



3ª CONFERENCIA MUNDIAL DE PRESIDENTES DE PARLAMENTO

NACIONES UNIDAS, GINEBRA, 19 – 21 DE JULIO DE 2010

Punto 2

SP – CONF/2010/2–R.1

1º de julio de 2010.–

INFORME SOBRE CÓMO LOS PARLAMENTOS ORGANIZAN SU TRABAJO RESPECTO A LAS NACIONES UNIDAS

*Relator: Sr. S.J. Sitta, Presidente de la Asamblea Nacional
de la República Unida de Tanzania*

En 2007, a fin de responder mejor a las necesidades derivadas de la cooperación creciente entre la UIP, sus parlamentos miembros y la ONU, los órganos directivos de la UIP instituyeron una Comisión de Asuntos de las Naciones Unidas. Esta Comisión se reúne en sesión plenaria una vez al año. Esta está encargada de examinar cómo los parlamentos y la UIP organizan su trabajo en relación a las Naciones Unidas, organizar audiencias con los altos responsables de la ONU y estudiar el funcionamiento global de la ONU y de su reforma, evaluar el progreso realizado en materia de cooperación entre la UIP y la ONU y proponer las estrategias de acción.

En el marco de este ejercicio de evaluación, la Comisión decidió hacer uso de la experiencia adquirida por los parlamentos nacionales en sus relaciones con la ONU: sus necesidades y sus expectativas, las buenas prácticas implementadas, las dificultades encontradas y las posibilidades de mejoras. Bajo la dirección de la Comisión, un cuestionario ha sido elaborado y presentado a los parlamentos para su respuesta.

Noventa y seis parlamentos participaron de la encuesta, que examinó la manera en que los parlamentos se relacionan con las Naciones Unidas y su Asamblea General, cómo ellos participan en las reuniones especializadas y en los grandes procesos de negociación organizados en el marco de la ONU en vista de la adopción de convenciones y acuerdos internacionales, cómo ellos trabajan con las oficinas de las Naciones Unidas en el país y lo que la UIP puede hacer para promover una interacción

más fuerte de los parlamentos y de las Naciones Unidas. Los principales resultados de esta encuesta son presentados en los párrafos siguientes.

¿Cómo se relacionan los parlamentos con las Naciones Unidas y con su Asamblea General?

De manera general, las cuestiones relativas a las Naciones Unidas son tratadas directamente en plenario o en el seno de la Comisión de Relaciones Exteriores o de Asuntos Internacionales. En unos pocos países, las cuestiones relativas a la ONU son tratadas en otras comisiones parlamentarias (permanentes o especializadas), según el tema. Este es el caso de las comisiones que tratan los derechos humanos en Chipre, de los recursos humanos y del desarrollo social y local en Namibia, del fortalecimiento de las capacidades en Bahrein o de la salud en Kenia. Un número reducido de parlamentos – entre ellos Alemania, Bangladesh y Sudán – cuentan con comisiones o subcomisiones especialmente encargadas de los asuntos de la ONU.

En numerosos países, existe poca o ninguna interacción directa entre el Parlamento y el Embajador o el Representante Permanente del país ante las Naciones Unidas. La información y las respuestas a las preguntas de los parlamentarios transitan generalmente a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. Las instrucciones o mandatos nacionales confiados al Embajador ante las Naciones Unidas son abordados por el Parlamento solamente de manera ocasional en el marco de debates o durante las sesiones de preguntas. La gran mayoría de los parlamentos respondieron que las directivas concernientes a los temas tratados en la ONU raramente requieren su aprobación.

Más del 70% de los que respondieron indicaron que las delegaciones de su país ante la Asamblea General de las Naciones Unidas incluyen parlamentarios y 46% de estos lo hacen sistemáticamente o con frecuencia. Entre los países cuyas delegaciones incluyen siempre a parlamentarios, podemos citar los siguientes países: Australia, Bangladesh, Dinamarca, Francia, Gabón, Georgia, India, Noruega, Pakistán, Reino Unido y Senegal. En la mayoría de los países, esta práctica es más esporádica y puntual. Más de un tercio de los que respondieron indicaron que los parlamentarios no son nunca incluidos en las delegaciones nacionales ante la Asamblea General.

En la mayor parte de los casos, los parlamentarios no se quedan en el lugar más de una semana, por ejemplo, para la apertura de la Asamblea General, pero los parlamentarios de Australia, Hungría, Kenia, Marruecos y de los Países Bajos, asisten a toda la sesión de otoño de la Asamblea General.

El rol de los parlamentarios en las delegaciones ante la Asamblea General es variable. En general, ellos concurren para asistir a las reuniones, escuchar, observar y

familiarizarse con las actividades y los procesos de las Naciones Unidas. Solamente en unos pocos casos – Austria, Bangladesh, Italia, República Islámica del Irán, Namibia y Suecia – los parlamentarios efectivamente asumen un rol más activo, participando en los trabajos de una comisión de la ONU, declaraciones, participación en los debates y comunicación de puntos de vista parlamentarios en el marco de las deliberaciones de la ONU.

En la mayor parte de los países, el Gobierno comunica información al Parlamento sobre la contribución financiera a las Naciones Unidas (presupuesto general, mantenimiento de la paz, etc.), y sus instituciones y programas. Sin embargo, esto es hecho en general de manera indirecta, ya que las contribuciones a las Naciones Unidas figuran en el presupuesto ejecutado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que es sometido cada año al parlamento para su adopción. Cuando esta información presupuestaria no es transmitida por la vía ordinaria, esta puede ser comunicada a solicitud o en respuesta a las preguntas oficiales del Parlamento.

¿Cómo participan los parlamentos en las reuniones especializadas y en los grandes procesos de negociación organizados en el marco de la ONU?

Raros son los casos en que el Parlamento está sistemáticamente asociado a la preparación y al seguimiento de las reuniones especializadas de la ONU. Apenas un cuarto de los parlamentos indicaron que las delegaciones nacionales a estas reuniones incluyen frecuentemente o regularmente a parlamentarios. Los parlamentos que organizan sistemáticamente debates o audiencias en vista de estas reuniones o para asegurar el seguimiento son todavía menos numerosos – 12%. Veintiséis por ciento de los parlamentos nunca lo han hecho y alrededor del 60% lo ha hecho de manera ocasional.

La mayor parte de los parlamentos no siguen regularmente los grandes procesos de negociaciones internacionales que tienen lugar en las Naciones Unidas. Estos no organizan regularmente audiencias con el ministro que participa en las negociaciones, o no le da instrucciones ni mandatos. Los parlamentos no están normalmente asociados a las negociaciones desarrolladas sobre los compromisos obligatorios para los Estados sino al final del proceso. En esa etapa, estos son informados de los resultados de las negociaciones. Muy a menudo, los ministros simplemente informan al parlamento y son luego invitados a ratificar el acuerdo firmado.

Solo en unos pocos países, el parlamento es parte integrante del proceso de establecimiento de los informes sobre la implementación de los acuerdos internacionales. El Parlamento de Austria, Gabón, Georgia, Irlanda, Namibia y Túnez han implementado procedimientos para que los informes del país sobre la

implementación de las convenciones de las Naciones Unidas sean sometidos al Parlamento. El parlamento organiza debates y audiencias sobre estos informes. Los parlamentarios de estos países son parte de las delegaciones que participan del informe periódico del comité o de la comisión de control de la ONU (donde el informe del país es examinado). Las recomendaciones realizadas posteriormente por el comité o la comisión de la ONU son transmitidas al Parlamento que las examina y asegura su seguimiento. En la mayor parte de estos casos, una comisión parlamentaria dada está encargada de jugar un rol consultivo y de seguimiento de la evolución de la implementación de los acuerdos.

Aún cuando los legisladores no están directamente involucrados en este proceso, estos pueden obtener información a través de los informes del Ministerio de Relaciones Exteriores y las comisiones parlamentarias, las bibliotecas parlamentarias, las reuniones de la UIP y de la ONU, y los medios. En varios países, es una práctica corriente que el parlamento organice debates sobre los grandes temas o acontecimientos internacionales, o que organice sesiones de preguntas y respuestas con los representantes del Gobierno en intervalos regulares.

¿Cómo los parlamentos trabajan con las oficinas de la ONU en su país?

Muy pocos parlamentos (alrededor del 12%) tienen intercambios regulares y sistemáticos con las oficinas locales de la ONU. Estos intercambios, cuando se dan, son generalmente ad hoc o tienen lugar en ocasiones especiales (días internacionales, publicaciones de informes de la ONU o del país, etc.). En numerosos casos, es la ONU que tiene la iniciativa de la cooperación o de las acciones conjuntas con los parlamentos, aunque los parlamentos de los países en desarrollo solicitan seminarios y capacitación. Numerosos parlamentos realizan informes sobre las actividades – particularmente en materia de asistencia técnica – organizada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o por otros organismos pertenecientes a la ONU como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Desarrollo de las Naciones para la Mujer (UNIFEM), el Fondo de Naciones Unidas para la Población (FNUAP), el Alto Comisionado para los Refugiados (ACR), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA (ONUSIDA).

Los parlamentos de los países en desarrollo reciben el apoyo de las Naciones Unidas bajo la forma de programas de fortalecimiento de las capacidades, de asistencia técnica y de desarrollo. Etiopía, por ejemplo, recibe asistencia de la ONU para capacitar al personal parlamentario, mejorar sus instalaciones, adquirir computadoras, libros y vehículos y beneficiarse de las prestaciones de los expertos. Namibia recibe ayuda financiera de la ONU que permite a los parlamentarios efectuar

misiones de campo para cumplir sus funciones de control; en tanto en Pakistán, el PNUD ejecuta un programa de fortalecimiento de la institución parlamentaria.

Numerosos parlamentos se benefician de proyectos de capacitación y asistencia técnica de parte de la ONU en áreas tales como el trabajo legislativo, las compras, los recursos humanos y la mejora de las instalaciones. Esta ayuda se rige por la oferta y no por la demanda. De manera general, la planificación estratégica y la voluntad de los parlamentos hacen falta en lo que concierne a la definición de las prioridades y la elaboración de los proyectos de asistencia.

La cuestión de la cooperación entre los parlamentos y las oficinas de país de la ONU es también analizada en el marco del programa de trabajo de la Comisión de la UIP sobre los Asuntos de las Naciones Unidas y del Grupo Consultivo de la Comisión. El Grupo Consultivo ha realizado misiones de campo en Tanzania (setiembre de 2008) y en Vietnam (febrero de 2009), a fin de examinar el progreso del proceso de reforma de las Naciones Unidas llamado “Una sola ONU”, que apunta a reforzar la coherencia en la entrega de la ayuda internacional para el desarrollo.

En los dos casos, las conclusiones de las misiones de campo mostraron que la participación de los parlamentos en la ayuda global al desarrollo en el país continúa siendo insuficiente y que hay mucho por hacer para remediar esta situación. Para que los parlamentos puedan tener un rol más marcado en la elaboración y la ejecución de las estrategias nacionales de desarrollo, los líderes parlamentarios de los dos países piloto se comprometieron a rever sus propios mecanismos de colaboración con la ONU por medio de una utilización más dinámica de los mecanismos existentes y de la aplicación de nuevos mecanismos, de un mejor flujo de información y del establecimientos de vínculos más funcionales con las Naciones Unidas a nivel de las comisiones parlamentarias especializadas y de la Presidencia del Parlamento.

Buenas prácticas

La encuesta invitó a los parlamentos a dar ejemplos de su trabajo en relación con las Naciones Unidas. Se brindaron los siguientes ejemplos:

- Canadá indica que la documentación de la ONU es puesta a disposición en su biblioteca parlamentaria y por medio de publicaciones.
- En Argelia y Kenia, los parlamentarios juegan un rol activo: estos plantean preguntas en el recinto del Parlamento sobre los temas tratados en la ONU.
- En Botswana, Brasil, Hungría y Túnez, el Parlamento es sistemáticamente asociado a las discusiones y exámenes tendientes a definir la posición del país sobre las

cuestiones tratadas en la ONU, particularmente a través de una cooperación regular con las oficinas de la ONU en el país.

- Los Parlamentos de Bosnia y Herzegovina, Francia, Sudáfrica y España organizan debates y audiencias sobre las negociaciones internacionales en curso y futuras, sobre los principales eventos de la ONU y las grandes cuestiones mundiales.
- En Austria, Dinamarca, Gabón, Georgia, Namibia, Túnez y Reino Unido, se incluyen parlamentarios en las delegaciones nacionales que participan de las sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de las reuniones especializadas de la ONU, en las que estos son alentados a participar plenamente en tanto que miembros de la delegación.
- Los Parlamentos de China, Italia y Tanzania invitan a las oficinas locales de la ONU a asistir a las sesiones parlamentarias en las galerías reservadas al público o a asistir a reuniones como enviados.
- Por último, los Parlamentos de Alemania, Bangladesh y Sudán han establecido una comisión parlamentaria específica u otro órgano especializado en los Asuntos de las Naciones Unidas para mantenerse al corriente de los temas, procedimientos y procesos de la ONU e involucrarse en estos.

¿Qué puede hacer la UIP para promover una mayor interacción entre los parlamentos y las Naciones Unidas?

La encuesta reveló varias dificultades para los parlamentos que desean reforzar su interacción con las Naciones Unidas.

Una es el hecho que numerosos parlamentos son todavía jóvenes y que la institución está poco desarrollada. Estos no disponen de conocimientos ni recursos necesarios para poder tratar toda la gama de cuestiones que figuran en la agenda de la ONU, ni para hacer frente al volumen de documentos y de información que hace falta absorber. El idioma es también una barrera importante, ya que muchos de los documentos pueden no estar disponibles en los idiomas nacionales.

Por otra parte, el tiempo es una restricción importante. Los parlamentarios deben constantemente repartir su tiempo entre diferentes intereses y compromisos y están poco disponibles para ocuparse de otra cosa que no sean las cuestiones nacionales y locales.

En ciertos países, los asuntos internacionales son tradicionalmente el área reservada del Ejecutivo. En otros países, el Parlamento tiene poco poder sobre el Ejecutivo, de manera que les es difícil entablar un diálogo con la ONU.

Los parlamentarios tampoco están familiarizados con la compleja estructura de la ONU. Ellos ven la falta de una posición formal para los parlamentos dentro del sistema de la ONU como una barrera seria para la participación de los parlamentarios.

Por último, muchos de los que respondieron indicaron que desearían reforzar sus capacidades de manera de poder participar más en los procesos de la ONU. Para esto, consideraron que la UIP podría contribuir a una comunicación y un intercambio de información más sistemática entre los parlamentos y el sistema de Naciones Unidas. Esta debería organizar más seminarios y sesiones de capacitación, tanto para los parlamentarios como para el personal parlamentario, sobre la reforma de la ONU, las grandes cuestiones mundiales y los compromisos internacionales. Esta también debería implementar apoyos de información específicos, como las guías y notas de orientación para los parlamentarios.

La UIP debería continuar sensibilizando a los parlamentarios sobre la utilidad de su participación en las actividades y procesos en relación a la ONU. A fin de ayudar a reducir la distancia entre los compromisos contraídos a nivel internacional y su aplicación efectiva, esta debe asegurar que los legisladores estén bien informados y participen activamente en las actividades en relación con la ONU. Muchos de los que respondieron señalaron que la UIP debería dar el impulso abriendo el debate parlamentario sobre los temas sensibles como la crisis económica, financiera y alimentaria mundial.

Sería también valioso que la UIP entablara un diálogo con ciertas comisiones parlamentarias y con parlamentarios sobre cuestiones específicas pertenecientes a la agenda mundial. Esto contribuiría a integrar mejor estas cuestiones en el trabajo realizado por los parlamentos en su propio país y permitiría brindar una dimensión parlamentaria a los trabajos de las Naciones Unidas y ayudar a subsanar el déficit democrático en las relaciones internacionales.

La UIP y la ONU deberían continuar su cooperación con vistas a reforzar la capacidad de los parlamentos de elaborar, controlar e implementar las políticas nacionales. Un buen número de parlamentos tienen en el presente la necesidad de apoyo para implementar mecanismos que apunten a controlar mejor la implementación de los acuerdos internacionales.

Varios de los que respondieron sugieren que la UIP debería poner más acento en la cooperación para el desarrollo y la eficacia de la ayuda, particularmente

organizando más misiones de evaluación de las necesidades y de establecimiento de los hechos. Es necesario que los parlamentos estén integrados en las estructuras de toma de decisión establecidas entre la ONU, los donantes y el Ejecutivo en el país. También es necesario disponer de más información sobre los flujos de ayuda y las modalidades de atribución de esta ayuda y reforzar las capacidades de los parlamentos en lo que concierne al análisis de los presupuestos anuales y otras legislaciones relacionadas. Desde este punto de vista, es necesario señalar la importancia de la transparencia y de la obligación de rendir cuentas en la gestión de la ayuda internacional, asegurándose que los fondos recibidos sean reflejados en el presupuesto nacional y que la utilización de estos fondos puedan ser sometidos a examen parlamentario.

La UIP es invitada a ayudar a los parlamentos a jugar un rol más importante en las actividades de las Naciones Unidas en los países. La UIP también debería promover un enfoque más coherente y sistemático en la manera en que la propia ONU se comunique con los parlamentos nacionales en tanto que instituciones claves de la gobernanza democrática. La comunidad internacional en su conjunto debería reconocer que es prioritario reforzar la institución parlamentaria, ayudar a dotarse de las capacidades debidas y poner a su disposición la asistencia técnica necesaria.

A nivel internacional, la UIP es alentada a asegurar la implementación de las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en particular las que tratan la cooperación entre la ONU y la UIP y las que llaman a una participación más sistemática de los legisladores de las delegaciones nacionales a los grandes eventos de la ONU. La Comisión de la UIP de los Asuntos de las Naciones Unidas y su Grupo Consultivo deberían ser reforzados y utilizados mejor. En su conjunto, los que respondieron estiman que es posible reforzar más las relaciones entre la UIP y la ONU y organizarla más oficialmente. Por último, se señala que la UIP tiene un rol particular que jugar para ayudar a ampliar la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones parlamentarias regionales.

Conclusiones

La UIP y su Comisión de Asuntos de las Naciones Unidas están agradecidas a todos los parlamentos que han respondido a esta encuesta. Las contribuciones recibidas han sido muy útiles para permitir comprender mejor las realidades en el terreno, las necesidades y las expectativas de los parlamentos en sus esfuerzos por jugar un rol más activo en las grandes cuestiones mundiales y trabajar con el sistema de Naciones Unidas. Las conclusiones y recomendaciones formuladas por los parlamentos que han respondido a la encuesta constituirán una base sólida para los trabajos futuros de la Comisión de la UIP sobre los Asuntos de las Naciones Unidas, particularmente para las estrategias de acción para el futuro.

Lista de países que respondieron el cuestionario (a junio de 2010): Albania, Alemania, Argelia, Andorra, Angola, Arabia Saudita, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Bahrein, Bangladesh, Bélgica, Benin, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Brasil, Bulgaria, Camboya, Camerún, Canadá, Chile, China, Congo, Costa Rica, Croacia, Cuba, Chipre, República Checa, Dinamarca, Ecuador, Emiratos Árabes Unidos, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Etiopía, ex - República Yugoslava de Macedonia, Filipinas, Finlandia, Francia, Gabón, Georgia, Grecia, Hungría, Islandia, India, Indonesia, Irán, Italia, Irlanda, Japón, Jordania, Kenia, Kuwait, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malasia, México, Mónaco, Mongolia, Marruecos, Namibia, Nueva Zelanda, Nigeria, Noruega, Pakistán, Países Bajos, Palau, Panamá Paraguay, Polonia, Portugal, Reino Unido, República de Corea, Rumania, Ruanda, Samoa, Senegal, Serbia, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Sudán, Tanzania, Tailandia, Togo, Túnez, Turquía, Uganda, Ucrania, Uruguay, Vietnam y Zambia.