



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/41
23 de diciembre de 2004

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
61º período de sesiones
Tema 10 del programa provisional

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

**Estudio analítico del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
sobre el principio fundamental de la participación y su aplicación
en el contexto de la globalización**

Informe del Alto Comisionado*

* Las notas finales se distribuyen como se recibieron, únicamente en el idioma en que fueron presentadas.

Resumen

En el presente informe, en cumplimiento de la resolución 2004/24 de la Comisión de Derechos Humanos, se estudia la pertinencia para la globalización del disfrute del derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos y de los derechos conexos y se sugieren maneras de promoverlo en el contexto de la globalización. Tras esbozar de qué modo la participación se funda en los principales tratados de derechos humanos, se examina su disfrute en los procesos de globalización en tres esferas. En primer lugar, se examina la promoción de los derechos a participar en la formulación de políticas nacionales de globalización. En segundo lugar, se estudia la capacidad de los Estados de respetar la voluntad popular, expresada mediante el disfrute de los derechos de participación, en la adopción de decisiones en las instituciones mundiales. En tercer lugar, se examina el papel creciente de los particulares y los grupos -a través de las organizaciones de la sociedad civil- en el debate de políticas y en la toma de decisiones a nivel mundial. Finalmente, se formulan propuestas relativas a: el entendimiento de la dimensión internacional del derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos; la evaluación de la incidencia de las normas, políticas y proyectos mundiales en los derechos humanos; el incremento del papel de los parlamentos en la gestión pública mundial; la aclaración del deber de los actores no estatales en materia de derechos humanos; el dar más cabida a la sociedad civil en las instituciones relacionadas con la mundialización, y tal vez la continuación del estudio de métodos de evaluar la incidencia en los derechos humanos.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 2	4
I. DERECHOS HUMANOS Y PARTICIPACIÓN	3 - 18	4
A. Participación y globalización.....	3 - 5	4
B. La participación en la normativa de derechos humanos	6 - 18	5
II. LOS DERECHOS A LA PARTICIPACIÓN Y LA MUNDIALIZACIÓN.....	19 - 46	11
A. Introducción	19 - 20	11
B. Participación a nivel nacional	21 - 31	11
C. La participación de los Estados a nivel mundial.....	32 - 38	17
D. La participación de los particulares y los grupos a nivel mundial	39 - 46	20
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	47 - 54	23

INTRODUCCIÓN

1. En su resolución 2004/24, la Comisión de Derechos Humanos pide a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos que, "en colaboración con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otras instituciones internacionales financieras y económicas pertinentes, estudie y aclare el principio fundamental de la participación y su aplicación en el plano mundial con objeto de recomendar medidas para su integración y efectiva aplicación en el debate sobre el proceso de mundialización y que presente un estudio analítico exhaustivo sobre el tema a la Comisión en su 61º período de sesiones". Este documento se presenta en respuesta a esa petición.

2. En cumplimiento de la resolución, el Alto Comisionado Interino escribió a la Secretaría General de la UNCTAD y al Director General de la OMC el 21 de junio de 2004 como un primer paso en el proceso de colaboración. Posteriormente, la Oficina del Alto Comisionado consultó a la UNCTAD, la OMC y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el presente informe se basa en los informes y documentos de estas y otras organizaciones. Antes de presentarlo, se hizo llegar a la OMC, a la UNCTAD, a la OIT y al Banco Mundial un borrador del informe.

I. DERECHOS HUMANOS Y PARTICIPACIÓN

A. Participación y globalización

3. La participación de los particulares y los grupos en las decisiones que hacen avanzar la globalización despierta cada vez más interés. Los procesos de mundialización, en particular el adelanto de la tecnología de la información y la comunicación y el abaratamiento y la mayor rapidez de los viajes, han dado a los particulares y a los grupos más oportunidades de participar en los procesos de decisión a nivel mundial. Además, en las tribunas mundiales se toman cada vez más decisiones que afectan a la población local. A pesar de eso, los particulares y los grupos se sienten más y más excluidos de las decisiones adoptadas ya que la democracia representativa fundamentalmente sigue teniendo carácter nacional y local¹. En el *Informe sobre Desarrollo Humano 2002: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, se señala que las protestas y la frustración por la mundialización han puesto de relieve la inquietud en cuanto a que los marginados y menos poderosos puedan estar perdiendo en la gestión de la seguridad y la economía mundiales, poniendo en evidencia a las instituciones mundiales y los procesos de decisión².

4. En el presente informe se trata de analizar la participación en la era de la globalización desde el punto de vista de las normas internacionales de derechos humanos. A este respecto, se destacan dos cuestiones principales. Primero, al abordar la participación y la globalización

¹ "We the peoples: civil society, the United Nations and global governance", report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations (A/58/817 and Corr.1).

² United Nations Development Programme, *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World* (hereafter UNDP 2002), Oxford University Press, New York, 2002, p. 102.

teniendo en cuenta los derechos humanos se examina la participación de la población en las decisiones que influyen en la mundialización. Esto se refiere a su participación en tanto que derechohabientes -en particular los pobres y marginados- en la formulación de políticas nacionales relativas a la globalización -por ejemplo, la política de comercio, la política macroeconómica y así sucesivamente- así como la participación en las decisiones a nivel mundial de los particulares y grupos a través de las organizaciones de la sociedad civil. La otra cuestión es la capacidad de los Estados -como los primeros obligados en materia de derechos humanos- a garantizar que la población tenga voz en las instituciones y procesos de decisión que impulsan la mundialización. Los países más pobres en particular tropiezan con obstáculos en este aspecto, hecho reconocido recientemente en la UNCTAD XI, en que la comunidad internacional estuvo claramente de acuerdo en que: "[E]s necesario ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo y de los países con economías en transición en la adopción de decisiones económicas y el establecimiento de normas internacionales"³.

5. Antes de pasar a examinar en más detalle la aplicación de un criterio de derechos humanos a la participación y la globalización, en lo que queda de esta sección se expondrán las dimensiones de derechos humanos de la participación en base a los tratados internacionales de derechos humanos.

B. La participación en la normativa de derechos humanos

6. En los tratados internacionales de derechos humanos se habla de la participación con respecto a estos derechos al reconocer los derechos políticos. En este informe se hace alusión a ellos como "derechos de participación". En el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁴ se reconocen los derechos de participación, como también en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que dice:

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2 y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

³ São Paulo Consensus, United Nations Conference on Trade and Development, eleventh session, São Paulo, 13-18 June 2004 (TD/410), para. 17.

⁴ Article 21, UDHR states: "Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives; Everyone has the right to equal access to public service in his country; The will of the people shall be the basis of the authority of governments; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures."

- c) Tener acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

7. En la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer también se reconocen los derechos a participar en el contexto de la lucha contra la discriminación de la mujer y, lo que es más, en el artículo 7 se dispone que los Estados tomarán las medidas apropiadas para eliminar la discriminación de la mujer en la vida política y pública del país garantizando el derecho a votar, el derecho a participar en la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales y a ocupar cargos públicos y a participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política. En el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención se reconoce además la importancia de la participación, específicamente en la planificación y beneficios del desarrollo rural, exigiendo que los Estados supriman la discriminación de las mujeres en las zonas rurales garantizándoles el derecho a participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles. El artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial prohíbe la discriminación racial en la participación en la vida política y pública⁵.

8. En la normativa de derechos humanos se reconoce también la dimensión internacional de la participación. Aun cuando en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no se habla expresamente de la dimensión internacional de los derechos de participación, el Comité de Derechos Humanos ha interpretado el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos en sentido lato, observando que abarca "todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales"⁶. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer va más allá y se refiere expresamente a la dimensión internacional de la participación de la mujer. En el artículo 8 se dispone que "los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales". El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha afirmado que esta disposición exige que las mujeres sean tenidas en cuenta en todas las cuestiones económicas y militares, en la diplomacia multilateral y bilateral y en las

⁵ ICERD, article 5 states: "In compliance with the fundamental obligations laid down in article 2 of this Convention, States Parties undertake to prohibit and to eliminate racial discrimination in all its forms and to guarantee the right of everyone, without distinction as to race, colour, or national or ethnic origin, to equality before the law, notably in the enjoyment of the following rights ... (c) Political rights, in particular the right to participate in elections - to vote and to stand for election - on the basis of universal and equal suffrage, to take part in the Government as well as in the conduct of public affairs at any level and to have equal access to public service."

⁶ Human Rights Committee, "The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (article 25)", General Comment No. 25 (1996) (hereafter GC 25), para. 5.

delegaciones oficiales a las conferencias internacionales y regionales⁷. Con especial pertinencia a la participación y la globalización, el Comité ha destacado que la mundialización del devenir contemporáneo hace que la inclusión de la mujer y su participación en las organizaciones internacionales, en igualdad de condiciones con los varones, sea especialmente importante, aunque también señala que muchas cuestiones decisivas de nivel mundial se tratan con una participación limitada de las mujeres⁸.

9. Ateniéndose al principio de la interdependencia de los derechos humanos, otros derechos igualmente reconocidos en los tratados internacionales pueden considerarse requisitos fundamentales para el disfrute de los derechos de participación. Esos derechos y libertades son la libertad de expresión, la libertad de reunión, la libertad de asociación, la libertad de circulación y el derecho a buscar, recibir y difundir información⁹. Para que la participación sea efectiva, es imprescindible respetarlos, sobre todo en una época de mundialización que ha creado importantes oportunidades (así como desafíos) de promover estos derechos debido a los adelantos en las tecnologías de la información y la comunicación y a medios de transporte más baratos y veloces.

10. Determinados derechos económicos, sociales y culturales, en particular el derecho a la educación, son asimismo importantes para que se disfrute de los derechos de participación. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha indicado que el derecho a la educación, en tanto que "derecho habilitador", es el vehículo primordial que permite a los marginados salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades¹⁰. Igualmente, el derecho de todos a remedio efectivo es un requisito del disfrute de los derechos de participación para evitar la conculcación y velar por que se rindan cuentas en los procesos judiciales o cuasi judiciales.

11. También cabe señalar que en la normativa de derechos humanos se trata la participación en contextos específicos. Por ejemplo, en varios tratados se reconoce el derecho a participar en la vida cultural. En el párrafo c) del artículo 13 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se habla del derecho a participar "en todos los aspectos de la vida cultural". En el apartado vi) del párrafo e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, se prohíbe la discriminación racial en el goce del derecho a participar en condiciones de igualdad en las actividades culturales y, en el apartado a) del párrafo 1 del artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se reconoce el derecho de todos a participar en la

⁷ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, "Article 7 (political and public life) and article 8 (international level)", General Recommendation No. 23 (1997) (hereafter GR 23), para. 35.

⁸ Ibid., para. 39.

⁹ GC 25, paras. 8, 12 and 25.

¹⁰ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, "The right to education (article 13)", General Comment No. 13 (1999). See also GC 25, para. 12, which identifies illiteracy as an obstacle to the enjoyment of the right to vote.

vida cultural. Los instrumentos de derechos humanos también disponen el derecho a participar en el desarrollo. Como ya queda señalado, en el párrafo 2 del artículo 14 la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se reconoce el derecho que tienen las mujeres a participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo rural. De igual manera, en el artículo 1 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo se reconoce este derecho como "derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, para contribuir a ese desarrollo y para disfrutar de él". Finalmente, en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del se dispone el derecho a que se le dé la oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que le afecte, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado.

12. Además de las convenciones de derechos humanos de las Naciones Unidas, la OIT también ha aprobado muchos instrumentos de derechos humanos en que se considera la participación un derecho fundamental. En los procesos tripartitos de deliberación de la OIT intervienen directamente las organizaciones de trabajadores y empleadores -piezas muy importantes de la sociedad civil en la mayoría de los países. Varios de sus convenios de derechos humanos y un gran número de instrumentos más técnicos disponen la participación directa de los obreros y patronos en su aplicación. Hay un convenio especial -el Convenio N° 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976, que se aprobó para reglamentar este proceso y uniformizarlo. Los convenios fundamentales sobre la libertad de asociación y de negociación colectiva -a que se alude explícitamente en los dos Pactos- dan un contenido más preciso a la libertad de asociación en el aspecto económico. Además, la Constitución de la OIT y sus procedimientos de supervisión dan a las organizaciones nacionales e internacionales de trabajadores y empleadores el derecho a participar directamente en la supervisión y a presentar denuncias por la violación de los convenios ratificados o de los principios básicos de libertad de asociación y negociación colectiva.

13. A continuación se describen algunas de las características principales de los derechos de participación.

14. En primer lugar, los derechos a participar trascienden la democracia representativa y promueven la participación en los "asuntos públicos" y "la vida política y pública" de diversas formas. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos ha interpretado en un sentido amplio el concepto de "asuntos públicos" para que incluya no sólo la participación de los ciudadanos directamente en la administración de los asuntos públicos como miembros de los órganos legislativos o desempeñando un cargo ejecutivo, sino también la participación mediante los procesos electorales y referéndums, la participación en las asambleas populares facultadas para decidir asuntos locales o comunitarios, la participación en los órganos creados para representar a los ciudadanos en las consultas con el gobierno e influir en la toma de decisiones mediante el debate y el diálogo públicos¹¹. El texto de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer parece coincidir con esta interpretación al referirse al derecho a participar en la formulación y aplicación de la política oficial y al reiterar este derecho en el contexto específico de la planificación del desarrollo rural. Al interpretar este derecho, el

¹¹ GC 25, paras. 6-8.

Comité se fijó principalmente en la cuestión específica del nombramiento de mujeres en cargos ejecutivos superiores, aunque también ha destacado la necesidad de consultar y prestar atención al asesoramiento de grupos que representen los puntos de vista e intereses de las mujeres en general¹².

15. Segundo, lo mismo que los demás derechos, los derechos de participación política deben disfrutarse sin discriminación. De esta manera, el artículo 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos se refiere expresamente a la prohibición de la discriminación prevista en su artículo 2 y prohíbe así toda distinción en el disfrute de los derechos de participación política por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

16. En tercer lugar, los derechos de participación entrañan obligaciones positivas y negativas de que los Estados velen por su cabal ejercicio. Así, los Estados Partes no sólo deben respetarlos, sino que han de adoptar medidas efectivas para eliminar obstáculos y facilitar su disfrute. Por ejemplo, las campañas de sensibilización e inscripción de los votantes son necesarias para que se ejerzan efectivamente los derechos de participación¹³. Igualmente, los Estados han de adoptar medidas para que se superen las barreras a la participación como el analfabetismo, el idioma, la pobreza o el impedimento de la libertad de circulación¹⁴. Además, también puede ser que tengan que adoptar a veces medidas transitorias a fin de acabar con los prejuicios estructurales de la sociedad que ocasionan la discriminación e impiden la participación efectiva. Así pues, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha elaborado una larga lista de medidas transitorias especiales como la contratación, la asistencia financiera y la capacitación de candidatas, la modificación de los procedimientos electorales, la realización de campañas en pro de la participación en igualdad de condiciones, la fijación de objetivos cuantitativos y cuotas y la promoción del nombramiento de mujeres en cargos públicos como el órgano judicial u otras actividades profesionales¹⁵.

17. Cuarto, los derechos de participación pueden estar sujetos a limitaciones. El Comité de Derechos Humanos ha indicado que las condiciones que se apliquen a los derechos de participación deben descansar en criterios *objetivos y justificados* (la bastardilla es nuestra)¹⁶. A este respecto, no se justificarían criterios discriminatorios para restringir su disfrute -por ejemplo, por motivo de raza o discapacidad- dada la índole fundamental del principio de no discriminación en general y su reiteración explícita en el artículo 25 del Pacto y en el artículo 7 de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. De igual manera, los requisitos de domicilio que se apliquen al registro electoral han de estar

¹² GR 23, para. 26.

¹³ GC 25, para. 11.

¹⁴ GC 25, para. 12, and GR 23, para. 45.

¹⁵ GR 23, para. 15.

¹⁶ GC 25, para. 4.

justificados¹⁷. Al mismo tiempo, si el derecho al voto se suspende fundándose en la condena penal, la duración de la suspensión ha de guardar proporción con el delito y la condena¹⁸. No obstante, en la *sociedad tribal mikmaq c. el Canadá*, la negativa del Gobierno del Canadá a permitir que los mikmaq estuvieran representados en una conferencia constitucional especial convocada para tratar de los derechos de los indígenas no se consideró una "restricción injustificada" del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos. El Comité de Derechos Humanos observó que este derecho no significa que cada ciudadano pueda determinar si participa directamente en ella o deja que lo hagan sus representantes electos. Consideró que en el régimen constitucional del Estado Parte se podrían disponer las modalidades de participación¹⁹.

18. En el contexto de la globalización, parece ser que los redactores de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y órganos de tratado como el Comité de Derechos Humanos estiman que los derechos a participar tienen una dimensión internacional, aunque no se indica en detalle exactamente cómo han de ejercerse. Como en la Convención se reconoce explícitamente la necesidad de promover la participación de las mujeres en la formulación de la política internacional y en las instituciones internacionales, al redactarla se tuvo la intención de que no fueran excluidas a nivel internacional. De igual manera, la interpretación amplia que hacen los órganos convencionales de los términos "asuntos públicos" y "vida pública y política" en el sentido de que incluyen la formulación de la política internacional, complementa ese reconocimiento explícito de la dimensión internacional de la participación en la Convención. Así pues, los derechos a participar son pertinentes al adoptar decisiones internacionales y a la mundialización, en la medida en que depende de decisiones adoptadas a nivel internacional. No sólo es esto conforme a los fundamentos del sistema internacional de derechos humanos de lograr la cooperación internacional y establecer un orden internacional y social propicio para el disfrute de los derechos humanos²⁰, sino que el respeto internacional de los derechos de participación también encierra el potencial de promover una globalización más democrática, inclusiva y, por consiguiente, sostenible, fundada en el consenso y en una buena administración nacional y mundial.

¹⁷ GC 25, para. 11.

¹⁸ GC 25, para. 18.

¹⁹ *Mikmaq Tribal Society v. Canada*, communication No. 205/1986 (CCPR/C/43/D/205/1986), paras. 5-6.

²⁰ Charter of the United Nations, Article 1 (3); Universal Declaration of Human Rights, article 28.

II. LOS DERECHOS A LA PARTICIPACIÓN Y LA MUNDIALIZACIÓN

A. Introducción

19. Al estudiar los derechos a participar en el contexto de la mundialización, aquí se adopta la definición de mundialización que se hace en el informe preliminar del Secretario General sobre "La mundialización y sus consecuencias para el pleno disfrute de todos los derechos" (A/55/342, párr. 5). En ese informe se asume que la mundialización tiene varias dimensiones y que puede dividirse en diversos procesos complejos relacionados entre sí que tienen una dinámica propia. Se dice además que ahora la mundialización tiene características distintivas como los adelantos en las nuevas tecnologías, en particular la de la información y la comunicación, los medios de transporte económicos y rápidos, la rapidez de la liberalización del comercio, el aumento de las corrientes financieras y el incremento del tamaño y el poder de las empresas. Además, en el informe se señala que aunque las diversas normas y políticas nacionales, regionales e internacionales rigen muchos de los procesos de la mundialización, las que establecen la OMC, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) tienen una especial influencia en el funcionamiento de la economía mundial (ibídem, párr. 10). A la luz de esa definición, el presente informe se focaliza más en los procesos de decisión de la OMC, del Banco Mundial y del FMI, si bien las cuestiones que se plantean suelen tener pertinencia al adoptar decisiones en las Naciones Unidas u otros organismos internacionales.

20. En el presente informe se examina la observancia de los derechos de participación en el contexto de la mundialización a tres niveles. El primero es el de su observancia nacional y se acepta que muchas posturas y prioridades de política se fijan nacionalmente y las normas y políticas mundiales también se acatan a este nivel. No obstante, los Estados -como primeros obligados por los derechos humanos- deben tener la capacidad de defender las políticas nacionales, adoptadas en procesos democráticos, en las instituciones mundiales. Por consiguiente, el segundo nivel es la participación de los Estados a nivel mundial. El tercero se refiere a la participación directa de los particulares y los grupos en las instituciones mundiales a nivel internacional. Aunque los Estados en última instancia deciden las normas y políticas en las tribunas mundiales, cada vez se potencia más a los particulares y los grupos, a través de las organizaciones de la sociedad civil, para que influyan en las decisiones.

B. Participación a nivel nacional

21. Una dificultad decisiva para disfrutar de los derechos de participación es cómo conseguir que los particulares y grupos intervengan en la formulación, cumplimiento y vigilancia de las normas y políticas que rigen la globalización y afectan a la población local. La gente, en particular los pobres y marginados, no suele tener la posibilidad de participar en la determinación de la política ni en los proyectos de desarrollo. Por ejemplo, se ha excluido a la población indígena al determinar las posibles repercusiones de los proyectos industriales de extracción²¹ y los autores de las políticas a menudo han descuidado los diversos efectos de las políticas

²¹ UNDP, *Human Development Report 2004: Cultural Liberty in Today's Diverse World*, Oxford University Press, New York, 2004, p. 92.

comerciales en las mujeres y los pobres²². Con todo, la decisión nacional de políticas y proyectos sigue siendo un factor determinante de los efectos de la globalización en la población. A la luz de todo ello, la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización ha destacado la necesidad de establecer normas, políticas e instituciones mejores y más justas. Según la Comisión Mundial, ello exige una mejora sustancial de la dirección de la globalización, aunque insistió en que esa mejora debe empezar en casa, es decir a nivel nacional²³. Según el informe de la Comisión Mundial, con ello se refleja el hecho de que las decisiones nacionales siguen siendo fundamentales (independientemente del nivel o fase de desarrollo) a la hora de determinar si las condiciones nacionales permiten el máximo disfrute de los beneficios de la globalización y la mínima exposición a los riesgos que entraña. Ahora bien, en un mundo cada vez más interdependiente, también se refleja la necesidad de examinar detenidamente las consecuencias de las actividades y políticas nacionales en el resto del mundo (incluidas las posturas adoptadas por el país en las tribunas internacionales y las negociaciones bilaterales), especialmente para los países y poblaciones más pobres²⁴.

22. La promoción de los derechos de participar en la formulación, aplicación y vigilancia de las políticas despierta cada vez más interés en las instituciones mundiales, los organismos de asistencia y las organizaciones de la sociedad civil²⁵. Por ejemplo, los documentos de la estrategia de lucha contra la pobreza del Banco Mundial y el FMI son una forma de promover la participación en la determinación de los préstamos en condiciones favorables y del alivio de la deuda -medio importante de eliminar los obstáculos para el disfrute de los beneficios de la globalización. Desarrollados inicialmente con arreglo a la Iniciativa a favor de los países pobres muy endeudados, en los documentos de la estrategia nacional se describen las políticas y programas macroeconómicos, estructurales y sociales para promover el crecimiento y reducir la pobreza como base de los préstamos en condiciones favorables y del alivio de la deuda por parte del Banco Mundial/FMI. Junto con la propiedad nacional y otros principios básicos, la iniciativa promueve una amplia participación de la sociedad civil y otros en todas las fases de la implementación de la estrategia²⁶. Una vez que un país hace una evaluación con participación y redacta el documento de la estrategia, lo presenta a las Juntas del Banco Mundial y del FMI para que lo examinen y aprueben (si es que han de prestarle asistencia financiera). Inicialmente parte

²² UNCTAD, *Trade and Gender: Opportunities and Challenges for Developing Countries*, A. Tran-Nguyen and A. Beviglia Zampetti (eds.), United Nations, New York and Geneva, 2004.

²³ ILO, *A Fair Globalization - Creating opportunities for all*, report of the World Commission on the Social Dimension of Globalization, ILO, Geneva, 2004, p. 54.

²⁴ *Ibid.*, p. 120.

²⁵ UNDP, "Participatory assessments: a mapping of methods", drafted by Upala Devi Banerjee for HURIST, New York, June 2004.

²⁶ Each PRSP should outline the participatory process adopted, including a description of the format, frequency, and location of consultations, a summary of the main issues raised and the views of participants, an account of the impact of the consultations on the design of the strategy and a discussion of the role of civil society in future monitoring and implementation.

Source: <http://www.worldbank.org/poverty/strategies>.

de la Iniciativa mejorada en favor de los países pobres muy endeudados, ahora se ha ampliado el marco y también los países que no pertenecen a la iniciativa están adoptando documentos de estrategia.

23. No obstante, cabe señalar que tal vez la aplicación del concepto de participación no siempre dé buenos resultados. El *Informe sobre Desarrollo Humano 2002* da a entender que el uso del término "participación" en los documentos de la estrategia de lucha contra la pobreza es ambiguo y destaca que sólo rara vez la interacción entraña una planificación o decisiones adoptadas en colaboración que permitan compartir decisiones y el control de los recursos²⁷. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ha resaltado la dimensión de derechos humanos de la participación en los documentos de la estrategia en su proyecto de directrices sobre la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza²⁸. No obstante, aun en aquellas ocasiones en que ha sido posible una amplia participación de los interesados en las consultas sobre la pobreza, no siempre en el propio documento se ha dejado constancia de ello como es debido. La UNCTAD ha puesto en tela de juicio el objeto de la participación en la elaboración de los documentos, señalando que las instituciones financieras internacionales siguen ejerciendo una gran influencia en la concepción de las políticas a través de los condicionamientos y ha sugerido que el énfasis que se pone en la propiedad y la participación podría tener por objeto obtener un mayor apoyo popular y político de las políticas habituales de ajuste y estabilización, en lugar de dar a los países receptores más autonomía para decidir sus políticas de estabilización y estrategias de desarrollo, lo que ha llevado a que se pida que se reduzcan los condicionamientos de forma tal que los pueblos y los gobiernos puedan participar más en la definición de caminos alternativos para reducir la pobreza y crecer²⁹.

24. Otra manera de fomentar la participación en el contexto de la globalización es la evaluación de las repercusiones en los derechos humanos de las políticas -como las de comercio, inversiones, economía y finanzas- o los proyectos de desarrollo mundial, del sector público o privado. La evaluación se puede hacer antes -antes de la ronda de negociaciones, o en la fase de planificación de la política o del desarrollo- o después -una vez transcurrido cierto período de ejecución. La evaluación de las repercusiones en los derechos humanos es parte del debate más general del desarrollo teniendo en cuenta los derechos humanos que promueve la normativa de derechos humanos consagrada en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos o los principios derivados de ella como base de la cooperación para el desarrollo y la programación en todos los sectores y en todas las fases de la elaboración de los programas.

25. Las instituciones internacionales, los países donantes y las organizaciones de la sociedad civil han elaborado una serie de métodos de evaluación mundial de la planificación del desarrollo. El Banco Mundial, por ejemplo, ha confeccionado una serie de métodos de

²⁷ UNDP 2002, op. cit., pp. 108 ff.

²⁸ Available on the OHCHR web site <http://www.ohchr.org> (accessed 29 November 2004).

²⁹ UNCTAD, *Economic Development in Africa: From Adjustment to Poverty Reduction: What is New?* United Nations Publication, Sales No. E.02.II.D.18, p. 6.

participación para evaluar los proyectos de desarrollo³⁰. De igual manera, algunos organismos de desarrollo han ideado métodos de evaluar los derechos humanos para evaluar y supervisar los proyectos de desarrollo³¹.

26. No obstante, en la evaluación con participación de la *política* (en contraposición con los *proyectos*) -como el comercio, las inversiones y las políticas económicas y financieras- no se ha avanzado tanto. Por ejemplo, en el caso de las negociaciones comerciales, aunque algunos gobiernos tratan de conseguir una mayor participación de la sociedad civil en el desarrollo de la política comercial³², todavía no hay criterios o métodos coherentes. La Alta Comisionada en varias ocasiones ha alentado a los Estados a evaluar la incidencia en los derechos humanos de las normas y políticas de comercio de manera sistemática (E/CN.4/2004/40, párr. 55). Para ello se necesitarían no sólo métodos de participación -para velar por la calidad de la evaluación, así como para hacer efectivo el derecho a participar- sino que también habría que comparar la incidencia real o posible de la política comercial con una serie de indicadores generales basados en los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales reconocidos internacionalmente. Es significativo que el principio de no discriminación como principio básico de los derechos humanos promueve el desglose de la incidencia por sexo, grupos nacionales, étnicos y raciales y demás y fomenta la utilización de una gama más amplia de puntos de vista y experiencias al hacer la evaluación.

27. En las evaluaciones se incorpora también el principio de la rendición de cuentas, lo que es especialmente pertinente en el contexto de las políticas de globalización. La Comisión Mundial de la OIT ha señalado la escasa responsabilidad democrática que se observa en el proceso de globalización, puesto que los parlamentos rara vez someten a escrutinio las posturas adoptadas por los gobiernos en las tribunas internacionales y, cuando existen, son escasas las vías de resarcimiento de la población perjudicada por la política de las organizaciones mundiales³³. Las evaluaciones podrían servir para introducir una rendición de cuentas democrática en el

³⁰ See, e.g., social assessment, stakeholder analysis, participatory rural appraisal, participatory monitoring and evaluation, beneficiary assessment and SARAR (Self-esteem, Associative strength, Resourcefulness, Action planning, Responsibility) discussed in: World Bank, *Participation and Social Assessment: Tools and Techniques*, compiled by Jennifer Rietbergen-McCracken and Deepa Narayan, World Bank, Washington, DC, 1998. These methodologies share many core techniques including conversational and semi-structured interviews, focus group interviews, participant observation, thematic mapping, institutional diagramming, and techniques encouraging participants to gather and analyse information concerning issues related to their livelihoods

³¹ See, e.g., Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD), *Handbook in Human Rights Assessment: State Obligations, Awareness and Empowerment*, NORAD, Oslo, 2001.

³² See, e.g., D. Ddamilura and Halima Noor Abdi, "Civil society and the WTO: Participation in national trade policy design in Uganda and Kenya", CAFOD, London, August 2003; or Department of Foreign Affairs and International Trade, Canada, <http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/consult-en.asp#Cur> (30 August 2004).

³³ ILO, *op. cit.*, p. 78.

contexto de la formulación de las políticas. Tal vez la Comisión desee examinar la posibilidad de elaborar métodos para ayudar a los Estados a evaluar la incidencia de las políticas comerciales en los derechos humanos.

28. Como parte del cumplimiento de la recomendación de la Comisión Mundial, la OIT ha colaborado con algunos Estados miembros para elaborar métodos de evaluar, antes o después, la incidencia social y laboral de la globalización (y las políticas correspondientes) en los Estados, lo que entraña una relación de causa y efecto, la elección de un conjunto de indicadores laborales aceptables, la recogida e interpretación de datos para determinar y prever la incidencia. Los indicadores tienen por objeto determinar, entre otras cosas, los efectos en el volumen y calidad del empleo, la seguridad social, los ingresos y la pobreza, el trabajo infantil, el diálogo social y el sexismo. Estos datos son la base para la evaluación nacional de la incidencia de la globalización. Algunos países se proponen hacer evaluaciones periódicas. La información fáctica ampliamente difundida que se recoge en las evaluaciones nacionales sienta las bases de participación en las políticas que se formulen³⁴.

29. El reforzamiento de los mecanismos de rendición de cuentas a nivel nacional también es importante para promover el respeto del derecho a participar en la formulación de políticas. Velar por la justiciabilidad de todos los derechos -civiles, culturales, económicos, políticos y sociales- es un paso para proporcionar vías de resarcimiento a aquellos cuyos derechos no se tienen en cuenta al adoptar las decisiones. El reforzamiento de los organismos de resarcimiento es una posible forma de potenciar la participación habilitando a los particulares para que reivindiquen sus derechos, lo que también puede ser importante para evitar problemas en el futuro. Los efectos de la globalización en las políticas económicas y sociales ponen de relieve la pertinencia de fijarse en el fortalecimiento del marco jurídico para ejercer los derechos económicos, sociales y culturales y de facilitar vías apropiadas de resarcimiento en caso de violación manifiesta. Reforzar el papel de los parlamentos puede ser otro medio de hacer respetar más los derechos de participación en el contexto de la globalización. Los parlamentos son el mecanismo primordial de rendición de cuentas a nivel nacional. Por lo tanto, son un medio de asegurarse de que las decisiones de los gobiernos a nivel internacional se adopten teniendo en cuenta el resultado de la evaluación de la incidencia en los derechos humanos y las necesidades de los más vulnerables. El informe de la Comisión Mundial de la OIT determina dos formas posibles de potenciar a los parlamentos en la administración mundial. En primer lugar, a través de los comités parlamentarios, podrían reforzar su función y capacidad de establecer contrapesos para los gobiernos a nivel internacional. En segundo lugar, a través de las redes parlamentarias mundiales como la Unión Interparlamentaria, los parlamentos pueden ayudar a velar por la coherencia y uniformidad de las políticas económicas y sociales mundiales³⁵.

30. Algunos mecanismos de examen en vigor a nivel mundial también podrían servir para que los particulares o los grupos participen más en la vigilancia de las normas y políticas que rigen la globalización. El Banco Mundial ha instituido algunos mecanismos de responsabilidad, como

³⁴ Information provided by ILO in the consultation process for the present report. The countries include Argentina, Bangladesh, Ghana, Morocco, Panama and the United Republic of Tanzania.

³⁵ ILO, *op. cit.*, pp. 120-121.

el Grupo de Inspección -para investigar las denuncias de grupos de afectados en relación con los préstamos del Banco Mundial- y el Asesor de cumplimiento/Ombudsman- para encontrar formas constructivas y factibles de atender a los motivos de preocupación medioambientales y sociales y a las quejas de personas directamente afectadas por proyectos financiados por la Corporación Financiera Internacional y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones³⁶.

El Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC también es un medio de examinar las decisiones en materia de política comercial que se podría utilizar para promover los derechos a participar en el contexto de la reforma del comercio mundial, si bien hasta ahora no ha sido ese el caso. A través del Mecanismo, los miembros de la OMC se comprometen a hacer exámenes periódicos de las políticas de comercio de otros miembros. El Órgano de Examen de las Políticas Comerciales -órgano formado por miembros de la OMC- examina las políticas nacionales en base al informe preparado por el gobierno que se examina y a otro de la secretaría de la OMC. Aun cuando en el mandato se especifica que el examen debe hacerse de acuerdo con las necesidades, políticas y objetivos económicos y de desarrollo más generales del Estado miembro, no se exige que en el examen participen otras partes interesadas como particulares o grupos. No obstante, cada gobierno podría estudiar la posibilidad de aumentar la participación en la preparación de su informe para garantizar un disfrute más amplio del derecho de participación en la formulación de las políticas mundiales y las decisiones que se adoptan.

31. Los documentos de la estrategia de lucha contra la pobreza, la evaluación de la incidencia en los derechos humanos y la vigilancia de las políticas y de la toma de decisiones son todos medios de promover los derechos de participación en el contexto de la globalización. No obstante, es importante reconocer que hay límites. Sobre todo, el tiempo necesario para velar por la participación efectiva -ya sea en relación con los documentos de la estrategia u otras evaluaciones- siempre está reñido con los objetivos de promover lo más rápidamente posible la reducción de la pobreza, el alivio de la deuda y el crecimiento económico. La participación como un fin en sí misma, que termina entorpeciendo el disfrute de otros derechos humanos, evidentemente es contraproducente. Como se señala en la sección anterior, hay que poner límites razonables y objetivos a la participación, pero la restricción de los derechos a ella ha de evaluarse caso por caso, fundándose en el principio de proporcionalidad y teniendo en cuenta la situación general del Estado de que se trate³⁷. Además, los países con bajos niveles de instrucción o con una sociedad civil mal organizada tropiezan con dificultades para celebrar consultas efectivas sobre el comercio, las inversiones y la política macroeconómica, todos factores complejos. En realidad, aun cuando hay excepciones³⁸, la participación en la formulación de las políticas mundiales no suele ser una práctica habitual, ni siquiera en los países con instituciones democráticas bien desarrolladas, con lo que se ponen de relieve las dificultades de los países más pobres con menos capacidad técnica en esta esfera. A pesar de estas deficiencias, sin embargo, cuando se emprenden en un clima de confianza, las evaluaciones

³⁶ UNDP 2002, op. cit., p. 116.

³⁷ M. Novak, UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, N.P. Engel, Kehl, Germany, 1993, p. 455.

³⁸ See, e.g., NORAD, op. cit.

realizadas con participación pueden ser una oportunidad para mantener un diálogo más abierto y profundizar el entendimiento entre quien tiene el poder y los pobres³⁹.

C. La participación de los Estados a nivel mundial

32. Cuando la efectiva participación en las decisiones sobre la pobreza y el comercio a nivel nacional es un medio de fortalecer los derechos de participación en el contexto de la globalización, los Estados -en tanto que primeros obligados por los derechos humanos- deben seguir teniendo la capacidad de defender los derechos de participación a nivel mundial. Con todo, las actuales estructuras de administración en el mundo no son siempre las mejores para garantizar esa capacidad, en particular en los países más pobres. Son cuatro las principales cuestiones que se plantean con respecto a la administración de las instituciones mundiales que pueden afectar la capacidad de los Estados más pobres como parte obligada por el derecho de participación u otros derechos humanos. En primer lugar, el PNUD y la Comisión Mundial de la OIT han observado que los países más pobres, al tiempo que se ven profundamente afectados por las decisiones del FMI y del Banco Mundial, tienen menos poder político en las decisiones que adoptan estas instituciones⁴⁰, lo que obedece en gran medida a que casi la mitad de la capacidad de voto en el Banco Mundial y el FMI está en manos de siete países, con experiencia en los órganos de decisión -juntas ejecutivas- de cada institución⁴¹. Este desequilibrio en los derechos de voto obedece en parte a las estructuras desarrolladas hace muchos años en respuesta a un número más exiguo de miembros y a otros intereses en materia de desarrollo y finanzas que eran diferentes. Según el PNUD, esas estructuras hoy día son inapropiadas⁴².

33. En segundo lugar, el desequilibrio económico entre los miembros de las instituciones mundiales puede agudizar el desequilibrio político en la adopción de decisiones o trastocar el equilibrio político cuando ya existe⁴³. La OMC, por ejemplo, tiene una estructura de decisión políticamente equilibrada fundada en el consenso o, si éste falla, en una simple mayoría con un voto por miembro. No obstante, según la publicación del PNUD *Making Global Trade Work for People*, la necesidad de consenso en la OMC ha hecho que aumente el número de procesos oficiosos de decisión en los que los miembros con más poder comercial organizan este tipo de consultas sin los países más pobres. De esa manera, aun cuando en las estructuras se incluye a los países menos ricos en la presentación de propuestas de negociación y al final en la fase

³⁹ UNDP, "Participatory assessments: a mapping of methods", op. cit., p. 8. Ddamilura and Abdi, op. cit., p. 1, suggest a positive relationship between civil society groups working together and their impact on government policy.

⁴⁰ UNDP 2002, op. cit., p. 113; ILO, op. cit., pp. 76-77.

⁴¹ The seven countries are the United States, Japan, France, the United Kingdom, Saudi Arabia, China and the Russian Federation. See UNDP 2002, op. cit., p. 113.

⁴² Ibid.

⁴³ ILO, op. cit., p. 77.

formal de decisión, han quedado prácticamente excluidos de las importantes fases intermedias de negociación⁴⁴.

34. De igual manera, la Comisión Mundial de la OIT ha señalado que las desigualdades de poder económico de base se reflejan en una capacidad de negociar contra la que no pueden hacer nada los países pobres⁴⁵. En tales casos, aun cuando los países pueden haber respetado los derechos de participación a nivel nacional al elaborar la política comercial, los países más pobres tal vez no tengan la suficiente capacidad para defenderla en las negociaciones. El Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental ha subrayado los desequilibrios económicos en particular en los países que se están adhiriendo a la OMC. El Relator Especial expresó su preocupación de que la presión en las negociaciones, en particular cuando la ejercen socios comerciales más fuertes con respecto a países más pequeños, puede llevar a contraer compromisos insostenibles de liberalización comercial que en la práctica disminuyen la capacidad de los Estados de hacer efectivo el derecho a la salud (E/CN.4/2004/49/Add.1, párr. 69).

35. Al ser consultada, la secretaría de la OMC facilitó información sobre las medidas adoptadas por el Consejo General para aumentar la transparencia y promover la capacidad de los países más pobres dentro de la OMC. Sobre todo, la OMC ha promovido la difusión rápida de la información y ha dado su acuerdo a procedimientos que permitirán más claridad y transparencia en el proceso de nombramiento de presidentes de los consejos y comités de la OMC. En 2002, el Consejo General también entabló debates sustantivos para estudiar la manera en que podría mejorarse el funcionamiento de los procedimientos de la OMC, en particular con respecto a la preparación y organización de las conferencias ministeriales⁴⁶. En 2004, el Presidente del Consejo General, en estrecha colaboración con el Director General, celebró intensas rondas de consulta con el mayor número posible de miembros sobre cuestiones decisivas como la agricultura, el algodón, el acceso a los mercados no agrarios y las adquisiciones gubernamentales, así como otras cuestiones, en un intento de hacer avanzar la ronda de negociaciones comerciales de Doha⁴⁷.

36. En tercer lugar, la capacidad de los países más pobres de defender los derechos de participación puede verse más reducida cuando las decisiones sobre la globalización se adoptan fuera del sistema multilateral. En el informe de la Comisión Mundial de la OIT se determinan las organizaciones formadas por un número limitado de países ricos, como el Grupo de los 7

⁴⁴ UNDP, Heinrich Boll Foundation, Rockefeller Brothers Fund, Rockefeller Foundation and Wallace Global Fund, *Making Global Trade Work for People*, 2003, p. 88. UNDP notes on its web site that “*The responsibility for opinions in this book rests solely with its authors. Publication does not constitute an endorsement by the United Nations Development Programme or the institutions of the United Nations system or the Heinrich Boll Foundation, Rockefeller Brothers Fund, Rockefeller Foundation, or Wallace Global Fund.*”

⁴⁵ ILO, op. cit., p. 77.

⁴⁶ WTO, *Annual Report 2003*, Geneva, 2003, p. 68.

⁴⁷ WTO, *Annual Report 2003*, Geneva, 2003, p. 68.

(G-7), que han adoptado decisiones importantes sobre cuestiones económicas y financieras con repercusiones mundiales⁴⁸. Los países más pobres a menudo tienen poca influencia en las decisiones de esas organizaciones.

37. En cuarto lugar, la falta de capacidad técnica también puede mermar la capacidad de los Estados de defender los derechos de participación en las instituciones mundiales⁴⁹. Esa falta de capacidad técnica se manifiesta de diversas maneras. Por ejemplo, en *Making Global Trade Work for People* se señala que muchos países más pobres no están suficientemente representados en Ginebra para participar efectivamente -ya sea por su escaso personal o como resultado de la falta de representación diplomática en Ginebra⁵⁰. De igual manera, incluso cuando los países más pobres pueden asistir a las reuniones, un personal sobrecargado puede no tener la capacidad técnica necesaria para que su labor de representación sea efectiva o para investigar cuestiones de política⁵¹. No obstante, las organizaciones han desarrollado sectores de asistencia técnica para ayudar a los países pobres a adquirir la capacidad técnica para participar mejor en las tribunas internacionales. En 2003, la OMC organizó dos sesiones de información de una semana sobre la labor de la OMC y el estado de las negociaciones de los 34 miembros y observadores sin misión de la OMC en Ginebra. La OMC ha iniciado dos programas conjuntos de capacitación especialmente pertinentes para promover la capacidad de los países en desarrollo, a saber, el Marco Integrado para los Países Menos Adelantados y el Programa Integrado Conjunto de Asistencia Técnica en Determinados Países Menos Adelantados de África y Otros Países Africanos⁵². Igualmente, el Centro de Asesoría Legal sobre los Asuntos de la OMC, organización pública internacional independiente de la OMC, se creó en 2001 para brindar asesoramiento jurídico sobre la OMC, apoyar en los procedimientos de resolución de disputas de la organización y capacitar en el derecho de la OMC a países y territorios aduaneros en desarrollo, países con economías en transición y países menos adelantados⁵³.

38. En la medida en que estos cuatro factores reducen la capacidad de los Estados de observar los derechos de participación u otros derechos a nivel nacional, esos desequilibrios inciden en la promoción y protección de los derechos humanos. La Comisión Mundial de la OIT observó que los intereses financieros en los países industrializados tienen gran importancia en el mercado mundial de las finanzas. Los gobiernos de estos países, en particular los más fuertes, fijan las normas de ese mercado por la influencia que tienen en las instituciones financieras internacionales, que a su vez tienen gran poder para determinar las políticas macroeconómicas y financieras de los países en desarrollo. En este contexto, la Comisión Mundial ha promovido la

⁴⁸ Ibid., p. 77.

⁴⁹ Ibid., p. 78.

⁵⁰ UNDP et al., *Making Global Trade Work for People*, op. cit., p. 88.

⁵¹ ILO, op. cit., p. 78.

⁵² WTO, *Annual Report 2004*, op. cit., pp. 2, 6 and 7.

⁵³ See, e.g., http://www.acwl.ch/e/index_e.aspx (accessed 8 November 2004).

reforma de la estructura financiera internacional⁵⁴. De igual manera, en relación con los sistemas de comercio multilateral, en el informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la mundialización y sus consecuencias para el pleno disfrute de todos los derechos de 2002 se promovió un planteamiento de las normas de comercio que garantice la "acción afirmativa" para las personas y grupos vulnerables a fin de evitar tener reglas de juego uniformes para jugadores desiguales (E/CN.4/2002/54, párr. 42). La Comisión Mundial de la OIT también ha pedido la "acción afirmativa" a favor de los países de incorporación tardía que no tienen la misma capacidad que los que se desarrollaron con anterioridad. De esta manera se promovería la formulación de normas multilaterales por las que los países contraerían obligaciones en función de su nivel o fase de desarrollo⁵⁵. Estas reformas podrían, entre otras cosas, ayudar a reforzar la capacidad de los gobiernos de satisfacer las necesidades de la población, expresadas gracias a los derechos de participación en todo el mundo.

D. La participación de los particulares y los grupos a nivel mundial

39. En esta era de globalización ha aumentado la participación de los particulares y los grupos -a través de las organizaciones de la sociedad civil- a nivel mundial. Lo que es más importante, la globalización ha hecho que la participación sea más viable a medida que la nueva tecnología de la información y la comunicación, en particular Internet, ha permitido una mayor interconexión mundial y una mayor sensibilización de las cuestiones pendientes en la agenda mundial. El aumento de la participación también obedece a la visión de que los gobiernos solos no pueden resolver los problemas mundiales y que, cuando son más las decisiones que se adoptan en tribunas y organizaciones internacionales, se hace cada vez más importante desarrollar un marco más firme de administración mundial y de rendición de cuentas democrática a los ciudadanos. La sociedad civil, el papel mundial de los parlamentarios, la opinión pública y los medios de comunicación mundiales empiezan a perfilarse como pilares (véase A/58/817, párrs. 3 y 9). No obstante, la tendencia ha sido a que la participación aumente en los márgenes del proceso de decisión y las instituciones mundiales han mostrado lentitud en adaptar sus estructuras para responder a la exigencia de una administración más democrática. Estos y otros factores hacen surgir voces en pro de ampliar el espacio para el ejercicio de los derechos de participación a nivel mundial. Los tratados de derechos humanos y los órganos de tutela de los derechos humanos han reconocido que los derechos a participar tienen dimensiones internacionales. En el resto de esta sección se esbozan algunas cuestiones que podrían ser pertinentes para poner en claro el ejercicio de los derechos de participación a nivel mundial.

40. Los particulares y grupos han participado a nivel mundial -a través de las organizaciones de la sociedad civil- en dos formas generales. En primer lugar, las organizaciones de la sociedad civil han promovido cuestiones particulares ante los encargados de adoptar decisiones con campañas y grupos de presión. En segundo lugar, y menos a menudo, los grupos de la sociedad civil, en esferas limitadas, han participado más activamente en la adopción de decisiones en todo el mundo.

⁵⁴ ILO, op. cit., pp. 88 ff.

⁵⁵ Ibid., p. 85.

41. Hay varios ejemplos de la primera forma de intervención de la sociedad civil -la participación a través de los grupos de presión y las campañas. El primer ejemplo es la campaña de los medicamentos esenciales emprendida en 1996, que se valió de la colaboración en red a nivel nacional e internacional para promover cuestiones de salud pública en las políticas comerciales. Colaborando con los gobiernos, los negociadores internacionales, las compañías farmacéuticas, las organizaciones regionales y los medios de comunicación, la campaña -directamente o a través de Internet⁵⁶ - fomentó la modificación de la política relativa al acceso a los medicamentos esenciales y se convirtió en uno de los factores que llevaron a la aprobación en noviembre de 2001 de la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y la Salud Pública. En esa Declaración se afirma que el Acuerdo sobre los ADPIC puede y debe interpretarse y aplicarse de manera que se apoye el derecho de los miembros de la OMC a proteger la salud pública⁵⁷. La campaña Jubileo 2000 para el alivio de la deuda es otro ejemplo de cómo las redes de la sociedad civil pueden contribuir a formular políticas de globalización. En la campaña, lanzada en 1996, tomaron parte sindicatos, académicos, médicos, grupos religiosos, organizaciones ambientales y grupos de base a nivel nacional y mundial para influir en los encargados de adoptar decisiones, las instituciones financieras internacionales y otros destacando los efectos devastadores de la deuda en el desarrollo. La campaña contribuyó al acuerdo de los países del G-7 de mejorar el alivio de la deuda, mediante la ampliación de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados inclusive, proporcionando así un medio de ayudar a los Estados más pobres y a la población pobre a reducir un obstáculo de primer orden en el acceso a los beneficios que brinda la globalización⁵⁸.

42. La otra forma de participación es la colaboración de las organizaciones de la sociedad civil con otros actores mundiales al adoptar decisiones y políticas -en otras palabras, contribuyendo activamente a la adopción de decisiones en lugar de hacer campaña desde fuera. La asociación de diversos interlocutores es un medio de que las instituciones mundiales intercambien información y promuevan el diálogo con la sociedad civil y otros actores como el sector privado. El Banco Mundial tiene ahora más de 70 programas mundiales para la asociación de múltiples interesados que representan alrededor de 1.000 millones de dólares anuales (A/58/817, párr. 73). De igual manera, en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información están participando las organizaciones de la sociedad civil, junto con los gobiernos, las Naciones Unidas y el sector privado, en una asociación de múltiples interesados para promover una sociedad de la información para todos -objetivo que encierra un enorme potencial para el logro de una mundialización más inclusiva⁵⁹. El Pacto Mundial propuesto por el Secretario General también

⁵⁶ UNDP 2002, op. cit., p. 106. For instance, an Internet petition which received 250,000 signatures played a significant role in changing policies among commercial pharmaceutical interests.

⁵⁷ Ibid., pp. 104-105. Also, Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health (WT/MIN(01)/DEC/2), para. 4. The Essential Drugs Campaign arose as a result of civil society concern about the impact that the WTO Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (the TRIPS Agreement) could have on prices and access to essential medicines.

⁵⁸ UNDP 2002, ibid., pp. 103-104.

⁵⁹ See <http://www.itu.int/wsis/basic/why.html> (accessed 26 August 2004).

es un medio de que los empresarios, los sindicatos y la sociedad civil promuevan los diez principios relativos a la responsabilidad social de las empresas, incluidos los dos principios de derechos humanos, en todo el mundo. Lo que es más importante, el sistema tripartito de la OIT significa que las organizaciones obreropatronales intervienen en su proceso de decisión que apoya los derechos de participación a nivel mundial. Los mecanismos de resolución de conflictos de la OMC se han mostrado más dispuestos a aceptar la intervención en calidad de *amicus curiae* de grupos que no son parte en los conflictos. Aun cuando los grupos que entienden en el conflicto no están obligados a tener en cuenta esa intervención, puede servir para incrementar la participación de la sociedad civil en el sistema multilateral de comercio y ser útil para que se adopten decisiones justas y fundadas.

43. Ahora bien, aún hay cuestiones pendientes, en particular en relación con la segunda forma de participación de la sociedad civil -la participación activa en la adopción de decisiones a nivel mundial. A este respecto, el *Informe sobre Desarrollo Humano 2002* dice que los particulares y los grupos tienen escasas oportunidades de influir, contener o exigir cuentas a los gobiernos en tribunas internacionales y que la población tampoco puede fiarse de los parlamentos y políticos para que pidan cuentas a las organizaciones internacionales⁶⁰. Por ejemplo, a pesar de haberse abierto algo a las organizaciones no gubernamentales (ONG) en sus conferencias ministeriales⁶¹, la OMC sigue siendo una organización de miembros, con escasas posibilidades para la sociedad civil de participar en la adopción de decisiones. Así pues, aunque la OMC trate de cuestiones relativas al disfrute de los derechos humanos de los indígenas, la población rural, los trabajadores, quienes viven con el VIH/SIDA u otras enfermedades y necesitan medicamentos esenciales, las personas que dependen del acceso a los servicios básicos y así sucesivamente, esta gente no tiene acceso directo a las reuniones ni a la adopción de decisiones de la OMC. Aun cuando, claramente, a los gobiernos incumbe en primer lugar la defensa de los derechos humanos, podría estudiarse la posibilidad de que los Estados de manera colectiva, a través de las organizaciones internacionales, incluidas las más relacionadas con la globalización, también asuman la responsabilidad de respetar los derechos humanos en sus actividades. En este contexto, los gobiernos también podrían examinar la manera de dar voz a los afectados por las decisiones adoptadas por las instituciones internacionales, inclusive, en última instancia, la posibilidad de crear mecanismos de resarcimiento.

44. En este contexto, es importante destacar que el aumento de la participación de los particulares y los grupos en las decisiones no es una panacea y que también puede entrañar riesgos, y es pertinente pensar en la rendición de cuentas en el contexto de los grupos de la sociedad civil de la misma manera que en el caso de las instituciones mundiales. Es interesante notar que la introducción o el reforzamiento de la participación de la sociedad civil no significa necesariamente que ello será indicativo de opiniones diversas. En particular, la nueva tecnología ha ayudado a multiplicar no sólo la voz de las organizaciones legítimas y representativas, sino

⁶⁰ UNDP 2002, op. cit., p. 113.

⁶¹ WTO members have adopted guidelines on the participation of selected NGOs in WTO Ministerial Conferences and the WTO secretariat holds an NGO symposium annually on specific issues relevant to civil society -see http://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/intro_e.htm (accessed 26 August 2004). For further information, see, e.g., WTO, *Annual Report 2004*, op. cit., pp. 75-77.

también los puntos de vista de las organizaciones antidemocráticas y oscuras, con fines destructivos que no son muy representativas⁶², lo que a su vez plantea la cuestión de la legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil en comparación con los gobiernos elegidos y pone de relieve así la importancia de velar por que rindan cuentas debidamente tanto a sus miembros como a la comunidad en general, en particular los más pobres y marginados (A/58/817, párr. 161). La Comisión podría, pues, examinar la manera de que la sociedad civil tenga una voz más fuerte y efectiva en las tribunas mundiales, al tiempo que rinda más cuentas a la población.

45. De igual manera, el ejercicio de los derechos de participación a nivel mundial también causa cierto estrés en las tribunas internacionales que están pensadas -ya sea en el sistema de las Naciones Unidas o en la OMC- sobre todo para la adopción de decisiones intergubernamentales. Aumentar la participación de los particulares y los grupos supone naturalmente una carga para esas estructuras, en particular al añadir nuevas demandas a los programas de trabajo, ya muy cargados de por sí, de las instituciones mundiales y de sus instalaciones para reuniones, que podría dar lugar a reuniones interminables que no lleguen a conclusión alguna (ibídem, párr. 23). A su vez, esto puede resultar en que los gobiernos más poderosos se alejen de las instituciones mundiales y busquen otras maneras de fijar normas y formular políticas para el logro de las reformas -como los acuerdos de comercio bilaterales y regionales o las presiones unilaterales- que puedan no estar tan abiertas a la participación.

46. Los riesgos deben contraponerse -aplicando el principio de proporcionalidad- a las oportunidades que ofrece una mayor participación de la sociedad civil que debería incrementar la relevancia de las tribunas, reducir la falta actual de democracia, aumentar la comprensión del público y la pertinencia de las decisiones que se adopten, subrayar las dimensiones sociales de la globalización, mejorar la rendición de cuentas a nivel mundial y en última instancia permitir el progreso hacia normas y políticas más firmes y sostenibles en el camino de la mundialización. Hay más probabilidad de que los procesos de negociación justos tengan resultados viables y sostenibles que los que no lo son. Además la adopción de decisiones debe estar abierta al escrutinio del público y las decisiones han de reflejar los intereses de todos los interlocutores -prestando especial atención a los más pobres y a los países menos desarrollados.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

47. La aplicación del principio fundamental de participación -o los derechos a participar- a nivel mundial se está examinando más de cerca en el contexto de la globalización. Por una parte, los adelantos de la tecnología de la información y la comunicación han aumentado las oportunidades de participar en las decisiones mundiales y entender su incidencia. Por otra, cada vez más decisiones que afectan a la población local se adoptan con carácter mundial, aun cuando la democracia sigue siendo fundamentalmente de carácter nacional y las estructuras de decisión a nivel mundial no siempre se han adaptado a un ritmo adecuado. Esta evolución ha puesto de relieve la necesidad de reformas, promoviendo los derechos a participar en las decisiones mundiales inclusive.

⁶² UNDP 2002, op. cit., p. 112.

48. En el reciente informe del Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil se subrayó la pertinencia de los derechos de participación para la legitimidad democrática dentro de las Naciones Unidas. El contexto de la globalización plantea cuestiones análogas a aquellas instituciones que más estrechamente están ligadas al fenómeno de la globalización, en particular la OMC, el FMI y el Banco Mundial, lo que exige medidas nacionales e internacionales. A nivel nacional, es necesario incrementar la participación en la formulación de la política nacional en esferas como la reducción de la pobreza y la reforma del comercio. Eso no sólo será un medio de promover un disfrute más generalizado de los derechos de participación a nivel nacional, sino que también podría contribuir a llegar a un consenso más amplio sobre políticas a menudo controvertidas en relación con el comercio, las finanzas y el desarrollo. A nivel internacional, es necesario estudiar la manera de que los países más pobres participen más en la adopción de decisiones. En particular, los Estados, como primera parte obligada en materia de derechos humanos, han de poder expresar los motivos de preocupación de los pobres ante las tribunas mundiales para que la participación tenga valor localmente. Además, también hay que tomar en cuenta la necesidad de incrementar las oportunidades de participación directa de particulares y grupos en la gestión de los asuntos públicos internacionales, que exige una mayor democratización mundial, a fin de ayudar a adaptar las instituciones mundiales a la potenciación de la sociedad civil. Las recomendaciones que siguen tienen por objeto integrar y aplicar efectivamente los derechos de participación en el debate sobre el proceso de globalización.

49. *Entender la dimensión internacional del derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos.* El Comité de Derechos Humanos ha reconocido que el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos incluye la participación en la administración pública a nivel internacional y regional, como también nacional y local, sujeta a límites justificados y objetivos. A fin de integrar los derechos a participar en el debate sobre la globalización, los órganos pertinentes podrían estudiar el ámbito, la índole y los límites del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos a nivel internacional y regional.

50. *Evaluar la incidencia en los derechos humanos de las normas, políticas y proyectos de globalización.* Los Estados y otros actores -como el sector privado y las instituciones internacionales- deben evaluar la incidencia en los derechos humanos de las normas, políticas y proyectos de comercio y desarrollo, tanto en la fase de formulación de las políticas y proyectos como después de transcurrido un período de aplicación. La evaluación debe ser pública y participativa, centrarse en particular en los grupos desprotegidos y vulnerables y poner de relieve la distinta incidencia de los proyectos y políticas en varones y mujeres. Cuando proceda, los Estados han de exponer los resultados de la evaluación en los foros comerciales y económicos correspondientes. Los Estados pobres deben pensar en conseguir asistencia financiera y técnica para evaluar la incidencia en los derechos humanos.

51. *Fortalecer el papel de los parlamentos en la administración mundial.* Los parlamentos pueden cumplir un importante papel para que los gobiernos rindan cuentas en las tribunas internacionales. Los Estados han de estudiar maneras de fortalecer ese papel: a) a nivel nacional, instituyendo comités parlamentarios que coordinen la evaluación de la incidencia en los derechos humanos de las normas y políticas de globalización y revisen las decisiones

adoptadas por los gobiernos en las tribunas mundiales; b) a nivel internacional, examinando cómo las redes parlamentarias mundiales, como la Unión Interparlamentaria, pueden asumir un papel creciente al velar por la coherencia y compatibilidad de las políticas económicas y sociales mundiales.

52. *Aclarar los deberes de otros actores en materia de derechos humanos.* Aun cuando los gobiernos son sin duda alguna la primera parte obligada en materia de derechos humanos, la Comisión podría estudiar la manera en que los Estados, colectivamente a través de las organizaciones internacionales, incluidas las más ligadas a la globalización, también asuman responsabilidad por el respeto de los derechos humanos en sus actividades. La Comisión también podría estudiar la manera de que la sociedad civil tenga una voz más fuerte y efectiva en las tribunas mundiales, a la vez que los grupos de ésta abran el camino promoviendo el examen por homólogos a fin de fomentar la rendición de cuentas.

53. *Hacer que se oiga más la voz de la sociedad civil en las instituciones ligadas a la globalización.* Los miembros de la Comisión y los observadores, en su calidad de miembros de las instituciones financieras internacionales y de la OMC, podrían examinar la manera de incrementar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en esas instituciones, teniendo en cuenta el informe "Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza global" (A/58/817).

54. *Otros estudios.* La Comisión podría estudiar la posibilidad de pedir a la Oficina del Alto Comisionado que elabore métodos para evaluar la incidencia en los derechos humanos de las normas, políticas y proyectos de comercio y desarrollo.
