avanzar de la Carta de las Naciones Unidas a la Gran Ley de la Paz

Una primera aproximación a la Gran Ley de la Paz mencionada en la 1.ª Política de este folleto ha sido la Carta de las Naciones Unidas. El proyecto original de la Carta de las Naciones Unidas era bastante claro respecto a las características fundamentales en la Gran Ley de la Paz: Los Estados y los pueblos acuerdan cooperar y convertir la cooperación en un deber jurídico. Los derechos humanos –incluidos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales– tenían el fin de asumir la función de los derechos fundamentales de las personas en la comunidad internacional. La Carta de las Naciones Unidas, que es similar a una constitución nacional redactada por una asamblea nacional, habla en nombre de los Pueblos (no de los Estados) que constituyen las Naciones Unidas. La Carta prevalece sobre otros tratados, de igual forma que la legislación constitucional nacional prevalece sobre otras leyes.

La cooperación internacional tiene que cumplir los derechos humanos, y esos derechos han de ser aplicados a través de la cooperación internacional. Los tratados de derechos humanos hacen referencia a la cooperación internacional en los lugares más prominentes. Las ETO resumen qué significa cooperar a nivel internacional para aplicar los derechos humanos –y qué significa para los individuos y las comunidades victimizados por actores externos o internacionales.



El concepto de las ETO “pide poco más que se vuelvan a ubicar los derechos humanos en el lugar que ocupaban hace más de sesenta años, cuando se adoptaron la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En virtud de la Carta de las Naciones Unidas, todos los Miembros ‘se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55’, que incluyen ‘el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades’. Cuando se adoptó tres años después, la Declaración Universal de Derechos Humanos no solo incluía un catálogo de derechos que concretaban los requisitos de la Carta de las Naciones Unidas. También establecía un deber de cooperación internacional en el Artículo 22 para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales: este objetivo, dice, debe lograrse ‘mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado’. Asimismo, el artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos estipula también que ‘toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos’. (...) Hoy, son estas promesas las que finalmente están recobrando vida”.<sup>14</sup>

Las Naciones Unidas han sido usadas políticamente de manera incorrecta para diversos fines ajenos a su Carta. Además, las Naciones Unidas han sido privadas financiera y políticamente por algunos Estados – con

empresas y fundaciones privadas entrando en las Naciones Unidas con financiación e influencia. A cambio, esos intereses privados reciben un “lavado de cara azul” (del color de la bandera de las Naciones Unidas), y pueden empezar a establecer sus propias prioridades bajo la apariencia de un „partenariado“. Las políticas que se presentan en la Iniciativa de Rediseño Mundial del Foro Económico Mundial ya están siendo aplicadas. Marginan a la comunidad internacional de Estados y pueblos –básicamente rempazan la formulación multilateral de políticas por una red de “foros de actores múltiples” con las empresas transnacionales como miembros clave en el diseño de las políticas mundiales.

Ha llegado la hora de que los Estados aúnen sus políticas y empiecen a avanzar hacia la Gran Ley de la Paz. Han de crearse coaliciones internacionales de Estados que establezcan una gobernanza internacional conjunta de los Estados basada en la cooperación internacional en torno a los derechos humanos y las obligaciones extraterritoriales relacionadas.

*Conclusión sobre la 12.ª Política: los Estados pueden hacer uso de las ETO para rechazar la captura corporativa de los espacios internacionales de políticas, restaurar el proyecto original de las Naciones Unidas, avanzar hacia la Gran Ley de la Paz, y crear instituciones y regímenes de tratados que estén basados en derechos humanos y rindan cuentas a la gente.*





<sup>1</sup> Los Principios de Maastricht de 2011 y otros documentos sobre obligaciones extraterritoriales pueden encontrarse en [www.etoconsortium.org](http://www.etoconsortium.org).

<sup>2</sup> O. de Schutter et al. Comentario de los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. HRQ Vol. 34. N.º 4. Noviembre de 2012.

<sup>3</sup> FIAN Internacional. Doce razones para fortalecer las obligaciones extraterritoriales en derechos humanos. Octubre de 2013.

<sup>4</sup> FIAN Internacional. Catorce malentendidos acerca de las obligaciones extraterritoriales en derechos humanos. Mayo de 2014.

<sup>5</sup> Principio de Maastricht sobre las ETO número 39 (ETOP 39).

<sup>6</sup> Z. Brzezinski. *Strategic Vision, America and the Crisis of Global Power*. 2012 Basic Books. Nueva York.

<sup>7</sup> ETOP 20.

<sup>8</sup> ETOP 21a.

<sup>9</sup> ETOP 15.

<sup>10</sup> Además, el ETOP 27 recuerda la obligación de cooperar en la protección contra el menoscabo por terceros, como empresas transnacionales.

<sup>11</sup> Wilson, E.O. *The Future of Life*. 2002.

<sup>12</sup> ETOP 31.

<sup>13</sup> ETOP 30-35.

<sup>14</sup> O. de Schutter. Prefacio en: F.Coomans, R.Künnemann (editores). *Cases and Concepts on Extraterritorial Obligations in the area of Economic, Social and Cultural Rights*. Intersentia. 2012.

# Consortio ETO

El Consortio ETO es una red dirigida por sus miembros, formada por un gran número de OSC y académicos interesados en la promoción y protección de los derechos humanos.

Establecido en Ginebra en 2007, el propósito del Consortio ETO consiste en abordar las lagunas en la protección de los derechos humanos que se han abierto con el incumplimiento de las obligaciones extraterritoriales (ETO).

El Consortio ETO transversaliza y aplica las ETO, empleando como conceptos clave de referencia los Principios de Maastricht sobre Obligaciones Extraterritoriales en el área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Consortio trabaja de una manera continuada para potenciar las ETO en múltiples contextos y ocasiones, por ejemplo en conferencias internacionales y regionales y a través de la capacitación, el trabajo de casos, la investigación y el trabajo de incidencia.

El Consortio ETO organiza su trabajo en grupos temáticos que trabajan en

diferentes temas y regiones geográficas. A parte de los grupos temáticos existe un grupo académico de apoyo, con un mandato diferente que consiste en ayudar a los grupos y a los miembros. Los miembros del Consortio ETO utilizan los Principios de Maastricht en su trabajo diario, individualmente o en cooperación, con la vista puesta en nuevos espacios en los que abordar algunos de los problemas más urgentes relacionados con la protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

El Consortio ETO está dirigido por un Comité de Directivo formado por representantes de las OSC y académicas y académicos de varias regiones del mundo. El Consortio nombra a una de las OSC miembros como encargada del Secretariado del Consortio ETO por un determinado periodo de tiempo.

Invitamos a las OSC y a las personas académicas interesadas en cooperar o convertirse en miembros a que contacten con el Secretariado del Consortio ETO.

**[secretariat@etoconsortium.org](mailto:secretariat@etoconsortium.org)**  
**[www.etoconsortium.org](http://www.etoconsortium.org)**

