



Unión Interparlamentaria
Por la democracia. Para todos.

132ª Asamblea de la UIP

Hanoi (Vietnam), 28 de marzo – 1º de abril de 2015



Asamblea
Punto 3

A/132/Inf.2
18 de febrero de 2015

El rol de los parlamentos en el seguimiento de la implementación de los ODS

Informe presentado por el Secretario de la UIP

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) están ahora en nuestro horizonte y le ha llegado la hora a la comunidad internacional de dirigir su atención a la cuestión crucial de su implementación. La implementación sostenible y coherente de los ODS exigirá la creación o la adaptación de un conjunto de procedimientos, instituciones y marcos jurídicos eficaces a nivel nacional y mundial.

La implementación está supeditada a la rendición de cuentas: la simple creación de un marco de implementación no garantizará resultados concretos. El Parlamento, institución esencial para la rendición de cuentas a nivel nacional, que es donde los ODS se aplicarán más inmediatamente, jugará un rol fundamental en la implementación de esta nueva agenda. Los ODS deberán ser trasladados a la legislación nacional, incluyendo el proyecto crucial de ley de presupuesto, que el Parlamento debe adoptar.

Al igual que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los ODS serán *voluntarios* y ninguna organización internacional tendrá el poder de hacerlos cumplir. Los propios objetivos, así como el grado de prioridad acordado a cada meta, deberán ser adaptados a cada situación nacional y dar a los diferentes países suficiente margen de maniobra política para permitirles decidir la mejor manera de alcanzarlos. No todos los ODS se aplicarán a cada país, pero cuando este sea el caso, cada uno de estos objetivos exigirá un compromiso firme de todos las partes intervinientes a nivel nacional, incluyendo el Parlamento. Los países necesitarán elaborar estrategias nacionales en materia de desarrollo sostenible que les permitan traducir estos objetivos mundiales en objetivos nacionales acompañados de las correspondientes metas nacionales.

El éxito mitigado de los ODM puede ser en gran medida atribuido a una implementación mediocre, y no a los problemas inherentes a los propios objetivos. En su calidad de agenda *universal*, que se aplica tanto a los países desarrollados como en desarrollo, los ODS fijarán un estándar aún más alto que los ODM y exigirán un compromiso más importante. Para realizar los ODS, es necesario nada menos que su *institucionalización* plena, en todos los niveles de toma de decisión, inclusive parlamentaria.

Este documento presenta ciertas condiciones esenciales a cumplir para que los parlamentos aporten su contribución a la realización de los ODS. Este parte de un principio subyacente de que los ODS serán concebidos desde la óptica de atacar las causas reales de la pobreza y del desarrollo insostenible y no a sus consecuencias. Este elemento jugará un rol clave en la participación parlamentaria en el proceso.

LA CONTRIBUCIÓN PARLAMENTARIA

La reforma de las políticas: Una evidencia, raramente mencionada, amerita ser señalada: los ODS no podrán ser realizados en ausencia de una voluntad política fuerte. Aún el marco de implementación más sofisticado no servirá de nada si el ambiente político no es propicio a las reformas progresivas tendientes a instaurar una mejor gobernanza democrática en todos los niveles y en todos los países.

Uno de los principales obstáculos a la instauración de un desarrollo sostenible en todo el mundo es que una parte muy importante de la reflexión política está dominada por intereses particulares que pasan por alto el interés común y traban el proceso legislativo y reglamentario. Se plantea así el problema de la tendencia inherente en el mundo político de sacrificar la perspectiva a largo plazo exigida por el desarrollo sostenible ante la presión a corto plazo ejercida por el ciclo electoral. Por último, la línea de demarcación entre el Ejecutivo y el Legislativo continúa siendo muy permeable en un gran número de países, lo que permite al Ejecutivo evitar toda discusión franca e ignorar al Legislativo o imponerle simplemente su voluntad.

Para asegurar una buena implementación de los ODS, los parlamentos deberán desarrollar su capacidad política para hacer avanzar este programa de trabajo, movilizar al conjunto del electorado, así como crear las condiciones propicias para la apertura de una nueva era de consenso político. Como la institución política más representativa del pueblo, el Parlamento deberá asegurar que este último se sienta directamente concernido por los ODS, sensibilizándoles sobre estas cuestiones y escuchando sus opiniones, y que el público, a su vez, ejerza presión sobre los responsables de las políticas para que trabajen fuerte para la realización de estos objetivos. Esta perspectiva exigirá establecer frecuentemente una nueva relación con la sociedad civil, así como un vínculo más estrecho con los grupos marginados o vulnerables.

No existe una manera fácil de evitar la influencia ejercida sobre los responsables de las políticas en todos los países, desarrollados y en desarrollo, por los intereses particulares o el horizonte a corto plazo de las próximas elecciones. Serán necesarias reformas profundas para limitar la influencia del dinero sobre el proceso electoral, de manera que los representantes electos puedan actuar libremente en el interés superior de su electorado.

De manera más general, los propios parlamentos deberán ser más abiertos y transparentes a los ciudadanos. Estos necesitan centrarse especialmente en asegurar que todos los grupos y sectores de la sociedad estén representados en el parlamento, en particular las mujeres (que representan solamente el 21% de los parlamentarios a nivel mundial), los pueblos indígenas y las minorías lingüísticas y culturales. El parlamento deberá hacer un uso más amplio y más sistemático de las tecnologías de la información (e-Parlamento) para aumentar su transparencia y permitir la realización de consultas más rápidas y frecuentes de los electores.

Idealmente, es necesario que cada parlamento emprenda una autoevaluación de su modo de funcionamiento, de sus reglas y de su procedimiento, para asegurarse que sea lo más representativo, transparente, accesible, responsable y eficaz, posible. En ciertos países, el sistema de partidos, pilar de la vida parlamentaria, podría requerir una reforma total.

Examen de la estructura de las comisiones: El Gobierno y el Parlamento tienen la tendencia a operar en compartimentos estancos, lo que obstaculiza considerablemente la elaboración de las políticas. La economía, el medio ambiente, el comercio, etc., pertenecen cada uno a un ministerio y/o a una comisión parlamentaria y no existe suficiente coordinación para integrar eficazmente estos tres pilares del desarrollo sostenible en una política única.

Los ODS, conjunto completo de objetivos y metas, intensificarán este problema de larga data. Confiar cada objetivo a un ministerio o una comisión parlamentaria concreta no será claramente suficiente, puesto que los objetivos estarán todos interconectados de una manera u otra. En el mismo sentido, continúa siendo indispensable trabajar a favor de políticas más

coherentes en las áreas a primera vista distintas (comercio, finanzas, cooperación para el desarrollo, política monetaria, etc.).

En general, los parlamentos no disponen de las competencias requeridas para promover este alto grado de integración y coherencia. Cada parlamento deberá emprender una evaluación interna tendiente a determinar si está bien capacitado institucionalmente para promover los ODS y basarse sobre esta evaluación para elegir la mejor manera de proceder. En primer lugar, es conveniente analizar la estructura de las comisiones y todos los procesos conexos a fin de integrar más eficazmente los nuevos objetivos en el trabajo diario.

Los estudios emprendidos por la UIP muestran que si bien no todos los parlamentos necesitan la creación de una comisión o de un foro (según las estructuras existentes) especialmente encargadas de los ODS, puede ser una buena idea crear una instancia de este tipo siempre que disponga de un mandato de coordinación y de control lo suficientemente fuerte y sea dotada de los recursos requeridos. Disponer de una comisión encargada de los ODS multipartita y bien organizada puede contribuir a que toda la legislación adoptada por las comisiones especializadas tenga en cuenta los ODS o todo otro conjunto de objetivos equivalentes adaptados a las prioridades de un país. Para hacer esto, esta comisión deberá prever un proceso participativos de audiencias que involucren a los sectores gubernamentales, y estar habilitada para exigir la presentación de informes o para convocar a los expertos. Para ser realmente eficaz, esta deberá estar compuesta de los presidentes de comisiones especializadas u otros representantes de primer plano. Esta también puede necesitar autoridad para bloquear los proyectos de ley hasta que sean examinados más a fondo.

En el área presupuestaria, de importancia fundamental, sería ideal que la comisión encargada de los ODS tenga un mandato triple, en primer lugar, que le permita participar de la evaluación de la totalidad de los costos de los ODS a nivel nacional, precisando las necesidades financieras y las fuentes de financiamiento correspondientes, en segundo lugar, asegurar que el presupuesto nacional contenga las disposiciones exigidas por los ODS, y por último, supervisar los gastos ocasionados por los ODS y evaluar su impacto. Cuando una comisión especializada en los ODS no puede ser creada debido a la falta de capacidades, a las obligaciones impuestas por el procedimiento o a todo otro factor, es posible constituir un foro o “grupo especializado” que asuma algunas de estas funciones.

Durante su análisis de la estructura de las comisiones, cada parlamento deberá acordar una atención particular a las cuestiones transversales, tales como la igualdad de los sexos y los derechos humanos. Los ODS deberían hacer un lugar importante a estas cuestiones, que deberían constituir un parámetro central de la evaluación de la legislación y del control parlamentario. Numerosos parlamentos disponen de comisiones especializadas (o de foros) encargados de la igualdad de los sexos y de los derechos humanos, cuya eficacia ha sido largamente probada. Es necesario que estas comisiones colaboren con la comisión encargada de los ODS (cuando exista) o directamente con las comisiones especializadas, de manera de garantizar que todas las cuestiones sean tratadas desde la perspectiva de la igualdad de los sexos y de los derechos humanos.

Participación de la elaboración y seguimiento de los planes nacionales: La elaboración de los planes nacionales de desarrollo sostenible (o su equivalente) y la eficacia de su seguimiento constituirán sin dudas un elemento fundamental para la implementación de los ODS. El número de países que han elaborado estos planes aumenta progresivamente, pero el control de la calidad no ha sido tomado en consideración y las informaciones concernientes al seguimiento ejercido por el Parlamento son insuficientes.

En el futuro, será necesario que los parlamentos tomen la iniciativa de exigir a su gobierno que elabore un plan conforme a los ODS y los someta a examen del Parlamento en el marco de un procedimiento consultivo abierto que involucre todos los sectores de la sociedad. Una vez que este plan sea adoptado, el Parlamento debe exigir que le sea presentado anualmente un informe describiendo su implementación. Este debe además organizar regularmente audiencias públicas con el objetivo de elaborar recomendaciones de futuras reformas. En un gran número

de países será indispensable que las operaciones de la ONU en el terreno apoyen la participación parlamentaria en el proceso de planificación nacional.

A nivel internacional podría ofrecerse a los parlamentos una puerta de entrada importante para ejercer su función de control a nivel nacional a través de un mecanismo de examen por los pares que será establecido en el marco del nuevo Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible. Los gobiernos serán invitados a presentar regularmente un informe de avance al Foro. Es necesario que los parlamentos exijan examinar el informe antes que sea presentado, incluso participar en su elaboración. Un mecanismo similar está siendo utilizado, con la ayuda de la UIP, para la presentación de los informes al Comité sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, así como en el marco del Examen Periódico Universal. Esta práctica, aún reciente, tiene un gran potencial para ayudar a los diferentes países a implementar los ODS a nivel nacional.

Colaboración con los consejos nacionales y otras instancias reglamentarias y consultivas: Como regla general, el fortalecimiento de las instancias reglamentarias y de seguimiento independientes puede contribuir a la instauración progresiva de normas y prácticas que resistan mejor a las luchas que agitan el mundo político y a la presión a corto plazo del ciclo electoral. Los consejos nacionales de desarrollo sostenible, que figuran en el primer rango de estas instancias, pueden aportar una contribución fundamental al debate suscitado por los ODS a nivel nacional, puesto que estos ejercen sus actividades libres de la injerencia del poder político.

Es necesario que los parlamentos otorguen a los consejos nacionales (en el marco del procedimiento presupuestario) las competencias legislativas y los recursos que les permitan jugar un rol de incubadora de ideas y perspectivas nuevas, de alimentar el debate, de desarrollar la investigación (por medio de círculos universitarios y científicos), inclusive otorgando subvenciones, de reunir las opiniones de todos los grupos concernidos. Es necesario que el informe presentado por el Consejo Nacional al Gobierno sea sometido a un examen profundo del Parlamento.

La misma dinámica debe aplicarse a otras instituciones e instancias consultivas independientes que pueden jugar un rol clave en hacer avanzar la agenda de desarrollo, siempre que se les otorguen los recursos adecuados y un mandato lo suficientemente fuerte. La legislación debe dar a las instancias reglamentarias el derecho de imponer las reglas (consistentes con el plan nacional de desarrollo sostenible) a nivel sectorial. Las instituciones superiores de control deben beneficiarse de toda la protección que les puede acordar la ley y disponer de los recursos requeridos para la recolección y análisis de los datos a fin de proporcionar un análisis de manera totalmente independiente todos los gastos presupuestarios. Estas deben también presentar directamente sus informes al Parlamento.

Fortalecimiento de las capacidades: En general, la capacidad de los parlamentos de asumir su función legislativa y de control es limitada, y no solamente en los países en desarrollo. La repartición de los recursos entre las dos ramas del poder crea inevitablemente tensiones entre el Gobierno y el Parlamento. El Gobierno, que desea estar al control de su prerrogativa de elaboración de las políticas, afecta en general una mayor parte de sus recursos (con frecuencia limitados) al fortalecimiento de sus propias estructuras y procedimientos. Pocos gobiernos son conscientes de la importancia a largo plazo que revierte el fortalecimiento de la función legislativa y de control del Parlamento.

En lo que les concierne, las agencias donantes son reacias a invertir en el fortalecimiento de las capacidades parlamentarias por al menos dos razones: el riesgo elevado y el compromiso a largo plazo que conlleva el fortalecimiento de la institución parlamentaria no encuadra con la óptica adoptada por sus programas de asistencia técnica, que apuntan a resultados a corto plazo y temen además ser acusados de inmiscuirse en la política nacional. Los estudios recientes realizados por el Foro de las Naciones Unidas para la cooperación en materia de desarrollo han mostrado que, en su conjunto, los parlamentos tienen menos probabilidades de recibir ayuda de los donantes internacionales que otros asociados del desarrollo y a ser dejado

fuera de las estructuras nacionales de coordinación de la ayuda. Invertir en el fortalecimiento de las capacidades parlamentarias es quizás el mejor uso de la ayuda pública que los gobiernos pueden hacer.

La capacidad de los parlamentos de cumplir su función legislativa y de control varía considerablemente de un país a otro, pero existe un denominador común: en casi todas partes, se debe hacer más. Por ejemplo, aunque se están creando cada vez más oficinas de presupuesto en los parlamentos, la mayoría tiene solamente capacidades limitadas para realizar proyecciones a largo plazo de los ingresos, las evaluaciones costo-beneficio de los gastos públicos y otros análisis en los que basarse para examinar la política gubernamental.

Los parlamentos también sufren de las mismas carencias en materia de desglose de los datos (en función del sexo, grupo social, región, etc.) que las otras instancias políticas. Esto les hace difícil asegurar el seguimiento de los avances en los objetivos acordados y centrarse en los grupos vulnerables o en las necesidades particulares de la sociedad, como lo exigen específicamente los ODS.

Las capacidades no se limitan a los recursos humanos, a los procedimientos técnicos ni a los activos físicos. El fortalecimiento parlamentario concierne también a la legitimidad legal de la acción parlamentaria. La UIP ha encontrado que numerosos parlamentos, incluyendo varios parlamentos de los países desarrollados, no disponen de las bases legales requeridas para contribuir a la negociación de los acuerdos de préstamos internacionales, susceptibles de ejercer una incidencia directa en la orientación general de la política realizada en materia de desarrollo. Un gran número de parlamentos deberá rever la cuestión de la capacidad jurídica a fin de disponer de una mayor autoridad para interpelar al gobierno o de participar en los grandes procesos de desarrollo intergubernamental.

CONCLUSIÓN

Todos los parlamentos tienen un rol central que jugar para asegurar que los ODS sean implementados en su país teniendo en cuenta su situación nacional y sus prioridades de políticas. Las soluciones para hacer esto son numerosas. Cada uno deberá movilizar diversos procedimientos y capacidades, en proporciones variables.

Los Estados Miembros de la ONU deben tomar conciencia del rol fundamental que le incumbe al Parlamento en la realización de los ODS. Es así indispensable que los propios ODS conciban al Parlamento como parte de un objetivo independiente de gobernanza. Toda participación en el fortalecimiento de la capacidad del Parlamento para cumplir esta función facilitará más la realización futura de todos los ODS.

* * * * *

Bibliografía

Global Policy Forum, *Turning Public budgets towards sustainability: A guide to environmental-social budgeting*, Germany, 2014

International Development Committee, *Hearing on Parliamentary Strengthening*, House of Commons, United Kingdom, 18 de noviembre de 2014

UIP, *Control parlamentario de los acuerdos de préstamos internacionales & procesos conexos: estudio mundial* (en colaboración con el Banco Mundial), Ginebra, 2013

Directrices para los foros de mujeres parlamentarias, Ginebra, 2013

Review of the Existing Parliamentary Structures and Processes related to the MDGs in the Parliament of Nigeria, Ginebra, 2012

Reforzar el rol del Parlamento en materia de eficacia de la ayuda y del Desarrollo (estudio comparativo de cuatro casos de estudio: Camboya, Tanzania, Vietnam y Zambia), Ginebra, 2010

Estudio analítico de los mecanismos establecidos por los parlamentos en apoyo a los ODM, Ginebra, 2010

Foro de las Naciones Unidas para la cooperación en materia de desarrollo, *Third Global Accountability Survey on Mutual Accountability*, 2014

PNUD, *Parliamentary Engagement with the Millennium Development Goals: A manual for use in Parliaments*, 2010