



# Asamblea General

Distr. general  
29 de agosto de 2019  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo cuarto período de sesiones

Tema 72 b) del programa provisional\*

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

## **Promoción de un orden internacional democrático y equitativo**

### **Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Experto Independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo, de conformidad con la resolución [73/169](#) de la Asamblea General.

---

\* [A/74/150](#).



## **Informe del Experto Independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo**

### *Resumen*

El Experto Independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo ha dedicado el segundo informe temático que ha presentado al Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General al tema interseccional de la participación pública y la adopción de decisiones en los espacios de gobernanza mundial y a sus repercusiones en un orden internacional democrático y equitativo.

## I. Introducción

1. El presente informe del Experto Independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo, Livingstone Sewanyana, se presenta de conformidad con la resolución 73/169 de la Asamblea General. Es el segundo informe que el actual titular del cargo presenta a la Asamblea General desde que el Consejo de Derechos Humanos lo designó en su 37º período de sesiones, en 2018.

2. En el informe que presentó al Consejo de Derechos Humanos en su 39º período de sesiones, en septiembre de 2018, y a la Asamblea General en su septuagésimo tercer período de sesiones, en octubre de 2018 (A/HRC/39/47), en el que expuso su visión, el Experto Independiente definió seis prioridades temáticas de las que se ocupará en el transcurso de su mandato. Una de ellas se refiere a la participación pública y la adopción de decisiones en las instituciones multilaterales tradicionales y otra, a la aparición en decenios anteriores de espacios de gobernanza mundial, como el Grupo de los Siete (G7); el Grupo de los 20 (G20); el grupo integrado por el Brasil, la Federación de Rusia, la India, China y Sudáfrica (conocido comúnmente como “el BRICS”); el Grupo de los 77 (incluido el Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro para Asuntos Monetarios Internacionales y Desarrollo); el Movimiento de los Países No Alineados; el Foro Económico Mundial, y la Reunión Bilderberg. El titular del cargo decidió dedicar el presente informe al tema interseccional de la participación pública y la adopción de decisiones en dichos espacios de gobernanza mundial y a sus repercusiones en un orden internacional democrático y equitativo. En este sentido, recuerda el párrafo 6 h) de la resolución 39/4 del Consejo, que establece que “un orden internacional democrático y equitativo requiere, entre otras cosas, hacer efectivo[s] [...] [e]l derecho a la participación equitativa de todos, sin discriminación alguna, en los procesos de decisión a nivel nacional y mundial”.

3. Estas agrupaciones intergubernamentales, multisectoriales y privadas han adquirido una gran importancia en los planos geopolítico, económico y financiero, dado que, en paralelo al sistema de las Naciones Unidas, desempeñan un importante papel en la concepción del marco y la función del orden internacional. La configuración y los métodos para la adopción de decisiones varían entre unos grupos y otros. No obstante, en todos los casos sus reuniones y políticas están expuestas a un intenso escrutinio público e incluso son objeto de protestas, lo que pone de manifiesto el alcance de su influencia en la gobernanza mundial y la posición destacada que ostentan como instancias que congregan a dirigentes y pensadores de todo el mundo. Pese a ello, estas agrupaciones siguen siendo en gran medida inaccesibles para el público, en particular para aquellas personas a cuyas vidas y medios de subsistencia afectan las decisiones que toman, lo que contribuye al déficit democrático en el proceso decisorio global. En tanto que foros de gobernanza mundial, y al igual que instituciones multilaterales tradicionales como las Naciones Unidas en su conjunto, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), tienen la obligación de tomar decisiones acordes a principios básicos de la gobernanza democrática como la transparencia, la inclusividad, la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas.

4. En la preparación del presente informe, el Experto Independiente visitó Ginebra, París y Washington D. C. entre el 21 y el 30 de mayo de 2019. Durante sus visitas, celebró una serie de reuniones con representantes de los Estados miembros de las agrupaciones intergubernamentales antes mencionadas y con representantes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial, el FMI y el Foro Económico Mundial. También organizó dos consultas de expertos con representantes de la sociedad civil en París y Washington D. C. y celebró varias teleconferencias con diversas partes interesadas que no pudieron acudir a las consultas. Asimismo, recibió documentos preparados por agentes de la sociedad civil y los Estados Miembros en respuesta a dos cuestionarios específicos que envió en

abril de 2019<sup>1</sup>. Está agradecido a todas las personas que se tomaron el tiempo de colaborar con él y que contribuyeron al informe.

5. El objetivo del presente informe no es cuestionar la legitimidad de los espacios de gobernanza mundial. La mayoría de los interlocutores de la sociedad civil indicaron que sería útil establecer contactos con estos espacios, habida cuenta de su importancia para establecer el marco del orden mundial. Por otro lado, el informe no constituye en modo alguno un estudio exhaustivo de estos espacios; más bien pretende arrojar luz sobre esas plataformas, que, pese a ser menos conocidas para el público que las Naciones Unidas, tienen una influencia considerable. Si bien el Experto Independiente centra su atención en la participación pública a nivel mundial y no en el plano local, reconoce que algunas de estas agrupaciones tienen una influencia y, de hecho, un planteamiento de la participación específicos para el nivel local, algo que podría examinarse en futuros trabajos<sup>2</sup>. El Experto Independiente espera que su informe proporcione observaciones y recomendaciones útiles a todas las partes interesadas que participen en estos espacios de gobernanza mundial, con miras a conseguir un orden internacional democrático y equitativo.

6. El presente informe debería leerse conjuntamente con el informe sobre el mismo tema que el Experto Independiente presentó al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/42/48), el cual refleja múltiples hallazgos y profundiza en varias cuestiones, en particular en los obstáculos estructurales y prácticos que dificultan el acceso, la inclusividad y la capacidad para influir en los procesos decisorios de los espacios de gobernanza mundial, y en la rendición de cuentas por los compromisos asumidos en dichos espacios. También expone las actividades llevadas a cabo por el Experto Independiente entre septiembre de 2018 y junio de 2019.

## II. Participación pública y adopción de decisiones en los espacios de gobernanza mundial

### A. Historias y objetivos de los espacios de gobernanza mundial

7. El G7 es un foro destinado a que los siete países del mundo más avanzados desde el punto de vista económico dialoguen entre sí<sup>3</sup>. El grupo se constituyó en la década de 1970 en respuesta a la crisis petrolera mundial que tuvo lugar entre 1973 y 1974 y desde 1975 se ha reunido cada año para analizar las prioridades macroeconómicas compartidas<sup>4</sup>. Desde el comienzo, las discusiones del G7 han tenido un formato íntimo y semiinformal basado en la idea de que reunir a los dirigentes mundiales para hablar sinceramente sobre las dificultades internacionales podría ayudar a evitar futuras crisis.

8. Del mismo modo, el G20 congrega a los dirigentes gubernamentales de las 19 mayores economías del mundo y la Unión Europea<sup>5</sup>. El grupo, creado por el G7, se

<sup>1</sup> Los cuestionarios y las respuestas recibidas se publicarán en [www.ohchr.org/EN/Issues/IntOrder/Pages/GlobalGovernanceSpaces.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/IntOrder/Pages/GlobalGovernanceSpaces.aspx).

<sup>2</sup> El Experto Independiente reconoce el buen trabajo realizado por International Accountability Project (véase <https://accountabilityproject.org>) y el Sistema de Alerta Temprana (véase <https://ews.rightsindevelopment.org>) a la hora de documentar los retos asociados a la participación pública en los procesos de adopción de decisiones económicas y financieras a nivel local.

<sup>3</sup> Los miembros del G7 son Alemania, el Canadá, los Estados Unidos de América, Francia, Italia, el Japón y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

<sup>4</sup> Véase [www.g7italy.it/en/history/](http://www.g7italy.it/en/history/); <http://www.g7italy.it/en/how-does-work/>.

<sup>5</sup> Las naciones que pertenecen al G20 son Alemania, la Arabia Saudita, la Argentina, Australia, el Brasil, el Canadá, China, los Estados Unidos, la Federación de Rusia, Francia, la India, Indonesia, Italia, el Japón, México, el Reino Unido, la República de Corea, Sudáfrica y Turquía.

estableció inicialmente en 1999 tras la crisis financiera de Asia como una reunión para que los ministros de finanzas y los gobernadores de bancos centrales cooperasen en el plano económico<sup>6</sup>. No obstante, a medida que el grupo ha evolucionado, se han ido incorporando a su agenda temas tan dispares como el cambio climático, la igualdad de género, la inteligencia artificial y el comercio internacional<sup>7</sup>. La cumbre anual de los líderes del G20, denominada oficialmente Cumbre sobre los Mercados Financieros y la Economía Mundial, se celebró por primera vez en 2008, durante la crisis financiera mundial, y cada año congrega a Jefes de Estado y ministros de finanzas<sup>8</sup>.

9. El grupo BRICS es una asociación de las principales economías emergentes. Aunque fue un economista del sector privado quien acuñó el término “BRIC” en 2001<sup>9</sup>, hasta 2006, cuando los ministros de asuntos exteriores del Brasil, la Federación de Rusia, la India y China se reunieron en paralelo al sexagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General, no se creó un foro en el que los países miembros pudieran reunirse<sup>10</sup>. A partir de 2009, los dirigentes de esos cuatro países empezaron a reunirse anualmente para definir esferas de posible cooperación. Sudáfrica se unió a ellos en 2010<sup>11</sup>. Al igual que en el resto de las agrupaciones, la agenda del BRICS es flexible y en los últimos años ha pasado de abarcar cuestiones más limitadas relativas a la colaboración en asuntos económicos a temas más generales e interdependientes como los negocios, la agricultura, el comercio y la tecnología<sup>12</sup>.

10. El Grupo de los 77 se fundó en 1964, al final del primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). En dicho período de sesiones, 77 países en desarrollo firmaron una declaración conjunta en la que acordaron formular programas de acción comunes para cooperar en el plano económico, trabajando en gran parte a través de organizaciones internacionales tradicionales<sup>13</sup>. Desde su constitución, el grupo ha crecido hasta estar integrado por 134 países miembros, aunque mantiene el nombre histórico original<sup>14</sup>.

11. Surgido como un movimiento de países en desarrollo que trataban de evitar las alianzas polarizadas de la Guerra Fría, el Movimiento de los Países No Alineados busca fomentar la solidaridad entre los países en desarrollo en el marco de varios principios comunes. En concreto, el Movimiento de los Países No Alineados promueve el respeto por la soberanía de los Estados, los derechos humanos y la Carta de las Naciones Unidas; la igualdad; la no injerencia en los asuntos internos de otras naciones; la coexistencia pacífica; la legítima defensa, y la cooperación internacional y el beneficio mutuo<sup>15</sup>. El Movimiento de los Países No Alineados, enormemente influido por la lucha en favor de la descolonización e impulsado por una conferencia internacional de Estados africanos y asiáticos que tuvo lugar en Bandung (Indonesia) en 1955, se fundó oficialmente a finales de la década de 1950 y comenzó a organizar una cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno en 1961<sup>16</sup>. En la actualidad, el

<sup>6</sup> Véase <http://g20.org.tr/about-g20/>.

<sup>7</sup> Michael Crowley, “What is the G20?”, *New York Times*, 27 de junio de 2019.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Véase Jim O’Neill, “Building Better Global Economic BRICS”, *Goldman Sachs Global Economics Paper* núm. 66 (30 de noviembre de 2001).

<sup>10</sup> Véase [www.brics2017.org/english/aboutbrics/brics/](http://www.brics2017.org/english/aboutbrics/brics/).

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Véase [www.g77.org/doc/Joint%20Declaration.html](http://www.g77.org/doc/Joint%20Declaration.html).

<sup>14</sup> Véase [www.g77.org/doc/](http://www.g77.org/doc/). Puede consultarse una lista completa de los miembros en [www.g77.org/doc/members.html](http://www.g77.org/doc/members.html). A pesar de que China participa a menudo en las acciones conjuntas del grupo, no es un miembro oficial de este. En este caso, las declaraciones oficiales formuladas por todos se hacen en nombre del “Grupo de los 77 y China”.

<sup>15</sup> Véase <https://mnoal.org/nam-principles/>.

<sup>16</sup> Véase <https://mnoal.org/nam-history/>.

Movimiento de los Países No Alineados es un foro en el que sus 120 países miembros pueden promover cuestiones de interés mutuo bajo la bandera del multilateralismo.

12. Creado en 1971 como una fundación sin fines de lucro, el Foro Económico Mundial tiene la misión de facilitar el diálogo entre los líderes del ámbito empresarial, la política, el mundo académico y otras esferas a fin de realizar cambios positivos en el mundo<sup>17</sup>. El Foro fue concebido por un profesor de comercio de la Universidad de Ginebra que, tras invitar inicialmente a ejecutivos europeos a Suiza para analizar las innovaciones acontecidas en la gestión y la industria, en los años inmediatamente posteriores supervisó la expansión de la misión del Foro para abarcar asuntos económicos y sociales más amplios<sup>18</sup>. Aunque es una organización no gubernamental imparcial e independiente, en 2015 fue reconocido como una organización internacional por la legislación suiza<sup>19</sup>.

13. La Reunión Bilderberg se fundó como un foro de discusión para dirigentes europeos y norteamericanos. La conferencia, celebrada por primera vez en 1954, pretendía ayudar a entender fácilmente las tendencias económicas y sociales a las que se enfrentaban Europa y América del Norte después de la Segunda Guerra Mundial<sup>20</sup>. En la actualidad se ha convertido en una reunión multisectorial que tiene lugar todos los años durante tres días. En anteriores reuniones se han examinado asuntos que van desde un orden estratégico estable, el futuro del capitalismo y el reto de la desigualdad hasta la ética de la inteligencia artificial, la proliferación nuclear, y el cambio climático y la sostenibilidad<sup>21</sup>.

## B. Métodos de participación y adopción de decisiones en los marcos de gobernanza mundial

14. Al igual que sus objetivos e historias, los procesos de adopción de decisiones de los foros de gobernanza mundial descritos en el presente informe difieren entre sí. Por ejemplo, el G7, el G20, el BRICS y el Movimiento de los Países No Alineados son famosos por organizar cumbres de gran difusión que congregan a los Jefes de Estado o de Gobierno de sus países miembros en países anfitriones que cambian de una convocatoria a otra. En la fase previa a las cumbres, los ministros de finanzas de los Estados miembros y otros representantes oficiales también celebran reuniones en las que se negocian múltiples decisiones. En términos generales, el proceso del G7, el G20 y el BRICS lo dirigen representantes diplomáticos oficiales de alto nivel del Gobierno del país anfitrión, denominados oficiosamente “*sherpas*”, que se reúnen en varias ocasiones a lo largo del año previo a la cumbre. En tanto que configuraciones semiinformales, el G7, el G20 y el BRICS no cuentan con una secretaría, una carta ni un programa permanente, sino que cada año uno de sus Estados miembros, que asume la “presidencia” de los respectivos grupos de manera rotatoria, dirige el trabajo.

15. El Grupo de los 77 funciona de un modo único. Al contrario que el resto de las agrupaciones, toma decisiones desde distintas divisiones geográficas, cada una de las cuales se corresponde a la sede de una de las principales organizaciones internacionales<sup>22</sup>. Si bien el Grupo también celebra reuniones anuales de alto nivel

<sup>17</sup> Véase [www.weforum.org/about/world-economic-forum](http://www.weforum.org/about/world-economic-forum).

<sup>18</sup> Véase [www.weforum.org/about/history](http://www.weforum.org/about/history).

<sup>19</sup> Foro Económico Mundial, “Press release: World Economic Forum gains formal status in Switzerland”, 23 de enero de 2015, disponible en [www.weforum.org/about/world-economic-forum](http://www.weforum.org/about/world-economic-forum).

<sup>20</sup> Véase <https://bilderbergmeetings.org/background/brief-history>.

<sup>21</sup> Véase <https://bilderbergmeetings.org/press/press-release/press-release>.

<sup>22</sup> Además de Nueva York (Sede de las Naciones Unidas), sus divisiones son Ginebra (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), Nairobi (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), París (Organización de las Naciones Unidas para la

para definir sus prioridades, lleva a cabo el grueso de su labor en discusiones específicas de cada división. Basándose en la declaración convenida en la cumbre anual, las divisiones deciden por consenso las resoluciones que presentarán y las acciones que emprenderán en sus respectivas organizaciones internacionales. El Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro para Asuntos Monetarios Internacionales y Desarrollo, creado por el Grupo de los 77, se encarga de coordinar en las deliberaciones de las instituciones de Bretton Woods la postura de los países en desarrollo respecto de cuestiones monetarias y de desarrollo. Su órgano rector se reúne dos veces al año, antes de las reuniones del FMI y el Banco Mundial.

16. Los formatos de participación también varían de unos grupos a otros. Por ejemplo, la sociedad civil participa en las discusiones del G7 y el G20 a través de grupos de colaboración específicos o redes autónomas de organizaciones que llevan a cabo labores de promoción en paralelo a las reuniones de ambos Grupos. En particular, los grupos de la sociedad civil que buscan promover la igualdad de género se coordinan bajo los auspicios de los grupos Women 7 o Women 20. Las organizaciones juveniles colaboran con las respectivas agrupaciones a través de los grupos Youth 7 y Youth 20. Además, la configuración diversa de los grupos de la sociedad civil ha creado e impulsado redes de la sociedad civil más amplias que engloban ambos espacios<sup>23</sup>.

17. Si bien no están tan desarrolladas como los grupos de colaboración del G7 y el G20, las cumbres del BRICS también han suscitado el interés de la sociedad civil y han motivado acciones paralelas de la sociedad civil en el marco de redes como el Foro Sindical del BRICS, Civil BRICS y el Foro Popular sobre el BRICS<sup>24</sup>. Paralelamente se celebran reuniones de representantes empresariales interesados.

18. El Experto Independiente no tiene constancia de que el Grupo de los 77 o el Movimiento de los Países No Alineados dispongan de procedimientos o foros específicos para la participación de la sociedad civil. No obstante, esto puede deberse a sus historias y funciones particulares. Aunque tanto el Grupo de los 77 como el Movimiento de los Países No Alineados mantienen sus identidades al margen de las Naciones Unidas, ambos operan además en el contexto de organizaciones multilaterales tradicionales a través de las cuales pueden escuchar a la sociedad civil y a la población.

19. El Foro Económico Mundial trabaja de un modo diferente. Si bien es más famoso por las reuniones anuales que organiza en Davos (Suiza), también organiza periódicamente reuniones públicas regionales y temáticas en todo el mundo. Con el objetivo de reunir a los Gobiernos, el sector privado y una amplia representación transversal de la sociedad civil para conversar sobre cuestiones emergentes, el Foro involucra a la sociedad civil invitando a los eventos públicos relevantes a

---

Educación, la Ciencia y la Cultura), Roma (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) y Viena (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial), y el Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro para Asuntos Monetarios Internacionales y Desarrollo en Washington D. C.. Véase el documento preparado por el Gobierno del Senegal, pág. 2.

<sup>23</sup> Los grupos de colaboración que trabajan junto al G7 son Civil 7, Women 7, Labour 7, Business 7, Think Thank 7, Science 7 y Youth 7. Los grupos que trabajan junto al G20 son Civil 20, Women 20, Labour 20, Business 20, Think Tank 20, Youth 20, Science 20 y Urban 20. Además, desde 2014 se celebra un foro interconfesional. Véase John Ruthrauff, Centro para la Educación Democrática, “G7 Summit Advocacy Manual 2019”, págs. 2 y 3; y John Ruthrauff, Centro para la Educación Democrática, “G20 NGO Advocacy Manual 2019”, págs. 4 y 5.

<sup>24</sup> Un observador académico de estos foros ha concluido que, a pesar de que tienen enfoques muy diferentes, tanto Civil BRICS, que es oficial, como el Foro Popular sobre el BRICS, que es autónomo, han ayudado a vincular las experiencias que viven las personas y las comunidades a las políticas que formulan los Gobiernos del Brasil, la Federación de Rusia, la India, China y Sudáfrica. Véase Laura Trajber Waisbich, “Diverse voices: civil society at the 8th BRICS summit”, Sexuality Policy Watch, 9 de diciembre de 2016.

organizaciones no gubernamentales (ONG), asociaciones privadas sin fines de lucro, el mundo académico, laboratorios de ideas y grupos industriales.

20. La Reunión Bilderberg congrega a representantes de múltiples sectores, como el empresarial, el laboral, el financiero y el académico, y solo invita a un número muy reducido de organizaciones de la sociedad civil. Las conversaciones son famosas por su carácter privado, pues no se facilita información alguna sobre los procedimientos de las reuniones y los medios de comunicación no cubren el evento<sup>25</sup>. Los asistentes participan en el diálogo a título individual, no en su capacidad oficial, y toda la reunión se desarrolla conforme a las reglas de confidencialidad de Chatham House. Al concluir la conferencia, no se llega a ningún acuerdo oficial ni se hace pública una declaración política<sup>26</sup>.

### **C. Impacto general que las políticas económicas y financieras de los espacios de gobernanza mundial tienen en un orden internacional democrático y equitativo**

21. Es ampliamente reconocido que los foros de gobernanza mundial influyen en el orden internacional. Las decisiones adoptadas por agrupaciones intergubernamentales, multisectoriales y privadas, desde la definición de las prioridades económicas mundiales hasta la coordinación de las respuestas a retos transnacionales como la migración mundial, el comercio justo, la paz y la seguridad globales, el cambio climático, el terrorismo y la corrupción, no solo afectan a sus miembros y a quienes colaboran en ellos, sino que también tienen repercusiones para las poblaciones que se encuentran fuera de sus territorios. Según se informa, solamente los países del G20 contienen dos tercios de la población mundial, concentran más del 80 % del producto interno bruto del mundo y representan tres cuartos del comercio internacional<sup>27</sup>. Por consiguiente, los acuerdos que alcancen los miembros del G20 influirán sin duda alguna en lo equitativo que sea el mundo.

22. Los foros de gobernanza mundial también revestirán una mayor importancia debido a que los problemas políticos y económicos del mundo tienen un carácter cada vez más transfronterizo. Tomemos la cuestión de la corrupción a modo de ejemplo. La prensa ha hecho públicos escándalos internacionales de cohecho, el ocultamiento de activos nacionales en jurisdicciones extranjeras y el alcance del fraude fiscal de las empresas, demostrando que las estrategias nacionales orientadas a combatir este fenómeno no pueden hacer frente a todos los componentes del problema. En una época en que los sistemas financieros, políticos y culturales están interconectados, los Gobiernos y otras partes interesadas encuentran soluciones comunes fundamentalmente a través de foros de gobernanza mundial, tanto tradicionales como no tradicionales. El G20, por ejemplo, ha tratado de coordinar las actuaciones contra la corrupción, entre otras cosas estableciendo un grupo de trabajo en la materia y elaborando documentos que resumen las posibles respuestas normativas<sup>28</sup>. Del mismo modo, ha adoptado, junto con la OCDE, el Marco Inclusivo sobre Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios, que concierne a las estrategias de planificación tributaria que aprovechan los resquicios de las normativas fiscales para trasladar los

---

<sup>25</sup> El Experto Independiente no recibió ningún documento relativo a la colaboración con este foro sumamente exclusivo. Su interpretación de esta situación es que el público sencillamente desconoce su existencia, lo que le resulta insatisfactorio.

<sup>26</sup> Véase <https://bilderbergmeetings.org/press/press-release/press-release>.

<sup>27</sup> Véase el documento preparado por Amnistía Internacional.

<sup>28</sup> Véase el documento preparado por Transparency International.

beneficios a lugares donde se aplican pocos impuestos o ninguno en absoluto y donde la actividad económica es escasa o nula<sup>29</sup>.

23. Los foros de gobernanza mundial, además de tener efectos colaterales en países ajenos a sus agrupaciones, han sido utilizados por algunos Gobiernos como espacios para coordinar sus estrategias en materia de política exterior, incluso en lo que se refiere a Estados y regiones que no son miembros de ellos. Por ejemplo, en 2019 los miembros del G7 adoptaron iniciativas encaminadas a promover la salud y la educación en la región del Sahel, que alberga a algunos de los países más pobres del mundo<sup>30</sup>. En otro ejemplo, las declaraciones del Movimiento de los Países no Alineados han abordado asuntos como la imposición de sanciones, la ocupación extranjera y las reclamaciones territoriales de otros Estados miembros<sup>31</sup>.

24. Algunas de las agrupaciones surgidas, como el Grupo de los 77, el Movimiento de los Países No Alineados y el BRICS, han intentado, por su diseño, dar a conocer las opiniones de los países en desarrollo y de las potencias emergentes en el ámbito mundial. Al poner sobre la mesa las perspectivas de los países del Sur Global, estas agrupaciones han conseguido introducir sus propias cuestiones sustantivas en la agenda mundial. El Grupo de los 77, por ejemplo, ha planteado cuestiones como la soberanía de los países en desarrollo sobre sus recursos naturales, la necesidad de reducir la pobreza y la desigualdad en el mundo y el deseo de lograr un desarrollo económico más inclusivo, así como un desarrollo que conlleve la creación de empleo y la protección social en las comunidades<sup>32</sup>. También se han planteado cuestiones de procedimiento ligadas a las sustantivas, como que los Estados tengan una responsabilidad proporcional a su riqueza con el presupuesto de las Naciones Unidas<sup>33</sup>.

25. Al mismo tiempo, el Grupo de los 77, el Movimiento de los Países No Alineados y el BRICS han insistido en la necesidad de democratizar más la propia gobernanza mundial. Lo han hecho señalando las desigualdades existentes entre los Estados en términos de representación en las estructuras de gobernanza mundial, manifestando su preocupación por los resultados desiguales de la arquitectura financiera internacional dominante y promoviendo que las instituciones internacionales tengan fundamentos y puntos de vista diversos. No obstante, como han advertido los Estados miembros del Grupo de los 77 y el Movimiento de los Países No Alineados, la influencia de estas agrupaciones en el orden internacional se ha visto limitada por las opiniones opuestas de los Estados que no son miembros de ellos, en especial recientemente y en organizaciones intergubernamentales tradicionales.

26. Una de las consecuencias demostrables de la alineación del BRICS con el orden internacional es el establecimiento del Nuevo Banco de Desarrollo (anteriormente conocido como el Banco de Desarrollo del BRICS), al que los observadores han comparado con el Banco Mundial en lo que respecta a su ambiciosa agenda. Uno de los encuestados indicó que el Nuevo Banco de Desarrollo había ayudado a movilizar recursos destinados a subsanar las deficiencias en el desarrollo de las infraestructuras de países del Sur Global<sup>34</sup>. Se alberga la esperanza de que el Banco pueda concebir nuevas formas de financiación del desarrollo que sean sostenibles y acarreen menos

<sup>29</sup> Véase [www.oecd.org/tax/beps/beps-about.htm](http://www.oecd.org/tax/beps/beps-about.htm).

<sup>30</sup> Véase el documento preparado por Women 7; véase asimismo G7, “Joint Paris G7/G5 Sahel communiqué”, 4 de julio de 2019.

<sup>31</sup> Véase, por ejemplo, Movimiento de los Países No Alineados, documento final de la 17ª Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno del Movimiento de los Países No Alineados, 17 y 18 de septiembre de 2016.

<sup>32</sup> Véase Centro del Sur, *South Bulletin*, núm. 81 (25 de julio de 2014), págs. 6 y 7.

<sup>33</sup> Véase el documento preparado por el Gobierno del Ecuador.

<sup>34</sup> Véase el documento preparado por Conectas Direitos Humanos.

costos ambientales. Sin embargo, al tratarse de una institución relativamente nueva, la voluntad de hacerlo aún está por ver<sup>35</sup>.

27. Las reuniones ministeriales, como las organizadas por los países del G7, brindan una oportunidad única para que los ministros gubernamentales compartan sus experiencias de un modo semiinformal. Durante las consultas del Experto Independiente se señaló que estos foros mundiales pueden ayudar a estabilizar la gobernanza, dado que permiten a los dirigentes comprender los retos a los que se enfrentan y los motivan para interpretarlos con una perspectiva global. De este modo, los foros de gobernanza mundial pueden evitar que los dirigentes adopten enfoques unilaterales que, de lo contrario, podrían perturbar el orden internacional. Asimismo, se ha informado al Experto Independiente de que el entorno protegido de las agrupaciones ofrece un espacio seguro donde los dirigentes pueden hablar con franqueza sobre distintas cuestiones, allanando así el camino para el tipo de decisiones consensuadas a las que hoy en día es difícil llegar en los foros intergubernamentales tradicionales debido a la actual geopolítica divisoria. Por otro lado, parece que los Estados que históricamente han mantenido posturas opuestas en los debates intergubernamentales interactúan con compañerismo en las reuniones de las agrupaciones económicas, donde colaboran en asuntos de interés común como la salud y la economía.

28. Las repercusiones para el orden internacional están claras en aquellos casos en que las decisiones adoptadas en los foros de gobernanza mundial se trasladan directamente a las reuniones de instituciones multilaterales tradicionales como las Naciones Unidas. No obstante, estas agrupaciones siguen logrando influir en los programas multilaterales aun cuando dichas reuniones no tienen el objetivo de trasladar las decisiones a espacios multilaterales. El Grupo de los 77, por ejemplo, funciona en gran medida como una asamblea electoral en la que los Estados formulan posturas mutuas que presentan conjuntamente ante el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General en forma de resoluciones. En otras agrupaciones, como el G20, las repercusiones para el sistema multilateral se producen mediante una influencia indirecta. En concreto, los Estados pueden desarrollar estrategias o posturas similares en el marco de la agrupación mundial que defienden a título individual en discusiones intergubernamentales posteriores. Por contra, según múltiples encuestados, las agrupaciones de gobernanza mundial son espacios en los que periódicamente se intercambian ideas acerca de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, elaborada por las Naciones Unidas.

29. Por su parte, el Foro Económico Mundial y la Reunión Bilderberg no tienen una misión que las vincule explícitamente al sistema multilateral o incluso a organizaciones intergubernamentales. Aun así, logran influir en el orden internacional sirviendo como incubadoras de ideas y proporcionando plataformas para analizar los problemas mundiales. En particular, alientan a los dirigentes y líderes de los Gobiernos, el ámbito empresarial, el mundo académico y la sociedad civil (en este último caso, solo el Foro) a valorar las cuestiones que plantea el futuro y a proponer nuevas formas colaborativas de afrontar los problemas persistentes, que en última instancia influyen en el orden mundial.

#### **D. La importancia de velar por una participación pública efectiva en los procesos decisorios mundiales**

30. Con independencia de la estructura y del funcionamiento del espacio de gobernanza mundial, la participación pública es un valor democrático básico y un principio fundamental de todo enfoque basado en los derechos humanos, el cual debe

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

defenderse para garantizar que el trabajo de las agrupaciones contribuya a la creación de un orden internacional democrático y equitativo. En el presente informe se entiende por “participación pública” la participación de todos los sectores de la sociedad que no están relacionados con el Estado: la sociedad civil en general, incluidas ONG, el mundo académico, sindicatos de trabajadores, movimientos de masas y grupos que sufren marginación o discriminación, tales como las mujeres, los niños, los jóvenes, las personas de edad, las personas con discapacidad, las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, los miembros de minorías, los pueblos indígenas, los migrantes y los refugiados.

## 1. Marco jurídico general que rige la participación pública en asuntos públicos

31. El artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconocen el derecho y la oportunidad de toda persona a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. El derecho a participar en la adopción de decisiones no se limita a los asuntos locales, sino que se extiende a las instituciones mundiales, donde debería respetarse el derecho a ser oído. En su observación general núm. 25 (1996) sobre la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, el Comité de Derechos Humanos reconoció que la dirección de los asuntos públicos “abarca[ba] [...] la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales” (párr. 5)<sup>36</sup>.

32. Es importante señalar que el ejercicio del derecho a participar en los asuntos públicos debe considerarse conjuntamente con el ejercicio del derecho a la igualdad y la no discriminación, así como con el ejercicio de los derechos habilitantes a la libertad de opinión y expresión, que engloban el acceso a la información, la libertad de reunión pacífica y la libertad de asociación, como garantiza el derecho internacional de los derechos humanos. Estos derechos constituyen la base de un entorno seguro y propicio y se aplican también a nivel internacional, como han puesto de relieve anteriores titulares de mandatos de los procedimientos especiales<sup>37</sup>.

33. En sus resoluciones, el Consejo de Derechos Humanos puso de relieve el derecho de toda persona, individualmente o en asociación con otras, al libre acceso a los órganos subregionales, regionales e internacionales, y a sus representantes y mecanismos, y a la comunicación con ellos sin restricciones<sup>38</sup>; la importancia fundamental que reviste la participación efectiva y en condiciones de igualdad en la vida pública y política para la democracia, el estado de derecho, la inclusión social, el desarrollo económico y la promoción de la igualdad de género, y para hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales<sup>39</sup>; y la importancia crucial de recabar la participación activa de la sociedad civil, a todos los niveles, en los procesos de gobierno y en el fomento de la buena gobernanza, en particular mediante la transparencia y la rendición de cuentas a todos los niveles, lo que es indispensable para la construcción de sociedades pacíficas, prósperas y democráticas<sup>40</sup>.

34. Como señaló el Consejo de Derechos Humanos, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que ha sido aprobada por todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y, por tanto, por los Estados miembros de los espacios de

<sup>36</sup> Véase también el artículo 5 de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos.

<sup>37</sup> Véanse, por ejemplo, [A/69/365](#) y [A/72/350](#).

<sup>38</sup> Resolución [32/31](#) del Consejo de Derechos Humanos, párr. 10.

<sup>39</sup> Resolución [33/22](#) del Consejo, preámbulo.

<sup>40</sup> Resolución [32/31](#) del Consejo, preámbulo.

gobernanza mundial antes mencionados<sup>41</sup>, reconoce la participación igualitaria como un principio esencial para lograr el desarrollo sostenible, erradicar la pobreza y hacer realidad todos los derechos humanos<sup>42</sup>. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 aspira a promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas. Este Objetivo busca también garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades (meta 16.7).

35. En 2018, a petición del Consejo de Derechos Humanos en su resolución [33/22](#) y tras la celebración de un proceso de consulta mundial, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) publicó directrices sobre la implementación efectiva del derecho a participar en los asuntos públicos. Estas directrices contienen recomendaciones concisas y orientadas a la acción sobre cómo pueden hacer efectivo este derecho los Estados, incluso en el contexto de la participación a nivel internacional<sup>43</sup>. En su resolución [39/11](#), aprobada por consenso, el Consejo tomó nota con interés de las directrices y las presentó como un conjunto de orientaciones para los Estados y otros interesados<sup>44</sup>. El Experto Independiente opina que estas directrices son totalmente pertinentes para los espacios de gobernanza mundial a los que alude el presente informe.

## **2. El papel positivo de la sociedad civil y la importancia de garantizar un entorno seguro y propicio**

36. Como se destacó repetidamente durante las consultas y en los documentos recibidos, resulta imprescindible que la sociedad civil en su conjunto tenga una participación pública significativa en los espacios de gobernanza mundial para garantizar la transparencia y legitimidad de sus procesos decisorios y, en última instancia, su credibilidad.

37. La participación de la sociedad civil implica que las decisiones que se tomen se basarán en las aportaciones de una amplia variedad de agentes, como poblaciones marginadas, que son las más vulnerables a las consecuencias de estas, e interlocutores de la sociedad civil que pueden aportar a las conversaciones sus conocimientos especializados en diversas esferas<sup>45</sup>. En consecuencia, es probable que las políticas formuladas mediante procesos participativos sean más efectivas y sostenibles, ya que han sido aprobadas por las poblaciones afectadas y partes y expertos independientes<sup>46</sup>. La participación pública puede ser también un puente que ayude a dar a conocer y a explicar la importancia de los espacios de gobernanza mundial, incluso si las conversaciones que se mantienen en esos espacios son técnicas y de otro modo serían inaccesibles para el público<sup>47</sup>. Además, la participación pública es una manera de vigilar y prevenir los efectos negativos para los derechos humanos, incluso los que los dirigentes no sean capaces de prever. También garantizará que los espacios de gobernanza pública no solo repercutan en las élites mundiales y que los Gobiernos utilicen su tiempo y sus recursos con responsabilidad, en beneficio de todas las

<sup>41</sup> Por ejemplo, en 2016 el G20 se comprometió a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

<sup>42</sup> Resolución [33/22](#) del Consejo, preámbulo.

<sup>43</sup> Véase [www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/DraftGuidelinesRighttoParticipationPublicAffairs.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/DraftGuidelinesRighttoParticipationPublicAffairs.aspx).

<sup>44</sup> Resolución [39/11](#) del Consejo, preámbulo y párr. 1.

<sup>45</sup> Los encuestados mencionaron que la sociedad civil poseía conocimientos especializados en un amplio abanico de ámbitos como la política, la tecnología y la innovación, las normas de derechos humanos y los contextos locales. Véanse los documentos preparados por Transparency International y Amnistía Internacional; véase también [A/HRC/38/18](#).

<sup>46</sup> Véanse los documentos preparados por Amnistía Internacional, Conectas Direitos Humanos y Transparency International.

<sup>47</sup> Véase el documento preparado por Transparency International.

personas y obteniendo los mejores resultados posibles<sup>48</sup>. Por último, la participación de la sociedad civil captura la imaginación del público, inspira las medidas que se toman y puede dar un impulso a problemas apremiantes.

38. Varios de los participantes en las consultas del Experto Independiente mencionaron que el público y la sociedad civil recelan por naturaleza de los espacios mundiales, que creen que toman decisiones sin sus aportaciones y tal vez sin pensar en su interés superior. Asimismo, en estos entornos internacionales y en los contextos nacionales se percibe el deterioro del concepto de “gobierno representativo”, o la idea de que los políticos se guían de un modo natural por el interés superior de sus electores. Con independencia del planteamiento, resulta claro que ofrecer más vías de participación es una manera de disipar las sospechas sobre los foros de gobernanza mundial y de asegurar su eficacia.

39. Para que el público participe de forma significativa en la gobernanza mundial, es crucial generar un entorno seguro y propicio a nivel local: en otras palabras, las prácticas de acceso en el plano nacional determinarán el acceso que se ofrezca a nivel supranacional. No obstante, como han documentado el ACNUDH, varios titulares de mandatos de los procedimientos especiales y organizaciones de la sociedad civil, durante muchos años el espacio de que dispone la sociedad civil a nivel local se ha ido reduciendo en todo el mundo. En este sentido, el disfrute de los derechos a la libertad de opinión y expresión (que engloban el acceso a la información), la libertad de reunión pacífica y la libertad de asociación constituye un barómetro importante del alcance de un entorno seguro y propicio, también en el contexto de las cumbres y las reuniones de los espacios de gobernanza mundial, las cuales han sido objeto de fuertes protestas en años anteriores y lo siguen siendo hoy en día, aunque en menor medida.

40. Del mismo modo, los miembros de la sociedad civil son potencialmente vulnerables a actos de intimidación y represalia por parte de agentes estatales y no estatales por participar o tratar de participar en los procesos decisorios de los espacios de gobernanza mundial que se estudian en el presente informe. El Experto Independiente no recibió información alguna sobre casos de represalias durante su redacción. Pese a ello, quiere recordar a los Estados en general su responsabilidad de investigar todas las denuncias de represalias que reciban, facilitar compensaciones y evitar que vuelvan a producirse. El Experto Independiente espera que, si se produce un acto de intimidación o represalia y un Estado miembro del espacio de gobernanza mundial se niega a tomar medidas al respecto, otros Estados miembros de dicho espacio junto con la OCDE, el Banco Mundial y el FMI, en tanto que invitados de estos y cuando proceda, denuncien al Estado miembro que incumpla su obligación.

### **3. Buenas prácticas de participación pública en procesos decisorios seleccionadas a nivel de las Naciones Unidas**

41. El Experto Independiente desea destacar algunas de las buenas prácticas de participación pública en procesos decisorios llevadas a cabo a nivel de las Naciones Unidas, con vistas a inspirar a los espacios de gobernanza mundial para que presten más atención a dicha participación. Señala que no se trata de una lista exhaustiva de buenas prácticas y que en este ámbito las Naciones Unidas pueden mejorar en varios frentes (lo cual no es el propósito del informe).

42. En primer lugar, como han indicado varios interlocutores, la relevancia y la legitimidad del papel de la sociedad civil en la labor de las Naciones Unidas están consagradas en el Artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas, según el cual “[e]l

<sup>48</sup> Véanse los documentos preparados por Amnistía Internacional, Samarthanam Trust for the Disabled y Transparency International.

Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo”. Se trata de un reconocimiento fundamental que los espacios de gobernanza mundial deberían hacer suyo explícitamente.

43. Varias entidades de las Naciones Unidas han institucionalizado la participación de la sociedad civil mediante una serie de procedimientos, como el marco de colaboración con agentes no estatales de la Organización Mundial de la Salud y la política y la estrategia internas de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura para la cooperación con organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil<sup>49</sup>, así como estableciendo juntas consultivas integradas por representantes de la sociedad civil, como el Comité Asesor sobre la Sociedad Civil del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Junta Asesora para la Juventud y el Grupo Consultivo sobre Cuestiones de Género del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y el grupo consultivo sobre organizaciones no gubernamentales mundiales para la Dirección Ejecutiva del Fondo de Población de las Naciones Unidas<sup>50</sup>.

44. Muchas organizaciones de las Naciones Unidas, como el ACNUDH, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), han creado dependencias de la sociedad civil dedicadas específicamente a prestar apoyo a la sociedad civil en relación, entre otras cosas, con sus solicitudes de acreditación, sus peticiones para el desarrollo de la capacidad y el acceso a información<sup>51</sup>. La sociedad civil ha podido contribuir a configurar la agenda de algunos foros de las Naciones Unidas, como el Foro sobre los Derechos Humanos, la Democracia y el Estado de Derecho en el que el ACNUDH, tras lanzar una convocatoria pública de aportaciones, seleccionó los temas que se examinarían a partir de las aportaciones recibidas<sup>52</sup>. En cuanto al acceso a la información, el PNUMA ha adoptado una política integral que pone a los participantes acreditados al mismo nivel que los Estados Miembros en lo que se refiere al acceso a documentos y permite consultar toda la información bajo su custodia, a menos que puedan plantearse cuestiones de confidencialidad de acuerdo con las excepciones previstas en la política<sup>53</sup>. Los agentes de la sociedad civil han aprovechado la asistencia financiera que ofrecen varias entidades de las Naciones Unidas, tales como el ACNUDH a través de diversos fondos, el PNUMA y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría, para viajes e iniciativas de desarrollo de la capacidad<sup>54</sup>.

45. El problema de las represalias contra personas o grupos que cooperan o intentan cooperar con las Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos ha sido un motivo de gran preocupación para el sistema de las Naciones Unidas, cuyos múltiples agentes —como el ACNUDH (en la sede y sobre el terreno), el Consejo de Derechos Humanos, los procedimientos especiales y otros mecanismos de derechos humanos— han intervenido ante tales casos. Desde 2010, el Secretario General publica informes anuales en los que documenta las represalias y expresa su enorme preocupación, al tiempo que reconoce que es preciso tomar más medidas para evitar todos los casos de represalias en las Naciones Unidas y darles respuesta.

---

<sup>49</sup> Véase el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos relativo a los procedimientos y prácticas con respecto a la participación de la sociedad civil en organizaciones regionales e internacionales (A/HRC/38/18), párr. 14.

<sup>50</sup> *Ibid.*, párr. 16.

<sup>51</sup> *Ibid.*, párr. 17.

<sup>52</sup> *Ibid.*, párr. 12.

<sup>53</sup> *Ibid.*, párr. 37.

<sup>54</sup> *Ibid.*, párr. 55.

## **E. La importancia de que los espacios de gobernanza mundial realicen labores de divulgación para potenciar la participación pública<sup>55</sup>**

46. Existen fundadas razones para afirmar que mediante la divulgación a la sociedad civil y el público se podría aumentar y mejorar el nivel de participación cívica en los espacios de gobernanza mundial. Para empezar, muchos grupos de la sociedad civil no tienen una idea clara de cuáles son los principales objetivos de cada foro de gobernanza mundial y de cómo afectan las decisiones que toman a las vidas cotidianas de la población. Por este motivo, no se han planteado la posibilidad de tomar parte activa en ellos. Además de este desconocimiento, el carácter especial y en ocasiones fragmentado de las agrupaciones puede generar confusión acerca de los objetivos y la importancia de los foros, suscitando así dudas sobre si colaborar con ellos resultaría productivo.

47. En el caso de la colaboración pública en las reuniones del BRICS, por ejemplo, una observadora académica señaló que muchas de las organizaciones de la sociedad civil con las que se encontraba consideraban que dicho grupo era una configuración abstracta o una entidad a la que indudablemente había que oponerse, habida cuenta de las experiencias que habían tenido en el pasado con sus Estados miembros en contextos locales o bilaterales<sup>56</sup>. Otro encuestado informó al Experto Independiente de que el hecho de que el BRICS parezca centrar su atención en la cooperación económica en lugar de en cuestiones políticas y sociales como los derechos humanos podría desalentar la participación en ese espacio concreto<sup>57</sup>. Del mismo modo, el Experto Independiente es consciente de que algunas ONG se han abstenido de colaborar con las agrupaciones debido a la imagen de los foros de gobernanza mundial, en particular del G7 y el G20, que ocupa el subconsciente colectivo, que los considera espacios en los que se da impulso a intereses empresariales o poderosos intereses políticos concretos.

48. Asimismo, el hecho de que las agrupaciones estén centradas en los Estados y el modo improvisado en que han planteado la participación de la sociedad civil hasta ahora dan a entender que las organizaciones externas y el público general no pueden desempeñar un papel específico en los foros. Por otro lado, la inexistencia de información a la que se pueda acceder con facilidad sobre cómo participar refuerza la creencia común de que los espacios son exclusivos. Incluso las organizaciones de la sociedad civil que han logrado acceder a los foros de gobernanza mundial han indicado que existen factores estructurales que las relegan a un segundo plano en las discusiones. Por ejemplo, separar a la sociedad civil en grupos de colaboración o foros de discusión específicos en los que las organizaciones no pueden acceder directamente a los encargados de adoptar decisiones puede reforzar la percepción de que a la sociedad civil se la mantendrá a cierta distancia o de que únicamente se la invita para cumplir requisitos burocráticos. Diversos interlocutores informaron al Experto Independiente de que, cuando los Estados extienden invitaciones a grupos de la sociedad civil o comparten información con ellos, suelen proporcionarles esta información tarde y la interacción entre los miembros de los espacios y la sociedad civil es muy breve, de modo que es imposible mantener conversaciones fructíferas.

<sup>55</sup> Este apartado en concreto debería leerse conjuntamente con los apartados relativos a los obstáculos estructurales y prácticos que dificultan el acceso, la inclusividad y la capacidad para influir en los procesos decisorios de los espacios de gobernanza mundial, y a la rendición de cuentas por los compromisos asumidos en dichos espacios, del informe presentado por el Experto Independiente al Consejo de Derechos Humanos ([A/HRC/42/48](#)).

<sup>56</sup> Laura Trajber Waisbich, “Diverse voices: civil society at the 8th BRICS summit”, Sexuality Policy Watch, 9 de diciembre de 2016.

<sup>57</sup> Véase el documento preparado por Amnistía Internacional.

En otros casos, la sociedad civil interviene al final del proceso como una cuestión de procedimiento, lo que impide que participe de forma productiva en la elaboración de los programas y en la adopción de decisiones. Es posible que, por este motivo, los grupos decidan no invertir recursos en participar.

49. Varias organizaciones insistieron al Experto Independiente en que reconocen la importancia de participar en los espacios de gobernanza mundial y algunos incluso consideran un logro haber participado en ellos en el pasado, especialmente cuando han visto que sus prioridades se plasmaron en los documentos finales de las cumbres. Sin embargo, varias organizaciones continúan albergando dudas sobre las repercusiones que en última instancia tendrán los documentos finales y, por consiguiente, su participación. En particular, temen que la inexistencia de mecanismos de ejecución, de un seguimiento oficial anual, de una perspectiva plurianual, de obligaciones de presentación de informes y de metas financieras haya provocado que los resultados de los foros sean en gran parte retóricos. En el documento que presentó, German Forum on Environment and Development opinó que el impacto de las agrupaciones se exagera ya que, aunque hay numerosas resoluciones, muchas no se aplican o únicamente reflejan políticas que se llevan a la práctica en cualquier caso, con independencia de que el G7 o el G20 las apoyen<sup>58</sup>. Además de esta advertencia, la organización indicó que es probable que la parte más importante del proceso del G20, la “vía de los ministros de finanzas”, sea a su vez la menos transparente y a la que resulta más difícil acceder<sup>59</sup>. Es probable que la opinión generalizada de que los foros no tienen repercusiones concretas también desaliente la participación.

50. Por último, algunas organizaciones consideran que involucrar a Estados concretos a nivel nacional en lugar de tomarse la molestia de viajar a foros que se celebran en lugares lejanos es más viable o efectivo desde el punto de vista financiero. El caso de la colaboración de la sociedad civil en Sudáfrica se presentó al Experto Independiente como un ejemplo positivo de promoción a nivel nacional que acabó trasladándose a la esfera internacional. En concreto, los encuestados informaron al Experto Independiente de que el Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación de Sudáfrica consulta periódicamente a los grupos de la sociedad civil del país acerca de las posturas que asume en los foros multilaterales, incluido el BRICS. En el pasado, el Gobierno tomó medidas para invitar a más de 100 personas y grupos relevantes a reuniones en las que pudiera conocer sus puntos de vista y explicarles las dificultades, limitaciones y oportunidades a las que se enfrentaba en el BRICS y otros foros<sup>60</sup>. La sociedad civil apreció esta labor de divulgación.

51. A pesar de ese ejemplo positivo, se señaló que las tasas de participación en esos procesos nacionales siguieron siendo bajas, pues solo alrededor del 10 % de los invitados aprovechó la oportunidad. Se argumentó que la escasa participación podía deberse en parte a que las organizaciones de menor tamaño carecían de los recursos necesarios para viajar al lugar donde se celebraban las reuniones nacionales<sup>61</sup>. También es posible que las organizaciones resten prioridad a la colaboración una vez que comparan el costo de la participación con los resultados que esperan obtener<sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup> Véase el documento preparado por la organización no gubernamental German Forum on Environment and Development.

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Véase el documento preparado por Amnistía Internacional.

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> No obstante, se expresó preocupación por la cooptación de miembros del comité directivo de Civil BRICS pertenecientes de organizaciones populares por parte del Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación. Véanse los documentos preparados por Amnistía Internacional y el Sr. Patrick Bond.

52. Todos los hechos anteriormente expuestos apuntan a la importancia de realizar labores de divulgación a la sociedad civil y el público en general. Además de eliminar los obstáculos estructurales a la participación, si los Estados pertenecientes a las agrupaciones llevasen a cabo labores de divulgación se demostraría el valor de colaborar de manera productiva y constructiva y mejoraría la calidad de la participación, lo que en última instancia redundaría en la efectividad de los foros de gobernanza mundial.

53. La experiencia vivida en el Canadá cuando organizó la 44ª cumbre del G7 pone de manifiesto los beneficios y los retos que conlleva la divulgación. Además de trabajar con los grupos oficiales de colaboración del G7 en el período previo a la cumbre de 2018, el Gobierno del Canadá emprendió una campaña de divulgación dirigida tanto a la sociedad civil como a la población canadiense en su conjunto a través de reuniones generales, conversaciones públicas y los medios sociales. El objetivo era que el público realizase observaciones sobre las posturas que el Canadá debía adoptar respecto de las cuestiones que se examinarían en la cumbre del G7.

54. El Gobierno concluyó que las mesas redondas en las que intervinieron representantes clave de la sociedad civil ofrecieron un asesoramiento sustantivo considerable, y las opiniones expresadas sí que determinaron la postura que el Canadá adoptó en la cumbre. También observó que la participación de los principales dirigentes gubernamentales en el proceso de divulgación suscitó el interés del público. Por ejemplo, el Primer Ministro del Canadá celebró una sesión de preguntas y respuestas en línea que produjo numerosas reacciones en los medios sociales. Por otro lado, una serie de reuniones generales más abiertas no obtuvo el nivel de participación que el Gobierno había esperado en un primer momento. En términos generales, el Gobierno descubrió que educar a la población sobre qué simbolizaba el G7, por qué sería importante tomar parte en él y cómo se podía participar ayudaba a “desmitificar” el proceso, con lo que en última instancia se consiguió que más organizaciones y particulares se involucrasen. En la propia cumbre se invitó por primera vez a miembros de la sociedad civil y canadienses de a pie a compartir sus opiniones con los dirigentes<sup>63</sup>.

### III. Conclusiones y recomendaciones

**55. La proliferación a lo largo de los años de espacios de gobernanza mundial ajenos al sistema tradicional de las Naciones Unidas en los ámbitos geopolítico, económico y financiero es un fenómeno que, sin duda alguna, ha afectado considerablemente al planteamiento y el funcionamiento del orden internacional.**

**56. En múltiples espacios de gobernanza mundial han surgido iniciativas para aumentar el número de consultas que se celebran con los distintos grupos de la sociedad a cuyas vidas y medios de subsistencia afectan las decisiones que se adoptan. Pese a ello, parece que en ocasiones esta participación ha sido simbólica, mientras que otros espacios siguen siendo sencillamente inaccesibles. La capacidad para influir en los procesos decisorios de los espacios de gobernanza mundial depende fundamentalmente de lo abierto y receptivo que**

<sup>63</sup> Conviene señalar además que la Cumbre del G7 en el Canadá también provocó protestas en las que los manifestantes expresaron su preocupación por cuestiones como los tratados de libre comercio, las industrias extractivas, los derechos de los trabajadores y los recortes a la seguridad social. Véanse Anna Mehler Paperny y Kevin Dougherty, “Heavy security quells scattered protests at Canada G7 summit”, Reuters, 9 de junio de 2018; Jonathan Montpetit, “Who’s protesting at the G7, and why”, CBC, 7 de junio de 2018. Se ha criticado el nivel de seguridad empleado para contener las protestas por estar concebido para desalentar la disconformidad. Véase, por ejemplo, Ligue des droits et libertés y Amnistía Internacional, “Manifestes sous intimidation: Rapport de mission d’observation du G7”, septiembre de 2018.

esté cada Gobierno a la implicación de la sociedad civil y, en consecuencia, de la importancia que atribuya a que la población participe en dichos procesos.

57. Resulta esencial que los espacios de gobernanza mundial se tomen en serio la participación pública: no solo mejora la transparencia, legitimidad y credibilidad de estos espacios, sino que además contribuye de forma manifiesta a que alcancen sus objetivos de un modo efectivo, sostenible e inclusivo. Es importante señalar la necesidad de que en los procesos decisorios de estos espacios se escuchen y tengan debidamente en cuenta las opiniones e inquietudes de los grupos marginados. Solo será posible conseguir un orden internacional democrático y equitativo si los espacios de gobernanza mundial aceptan centrarse, ante todo, en las personas.

58. A fin de proseguir el diálogo sustantivo que ha mantenido con varias partes interesadas desde el inicio de su mandato, haciéndose eco de las directrices sobre la implementación efectiva del derecho a participar en los asuntos públicos del ACNUDH, y en referencia a las conclusiones adicionales que figuran en el informe temático sobre el mismo tema que presentó al Consejo de Derechos Humanos, el Experto Independiente recomienda que los espacios de gobernanza mundial y sus respectivos Estados miembros y no miembros:

- a) Permitan y fomenten activamente la participación pública en todas las etapas pertinentes de las discusiones y los procesos decisorios de los espacios de gobernanza mundial;
- b) Reconozcan la importancia de la participación pública en una carta o un documento similar;
- c) Proporcionen acceso a los espacios de gobernanza mundial sin discriminación de ningún tipo;
- d) Velen por que la colaboración con la sociedad civil sea diversa e inclusiva, en particular en relación con las personas y los grupos que sufren marginación o discriminación, como las mujeres, los niños, los jóvenes, las personas de edad, las personas con discapacidad, las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales, los miembros de minorías, los pueblos indígenas, los migrantes y los refugiados, y traten a todos ellos en pie de igualdad;
- e) Se aseguren de que se respeta la independencia de los agentes de la sociedad civil que se involucran en los procesos;
- f) Fomenten ampliamente que la sociedad civil participe en persona y en línea en los procesos decisorios;
- g) Formulen y difundan ampliamente un conjunto claro y transparente de políticas y procedimientos en materia de participación, con miras a que el acceso sea más coherente y fiable;
- h) Publiquen una lista de los representantes diplomáticos oficiales de alto nivel (“*sherpas*”) y otros funcionarios clave que se encargan de los procesos en el plano nacional;
- i) Designen en los espacios de gobernanza mundial oficiales de información o personas de contacto que faciliten el flujo de información;
- j) Proporcionen a los equipos de la sociedad civil existentes más visibilidad y medios en los espacios de gobernanza mundial y los Estados miembros;
- k) Establezcan fuentes de financiación que se gestionen al margen de los Estados miembros y estén reservados para los participantes de organizaciones con pocos medios económicos, en particular para los que trabajan en favor de

las personas y los grupos que sufren marginación o discriminación, y asignen los fondos basándose en los principios de equidad y justicia;

l) Refuercen la capacidad pública para participar de forma productiva en los espacios de gobernanza mundial, en particular la de aquellos agentes que están menos familiarizados con los procedimientos que rigen la participación a nivel internacional, como las organizaciones populares y las organizaciones locales de la sociedad civil que trabajan con personas o grupos que sufren marginación o discriminación;

m) Creen un sitio web oficial permanente que contenga información acerca de los procesos decisorios, utilizando tecnología de la información y las comunicaciones u otros medios adecuados, de manera oportuna y en todos los idiomas oficiales de los espacios de gobernanza mundial implicados, y mantengan el sitio web actualizado;

n) Empleen la tecnología de la información y las comunicaciones para promover una participación de la sociedad civil más amplia y diversa;

o) Permitan que la sociedad civil contribuya a definir las agendas de las discusiones y promuevan asuntos que no formen parte de las agendas de los espacios;

p) Compartan los órdenes del día con los invitados de la sociedad civil mucho antes de que se celebren las reuniones a las que se refieren;

q) Proporcionen los documentos elaborados por la sociedad civil a los delegados con anterioridad a las reuniones a fin de que puedan estudiarlos adecuadamente;

r) Dejen suficiente tiempo entre las cumbres de la sociedad civil y las cumbres ministeriales y de dirigentes para que los Estados miembros puedan estudiar debidamente las recomendaciones de la sociedad civil;

s) Envíen diligentemente invitaciones e información sobre el registro a los participantes de la sociedad civil;

t) Faciliten la expedición oportuna de visados a los participantes de la sociedad civil;

u) Garanticen que en las cumbres de la sociedad civil participen funcionarios de alto nivel;

v) Permitan que la sociedad civil acceda a las cumbres de dirigentes;

w) Creen mecanismos sólidos e independientes de rendición de cuentas para medir los avances logrados en el cumplimiento de los compromisos asumidos en las cumbres y en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de manera fiable, objetiva y sistemática;

x) Valoren la posibilidad de vincular los compromisos asumidos por los espacios de gobernanza mundial al examen periódico universal;

y) Proporcionen apoyo financiero a la sociedad civil para que pueda contribuir al seguimiento del cumplimiento de los compromisos;

z) Proporcionen un entorno seguro y propicio a la sociedad civil respetando, promoviendo y facilitando los derechos a la libertad de opinión y expresión (que engloban el acceso a la información), la libertad de reunión pacífica y la libertad de asociación;

aa) Investiguen a fondo todos los actos de intimidación y represalia contra los agentes de la sociedad civil que colaboren o traten de colaborar con los

espacios de gobernanza mundial, proporcionen compensaciones efectivas y eviten que vuelvan a producirse.

59. El Experto Independiente recomienda que la sociedad civil:

a) Establezca estructuras permanentes, en función de su categoría, para participar de manera continuada en los espacios de gobernanza mundial, mediante procesos imparciales, no discriminatorios, transparentes y participativos; vele por que estas estructuras sean especialmente accesibles para las personas y los grupos que sufren marginación o discriminación y los incluyan; y cree un depósito con todas las declaraciones de la sociedad civil y otros documentos pertinentes;

b) Introduzca un proceso de presentación de informes para medir los avances realizados por los espacios de gobernanza mundial y sus miembros en relación con las recomendaciones de la sociedad civil;

c) Lleve a cabo más iniciativas de divulgación, de las que se encarguen en particular los comités directivos que organizan la participación de la sociedad civil y ONG de gran tamaño, con vistas a informar a las organizaciones pequeñas o populares y a las personas y los grupos que sufren marginación o discriminación de las oportunidades de participación de que disponen, y refuerce la capacidad de estos para participar.

60. El Experto Independiente anima al FMI, el Banco Mundial y la OCDE a que defiendan la participación pública en los procesos decisorios de los espacios de gobernanza mundial y a que denuncien los actos de intimidación o represalia que se produzcan contra quienes participan en ellos o tratan de hacerlo.

61. El Experto Independiente exhorta al Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y al Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación a que estudien la cuestión del disfrute de estos derechos en el contexto de los espacios de gobernanza mundial. Asimismo, anima a los titulares de mandatos de los procedimientos especiales en general, así como a otros mecanismos de derechos humanos, a que presten atención a los compromisos que asuman los espacios de gobernanza mundial en el desempeño de sus funciones.