



3ª CONFERENCIA MUNDIAL DE PRESIDENTES DE PARLAMENTO

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

Punto 3

SP – CONF/2010/3(c)–R.1

1º de julio de 2010.–

PRESENTACIÓN DE LOS INFORMES DE AVANCE DESDE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES DE PARLAMENTO REALIZADA EN 2005

(c) FORTALECIMIENTO DE LA UIP Y DE SU RELACIÓN CON LAS NACIONES UNIDAS

Relator: Sr. Geert Versnick, Vicepresidente de la UIP

Introducción

Desde que comenzaron en 2000, las Conferencias Mundiales de Presidentes de Parlamento han dado a los Presidentes la posibilidad de debatir los grandes desafíos que afronta la humanidad, de reflexionar el fortalecimiento de la Organización de las Naciones Unidas necesario para superar estos desafíos, y de definir el rol que ellos desean ver para los parlamentos y la UIP en la profundización de la cooperación internacional.

La primera Conferencia llevó al compromiso por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno, enunciado en la Declaración del Milenio, de reforzar más la cooperación entre la Organización de las Naciones Unidas y los parlamentos representados por su organización mundial, la Unión Interparlamentaria. Este fortalecimiento apuntaba a diversas áreas: paz y seguridad, desarrollo económico y social, derecho internacional y derechos humanos, democracia y equidad de género.

En el presente informe, se aborda el balance de lo que se ha hecho para concretar este compromiso, reforzando a la UIP y su relación con la Organización de las Naciones Unidas. En la primera parte del informe, se recuerdan las recomendaciones formuladas por las dos primeras Conferencias de Presidentes, en 200 y 2005. Y en la segunda parte, se describen las medidas tomadas para dar seguimiento a estas recomendaciones. El informe termina con algunas reflexiones dirigidas hacia el futuro.

Dos Conferencias Mundiales de Presidentes de Parlamento

La Conferencia de Presidentes de Parlamento realizada en 2000 fue el primer evento que reunía en una misma sala a los Presidentes de Parlamento provenientes del mundo entero para debatir su rol en la esfera internacional. En el momento en que el mundo celebraba el nuevo milenio, los Presidentes de Parlamento estaban reunidos en la ONU en Nueva York para dar su apoyo a la cooperación internacional.

En una época en que el multilateralismo parecía amenazado, esta primera conferencia tenía por ambición aportar un apoyo político a la Organización de las Naciones Unidas, piedra angular de la cooperación internacional. Afirmando la necesidad de una relación fuerte entre parlamentos y la ONU, los Presidentes declararon su ambición de brindar una dimensión más manifiestamente democrática a la toma de decisión y a la cooperación internacional.

La Declaración que los Presidentes adoptaron al final de sus trabajos reflejaba esta ambición. Esta describía los principales desafíos a los que la humanidad hacía frente en los albores del nuevo milenio, visto desde el ángulo parlamentarios. Esta reafirmó que la Organización de las Naciones Unidas tenía un rol central que jugar frente a estos desafíos. Se afirmó el apoyo parlamentario a la reforma de las Naciones Unidas; se describía la evolución capital que se produjo en las relaciones internacionales, invitaba a los parlamentos y a la UIP a brindar una dimensión parlamentaria a la cooperación internacional, y explicaba cómo los Presidentes de Parlamento se proponían alcanzar este objetivo.

Cinco años más tarde, los Presidentes de Parlamento se reunieron en Nueva York para su segunda Conferencia Mundial. Como los Jefes de Estado y de Gobierno también estaban reunidos en Nueva York en ese momento, el debate de los Presidentes de Parlamento en la Sede de la ONU trató sobre una serie de propuestas de reforma de la Organización de las Naciones Unidas presentadas por el Secretario General de la ONU. Además, los delegados tuvieron la posibilidad de abordar un primer balance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que habían sido adoptados cinco años antes.

Los Presidentes de Parlamento examinaron el progreso en la implementación de la Declaración que ellos habían adoptado en 2000 y debatieron los grandes desafíos mundiales. En su declaración final, ellos hicieron un fuerte llamado a favor de la acción multilateral para resolver los problemas mundiales y se comprometieron a apoyarla. Ellos pidieron que la Organización de las Naciones Unidas sea dotada de las estructuras y de los medios que esta tiene necesidad para enfrentar los problemas de desarrollo económico y social, y llamaron a los Estados a honrar sus compromisos en materia de ayuda al desarrollo. Ellos pidieron una acción más enérgica para resolver las cuestiones de seguridad, combatir el terrorismo, defender los derechos humanos y promover la democracia y la buena gobernanza.

Sobre todo, los Presidentes de Parlamento señalaron el déficit democrático en las relaciones internacionales e hicieron un llamado a una mayor democracia en las Naciones Unidas. En tanto expresaron reconocimiento por el progreso alcanzado en el fortalecimiento y profundización de la cooperación entre los parlamentos, la UIP y la Organización de las Naciones Unidas, estos expresaron el deseo de ver una interacción más estratégica y más mutuamente beneficiosa entre la Organización de las Naciones Unidas y el mundo parlamentario. Los Presidentes también decidieron trabajar en forma más estrecha con la UIP, única contraparte parlamentaria de las Naciones Unidas a nivel mundial.

La UIP y su relación con la ONU desde hace diez años

La UIP ha conocido importantes cambios durante los últimos diez años. Después de la Cumbre del Milenio, la UIP llevó a cabo un exhaustivo examen de sus fortalezas y debilidades, evaluando sus objetivos y estructuras y sus métodos de trabajo. Esta adoptó un programa de reforma a gran escala, acompañado de una revisión general de sus Estatutos y Reglamentos.

La UIP “modernizada” es más claramente una organización de parlamentos que tiene por vocación ayudarles en su trabajo y rindiéndoles cuenta. Sus estructuras y métodos de trabajo son los de los parlamentos. Al igual que los parlamentos, la UIP realiza debates en Asambleas plenarios y lleva acabo una gran parte de su trabajo en el seno de comisiones permanentes o especializadas. Sus programas son concebidos para asistir a los parlamentos en numerosas áreas, privilegiando las cuestiones de democracia.

Como lo recomienda la Declaración del Milenio, la UIP facilita la interacción parlamentos-ONU sobre las cuestiones de la paz, del desarrollo y de la democracia. Esta moviliza la experticia parlamentaria sobre las grandes cuestiones tratadas por las Naciones Unidas, aportando a los debates un enfoque parlamentario directamente inspirado por el electorado. A lo largo del año, la UIP brinda a los parlamentarios la posibilidad de debatir estos temas y formular recomendaciones sobre las medidas a tomar por los parlamentos, los gobiernos y las Naciones Unidas.

La UIP ha creado una Comisión de Asuntos de las Naciones Unidas, que refleja la manera en que la institución puede contribuir al fortalecimiento de la cooperación entre la Organización de las Naciones Unidas y los parlamentos. En 2007, esta comisión presentó un documento de orientación sobre la naturaleza de las relaciones entre la Organización de las Naciones Unidas y el mundo de los parlamentos, que fue aprobado por los órganos directivos de la UIP y presentado a la Organización de las Naciones Unidas (Anexo).

En este documento, se pone como principio que, en el mundo futuro, el Parlamento deberá estar asociado a la acción internacional tendiente a tratar los grandes problemas y desafíos mundiales, y que la UIP es un elemento clave de esta ecuación. Cada Parlamento es soberano en su enfoque de la cooperación internacional y la UIP no sustituye la acción que estos pueden conducir en la materia. Esta no es un parlamento mundial y no lo será en el futuro. Esta es, sin embargo, útil a los parlamentos. Esta promueve la acción por parte de los parlamentos, actuando como catalizador, facilitando la interacción con el mundo de las Naciones Unidas, y de manera más general, ayuda a asegurar que las opiniones de la comunidad parlamentaria sean escuchadas en las Naciones Unidas.

Para hacer esto, la UIP debe reafirmar sus propias relaciones con la Organización de las Naciones Unidas. Una primera etapa fue llevada a cabo en 2002, cuando la UIP obtuvo el estatus de observador permanente en la Asamblea General de la ONU, que confiere a sus representantes el derecho de hacer uso de la palabra en las reuniones de la Asamblea General y de sus órganos subsidiarios. En virtud de este estatus, los documentos oficiales de la UIP pueden ser distribuidos a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Las instituciones especializadas de las Naciones Unidas fueron invitadas a adoptar modalidades similares para su cooperación con la UIP. Concediendo a la UIP el estatus de observador, la Asamblea General recibió con satisfacción por primera vez las iniciativas realizadas por la UIP para asegurar una contribución más significativa de los parlamentos a los trabajos de las Naciones Unidas.

La UIP también hizo más para alentar a los legisladores a integrar más sistemáticamente las delegaciones nacionales y a asistir a las reuniones parlamentarias que esta organiza durante las grandes conferencias de la ONU, entre las cuales se cita la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002), la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (Ginebra, 2003 y Túnez, 2005), la Conferencia Mundial sobre el Financiamiento del Desarrollo (Monterrey, 2002 y Doha, 2008), el Foro Mundial sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (Viena – 2008) y las reuniones ministeriales de la UNCTAD (San Pablo, 2004 – Accra, 2008).

La cooperación técnica con las instituciones especializadas de las Naciones Unidas se desarrolló rápidamente, particularmente con el PNUD, UNICEF, OIT, UNCTAD, ONUSIDA y UNESCO. Con estas organizaciones, la UIP organiza, entre otros, seminarios y talleres, consultas sobre las buenas prácticas y las legislaciones tipo, programas de asistencia técnica para los parlamentos, en particular en los países que están tratando de reconstruir sus instituciones después de una guerra, y publica obras conjuntas.

La UIP trabaja con diferentes órganos e instituciones de las Naciones Unidas en la elaboración de guías y manuales parlamentarios. Hasta la fecha, 16 Guías fueron publicadas y

distribuidas en los parlamentos. Estas obras cubren una gran gama de temas: derecho humanitario, protección de los refugiados, derechos del niño, control del sector de la seguridad, armas de pequeño calibre, violencia contra las mujeres, presupuesto y equidad, personas discapacitadas, trata de personas, VIH/SIDA, etc. Un gran número de estas ya fueron traducidas a los idiomas de los Estados Miembros de la ONU.

En los órganos de las convenciones de la ONU y de sus mecanismos de examen, la UIP ayudó a los parlamentos a reforzar su influencia sobre el examen nacional de los compromisos tomados en el plano internacional. El caso más exitoso por el momento es probablemente el de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). En este marco, la UIP trabaja con los parlamentos de los países que son objeto de examen, a fin de que estos parlamentos puedan ser asociados al proceso y que estos también puedan contribuir al informe nacional, asistir a la sesión del Comité de la CEDAW y recibir las conclusiones de la ONU para poder hacer un seguimiento de las medidas aconsejadas. Esta se está esforzando actualmente en desarrollar un mecanismo similar para el Consejo de Derechos Humanos y su mecanismo de examen periódico universal.

Con su nuevo estatus en las Naciones Unidas, la UIP también ha podido influir en los procesos y decisiones de la Organización mundial, en particular en los nuevos órganos de la ONU establecidos después de la Cumbre de la ONU de 2005, particularmente la Comisión de Consolidación de la Paz, el Foro para la Cooperación en materia de Desarrollo del ECOSOC y el Consejo de Derechos Humanos. En una resolución de noviembre de 2008, la Asamblea General reconoció la contribución de la UIP en la definición de un calendario y de los trabajos del Foro para la Cooperación en materia de desarrollo, y alentó a la Comisión de Consolidación de la Paz a trabajar en colaboración estrecha con la UIP.

Por otra parte, la Audiencia Parlamentaria que se realiza cada año en la Sede de la ONU es ahora oficialmente un evento conjunto ONU-UIP, realizado bajo los auspicios del Presidente de la UIP y del Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El informe que resulta es un documento oficial de la UIP y de la ONU. La Audiencia conjunta, que permite hacer escuchar directamente las opiniones de los parlamentarios en las Naciones Unidas, constituye el inicio de un fortalecimiento del derecho de control de los parlamentos sobre las actividades de la ONU. Durante el año, existen otras reuniones parlamentarias especializadas en la Sede de la ONU en Nueva York, particularmente durante la sesión anual de la Comisión de la Condición de la Mujer.

El examen parlamentario sobre las operaciones de la ONU toma otras formas. Como se indicó anteriormente, la UIP fue dotada recientemente de una Comisión de Asuntos de las Naciones Unidas que se reúne cada año en ocasión de la Asamblea de la UIP en octubre. Esta Comisión examina las actividades realizadas en cooperación por la ONU y la UIP. Esta sigue de cerca el progreso de la reforma institucional del sistema de la ONU y define las nuevas áreas de acción. Su Grupo Consultivo está mandatado, entre otros, para realizar misiones de campo en los países piloto elegidos por la ONU para implementar la reforma "Unidos en la acción". Hasta el momento, el Grupo Consultivo ha realizado misiones en dos de los ocho países piloto de la reforma, en Tanzania y Vietnam. En estos dos casos, las misiones contribuyeron a que los parlamentos de estos países se involucraran más en las estrategias nacionales de desarrollo así como en el control de la ayuda internacional. Cada vez más, las oficinas locales de la ONU trabajan con los parlamentos.

En la ONU, las reticencias suscitadas inicialmente por la participación de los parlamentarios en el trabajo de la Organización están siendo gradualmente superadas. Por ejemplo, los parlamentarios son regularmente invitados a intervenir en los debates temáticos de la Asamblea General. La ONU reconoce la práctica de incluir parlamentarios en las delegaciones nacionales a sus principales reuniones y eventos y esta invitó a los Estados Miembros a recurrir más sistemáticamente a esta práctica. Por último, las misiones permanentes están más atentas a las reuniones parlamentarias que se realizan en la ONU.

En resumen, las dos Organizaciones han desarrollado un vasto programa de trabajo común, como lo atestigua el Informe Bianual del Secretario general de la ONU sobre la cooperación entre la Organización de las Naciones Unidas y la UIP. A pesar de esto, en la medida en que son necesarias consultas más sistemáticas, se ha decidido que se tendrá regularmente un intercambio anual entre el Consejo de Jefes de la Secretaría del sistema de Naciones Unidas para la coordinación, y la dirección de la UIP.

Por último, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió en 2009 inscribir en el orden del día de su sesión de 2010, un punto titulado *Cooperación entre la Organización de las Naciones Unidas, los parlamentos nacionales y la UIP*. Así, los Estados Miembros tendrán una nueva posibilidad de debatir esta relación triangular desde la perspectiva de un nuevo fortalecimiento de los vínculos institucionales entre la ONU y el mundo de los parlamentos.

Perspectivas para el futuro

Esfuerzos considerables han sido hechos desde 2000 para modernizar y reforzar la UIP y hacerla la homóloga parlamentaria de las Naciones Unidas a nivel mundial. Es cada vez más posible sensibilizar a los parlamentos sobre las cuestiones tratadas por las Naciones Unidas y ayudar a los parlamentos a aportar una dimensión parlamentaria a los trabajos de la ONU.

Estos esfuerzos deben ser todavía ampliados en los próximos años.

Son ante todo los parlamentos quienes aportan esta dimensión parlamentaria. La manera en que estos lo hacen dependerá siempre del sistema parlamentario en el que ellos se inscriben y de los poderes conferidos a las cámaras parlamentarias por la Constitución. Los parlamentos son soberanos en su enfoque. Pero ellos tienen en común la voluntad de comprender mejor la acción de la ONU y de integrarla mejor a su trabajo legislativo y de control.

La UIP es un componente esencial de esta problemática. La Declaración del Milenio llama a una cooperación más estrecha entre la ONU y los parlamentos, a través de su organización mundial, la UIP. La UIP actúa como catalizador. Esta es un facilitador, no un sustituto. Esta pertenece a los parlamentos, los comprende y defiende sus intereses. Esta es una organización interparlamentaria y la relación que esta mantiene con la ONU es un elemento de peso.

Es necesario que la Organización de las Naciones Unidas y sus Estados Miembros comprendan mejor el rol que incumbe a la UIP para aportar una dimensión parlamentaria a los trabajos de la ONU. La UIP no está buscando hacer el trabajo de la ONU; es igualmente importante que la ONU no haga el trabajo de la UIP. La cooperación entre las Naciones Unidas y los parlamentos debería respetar el equilibrio y la separación de poderes entre el gobierno y el parlamento. La relación que desarrolla las Naciones Unidas con la UIP debe reflejar este principio.

Es en este espíritu que la UIP y la ONU deben implementar un partenariado estratégico. De ahí la necesidad de la UIP de ser claramente reconocida como una organización internacional plena. La UIP debe poder contar con un mayor apoyo político y diplomático y reforzar su capacidad de promover la democracia. Esta debe ser colocada en pie de igualdad con las otras grandes organizaciones internacionales, lo que facilitará la cooperación con estas. Por último, ésta debe poder funcionar con las garantías necesarias en todos los países.

Existe hoy un creciente reconocimiento internacional de la importancia de contar con parlamentos democráticos en todos los países que puedan asumir plenamente su papel constitucional a nivel nacional y brindar una dimensión parlamentaria a la cooperación internacional. Para cumplir mejor su misión, la UIP debe fijar orientaciones precisas y poder

contar con el apoyo de los Estados. Es dentro de esta perspectiva que la UIP se ha lanzado en la elaboración de una estrategia global para la continuación de su desarrollo en los próximos cinco años.

SOBRE LA NATURALEZA DE LA RELACIÓN ENTRE LAS NACIONES UNIDAS Y EL MUNDO PARLAMENTARIO

***Documento de orientación¹ presentado por el Sr. Geert Versnick, Diputado (Bélgica),
Miembro del Grupo Consultivo de la Comisión de la UIP
sobre los Asuntos de las Naciones Unidas***

***Aprobado por la 117ª Asamblea de la UIP
(Ginebra, 10 de octubre de 2007)***

Introducción

1. Vivimos en un mundo interdependiente, donde las distinciones claras entre lo nacional e internacional, y lo que pertenece a la política interna y a la política exterior, ya no se aplica. Los acontecimientos que se producen en un país tienen repercusiones profundas en otros Estados y en las relaciones internacionales en general, que contribuye, a su vez, a determinar las prioridades nacionales en los países de todo el mundo en un círculo sin fin.

2. El mundo evoluciona, y con él, el universo de las organizaciones internacionales. Hace un siglo atrás había pocas entidades específicamente destinada a administrar la cooperación internacional o multilateral. Hoy día, estas son varios miles, funcionan a nivel mundial, regional y subregional, y cubren la mayor parte de las actividades humanas. A la cabeza de las organizaciones mundiales está las Naciones Unidas y su sistema de instituciones especializadas.

3. Las Naciones Unidas es un foro permanente para la cooperación intergubernamental. En las Naciones Unidas, los gobiernos negocian y definen las orientaciones y los acuerdos internacionales, y deciden las grandes acciones, por ejemplo, en materia de consolidación de la paz y de la seguridad en las situaciones de conflicto. Sin embargo, las Naciones Unidas también es un suministrador de servicios, bastante igual a una agencia o departamento gubernamental. Esta implementa programas, particularmente en apoyo al desarrollo, en casi todos los países del mundo, siempre en cooperación con los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y otros.

¹ El presente documento ha sido elaborado a solicitud del Grupo Consultivo de la Comisión de la UIP sobre los Asuntos de las Naciones Unidas, y refleja la esencia de la discusión que tuvo lugar en la primera reunión del Grupo, el 12 y 13 de julio de 2007. Este también se inspira ampliamente en un cierto número de documentos, informes y notas producidas por los parlamentos y la Unión Interparlamentaria durante muchos años, incluyendo los informes y los documentos publicados al final de las dos primeras Conferencias Mundiales de Presidentes de Parlamento, organizadas por la Unión Interparlamentaria en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, en 2000 y 2005 (Informes y documentos UIP N° 39 y documento ONU A/60/398).

4. Las Naciones Unidas es una organización internacional clásica. Los miembros de la organización son los Estados, que son representados por el Ejecutivo del gobierno y que negocia y toma decisiones en su nombre. Según la Carta de las Naciones Unidas, no hay lugar para los parlamentos en la estructura de las Naciones Unidas. "Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas" están representados por los gobiernos, no por los representantes electos de los pueblos.

5. Sin embargo, las Naciones Unidas no es inmutable y se está produciendo un cambio. Las estructuras y los métodos de trabajo, las políticas y los programas, son actualmente objeto de un examen minucioso, y se han realizado esfuerzos considerables para hacer de la ONU una organización más eficaz que pueda enfrentar mejor las exigencias actuales.

6. En este contexto, ¿cuál es la función de los parlamentos en materia de cooperación internacional? ¿Cómo se relacionan con las organizaciones multilaterales como las Naciones Unidas? ¿Qué rol juegan ellos en las Naciones Unidas? ¿De qué mecanismos disponen? Estas son algunas de las preguntas que este documento abordará.

Los parlamentos y la cooperación internacional

7. Mientras que el sistema constitucional varía de un país a otro, los parlamentos son la institución central de la democracia. Ellos encarnan la voluntad del pueblo y la esperanza que la democracia sabrá responder a sus necesidades y resolver los problemas más urgentes a los que ellos se enfrentan.

8. En calidad de órgano electo que representa la sociedad en toda su diversidad, los parlamentos tienen la extraordinaria misión de conciliar los intereses y las expectativas contradictorias de los diferentes grupos y comunidades, a través del sistema democrático del diálogo y del compromiso. Como órgano legislativo esencial, los parlamentos tienen la tarea de adaptar las leyes a las necesidades en constante cambio de la sociedad. Como órgano encargado del control del gobierno, los parlamentos son responsables de asegurar que los gobiernos rindan plenamente cuentas de su acción al pueblo.

9. Con pocas excepciones, los parlamentos han tenido escasa participación en los asuntos internacionales. Esto era bien sorprendente en la época en que los asuntos internacionales eran en gran parte manejados a través de las relaciones bilaterales entre los Estados. El mundo de hoy presenta un cuadro diferente, en el que los parlamentos de todo el mundo se enfrentan a los asuntos internacionales, y por extensión, a las Naciones Unidas en un cierto número de aspectos.²

10. Es innegable que los parlamentos tienen mucho que aportar a las Naciones Unidas. Los parlamentarios poseen una excepcional comprensión del pueblo en toda su diversidad y están mejor posicionados que ningún otro para articular las aspiraciones del pueblo y explicar lo que les preocupa verdaderamente. Ellos también son importantes formadores de opinión, y pueden, a través de su trabajo en el parlamento, los partidos y movimientos políticos, y en sus circunscripciones, sensibilizar al público y obtener su apoyo para entablar una acción internacional en las Naciones Unidas. Por lo tanto, sería juicioso invitarlos a contribuir a los trabajos de las Naciones Unidas.

11. Por supuesto, el rol del parlamento no está limitado a la implementación de los acuerdos internacionales negociados previamente. Sin buscar suplantar al Ejecutivo del gobierno negociando acuerdos internacionales en las Naciones Unidas, los parlamentos insisten cada

² Ver también *Parlamento y Democracia en el Siglo Veintiuno: Guía de buenas prácticas* (UIP, 2006) que brinda una buena visión de conjunto de la participación del parlamento en los asuntos internacionales.

vez más en que estas negociaciones estén sujetas a un control parlamentario democrático más riguroso. En la práctica, esto significa que un parlamento debe:

- ✓ Ser informado con suficiente antelación de las negociaciones que tendrán lugar en las Naciones Unidas;
- ✓ Disponer de información precisa sobre las cuestiones que se plantean y sobre las políticas y posiciones a examinar;
- ✓ Estar habilitado a presentar preguntas a los ministros y a los negociadores, y a dar su punto de vista al gobierno;
- ✓ Dar al gobierno, donde el sistema lo permita, un mandato de negociación expresa, o tener el poder de influir en este mandato;
- ✓ Estar dotado de las estructuras, procedimientos y recursos necesarios para poder monitorear las negociaciones a medida que ellas se desarrollan, y con este fin,
- ✓ Estar representado, de derecho, en las delegaciones nacionales que asisten a estas negociaciones.

12. Esto es particularmente cierto, ya que los acuerdos alcanzados en las Naciones Unidas tendrán poco efecto práctico si los parlamentos no toman medidas para implementar sus disposiciones. Con este fin, los parlamentos están con cada vez más frecuencia tomando las siguientes medidas, en parte o en su totalidad:

- ✓ Asegurar que ellos estén totalmente familiarizados con el contenido de un acuerdo internacional, de manera de poder ratificarlo, o si no aprobar la respectiva adhesión de su país a este acuerdo;
- ✓ Revisar las leyes existentes, adoptar nuevas (o según el caso, adaptar las leyes existentes) para implementar las disposiciones del acuerdo;
- ✓ Votar los recursos financieros para financiar los programas de implementación, en general bajo el presupuesto anual, y monitorear los gastos y la implementación a través de las auditorías anuales de las cuentas;
- ✓ Solicitar al gobierno que informe periódicamente al parlamento sobre la implementación de un acuerdo internacional específico;
- ✓ Donde los mecanismos internacionales han sido creados para monitorear la implementación de estos acuerdos, realizar debates y participar en la elaboración de los informes periódicos a estos organismos, participar, como parte de la delegación del gobierno, a las sesiones donde serán discutidas y examinadas las recomendaciones para el seguimiento.

13. Como se ha mencionado arriba, las Naciones Unidas también es un suministrador de servicios de pleno derecho, que administra los programas en una gran variedad de áreas, particularmente la del desarrollo. Esta ha elaborado los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y ayuda a los países a alcanzarlos, junto con otros objetivos de desarrollo, ofreciendo apoyo a los gobiernos para implementar los programas nacionales de desarrollo correspondientes. Aquí nuevamente, los parlamentos están asumiendo cada vez más un rol más preponderante para asegurar que los programas sean concebidos e implementados de manera participativa y transparente, y que estos respondan a las necesidades de la población. La acción del parlamento consiste en:

- ✓ Participar en la elaboración de los programas estratégicos de reducción de la pobreza, por ejemplo, organizando debates públicos, encargar los informes de expertos y las propuestas, interrogando a los ministros y a los responsables pertinentes, y formulando las propuestas de políticas;
- ✓ Adoptar las leyes y los presupuestos favorables a la implementación de estos y de los programas de desarrollo;
- ✓ Examinar, y si fuera el caso, aprobar los programas de ayuda externa negociados por el Ejecutivo con las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el FMI, así como también con los donantes bilaterales;

- ✓ Monitorear la implementación de estos programas, no solamente por su solvencia financiera, sino especialmente por su efectividad en aportar el desarrollo al pueblo.

14. El sistema de Naciones Unidas implementa frecuentemente los programas en relación directa con las políticas públicas. Cada uno de ellos debería, idealmente, ser sometidos al Parlamento para un examen eventual en el marco del control de la acción de los poderes públicos.³ Las Naciones Unidas también constituyen un formidable fondo de conocimiento para los países del mundo entero. Los parlamentos tienen mucho que ganar y pueden aportar una contribución notable al bienestar general, inspirándose en los trabajos de ciertas investigaciones realizadas por las Naciones Unidas.⁴

15. El sistema de Naciones Unidas es financiado por los Estados, en gran parte a través del presupuesto nacional adoptado por el Parlamento. De la misma manera que el Parlamento controla el desempeño de las entidades nacionales financiadas por el presupuesto del Estado, este debería controlar el desempeño de las organizaciones internacionales a las que el Estado aporta sus fondos. Con este fin, los parlamentos están mostrando cada vez más interés en:

- ✓ Proceder a una cierta forma de examen periódico del funcionamiento de estas organizaciones y de las políticas aplicadas por el gobierno en relación a estas;
- ✓ Revisar las grandes orientaciones de estas organizaciones, por ejemplo, en lo que concierne a la cooperación en materia de desarrollo.

Los parlamentos en el plano nacional y en la escena internacional

16. Se ha observado que la esencia de las políticas se está tornando cada vez más global, pero el proceso político no. Las instituciones políticas fundamentales – a saber, las elecciones, los partidos políticos y los parlamentos – continúan firmemente arraigados en los niveles nacionales y locales.⁵ El Estado nación todavía forma la base de la estructura de la cooperación internacional, y los parlamentos son las instituciones nacionales que encarnan la soberanía de estos Estados.

17. Por tanto, es lógico que los parlamentos aborden las cuestiones internacionales, incluyendo los trabajos de las Naciones Unidas, en su propio territorio nacional. Integrando con éxito los asuntos de las Naciones Unidas en la agenda de sus trabajos, los parlamentos nacionales pueden brindar una dimensión parlamentaria a los trabajos de las Naciones Unidas y ayudar así a subsanar el déficit democrático en las relaciones internacionales.

³ Para citar unos pocos ejemplos entre muchos, los programas de la Organización Mundial de la Salud repercuten sobre las políticas nacionales de salud, los programas de protección y de asistencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados influyen directamente en las obligaciones de un país en materia de derechos humanos y sobre sus políticas demográficas y migratorias, y los programas de UNICEF están directamente relacionados con el marco de un país en materia de protección de la infancia y con la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁴ Por ejemplo, un estudio reciente de las Naciones Unidas muestra que la violencia contra los niños ocurre a gran escala en una gran variedad de contextos, que con frecuencia no son suficientemente reportados, y que puede tener un impacto devastador en los niños. Los parlamentos pueden contribuir de manera decisiva en poner fin a la violencia contra los niños, haciendo conocer este estudio de la ONU en los recintos parlamentarios, evaluando las políticas y programas nacionales destinados a luchar contra los problemas que figuran en las conclusiones del informe, y aprobando medidas correctivas cuando sea necesario.

⁵ Ver el *Informe del Panel de Personas Eminentes sobre las relaciones entre las Naciones Unidas y la sociedad civil, incluyendo los parlamentarios y el sector privado* (Informe Cardoso, documento ONU A/58/817)

18. Esto no es decir que los parlamentos están ausentes del trabajo de las Naciones Unidas. Por el contrario, la presencia parlamentaria en las Naciones Unidas se está tornando más grande y más diversa, en las formas que incluyen:

- ✓ Misiones de miembros de comisiones parlamentarias y otras delegaciones parlamentarias a las diferentes oficinas del sistema de Naciones Unidas para intercambiar puntos de vista sobre sus trabajos y sobre las convenciones internacionales que son o serán implementadas;
- ✓ Misiones parlamentarias para examinar las operaciones de campo, por ejemplo en las operaciones de consolidación de la paz;
- ✓ Participación parlamentaria en las delegaciones nacionales oficiales a la Asamblea General de las Naciones Unidas y otras grandes reuniones de los órganos de las Naciones Unidas;
- ✓ Apoyo parlamentario a varias operaciones de las Naciones Unidas, a través, por ejemplo, de la diplomacia parlamentaria, participación en las misiones de observación de elecciones, y envío de referentes en el marco de los proyectos de gobernanza;
- ✓ Participación en un número creciente de audiencias, paneles de discusión y conferencias organizadas en conjunto con las grandes reuniones de las Naciones Unidas.

19. En estas diferentes actividades, existe igualmente un esfuerzo conciente en curso tendiente a movilizar las competencias existentes en las comisiones permanentes y especiales para conectar los diferentes organismos de Naciones Unidas que tratan las cuestiones específicas dentro de su competencia. De esta manera, los parlamentos están en una mejor posición para interactuar con las Naciones Unidas, no solamente aportando una contribución de fondo a las discusiones que tienen lugar en las Naciones Unidas, sino también asegurando que las cuestiones sean seguidas en el propio parlamento.

20. En pocas palabras, la interacción de los parlamentos con las Naciones Unidas está fundada en la acción de los parlamentos a nivel nacional, complementado por un compromiso más grande y más sistemático de los parlamentos en la escena internacional. Para hacer avanzar este proceso, los parlamentos se comprometieron a hacer un mejor uso de las asambleas regionales existentes y de su organización mundial, en vez de crear nuevas estructuras o asambleas parlamentarias internacionales.⁶

El rol de la Unión Interparlamentaria

21. La Unión Interparlamentaria tiene así un rol central que jugar para hacer funcionar esta estrategia. La UIP es la organización mundial de los parlamentos. Esta facilita el diálogo político entre los parlamentarios y moviliza la cooperación y la acción parlamentaria en una gran variedad de temas prioritarios de la agenda internacional.⁷ La UIP constituye un puente

⁶ Ver, por ejemplo, las declaraciones finales de las dos Conferencias Mundiales de Presidentes de Parlamento – (Docs. ONU A/55/... and A/60/398), así como también el discurso pronunciado por la UIP en la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2005 (<http://www.ipu.org/Un-e/sp-unga160905.pdf>)

⁷ Según un enunciado más completo de la misión de la UIP, “*su objetivo es asegurar que los parlamentos y sus miembros puedan cumplir libremente, eficazmente y en toda seguridad, las funciones para las que han sido electos: expresar la voluntad del pueblo, adoptar leyes, y hacer que los gobiernos rindan cuentas de sus acciones. La UIP implementa programas para fortalecer los parlamentos en tanto instituciones democráticas. Esta analiza el funcionamiento de ciertos parlamentos, brinda asistencia y asesoramiento técnico, emprende investigaciones, y establece normas y líneas directrices. Esta pone un énfasis especial en la promoción y defensa de los derechos humanos y facilita la participación de las mujeres en la vida política.*” (UIP, 2007, Manual para Parlamentarios, No. 14)

esencial entre los parlamentos nacionales y las Naciones Unidas; esta hace conocer las Naciones Unidas y sus trabajos, moviliza la acción parlamentaria sobre las cuestiones prioritarias de la agenda internacional, y alienta y facilita su interacción con las entidades pertinentes del sistema de Naciones Unidas.

22. Últimamente, la UIP ha emprendido varias reformas y ha adaptado sus estrategias, estructuras y métodos de trabajo a las demandas del siglo XXI. Estas han incluido:

- ✓ Poner un mayor énfasis en la promoción de una cooperación más estrecha entre los parlamentos y las Naciones Unidas en la definición de su acción y de sus prioridades;
- ✓ Monitorear y contribuir al proceso de reforma de las Naciones Unidas, y movilizar a los parlamentos a trabajar con los nuevos órganos de Naciones Unidas;
- ✓ Movilizar, de una manera más general, las competencias presentes en los parlamentos sobre un buen número de grandes cuestiones presentes actualmente en la comunidad internacional y hacerse eco en las deliberaciones de las Naciones Unidas;
- ✓ Acrecentar enormemente el número y el alcance de las audiencias, reuniones y paneles parlamentarios que esta organiza cada año en ocasión de la Asamblea General de la ONU y otras grandes reuniones de las Naciones Unidas;
- ✓ Sensibilizar a los parlamentos a través de actividades de capacitación, de seminarios y de campañas mundiales sobre las grandes cuestiones que exigen de urgencia una acción política de los parlamentos y de sus miembros;
- ✓ Elaborar las guías parlamentarias y otros instrumentos prácticos para facilitar el trabajo parlamentario en materia de ratificación, implementación y monitoreo de los acuerdos internacionales negociados en el marco de las Naciones Unidas; y
- ✓ Colaborar estrechamente con las Naciones Unidas y sus programas y agencias en la elaboración y la realización de programas y de actividades comunes, en particular para promover la democracia y la buena gobernanza en su globalidad.

23. A pesar de estos avances, los Miembros de la UIP están solicitando una relación de trabajo más fuerte y más equilibrado con las Naciones Unidas. Es en esta óptica que ellos han creado una Comisión sobre los Asuntos de las Naciones Unidas encargada de monitorear el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en los últimos años en vista de una cooperación acrecentada entre las Naciones Unidas y los parlamentos, examinando cómo son cumplidas en la práctica, y haciendo propuestas para una implementación más efectiva.

24. Todo esto es hecho por la UIP a solicitud de los parlamentos. Sin embargo, en los últimos años, los gobiernos también han solicitado a la UIP que favorezca un fortalecimiento de la cooperación entre las Naciones Unidas y los parlamentos.⁸ Esta ha otorgado a la UIP el estatus de observador especial en la Asamblea General de las Naciones Unidas⁹ y esta utiliza su examen bienal de cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria para hacer recomendaciones destinadas a reforzar la interacción entre la ONU, la UIP y los parlamentos.¹⁰ Esta demanda creciente del Ejecutivo tendiente a reforzar las relaciones entre estos actores es puesta en evidencia en la resolución de la última sesión de la Asamblea General que se centra en particular en cinco objetivos interrelacionados, a saber:

- ✓ Fortalecimiento de la contribución de la UIP a los trabajos de la Asamblea General de la ONU, incluyendo su revitalización, y a los nuevos organismos de la ONU, tales como el Consejo de Derechos Humanos y la Comisión de Consolidación de la Paz;

⁸ Declaración del Milenio adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno, el 8 de setiembre de 2000, doc. ONU. A/RES/55/2

⁹ Ver Resolución de la Asamblea General de la ONU A/RES/57/32

¹⁰ Ver el informe más reciente del Secretario General de la ONU sobre el tema contenido en A/61/256 y la correspondiente Resolución de la Asamblea General de la ONU A/RES/61/6

- ✓ Permitir a la UIP apoyar activamente al Consejo Económico y Social, en particular en relación a su Cumbre anual de Alto Nivel y al nuevo Foro para la cooperación en materia de desarrollo;
- ✓ Reforzar la cooperación entre la ONU y la UIP en el área de la democracia y la buena gobernanza, inclusive a través del acuerdo de partenariado concluido entre el Fondo de Naciones Unidas para la Democracia y la UIP;
- ✓ Desarrollar, en tanto que reuniones conjuntas Organización de las Naciones Unidas – Unión Interparlamentaria, las audiencias parlamentarias en las Naciones Unidas y otras reuniones parlamentarias especializadas realizadas en el contexto de las grandes conferencias de las Naciones Unidas;
- ✓ Asegurar una participación más estrecha de la UIP en la elaboración de las estrategias a escala del sistema, destinadas a ser examinadas por los organismos de las Naciones Unidas y su Consejo de Jefes de Secretaría para la Coordinación, a fin de asegurar un mayor y más coherente apoyo de los parlamentos a los trabajos de las Naciones Unidas.

Conclusiones

25. ¿Cuál es el valor de la institución más democrática del Estado cuando gran parte de las decisiones que pesan sobre la vida de los ciudadanos de un país, incluyendo su seguridad, son tomadas más allá de sus fronteras nacionales por las instituciones internacionales que no están sometidas al control democrático y no tienen la obligación de rendir cuentas? Esta distancia entre la escala nacional, donde las instituciones democráticas como los parlamentos están situadas, y la escala internacional donde se toman ahora numerosas decisiones, es una de las causas fundamentales de lo que se ha calificado de “déficit democrático internacional”.

26. Los parlamentos pueden, y lo hacen cada vez más, tomar medidas para resolver este problema. Como lo sugiere el presente documento, estas medidas dependen necesariamente del sistema parlamentario del país y de los poderes conferidos a las cámaras parlamentarias por la Constitución o por la ley fundamental. Sin embargo, en todos los países, estas medidas hacen intervenir las estructuras parlamentarias, sus métodos de trabajo, hábitos y agendas, y cuando fuera necesario, su adaptación y modernización, para permitir a cada institución examinar la acción de las Naciones Unidas y sus instituciones relacionadas.

27. Todo parlamento es soberano en cuanto a la manera de cumplir esta misión, teniendo en cuenta el sinnúmero de prácticas parlamentarias que existen en el mundo. Sin embargo, todos los parlamentos tienen en común el querer integrar la acción de las Naciones Unidas en sus trabajos corrientes en materia legislativa y de control. A medida que estos esfuerzos se aceleran y amplían, los parlamentos se familiarizan con los trabajos de las Naciones Unidas y participan de manera cada vez más variada en sus actividades.

28. La Unión Interparlamentaria es un componente esencial de esta ecuación. La UIP favorece, en efecto, la acción de los parlamentos, actuando como catalizadora, facilitando la interacción con el mundo de las Naciones Unidas, y de manera más general, ayudando a asegurar que las opiniones de la comunidad parlamentaria sean escuchadas en las Naciones Unidas. Cuanto más fuerte es el vínculo entre los parlamentos y la UIP, más chances tienen los parlamentos de tener suficiente peso para influir de forma duradera en las Naciones Unidas.

29. La difícil misión que se anuncia consiste en desarrollar una estrategia común “*a fin de incrementar y hacer más coherente el apoyo que los parlamentos aportan a los trabajos de la Organización de las Naciones Unidas*”, según los términos empleados en la resolución de la última Asamblea General de las Naciones Unidas. La UIP cuenta con su Comisión sobre los Asuntos de las Naciones Unidas para aportar los elementos esenciales para esta política.