



Unión Interparlamentaria

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

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 No. 39 y documento A/60/398 de las Naciones Unidas).

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 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.

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;

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.

- 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

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.

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:

- 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;

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.

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).

- 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 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,

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*, No. 14, 2007).

conciencia 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 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

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.

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;
- 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.

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.

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 supervisora 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.