



Asamblea General

Distr. general
3 de agosto de 2016
Español
Original: inglés

Septuagésimo primer período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos
humanos y las libertades fundamentales**

Los derechos humanos y la solidaridad internacional

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Experta Independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional, Sra. Virginia Dandan, presentado de conformidad con lo dispuesto en la resolución [26/6](#) del Consejo de Derechos Humanos.

* [A/71/150](#).



Informe de la Experta Independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional

Resumen

La Experta Independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional, Sra. Virginia Dandan, presenta este informe a la Asamblea General de conformidad con la resolución 26/6 del Consejo de Derechos Humanos. El informe anterior de la Experta Independiente, presentado al Consejo de Derechos Humanos en su 32° período de sesiones, en junio de 2016 (A/HRC/32/43 y Corr.1), fue un resumen de lo que había ocurrido durante las consultas regionales sobre la propuesta de proyecto de declaración sobre el derecho de los pueblos y las personas a la solidaridad internacional (A/HRC/26/34, anexo). En vista de la considerable cantidad de información registrada, ese informe no pudo incluir un análisis exhaustivo de las preocupaciones que se habían expresado reiteradamente durante las consultas regionales.

En el presente informe, la Experta Independiente examina brevemente cuatro cuestiones seleccionadas teniendo en cuenta el peso de sus consecuencias para la versión definitiva del proyecto de declaración que se presentará al Consejo de Derechos Humanos en junio de 2017. En consecuencia, el examen de las cuestiones siguientes se limita necesaria y exclusivamente en el contexto del proyecto de declaración: actualización del preámbulo para ampliar el marco jurídico para la solidaridad internacional; articular la conceptualización y la naturaleza del derecho a la solidaridad internacional, teniendo en cuenta los derechos económicos, sociales y culturales, así como los derechos civiles y políticos, en el examen de las obligaciones extraterritoriales de los Estados; e identificar a cuáles agentes no estatales va dirigida la propuesta de proyecto de declaración, y elaborar sus funciones como exige el derecho a la solidaridad internacional.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	3
II. Principales cuestiones derivadas de las consultas regionales	5
A. Un marco jurídico para la solidaridad internacional: derivar el derecho a la solidaridad internacional de las fuentes del derecho internacional.....	5
B. La naturaleza del derecho a la solidaridad internacional.....	10
C. La solidaridad internacional y las obligaciones extraterritoriales de los Estados	13
D. Los agentes no estatales y su función en el derecho internacional consuetudinario ...	16
III. Conclusión.....	21

I. Introducción

1. El informe anterior de la Experta Independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional, Sra. Virginia Dandan ([A/HRC/32/43](#) y Corr.1), presentado al Consejo de Derechos Humanos en junio de 2016, de conformidad con la resolución [26/6](#) del Consejo, era un resumen de lo que había ocurrido durante las consultas regionales que había convocado sobre el tema de la propuesta de proyecto de declaración sobre el derecho de los pueblos y las personas a la solidaridad internacional ([A/HRC/26/34](#), anexo). El propósito de la serie de consultas regionales era obtener tanta información como fuera posible de los Estados Miembros y otras partes interesadas con miras a orientar la revisión del proyecto de texto por la Experta Independiente. En junio de 2017, se presentará un proyecto de declaración definitivo al Consejo, en su 35º período de sesiones.

2. La Experta Independiente, con la asistencia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, convocó consultas regionales con representantes de los Estados de Europa Occidental y otros Estados de la región y de la región de Europa Oriental en Ginebra en abril de 2015; con representantes de la región africana en Addis Abeba en julio de 2015; con representantes de la región de América Latina y el Caribe en Ciudad de Panamá en septiembre de 2015; con representantes de la región de Asia y el Pacífico en Suva en noviembre de 2015; y con representantes de la región del Oriente Medio y la región de Asia en general en Doha en enero de 2016. En las consultas participaron expertos y especialistas competentes de los Estados Miembros; organizaciones intergubernamentales; organismos de las Naciones Unidas, incluidas las comisiones económicas regionales; y la sociedad civil, incluidas organizaciones no gubernamentales de carácter académico. La serie se concibió para que los participantes pudieran debatir el texto de la propuesta de proyecto de declaración en lo que respecta a su lógica, estructura y contenido; hacer aportaciones concretas con miras a aclarar las cuestiones que se consideren derivadas del texto; y formular nuevas recomendaciones para la aplicación sobre el terreno del derecho a la solidaridad internacional.

3. Los debates entre los participantes en las consultas regionales generaron una gran cantidad de diversas opiniones sobre los temas, entre ellos la comprensión de un derecho a la solidaridad internacional; los vínculos que se perciben entre la solidaridad internacional y la cooperación internacional; el papel de la solidaridad internacional en cuanto a abordar cuestiones tales como el desarrollo, la pobreza y la desigualdad, incluida la desigualdad entre los géneros, a nivel nacional y especialmente en la aplicación de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible; la función de las organizaciones internacionales en cuanto a contribuir activamente a la promoción y aplicación de la solidaridad internacional; y el papel de los agentes no estatales en la promoción activa de la solidaridad internacional como instrumento para la realización de los derechos humanos.

4. Los participantes hicieron aportaciones, incluidos comentarios y recomendaciones de carácter general sobre la conceptualización de la propuesta de proyecto de declaración y su estructura, sustancia y organización, así como enmiendas más específicas y detalladas al texto resultantes de un examen realizado artículo por artículo. En vista de la considerable cantidad de información registrada, el informe anterior de la Experta Independiente pudo incluir solamente los aspectos más destacados de las principales cuestiones que surgieron de las consultas

regionales. Sin embargo, en su presentación del informe en el 32º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, la Experta Independiente aclaró que todos los aportes, independientemente de que se destacaran en el informe, se examinarían y analizarían cuando llevara a cabo el proceso de modificación del texto de la propuesta de proyecto de declaración. También señaló que las preocupaciones recurrentes que habían surgido de las consultas se examinarían en un informe posterior.

5. Una serie de preocupaciones se expresaron en repetidas ocasiones y se examinaron durante las consultas regionales, pero no pudieron analizarse minuciosamente en el informe anterior. En el presente informe, la Experta Independiente examina los cuatro aspectos siguientes sobre la base de su importancia para la posible revisión de la propuesta de proyecto de declaración con miras a establecer su forma definitiva:

a) Deben revisarse las referencias jurídicas adicionales y actualizadas, en particular las relativas al derecho internacional consuetudinario, con miras a fortalecer el preámbulo del proyecto de texto y seguir desarrollando un marco jurídico bien fundamentado para el derecho a la solidaridad internacional;

b) Es necesario aclarar si el derecho a la solidaridad internacional debe entenderse como un derecho exigible o como un principio con fuerza moral, y si es un derecho a beneficiarse de la aplicación del principio de la solidaridad internacional, o un derecho a la demanda. En ese contexto, se sugirió que se describieran los mecanismos de aplicación de ese derecho, entre otras cosas, mediante la elaboración de directrices en que se definirían las funciones de los diversos interesados y se establecerían ejemplos claros de las medidas que se podrían adoptar para hacer cumplir el derecho a la solidaridad internacional;

c) Hubo preocupaciones respecto de las referencias a los “agentes no estatales”, que deberían ser más específica, pues la terminología se ha aplicado de una manera vaga a una amplia gama de agentes, incluidas empresas comerciales y organizaciones no gubernamentales así como grupos armados y organizaciones terroristas. Por consiguiente, es necesario que los agentes no estatales pertinentes, incluidas las empresas transnacionales y las organizaciones no gubernamentales, se mencionen explícitamente en el proyecto de declaración, junto con las funciones y obligaciones claramente definidas;

d) Un mayor hincapié en las obligaciones extraterritoriales de los Estados fortalecería el valor añadido del proyecto de declaración. En ese contexto, es necesario ampliar las obligaciones extraterritoriales para abarcar las esferas de los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos civiles y políticos, así como los derechos humanos en las cuestiones relacionadas con el clima y el medio ambiente.

6. Los argumentos que se presentan a continuación se extrajeron de las diversas opiniones expresadas, incluso las que dimanaban de los documentos pertinentes de las Naciones Unidas, las publicaciones académicas y la propia experiencia personal de la Experta Independiente en su labor relacionada con los derechos humanos, tanto en la teoría como en la práctica. La Experta Independiente reitera que en el examen de las cuestiones que se exponen en el presente informe se utiliza la propuesta de proyecto de declaración como punto de partida. Por consiguiente, si bien la investigación sobre esas cuestiones entraña el examen de todos sus aspectos, el

informe se refiere únicamente a los aspectos esenciales que deberían tenerse en cuenta en el proceso de mejorar y perfeccionar el texto de la propuesta de proyecto de declaración en su forma actual.

II. Principales cuestiones derivadas de las consultas regionales

A. Un marco jurídico para la solidaridad internacional: derivar el derecho a la solidaridad internacional de las fuentes del derecho internacional

Antecedentes

7. El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, en su artículo 38, identifica cuatro fuentes del derecho internacional: los tratados entre Estados; el derecho internacional consuetudinario derivado de la práctica de los Estados; los principios generales del derecho reconocidos por las naciones civilizadas; y, como medio auxiliar para la determinación de las reglas del derecho internacional, las decisiones judiciales y los escritos de “los publicistas de mayor competencia”¹. Esta lista se ha criticado a menudo por no estar completa. Las resoluciones de la Asamblea General, aunque no son jurídicamente vinculantes, tienen un efecto importante en el proceso normativo. Se basan en las posiciones adoptadas por los Estados, que reflejan su aceptación y su práctica, por lo que constituyen una norma de derecho internacional que forma parte del desarrollo del derecho internacional consuetudinario. Algunas resoluciones son parte del proceso de elaboración de un tratado, cuyo texto tiene que ser negociado en el marco de las Naciones Unidas entre los Estados Miembros de la Asamblea. Dada su importancia en la configuración del derecho internacional, las resoluciones de la Asamblea han pasado a ser parte de la lista mencionada². Este es el contexto en que se debe iniciar un breve debate de derecho internacional consuetudinario, que, en opinión de los participantes en las consultas regionales, es una fuente importante de un marco jurídico para la solidaridad internacional.

8. El derecho internacional consuetudinario resulta de la práctica general y uniforme de los Estados, seguida por estos a raíz de la sensación de que existe una obligación³. Las variaciones en la formulación de lo que podría considerarse una definición de ese derecho reconocen la existencia de dos elementos —la práctica de los Estados (costumbre) y su creencia en la obligación de seguir esa práctica (*opinio juris*)— que están presentes en el derecho consuetudinario⁴. Para determinar qué constituye una “práctica uniforme de los Estados”, podríamos considerar el comportamiento de los Estados en sus relaciones diplomáticas y las declaraciones oficiales de política formuladas a ese respecto. Puede ser más difícil, sin embargo, determinar si un Estado está actuando con un sentido de obligación o por cortesía o costumbre. Una de las maneras de determinar esto es examinar los actos u

¹ Véase Greenwood, C., “Sources of International Law: an Introduction”, se puede consultar en: www.legal.un.org/avi.

² *Ibid.*

³ Véase Sahl, S., “Researching customary international law, State practice and the pronouncements of States regarding international law”; se puede consultar en www.nyulawglobal.org/globalex/Customary_International_lawhtml.

⁴ *Ibid.*

omisiones de los Estados en situaciones similares. En este sentido, vale la pena considerar la sugerencia de que, para que una práctica se considere parte del derecho internacional consuetudinario, no tiene que ser seguida universalmente; sin embargo, tiene que haber obtenido una aceptación generalizada⁵. También vale la pena tener en cuenta la noción de que la costumbre internacional se describe como norma inconsciente y no intencional y no surge de un proceso legislativo deliberado⁶. En cualquier caso, la definición formulada en el presente párrafo es suficiente para el propósito específico de esta sección, en que la cuestión del derecho internacional consuetudinario orientará el debate en el contexto de la propuesta de proyecto de declaración, en particular el texto de su preámbulo, que establece el marco jurídico para el derecho a la solidaridad internacional.

9. El marco de la solidaridad internacional se deriva de tres fuentes generales: la Carta de las Naciones Unidas; la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados internacionales de derechos humanos, y la multitud de compromisos relativos a los derechos humanos y el desarrollo, que han sido aprobados por los Estados en conferencias y cumbres internacionales de las Naciones Unidas y en resoluciones de la Asamblea General. En informes anteriores, la Experta Independiente comenzó su exploración y examen de los marcos de derechos humanos aplicables de los que se podría derivar un derecho a la solidaridad internacional. Reitera aquí que la intención de la propuesta de declaración sobre el derecho de los pueblos y las personas a la solidaridad internacional no es crear nuevas normas y obligaciones, sino dotar de significado a las obligaciones existentes con miras a fomentar la aplicación y la rendición de cuentas con respecto a la realización de los derechos humanos. En respuesta a las observaciones resultantes de las consultas regionales para seguir apoyando la legitimidad de un derecho a la solidaridad internacional, la Experta Independiente destaca a continuación las disposiciones jurídicas internacionalmente reconocidas que están directamente vinculadas al principio de solidaridad internacional.

10. La Experta Independiente recuerda que, en un informe anterior a la Asamblea General, de fecha 12 de agosto de 2015 (A/70/316), presentó lo que denominó las bases normativas internacionales del principio de solidaridad internacional. Las identificó como la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados internacionales de derechos humanos que consagran los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos civiles y políticos, destacando las disposiciones específicas de los tratados directamente relacionadas con el deber de la cooperación internacional, elemento constitutivo de la solidaridad internacional.

11. Además, la Experta Independiente destacó algunas declaraciones de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos y el desarrollo, refiriéndose a ellas como prueba de la abrumadora manifestación de solidaridad internacional entre los Estados en la multitud de compromisos y promesas relativos a los derechos humanos y el desarrollo, y examinó brevemente algunos de ellos⁷, en particular la Declaración de 1970 sobre los principios de derecho internacional referentes a las

⁵ Véase “Customary international law”, en *International Judicial Monitor*, vol. 1, No. 5 (Diciembre de 2006); se puede consultar en www.judicialmonitor.org.

⁶ Véase Da Rocha Ferreira, A., “Formation and evidence of customary international law”, Universidad Federal de Río Grande do Sul (2013), pág. 186; se puede consultar en <https://www.ufrgs.br>.

⁷ Véase A/70/316, párrs. 15 a 19.

relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas; la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, de 1986; y la Declaración y Programa de Acción de Viena, de 1993.

12. En el informe figuraba también un análisis de los marcos de nivel regional aplicables, teniendo en cuenta una serie de tratados regionales que incorporan el principio de solidaridad en sus documentos oficiales y reafirman el respeto y la protección y realización de los derechos humanos⁸. Entre ellos se encuentran el Acta Constitutiva de la Unión Africana, aprobada en 2000; la Carta Árabe de Derechos Humanos, aprobada en 2004; la Carta de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, aprobada en 2007; la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que fue proclamada en 2000 y entró en vigor con el Tratado de Lisboa en 2009; y la Carta de la Organización de los Estados Americanos, aprobada en 1948.

13. En el presente informe, la Experta Independiente se propone actualizar el marco jurídico para la solidaridad internacional en consonancia con los acontecimientos más recientes en la esfera de los derechos humanos y la solidaridad internacional. La Experta Internacional subraya que, en el proceso de mejorar la propuesta de proyecto de declaración, todos los materiales de estudios de investigación y otras aportaciones de diversas fuentes, incluidos los foros y las consultas, serán consolidados, analizados y tenidos en cuenta.

La cooperación internacional como deber de los Estados

14. Si bien realizar una enumeración y un examen completos de todas las declaraciones pertinentes de las Naciones Unidas no está al alcance del presente informe, la Experta Independiente reitera y reafirma lo dispuesto en los Artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, y señala que para lograr los propósitos de las Naciones Unidas consagrados en la Carta es necesario que los Estados cooperen entre sí. La Declaración de 1970 sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General (anexo) va más allá. Destaca que los Estados tienen “el deber de cooperar entre sí, independientemente de las diferencias en sus sistemas políticos, económicos y sociales, en las diversas esferas de las relaciones internacionales, a fin de mantener la paz y la seguridad internacionales y de promover la estabilidad y el progreso de la economía mundial, el bienestar general de las naciones y la cooperación internacional libre de toda discriminación basada en esas diferencias”. En la Declaración también se afirma que los “Estados deben cooperar para promover el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos y la efectividad de tales derechos y libertades, y para eliminar todas las formas de discriminación racial y todas las formas de intolerancia religiosa”. La Experta Independiente reitera que la cooperación internacional es el instrumento mediante el cual se mantiene y se realiza la solidaridad internacional, como se examina en detalle en su informe anteriormente mencionado⁹.

⁸ *Ibid.*, párr. 20 a) a c).

⁹ *Ibid.*, párrs. 34 a 53.

El imperativo de la solidaridad internacional para hacer frente a los problemas mundiales

15. Después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en 2012, la Asamblea General aprobó el documento final de la Conferencia, titulado “El futuro que queremos” (resolución [66/288](#) (2012), anexo), en que los Estados reafirmaron, en su párrafo 11, su compromiso de fortalecer la cooperación internacional para hacer frente a los persistentes problemas relacionados con el desarrollo sostenible para todos, en particular en los países en desarrollo. En el párrafo 260, los Estados destacaron que la cooperación Sur-Sur se debía considerar como una expresión de solidaridad y cooperación entre países, basada en experiencias y objetivos comunes. El documento es una hoja de ruta verdadera y amplia en que se esboza el compromiso colectivo de los Estados de adoptar medidas en pro del desarrollo sostenible.

16. “El futuro que queremos” contiene una larga lista de aspiraciones, incluso en relación con el cambio climático. En efecto, establece el vínculo indisoluble que existe entre el medio ambiente, la promoción del desarrollo sostenible y el fomento de la cooperación y la solidaridad internacionales. En particular, en su párrafo 18, los Estados expresaron su determinación de reavivar la voluntad política y aumentar el nivel de compromiso de la comunidad internacional para hacer avanzar la agenda de desarrollo sostenible mediante el logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente; además, reafirmaron sus respectivos compromisos con otros importantes objetivos convenidos internacionalmente en los ámbitos económico, social y ambiental desde 1992; y, por consiguiente, resolvieron adoptar medidas concretas que aceleraran la puesta en práctica de los compromisos sobre desarrollo sostenible. Tres años más tarde, en 2015, se aprobó el documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015, titulado “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (resolución [70/1](#) de la Asamblea General), cuyo eje son los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los sucesores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que habían expirado a finales de 2015.

17. En el preámbulo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se declara el decidido compromiso de que todos los países y partes interesadas, mediante una alianza de colaboración, implementarán el plan y emprenderán juntos ese viaje, comprometiéndose a que nadie se quedará atrás. El Objetivo 17 de Desarrollo Sostenible refleja la importancia de fortalecer el espíritu de solidaridad mundial en la implementación de la Agenda mediante una alianza mundial para el desarrollo revitalizada. Asimismo, en el documento final de la Tercera Conferencia Internacional sobre los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, titulado “Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de SAMOA)” (anexo de la resolución [69/15](#) (2014) de la Asamblea General), aunque los Estados reafirmaron que el bienestar de los pequeños Estados insulares en desarrollo y sus pueblos dependía ante todo de las medidas nacionales, también reconocieron que existía una urgente necesidad de reforzar la colaboración y propiciar alianzas firmes, auténticas y duraderas a nivel subnacional, nacional, subregional, regional e internacional para hacer frente a las singulares y particulares vulnerabilidades de los pequeños Estados insulares en desarrollo y asegurar así su desarrollo sostenible. Además, los Estados reafirmaron que los pequeños Estados insulares en desarrollo eran asociados en pie de igualdad y que las alianzas empoderadas, auténticas y duraderas se basaban en la

colaboración y la titularidad mutua, la confianza, la coherencia, la armonización y el respeto, así como en la orientación hacia los resultados, la rendición de cuentas y la transparencia, y requerirían voluntad política para emprender y cumplir compromisos previsible a largo plazo¹⁰.

18. La solidaridad a través de las fronteras nacionales y las generaciones se subraya en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. En el artículo 3 de la Convención se exige que las Partes protejan el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades y se hace un llamamiento a los países desarrollados para que tomen la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos. Se establece así una responsabilidad colectiva de todos los Estados de salvaguardar el bien colectivo y de actuar de manera solidaria pidiendo a los países con mayor capacidad que asuman la obligación de abordar activamente los problemas comunes a los que han contribuido más, en el espíritu del deber de cooperación internacional entre los Estados.

19. En el documento final del 21º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, conocido como el Acuerdo de París, la Conferencia de las Partes reconoció que el cambio climático representaba una amenaza apremiante y con efectos potencialmente irreversibles para las sociedades humanas y el planeta y, por lo tanto, exigió la cooperación más amplia posible de todos los países, y su participación en una respuesta internacional efectiva y apropiada, con miras a acelerar la reducción de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero¹¹. Los Estados partes reconocieron la importancia del apoyo prestado a los esfuerzos de adaptación y de la cooperación internacional en esos esfuerzos, y la importancia de que se tomaran en consideración las necesidades de las partes que eran países en desarrollo, en especial las que eran particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático¹². En el artículo 9, párrafo 3, del Acuerdo se estipula que, como parte de un esfuerzo mundial, las partes que son países desarrollados deberían seguir encabezando los esfuerzos dirigidos a movilizar financiación para el clima a partir de una gran variedad de fuentes, instrumentos y cauces. El texto del Acuerdo implica la obligación de prestar asistencia para que los Estados Partes en desarrollo, especialmente los más vulnerables, logren la mitigación y la adaptación, corroborando así el principio de la responsabilidad común pero diferenciada. Además, en el Acuerdo se exhorta a establecer un tipo de cooperación que esté en consonancia con el principio de alianza basada en el respeto mutuo, y se reconoce la importancia de la participación de las personas, que deben ser los beneficiarios finales de esa cooperación.

La solidaridad internacional en la financiación para el desarrollo

20. La solidaridad desempeña una función esencial en el marco de la financiación para el desarrollo, como se destacó por primera vez en el Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de 2002 y se confirmó en la Declaración de Doha sobre la Financiación para el Desarrollo de

¹⁰ Véase la resolución 69/15, anexo, párrs. 21 y 100.

¹¹ Véase FCCC/CP/2015/10/Add.1, decisión 1/CP.21, anexo.

¹² *Ibid.*

2008. En la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de 2015 (resolución 69/313 de la Asamblea General, anexo) se reitera la necesidad de abordar esa financiación en un espíritu de alianza y solidaridad mundiales.

21. En la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, de 2005, y en el Programa de Acción de Accra, de 2008, (A/63/539, anexo) se subrayó la necesidad de crear alianzas más eficaces e inclusivas para el desarrollo, armonizando las estrategias de los países donantes con las prioridades de los países asociados y aumentando la rendición de cuentas y la previsibilidad de la ayuda. También se subrayó la necesidad de mejorar la rendición de cuentas de los países donantes y los países asociados a sus respectivos ciudadanos y parlamentos por sus políticas de desarrollo, estrategias y resultados¹³.

22. En 2011, el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda reunió por primera vez a Jefes de Estado, ministros, representantes de países en desarrollo y de países desarrollados, jefes de instituciones multilaterales y bilaterales y a representantes de diversos tipos de público, la sociedad civil, el sector privado, los parlamentarios, las organizaciones locales y regionales en Busan (República de Corea). Juntos, acordaron el documento final del Foro, la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, en el que declararon que estaban unidos por una nueva alianza que era más amplia y más inclusiva que nunca, basada en principios compartidos, objetivos comunes y compromisos diferenciados para el desarrollo internacional eficaz. Se comprometieron a colaborar en la adopción de medidas para facilitar, promover y reforzar el impacto de las diversas fuentes de financiación para apoyar el desarrollo sostenible e inclusivo, incluidas la tributación y la movilización de los recursos internos, la inversión privada, la ayuda para el comercio, la filantropía, la financiación pública en condiciones ordinarias y la financiación para hacer frente al cambio climático¹⁴. También se comprometieron a establecer una nueva alianza mundial inclusiva para la cooperación eficaz para el desarrollo.

B. La naturaleza del derecho a la solidaridad internacional

23. Los escépticos a menudo han expresado la opinión de que, a pesar de ser un importante principio moral y un compromiso político, la solidaridad no cumple los requisitos de un concepto jurídico, y mucho menos un concepto de derechos humanos. También existe un escepticismo subyacente en la cuestión de aclarar si el derecho a la solidaridad internacional debe entenderse como un derecho exigible o un derecho con fuerza moral, y si es un derecho a beneficiarse de la solidaridad internacional o un derecho a exigir la aplicación del principio de la solidaridad internacional. Esa cuestión se deriva de la definición del derecho a la solidaridad internacional que figura en la propuesta de proyecto de declaración sobre el derecho de los pueblos y las personas a la solidaridad internacional, que establece en su artículo 5:

“El derecho a la solidaridad internacional debe entenderse como un derecho humano fundamental en virtud del cual todos los pueblos y los seres humanos tienen derecho a disfrutar, por igual y sin discriminación, los beneficios de una

¹³ Véase www.oecd.org/dac.

¹⁴ El texto completo puede consultarse en www.oecd.org.

sociedad internacional armoniosa, con un orden político y económico internacional justo y equitativo, en el que puedan ejercerse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales”.

Reclamar el derecho a la solidaridad internacional

24. Esta sección del presente informe se ha preparado en respuesta a la cuestión mencionada en el párrafo 23 *supra* y también aborda otras facetas del derecho internacional relativas a esa cuestión. La Experta Independiente tiende a estar de acuerdo con la idea de que nuestra comprensión de un derecho es “siempre imperfecta e incompleta¹⁵” y que en última instancia la posibilidad de reclamar un derecho depende de si puede ser reclamado de manera significativa y válida frente a otros. Esa podría muy bien ser una característica esencial de los derechos, aunque hay quienes creen que la posibilidad de reclamar es valiosa e importante, pero no necesaria. El presente informe no profundiza en este debate entre juristas, pero destaca la premisa bien reconocida de que para que un derecho se pueda reclamar tiene que haber titulares de derechos y garantes de derecho identificables que expliquen qué exigencias genera y quién está obligado por ellas.

25. La propuesta de proyecto de declaración, en su artículo 6, enumera los titulares del derecho a la solidaridad internacional y, en su artículo 7, lo que incluye ese derecho. Asimismo, en el artículo 8 se identifican a los garantes y se establece sus responsabilidades en términos generales, mientras que en los artículos 9 a 12 se establecen obligaciones más concretas. La Experta Independiente reitera que las obligaciones de los Estados (los principales garantes de derechos) explicadas en la propuesta de proyecto de declaración son obligaciones que ya existen en virtud de diversos tratados internacionales de derechos humanos. El valor de la propuesta de proyecto de declaración es que articula la manera en que esas obligaciones deben aplicarse o implementarse de conformidad con los requisitos de las disposiciones específicas de los tratados de derechos humanos, como se establece en las correspondientes observaciones generales y recomendaciones generales de los órganos creados en virtud de tratados. En ese contexto, el derecho a la solidaridad internacional es un derecho a exigir la aplicación de la solidaridad internacional para se puedan obtener beneficios de ella. La posición de la Experta Independiente es que el derecho a la solidaridad internacional es un derecho exigible en virtud de su relación con el derecho internacional de los derechos humanos, como se ha descrito anteriormente.

26. Hubo una época en que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se consideraba un conjunto de meras aspiraciones morales, expresadas en términos imprecisos en su mayor parte, sin ninguna indicación de cómo se harían valer esos derechos. Se podría decir que los Estados ratificaban el Tratado con fines estratégicos. En el momento debido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —el órgano de tratado que tenía el mandato de vigilar el cumplimiento por los Estados partes de sus obligaciones en virtud del Pacto— iniciaba su labor de interpretar las disposiciones del Pacto, procurando aclarar su significado y determinando, entre otras cosas, su contenido normativo, las obligaciones de los Estados y de otros agentes, y las violaciones de los derechos consagrados en el instrumento. Esas interpretaciones del Pacto son las

¹⁵ Véase Etinson A., “Human rights, claimability and the uses of abstraction” en *Utilitas*, vol. 25, núm. 4 (2013); se puede consultar en www.adametison.com.

observaciones generales formuladas y aprobadas por el Comité sobre la base de su creciente *corpus* de conocimientos adquiridos mediante la vigilancia periódica de los informes de los Estados partes y de los organismos especializados de las Naciones Unidas que trabajan sobre el terreno, así como de informes similares recibidos de organizaciones no gubernamentales. Las observaciones generales constituyen el “derecho blando” del Comité, que establece normas y estándares en relación con las disposiciones de los tratados y las cuestiones que emergen de ellos.

27. Esos estándares y normas no existían cuando entró en vigor el Pacto hace algunos decenios. En ese momento, los propios Estados interpretaban y decidían cómo se debían aplicar los derechos enunciados en el Pacto. Aprobaban la legislación apropiada y se ponían a trabajar o creaban las instituciones necesarias para aplicarla. Sin embargo, incluso cuando no existía esa legislación, elaboraban políticas, planes y medidas administrativas para aplicar las disposiciones del Pacto. Cualquier persona puede acceder a los registros existentes del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que documentan esta descripción. En aras del espacio y del tiempo, la Experta Independiente puede proporcionar únicamente una exposición anecdótica sobre la base de su experiencia como antiguo miembro del Comité. La autora del informe estima necesario dejar constancia de sus opiniones sobre este asunto, debido al valor que tienen para justificar su posición de que nuestra comprensión de los derechos humanos no puede ser perfecta y completa desde el comienzo, como se pone de manifiesto en los tratados internacionales de derechos humanos que no podían hacerse cumplir aun cuando entraran en vigor. Los derechos humanos pueden realizarse como reclamaciones exigibles solo mediante la labor y los esfuerzos continuos de las instituciones jurídicas y políticas, así como de los mecanismos de derechos humanos en los planos nacional, regional e internacional.

Papel de la comunidad internacional de Estados en el desarrollo del derecho internacional y las normas internacionales de derechos humanos

28. Habida cuenta de las limitaciones del presente informe en cuanto a su longitud, no es posible que la Experta Independiente examine el principio de solidaridad internacional más detenidamente de lo que lo ha hecho que en sus informes anteriores. Sin embargo, desea abordar brevemente la cuestión de la dinámica de la sociedad internacional y la solidaridad internacional, que exige un estudio más detenido en el futuro debido a su repercusión en el papel del derecho a la solidaridad internacional en la posible aplicación colectiva de principios comunes¹⁶. Desde el punto de vista de la doctrina de la solidaridad¹⁷, la sociedad internacional puede definirse como lo que existe cuando un grupo de Estados, conscientes de ciertos intereses comunes y valores comunes, forma una sociedad en el sentido de que se consideran obligados a seguir un conjunto común de reglas en sus relaciones mutuas, y participan en la labor de instituciones comunes¹⁸. La Experta Independiente promueve la opinión de que las Naciones Unidas y su Carta son claramente ilustrativas en ese sentido, incluso teniendo en cuenta que hay

¹⁶ Véase Knudsen, T. B., “International society and international solidarity: recapturing the solidarist origins of the English school” (2000), pág.16; se puede consultar en <http://ecpr.esc/Filestore/PaperProposal/4d037102-75c3-494a-827a-018d7cddeeff.pdf>.

¹⁷ Una escuela de pensamiento en la escuela inglesa de la teoría de las relaciones internacionales.

¹⁸ Véase Bull, H., *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, 2ª edición (Londres, Macmillan, 1977), pág. 13.

desacuerdo entre los estudiosos en relación con las diferencias normativas entre los términos “sociedad internacional” y “comunidad internacional”. Desde el punto de vista de la solidaridad, los intereses comunes y los valores de los Estados son de amplio alcance, se extienden más allá de la mera coexistencia de los Estados para elevar a la persona a la categoría de sujeto del derecho internacional. Por un lado, el solidarismo promueve la idea de una cooperación sostenida en una amplia gama de cuestiones, entre ellas la promoción, la protección y el ejercicio de los derechos humanos, el desarrollo humano y la protección del medio ambiente. Además, deriva las normas del derecho internacional del acuerdo efectivo entre los Estados expresado en sus prácticas comunes y los tratados¹⁹. Por otra parte, el enfoque pluralista convencional considera que el Estado es el único sujeto legítimo de derecho internacional y sostiene que el objetivo de los Estados en las relaciones internacionales es mantener la coexistencia relativamente pacífica mediante la estricta observancia de los principios de soberanía y no intervención. Ese enfoque implica que el cumplimiento de ciertas reglas y normas está motivado únicamente por la búsqueda de la supervivencia y el reconocimiento, y considera que el derecho internacional se basa en las leyes universales de la naturaleza, que se pueden descubrir mediante la razón común del hombre²⁰.

29. La Experta Independiente apoya el argumento de que es posible que las normas de moralidad entren en el ámbito del derecho internacional y la política, lo que permitirá un cambio progresivo mediante las interpretaciones ampliadas, así como enmiendas a las normas y reglamentos internacionales. El objetivo no es revolucionar el derecho internacional vigente, sino introducir elementos de juicio moralmente informados en la aplicación o el desarrollo de las normas del derecho internacional. Aunque esta doctrina solidarista del derecho natural se enfrenta con el argumento de que la ley no puede basarse en algo tan discutible como la moralidad y la razón, un argumento a su favor es que la validez de un argumento jurídico no se basa en la naturaleza de sus orígenes, sino en cómo es recibido por la comunidad internacional en el momento de su introducción. Por lo tanto, los principios que se derivan de la razón y la moralidad pueden traducirse en procedimientos operativos estándar, en práctica de los Estados y, en última instancia, en normas de derecho internacional positivo y, por ello posiblemente obtengan el reconocimiento internacional que no puede adquirirse de otra manera²¹. La Experta Independiente considera que se puede aplicar el mismo procedimiento en el desarrollo del derecho a la solidaridad internacional como derecho habilitante para el ejercicio, la promoción y la protección de los derechos humanos en general.

C. La solidaridad internacional y las obligaciones extraterritoriales de los Estados

En la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales

30. El cumplimiento por los Estados de sus obligaciones extraterritoriales ha llegado a una etapa crítica en esta era de globalización, especialmente en la esfera

¹⁹ See Knudsen, T. B., “International society and international solidarity: recapturing the solidarist origins of the English school” (2000), pág.16; se puede consultar en <http://ecpr.esc/Filestore/PaperProposal/4d037102-75c3-494a-827a-018d7cddeeff.pdf>.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, pág.24.

económica, en que los agentes estatales y no estatales ejercen una influencia considerable en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. En 2011, los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales aclaran los parámetros de las obligaciones extraterritoriales de los Estados y confirman la primacía de los derechos humanos entre las fuentes concurrentes del derecho internacional. A pesar de la universalidad de los derechos humanos, muchos Estados interpretan que sus obligaciones en materia de derechos humanos solo pueden aplicarse dentro de sus propias fronteras²².

31. Los Principios de Maastricht afectan a las obligaciones de los Estados y otros agentes más allá de las fronteras. Señalan el deber de cooperación internacional en general, y los principios 19 a 40 son los que guardan mayor relación con la propuesta de proyecto de declaración. No es la intención del presente informe detenerse en esos principios, pues son de amplio alcance y su aplicación se basa en prescripciones claramente formuladas. Además, sería superfluo examinar la noción de extraterritorialidad, pues ese término es una referencia explícita a cuestiones extrafronterizas que están, en este sentido, relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales.

32. En el comentario a los Principios de Maastricht se examinan más detalladamente las complejas cuestiones detrás de los Principios que los redactores tuvieron que resolver antes de que se terminara de elaborar el texto. El vínculo entre los Principios y la solidaridad internacional radica en la cooperación internacional, que es uno de los dos componentes de la solidaridad internacional, junto con la solidaridad preventiva²³. Se podría decir que la cuestión de la cooperación internacional es la esencia misma de los Principios de Maastricht y por ello tiene una fuerte correlación con la propuesta de proyecto de declaración. Para dar solo un ejemplo, una parte del Comentario dice: “La cooperación internacional debe entenderse de forma amplia a fin de incluir la elaboración de normas internacionales para establecer un entorno propicio para la realización de los derechos humanos y la prestación de asistencia financiera o técnica. También incluye la obligación de abstenerse de anular o menoscabar los derechos humanos en otros países y de velar por que se prohíba que los agentes no estatales en cuya conducta el Estado esté en condiciones de influir obstaculicen el disfrute de esos derechos”²⁴. Esa declaración plantea tres cuestiones de importancia directa para el contenido de la propuesta de proyecto de declaración, y al mismo tiempo ejemplifica la triple tipología clásica de las obligaciones en materia de derechos humanos: respetar, proteger y cumplir. Abstenerse de menoscabar los derechos humanos es la obligación de respetar; prohibir que terceras partes obstaculicen el disfrute de los derechos humanos es la obligación de proteger; y crear un entorno propicio para la realización de los derechos humanos es la obligación de cumplir.

²² Véase Extraterritorial Obligations Consortium, “Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights” (Heidelberg, Alemania, 2012); se puede consultar en www.etoconsortium.org.

²³ Para un debate sobre la solidaridad preventiva y la cooperación internacional como los dos componentes de la solidaridad internacional, véase A/70/316, párrs. 23 a 53.

²⁴ Véase De Schutter, O. A. Eide, A. Khalfan, M. Orellana, M. Salomon y J. Seiderman, “Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights”, en *Human Rights Quarterly*, vol. 34 (Johns Hopkins University Press, 2012), pág.1104.

En la esfera de los derechos civiles y políticos

33. En varias ocasiones durante las consultas regionales, se instó a que las referencias que se hacían en la propuesta de proyecto de declaración a las obligaciones extraterritoriales de los Estados abarcaran los derechos civiles y políticos, además de los derechos económicos, sociales y culturales. De hecho, en los Principios de Maastricht, aunque la atención se centra en las obligaciones extraterritoriales de los Estados en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales, en el principio 3 se señala explícitamente que “Todos los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos, incluidos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, tanto dentro como fuera de sus territorios”²⁵.

34. Las políticas y las medidas de los Estados repercuten en el disfrute de los derechos humanos por las personas dentro y fuera del territorio de un Estado. Los efectos extraterritoriales sobre los derechos civiles y políticos, por ejemplo, pueden observarse en la conducción de la guerra, la ocupación territorial y otras acciones militares, las políticas migratorias, las sanciones y las medidas coercitivas, las entregas extrajudiciales, los ataques con drones y el funcionamiento de las instalaciones de detención e interrogatorio extraterritorial de combatientes, migrantes y refugiados²⁶. En cualquier caso, la cuestión de la aplicación de las obligaciones de los Estados en la extensión extraterritorial de los derechos civiles y políticos es impugnada y vaga. Los Estados adoptan diferentes posiciones sobre la cuestión, que van desde la voluntad renuente hasta al rechazo rotundo²⁷.

35. La “jurisdicción” es una cuestión controvertida que aumenta la complejidad del debate. En los Principios de Maastricht se intenta abordar la cuestión del “alcance de la jurisdicción” en el principio 9 y se logra identificar otro nivel de complejidad con cuestiones tales como el control efectivo de los Estados y los efectos previsibles de actos u omisiones²⁸. Si bien algunos instrumentos internacionales de derechos humanos vinculan las obligaciones de un Estado a su jurisdicción, en particular el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención contra la Tortura, así como instrumentos regionales tales como el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁹, nada dicen en cuanto al alcance de la aplicabilidad de las obligaciones del Estado parte.

36. El comentario a los Principios de Maastricht, en relación con el principio 9, define la aplicabilidad del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, citando la jurisprudencia existente al respecto en apoyo de esta definición. Con ese

²⁵ Véase Extraterritorial Obligations Consortium, “Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights” (Heidelberg, Alemania, 2012), I.3.

²⁶ Véase Wilde, R., “The extraterritorial application of international human rights law on civil and political rights”, en *Routledge Handbook of International Human Rights Law* (Londres y Nueva York, Routledge, 2013), cap. 35, pág. 635.

²⁷ *Ibid.*, pág. 636.

²⁸ Véase Extraterritorial Obligations Consortium, “Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights” (Heidelberg, Alemania, 2012), II.9.

²⁹ Véase Wilde, R., “The extraterritorial application of international human rights law on civil and political rights”, en *Routledge Handbook of International Human Rights Law* (Londres y Nueva York, Routledge, 2013), cap. 35, págs. 637 y 638.

fin, “el concepto de jurisdicción se refiere a la relación que hay entre el individuo y el Estado en lo que respecta a una violación de los derechos humanos, dondequiera que se produzca, de manera que los actos de los Estados que tienen lugar o producen efectos fuera del territorio nacional pueden considerarse que están bajo la jurisdicción del Estado de que se trate”³⁰.

37. La Experta Independiente está convencida de que el breve debate a que se hizo alusión establece suficientemente la posibilidad de ampliar la referencia a las obligaciones extraterritoriales de los Estados para abarcar los derechos civiles y políticos en el contexto de la propuesta de proyecto de declaración. Además, en determinadas situaciones, las obligaciones de los Estados se aplican cuando sus acciones y el control sobre un territorio justifican su responsabilidad respecto de las personas y los grupos afectados, incluso fuera de su jurisdicción. En ese sentido, cabe recordar que en la Declaración de Río de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en su principio 13, se pidió a los Estados que cooperaran de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción. La Experta Independiente llevará a cabo nuevos estudios y examinará otras fuentes a fin de apoyar la legitimidad de referirse a los derechos civiles y políticos junto con los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de la propuesta de proyecto de declaración. La aplicación de las obligaciones extraterritoriales de los Estados en las dos esferas de derechos establecerá el contexto para el examen de las cuestiones climáticas y ambientales.

D. Los agentes no estatales y su función en la solidaridad internacional

38. Los agentes estatales no son actores importantes en las relaciones internacionales, incluso, en muchos casos, en relación con el derecho internacional y el derecho de los derechos humanos. Los agentes no estatales participan en los intereses y procesos jurídicos y ejercen influencia sobre ellos. Además, pueden tener un efecto directo, indirecto, oficial u oficioso sobre procesos jurídicos tales como la elaboración y la aplicación de las leyes, así como la solución de controversias. La expresión “agentes no estatal” incluye a menudo a la sociedad civil, grupos religiosos, empresas, grupos armados y grupos terroristas³¹. En el contexto de la propuesta de proyecto de declaración, en que el derecho a la solidaridad internacional requiere la cooperación y las asociaciones internacionales, el artículo 6 del Acuerdo de Cotonú³² ofrece una definición más contextualizada y apropiada de los agentes no estatales, refiriéndose al sector privado, los asociados económicos y sociales, incluidas las organizaciones sindicales, y la sociedad civil en todas sus

³⁰ Véase De Schutter, O, A. Eide, A. Khalfan, M. Orellana, M. Salomon y J. Seiderman, “Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights”, en *Human Rights Quarterly*, vol. 34 (Johns Hopkins University Press, 2012), pág.1106.

³¹ Véase Clapham, “Non-States actors”; se puede consultar en <http://ssm.com/abstract=1339810>.

³² Partnership Agreement between the Members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part (Acuerdo de Cotonú), firmado en Cotonú en 2000 y revisado en 2010; se puede consultar en www.europarl.europa.eu.

formas, con arreglo a las características nacionales. Si bien en el mismo artículo se reconoce tanto a los agentes estatales (locales, regionales y nacionales) como a los agentes no estatales como “agentes de cooperación”, en él se estipula que “el reconocimiento por las partes de los agentes no estatales dependerá de la medida en que abordan las necesidades de la población, de sus competencias específicas y de si están organizadas y son gestionadas de una manera democrática y transparente”³³. La Experta Independiente opina que esa disposición sirve para excluir a agentes no estatales como los grupos armados, los terroristas y otros posibles agentes cuyas intenciones no se ajustan a los fines de cooperación y cuyas actividades son contrarias al concepto de la democracia y al principio de la transparencia. Algunas declaraciones y prácticas implican que los agentes no estatales tienen obligaciones en materia de derechos humanos, pero estas obligaciones rara vez están explícitas y no son uniformes. Para despejar cualquier duda acerca de las obligaciones en materia de derechos humanos, el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos³⁴ establece normas claras en ese sentido.

39. La Experta Independiente señala a la atención el Acuerdo de Cotonú, debido a su pertinencia en relación con la propuesta de proyecto de declaración, en particular su artículo 8, en que se identifican los garantes del derecho a la solidaridad internacional como “principalmente agentes estatales y no estatales que trabajan con los pueblos y las personas y, como tal, también tienen responsabilidades, muchas de las cuales pueden ser similares y complementarias a los deberes de los Estados”. El artículo también establece en términos generales las obligaciones de los Estados respecto de los tratados de derechos humanos que han ratificado. En forma análoga, se señala que los agentes no estatales deberán cumplir sus responsabilidades éticas y los códigos de conducta y respetar los derechos de los pueblos y las personas a la solidaridad internacional. La frase “como tal” refuerza la idea de que, en el contexto de la propuesta de proyecto de declaración, las entidades no estatales tienen obligaciones relacionadas con el derecho a la solidaridad internacional cuando trabajan con los pueblos y las personas. La intención en la formulación de la propuesta de proyecto de declaración era reducir considerablemente el alcance de la expresión “agentes no estatales” a organizaciones no gubernamentales que trabajan con las comunidades. Sin embargo, a la luz de las preocupaciones que se han planteado reiteradamente en todas las consultas regionales, más adelante se examinan las funciones y las obligaciones de las empresas privadas, incluidas las empresas transnacionales, en el contexto de la propuesta de proyecto de declaración.

Organizaciones no gubernamentales

40. Es difícil determinar cuántas organizaciones no gubernamentales trabajan actualmente en el mundo, pues no existen estadísticas fiables en ese sentido. En cualquier caso, la sigla “ONG” se ha convertido en un término conocido en muchos idiomas. Las fuentes disponibles confirman la observación de la Experta Independiente de que las ONG suelen ser más conocidas por la realización de dos tipos de actividades: a) la prestación de servicios básicos a personas que los necesitan y la organización de actividades para promover el cambio. También realizan actividades en una amplia gama de funciones más especializadas, como la prestación de asistencia en las respuestas de emergencia durante las calamidades, incluidos los fenómenos meteorológicos extremos, y la realización de campañas de

³³ *Ibid.*, art. 6.

³⁴ Se puede consultar en www.ohchr.org.

información relacionadas con la salud pública. En resumen, las ONG desempeñan funciones diferentes en diferentes contextos nacionales. Por eso resulta difícil formular declaraciones generales sobre ellas. En cuanto a su estructura, las ONG pueden ser grandes o pequeñas, oficiales u oficiosas, locales o nacionales, regionales o internacionales. Muchas son financiadas desde el exterior, mientras que otras dependen de los recursos movilizados a escala local.

41. Una definición más sensata de las ONG se centra en las interesadas en la promoción de cambios sociales, políticos o económicos, una agenda frecuentemente asociada con el concepto de desarrollo³⁵. Esto refuerza la idea de que las ONG participan principalmente en tareas a escalas local, nacional e internacional en diversos ámbitos, como la atención de la salud, la microfinanciación, el socorro de emergencia y los derechos humanos. De hecho, la labor de las ONG en la prestación de servicios ha aumentado en gran medida debido a los contratos de los donantes y los gobiernos a cambio de financiación de esos servicios y las tareas conexas, incluida la respuesta a los desastres naturales³⁶. Con las mejoras en las comunicaciones, un mayor número de grupos de base local, conocidos como organizaciones de base comunitaria u organizaciones comunitarias, han llegado a estar muy activos a nivel nacional e incluso en el plano mundial a través de las coaliciones que forman mediante la creación de redes³⁷. Además de la prestación de servicios, muchas ONG se ocupan de promover cambios en las políticas en los planos nacional e internacional. Las coaliciones y los grupos desempeñan un papel destacado en las redes transnacionales que participan en actividades de promoción en las esferas de los derechos humanos, el medio ambiente y la eliminación de la violencia contra la mujer³⁸.

42. El fenómeno colectivo de miles de organizaciones no gubernamentales motivadas y bienintencionadas que prestan servicios públicos en la mayor parte del mundo, especialmente en los países en desarrollo, puede ser un testimonio palpable de su creciente popularidad. Sin embargo, las fortalezas de las ONG, en particular el servicio ejemplar que prestan a los pobres de los países en desarrollo, también pueden dar lugar a las correspondientes deficiencias en sus prioridades, en cuanto al establecimiento de programas, la adopción de decisiones o la forma de prestar sus servicios a las personas necesitadas³⁹. Muchas ONG tienen códigos de conducta voluntarios, que evidentemente son autorreguladores, pero casi ningún sistema para garantizar la rendición de cuentas, especialmente en el caso de los que trabajan a nivel de la base. Esta es la lógica de las disposiciones del artículo 8 de la propuesta de proyecto de declaración, que, como se señaló anteriormente, identifica a los garantes de derechos y sus obligaciones. En ese artículo, será importante que las referencias a los “agentes no estatales” sean más precisas y concretas, como se sugiere en numerosos comentarios recibidos por la Experta Independiente.

³⁵ Véase Lewis, D., and N. Kanji, “Non-governmental organizations and development”, en *Routledge Perspectives on Development* (Londres y Nueva York, Routledge, 2009), pág.7.

³⁶ *Ibid.*, pág.13.

³⁷ Véase Willetts, P., “What is a non-governmental organization?”(2006); se puede consultar en <https://www.scribd.com>.

³⁸ Véase Werker, E. and F. Z. Ahmed, “What do non-governmental organizations do?”(2007), pág. 19; se puede consultar en: www.hbswkhbs.edu.

³⁹ *Ibid.*, pág.17.

Las empresas comerciales y las empresas transnacionales

43. El derecho de los derechos humanos se diseñó para reglamentar el uso del poder público sobre las personas sujetas a ese poder. Por esa razón, se aplica en primer lugar al Estado, como el titular del poder público⁴⁰. Sin embargo, desde el punto de vista conceptual, las obligaciones en materia de derechos humanos son casi ilimitadas en su alcance en términos de aplicación. Se basan en la dignidad humana, por lo que se aplica a todas las personas, independientemente de que estén o no en condiciones de influir en esas obligaciones. En la Declaración Universal de Derechos Humanos, el fundamento del derecho internacional de los derechos humanos, en la que se hace referencia al derecho de “toda persona” a los derechos enumerados, no se identifica a los destinatarios a quienes se aplican esas obligaciones. Por lo tanto, en la teoría de los derechos humanos no hay nada que excluya la imposición de obligaciones jurídicas a agentes distintos de los Estados. En efecto, los Estados no son las únicas entidades capaces de vulnerar la dignidad humana. En condiciones óptimas, la protección de los derechos humanos debería, por lo tanto, hacerse extensiva a todas las situaciones en que esos derechos se vean amenazados, independientemente de quién los ponga en peligro⁴¹.

44. Las empresas son reconocidas como fuerzas poderosas capaces de generar crecimiento económico, reducir la pobreza y aumentar la demanda del estado de derecho, contribuyendo así a la realización de una amplia gama de derechos humanos⁴². Sin embargo, para que sean óptimas, las empresas deben funcionar dentro de un marco regulado que incluye normas, costumbres e instituciones. Sin un marco reglamentario adecuado, las empresas también puede ser una fuente de graves violaciones de los derechos humanos. Las empresas transnacionales tienen el poder económico y la capacidad de influir en las autoridades estatales, especialmente las que buscan inversiones, y de evadir los controles nacionales pues operan a nivel transnacional. Por consiguiente, las empresas pueden afectar virtualmente a todos los derechos reconocidos internacionalmente y, como agentes económicos, tienen responsabilidades singulares. Si esas responsabilidades están entrelazadas con las obligaciones de los Estados, resulta casi imposible decir quién es el responsable de qué en la práctica⁴³.

45. Los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos estipulan que, si bien los Estados tienen el deber primordial de proteger los derechos de las personas sometidas a su jurisdicción mediante la promulgación y aplicación de leyes y reglamentos eficaces para prevenir y combatir las violaciones de los derechos humanos cometidas por las empresas, y garantizar el acceso a recursos efectivos, las empresas tienen una responsabilidad directa diferenciada, aunque complementaria, en la esfera de los derechos humanos. En los Principios Rectores se esbozan tres elementos fundamentales: el deber del Estado de proteger de los abusos contra los derechos humanos cometidos por terceros, incluidas las empresas; la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos; y la necesidad de un acceso más efectivo a los recursos. Independientemente de su tamaño, la industria y el lugar en que operen, las empresas tienen la responsabilidad de respetar

⁴⁰ Véase Ronen, Y., “Human rights obligations of non-State actors”, en *Cornell International Law Journal*, vol. 46, núm. 1, art. 2 (2013), pág. 22; se puede consultar en <http://scholarship.law.cornell.edu/citj/vol46/iss1/2>.

⁴¹ *Ibid.* pág. 21.

⁴² Véase A/HRC/8/5, párr. 2.

⁴³ *Ibid.*, párr. 6.

los derechos humanos. Por lo tanto, las empresas deben ser conscientes de sus efectos reales o potenciales, prevenir y mitigar los abusos y hacer frente a los efectos adversos de sus operaciones⁴⁴. El principio rector 10 c) estipula que los Estados, cuando actúen en calidad de miembros de instituciones multilaterales que tratan de cuestiones relacionadas con las empresas, deberán inspirarse en los Principios Rectores para promover el mutuo entendimiento y la cooperación internacional en la gestión de los problemas relacionados con las empresas y los derechos humanos.

46. En lo que respecta a las operaciones de las empresas transnacionales, la solidaridad internacional está estrechamente relacionada con la responsabilidad social de las empresas. Las empresas, incluidos sus asociados de contratación externa, deben identificar y abordar las consecuencias para los derechos humanos de sus productos y operaciones en toda la cadena de suministro. Se deberían asignar recursos adecuados para mitigar las externalidades negativas de sus operaciones, y la información sobre esas repercusiones debe compartirse con los grupos y las poblaciones interesados. La acción colectiva a través de instituciones multilaterales puede ayudar a los Estados a nivelar el terreno de juego en lo que respecta a velar por que las empresas respeten los derechos humanos. La cooperación entre los Estados, las instituciones multilaterales y otras partes interesadas también puede desempeñar un papel importante en ese sentido⁴⁵.

47. Además de abstenerse de aprovechar las vulnerabilidades en los lugares donde realizan sus operaciones, evaluar sus efectos sobre los derechos humanos, proporcionar recursos y mitigar sus externalidades negativas, las empresas comerciales y las empresas transnacionales pueden realizar otros compromisos o actividades para apoyar y promover los derechos humanos, lo que puede contribuir al disfrute de esos derechos en las comunidades en las que operan. También pueden asumir voluntariamente compromisos adicionales en materia de derechos humanos mediante la promoción de determinados derechos, por motivos filantrópicos o para proteger y mejorar su reputación e imagen y desarrollar nuevas oportunidades comerciales. Como se documenta en la publicación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de 2012 *La Responsabilidad de las Empresas de Respetar los Derechos Humanos: Guía para la Interpretación*, en algunos casos las leyes y los reglamentos nacionales pueden exigir que las empresas lleven a cabo actividades adicionales para promover los derechos humanos. Por ejemplo, las empresas pueden determinar la necesidad de realizar inversiones sociales, como la atención de la salud o la educación a escala local, lograr o mantener el apoyo en las comunidades circundantes para sus operaciones. El apoyo a los derechos humanos también forma parte del compromiso contraído por los signatarios del Pacto Mundial de las Naciones Unidas⁴⁶, cuyo objetivo principal es crear una economía mundial sostenible e inclusiva que produzca beneficios duraderos a las personas, las comunidades y los mercados. Esa iniciativa promueve un enfoque basado en los principios para hacer negocios mediante la observación de responsabilidades fundamentales en las esferas de los

⁴⁴ Véase [A/HRC/17/31](#), anexo.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Véase *La Responsabilidad de las Empresas de Respetar los Derechos Humanos: Guía para la Interpretación* (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012), pág. 17.

derechos humanos, el trabajo, el medio ambiente y la lucha contra la corrupción, independientemente de la ubicación de la operación.

48. Persisten opiniones divergentes en cuanto a si, en determinadas situaciones, las empresas pueden tener responsabilidades que vayan más allá del respeto de los derechos humanos e incluyan tratar de promoverlos. Aunque los Principios Rectores se centran en la responsabilidad de respetar los derechos humanos, vale la pena estudiar hasta qué punto las empresas pueden tener la responsabilidad de promover los derechos humanos retribuyendo a las comunidades que son clientes de esas empresas. Desde una perspectiva de la solidaridad internacional, las empresas tienen una función positiva que desempeñar en la promoción de un desarrollo sostenible mundial mediante el apoyo al avance de las sociedades en las que operan. El Pacto Mundial de las Naciones Unidas trabaja para asegurar que la actividad empresarial añada valor a las vidas y las comunidades de las personas y al planeta mediante la promoción de la armonización de las estrategias y operaciones con los principios universales de derechos humanos, las normas laborales y un medio ambiente limpio y saludable. Del mismo modo, la propuesta de proyecto de declaración ofrece la oportunidad de delinear tanto las obligaciones positivas como las negativas de las empresas comerciales en el marco de su cooperación internacional y en relación con las comunidades, los grupos y las personas en los que sus actividades pueden tener un impacto.

III. Conclusión

49. **El análisis realizado de determinadas cuestiones que surgieron de las cinco consultas regionales dista mucho de hacer plena justicia a la amplia gama de temas pertinentes que requieren un análisis más profundo. No obstante, se ha cumplido el objetivo de proporcionar una breve introducción a ciertos elementos de la propuesta de proyecto de declaración que se examinarán en el proceso de revisión del texto existente en su forma definitiva. La Experta Independiente ha intentado evitar que ese debate se convierta en un ejercicio puramente académico, pero hay que decir que el discurso de los derechos humanos no sería legítimo sin referirse a las obras de eminentes académicos cuyos escritos son, en su mayor parte, tratados jurídicos basados en investigaciones rigurosas en aras de la construcción y puesta a prueba de la teoría.**

50. **La Experta Independiente salió de las cinco consultas regionales con una convicción aún más firme de la viabilidad y aplicabilidad del derecho a la solidaridad internacional, como se detalla en la propuesta de proyecto de declaración. Además, las lecturas cuidadosas de la bibliografía disponible sobre las cuestiones examinadas anteriormente sirven para respaldar las posiciones que ha adoptado en ese sentido. Aunque no es apropiado examinar esas posiciones en el presente informe, la Experta Independiente desea reiterar la posición que ha adoptado desde el comienzo de su mandato: que el derecho a la solidaridad internacional es un derecho exigible, viable y aplicable. No es sorprendente que persista cierto grado de escepticismo a la luz de determinados factores que afectan no solo a la propuesta de derecho a la solidaridad internacional, sino también a otros derechos, conocidos como “derechos colectivos”. Por ejemplo, tal vez no existan medios fiables y disponibles para hacer cumplir las obligaciones generadas por el derecho a la solidaridad**

internacional. En algunos casos, los tribunales tal vez no quieran o puedan pronunciarse sobre ese derecho.

51. Las cinco consultas regionales demostraron firmemente el hecho de que los Estados ya tienen las instituciones y los organismos de trabajo necesarios para la aplicación del derecho a la solidaridad internacional. Así pues, parece que la resistencia a la propuesta de proyecto de declaración se deriva de fuentes distintas de las que trabajan sobre el terreno que al parecer tienen los conocimientos y la experiencia para hacer que funcione en la práctica. Las experiencias relacionadas con los agentes nacionales y regionales prueban que, aunque se necesitará tiempo para superar algunos obstáculos, el derecho a la solidaridad internacional puede aplicarse eficazmente en formas culturalmente diversas que no menoscabarán en absoluto las normas contenidas en la propuesta de proyecto de declaración. Esto muestra que la comprensión de los derechos humanos no puede existir antes que los propios derechos. Los derechos humanos son un trabajo en marcha y salen a plena luz y cobran existencia como reclamaciones exigibles mediante el desarrollo continuo de sus aspectos a través de la labor que realizan sobre el terreno los agentes locales.

52. La Experta Independiente señala a la atención el párrafo 29 *supra*, a fin de apoyar su reafirmación de que el principio de solidaridad internacional cumple los requisitos de una norma jurídica y, por consiguiente, puede convertirse en un derecho cuando la comunidad de Estados así lo decida.
