

## dCIDOB 108.

# Nacions Unides, un model en qüestió.

Nacions Unides i la política exterior espanyola. Participació parlamentària en el multilateralisme eficaç i democràtic.

Fátima Aburto

# Nacions Unides i la política exterior espanyola

## Participació parlamentària en el multilateralisme eficaç i democràtic

**Fátima Aburto** Diputada a les Corts Generals

El discurs d'investidura de 2008, com a president del Govern, de José Luis Rodríguez Zapatero es va fonamentar en el compromís següent: “La nostra política exterior continuarà promovent la solució multilateral dels conflictes. Preferim la cooperació a la imposició, defensem la legalitat internacional enfront de l'arbitrarietat, i promourem la solidaritat i el respecte enfront dels abusos hegemònics. (...) La meua idea d'Espanya, Senyories, és la d'un país generós i solidari amb la lluita contra la pobresa. Per això, dedicarem el 2012 el 0,7% del nostre Producte Interior Brut a l'Ajuda Oficial per al Desenvolupament, després d'haver estat el país que els últims quatre anys, entre els països més desenvolupats, ha avançat més en l'ajuda oficial. (...) L'Organització de Nacions Unides serà la nostra inspiració en la política de cooperació, per mitjà dels seus Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni. L'ONU també serà la nostra guia en l'acció exterior d'Espanya i marcarà el nostre suport a operacions de manteniment de la pau al món”.

### La reforma de Nacions Unides: un canvi qualitatiu en els processos de participació parlamentària

Tot i que s'ha pogut constatar un procés creixent d'aproximament a les qüestions de Nacions Unides durant les anteriors legislatures, la Proposta no de Llei presentada i aprovada per tots els grups parlamentaris el juliol de 2005 referida a la reforma de les Nacions Unides<sup>1</sup> avança d'una manera signi-

ficativament diferenciada en la forma de tractar determinats processos en el Parlament espanyol. Processos que afecten a la construcció d'un nou ordre multilateral i que requereixen, sens dubte, una innovació en les fórmules i mecanismes institucionals per exercir la participació i representació parlamentàries. Una participació, per cert, que apareix més consolidada si volem reforçar i ampliar la base democràtica del sistema de governabilitat mundial, al qual farem referència contínuament en aquest article.

El treball parlamentari conjunt sobre la reforma de les Nacions Unides va anar precedit per un viatge el gener de 2005 d'una delegació parlamentària, formada per representants de tots els grups parlamentaris, a la seu de Nacions Unides, en representació de les Corts Generals. Aquest viatge, amb una intensa agenda de reunions d'Alt Nivell, va permetre conèixer in situ l'abast, les possibilitats i els reptes d'aquesta reforma; aquest viatge va anar seguit d'un altre per participar en les sessions del 60è període de sessions de l'Assemblea General. En aquest sentit, la Proposta no de Llei resultat d'aquesta visita no és una iniciativa *reactiva* a qüestions que es produeixen, sinó expressió d'una voluntat activa de participar i comptar en aquest procés. El seu debat antecedeix a la celebració de la Cimera de Caps d'Estat i de Govern de les Nacions Unides que va tenir lloc a Nova York el mes següent i, de fet, les reunions d'Alt Nivell que s'han succeït a partir d'aquesta cimera han tingut el seu corresponent mecanisme de seguiment, mitjançant compareixences del Govern en les comissions d'Afers Exteriors o de Cooperació Internacional.

Per primera vegada també, l'informe d'aquesta delegació parlamentària, debatut i consensuat en la Comissió d'Afers Exteriors, juntament amb la proposta de resolució parlamentària, es va elevar al Ple, formant part de l'Exposició de Motius que antecedeix la citada resolució, és a dir, *retent compte* davant la Cambra i el Diari de Sessions corresponent dels resultats d'aquesta missió prèvia.

El canvi de procediment en el sentit d'un suport anterior al procés de reforma va continuar amb els treballs que van concloure en el "Pacte contra la pobresa" –i que, en aquest segon cas, van subscriure els partits polítics de tot l'arc parlamentari amb la societat civil organitzada, representada per la Coordinadora d'ONGD el desembre de 2007. De forma similar, en ambdues iniciatives es va establir un conjunt de posicionaments consensuats, més enllà de la lluita partidària, entorn del concepte de seguretat i desenvolupament; el compliment dels Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni (ODM) i el seu finançament, juntament amb la integració de l'enfocament de gènere en la revisió de totes les seves metes i objectius; la consideració i integració dels drets humans en el Consell de Drets Humans; l'assumpció col·lectiva de la responsabilitat de protegir, sempre sota el mandat del Consell de Seguretat, juntament amb la creació de la Comissió de la Consolidació de la pau i la pròpia reforma de la composició, modes de treball i responsabilitat democràtica del Consell de Seguretat. Un consens articulat que es va pronunciar així mateix –malgrat la profunda discrepància ideològica del principal partit de l'oposició– en relació amb l'Aliança de Civilitzacions; respecte a la necessitat de tractar i donar suport a una futura Convenció global contra el terrorisme; amb relació a les accions que serveixin per millorar els mecanismes de finançament del sistema de Nacions Unides i la seva necessària associació –a través del Consell Econòmic i Social (ECOSOC)– amb la resta d'institucions financeres.

Però potser, sense perdre de vista aquest important consens que influeix i ha d'influir, sens dubte, en el nostre mandat com a representants de la sobirania popular en totes les nostres accions i intervencions, la novetat d'aquesta participació apunta així mateix a aquesta nova articulació d'actors que, en el context de la governabilitat mundial, estem emplaçats a assumir en un nou paper. I m'estic referint al paper creixent de les organitzacions regionals i subregionals així com la seva major implicació en els àmbits de seguretat i desenvolupament; a la necessitat que la UE es posicioni conjuntament sobre el procés de reforma i, així mateix, a la de promoure un major apropament i participació dels parlaments dels estats en el procés, la seva valoració i seguiment. Tota una agenda que obre la citada iniciativa per a l'acció complementària i coordinada de la diplomàcia parlamentària en cadascun d'aquests àmbits.

El Parlament espanyol necessita, igualment, participar més i interactuar millor amb les diferents assemblees parlamentàries com el Consell d'Europa, l'Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europa (OSCE), l'OTAN, i el

debat dels acords i tractats internacionals. Per a això, cal la fixació d'actuacions, programes i prioritats de les diferents comissions en coordinació amb el Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació (MAEC) o amb l'Òrgan Interministerial corresponent i la rendició de comptes davant d'aquests.

## **El nou Pla Director de la Cooperació Espanyola: reformes alineades per assegurar el compliment dels compromisos internacionalment acordats**

Espanya, per tant, anima i dona suport a una reforma en profunditat del sistema multilateral, incorporant, així mateix, les demandes dels països en desenvolupament per tal d'assumir una veu i una responsabilitat més gran en la gestió dels problemes col·lectius.

A l'hora de tancar aquest article, el Consell de Ministres acaba d'aprovar el III Pla Director de la Cooperació Espanyola 2009-2012<sup>2</sup>, instrument per operativitzar –i donar compte– del compromís d'assolir el 0,7% de la Renda Nacional Bruta (RNB) per a l'Ajuda Oficial al Desenvolupament (AOD) el 2012, i el 0,56% el 2010 com a meta intermèdia. Un compromís del president del Govern espanyol, contingut així mateix en el programa electoral socialista per a la legislatura 2008-2012, que també es fa ressò de la llarga lluita de la ciutadania organitzada –a escala nacional i internacional– per fer complir els objectius internacionalment acordats.

El nou Pla implica actuar de forma coordinada i articulada entorn de set àmbits estratègics i els seus corresponents plans d'acció –amb indicadors i terminis per a la seva corresponent rendició de comptes–, en què l'actuació en fòrums internacionals, la promoció de marcs d'*associació* –i, per tant,

**Espanya anima i dona suport a una reforma en profunditat del sistema multilateral, incorporant les demandes dels països en desenvolupament per tal d'assumir una veu i una responsabilitat més gran en la gestió dels problemes col·lectius**

**Figura 1. Contribucions d'Espanya al Sistema de Nacions Unides, 2008 (en euros)**

Contribucions obligatòries finançades via Secretaria d'Estat d'Afers Exteriors (SEAE)	112.999.007
Contribucions voluntàries finançades via SEAE *	1.207.000
Contribucions a Operacions de Manteniment de Pau de Nacions Unides finançades via SEAE	142.064.790
Contribucions voluntàries i fons fiduciaris de la Secretaria d'Estat de Cooperació Internacional (SECI), amb càrrec als Fons d'Ajuda al Desenvolupament (FAD)	696.755.544
<b>Total</b>	<b>953.026.342</b>

\* Entre altres: Aliança de Civilitzacions; Associació de Nacions Unides a Espanya; Associació per a la prevenció de la tortura; Casa de Pau-Colòmbia; Conveni Mines Antipersonals; Centre Regional d'Informació de Brusel·les; Centre Internacional de Justícia Transicional; Col·legi Internacional de Nacions Unides; Fons Fiduciari contra Narcòtics-Afganistan; Programa Global contra el Terrorisme; Tribunal Penal Internacional per a Rwanda; Agència Internacional de l'Energia Atòmica (AIEA); Seu de Ginebra; Fons Fiduciari per a l'assistència a l'acció contra les mines.

de *corresponsabilitat* amb els països socis que reben la nostra AOD— juntament amb la coherència de les polítiques per al desenvolupament, constitueixen el *hardware* d'un compromès sistema de “més i millor ajuda”. Els altres pilars estratègics fan referència a aspectes que sustenten la viabilitat del sistema, com són el de l'educació per al desenvolupament de la ciutadania; la millora de les capacitats institucionals del conjunt del sistema; i la coordinació i complementarietat amb tots els actors de la cooperació. Perquè tots —parlamentaris, governs central i autonòmics, corporacions locals, administracions públiques, el conjunt del sistema multilateral, les empreses, els sindicats, la ciutadania— hi estem implicats.

Com s'assenyala en aquest Pla, és molt important l'atenció que s'ha de donar a la mateixa arquitectura de la cooperació. El procés de reforma de les Nacions Unides o el creixent paper atorgat a l'ECOSOC, com a fòrum multilateral de discussió sobre el desenvolupament, és una finestra oberta per a la reforma de l'arquitectura multilateral en equilibri amb els països en desenvolupament. Ens enfrontem, per tant, en aquests propers anys, a un escenari de canvi profund. La fragmentació del Sistema d'Institucions Internacionals —amb més de 150 organismes multilaterals de desenvolupament—, l'aparició de nous donants que no formen part del Comitè d'Ajuda al Desenvolupament (CAD) de l'OCDE —com la Xina, Índia, Brasil, Corea del Sud, Mèxic, Xile, Turquia—, el paper cada vegada més gran de governs locals i regionals, la creixent cooperació Sud-Sud, així com els anomenats fons globals verticals<sup>3</sup> que canalitzen un creixent volum d'AOD i de fons privats, plantegen nous equilibris en les relacions de poder que fan més necessari que mai el reforçament del multilateralisme i la posada en marxa de mecanismes de rendició de comptes a escala global, que involucri la participació dels parlaments i de la societat civil —a escala local/nacional, regional i global— com a actors clau en els processos de transparència i rendició de comptes que requereix la *governança* democràtica.

Així mateix, des d'una perspectiva més centrada en el sistema organitzatiu de Nacions Unides, la cooperació espanyola es compromet “de manera prioritària, a través de tota la seva política multilateral” en aquest Pla, a contribuir en la

reforma del sistema de desenvolupament de Nacions Unides. Seguint les recomanacions de l'informe *Units en l'acció*<sup>4</sup>, la reforma implica aconseguir una major coordinació, alineament i especialització de totes les agències i fons de Nacions Unides per augmentar l'eficàcia en el compliment dels ODM. Des de la legislatura anterior, Espanya ha donat suport de forma pionera a l'agenda “Una única ONU” —una única coordinació, un programa, un pressupost i, en el seu cas, una única oficina—, mitjançant la creació i contribució de 528 milions d'euros al Fons del Mil·lenni del Programa de Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD), que serveix per executar aquest tipus de projectes alineats i coherents en la consecució d'algunes de les metes fixades en els ODM. El març de 2009, coincidint amb la convocatòria del Comitè sobre la situació jurídica de les dones (CSW en les seves sigles en anglès), Espanya donarà compte també de la posada en funcionament del Fons de Desenvolupament de les Nacions Unides per a la Dona (UNIFEM) que Espanya ha promogut, visibilitzant així aquest últim compromís que recollia la resolució parlamentària sobre la reforma de Nacions Unides que vam aprovar el 2005 al Congrés dels Diputats, i que recollia la importància d'integrar l'enfocament de gènere en els diferents països i la participació i control de les organitzacions de dones en els progressos i compromisos en aquest àmbit.

**La Proposta no de Llei aprovada per tots els grups parlamentaris el juliol de 2005 referida a la reforma de l'ONU, és l'expressió d'una voluntat activa de participar**

**Contribucions a Operacions de Manteniment de Pau de Nacions Unides finançades via Secretaria d'Estat d'Afers Exteriors (SEAE)**

FNUOS - Força de Nacions Unides d'Observació de la Separació (Alts del Golan)	823.407
FPNUL - Força Provisional de Nacions Unides al Líban	13.385.503
MINUEE - Missió de Nacions Unides a Etiòpia i Eritrea (finalitzada el juliol de 2008)	864.423
MINURCAT - Missió de Nacions Unides a la República Centreafricana i al Txad	5.133.248
MINURSO - Missió de Nacions Unides per al Referèndum del Sàhara Occidental	1.354.759
MINUSTAH - Missió d'Estabilització de Nacions Unides a Haití	12.799.712
MONUC - Missió de Nacions Unides a la República Democràtica del Congo	22.009.684
ONUCI - Operació de Nacions Unides a Côte d'Ivoire	9.477.683
ONUMIG - Missió d'Observadors de Nacions Unides a Geòrgia	306.099
UNAMID - Operació Híbrida de la Unió Africana i Nacions Unides a Darfur	44.003.335
UNFICYP - Força de Nacions Unides per al Manteniment de la Pau a Xipre	613.298
UNMIK - Missió d'Administració Provisional de Nacions Unides a Kosovo	3.825.568
UNMIL - Missió de Nacions Unides a Libèria	1.402.941
UNMIS - Missió de Nacions Unides al Sudan	22.661.643
UNMIT - Missió Integrada de Nacions Unides a Timor-Leste	3.403.487

**Contribucions voluntàries i fons fiduciaris de la Secretaria d'Estat de Cooperació Internacional (SECI), amb càrrec als Fons d'Ajuda al Desenvolupament (FAD)**

ACNUDH - Oficina de l'Alta Comissionada de Nacions Unides per als Drets Humans	8.320.000
ACNUR - Alt Comissionat de Nacions Unides per als Refugiats	12.525.332
CDB - Conveni sobre Diversitat Biològica	6.000.000
CEPAL - Comissió Econòmica per a Amèrica Llatina i el Carib	1.500.000
CERF - Fons Central de Resposta a Emergències	30.000.000
CMNUCC - Conveni Marc de Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic	2.000.000
EIRD - Estratègia Internacional per a la Reducció de Desastres	1.000.000
FAO - Organització de les Nacions Unides per a l'Alimentació i l'Agricultura	22.117.712
FIDA - Fons Internacional per al Desenvolupament Agrícola	2.000.000
FNUAP - Fons de Població de Nacions Unides	33.506.000
INSTRAW - Institut Internacional d'Investigació i Capacitació per a la Promoció de la Dona	1.000.000
OIT - Organització Internacional del Treball	1.500.000
OMS - Organització Mundial de la Salut	11.332.000
OMT - Organització Mundial del Turisme	300.000
ONUUDI - Organització de Nacions Unides per al Desenvolupament Industrial	1.000.000
ONUSIDA - Programa Conjunt de Nacions Unides sobre el VIH/sida	10.200.000
PG - Pacte Global	300.000
PMA - Programa Mundial d'Aliments	60.500.000
PNUD - Programa de Nacions Unides per al Desenvolupament	295.962.000
PNUMA - Programa de Nacions Unides per al Medi Ambient	11.600.000
UNCCD - Conveni de Nacions Unides de Lluita Contra la Desertificació	1.000.000
UNDEF - Fons de Nacions Unides per a la Democràcia	950.000
UNDESA - Departament d'Afers Econòmics i Socials	2.000.000
UNDG - Grup de Desenvolupament de Nacions Unides	10.000.000
UNESCO - Organització de Nacions Unides per a la Educació, la Ciència i la Cultura	7.817.500
UN-HABITAT - Programa de Nacions Unides per als Assentaments Humans	12.000.000
UNICEF - Fons de Nacions Unides per a la Infància	61.000.000
UNIFEM - Fons de Desenvolupament de Nacions Unides per a la Dona	69.500.000
UNITAR - Institut de Nacions Unides per a Formació Professional i Investigacions	1.000.000
UN-LIREC - Centre de Nacions Unides per a la Pau, el Desarmament i el Desenvolupament a Amèrica Llatina i el Carib	275.000
UNODC - Oficina de Nacions Unides contra la Droga i el Delicte	1.100.000
UNRWA OOPS - Organisme d'Obres Públiques i Socors de Nacions Unides per als Refugiats de Palestina	8.000.000
Altres contribucions a organismes i fons de Nacions Unides	9.450.000

Potser no hi ha una forma millor de comprovar la coherència entre compromisos i compliments que verificant les aportacions voluntàries espanyoles a les agències de les Nacions Unides (Figura 1).

### **Conclusió. La nova forma de ser parlamentària. El camí recorregut i que s'ha de recórrer al Congrés dels Diputats**

Podríem afirmar que l'abast de la crisi financera que sacseja el món des del mes d'agost del 2008 ha posat de manifest més que mai la necessitat de reformar el sistema de govern local que tenim, les Nacions Unides. Podem dir, sense exagerar, que és una commoció de categoria similar a la que va animar, però també va condicionar, la creació i configuració de l'actual sistema de Nacions Unides. Per aquesta raó, les respostes que estan en marxa són tan fonamentals per tal que el segle XXI camini sota nous paradigmes i mecanismes institucionals de governança global que obrin noves portes al progrés de la humanitat des dels objectius del desenvolupament humà i sostenible, des del compromís ferm per la pau, una pau positiva, que inclogui la seguretat i la igualtat d'oportunitats per a una autèntica ciutadania global.

Al llarg d'aquest article, hem analitzat moltes d'aquestes vies. La meua pregunta és si els parlamentaris estem preparats, si som conscients que per acompanyar un procés diferent, hem d'investigar i obrir noves vies per tal que l'actuació parlamentària compleixi aquest paper de reforçament, d'ampliació democràtica, de legitimitat i representativitat ciutadana en l'exercici de rendició de comptes, respecte a un sistema cada vegada més interdependent, encara multipolar, que reclama una governabilitat en tots els nivells i instàncies, un sistema articulat i coherent de governabilitat mundial. El treball parlamentari s'ha d'estendre i interactuar amb molts altres actors socials, s'ha de responsabilitzar més de les seves conseqüències enfront de les institucions parlamentàries i la ciutadania i organitzar-se de manera més flexible i eficient.

El Congrés dels Diputats, per mitjà de les seves comissions –no únicament la Comissió d'Afers Exteriors– és, ha de ser, una instància que sumi en el context de la construcció i reforçament d'aquest sistema de governabilitat mundial. Després de l'esforç conjunt i consensuat descrit anteriorment, hem anat avançant en els processos corresponents a cadascuna de les assemblees de Nacions Unides celebrades. Tant en la seva preparació, mitjançant les corresponents compareixences celebrades en comissió, com en la rendició de comptes corresponents –gairebé sempre en Ple– s'ha debatut els avenços realitzats.

Un altre dels progressos recorreguts fa referència a la Comissió de cooperació internacional per al desenvolupament, que tant al Congrés com al Senat, tenen –des d'aquesta legislatura– caràcter de comissions permanents legislatives. Un avenç coherent amb la importància estructural –com ja hem subratllat– que el compromís pel desenvolupament adquireix en el context de totes les polítiques nacionals i internacionals del Govern socialista i amb el futur de l'estabilitat i governabilitat mundial.

Representants parlamentaris van assistir, per exemple, a la Conferència de Doha per revisar, el desembre de 2008, el Consens de Monterrey referit al finançament del desenvolupament i la seva relació amb el conjunt del sistema de relacions internacionals, que va coincidir amb els nous desafiaments i necessitats emergents relacionats amb el canvi climàtic, les crisis alimentària, energètica, financera i econòmica, que han posat de manifest l'abast de la crisi sistèmica a què hem de fer front. Juntament amb la reafirmació dels compromisos de



l'ajuda, especialment significatius i crucialment necessaris en el context de crisi actual, altres aspectes rellevants en aquesta conferència han estat la lluita contra l'evasió fiscal, la promoció de les mesures d'ajuda per al comerç, la necessitat de revisar els marcs de sostenibilitat del deute i, potser el més important, l'associació de Nacions Unides als processos de reforma de

l'arquitectura financera i econòmica internacional que s'han d'endegar. La participació d'Espanya a la Conferència de Doha, inclosa la dels nostres parlamentaris, va fer visible un compromís conjunt de la nostra representació oficial, integrada així mateix per representants de comunitats autònomes i de la societat civil, en un camí d'articulació de voluntats que s'haurà de reforçar en el futur. Tant l'agenda d'eficàcia de l'ajuda que va tenir la seva cita a Accra (Ghana) com l'agenda de Doha, van ser objecte de sengles compareixences a la Comissió de cooperació al desenvolupament del Congrés dels Diputats, per posar en comú els objectius de la representació espanyola.

Un altre exemple del camí recorregut, en la nostra aportació i corresponsabilitat com a representants de la sobirania popular en l'obertura de noves vies de diplomàcia parlamentària amb relació a les qüestions emergents que afecten la governabilitat mundial sota el sistema de Nacions Unides, és, sens dubte, la creació i els treballs que s'estan desenvolupant en la Comissió mixta d'estudi del canvi climàtic, creada per acord de tots els grups parlamentaris en aquesta legislatura. Juntament amb les aportacions del premi Nobel, Rajendra Kumar Pachauri, president del Grup Intergovernamental d'Experts sobre el Canvi Climàtic (IPCC), i que han obert el marc de reflexions parlamentàries al respecte, aquesta comissió ha anat avançant en

el paper que una comissió d'aquest tipus pot dur a terme en el procés de la Cimera de Copenhaguen que se celebrarà a final del 2009. En aquest sentit, la seva participació a Poznań (Polònia) el gener del 2009, per mitjà d'una resolució adoptada per unanimitat, marca una línia de treball continuada i participada que situarà el compromís del Parlament espanyol en el context del compromís actiu i conjunt dels diferents actors. Servirà per orientar, reforçar i ampliar la corresponsabilitat que ens toca davant d'aquests nous reptes i respecte a la democràcia que ha d'inspirar el sistema de governabilitat mundial que hem de construir en el segle XXI.

El nostre sistema d'acció exterior s'ha de reforçar tot incorporant institucionalment el Parlament, com a expressió d'aquesta acció conjunta que involucra actors diversos en el sistema multilateral de governabilitat mundial. En aquest context, la participació parlamentària als cursos per a observadors internacionals que ofereix el MAEC a través de l'Escola Diplomàtica i a les missions d'observació internacional en processos electorals que duen a terme conjuntament el MAEC i les Corts Generals, ha estat una excel·lent experiència de diplomàcia parlamentària i de consens partidari per a la cooperació internacional.

Però ja no hi ha excuses per a la reforma del Servei Exterior. És urgent si es vol continuar assegurant la coherència i eficiència de l'acció exterior, necessària en la globalització. A aquest repte respondrà el futur projecte de reforma del Servei Exterior i la resposta que, des dels mecanismes institucionals parlamentaris, des de l'adequació del sistema parlamentari actual, hem d'oferir per situar-nos en aquests nous paràmetres que reclama el segle XXI, en coherència amb la nostra tasca quotidiana com a representants electes d'una ciutadania cada vegada més compromesa i activa al món. ●

#### Notes

1. Butlletí Sèrie D No. 234 del Congrés dels Diputats de 4 de juliol de 2005.
2. Consell de Ministres de 13 de febrer de 2009. Esborrany del III Pla Director 2009-2012 de 7 d'octubre de 2008.
3. Nota de l'ed.: Es tracta de fons dirigits a objectius concrets, normalment a l'entorn dels ODM.
4. Presentat pel Grup d'Alt Nivell al Secretari General el 9 de novembre de 2008 i refrendat en la 63 Assemblea General de desembre de 2008.

