

El Proyecto Político de la Unión Interparlamentaria en las Naciones Unidas. Antecedentes para el debate sobre el mandato de la Comisión de Asuntos de las Naciones Unidas

Serie Minutas N° 06-23, 17/01/2023

Resumen

Esta Minuta ha sido elaborada para apoyar la participación de la delegación de la Cámara de Diputadas y Diputados en la Reunión en la sesión de la Comisión de Asuntos de las Naciones Unidas de la Unión Interparlamentaria (UIP), que tendrá lugar en el marco de la 146ª Asamblea de la UIP a desarrollarse en Manama (Baréin) entre los días 11 y 15 de marzo de 2023. En particular, entrega antecedentes para participar en la discusión del punto titulado "Propuesta de nuevas modalidades y métodos de trabajo para la Comisión", según lo previsto en la agenda.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

1. Antecedentes generales

La Unión Interparlamentaria (UIP) es la institución representativa de los Parlamentos de los Estados soberanos, y constituye un foro de encuentro para el diálogo y la concertación parlamentaria mundial, para promover la paz, la cooperación internacional, la democracia, los derechos humanos, la igualdad de género y las instituciones representativas en el mundo. Por sus orígenes a fines del siglo XIX, centrada en el propósito de impulsar la solución pacífica de los conflictos¹, es pionera en el proceso de organización internacional.

Por todo ello, es vista como la institución parlamentaria más indicada para dar forma a la 'dimensión parlamentaria' de las Naciones Unidas, con la que comparte sus principios y propósitos, y ha estrechado su vinculación a lo largo del tiempo hasta convertirse, *de facto*, en su "homólogo parlamentario mundial".² Ese estrecho vínculo fue recogido por el Acuerdo de Cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria suscripto en 1996, mientras que en 2002 se le otorgó el estatus de Observador permanente de la Asamblea General.

Ello dio lugar al establecimiento de la Oficina del Observador Permanente de la UIP ante las Naciones Unidas en Nueva York y, en términos internos, al fortalecimiento del rol de la Comisión sobre Asuntos de las Naciones Unidas que, desde 2013, es la cuarta comisión permanente. En el mandato de esta instancia se contempla que permita establecer contactos entre los parlamentarios y funcionarios de las Naciones Unidas, e identificar formas de mejorar el trabajo, tanto global como nacional, de los parlamentos con la ONU para la implementación de los objetivos y compromisos internacionales.³

2. Debate sobre modalidades de trabajo de la Comisión de Asuntos de las Naciones Unidas

En ese contexto de colaboración con Naciones Unidas, la UIP se planteó durante el último año una evaluación general de esas dos décadas de interlocución y trabajo conjunto. A tal fin, el Comité Ejecutivo discutió en sucesivas reuniones distintos borradores de un *Informe sobre el Proyecto Político de la UIP en las Naciones Unidas*. Dicho documento tomó en consideración la Estrategia de la UIP para 2022-2026, y propuso una hoja de ruta para mejorar el trabajo conjunto entre ambas instituciones, dando presencia efectiva a los parlamentos nacionales. El Informe fue examinado y aprobado por el Consejo Directivo de la UIP en el marco de la 145ª Asamblea de la UIP, celebrada en Kigali (Ruanda) entre el 11 y 15 de octubre de 2022.⁴

1 Fue creada en 1889, cuando no existía ninguna organización integrada por representantes de los Estados que abordaran los principales asuntos de la política internacional, comenzando en aquél momento por una Conferencia Interparlamentaria sobre Arbitraje Internacional. Ver: Ferrero, Mariano, *La Unión Interparlamentaria. Principales características y dinámicas de funcionamiento*, Serie Informes - DP N° 01-08, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago de Chile, Febrero 2008, p. 1.

2 UIP, *Garantizar la responsabilidad democrática global por el bien común. Declaración adoptada por la Conferencia, 3ª Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamento*, Ginebra, 21 de julio de 2010 (traducción GRULAC-UIP), Punto 30, p. 6.

3 UIP, *Comité Permanente de Asuntos de las Naciones Unidas*, en: <https://www.ipu.org/es/about-ipu/structure-and-governance/assembly/comite-permanente-de-asuntos-de-las-naciones-unidas> [acc. 18/08/21].

4 UIP, "210ª Sesión del Consejo Directivo", en: *Informe de la 145ª Asamblea de la UIP*, celebrada en Kigali (Ruanda) entre los días 11 y 15 de octubre de 2022 (traducción GRULAC-UIP), pp. 20-21.

Posteriormente, está previsto que en enero de 2023 se reúna la Mesa de la Comisión Permanente de Asuntos de la ONU, que deberá debatir estrategias para hacer más efectivo su trabajo. Esas recomendaciones serán sometidas al examen del Comité Ejecutivo en el marco de la 146ª Asamblea de la UIP que se celebrará entre el 11 y 15 de marzo en Manama (Baréin).⁵ En esa misma ocasión, se presentará al pleno de la Comisión –por parte de la Mesa- una propuesta de mandato revisado para el trabajo de esta instancia, con el “objetivo [de] afinar el enfoque de la Comisión en unos pocos temas clave de reforma de la ONU seleccionados y utilizar las sesiones de la Comisión como oportunidades para movilizar a los parlamentarios para lograr cambios en la ONU”.⁶

La presentación de ese mandato actualizado irá acompañado de sugerencia de modalidades y métodos de trabajo, que se someterá a debate entre los parlamentarios participantes en la Comisión. Para preparar dicha deliberación, se realiza a continuación una presentación sintética del Proyecto Político de la UIP en las Naciones Unidas que, junto a la hoja de ruta de implementación, constituyen la base en que se sustentará la propuesta de mandato revisado.

3. El Proyecto Político de la UIP en las Naciones Unidas: propósito general y principales orientaciones de su hoja de ruta

El Proyecto Político de la UIP en las Naciones Unidas, que se ha manifestado en dos décadas de colaboración, incluye desde la búsqueda de influencia en los resultados políticos de la ONU –tales como resoluciones, declaraciones, o tratados- hasta el apoyo en la implementación de aquéllos logrando un activo compromiso de los parlamentos en sus roles de legislación, fiscalización y representación. La elaboración del Informe que analiza esta temática está alineado con la adopción de la Estrategia de la UIP para el período 2022-2026, en que se establecen como objetivos en la relación con las Naciones Unidas:

“fortalecer aún más la dimensión parlamentaria del multilateralismo y la gobernanza global, incluyendo la voz de los parlamentos en la ONU y otras organizaciones multilaterales; emprender acciones de apoyo colectivo a nivel global, incluido para mejorar la gobernanza; y apoyar a los parlamentos nacionales para contribuir a formular e implementar compromisos globales a nivel nacional”.⁷

En base al análisis realizado, se hacen algunas consideraciones generales en torno al involucramiento de la UIP con la ONU⁸, relativo al tipo de mejoras que deberían priorizarse:

- *Más influencia política*: es necesario reequilibrar el énfasis dado a esos objetivos, ya que se constató un significativo retraso en el objetivo de buscar influencia política en los resultados de la ONU frente al objetivo centrado en ayudar a implementar esos resultados a través de la acción parlamentaria
- *Priorizar la intervención a nivel nacional*: se requiere que la UIP invierta más (esfuerzos y recursos) en dotar a los parlamentos y parlamentarios interesados de la información y herramientas para supervisar e influir en las

5 *Ibíd.*, p. 21.

6 UIP, *Agenda provisoria. Comisión Permanente de Asuntos de las Naciones Unidas*, 146ª Asamblea de la UIP, publicada el 30 de noviembre de 2022, C-IV/146/A.1, p. 1.

7 IPU, *The IPU political project at the United Nations. Implementation roadmap*, endorsed by the IPU Governing Council at its 210th sesión, 145th IPU Assembly, Kigali, 15 October 2022, p. 1.

8 *Ibíd.*, pp. 1-2.

posiciones de sus propios gobiernos en las negociaciones y debates en la ONU; en ese sentido, se considera que la intervención a nivel nacional es más efectiva que la intervención a nivel global que puede realizar la UIP como representante de la comunidad parlamentaria mundial

▪ *Transversalización*: se debe transversalizar el proyecto político de la UIP en la ONU a través de todo el trabajo de la UIP, y no dedicarse a él como un objetivo estratégico separado; por ello, también se deben hacer más sinergias entre los objetivos políticos de la UIP y su programa de trabajo con los parlamentos

▪ *Orientación a resultados*: en su labor en la ONU y con los parlamentos, la UIP debe orientarse más explícitamente al logro de resultados, lo que requiere una evaluación y priorización más rigurosa de las actividades y modalidades de trabajo para elegir aquellas más beneficiosas para los miembros, y a la vez de un modo más eficiente

Asimismo, se presenta una decena de recomendaciones que se ordenan en tres grandes grupos, dando forma a la hoja de ruta para implementar las mejoras al Proyecto político de la UIP en las Naciones Unidas.⁹

Claridad de propósito: establecer objetivos, prioridades y focos

- establecer de manera más clara el propósito del proyecto político, así como las modalidades de trabajo y la medición de avances
- reducir el foco del trabajo político de la UIP en la ONU a entre tres y cinco áreas de política
- convertir a los ODS y los derechos humanos en características clave del trabajo de la UIP

En cuanto a la claridad de propósito¹⁰, es necesario que ello sea más explícito para los parlamentarios en todo el mundo, quienes con frecuencia no son totalmente conscientes de la misión de la UIP en las Naciones Unidas. Asimismo, a ello puede contribuir una mejor integración del trabajo político de la UIP con su programa de trabajo de apoyo a la implementación de los acuerdos internacionales a través de los parlamentos, mostrando así que los parlamentos pueden tener ayudar en asuntos clave de la agenda mundial. Ello, a su vez, refuerza el peso político que puede lograr la UIP para influir en los resultados políticos en la ONU.

En cuanto a las áreas de trabajo, la Estrategia de la UIP identifica cuatro ámbitos temáticos: cambio climático; democracia, derechos humanos, igualdad de género y participación juvenil; paz y seguridad; y, desarrollo sostenible para todos. En base a estas temáticas, se pretende definir una lista breve de asuntos clave durante los primeros meses de 2023. Lograr el involucramiento de los parlamentos nacionales en los ejercicios de informes nacionales periódicos en varios de estos asuntos puede resultar relevante para vincularlos al trabajo político de la UIP, apoyando su participación desde las consultas iniciales hasta la implementación (mediante encuestas, asistencia técnica, distribución de información).

Finalmente, se pone el acento en que los ODS deberían proveer el contexto en que se escojan los asuntos prioritarios en torno a los que debería centrarse gran parte del enfoque de la UIP hacia la ONU. Nuevamente, un aspecto decisivo en ello es enfatizar el rol crítico que juegan los parlamentos para la implementación de

⁹ *Ibid.*, p. 2.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 2-3.

los ODS y, por tanto, la estrecha relación entre ONU, parlamentos y UIP.

Aprovechar las fortalezas de la UIP: reformar procesos y estructura

- organizar las actividades más claramente en torno a objetivos específicos relacionados a la política de la ONU, la implementación o metas reputacionales
- ajustar el foco de la Comisión de Asuntos de las Naciones Unidas en línea con las prioridades del proyecto político
- intentar establecer nuevos 'puntos de entrada' y modelos de involucramiento con la ONU
- renovar la forma en que la UIP se comunica con los parlamentarios para apuntar directamente a los asuntos que les importan
- comprometer a los secretariados de los grupos (nacionales) de la UIP a jugar un rol más activo y político en la búsqueda de los objetivos de la UIP

El propósito de estas recomendaciones consiste en involucrar más directamente a los parlamentarios en el trabajo político de la UIP, para lo cual se espera hacer mejor uso del papel de los secretariados de los grupos nacionales. Se intenta que funcionen como un canal de dos vías entre la ONU y los parlamentos, revisando el impacto de los eventos de la UIP en la ONU y usando múltiples 'puntos de entrada' para influir en los procesos de la ONU.¹¹

Asimismo, se plantea desarrollar la nueva Estrategia de Comunicaciones de la UIP aprovechando las TIC y las capacidades para reuniones virtuales para vincular más estrechamente a parlamentos y parlamentarios. Entre otras cosas, se plantea compartir directamente una nueva base de datos de la UIP (Zoho), distribuir regularmente mensajes sobre un conjunto claramente definido de asuntos y proceso de la ONU, organizar sesiones informativas virtuales con parlamentarios sobre procesos de la ONU para resaltar apoyos políticos e implicaciones prácticas. Sin embargo, las comunicaciones oficiales de la UIP a los parlamentos miembros continuarán siendo dirigidas exclusivamente a los presidentes de los grupos nacionales en la UIP.

Considerando el rol institucional de estos grupos en la UIP, se buscará fortalecer la obligación estatutaria de informar a sus parlamentos respecto a los principales resultados de las reuniones de la UIP (incluida las vinculadas con procesos de la ONU), así como las conclusiones políticas esenciales y los procesos de seguimiento respecto a los órganos relevantes de la ONU. Por otro lado, se alentará a los Presidentes de los parlamentos y/o grupos nacionales a organizar al menos una reunión informativa anual con el respectivo Representante Permanente ante la ONU y, si fuera posible, con el Coordinador Residente del sistema de Naciones Unidas en su país.

A su vez, la UIP orientará sus modalidades de movilización política hacia la inclusión de uno o dos eventos en la lista de eventos parlamentarios que se organice en conjunto con sesiones de la ONU en sus sedes principales (Nueva York, Ginebra y Viena). También se apuntará a mejorar la Audiencia Parlamentaria Anual en la ONU a través de un conjunto claro de directrices y reglas que la vinculen más estrechamente a procesos en marcha en la ONU. Por lo demás, la UIP facilitará la participación de parlamentarios en consultas oficiales de la ONU como parte de los procesos preparatorios de reuniones de alto nivel de las Naciones Unidas. Para

11 *Ibíd.*, pp. 3-4.

ello, enviará información regularmente para que puedan incluirse en las delegaciones nacionales, y trabajará con la ONU para lograr que los parlamentarios sean convocados a las audiencias de las "partes interesadas" (*multi-stakeholders*) junto a representantes de la sociedad civil, entre otras fórmulas que explorará.

En ese mismo sentido, se invitará con frecuencia a la Mesa de las distintas Comisiones Permanentes de la UIP para que asistan y den seguimiento a procesos relevantes en la ONU en sus temáticas respectivas. En relación con el Comité Permanente de Asuntos de las Naciones Unidas, se concluyó que su foco en la ONU como institución debe ser acotado a un "listado de asuntos institucionales clave" a revisar periódicamente. Al mismo tiempo, esa Comisión en su conjunto "debe jugar un rol más abiertamente político en la estrategia política", para lo cual se propone la revisión de su mandato para darle un mejor foco y ajustar sus métodos de trabajo.¹² Por otra parte, para fortalecer el perfil de esta Comisión se plantea que cada dos años convoque a una reunión de alto nivel sobre "el rol de los parlamentos en el multilateralismo" que sea preparatoria para la Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos y que nutra la política de la UIP respecto a las Naciones Unidas.

Midiendo el impacto: coordinación, monitoreo y mantener el foco

- establecer metas, generar datos y distribuir responsabilidades para medir avances en la influencia y el impacto en la política de la UIP
- reflexionar sobre el modo en que la relevancia del proyecto política se transmite dentro de la ONU, su relación con las nuevas prioridades política de ésta, y los recursos correspondientes

Este grupo de recomendaciones apunta a contar con evaluaciones regulares y más rigurosas del impacto de la UIP en la ONU, así como de los recursos necesarios para ello. Para ello, se plantea que la UIP realice cada cinco años una encuesta global sobre los medios y modos que utilizan los parlamentos para influir y, posteriormente, implementar los compromisos adoptados en la ONU. Asimismo, se debe continuar con los informes anuales de seguimiento de las decisiones de la UIP por parte de los miembros, y la aplicación de cuestionarios a los parlamentarios individuales que se hace regularmente.

Por otra parte, se propone que existe una reunión anual a nivel del Secretariado con funcionarios senior de la ONU para coordinar actividades y para discutir objetivos estratégicos comunes. En particular, se espera que pueda servir para contribuir a la preparación del Informe del Secretario General de la ONU que es la base para la Resolución que adopta la Asamblea General cada tres años sobre "la interacción entre las Naciones Unidas, los parlamentos nacionales y la UIP".¹³

Por último, se hace énfasis en la necesidad de dedicar recursos al Proyecto Político de la UIP en la ONU siendo que, a modo de ejemplo, el presupuesto para la Oficina de Observación en Nueva York se ha mantenido estancado en el 8% del presupuesto regular de la UIP desde hace una década. Del mismo modo, la oficina de la UIP en la sede de Viena -abierta en 2021- sigue financiada con una donación del parlamento austríaco, pero deberá contar con financiamiento institucional en poco tiempo más. Se propone que, dado que se ha definido que exista un incremento anual del presupuesto regular durante los próximos años, una parte de esas contribuciones adicionales estén reservadas para recursos humanos de

12 *Ibid.*, p. 5.

13 *Ibid.*, p. 6.

apoyo al Proyecto Político.