

RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS PARA FINANCIAR LA JUSTICIA ECONÓMICA, SOCIAL Y CLIMÁTICA

Las múltiples crisis —en especial, el conflicto armado, el cambio climático, la inestabilidad económica y la desigualdad, así como el persistente impacto de la pandemia de COVID-19— han tenido consecuencias catastróficas sobre los derechos económicos y sociales de las personas. Estas crisis ponen también de manifiesto la importancia de la cooperación y la solidaridad internacionales: ningún país puede responder por sí solo, sino que se precisa la acción colectiva. No se trata solamente de un imperativo moral; los derechos humanos obligan a los Estados que cuentan con recursos suficientes a ofrecer ayuda y cooperación internacionales a otros Estados que lo necesiten para garantizar los derechos económicos y sociales.

Los debates sobre la ayuda al desarrollo, la estructura de la deuda, la financiación climática y la política fiscal pueden parecer ajenos a la vida de la gente, pero las decisiones que se toman en los foros globales tienen consecuencias tangibles sobre los derechos económicos y sociales de todo el mundo. Amnistía Internacional, como la mayor organización de derechos humanos del mundo, observa y trata de influir en procesos globales aparentemente tecnocráticos que, si bien son insuficientes para garantizar la realización de los derechos, pueden dar lugar a decisiones que limiten la inversión en los derechos económicos y sociales y en la justicia climática.

Hay múltiples debates en curso en diferentes foros relativos a la reforma de las instituciones financieras internacionales (por ejemplo, el Banco Mundial) y de la ayuda internacional, para añadirles agilidad y adecuarlas mejor a sus fines. En este contexto, el presente documento expone una serie de medidas que los Estados deberían adoptar para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos, especialmente en el ámbito económico y social. Se incluyen compromisos para: I) aumentar la ayuda humanitaria y al desarrollo, II) abordar la actual crisis de deuda con el fin de dejar más espacio fiscal para el gasto social, III) reforzar la cooperación fiscal mundial y IV) aumentar la financiación climática y hacerla más eficaz y equitativa. Además, es crucial que los Estados dispongan tanto de los recursos como del espacio fiscal para apoyar la realización de los derechos humanos, especialmente en países que atraviesan crisis y perturbaciones, teniendo en cuenta las necesidades de los grupos marginados y de quienes han sufrido discriminación sistémica. Para lograrlo, los Estados deben apoyar la plena realización de los derechos humanos, por ejemplo: V) proporcionando financiación y políticas para la cobertura sanitaria universal y la preparación ante pandemias, y VI) respaldando la protección social universal en todos los países. Estos asuntos están interrelacionados, ya que la ayuda bilateral, los ingresos fiscales, la financiación climática y los costes del servicio de la deuda influyen en el grado de daño a los derechos humanos que conlleva la polícrisis actual.

Las recomendaciones del presente documento son la base del trabajo de incidencia que desarrolla Amnistía Internacional en múltiples foros internacionales, regionales y nacionales en los que se debaten estas cuestiones, como por ejemplo los procesos del G7 y el G20, la Cumbre para un Nuevo Pacto Financiero Mundial (cumbre internacional sobre financiación que se celebrará en París en junio de 2023) y la 28ª Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP28).

MENSAJES CLAVE

La policrisis perjudica directamente a los derechos humanos y merma la capacidad de los Estados para proteger y hacer efectivos los derechos humanos económicos y sociales. Los mensajes clave *infra* hacen referencia a las obligaciones de los países de todos los niveles de ingresos para garantizar la realización de los derechos económicos y sociales.

- Ningún país puede responder a las múltiples crisis en curso por sí solo. Los Estados que pueden **proporcionar ayuda y cooperación internacionales** a otros Estados que la necesiten para garantizar los derechos económicos y sociales están obligados a hacerlo en virtud de los derechos humanos.
- Una acción internacional coordinada que ofrezca alivio de la deuda puede transformar la capacidad de los gobiernos para invertir en desarrollo económico, acción climática y protección social. Todos los acreedores —Estados, acreedores privados e instituciones financieras internacionales— deben cooperar para garantizar el oportuno **alivio de la deuda para todos los países en situación o riesgo de sobreendeudamiento** y valorar todas las opciones disponibles para proporcionar dicho alivio, incluidas la reestructuración y/o la cancelación de la deuda.
- Urge abordar de manera efectiva la pérdida de posibles ingresos fiscales, ya sea debida a ineficiencias, a incentivos fiscales nocivos o a prácticas fiscales abusivas. La pérdida de ingresos fiscales dificulta a los gobiernos sufragar gastos esenciales en sanidad, protección social y preparación ante pandemias. Los Estados deben implicarse en el **desarrollo de una Convención Fiscal de la ONU** para abordar los problemas actuales y crear una **estructura de gobernanza fiscal global justa**.
- Los Estados ricos deben **augmentar sustancialmente sus contribuciones futuras a la financiación climática** —que actualmente incluye fondos para la mitigación del cambio climático y la adaptación a éste— y cumplir este año colectivamente la meta ya acordada de recaudar al menos 100.000 millones de dólares estadounidenses anuales —lo cual incluye la compensación de déficits previos—, **fundamentalmente en forma de subvenciones, no de préstamos**. También deben comprometerse a alcanzar una meta mucho mayor de 2025 en adelante, basada en pruebas científicas y en las necesidades integrales de los países en desarrollo.
- El **Fondo para Pérdidas y Daños** debe estar operativo para la COP28 y dotado de **recursos financieros adecuados y adicionales** para remediar las pérdidas y los daños inducidos por el clima en los países de bajos ingresos, garantizando que los grupos más afectados —como las mujeres, los pueblos indígenas, la infancia y otros grupos marginados— puedan acceder de forma efectiva a los recursos y a otras reparaciones.
- Los Estados deben invertir en la **cobertura sanitaria universal** en todo el mundo y efectuar **cambios estructurales en las normas del comercio mundial y la protección de la propiedad intelectual** para garantizar que el mundo pueda resistir a futuras pandemias sin descuidar a nadie.
- Los programas de protección social deben ampliarse con urgencia a escala mundial para que pueda garantizarse el derecho de las personas a la seguridad social. Los Estados deben **apoyar y financiar adecuadamente la creación de un fondo mundial de protección social**, tal y como proponen la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el relator especial de la ONU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos.

I. AUMENTAR LA AYUDA HUMANITARIA Y AL DESARROLLO

Los efectos combinados de las crisis actuales —que conforman la llamada policrisis— han provocado un aumento drástico de las necesidades humanitarias y de desarrollo, a la vez que de las carencias para su financiación. Por ejemplo, la guerra de Ucrania y el cambio climático han dado lugar a la inflación de los precios de los cereales y el transporte, lo que ha incrementado los costes de la ayuda humanitaria. El Panorama Global Humanitario 2023 indica que “[e]l aumento de las necesidades humanitarias a nivel mundial, el incremento de los costes operativos y de los precios de los productos básicos y la elevada inflación en 2023 están contribuyendo a un aumento significativo de los requerimientos. Por ejemplo, los costes mensuales de compra de alimentos del Programa Mundial de Alimentos son ahora un 44 por ciento más altos que antes de la pandemia”.¹ Sin embargo, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de las Naciones Unidas recibió solamente el 57,5% de la financiación total requerida para ayuda humanitaria en 2022.²

¹ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de las Naciones Unidas, *Humanitarian Action: Analysing Needs and Responses, At a Glance*, noviembre de 2022, <https://humanitarianaction.info/article/glance-0>

² OCAH, Financial Tracking Service, *Appeals and response plans 2022*, <https://fts.unocha.org/appeals/overview/2022>

Del mismo modo, los avances para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se han detenido e incluso revertido, ya que desde 2020 se han visto abocadas a la pobreza extrema 93 millones de personas más, como consecuencia de la pandemia de COVID-19 y del impacto de la invasión rusa de Ucrania.³ Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la carencia anual para financiar los ODS antes de la COVID-19 era de 2,5 billones de dólares estadounidenses: 500.000 millones en los países de bajos ingresos y 2 billones en otros países en desarrollo.⁴ Desde entonces, esta cifra ha aumentado. En 2023, la OCDE declaró que, tras la pandemia, la carencia para financiar los ODS había pasado de 2,5 billones de dólares estadounidenses a como mínimo 3,9 billones anuales y calculaba que aumentaría en 400.000 millones anuales entre 2020 y 2025.⁵

Los Estados tienen la obligación de prestar asistencia y cooperación internacionales, en la medida de lo posible, para ayudar a otros Estados a realizar sus derechos económicos y sociales.⁶ En una resolución adoptada en octubre de 1970, la Asamblea General de la ONU proclamó que “[c]ada país económicamente adelantado aumentará progresivamente su asistencia oficial para el desarrollo a los países en desarrollo y hará los mayores esfuerzos para alcanzar para mediados del Decenio una cantidad neta mínima equivalente al 0,7% de su producto nacional bruto a precios de mercado”.⁷ Sin embargo, más de 50 años después, el total de la ayuda oficial al desarrollo de 2022 equivale únicamente al 0,36% del ingreso nacional bruto (INB) combinado de los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). En 2022, apenas cinco países alcanzaron o superaron el objetivo del 0,7%.⁸

En este contexto, pedimos a los Estados que:

- **aumenten la ayuda oficial al desarrollo basada en subvenciones para alcanzar como mínimo el 0,7% de su ingreso nacional bruto, así como la ayuda humanitaria, para apoyar a las personas de todos los países a fin de que puedan alcanzar los niveles mínimos y esenciales de sus derechos económicos y sociales;**
- **garanticen que se tienen en cuenta las necesidades específicas de los grupos marginados o de quienes sufren discriminación, incluida la discriminación múltiple e interseccional por motivos de género, raza, discapacidad, edad, identidad étnica o de otro tipo, nacionalidad, situación migratoria o nivel socioeconómico, entre otros, y que existe una verdadera participación de las personas afectadas y se rinden cuentas sobre la ayuda proporcionada;**
- **cubran urgentemente la inmensa carencia de financiación que dificulta alcanzar los ODS, a fin de garantizar que todos los objetivos y metas sigan su curso para satisfacer tanto las necesidades inmediatas como los compromisos para 2030.**

II. ABORDAR LA ACTUAL CRISIS DE DEUDA

Los crecientes niveles de deuda son un grave motivo de preocupación mundial. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), más del 60% de los países de bajos ingresos y más del 25% de los países de mercados emergentes están en situación de sobreendeudamiento o corren el riesgo de estarlo.⁹ El PNUD ha declarado que 54 países, en los que viven la mitad de las personas más pobres del mundo, necesitan con urgencia alivio de la carga de la deuda.¹⁰ La crisis climática, junto con las debilidades del sistema financiero actual, endeuda aún más a los países de ingresos medianos bajos, ya que con frecuencia la única opción para financiar las pérdidas y los daños causados por el cambio climático es recurrir a préstamos adicionales.¹¹

³ Naciones Unidas, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2022*, https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2022_Spanish.pdf, pág. 3.

⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Closing the SDG Financing Gap in the COVID-19 Era: Scoping Note for the G20 Development Working Group*, 27 de octubre de 2021, <https://www.oecd.org/dev/OECD-UNDP-Scoping-Note-Closing-SDG-Financing-Gap-COVID-19-era.pdf>

⁵ *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2023*, 10 de noviembre de 2022, https://read.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/global-outlook-on-financing-for-sustainable-development-2023_fcbe6ce9-en#, p. 6.

⁶ El artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece que: Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas, “Estrategia Internacional de Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo”, Resolución 2626 (XXV), aprobada el 24 de octubre de 1970, párr. 43.

⁸ OCDE, *Official Development Assistance (ODA) in 2022, by members of the Development Assistance Committee (preliminary data)*, Official Development Assistance (ODA), <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm>. Los cinco países son Alemania, Dinamarca, Luxemburgo, Noruega y Suecia.

⁹ Fondo Monetario Internacional (FMI), *CGD Talks: Compound Crises Call for Decisive Action*, 13 de septiembre de 2022, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/09/14/tr091322-cgd-transcript>. El FMI no ha establecido ninguna definición para determinar qué constituye un “mercado emergente”. Puede obtenerse más información sobre el modo de clasificación de los países en este enlace: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2021/06/the-future-of-emerging-markets-dutttagupta-and-pazarbasioglu.htm>

¹⁰ PNUD, *El PNUD advierte que el 50 % de las poblaciones más pobres del mundo necesitan urgentemente el alivio de la deuda para evitar una grave crisis sistémica de desarrollo*, 11 de octubre de 2022, <https://www.undp.org/es/comunicados-de-prensa/el-pnud-advierte-que-el-50-de-las-poblaciones-mas-pobres-del-mundo-necesitan-urgentemente-el-alivio-de-la-deuda-para-evitar-una>

¹¹ Action Aid, *The Vicious Cycle - Connections Between the Debt Crisis and Climate Crisis*, 10 de abril de 2023, <https://actionaid.org/publications/2023/vicious-cycle>

Un nivel insostenible de deuda puede tener un impacto grave sobre la capacidad de los Estados para hacer efectivos los derechos humanos. El coste del servicio de la deuda existente limita los recursos disponibles y los desvía del gasto social crucial y del gasto en acción climática, incluidas la adaptación al cambio climático y la transición justa para abandonar los combustibles fósiles. En Sri Lanka, por ejemplo, en 2020, el 71,4% de los ingresos del Estado se destinó al pago de intereses, frente a una media mundial del 6%.¹² Cifras recientes de Debt Justice muestran que los pagos de la deuda de 91 países de bajos ingresos han pasado de suponer el 6,6% de los ingresos del Estado en 2011 al 16,3% en 2023.¹³ Según Oxfam, en 2022, el servicio de la deuda de todos los países más pobres del mundo se estimaba en 43.000 millones de dólares estadounidenses y, en 2021, la deuda representaba el 171% del gasto combinado total en sanidad, educación y protección social de los países de bajos ingresos.¹⁴ Amnistía Internacional defiende un alivio esencial y oportuno de la carga de la deuda para crear el espacio fiscal para el gasto social que tan necesario es en varios países.¹⁵

Una acción internacional coordinada que ofrezca alivio de la deuda puede transformar la capacidad de los gobiernos para invertir en desarrollo económico, acción climática y protección social. La crisis de la deuda se ha reconocido en varios foros destacados este año. En febrero de 2023, la reunión de ministros de Economía del G20 reconoció la “urgencia de abordar las vulnerabilidades de la deuda” en todo el mundo.¹⁶ En abril de 2023, la Mesa Redonda Mundial sobre la Deuda Soberana (GSDR, por sus siglas en inglés), se dio cita en las Reuniones de Primavera del Grupo Banco Mundial/FMI para debatir sobre la sostenibilidad de la deuda y los retos de su reestructuración, así como para ver formas de abordarlos.¹⁷ Sin embargo, no hay pruebas de que estas reuniones hayan dado paso a la adopción de medidas para garantizar que los países dispongan de alivio de la deuda en el momento oportuno. Además, los esfuerzos internacionales actuales para abordar las crisis de la deuda han sido insuficientes. Por ejemplo, sólo tres países han presentado una solicitud con arreglo al Marco Común para el Tratamiento de la Deuda —acuerdo entre el G20 y los Estados del Club de París para coordinar y cooperar en el tratamiento de la deuda de hasta 73 países de bajos ingresos— y únicamente uno ha llegado a un acuerdo.

En este contexto, pedimos a los Estados que:

- **garanticen el oportuno alivio de la deuda para todos los países en situación o riesgo de sobreendeudamiento y valoren todas las opciones disponibles para proporcionar dicho alivio, incluidas la reestructuración y la cancelación de la deuda;**
- **refuercen la coordinación entre los acreedores multilaterales, bilaterales y privados para ofrecer alivio de la deuda a todos los países que estén en situación o riesgo de sobreendeudamiento, lo que incluye:**
 - **reformular el Marco Común para el Tratamiento de la Deuda, lo que incluye hacer que el proceso sea más eficaz, transparente, inclusivo y oportuno;**
 - **garantizar que más países cumplan los requisitos para acceder a un alivio comparable, y que en los esfuerzos de reestructuración y alivio de la deuda participen más acreedores;**
 - **tomar medidas para garantizar que los acuerdos de préstamo contemplen la suspensión de pagos en tiempos de crisis, incluidos los fenómenos meteorológicos y climáticos extremos, además de otras catástrofes y crisis económicas;**
- **se abstengan de incluir en los acuerdos de deuda estipulaciones que puedan socavar la capacidad de los Estados para cumplir sus obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales, incluso en relación con la crisis climática;**
- **garanticen que las condiciones de los préstamos soberanos bilaterales, multilaterales y privados sean transparentes y estén disponibles y sujetas al escrutinio público.**

III. REFORZAR LA COOPERACIÓN FISCAL MUNDIAL

¹² Amnistía Internacional, “*We Are Near Total Breakdown*”: *Protecting the Rights to Health, Food and Social Security in Sri Lanka’s Economic Crisis* (Índice: ASA 37/6052/2022), 4 de octubre de 2022, <https://www.amnesty.org/es/documents/asa37/6052/2022/en/>

¹³ Debt Justice, *Lower income country debt payments to hit highest level in 25 years*, 11 de abril de 2023, <https://debtjustice.org.uk/press-release/lower-income-country-debt-payments-set-to-hit-highest-level-in-25-years>. Las cifras de Debt Justice incluyen “91 países clasificados como de ingresos bajos o medianos bajos por el Banco Mundial, o como Pequeño Estado Insular en Desarrollo por la ONU, cuando se dispone de datos”.

¹⁴ Oxfam International, *Beneficiarse del sufrimiento*, 30 de junio de 2022, nota informativa de Oxfam, <https://www.oxfam.org/es/informes/beneficiarse-del-sufrimiento>, pág. 6.

¹⁵ Amnistía Internacional, *Resuscitation Required – The Greek Health System After a Decade of Austerity* (Índice: EUR 2/2176/2020), 28 de abril de 2020, <https://www.amnesty.org/es/documents/eur25/2176/2020/en/>; Amnistía Internacional, “*We Are Near Total Breakdown*”: *Protecting the Rights to Health, Food and Social Security in Sri Lanka’s Economic Crisis* (Índice: ASA 37/6052/2022), 4 de octubre de 2022, <https://www.amnesty.org/es/documents/asa37/6052/2022/en/>; Amnistía Internacional, “*We just watched COVID-19 patients die*”: *COVID-19 exposed Somalia’s weak healthcare system but debt relief can transform it* (Índice: AFR 52/4602/2021), 18 de abril de 2021, <https://www.amnesty.org/es/documents/afr52/4602/2021/en/>

¹⁶ G20, *G20 Chair’s Summary and Outcome Document First G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting Bengaluru*, 24-25 de febrero de 2023, <https://www.g20.org/es/media-resources/press-releases/february-23/csod/>

¹⁷ FMI, *Global sovereign debt roundtable co-chairs press statement*, 12 de abril de 2023, comunicado de prensa núm. 23/117, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/04/12/pr23117-global-sovereign-debt-roundtable-cochairs-press-stmt>

La cooperación fiscal mundial puede desempeñar un papel importante a la hora de garantizar que los países puedan movilizar recursos suficientes para hacer efectivos los derechos humanos. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (UNDESA) ha reconocido que la fiscalidad es la forma más sostenible de generar ingresos.¹⁸ Sin embargo, muchos gobiernos no generan tantos ingresos como quisieran a través de los impuestos, debido a ineficiencias, a incentivos fiscales nocivos o a prácticas fiscales abusivas, tales como competencia fiscal perjudicial y flujos financieros ilícitos.¹⁹ Las ganancias potenciales de atajar con eficacia estas pérdidas son inmensas: se calcula que cada año se pierden aproximadamente 500.000 millones de dólares estadounidenses debido a prácticas fiscales abusivas, incluidos 45.000 millones a expensas de los países de bajos ingresos.²⁰ Los países de ingresos medianos altos y los de altos ingresos posibilitan el 98% de las prácticas fiscales abusivas a escala mundial; África y Latinoamérica son las más afectadas, pues pierden anualmente por este motivo 26.000 millones de dólares (7% de los ingresos fiscales) y 43.000 millones de dólares (4,2% de los ingresos fiscales) respectivamente,²¹ equivalentes a casi la mitad (48%) de sus presupuestos de salud pública.²²

Además, las normas fiscales globales han perjudicado desproporcionadamente a los países de bajos ingresos largo tiempo y han perpetuado las desigualdades, porque estas normas se diseñaron de forma no inclusiva en beneficio de los Estados ricos. El ejemplo más reciente es el Marco Inclusivo de la OCDE sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios, de 2021, que establece un impuesto de sociedades mínimo global del 15% sobre el beneficio residual de las empresas multinacionales más grandes y rentables.²³ Aunque el nuevo tipo global propuesto pueda parecer un avance significativo en la lucha contra la elusión fiscal de las multinacionales, se calcula que los países ricos del G7 percibirán más del 60% de los ingresos fiscales adicionales generados,²⁴ por dos razones: en primer lugar, porque el tipo impositivo mínimo del 15% se considera demasiado bajo para incentivar la reducción del traslado de beneficios, dado que, en 2021, varios países de Latinoamérica y África tenían tipos impositivos medios para el impuesto de sociedades del 26% y el 27%;²⁵ en segundo lugar, según el acuerdo de la OCDE, la mayor parte de los ingresos fiscales adicionales se destinarán a los países de origen de las multinacionales, no a los países “mercado” de ingresos bajos o medianos en los que estas empresas operan y generan beneficios.²⁶

En consecuencia, en diciembre de 2022 se votó una alternativa más justa e inclusiva como Resolución de la Asamblea General de la ONU.²⁷ La Resolución pedía a la ONU que iniciara un proceso con el objetivo último de crear un tratado global y mecanismos de vigilancia.²⁸

En este contexto, pedimos a los Estados que se comprometan a desarrollar una Convención Fiscal de la ONU que sirva de marco para:

- **abordar de forma integral el problema tanto de los flujos financieros ilícitos como de prácticas comerciales tales como la elusión fiscal atroz y agresiva, con vistas a permitir una mayor movilización de los recursos nacionales, especialmente en países de bajos ingresos, para hacer efectivos los derechos humanos;**
- **crear una estructura de gobernanza fiscal global que sea justa, transparente e incorpore mecanismos de rendición de cuentas, incluida una Comisión Fiscal Intergubernamental de la ONU con representación paritaria de cada Estado Parte, cuyo objetivo sea armonizar prácticas y políticas fiscales eficaces basadas en el derecho y las normas de derechos humanos.**

¹⁸ Informe del Comité de Expertos de la ONU sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación: *The Role of Taxation and Domestic Resource Mobilization in the Implementation of the Sustainable Development Goals*, 3 de octubre de 2018, doc. ONU E/C.18/2018/CRP.19.

¹⁹ OCDE, *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, 1998, <https://doi.org/10.1787/9789264162945-en>

²⁰ Tax Justice Network, *The State of Tax Justice 2021*, 16 de noviembre de 2021, <https://taxjustice.net/reports/the-state-of-tax-justice-2021/>

²¹ Tax Justice Network, *The State of Tax Justice 2020: Tax Justice in the time of COVID-19*, 20 de noviembre de 2020,

<https://taxjustice.net/reports/the-state-of-tax-justice-2020/>

²² Tax Justice Network, *The State of Tax Justice 2021* (antes citado).

²³ Tan solo se redistribuirá una pequeña parte de los beneficios globales del centenar de multinacionales de mayor tamaño y rentabilidad, dado el margen de beneficios mínimo del 10% requerido en los respectivos mercados. Se calcula que así sólo se generarán menos de 10.000 millones de dólares estadounidenses al año en ingresos globales adicionales.

²⁴ Tax Justice Network, *Global minimum corporate tax: questions grow over OECD commitment to 'inclusive' reforms*, 5 de julio de 2021, <https://taxjustice.net/2021/07/05/global-minimum-corporate-tax-questions-grow-over-oecd-commitment-to-inclusive-reforms/>

²⁵ OCDE, *Corporate Tax Statistics: Third Edition*, 2021, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/corporate-tax-statistics-third-edition.pdf>

²⁶ José Antonio Ocampo y Tommaso Faccio, *Cómo asegurar un acuerdo fiscal global más justo*, 7 de julio de 2021, Project Syndicate, <https://www.project-syndicate.org/commentary/making-the-oecd-global-corporate-tax-agreement-fairer-by-jose-antonio-ocampo-and-tommaso-faccio-2021-07/spanish>

²⁷ *The Guardian*, “UN agrees global tax rules resolution giving developing nations greater say”, 23 de noviembre de 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/nov/23/un-agrees-global-tax-rules-resolution-giving-developing-nations-greater-say>

²⁸ European Network on Debt and Development (Eurodad), *Proposal for a United Nations convention on tax*, 10 de marzo de 2022, https://www.eurodad.org/un_tax_convention

IV. AUMENTAR LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA Y HACERLA MÁS EFICAZ Y EQUITATIVA

Desde 2009, los países ricos²⁹ se han comprometido a movilizar 100.000 millones de dólares estadounidenses al año entre 2020 y 2025 para ayudar a los países en desarrollo a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (mitigación del cambio climático) y a adaptarse a los inevitables impactos del cambio climático (adaptación al cambio climático). Se han comprometido a movilizar estos recursos a partir de una “gran variedad de fuentes, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, incluidas las fuentes alternativas de financiación”.³⁰

Hasta la fecha, los países ricos no han cumplido este compromiso. Según los cálculos más recientes de la OCDE, la financiación climática de los países ricos fue de 83.300 millones de dólares estadounidenses en 2020.³¹ El 73% de estos fondos fueron en forma de préstamos y no de subvenciones, lo que aumenta la deuda de los países en desarrollo y sus obligaciones hacia los donantes, y reduce los recursos disponibles para hacer efectivos los derechos humanos en el país. Los préstamos son especialmente inadecuados para la adaptación climática; la construcción de infraestructuras para ayudar a los países en desarrollo a sobrellevar el cambio climático creado por los países con altas emisiones no generará beneficios que puedan destinarse a devolver los préstamos.

Aun si se alcanza el objetivo de 100.000 millones de dólares estadounidenses al año, se calcula que esta cifra representa sólo una mínima parte de los fondos necesarios y, por tanto, es totalmente inadecuada para proteger los derechos humanos ante la emergencia climática.³² Actualmente se están llevando a cabo negociaciones en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) para establecer lo que se describe como un “nuevo objetivo colectivo cuantificado” sobre financiación climática para el periodo posterior a 2025.

Además, los países de bajos ingresos soportan ya costes ingentes debido a los impactos del cambio climático que no podrán o querrán evitarse (“pérdidas y daños”); se calcula que, en 2030, el coste económico de las pérdidas y los daños se elevará a varios cientos de miles de millones anuales para los países en desarrollo.³³ Hasta la fecha, los países ricos no han proporcionado en general recursos económicos adicionales y específicos a los países en desarrollo para remediar las pérdidas y los daños inducidos por el clima. El Fondo para Pérdidas y Daños no se estableció hasta la COP27, en noviembre de 2022. Es crucial que el Fondo pase a ser operativo con prontitud y que los países ricos contribuyan a él satisfactoriamente. Los fondos para pérdidas y daños deben añadirse a los recursos ya comprometidos para la ayuda internacional para el desarrollo y la mitigación y adaptación al cambio climático. Además, deben ser en forma de subvenciones en vez de préstamos, para no generar más deuda a países que a menudo están ya altamente endeudados.

En este contexto, pedimos a los países ricos que:³⁴

- **asignen nueva financiación climática adicional a los países en desarrollo para que apliquen medidas de mitigación y adaptación compatibles con los derechos humanos a fin no sólo de alcanzar el objetivo de 100.000 millones de dólares anuales, sino también de proporcionar la suma acumulativa de 600.000 millones de dólares durante el periodo 2020-2025, que compensaría déficits previos;**

²⁹ En virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y del Acuerdo de París, todos los países industrializados, denominados “países desarrollados”, excepto las economías en transición como la Federación de Rusia, los Estados Bálticos y varios Estados de Europa Central y Oriental, tienen la obligación de aportar financiación climática a las partes en desarrollo. Se anima a las demás partes a que aporten o sigan aportando dicha ayuda voluntariamente. Según el derecho de los derechos humanos, todos los Estados que estén en condiciones de hacerlo deben proporcionar cooperación y asistencia internacionales para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

³⁰ CMNUCC, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 15º período de sesiones, celebrado en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2009, Adición*, Decisión 2/CP.15, 30 de marzo de 2010, doc. ONU FCCC/CP/2009/11/Add.1, párr. 8.

³¹ OCDE, *Aggregate Trends of Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2020, 2022*, <https://www.oecd.org/climate-change/finance-usd-100-billion-goal>

³² Según la información reunida por el Comité Permanente de Financiación de la CMNUCC, 78 de las 153 contribuciones determinadas a nivel nacional tienen necesidades presupuestadas, que ascienden a entre 5,8 y 5,9 billones de dólares estadounidenses hasta 2030. Sólo el 11% de las necesidades presupuestadas especifican si la financiación ha de ser nacional o internacional; de éstas, 502.000 millones de dólares se identifican como necesidades que requieren fuentes de financiación internacionales. Véase Comité Permanente de Financiación de la CMNUCC, *Primer informe sobre la determinación de las necesidades de los países en desarrollo relacionadas con la implementación de la Convención y del Acuerdo de París, 2021* (en inglés), párr. 16, <https://unfccc.int/topics/climate-finance/workstreams/needs-report>. Estas cifras correspondían al 31 de mayo de 2021.

³³ Heinrich Böll Stiftung, *Unpacking finance for Loss and Damage: Differentiating finance types, developing countries' needs and the lessons from the Covid-19 pandemic*, <https://us.boell.org/en/unpacking-finance-loss-and-damage>

³⁴ Para consultar recomendaciones más detalladas a los Estados ante la Conferencia de Bonn sobre Cambio Climático de la ONU y la COP28, véase Amnistía Internacional, *Recomendaciones a las partes en la CMNUCC para una acción climática compatible con los derechos humanos en 2023* (Índice: IOR 40/6785/2023), 24 de mayo de 2023, <https://www.amnesty.org/es/documents/ior40/6785/2023/es/>

- se comprometan a aumentar la financiación para la adaptación al cambio climático en los países en desarrollo a fin de lograr un equilibrio entre la financiación de mitigación y la de adaptación, y presenten un plan claro para llevar esto a cabo y para alcanzar y superar la meta establecida en la COP26 de que, antes de 2025, se dupliquen como mínimo los niveles de financiación para la adaptación existentes en 2019, teniendo en cuenta que incluso la duplicación de dichos niveles seguirá siendo insuficiente para permitir que los países en desarrollo proporcionen apoyo para que la población se adapte al cambio climático;
- adopten un nuevo objetivo colectivo cuantificado para la financiación climática internacional a partir de 2025, que:
 - se base en pruebas científicas y en todas las necesidades de los países en desarrollo, incluidas las pérdidas y los daños;
 - incluya submetas para la mitigación, la adaptación y las pérdidas y daños;
 - garantice que los recursos movilizados para esta meta sean nuevos y adicionales a los compromisos anteriores para el desarrollo internacional y la asistencia humanitaria;
 - garantice que los recursos de la nueva meta se proporcionen ampliamente en forma de subvenciones en lugar de préstamos, en particular para la adaptación y las pérdidas y daños;
 - garantice que se asignan recursos para apoyar iniciativas climáticas compatibles con los derechos humanos que reparen los desequilibrios de poder y las discriminaciones, incluso en el acceso a la financiación;
- pongan en marcha el Fondo de Pérdidas y Daños antes de la COP28 de forma coherente con los derechos humanos, en particular garantizando que el Fondo se sustenta sobre los principios de los derechos humanos, tiene como objetivo proporcionar una reparación efectiva a las personas más afectadas por la crisis climática y prevé la participación significativa de las comunidades afectadas y los pueblos indígenas;³⁵
- proporcionen recursos financieros adecuados y adicionales a los países en desarrollo —en particular a través del recién creado Fondo de Pérdidas y Daños una vez que esté operativo— para remediar pérdidas y daños inducidos por el clima, garantizando que los grupos más afectados —como las mujeres, los pueblos indígenas, la infancia y otros grupos marginados— puedan acceder de forma efectiva a los recursos y a otras formas de reparación;
- garanticen que la financiación proporcionada a países de bajos ingresos para la mitigación, la adaptación y las pérdidas y daños relativos al cambio climático sea en forma de subvenciones y no de préstamos, con el fin de no generar nueva deuda;
- garanticen que la financiación climática para la mitigación, la adaptación y las pérdidas y daños sea nueva y adicional a los compromisos existentes para la ayuda internacional al desarrollo y los compromisos financieros ya adquiridos.

V. REFORZAR LA COBERTURA SANITARIA UNIVERSAL Y LA PREPARACIÓN ANTE PANDEMIAS

La pandemia de COVID-19 demostró lo importante que es para la comunidad internacional dar prioridad a la cobertura sanitaria universal y a la preparación ante pandemias. En los debates sobre la ampliación del espacio fiscal y el papel del sector privado en la próxima Cumbre y otros actos, es crucial que los participantes insistan en destinar inversiones a convertir en realidad la cobertura sanitaria universal, que se comprometan a ello y que se aseguren de que se refuerza la cooperación internacional para la preparación ante pandemias.

La cobertura sanitaria universal (CSU) es un componente integral del derecho a la salud. El Objetivo 3 de los ODS aborda la cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y “el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos”.³⁶ Sin embargo, la pandemia de COVID-19 tuvo importantes efectos negativos sobre los avances hacia este objetivo,³⁷ lo que provocó retrocesos con respecto a los logros en materia de salud pública conseguidos en las últimas décadas.³⁸ Por ejemplo, UNICEF informó de que, sólo en 2020, 23 millones de niños y niñas no habían recibido las vacunas básicas rutinarias y que a 17 millones no se les había administrado ni una sola vacuna.³⁹ Igualmente, la Organización Mundial de la Salud (OMS) comunicó que, en 2021, el 90% de los 129 países encuestados en la tercera ronda de la encuesta indicativa global de la OMS sobre la continuidad de los servicios sanitarios esenciales durante la pandemia de COVID-19 seguían enfrentándose a interrupciones continuas de los sistemas sanitarios, casi

³⁵ Para consultar recomendaciones más detalladas, véase Amnistía Internacional y Centro de Derecho Ambiental Internacional, *Los derechos humanos como brújula para guiar la puesta en marcha del fondo para pérdidas y daños* (Índice: IOR 40/6463/2023), 21 de febrero de 2023, <https://www.amnesty.org/es/documents/ior40/6463/2023/es/>

³⁶ Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/health/>, “Metas del objetivo 3”.

³⁷ Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/health/>, “Salud y bienestar”.

³⁸ Organización Mundial de la Salud (OMS), *WHO's 7 policy recommendations on building resilient health systems*, 19 de octubre de 2021, <https://www.who.int/news/item/19-10-2021-who-s-7-policy-recommendations-on-building-resilient-health-systems>

³⁹ OMS, *La pandemia de COVID-19 causa un importante retroceso en la vacunación infantil, según se desprende de los nuevos datos publicados por la OMS y el UNICEF*, 15 de julio de 2021, <https://www.who.int/es/news/item/15-07-2021-covid-19-pandemic-leads-to-major-backsliding-on-childhood-vaccinations-new-who-unicef-data-shows>

dos años después del inicio de la pandemia.⁴⁰ Además de la tensión causada por la pandemia de COVID-19 en los sistemas sanitarios, la financiación de la cobertura sanitaria universal es insuficiente: en 2019, el Banco Mundial calculó que, en 2030, entre los 54 países más pobres habría una carencia de financiación para la cobertura sanitaria universal de 176.000 millones de dólares estadounidenses.⁴¹ Además, depender de la financiación de donantes puede suponer una financiación suficiente para determinados aspectos de la cobertura sanitaria universal e insuficiente para otros. Los países que dependen de la ayuda para financiar el tratamiento y la prevención de enfermedades transmisibles suelen carecer de los recursos necesarios para ofrecer servicios sanitarios habituales como el control de la tensión arterial, la glucosa y el colesterol, o atención integral de la salud sexual y reproductiva.

En el contexto de la preparación para futuras pandemias, la experiencia de la COVID-19 ha sentado también un precedente preocupante acerca de la capacidad de los gobiernos de los distintos países para hacer frente a las emergencias de salud pública con un suministro garantizado, suficiente y oportuno de productos sanitarios que salvan vidas. Las normas del comercio mundial y las protecciones de la propiedad intelectual supusieron un obstáculo importante para garantizar que todas las personas pudieran acceder a los productos sanitarios cuando los necesitaban. Por ejemplo, desde el comienzo de la pandemia, los expertos advirtieron de que las flexibilidades del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio —disposiciones que permiten a los Estados tomar medidas para afrontar emergencias de salud pública, como expedir licencias obligatorias que permitan a una empresa fabricar un medicamento sin atenerse a las normas de propiedad intelectual— eran inadecuadas para garantizar el acceso oportuno a las vacunas contra la COVID-19, ya que estas disposiciones a menudo requieren la presentación de informes extensos y cambios en la legislación y las políticas nacionales⁴².

En este contexto, pedimos a los Estados que:

- **Inviertan en la cobertura sanitaria universal en todo el mundo, incluido el acceso a servicios sanitarios de calidad, medicamentos y vacunas para todas las personas;**
- **cambien las normas del comercio global para garantizar que los derechos de propiedad intelectual, así como la transferencia de conocimientos y tecnología, no constituyan una barrera para el acceso a los medicamentos;**
- **creen leyes y políticas que permitan transferir conocimientos y tecnología para aumentar la producción de productos sanitarios a escala mundial y reducir la dependencia de los países de ingresos bajos y medianos con respecto a los países de ingresos altos y la industria farmacéutica.**

VI. RESPALDAR LA PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL EN TODOS LOS PAÍSES

La policrisis ha provocado que millones de personas se sientan más inseguras en el plano económico, menos capaces de hacer efectivo su derecho a un nivel de vida adecuado y menos capacitadas para resistir a crisis futuras. Las medidas de protección social son medidas de nivel político que se aplican para realizar el derecho a la seguridad social. Están diseñadas para proteger a las personas de la pobreza y la exclusión social derivadas de sucesos del ciclo vital como la enfermedad, el desempleo y la ancianidad, así como de sobresaltos provocados por crisis climáticas, económicas y de otro tipo. Sin embargo, tal y como informa la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sólo el 46,9% de la población mundial tiene acceso al menos a una forma de prestación de protección social (excluidas la atención a la salud y la enfermedad), tales como la prestación por desempleo, la manutención infantil o la pensión de jubilación. Se calcula que hay 4.100 millones de personas desprotegidas por completo, sin acceso a ninguna prestación.⁴³ Los programas de protección social deben ampliarse con urgencia para que pueda garantizarse el derecho de las personas a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado. Esto es especialmente crucial para proteger a las personas en un mundo que se enfrenta a inminentes sobresaltos relativos al clima, así como a otras perturbaciones y crisis.

La protección social universal se logra mediante un conjunto integrado de políticas y programas que ofrezcan un acceso equitativo a todas las personas y las proteja a lo largo de su vida contra la pobreza y los riesgos que puedan amenazar sus medios de subsistencia y su bienestar.⁴⁴ Avanzar hacia una protección social universal es una opción para hacer efectivo el derecho a la seguridad social. El concepto de protección social universal, que está firmemente arraigado en el marco internacional de los

⁴⁰ OMS, *Essential health services face continued disruption during COVID-19 pandemic*, 7 de febrero de 2022, <https://www.who.int/news/item/07-02-2022-essential-health-services-face-continued-disruption-during-covid-19-pandemic>

⁴¹ Banco Mundial, *Financiamiento de alto rendimiento para alcanzar la cobertura universal de la salud: Impulsar un crecimiento sostenible e inclusivo en el siglo XXI*, 27 de junio de 2019, <https://www.bancomundial.org/es/topic/universalhealthcoverage/publication/high-performance-health-financing-for-universal-health-coverage-driving-sustainable-inclusive-growth-in-the-21st-century>

⁴² Amnistía Internacional, *Inequality of Pandemic Proportions: State and Pharma Failures Not to Be Repeated* (POL 30/6518/2023), 10 de marzo de 2023, <https://www.amnesty.org/es/documents/pol30/6518/2023/en/>

⁴³ Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada – en busca de un futuro mejor*, 1 de septiembre de 2021, <https://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2020-22/lang-es/index.htm>, pág. 19.

⁴⁴ OIT, *Universal Social Protection 2030*, <https://usp2030.org/#why>

derechos humanos, comprende tres aspectos clave: 1) una cobertura universal que garantice protección a todas las personas; 2) la exhaustividad de la protección para toda la gama de contingencias cubiertas; y 3) la adecuación de los niveles de prestaciones para facilitar una vida digna.⁴⁵ Las prestaciones universales se consideran una forma deseable de garantizar el derecho a la seguridad social.⁴⁶

La OIT calcula que, para garantizar como mínimo una cobertura de protección social básica, los países de bajos ingresos tendrían que invertir 77.900 millones de dólares estadounidenses adicionales al año (el 15,9% de su PIB), los países de ingresos medianos bajos, unos 362.900 millones de dólares adicionales al año (el 5,1% de su PIB) y los países de ingresos medianos altos, 750.800 millones de dólares adicionales al año (el 3,1% de su PIB). La carencia de financiación es especialmente elevada en Asia central y occidental, África septentrional y África subsahariana.⁴⁷ Para muchos países de ingresos bajos y medianos, conseguir recursos por medio de la ayuda internacional es un paso crucial para realizar el derecho a la seguridad social. Uno de los mecanismos propuestos por especialistas para ayudar a los países de bajos ingresos a conseguir este fin ha sido crear un mecanismo mundial que proporcione los fondos necesarios: un Fondo Global para la Protección Social.⁴⁸

En este contexto, pedimos a los Estados que:

- **aumenten la financiación y el apoyo técnico a los programas de protección social —en particular, en los países que atraviesan una crisis o se recuperan de ella— y protejan el derecho de las personas a un nivel de vida adecuado;**
- **apoyen la reforma de los programas nacionales de protección social, en su propio país y en aquellos a los que prestan asistencia, de modo que se alejen de los objetivos más limitados especialmente centrados en la pobreza y ofrezcan una cobertura de protección social universal, también al tomar decisiones en el seno de organizaciones intergubernamentales;**
- **garanticen que los sistemas de protección social sean sensibles a los cambios radicales, es decir, que puedan adaptarse para responder a crisis a gran escala. Debería incluirse la incorporación de los riesgos asociados al cambio climático a los sistemas de protección social existentes y deberían tenerse en cuenta las perturbaciones climáticas al diseñar nuevos sistemas;**
- **apoyen y financien adecuadamente la creación de un fondo mundial de protección social, tal y como proponen la OIT y el relator especial de la ONU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos.**

⁴⁵ Shakra Razavi, “The case for universal social protection is more self-evident than ever”, Blog, Development Pathways, 2 de junio de 2020, <https://www.developmentpathways.co.uk/blog/the-case-for-universal-social-protection-is-more-self-evident-than-ever/>

⁴⁶ Informe del relator especial de la ONU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (relator especial de la ONU sobre la pobreza): *La lamentable situación de la erradicación de la pobreza*, 19 de noviembre de 2020, doc. ONU A/HRC/44/40, p. 18; informe del relator especial de la ONU sobre la pobreza: *La no percepción de derechos en el contexto de la protección social*, 19 de abril de 2022, doc. ONU A/HRC/50/38, párr. 57.

⁴⁷ OIT, *Más de 4.000 millones de personas todavía no tienen acceso a ninguna protección social*, 1 de septiembre de 2021, https://ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_817717/lang--es/index.htm; OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-22* (antes citado), pág. 59.

⁴⁸ Relator especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación y relatora especial de la ONU sobre la pobreza, *Underwriting the Poor: A Global Fund for Social Protection*, octubre de 2012, Briefing Note 07, https://srpoverty.org/wp-content/uploads/2021/06/20121009_GFSP_en.pdf; e informe del relator especial de la ONU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos: *Fondo mundial para la protección social: Solidaridad internacional al servicio de la erradicación de la pobreza*, 22 de abril de 2021, doc. ONU A/HRC/47/36.