141st IPU Assembly Belgrade (Serbia) 13 - 17 October 2019

الجمعية العامة الـ141 للاتحاد البرلماني الدولي

بلغراد (صربيا)

13–17 تشرين الأول/أكتوبر 2019

Inter-Parliamentary Union For democracy. For everyone. 1889 130 years of empowering parliamentarians

المجلس الحاكم
البند 7

CL/205/7(b)-R.1
12 تشرين الأول/أكتوبر 2019

التقرير المرحلي للأمين العام عن أنشطة الاتحاد البرلماني الدولي منذ الدورة الـ204 للمجلس الحاكم

(ب) (b) لمحة عامة عن وضع الشراكة الاستراتيجية بين الاتحاد البرلماني الدولي والأمم المتحدة

المشروع السياسي للاتحاد البرلماني الدولي لدى الأمم المتحدة

مذكرة من الأمين العام

تقدم هذه المذكرة لمحة عامة وتناقش الحاجة إلى تقييم متعمق عن رؤية الاتحاد البرلماني الدولي للمشاركة البرلمانية مع الأمم المتحدة، بغية سد الفجوة الديمقراطية وتعزيز دور البرلمانات في الحوكمة العالمية. ويجب أن تُقرأ بالاقتران مع تقرير الدراسة الاستقصائية التي أجريت مؤخراً حول المشاركة البرلمانية مع الأمم المتحدة، (CL/205/12-R.2)

وسيقدم التقييم، الذي سيجريه خبير مستقل إلى اللجنة التنفيذية للنظر فيه، خلال اجتماع مخصص في الجزء الأول من العام 2020. وسيساعد في توجيه مداولات المؤتمر العالمي الخامس لرؤساء البرلمانات، وكذلك استراتيجية الاتحاد البرلماني الدولي الجديدة، للفترة 2022-2026.

ترجمة الأمانة العامة للاتحاد البرلماني العربي

الفجوة الديمقراطية في الحوكمة العالمية

في الجزء الثاني من التسعينيات، شرع الاتحاد البرلماني الدولي ببناء علاقة وثيقة مع الأمم المتحدة. وبعد توقيع اتفاقية التعاون الأساسية الأولى في العام 1996، بدأت العلاقة تتبلور مع انعقاد المؤتمر العالمي الأول لرؤساء البرلمانات، قبل انعقاد مؤتمر قمة الألفية التاريخي – اللذين انعقدا في مقر الأمم المتحدة، في أيلول/سبتمبر 2000.

ومن خلال الإعلان العالمي الأول من نوعه، بعنوان *الرؤية البرلمانية للتعاون الدولي في فجر الألفية الثالثة*، تعهد رؤساء البرلمانات "بالمساهمة بشكل جوهري في التعاون الدولي وجعل صوت الناس مسموعاً ضمن الأمم المتحدة". واعترف إعلان قمة الألفية، بدوره، بدور البرلمانات في مساعدتها للنهوض بالرؤية الجديدة للألفية، مطالبةً الحكومات، ضمن جملة من الأمور، "بزيادة تعزيز التعاون الدولي بين الأمم المتحدة والبرلمانات الوطنية من خلال منظمتهم العالمية الاتحاد البرلماني الدولي، في مجالات عدة، بما فيها السلم والأمن، والتطور الاقتصادي، والاجتماعي، والقانون الدولي، وحقوق الإنسان، والديمقراطية، والمسائل الجندرية."

وعملياً، إن هذه الرؤية المتمثلة *بالبعد البرلماني لعمل الأمم المتحدة*، اعتمدت في الأساس على أربعة أهداف أساسية:

1. جعل آراء البرلمانات والبرلمانيين تؤثر على عمليات صنع القرار في الأمم المتحدة، أو إضافة عناصر مهمة، أو التحقق من صحة القرارات التي تم اتخاذها؛

2. مساءلة الحكومات عن التزاماتها تجاه الأمم المتحدة، كما في حالة المعاهدات، والاتفاقيات الدولية، وقرارات وإعلانات مختلف هيئات الأمم المتحدة (الجمعية العامة، مجلس الأمن، إلخ...)؛

3. تعريف البرلمانات بالأمم المتحدة وبناء الدعم السياسي لها، باعتبارها مؤسسة الحوكمة العالمية الرائدة؛

4. تسهيل تنفيذ اتفاقيات الأمم المتحدة، من خلال التشريعات التمكينية ومخصصات الموازنة.

ومع ذلك، فمنذ البداية، لم تطبق هذه الأهداف بالتساوي على كل منظمة: فاستثمار الاتحاد البرلماني الدولي في العلاقة مع الأمم المتحدة، كان يتحقق بصورة رئيسية – ولكن ليس على سبيل الحصر– بالهدفين 1 و2؛ أما بالنسبة إلى الأمم المتحدة، فقد كان التركيز على التفاعل مع الاتحاد البرلماني الدولي والبرلمانات على الهدفين 3 و4، بشكل أساسي.

وبالنسبة إلى الاتحاد البرلماني الدولي، كان البعد البرلماني للأمم المتحدة، في المقام الأول، مشروعاً سياسياً يهدف إلى تعزيز الديمقراطية على الصعيدين الوطني والعالمي – كما لوحظ في نتائج إعلان المؤتمر العالمي الثاني لرؤساء البرلمان (2005) – يتمثل بسد الفجوة الديمقراطية في العلاقات الدولية وتشكيل دور أقوى للبرلمانات في الحوكمة العالمية. لم يضع هذا المشروع الاتحاد البرلماني الدولي، كبرلمان عالمي ولا يهدف إلى إنشاء جمعية برلمانية تشرف على الأمم المتحدة. فبدلاً من ذلك، سعى إلى احترام الفصل بين السلطات التنفيذية والتشريعية، فضلاً عن دعوة العمل البرلماني وحشده بشأن القضايا العالمية، من قبل البرلمانيين الأعضاء الذين يتعاملون مع القضايا ذات الصلة في برلماناتهم الوطنية.

ومن الناحية الاستراتيجية، يتعين اتباع هدف الاتحاد البرلماني الدولي، من خلال مسارين متوازنين، واحد على الصعيد الوطني، والآخر على الصعيد العالمي:[1]

(أ) تمكين البرلمانات الوطنية من تزويد المدخلات إلى مواقف سياسات الحكومات في الأمم المتحدة، ومراقبة استجابة الحكومات لاتفاقيات الأمم المتحدة (أي المعاهدات، والاتفاقيات، والقرارات، والإعلانات السياسية).

(ب) تقديم مدخلات، *كمنظمة عالمية للبرلمانات الوطنية*، مباشرة إلى عمليات صنع القرار بالأمم المتحدة، مستمدة من القرارات، والإعلانات الرسمية للاتحاد البرلماني الدولي، وكذلك توصيات الاجتماعات مثل جلسة الاستماع البرلمانية السنوية في الأمم المتحدة.

وتماشياً مع الهدفين 3، و4، طور الاتحاد البرلماني الدولي، ووكالات منظومة الأمم المتحدة وبرامجها (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، ومنظمة الصحة العالمية، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، ومنظمة العمل الدولية، إلخ...) تعاوناً وثيقاً، على *المستوى التنفيذي*، عبر العمل على مشاريع مشتركة مثل الكتيبات، وورش العمل، والسعي إلى إضفاء الطابع المؤسسي على علاقة العمل بين البرلمانات والمكاتب القطرية للأمم المتحدة في المجال.

[1] تم تحديد المسارين الوطني والعالمي بوضوح في الإعلان الصادر عن المؤتمر العالمي الأول لرؤساء البرلمانات، في العام 2000، والذي ينص، ضمن جملة أمور، على أنه " يجب أن توفر البرلمانات نفسها البعد البرلماني أولاً وقبل كل شيء على الصعيد الوطني، عبر أربعة أنواع متميزة لكن بطرق مترابطة "، الأول منه هو" التأثير على سياسة بلدانها بشأن المسائل التي تتناولها الأمم المتحدة وغيرها من منتديات التفاوض الدولية. " على الصعيد العالمي، يدعو إعلان الاتحاد البرلماني الدولي "إلى توحيده كمنظمة عالمية للتعاون بين البرلمانات ونقل رؤية أعضائه وإرادتهم إلى المنظمات الحكومية الدولية."

الركائز الأساسية للعلاقة المؤسسية بين الاتحاد البرلماني الدولي والأمم المتحدة

عند مناقشة العلاقة بين الاتحاد البرلماني الدولي والأمم المتحدة، يجب التمييز بين الأمانة العامة للأمم المتحدة ومختلف وكالاتها، تحت قيادة الأمين العام ومديري الوكالات، والدول الأعضاء في الأمم المتحدة، التي تمثل القوة السياسية الحقيقية للمنظمة. يرتكز المشروع السياسي للاتحاد البرلماني الدولي، في الأمم المتحدة بشكل رئيسي، على طرح المنظور البرلماني في العمليات التداولية للهيئات السياسية للأمم المتحدة، مثل الجمعية العامة، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ومجلس الأمن، وأجهزتها الفرعية.

ولتعزيز الأهداف السياسية للاتحاد البرلماني الدولي في الأمم المتحدة، حصل الاتحاد البرلماني الدولي في العام 2002 على صفة مراقب في الجمعية العامة وهيئاتها الفرعية، مما أتاح تنفيذ جميع عمليات صنع القرار الرئيسية. من الناحية الرسمية، لم تعترف الأمم المتحدة بالاتحاد البرلماني الدولي كمنظمة دولية، (وفقاً لتعريف كلاسيكي/تقليدي يستلزم أن يكون حكومياً دولياً)، لكنها اعترفت بالاتحاد البرلماني الدولي كمنظمة فريدة *بين الدول*. خلال العقدين الأخيرين، اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة سلسلة من القرارات التي تحكم العلاقة بين الأمم المتحدة، والبرلمانات والأمم المتحدة، وانعقدت اجتماعات مشتركة منتظمة، (مثل جلسة الاستماع البرلمانية السنوية في الأمم المتحدة، والاجتماع البرلماني في لجنة وضع المرأة)، لتقديم مدخلات في عمليات الأمم المتحدة الرئيسية، حيث شارك عدد أكبر من البرلمانيين في اجتماعات الأمم المتحدة كجزء من الوفود الوطنية، وأنشئت اللجنة الدائمة لشؤون الأمم المتحدة في الاتحاد البرلماني الدولي، للنظر في الإصلاحات المؤسسية وإجراءات الأمم المتحدة، (مثل متابعة أهداف التنمية المستدامة)، وتقديم التوصيات ذات الصلة.

وفيما يتعلق بعلاقات الاتحاد البرلماني الدولي، مع الأمانة العامة للأمم المتحدة ومختلف وكالات منظومة الأمم المتحدة، تفاوض الاتحاد البرلماني الدولي مع الأمم المتحدة وغيرها من كيانات الأمم المتحدة، على عدد من اتفاقات التعاون، ومذكرات التفاهم التي تحدد طرق المشاركة وتحدد، في بعض الحالات، مجالات العمل المحددة حيث يمكن إجراء أنشطة مشتركة. يصدر الأمين العام للأمم المتحدة تقارير منتظمة تستعرض العمل المنجز بالتعاون مع الاتحاد البرلماني الدولي، في الآونة الأخيرة، تم إنشاء اجتماع مشترك للقيادات العليا من أجل المساعدة في تعميم الأنشطة المشتركة، وإقامة علاقات عمل أوثق بين البرلمانات والمكاتب الميدانية للأمم المتحدة.

وعلى مر السنين، أصبح عمل المكتب الصغير للمراقب الدائم للاتحاد البرلماني الدولي، لدى الأمم المتحدة مكملاً بشكل متزايد لعمل الزملاء الموجودين في جنيف. واليوم، يمكن القول إن معظم الأمانة العامة للاتحاد البرلماني الدولي، تشارك في العمليات السياسية والأنشطة التنفيذية للأمم المتحدة إلى حد ما أو غيره. أنشأ مقر الاتحاد

البرلماني الدولي في جنيف، علاقة عمل مع مكتب الأمم المتحدة والعديد من الوكالات التي يقع مقرها في جنيف (مثل منظمة الصحة العالمية، ومنظمة التجارة العالمية، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، ومنظمة العمل الدولية)، ويشارك الآن بنشاط في متابعة عمل هيئات الأمم المتحدة، مثل مجلس حقوق الإنسان، ولجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، وضمان المدخلات البرلمانية في مداولاتها. كما أنشأ مقر الاتحاد البرلماني الدولي علاقة وثيقة مع الأمانة العامة لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، الذي يقع في فيينا، وكذلك مع وكالات نزع السلاح، مثل منظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية، ومنظمة حظر الأسلحة الكيميائية.

تأثير الاتحاد البرلماني الدولي على العمليات السياسية للأمم المتحدة اليوم

بالرغم من الروابط المؤسسية العديدة التي أقيمت مع الأمم المتحدة، وقصص النجاح العديدة المتعلقة بالمشاركة البرلمانية، التي حصلت على مر السنين، فإن المشروع السياسي للاتحاد البرلماني الدولي، في الأمم المتحدة لا يزال في طور التنفيذ. تقف القدرات المحدودة والقيود المؤسسية في طريق اتخاذ الاتحاد البرلماني الدولي، إجراءات فعالة أكثر، خصوصاً فيما يتعلق بالمسارات الوطنية والعالمية، على حد سواء، لمشاركته مع الأمم المتحدة.

فيما يتعلق بالمسار الوطني (أ):

- بسبب العدد المحدود للموظفين، والموازنة المحدودة، يستطيع الاتحاد البرلماني الدولي أن يتبع فقط مجموعة من العمليات السياسية للأمم المتحدة، مع تغطية محدودة جداً للجمعية العامة، وهيئاتها الفرعية، ومع عدم تغطية الكثير من الهيئات والعمليات الأخرى، بما فيها اجتماعات مجلس الأمن.
- إن تقديم التقارير إلى البرلمانات حول مختلف المسائل المدرجة على جدول أعمال الأمم المتحدة متفرق ومحدود (معظمها متعلق بالتنمية)، ولا تُعطى المسائل الأخرى (مثل حقوق الشعوب الأصليين، والأشخاص ذوي الإعاقة) سوى انتباه محدود.
- لا يملك الاتحاد البرلماني الدولي القدرة أو الموارد للتواصل مع البرلمانات بلغات إضافية حول مشاورات الأمم المتحدة ومداولاتها في الوقت المناسب، من أجل أن تتخذ إجراءات فعالة للرقابة إزاء حكوماتها.
- تُعتبر مشاركة البرلمانيين في اجتماعات الأمم المتحدة، كجزء من الوفود الوطنية، عشوائية ومتباينة، ولا توجد قواعد معينة فيما يتعلق بالتمثيل السياسي وقد ترك اختيار أعضاء البرلمان المشاركين إلى حكومات اليوم.

- تحد ممارسات الاتحاد البرلماني الدولي من قدرته على المشاركة المباشرة مع أكثر من 45000 برلماني عالمي في مختلف إجراءات الأمم المتحدة، ومعظم المجموعات الوطنية للاتحاد البرلماني الدولي غير مجهزة لتبادل المعلومات حول إجراءات الأمم المتحدة مع البرلمانيين الأعضاء الآخرين في برلماناتهم التي تتناول المسائل المطروحة.

فيما يتعلق بالمسار العالمي (ب):

- كانت مناصب الاتحاد البرلماني الدولي ستتسم بالمزيد من الفعالية في عمليات الأمم المتحدة، لو تمت صياغتها بشكل أوضح في القرارات، والإعلانات وكانت أكثر استعداداً في إضافة عناصر جديدة لعمليات الأمم المتحدة الجارية[2].
- لا تعتبر الأمم المتحدة أن الاتحاد البرلماني الدولي هو نظيرها البرلماني الوحيد، لأنها تشارك في الوقت نفسه مع عدد من الشبكات البرلمانية والهيئات الإقليمية.
- تظل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة عموماً حذرة من "التدخل" البرلماني المتصور، بحيث عندما يتعلق الأمر بالاعتراف بمساهمة "المعنيين" الآخرين أو "الشركاء" في عمليات الأمم المتحدة، فإنها تركز أساساً على المجتمع المدني والقطاع الخاص.
- بصفته مراقباً في الجمعية العامة وأجهزتها الفرعية، لا يتمتع الاتحاد البرلماني الدولي بأي امتيازات خاصة نيابة عن المجتمع البرلماني العالمي، مثل الحق التلقائي في المشاركة في مفاوضات اتفاقات الأمم المتحدة الرئيسية (باستثناء المدخلات العرضية التي قد يسمح "ميسيرها" بذلك، حسب تقديرها)، أو تعميم وثائق الاتحاد البرلماني الدولي في الجمعية العامة، باعتبارها وثائق رسمية للأمم المتحدة[3]. وبطريقة أخرى،

---

[2] تميل قرارات وإعلانات الاتحاد البرلماني الدولي إلى معالجة المسائل على نطاق واسع جداً، غالباً بسبب الممارسة المتنامية المتمثلة في دمج المقترحات المختلفة في اقتراح واحد. نظراً لاعتمادها بتوافق الآراء (على عكس تصويت الأغلبية)، تبحث هذه النصوص عن القاسم المشترك بين الوفود البرلمانية، مخلفة المسائل الحرجة من دون معالجة. لكي يقدم الاتحاد البرلماني الدولي مواقف واضحة وقابلة للتنفيذ من خلال هذه القرارات على المستوى العالمي، ستحتاج العملية إلى التغيير. قد ترغب اللجنة التنفيذية واللجان الدائمة للاتحاد البرلماني الدولي في مناقشة هذه المسألة في اجتماع مقبل.

[3] في القرار 47/57 (كانون الثاني/يناير 2003)، الجمعية العامة "قررت السماح بتوزيع الوثائق الرسمية التي اعتمدها الاتحاد البرلماني الدولي في الجمعية العامة، على ألا تترتب نتائج مالية من جراء ذلك على الأمم المتحدة... "وفي مناقشات المتابعة مع مكتب الشؤون القانونية بالأمم المتحدة، تم الاتفاق على عملية تفصيلية يتم بموجبها تعميم وثائق الاتحاد البرلماني الدولي (القرارات والإعلانات وغيرها) على الجمعية العامة بجميع لغات الأمم المتحدة الست تحت شعار الاتحاد البرلماني الدولي فقط. سيتم نشر وثائق الاتحاد البرلماني الدولي في مجلة الأمم المتحدة بشكل منفصل عن وثائق الأمم المتحدة الرسمية وبدون شعار الأمم المتحدة المعتاد. أثبتت هذه العملية أنها مرهقة وغير فعالة، وكذلك مكلفة للغاية بسبب الترجمة. بسبب المسار المنفصل الذي تم وضعه في مكانه، لم يتم تعميم وثائق الاتحاد البرلماني الدولي في اجتماعات الأمم المتحدة ذات الصلة ولا يمكن البحث فيها حسب الموضوع أو الرمز مثل وثائق الأمم المتحدة الأخرى. تم وقف هذه الممارسة في نهاية المطاف. لبعض الوقت، تمكن الاتحاد البرلماني الدولي من توزيع وثائقه بموجب رسالة تغطية من قبل

تعتبر الدول الأعضاء في الأمم المتحدة الاتحاد البرلماني الدولي والبرلمانات عموماً كواحدة من العديد من الفئات المعنية للأمم المتحدة تقريباً على قدم المساواة مع المجتمع المدني ومن دون أي رأي خاص في المفاوضات الحكومية الدولية.

وعلى الصعيد التنفيذي، أحرز التعاون بين الاتحاد البرلماني الدولي ومختلف وكالات منظومة الأمم المتحدة تقدماً مطرداً على مر السنين، مع عدد متزايد من الفعاليات المشتركة (بما في ذلك بناء القدرات للبرلمانات)، والمنشورات، والمبادرات. ومع ذلك، فإن القدرة على تحقيق هذا التعاون على نطاق واسع وتوزيعه تختلف اختلافاً كبيراً بين المنظمتين. تضم الأمم المتحدة مجموعة من آلاف الموظفين ومئات المكاتب حول العالم. في المقابل، يقتصر الاتحاد البرلماني الدولي على مكتبين، وليس له وجود ميداني حقيقي، ولا يمكنه الاعتماد على أكثر من عشرة من المهنيين أو نحو ذلك لوضع الأنشطة المشتركة وتنفيذها.

نحو تقييم شامل لمشروع الاتحاد البرلماني الدولي السياسي في الأمم المتحدة

بالرغم من بذل بعض الجهود على مر السنين لتقييم كيفية مشاركة البرلمانات مع الأمم المتحدة (لا سيما من خلال دراسة استقصائية/دراسة أجريت في العام 2010)، لم يجر قط مراجعة شاملة لمدى قدرة الاتحاد البرلماني الدولي، *بصفته مؤسسة*، للمضي قدماً في الرؤية الأصلية لسد الفجوة الديمقراطية في العلاقات الدولية. علاوة على ذلك، يقول منتقدو الاتحاد البرلماني الدولي – وخاصة أولئك الذين يقومون بحملات من أجل إنشاء جمعية برلمانية للأمم المتحدة – أن تأثير تدخلات الاتحاد البرلماني الدولي في الأمم المتحدة ضئيل للغاية.

ويتم تحديث الهيئات التشريعية للاتحاد البرلماني الدولي (اللجنة التنفيذية والمجلس الحاكم) حول عمل الاتحاد البرلماني الدولي مع الأمم المتحدة من خلال قائمة مراجعة للأنشطة، تقام مرة كل سنتين. ومع ذلك، فإن قائمة المراجعة هذه تتضمن فقط العمل المنجز أو الجاري، وهي غير مصممة لتوفير تقييم شامل للتأثير أو للفرص الضائعة. وبالمثل، فإن تقرير الأمين العام للأمم المتحدة بشأن التفاعل بين الأمم المتحدة والبرلمانات والاتحاد البرلماني الدولي هو في الغالب جرد للعمل، ولا يسعى إلى تقديم تقييم شامل قائم على النتائج للعلاقة بين الاتحاد البرلماني الدولي والأمم المتحدة. إن الدراسة الاستقصائية الجديدة حول العلاقة بين البرلمانات والأمم المتحدة (النظر في الأساس إلى أدوات المساءلة والعمليات) في العام 2019 توفر فقط بعض البيانات الإرشادية وخط الأساس الأول لقياس مدى مشاركة البرلمانات في عمليات الأمم المتحدة.

الدولة العضو التي تتولى رئاسة الاتحاد البرلماني الدولي ولكن توقفت هذه الممارسة أيضاً في النهاية بسبب القواعد الجديدة للاقتصاد في استخدام الورق في الأمم المتحدة للحد من كمية الوثائق المتداولة.

توصية

منذ ما يقرب من عشرين عاماً، منذ إنشاء أسس العلاقة بين الاتحاد البرلماني الدولي والأمم المتحدة، حان الوقت لإجراء تقييم أكثر تعمقاً، وشمولاً للمشروع السياسي للاتحاد البرلماني الدولي لدى الأمم المتحدة. ينبغي تقديم نتائج التقييم إلى اللجنة التنفيذية لمواصلة النظر فيها والتوصيات الممكنة بشأن كيفية إعادة توجيه العلاقة بين الاتحاد البرلماني الدولي والأمم المتحدة وتعزيزها بفعالية. يمكن لتوصيات اللجنة التنفيذية أن تبلغ اللجنة التحضيرية للمؤتمر العالمي الخامس لرؤساء البرلمانات في العام 2020، والتأملات الأولية في استراتيجية الاتحاد البرلماني الدولي الجديدة للفترة 2022-2026.

وينبغي أن يتم إجراء التقييم على أكثر من مستوى، بما في ذلك:

- تقييم شامل للمشروع السياسي للاتحاد البرلماني الدولي، في الأمم المتحدة، في ضوء الموارد الجديدة الحالية والمحتملة، وقدرات البرلمانات الخاصة على الاستيعاب، وعمل مجموعات الاتحاد البرلماني الدولي، والجوانب المؤسسية الأخرى؛
- تقييم قائم على النتائج لدعوة الاتحاد البرلماني الدولي، في الأمم المتحدة، بحيث يأخذ في الاعتبار القيمة المضافة الفعلية لمساهمة الاتحاد البرلماني الدولي في عمليات الأمم المتحدة ومدى تأثير هذه المدخلات على النتيجة النهائية؛
- استعراض أساليب عمل الاتحاد البرلماني الدولي (الطرق والأدوات) لإشراك البرلمانات في العمليات التداولية للأمم المتحدة وما إذا كانت أساليب العمل هذه مناسبة للغرض؛
- تقييم لاستثمار الاتحاد البرلماني الدولي، في تيارات العمل السياسية والتنفيذية مع الأمم المتحدة، بهدف إجراء مقايضات ممكنة وإعادة التوازن بين المسارين؛
- تقييم المسارين (الوطني والعالمي)، للمشاركة البرلمانية مع الأمم المتحدة ومدى إمكانية تحقيقهما في الوقت عينه؛
- مراجعة لعمل الاتحاد البرلماني الدولي، مع منظومة وكالات الأمم المتحدة وبرامجها لتقييم تكاليف الفرص المحتملة وتحسين استخدام الموارد المتوفرة.

141st IPU Assembly

Belgrade (Serbia)
13-17 October 2019

Governing Council
Item 7

CL/205/7(b)-R.1
12 October 2019

Interim report by the Secretary General on the activities of the IPU since the 204th session of the Governing Council

(b) Overview of the status of the strategic partnership between the IPU and the United Nations.

The IPU's political project at the United Nations

Note by the Secretary General

The present note provides an overview of and discusses the need for an in-depth evaluation of the IPU vision of parliamentary engagement with the United Nations with a view to filling the democracy gap and enhancing the role of parliaments in global governance. It should be read in conjunction with the report on the recent survey on parliamentary engagement with the United Nations (CL/205/12-R.2).

The findings of the evaluation would help inform the deliberations of the Fifth World Conference of Speakers of Parliament as well as the new IPU Strategy for the period 2022–2026.

The democracy gap in global governance

In the second part of the 1990s, the IPU set out to build a close relationship with the United Nations. After the signing of a first very basic Cooperation Agreement in 1996, the relationship began to take shape with the first World Conference of Speakers of Parliament just before the landmark Millennium Summit – both held at UN headquarters in September 2000.

Through their first ever world Declaration, entitled *The parliamentary vision for international cooperation at the dawn of the third millennium*, Speakers of parliament pledged "to contribute substantively to international cooperation and to make the voice of the people heard within the United Nations". The Millennium Summit's Declaration, in turn, acknowledged the role of parliaments to help advance the new vision for the millennium, calling on governments, inter alia: "To strengthen further cooperation between the United Nations and national parliaments through their world organization, the Inter-Parliamentary Union, in various fields, including peace and security, economic and social development, international law and human rights and democracy and gender issues."

Concretely, this vision of a *parliamentary dimension to the work of the United Nations* came down essentially to four main objectives:

1. To bring the views of parliaments and parliamentarians to bear on UN decision-making processes, adding critical elements or validating decisions already made;
2. To hold governments accountable for their UN commitments, as in the case of international treaties and conventions, resolutions and declarations of various UN bodies (General Assembly, Security Council etc.);
3. To familiarize parliaments with and build political support for the United Nations as the leading global governance institution;
4. To facilitate the implementation of UN agreements through enabling legislation and budgetary allocations.

From the very beginning, however, these objectives did not apply equally to each organization: the IPU's investment in the relationship with the United Nations was driven primarily – though not exclusively – by objectives 1 and 2; for the United Nations, the focus of interaction with the IPU and parliaments was primarily on objectives 3 and 4.

For the IPU, the parliamentary dimension to the United Nations was therefore in the first instance a *political project* aimed at strengthening democracy nationally and globally – as noted in the outcome Declaration of the Second World Conference of Speakers of Parliament (2005) – bridging the democracy gap in international relations and forging a stronger role of parliaments in global governance. This project did not position the IPU as a world parliament nor aim to create a parliamentary assembly that would oversee the United Nations. Instead, it sought to respect the separation of powers between the executive and the legislative, as well as to convene and mobilize parliamentary action on global issues by the MPs dealing with the respective issues in their national parliaments.

Strategically, the IPU's objective was to be pursued through two parallel tracks, one national and the other global:[1]

(a) Enabling national parliaments to provide input to their governments' policy positions at the United Nations and to oversee their governments' response to UN agreements (i.e. treaties and conventions, resolutions and political declarations).

(b) Providing input as the *world organization of national parliaments* directly into UN decision-making processes, drawing from formal resolutions and declarations of the IPU as well as the recommendations of meetings such as the annual parliamentary hearing at the United Nations.

In line with objectives 3 and 4, the IPU and the UN system of agencies and programmes (UNDP, UN Women, WHO, UNEP, OHCHR, UNHCR, UNAIDS, ILO, etc.) have developed close cooperation at the *operational level*, working on joint projects such as handbooks and workshops and seeking to institutionalize a working relationship between parliaments and UN Country Offices in the field.

The building blocks of the IPU-UN institutional relationship

In discussing the relationship between the IPU and the United Nations, an important distinction needs to be made between the Secretariat of the United Nations and its various agencies, led by the Secretary-General and agency directors, and the member States of the United Nations, which represent the real political power of the organization. The IPU's political project at the United Nations rested primarily on putting forward the parliamentary perspective in the deliberative processes of the UN political bodies, such as the General Assembly, ECOSOC, the Security Council and their subsidiary machinery.

---

[1] The national and global tracks were clearly set out in the declaration of the first world conference of Speakers of parliaments in 2000, which states, inter alia: "the parliamentary dimension must be provided by parliaments themselves first of all at the national level in four distinct but interconnected ways", of which the first is "influencing their respective countries' policy on matters dealt with in the United Nations and other international negotiating forums." At the global level, the declaration calls for the IPU "to be consolidated as a world organization for inter-parliamentary cooperation and for relaying the vision and will of its members to intergovernmental organizations."

To further the IPU's political objectives at the United Nations, in 2002 the IPU obtained observer status in the General Assembly and its subsidiary bodies, opening the door to all major decision-making processes. Formally, the United Nations did not recognize the IPU as an international organization (according to a classical/traditional definition which entails being intergovernmental), but recognized the IPU as a unique *inter-State* organization. Over the last two decades, the UN General Assembly has adopted a series of resolutions to govern the relationship between the United Nations, parliaments and the United Nations, regular joint meetings have been instituted (e.g. the Annual Parliamentary Hearing at the UN, the parliamentary meeting at the Commission on the Status of Women) to provide input into major UN processes, more parliamentarians have participated in UN meetings as part of national delegations, and a Standing Committee on United Nations Affairs was established at the IPU to examine UN institutional reforms and major UN processes (e.g. follow-up to the SDGs) and make relevant recommendations.

With regard to IPU relations with the UN Secretariat and various UN system agencies, the IPU negotiated with the United Nations and other UN entities a number of cooperation agreements and memorandums of understanding that determine the modalities of engagement and in some cases the specific areas of work where joint activities may be conducted. The UN Secretary-General produces regular reports reviewing the work done in cooperation with the IPU. More recently, a joint Senior Leadership Meeting was instituted to help mainstream joint activities and establish closer working relations between parliaments and UN field offices.

Over the years, the work of the small Office of the Permanent Observer of the IPU to the United Nations has increasingly been complemented by that of Geneva-based colleagues. Today, most of the IPU Secretariat can be said to be engaged with the political processes and operational activities of the United Nations to some extent or other. The IPU Headquarters in Geneva has developed a working relationship with the UN Office and several agencies based in Geneva (e.g. WHO, WTO, UNEP, OHCHR, UNHCR, UNCTAD, UNAIDS, ILO), and is now actively involved in following the work of UN bodies such as the Human Rights Council and CEDAW Committee and ensuring parliamentary input on their deliberations. The IPU Headquarters has also developed a close relationship with the Secretariat of the Vienna-based UNODC, as well as with disarmament agencies such as the CTBTO and OPCW.

The IPU's impact on UN political processes today

Despite the many institutional links forged with the United Nations and the many success stories of parliamentary engagement over the years, the IPU's political project at the United Nations remains very much work in progress. Limited capacities and institutional constraints stand in the way of more effective action by the IPU with respect to both the national and global tracks of its engagement with the United Nations.

With respect to the national track (a):

- Because of a small staff and a very limited budget, the IPU is only able to follow a handful of UN political processes, with very limited coverage of the General Assembly and its subsidiary bodies and no coverage at all of many other bodies and processes, including meetings of the Security Council.
- Reporting to parliaments on the various issues on the UN agenda is sporadic and limited to a few issues (mostly development-related), with other issues (e.g. rights of indigenous people and of persons with disability) given limited attention.
- The IPU does not have the capacity or resources to communicate with parliaments in additional languages about UN negotiations and debates in a timely manner so that parliaments can take effective oversight action vis-à-vis their governments.
- The participation of parliamentarians in UN meetings as part of national delegations is random and uneven, with no particular rules in terms of political representation and the selection of participating MPs left to the governments of the day.
- IPU practices limit its capacity to engage directly with the 45,000+ world parliamentarians in the various processes of the UN, and most IPU national groups are not equipped to share information on UN processes with the other MPs in their respective parliaments dealing with the issues at hand.

With respect to the global track (b):

- IPU positions would be more effectively fed into UN processes if they were couched in clearer terms in resolutions and declarations and were more forthcoming in adding new elements to ongoing UN processes.[2]
- The United Nations does not regard the IPU as its sole parliamentary counterpart, as it engages at the same time with a number of parliamentary networks and regional bodies.
- Member States of the United Nations generally remain wary of perceived parliamentary "interference", so that when it comes to recognizing the contribution of other "stakeholders" or "partners" in UN processes they focus primarily on civil society and the private sector.
- As an observer in the General Assembly and its subsidiary organs, the IPU does not enjoy any special privileges on behalf of the world's parliamentary community, such as the automatic right to participate in negotiations of major UN agreements (except for the occasional input which "facilitators" might allow at their discretion), or to circulate IPU documents in the General Assembly as official UN documents.[3] In other words, member States of the United Nations regard the IPU and parliaments in general as one of many UN constituencies roughly on a par with civil society and with no special say in intergovernmental negotiations.

On the operational front, cooperation between the IPU and various agencies of the UN system has progressed steadily over the years, with a growing number of joint events (including capacity-building for parliaments), publications and initiatives. However, the capacity to deliver on the scale and distribution of this cooperation varies dramatically between the two organizations. The United Nations has a contingent of thousands of staff and hundreds of offices around the world. In contrast, the IPU is limited to two offices, has no real field presence, and can count on no more than a dozen or so professionals to devise and implement joint activities.

Toward a comprehensive evaluation of the IPU political project at the United Nations

While some effort has been made over the years to evaluate how parliaments engage with the United Nations (notably through a survey/study conducted in 2010), there has never been a comprehensive review of the extent to which the IPU *as an institution* is able to carry forward the original vision of filling the democracy gap in international relations. Moreover, critics of the IPU – in particular those campaigning for the establishment of a UN Parliamentary Assembly – argue that the impact of IPU interventions at the United Nations is minimal.

The IPU governing bodies (Executive Committee and Governing Council) are updated on the IPU's work with the United Nations through a biannual checklist of activities. However, this checklist only features work done or in progress and is not designed to provide an overall assessment of impact or of missed opportunities. Similarly, the UN Secretary-General's report on interaction between the United Nations, parliaments and the IPU is mostly an inventory of work and does not seek to provide a comprehensive results-based evaluation of the IPU-UN relationship. A new survey on the relationship between parliaments and the United Nations (looking primarily at accountability tools and processes) in 2019 only provides some indicative data and a first baseline to measure the extent of parliaments' involvement in UN processes.

---

[2] IPU resolutions and declarations tend to address issues very broadly, often because of the growing practice of merging different title proposals into one. As they are adopted by consensus (as opposed to a vote by the majority), these texts look for the minimum common denominator among parliamentary delegations, leaving critical issues unaddressed. For the IPU to present clear, actionable positions through these resolutions at the global level, the process would need to change. The Executive Committee and the Standing Committees of the IPU may wish to discuss this matter at a future meeting.

[3] In Resolution 57/47 (January 2003), the General Assembly "Decide[d] to allow the circulation in the General Assembly of official documents adopted by the Inter-Parliamentary Union, on the understanding that no financial implications result for the United Nations..." In follow-up discussions with the UN Office of Legal Affairs, an elaborate process was agreed upon whereby IPU documents (resolutions, declarations etc.) would be circulated to the General Assembly in all six UN languages under the IPU logo only. IPU documents would be published in the UN Journal separately from official UN documents and without the usual UN symbol. Very quickly this process proved very cumbersome and ineffective, as well as very expensive due to the cost of translations. Because of the separate track that was put in place, IPU documents were not circulated in the relevant UN meetings and could not be searched by subject or symbol like other UN documents. The practice was eventually discontinued. For some time, the IPU was able to circulate its documents under cover letter by the member State holding the IPU Presidency but this practice too was eventually discontinued due to new (PaperSmart) rules at the United Nations to limit the amount of documents in circulation.

Recommendation

Nearly twenty years since the foundations of the IPU-UN relationship were put in place, the time has come for a more in-depth, comprehensive assessment of the IPU's political project vis-à-vis the United Nations. The results of the assessment should be presented to the Executive Committee for further consideration and possible recommendations on how to reorient and effectively strengthen the relationship between the IPU and the United Nations. The Executive Committee's recommendations could inform the Preparatory Committee of the Fifth World Conference of Speakers of Parliament in 2020 and the initial reflections on the new IPU Strategy for 2022–2026.

The evaluation would need to proceed at more than one level, including:

- An overall assessment of the IPU's political project at the United Nations in the light of current and potential new resources, parliaments' own absorption capacities, the functioning of IPU groups, and other institutional aspects;
- A results-based evaluation of IPU advocacy at the United Nations that considers the actual added value of the IPU's input in UN processes and the extent to which this input affects the final outcome;
- A review of the IPU's working methods (modalities and tools) for engaging parliaments in UN deliberative processes and whether such working methods are fit for purpose;
- An assessment of the IPU's investment in political and operational work streams with the United Nations with a view to possible trade-offs and rebalancing between the two streams;
- An evaluation of the two tracks (national and global) of parliamentary engagement with the United Nations and the extent to which both are feasible at the same time;
- A review of the IPU's work with the UN system of agencies and programmes to evaluate potential opportunity costs and optimize the use of available resources.