



Cuarta Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamento

Sede de las Naciones Unidas, Nueva York

31 de agosto al 2 de septiembre de 2015



Conferencia
Punto 2

CONF-2015/2a)-R.1
16 de junio de 2015

Presentación de los Informes de la Conferencia

a) Implementación de las principales recomendaciones de las anteriores Conferencias de Presidentes y mejora de la dimensión parlamentaria de la cooperación internacional.

Cada cinco años desde el 2000, la UIP organiza una Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamento. Estas conferencias han sido concebidas y se realizan en conexión con las grandes Cumbres de las Naciones Unidas. Como tales, tienen como objetivo realizar un balance de los principales problemas a los que se enfrenta la comunidad internacional y aportar una contribución parlamentaria a su solución.

Este informe presenta los progresos realizados en la implementación de las principales recomendaciones resultantes de las anteriores Conferencias de Presidentes de Parlamento. Éste también muestra la evolución de la interacción entre el sistema de las Naciones Unidas, los Parlamentos y la UIP, y examina los desafíos y las oportunidades tendientes a subsanar el déficit democrático en las relaciones internacionales.

Introducción

La primera Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamento se llevó a cabo en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, la víspera de la Cumbre del Milenio en septiembre de 2000. Culminó con una importante Declaración titulada *La visión parlamentaria de la cooperación internacional en los albores del tercer milenio*. En esta Declaración, los líderes parlamentarios tomaron nota de las dificultades múltiples y variadas que enfrenta el mundo en una amplia gama de áreas: paz y seguridad, degradación ambiental, el impacto de la globalización, la pobreza, la carga de la deuda, etc. Hicieron un llamado fuerte y efectivo a la ONU a hacer frente a estos retos y a efectuar una importante reforma para cumplir este objetivo.

Al más alto nivel político subrayaron los ideales y los principios fundamentales plasmados en la Carta de las Naciones Unidas y reafirmaron su compromiso con el estado de derecho, particularmente en lo referente a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Subrayaron que los cambios en las relaciones internacionales y la creciente complejidad de la globalización e interdependencia exigían que los parlamentos y los parlamentarios asuman un rol nuevo y activo frente a las prioridades mundiales. Hicieron un llamado a todos los parlamentos y a su organización mundial –la UIP– a dotar de una dimensión parlamentaria a la cooperación internacional.

Esto significaba que a nivel nacional los parlamentos podían ejercer influencia en la política de sus respectivos países sobre asuntos que se trataban en las Naciones Unidas y en otros foros de negociación internacional, manteniéndose informados sobre el progreso y los resultados de las negociaciones, contribuyendo a los mandatos de negociación de sus países, decidiendo sobre la ratificación de convenios y tratados internacionales, y contribuyendo activamente al proceso de implementación de los mismos.

En el ámbito regional, los parlamentos fueron invitados a aprovechar al máximo las organizaciones interparlamentarias regionales y por medio de ellos esforzarse por influir en los órganos intergubernamentales correspondientes. Se dieron a la tarea de examinar de cerca el trabajo de dichas organizaciones para mejorar su eficiencia y evitar la duplicación, a la vez que intercambiaban experiencias para optimizar la coherencia.

En el ámbito internacional, la UIP al tiempo que reforzaba la contribución política de los parlamentos nacionales en el proceso de cooperación interestatal, ésta debía ser consolidada en su calidad de organización mundial para la cooperación interparlamentaria y transmitir el aporte parlamentario al trabajo de la ONU.

Relaciones con las Naciones Unidas

La noción de dimensión parlamentaria de la cooperación internacional, en particular en el contexto de la ONU, ha evolucionado mucho en el transcurso de los últimos 15 años.

La Declaración del Milenio, adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno en el año 2000, reconoció la necesidad de una cooperación más estrecha entre las Naciones Unidas y los parlamentos nacionales, trabajando por medio de la UIP - su organización mundial - en diversas áreas: paz y seguridad, desarrollo económico y social, derecho internacional, derechos humanos y democracia, igualdad de género. En 2002, la UIP obtuvo el estatus de Observador Permanente ante la ONU, con el derecho de expresarse en las sesiones de la ONU y de distribuir los documentos oficiales. Esto fue un primer paso hacia la implementación del llamado lanzado por la primera Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamento.

La segunda Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamento, llevada a cabo en septiembre de 2005, en la sede de la ONU en Nueva York, concluyó con una Declaración por consenso titulada *Subsanar el déficit democrático en las relaciones internacionales: un papel más importante para los parlamentos*. Esta Declaración observó que la gobernanza global implica mecanismos de transparencia y control efectivos, con un papel más preponderante para los parlamentos, y convocó a forjar una alianza estratégica entre las Naciones Unidas y la UIP.

En la Cumbre “Milenio +5” de 2005 que le siguió, los Estados Miembros de la ONU reconocieron la necesidad de una reforma interna que conllevara a una mayor participación parlamentaria en los asuntos mundiales. Los nuevos órganos de la ONU que se formaron en esa ocasión— el Consejo de Derechos Humanos, la Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas y el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo del Consejo Económico y Social – solicitaron expresamente un aporte parlamentario.

Actualmente se realizan regularmente sesiones conjuntas en las Naciones Unidas –como son la Audiencia Parlamentaria Anual en las Naciones Unidas o la reunión parlamentaria en ocasión de la sesión anual de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer– cuyos resultados se emplean para informar el proceso de toma de decisiones en la ONU. La Asamblea General de las Naciones Unidas ha alentado la incorporación de un componente parlamentario en los principales procesos y conferencias de la ONU, lo que la UIP aporta actualmente en numerosas áreas (cambio climático, financiamiento para el desarrollo, Objetivos de Desarrollo Sostenible post-2015, igualdad de género, desarme nuclear, etc.). Los Estados Miembros son invitados a incluir parlamentarios en las delegaciones nacionales que asisten a las principales conferencias globales, y a los parlamentos se les brinda la posibilidad de participar directamente en el seguimiento de la implementación de los compromisos internacionales (ya hay mecanismos establecidos, particularmente en relación al Comité de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Mecanismo de Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas).

Para orientar mejor su acción en esta área, la UIP estableció en 2007 su propia Comisión Permanente de Asuntos de las Naciones Unidas. Uno de los primeros aportes de esta Comisión fue un documento de orientación sobre la naturaleza de la relación entre las Naciones Unidas y el mundo de los parlamentos, aprobado por los órganos directivos de la UIP y presentado en la Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos de 2010, y distribuido en la Asamblea General de la ONU (www.ipu.org/un-e/un-cmt.htm). De conformidad con la visión descrita en la Primera Conferencia Mundial en el año 2000, gran parte del trabajo relativo a las Naciones Unidas debió ser efectuado por los parlamentos a nivel nacional. A la UIP se le pidió que aportara su apoyo, de facilitar y movilizar, para ayudar a hacer conocer las buenas prácticas parlamentarias e instar a los parlamentos y los parlamentarios a la acción, facilitando así la interacción con el mundo de la ONU y, en términos generales, ayudando a garantizar que los puntos de vista de la comunidad parlamentaria sean escuchados en el seno de las Naciones Unidas.

Desde entonces, la Comisión de Asuntos de las Naciones Unidas ha proporcionado un espacio en el que los legisladores pueden interactuar con los altos funcionarios de la ONU, debatir y redactar aportaciones para los principales procesos de la ONU, a la vez que pueden examinar la acción parlamentaria concerniente a la implementación de los compromisos internacionales. El Grupo Consultivo de la Comisión (ahora llamado Mesa Directiva) ha llevado a cabo una serie de misiones en el terreno (República Unida de Tanzania, Vietnam, Ghana y Sierra Leone, Albania y Montenegro, Costa de Marfil y Haití) en un esfuerzo por examinar el impacto de la reforma y de las operaciones de la ONU a nivel nacional y fomentar una mayor participación parlamentaria. Esto también responde al llamado que se hizo en la segunda Conferencia Mundial de Presidentes a ejercer una mayor vigilancia parlamentaria respecto a las actividades de la ONU. Este punto quedó claro durante la misión a Haití en 2014, un país con una operación de mantenimiento de la paz muy importante, cuyo parlamento encontraba difícil obtener las informaciones necesarias y ejercer su función de control en conexión con la presencia militar extranjera en su territorio.

Ha habido un giro paulatino en la manera en que el sistema de Naciones Unidas aborda la cooperación con los parlamentos en el ámbito nacional. Aún cuando queda mucho por hacer, los Equipos de País de la ONU están ahora más atentos a su relación con el parlamento nacional, al mismo tiempo que persiguen una mayor coordinación con otros socios del desarrollo. Al hacer esto, los Equipos responden a la necesidad de encontrar una forma más estructurada e integrada de trabajar con los parlamentos nacionales, particularmente al participar con los parlamentos como socios (no sólo como receptores de asistencia técnica) e involucrarlos en consultas sobre las estrategias nacionales más importantes (lo cual no era el caso en el pasado). El lanzamiento en 2014 de los Principios Comunes en materia de asistencia a los parlamentos, establecido bajo los auspicios de la UIP, que fueron posteriormente aprobados por decenas de parlamentos, es un paso concreto y realizable en esta dirección.

En 2005, los líderes parlamentarios también invitaron a las Naciones Unidas a integrar más los derechos humanos, la buena gobernanza y el estado de derechos en sus trabajos. Además, los parlamentos y la UIP juegan un importante rol en todas estas áreas, favoreciendo la implicación en los compromisos importantes y su implementación a nivel nacional, asociando a los parlamentos en estas cuestiones importantes. Al trabajar, por ejemplo, con los órganos de los tratados de la ONU, la UIP ha ayudado a los parlamentos a pesar en el examen nacional de los compromisos internacionales relativos a los derechos humanos. En el caso de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la UIP trabaja con los parlamentos de los países que están siendo examinados para que éstos puedan convertirse en parte integrante del proceso, por ejemplo, que éstos contribuyan al informe nacional, asistiendo a las sesiones del Comité que les conciernen, y recibiendo las conclusiones de la ONU para su examen y acción. En estos últimos años, la UIP también se ha esforzado por mejorar la sinergia entre los parlamentos y el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, particularmente para asegurar así que los resultados del Examen Periódico Universal (EPU) se traduzcan en medidas concretas a nivel nacional. Los seminarios regionales organizados por la UIP en estos últimos años sobre el tema han sido muy útiles para suscitar el interés de los parlamentarios e incitarlos a movilizarse para que los compromisos cruciales en materia de derechos humanos sean cumplidos.

Otro ejemplo más reciente reside en los esfuerzos realizados, tanto por la UIP como por los parlamentos nacionales, para hacer de la gobernanza democrática un pilar de la agenda de

desarrollo post-2015. Las recomendaciones formuladas en el Comunicado de Quito de 2013 (aprobado por los Parlamentos Miembros de la UIP) fueron integrados a los documentos de trabajo iniciales de la ONU, tales como el Informe del Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), pero el proceso intergubernamental de negociación que se encuentra en curso no ha dado lugar todavía a una decisión definitiva al tema de los ODS. La recién adoptada *Declaración de Hanói sobre los ODS: pasar de las palabras a la Acción* aporta una nueva contribución importante de los parlamentos a este proceso de la ONU. (Para más información al respecto, véase el documento presentado bajo el Punto 2(b) de la agenda, *Participación de los parlamentos en la definición e implementación de los ODS*).

Cooperación con las asambleas parlamentarias regionales

En sus Conferencias Mundiales, los líderes parlamentarios han hecho un llamado a la UIP a cooperar más estrechamente con las asambleas y organizaciones parlamentarias regionales para dar una mayor coherencia y eficacia a la cooperación parlamentaria mundial e interregional. Con esta finalidad, la UIP se ha esforzado en mantener un flujo de información regular con las otras organizaciones parlamentarias más allá de los preparativos de las Asambleas ordinarias de la UIP en las que estas organizaciones participan en calidad de Miembros Asociados de la UIP o de Observadores Permanentes. Así, durante la 127ª Asamblea de la UIP (Quebec City, octubre de 2012), se realizó una sesión conjunta con unas treinta de estas organizaciones para examinar la contribución parlamentaria a las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU. El debate, muy fructífero, culminó con una serie de recomendaciones que fueron presentadas a la ONU.

Las Asambleas de la UIP son también la ocasión para las redes parlamentarias que trabajan en un tema preciso - desarme nuclear (Parlamentos para la No Proliferación Nuclear y el Desarme), armas pequeñas y ligeras (Foro Parlamentario APAL), lucha contra la corrupción (Organización Mundial de Parlamentarios Contra la Corrupción) – de organizar diversos eventos paralelos a la intención de los parlamentarios del mundo entero y de aportar su contribución a los trabajos de sus Comisiones Permanentes (en particular en el proceso de elaboración y adopción de resoluciones).

En un intento por coordinar esfuerzos y evitar la duplicación, la UIP también ha convocado a otras organizaciones, tales como la Organización Global de Legisladores para un Medio Ambiente Equilibrado (temas relacionados al medio ambiente y el cambio climático) y la Red Parlamentaria del Banco Mundial (papel de los parlamentos en el examen de los acuerdos de préstamos). Naturalmente, que este trabajo es perfectible, pero requeriría que la UIP le asignara más tiempo y recursos.

Parlamentos y democracia

En sus Conferencias Mundiales, los líderes parlamentarios recordaron la importancia de la *Declaración Universal sobre la Democracia*, adoptada por los Parlamentos Miembros de la UIP el 15 de septiembre de 1997. En 2005, éstos invitaron a todos los parlamentos a celebrar, en la misma época del año, un “Día Internacional de los Parlamentos”, de manera de renovar su compromiso a favor de la democracia a nivel nacional e internacional. Para conferir una dimensión parlamentaria a la Conferencia Internacional sobre las democracias nuevas o restauradas, la UIP ha promovido la adopción de un Día Internacional de la Democracia el 15 de septiembre. La Asamblea General de las Naciones Unidas, deseosa de marcar la resiliencia y la universalidad de los principios fundamentales de la democracia, ha aprobado oficialmente esta propuesta en 2007. Desde entonces, la UIP ha incitado a todos los parlamentos a conmemorar el Día Internacional de la Democracia, y, como lo muestra la página de internet de la UIP, se han llevado a cabo cientos de eventos en más de cien países. El tema del Día Internacional de este año, decidido en acuerdo con la ONU, es *Movilizar a los jóvenes en torno a la democracia*.

La Tercera Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos, llevada a cabo en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra en julio de 2010, concluyó en una Declaración titulada *Garantizar la responsabilidad democrática mundial para el bien común*. Teniendo en cuenta los sucesos acaecidos desde el año 2000, los líderes parlamentarios acordaron apoyarse mutuamente, confiando en la experiencia colectiva y la sabiduría de sus miembros para hacer que sus instituciones sean más representativas, transparentes, accesibles, eficaces y responsables.

En 2010, los Presidentes de Parlamento también reafirmaron su adhesión al programa de fortalecimientos de las capacidades de las instituciones parlamentarias de la UIP, cuyo objetivo es reforzar los parlamentos nacionales proponiéndoles una asistencia técnica y asesoramiento personalizado. En este marco, la UIP se ha centrado en los parlamentos de países que están emergiendo de un conflicto o en transición hacia la democracia, así como en los parlamentos de los países menos desarrollados. En general, la ayuda que brinda la UIP abarca el desarrollo de las instituciones, la formación profesional y la sensibilización, el fortalecimiento de la legislación y de las infraestructuras. La experiencia colectiva de los Miembros de la UIP es una fuente rica de conocimiento parlamentario especializado (miembros del parlamento y administradores parlamentarios), indispensable para su acción de fortalecimiento de las capacidades.

Estos últimos años ha visto un aumento sin precedente de la demanda de asistencia técnica solicitada a la UIP, que ha debido desplegar un número hasta ahora sin igual de proyectos. Desde la última Conferencia de Presidentes se implementaron unos 150 proyectos de asistencia técnica que han sido implementados en más de 40 países. Conforme a la resolución que su Primera Comisión Permanente ha adoptado en la 126ª Asamblea, sobre el tema de la Primavera Árabe, y en la que ésta insta a la UIP a brindar apoyo al proceso de democratización iniciado en el Medio Oriente y en el Norte de África, la UIP ha acompañado los procesos de transición en Túnez, Libia y Egipto. Los países en transición cuentan con una oportunidad singular de enfrentar los desafíos del pasado y construir instituciones más fuertes y más sostenibles. La UIP, por tanto, ha prestado atención especial al desarrollo de proyectos de fortalecimiento de las capacidades para el mediano y largo plazo en situaciones como las de Myanmar y Egipto, siendo estos dos ejemplos perfectos.

En su acción de fortalecimiento de las capacidades, la UIP sigue los criterios para parlamentos democráticos universalmente reconocidos, tal como son enunciados en su obra *Parlamento y Democracia en el Siglo XXI: guía de buenas prácticas*. La mayor parte del trabajo de fortalecimiento de las capacidades se lleva a cabo en estrecha colaboración con las Naciones Unidas y, en particular, con el PNUD. A fin de optimizar la coordinación y la eficacia de la ayuda a los parlamentos, la UIP también concibió los *Principios Comunes de Asistencia a los Parlamentos*, basado en las enseñanzas sacadas de su experiencia de asistencia a los parlamentos desde más de cuatro décadas. Estos principios fueron adoptados en la 131ª Asamblea de la UIP y posteriormente aprobados por diversos parlamentos y organizaciones.

En su Conferencia Mundial de 2010, los líderes parlamentarios se comprometieron a promover un clima de tolerancia y preservar la diversidad, el pluralismo, y el derecho a la diferencia, incluyendo los derechos de las personas que pertenecen a grupos minoritarios o indígenas. La conferencia parlamentaria internacional que siguió sobre *Parlamentos, minorías y pueblos indígenas: participación efectiva en la vida política* (Chiapas, noviembre de 2010), ha hecho recomendaciones ambiciosas relativas a la acción parlamentaria. La UIP ha trabajado con las Naciones Unidas para realizar estos objetivos, elaborando guías y otras herramientas para parlamentarios, participando en los debates en el Foro Permanente sobre las cuestiones indígenas y contribuyendo a las conclusiones de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas de 2014.

Los líderes parlamentarios hicieron un llamado enfático a la importancia de la equidad de género y el empoderamiento político de la mujer, y se comprometieron a combatir todas las formas de discriminación contra la mujer. La UIP continúa apoyando prioritariamente esta causa mediante su programa emblemático sobre la igualdad de género. Ésta participa activamente en las campañas de los Miembros contra la violencia hacia las mujeres, organizando numerosos talleres y seminarios a nivel nacional y regional. En 2012, ésta lanzó el *Plan de acción parlamentario para los parlamentos sensibles al género*, y desde entonces ha ayudado a los parlamentos a conducir autoevaluaciones de sus acciones en esta área. El tema del Debate General en la 131ª Asamblea de la UIP (Ginebra, octubre de 2014) fue *Instaurar la igualdad de género y poner fin a la violencia contra las mujeres*. La UIP también se unió a ONU Mujeres y al *World Future Council* (“Consejo Mundial del Futuro”) para conferir el *Future Policy Award 2014* (“Premio la Política del Futuro 2014”) a las mejores políticas en esta área, acogiendo la ceremonia de premiación en el marco de su 131ª Asamblea.

En 2010, los líderes parlamentarios insistieron en la necesidad de responder a las preocupaciones y aspiraciones de los jóvenes y despertar en ellos el interés de participar en la vida pública. En el marco de su reforma interna en 2012–2013, la UIP estableció su propio

Foro de Jóvenes Parlamentarios. Los Parlamentos Miembros fueron invitados a incluir a jóvenes legisladores en sus delegaciones nacionales ante las Asambleas UIP y a nominarlos para posiciones en el seno de la UIP. Las dos primeras Conferencias Mundiales de Jóvenes Parlamentarios se llevaron a cabo en Ginebra en octubre de 2014 y en Tokio en mayo de 2015. *Worldwide Support for Development*, fundación con sede en Japón, ha otorgado un financiamiento generoso a la UIP, permitiéndole seguir su acción a favor de la participación de los jóvenes en el fortalecimiento de la democracia en Asia.

Los líderes parlamentarios condenaron la usurpación del poder por la fuerza y la persecución de los representantes electos del pueblo. La adopción de nuevos métodos de trabajo en 2014 permitió al Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la UIP oficializar una nueva manera de trabajar que apunta a reforzar la protección de los parlamentarios y a ofrecerles mejores oportunidades de obtener reparación cuando sus derechos han sido violados. Gracias a un enfoque más personalizado y más anticipado, el Comité realiza ahora más misiones en los países, se expresa públicamente y denuncia de manera repetida las violaciones potenciales o reales de los derechos relativos a los parlamentarios y asocia más sistemáticamente a los parlamentos en sus trabajos, subrayando el principio fundamental de la solidaridad parlamentaria, para permitir una solución satisfactoria de los cientos de casos que éste examina.

Subsanar el déficit democrático en la cooperación internacional

Como en 2000 y 2005, la Conferencia Mundial de 2010 acordó mayor importancia al compromiso parlamentario en la escena internacional. Los líderes parlamentarios lamentaron profundamente la ausencia de progreso en la búsqueda de soluciones sostenibles a los principales problemas mundiales, advirtiendo que la situación habría de persistir a no ser que las instituciones multilaterales se tornaran más democráticas y representativas, y a menos que la acción a nivel internacional sea más participativa. Había llegado el momento de dar un salto de fe con imaginación.

Por vez primera, los informes oficiales del Secretario General sobre la interacción entre las Naciones Unidas, los parlamentos nacionales y la UIP, llamaban a una asociación estratégica entre las dos organizaciones, de manera de conferir verdaderamente una dimensión parlamentaria a las deliberaciones y negociaciones de la ONU. Las resoluciones de consenso de la Asamblea General de ONU, en 2012 y 2014, aprobaron estas recomendaciones. También invitaron a revisar el Acuerdo de Cooperación entre la ONU y la UIP (un acuerdo muy elemental firmado en 1996) a fin de tomar en cuenta los avances logrados en los últimos 18 años y para colocar la relación institucional de las dos organizaciones en una posición más sólida. Conforme a las directivas de los órganos directivos de la UIP, el tenor y los términos del Acuerdo de Cooperación revisado se encuentra en curso de negociación en la ONU.

El informe más reciente del Secretario General de ONU sobre *La interacción entre las Naciones Unidas, los parlamentos nacionales y la UIP* proporciona un resumen integral de este compromiso y subraya sus numerosas ventajas y las perspectivas que se abren en esta vía (véase <http://www.ipu.org/Un-e/a-68-827.pdf>).

Aún falta consolidar todos estos logros. En diversas discusiones y declaraciones públicas, el Secretario General de ONU ha subrayado la importancia crítica de la participación de la UIP y de sus Miembros en la implementación de la agenda de desarrollo post -2015, al igual que en los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible y el proceso que este año conducirá a la conclusión de un pacto mundial sobre cambio climático. Para que la UIP responda a estos desafíos serán necesarios recursos humanos y financieros suficientes.

Aún cuando se ha logrado avanzar en los últimos 15 años en muchas de las recomendaciones formuladas por los líderes parlamentarios en sus tres Conferencias Mundiales, es evidente que aún hay mucho por hacer. Nuestro mundo de hoy se encuentra en un momento crítico. Los parlamentos y los parlamentarios deben superar estos desafíos y conducir a sus naciones hacia un futuro pacífico y próspero.