



Unión Interparlamentaria
Por la democracia. Para todos.

Cuarta Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamento

Sede de las Naciones Unidas, Nueva York

31 de agosto al 2 de septiembre de 2015



Conferencia

CONF-2015/2b)-R.1

Punto 2

16 de junio de 2015

Presentación de los Informes de la Comisión

b) Participación de los parlamentos en la definición e implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

En 2012 se decidió en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) que una nueva serie de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), sucederían a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuando estos últimos expiren a fines de 2015.

Mientras que hace 15 años atrás las consultas de la ONU sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio eran muy limitadas en su alcance y no involucraron a los principales asociados, tal como los parlamentos nacionales, las negociaciones mundiales sobre los nuevos ODS han sido mucho más inclusivas. Además, este informe examina la participación parlamentaria en la elaboración y la implementación de la agenda de desarrollo post-2015 y los ODS.

Pieza central de la llamada Agenda de Desarrollo post-2015, los ODS tendrán un alcance universal y se aplicarán tanto en los países desarrollados como en los en desarrollo. Por último, éstos reagruparán los dos principales componentes del desarrollo – erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible, en el seno de un marco único y coherente que tendrá vocación de crear una transformación.

A fin de asegurar la adhesión de los gobiernos y de todos los actores concernidos, la ONU inició en 2013 las consultas sobre los ODS. La UIP se unió inmediatamente en este proceso, por una parte, a fin de que la opinión de los parlamentarios sea tomada en cuenta en el nuevo proyecto y, por otra parte, para crear las condiciones para que los parlamentos puedan posteriormente implementarlos. La UIP ha organizado vastas consultas ante el conjunto de sus Miembros en cuatro ocasiones: en la 128ª Asamblea en Quito en marzo de 2013, que resultó en la adopción del Comunicado de Quito; en las Audiencias Parlamentarias de 2013 y 2014 en las Naciones Unidas; y en la 132ª Asamblea en Hanói, en abril de este año, que adoptó la Declaración de Hanói.

Para las tres primeras consultas parlamentarias, la UIP se concentró en el “objeto” de los ODS, es decir, sobre las cuestiones que deberían abordar los ODS según los parlamentarios. La consulta de Hanói marcó el comienzo de un cuestionamiento a la UIP sobre las “modalidades”, es decir, la manera en que los parlamentos podrían contribuir a la implementación de estos nuevos objetivos, primeramente por sí mismos, luego en asociación con las Naciones Unidas.

El objeto de los ODS: campaña a favor de objetivos específicos y de un rol para la UIP

Las consultas parlamentarias dieron lugar a tres mensajes clave que constituyen la posición oficial de la UIP en las negociaciones sobre el tema.

El primer mensaje indica que, para alcanzar la agenda transformadora que prometen los ODS, es necesario instaurar un modelo económico enteramente renovador que rompa con la dependencia en el crecimiento como el principal motor del progreso humano. En un planeta con recursos finitos, la prosperidad ya no puede centrarse en la expansión indefinida con base en la producción material y su consumo; por lo tanto, el enfoque debe ser aumentar los niveles de bienestar y felicidad de las personas. Los niveles de consumo en los países desarrollados y en los en desarrollo deben alcanzar una tendencia donde el punto medio sea tener un estilo de vida globalmente sostenible. La economía deberá ser más “ambientalista” para producir más con menos insumos; sin embargo, esta medida no será suficiente como para no alterar por completo el medio ambiente, salvo que los niveles generales de consumo global estén bajo control. El hecho de que la población mundial aumente probablemente en más de dos mil millones de personas durante las próximas dos o tres décadas exige con urgencia que se atienda esta tarea.

El segundo mensaje que se desprende de las consultas de la UIP concierne al rol clave de la gobernanza democrática, en tanto que instrumento y finalidad del desarrollo. La UIP define la gobernanza democrática como un conjunto de instituciones y procesos (públicos y privados) representativos, responsables y transparentes, que ejercen su mandato de manera eficaz para el beneficio equitativo de todos. La gobernanza es reconocida desde hace mucho por las Naciones Unidas (incluso en la Declaración del Milenio) como un factor de desarrollo, pero nunca como un fin, es decir como la expresión de un derecho inherente de los ciudadanos. Para la UIP, la gobernanza es un fin debido a que la participación en los asuntos públicos es un derecho y una dimensión clave del bienestar.

Por último, el tercer mensaje es que los ODS deben centrarse en las personas, reconociendo que el cumplimiento de los derechos humanos constituirá la “prueba de fuego” en la implementación exitosa de los Objetivos de Desarrollo Sostenible durante los siguientes 15 años. Los parlamentarios consideran que uno de los principales elementos de este proyecto centrado en lo humano es la lucha contra las desigualdades, así como la erradicación de la pobreza en todas sus formas y han llamado a la adopción de un objetivo individual sobre la igualdad de género y sobre la integración de las cuestiones relativas a la condición de la mujer en el conjunto del programa de los ODS.

Basándose en estos mensajes, la UIP y sus Miembros han hecho campaña en las Naciones Unidas, así como en sus respectivos parlamentos y en el mundo entero, a favor de un objetivo independiente sobre la

gobernanza democrática. En las Naciones Unidas, la UIP ha seguido de cerca las deliberaciones del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y se ha expresado en este foro en nombre de los parlamentos. Paralelamente, ésta ha solicitado a los parlamentos organizar debates sobre el tema y dialogar con los negociadores de los gobiernos en la ONU.

Después de difíciles deliberaciones en 2014, el Grupo de Trabajo recomendó a la Asamblea General una serie de 17 objetivos repartidos en 169 metas que debían ser el objeto de negociaciones adicionales por todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas en 2015. Sin embargo, después de ver que los Objetivos propuestos eran probablemente el mejor compromiso posible, durante las negociaciones que se retomaron en enero de 2015, los Estados Miembros decidieron no reabrir la discusión. Esto significa de hecho que el objetivo llamado “de gobernanza” (Objetivo 16) está asegurado. Este objetivo tendría por efecto, entre otros, comprometer a los países a “desarrollar instituciones eficaces, responsables y transparentes en todos los niveles”, y a “asegurar que el dinamismo, la apertura, la participación y la representación en todos los niveles caractericen la toma de decisiones”.

A pesar de que las 169 metas propuestas demandan todavía un examen técnico, las principales cuestiones restan por negociarse relacionadas con la Declaración de las Naciones Unidas que acompañará los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los medios para su implementación (financiamiento, comercio, alivio de la deuda, ayuda, etc.) y, finalmente, el mecanismo de seguimiento para evaluar el progreso, en particular la adopción de una serie de indicadores mundiales.

A principios de 2015, el Presidente de la UIP escribió a todos los Miembros de la UIP para informarles de estos elementos y alentar a los parlamentos a seguir de cerca este proceso. El Secretario General de la UIP envió posteriormente a todos los Miembros actualizaciones mensuales sobre las negociaciones. La Oficina de la UIP en Nueva York contactó a las misiones de representación ante las Naciones Unidas a fin de instarlas a enunciar en términos claros el rol de los parlamentos en la Declaración de las Naciones Unidas. El propio Presidente de la UIP se reunió con los responsables del proceso en Nueva York.

Las modalidades: movilizar a los parlamentos para la implementación de los ODS

La Declaración de Hanói reafirma la concepción de la UIP de un desarrollo sostenible centrado en lo humano y firmemente establecido en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Expresa su total apoyo a las 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos por las Naciones Unidas y reconoce que los temas, tales como la salud, la igualdad de género, las desigualdades y la gobernanza, sobre los cuales los Miembros de la UIP han hecho campaña, son objeto de objetivos particulares. Adicionalmente, apoya el hecho de que el cambio climático, una amenaza importante para el planeta y sus habitantes, haya sido plenamente integrado en este programa.

La Declaración de Hanói compromete a los parlamentos a traducir estos objetivos en leyes y reglamentaciones aplicables a nivel nacional, e incluso, a ser consideradas como una prioridad dentro del proceso presupuestario. Esto supone institucionalizar en los parlamentos a fin de que éstos puedan ser integrados en todos los procesos de deliberación y a lo largo de los 15 años del periodo de implementación. Asimismo, la Declaración de Hanói llama a los parlamentarios a favorecer la adhesión nacional a los ODS y a

asociar a sus electores, adaptando estos objetivos mundiales a la situación de su país, en particular dotándose de planes nacionales de desarrollo sostenible.

Durante el periodo que precedió a la 132ª Asamblea de Hanói, los 166 Parlamentos Miembros de la UIP fueron invitados a responder un cuestionario sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sobre cómo planeaban su implementación. Cincuenta y siete parlamentos respondieron. Alentadoramente, 39 de éstos conocían la posición adoptada por su gobierno en las negociaciones; 46 sabían quién dirigía las negociaciones y 34 tenían la intención de solicitar reuniones de información regulares al gobierno sobre la evolución de las negociaciones antes de la firma de un acuerdo definitivo. El resultado negativo fue que menos de la mitad de los parlamentos que han respondido habían tomado iniciativas. Sólo 18 parlamentos habían organizado un debate en el transcurso de los seis últimos meses para estudiar la posición del gobierno en las negociaciones; sólo 21 parlamentos preveían llevar a cabo reuniones con los electores y la sociedad civil para conocer su opinión sobre los ODS; y 16 parlamentos habían emprendido la revisión de su sistema de comisiones para favorecer la integración de estos objetivos. Estos resultados muestran así la necesidad de mayores esfuerzos para impulsar a los parlamentos a prepararse para los ODS.

En el marco de la elaboración de los ODS, los parlamentos también aportaron su contribución en uno de los aspectos más importantes de las modalidades de implementación, por medio de otro proceso de la ONU que trata el financiamiento del desarrollo. Este proceso iniciado a raíz de las dos conferencias que la ONU realizó en Monterrey en 2002 y en Doha en 2008, debería concluir con la adopción de un nuevo acuerdo esencial sobre el financiamiento del desarrollo en una tercera conferencia internacional que tendrá lugar en Addis Abeba en julio de 2015. El Acuerdo de Addis Abeba, tal y como se le denominará, definirá en gran parte los medios de implementación del Objetivo 17 en la propuesta actual de los ODS. Debido a que la Declaración de Hanói también ha hecho referencia a las necesidades de financiamiento en relación a los ODS, la UIP ha hecho campaña para que el Acuerdo de Addis Abeba mencione claramente a los parlamentos.

En el plano técnico, la UIP se ha unido a un cierto número de actores en el marco de un ejercicio realizado bajo los auspicios de la ONU para dar su opinión sobre la selección de indicadores de la gobernanza (Objetivo 16) y de la igualdad de género (Objetivo 15). Es importante la selección de indicadores sólidos que permitan efectivamente medir los progresos en estas cuestiones, en particular, en lo que concierne al rol de los parlamentos. En otra iniciativa, la UIP se unió a un grupo consultivo liderado por el PNUD sobre la nueva interfaz *Myworld*, la encuesta mundial destinada a los ciudadanos sobre los ODS. Unas siete millones de personas participaron de este estudio. La nueva encuesta *Myworld* pretende ser una herramienta donde los parlamentarios y otros decisores (ministros, responsables de las Naciones Unidas, etc.) a nivel nacional pudieran utilizar para obtener la opinión de los ciudadanos acerca de la implementación de los ODS en el terreno.

En la Secretaría de la UIP, las consultas han comenzado con el personal para definir las soluciones factibles para acompañar a los parlamentos en la implementación de los ODS a comienzos de 2016, con la adopción de un nuevo plan quinquenal.

Para lograr este plan de manera efectiva, la UIP deberá también integrar los ODS en el conjunto de su funcionamiento a fin de evitar una compartimentación y explotar mejor las sinergias entre sus diferentes actividades. Con respecto a los parlamentos, la UIP tendrá que considerar dos enfoques paralelos: uno será ayudar a los parlamentos a institucionalizar los ODS en todos los procesos de deliberación (comenzando por el sistema de comisiones) y, otro, ayudarlos a promover objetivos específicos en las áreas en que ésta tiene una ventaja comparativa o una especialización que la distinguiría, por ejemplo, en el área de la igualdad de género, la salud o el cambio climático. Todos estos elementos suponen consolidar a la UIP con más medios y un apoyo político de sus Parlamentos Miembros.

EL TRABAJO DE LA UIP SOBRE LOS ODM

Al igual que la mayoría de otras instituciones, la UIP y los parlamentos en general tomaron cierto tiempo antes de tomar en cuenta los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en sus trabajos después de su adopción en 2000. Gracias a la colaboración estrecha con las Naciones Unidas, la agenda de los ODM ha terminado por guiar el trabajo de la UIP tanto a nivel político, como a nivel operativo.

Desde un principio fue claro que la UIP no podría abarcar a la vez la totalidad de la agenda. En el plano operativo, es necesario hacer una selección para determinar el contenido de los proyectos y las actividades destinadas a apoyar la realización de los ODM vía la acción de los parlamentos y de las asociaciones que debían establecerse para apoyar los trabajos. Las restricciones presupuestarias han acarreado una limitación y una reducción de los recursos, la UIP ha debido financiar la mayor parte de sus trabajos sobre los ODM con la ayuda de contribuciones voluntarias inciertas.

Los trabajos de la UIP han sido desplegados en dos direcciones: una consistía en examinar las estructuras parlamentarias que podían apoyar en el plano institucional la integración de los ODM en el conjunto del proceso político, y el otro destinado a apoyar un número limitado de ODM (más precisamente, ciertas metas de los objetivos), tales como el ODM 3 (igualdad de género y empoderamiento de la mujer), el ODM 4 (reducción de la mortalidad infantil), el ODM 5 (salud materna), el ODM 6 (VIH/SIDA, las metas concernientes, entre otras, a la malaria, no fueron integradas en las actividades de la UIP) y el ODM 8 (principalmente la ayuda externa y las metas relativas al comercio). Prácticamente casi todo este trabajo efectuado en el marco de asociaciones con instituciones o programas de las Naciones Unidas, tales como el PNUD y su Campaña del Milenio, ONU Mujeres, la Organización Mundial de la Salud y ONUSIDA, así como la Organización Mundial del Comercio (que técnicamente no forma parte del sistema de las Naciones Unidas).

El trabajo sobre las estructuras parlamentarias, que consiste principalmente en estudio de casos, ilustra bien la manera en que los parlamentos han abordado la agenda de los ODM. En general, mostró diferencias considerables en cuanto al enfoque y una falta general de capacidad para institucionalizar los ODM. Los foros, comisiones o redes especializadas en los ODM que han sido establecidos, se mostraron con frecuencia ineficaces. Muchos parlamentos carecen de capacidad y autoridad legal para participar en procesos clave, tal como la elaboración del plan nacional de desarrollo sostenible o el proyecto de ley del presupuesto. Todas estas consideraciones jugarán un papel importante en la implementación de los ODS.

Cuando examinamos el trabajo de la UIP sobre los diferentes objetivos, surge que de manera global ésta se concentró principalmente en la igualdad de género, seguido del VIH/SIDA y sobre los otros objetivos relativos a la salud. Esta situación refleja en parte las prioridades de los donantes de fondos de la UIP, pero es también la consecuencia de las consultas realizadas a los Parlamentos Miembros

en el seno de las instancias de dirección de la UIP. En ciertas áreas, como el comercio y la cooperación para el desarrollo (ODM 8), los esfuerzos han consistido sobre todo en movilizar a los parlamentos en las negociaciones o los diálogos internacionales. Pero, debido a la carencia de recursos por parte de los Miembros y de los donantes de fondos, estos esfuerzos no siempre han permitido reforzar el rol de los parlamentos. Claramente, teniendo en cuenta las diferencias esenciales entre los ODM y los ODS, será necesario que la UIP revea sus trabajos que están ligados a objetivos precisos. El Objetivo 16 de los ODS, llamado “objetivo de gobernanza” (que no formaba parte de los ODM) será una de las principales áreas de trabajo de la Organización.

En el plano político, la UIP contribuyó a sensibilizar a los parlamentos sobre los ODM, adoptando varias resoluciones sobre temas tales como el VIH/SIDA (2001, 2005), la salud materna e infantil (2012), el comercio, la deuda y el financiamiento del desarrollo (2000, 2004, 2005, 2013), la ayuda externa (2008), así como la biodiversidad y la sustentabilidad ambiental (2002, 2004, 2006). Asimismo, durante distintos debates parlamentarios organizados a lo largo de los años en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, o en foros regionales cuando los ODM fueron el tema principal u ocuparon parte de la agenda. Se espera que las resoluciones que la UIP adoptará en el transcurso de los 15 próximos años traten diferentes aspectos de los ODS.