



Asamblea General

Distr. general
16 de agosto de 2010
Español
Original: inglés

Sexagésimo quinto período de sesiones

Tema 124 m) del programa provisional*

Cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y de otro tipo: cooperación entre las Naciones Unidas, los parlamentos nacionales y la Unión Interparlamentaria

Carta de fecha 10 de agosto de 2010 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Namibia ante las Naciones Unidas

Tengo el honor de transmitirle, en nombre de la Presidencia namibiana de la Unión Interparlamentaria, el texto de los cuatro documentos siguientes aprobados por la tercera Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos, que se celebró en Ginebra el 21 de julio de 2010:

Declaración aprobada por la Conferencia (anexo I);

Informe sobre cómo los parlamentos organizan su trabajo respecto a las Naciones Unidas (anexo II);

Informe sobre el fortalecimiento de la Unión Interparlamentaria y su relación con las Naciones Unidas (anexo III);

Informe sobre la creación de normas mundiales para los parlamentos democráticos (anexo IV).

Le agradecería que tuviera a bien hacer distribuir la presente carta y sus anexos como documento del sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General en relación con el tema 124 m) del programa provisional.

(Firmado) Kaire M. **Mbuende**
Representante Permanente

* A/65/150.



**Anexos de la carta de fecha 10 de agosto de 2010 dirigida
al Secretario General por el Representante Permanente
de Namibia ante las Naciones Unidas**

Anexo I



**Tercera Conferencia Mundial de
Presidentes de Parlamentos**

**Naciones Unidas, Ginebra, 19 a 21
de julio de 2010**



21 de julio de 2010

Declaración aprobada por la Conferencia

Lograr la rendición de cuentas democrática mundial para el bien común

1. La rendición de cuentas y la representación constituyen la esencia misma de la democracia. El Parlamento es la institución central de toda democracia, por cuyo medio se expresa la voluntad del pueblo, se promulgan leyes y se piden cuentas a los gobiernos. Nosotros, los Presidentes de los parlamentos del mundo, nos hemos reunido en las Naciones Unidas en Ginebra para examinar cómo pueden ayudar nuestros parlamentos a lograr la rendición de cuentas democrática mundial para el bien común.

2. Desde la anterior cumbre, celebrada en 2005, el mundo ha sufrido cambios complejos y profundos. Estamos viviendo en un mundo cada vez más multipolar, caracterizado por una creciente globalización económica, junto con cambios radicales en las relaciones económicas internacionales y en el equilibrio de poder. También observamos un mayor apoyo al multilateralismo y la promoción de la democracia en las relaciones internacionales.

3. Desde 2005 el crecimiento y el desarrollo económicos se han visto obstaculizados por la crisis financiera y económica mundial. Aunque parecería que hoy día la economía mundial muestra signos de recuperación, las bases económicas siguen siendo débiles, con problemas estructurales enraizados que todavía no se han resuelto. En varios Estados el déficit público ha empeorado tras intervenciones en el sector bancario y financiero. Las diferencias en el desarrollo mundial siguen aumentando. La crisis financiera se ve agravada por desafíos relacionados con el cambio climático, la seguridad alimentaria y energética, la trata de personas, la migración y la salud pública, problemas para los que todavía no se han hallado soluciones. Los desastres naturales devastadores se han vuelto más prevalentes y han aumentado sustancialmente amenazas no tradicionales a la seguridad, como el terrorismo, la proliferación de armas, el tráfico de drogas, la piratería y otras formas de delincuencia organizada.

4. El terrorismo, al socavar la paz, la democracia y la estabilidad, sigue siendo uno de los desafíos más graves a que se enfrenta toda la humanidad. Tenemos la importante responsabilidad de facilitar los esfuerzos de nuestros gobiernos para luchar contra el terrorismo mediante la aplicación de todas las resoluciones

pertinentes de las Naciones Unidas y los convenios y acuerdos internacionales. Alentamos a los Estados a que muestren solidaridad y emprendan medidas mundiales colectivas contra el terrorismo mediante la adopción, lo antes posible, de una convención amplia contra todas las formas de terrorismo.

5. Estamos más convencidos que nunca de que sólo trabajando juntos podremos abordar esos y otros desafíos mundiales con éxito y lograr un mundo mejor para todos los pueblos. Si bien podemos diferir en cuestiones relacionadas con las políticas y las medidas, creemos unánimemente que todos los países, grandes y pequeños, ricos y pobres, necesitan trabajar juntos para buscar soluciones, inclusive por conducto de canales multilaterales, con las Naciones Unidas, que garantizan la igualdad soberana de todos los Estados, en el centro. Reafirmamos el compromiso de nuestros parlamentos de participar plenamente en apoyo a esos esfuerzos.

A. Los parlamentos y la democracia

6. Nuestros parlamentos son instituciones nacionales, caracterizadas por la historia y patrimonio cultural de cada uno de nuestros países. Nos enorgullece nuestra independencia soberana, que es nuestro derecho y deber y deseamos defenderla.

7. Reconocemos que la democratización es un proceso continuo para todos los parlamentos y que es necesario promover prácticas democráticas sólidas en nuestros parlamentos, ya se hayan establecido recientemente o hayan existido durante siglos. Estamos decididos a ayudarnos entre sí en esos esfuerzos, y las instituciones más fuertes prestarán asistencia a las más débiles, compartiendo cada vez más las buenas prácticas en beneficio de todos, y procurando constantemente lograr una participación más plena de nuestros ciudadanos en la gobernanza nacional y global en interés del bien común.

8. Como órgano colegiado de los parlamentos mundiales, nos basamos en la experiencia colectiva y la sabiduría de nuestros miembros. Prometemos hacer de nuestros parlamentos órganos más representativos, transparentes, accesibles, responsables y efectivos, permitiendo que los diversos componentes de la sociedad participen en la política. También promoveremos normas de integridad para los parlamentos y sus miembros, reconociendo que la condición de miembro de un Parlamento es, ante todo, un servicio público, y mantendremos las más elevadas normas de ética e integridad en la función pública.

9. La democracia está fundada en el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos, que se basan en el precepto de que nada debe vulnerar la dignidad humana. Reafirmamos la necesidad de garantizar igualdad de derechos y oportunidades para hombres y mujeres, promoviendo así una asociación genuina entre ellos en todas las esferas. Prometemos ayudar a promover un entorno de tolerancia y salvaguardar la diversidad, el pluralismo y el derecho a ser diferente, lo que también supone proteger los derechos de las personas que pertenecen a las minorías y los grupos indígenas.

10. Afirmamos categóricamente que hoy día la proporción de mujeres parlamentarias es insuficiente y prometemos redoblar nuestros esfuerzos por alcanzar, como media mundial, el objetivo internacionalmente convenido de un 30% de mujeres parlamentarias para 2015. Nos comprometemos a luchar contra todas las

formas de discriminación contra la mujer que le impidan lograr sus aspiraciones a una mayor participación en la vida pública.

11. Ponemos de relieve la importancia de alentar a los jóvenes a que inviertan sus energías, entusiasmo y creatividad en el adelanto de nuestras sociedades y la promoción de una comprensión mutua. Instamos a nuestros parlamentos a que atiendan las preocupaciones y aspiraciones de los jóvenes y fomenten la participación de los jóvenes en la vida pública.

12. Nos preocupa la idea, ampliamente extendida, de que la política es un espacio cerrado en el que apenas se pueden manifestar opiniones opuestas o considerar políticas alternativas. Haremos todo lo posible para asegurar que se garanticen los derechos de todos los parlamentarios, ya que deben tener libertad para hablar sin temor al acoso o al castigo, aunque no acaten las directrices de su partido. Igualmente, nos comprometemos a fomentar la tolerancia política entre los ciudadanos y dirigentes políticos mediante la educación y la comunicación.

13. La defensa de nuestros parlamentos también significa que manifestaremos una condena categórica cuando se disuelvan parlamentos en contravención de las constituciones nacionales o cuando se prive arbitrariamente de su mandato a parlamentarios o se violen de cualquier otra forma sus derechos humanos. En los últimos tiempos se han producido varios casos de este tipo y condenamos la usurpación del poder político por la fuerza y la persecución de los representantes elegidos por el pueblo.

B. Los parlamentos en la escena internacional

14. Creemos que, muy posiblemente, el mundo continuará enfrentándose a crisis que representarán tremendos desafíos para el orden prevaleciente. Sin embargo, si esas crisis se gestionan democráticamente, pueden proporcionar una plataforma para lograr cambios vitales y regeneradores.

15. Nos preocupa que esto no sea así en la actualidad. Persiste una disparidad de la democracia. Muchos dirían que está aumentando. Aquellos que nunca han tenido una voz en los asuntos nacionales o mundiales siguen marginados o totalmente excluidos.

16. Si bien están disminuyendo las recientes convulsiones que comenzaron con la crisis financiera, millones continúan sufriendo los efectos secundarios. Para un ingente número de personas, especialmente en países en desarrollo, han empeorado las dificultades que representa la supervivencia diaria. Ese sufrimiento continuará, y si no se toman medidas, será ignorado o pasará desapercibido. Seguimos convencidos de que una manera vital de reducir la creciente disparidad entre los que tienen medios para vivir cómodamente y los totalmente desposeídos es lograr que las instituciones multilaterales sean más democráticas y representativas y establecer prácticas más participatorias a nivel internacional.

17. Ha llegado la hora de actuar mediante un acto de fe imaginativo. Los sistemas multilaterales actuales deberían tener más en cuenta los pensamientos, sentimientos y aspiraciones de aquellas personas de todos los países cuyas voces no se escuchan.

18. En consecuencia, pedimos una vez más una mayor participación parlamentaria en la cooperación internacional y reiteramos las recomendaciones que realizamos en

las dos conferencias anteriores. Ponemos de relieve que nuestros parlamentos deben ser más activos en los asuntos internacionales contribuyendo a las negociaciones internacionales y haciendo un seguimiento, supervisando el cumplimiento de los acuerdos alcanzados por los gobiernos, y de manera más general, garantizando el cumplimiento por los países de las normas internacionales y el estado de derecho.

19. Sólo será posible la creación de voluntad política y apoyo público y asegurar la implicación nacional y la aplicación efectiva de los acuerdos internacionales si los parlamentos y sus miembros están bien informados y participan activamente, tanto a nivel nacional como internacional, en todo el proceso de consultas y negociación. Estamos decididos a reforzar nuestra capacidad para asumir ese papel, sin perjuicio de la separación de poderes, y pedimos a nuestros gobiernos que trabajen con nosotros a tal efecto. En la medida de lo posible, quisiéramos asegurar que se incluye a parlamentarios en las delegaciones nacionales ante importantes reuniones de las Naciones Unidas y foros multilaterales de negociación.

20. Nuestra participación en la cooperación internacional debe estar firmemente enraizada en la labor cotidiana de nuestros parlamentos, gran parte de la cual se relaciona con medidas para asegurar la rendición de cuentas. Por tanto, es esencial que nuestros parlamentos desempeñen un importante papel en la supervisión de la puesta en marcha de programas gubernamentales para hacer frente a importantes desafíos, como la pobreza, el acceso al agua, el cambio climático y la seguridad alimentaria y energética.

21. Reconocemos la creciente importancia de los parlamentos regionales y subregionales y su contribución a la cooperación internacional. Reiteramos nuestros anteriores llamamientos a la Unión Interparlamentaria (UIP) para que coopere más estrechamente con esas instituciones con miras a aumentar la coherencia y la eficiencia en la cooperación parlamentaria mundial e interregional.

C. Las Naciones Unidas

22. Las Naciones Unidas son la organización internacional de Estados soberanos más universal, representativa y fidedigna y desempeñan una función insustituible en los asuntos internacionales. Prometemos nuestro apoyo a la Organización y continuaremos brindándole nuestra cooperación de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

23. Tomamos nota de las reformas emprendidas hasta la fecha por las Naciones Unidas. Han establecido nuevos órganos que están comenzando a demostrar su valía y están trabajando para lograr una mayor coherencia lógica en sus operaciones en los países. Sin embargo, son necesarias reformas adicionales para reforzar su legitimidad y eficacia haciendo que la Organización sea más democrática y representativa. Alentamos a las Naciones Unidas a que continúen esa tarea, en particular mediante la revitalización de la Asamblea General y la reforma del Consejo de Seguridad, para tener en cuenta las realidades de hoy día. También creemos que los Estados Miembros deben invertir más en el desarrollo, la paz y la seguridad mundiales y los derechos humanos, y en la integración de la igualdad de género en todos los programas y actividades de las Naciones Unidas.

24. Apoyamos los esfuerzos incansables de las Naciones Unidas en pro de la paz y la seguridad mundiales. Aplaudimos el hincapié renovado en la diplomacia preventiva y la consolidación de la paz, y seguimos firmemente convencidos de que los parlamentos democráticos, firmes y efectivos son vitales para la paz sostenible. Encomiamos al Secretario General de las Naciones Unidas por su propuesta de desarme nuclear de cinco puntos y prometemos proseguir los esfuerzos por lograr un mundo libre de armas nucleares.

25. Encomiamos a las Naciones Unidas por consagrar los objetivos mundiales de desarrollo en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Hacemos nuestros esos Objetivos y las 21 metas en las que se traducen. Se ha hecho mucho por lograrlas, pero si persisten las tendencias actuales, es posible que no se logre alcanzar un número alarmante de ellas. Los gobiernos, en particular los de los países industrializados, deben cumplir las promesas realizadas de financiar esas medidas, a pesar de las dificultades creadas por la crisis financiera y económica.

26. En esa tarea, al igual que en muchas otras esferas, todos podemos beneficiarnos de la creación de una relación más estrecha y poderosa entre los parlamentos y las Naciones Unidas. No será posible lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio sin un firme sentido de rendición de cuentas que acompañe a todas las iniciativas. La democracia, la seguridad, el desarrollo, los derechos humanos y la igualdad de género están inextricablemente vinculados. Nuestros parlamentos pueden hacer más para asegurar que los objetivos de desarrollo se tengan en cuenta en nuestra labor cotidiana y se traduzcan en programas y leyes nacionales. Asimismo, alentamos a nuestros parlamentos, cuando examinen proyectos de presupuesto y de ley, a que evalúen sus efectos en el logro de los Objetivos. Prometemos apoyar esas iniciativas, supervisar estrechamente los progresos y desempeñar la labor que nos corresponde a fin de alcanzar las metas para 2015.

27. Reconocemos que las Naciones Unidas ya han logrado mucho. Mirando hacia atrás, a nuestra primera cumbre celebrada en 2000, vemos 10 años de progresos alentadores. Nuestros parlamentos se han beneficiado del reconocimiento en las Naciones Unidas del papel crucial que desempeñamos para proporcionar las bases legislativas del desarrollo y fortalecer el estado de derecho, que son esenciales para el desarrollo. Esto se ha reconocido en los resultados de las cumbres celebradas recientemente, en particular en la esfera de la asistencia para el desarrollo. Las Naciones Unidas también han comenzado a darse cuenta de la necesidad de apoyar a los parlamentos frágiles en la reconstrucción de Estados que salen de conflictos. Las Naciones Unidas también han mostrado un nuevo interés en mantener a los parlamentos debidamente informados de su programa y actividades.

28. Sin embargo, queda mucho más por hacer, y esperamos que la UIP ayude a forjar una relación de trabajo más estrecha y efectiva entre las Naciones Unidas y nuestros parlamentos.

D. La Unión Interparlamentaria

29. Nos sentimos orgullosos de la UIP y sus múltiples logros, realizados a lo largo de más de tres siglos. Nuestros predecesores, que fundaron la organización hace más de 120 años, y sus sucesores han ayudado a sentar una base sólida para la cooperación política internacional y el multilateralismo.

30. Hoy día, la UIP es la organización mundial de parlamentos. Facilita el debate político, el diálogo y la cooperación en los parlamentos y entre ellos. Promueve y defiende la democracia, elabora normas, difunde buenas prácticas y proporciona un apoyo concreto para crear parlamentos democráticos. Fomenta la capacidad de nuestros parlamentos en apoyo a la paz, la seguridad y el desarrollo, defiende los derechos humanos de los parlamentarios y promueve el respeto de las normas y principios universales de derechos humanos. Trabaja en apoyo a la igualdad de género y la participación de la mujer en la vida política y pública. Asiste a nuestros parlamentos para abordar un programa internacional cada vez más amplio y desarrollar una dimensión parlamentaria en la labor de las Naciones Unidas.

31. Invitamos a la UIP a que refuerce y racionalice sus programas en apoyo a nuestros parlamentos y facilite los proyectos de cooperación entre ellos. Consideramos que la organización es un centro de excelencia en relación con los parlamentos y la democracia y deseamos que la UIP desarrolle todavía más su labor. La Unión también puede hacer más para prestar asistencia a nuestros parlamentos a fin de abordar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y hacer frente a algunos de los problemas mundiales más importantes en la actualidad.

32. Afirmamos que la UIP es el órgano internacional más adecuado para ayudar a forjar la relación entre los parlamentos y las Naciones Unidas. En su condición de organización observadora en las Naciones Unidas desde 2002, la UIP ha desempeñado esa función con crecientes efectos. Alentamos a la UIP y a las Naciones Unidas a que amplíen su cooperación y la asienten sobre una base más sólida.

33. De conformidad con las recomendaciones de las dos primeras Conferencias de Presidentes de reducir la disparidad de la democracia en las relaciones internacionales, también alentamos a la UIP a que promueva una mayor rendición de cuentas y transparencia en las instituciones de Bretton Woods. La UIP puede hacerlo facilitando una interacción más directa entre los parlamentos y las instituciones de Bretton Woods y ayudando a reforzar las capacidades de los parlamentos de ejercer su función en el proceso presupuestario y la adopción de decisiones en materia económica en general.

34. Acogemos con beneplácito el debate iniciado en el seno de la UIP a fin de reforzar sus funciones, promover su eficiencia y ampliar su cooperación con las Naciones Unidas y sus instituciones.

35. Concluimos nuestras deliberaciones con una sensación de optimismo cauteloso. El mundo se está enfrentando a múltiples crisis a una escala sin precedentes. Sin embargo, existe, más que nunca, un entendimiento común de que sólo podremos hacer frente a esos problemas trabajando juntos, y los que tenemos el mandato popular de representar al pueblo, estaremos a la altura de las necesidades. Nosotros, en nuestros parlamentos, podemos asumir la parte que nos corresponde, y así lo haremos, para lograr una rendición de cuentas democrática en pro del bien común de la humanidad.

Anexo II



Tercera Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos

Naciones Unidas, Ginebra, 19 a 21 de julio de 2010



Tema 2

SP-CONF/2010/2-R.1

1 de julio de 2010

Informe sobre cómo los parlamentos organizan su trabajo respecto a las Naciones Unidas

Relator: Sr. D. Astori, Presidente del Senado del Uruguay

En 2007, a fin de responder mejor a la creciente cooperación entre la UIP, sus parlamentos miembro y las Naciones Unidas, los órganos rectores de la UIP establecieron un Comité de Asuntos de las Naciones Unidas. El Comité se reúne en sesión plenaria una vez al año y está encargado de examinar cómo los parlamentos y la UIP organizan su labor respecto a las Naciones Unidas, celebran audiencias con funcionarios superiores de las Naciones Unidas, examinan el funcionamiento general de las Naciones Unidas y su reforma, evalúan los progresos en la cooperación entre la Unión Parlamentaria y las Naciones Unidas y proponen estrategias para la adopción de medidas ulteriores.

Como parte de su evaluación, el Comité decidió aprovechar las experiencias de los parlamentos nacionales en su relación con las Naciones Unidas, sus necesidades y expectativas, las buenas prácticas que hubieran desarrollado y los desafíos y oportunidades para mejorar. Bajo la orientación del Comité, se elaboró una encuesta y se presentó a los parlamentos para que respondieran.

Tomaron parte en la encuesta 96 parlamentos, que examinaron la manera en que los parlamentos se relacionan con las Naciones Unidas y su Asamblea General, la manera en que interactúan con las reuniones especiales de las Naciones Unidas y los principales procesos de negociación que culminan en las convenciones y acuerdos internacionales, la manera en que trabajan con las oficinas de las Naciones Unidas en los países y lo que puede hacer la UIP para promover una mayor interacción entre los parlamentos y las Naciones Unidas. A continuación se presentan las principales conclusiones de la encuesta.

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

En general, las cuestiones relativas a las Naciones Unidas se abordan en el plenario o en los comités de relaciones exteriores o asuntos internacionales. En algunos países, las cuestiones relativas a las Naciones Unidas se abordan en otros comités parlamentarios (permanentes o especiales), según el asunto de que se trate. Este es el caso de los comités que abordan los derechos humanos en Chipre, los

recursos humanos y el desarrollo social y comunitario en Namibia, el fomento de la capacidad en Bahrein y la salud en Kenya. Un pequeño número de parlamentos, como los de Alemania, Bangladesh y el Sudán, tienen comités o subcomités específicos encargados de las Naciones Unidas.

En muchos países hay una escasa o nula interacción directa entre el Parlamento y el Embajador o Representante Permanente del país ante las Naciones Unidas. La información y las respuestas a preguntas formuladas por los parlamentarios en general se tramitan por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores. En ocasiones se abordan en el Parlamento, mediante un debate o preguntas, las instrucciones o mandatos nacionales encomendados al Embajador ante las Naciones Unidas. La gran mayoría de los parlamentos indica que las instrucciones sobre cuestiones relacionadas con las Naciones Unidas rara vez requieren su aprobación.

Más del 70% de los que contestaron la encuesta indicaron que incluyen a parlamentarios en las delegaciones nacionales ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, y el 46% lo hacen siempre o a menudo. Entre los países que siempre incluyen a parlamentarios en las delegaciones nacionales ante la Asamblea General figuran Australia, Bangladesh, Dinamarca, Francia, el Gabón, Georgia, la India, Noruega, el Pakistán, el Reino Unido y el Senegal. En la mayoría de los países, esta práctica tiende a ser más esporádica y ad hoc. Alrededor de un tercio de los encuestados indicaron que nunca incluían a parlamentarios en las delegaciones ante la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Si bien en la mayoría de los casos la estancia de los parlamentarios no suele ser superior a una semana, por ejemplo durante la apertura del período de sesiones de la Asamblea General, los parlamentarios de Australia, Hungría, Kenya, Marruecos y los Países Bajos permanecen en las Naciones Unidas durante todo el período de sesiones de otoño de la Asamblea General.

El papel de los parlamentarios en las delegaciones ante la Asamblea General de las Naciones Unidas varía. En general, acuden para asistir, escuchar, observar y familiarizarse con las actividades y procesos de las Naciones Unidas. Sólo en algunos casos, como los parlamentarios de Austria, Bangladesh, Italia, el Irán (República Islámica del), Namibia y Suecia, los parlamentarios desempeñan un papel más activo mediante la participación en los trabajos de comités de las Naciones Unidas, la formulación de discursos, la participación en debates y la aportación de una perspectiva parlamentaria a las actuaciones de las Naciones Unidas.

En la mayoría de los países el gobierno proporciona información al Parlamento sobre la contribución financiera a las Naciones Unidas (presupuesto general, presupuesto para el mantenimiento de la paz y otros), sus organismos y programas. Sin embargo, normalmente se hace de manera indirecta, ya que las cuotas para las Naciones Unidas figuran en el presupuesto ejecutado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que se presenta al Parlamento todos los años para su aprobación y adopción. Cuando esa información presupuestaria no se proporciona por conducto de los canales oficiales, puede obtenerse previa solicitud o formulando una pregunta oficial en el Parlamento.

¿Cómo interactúan los parlamentos con las reuniones especiales y los principales procesos de negociación en las Naciones Unidas?

Hay pocas pruebas de una participación sistemática de los parlamentos en la preparación y seguimiento de las reuniones especiales de las Naciones Unidas. Sólo la cuarta parte, aproximadamente, de los parlamentos que respondieron indicaron que incluían de manera frecuente o habitual a parlamentarios en las delegaciones nacionales ante esas reuniones especiales. Un número inferior, el 12%, indicó que organizaba sistemáticamente debates y audiencias a fin de prepararse para esas reuniones de las Naciones Unidas y hacer un seguimiento de los resultados. El 26% nunca lo hacía y alrededor del 60% lo hacía solo ocasionalmente.

La mayoría de los parlamentos no hacen un seguimiento habitual de los principales procesos internacionales de negociación que tienen lugar en las Naciones Unidas. No celebran audiencias periódicas con el ministro que toma parte en esas negociaciones ni proporcionan instrucciones o mandatos. La participación parlamentaria en las negociaciones que culminan con la conclusión de compromisos jurídicamente vinculantes por los Estados normalmente sólo tiene lugar al final del proceso. En ese momento se informa a los parlamentos de los resultados de las negociaciones. Con mayor frecuencia, los ministros simplemente informan al Parlamento. En una etapa posterior se invita al Parlamento a que ratifique el acuerdo.

Sólo en un pequeño número de países el Parlamento es parte integral del proceso de presentación de informes sobre la aplicación de acuerdos internacionales. Los parlamentos de Austria, el Gabón, Georgia, Irlanda, Namibia y Túnez han establecido procedimientos por los que se presentan al Parlamento los informes del país sobre la aplicación de las convenciones o convenios de las Naciones Unidas. El Parlamento organiza debates y audiencias sobre esos informes. Los parlamentarios de esos países forman parte de la delegación que asiste al examen periódico por un comité de supervisión de las Naciones Unidas (donde se examina el informe del país). Las recomendaciones que posteriormente hace el comité de supervisión de las Naciones Unidas se transmiten al Parlamento, donde se debaten y se hace un seguimiento. En la mayoría de esos casos, un comité parlamentario concreto está encargado de asesorar y supervisar los progresos en la aplicación de esos acuerdos.

Incluso en los casos en que los legisladores no participan directamente en un proceso de esa índole todavía pueden obtener información mediante informes de los ministerios de relaciones exteriores y comités parlamentarios, bibliotecas parlamentarias, reuniones de la UIP y las Naciones Unidas y los medios de comunicación. En varios países es práctica habitual que los parlamentos organicen debates sobre las principales cuestiones o actos internacionales o que celebren sesiones periódicas de preguntas y respuestas con funcionarios gubernamentales.

¿Cómo trabajan los parlamentos con las oficinas de las Naciones Unidas en los países?

Muy pocos parlamentos (alrededor del 12%) tienen una interacción periódica y sistemática con las oficinas de las Naciones Unidas en los países. Cuando tiene lugar, normalmente es ad hoc o con motivo de aniversarios especiales (días internacionales, el lanzamiento de informes y publicaciones de las Naciones Unidas e informes sobre los países, etc.). En muchos casos, son las Naciones Unidas

quienes inician la cooperación o las actividades conjuntas en los parlamentos, aunque los parlamentos de los países en desarrollo solicitan seminarios y capacitación. Muchos parlamentos informan sobre actividades, inclusive de asistencia técnica, iniciadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros órganos de las Naciones Unidas, como el Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Los parlamentos de los países en desarrollo reciben apoyo de las Naciones Unidas en forma de fomento de la capacidad, asistencia técnica y programas de desarrollo. Por ejemplo, Etiopía recibe asistencia de las Naciones Unidas para capacitar a personal de parlamentos, mejorar sus instalaciones y obtener computadoras, libros, transporte y especialistas. Namibia recibe financiación de las Naciones Unidas que facilita misiones sobre el terreno de parlamentarios para desempeñar funciones de supervisión parlamentaria, mientras que en el Pakistán el PNUD dirige un programa de capacitación de parlamentarios.

Muchos parlamentos reciben capacitación y asistencia técnica de las Naciones Unidas en esferas como la redacción de leyes, las adquisiciones, los recursos humanos y el mejoramiento de instalaciones. Ese apoyo está impulsado por la oferta en lugar de la demanda. En general, no hay mucha planificación estratégica ni participación de los parlamentarios en el establecimiento de prioridades y la creación de proyectos de asistencia.

La cuestión de cómo trabajan los parlamentos con las oficinas de las Naciones Unidas en los países también se analiza en el contexto del programa de trabajo del Comité de Asuntos de las Naciones Unidas de la UIP y el Grupo Consultivo del Comité. El Grupo Consultivo realizó misiones a la República Unida de Tanzania (septiembre de 2008) y Viet Nam (febrero de 2009) para examinar el proceso de reforma “Una ONU”, que tiene por objeto lograr una mayor coherencia en la prestación de asistencia internacional para el desarrollo.

En ambos casos, las conclusiones de las misiones sobre el terreno subrayan que la participación parlamentaria en la asistencia general para el desarrollo de los países sigue siendo deficiente y se requieren medidas significativas para remediar la situación. A fin de que el Parlamento refuerce su papel en la elaboración y aplicación de estrategias nacionales de desarrollo, los dirigentes parlamentarios de los dos países en los que se ejecutó la iniciativa piloto se han comprometido a examinar sus propios mecanismos de participación con las Naciones Unidas mediante un uso más dinámico de los mecanismos existentes y la aplicación de otros nuevos, una mejor corriente de información y el establecimiento de vínculos más funcionales con las Naciones Unidas a nivel de comités parlamentarios especiales y la Oficina del Presidente.

Buenas prácticas

En la encuesta se invitó a los parlamentos a proporcionar ejemplos de la manera en que organizan su labor relacionada con las Naciones Unidas. Se proporcionaron los siguientes ejemplos:

- El Canadá comunicó que la documentación de las Naciones Unidas se distribuía por conducto de su biblioteca y publicaciones parlamentarias.
- En Argelia y Kenya los parlamentarios desempeñan un papel activo en el planteamiento de preguntas ante el Parlamento sobre cuestiones relativas a las Naciones Unidas.
- En el Brasil, Botswana, Hungría y Túnez el Parlamento participa sistemáticamente en los debates y exámenes para determinar la posición del país sobre cuestiones relacionadas con las Naciones Unidas, inclusive mediante la cooperación habitual con las oficinas de las Naciones Unidas en esos países.
- Los parlamentos de Bosnia y Herzegovina, España, Francia y Sudáfrica organizan debates y audiencias sobre negociaciones internacionales en curso o futuras, importantes acontecimientos de las Naciones Unidas o cuestiones mundiales acuciantes.
- Austria, Dinamarca, el Gabón, Georgia, Namibia, el Reino Unido y Túnez incluyen a parlamentarios en las delegaciones nacionales ante la Asamblea General de las Naciones Unidas y reuniones especiales de las Naciones Unidas, y se les alienta a participar plenamente como miembros de la delegación.
- Los parlamentos de China, Italia y la República Unida de Tanzania invitan a las oficinas locales de las Naciones Unidas a que asistan a las galerías de visitantes durante las sesiones o acudan a las reuniones como enviados.
- Los parlamentos de Alemania, Bangladesh y el Sudán han establecido un comité parlamentario u otro órgano específico dedicado a asuntos de las Naciones Unidas para mantenerse actualizados sobre las cuestiones, procedimientos y procesos de las Naciones Unidas y participar en ellos.

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

La encuesta reveló varios desafíos y barreras para los parlamentos que desean establecer una interacción más estrecha con las Naciones Unidas.

Uno de ellos es que muchos parlamentos todavía están en una fase temprana de desarrollo institucional. Carecen de los conocimientos o recursos necesarios para hacer frente a la gran diversidad de cuestiones que figuran en el programa de las Naciones Unidas y el enorme volumen de documentación e información que se debe absorber. El idioma también es una barrera importante, ya que gran parte del material puede no estar disponible en los idiomas nacionales.

El tiempo es una limitación significativa. Los parlamentarios dividen constantemente su tiempo entre intereses y compromisos diferentes y tienen oportunidades limitadas para abordar cuestiones que van más allá de asuntos nacionales y relacionados con su electorado.

En algunos países, tradicionalmente los asuntos internacionales son competencia exclusiva del poder ejecutivo. En otros países, el Parlamento tiene poco poder sobre el poder ejecutivo, y por tanto, tiene limitada su capacidad de interacción con las Naciones Unidas.

Los parlamentarios también están poco familiarizados con la compleja burocracia de las Naciones Unidas. Consideran que la ausencia de una posición oficial para los parlamentos en el sistema de las Naciones Unidas es una seria barrera para la participación de los parlamentarios.

Muchos de los que respondieron a la encuesta indicaron su interés en fomentar su capacidad para participar más en los procesos de las Naciones Unidas. Sugirieron que la UIP podría intentar facilitar un intercambio de información más sistemático entre los parlamentos y el sistema de las Naciones Unidas. Debería organizar más seminarios y sesiones de capacitación para los parlamentarios y el personal sobre la reforma de las Naciones Unidas, cuestiones mundiales y compromisos internacionales. También debería elaborar instrumentos de información concretos, como manuales y notas de orientación para los parlamentarios.

La UIP debería continuar sensibilizando a los parlamentarios sobre la importancia de su participación en actividades y procesos relacionados con las Naciones Unidas. A fin de ayudar a resolver las deficiencias en la aplicación de compromisos internacionales, es necesario asegurar que los legisladores estén bien informados y participen activamente. Muchos encuestados subrayaron que la UIP debería tomar la iniciativa en la iniciación del debate parlamentario sobre cuestiones candentes, como las crisis mundiales de la economía, las finanzas y los alimentos.

También es valioso que la UIP intervenga con comités parlamentarios especiales y parlamentarios individuales sobre cuestiones concretas relativas al programa mundial. Esto ayudaría a integrar mejor el programa mundial en la labor de los parlamentos nacionales. También serviría para añadir una dimensión parlamentaria a la labor de las Naciones Unidas, y por tanto, ayudaría a reducir la disparidad de la democracia en las relaciones internacionales.

La UIP y las Naciones Unidas deberían proseguir su cooperación a fin de reforzar la capacidad de los parlamentos para elaborar, supervisar y aplicar políticas nacionales. Muchos parlamentos todavía requieren asistencia en la creación de mecanismos para supervisar mejor la aplicación de compromisos internacionales.

Varios encuestados sugirieron que la UIP debería centrarse más en la cooperación para el desarrollo y la eficacia de la asistencia, inclusive mediante la organización de más misiones de evaluación de las necesidades y determinación de los hechos. Era necesario incluir a los parlamentos en las estructuras de adopción de decisiones establecidas entre las Naciones Unidas, los donantes y el poder ejecutivo en los países; se requería mayor acceso a la información sobre las corrientes y modalidades de asistencia y se debería fortalecer la capacidad de los parlamentos para analizar presupuestos anuales y otras leyes conexas. Desde esa perspectiva, se subrayó la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de la asistencia internacional, y no sólo asegurando que los fondos aportados se reflejaran en los presupuestos nacionales, y por tanto, estuvieran sometidos al escrutinio parlamentario.

Se invita a la UIP a ayudar a los parlamentos a que participen de manera más sustantiva en las actividades de las Naciones Unidas en los países. La UIP también debería fomentar un enfoque más coherente y sistemático sobre la manera en que las Naciones Unidas se relacionan con los parlamentos nacionales como principales instituciones de la gobernanza democrática. Debería reconocer como prioridad para la comunidad internacional en su conjunto el fortalecimiento de la institución del

Parlamento y la aportación del fomento de la capacidad y la asistencia técnica pertinentes.

A nivel internacional, se alienta a la UIP a asegurar la aplicación de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en particular las relativas a la cooperación entre las Naciones Unidas y la UIP y las que exhortan a una participación más sistemática de los legisladores en las delegaciones nacionales ante importantes actos de las Naciones Unidas. Se debería reforzar y utilizar mejor el Comité de Asuntos de las Naciones Unidas de la UIP y su Grupo Consultivo. En general, los encuestados consideraron que se podía consolidar todavía más e institucionalizar oficialmente la relación entre las Naciones Unidas y la UIP. Por último, la UIP tenía un papel particular que desempeñar para ayudar a reforzar la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones parlamentarias regionales.

Conclusiones

La UIP y su Comité de Asuntos de las Naciones Unidas dan las gracias a todos los parlamentos que respondieron a la encuesta. Las opiniones recibidas han sido muy útiles para comprender mejor la realidad sobre el terreno y las necesidades y expectativas de los parlamentos en sus medidas para desempeñar un papel más activo a fin de hacer frente a cuestiones mundiales y participar con el sistema de las Naciones Unidas. Las conclusiones y recomendaciones formuladas por los encuestados proporcionarán al Comité de Asuntos de las Naciones Unidas una base importante para su futura labor, incluidas estrategias para la adopción de medidas ulteriores.

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

Anexo III



Tercera Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos

Naciones Unidas, Ginebra, 19 a
21 de julio de 2010



Tema 3

SP-CONF/2010/3(c)-R.1
1 de julio de 2010

Presentación de informes sobre los progresos realizados desde la Conferencia de Presidentes de Parlamentos celebrada en 2005

c) Fortalecimiento de la Unión Interparlamentaria y de su relación con las Naciones Unidas

Relator: Sr. Geert Versnick, Vicepresidente de la Unión Interparlamentaria

Introducción

Desde que comenzaron en 2000, las Conferencias Mundiales de Presidentes de Parlamentos han proporcionado a los Presidentes la oportunidad de examinar los importantes desafíos a los que se enfrenta la humanidad, la necesidad de unas Naciones Unidas más firmes para que les hagan frente y el papel de los parlamentos y la UIP en el fomento de la cooperación internacional.

La primera Conferencia condujo al compromiso de Jefes de Estado y de Gobierno, expresado en la Declaración del Milenio, de reforzar todavía más la cooperación entre las Naciones Unidas y los parlamentos por conducto de su organización mundial, la UIP. Esa labor debía realizarse en varias esferas, entre ellas la paz y la seguridad, el desarrollo económico y social, el derecho internacional y los derechos humanos, la democracia y las cuestiones de género.

El presente informe proporciona una sinopsis sobre los progresos logrados en la aplicación de ese compromiso mediante el fortalecimiento de la UIP y su relación con las Naciones Unidas. La primera parte del informe recuerda las recomendaciones formuladas por las dos Conferencias de Presidentes celebradas en 2000 y 2005. En la segunda parte se describen las medidas adoptadas para aplicarlas. El informe finaliza mirando hacia el futuro con algunas conclusiones.

Dos Conferencias Mundiales de Presidentes de Parlamentos

La Conferencia de Presidentes de Parlamentos de 2000 fue el primer acto en que Presidentes de parlamentos de todo el mundo se reunieron en la misma sala para examinar su función en el escenario internacional. Al celebrar el mundo el nuevo milenio, los Presidentes se reunieron en las Naciones Unidas en Nueva York para prometer su interés en la cooperación internacional y su compromiso con ella.

En unos momentos en los que se consideró que el multilateralismo estaba amenazado, la primera Conferencia se centró en el ofrecimiento de apoyo político a las Naciones Unidas como principal instrumento de cooperación internacional. Al resaltar la necesidad de una firme relación entre los parlamentos y las Naciones Unidas, los Presidentes declararon que su ambición era lograr una dimensión más manifiestamente democrática en la adopción de decisiones y la cooperación internacionales.

La declaración que los Presidentes aprobaron al final del debate reflejó esa ambición. Contenía una descripción de los principales desafíos a los que se enfrentaba la humanidad en el albor del nuevo milenio, según los parlamentos. Reafirmaba el papel central de las Naciones Unidas para hacer frente a esos desafíos, manifestaba el decidido apoyo parlamentario a la reforma de las Naciones Unidas, esbozaba la importante evolución de las relaciones internacionales, establecía que era imperativo que los parlamentos y la UIP proporcionaran una dimensión parlamentaria a la cooperación internacional y describía la manera en que se proponían lograr ese objetivo.

Cinco años más tarde, los Presidentes de los parlamentos se reunieron en Nueva York para celebrar la segunda Conferencia Mundial. Al reunirse en Nueva York los Jefes de Estado y de Gobierno, gran parte del debate de los Presidentes en la Sede de las Naciones Unidas se centró en el conjunto de propuestas de reforma de las Naciones Unidas presentadas por el Secretario General. Los delegados también tuvieron la oportunidad de hacer balance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aprobados cinco años antes.

Los Presidentes de parlamentos examinaron los progresos en la aplicación de la declaración que habían aprobado en 2000 y examinaron los crecientes desafíos a que se enfrentaba el mundo. En su declaración final, hicieron un firme llamamiento a la acción multilateral para resolver los problemas mundiales y prometieron proporcionar apoyo. Pidieron que se dotara a las Naciones Unidas de las estructuras y recursos necesarios para abordar los problemas económicos y de desarrollo social, y exhortaron a los Estados a que cumplieran sus compromisos de proporcionar asistencia para el desarrollo. Pidieron que se adoptaran más medidas para hacer frente a problemas de seguridad mundial, luchar contra el terrorismo, defender los derechos humanos y promover la democracia y la buena gobernanza.

Sin embargo, principalmente los Presidentes señalaron a la atención lo que consideraban una disparidad de la democracia en las relaciones internacionales e hicieron un llamamiento en pro de una mayor democracia en las Naciones Unidas. Si bien expresaron su aprecio por los progresos realizados en el logro de una mayor cooperación y más significativa entre los parlamentos, la UIP y las Naciones Unidas, pusieron de relieve que deseaban una interacción más estratégica y mutuamente beneficiosa entre las Naciones Unidas y el mundo parlamentario. Los Presidentes también resolvieron trabajar más estrechamente con la UIP, el homólogo parlamentario mundial de las Naciones Unidas.

La Unión Interparlamentaria y su relación con las Naciones Unidas en un decenio

La UIP ha sido testigo de importantes cambios en el último decenio. Después de la Cumbre del Milenio la UIP hizo un amplio examen de sus puntos fuertes y débiles y evaluó sus objetivos, estructuras y métodos de trabajo. Aprobó un

programa de reforma a gran escala acompañado de una amplia revisión de sus estatutos y reglamento.

La UIP modernizada es más claramente una organización de parlamentos que tiene por objetivo ayudar a los parlamentos en su labor y rendir cuentas ante ellos. Sus estructuras y métodos de trabajo son las mismas que las de los parlamentos. Al igual que ellos, la UIP celebra debates y asambleas plenarias y realiza gran parte de su labor en comités permanentes o especiales. Sus programas tienen por objetivo ayudar a los parlamentos en una amplia gama de esferas, haciendo especial hincapié en cuestiones relacionadas con la democracia.

Como se solicitó en la Declaración del Milenio, la UIP facilita la interacción de los parlamentos con las Naciones Unidas en ámbitos relacionados, principalmente, con la paz, el desarrollo y la democracia. Moviliza los conocimientos parlamentarios sobre cuestiones que ocupan un lugar prominente en el programa de las Naciones Unidas, y proporciona una perspectiva parlamentaria que tiene en cuenta directamente las opiniones del electorado. A lo largo del año, la UIP ofrece a los parlamentarios la oportunidad de examinar esas cuestiones y formular recomendaciones para la adopción de medidas por parte de los parlamentos, los gobiernos y las Naciones Unidas.

La UIP ha creado un Comité de Asuntos de las Naciones Unidas que considera la manera en que la organización puede ayudar a fortalecer la cooperación entre las Naciones Unidas y los parlamentos. En 2007 el Comité publicó un documento de política sobre la naturaleza de la relación entre las Naciones Unidas y el mundo de los parlamentos, que los órganos rectores de la UIP hicieron suyo y transmitieron a las Naciones Unidas (véase el apéndice).

El documento expone la cuestión fundamental de que los parlamentos mundiales de mañana deben formar parte de los esfuerzos internacionales por abordar problemas y desafíos mundiales, y que la UIP es un componente fundamental de esa ecuación. Cada Parlamento es soberano en su enfoque hacia la cooperación internacional, y la UIP no es un sustituto de las medidas de los parlamentos. No es un Parlamento mundial, ni debe convertirse en uno. No obstante, es útil para los parlamentos, ya que promueve la adopción de medidas por parte de los parlamentos, actúa de catalizador, facilita la interacción con el mundo de las Naciones Unidas, y de modo más general, ayuda a asegurar que las opiniones de la comunidad parlamentaria se escuchan en las Naciones Unidas.

Para poder hacerlo, la UIP ha tenido que solidificar su propia relación con las Naciones Unidas. La primera medida se adoptó en 2002, cuando se otorgó a la UIP la condición de observadora ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, lo que permitió a representantes de la UIP hacer uso de la palabra en las reuniones de la Asamblea General y sus órganos subsidiarios. Esa condición también hizo posible que se distribuyeran documentos oficiales de la UIP en la Asamblea General. Se invitó a los organismos especializados de las Naciones Unidas a que adoptaran modalidades similares de cooperación con la UIP. Por primera vez, la Asamblea General acogió con beneplácito las iniciativas de la UIP para proporcionar una mayor contribución parlamentaria a las Naciones Unidas.

La UIP también hizo más para alentar a los legisladores a que se sumaran a las delegaciones nacionales y asistieran a las sesiones parlamentarias organizadas por la UIP en las grandes conferencias de las Naciones Unidas, entre ellas, 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 Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2002 y Doha, 2008), el Foro de la Iniciativa mundial de las Naciones Unidas para luchar contra la trata de personas (Viena, 2008), y las reuniones ministeriales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (Sao Paulo, 2004 y Accra, 2008).

La cooperación sustantiva con los organismos especializados de las Naciones Unidas se amplió rápidamente, en particular con el PNUD, el UNICEF, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la UNCTAD, el Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Las actividades incluyeron seminarios y cursillos, consultas sobre buenas prácticas y legislación modelo, publicaciones conjuntas y asistencia técnica a los parlamentos, en particular en países que estaban reconstruyendo sus instituciones después de una guerra.

La UIP ha trabajado con diversos órganos y organismos de las Naciones Unidas para elaborar guías y manuales para parlamentarios. Hasta la fecha se han publicado 16 manuales y se han distribuido a parlamentos. Las publicaciones abarcan una amplia gama de esferas: derecho humanitario, protección de los refugiados, derechos del niño, supervisión del sector de la seguridad, armas pequeñas, violencia contra la mujer, presupuestación con una perspectiva de género, personas con discapacidades, trata de personas, VIH/SIDA y otros. Muchos de ellos ya se han traducido a idiomas de Estados Miembros de las Naciones Unidas.

En los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas, la UIP ha ayudado a los parlamentos a aumentar su influencia en el examen nacional de los compromisos internacionales. Quizá el caso con más éxito es el relativo a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La UIP trabaja con los parlamentos de los países bajo examen para que puedan tomar parte en el proceso de examen, proporcionar aportaciones para el informe nacional, asistir a los períodos de sesiones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y recibir las conclusiones de las Naciones Unidas para que los parlamentos las examinen y adopten medidas al respecto. En la actualidad se están poniendo en marcha iniciativas para elaborar un mecanismo similar para el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y su mecanismo de Examen Periódico Universal.

Con su nueva condición ante las Naciones Unidas, la UIP también ha podido influir en los procesos y decisiones de las Naciones Unidas, en particular en los nuevos órganos de las Naciones Unidas establecidos después de la Cumbre Mundial 2005, la Comisión de Consolidación de la Paz, el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo del Consejo Económico y Social y el Consejo de Derechos Humanos. Una resolución de la Asamblea General aprobada en noviembre de 2008 reconoce la contribución de la UIP a la configuración del programa y la labor del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo, y alienta a la Comisión de Consolidación de la Paz a que trabaje estrechamente con la UIP.

La audiencia parlamentaria anual que se celebra en las Naciones Unidas es en la actualidad un acto oficial conjunto de las Naciones Unidas y la UIP, organizado por el Presidente de la Unión y el Presidente de la Asamblea General de las

Naciones Unidas. Su informe es un documento oficial de la UIP y de la Asamblea General. La audiencia transmite las opiniones de los parlamentarios directamente a las Naciones Unidas y proporciona una base para mejorar la supervisión parlamentaria de las operaciones de las Naciones Unidas. En el transcurso del año se celebran otras reuniones parlamentarias especializadas en las Naciones Unidas en Nueva York, como la celebrada en el período de sesiones anual del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

El escrutinio parlamentario de las operaciones de las Naciones Unidas también adquiere otras formas. Como se menciona más arriba, recientemente la UIP creó un Comité de Asuntos de las Naciones Unidas, que se reúne anualmente en la Asamblea de la UIP que se celebra en octubre. El Comité examina la cooperación entre las Naciones Unidas y la UIP, supervisa los progresos en la reforma institucional del sistema de las Naciones Unidas y determina nuevas esferas de acción. Su Grupo Consultivo tiene el mandato, entre otras cosas, de realizar misiones sobre el terreno en los países donde se está ejecutando la iniciativa piloto de las Naciones Unidas “Una ONU”. Hasta la fecha, se han realizado misiones a dos de los ocho países en los que se ejecuta la iniciativa, la República Unida de Tanzania y Viet Nam. En ambos casos, las misiones han dado como resultado una mayor participación de los parlamentos respectivos en las estrategias nacionales de desarrollo y la supervisión de la asistencia internacional. Cada vez más oficinas locales de las Naciones Unidas están trabajando con el Parlamento.

En las Naciones Unidas se están superando gradualmente las reservas iniciales respecto de la participación de los parlamentarios en la labor de las Naciones Unidas. Por ejemplo, los debates temáticos de la Asamblea General a menudo incluyen a parlamentarios como oradores principales. Las Naciones Unidas reconocen la práctica de incluir a parlamentarios como miembros de las delegaciones nacionales ante importantes reuniones y actos de las Naciones Unidas, y se ha invitado a Estados Miembros a adoptar esa práctica de manera más sistemática. Las misiones permanentes están prestando más atención a las reuniones parlamentarias celebradas en las Naciones Unidas.

En esencia, se ha creado un amplio programa de trabajo entre las dos organizaciones. Prueba de ello es el informe bienal del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la cooperación entre las Naciones Unidas y la UIP. Sin embargo, se precisan consultas más sistemáticas. En consecuencia, se ha decidido celebrar un intercambio anual periódico entre la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación y la dirección superior de la UIP.

Además, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha decidido que el programa de su período de sesiones de 2010 incluya el tema titulado “Cooperación entre las Naciones Unidas, los parlamentos nacionales y la UIP”. Esto ofrecerá a los Estados Miembros la oportunidad de examinar esta relación triangular con miras a fortalecer todavía más la interacción entre las Naciones Unidas y el mundo de los parlamentos.

Perspectivas futuras

Se han logrado progresos considerables desde 2000 para modernizar y fortalecer la UIP como homólogo parlamentario de las Naciones Unidas a nivel global. Cada vez tiene más capacidad para concienciar a los parlamentos sobre las

cuestiones que se examinan en las Naciones Unidas y por ellas y ayudar a dar una dimensión parlamentaria a la labor de las Naciones Unidas.

Es necesario proseguir vigorosamente esas iniciativas en los próximos años.

La dimensión parlamentaria la proporcionan los propios parlamentos. La manera en que lo harán dependerá siempre del sistema parlamentario prevaleciente en un país determinado y los poderes conferidos a las cámaras parlamentarias por la constitución o el derecho básico. Todos los parlamentos son soberanos en sus enfoques. Sin embargo, una esfera común a todos ellos es un esfuerzo por examinar la labor de las Naciones Unidas y convertirla en un aspecto más integral de su función legislativa y de supervisión.

La UIP es un componente crítico de esa ecuación. En la Declaración del Milenio se exhorta a una mayor cooperación entre las Naciones Unidas y los parlamentos por conducto de su organización mundial, la UIP. La UIP actúa como catalizador; es un facilitador, no un sustituto. Pertenece a los parlamentos, los comprende y defiende sus intereses. Es una organización interparlamentaria y su relación con las Naciones Unidas es importante.

Debe lograrse una mayor comprensión en las Naciones Unidas y sus Estados Miembros acerca del papel de la UIP para ayudar a dar una dimensión parlamentaria a la labor de las Naciones Unidas. La UIP no pretende hacer la labor de las Naciones Unidas, y es igualmente importante que las Naciones Unidas no hagan la labor de la UIP. La cooperación entre las Naciones Unidas y los parlamentos debe respetar el equilibrio y la separación de poderes entre el gobierno y el Parlamento. La relación que establezcan las Naciones Unidas con la UIP debe reflejar ese principio.

Sobre esta base, la UIP y las Naciones Unidas deben crear una asociación estratégica. A su vez, esto presupone que la UIP debe lograr un reconocimiento más claro como organización internacional de pleno derecho. La UIP debe poder contar con un mayor apoyo político y diplomático y fortalecer su capacidad para promover la democracia. Necesita situarse en una posición más equitativa respecto a otras importantes organizaciones internacionales a fin de facilitar su cooperación con ellas. Debe poder funcionar con las garantías necesarias en todos los países.

Hoy día existe un creciente reconocimiento internacional de la importancia de contar con parlamentos democráticos en todos los países que puedan asumir su papel constitucional a nivel nacional y proporcionar una dimensión parlamentaria a la cooperación internacional. A fin de lograr progresos, la UIP debe tener clara su dirección futura y centrarse en ella, y debe poder contar con el apoyo de los Estados. Frente a este entorno, la UIP está elaborando en la actualidad una estrategia amplia para su desarrollo ulterior en los cinco próximos años.

Apéndice

De la naturaleza de la relación entre las Naciones Unidas y el mundo parlamentario

Documento normativo¹ presentado por el Sr. Geert Versnick, Parlamentario (Bélgica), miembro del Grupo Consultivo del Comité de Asuntos de las Naciones Unidas de la Unión Interparlamentaria

Suscrito en la 117ª Asamblea de la UIP

(Ginebra, 10 de octubre de 2007)

Introducción

1. Vivimos en un mundo interdependiente donde ya no rigen las distinciones nítidas de antaño entre asuntos nacionales y asuntos internacionales ni entre política interior y política exterior. Los sucesos de un país tienen, con frecuencia, repercusiones profundas en otros y en las relaciones internacionales en general, lo que, a su vez, ayuda a moldear el programa nacional de países de todo el mundo, en un círculo perpetuo.

2. A medida que cambia este mundo, también lo hace el universo de las organizaciones internacionales. Hace cien años, había pocas instituciones creadas expresamente para gestionar la cooperación internacional o multilateral. Hoy en día, se cuentan por miles, operan a escala subregional, regional y mundial y abarcan la mayoría de los aspectos de la actividad humana. La más importante de las organizaciones mundiales son las Naciones Unidas y sus organismos especializados.

3. Las Naciones Unidas son un foro permanente de cooperación intergubernamental. En él, los gobiernos negocian y acuerdan convenios y directrices internacionales y operaciones de gran envergadura, por ejemplo para instaurar la paz y la seguridad en situaciones de conflicto. Sin embargo, las Naciones Unidas también prestan servicios, de manera muy semejante a como lo presta un organismo o una dependencia gubernamentales. Realiza programas, sobre todo de fomento del desarrollo, en casi todos los países del mundo, siempre en cooperación con los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y otras instancias.

4. Las Naciones Unidas son una organización internacional clásica. Sus miembros son Estados, que están representados por el poder ejecutivo, el cual negocia y toma decisiones en representación suya. Según la Carta de la Organización, no hay cabida para los parlamentos en la estructura de ésta. “Nosotros

¹ El presente documento se ha redactado a instancias del Grupo Consultivo del Comité de Asuntos de las Naciones Unidas de la Unión Interparlamentaria y plasma la sustancia del debate que tuvo lugar en la primera reunión del Grupo, celebrada los días 12 y 13 de julio de 2007. Se inspira, asimismo, en gran medida, en varios documentos, informes y textos producidos por parlamentos y por la propia UIP a lo largo de muchos años, incluidos los informes y documentos finales de las dos primeras Conferencias Mundiales de Presidentes de Parlamentos organizadas por la UIP en la Sede de las Naciones Unidas, en Nueva York, en los años 2000 y 2005 (Informes y Documentos de la UIP núm. 39 y documento A/60/398 de las Naciones Unidas).

los pueblos de las Naciones Unidas” están representados por los gobiernos, no por los representantes elegidos por esos pueblos.

5. Sin embargo, las Naciones Unidas no son inmutables y están experimentando cambios. Se están examinando sus estructuras y métodos de trabajo, normas y programas y se está haciendo mucho para convertirla en una organización más eficaz y más capaz de satisfacer las exigencias del momento presente.

6. Dada la coyuntura que acaba de describirse, cabe preguntarse qué responsabilidades tienen los parlamentos en el ámbito de la cooperación internacional; qué relación han de mantener con organizaciones multilaterales como las Naciones Unidas; qué papel asumen los parlamentos en la Organización, y qué mecanismos tienen a su disposición. Éstas son algunas de las cuestiones que se tratarán en el presente documento.

Los parlamentos y la cooperación internacional

7. Si bien los regímenes constitucionales varían de un país a otro, en todos ellos los parlamentos son la institución fundamental de la democracia. Encarnan la voluntad del pueblo y sus expectativas de que la democracia responda a sus necesidades y resuelva los problemas más acuciantes que lo aquejan.

8. En su condición de órgano elegido que representa a la sociedad en toda su diversidad, el parlamento ostenta la responsabilidad singular de reconciliar los intereses y las expectativas contrapuestos de diferentes grupos y comunidades, por medio de los mecanismos democráticos del diálogo y el compromiso. En cuanto órgano legislativo fundamental, el parlamento tiene la misión de adaptar las leyes a las necesidades siempre cambiantes de la sociedad. En cuanto órgano encargado de fiscalizar al gobierno, el parlamento tiene el deber de garantizar que aquél rinda cuentas, sin reservas, al pueblo.

9. Con escasas excepciones, los parlamentos han tenido una participación exigua en los asuntos internacionales, lo que no era de extrañar en los días en que esos asuntos se gestionaban, en gran medida, mediante relaciones bilaterales entre Estados. El mundo de hoy presenta un panorama diferente, y por doquier los parlamentos se ocupan de asuntos internacionales y, por extensión, de las Naciones Unidas de diversas maneras².

10. Es indudable que los parlamentos tienen mucho que aportar a las Naciones Unidas. Los parlamentarios poseen un conocimiento incomparable del pueblo en toda su diversidad y están en las mejores condiciones de articular las aspiraciones de aquél y de explicar qué es lo que realmente le importa. Asimismo, son poderosos creadores de opinión y, gracias a la labor que llevan a cabo en los parlamentos, los partidos políticos y los movimientos, así como entre sus simpatizantes, conciencian a la opinión pública y movilizan el respaldo popular a la actividad internacional que se despliega en las Naciones Unidas. Por consiguiente, es perfectamente lógico invitarlos a que colaboren en la actividad de la Organización.

² Véase también *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice* (UIP, 2006), publicación en la que se ofrece un panorama extenso de la participación de los parlamentos en los asuntos internacionales.

11. Por descontado, el papel del parlamento no se limita al de ejecutar unos acuerdos internacionales previamente negociados. Sin pretender suplantar al poder ejecutivo negociando acuerdos internacionales en las Naciones Unidas, los parlamentos insisten, de manera creciente, en que esas negociaciones se sometan a un control democrático parlamentario mucho más riguroso. En la práctica, ello entrañaría lo siguiente:

- Que se notificaran a los parlamentos, con antelación suficiente, las negociaciones que fueran a desarrollarse en las Naciones Unidas;
- Que los parlamentos dispusieran de información exacta sobre las cuestiones objeto de debate y las políticas y posturas negociadoras que se tratarían;
- Que los parlamentos pudieran formular preguntas a los ministros y negociadores y expresar sus pareceres políticos al gobierno;
- Que, cuando lo permitiera el sistema, los parlamentos pudieran encomendar a los gobiernos un mandato negociador explícito o estar facultados para influir en ese mandato;
- Que los parlamentos dispusieran de las estructuras, los procedimientos y los recursos que les permitieran supervisar las negociaciones a medida que se desarrollaran y, a tal fin,
- Que los parlamentos estuvieran representados, de manera habitual, en las delegaciones nacionales que asistieran a dichas negociaciones.

12. Lo anterior es tanto más apropiado cuanto que los acuerdos que se alcancen en las Naciones Unidas tendrán poca repercusión práctica si los parlamentos no toman medidas para aplicar sus disposiciones. Así pues, los parlamentos adoptan, cada vez más, algunas de las siguientes medidas, o todas ellas:

- Procurar conocer, de manera exhaustiva, el contenido de un acuerdo internacional para poderlo ratificar o, en su defecto, acceder a que el país respectivo se adhiera a él;
- Examinar y adaptar las leyes vigentes, o aprobar otras nuevas, para aplicar las disposiciones del acuerdo;
- Autorizar, mediante votación, los recursos financieros para sufragar los programas de aplicación de dichas disposiciones, por lo general con cargo al presupuesto anual, y supervisar el gasto y la ejecución en las auditorías anuales;
- Exigir a sus gobiernos respectivos que los informen periódicamente acerca de la aplicación de determinado acuerdo internacional, y
- En los casos en que se hayan instituido mecanismos internacionales para supervisar la aplicación de esos acuerdos, mantener debates y facilitarán material para los informes periódicos de esos mecanismos; asistir, como parte de la delegación de su gobierno, a las sesiones en que se debatan los informes y examinar las recomendaciones consiguientes para supervisar su cumplimiento.

13. Como ya se ha dicho, las Naciones Unidas también son proveedoras de servicios por derecho propio y administran programas en numerosos ámbitos, sobre todo en el del desarrollo. Han formulado los objetivos de desarrollo del Milenio y

ayudan a los países a cumplir tanto esos objetivos como otros objetivos de desarrollo, ofreciendo a sus gobiernos ayuda para que ejecuten los correspondientes planes nacionales de desarrollo. También en esta esfera los parlamentos están adoptando una postura más enérgica para procurar que los programas se diseñen y ejecuten de manera participativa y transparente y satisfagan las necesidades de las personas. Entre las medidas que adoptan los parlamentos a tal fin se cuentan las siguientes:

- Participar en la elaboración de programas de estrategia de lucha contra la pobreza, por ejemplo celebrando audiencias públicas, encargando informes y comunicaciones a especialistas, interpellando a los ministros y cargos competentes y formulando propuestas en materia de políticas;
- Aprobar las bases legislativas y los presupuestos que permitan aplicar tanto esas bases como los programas de desarrollo conexos;
- Examinar y, en su caso, aprobar los programas de ayuda extranjera negociados por el poder ejecutivo con las Naciones Unidas, que engloban a instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y con los donantes bilaterales, y
- Supervisar la aplicación de esos programas no sólo en cuanto toca a su racionalidad financiera sino también en cuanto a su eficacia para hacer que las personas se beneficien del desarrollo.

14. El sistema de las Naciones Unidas ejecuta, con frecuencia, programas que afectan, de manera directa, a la política de los Estados. Lo ideal sería que todos esos programas se remitieran a los parlamentos para que los examinaran dentro de su labor de supervisión de la política de los poderes ejecutivos³. Las Naciones Unidas también constituyen una base de conocimientos formidable para los países de todo el mundo. Los parlamentos tienen mucho que ganar y pueden hacer una aportación significativa al bienestar general aprovechando, en la práctica, parte de la investigación realizada por la Organización⁴.

15. El sistema de las Naciones Unidas lo financian los Estados, con cargo, en gran medida, al presupuesto nacional que se aprueba en el parlamento. En la medida en que el parlamento fiscaliza los resultados de las instituciones nacionales que se financian con cargo al presupuesto del Estado, también tiene que fiscalizar los resultados de las organizaciones internacionales que reciben fondos. Así pues, los parlamentos se muestran cada vez más interesados en las siguientes actividades:

³ Por citar solo unos pocos ejemplos de los muchos que hay, los programas de la Organización Mundial de la Salud afectan a la política nacional de sanidad, los programas de protección y asistencia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados repercuten directamente en las obligaciones de un país en materia de derechos humanos y en su política demográfica y migratoria, y los programas del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia influyen directamente en el marco de protección de los niños de un país y en la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁴ Por ejemplo, en un estudio reciente de las Naciones Unidas se ha comprobado que la violencia contra los niños se produce a gran escala y en ámbitos muy numerosos, que no se denuncian todos los casos y que puede tener secuelas demoledoras en los niños que la sufren. Los parlamentos pueden ser decisivos para frenar esa violencia dando a conocer el citado estudio de las Naciones Unidas en sus sesiones, comparando las políticas y los programas de los Estados con los resultados de dicho estudio y promulgando medidas correctivas cuando proceda.

- Llevar a cabo alguna clase de examen periódico del funcionamiento de esas organizaciones y de la política que les aplica el gobierno correspondiente, y
- Examinar las políticas generales que aplican esas organizaciones a ese respecto, por ejemplo las de cooperación para el desarrollo.

Los parlamentos en su propio país y en el extranjero

16. Se ha observado que la sustancia de la política se está globalizando cada vez más, no así su proceso. Las instituciones políticas fundamentales —elecciones, partidos políticos y parlamentos— siguen anclados firmemente en los ámbitos local y nacional⁵. No cabe esperar otra cosa. El Estado-nación sigue formando la base de la estructura de cooperación internacional y los parlamentos son instituciones nacionales que encarnan la soberanía de esos Estados.

17. Por tanto, es lógico que los parlamentos se ocupen de cuestiones internacionales, entre ellas la labor de las Naciones Unidas, en su propio territorio. Al incorporar, con éxito, los asuntos de la Organización en su programa y su actividad, los parlamentos nacionales pueden dotar de una dimensión parlamentaria a la labor de la Organización y ayudar, así, a subsanar el déficit democrático de que adolecen las relaciones internacionales.

18. No se pretende decir que los parlamentos estén ausentes de la labor de las Naciones Unidas. Por el contrario, se está acrecentando y diversificando la presencia parlamentaria en la Organización, por los medios siguientes:

- Envío de misiones de comisiones parlamentarias y otras delegaciones parlamentarias a las diversas dependencias del sistema de las Naciones Unidas para cambiar pareceres sobre su labor y sobre las convenciones internacionales que se están aplicando o se aplicarán;
- Envío de misiones encargadas de examinar la labor que despliegan las Naciones Unidas sobre el terreno, por ejemplo en las operaciones de mantenimiento de la paz;
- Participación de parlamentarios en las delegaciones nacionales oficiales que se envían a la Asamblea General y a otras reuniones importantes de los órganos de las Naciones Unidas;
- Prestación de apoyo, por parte de los parlamentos, a varias operaciones de las Naciones Unidas, por ejemplo ejerciendo la diplomacia parlamentaria, participando en misiones de observación electoral y proporcionando personal especializado en proyectos de gobernanza;
- Participación en un número creciente de audiencias, mesas redondas y conferencias organizadas con ocasión de los principales encuentros de las Naciones Unidas.

19. Dentro de esas diversas actividades, también se está haciendo un esfuerzo consciente por movilizar los recursos técnicos que tienen en reserva los parlamentos y por elegir comisiones para trabar contacto con los distintos órganos de las

⁵ Véase el informe del Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil, titulado “Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza global” (informe Cardoso, documento de las Naciones Unidas A/58/817).

Naciones Unidas que se ocupan de los asuntos concretos que caen dentro de su ámbito de competencia. De ese modo, los parlamentos están en mejores condiciones de relacionarse con la Organización no sólo contribuyendo sustancialmente a los debates que se entablen dentro de ella, sino también velando por que las cuestiones que se debatan se sigan en los propios parlamentos.

20. En suma, la relación de los parlamentos con las Naciones Unidas se fundamenta en la actividad que realizan aquéllos en el ámbito nacional, la cual se complementa con una participación internacional mayor y más sistemática. Con miras a hacer avanzar ese proceso, los parlamentos se comprometen a aprovechar mejor las asambleas regionales existentes y su organización mundial, en lugar de crear nuevas estructuras o asambleas parlamentarias internacionales⁶.

El papel de la Unión Interparlamentaria

21. De lo anterior se deduce que la UIP ha de desempeñar un papel central para que funcione la estrategia que acaba de exponerse. Es la organización mundial de los parlamentos. Favorece el diálogo político entre los parlamentarios y moviliza la cooperación y la actividad parlamentarias en relación con un amplio espectro de temas que tienen importancia para la comunidad internacional⁷. La UIP constituye un puente esencial entre los parlamentos nacionales y las Naciones Unidas, concientiza a los parlamentos con respecto a la Organización y su labor, moviliza la acción parlamentaria en cuestiones importantes para la comunidad internacional y estimula y favorece su interacción con las entidades competentes del sistema de las Naciones Unidas.

22. En fechas más recientes, la UIP ha emprendido varias reformas y ajustado su política, estructuras y métodos de trabajo a las exigencias del siglo XXI, lo que ha llevado aparejadas las siguientes actividades:

- Insistir, con mucho mayor ahínco, en promover una cooperación más estrecha entre los parlamentos y las Naciones Unidas dentro de las políticas y los programas de la UIP;
- Mantenerse al tanto del proceso de reforma de las Naciones Unidas y contribuir a él y movilizar a los parlamentos para que colaboren con los órganos recién creados dentro de la Organización;
- Movilizar, de manera más general, los recursos técnicos especializados que hay en los parlamentos en pro de muchas de las cuestiones que tiene ante sí la

⁶ Véanse, por ejemplo, las declaraciones finales de las dos Conferencias Mundiales de Presidentes de Parlamentos (documentos de las Naciones Unidas A/55/409 y A/60/398) y la declaración que emitió la UIP en la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General de 2005 (<http://www.ipu.org/Un-e/sp-unga160905.pdf>).

⁷ En una declaración más completa sobre la misión de la UIP se asevera que ésta aspira a garantizar que los parlamentos y sus integrantes puedan ejecutar, de manera libre, segura y efectiva, la labor para la cual se los ha elegido: expresar la voluntad del pueblo, aprobar leyes y exigir cuentas a los gobiernos por sus actos. La UIP ejecuta programas para afianzar los parlamentos en cuanto instituciones democráticas. Fiscaliza las cuentas de los parlamentos, les ofrece asistencia y asesoramiento técnicos, lleva a cabo investigaciones y fija normas y directrices. Atribuye especial importancia a la promoción y la defensa de los derechos humanos y al fomento de la participación de la mujer en la política (UIP, *Handbook for Parliamentarians*, núm. 14, 2007).

comunidad internacional actualmente e influir, por ese medio, en las deliberaciones que tienen lugar en las Naciones Unidas;

- Ampliar considerablemente el número y el contenido de audiencias, sesiones y comisiones de estudio parlamentarias que organiza todos los años, con ocasión de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de los principales encuentros que celebra la Organización;
- Concienciar a los parlamentos, por medio de actividades de formación, seminarios y campañas mundiales, de los asuntos importantes que requieren una intervención política urgente por parte de ellos y de sus integrantes;
- Confeccionar manuales parlamentarios y otras herramientas prácticas para facilitar la actividad parlamentaria de ratificación, aplicación y supervisión de los convenios internacionales que se hayan negociado en las Naciones Unidas;
- Colaborar estrechamente con las Naciones Unidas y sus programas y organismos para diseñar y ejecutar unos programas y unas actividades conjuntos, destinados, sobre todo, a promover la democracia y la buena gobernanza desde una perspectiva de amplias miras.

23. No obstante esos avances, los parlamentos que integran la UIP piden que haya una relación de trabajo más sustancial y equitativa con las Naciones Unidas y su sistema. Han instituido el Comité de Asuntos de las Naciones Unidas para que vigile el cumplimiento de las colecciones de recomendaciones elaboradas en los últimos años para estrechar la cooperación entre la Organización y los parlamentos, examine cómo se cumplen en la práctica y plantee propuestas para que se cumplan de manera más eficaz.

24. La UIP realiza todas esas actividades a instancias de los parlamentos. Sin embargo, en los últimos años los gobiernos también le han pedido que fomente más la cooperación entre las Naciones Unidas y los parlamentos⁸. Han otorgado a la UIP la condición de observadora especial en la Asamblea General de la Organización⁹ y aprovechan su examen bienal de la cooperación entre ésta y la UIP para formular recomendaciones que fortalezcan la interacción entre las Naciones Unidas, la UIP y los parlamentos¹⁰. La prueba de esa creciente demanda de los poderes ejecutivos de que se robustezca la relación entre los diversos interlocutores se encuentra en la última resolución de la Asamblea General, que se centra en cinco esferas concretas relacionadas entre sí:

- Fortalecimiento de la contribución de la UIP a la labor de la Asamblea General, incluida su revitalización, y en relación con los órganos recién creados, como el Consejo de Derechos Humanos y la Comisión de Consolidación de la Paz;
- Desempeño de un papel activo en apoyo del Consejo Económico y Social, en particular en la ejecución de las nuevas funciones encomendadas al Consejo en la Cumbre Mundial 2005;

⁸ Declaración del Milenio adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno el 8 de septiembre de 2000, resolución 55/2 de la Asamblea General.

⁹ Véase la resolución 57/32 de la Asamblea General.

¹⁰ Véase el último informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la cuestión, que figura en el documento A/61/256, y la correspondiente resolución de la Asamblea General, que es la 61/6.

- Aumento de la cooperación entre las Naciones Unidas y la UIP en la esfera de la democracia y la buena gobernanza, por ejemplo mediante el acuerdo de colaboración concertado entre el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia y la UIP;
- Prosecución del desarrollo de la audiencia parlamentaria anual en las Naciones Unidas y otras reuniones parlamentarias especializadas que se celebran en el contexto de las grandes reuniones de la Organización, como actos conjuntos de ésta y de la UIP;
- Participación más cercana de la UIP, según proceda, en la elaboración de estrategias para todo el sistema, que luego examinen el sistema de las Naciones Unidas y la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, con miras a asegurar que los parlamentos presten un apoyo mayor y más coherente a la labor de la Organización.

Conclusiones

25. Cabe preguntarse qué valor tiene la institución más democrática del Estado cuando tantas decisiones que repercuten en la vida de sus ciudadanos, y también en su seguridad, se adoptan en instancias internacionales que rebasan sus fronteras y no están sujetas a controles democráticos ni a rendición de cuentas. Esa brecha entre el ámbito nacional, en el que se insertan las instituciones democráticas como los parlamentos, y el ámbito mundial, en el que se toman tantas decisiones hoy en día, es una de las causas principales del denominado “déficit democrático” internacional.

26. Los parlamentos pueden adoptar medidas para atajar ese problema, y las adoptan cada vez más. Como se expone en el presente documento, su actividad depende, por necesidad, del régimen parlamentario que rija en el país de que se trate y de las potestades que se confieran a las cámaras parlamentarias en la constitución o en la ley fundamental. Sin embargo, ello implica, en todos los países, el recurso a las estructuras, los métodos de trabajo, los hábitos y los programas parlamentarios y, según proceda, su adaptación y modernización para permitir que cada institución se ocupe de la labor de las Naciones Unidas y sus instituciones conexas.

27. Todos los parlamentos son soberanos en su manera de plantear esa actividad, en consonancia con la miríada de tradiciones parlamentarias del mundo. Sin embargo, todas éstas tienen en común el empeño por incorporar el trabajo de las Naciones Unidas en la labor legislativa y supervisoria cotidiana del parlamento. A medida que ese empeño cobra vigor y amplitud, los parlamentos se interesan cada vez más en las actividades de las Naciones Unidas y participan en ellas de manera cada vez más diversa.

28. La UIP es un elemento indispensable de esa ecuación. Promueve la actividad de los parlamentos, sirve de catalizador, facilita la relación con el mundo de las Naciones Unidas y, de manera más general, vela por que las opiniones de los medios parlamentarios se escuchen en la Organización. Cuanto más fuerte sea el lazo entre los parlamentos y la UIP, más probabilidades habrá de conseguir la masa crítica necesaria para ejercer una influencia perdurable en las Naciones Unidas.

29. La dificultad que hay que superar ahora es la de trazar una estrategia común para asegurar, en palabras de la última resolución de la Asamblea General sobre el asunto, “que los parlamentos presten un apoyo mayor y más coherente a la labor de las Naciones Unidas”. La UIP confía en que su Comité de Asuntos de las Naciones Unidas le proporcione los elementos esenciales para adoptar una política de esa índole.

Anexo IV



Tercera Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos

Naciones Unidas, Ginebra, 19 a
21 de julio de 2010



Tema 3

SP-CONF/2010/3(b)-R.1
1 de julio de 2010

Presentación sobre los informes relativos a los progresos realizados desde la Conferencia de Presidentes de 2005

b) Creación de normas mundiales para los parlamentos democráticos

Relatora: Sra. Rose Mukantabana, Presidenta de la Cámara de Diputados
de Rwanda

Introducción

En las Conferencias Mundiales de Presidentes de Parlamentos celebradas en 2000 y 2005 se apoyó firmemente la labor de la UIP de promover la democracia en todo el mundo. Se reafirmó el papel fundamental que desempeñaba el Parlamento en el adelanto de la democracia a nivel nacional e internacional, subrayando que el Parlamento es la verdadera encarnación de la democracia y la institución central por cuyo medio se expresa la voluntad del pueblo, se promulgan leyes y se piden cuentas a los gobiernos. Los Presidentes prometieron consolidar la UIP como el principal medio para el fortalecimiento de los parlamentos en todo el mundo, promoviendo así la democracia.

La UIP exige un enfoque de dos vías para promover la democracia: establecer normas y fomentar la capacidad de los parlamentos. Esta labor está firmemente enraizada en los estatutos de organización, que asignan un papel central a la UIP en el fortalecimiento de la democracia por conducto de los parlamentos.

En el pasado decenio y medio se han logrado avances considerables en la labor de la UIP en pro de la democracia, en particular en la esfera del establecimiento de normas. En el presente informe se examinan los progresos que la UIP ha logrado hasta la fecha desde la Conferencia de Presidentes de 2005. También se determinan las próximas medidas con las que la Unión puede hacer avanzar el proceso y mantener su papel dirigente en el establecimiento y promoción de los criterios y valores democráticos.

Enfoque de la Unión Interparlamentaria hacia el establecimiento de normas

El establecimiento de normas a menudo evoca una situación en la que una persona o grupo de personas establece un conjunto de reglas o criterios por los que se puede “juzgar” a otros, con una participación escasa o nula de la persona

“juzgada”. El proceso supone el establecimiento de indicadores sobre la base de los cuales se realizan juicios cualitativos o de valor, a menudo por parte de agentes externos, utilizando medidas cuantitativas. Ese proceso crea mayor subjetividad y es probable que no logre mucho sustancialmente. Podría conducir al establecimiento de listas de ligas que parecen no tener otro propósito que recompensar, y por tanto complacer, a los “buenos estudiantes” y molestar o crear resentimiento entre los que figuran al final de la lista.

La UIP ha adoptado un enfoque diferente, y esperamos que sea más productivo, que no implica preceptos. El enfoque es consultivo, inclusivo y participatorio. La implicación en el proceso y la participación de los evaluados son fundamentales para su éxito.

La UIP ha hecho que los parlamentos participen en la elaboración de normas, en la firme creencia de que no puede lograrse los principios democráticos sin instituciones y prácticas políticas apropiadas y de que esas instituciones sólo pueden considerarse democráticas mientras encarnen esos principios o sirvan para realizarlos. Los parlamentos participan continuamente en un diálogo que les permite, colectivamente, determinar qué constituye una contribución efectiva para la democracia, entendiéndose que debe encarnar principios y valores democráticos para lograr ese objetivo.

Hitos recientes en el establecimiento de normas a nivel mundial

Declaración Universal sobre la Democracia (1997)

Todo examen de la labor de la UIP relacionada con el establecimiento de normas debe considerarse en el contexto de la Declaración Universal sobre la Democracia, aprobada por la UIP en 1997. La Declaración fue el primer intento de la comunidad internacional de codificar en un documento único los principios básicos y elementos constitutivos de la democracia, a nivel nacional e internacional.

Se ha reconocido la Declaración como el rasero con el que se puede medir la democracia y proporciona la base de la reciente labor realizada por la UIP en el establecimiento de normas. La decisión aprobada en 2007 por la Asamblea General de las Naciones Unidas de designar el 15 de septiembre Día Internacional de la Democracia constituye en parte una conmemoración del décimo aniversario de la aprobación de la Declaración Universal sobre la Democracia.

Los principios y valores de la democracia que figuran en la Declaración incluyen la necesidad de preservar y promover la dignidad y los derechos fundamentales de la persona, lograr la justicia social, fomentar el desarrollo económico y social de las comunidades, el imperativo para todos los componentes de la sociedad, incluidos hombres y mujeres, de poder participar plenamente en la gestión de la sociedad, la libre competencia política en la que participe toda la sociedad como modalidad para acceder al poder y ejercerlo, el estado de derecho y la relación entre la democracia y la paz y el desarrollo económico, social y cultural.

En consecuencia, la Declaración pone de relieve la importancia de las elecciones libres y justas como medio para que el pueblo exprese su voluntad, la necesidad de un gobierno efectivo, honesto y transparente, libremente elegido y que rinda cuentas de su gestión de los asuntos públicos, y la existencia de instituciones estatales firmes, incluido un Parlamento en el que están representados todos los componentes de la sociedad y que tenga las atribuciones y medios necesarios para

expresar la voluntad del pueblo mediante la legislación y supervisión de las acciones del gobierno.

La Declaración también destaca la dimensión internacional de la democracia. Afirma que los mismos principios que se aplican a la democracia a nivel nacional también se deben aplicar a la gestión de las cuestiones mundiales a nivel internacional. Por tanto, insta a los Estados a asegurar que su conducta es conforme con el derecho internacional y que las instituciones y mecanismos establecidos para dirigir la gobernanza mundial sean abiertos, transparentes y rindan cuentas.

El Parlamento y la democracia en el siglo XXI: una guía de buenas prácticas (2006)

En la segunda Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos, celebrada en septiembre de 2005, se recibió un informe sobre la marcha de la labor que había iniciado la UIP para elaborar normas. También se examinó un proyecto inicial de guía sobre la democracia. La UIP finalizó y publicó la guía en 2006. Se basa en la Declaración Universal sobre la Democracia y determina que los valores y objetivos de un Parlamento democrático son los siguientes: representación, transparencia, accesibilidad, rendición de cuentas y eficacia a nivel nacional, internacional y local. Determina los mecanismos institucionales para lograr esos valores y contiene numerosos ejemplos de la manera en que los parlamentos de todo el mundo ponen en práctica esos valores y objetivos.

De conformidad con los principios en los que se basan las actividades de la UIP para el establecimiento de normas, la guía no intenta crear un ranking de parlamentos ni evaluar la calidad de la democracia en sus países. Más bien, refleja el consenso general de la comunidad parlamentaria sobre las características constituyentes de un Parlamento democrático, los valores en que se basa y los medios y modalidades institucionales para lograrlos. La guía es una exposición teórica y una compilación de buenas prácticas que están poniendo en marcha los parlamentos para que puedan realizar mejor su mandato constitucional: legislación, supervisión y representación.

La guía sitúa claramente a los parlamentos en un lugar destacado del programa democrático. Contrariamente a la opinión ampliamente compartida de que los parlamentos no están a la altura de las expectativas, la guía muestra, con ejemplos concretos, lo que están haciendo exactamente los parlamentos para seguir rindiendo cuentas ante sus electores. De la guía se desprende claramente que se está produciendo un sano debate a nivel internacional sobre lo que constituye un Parlamento democrático. Las conclusiones son que los desafíos a los que enfrentan los parlamentos en el siglo XXI son similares y se está produciendo un sentimiento de emulación entre los parlamentos a fin de hacer frente a esos desafíos.

Evaluar un Parlamento: conjunto de herramientas para la autoevaluación de un Parlamento (2008)

Esos cambios hicieron que varios parlamentos examinaran su funcionamiento y métodos de trabajo e introdujeran mejoras. Para facilitar esa tarea, en 2006 la UIP elaboró un conjunto de herramientas para la autoevaluación. Tiene por objetivo ayudar a los parlamentos y a sus miembros a evaluar su desempeño frente a criterios generalmente aceptados para los parlamentos democráticos y determinar prioridades y métodos para reforzar el Parlamento. Teniendo en cuenta que el conjunto de

herramientas se basa en valores y principios democráticos universalmente reconocidos, es pertinente para todos los parlamentos, independientemente del sistema político con el que funcionen y de su estado de desarrollo.

Una vez más, el objetivo no es crear un ranking de parlamentos ni hacer juicios externos sobre parlamentos concretos. El proceso de autoevaluación lo realizan los propios parlamentarios, que son los principales protagonistas y jueces. El conjunto de herramientas para la autoevaluación proporciona un marco, que constituye una serie de preguntas que invitan a que se hagan juicios de valor. Las preguntas son el punto de partida de un diálogo sobre lo que funciona y lo que necesita mejoras. El marco se divide en seis secciones:

- Representatividad del Parlamento
- Control del ejecutivo por parte del Parlamento
- Capacidad legislativa del Parlamento
- Transparencia y accesibilidad del Parlamento
- Obligación del Parlamento de rendir cuentas
- Participación del Parlamento en la política internacional.

Si bien los parlamentos pueden utilizar el conjunto de herramientas por sí mismos, algunos de ellos quizá prefieran utilizar la asistencia externa por diversos motivos, entre ellos la falta de capacidad o de conocimientos técnicos. Por tanto, la UIP ha creado y capacitado a un grupo de facilitadores y los parlamentos pueden solicitarles asistencia para administrar el conjunto de herramientas. Ese conjunto de herramientas ha sido utilizado por parlamentos de países desarrollados y en desarrollo, por ejemplo, como parte de una planificación estratégica o un marco para un examen periódico de las actividades parlamentarias. En 2009, los parlamentos de Australia, Camboya, el Pakistán, Rwanda, Sierra Leona y Sudáfrica utilizaron el conjunto de herramientas. En Rwanda y Sierra Leona la UIP facilitó el proceso con expertos. Los parlamentos de Bahrein e Irlanda comunicaron recientemente que están utilizando el conjunto de herramientas para evaluar su desempeño.

El conjunto de herramientas se basa en el precepto de que la democratización no es un acto que se produce una sola vez, sino un proceso constante que requiere una introspección continua por parte de las instituciones democráticas y la introducción de medidas correctoras cuando sea necesario.

La UIP procura fomentar el vínculo necesario entre la elaboración de normas y el fomento de las capacidades de los parlamentos, cuestiones que se refuerzan mutuamente. Se ha utilizado el conjunto de herramientas para ayudar a los parlamentos a elaborar o enmendar el plan estratégico para su futuro desarrollo. Las conclusiones de las evaluaciones pueden incorporarse en la capacitación, el asesoramiento y otros servicios que la UIP proporciona a los parlamentos beneficiarios.

Otras iniciativas para el establecimiento de normas

Otras instituciones están participando en la elaboración de normas y criterios de referencia, así como métodos para evaluar el desempeño de los parlamentos, como sigue:

- En 2006 la Asociación Parlamentaria del Commonwealth elaboró el manual *Benchmarks for Democratic Legislatures*. Los criterios de la Asociación están redactados en forma de afirmaciones y no como preguntas. Hay 87 criterios, divididos en cuatro encabezamientos principales: general, organización del poder legislativo, funciones del poder legislativo y valores del poder legislativo.
- El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha prestado apoyo a la creación de versiones regionales de los criterios de la Asociación Parlamentaria del Commonwealth. Esto ha hecho que la Asamblea Parlamentaria de la Francofonía adoptara un conjunto de criterios para el poder legislativo democrático. El Foro Parlamentario de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo también está elaborando una versión regional para los parlamentos de África Meridional.
- El National Democratic Institute for International Affairs ha elaborado la encuesta *Survey on the Gaps between Parliamentary Power and Practice*. La encuesta no es un instrumento de evaluación, sino un método de reunir las perspectivas de los parlamentarios, el personal de los parlamentos y las organizaciones de la sociedad civil acerca de la percepción de los poderes parlamentarios y del uso de esos poderes en la práctica. La encuesta abarca 25 temas, que menudo se incluyen en los criterios sobre los parlamentos democráticos o en los instrumentos de autoevaluación parlamentaria.
- La Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos ha decidido preparar una versión del conjunto de herramientas de la UIP específicamente para administraciones parlamentarias. En una conferencia organizada por la UIP y la Asociación con el tema “Evaluación del Parlamento”, celebrada el 22 de octubre de 2009, se reunieron parlamentarios, Secretarios Generales, personal parlamentario especializado y organizaciones parlamentarias.

La UIP ha permanecido muy activa dentro de la comunidad y ha demostrado un gran interés en la elaboración de métodos para evaluar el desempeño parlamentario. Ha podido lograr una amplia aceptación del concepto de autoevaluación como medio efectivo de ayudar a los parlamentos a mejorar su actuación.

Próximas medidas

La labor de establecimiento de normas realizada por la UIP ha sido muy bien recibida. De hecho, muchos parlamentos han pedido a la UIP que elabore o redefina los instrumentos para medir los progresos en los parlamentos en el logro de los preceptos básicos de la democracia.

Los parlamentos continúan enfrentándose a cuestiones de legitimidad y deben forjar vínculos todavía más estrechos con su electorado. Estos son algunos de los principales desafíos a que los parlamentos deben enfrentarse en el siglo XXI.

La tercera Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos examinará, entre otras cosas, maneras en que los parlamentos pueden lograr una rendición de cuentas democrática mundial para el bien común en un mundo en crisis. El logro de ese objetivo requiere que los parlamentos y sus miembros den ejemplo procurando rendir más cuentas ante su electorado con palabras, y sobre todo, con hechos.

La UIP debe seguir mostrando liderazgo en la esfera del establecimiento de normas y ayudar a los parlamentos a hacer una contribución cada vez más firme a la democracia. La tercera Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos reconoce esa necesidad y en su proyecto de documento final se invita a la UIP a que refuerce sus actividades en apoyo a la democracia.

El Comité Preparatorio de la Conferencia hizo suya la idea de que la UIP necesita ahora impulsar ese proceso mediante el establecimiento de un mecanismo voluntario de examen del funcionamiento parlamentario. El mecanismo ofrecería a los parlamentos la posibilidad de ejercer una responsabilidad colectiva y ayudarse entre sí en la evaluación y mejoramiento de su respectivo desempeño. A medida que los parlamentos procuran realizar su labor de legislación, supervisión y representación de manera más eficiente, sería útil para todos los parlamentos compartir experiencias y buenas prácticas mediante ese mecanismo.

Al igual que mecanismos similares establecidos en las Naciones Unidas y organizaciones regionales, el ejercicio en la UIP se basaría en valores, códigos y criterios comunes. El proceso de examen sería consultivo, participatorio y transparente, y se basaría en el diálogo y la interacción entre los principales interesados. Estaría firmemente en manos de los propios parlamentos y libre de interferencias políticas. La participación en el proceso sería plenamente voluntaria y en cada caso la realizarían los propios países.

En la actualidad no existe un mecanismo mundial que permita a los parlamentos supervisar su funcionamiento colectivamente y realizar un intercambio y emulación de experiencias sobre la base de criterios determinados por ellos colectivamente.

Conclusión

La cuestión de la legitimidad de los parlamentos y una mayor rendición de cuentas en los sistemas de gobernanza nacionales y mundiales requiere que los parlamentos sigan desempeñando un papel fundamental en la promoción de la democracia. Deben mostrar liderazgo y compromiso con la elaboración de normas que se apliquen a ellos mismos. Únicamente entonces podrán estar en mejor posición para requerir una mayor rendición de cuentas de los gobiernos a nivel nacional y mundial. Sólo entonces podrán proporcionar una base sólida para la democracia.