



CENTER for
ECONOMIC and
SOCIAL RIGHTS

LaRutadelClima

Ref: Aportes sobre "Acceso a la información sobre cambio climático y derechos humanos"

I. Introducción y objeto de la contribución

Las organizaciones firmantes somos organizaciones de derechos humanos de distintos países de América Latina y organizaciones globales que formamos parte de la Iniciativa de Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal (“Iniciativa”).

La Iniciativa es una alianza de organizaciones de la sociedad civil que busca fortalecer el vínculo entre las políticas fiscales y los derechos humanos. En el año 2021 las organizaciones y un comité de especialistas en distintas disciplinas que forman parte de la iniciativa lanzaron los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal (“los Principios”)¹, que sistematizan los esfuerzos realizados a nivel regional y global por desarrollar las implicancias del marco de los derechos humanos para las decisiones fiscales. Estos estándares se traducen en directrices concretas que pretenden guiar la conducta de los gobiernos y también facilitar la tarea de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas que hacen diferentes actores. Cabe señalar que los principios han sido referenciados en distintas oportunidades por órganos de protección de derechos humanos².

Las contribuciones que se presentan a continuación apuntan a responder las **preguntas orientadoras no. 1 y 5 de la convocatoria** de referencia, relativas al tipo de información que debería recopilarse y compartirse para identificar y prevenir los impactos negativos sobre los

¹ Disponible en: https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-E-S-VF-1.pdf

² Véase, por ejemplo, el Informe Anual de 2021 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2021/capitulos/redesca-es.PDF>; y la carta de apoyo del Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, disponible en: <https://derechosypoliticafiscal.org/es/noticias/41-el-grupo-de-trabajo-del-protocolo-de-san-salvador-de-la-organizacion-de-los-estados-americanos-apoya-la-iniciativa-2>.

derechos humanos derivados del cambio climático y los obstáculos para que los titulares de derechos puedan acceder a esta información acceso inadecuado a la información por parte de las autoridades públicas y/o las empresas, tomando como base los Principios y las experiencias de las organizaciones firmantes en sus pedidos de acceso a la información pública³.

II. Vínculo entre las políticas fiscales y las políticas ambientales

La política fiscal es un instrumento fundamental para la garantía de derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales y tiene un enorme potencial para combatir la crisis climática y otros factores que obstaculizan la plena realización de estos derechos. La vinculación entre las obligaciones de los estados en materia de ambiente y política fiscal exige recordar que la realización de los derechos humanos depende de la disponibilidad de recursos materiales. En particular, la mitigación y adaptación al cambio climático, así como la reparación de las pérdidas y daños que provoca, necesita y exige financiamiento⁴.

En cuanto a la asignación de recursos para combatir la crisis ambiental, se han ido construyendo consensos a nivel internacional en torno a la necesidad de lidiar con el cambio climático y sus consecuencias, así como la necesidad de financiamiento⁵. Distintos mecanismos de Derechos Humanos han enfatizado que los Estados desarrollados deben resolver de forma urgente y colectiva el actual déficit de financiación para el clima⁶

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

³ Se puede encontrar mayor desarrollo del contenido de esta contribución en el amicus curiae presentado por las organizaciones firmantes ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos para la Opinión Consultiva presentada por la República de Chile y la República de Colombia respecto de la “Emergencia Climática y Derechos Humanos”. Disponible en: https://corteidh.or.cr/sitios/observaciones/OC-32/22_ACIJ_otros.pdf

⁴ Zettelmeyer, J. et al. (Eds.) (2022). *Geneva 25: Climate and Debt*. Londres: CEPR Press. <https://cepr.org/publications/books-and-reports/geneva-25-climate-and-debt>

⁵ Se pueden consultar los acuerdos comunes establecidos en el seno de Naciones Unidas en <https://www.un.org/es/global-issues/climate-change>.

⁶ En su reciente Observación general Nro. 26, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado que “[l]os Estados deberían subsanar el déficit mundial de financiación para el clima y asegurarse de que las distintas medidas se financien de forma equilibrada, prestando atención a las medidas relativas a la adaptación, la mitigación, las pérdidas y los daños y a otros medios de aplicación más generales, como la asistencia técnica y el fomento de la capacidad. Al fijar el volumen total de financiación para el clima, los Estados deberían tener en cuenta las necesidades documentadas de las comunidades, sobre todo en lo que respecta a la protección de los niños y sus derechos”. Comité de los Derechos del Niño, Observación General núm 26 (2023), relativa a los derechos del niño y el medio ambiente, con particular atención al cambio climático, (CRC/C/GC/26), párr. 113.

subutilización de impuestos directos progresivos, los gastos tributarios mal diseñados y los flujos financieros ilícitos, o solicitando asistencia y cooperación internacional.

En suma, las situaciones de crisis climática exigen esfuerzos adicionales para contar con Estados bien financiados de modo que puedan implementar políticas eficaces, transparentes y redistributivas que protejan los derechos de todas las personas. Por este motivo, **la disponibilidad y el acceso a la información sobre las dimensiones fiscales de las políticas ambientales, así como de las políticas con potencial impacto ambiental, deben ser consideradas como una parte integral de la información sujeta al derecho de acceso a la información**, como se desarrollará en el apartado siguiente.

III. El tipo de información que debe estar sujeta al derecho de acceso a la información

Los aspectos financieros de las actividades y operaciones con potencial impacto ambiental son parte fundamental de la información que debería recopilarse y compartirse para identificar y prevenir los impactos negativos sobre los derechos humanos derivados del cambio climático y de las medidas de respuesta al cambio climático.

Desde hace años, se advierte la necesidad de transparentar la información de las industrias extractivas en particular, por los grandes volúmenes de dinero que moviliza, sus impactos ambientales y los riesgos de corrupción que existen alrededor de este sector⁷. Además, este sector suele desarrollarse con el apoyo de subsidios estatales y beneficios tributarios que se aplican en condiciones de opacidad y secretismo, sin que el Estado produzca información confiable para conocer el costo real de estos gastos ni sus impactos sociales, económicos y ambientales.

Las transferencias directas por subvenciones públicas u otras formas de apoyo estatal, como los beneficios tributarios -que se aplican a algunos contribuyentes con el objetivo de beneficiar determinadas actividades, zonas, sujetos y/o consumos, apartándose de lo establecido con carácter general en la legislación tributaria-⁸ y el acceso preferencial al mercado de cambios componen una compleja trama que se articula con la finalidad de estimular la actividades extractivas. En América Latina, se observa que la magnitud de estos beneficios es importante en la mayoría de los países, con gastos tributarios que se sitúan generalmente por encima de los dos puntos del producto⁹.

⁷ El sector extractivo ha sido señalado por sus altos riesgos de corrupción. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en “Foreign Bribery Report”, detalla que entre los cuatro sectores donde más ocurren los sobornos, se encuentra el extractivo; el cual representa un 19% del total de los casos de soborno internacional estudiados para el informe.

⁸ Decreto 1731/2004 (B.O. 09/12/2004). Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal . Entre los gastos tributarios se encuentran: exenciones, deducciones, reducción de alícuotas impositivas, diferimientos y amortizaciones aceleradas.

⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Oxfam Internacional (2019). *Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/50).

Además de la pérdida de recaudación, estas políticas complejizan los sistemas tributarios, incrementan los costos de administración y cumplimiento, crean espacios para la evasión y la elusión, al tiempo que restan transparencia a la política fiscal y distorsionan la asignación de recursos¹⁰. También contradicen el compromiso de avanzar hacia una economía sostenible mediante la revisión de actividades contaminantes¹¹.

Además, estos tratamientos diferenciales suelen ser aprobados mediante procesos de toma de decisiones cerrados, sin evidencias que justificaran su necesidad, sin participación adecuada de las comunidades afectadas y sin pautas para evaluar sus impactos. Por lo general, se encuentran regulados en normas que no estipulan plazos de caducidad transcurridos los cuales deban revisarse o, si lo hacen, se trata de plazos extensos que no permiten un debate oportuno y adecuado acerca de su conveniencia e impacto.

Los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal aportan elementos para la transparencia de esta información. En particular, **los Principios instan a publicar todos los tratos diferenciales que establecen sus sistemas tributarios, tanto a nivel nacional como subnacional, incluyendo exenciones, beneficios fiscales, liberaciones, o condonaciones.** Llamam a asegurar la disponibilidad de información, en formatos abiertos, sobre su fecha de vigencia, evaluaciones y razonabilidad, así como las personas y empresas a quienes benefician, incluyendo su desagregación por decil de ingresos, sexo, raza, región, tipo de empresa, sector, obligación tributaria exceptuada, costo estimado, entre otra información relevante y a cuantificar su costo fiscal total, por beneficiario, por sectores y por tipo de beneficio¹².

A su vez, como criterios generales, **los Estados deben producir, publicar y dar acceso a información fiscal de calidad, la cual debe construirse de forma clara y comprensible y estar disponible para consulta de toda persona, asegurando que cuente con criterios de clasificación y desagregaciones que permitan un análisis con perspectiva de derechos y en clave de desigualdad, incluyendo criterios como el género, la pertenencia étnica o racial, u otras categorías sospechosas de discriminación**¹³.

Finalmente, resulta esencial contar con y dar publicidad a registros comerciales (que permitan no solo conocer la información de estados de resultados y balances de las empresas y sus vinculadas, sino también los nombres y residencia de sus accionistas), registros de beneficiarios finales, registros de activos y registros de propiedad. La transparencia de beneficiarios finales tiene como objetivo central garantizar que los diversos organismos de control, entidades financieras, sectores profesionales y los distintos actores sociales puedan acceder a la información sobre quiénes son las personas que controlan o se benefician de

¹⁰ Véase: <https://www.oxfam.org/es/informes/los-incentivos-fiscales-las-empresas-en-america-latina-y-el-caribe>

¹¹ Un ejemplo paradigmático es el régimen de promoción minera en Argentina. La legislación minera responde a un modelo que prioriza la explotación por sobre la sustentabilidad y no contempla esquemas de revisión y evaluación. Véase: Izcurdia, J. y Vivanco, M (2022). ¿Quiénes ganan y quiénes pierden con los beneficios mineros? https://farn.org.ar/iafonline2022/wp-content/uploads/2021/04/IAF_2022_CAP_4_art_4_2.pdf

¹² *Ibidem*. Principio 10, Directriz 6

¹³ Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. Principio 7.

determinada persona o estructura jurídica, lo que es fundamental en el campo de las industrias extractivas para democratizar la información sobre quiénes tienen el control final de los recursos naturales.

IV. Obstáculos al acceso a la información pública

En lo referente a la información ambiental, en 2018 América Latina y el Caribe dio un paso histórico al adoptar el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como “Acuerdo de Escazú”. Este Acuerdo apunta a consolidar, entre otros, el derecho de acceso a la información ambiental. Su definición de “información ambiental” abarca cualquier información, en cualquier formato, relativa al ambiente y sus elementos y a los recursos naturales, incluyendo la información relacionada a riesgos ambientales y posibles impactos adversos asociados que puedan afectar el ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales. Particularmente, sus artículos 5 y 6 detallan el contenido del acceso a la información ambiental, la denegación del acceso, las condiciones de entrega de información, los mecanismos de revisión, y la generación y divulgación de información ambiental. Allí se incluye el deber de que los Estados generen, recopilen, pongan a disposición del público y difundan la información ambiental de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible. También se dispone que la denegación del acceso a la información ambiental sólo procede conforme a lo establecido en la legislación nacional y que los regímenes de excepciones al acceso a la información deben tener en cuenta las obligaciones de derechos humanos.

Pese a estas prescripciones, subsisten graves deficiencias en el acceso a la información ambiental y a la información fiscal de las empresas extractivas.

Entre 2022 y 2023 la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) presentaron diversas solicitudes de acceso a la información al Ministerio de Economía de la Nación de la República Argentina, y a varias provincias y empresas hidrocarburíferas de ese país para conocer sus estudios de impacto ambiental y los beneficios fiscales que se aplican al desarrollo de estas actividades. En la presentación de estos pedidos se evidenciaron serios obstáculos para acceder a la información solicitada, entre los que se destacan distintos pedidos de aclaraciones y justificaciones que son inconducentes de acuerdo al Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y El Caribe. A su vez, la dilación y la falta de respuesta, la remisión de respuestas evasivas y la imposibilidad de entregar los pedidos por no existir oficinas o medios electrónicos destinados a tal fin son situaciones frecuentes¹⁴.

¹⁴ Más preocupante aún resulta el incumplimiento de YPF, empresa que por su participación mayoritariamente estatal y, de acuerdo con la interpretación jurisprudencial vigente por la Corte Suprema de la Nación Argentina, es sujeto obligado a brindar información pública en los términos de la Ley 27.275. Pese a ello, el pedido cursado por ACIJ en conjunto con FARN a esta compañía ha atravesado distintos obstáculos, entre los que se destacan distintos pedidos de aclaraciones y justificaciones que son inconducentes de acuerdo tanto la Ley 25.831 –Régimen de Libre Acceso a la Información Ambiental– (art. 3), como la Ley 27.566 –que aprueba el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos

Otro obstáculo persistente en el acceso a este tipo de información ha sido la aplicación extremadamente restrictiva del secreto fiscal por parte de las agencias fiscales que hacen un uso de este instrumento que es contrario al derecho de acceso a la información pública. En este sentido, **resulta urgente armonizar la normativa de secreto fiscal con los paradigmas de transparencia y acceso a la información pública**. Los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal aportan lineamientos para avanzar en este sentido. En particular, instan a dar la interpretación más restringida posible al secreto fiscal, el cual debe aplicarse solo si está previsto legal o constitucionalmente, optando por la publicidad en caso de duda y el que no debería cubrir información sobre condonaciones fiscales ni beneficiarios de gastos tributarios u otros tratos diferenciados. Esto permitiría eficientizar el intercambio de información interestatal y mejorar el control ciudadano en la gestión de los recursos públicos de las industrias extractivas¹⁵.

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

En suma, **la falta de información e instancias de rendición de cuentas contravienen los compromisos de derechos humanos asumidos por los Estados al mismo tiempo que obstaculizan el diseño de políticas que contribuyan al desarrollo sustentable y apunten al beneficio del conjunto de la ciudadanía**. La falta de transparencia en el campo de la política fiscal en particular ha desembocado en graves problemas. La persistente corrupción a lo largo de la región detrae recursos públicos valiosos para el financiamiento de los derechos humanos, incluyendo los compromisos ambientales, e implica riesgos directos e indirectos que conducen a su vulneración. A su vez, reduce la confianza en lo público y facilita la captura del Estado por parte de las élites y otros grupos de interés para reforzar sus privilegios¹⁶.

Las organizaciones firmantes agradecemos a la Relatora Especial por la oportunidad de presentar esta contribución y estamos a disposición para cualquier otra información requerida.

Cordialmente,

Iniciativa de Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal

La Ruta del Clima

Ambientales en América Latina y El Caribe– (art. 5 inc. 2 a), y la Ley 27.275 –de Acceso a la Información Pública– (art. 4), que establecen que no es necesario acreditar un interés legítimo determinado o derecho subjetivo ni acreditar razones o motivar las solicitudes de acceso a información pública, en general, y ambiental, en particular.

¹⁵ Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. Principio 7, Directriz 4.

¹⁶ CIDH (2019). Informe sobre Corrupción y derechos humanos.

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

Center for Economic and Social Rights

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)