



الشركاء العالميون

حوكمة

تحليل المشروع السياسي للاتحاد البرلماني الدولي

ملخص تنفيذي

تم تكليف الاتحاد البرلماني الدولي بإجراء تقييم للتقدم في "مشروعه السياسي في الأمم المتحدة" في كانون الثاني/يناير 2020، وتحديد التحديات الداخلية والخارجية، وتقديم سلسلة من التوصيات لتعزيز وتوسيع النفوذ السياسي للاتحاد البرلماني الدولي في مجال التعاون الدولي في السنوات القادمة. ويتألف التقرير من أربعة أقسام.

1. مشاركة الاتحاد البرلماني الدولي/ الأمم المتحدة: المسائل والقضايا الرئيسية

تم تصميم المشروع السياسي للاتحاد البرلماني الدولي، إلى حد ما، لتطوير دور أكثر تأثيراً للبرلمانات في نظام الأمم المتحدة. ترد اليوم ضمن الاتحاد البرلماني الدولي درجة من الإحباط لمدى حدوث ذلك، وبخصوص القيود المفروضة على مركز المراقب. وبالتالي فإن الأسئلة المركزية لهذا التقييم تدور حول مدى فعالية المشروع السياسي للاتحاد البرلماني الدولي؛ في توسيع نفوذ ومساهمة البرلمانات في الحوكمة العالمية من خلال الأمم المتحدة؛ وأسباب هذا النجاح (أو عدم النجاح)؛ وما يمكن أن يفعله الاتحاد البرلماني الدولي لتحسين تأثيره في تأمين قدر أكبر من المساءلة البرلمانية لأنشطة الأمم المتحدة والنتائج السياسية على المستويين العالمي والوطني.

2. توضيح الغرض الاستراتيجي من المشروع السياسي للاتحاد البرلماني الدولي

سلطت المقابلات مع البرلمانيين وموظفي الاتحاد البرلماني الدولي الضوء على ثلاث قضايا رئيسية لها تأثير مباشر على تنفيذ وتأثير المشروع السياسي للاتحاد البرلماني الدولي. أولاً، يختلف تفسير ما ينبغي أن يفعله المشروع السياسي، وكيف ينبغي أن يحققه الاتحاد البرلماني الدولي، بشكل متفاوت بين الجهات المعنية. ثانياً،



بينما كانت الصيغ المبكرة للمشروع السياسي صريحة في الإشارة إلى أن التأثير البرلماني سيتطور من التدخل على المستوى الوطني والإقليمي والعالمي، فإن العلاقة بين نشاط الاتحاد البرلماني الدولي على هذه المستويات الثلاثة غالباً ما تكون ضعيفة. ثالثاً، وكنتيجة للعاملين الأولين إلى حد ما، غالباً ما يتم بناء الحجج الداعية إلى زيادة مشاركة الاتحاد البرلماني الدولي في عمليات الأمم المتحدة حول فكرة غامضة للغاية تتمثل في "سد فجوة الديمقراطية" بدلاً من كيفية تحسين النتائج. ويخلص التقرير إلى أنه ترد حاجة لمزيد من الوضوح حول الغرض من المشروع داخل الاتحاد البرلماني الدولي نفسه، بحيث يكون واضحاً بشأن أشكال التدخلات الاستراتيجية التي ينبغي أن يتخذها في الأمم المتحدة.

3. تقييم تأثير الاتحاد البرلماني الدولي من حيث الأساليب المختلفة

يتألف هذا القسم من ثلاثة أجزاء، يبحث الجزء الأول في الطرق المختلفة التي يسعى الاتحاد البرلماني الدولي من خلالها إلى التعامل مع الأمم المتحدة في نيويورك، التي تتم بشكل أساسي على المستوى العالمي. يستكشف التقرير الطرق التي يسعى مكتب المراقب الدائم (OPO) من خلالها إلى متابعة أهداف المشروع السياسي من خلال خمس آليات رئيسية: جلسة الاستماع البرلمانية السنوية، والوفود البرلمانية إلى اجتماعات الأمم المتحدة الرئيسية، والوصول المباشر إلى آليات الأمم المتحدة؛ واللجنة الدائمة لشؤون الأمم المتحدة؛ ومشاركة مكتب المراقب الدائم المباشرة في اجتماعات الأمم المتحدة. كما وجد أن لدى مكتب المراقب الدائم شبكات واسعة وإمكانية للوصول إلى الأمم المتحدة، لكن لم تتحقق الإمكانيات الكاملة للمكتب بسبب الافتقار إلى القدرة على متابعة عمليات الأمم المتحدة، والعمل من مواقف مؤسسية غير مصاغة بشكل واضح، والفشل في الدمج الكامل للجوانب الوطنية والدولية من عمل الاتحاد البرلماني الدولي، بحيث يعمل جاهداً من أجل إدراك القيمة الكاملة للأدلة البرلمانية الوطنية كأساس لتوسيع نفوذ سياسته.

ويبحث الجزء الثاني في عمل برنامج الاتحاد البرلماني الدولي، الذي تحركه بشكل أساسي الأنشطة في جنيف، وغالباً ما يشمل العمل على المستويات الثلاثة: العالمية والإقليمية والوطنية. ويتناول بالتحديد أمثلة اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة وحقوق الإنسان. ويخلص التقرير إلى أن الاتحاد البرلماني الدولي قد حقق نجاحاً كبيراً في التعامل مع الأمم المتحدة في هذه المجالات من خلال الجمع بين قدرته على العمل في وقت واحد على المستويات الوطنية والإقليمية والعالمية. وهذا يعني أنه يمكن أن يظهر تأثيراً عملياً على المستوى الوطني، ويشكل السياسة على المستوى العالمي. ومع ذلك، فإن مهمة الاتحاد البرلماني الدولي هي توسيع هذه الدروس إلى ما وراء مجالات البرامج المنفصلة، وإلى تأثير أكثر عمومية على عملية الأمم المتحدة.



ويبحث الجزء الثالث على المستوى الوطني، وإمكانية المشاركة مع المكاتب القطرية للأمم المتحدة. يشير تحليل الفرص على المستوى الوطني إلى وجود مجال أمام الاتحاد البرلماني الدولي لبناء نفوذه مع الأمم المتحدة، لا سيما إذا كان بإمكانه تسخير الإمكانيات البرلمانية حول أهداف التنمية المستدامة. وستكون الموازنات الوطنية بالغة الأهمية كأدوات للسياسة الوطنية من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة، ومن المرجح أن يكون هناك جمهور مستعد من أجل إشراف برلماني أقوى بكثير، بالطريقة نفسها التي مارست فيها المراقبة البرلمانية دوراً في نجاح الاتحاد البرلماني الدولي في مجالات الجندر وحقوق الإنسان.

4. الاستنتاجات والتوصيات

تحقق الاتحاد البرلماني الدولي اعترافاً رسمياً كبيراً داخل منظومة الأمم المتحدة، ولا سيما كشريك على الصعيد التنفيذي، وله تأثير ملموس في مجالات السياسة الرئيسية، ويزيد من وعي البرلمانات والبرلمانيين وعملية إشراكهم، لكن يرد قلق واضح داخل الاتحاد البرلماني الدولي حول ما إذا كان يمكن وينبغي للمنظمة أن تحقق المزيد لإدراج صوت البرلمان في العمليات التداولية للأمم المتحدة. يسعى القسم الأخير إلى الجمع بين بعض هذه الآراء المتباينة في محاولة لتوفير قدر أكبر من التركيز والاتفاق حول المرحلة التالية من الاستراتيجية.

وضوح الغرض: تحديد الأهداف والأولويات والغايات

إذا أريد للاستراتيجية السياسية أن تكون فعالة، فلا بد من تحديد الغرض منها بشكل واضح ومتسق عبر المنظمة، بحيث يتم فهمها بالطريقة نفسها من قبل جميع الجهات المعنية، داخل الاتحاد البرلماني الدولي وخارجه.

(i) يحتاج الاتحاد البرلماني الدولي إلى وثيقة استراتيجية واضحة تحدد الغرض من المشروع السياسي، وكيف ستتم متابعته وكيف ستتم مراقبته.

في حين أن "سد فجوة الديمقراطية" أصبح اختصاراً مفيداً للمشروع السياسي، ينبغي أن تستند الإستراتيجية إلى توضيح أفضل لمنطقها المحوري، مع تحديد الطرق التي ستسعى من خلالها لتحقيق أهدافها، وتوضيح الدور من مختلف أجزاء الاتحاد البرلماني الدولي سعياً وراء هذه الهياكل، بما في ذلك لجان المنظمة، ومكتب المراقب الدائم، وفرق البرنامج، والبرلمان الوطنية.

(ii) ينبغي أن يختار الاتحاد البرلماني الدولي ثلاثة إلى خمسة مجالات سياسية ذات أولوية توافق عليها اللجنة التنفيذية وتتم مراجعتها سنوياً.

تتوزع الموارد المتاحة للاستراتيجية السياسية حالياً بشكل ضئيل للغاية. يحتاج الاتحاد البرلماني الدولي إلى العمل بشكل أكثر تعمقاً في مناطق أقل لضمان أقصى تأثير في حدود الموارد المتاحة، وجمع الخبرات من مكتب المراقب الدائم وفرق البرنامج والنشاط الوطني لتشكيل تلك الأولويات.

(iii) جعل أهداف التنمية المستدامة سمة رئيسية لتحقيق الأولويات الاستراتيجية.

لا يبالي الغالبية العظمى من البرلمانيين وإلى حد كبير بما تقوم به الأمم المتحدة في نيويورك، وبدور الاتحاد البرلماني الدولي. لكن، يعتبر عدداً كبيراً من البرلمانات وأعضائها أهداف التنمية المستدامة أولوية لبلدانهم. يمكن للاتحاد البرلماني الدولي الاستفادة من هذه الاهتمامات لدعم الاستراتيجية السياسية الأوسع. وهذا لا يعني أنه ينبغي أن تركز جميع الأنشطة المؤثرة حصرياً على أهداف التنمية المستدامة، كما لا يوحى أيضاً أنه ينبغي أن يتبع الاتحاد البرلماني الدولي ببساطة جدول أعمال وضعته الأمم المتحدة. يمكن الهدف في الاستفادة من أدلة وخبرات البرلمانات حول أهداف التنمية المستدامة ضمن الإستراتيجية المؤثرة في نيويورك. توفر أهداف التنمية المستدامة نفوذاً مفيداً للاستراتيجية السياسية، كما يمكن وينبغي للاتحاد البرلماني الدولي أن يحقق المزيد من ذلك.

الاستفادة من نقاط القوة في الاتحاد البرلماني الدولي: عملية الإصلاح والهيكل

تتناول التوصيات الخمس التالية كيف يمكن للاتحاد البرلماني الدولي أن يغير هيكله الداخلية، وأساليب العمل والتواصل من أجل تنفيذ تلك الاستراتيجية.

(iv) ينبغي أن ينظم الاتحاد البرلماني الدولي ويهيء النشاط في نيويورك بشكل أكثر وضوحاً حول أهداف محددة تتعلق بسياسة المنظمة أو تنفيذها أو أهدافها المتعلقة بالسمعة.

ترد ثلاثة عناصر تتعلق بذلك. أولاً، يجب إعادة ضبط الفعاليات الثابتة للاتحاد البرلماني الدولي في نيويورك بحيث يتم تقييمها بناءً على ما تفعله من أجل سمعة الاتحاد البرلماني الدولي وتأثيره، بدلاً من مساهمتها في تشكيل سياسة الأمم المتحدة التي تتم مناقشتها. ثانياً، ينبغي أن يهدف الاتحاد البرلماني الدولي إلى تقديم منظور برلماني مميز من خلال تجارب الحياة الواقعية، والأمثلة والقصص حول تأثير سياسة الأمم المتحدة،

بالإضافة إلى قراراتها. ثالثاً، يحتاج الاتحاد البرلماني الدولي إلى ممارسة المزيد من الضغط السياسي غير الرسمي الذي يمكن لوفود الاتحاد البرلماني الدولي أن تمارسه على سفراء بلادهم خلال الاجتماعات في نيويورك.

(v) ينبغي تشديد تركيز اللجنة الدائمة لشؤون الأمم المتحدة (SCOUNA)، بما يتماشى مع أولويات الاستراتيجية السياسية، بحيث تؤدي دوراً أكبر في صقل موقف الاتحاد البرلماني الدولي فيما يتعلق بالأمم المتحدة.

يمكن أن تكون اللجنة الدائمة لشؤون الأمم المتحدة أكثر فاعلية إذا كان عملها مرتبطاً بشكل مباشر بأهداف الاستراتيجية السياسية، وإذا أشركت النواب البرلمانيين كخبراء في السياسة في تحقيقات أكثر تركيزاً وتفصيلاً؛ وإذا كان بإمكانها تمكين الاتحاد البرلماني الدولي من الوصول إلى موقف مميز فيما يتعلق بسياسة الأمم المتحدة. ينبغي أن تؤدي دوراً سياسياً أكثر وضوحاً في الاستراتيجية السياسية. ينبغي أن تركز على مجالات السياسة ذات الأولوية للاستراتيجية والتحقيق فيها على مدى فترة زمنية أطول. ينبغي أن يكون لديها إحاطة محددة لفهم مجموعة متنوعة من الخبرات على المستوى القطري داخل الاتحاد البرلماني الدولي فيما يتعلق بهذه المجالات واستخدام ذلك كأساس لمشاركتها في تفاصيل السياسة في الأمم المتحدة. كما ينبغي أن تسعى إلى تحديد المكان الذي يتوافق فيه العمل البرنامجي للاتحاد البرلماني الدولي بشكل أفضل مع أولويات الاستراتيجية.

(vi) ينبغي أن يسعى الاتحاد البرلماني الدولي إلى إنشاء مداخل ونماذج جديدة للمشاركة مع الأمم المتحدة.

ظهرت ثلاثة موضوعات من خلال المقابلات التي أجريناها حول كيفية توسيع هذا التأثير، من خلال تنسيق التحالفات داخل منظومة الأمم المتحدة، وإنشاء نقاط دخول جديدة وإنشاء أشكال جديدة من الاتصال مع الجماهير المستهدفة داخل الأمم المتحدة.

(vii) ينبغي أن يُصلح الاتحاد البرلماني الدولي الطريقة التي يتواصل بها مع البرلمانيين بحيث يتمكن من تحديدهم واستهدافهم مباشرة بشأن القضايا التي يهتمون بها.

46000 عضواً من البرلمانات حول العالم هم أكبر مورد منفرد للاتحاد البرلماني الدولي، لكن الاتحاد البرلماني الدولي غير قادر على الاستفادة من هذا المورد بشكل فعال. ينبغي أن يتواصل مباشرة مع البرلمانيين عبر ثلاث طرق. أولاً، تحديد البرلمانيين حسب مصلحة السياسة. ثانياً، استهداف البرلمانيين الأفراد بإحاطات



مفصلة وفقاً لمصالح سياستهم. ثالثاً، إنشاء أشكال جديدة من الاتصال باستخدام تقنية "Zoom" التي تتيح الفرصة لتوسيع نطاق الفعاليات القائمة على السياسات، وإجراء حوار ومناقشة حول تلك السياسات.

(viii) ينبغي تشجيع المكاتب الوطنية للاتحاد البرلماني الدولي على تأدية دور سياسي أكثر نشاطاً في السعي لتحقيق أهداف الاتحاد البرلماني الدولي، وأن يُنظر إليها على أنها جزء لا يتجزأ من الاستراتيجية السياسية للاتحاد البرلماني الدولي.

تعدّ هذه الأدوار الرئيسية بمثابة قناة ومساهم ومنفذ. ينبغي أن تؤدي المكاتب الوطنية دوراً رئيسياً في مساعدة الاتحاد البرلماني الدولي على ربط اهتمامات أعضاء البرلمانين بالقضايا التي يتابعها الاتحاد البرلماني الدولي كجزء من استراتيجيتهم السياسية، مما يوفر اتصالاً ثنائي الاتجاه. كما ينبغي أن يؤدي دوراً أكثر نشاطاً وانخراطاً في التحضير لاجتماعات الاتحاد البرلماني الدولي في الأمم المتحدة. وينبغي أن يكونوا على اتصال مع مكتب المراقب الدائم وأن يساعدوا في تيسير الفرص أمام البرلمانين لممارسة ضغط غير رسمي على سفراء دولهم.

قياس الأثر: التنسيق والمراقبة والحفاظ على التركيز

لكي يكون للاستراتيجية أي معنى بالنسبة للأشخاص الذين سيحتاجون إلى تنفيذها، ينبغي أيضاً أن تكون مصحوبة، أولاً، بمجموعة واضحة من مقاييس التقدم المفهومة بشكل عام، وثانياً، بتقييم منظم للتقدم المحرز ومواصلة تحسين الأساليب اللازمة لتحقيقها.

(ix) ينبغي أن يحدد الاتحاد البرلماني الدولي الغايات، ويوفر البيانات، ويخصص المسؤولية لقياس التقدم المحرز في تأثير سياسة الاتحاد البرلماني الدولي، والتأثير على التنفيذ وملاحح السمعة.

ينبغي أن يسعى الاتحاد البرلماني الدولي إلى تجميع البيانات بشكل روتيني في كل مجال لقياس التقدم المحرز. كما ستحتاج الاستراتيجية أيضاً إلى تحديد مكمّن المسؤولية عن التقدم في كل مجال من هذه المجالات. ومع ذلك، فإن نجاح الاستراتيجية سيعتمد على المدى الذي يمكن للاتحاد البرلماني الدولي أن يدمج فيه الأنشطة المختلفة على المستوى الوطني والإقليمي والعالمي، بحيث تبلغ وتكمل بعضها البعض. على هذا النحو،

سيحتاج الاتحاد البرلماني الدولي إلى آليات تنسيق تسهل هذه العملية، وتحدد الأدوار الخاصة بكل من مكتب المراقب الدائم، واللجنة التنفيذية، واللجنة الدائمة لشؤون الأمم المتحدة وغيرها.

(X) يحتاج الاتحاد البرلماني الدولي إلى التفكير في كيفية نقل أهمية المشروع السياسي داخل المنظمة، وعلاقته بالأولويات الاستراتيجية الثماني للمنظمة ومقدار الموارد التي يرغب في تخصيصها لأهدافها.

تعدّ الاستراتيجية السياسية أمراً أساسياً لتحقيق جميع أهداف الاتحاد البرلماني الدولي الثمانية في وثيقة استراتيجيته للفترة 2017-2021. ولكن غالباً ما يبدو أنه يعمل بعيداً عن تلك الجهود، بمنطق وإيقاع مختلف عن أنشطة الاتحاد البرلماني الدولي الأخرى. ينبغي نقل دور ووظيفة المشروع السياسي بشكل أكثر اتساقاً داخل المنظمة وإلى الجهات المعنية الخارجية. في حين أن "سد فجوة الديمقراطية" أصبح الوصف الافتراضي لمشاركة الاتحاد البرلماني الدولي مع الأمم المتحدة، فمن المرجح أن يتم فهم قيمة المشروع بشكل صحيح فحسب إذا تم وصفه من حيث قيمته العملية، ومساهمته في عمل الاتحاد البرلماني الدولي بشكل كامل.

ملاحظات ختامية

يتمثل الانطباع السائد من هذا التقييم في أن الاتحاد البرلماني الدولي لا يدرك في كثير من الأحيان مدى نجاحه في التعامل مع الأمم المتحدة. ويعزى ذلك إلى أن هذا النجاح غالباً ما يحدث في جيوب منعزلة أو في مجالات محددة للسياسة، وغالباً ما يتم تقديره بالكامل فحسب من قبل المشاركين مباشرة في هذا المجال، وليس من قبل المنظمة ككل. وهذا يعني أن العديد من المقابلات التي أُجريت بخصوص هذا التقييم كانت تميل إلى التركيز على العمليات والمشكلات، وليس أقلها فشل الأمم المتحدة في الاعتراف بقيمة المساهمات البرلمانية في العديد من المجالات. وهذا يمكن أن يعيق عمل الاتحاد البرلماني الدولي في بعض النواحي، لكنه لم يمنعه من تحقيق مكاسب كبيرة، لا سيما في مجالات السياسة التي تمت دراستها في هذا التقرير. إنه يوفر أساساً قوياً للاتحاد البرلماني الدولي لتوسيع نطاقه. ومع ذلك، ورد نقاش أقل أثناء التقييم حول إمكانية توسيع مساهمة الاتحاد البرلماني الدولي، وكيف يمكن تحقيق ذلك. هذه الفرص موجودة بلا شك شريطة أن يكون الاتحاد البرلماني الدولي عازماً على انتهازها.

مقدمة

تم تكليف الاتحاد البرلماني الدولي بإجراء تقييم "لمشروعه السياسي في الأمم المتحدة" في كانون الثاني/يناير 2020، بعد عشرين عاماً من تحديد المؤتمر العالمي الأول لرؤساء البرلمانات رؤيته للمشاركة البرلمانية في التعاون الدولي، التي وفرت لاحقاً الأساس لجهود الاتحاد البرلماني الدولي من أجل الانخراط على نحوٍ أكثر انتظاماً مع منظومة الأمم المتحدة.

ويعزى السبب في التقييم إلى الإحساس بأنه، كما تشير إحدى الأوراق التحضيرية للمؤتمر العالمي الخامس لرؤساء البرلمانات في آب/أغسطس 2020، "لقد قطعت العلاقة المؤسساتية بين الاتحاد البرلماني الدولي والأمم المتحدة أقصى ما يمكنها من حيث تحديد واستخدام جميع العمليات والأماكن التي يتم منحها عادة للكيانات المراقبة."¹ وعلى هذا النحو، طُلب من المقيمين إعداد ورقة لإبلاغ "التفكير الداخلي في الاتحاد البرلماني الدولي ... فيما يتعلق بالمسار المستقبلي لعلاقته مع الأمم المتحدة"، من خلال تقييم نشاط الاتحاد البرلماني الدولي في الأمم المتحدة، والروابط المؤسساتية بين الهيئتين وبرنامج عمل الاتحاد البرلماني الدولي من خلال تحليل لوثائق مستفيضة وسلسلة من المقابلات مع القيادة السياسية والإدارية للاتحاد البرلماني الدولي، والأعضاء البرلمانيين المشاركين في لجان الاتحاد البرلماني الدولي المختلفة، والسفراء وكبار مسؤولي الأمم المتحدة، والجهات المعنية الأخرى. وبالتالي، فإن الغرض من التقييم هو تقييم التقدم، وتحديد التحديات الداخلية والخارجية، وتقديم سلسلة من التوصيات لتعزيز وتوسيع النفوذ السياسي للاتحاد البرلماني الدولي في السنوات القادمة.

ويتألف التقرير من أربعة أجزاء رئيسية. يقدم القسم الأول تقيماً للعلاقة الحالية مع الأمم المتحدة، والمسائل الرئيسية التي ينبغي أن يتناولها هذا التقييم. ويبحث القسم الثاني في كيفية تطور استراتيجية الاتحاد البرلماني الدولي على مدى عشرين عاماً، والطريقة التي يفهم وفقها المشروع السياسي داخلياً وخارجياً، والمسائل الرئيسية لتلك الاستراتيجية. ويبحث القسم الثالث في الطرق المختلفة التي يتعامل بها الاتحاد البرلماني الدولي مع منظومة الأمم المتحدة من خلال عمله في نيويورك وجنيف، فضلاً عن مبادراته الأخرى على المستوى العالمي والإقليمي والوطني. ويقدم القسم الرابع سلسلة من التوصيات من أجل التطوير المستقبلي لتلك الاستراتيجية.

¹ 1-R.4/CONF-2020/PrepCom1 /24 كانون الثاني/يناير 2019، الفقرة 17.

1. مشاركة الاتحاد البرلماني الدولي / الأمم المتحدة: المسائل والقضايا الرئيسية

لقد نما الزخم الذي دفع الاتحاد البرلماني الدولي لتأدية دور أكبر في التعاون الدولي خلال النصف الثاني من التسعينيات، وقد تم تحديد الأساس لعلاقة أكثر رسمية في الإعلان الصادر عن مؤتمر رؤساء البرلمانات الوطنية في آب/ أغسطس 2000 الذي دعا، خلال قوة مهمة بناء الديمقراطية للاتحاد البرلماني الدولي، إلى بعد برلماني أقوى للتعاون الدولي والحوكمة العالمية. وحدد مختلف التدابير التي يمكن للبرلمانات وينبغي أن تتخذها داخل مؤسساتها على الصعيد الوطني لتحسين المساءلة في المفاوضات الدولية، وعلى المستوى الإقليمي من خلال تعاون أكبر، وعلى الصعيد الدولي، لتعزيز الاتحاد البرلماني الدولي مما يشير إلى أنه ينبغي "المساهمة بشكل جوهري في التعاون الدولي وإيصال صوت الشعوب داخل الأمم المتحدة... [و] دعوة الأمم المتحدة والاتحاد البرلماني الدولي للبحث عن سبل لتقوية الروابط المؤسسية والتعاون العملي."

وشكل هذا الإعلان الأولي الأساس للمشروع السياسي للاتحاد البرلماني الدولي الذي تطور لاحقاً إلى أربعة أهداف أساسية وهي:

1. الاستفادة من وجهات نظر البرلمانات والبرلمانيين في عمليات صنع القرار في الأمم المتحدة، وإضافة العناصر الحاسمة أو المصادقة على القرارات التي تم اتخاذها بالفعل؛
2. مساءلة الحكومات عن التزاماتها تجاه الأمم المتحدة، كما في حالة المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والقرارات والإعلانات الصادرة عن مختلف هيئات الأمم المتحدة (الجمعية العامة، مجلس الأمن، إلخ)؛
3. تعريف البرلمانات بالأمم المتحدة وحشد الدعم السياسي لها باعتبارها مؤسسة الحوكمة العالمية الرائدة؛
4. تسهيل تنفيذ اتفاقيات الأمم المتحدة من خلال التشريعات التمكينية والمخصصات الميزانية.

وكان من المقرر متابعة هذه الأهداف بدرجات وأساليب متفاوتة على المستويات الوطنية والإقليمية والعالمية، مع دعم الاتحاد البرلماني الدولي لجهود البرلمانات لمساءلة حكوماتها عن المسائل المتعلقة بالأمم المتحدة، وبناء القدرات، والمشاركة بين الأقران على المستوى الإقليمي، ومن خلال المراقبة البرلمانية للعمليات التبادلية للأمم المتحدة والمساهمة فيها في الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الأمن والهيئات الفرعية. كانت الفكرة الأساسية هي أنه من خلال السماح للبرلمانات بالمشاركة في مفاوضات الأمم المتحدة في وقت مبكر، فإن النتيجة النهائية لتلك المفاوضات (أي الإعلانات والقرارات والمعاهدات) من المرجح أن تلي الاحتياجات والتطلعات الحقيقية للشعب الذي تمثله البرلمانات. من شأن اتخاذ قرارات أكثر شمولاً في الأمم المتحدة أن يؤدي إلى نتائج أفضل يمكن للبرلمانات تنفيذها بسهولة أكبر من خلال القوانين والموازنات.



وفي العام 2002، تم الاعتراف بمكانة الاتحاد البرلماني الدولي باعتباره الصوت الدولي وممثل البرلمانات وذلك عندما حصل الاتحاد البرلماني الدولي على مركز مراقب في الأمم المتحدة، ومنذ ذلك الحين تم الاعتراف بالمساهمة المميزة للاتحاد البرلماني الدولي في القرارات المتعاقبة للجمعية العامة للأمم المتحدة، وتقارير رئيس الجمعية العامة للأمم المتحدة. وقّع الاتحاد البرلماني الدولي في العام 2016 اتفاقية تعاون جديدة تضمنت سلسلة من الاجتماعات المنتظمة بين الهيئتين على مستوى الإدارة العليا. يعقد الاتحاد البرلماني الدولي بانتظام جلسات استماع للجنة بشأن سياسات محددة في الأمم المتحدة، ويعقد اجتماعات برلمانية في المنتدى السياسي رفيع المستوى، ولجنة وضع المرأة، ومؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، ضمن جملة أمور أخرى، ولديه جلسة استماع برلمانية سنوية في الأمم المتحدة بشأن قضايا السياسة الرئيسية. تؤمن اللجنة الدائمة لشؤون الأمم المتحدة التابعة للاتحاد البرلماني الدولي، التي تأسست في العام 2007، التنسيق والتوجيه لمساهمة الاتحاد البرلماني الدولي في الأمم المتحدة، وقد شارك الاتحاد البرلماني الدولي والأمم المتحدة في مجموعة من الأنشطة المشتركة في مجالات السياسة المتميزة (مثل حقوق الإنسان واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة) على مدى العقد الماضي.

ومع ذلك، فإن الشعور العام من وثائق الاتحاد البرلماني الدولي السابقة، ومن المقابلات التي أجريت لهذا التقييم، هو أن الأمم المتحدة تستفيد من هذه العلاقة أكثر من الاتحاد البرلماني الدولي. وبعبارة أخرى، فإن التصور هو أن الأمم المتحدة سعيدة بالمشاركة مع الاتحاد البرلماني الدولي حيث يمكنها تعزيز أو تسهيل مبادرات واتفاقيات الأمم المتحدة على المستوى الوطني، لكنها أقل حرصاً على تعزيز قدرة البرلمانات على المساهمة في عمليات صنع القرار في الأمم المتحدة. أو دعوة الأمم المتحدة للمساءلة عن سياساتها وقراراتها. لا يؤدي الاتحاد البرلماني الدولي والبرلمانات بشكل عام دوراً رسمياً في عملية سياسة الأمم المتحدة، وتميل فرص تشكيل القرارات إلى أن تكون في مجالات سياسة منفصلة، وغالباً ما تعتمد على المساهمات غير الرسمية والمخصصة، وفي كثير من الأحيان على هامش مناقشات الأمم المتحدة الرئيسية. على الرغم من أن تتمتع الاتحاد البرلماني الدولي بمركز مراقب رسمي في الأمم المتحدة، فإن هذا الاعتراف الرسمي لا يخول إمكانية مشاركته في المفاوضات أو أوراق الطاولة أو الاقتراحات داخل الأمم المتحدة، ولا يخوله حتى توزيع قراراته الخاصة من خلال منظومة الأمم المتحدة. ربما يكون من المهم أن مركز المراقب للاتحاد البرلماني الدولي ليس كمنظمة دولية، ولكن كمنظمة "مشتركة بين الدول" فريدة من نوعها.

ويقدم تقرير الأمين العام للأمم المتحدة للعام 2020 "التفاعل بين الأمم المتحدة والبرلمانات الوطنية والاتحاد البرلماني الدولي" (A/74/759) توضيحاً مفيداً للديناميات الحالية بين الأمم المتحدة والاتحاد البرلماني الدولي. يعدّ التقرير في الأساس إعلاناً ترويجياً عن عمل الأمم المتحدة على المستوى الوطني مع مجموعة متنوعة من البرلمانات، وتحديدًا حول أهداف التنمية المستدامة، وتعزيز المساواة بين الرجال والنساء (الجنسانية)، وبعض الأعمال المتعلقة ببناء السلام. ويعرض عدداً من المبادرات المشتركة مع الاتحاد البرلماني الدولي في هذه المجالات، ويقر بإسهامها في عدد من المجالات "لتزويد البرلمانات الوطنية بالمعلومات حول العمليات ذات الصلة، وإذكاء الوعي بالمعايير العالمية، وحشد الدعم لتنفيذ الالتزامات الدولية وتوفير منصة للتفاعل المنتظم بين البرلمانات وكيانات الأمم المتحدة" (24). كما هو الحال مع التقارير السابقة الصادرة عن الأمم المتحدة، يرد اعتراف واضح بالقيمة التي يجلبها الاتحاد البرلماني الدولي، ولكن هذا دائماً ما يُجذره بيان بأن الاتحاد البرلماني الدولي هو واحد فحسب من بين العديد من الهيئات البرلمانية، مما يعني أن "كيانات الأمم المتحدة تتعاون مع هيئات دولية أخرى ومع المنتديات البرلمانية الإقليمية ودون الإقليمية التي تساعد على تشكيل المساهمات البرلمانية لعمليات الأمم المتحدة الرئيسة" (24).

ينبثق ثلاثة أمور عن المذكرة التي ينبغي أن تساعد في تطوير استراتيجية الاتحاد البرلماني الدولي.

أولاً، لا يوجد اعتراف بأن الاتحاد البرلماني الدولي قد يؤدي دوراً فريداً في إيصال الصوت البرلماني إلى مداولات الأمم المتحدة. تقريباً كل موضع يذكر فيه الاتحاد البرلماني الدولي يتضمن إشارة إلى عمل الأمم المتحدة مع الشبكات البرلمانية الأخرى.

وثانياً، من الواضح أنه يرد اهتمام بما تقوم به البرلمانات على المستوى الوطني، ولا سيما كيفية تنفيذ مبادرات الأمم المتحدة. يبدو أن الأمم المتحدة عازمة على تقديم الدعم على ذلك المستوى التنفيذي، ومن الواضح أنه ينظر إلى عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الداعم للتنمية البرلمانية في بلدان محددة بمثابة قوة.

وثالثاً، يتركز اهتمام البرلمانات، وبالتالي الاتحاد البرلماني الدولي، في المقام الأول على كيفية تحقيق أهداف التنمية المستدامة، في الغالب مع استبعاد كل شيء آخر.



وتم تلخيص العوامل الثلاثة بدقة في الجملة الأولى من خاتمة التقرير:

"يظل تنفيذ خطة العام 2030 حجر الزاوية للتعاون الواسع والمتوسع بين الأمم المتحدة والبرلمانات الوطنية والاتحاد البرلماني الدولي والمنظمات البرلمانية الأخرى على المستويات القطرية والإقليمية والعالمية." (64).

تم تصميم المشروع السياسي للاتحاد البرلماني الدولي بشكل واضح، إلى حد ما، لتطوير دور أكثر تأثيراً في العملية التداولية للأمم المتحدة، ومن الواضح أن هناك درجة من الإحباط داخل الاتحاد البرلماني الدولي بشأن قيود مركز المراقب. ومع ذلك، فإن هذا الجانب من استراتيجية الاتحاد البرلماني الدولي لتوسيع دور البرلمانات في مجالات التعاون الدولي هو واحد فحسب من الأهداف الأربعة المذكورة أعلاه، وإن كانت مهمة. وبالتالي، فإن المسائل المركزية لهذا التقييم تدور حول مدى فعالية المشروع السياسي للاتحاد البرلماني الدولي في توسيع نفوذ ومساهمة البرلمانات في مجالات التعاون الدولي، وأسباب هذا النجاح (أو عدم النجاح)، وما قد يقوم به الاتحاد البرلماني الدولي لتحسين تأثيره في تأمين قدر أكبر من المساءلة البرلمانية لأنشطة الأمم المتحدة على المستويين العالمي والوطني.

وينظر القسم الثالث في الأساليب المختلفة التي يتعامل بها الاتحاد البرلماني الدولي مع الأمم المتحدة في محاولة للإجابة على هذه المسائل، ولكن القسم التالي يبحث أولاً جانباً من الهدف والمنطق الأساسيين للاستراتيجية السياسية للاتحاد البرلماني الدولي، ومدى فهم هذه الاستراتيجية داخل الاتحاد البرلماني الدولي نفسه.

2. توضيح الغرض الاستراتيجي من المشروع السياسي للاتحاد البرلماني الدولي

سلطت المقابلات مع البرلمانيين وموظفي الاتحاد البرلماني الدولي الضوء على ثلاث قضايا رئيسية لها تأثير مباشر على تنفيذ وتأثير المشروع السياسي للاتحاد البرلماني الدولي. أولاً، يختلف التفسير بين الجهات المعنية حيال ما يجب أن يفعله المشروع السياسي، وكيف ينبغي أن يحققه. ثانياً، بينما كانت الإصدارات المبكرة للمشروع السياسي صريحة في الإشارة إلى أن التأثير البرلماني سيتطور من التدخل على المستوى الوطني والإقليمي والعالمي، فإن العلاقة بين نشاط الاتحاد البرلماني الدولي على هذه المستويات الثلاثة غالباً ما تكون ضعيفة. ثالثاً، وكنتيجة للعاملين الأولين إلى حد ما، فإنه غالباً ما يتم بناء الحجج من أجل مشاركة أكبر للاتحاد البرلماني الدولي في العمليات التداولية للأمم المتحدة حول فكرة غير واضحة للغاية تتمثل في "سد فجوة الديمقراطية" بدلاً من كيفية تحسين النتائج.



2.1 عدم الوضوح

من الواضح أن الأهداف الأربعة للمشروع السياسي للاتحاد البرلماني الدولي، المذكورة أعلاه، تُفسَّر بشكل مختلف وتُعطى أهمية مختلفة داخلياً من قبل موظفي الاتحاد البرلماني الدولي والبرلمانيين والجهات المعنية الخارجية، بما في ذلك داخل الأمم المتحدة نفسها. ويرد عدم وضوح بشكل مستمر بخصوص الهدف الأساسي للمشروع السياسي للاتحاد البرلماني الدولي الذي نتج عن الطريقة التي تم تصورها به في الأصل، وحقيقة أنه استمر في التطور على مدار العشرين عاماً الماضية.

وتم تسجيل المشاركة الأولية بين الاتحاد البرلماني الدولي والأمم المتحدة والتي سعت إلى تطوير علاقة أكثر تنظيماً بين الكيانين في عدد من الوثائق بين العامين 1997 و1999 التي تنزع محتوياتها إلى فئتين واسعتين، أولاً حول مبدأ الديمقراطية التمثيلية وتعزيزها، وثانياً، حول مجالات التعاون الوظيفي على مستوى الأمانة العامة بين الاتحاد البرلماني الدولي والأمم المتحدة في قضايا مثل السلام والأمن وحقوق الإنسان والمساواة بين الرجال والنساء (الجنسانية) والتنمية المستدامة.

وشكلت هذه النقاط المحورية وبلا شك انعكاساً للمواضيع الجيوسياسية المهيمنة في تلك الحقبة. أولاً، كانت أواخر التسعينيات هي الفترة التي أصبحت فيها "العولمة" شاغلاً سياسياً هاماً لكل من المؤيدين والمعارضين، حيث أصبحت اقتصادات الدول القومية أكثر ترابطاً، مدعومة بظروف تجارية أسهل، وأبلغ "توافق واشنطن" السياسة اختيارات العديد من البلدان. ثانياً، شهد العقد أيضاً امتداداً كبيراً للتنسيق الدولي، ويعزى ذلك كرد فعل على العولمة، ليس فحسب في الأمم المتحدة، لكن مع إنشاء هيئات مثل مجموعة العشرين، وزيادة التكامل السياسي والنقدي بين بلدان الاتحاد الأوروبي. ثالثاً، جنباً إلى جنب مع هذه التطورات، نمت المخاوف بشأن قدرة المواطنين على محاسبة حكوماتهم على نشاطهم الدولي المتزايد، وظهور "عجز ديمقراطي" - وهو مصطلح صيغ لأول مرة لوصف عدم قدرة البرلمان الأوروبي على مساءلة المفوضية الأوروبية عن الصلاحيات التي تنازلت لها عنها الدول القومية. اعتمد الاتحاد البرلماني الدولي نفسه إعلاناً عالمياً بشأن الديمقراطية في العام 1997، والذي ركز الجزء الثالث منه على البعد الدولي، مشيراً إلى أنه "ينبغي أيضاً الاعتراف بالديمقراطية كمبدأ دولي، ينطبق على المنظمات الدولية والدول في علاقاتها الدولية".²

<https://www.ipu.org/our-impact/strong-parliaments/setting-standards/universal-declaration-democracy> -²

وعلى هذا النحو، فإن إنشاء علاقة أكثر تنظيمًا بين الاتحاد البرلماني الدولي والأمم المتحدة وقر طموحات مزدوجة بُنيت حول المبادئ العريضة لتعزيز الديمقراطية، وثانياً، الإجراءات العملية التي من شأنها تسهيل تعاون أكبر وتحسين النتائج على نطاق واسع من مجالات السياسة.

ومع ذلك، فقد عانى المشروع السياسي لأنها لم تتوفر وثيقة مركزية واحدة تحدد بشكل صريح الاستراتيجية وكيفية تنفيذها. تعتبر معظم الوثائق التأسيسية "ديمقراطية أكبر" وسيلة لتحقيق غاية، وغاية بحد ذاتها. ونتيجة لذلك، لم يتم توضيح كيفية قياس تقدم الاتحاد البرلماني الدولي نحو هذه الأهداف بالضبط.

وحققت ورقة السياسة التي أقرتها جمعية الاتحاد البرلماني الدولي في تشرين الأول/أكتوبر 2007 والتي كتبها البرلماني البلجيكي جيرت فيرسنيك، إنجازاً رائعاً في توفير الأساس المنطقي لعمل الاتحاد البرلماني الدولي، وربما تكون أقرب شيء إلى الاستراتيجية. وهي تسرد عدداً من المجالات التي كان التعاون فيها بين الاتحاد البرلماني الدولي والأمم المتحدة منتجاً، وتشير إلى إمكانية تعاون أكبر مع الآخرين. إلا أنها وصفية وليست إلزامية. فهي لا تقدم توجيهاً استراتيجياً للمشروع السياسي، كما أنها لا تحدد الغرض من تلك المشاركة بخلاف "الدعم الأكبر والأكثر تماسكاً من قبل البرلمانات لعمل الأمم المتحدة".

وإن عدم وجود استراتيجية مركزية واضحة تعكس هذه الأهداف وتبلغ عمل الاتحاد البرلماني الدولي يعني، نتيجة لذلك، بأن الغرض منها قد مرّ بعملية من التكرار، وتطور مع مرور الوقت، وغالباً كاستجابة للفعاليات. هذا، من نواح عديدة، قوة لأنها تعني أن الاتحاد البرلماني الدولي قد وسع عمله ليشمل مجالات جديدة من خلال اغتنام الفرص فور ظهورها. العيب هو أن الغرض من المشروع السياسي وأولوياته يتم تفسيرها بطرق مختلفة داخلياً وخارجياً.

وتعني هذه التفسيرات المتباينة أنه كان من الصعب على الاتحاد البرلماني الدولي أن يتوصل إلى نتيجة نهائية حول تأثير المشروع السياسي ونجاحه، لأنه يتم الحكم عليه وفقاً لمعايير مختلفة داخلياً وخارجياً. وقد أدى ذلك أيضاً إلى تشويه الأولويات الاستراتيجية، لا سيما فيما يتعلق بهذا التقييم، حيث ركز العديد من الأشخاص الذين تمت مقابلتهم على الوضع الرسمي للاتحاد البرلماني الدولي في نيويورك، وأوجه القصور الملحوظة في هذا الموقف باعتباره المقياس الرئيس للتقدم، وغالباً على استبعاد عناصر أخرى من المشروع السياسي.



2.2 الروابط بين الأنشطة الوطنية والإقليمية والعالمية

يختلف النشاط البرلماني في أبسط عباراته نوعياً على المستويين الوطني والعالمي. للبرلمانات الوطنية دور دستوري في الإشراف على الأحكام التشريعية والمالية اللازمة لسن قرارات سياسة الأمم المتحدة وتعديلها والموافقة عليها. ليس للاتحاد البرلماني الدولي الدور عينه أو السلطة على المستوى العالمي أو فيما يتعلق بالأمم المتحدة. ولا يمكنه التحدث نيابة عن جميع أعضائه بشأن قضايا معينة تتعلق بالسياسة إلا بصيغ أوسع، وبما يعكس محتوى قرارات الاتحاد البرلماني الدولي.

ويعني عدم الوضوح داخل الاستراتيجية أنه يرد تفاهم محدود بين بعض الجهات المعنية بخصوص كيفية ارتباط تأثير الاتحاد البرلماني الدولي على المستوى العالمي ارتباطاً وثيقاً بنشاطه على المستويين الوطني والإقليمي. ونتيجة لذلك، غالباً ما كان ورد فشل في إقامة الروابط بين السلطات التي تمتلكها البرلمانات على المستوى الوطني، وكيف يمكن استخدامها كأساس لتعزيز موقفها فيما يتعلق بالأمم المتحدة.

وظهرت ثلاثة مظاهر واضحة لذلك خلال عملية التقييم.

أولاً، كجزء من عملية التقييم، تمحورت إحدى المسائل المركزية حول ما إذا كان ينبغي أن يؤدي الاتحاد البرلماني الدولي دوراً أكبر في العمليات التبادلية للأمم المتحدة، وإذا كان الأمر كذلك، فلماذا. اقترح جميع السياسيين الذين قابلناهم تقريباً أنه لا بد من أن يكون للمنظمة دور رسمي أكثر موضوعية. وعند السؤال عن السبب، اختلفت الردود، لكن معظمها كان يميل إلى الإشارة إلى الدور الذي أدته البرلمانات على المستوى الوطني. على حد تعبير أحد السياسيين، "نحن نتحكم في الموازنة. بدون موافقتنا لا يمكن تنفيذ أي من مبادرات الأمم المتحدة، وعليهم التأكد من أن جميع هذه الإجراءات تحظى بدعم برلماني". على الرغم من التباين في السلطات التي تتمتع بها البرلمانات الفردية فيما يتعلق بحكوماتها، تبرز النقطة الأساسية حول الموافقة البرلمانية. ومع ذلك، فهذه سلطة تبقى في أيدي البرلمانات الوطنية، وليست شيئاً يمكن أو ينبغي أن يسعى إليه الاتحاد البرلماني الدولي.

ويرتبط هذا بالمظهر الثاني، وهو أن الأشخاص الذين تمت مقابلتهم كثيراً ما استخدموا مصطلح "الاتحاد البرلماني الدولي" بطرق مختلفة، وغالباً ما يخلطون بين دور ووظيفة البرلمانات على المستوى الوطني ودور الاتحاد كمنظمة عالمية. من خلال الحديث مع الجهات المعنية، يبدو أن مصطلح "الاتحاد البرلماني الدولي" يحمل أربعة معانٍ مختلفة، (في إشارة إلى أ) المنظمة العالمية، ب) الـ 179 برلماناً عضواً ومكاتب شعبها في الاتحاد



البرلماني الدولي، ج) السياسيون المشاركون في عمليات الأمم المتحدة كجزء من وفود الاتحاد البرلماني الدولي، و د) الكتلة الأوسع من 46000 برلمانياً من جميع أنحاء العالم.

وجانب من الطابع التعريفي الفضفاض أمر لا مفر منه نظراً لحجم المنظمة وتنوعها، ولكن الطريقة التي تستخدم بها هذه المصطلحات تعني أنه غالباً ما يقع اخفاق في تقدير كيف تنبع قوة الاتحاد البرلماني الدولي من قدرته في العمل على المستوى الوطني والإقليمي والعالمي، والطريقة التي ترتبط بها تلك الخيوط مع بعضها البعض.

وتم تسليط الضوء على هذا، ثالثاً، حيث كشفت المناقشات التي أجريت مع البرلمانيين من أنحاء مختلفة من العالم أنه بالإضافة إلى المشاركة في عمليات الأمم المتحدة على الصعيد العالمي، كان العديد منهم نشطين أيضاً فيما يخص الأنشطة الإقليمية للاتحاد البرلماني الدولي، كما أشادوا بالمبادرات الإقليمية بخصوص أهداف التنمية المستدامة والمساواة بين الرجال والنساء (الجنسانية) وتغير المناخ. من المحتمل أن يكون أمثال هؤلاء السياسيون سفراء مؤثرين لمشاركة الاتحاد البرلماني الدولي الأكبر داخل الأمم المتحدة، وكانوا يعتقدون دائماً أن مثل هذه الفعاليات كانت ذات قيمة للأمم المتحدة، لكنهم نادراً ما ربطوا بين ذلك النشاط الإقليمي والعالمي.

وكان الإعلان الأصل لمؤتمر رؤساء البرلمانات الوطنية واضحاً بأن التحدي يكمن أساساً في زيادة العمل على المستوى الوطني، أي من خلال حث كل برلمان على التأثير على موقف حكومته في الأمم المتحدة، مع استكمالها بمساهمات إقليمية وعالمية، مشيراً إلى أنه "التوفير البعد البرلماني، ينبغي على البرلمانات وأعضائها تحمل مسؤولية متزايدة في العلاقات الدولية، وتأدية دور أكثر نشاطاً على المستويات الوطنية والإقليمية والعالمية، وتعزيز الدبلوماسية البرلمانية بشكل عام." يؤكد أحدث إصدار من استراتيجية الاتحاد البرلماني الدولي للفترة 2017-2021 على الحاجة إلى "نهج ثلاثي الشعب" على المستويات الوطنية والإقليمية والعالمية من دون التمييز بين أساليب العمل المختلفة في كل من هذه المستويات. ومع ذلك، فإن الفهم العام للأساس المنطقي للمشروع السياسي يقع على مسافة ما من المقاصد الأصل ومنطق وثائق الاتحاد البرلماني الدولي.

2.3 الجدول حول قضية زيادة تأثير الاتحاد البرلماني الدولي

يؤدي الافتقار إلى الوضوح والاهتمام بوضع الاتحاد البرلماني الدولي في الأمم المتحدة والفشل في الربط بين مختلف مجالات نشاط الاتحاد البرلماني الدولي على المستوى الوطني والإقليمي والعالمي إلى نقطة ثالثة وهي أن الحجج الداعية إلى زيادة تأثير الاتحاد البرلماني الدولي في الأمم المتحدة غالباً ما تكون حجة حول العملية



وليس حول النتيجة. ينبع هذا إلى حدٍ ما من عنوان إعلان المؤتمر العالمي لرؤساء البرلمانات للعام 2005 "سد فجوة الديمقراطية". على الرغم من أن الوثيقة قد كررت العديد من النقاط الدقيقة حول التعاون الوظيفي بين الاتحاد البرلماني الدولي والأمم المتحدة، على المستويات الوطنية والإقليمية والعالمية، فقد أصبح عنوانها شكلاً من أشكال الاختزال لوصف المشروع السياسي ككل وغالباً ما يتم تفسيره بما يعني أن الاتحاد البرلماني الدولي ينبغي أن يصبح الذراع الرسمي للمساءلة داخل منظومة الأمم المتحدة.

ومع ذلك، ترد درجة من الغموض مرة أخرى. قدم معظم الأشخاص الذين تم إجراء مقابلات معهم مجموعتين واسعتين من الحجج لمشاركة أكبر للاتحاد البرلماني الدولي في الأمم المتحدة، التي تعكس الطموحات المزدوجة الأصيل للإعلانات من أجل أ) التعاون الوظيفي في مجالات السياسة مثل تغير المناخ، والجندر، وحقوق الإنسان، وأهداف التنمية المستدامة بشكل عام، ب) الحجج الأخلاقية حول مبدأ الديمقراطية، والحاجة إلى قدر أكبر من المساءلة داخل نظام الأمم المتحدة وكذلك صوت أكبر للبرلمانات في عمليات صنع القرار في الأمم المتحدة. ما فاتهم غالباً هو كيفية ارتباط هاتين الحججتين، واختلفوا أيضاً في تفسيرهم لما يعنيه "سد فجوة الديمقراطية" في الممارسة العملية.

ويشير تحليل هذا التقييم إلى أنه يرد القليل من الرغبة داخل الهياكل التداولية الرسمية للأمم المتحدة لزيادة المشاركة البرلمانية، حيث إنها ستضيف ببساطة مزيداً من التعقيد إلى عملية صنع القرار المعقدة بالفعل. على هذا النحو، ومن غير المرجح أن تكتسب الحجج حول سد فجوة الديمقراطية الكثير من الزخم، ما لم تكن مدعومة بحجج مقنعة حول الكيفية التي قد يؤدي بها ذلك إلى نتائج أفضل للدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

ويبدو أن المناقشات مع السياسيين وكبار الموظفين والجهات المعنية الأخرى، فضلاً عن تحليل الوثائق الرئيسية، تعزز النقطة المركزية التي مفادها أن الغرض من العمل على المستوى العالمي ينبغي أن يكون تعزيز قدرة البرلمانات الوطنية على أداء وظيفتها بشكل أكثر فعالية. وبعبارة أخرى، يكمن الهدف الرئيسي للمشاركة في مؤسسات الأمم المتحدة في تمكين البرلمانات من متابعة العمليات العالمية ومساءلة حكوماتها بشأن الوفاء بالالتزامات الدولية، مما يستلزم العمل على المستويات الوطنية والإقليمية والعالمية في وقت واحد. يبحث القسم التالي عن كيفية عمل هذه الأهداف في الممارسة العملية من خلال عمل الاتحاد البرلماني الدولي على المستويات العالمية والإقليمية والوطنية.



3. تقييم تأثير الاتحاد البرلماني الدولي عبر أساليب متنوعة

يبحث هذا القسم في نشاط الاتحاد البرلماني الدولي في السعي لتحقيق الأهداف الأربعة للمشروع السياسي، وتقييم تأثير ذلك العمل، والسعي لاستخلاص الدروس للعمل المستقبلي وإبراز فرص المشاركة المستقبلية.

وينقسم إلى ثلاثة أجزاء. يبحث الجزء الأول في الأساليب المختلفة التي يسعى الاتحاد البرلماني الدولي من خلالها إلى التعامل مع الأمم المتحدة في نيويورك، التي تتم بشكل أساسي على المستوى العالمي. ويبحث الجزء الثاني في عمل برنامج الاتحاد البرلماني الدولي، الذي تحركه بشكل أساسي الأنشطة في جنيف، وغالباً ما يتضمن العمل لدعم تنفيذ التزامات الأمم المتحدة على المستويات الثلاثة: العالمية والإقليمية والوطنية. ويبحث الجزء الثالث على المستوى الوطني، وإمكانية المشاركة مع المكاتب القطرية للأمم المتحدة.

3.1 مكتب المراقب الدائم للاتحاد البرلماني الدولي

ينصب التركيز الرئيسي لمشاركة الاتحاد البرلماني الدولي مع منظومة الأمم المتحدة في نيويورك من خلال مكتب المراقب الدائم (OPO) التابع للاتحاد البرلماني الدولي، ومقره في أوغندا هاوس، مقابل مباني الأمم المتحدة الرئيسية. أنشئ في الأصل كمكتب اتصال في العام 1998، وأدى دوراً حاسماً في تسهيل الروابط بين الكيانات، ومراقبة الجمعية العامة والهيئات التابعة لها، ومناصرة مواقف الاتحاد البرلماني الدولي في الاجتماعات مع الدول الأعضاء، وتعزيز عمل الاتحاد البرلماني الدولي لدى الأمم المتحدة، والسعي إلى زيادة اندماج الاتحاد البرلماني الدولي في آلية الأمم المتحدة.

كما ذكر أعلاه، فقد حصل الاتحاد البرلماني الدولي على مركز "المراقب الدائم" في العام 2002، ومنذ ذلك الحين بُذل قدر كبير من جهود الاتحاد البرلماني الدولي في السعي لتوسيع نطاق المنظمة. وقد تم السعي لتحقيق ذلك إلى حدٍ ما من خلال الجهود المبذولة للاعتراف الرسمي بالاتحاد البرلماني الدولي في الاتفاقات المبرمة بين الكيانات على مدار العشرين عاماً الماضية، لكن تمت متابعتها أيضاً من خلال خمس آليات رئيسية في نيويورك.

1. جلسة استماع برلمانية سنوية.

أطلقت جلسة الاستماع البرلمانية السنوية المشتركة عن قرار أقرته الجمعية العامة في العام 2004 والذي سعى إلى إنشاء فعالية منتظمة من شأنها أن تتيح للبرلمانيين تبادل وجهات النظر مع مسؤولي الأمم المتحدة وممثلي المجتمع الدبلوماسي التابع للأمم المتحدة والعلماء والباحثين الأكاديميين الرائدة. تركز كل جلسة على مجال معين من مجالات السياسة يعكس بشكل متكرر المفاوضات السياسية القادمة داخل الأمم المتحدة. والغرض



من ذلك هو تعزيز مشاركة وفهم أكبر لعمليات الأمم المتحدة من قبل البرلمانيين، للتأثير على عملية السياسة من خلال الوصول إلى مواقف مشتركة داخل الاتحاد البرلماني الدولي، وتمكين البرلمانيين من نقل آرائهم إلى الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بناءً على تجاربهم الوطنية والمحلية.

ومع ذلك، فإن العديد من جوانب هذه الفعالية تحد من نفوذها السياسي في الأمم المتحدة. أولاً، تعني الطبيعة المشتركة للاجتماع (الذي يتم تنظيمه مع رئيس الجمعية العامة) أن الأمم المتحدة تميل إلى أن يكون لها تأثير أكبر على البرنامج. ثانياً، لم يتم الاعتراف بجلسة الاستماع رسمياً من قبل الأمم المتحدة كاجتماع تقويمي رسمي وإنما فحسب كفعالية غير رسمية منفصلة عن عملية صنع القرار الرسمية للأمم المتحدة، وبالتالي لا يمكنها تقديم أي مساهمة برلمانية رسمية. ثالثاً، يتفاوت مدى وشكل وفود الاتحاد البرلماني الدولي وغالباً ما يكون غير تمثيلي، حيث يتم تمثيل 40 إلى 50 برلماناً في المتوسط في جلسة استماع نموذجية.

ii. الوفود البرلمانية والفعاليات الجانبية لأنشطة الأمم المتحدة.

يسعى مكتب المراقب الدائم أيضاً إلى تسهيل مشاركة البرلمانيين في اجتماعات الأمم المتحدة كجزء من وفودهم الوطنية. غالباً ما يشتمل عدد من عمليات الأمم المتحدة، مثل المنتدى السياسي رفيع المستوى المعني بأهداف التنمية المستدامة أو لجنة وضع المرأة أو مؤتمر الأطراف المعني بتغير المناخ التابع للأمم المتحدة، على وفد برلماني، وقد سعى الاتحاد البرلماني الدولي إلى تسهيل مشاركة البرلمانيين في مثل هذه المناقشات. الفكرة هنا هي أنه من خلال حضور اجتماعات الأمم المتحدة مع الوزير أو السفير، يكون لدى البرلمانيين في كل وفد فرصة لمشاركة آرائهم مع ممثل الحكومة الجالس على الطاولة وربما التأثير على موقفه في النقاش أو التفاوض.

وتكمن صعوبة هذا النهج في أن اختيار ومشاركة المندوبين البرلمانيين مسألة تخص البرلمانات الوطنية. ليس لدى الاتحاد البرلماني الدولي أي وسيلة لضمان حضور أعضاء المعارضة جنباً إلى جنب مع أعضاء الحكومة بحيث تتنوع الآراء داخل كل وفد وطني. ليس الاتحاد البرلماني الدولي في وضع يسمح له بمراجعة تشكيل الوفود الوطنية ولم تبحث أي دراسة التأثير الفعلي لهذا النهج في تشكيل الموقف الوطني في العمليات التداولية للأمم المتحدة.

iii. المشاركة المباشرة مع لجان محددة في الأمم المتحدة.

لدى الاتحاد البرلماني الدولي مساهمات مباشرة في عدد من هيئات الأمم المتحدة في مجالات سياسية محددة حيث أقام الاتحاد البرلماني الدولي علاقة وسمعة. ويحدث هذا بشكل خاص من خلال العمل على اتفاقية

القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وحقوق الإنسان ومساهماتها في المراجعات الدورية الشاملة، ولجنة الأمم المتحدة 1540 بشأن منع تطوير أسلحة الدمار الشامل.

iv. اللجنة الدائمة لشؤون الأمم المتحدة

أنشأ الاتحاد البرلماني الدولي لجنة استشارية معنية بشؤون الأمم المتحدة في العام 2007، كزت بشكل أساسي على تعريف البرلمانات بالأمم المتحدة وحشد الدعم السياسي لها. في العام 2013، أصبحت رسمياً اللجنة الدائمة الرابعة داخل الاتحاد البرلماني الدولي، وتتمثل مهمتها في الإشراف على علاقة المنظمة بالأمم المتحدة، ورصد التطورات داخل الأمم المتحدة فيما يتعلق بالسياسة والإصلاح الداخلي، وتحسين التعاون بين المنظمين، ولا سيما على المستوى الميداني بين البرلمانات الوطنية والمكاتب القطرية للأمم المتحدة. تجتمع اللجنة مرتين في السنة، في سياق الجمعية العامة للاتحاد البرلماني الدولي، في جلسة واحدة مدتها أربع ساعات تتمحور عادة حول واحدة أو اثنتين من حلقات النقاش. تطرقت حلقات نقاش اللجنة إلى مسائل تتعلق بموازنة الأمم المتحدة، والتحقيق في الاستغلال الجنسي للأطفال من قبل قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة، والأعمال الداخلية لمنظمة الصحة العالمية. تم تصميم جلسة الربيع للجنة بشكل أساسي لإذكاء الوعي بأهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة والمساعدة في إشراك البرلمانيين في المنتدى السياسي رفيع المستوى للأمم المتحدة (آلية المساءلة العالمية الرئيسة للأهداف) الذي يجتمع في شهر تموز/ يوليو من كل عام في نيويورك.

وعلى الرغم من أنها تعتبر إضافة مفيدة إلى عمل الاتحاد البرلماني الدولي في الأمم المتحدة، شعر العديد ممن أجريت معهم المقابلات أنه يمكنها أن تؤدي دوراً أكبر. تدور التوصيات الرئيسية حول حقيقة أنه بينما تميل اللجنة إلى التعامل مع مجموعة واسعة من القضايا، فإنها تنتقل بسرعة من واحدة إلى أخرى، مما يحد من عمق التحقيق في مجالات السياسة، ويحد من مدى وصول البرلمانيين الآخرين ذوي الخبرة الكبيرة في السياسة، ويمكن أن يسهم ويعني أنه كان هناك القليل من المتابعة الروتينية.

v. تمثيل الاتحاد البرلماني الدولي في اجتماعات الأمم المتحدة

أخيراً، يرد الدور الحاسم والمركزي الذي يؤديه مكتب المراقب الدائم في ضمان التواجد الدائم للاتحاد البرلماني الدولي في نيويورك. ويشمل هذا العمل الرقابة المستمرة لاجتماعات الأمم المتحدة وتمثيل مواقع الاتحاد البرلماني الدولي في هذه الاجتماعات. يمكن أن يتراوح هذا من المناقشات غير الرسمية إلى الاجتماعات الرسمية رفيعة المستوى التي تؤدي إلى نتائج سياسية مهمة. يوفر مكتب المراقب الدائم النسيج الرابط بين إجراءات الأمم المتحدة والبرلمانيين من هيئات الاتحاد البرلماني الدولي (مثل الرئيس واللجنة التنفيذية واللجان الدائمة). ولكن



مع وجود موظفين مهنيين اثنين فحسب، فإن قدراته محدودة، ولا يمكنه متابعة سوى عدد قليل من اجتماعات الأمم المتحدة وعدد قليل من عمليات الأمم المتحدة كل عام. بالإضافة إلى ذلك، فإن الطبيعة العامة لمعظم قرارات الاتحاد البرلماني الدولي تعني أنه ينبغي أن يعمل من مواقف غير واضحة الصياغة مما يعني أن مساهمات الاتحاد البرلماني الدولي لا يمكن أن تعالج قضايا سياسية محددة بتوصيات واضحة.

ومع ذلك، يهدف مكتب المراقب الدائم، جنباً إلى جنب مع الزملاء في المقر الرئيسي، إلى إشراك مسؤولين رفيعي المستوى من الأمم المتحدة في الجمعيات العامة للاتحاد البرلماني الدولي وحلقات نقاشه المختلفة. لكن يدعم هذا العمل بشكل عام آخر هدفين من أهداف المشروع السياسي للاتحاد البرلماني الدولي (تعريف البرلمانيين بالأمم المتحدة؛ وتعزيز اتفاقيات الأمم المتحدة بين البرلمانيين كوسيلة للنهوض في تنفيذها).

كما أُشير إلى مكتب المراقب الدائم بأنه يؤدي أيضاً دوراً هاماً في الربط بين مصالح المقر الرئيسي للاتحاد البرلماني الدولي والبرلمانيين المشاركين في الاتحاد البرلماني الدولي، مع آلية الأمم المتحدة. وقد استمرت تلك العلاقة في التطور في السنوات الأخيرة، لا سيما مع تطوير اجتماعات الرئاسة التي توفر نقاط اتصال منتظمة بين كبار الموظفين في كلا المنظمتين.

الأثر والنتائج

من الصعب التوصل إلى استنتاجات نهائية حول الفعالية والأثر، ويرجع ذلك إلى حدٍ ما إلى الأشخاص الذين تمت مقابلتهم قد حكموا على قيمتها باستخدام معايير متباينة على نطاق واسع، كما أنّ هناك القليل من البيانات الكمية التي من شأنها أن تكشف الكثير عن النتائج المباشرة لمساهمة الاتحاد البرلماني الدولي في كل مجال. وفي محاولة لتصحيح هذا النقص في المعلومات، قام الاتحاد البرلماني الدولي باستطلاع آراء الأعضاء، لكن هذه المعطيات تعاني حتماً من قيود تتعلق بمعدل الاستجابة والتمثيل.³ على المستوى العام، نجح الاتحاد البرلماني الدولي في زيادة ملامحه التنظيمية ومظهر البرلمانات بشكل عام، والاندماج في تفكير وعمل مختلف هيئات الأمم المتحدة على مدى السنوات العشرين الماضية، كما تشهد اتفاقيات التعاون المتتالية والتصريحات والمرجعيات لمساهمة الاتحاد البرلماني الدولي في البيانات الرسمية للأمم المتحدة. تستمر هذه العلاقة في النمو والتطور إلى حد كبير نتيجة لمنح مكتب المراقب الدائم للاتحاد البرلماني الدولي حضوراً مستمراً في نيويورك، مما مكّنه من التأكيد على المساهمة البرلمانية وانتهاز الفرص عند ظهورها.

³ CL/205/12-R.2، 22 آب/ أغسطس 2019.

وبالرغم من صعوبة تقديم ادعاءات موثوقة حول قيمة كل من أنماط التفاعل الخمسة المذكورة أعلاه، ومساهمتها في نتائج محددة، باستثناء مجال المشاركة مع لجان الأمم المتحدة، التي يتم التعامل معها بشكل كامل أدناه وفي الجزء التالي من التقرير.

ومن الواضح أن جلسة الاستماع السنوية تنطوي على قدر هائل من التحضير والجهد، وتوفر فعالية رئيسية لتعزيز البرلمانات داخل منظومة الأمم المتحدة، حول قضية محورية بالنسبة لشواغل الأمم المتحدة. كما أنها توفر فرصة للبرلمانيين النشطين في الاتحاد البرلماني الدولي للتفاعل مع بعضهم البعض حول مثل هذه القضايا السياسية الرئيسية، مما يوسع نطاق وصول الاتحاد البرلماني الدولي. لذلك، من حيث الترويج والملاحم والمشاركة، فهي مفيدة، ولكن يبدو أقل وضوحاً أنها تؤثر بشكل نشط على عمليات الأمم المتحدة. كما علق أحد الأشخاص الذين تمت مقابلتهم في جلسة الاستماع السنوية لهذا العام، "من المهم أن نتواجد هنا لمناقشة التعليم، ولكن ليس هناك ما يضمن أن كل ما نقرره هنا سوف يدرج في القرار. قد ننظر إلى الوراء ونفكر، "ما هو الهدف من ذلك الاجتماع؟"

وعلى مستوى واحد، يؤدي الاتحاد البرلماني الدولي دوراً مهماً في دعوة البرلمانيين من جميع أنحاء العالم لمناقشة قضايا السياسة الهامة مثل التعليم. ولكن نظراً لتنوع الآراء في جميع البرلمانات الأعضاء في الاتحاد البرلماني الدولي، سيكون من الصعب دائماً وضع موقف مشترك يقدم مساهمة جوهرية كبيرة. وحيثما تعكس إعلانات الاتحاد البرلماني الدولي، بالضرورة، القاسم المشترك الأدنى، فإن محرجات مثل هذه الاجتماعات لها تأثير محدود لأن الرأي البرلماني المحدد غالباً ما يكون غير مميز بما يكفي لإحداث فرق ملموس في مناقشات الأمم المتحدة. لهذا السبب، أشار العديد من الذين تمت مقابلتهم داخل الأمم المتحدة أيضاً إلى أن الاتحاد البرلماني الدولي لم ينجح بشكل خاص في إيصال صوت البرلمانيين إلى قرارات الأمم المتحدة الرئيسية وإعلاناتها.

وتحدث الأشخاص الذين تمت مقابلتهم بطريقة مماثلة حول فعالية الدعم للوفود البرلمانية والفعاليات الجانبية في التجمعات مثل المنتدى السياسي الرفيع المستوى. بينما كانت هناك قيمة لا شك فيها في إقناع الوفود بوجود واهتمام البرلمانات والاتحاد البرلماني الدولي في مجالات السياسة الرئيسية، فليس من الواضح إلى أي مدى تؤثر هذه الاجتماعات على عملية سياسة الأمم المتحدة نفسها.

وعلى هذا الصعيد، يواجه الاتحاد البرلماني الدولي تحديات كبيرة من حيث أن مكتب المراقب الدائم يعمل وفق موارد قليلة جداً، وليس له تأثير على عضوية الوفود البرلمانية التي تشارك في مثل هذه الفعاليات. حدد العديد من الذين تم إجراء مقابلات معهم داخل منظومة الأمم المتحدة النوعية المتغيرة للسياسيين الذين



شاركوا في فعاليات الأمم المتحدة كأحد الأسباب التي تجعلهم غالباً ما يفشلون في تقديم مساهمة ذات مغزى. قد يعكس هذا حقيقة أنه يتم اختيار البرلمانيين بشكل متكرر من قبل الوزراء في بلدانهم الذين يحضرون الفعاليات، وسوف ينظر الكثيرون لرحلة إلى نيويورك على أنها مكافأة على ولائهم للحكومة، وليس كفرصة لتأكيد المساءلة البرلمانية.

كما أن العديد من هؤلاء البرلمانيين ليسوا على دراية بوجود أو أهداف الاتحاد البرلماني الدولي في الأمم المتحدة، ولا يبلغ مكتب المراقب الدائم مسبقاً بشأن حضور البرلمانيين. وبالتالي فإن فرصة إحاطتهم مسبقاً بالمفاوضات مقيدة بشدة بسبب قنوات الاتصال المحدودة مع تلك الوفود البرلمانية والقدرة المحدودة لمكتب المراقب الدائم على التواصل معهم مرة واحدة في نيويورك. في هذا السياق، ينبغي اعتبار ملامح الفعاليات البرلمانية الجانبية وحضورها على أنها إنجاز، لكن القدرة على توفير "صوت برلماني" مقيدة بشدة بعوامل أخرى. وبعبارة أخرى، تميل القيمة الأساسية لمثل هذه التجمعات إلى تعزيز المشاركة البرلمانية، وليس إلى مضمون ونتائج تلك المناقشات.

ومن الناحية النظرية، ينبغي أن يساعد وجود اللجنة الدائمة لشؤون الأمم المتحدة التابعة للاتحاد البرلماني الدولي في إحداث تأثير أكثر استراتيجية على مناقشات الأمم المتحدة. ويوفر بلا شك إضافة مفيدة إلى هيكل الاتحاد البرلماني الدولي، التي تقدم موجز مراقبة عن شؤون الأمم المتحدة، ومنتدى للنقاش بين البرلمانيين حول الموقع الذي ينبغي أن تسعى البرلمانات إلى المساهمة فيه. ومع ذلك، وربما يعكس غياب استراتيجية واضحة لإشراك الأمم المتحدة، يبدو أن عملها مستجيب ومخصص إلى حد كبير. على الرغم من أنها حددت المجالات الرئيسية لمشاركة الاتحاد البرلماني الدولي، إلا أن قدرة اللجنة على متابعة هذه المبادرات تبدو محدودة بسبب القيود المفروضة على الموارد والمهكل. لم يكن سوى عدد قليل من البرلمانيين الذين تمت مقابلتهم خلال جلسة الاستماع السنوية للعام 2020 على دراية بعملها أو مساهمتها، وحتى أنهم عملوا على تحديد أمثلة محددة للتأثير من اللجنة.

الفرص والتحديات

عند تقييم التقدم المحرز في هذه المجالات، من المهم التعرف على سياق الكثير من هذا العمل في نيويورك. كما أشار العديد من الذين تمت مقابلتهم، فإن الموظفين والممثلين الدائمين في نيويورك ليسوا أكثر الجمهور تقبلاً للحجج حول قدر أكبر من المساءلة ودور أقوى للبرلمانات. من المهم التمييز بين الوجه السياسي للأمم المتحدة وجانبها الإداري. التمثيل السياسي الذي يقدمه سفراء الأمم المتحدة هو المكان الذي سيتم فيه اتخاذ القرارات السياسية الرئيسية، غالباً نتيجة للمناقشات الخاصة، وحيث من المرجح أن يوفر الوضع السياسي



للبرلمانيين بعض النفوذ. وكما قال أحد الأعضاء البرلمانيين صراحة، "لن نصل إلى أي مكان بالعمل بمفردنا مع الدبلوماسيين".

وقد يكون هذا مبالغاً فيه بعض الشيء، لكن العديد من الأشخاص الذين يتعامل معهم مكتب المراقب الدائم يأتون من الجانب الدبلوماسي ولا يتقبلون بشكل غريزي التمثيل السياسي للبرلمانات.

وتم تقديم أمثلة عديدة خلال المقابلات التي أجريت مع محاورين رئيسيين ليس لديهم سوى القليل من الفهم أو التقدير للدور الذي تؤديه البرلمانات، باستثناء أولئك الذين سبق انتخابهم كسياسيين.

ومع ذلك، من الصعب إقناع البرلمانيين السابقين بقيمة المشاركة البرلمانية الأكبر على المستوى العالمي. بصفتها هيئة حكومية دولية، ينصب تركيز الأمم المتحدة حتماً على الطريقة التي يمكن للحكومات من خلالها التوسط في الاتفاقات بشأن القضايا ذات الاهتمام المشترك. يرد القليل من الرغبة في زيادة تعقيد المفاوضات الشاقة بالفعل من خلال إشراك المزيد من السياسيين الذين، في رأيهم، يضيفون ببساطة متغيراً آخر إلى العملية. وما فاقم الأمر حقيقة أن العديد من القضايا التي تشغل بال الأمم المتحدة تعتبر من الاختصاصات الحصرية للحكومات، وليس للبرلمانات.

وتمت الإشارة بشكل متكرر إلى مركز المراقب للاتحاد البرلماني الدولي في الأمم المتحدة، لكن لم يصرح أي من الأشخاص الذين تمت مقابلتهم في الأمم المتحدة بأي احتمال بتغيير هذا المركز. أدلى العديد من البرلمانيين في جلسة الاستماع السنوية بتعليقات مماثلة. كانوا مدركين تماماً للصعوبات التي تواجه محاولة إدخال صوت برلماني في منظمة حكومية دولية، وبدا أنهم مستسلمون لتأدية دور هامشي فحسب في الأمم المتحدة.

وتتناقض وجهة نظر البرلمانات بشكل واضح مع الدور المتصور للمجتمع المدني وقطاع الأعمال، من قبل البرلمانيين والأمم المتحدة الذين تمت مقابلتهم. في حين كان يُنظر إلى البرلمانات على أنها تؤدي إلى المزيد من التعقيد، يبدو أن منظمات المجتمع المدني أو ممثلي الأعمال التجارية لديهم مساهمة أكثر شرعية لتقديمها. يبدو أن هذا ينبع إلى حد ما من الإحساس (الخاطيء على الغالب) بأن منظمات المجتمع المدني هي أكثر تمثيلاً وبشكل مباشر للرأي العام من البرلمانات، ولكن أيضاً يمكنها الادعاء بأنها تمثل مصالح محددة لمجموعة فرعية من السكان، وتحسيد دعم تلك المجموعة في مبادرات الأمم المتحدة. تقدم مجموعات الأعمال المميزة نفسها، وأيضاً حقيقة أنها ستشكل جزءاً لا يتجزأ من تنفيذ تلك المبادرات على المستوى الوطني، وبالتالي فهم شركاء مهمون.

وعلى النقيض من ذلك، ليست مهمة البرلمانات التنفيذ، بل الإشراف ومساءلة من يقوم بذلك. ترد حجج قوية لمشاركة البرلمانات في هذه العملية (التي تم النظر فيها بمزيد من التفصيل في القسم الرابع أدناه)، وما إذا كان يريد الاتحاد البرلماني الدولي أن يشهد تقدماً أكبر في التأثير على عمليات الأمم المتحدة إما عن طريق حشد البرلمانات الوطنية للعمل بمفردها أو من خلال المساهمة في عمليات الأمم المتحدة نيابة عنهم، ستحتاج إلى تطوير صوت أكثر وضوحاً ورسائل أكثر وضوحاً وأدوات أفضل لمشاركة المعلومات حول عمليات الأمم المتحدة مع البرلمانات الأعضاء والبرلمانيين عموماً.

والأدلة والحجج موجودة، لكن يبدو أن الاتحاد البرلماني الدولي قد فشل في الانضمام إلى النقاط. على أحد المستويات، وكما يوضح الجزء التالي من هذا القسم، يعمل الاتحاد البرلماني الدولي بالفعل عن كثب مع الأمم المتحدة في مجالات مثل اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وحقوق الإنسان. ولكن، يرد أيضاً مثالان متناقضان تم الاستشهاد بهما خلال المقابلات التي تبرز الطرق المحتملة للتأثير على الاتحاد البرلماني الدولي والبرلمانات، إذا كان من الممكن استغلالها.

دراسة حالة 1: القرار 1540

تم اعتماد قرار مجلس الأمن الدولي رقم 1540 في العام 2004 الذي يتناول جهود الأمم المتحدة لمنع إنشاء أسلحة الدمار الشامل وانتشارها. منذ العام 2013، يؤدي الاتحاد البرلماني الدولي دوراً مهماً في تطوير هذا القرار وتنفيذه، والعمل بشكل وثيق مع لجنة الأمم المتحدة بشأن هذا الموضوع.

جاء الاتصال الأولي من خلال عمل اللجنة الدائمة لشؤون الأمم المتحدة التابعة للاتحاد البرلماني الدولي، بعد إحاطة عامة للبرلمانيين من قبل لجنة الاتحاد البرلماني الدولي التابعة للأمم المتحدة خلال جمعيتها العامة الـ129. ما نتج عن تلك الجلسة هو انخفاض مستوى التوعية بين الأعضاء البرلمانيين حول القرار، وكان رئيس لجنة الأمم المتحدة مقتنعاً بأن البرلمانات والبرلمانيين سيكونون حاسمين في مراقبة القرار وتنفيذه. ثم قام مكتب المراقب الدائم بربط لجنة القرار 1540 بموظفي الاتحاد البرلماني الدولي في جنيف الذين يتعاملون مع مسائل السلم والأمن.

ونتيجة لتلك المشاركة، أطلع الأمين العام للاتحاد البرلماني الدولي لجنة القرار 1540 مباشرة في العام 2015 على الإجراءات التي يمكن وينبغي أن يتخذها الاتحاد البرلماني الدولي والبرلمانات الأعضاء فيه لدعم التنفيذ

الكامل للقرار. وأعقب ذلك ندوات إقليمية في ساحل العاج، ومؤخراً في جزر المحيط الهادئ، مما يعني أن البرلمانين من البلدان المجاورة يمكنهم مقارنة التجارب ومعالجة تعقيدات التنفيذ.

ونتائج هذا التعاون ثلاثة أضعاف. أولاً، زاد الوعي بالقرار رقم 1540 ودعمه بين البرلمانات. ويعتبر اعتماد القرار والمصادقة عليه من قبل عدد من البلدان في السنوات الأخيرة نتيجة مباشرة لمشاركة الاتحاد البرلماني الدولي في هذه المسألة. ثانياً، يواصل الاتحاد البرلماني الدولي العمل بشكل وثيق مع الأمم المتحدة بشأن هذه المسألة، ويساهم في المراجعة الشاملة لتنفيذ القرار رقم 1540، وقد قدم دعمه لمزيد من البرلمانات التي تسعى إلى تنفيذ القرار. ثالثاً، تم الاعتراف صراحةً بالمساهمة الأساسية للبرلمانات من قبل مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. القرار رقم 2325 هو قرار مجلس الأمن الوحيد الذي يشير بشكل محدد إلى الدور الذي تؤديه البرلمانات في تحقيق تنفيذه.

دراسة حالة 2: الاتفاق العالمي من أجل الهجرة

اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة الاتفاق العالمي من أجل الهجرة في كانون الأول/ديسمبر 2018، الذي حدد 23 هدفاً لفتح الهجرة القانونية وكبح العبور غير الشرعي للحدود. على الرغم من دعم 152 دولة للاتفاق، صوتت ضده خمس دول، بما فيها الولايات المتحدة وبولندا وجمهورية التشيك، بينما رفضت 12 دولة أخرى الموافقة عليه، بما فيها أستراليا وتسع دول داخل الاتحاد الأوروبي. إنه خارج نطاق هذا التقييم لتقديم تحليل مفصل للتوترات والانقسامات داخل الأمم المتحدة حول المفاوضات، واعتماد الاتفاق والمحاولات اللاحقة لتنفيذه، لكنه يعكس حقيقة أن الهجرة لا تزال قضية خلافية للغاية وحساسة سياسياً، تدخل في صميم العديد من المناقشات المحلية حول حقوق الإنسان والسيادة الوطنية والتجارة الحرة. عبارة أخرى، الهجرة هي شكل من القضايا المحورية للعديد من الشواغل البرلمانية، وحيث يمكن للبرلمانيين أن يقدموا منظوراً متميزاً، وربما ساعدوا الأمم المتحدة على تفادي التعثر، لكن تم التغاضي عنها في العديد من المراحل الرئيسية في العملية.

وإن عدم وجود أي مساهمة برلمانية مميزة في القرار النهائي لم يكن بسبب نقص الجهود من جانب الاتحاد البرلماني الدولي نفسه. اعتمد الاتحاد البرلماني الدولي إعلاناً بشأن الهجرة الأكثر عدلاً في جمعياته العامة في تشرين الأول/أكتوبر 2015، وركزت جلسة الاستماع السنوية المشتركة في الأمم المتحدة في نيويورك في شباط/فبراير 2018 على قضية الهجرة، في محاولة مدروسة للمساعدة في تشكيل مناقشات الأمم المتحدة التي جرت في ذلك العام. أقر تقرير جلسة الاستماع، الذي تم تعميمه في مذكرة من رئيس الجمعية العامة،



بأنه سيكون البرلمان دور رئيسي في تنفيذ الميثاق.⁴ تبع ذلك إعلان انبثق عن أربعة أيام من النقاش في الجمعية العامة للاتحاد البرلماني الدولي في آذار/ مارس 2018 حول هذه القضية، الذي حث على إدراج نص محدد في الاتفاق يشير إلى الدور الفريد الذي يجب أن تؤديه البرلمانات. في وقت لاحق من العام، خاطب الأمين العام للاتحاد البرلماني الدولي المنظمة الدولية للهجرة بحجة أن الملكية البرلمانية لقضية الهجرة ضرورية. صدر قرار في الجمعية العامة الـ 139 للاتحاد البرلماني الدولي في تشرين الأول/ أكتوبر عزز مركزية القضية بالنسبة للبرلمانات، وتم اعتماد إعلان ختامي في اجتماع عقد في كانون الأول/ ديسمبر 2018 في الرباط، الذي ألزم البرلمانيين "استخدام سلطتنا بالكامل للمساعدة في تنفيذ الاتفاق العالمي".⁵

ومع ذلك، فإن النص النهائي للاتفاق يشير بشكل عابر فحسب إلى دور البرلمانات في تنفيذ الاتفاق، كجزء من قائمة طويلة من الشركاء المحتملين، بعد المجتمع المدني والمنظمات الدينية والسلطات المحلية والقطاع الخاص والنقابات العمالية. كان هناك القليل من الإحساس بأن البرلمانات قد ساهمت بقدر كبير في جوهر الاتفاق.

وكان جزء من المشكلة هو أن معظم الإعلانات الصادرة عن الاتحاد البرلماني الدولي لم تحدد مواقف واضحة المعالم لتوفير منظور إضافي لمفاوضي الأمم المتحدة بشأن الاتفاق. عندما يتعلق الأمر بالتفاوض الفعلي بشأن الاتفاق، لم يكن لدى مكتب المراقب الدائم القدرة على متابعة العملية فعلياً على مدار عدة أسابيع وتقديم تقرير إلى البرلمانات وفقاً لذلك. نظراً للطبيعة الخلافية للقضية، فقد أثارت آراء مختلفة من البرلمانيين في بلدان مختلفة، غالباً ما تتعلق فيما إذا كانت بلادهم مصدرًا للهجرة أو بلد عبور للمهاجرين أو وجهة نهائية. تشير الأدلة القصصية من الأشخاص الذين تمت مقابلتهم إلى أن العديد من المناقشات الخاصة في جلسة الاستماع السنوية عكست هذه الانقسامات وجعلت صياغة النص النهائي حساسة. وعلى هذا النحو، لم يكن موقف الاتحاد البرلماني الدولي قادراً على تقديم الكثير مما يميز المناقشة، بصرف النظر عن الحث على مشاركة البرلمانات في عملية التنفيذ من خلال التشريع والرقابة.

وبالرغم من وجود فرص لإثراء النقاش الدائر داخل الأمم المتحدة بطرق أخرى. أكد العديد من البرلمانيين الذين تمت مقابلتهم كجزء من التقييم كيف أن إدراج المنظور البرلماني يسمح للأمم المتحدة بفهم "ما تشعر به على أرض الواقع"، وأن البرلمانيين، بسبب قربهم من المواطنين، لديهم إحساس أفضل بكيفية ظهور القضايا

⁴ تقرير موجز عن جلسة الاستماع البرلمانية لعام 2018، A/72/803، الفقرة. 43.

⁵ اجتماع برلماني بمناسبة اعتماد الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، 6-7 كانون الأول/ ديسمبر 2018، الرباط.

<https://www.ipu.org/news/news-in-brief/2018-12/bringing-parliamentary-dimension-global-compact-migration>.



في السياسة الوطنية والرأي العام. وقد تجلّى ذلك في الاستطلاع الذي أجراه الاتحاد البرلماني الدولي بين البرلمانيين حول قضية المهجرة والذي أظهر: الدعم الواسع لمبادئ الميثاق ومقاومة الإجراءات التي قد تلزم الحكومات؛ والاستعداد والقدرة المحدودة على تنفيذ أحكام الميثاق؛ وانخفاض مستويات الوعي بين البرلمانات والعامّة، وتوجد آراء متباينة للغاية حول ما إذا كانت المهجرة هي المسؤولية الرئيسية للمجتمع الدولي أو الحكومات الوطنية، ومرة أخرى ترتبط ارتباطاً وثيقاً بما إذا كانت الدولة مصدراً أو طريقاً انتقالياً أو وجهة للهجرة.

ومع ذلك، في حين أن مثل هذه الاستطلاعات هي اختبار مفيد للرأي البرلماني، إلا أنها لا يمكن أن تكون إلا جزءاً واحداً من استراتيجية مؤثرة.

ويبرز القرار رقم 1540 كيف يمكن للاتحاد البرلماني الدولي أن يؤدي دوراً مهماً في مساعدة الأمم المتحدة على تحقيق أهدافها المعلنة. يمكن القول إن المنظور البرلماني كان أكثر صلة بالميثاق العالمي بثلاث طرق على الأقل. أولاً، في فهم الديناميات السياسية الوطنية حول مثل هذه القضية الحساسة، وتوقع المشاكل المحتملة لاعتمادها وتنفيذها. ثانياً، في بناء دائرة انتخابية للبرلمانيين المناصرين الذين يمكنهم إذكاء الوعي وتحدي المفاهيم الخاطئة وبناء الدعم الوطني للميثاق. ثالثاً، عرض طريقاً لمتابعة الأصوات البرلمانية، مع تزويد الأمم المتحدة بمعلومات عن التحديات المتعلقة بالاعتماد والتنفيذ.

وكان الاعتراف الكبير الذي حققه الاتحاد البرلماني الدولي في القرار رقم 1540 نتيجة المشاركة على عدة مستويات، التي ورد من خلالها إدراك متزايد لكيفية عمل الاتحاد البرلماني الدولي والأمم المتحدة معاً لتحقيق أهداف مشتركة مفيدة. في المقابل، وبسبب الإعلان الغامض للاتحاد البرلماني الدولي بشأن المهجرة، كان التأثير على الاتفاق يتعلق أكثر بإدراج إشارة إلى دور البرلمانات في نص الإعلان الختامي. كان هناك وبلا شك حجة لمشاركة برلمانية أكبر، لكن سياسة المسألة، إلى جانب الموارد المحدودة داخل مكتب المراقب الدائم صعبت من إجراء تلك الاتصالات.

الخاتمة

يسلط المثالان الضوء على الدور الذي يمكن أن يؤديه الاتحاد البرلماني الدولي والبرلمانات بشكل عام داخل منظومة الأمم المتحدة، في تعزيز الحوكمة العالمية من خلال الأمم المتحدة، وبذلك، توسيع نطاق ونفوذ البرلمانات نفسها. في هذا الصدد، فإن مكتب المراقب الدائم هو بلا شك مورداً قيماً للاتحاد البرلماني الدولي، والموظفون على اتصال جيد ويحظى باحترام كبير من قبل نظرائهم داخل منظومة الأمم المتحدة، ومن قبل



العديد من المنظمات الأخرى المشاركة مع الأمم المتحدة. يوفر مكتب المراقب الدائم النسيج الذي يجمع بين مجموعة الأنشطة الأوسع للاتحاد البرلماني الدولي. ومع ذلك، فإن قدرة مكتب المراقب الدائم على تعزيز الاتحاد البرلماني الدولي محدودة بالموارد والقدرات. وتجدر الإشارة إلى أن مكتب المراقب الدائم يضم ثلاثة موظفين فحسب، اثنان منهم يعملان في صلب نشاط الاتحاد البرلماني الدولي، وموظف دعم إداري واحد. مع وجود موظفين اثنين فحسب منخرطين في قضايا السياسة، من المستحيل على مكتب المراقب الدائم توفير تغطية لجميع أعمال الأمم المتحدة التي ستكون ذات أهمية للبرلمانات على مستوى العالم.

وبالمثل، فإن هذا النقص في القدرات يعني أنه من الصعب على المكتب تمثيل خبرة الاتحاد البرلماني الدولي لدى الأمم المتحدة في المجالات الرئيسية. كما في حالة القرار رقم 1540، فإن الافتقار إلى القدرات يعني أن المشاركة مع أجزاء معينة من الأمم المتحدة كان يقودها فريق السياسة الخبراء في الاتحاد البرلماني الدولي. هذا مفيد من نواح كثيرة، وكما يوضح الجزء التالي من التقرير، تمكن خبراء الاتحاد البرلماني الدولي من المشاركة بفعالية كبيرة مع الأمم المتحدة في مجالات السياسة مثل اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة وحقوق الإنسان، نتيجة لخبراتهم في مجال السياسات. ولكن، من نواح كثيرة، يتم فصل هذا عن عمل مكتب المراقب الدائم. يحدّ هذا النقص في التكامل من الفرص المتاحة أمام الاتحاد البرلماني الدولي لانتهاز الفرص خلال المشاركة اليومية مع الأمم المتحدة، وبالتالي إقناع محوري الأمم المتحدة بالسبب الذي يجعلهم بحاجة للعمل مع الاتحاد البرلماني الدولي.

والنقطة الأساسية هي أنه من خلال عمل البرلمانات الوطنية، يتمتع الاتحاد البرلماني الدولي بإمكانية الوصول المباشر إلى مخزون ضخم من الخبرات والتجارب. يقدم هذا دليلاً هاماً على المستوى الوطني حول كيفية عمل السياسة والتنفيذ، ويوفر منظوراً برلمانياً فريداً ومميزاً حول تلك السياسة. من الواضح أن العمل البرنامجي للاتحاد البرلماني الدولي له صلة مباشرة بتلك التجربة، ويستخدمها كأساس لكثير من نشاطه. العلاقة بين تلك التجربة على مستوى الدولة وعمل مكتب المراقب الدائم أبعد ما يكون، ويتمثل التحدي في دمج البرلمانات الوطنية وفرق البرامج والاستراتيجية المؤثرة مع مؤسسات الأمم المتحدة.

3.2 المشاركة مع الأمم المتحدة من خلال نشاط البرنامج

بالرغم من أن الكثير من التركيز على مشاركة الاتحاد البرلماني الدولي مع الأمم المتحدة ينصب على العلاقة الرسمية مع الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي وهيئتهما الفرعية في نيويورك، فإن برنامج عمل الاتحاد البرلماني الدولي ينطوي على تفاعل منتظم وروتيني مع أجزاء أخرى من هيكل الأمم المتحدة، ليس



أقلها في جنيف. تم تسليط الضوء على هذا التركيز البرنامجي في بيان المهمة الرسمية للاتحاد البرلماني الدولي، والذي يقول: "نحن نعمل من أجل السلام والديمقراطية وحقوق الإنسان والمساواة بين الرجال والنساء (الجنديرية) وتمكين الشباب والتنمية المستدامة من خلال الحوار السياسي والتعاون والعمل البرلماني". تركز خمسة من الأهداف الاستراتيجية للاتحاد البرلماني الدولي على الموضوعات المتعلقة بالسياسات الواردة في بيان المهمة، ولا تشمل اهتمام المنظمة المتزايد بتغير المناخ.

ومما لا يثير الدهشة، أن عمل الاتحاد البرلماني الدولي في مجالات مثل السلام والأمن، والمساواة بين الرجال والنساء (الجنديرية) وحقوق الإنسان كان أساساً لتعاون مكثف مع الأمم المتحدة على المستوى العملياتي، وظهر في العديد من الإعلانات والاتفاقيات بين المنظمين على مدار العشرين عاماً الماضية. لأسباب تتعلق بالموضوع والقدرة فإنه ليس من الممكن توثيق مجموعة واسعة من أنشطة برنامج الاتحاد البرلماني الدولي، وبدلاً من ذلك يتم تناول مجالين محددين للعمل أدناه، فيما يتعلق باتفاقية القضاء على التمييز ضد المرأة، وحقوق الإنسان. وهي تقدم رؤى حول كيفية تعزيز الاتحاد البرلماني الدولي لقدرته على التأثير في سياسة الأمم المتحدة وقراراتها في مجالات محددة، والطريقة التي تعمل بها المنظمتان بشكل متضافر، ومصادر التأثير التي يمكن أن يستخدمها الاتحاد البرلماني الدولي في متابعة أهداف المشروع السياسي.

i. اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة

تم اعتماد اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في كانون الأول/ ديسمبر 1979، ودخلت حيز التنفيذ كمعاهدة دولية في العام 1981.

وترد لجنة الأمم المتحدة المعنية باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، المؤلفة من 23 خبيراً في حقوق المرأة من جميع أنحاء العالم، لضمان تنفيذ ومراجعة الالتزام باتفاقية جميع الدول الموقعة. تلتزم كل دولة موقعة بتقديم تقرير كل أربع سنوات وتقوم اللجنة بإجراء مراجعات دورية لكل دولة، مع تقييم سبع أو ثماني دول في كل اجتماع من اجتماعات المراجعة الثلاثة كل عام. تحدد اللجنة عادة أربعة مجالات مثيرة للقلق فيما يتعلق بالاتفاقية، وتحدد "قائمة القضايا قبل تقديم التقارير". وبعد الدراسة، ستقدم اللجنة مجموعة من الملاحظات حول التطورات الإيجابية، ومجالات الاهتمام، وتوصيات للعمل.

وطور الاتحاد البرلماني الدولي علاقة عمل وثيقة مع اللجنة منذ العام 2000. وقد بُني هذا إلى حدٍ ما على تاريخ الاتحاد البرلماني الدولي في تعزيز المساواة بين الرجال والنساء (الجنديرية) داخل البرلمان، وعلى الاهتمام المؤسسي للاتحاد البرلماني الدولي في التعامل مع الأمم المتحدة بشأن مثل هذه القضايا. لكنها استفادت



أيضاً من مخاوف مجموعة من النساء البرلمانيات النشيطات ضمن الاتحاد البرلماني الدولي، بدعم من طاقم العمل البرنامجي في جنيف الذين تمكنوا من تطوير تلك العلاقة إلى درجة أصبحت فيها اللجنة في البعام 2010 الهيئة الوحيدة لمعاهدة الأمم المتحدة التي اعتمدت سياسة التعاون مع البرلمانات والاتحاد البرلماني الدولي. تنص تلك السياسة على أنه ينبغي على الحكومات "ضمان المشاركة الكاملة للبرلمان وأعضائه" في إعداد التقارير وتنفيذ الاتفاقية وبروتوكولها، والاستمرار في تقديم سلسلة من التوصيات حول كيفية تحقيق ذلك.

وبالتالي، يؤدي الاتحاد البرلماني الدولي والبرلمانات دوراً مهماً بشأن قضية اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وقد وفرت هذه العلاقة الأساس لتوسيع النفوذ البرلماني والمشاركة في مجموعة من القضايا المتعلقة بالجندر والمساواة، بما في ذلك التكافؤ بين الرجال والنساء (الجندري) والمشاركة ومنع العنف ضد النساء والفتيات.

وعكست نقطة البداية في جزء كبير من هذه المشاركة الجهود المتضافرة التي يبذلها الاتحاد البرلماني الدولي للمشاركة مع اللجنة بشأن اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. منحت اللجنة الاتحاد البرلماني الدولي منذ مرحلة مبكرة، الفرصة للتحدث في اجتماعاتها، ويرجع ذلك إلى حد ما إلى أن هذه المساهمات المباشرة قدمت نوعاً من منظور لم يكن متاحاً بخلاف ذلك، مما يعكس كلاً من التجربة "على أرض الواقع"، فضلاً عن التجربة الشخصية للنساء السياسيات. كما كان موظفي البرنامج قادرين أيضاً على التأكد من أن الاتحاد البرلماني الدولي هو محور جاد ومستنير ومنظم للجنة، وأن الإحاطات الإعلامية مستنيرة بالأدلة ومتابعة أي قضايا ذات صلة.

ولقد سلطت مشاركة الاتحاد البرلماني الدولي الضوء على القضايا التي كان من المفترض أن تعزز تلك العلاقة أكثر من كونها كشفت بأن البرلمانات كانت غائبة إلى حد كبير عن عملية المراجعة، وغالباً ما كانت غير مدركة أن حكوماتها كانت تقدم تقاريرها إلى اللجنة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وبالتالي فهي غير قادرة على المساهمة. اتضح خلال هذه المناقشات المبكرة مع الاتحاد البرلماني الدولي والبرلمانيين أن المعلومات التي تقدمها الحكومات لم تكن دقيقة أو موثوقة في كثير من الأحيان، وأنه يمكن للبرلمانات أن تؤدي دوراً محورياً في جودة التقارير ورصد المتابعة والتنفيذ. على هذا النحو، أتاحت المشاركة مع الاتحاد البرلماني الدولي للجنة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة الوصول إلى مجموعة من السياسيين الملتزمين الذين يمكنهم العمل كمنصرين وداعمين لالتزامات اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة داخل برلمانهم، والذين لن يقوموا فحسب بتعزيز الوعي باتفاقية القضاء على جميع أشكال



التمييز ضد المرأة داخل برلمانهم، وزيادة الخبرة البرلمانية الوطنية في مثل هذه القضايا، وإنما ضمان تجهيز البرلمان لتأدية دور فعال في عملية المراجعة.

وقد تعزز ذلك بشكل أكبر من خلال دور الاتحاد البرلماني الدولي في توسيع هذا الدعم ليشمل البرلمانات والبرلمانيين بشكل عام. يمكن أن ترى اللجنة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة الميزة الواضحة المتمثلة في قدرة البرلمانات على دعوة حكوماتها للمساءلة عن التزاماتها المتعلقة باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والدور الذي يمكن أن يؤديه الاتحاد البرلماني الدولي في تقديم هذا الدعم، وتوسيع الاهتمام البرلماني بالقضايا، وزيادة الإرادة السياسية تجاه تنفيذ أحكام الاتفاقية.

ونتيجة لهذا التعاون، أنشأ الاتحاد البرلماني الدولي مجموعة متنوعة من التقنيات ومجموعات الأدوات والأنشطة التي تم تصميمها لتعزيز هذه الأهداف، وتكمن أهمية دور الاتحاد البرلماني الدولي إلى حد ما في قدرته على العمل في وقت واحد على جميع المستويات الثلاثة، مما يمنحه ميزة تفوق كل مؤسسة أخرى تقريباً.

وهذا يعني أن الاتحاد البرلماني الدولي على اتصال مباشر مع البرلمانات على المستوى الوطني قبل مراجعة اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، حيث يزودها بالدعم والتوجيه لتقييم التقدم الذي تم إحرازه، والذي شمل إصدار دليل عن القضايا الرئيسية وقائمة مرجعية للبرلمانيين. يُستكمل ذلك من خلال الفعاليات الإقليمية التي تجمع بين البرلمانيين من البلدان المجاورة لتبادل الخبرات وتطوير تقنيات جديدة في بيئة آمنة/ محايدة من حيث النطاق، مما يمكن الاتحاد البرلماني الدولي من استخلاص المزيد من الأفكار والدروس الرئيسية. وعلى المستوى العالمي، تأخذ المشاركة بين الأقران دينامية مختلفة، مما يضمن أن التجربة الوطنية هي التي تشكل التطوير للسياسة العالمية.

ومن السمات المهمة لهذه الفعاليات أن أعضاء اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة يشاركون بانتظام في فعاليات الاتحاد البرلماني الدولي، مما يساعد في التأكيد على الأهداف المشتركة للمنظمتين ويعزز الشرعية التي تضيفها المشاركة البرلمانية على عملية اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. على هذا النحو، تعمل المنتديات العالمية والإقليمية على إحداث تأثير على المستوى الوطني.

وفي الختام، فإن تجربة الاتحاد البرلماني الدولي فيما يتعلق باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة تسلط الضوء على كيفية قيام المنظمة ببناء علاقة شديدة التأثير مع الأمم المتحدة من خلال قضية سياسات محددة، مما زاد من قدرة الاتحاد البرلماني الدولي على تشكيل السياسة في المجالات ذات الصلة. ترد فائدة متبادلة واضحة لهذه العلاقة تتمثل في أن الأمم المتحدة قادرة على زيادة قدرتها على تحقيق أهداف اتفاقية

القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة من خلال الإدماج الفعال للبرلمانيين في تعزيز ورصد وتنفيذ أحكامها. كما يساعد الاتحاد البرلماني الدولي البرلمانات والبرلمانيين من خلال هذه العلاقة لإحداث فرق ملموس في تصرفات حكوماتهم، وزيادة مهارات وتأثير البرلمانات الوطنية في قضية محورية لاستراتيجية الاتحاد البرلماني الدولي ورسالته. كما تعمل أيضاً من خلال هذه العملية، على توسيع نفوذها المؤسساتي على كيفية تشكيل تلك السياسة.

ويمكن ملاحظة الأثر الملموس لمساهمة الاتحاد البرلماني الدولي في تنفيذ التزامات اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة من خلال عدد البرلمانات التي ساهمت في عملية المراجعة. تشير إحصاءات الاتحاد البرلماني الدولي إلى أنه من بين البلدان التي تخضع للمراجعة كل عام، ارتفعت النسبة المئوية للبرلمانات المشاركة في صياغة تقرير اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة من 25 بالمئة إلى 44 بالمئة بين العامين 2013 و2019، في حين انخفض العدد الذي لديه آليات متابعة قائمة من 12.5 بالمئة إلى 44 بالمئة.

وتقدم اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة ثلاثة دروس حول التعامل مع الأمم المتحدة قد تكون ذات صلة أكبر بمتابعة المشروع السياسي للاتحاد البرلماني الدولي. أولاً، كان الاهتمام الأولي مدفوعاً بالسياسة وليس بالعملية. تعد اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة قضية محورية في مهمة الاتحاد البرلماني الدولي، وكانت المشاركة المبكرة مدفوعة بأساس منطقي واضح للاتحاد البرلماني الدولي للسعي من أجل تحقيق أهدافه من خلال المشاركة مع الأمم المتحدة. ثانياً، قدم الاتحاد البرلماني الدولي مساهمة مميزة من شأنها وبلا شك أن تفيد اللجنة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، التي جاءت إلى حدٍ ما من المشاركة النشطة للبرلمانيين المهتمين، والقدرة الخاصة بالسياسات وخبرات موظفي البرنامج في جنيف. ثالثاً، جمع تطور تلك العلاقة وتأثير الاتحاد البرلماني الدولي بين أهداف استراتيجية واضحة وأهداف تكتيكية، مما سمح للأعضاء البرلمانيين والموظفين بالعمل جنباً إلى جنب مع اللجنة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لاكتشاف وانتهاز الفرص من أجل تعزيز جدول الأعمال عند ظهورها.

ii. حقوق الانسان

كان عمل الاتحاد البرلماني الدولي في مجال حقوق الإنسان فعالاً للغاية في السنوات الأخيرة من حيث مشاركة الأمم المتحدة، لكن بسبب قيود النطاق المتاح في هذا التقرير، تم وصفه بإيجاز أكثر من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، إلى حدٍ ما لأنه يقدم العديد من الدروس المماثلة.

وتأسس مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة في العام 2006، ومقره في جنيف، ويدعمه في عمله مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان. كان إنشاء مجلس حقوق الإنسان لتمكين الأمم المتحدة من تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة البالغ عددها 193 دولة. تعتبر إحدى الأدوات الرئيسية لتحقيق ذلك هي من خلال المراجعة الدورية الشاملة التي، على غرار تقارير اللجنة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، تلزم كل دولة بتقديم تقرير عن قضايا حقوق الإنسان كل أربع سنوات ونصف.

واتبع تطور العلاقة بين الاتحاد البرلماني الدولي والأمم المتحدة بشأن حقوق الإنسان أيضاً منطقاً مشابهاً لمنطق اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. يتيح الاتحاد البرلماني الدولي للأمم المتحدة الوصول إلى الخبرة البرلمانية، ودائرة من دعاة حقوق الإنسان وزيادة القدرة على المستوى الوطني لرصد حقوق الإنسان وتعزيزها. ومع ذلك، في حين أن اللجنة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة قدمت نقطة اتصال مباشرة وواضحة للاتحاد البرلماني الدولي، فإن آلية حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة أكثر تعقيداً وإرباكاً. لذلك، اعتمد الدفع الأولي على سفراء الأمم المتحدة الشخصيين، غالباً أولئك الذين تم انتخابهم سابقاً كسياسيين من أجل العمل كمدافعين عن مزيد من مشاركة الاتحاد البرلماني الدولي والمشاركة البرلمانية.

وبالرغم من أن الاتحاد البرلماني الدولي كان نشطاً في مجال حقوق الإنسان لبعض الوقت، فقد مكّن اعتماد قرار مجلس حقوق الإنسان في تموز/ يوليو 2014 الاتحاد البرلماني الدولي من تعزيز دوره داخل الأمم المتحدة. وينص هذا القرار على أن البرلمان يمكن أن تكون شركاء حيويين في أعمال حقوق الإنسان ويقر صراحة بدور الاتحاد البرلماني الدولي في العمل بشكل أوثق مع المفوضية السامية لحقوق الإنسان، مما يوفر الأساس لمبادرات مشتركة بين المنظمتين.

والنموذج الذي اتبعه الاتحاد البرلماني الدولي في هذا الصدد هو المشاركة في البداية على مستوى استراتيجي من خلال عقد ورش عمل إقليمية مع الأمم المتحدة للبرلمانيين الأكثر اهتماماً بحقوق الإنسان، ثم متابعة ذلك بدعم أكثر استهدافاً ومصمم خصيصاً للبرلمانات الفردية وللجان البرلمانية. بمعنى آخر، تتمثل العملية أولاً في تعزيز فهم ودعم المبادئ العامة بين البرلمانيين، وثانياً، التوصل إلى طرق لجعل هذه المبادئ خاصة بالسياقات الوطنية، وثالثاً، دعم البرلمانيين في عملية تتبعها وتنفيذها في بلدانهم. وهذا يعني الدعم في إنشاء لجان حقوق الإنسان، وتطوير عمليات اللجان للمساهمة في المراجعة الدورية الشاملة وتقديم الأدلة والمشورة لها في مراقبة حقوق الإنسان.



وتتمثل الميزة الإضافية لهذه التجربة على المستوى الوطني في أن الاتحاد البرلماني الدولي تمكن من تجميع الدروس من البرلمانات الوطنية المختلفة. يتيح ذلك إجراء مقارنات عبر البرلمانات وتبادل الخبرات بين البرلمانيين من خلال ورش عمل إقليمية لبناء القدرات، مما يزيد من تعزيز قدرة البرلمانيين على معالجة قضايا حقوق الإنسان الرئيسة، كما يعني أيضاً أن الاتحاد البرلماني الدولي قد أصدر منشورات تستخلص هذه الدروس في دراسات حالة، وكتيبات ارشادية عن حقوق الإنسان للبرلمانيين.

وإن هذا المزيج من التقنيات، والتنقل بين الوطني وما فوق الوطني، وبين المبادئ العامة والإجراءات المحددة، وبين ورش العمل ذات الطابع السياسي والدعم المخصص للبرلمانات الفردية، هو جانب مهم من هذا العمل. ونتيجة لذلك، فإن مشاركة الاتحاد البرلماني الدولي تجلب خبرات ووجهات نظر معينة حول التقدم المحرز في مجال حقوق الإنسان على المستوى الوطني والتي كان من الصعب على الأمم المتحدة الوصول إليها، كما أدت أيضاً إلى إذكاء الوعي والتواصل مع هياكل الأمم المتحدة حول حقوق الإنسان بين البرلمانيين بشكل عام، وزيادة عدد البرلمانيين الذين لديهم الاهتمام والحافز والقدرة على متابعة هذه القضايا على المستوى الوطني.

وهذا يعني أن الاتحاد البرلماني الدولي قد زاد من تأثيره مع الأمم المتحدة على عملية المراجعة الدورية الشاملة، مما يساعد على تشكيل السياسة، وتحديد الإجراءات وإيجاد مكانة برلمانية في التنفيذ. كما وسع نطاق خبرة الاتحاد البرلماني الدولي وسلطته بشأن هذه المسألة، وزاد من قيمته للبرلمانات الوطنية وللسياسيين. استمر التعاون بين الأمم المتحدة والاتحاد البرلماني الدولي في التطور والتوسع خلال السنوات القليلة الماضية، وبشكل أساسي لأن كلا الجانبين يدركان المنفعة المتبادلة لتلك العلاقة، مع زيادة دعم الاتحاد البرلماني الدولي للبرلمانات الوطنية وتعزيز سمعتها، وتحسين الأمم المتحدة لآفاق التقدم في مجال حقوق الإنسان من خلال المراجعة الدورية الشاملة.

بالإضافة إلى أوجه التشابه مع عمل الاتحاد البرلماني الدولي بشأن اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، يبرز درسان استراتيجيان آخرا. الأول هو الدور الذي يؤديه المتحالفون داخل نظام الأمم المتحدة الراغبين في الدفاع عن مشاركة برلمانية أكبر. في هذه الحالة، تأدية السفير الإكوادوري دوراً محورياً في التغلب على الحذر الفطري لممثلي الأمم المتحدة الدائمين الذين حرصوا على تجنب ما اعتبروه تدخلاً خارجياً في عملهم. ثانياً، يسלט الضوء على قيمة الاعتراف الرسمي (في هذه الحالة القرار رقم 2014) في تمكين الاتحاد البرلماني الدولي من الوصول إلى أجزاء أخرى من منظومة الأمم المتحدة. كان هذا الاعتراف يعني بأن الاتحاد البرلماني الدولي اكتسب الشرعية في أعين العديد من مسؤولي الأمم المتحدة الذين كانوا متشككين بذلك سابقاً، ووسع من إمكاناتهم للعمل. ومع ذلك، بمجرد دخول النظام، بُنيت تلك العلاقة على مضمون سياسات ومساهمة برلمانية فريدة.



3.3 المشاركة مع عمليات الأمم المتحدة على المستوى الوطني

لطالما سعى الاتحاد البرلماني الدولي إلى تقديم الدعم المباشر للبرلمانات الوطنية التي غالباً ما تعمل فيها شعب الاتحاد البرلماني الدولي مع الأمم المتحدة في بلدانها. ليس من الممكن تحديد النطاق الهائل لهذا النشاط في هذا التقرير، والذي يتضمن الكثير منه مساهمات مخصصة وتكتيكية، وخلال فترة التقييم لم نتمكن من التحدث مباشرة إلى الأعضاء ممثلي نقاط الاتصال في الاتحاد البرلماني الدولي ولا فرق الأمم المتحدة القطرية حول تفاصيل عملهم على المستوى الوطني.

ويرد بلا شك مجال لتعزيز النفوذ البرلماني من خلال الطريقة التي يتعاملون بها مع الأمم المتحدة على المستوى الوطني، وفرص تعزيز تأثيرهم على السياسات والتشريعات والشؤون المالية المتعلقة على وجه التحديد بتنفيذ أولويات الأمم المتحدة، وليس أقلها أهداف التنمية المستدامة. على سبيل المثال، أشار العديد من البرلمانيين إلى أن السبب الذي يجعل البرلمانات تهم الأمم المتحدة أكثر هو أننا "نتحكم في الأموال"، والرقابة المالية هي أداة سياسية وطنية مهمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. على هذا النحو، سيكون هناك بلا شك طرق يمكن من خلالها دعم الرقابة البرلمانية على التمويل على المستوى الوطني ومواءمتها مع مصالح الأمم المتحدة. ومع ذلك، اقتصر المناقشات حول هذه الأبعاد على مقابلات مع برلمانيين فرديين حول تجربتهم الشخصية أو مع ممثلي الأمم المتحدة في نيويورك. وبالتالي، يرد مجال لتحقيق أشمل في الديناميات على المستوى الوطني، وأي تحليل لاحق ينبع من هذا التقرير يمكن أن يستكشف بشكل مفيد بعض هذه المواضيع بمزيد من التفصيل.

وعلى هذا النحو، يسلط هذا القسم الضوء على ثلاث نقاط موجزة فحسب فيما يتعلق بالسياق الوطني للتفاعل بين الأمم المتحدة والبرلمانات على المستوى الوطني، والفرص التي قد تكون موجودة.

والنقطة الأولى هي إصلاح نظام الأمم المتحدة الإنمائي (وخاصة دور المنسقون المقيمون). أظهر العديد من كبار مسؤولي الأمم المتحدة الذين تمت مقابلتهم ما رأوا أنه إمكانات هائلة لمشاركة برلمانية أكبر بكثير مع الأمم المتحدة "على مستوى المنظومة" على المستوى القطري من خلال الإصلاح المستمر لنظام التنمية في الأمم المتحدة، لا سيما من خلال وظيفة المنسق المقيم للأمم المتحدة المعاد تنشيطها.

وعقب توصيات قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة التي دعت إلى إنشاء "علاقة أكثر تنظيمًا" بين البرلمانات والأمم المتحدة، سعى الاتحاد البرلماني الدولي إلى تعزيز التعاون بين فرق الأمم المتحدة القطرية والبرلمانات الوطنية، وتحديد مجالات لمزيد من التعاون؛ وتسهيل مشاركة البرلمانات في العمليات الوطنية

الرئيسية للتنمية المستدامة؛ ودعم مراجعات القدرات الداخلية للبرلمانات من أجل تعميم أهداف التنمية المستدامة والالتزامات الدولية الأخرى؛ وتعزيز البيانات المستقلة وقدرات التحليل والمعلومات؛ وإشراك البرلمان في أعمال الوساطة والوقاية من النزاعات التي تقودها الأمم المتحدة؛ وإبقاء البرلمان على علم بأنشطة الأمم المتحدة في البلاد.⁶ كل هذا يوفر أساساً يمكن البناء عليه.

والنقطة الثانية، وذات الصلة، هي أهداف التنمية المستدامة. بالنظر إلى أن إحدى المسؤوليات الأساسية للمنسق المقيم هي تنسيق المراجعة الشاملة لفريق الأمم المتحدة القطري لخطة العام 2030 على أرض الواقع في جميع البلدان الـ 129 التي يوجد فيها فريق قطري للأمم المتحدة، هناك مجال كبير الآن للمنسقين المقيمين المتفرغين من أجل المشاركة على نطاق أوسع مع جميع الجهات المعنية الوطنية الرئيسية، بما في ذلك البرلمانات. إلى جانب إبلاغ البرلمان، يمكن للمنسقين المقيمين أن يأخذوا زمام المبادرة للمشاركة بشكل جوهري مع اللجان البرلمانية ذات الصلة بشأن أهداف التنمية المستدامة، أو اللجان المعنية بالتنمية المستدامة/ التنمية الدولية حول القضايا الرئيسية لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

وسيكون المنسقون المقيمون مسؤولين بشكل حاسم عن دعم فريق الأمم المتحدة القطري لعملية المراجعة الوطنية الطوعية التي تتعقب التقدم نحو أهداف التنمية المستدامة. تشارك البرلمانات في العديد من البلدان بالفعل في هذه العملية بدعم من الاتحاد البرلماني الدولي على المستويين الوطني والإقليمي. من الواضح أن الضغط البرلماني على السلطة التنفيذية، والإشراف على التنفيذ هو نقطة اتصال مهمة تغذي تلك التقارير الوطنية الطوعية.

والنقطة الثالثة، أشار الأشخاص الذين تمت مقابلتهم إلى أهمية منتدى التعاون الإنمائي كنموذج لتكامل أكبر بين المصالح البرلمانية والأمم المتحدة. واعتُبر على نطاق واسع أن الاتحاد البرلماني الدولي قد اضطلع بدور حاسم في تيسير المشاركة النشطة والمتزايدة للبرلمانات في تطوير سياسات التعاون الإنمائي الوطنية من أجل تحقيق أثر إيجابي. أشارت تلك المقابلات إلى أن الدور النشط الذي أداه الأمين العام للاتحاد البرلماني الدولي في الفريق الاستشاري لمنتدى التعاون الإنمائي كان أساسياً، لكن نجاحه كان أيضاً انعكاساً للمصالح المشتركة والتعلم المتبادل ومدى قدرة الاتحاد البرلماني الدولي على حشد مشاركة البرلمانيين مع الخبرة والتجربة الموضوعية حول قضايا السياسة الرئيسية.

⁶ راجع ورقة الاتحاد البرلماني الدولي "تعزيز المنسق المقيم وربط البرلمان التابع للأمم المتحدة: الأهداف الرئيسية وأساليب التفاعل"، التاريخ غير معروف.

ويبدو أن وجهة النظر داخل الأمانة العامة للأمم المتحدة (على عكس الدول الأعضاء) هي أن هناك مجالاً أمام الاتحاد البرلماني الدولي لبناء نفوذه حول هذه الأنماط من نقاط الدخول، لا سيما إذا كان بإمكان الاتحاد البرلماني الدولي تسخير الإمكانيات البرلمانية حول أهداف التنمية المستدامة.

ويبدو أيضاً أن هذه الأهداف تتلاءم مع نتائج تقييم الاتحاد البرلماني الدولي لمستويات فهم البرلمانات للأمم المتحدة والتعامل معها. اقترح تقريباً جميع البرلمانيين الذين تمت مقابلتهم في نيويورك كجزء من هذا التقييم أن الغالبية العظمى من البرلمانيين يعرفون القليل عن الأمم المتحدة، وليس لديهم اهتمام كبير بنشاطها. يبدو أن استطلاع الاتحاد البرلماني الدولي يدعم هذا الموضوع، مما يشير إلى أنه في حين أن العديد من البرلمانات لديها القدرة على استدعاء الوزراء والمنسقين المقيمين لحساب نشاط الأمم المتحدة، إلا أنها سمة نادرة لعملهم. لقد عمل حوالي ثلث البرلمانات فحسب مع فريق الأمم المتحدة القطري، وقام 11 بالمئة فحسب من البرلمانات بمراجعة تقرير التقدم بشأن إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. بعبارة أخرى، توجد إمكانية لعلاقة أكثر إنتاجية بكثير، إذا أمكن اغتنام تلك الفرص.

4. الاستنتاجات والتوصيات

سعت هذه المراجعة إلى تغطية قدر كبير من الجوانب في فترة زمنية قصيرة نسبياً، وكان من المفيد بلا شك أن تكون قادرة على التعمق في التحقيق لبعض المجالات. من الصعب التوصل إلى استنتاجات نهائية حول مدى نجاح المشروع السياسي برمته بسبب الغموض المركزي داخل المشروع نفسه. كما ذكر في عدة نقاط، يتم الحكم عليها من قبل الجهات المعنية المختلفة بناءً على معايير مختلفة، ويرد عدد قليل، إن وجد، من المؤشرات المتفق عليها بشكل مركزي التي ينبغي قياس التقدم على أساسها.

وحقق الاتحاد البرلماني الدولي اعترافاً رسمياً كبيراً داخل منظومة الأمم المتحدة، ولا سيما كشریک على المستوى الاجرائي/ التنفيذي، وله تأثير ملموس في مجالات السياسة الرئيسية وبذكي وعي البرلمانات والبرلمانيين وإشراكهم، إلا أنه يرد قلق واضح داخل الاتحاد البرلماني الدولي حول ما إذا كان بإمكان المنظمة وينبغي لها أن تحقق المزيد لإدراج صوت البرلمان في العمليات التداولية للأمم المتحدة.

وإن قدرة الاتحاد البرلماني الدولي على العمل بفعالية على المستويات الوطنية والإقليمية والعالمية، بالإضافة إلى وصوله إلى البرلمانيين كمصادر للخبرة والمناصرة والتنفيذ، تميزه عن المنظمات الأخرى. في مجالات السياسة الرئيسية، استخدمت هذه المزايا لتطوير علاقات وثيقة مع هيئات الأمم المتحدة لتحقيق غايات مفيدة للطرفين. لقد أوجد هذا النهج حلقة مثمرة: حيث أدركت الأمم المتحدة الدور العملي القيم الذي أداه الاتحاد البرلماني

الدولي في المساعدة على تنفيذ النتائج السياسية للأمم المتحدة، وقد أدى ذلك إلى الاعتراف الرسمي بالاتحاد البرلماني الدولي في وثائق الأمم المتحدة وفي المزيد من وكالات وإدارات الأمم المتحدة التي تسعى إلى العمل مع الاتحاد البرلماني الدولي من أجل الوفاء بمهامها الموكلة إليها؛ وهذا بدوره يعزز مكانة الاتحاد البرلماني الدولي داخل الأمم المتحدة، ووصوله إلى أجزاء أخرى من الأمم المتحدة؛ وقد أتاح ذلك للاتحاد البرلماني الدولي توسيع نفوذه واتصالاته في مجالات السياسة ذات الصلة، وزيادة تعزيز دور الاتحاد البرلماني الدولي داخل منظومة الأمم المتحدة؛ الأمر الذي يؤدي مرة أخرى إلى مزيد من الاعتراف الرسمي في مجالات جديدة؛ وما إلى ذلك.

ومع ذلك، يسود شعور داخل الاتحاد البرلماني الدولي بأنه لم يكن قادراً على ترجمة هذه المزايا بفعالية إلى تأثير سياسي أوسع على العمليات التداولية للأمم المتحدة، ولا تحقيق مساهمات وتأثيرات روتينية على نتائج سياسية محددة. هذا رغم أن هذا يرجع إلى حد ما إلى الفشل في دمج الأهداف المحيطة بالاستراتيجية السياسية، والتأكد من أن هياكل الاتحاد البرلماني الدولي تشرع هذا التكامل. على سبيل المثال، تسعى الاستراتيجية السياسية للاتحاد البرلماني الدولي في الوقت نفسه إلى الاعتراف المعمم بالاتحاد البرلماني الدولي داخل منظومة الأمم المتحدة، في حين تسعى أيضاً إلى التأثير على مجالات السياسة التي تشكل جزءاً من استراتيجية الاتحاد البرلماني الدولي. بالرغم من أنه يتم السعي إلى الاثنين كهدفين منفصلين، لكن تحقيق أي منهما، أو كليهما، يعتمد على كونهما مرتبطين بشكل أفضل.

وبالمثل، بالرغم من أن المشاركة الفعالة مع الأمم المتحدة ينبغي أن تكون سمة أساسية لتحقيق جميع الأهداف الاستراتيجية الثمانية للاتحاد البرلماني الدولي في وثيقة استراتيجيته للفترة 2017-2021، لا يفهمها العديد من البرلمانات والسياسيين. وهذا يعني أنه في حين أن البرلمانيين والموظفين العاملين بشكل مباشر مع الأمم المتحدة هم مناصرون فعالون، فقد أكد العديد من الذين تمت مقابلتهم الرأي القائل بأن الغالبية العظمى من السياسيين المنتخبين لا يفهمون دور الاتحاد البرلماني الدولي في الأمم المتحدة في مساعدة البرلمانات على تحقيق أهدافها. وهذا يحد على الفور من فعالية الاستراتيجية السياسية وقدرة الاتحاد البرلماني الدولي على ربط الاهتمامات الوطنية بصنع السياسات الدولية.

وتسعى التوصيات العشر التالية إلى معالجة نقاط الضعف هذه، في ثلاث فئات. تم تصميم الفئة الأولى من التوصيات ببساطة لتوضيح الغرض من الاستراتيجية، وتحديد أولويات المجالات التي يعتقد الاتحاد البرلماني الدولي أنها يمكن أن تكون أكثر تأثيراً. وتتضمن الفئة الثانية مقترحات لتغيير هياكل وعمليات واتصالات الاتحاد البرلماني الدولي حتى يتمكن من متابعة تلك الأولويات. أما الفئة الثالثة فتتناول التوصيات المصممة لتحسين الإدارة الداخلية ومراقبة وتنسيق الاستراتيجية السياسية.



وضوح الغرض: تحديد الأهداف والأولويات والغايات

كما يوضح التقرير، هناك آراء متباينة بين الجهات المعنية الداخلية والخارجية فيما يتعلق بالغرض من المشروع السياسي، وكيف ينبغي تحقيقه. وهذا يعني أن الحكم على نجاح الاتحاد البرلماني الدولي يتم بطرق مختلفة وإزاء معايير مختلفة. هذا الافتقار إلى الوضوح داخلياً يعني أيضاً أن الاتحاد البرلماني الدولي غير قادر على انتهاز الفرص التي تظهر بشكل فعال لتوسيع نفوذه.

وإذا أريد للاستراتيجية السياسية أن تكون فعالة، فلا بد من توضيح الغرض منها بشكل واضح ومتسق عبر المنظمة، بحيث يتم فهمها بالطريقة نفسها من قبل جميع الجهات المعنية، داخل الاتحاد البرلماني الدولي وخارجه.

وسيتطلب ذلك من الاتحاد البرلماني الدولي القيام بثلاثة أشياء. أولاً أن يكون واضحاً بشأن الهدف المركزي للاستراتيجية. ثانياً، التمييز بين الأساليب المختلفة التي سيتم من خلالها متابعة هذه الأهداف على المستويين الدولي والوطني. ثالثاً، التأكد من أن العمليات والهيكل والموارد المتاحة للاستراتيجية تدمج تلك الجهود وتسهل تلك الأهداف.

i) توضيح الغرض الاستراتيجي: الربط بين الوطنية والدولية

يحتاج الاتحاد البرلماني الدولي إلى وثيقة استراتيجية واضحة تحدد الغرض من المشروع السياسي، وكيف ستتم متابعته وكيف ستتم مراقبته.

في حين أن "سد فجوة الديمقراطية" أصبح اختصاراً مفيداً للمشروع السياسي، ينبغي أن تستند الاستراتيجية إلى توضيح أوضح لمنطقها المحوري، مع تحديد الأساليب التي ستسعى من خلالها لتحقيق أهدافها، وتوضيح الدور من مختلف أجزاء الاتحاد البرلماني الدولي سعياً وراء هذه الهياكل، بما في ذلك لجان المنظمة، ومكتب المراقب الدائم، وفرق البرنامج، والبرلمانات الوطنية.

وعزز كبار الشخصيات في الاتحاد البرلماني الدولي النقطة التي مفادها أن الهدف الشامل للمنظمة، واستراتيجيتها السياسية، هو أن كل ما يفعله الاتحاد البرلماني الدولي ينبغي أن يكون موجهاً نحو تعزيز قدرة البرلمانات الوطنية على أداء وظائفها بشكل أكثر فعالية للتدقيق في التشريعات وعمليات الإنفاق، وإخضاع الحكومات للمساءلة. أكد العديد من أجريت معهم مقابلات أن نشاط البرلمانات الوطنية هو المصدر النهائي لقوة الاتحاد البرلماني الدولي.

ومع ذلك، في الوقت نفسه، سمعنا وجهة نظر مفادها أن الجوانب البرنامجية لعمل الاتحاد البرلماني الدولي، وعمل البرلمانات الوطنية وسعيها لتحقيق أهداف التنمية المستدامة محلياً له القليل من الاتصال المباشر، إن وجد، مع نشاطه المؤثر في نيويورك. يتجه هذا إلى جوهر مشكلة الاستراتيجية السياسية للاتحاد البرلماني الدولي.

وينبغي أن تُبنى الاستراتيجية السياسية حول هذا الفهم المركزي، وهو أن البرلمانات الوطنية هي المستفيد الرئيس من الاستراتيجية السياسية وموردها الرئيسي. تعد التجربة المباشرة للبرلمانات الوطنية مصدراً لا مثيل له للأدلة والخبرة بالنسبة للاتحاد البرلماني الدولي في السعي للتأثير على سياسة الأمم المتحدة، ولكن توسيع تأثير البرلمانات الوطنية على تلك السياسة هو أيضاً الهدف المركزي لتلك الاستراتيجية. لا يعني هذا استبعاد مصادر أخرى للتأثير والضغط، ولكن ينبغي أن تكون التجربة الوطنية موضوعاً ثابتاً.

وهذا مفهوم ضمناً من قبل الأمانة العامة للاتحاد البرلماني الدولي، واللجان الرئيسية للمنظمة، ولكن يبدو أن البرلمانات الوطنية والبرلمانيين أقل جودة في الفهم. تبدو جهود التأثير على السياسة في الأمم المتحدة بعيدة كل البعد عن اهتماماتهم اليومية. على هذا النحو، فإن مهمة تسخير جهودهم نحو الأهداف الدولية الاستراتيجية تعني جعل هذه الأهداف أكثر وضوحاً واتساقاً. وبالتالي، فإن الاستراتيجية الخطية تُخدم غرضاً داخلياً وخارجياً في شرح منطقتها ومحتواها وآثارها.

(ii) تحديد أولويات مجالات السياسة الرئيسة للاستراتيجية

يعني اتساع نطاق نشاط الأمم المتحدة أنه من المستحيل على الاتحاد البرلماني الدولي التأثير في كل مجال من مجالات السياسة. تعني الموارد المتاحة لمكتب المراقب الدائم أنه من المرهق بالفعل محاولة مواكبة نشاط الأمم المتحدة في مجالات السياسة المختلفة. ستقود المنظمة حتماً المصالح الواسعة النطاق لأعضائها فيما يتعلق بالمكان الذي ينبغي أن تتداول فيه المنظمة أو تصدر إعلانات أو تعقد فعاليات ثابتة. يحتاج الاتحاد البرلماني الدولي إلى إيجاد توازن بين التوترات المتعارضة، ويوصى بأن يختار الاتحاد البرلماني الدولي من ثلاثة إلى خمسة مجالات سياسية ذات أولوية، توافق عليها اللجنة التنفيذية، وتتم مراجعتها سنوياً.

وينبغي تقييم هذه في ضوء التقدم المحرز في ثلاثة مجالات رئيسية- تأثير السياسة والتنفيذ والسمعة. يتم شرح هذه الأمور بالمزيد من التفاصيل في التوصية رقم 9 أدناه، لكن الهدف هو ضمان أقصى قدر من التأثير ضمن الموارد المتاحة، وجمع الخبرات من مكتب المراقب الدائم وفرق البرنامج والنشاط الوطني لتحديد تلك الأولويات.

ولتحقيق ذلك، من المنطقي أن يقدم مكتب المراقب الدائم المشورة بشأن نشاط الأمم المتحدة القادم في نيويورك وأن يحدد أين يمكن أن يكون للاتحاد البرلماني الدولي أقصى تأثير على سياسة الأمم المتحدة في العام المقبل. ينبغي أن يتم دمج ذلك مع رؤى فريق البرنامج حول النشاط المواضيعي القادم على المستويين الوطني والإقليمي، والقضايا المتعلقة بالبرلمانات الوطنية (لا سيما في ضوء القضايا المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة) وكيف يمكن أن تتماشى هذه مع الاهتمامات على المستوى الدولي. وستسترد هذه بالمقترحات المقدمة من البرلمانات الوطنية، التي ستجرى من خلال لجان الاتحاد البرلماني الدولي، وتقرها اللجنة التنفيذية.

ومن المأمول أيضاً أنه من خلال التركيز على عدد أقل من مجالات السياسة، سيتمكن الاتحاد البرلماني الدولي من إظهار تأثير ملموس على السياسة وعلى عملية التنفيذ، مما يؤكد بدوره على دور المنظمة للبرلمانيين وللبرلمانات الوطنية. ولكنه قد يؤدي أيضاً إلى تحسين التركيز الداخلي للاستراتيجية السياسية، وزيادة مشاركة المعلومات والتحقيقات، والتأكيد على أهمية الاستراتيجية لجميع الجهات المعنية.

(iii) جعل أهداف التنمية المستدامة سمة رئيسية لتحقيق الأولويات الاستراتيجية

كان الاتحاد البرلماني الدولي فعالاً بشكل خاص في التأثير على الأمم المتحدة حيث تتوافق أهدافه الاستراتيجية الموجودة مسبقاً في مجالات مثل الجندر وحقوق الإنسان مع مصالح الأمم المتحدة، وتمكن من الاستفادة من خبرة البرلمانيين وموظفي البرنامج لمتابعة المصالح المشتركة. إن الفرصة الأكثر وضوحاً لتكرار هذا النموذج، الذي يجمع بين العمليات على المستويات الوطنية والإقليمية والعالمية، هي أهداف التنمية المستدامة. **يوصى بأن تستخدم الاستراتيجية السياسية أهداف التنمية المستدامة لتأطير قضايا السياسة الرئيسية للاتحاد البرلماني الدولي حيثما أمكن ذلك.**

وهذا لا يعني أن جميع الأنشطة المؤثرة ينبغي أن تركز حصرياً على أهداف التنمية المستدامة، ولكن أهداف التنمية المستدامة توفر نفوذاً مفيداً للاستراتيجية السياسية، ويمكن وينبغي للاتحاد البرلماني الدولي أن يحقق المزيد من ذلك. ومن المهم التأكيد على ثلاث نقاط في هذا السياق.

وأولاً، هذا لا يعني أن دور الاتحاد البرلماني الدولي هو مجرد اتباع جدول الأعمال الذي وضعته الأمم المتحدة. ومع ذلك، وفقاً لما حاول التقرير توضيحه، ينبغي أن تبدأ المناصرة الفعالة من خلال التعرف على مصالح وحوافز أولئك الذين تسعى للتأثير عليهم، ثم التوصل إلى طرق لمواءمة مصالحك مع مصالحهم، أو سحبهم إلى منطقتك. كان الرأي من داخل الأمم المتحدة راسخاً للغاية بأن أهداف التنمية المستدامة "كانت اللعبة الوحيدة في المدينة". ثانياً، لا ينصب التركيز على أهداف التنمية المستدامة على إعادة فتح القرارات السياسية

التي اتخذتها الأمم المتحدة بالفعل، ولكن للتأكيد على الدور الحاسم الذي تؤديه البرلمانات في تنفيذها، والسعي لتحديد هذا التنفيذ وتوضيح كيف أن مصالح الأمم المتحدة والبرلمانات (وبالتالي الاتحاد البرلماني الدولي) متشابكة بشكل لا ينفصم.

وثالثاً، أشارت المقابلات التي أجريت من أجل هذا التحليل مراراً وتكراراً إلى أن الغالبية العظمى من البرلمانيين غير مباليين إلى حد كبير بما تفعله الأمم المتحدة في نيويورك، وبدور الاتحاد البرلماني الدولي. لكن عدداً كبيراً من البرلمانات وأعضائها يعتبرون أهداف التنمية المستدامة أولوية لبلدانهم. عندما تتماشى أهداف التنمية المستدامة مع أولويات سياساتها الأوسع، فإنها تستخدمها كوسيلة لتحقيق التغيير. توفر عملية المراجعة الوطنية الطوعية وإصلاح نظام المنسق المقيم الوطني، على وجه الخصوص، فرصاً للبرلمانيين للمشاركة وتقديم مساهمة متميزة. يمكن للاتحاد البرلماني الدولي الاستفادة من هذه المصالح لدعم الاستراتيجية السياسية الأوسع.

وسيكون القصد من ذلك هو توفير نوع من الحلقات المثمرة التي تم وصفها أعلاه. في المقام الأول، تعدّ التجربة الوطنية لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة ذات أهمية مباشرة للأمم المتحدة في نيويورك. إنها توفر أدلة ووجهات نظر واقعية يمكن استخدامها لتحسين سياسات الأمم المتحدة، وتعزيز المراقبة وزيادة الضغط السياسي الوطني من أجل التنفيذ. ولكن، ثانياً، يؤكد أيضاً للبرلمانات الوطنية كيف يعكس الاتحاد البرلماني الدولي اهتمامهم وخبراتهم الفورية في مجالات السياسة الرئيسية للأمم المتحدة، وكيف ترتبط أولويات الاتحاد البرلماني الدولي بشكل مباشر بالاهتمامات العملية اليومية للبرلمانيين.

ولا ينبغي اعتبار أي من هذا بأنه يشير إلى تحول جذري في نشاط الاتحاد البرلماني الدولي. وهو يقوم بالفعل بعمل قيم على المستويين الوطني والإقليمي في مساعدة البرلمانات على مراقبة أهداف التنمية المستدامة وتنفيذها.

ومع ذلك، يبدو أن هذا العمل منفصل عن الاستراتيجية السياسية. الهدف هو الاستفادة من أدلة وخبرات البرلمانات حول أهداف التنمية المستدامة مع الاستراتيجية المؤثرة في نيويورك. ونظراً لاتساع نطاق أهداف التنمية المستدامة، يمكن استخدامها كنقطة دخول إلى أي مجال سياسي تقريباً داخل الأمم المتحدة.

تسخير نقاط القوة في الاتحاد البرلماني الدولي: عملية الإصلاح والهيكلة

سعت التوصيات الثلاث الأولى إلى إضفاء مزيد من الوضوح والغرض على الاستراتيجية السياسية للاتحاد البرلماني الدولي. تتناول التوصيات الخمس التالية كيف يمكن للاتحاد البرلماني الدولي أن يغير هيكله الداخلية، وأساليب العمل والتواصل من أجل تنفيذ تلك الاستراتيجية.

ويتم تطبيق موضوعين من خلال هذه التوصيات. الأول هو أنه ينبغي عليهم السعي لتحقيق أقصى قدر من تأثير الاتحاد البرلماني الدولي على السياسة والتنفيذ، أو المساهمة في الهدف الأوسع المتمثل في تعزيز وصول الاتحاد البرلماني الدولي وسمعته. والثاني هو أنه من أجل تحقيق أهدافه السياسية، ينبغي على الاتحاد البرلماني الدولي أن يسعى إلى الاستفادة من نقاط قوته ودمجها على المستويين الوطني وفوق الوطني لإعلام بعضهما البعض والتأثير فيهما.

(iv) ينبغي تنظيم الفعاليات حول أهداف استراتيجية محددة

كانت إحدى المواضيع التي ظهرت خلال المقابلات هو مستوى القلق العام بشأن الغرض من اجتماعات الاتحاد البرلماني الدولي في نيويورك، ونوعية نواتجها ومستوى الوفود المرسله من قبل البرلمانات المختلفة. ساد شعور على نطاق واسع بأن الاتحاد البرلماني الدولي لا يحصل على قيمة أو تأثير كافيين من هذه الفعاليات.

ومن المستحسن أن يقوم الاتحاد البرلماني الدولي بتنظيم وهيكله النشاط في نيويورك بشكل أكثر وضوحاً حول أهداف محددة تتعلق بسياسة المنظمة أو التنفيذ أو أهداف السمعة.

وترد ثلاثة عناصر لهذا. أولاً، إن الفعاليات الثابتة للاتحاد البرلماني الدولي في نيويورك محدودة القدرة على التأثير في سياسة الأمم المتحدة، وينبغي اعتبارها في المقام الأول بمثابة أنشطة لتحسين الصورة والتواصل، والحكم عليها بناءً على هذه الظروف. لأسباب موضحة في التقرير، فإن قدرة الاتحاد البرلماني الدولي على الوصول إلى مواقف محددة و/ أو مميزة في قراراته أمر صعب عندما يحتاج إلى إيجاد أرضية مشتركة بين هذه المجموعة المتنوعة من البلدان. بالرغم من أن العديد من الأشخاص الذين تمت مقابلتهم حثوا الاتحاد البرلماني الدولي على اتخاذ مواقف سياسية أكثر وضوحاً في قراراته، فمن الصعب التعرف على كيفية تحقيق ذلك بهذه الصيغة. قد ترد حاجة إلى إعادة معايرة توقعات الفعاليات الثابتة للاتحاد البرلماني الدولي بحيث يتم تقييمها من حيث ما تفعله من أجل سمعة وتأثير الاتحاد البرلماني الدولي، بدلاً من مساهمتها في تشكيل السياسة التي تتم مناقشتها. ومع ذلك، ينبغي أن يوصي الاتحاد البرلماني الدولي أيضاً الأمم المتحدة بربط محتوى وبرنامج وجدول أعمال جلسة الاستماع السنوية ارتباطاً مباشراً بعمليات الأمم المتحدة المناظرة، لضمان أقصى قدر من الأهمية.

وثانياً، بالرغم من أن المواقف السياسية الناشئة عن المناقشة العامة ستؤدي دائماً إلى نتيجة عامة، فإن الاتحاد البرلماني الدولي قادر على طرح أشياء مميزة فيما يتعلق بتجربة البرلمانات الأعضاء أو عمل لجانه الدائمة. تعني الخبرة الموجودة داخل اللجان الدائمة المختلفة ومن خلال العمل البرنامجي أن الاتحاد البرلماني الدولي يمكنه التحدث بسلطة في العديد من مجالات السياسة، ليس أقلها فيما يتعلق بالتجربة الوطنية. وينبغي استخدام هذه لإضافة تفاصيل إلى الطبيعة العامة الحتمية لقرارات الاتحاد البرلماني الدولي. ينبغي أن تسعى المنظمة إلى تقديم تجارب واقعية وأمثلة وقصص حول تأثير سياسة الأمم المتحدة والقضايا التي ينبغي أن تأخذها في الاعتبار. في هذا السياق، يمكن للجنة الدائمة لشؤون الأمم المتحدة أن تؤدي دوراً أكثر استراتيجية، وهو ما يتم بمحثة بمزيد من التفصيل في التوصية التالية، (v) أدناه.

وثالثاً، ينبغي استخدام حضور هذا العدد الكبير من البرلمانيين في نيويورك لفعاليات الاتحاد البرلماني الدولي على نطاق واسع لأغراض الضغط غير الرسمية. علق العديد من البرلمانيين على نطاق الاجتماعات مع سفراء بلادهم لدى الأمم المتحدة في نيويورك، لكنهم اعتقدوا أن هذه الفرص قد ضاعت. ومع ذلك، كانوا صريحين أيضاً في أن الكثير من اللوم عن ذلك يقع على البرلمانات والبرلمانيين أنفسهم. لقد استشهدوا بشكل متكرر بنوعية الوفود المرسله من قبل البرلمانات الوطنية كمشكلة، وأنه بينما كان العديد من البرلمانيين نشطين ومشاركين في القضايا قيد المناقشة، فإن نسبة كبيرة منهم لم تكن كذلك. علاوة على ذلك، على الرغم من الجهود الجبارة التي يبذلها الاتحاد البرلماني الدولي لإحاطة الوفود القادمة وتنسيقها، فقد عمل مكتب المراقب الدائم جاهداً في كثير من الأحيان للحصول على معلومات من البرلمانات فيما يتعلق بعضوية الوفد أو خبرتهم السياسية أو ما سيفعلونه أثناء وجودهم في نيويورك.

ويعد هذا الجانب من الفعاليات التي تتخذ من نيويورك مقراً لها رصيماً هاماً للاتحاد البرلماني الدولي حيث يمكن للبرلمانيين ممارسة درجة من الضغط السياسي المباشر على الممثلين الدائمين بطريقة لا يمكن لمكتب المراقب الدائم القيام بها، حيث إنه على هذا المستوى السياسي تكون العديد من هذه القرارات متخذة. التوصيات (vii) و (viii) أدناه، تقترح إجراء تغييرات لتحسين التفاعل مع البرلمانيين والبرلمانات في مثل هذه الأمور. ومع ذلك، ينبغي أن يسعى الاتحاد البرلماني الدولي إلى ممارسة المزيد من الضغط على البرلمانات، من خلال مكاتب شعب الاتحاد البرلماني الدولي، لإدراج البرلمانيين في وفودهم من ذوي الخبرة السياسية المباشرة، بما في ذلك رؤساء اللجان. قد يكون هذا مبدأً يصعب تنفيذه فيما يتعلق بجميع البرلمانات، ولكن ينبغي للاتحاد البرلماني الدولي أن يضع مبادئ توجيهية وأفضل الممارسات لتشكيل الوفود إلى فعاليات الاتحاد البرلماني الدولي.



(V) مراجعة دور اللجنة الدائمة لشؤون الأمم المتحدة

بالرغم من اعتبار اللجنة الدائمة لشؤون الأمم المتحدة إضافة مفيدة لهيكل الاتحاد البرلماني الدولي، فإن الإحساس العام بين الأشخاص الذين تمت مقابلتهم هو أنها يمكن أن تؤدي دوراً أكمل في ربط اهتمامات وخبرات البرلمانيين بمنظومة الأمم المتحدة. **يوصى بتشديد تركيز اللجنة الدائمة لشؤون الأمم المتحدة، بما يتماشى مع أولويات الاستراتيجية السياسية، وأن تؤدي دوراً أكبر في صقل موقف الاتحاد البرلماني الدولي فيما يتعلق بالأمم المتحدة.**

وتؤدي اللجنة الدائمة لشؤون الأمم المتحدة حالياً دوراً عاماً واسع النطاق في ربط عمل الاتحاد البرلماني الدولي بعمل الأمم المتحدة. وتضطلع ببعض الأعمال الاستقصائية القيمة في مجالات سياسية محددة وأجرت بعض الزيارات الميدانية المفيدة للتعامل مع البرلمانيين في جميع أنحاء العالم. ومع ذلك، كان الشعور العام بين الأشخاص الذين تمت مقابلتهم أنه يمكن بذل المزيد من جهود اللجنة إذا كان عملها مرتبطاً بشكل مباشر بأهداف الاستراتيجية السياسية، إذا أشركت المزيد من البرلمانيين ذوي الخبرة السياسية المحددة في تحقيقات أكثر تركيزاً وتفصيلاً وإذا كان بإمكانها العمل على تمكين الاتحاد البرلماني الدولي من الوصول إلى مكانة مميزة فيما يتعلق بسياسة الأمم المتحدة.

وفي المقام الأول، ينبغي أن تؤدي اللجنة الدائمة لشؤون الأمم المتحدة دوراً سياسياً أكثر وضوحاً في الاستراتيجية السياسية. يوفر المكتب المؤلف من ثمانية عشر برلمانياً رؤى مفيدة واتصالات وشبكات على المستوى السياسي لتكملة الجهود على المستوى الدبلوماسي، ويمكن أن يكون بمثابة لوحة لترديد أصوات مفيدة للاستراتيجية السياسية. سيكون من المنطقي أن يبدأ كل اجتماع للجنة بأهداف الاستراتيجية السياسية، والتفكير في التقدم المحرز وتقديم المشورة لمنظمة مكتب المراقب الدائم بشأن تطورها.

وثانياً، ينبغي أن تركز على مجالات السياسة ذات الأولوية للاستراتيجية، والتحقيق فيها على مدى فترة زمنية أطول. الاتجاه في الوقت الحاضر هو تناول قضية واحدة في كل مرة والانتقال بسرعة إلى القضية التالية. ورأى عدد من البرلمانيين أن هذا النهج يعني أن الاتحاد البرلماني الدولي لم يقم بما يكفي من الخبرة السياسية الموجودة عند أعضائه، وكان يميل إلى التعامل مع القضايا بشكل سطحي للغاية. يمكن للجنة الدائمة إجراء العديد من التحقيقات السياسية في الوقت نفسه، ولكن ينبغي أن تبذل جهوداً أكثر تضافراً للتعامل مع كل قضية على مستوى أعمق بكثير.

وكجزء من هذا التركيز المنخفض، ينبغي أن يكون لدى اللجنة سلسلة من القضايا المؤسسية الرئيسية في الأمم المتحدة، بحيث تعود إلى القضايا الرئيسية مثل موازنة الأمم المتحدة أو مجلس الأمن أو قضايا الجمعية العامة على أساس روتيني.

وثالثاً، ينبغي أن يكون لدى اللجنة نبذة محددة لفهم تنوع تجارب الدولة داخل الاتحاد البرلماني الدولي، واستخدامها كأساس لمشاركتها في تفاصيل السياسة في الأمم المتحدة.

وكما ذكر أعلاه، تتمثل إحدى الصعوبات التي يواجهها الاتحاد البرلماني الدولي في الوصول إلى موقف مميز في اتساع الرأي داخل المنظمة. ومع ذلك، بدلاً من السعي للتوصل إلى موقف موحد داخل الاتحاد البرلماني الدولي، ينبغي للجنة أن تستفيد من تنوعها من خلال تسليط الضوء على النطاق الواسع للخبرات بين أعضائها. سيوفر استخدام القصص والتجارب على المستوى القطري توضيحاً حيويًا وعملياً لكيفية عمل سياسة الأمم المتحدة على أرض الواقع، ودور البرلمان في متابعة أهداف التنمية المستدامة وأين توجد مشكلات التنفيذ حالياً.

وبعبارة أخرى، فإن هذا التنوع في الخبرات يعني أنه يمكن أن يقدم مساهمة مميزة حقاً في تطوير السياسة من دون تغيير الموقف الرسمي للاتحاد البرلماني الدولي على النحو المعبر عنه في قراراته.

ورابعاً، من خلال تنفيذ جميع هذه الأنشطة، ينبغي أن تسعى اللجنة إلى تحديد المواضيع التي يتوافق فيها العمل البرنامجي للاتحاد البرلماني الدولي مع أولويات الاستراتيجية السياسية. من خلال الاستفادة من خبرة البرلمانيين والبرلمانات الفردية، لا سيما فيما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة، وإشراك فرق البرنامج في المناقشات بشأن مجالات السياسة ذات الأولوية، من المرجح أن يحدد الاتحاد البرلماني الدولي أين وكيف يمكنه زيادة تأثيره على عمليات الأمم المتحدة.

كما شدد العديد من الذين تمت مقابلتهم، أنه ينبغي أن تكون مشاركة الاتحاد البرلماني الدولي مع الأمم المتحدة جزءاً لا يتجزأ من كل ما يقوم به الاتحاد البرلماني الدولي، وعلى هذا النحو، ينبغي أن تحظى اللجنة الدائمة لشؤون الأمم المتحدة بمكانة بارزة في عملها. ولتحقيق هذا الأهمية الكبيرة، يُقترح أن تجتمع اللجنة أربع مرات في السنة، بدلاً من الاجتماعين الحاليين، ومن المحتمل أن تعقد اجتماعين من تلك الاجتماعات السنوية بشكل افتراضي.

(vi) إنشاء نقاط دخول متعددة للمشاركة مع الأمم المتحدة في نيويورك

نحن ندرك أن مكتب المراقب الدائم يقوم بعمل مرموق بموارد محدودة. ومع ذلك، حثت المقابلات مع مسؤولي الأمم المتحدة والممثلين السياسيين الاتحاد البرلماني الدولي على تنويع نقاط اتصاله مع منظومة الأمم المتحدة، ويوصى بأن يسعى الاتحاد البرلماني الدولي إلى إنشاء مداخل ونماذج جديدة للمشاركة مع الأمم المتحدة.

وظهرت ثلاثة مواضيع من المقابلات التي أجريناها حول كيفية توسيع هذا التأثير، من خلال تنسيق التحالفات داخل منظومة الأمم المتحدة، وإنشاء نقاط دخول جديدة وإنشاء أشكال جديدة من التواصل مع الجماهير المستهدفة داخل الأمم المتحدة.

وأولاً، يعتمد استخدام النفوذ داخل منظومة الأمم المتحدة على استهداف نقاط الدخول الصحيحة. أظهرت الأمثلة الواردة في التقرير الدور المحوري الذي يؤديه الأفراد في الدفاع عن مشاركة برلمانية أكبر، وكيف عمل الاتحاد البرلماني الدولي معهم لتوسيع الثغرات. وقد تضمن ذلك غالباً تشكيل من مكتب المراقب الدائم وفريق البرنامج، وينبغي أن يسعى الاتحاد البرلماني الدولي إلى تنظيم مثل هذا النشاط.

وهناك العديد من الحلفاء للاتحاد البرلماني الدولي من بين الدول الأعضاء الذين يمكنهم التحدث من أعضاء الجمعية العامة، لا سيما في المناقشات الرئيسية للاتحاد البرلماني الدولي. يمتلك مكتب المراقب الدائم قدرة محدودة على تنسيق وتنظيم هؤلاء الحلفاء ضمن مجموعات في الوقت الحالي، لكن الاتحاد البرلماني الدولي ككل سيستفيد بلا شك من التنظيم الرسمي أو غير الرسمي لهؤلاء الحلفاء في مجموعات مبنية حول المصالح السياسية أو المناطق أو بعض الاهتمامات المشتركة الأخرى. ويمكن بعد ذلك استخدامها لزيادة وصول الاتحاد البرلماني الدولي إلى تبادل المعلومات داخل منظومة الأمم المتحدة، وتحديد الفرص القادمة لمساهمات الاتحاد البرلماني الدولي ومنحه القدرة على حشد الدعم أثناء المناقشات واعتماد القرارات.

وثانياً، أشارت المقابلات مع مسؤولي الأمم المتحدة أيضاً إلى أن الاتحاد البرلماني الدولي قد يكون أكثر فعالية في تشكيل رأي الأمم المتحدة إذا سعى إلى تغيير نقاط الاتصال الرئيسية في نيويورك. إذا كان الاتحاد البرلماني الدولي يريد إعادة توجيه الاستراتيجية حول أهداف التنمية المستدامة، واستغلال إصلاح نظام المنسقين المقيمين الوطنيين، فينبغي عليه إشراك كل من نائب الأمين العام للأمم المتحدة بشكل استباقي، في دورها كرئيسة لمجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، في المجالات ذات الاهتمام المشترك. تتمثل بعض الاهتمامات الرئيسية لنائب الأمين العام في كيفية تغيير موضع المراجعات الوطنية الطوعية والمنتدى السياسي

رفيع المستوى وكيفية ضمان وجود رقابة كبيرة على تمويل أهداف التنمية المستدامة على المستوى القطري وأن التمويل المحلي لأهداف التنمية المستدامة يتماشى بشكل أكثر فعالية (انظر أدناه) - كلاهما يوفر فرصاً واضحة لمشاركة برلمانية أكبر. وبالمثل، قد يكون من المنطقي أن يرد نقطة اتصال للأمم المتحدة في مكتب تنسيق التنمية لها صلة مباشرة بالمكتب التنفيذي للأمم العام.

ثالثاً، هناك جمهور جاهز لعمل الاتحاد البرلماني الدولي داخل الأمم المتحدة، لا سيما عندما يعكس التأثير الملموس للمساهمات البرلمانية المتعلقة بأولويات الأمم المتحدة. كجزء من الجهود المبذولة للتنسيق المشترك وإبلاغ نقاط القوة في عمل برنامج الاتحاد البرلماني الدولي على المستوى الوطني والإقليمي والعالمي، وينبغي أن يسعى الاتحاد البرلماني الدولي إلى إنشاء آليات لتغذية هذا النشاط والمعلومات في منظومة الأمم المتحدة. يمكن أن يشكل هذا أساساً للأوراق الموجزة التي تستهدف مجموعات الحلفاء الموضحة أعلاه، لكن أيضاً كأساس لمجموعة من الإحاطات الخاصة لأجزاء مختلفة من نظام الجمعية العامة للأمم المتحدة على مدار العام. يُعد الأمين العام للاتحاد البرلماني الدولي أيضاً مورداً مفيداً للتعامل مع الأجزاء الرئيسة من منظومة الأمم المتحدة عندما يكون في نيويورك، ويوصى بأن يطلع فريق دعم الاتحاد البرلماني الدولي جميع التجمعات السياسية الرئيسية في الأمم المتحدة في نيويورك مرة واحدة على الأقل في السنة على الأولويات العالمية الرئيسية.

(viii) إصلاح الطريقة التي يتواصل بها الاتحاد البرلماني الدولي مع البرلمانيين

46000 برلماناً عضواً حول العالم هم أكبر مورد منفرد للاتحاد البرلماني الدولي. هم مصدر للخبرة حول كيفية عمل السياسة في بلدانهم، ومصدر للأدلة على تنفيذ سياسة الأمم المتحدة، وبالتالي يوفرون قاعدة الأدلة للتأثير على تفكير الأمم المتحدة، ويقدمون دوائر انتخابية طبيعية لدعم الأهداف الاستراتيجية للاتحاد البرلماني الدولي لأنها توفر الوصول لمجموعات كبيرة من البرلمانيين المهتمين بالفعل في مجالات سياسية محددة.

ومع ذلك، فإن الغالبية العظمى من البرلمانيين لا يزالون خارج النطاق، ومعظمهم غير مدركين للاستراتيجية السياسية للاتحاد البرلماني الدولي. سيتعامل هؤلاء البرلمانيون مع الاستراتيجية السياسية للاتحاد البرلماني الدولي والتأثير على الأمم المتحدة إذا اعتقدوا أن ذلك يساعدهم على تحقيق الأمور محلياً.

ومن المستحسن أن يقوم الاتحاد البرلماني الدولي بإصلاح الطريقة التي يتواصل بها مع البرلمانيين حتى يتمكن من تحديدهم واستهدافهم مباشرة في القضايا التي يهتمون بها.

ونحن نتفهم أنه، في الوقت الحالي، يتم التواصل مع البرلمانيين الفرديين من خلال المكتب الوطني للاتحاد البرلماني الدولي في كل دولة. رغم ما يبدو أن هذا يجد من فعالية الاتحاد البرلماني الدولي في عدد من المجالات. التوصية (viii) أدناه، تقترح طرقاً لإشراك تلك المكاتب والبرلمانات الوطنية في الاستراتيجية السياسية، ولكن هناك ثلاثة أساليب ينبغي فيها أيضاً مراعاة التواصل المباشر مع البرلمانيين.

وأولاً، تحديد البرلمانيين حسب مصلحة السياسة. إن إنشاء قاعدة بيانات للبرلمانيين النشطين في مجالات سياسية محددة يعني أن الاتحاد البرلماني الدولي يمكن أن يستمع ويتواصل مع الخبراء ذوي الخبرة المباشرة في السياسة. يمكن استخدام هذا لجمع الأدلة منهم حول تأثير سياسة الأمم المتحدة في مختلف البلدان، كما سيمكنهم أيضاً من الحشد حول الحملات والمناصرة على المستويين الوطني والدولي، مما يحقق منافع لكل من مكتب المراقب الدائم وفرق البرنامج. كما أنه سيوفر الأساس لإنشاء شبكات من السياسيين في بلدان مختلفة حتى يتمكنوا من التعامل مع بعضهم البعض في قضايا سياسية مماثلة.

وثانياً، استهداف البرلمانيين الأفراد بإجازات مصممة وفقاً لمصالح سياستهم. وقد يشمل ذلك تحديثات بشأن مشاركة الاتحاد البرلماني الدولي مع الأمم المتحدة بشأن هذه القضايا، والعمل ذي الصلة في الأمم المتحدة وفرص التأثير، ومبادرات وأنشطة الاتحاد البرلماني الدولي المقبلة، ونشر التوجيه العملي، والدعم ومجموعات الأدوات للبرلمانيين. يمكن أن تكون هذه الأنواع من الإحاطات نتاجاً مشتركاً للموظفين الرئيسيين في نيويورك وجنيف.

وثالثاً، إنشاء أشكال جديدة من الاتصال باستخدام تقنية "زوم Zoom". بعد هذا العام، سيكون جميع البرلمانيين على دراية بالمؤتمرات عبر الإنترنت والندوات عبر الإنترنت. من الواضح أن هذه توفر الفرصة لتوسيع مدى ونطاق الفعاليات القائمة على السياسة، وعقد حوار ومناقشة حول تلك السياسات.

ويرد ثلاث طرق واضحة لاستخدام هذه التكنولوجيا فيما يتعلق بالاستراتيجية السياسية. أولاً، أن يقيم الاتحاد البرلماني الدولي فعاليات تتيح للبرلمانيين الوصول إلى خبراء السياسة الخاصين به، والمستمرين من كل من الموظفين والبرلمانيين وشبكات الاتحاد البرلماني الدولي الأوسع. ثانياً، عقد فعاليات مشتركة مع مسؤولي الأمم المتحدة في نيويورك، حتى يتمكن البرلمانيون من الاستماع مباشرة من كبار الشخصيات في الأمم المتحدة حول سياسات الأمم المتحدة واهتماماتها، واستجوابهم وتبادل الأفكار. وثالثاً، إنشاء طرق جديدة لإدخال الصوت البرلماني في مداولات الأمم المتحدة، وتمكين البرلمانيين من تقديم الأدلة، وإبداء الرأي والسعي للتأثير على التفكير السياسي بشكل مباشر.



(viii) تحتاج البرلمانات الأعضاء إلى تأدية دور أكبر في الاستراتيجية السياسية

بالرغم من أن العديد من مكاتب شعب الاتحاد البرلماني الدولي ترغب في العمل كقناة وحيدة للتواصل بين الاتحاد البرلماني الدولي وأعضاء البرلمان، لم يعد هذا ممكناً. في عالم فيه العديد من قنوات الاتصال المختلفة، يضع الاتحاد البرلماني الدولي نفسه في وضع غير مواتٍ بشكل كبير مقارنة بالعديد من الشبكات البرلمانية القائمة على السياسات الموجودة حالياً، ويضعف موقف الاتحاد البرلماني الدولي على الصعيد الدولي.

وسيتعين إقناع مكاتب شعب الاتحاد البرلماني الدولي بالتخلي عن هذا الدور، والذي من المحتمل أن يتطلب درجة من المفاوضات الداخلية فيما يتعلق بحقوقهم ومسئولياتهم. يوجد الكثير من ذلك خارج نطاق هذا التحليل، ولكن كجزء من هذه العملية **يوصى بتشجيع مكاتب شعب الاتحاد البرلماني الدولي على تأدية دور سياسي أكثر نشاطاً في السعي لتحقيق أهداف الاتحاد البرلماني الدولي، واعتبارها جزءاً لا يتجزأ من الاستراتيجية السياسية للاتحاد البرلماني الدولي.**

وهذه الأدوار الرئيسية هي كقناة ومساهم ومنفذ. في المقام الأول، ينبغي أن تؤدي مكاتب شعب الاتحاد البرلماني الدولي دوراً رئيساً في مساعدة الاتحاد البرلماني الدولي على ربط اهتمامات برلمانيهم بالقضايا التي يتابعها الاتحاد البرلماني الدولي كجزء من استراتيجيتهم السياسية، مما يوفر اتصالاً ثنائي الاتجاه. يتضمن ذلك، على أحد المستويات، نشر معلومات الاتحاد البرلماني الدولي، وجلسات الإحاطة والمواد المتعلقة بالاستراتيجية السياسية ومجالات السياسة الرئيسية. على مستوى آخر، يعني ذلك إعادة إرسال المعلومات إلى مكتب المراقب الدائم حول كيفية توفير أولويات السياسة الوطنية فرصاً لتسليط الضوء على التجربة الوطنية داخل الأمم المتحدة، ومدى مشاركة البرلمانات الوطنية مع فرق الأمم المتحدة القطرية، مما يشجع على تقديم تقارير أكثر منهجية عن المشاركة البرلمانية مع الأمم المتحدة على المستوى الوطني. على هذا النحو، ينبغي أن يساهموا بشكل نشط في تطوير وتحقيق الاستراتيجية السياسية، من خلال مراقبة ومقارنة الخبرات الخاصة بكل بلد والتي تتعلق بمجالات السياسة والقضايا الرئيسية، لا سيما عندما تكون أهداف التنمية المستدامة قضية سياسية مهمة.

كما ينبغي أن يؤدي دوراً أكثر نشاطاً ومشاركةً في التحضير لاجتماعات الاتحاد البرلماني الدولي في الأمم المتحدة. هذا جزء من وظيفة تنظيمية ولوجستية، ليس مجرد نقل تفاصيل الوفد، وإنما تقديم بعض التقييم النوعي للوفد وفرص التأثير في نيويورك أيضاً. على هذا النحو، ينبغي أن يكونوا على اتصال مع مكتب المراقب الدائم، ويساعدوا في تسهيل الفرص للبرلمانيين لممارسة ضغط غير رسمي على سفراء دولهم.

قياس الأثر: التنسيق والمراقبة والحفاظ على التركيز

لا ينبغي اعتبار أي استراتيجية وثيقة ثابتة. في حين ينبغي أن تكون الأهداف الاستراتيجية واضحة وثابتة، ينبغي أن تتكيف وسائل تحقيقها مع السياق والفعاليات والفرص الجديدة عند ظهورها. تعدّ النقطة الأولى حول وضوح الهدف والفهم المتسق عبر المنظمة لماهية الأهداف وكيفية السعي وراءها أمراً بالغ الأهمية. ومع ذلك، لكي يكون للاستراتيجية أي معنى للأشخاص الذين سيحتاجون إلى تنفيذها، ينبغي أيضاً أن تكون مصحوبة، أولاً، بمجموعة واضحة من مقاييس التقدم المفهومة بشكل عام، وثانياً، بتقييم منتظم للتقدم وصقل مستمر لوسائل تحقيقها.

ix) وضع مقاييس واضحة للتقدم والتنسيق بشكل مركزي

وفق ما أظهره التقرير، في حين أن الهدف الشامل للاستراتيجية السياسية هو تعزيز قدرة البرلمانات الوطنية على تأدية أدوارها في التدقيق ومساءلة الحكومات، وفي تمثيل مصالح مواطنيها، في السعي لتوسيع قدرة الاتحاد البرلماني الدولي في التأثير على سياسة الأمم المتحدة، وتأدية دور أساسي في تنفيذ تلك السياسة، وتوسيع نطاق سمعته، في كل مجال من هذه المجالات، ينبغي أن يكون هناك إحساس بالأهداف وبالتقدم.

وإلى جانب المقاييس الكمية للنشاط الذي ينبغي أن يقوم به الاتحاد البرلماني الدولي، الذي يمكنه مراقبته بشكل روتيني، (النشاط والمخرجات - الأرقام الأساسية لنشاط الاتحاد البرلماني الدولي، وعدد الحاضرين، وعدد المخرجات من الفعاليات، وحجم النشر)، **يوصى بأن يحدد الاتحاد البرلماني الدولي الأهداف، وإتاحة البيانات، وتخصيص المسؤولية لقياس التقدم المحرز في تأثير سياسة الاتحاد البرلماني الدولي، والتأثير على التنفيذ وملف السمعة:**

- تأثير السياسات - مدى مساهمة الاتحاد البرلماني الدولي بشكل روتيني في مجالات السياسة الرئيسية، والأدلة على مساهمة الاتحاد البرلماني الدولي في تشكيل سياسة الأمم المتحدة، ومدى إضفاء الطابع الرسمي على مساهمات الاتحاد البرلماني الدولي
- التنفيذ - مدى تأثير الاتحاد البرلماني الدولي بشكل ملموس على التنفيذ، والمدى الذي يبرز فيه نشاط الاتحاد البرلماني الدولي أدلة على الأثر والنتائج، ومدى استخدام الأمم المتحدة لتلك الأدلة
- السمعة والملاحق - المقاييس التي تقيم نجاح فعاليات الاتحاد البرلماني الدولي والاتصالات (على سبيل المثال، البيانات من وسائل التواصل الاجتماعي) والتعرف على العلامة التجارية من قبل الجهات المعنية الرئيسية (من خلال استطلاعات الرأي والاستبيانات)

ولا يحتاج أي من هذه المؤشرات إلى التعقيد المفرط، ولكن ينبغي على الاتحاد البرلماني الدولي بذل جهد أكبر لضمان إنتاج هذه البيانات وترتيبها في أشكال نمطية. مما سيتيح بعد ذلك للمنظمة تحديد الاتجاهات والأنماط في نشاط الاتحاد البرلماني الدولي وتأثيره.

بالإضافة إلى ذلك، ستحتاج الاستراتيجية إلى تحديد أين تكمن المسؤولية عن التقدم في كل مجال من هذه المجالات. من الواضح أنه يبدو من المنطقي أن يتعامل مكتب المراقب الدائم مع الاستراتيجية المؤثرة، وأن يتعامل فريق البرنامج مع التنفيذ وفريق الاتصالات ليكون مسؤولاً عن تتبع السمعة والملاحم. ومع ذلك، فإن نجاح الاستراتيجية سيعتمد على المدى الذي يمكن للاتحاد البرلماني الدولي أن يدمج فيه تلك الأنشطة، بحيث تُبلغ وتكمل بعضها البعض، على الصعيدين الوطني والدولي. على هذا النحو، سيحتاج الاتحاد البرلماني الدولي إلى آليات تنسيق لتسهيل تلك العملية.

وقد تناولت التوصيات السابقة بعض هذه الهياكل، ولكن بالإضافة إلى ذلك، سوف تحتاج إلى ضمان أن تقع المسؤولية الشاملة عن الاستراتيجية السياسية في مكان ما محدد في هيكل الاتحاد البرلماني الدولي. يبدو أنه من المنطقي تحديد هذا الموقع من خلال مكتب المراقب الدائم. هذا لا يعني أن مكتب المراقب الدائم مسؤول عن تقديم جميع جوانب الاستراتيجية، بل يتم تفويض أجزاء محددة من الاستراتيجية وسوف يؤدي مكتب المراقب الدائم دوراً تنسيقياً، مع قيام اللجنة التنفيذية و/ أو اللجنة الدائمة لشؤون الأمم المتحدة بتوفير الإشراف والمساءلة على مستوى اللجنة.

وتؤدي أيضاً دور اللجنة التنفيذية و/ أو اللجنة الدائمة لشؤون الأمم المتحدة في مراقبة التقدم وتحديد الأهداف وتكييف الاستراتيجية مع الفعاليات على أساس سنوي. وينبغي أن يؤدي توزيع المسؤولية هذا، إلى جانب التحديتات المنتظمة للتقدم المحرز، إلى تعزيز هدف دمج الجوانب السياسية والبرنامجية لعمل الاتحاد البرلماني الدولي لزيادة التأثير مع الأمم المتحدة.

(x) تحديد مكان وجود الاستراتيجية السياسية في أولويات الاتحاد البرلماني الدولي

أخيراً، من المهم التأكيد على أن الاستراتيجية السياسية أساسية لتحقيق جميع أهداف الاتحاد البرلماني الدولي الثمانية في وثيقة استراتيجيته للفترة 2017-2021. ولكن غالباً ما يبدو أنه يعمل بعيداً عن كل تلك الجهود الأخرى، ويعمل بمنطق وإيقاع مختلفين عن الأنشطة الأخرى للاتحاد البرلماني الدولي.



ويعزى هذا إلى نتاج هياكل الاتحاد البرلماني الدولي، وإلى حدٍ ما إلى نتاج أولويات واستراتيجية داخلية، وإلى نتاج موارد. سعت التوصيات الأخرى المذكورة أعلاه إلى معالجة بعض هذه العوامل، والتأكد من أن المشروع السياسي يطلع على جوانب أخرى من عمل الاتحاد البرلماني الدولي ويتم إعلامه بها. ومع ذلك، إذا اعتبره الاتحاد البرلماني الدولي محوراً لأهدافه الأخرى، **يحتاج الاتحاد البرلماني الدولي إلى التفكير في كيفية نقل المشروع السياسي داخل المنظمة، وعلاقته بالأولويات الاستراتيجية الثماني للمنظمة ومقدار الموارد التي يرغب في تخصيصها لأهدافه.**

وبالنسبة لكل منظمة ممولة من مساهمات الأعضاء لن يكون هناك ما يكفي من الأموال للقيام بكل الأشياء التي يعتقد أعضاؤها أنها مهمة. وينطبق هذا على كل من فريق مكتب المراقب الدائم وفرق البرنامج، وهما موارد مهمة للاتحاد البرلماني الدولي، ويعملان بموارد محدودة لتحقيق جميع طموحات الاتحاد البرلماني الدولي في مجالات محددة.

وسعى هذا التقرير إلى التوصل إلى طرق لمواءمة وتكامل النشاط الذي من شأنه تعظيم تأثير المشروع السياسي في ظل الموارد الحالية. وقد ترد طرق أمام الاتحاد البرلماني الدولي لتحقيق التآزر بين الأنشطة المختلفة وزيادة قدرته ضمن الموازنات الحالية من خلال دمج الجوانب المختلفة لعمله. ومن الواضح أيضاً أن الاتحاد البرلماني الدولي يوفر قيمة مضافة للأمم المتحدة، ولا سيما على المستوى الوطني، من خلال أنشطة التنفيذ والاتصال. عندما تكون مصالح الاتحاد البرلماني الدولي والأمم المتحدة متوائمة بشكل وثيق، فمن المتصور أن الأمم المتحدة يمكن أن تكون مصدر تمويل إضافي لأشياء معينة. وحيثما أمكن، ينبغي أن يسعى الاتحاد البرلماني الدولي بشكل نشط إلى استخدام موارد الأمم المتحدة لتقديم إحاطات وتنظيم فعاليات ونشر مواد. بدون تحليل مفصل لموازنة الاتحاد البرلماني الدولي والتكاليف المتوقعة، من المستحيل تقدير تكلفة تحقيق تأثير إضافي، وهو ما يتجاوز نطاق هذا التقييم. ومع ذلك، من الواضح أنه لتحقيق المزيد، سيحتاج المشروع السياسي إلى مزيد من الموارد المخصصة له، ويقترح أن يسعى الاتحاد البرلماني الدولي إما إلى تغطية تلك التكاليف داخلياً أو من خلال التكاليف بإجراء مزيد من التحليل.

ولعل الأهم من ذلك، أن دور ووظيفة المشروع السياسي بحاجة إلى أن يتم نقلهما بشكل أكثر اتساقاً داخل المنظمة وإلى الجهات المعنية الخارجية. في حين أن "سد فجوة الديمقراطية" أصبح اختصاراً مفيداً لمشاركة الاتحاد البرلماني الدولي مع الأمم المتحدة، فمن المرجح أن يتم فهم قيمة المشروع بشكل صحيح فحسب إذا تم وصفه من حيث قيمته العملية، ومساهمته في عمل الاتحاد البرلماني الدولي ككل.



ملاحظات ختامية

الانطباع السائد من هذا التقييم هو أن الاتحاد البرلماني الدولي لا يدرك في كثير من الأحيان مدى نجاحه في التعامل مع الأمم المتحدة. ويعزى ذلك إلى أن هذا النجاح يحدث غالباً في جيوب منعزلة أو في مجالات سياسات محددة، وغالباً ما يتم تقديره بالكامل فحسب من قبل المشاركين مباشرة في هذا المجال، وليس من قبل المنظمة ككل. وهذا يعني أن العديد من المقابلات الخاصة بهذا التقييم كانت تميل إلى التركيز على العمليات والمشكلات، وليس أقلها فشل الأمم المتحدة في الاعتراف بقيمة المساهمات البرلمانية في العديد من المجالات. وهذا يمكن أن يعيق عمل الاتحاد البرلماني الدولي في بعض النواحي، لكنه لم يمنعه من تحقيق مكاسب كبيرة، لا سيما في مجالات السياسة التي تم تناولها في هذا التقرير. وهذا يوفر أساساً قوياً للاتحاد البرلماني الدولي لتوسيع نطاقه. ومع ذلك، انعقدت مناقشات أقل أثناء التقييم حول إمكانية توسيع مساهمة الاتحاد البرلماني الدولي وكيف يمكن تحقيق هذه الإمكانيات. هذه الفرص موجودة بلا شك بشرط أن يكون الاتحاد البرلماني الدولي على استعداد لانتهازها.

كانون الأول / ديسمبر 2020



الملحق: قائمة بالذين أجريت معهم المقابلات

أجرى التحليل حوالى 50 مقابلة لأغراض التحقيق. تشمل الأسماء أدناه فحسب البرلمانين وممثلي الأمم المتحدة الذين تحدثنا إليهم. بالإضافة إلى هؤلاء، أجرينا مقابلات مع أربعة ممثلين عن المجتمع المدني وشبكات برلمانية أخرى، بالإضافة إلى عشرة أعضاء من موظفي الاتحاد البرلماني الدولي والأمانة العامة.

أعضاء البرلمان

بول أكامبا، عضو برلماني

عبد الله العمري، عضو برلماني

ديفيد بكرادزي، عضو برلماني

غابرييلا كويفاس بارون، عضو برلماني

ماريا خوسيه كاربون، عضو برلماني

السناتور بيير فيرديناندو كاسيني

صابر شودري، عضو برلماني

خوسيه اجناسيو إيشانيز، عضو برلماني

السناتور حميد نايق فاروق

تشين غومين، عضو برلماني

السناتور أندريس جريفوري

رودولفو بينا فلوريس، عضو برلماني

السناتور سوزان كيهيكا

السناتور خوان بابلو ليتيلير

ديفيد ماكجيني، عضو برلماني

ميكائيل ملكوميان، عضو برلماني

دوارتي باتشيكو، عضو برلماني



السنتور خوان كارلوس روميرو

السنتور بيتشداو توهينا

أغنيس فادي، عضو برلماني

لوران ويرلي، عضو برلماني

سيسليا ويدغرين، عضو برلماني

فضلي زون، عضو برلماني

ممثلو الأمم المتحدة

الممثلون الدائمون/ السفراء لدى الأمم المتحدة

سعادة السيد منير أكرم، السفير/ الممثل الدائم لباكستان لدى الأمم المتحدة

سعادة السيدة بينيلوبي بيكلز، السفيرة/ الممثلة الدائمة لجمهورية ترينيداد وتوباغو لدى الأمم المتحدة

سعادة السيد يورغ لاوير، السفير/ الممثل الدائم لسويسرا لدى الأمم المتحدة

سعادة السيد خوان ساندوفال ميديوليا، نائب الممثل الدائم للمكسيك لدى الأمم المتحدة

سعادة السيد ماجد عبد الفتاح عبد العزيز، السفير والمراقب الدائم لجامعة الدول العربية لدى الأمم المتحدة

(ووكيل الأمين العام السابق لإفريقيا والسفير السابق لجمهورية مصر العربية/ العلاقات العامة لجمهورية مصر

العربية لدى الأمم المتحدة)

كبار مسؤولي الأمم المتحدة الحاليين والسابقين⁷

نافيد حنيف، مكتب تمويل التنمية المستدامة (والمدير السابق لشؤون المجلس الاقتصادي والاجتماعي)، إدارة

الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة (عبر سكايب)

⁷ بالإضافة إلى هؤلاء المسؤولين المدرجة أسماؤهم في القائمة، ناقشت أيضاً العلاقة الاستراتيجية للاتحاد البرلماني الدولي مع الأمم المتحدة في سياق اجتماعات خاصة منفصلة أوسع نطاقاً مع معالي السيدة أمينة محمد، نائب الأمين العام للأمم المتحدة، وروبرت باير، الأمين العام المساعد للأمم المتحدة ومدير مكتب تنسيق التنمية التابع للأمم المتحدة.



كارولين لومباردو، رئيس فرع، الضرائب الدولية والتعاون الإنمائي، مكتب تمويل التنمية المستدامة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة

جيانى ماجازيني، رئيس فرع المراجعة الدورية الشاملة، مجلس حقوق الإنسان وشعبة الآليات التعاهدية، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (عبر سكايب)

محمود محيي الدين، مبعوث الأمم المتحدة الخاص لتمويل خطة العام 2030 (عبر سكايب)
ميشيل مولر، وكيل الأمين العام السابق للأمم المتحدة والمدير العام الأخير لمكتب الأمم المتحدة في جنيف (عبر سكايب)

ليني مونتييل، نائب المدير الإقليمي ونائب المدير المساعد، المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والأمين العام المساعد السابق للتنمية الاقتصادية في إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة (نقطة الاتصال السابقة للاتحاد البرلماني الدولي / اتفاقية الأمم المتحدة)

تيريزا ويتفيلد، مديرة قسم السياسات والوساطة، إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام، الأمانة العامة للأمم المتحدة (ونقطة الاتصال الحالية للأمم المتحدة للاتحاد البرلماني الدولي)





Analysis of the IPU's Political Project

Executive Summary

The IPU commissioned an evaluation of its “political project at the United Nations” in January 2020 to assess progress, identify internal and external challenges, and make a series of recommendations to enhance and extend the IPU’s political influence in international co-operation in the coming years. The report is structured in four sections.

1. IPU/UN Engagement: Key questions and issues

The IPU’s political project was designed, in part, to develop a more influential role for parliaments in the UN system. Today, there is a degree of frustration within the IPU about the extent of that reach and the limitations of Observer status. The central questions for this evaluation are therefore around how effective the IPU’s political project has been; in extending the influence and input of parliaments in global governance through the UN; the reasons for that success (or lack of success); and what the IPU might do to improve its impact in securing greater parliamentary accountability for UN activities and political outcomes at both the global and national levels.

2. Clarifying the strategic purpose of the IPU Political Project

Interviews with members of parliament and IPU staff highlighted three main issues that have a direct bearing on the implementation and impact of the IPU’s political project. First, the interpretation of what the political project should do, and how the IPU should achieve it, varies between stakeholders. Second, while the early iterations of the political project were explicit in suggesting that parliamentary influence would develop from intervention at the national, regional and global level, the relationship between IPU activity at these three layers is often tenuous. Third, and partly as a result of the first two factors, arguments for greater IPU involvement in UN processes are often built around too vague a notion of “bridging the democracy gap” instead of how it will improve outcomes. The report finds that there is a need for greater clarity around the purpose of the project within the IPU itself, so that it is clear about the sorts of strategic interventions it should take at the UN.

3. Assessing IPU impact in terms of various modalities

There are three parts to this section, the first part looks at the different ways in which the IPU seeks to engage with the UN in New York, which is principally at the global level. The report explores the ways in which the Office of the Permanent Observer (OPO) seeks to pursue the objectives of the political project through five main mechanisms: the annual parliamentary hearing, parliamentary delegations to major UN meetings, direct access to UN machinery; the Standing Committee on UN Affairs; and the OPO’s direct involvement in UN meetings. It finds that the OPO has extensive networks and access to the UN, but the full potential of the Office is not being realised due to a lack of capacity to follow UN processes, having to work from vaguely formulated institutional positions, and a failure to fully integrate the national and international aspects of the IPU’s work, so that it struggles to realise the full value of national parliamentary evidence as a basis for extending its policy influence.

The second looks at the programme work of the IPU, which is mainly driven by activities in Geneva, and often involves work at all three levels: global, regional and national. It looks specifically at the examples of CEDAW and human rights. The report finds that the IPU has enjoyed considerable success in engaging with the UN in these areas by combining its ability to operate simultaneously at national, regional and global levels. This has meant that it can show practical impact at the national level, and shape policy at the global level. However, the task for the IPU is to widen those lessons beyond discrete programme areas and into a more generalised influence over the UN process.

The third part looks at the national level, and the potential for engagement with UN country offices. Analysis of the opportunities at the national level suggest that there is scope for the IPU to build its influence with the UN, particularly if it can harness parliamentary potential around the Sustainable Development Goals (SDGs). National budgets will be critical as national policy instruments for SDG achievement and there is likely to be a ready audience for much stronger parliamentary oversight, in much the same way as parliamentary monitoring has played a role in the IPU's success in the fields of gender and human rights.

4. Conclusions and Recommendations

The IPU has achieved significant formal recognition within the UN system, particularly as a partner at the operational level, is having a tangible impact in key policy areas and is increasing the awareness and involvement of parliaments and parliamentarians, but there is evidently concern within the IPU about whether the Organisation could and should be achieving more to insert the voice of parliament in the UN's deliberative processes. The final section seeks to bring some of those diverging opinions together in an effort to provide greater focus and agreement about the next stage of the strategy.

Clarity of Purpose: Establishing objectives, priorities and targets

If the political strategy is to be effective, its purpose needs to be clearly and consistently articulated across the Organisation, so that it is understood in the same way by all stakeholders, inside and outside the IPU.

- i) The IPU needs a clear strategic document which sets out the purpose of the political project, how it will be pursued and how it will be monitored.**

While "bridging the democracy gap" has become useful shorthand for the political project, the strategy needs to be based on a clearer articulation of its central logic, setting out the ways in which it will seek to achieve its goals, clarifying the role of the different parts of the IPU in pursuit of these structures, including the Organisation's Committees, the OPO, the programme teams, and national parliaments.

- ii) The IPU should choose three to five priority policy areas, approved by the Executive Committee, which are reviewed annually.**

The resources available to the political strategy are currently spread far too thinly. The IPU needs to operate in more depth in fewer areas to ensure maximum impact within the resources available, and draw together the expertise from the OPO, programme teams and national activity to shape those priorities.

- iii) Make the SDGs a key feature of achieving the strategic priorities.**

The vast majority of parliamentarians are largely indifferent about what the UN does in New York, and the role of the IPU. But, a large number of parliaments, and their members, see the SDGs as a priority for their country. The IPU can take advantage of these interests in support of the wider

political strategy. This does not mean that all influencing activity should focus exclusively on the SDGs, neither does it suggest that the IPU should simply follow an agenda set by the UN. The point is to utilise the evidence and expertise of parliaments around the SDGs within the influencing strategy in New York. The SDGs provide useful leverage for the political strategy, and the IPU could and should make more of this.

Harnessing the IPU's Strengths: Reforming process and structure

The next five recommendations deal with how the IPU might alter its internal structures, methods of working and communication in order to implement that strategy.

iv) The IPU should organise and structure activity in New York more clearly around specific objectives related to the Organisation's policy, implementation or reputational goals.

There are three elements to this. First, the IPU's set-piece events in New York need to be recalibrated so that they are evaluated in terms of what they do for the IPU's reputation and influence, rather than their contribution to shaping the UN policy that is being discussed. Second, the IPU should aim to offer a distinctive parliamentary perspective through the real-life experiences, examples and anecdotes about the impact of UN policy, in addition to its resolutions. Third, the IPU needs to make more of the informal political pressure that IPU delegations can apply on their country's ambassadors during meetings in New York.

v) The focus of the Standing Committee on United Nations Affairs (SCOUNA) should be tightened, in line with the priorities of the political strategy, so that it plays a greater role in sharpening the position of the IPU in relation to the UN.

SCOUNA could be more effective if its work was directly connected to the aims of the political strategy, if it engaged MPs as policy experts in more focused and detailed investigations and if it could enable the IPU to reach a distinctive position in relation to UN policy. It should play a more overtly political role in the political strategy. It should focus on the priority policy areas for the strategy and investigate them over a longer period of time. It should have a specific brief to understand the variety of country-level experience within the IPU relating to those areas and use this as the basis for its engagement with the detail of policy at the UN. And it should be seeking to identify where the programmatic work of the IPU aligns best with the priorities of the strategy.

vi) The IPU should seek to create new entry-points and models of engagement with the UN.

Three themes emerged from our interviews as to how they might extend that influence, by co-ordinating alliances within the UN system, creating new points of entry and establishing new forms of communication to targeted audiences inside the UN.

vii) The IPU should overhaul the way it communicates with MPs so that it is able to identify and target them directly on the issues they care about.

The 46,000 members of parliament around the world are the IPU's single biggest resource, but the IPU is unable to tap into that resource effectively. It should be communicating directly with MPs in three ways. First, identifying MPs by policy interest. Second, targeting individual MPs with briefings tailored to their policy interests. Third, creating new forms of communication utilising "Zoom" technology which offers the opportunity to extend the reach and scope of policy-based events, and to create dialogue and discussion around those policies.

viii) National IPU offices should be encouraged to play a more active and political role in pursuit of IPU objectives and be seen as an integral part of the IPU’s political strategy.

Those main roles are as conduit, contributor and implementer. The national offices should be playing a key role in helping the IPU connect the concerns of their MPs with issues being pursued by the IPU as part of their political strategy, providing a two-way communication. They should be playing a more active and engaged role in the preparation for IPU meetings at the UN. They should be liaising with the OPO and helping to facilitate opportunities for MPs to apply informal pressure on their country Ambassadors.

Measuring Impact: Co-ordination, monitoring and maintaining focus

For the strategy to have any meaning to the people who will need to implement it, it also needs to be accompanied, first, by a clear set of commonly-understood measures of progress, and second, by a regular assessment of progress and a continual refining of the tactics to achieve them.

ix) The IPU should set targets, generate data and allocate responsibility for measuring progress on the IPU’s policy influence, impact on implementation and reputational profile.

The IPU should be seeking to collate data routinely in each area to measure progress. The strategy will also need to set out where responsibility lies for progress in each of those areas. However, the success of the strategy will depend on the extent to which the IPU can integrate the different activities at national, regional and global level, so that they inform and complement one another. As such, the IPU will need to have co-ordinating mechanisms which facilitate that process, setting out the respective roles of the OPO, the Executive Committee, SCOUNA and others.

x) The IPU needs to reflect on how the significance of the political project is conveyed within the Organisation, its relationship to the Organisation’s eight strategic priorities and the amount of resources it wishes to devote to its goals.

The political strategy is central to achieving all of the IPU’s eight objectives in its 2017-2021 strategy document. But it often seems to operate at a distance to those efforts, with a different logic and rhythm to the IPU’s other activities. The role and function of the political project needs to be conveyed more consistently within the Organisation and to outside stakeholders. While “bridging the democracy gap” has become the default description for the IPU’s engagement with the UN, the value of the project is only likely to be understood properly if it is described in terms of its practical value, and its contribution to the IPU’s work as a whole.

Concluding comments

The overriding impression from this evaluation is that the IPU often does not fully recognise the extent of its success in engaging with the UN. This is partly because that success often happens in isolated pockets or specific policy areas and is often only fully appreciated by those directly involved in that area, rather than by the Organisation as a whole. This meant that many of the interviews for this evaluation tended to focus on processes and problems, not least the failure of the UN to recognise the value of parliamentary input in many areas. This can hamper the work of the IPU in some respects, but it has not prevented it from achieving significant gains, especially in the policy areas examined in this report. It provides a strong basis for the IPU to extend its reach. Yet, there was less discussion during the evaluation about the potential for extending the IPU’s contribution and how that potential could be realised. Those opportunities undoubtedly exist, provided the IPU is willing to take them.

Introduction

The IPU commissioned an evaluation of its “political project at the United Nations” in January 2020, twenty years since the First World Conference of Speakers of Parliament set out its vision for parliamentary engagement in international co-operation, and which subsequently provided the basis for the IPU’s efforts to engage more systematically with the UN system.

The evaluation is partly prompted by the sense that, as one of the preparatory papers for the Fifth World Conference of Speakers of Parliament in August 2020 suggests, “the institutional relationship between the IPU and the United Nations has gone as far as it can in terms of having identified and utilised all processes and venues that are normally granted to observer entities.”¹ As such, the evaluators were asked to prepare a paper to inform “internal reflection at IPU ... as to the future course of its relationship with the UN”, by assessing IPU activity at the UN, institutional linkages between the two bodies and the IPU’s work programme through an analysis of extensive documentation, and a series of interviews with the IPU’s political and administrative leadership, MPs involved in various IPU committees, Ambassadors and senior UN officials, and other stakeholders. The purpose of the evaluation is thus to assess progress, identify internal and external challenges, and make a series of recommendations to enhance and extend the IPU’s political influence in the coming years.

The report is structured in four main parts. The first section provides an assessment of the current relationship with the UN, and the main questions that this evaluation needs to address. The second section examines how the IPU’s strategy has evolved over twenty years, the way in which the political project is understood internally and externally, and the key questions for that strategy. The third section examines the various ways in which the IPU engages with the UN system through its work in New York and Geneva, as well as its other initiatives at global, regional and national level. The fourth section makes a series of recommendations for the future development of that strategy.

1. IPU/UN Engagement: Key questions and issues

The impetus for the IPU to play a greater role in international co-operation grew during the second half of the 1990s, and the basis for a more formal relationship was set out in the declaration at the Conference of Presiding Officers of National Parliaments in August 2000 which, on the strength of the IPU’s democracy-building mission, argued for a stronger parliamentary dimension to international co-operation and global governance. It set out various measures that parliaments could and should undertake within their own institutions nationally to improve accountability of international negotiations, at the regional level through greater collaboration, and internationally, to strengthen the IPU suggesting that it should “contribute substantively to international cooperation and to make the voice of the peoples heard within the United Nations ...[and] call upon the United Nations and the Inter-Parliamentary Union to seek ways of strengthening their institutional links and practical cooperation.”

This initial declaration formed the basis for the IPU’s political project which subsequently developed into four core objectives, namely:

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;

¹ CONF-2020/PrepCom1 /4-R.1, 24 Jan 2019, para. 17.

4. To facilitate the implementation of UN agreements through enabling legislation and budgetary allocations.

These objectives were to be pursued to varying degrees and modalities at national, regional and global levels, with the IPU supporting the efforts of parliaments to hold their own governments to account for UN-related matters, capacity-building and peer-to-peer engagement at the regional level, and by the parliamentary monitoring of, and contribution to, UN deliberative processes in the General Assembly, ECOSOC, the Security Council and subsidiary bodies. The basic idea was that by allowing parliaments to input early into UN negotiations the final outcome of those negotiations (i.e., declarations, resolutions, treaties) would be more likely to meet the real needs and aspirations of the people that parliaments represent. More inclusive decision-making at the UN would result in better outcomes that parliaments can more readily implement through laws and budgets.

The status of the IPU as the international voice and representative of parliaments was recognised in 2002 when the IPU gained observer status at the UN, and since then the distinctive contribution of the IPU has been recognised in successive UN General Assembly resolutions, and reports from the UNGA's President. The IPU signed a new co-operation agreement in 2016, which embedded a rota of regular meetings between the two bodies at senior management level. The IPU regularly convenes committee hearings on specific policies at the UN, holds parliamentary meetings at the High-Level Political Forum, the Commission on the Status of Women, the Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change, among others, and has the Annual Parliamentary Hearing at the UN on major policy issues. The IPU's Standing Committee on United Nations Affairs established in 2007 provides co-ordination and direction to the IPU's contribution at the UN, and the IPU and UN have engaged in a range of joint activities on distinct policy areas (such as human rights and CEDAW) over the last decade.

However, the general sense from previous IPU documents, and from interviews conducted for this evaluation, is that the UN benefits from this relationship more than the IPU. In other words, the perception is that the UN is happy to engage with the IPU where it can promote or facilitate UN initiatives and agreements at the national level, but it is less keen to strengthen parliaments' ability to contribute to UN decision-making processes or call the UN to account for its policies and decisions. The IPU, and parliaments more generally, have no formal role in the UN policy process, and the opportunities to shape decisions tend to be in discrete policy areas, often relying on informal and ad hoc interventions, and frequently on the margins of the main UN debates. Although the IPU has official observer status at the UN, this formal recognition does not cover the ability to participate in negotiations, table papers or motions within the UN, and does not even entitle it to distribute its own resolutions through the UN system. It is perhaps significant that the IPU's observer status is not as an international organisation, but as a unique "Inter-State" organisation.

The 2020 UN Secretary-General report "Interaction between the United Nations, national parliaments and the Inter-Parliamentary Union" (A/74/759) provides a useful illustration of the current dynamics between the UN and the IPU. The report is primarily an advertorial for the UN's work at the national level with a variety of parliaments, specifically around the SDGs, promotion of gender equality, and some peace-building work. It lists a number of joint initiatives with the IPU in these areas, and recognises its contribution in a number of areas to "provide national parliaments with information on relevant processes, raise awareness of global norms, mobilize support for the implementation of international commitments and provide a platform for regular interaction between parliaments and United Nations entities" (24). As with previous reports from the UN, there is a clear recognition of the value that the IPU brings, but this is always caveated by a statement that the IPU is only one amongst several parliamentary bodies, meaning that "United Nations entities collaborate with other international, regional and subregional parliamentary forums, which help to shape parliamentary input to major United Nations processes" (24).

There are three things which emerge from the note which should inform the development of the IPU strategy.

First, there is no recognition that the IPU might perform a unique role in bringing the parliamentary voice to UN deliberations. Almost every mention of the IPU is qualified by reference to the UN's work with other parliamentary networks.

Second, there is clearly an interest in what parliaments do nationally, particularly how they can implement UN initiatives. The UN seems intent on providing support at that operational level and the work of the UNDP supporting parliamentary development in specific countries is clearly regarded as a strength.

Third, their interest in parliaments, and by extension the IPU, is primarily focused on how to deliver the SDGs, mostly to the exclusion of everything else.

All three factors are encapsulated neatly in the first sentence of the report's conclusion:

“The implementation of the 2030 Agenda remains the cornerstone of the broad and expanding cooperation between the United Nations, national parliaments, IPU and other parliamentary organizations at the country, regional and global levels.” (64).

The IPU's political project was clearly designed, in part, to develop a more influential role within the UN deliberative process, and within the IPU there is clearly a degree of frustration at the limitations of Observer status. However, this aspect of the IPU's strategy to extend the role of parliaments in areas of international co-operation is only one of the four stated objectives, above, albeit an important one. The central questions for this evaluation are therefore around how effective the IPU's political project has been in extending the influence and input of parliaments in areas of international co-operation, the reasons for that success (or lack of success), and what the IPU might do to improve its impact in securing greater parliamentary accountability for UN activities at both the global and national levels.

Section 3 looks at the various ways in which the IPU engages with the UN in an effort to answer those questions, but first the next section examines some of the central purpose and logic of the IPU's political strategy, and how well that strategy is understood within the IPU itself.

2. Clarifying the strategic purpose of the IPU Political Project

Interviews with members of parliament and IPU staff highlighted three main issues that have a direct bearing on the implementation and impact of the IPU's political project. First, the interpretation of what the political project should do, and how it should achieve it, varies between stakeholders. Second, while the early iterations of the political project were explicit in suggesting that parliamentary influence would develop from intervention at the national, regional and global level, the relationship between IPU activity at these three layers is often tenuous. Third, and partly as a result of the first two factors, arguments for greater IPU involvement in UN deliberative processes are often built around too vague a notion of "bridging the democracy gap" instead of how it will improve outcomes.

2.1 Lack of clarity

It is evident that the four objectives of the IPU's political project, above, are interpreted differently and given different prominence both internally by IPU staff and MPs, and by external stakeholders, including within the UN itself. There is an ongoing ambiguity about the central purpose of the IPU political project which is a result of the way it was originally conceived, and the fact that it has continued to evolve over the last twenty years.

The initial engagement between the IPU and the UN that sought to develop a more structured relationship between the two entities is captured in a number of documents between 1997 and 1999 whose contents tend to fall in two broad categories, first about the principle and promotion of representative democracy and, second, about areas of functional co-operation at the Secretariat level between the IPU and the UN on issues such as peace and security, human rights, gender equality and sustainable development.

These focal points were inevitably a reflection of the dominant geopolitical themes of that era. First, the late 1990s was the period during which "globalisation" became a significant political preoccupation for both supporters and opponents, as the economies of nation-states became more interdependent, aided by easier trading conditions, and the "Washington Consensus" informed the policy choices of many countries. Second, the decade also saw a significant extension of international co-ordination, partly as a response to globalisation, not just at the UN, but with the creation of bodies such as the G20, and greater political and monetary integration between the countries of the EU. Third, alongside those developments concerns grew about the ability of citizens to hold their governments to account for their increased international activity, and the emergence of a "democratic deficit" – a term first coined to describe the inability of the European Parliament to hold the European Commission to account for the powers ceded to it by nation-states. The IPU itself had adopted its Universal Declaration on Democracy in 1997, whose third part focused on the international dimension stating that "Democracy must also be recognised as an international principle, applicable to international organisations and to States in their international relations."²

As such, the creation of a more structured relationship between the IPU and UN had twin ambitions that were built around, first, the broad principles of enhancing democracy and second, the practical actions that would facilitate greater co-operation and improve outcomes in a wide range of policy areas.

However, the political project has suffered because there has never been one central document that explicitly sets out the strategy and how it should be implemented. Most of the founding documents regard "greater democracy" as both a means to an end, and as an end in itself. As a consequence, it was never made explicit exactly how the IPU's progress towards such objectives would be measured.

A policy paper endorsed by the IPU Assembly in October 2007 written by a Belgian MP, Geert Versnick, did an admirable job in providing a rationale for the IPU's work, and is probably the closest thing to a strategy. It lists a number of areas where collaboration between the IPU and the UN has been

² <https://www.ipu.org/our-impact/strong-parliaments/setting-standards/universal-declaration-democracy>

productive, and points to the potential for greater collaboration with others. But it is descriptive rather than prescriptive. It does not provide strategic direction for the political project, nor does it identify the purpose of that engagement beyond “greater and more coherent support by parliaments to the work of the United Nations.”

The absence of a clear central strategy which reflects these objectives, and informs the IPU’s operation has meant that, as a result, its purpose has gone through a process of iteration, and evolved over time, often in response to events. This is, in many ways, a strength as it means that the IPU has extended its work into new areas by seizing opportunities as they emerge. The disadvantage is that the purpose and priorities for the political project are interpreted in different ways internally and externally.

Those differing interpretations mean that it has been difficult for the IPU to come to a definitive conclusion about the impact and success of the political project because it is being judged against dissimilar criteria, internally and externally. It has also led to a distortion of the strategic priorities, especially in relation to this evaluation, as many interviewees focused on the IPU’s formal status in New York, and the perceived shortcomings of that position, as the principal measure of progress, often to the exclusion of other elements of the political project.

2.2 Links between the national, regional and global activities

In its simplest terms, parliamentary activity at the national and global levels is qualitatively different. National parliaments have a constitutional role in overseeing, amending and approving the legislative and financial provisions that are needed to enact UN policy decisions. The IPU does not have the same role or authority at the global level or in relation to the UN. It cannot speak on behalf of all its Members on specific policy issues except in the broadest terms, reflecting the content of IPU resolutions.

The ambiguity within the strategy means that there is a limited understanding amongst some stakeholders of how the IPU’s influence at the global level is intimately linked with its activity at the national and regional level. As a result, there was often a failure to make the connections between the powers that parliaments hold at the national level, and how they could be used as the basis to strengthen their position in relation to the UN.

Three obvious manifestations of this emerged during the evaluation.

First, as part of the evaluation process one of the central questions revolved around whether the IPU should have a greater role in UN deliberative processes, and if so why. Almost all the politicians that we interviewed suggested that there did need to be a more substantive formal role for the Organisation. When asked why, responses varied, but most tended to refer the role that parliaments played at the national level. As one politician put it, “We control the budget. Without our approval none of the UN initiatives can be implemented, and they need to make sure that all such measures have parliamentary backing.” Despite variations in the powers that individual parliaments have in relation to their governments the underlying point about parliamentary approval is salient. However, that is a power that remains with national parliaments, and not something that the IPU can, or should seek to, control.

This links to the second manifestation, in that interviewees frequently used the term “IPU” in different ways, often conflating the role and function of parliaments at the national level with that of the IPU as a global organisation. In conversation with stakeholders the term “IPU” appeared to have four different meanings, referring to a) the global Organisation, b) the 179 Member-Parliaments and their IPU group offices, c) the politicians engaged in UN processes as part of IPU delegations, and d) the broader mass of 46,000 MPs worldwide.

Some definitional looseness is inevitable given the size and variety of the Organisation, but the way in which this terminology is used means that there is often a failure to appreciate how the IPU’s strength emanates from its ability to operate nationally, regionally and globally, and the way in which those strands are connected with each other.

This was highlighted, third, as discussions with MPs from different parts of the world revealed that as well as participating in UN processes globally many were also often active in regional IPU activities, and spoke highly of regional initiatives around the SDGs, gender equality and climate change. Such politicians are potentially influential ambassadors for the IPU's greater involvement within the UN, and they invariably thought that such events were valuable to the UN, but rarely made the connection between that regional and global activity.

The original declaration of the Conference of Presiding Officers of National of Parliaments was explicit that the challenge lay principally in increased action at the national level, that is by prompting each parliament to influence its own government's position at the UN, complemented by regional and global interventions, stating that "To provide the parliamentary dimension, parliaments and their members must assume increased responsibility in international relations, play a more active role at the national, regional and global levels, and generally reinforce parliamentary diplomacy." The latest version of the IPU strategy for 2017-2021 reiterates the need for a "three-pronged approach" at national, regional and global levels without distinguishing between the different modalities of work at each of these levels. However, the general understanding of the rationale for the political project are at some distance from the original intentions and logic of IPU documents.

2.3 Arguing the case for greater IPU influence

The lack of clarity, the concern with IPU status at the UN and the failure to make the connection between the different spheres of IPU activity at national, regional and global level leads to a third point which is that the arguments for greater IPU influence in UN bodies is often an argument about process rather than outcome. This stems in part from the title of the 2005 World Conference of Speakers of Parliament declaration entitled "Bridging the Democracy Gap". Although the document reiterated many of the finer points about functional co-operation between the IPU and the UN, at national, regional and global levels, its title has become a form of shorthand for describing the political project as a whole and is often interpreted as meaning that the IPU should become the formal arm of accountability within the UN system.

However, once again there is a degree of ambiguity. Most interviewees made two broad sets of arguments for greater IPU involvement in the UN, which reflect the original twin ambitions of the declarations for a) functional co-operation in policy areas such as climate change, gender, human rights and the SDGs more generally, and b) moral arguments about the principle of democracy, and the need for greater accountability within the UN system as well as greater voice for parliaments in UN decision-making processes. What they often missed is how these two arguments connected, and also differed in their interpretation of what "bridging the democracy gap" meant in practice.

Analysis for this evaluation suggests that there is little appetite within the formal UN deliberative structures to increase parliamentary involvement, as it would simply add further complexity to an already convoluted decision-making process. As such, arguments about bridging the democracy gap are unlikely to gain much traction, unless they are backed up by compelling arguments as to how this may lead to better outcomes for UN Member States.

The discussions with politicians, senior staff, and other stakeholders, as well as an analysis of the key documents all seem to reinforce the central point that the purpose of action at the global level should be to strengthen the ability of national parliaments to do their job more effectively. In other words, involvement in the institutions of the UN has the principal objective of enabling parliaments to follow global processes and to hold their own governments to account in delivering on international commitments, which will entail operating at national, regional and global levels simultaneously. The next section looks at how these objectives have worked out in practice through the IPU's work at global, regional and national levels.

3. Assessing IPU impact in terms of various modalities

This section examines IPU activity in pursuit of the four objectives of the political project, assessing the impact of that work, seeking to draw out lessons for future work and highlighting opportunities for future engagement.

It is in three parts. The first part looks at the different ways in which the IPU seeks to engage with the UN in New York, which is principally at the global level. The second part looks at the programme work of the IPU, which is mainly driven by activities in Geneva, and often involves work to support the implementation of UN commitments at all three levels: global, regional and national. The third part looks at the national level, and the potential for engagement with UN country offices.

3.1 IPU Office of the Permanent Observer

The principal focus for the IPU's engagement with the UN system in New York is through the IPU's Office of the Permanent Observer (OPO), based in Uganda House, opposite the main UN buildings. Originally established as a liaison office in 1998, it has played a critical role in facilitating links between the two bodies, monitoring the General Assembly and its subsidiaries bodies, advocating IPU positions in meetings with Member States, promoting the IPU's work to the UN, and pursuing the further integration of the IPU into the machinery of the UN.

As mentioned above, the IPU gained "Permanent Observer" status in 2002, and since then a good deal of IPU effort has been expended in seeking to extend the reach of the Organisation. This has been sought partly through efforts at formal recognition of the IPU in agreements between the two bodies over the last twenty years, but is also pursued through five main mechanisms in New York.

i. Annual parliamentary hearing.

The Joint Annual Parliamentary Hearing emanated from a resolution passed by the General Assembly in 2004 which sought to create a regular event that would allow members of parliament to exchange views with United Nations officials, representatives of the UN diplomatic community, scholars and leading academics. Each hearing focuses on a specific policy area which frequently reflects forthcoming political negotiations within the UN. The purpose is to foster greater engagement with and understanding of UN processes by MPs, to influence the policy process by coming to joint positions within the IPU, and to enable parliamentarians to convey to UN Member States their views based on their own national and local experiences.

That said, several aspects of this event limit its political influence at the UN. First, the joint nature of the meeting (organized with the President of the General Assembly) means that the UN tends to have greater influence on the programme. Second, the hearing is not formally recognized by the UN as an official calendar meeting but only as an informal event delinked from the corresponding formal UN decision-making process, and thus it cannot offer any formal parliamentary input. Third, the range and complexion of IPU delegations is uneven and often unrepresentative, with an average of 40 to 50 parliaments are represented at a typical hearing.

ii. Parliamentary delegations and side events for UN Activities.

The OPO also seeks to facilitate the participation of MPs in UN meetings as part of their national delegations. A number of UN processes, such as the High-Level Political Forum on the Sustainable Development Goals (HLPF), the Committee on the Status of Women or the UN Climate Change Conference of Parties (CoP), will often include a parliamentary delegation, and the IPU has sought to facilitate MP participation in such discussions. The idea here is that by attending UN meetings with the minister or the ambassador the parliamentarians on each delegation have an opportunity to share their views with the government representative sitting at the table and possibly influence his/her position in the debate or negotiation.

The difficulty with this approach is that the selection and involvement of parliamentary delegates is a matter for national parliaments. The IPU has no way of ensuring that opposition members attend alongside government members so that there would be a diversity of views within each national delegation. The IPU is not in a position to review the composition of national delegations and no study has looked at the actual influence of this approach in shaping the national position in UN deliberative processes.

iii. Direct engagement with specific UN Committees.

The IPU has direct input into a number of UN bodies in specific policy areas where the IPU has built a relationship and reputation. Most notably this occurs through work on the Convention for the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), Human Rights and its contribution to the Universal Periodic Reviews (UPR) and the United Nations 1540 Committee on preventing the development of weapons of mass destruction.

iv. Standing Committee on United Nations Affairs

The IPU established an advisory committee on UN affairs in 2007 focused principally to familiarize parliaments with and build political support for the United Nations. In 2013 it officially became the fourth permanent Standing Committee within the IPU whose remit is to oversee the Organisation's relationship with the UN, monitor developments within the UN in relation to policy and internal reform, and to improve co-operation between the two organisations, particularly at the field level between national parliaments and UN Country Offices. The committee meets twice a year, in the context of the IPU Assembly, in a single four-hour session that is typically centred around one or two panels. Panel discussions have touched on questions of UN budget, the investigation into the sexual exploitation of children by UN peacekeepers, and the internal workings of the World Health Organization. The committee's spring session is designed principally to raise awareness of the UN Sustainable Development Goals and help engage MPs in the UN High-Level Political Forum (the key global accountability mechanism for the Goals) that meets each July in New York.

Although a useful addition to the IPU's work at the UN, many interviewees felt it could play a greater role. The main recommendations revolved around the fact that while the Committee tends to deal with a wide range of issues, it quickly moves from one to the next, limiting the depth of investigation into policy areas, restricting the extent to which other MPs with significant policy expertise can contribute and meaning that there was little routine follow-up.

v. Representation of the IPU in UN meetings

Lastly, there is the critical and central role performed by the OPO in ensuring the IPU's permanent presence in New York. That work includes the ongoing monitoring of UN meetings and representing IPU positions in such meetings. This can range from informal debates to high level formal meetings leading to important political outcomes. The OPO provides the connective tissue between those UN proceedings and the MPs from IPU bodies (such as the President, Executive Committee and Standing Committees). But, with only two professional staff it has limited capacity, and can follow only a small number of UN meetings and only a handful of UN processes each year. In addition, the general nature of most IPU resolutions means that it must work from vaguely formulated positions meaning that IPU interventions cannot address specific policy issues with clear recommendations.

The OPO, together with HQ colleagues, does though aim to include UN high-level officials in IPU Assemblies and their various panel debates. This work however generally supports the last two objectives of the IPU's political project (to familiarize MPs with the UN; and to promote UN agreements among MPs as a way of advancing their implementation).

As alluded to, the OPO also plays an important connecting role between the interests of IPU HQ and the parliamentarians involved in the IPU, with the machinery of the UN. That relationship has continued to evolve in recent years, particularly with the development of leadership meetings which provide regular points of contact between senior staff in both organisations.

Impact and outcomes

It is difficult to come to definitive conclusions about efficacy and impact, partly because interviewees judged their value using widely diverging criteria, and there is little quantitative data that would reveal much about the direct outcomes of IPU intervention in each area. In an effort to rectify this dearth of information the IPU has surveyed Member opinions, but these inevitably suffer from limitations to do with rate of response and representativeness.³ At a general level, the IPU has succeeded in increasing its organisational profile and that of parliaments more generally, integrating itself into the thinking and the working of various UN bodies over the last twenty years, as successive co-operation agreements, declarations and references to the contribution of the IPU in official UN statements attest. That relationship continues to grow and evolve largely as a result of the OPO giving the IPU a continuing presence in New York, which has enabled it to emphasise the parliamentary contribution and seize opportunities as they arise.

It is though more difficult to make reliable claims about the value of each of the five modes of interaction listed above, and their contribution to specific outcomes, except in the area of engagement with UN committees, which is dealt with more fully below and in the next part of the report.

The annual hearing clearly involves a huge amount of preparation and effort, and provides a flagship event for the promotion of parliaments within the UN system, on an issue that is central to UN concerns. It also offers a chance for parliamentarians active in the IPU to engage with each other around such key policy issues, further extending the IPU's reach. So, in terms of promotion, profile and engagement it is useful, but it seems less evident that it actively influences the UN processes. As one interviewee at this year's annual hearing commented, "it is important that we are here discussing education, but there is no guarantee that whatever we decide here will get into the resolution. We might look back and think, 'what was the point of that meeting?'"

At one level, the IPU plays an important role in convening MPs from around the world in discussing important policy issues such as education. But given the diversity of views in all the Member-Parliaments of the IPU it will always be difficult to develop a common position which offers a substantive and substantial contribution. Where IPU declarations, by necessity, reflect the lowest common denominator, the output of such meetings is of limited impact because the specific parliamentary opinion is often not distinct enough to make a tangible difference to the UN's discussions. For this reason, many of the interviewees within the UN also suggested that the IPU had not been particularly successful in getting the voice of parliamentarians in to key UN resolutions and declarations.

Interviewees talked in similar fashion about the effectiveness of support to parliamentary delegations and side events at gatherings like the HLPF. Whilst there was an undoubted value in impressing upon delegations the presence and interest of parliaments and the IPU in key policy areas, it is not clear how far such meetings influence the UN policy process itself.

On this front the IPU faces significant challenges in that the OPO has very few resources with which to work, and has no influence on the membership of the parliamentary delegations that participate in such events. Many of the interviewees within the UN system identified the variable quality of politicians who participated in UN events as one of the reasons that they often failed to make a meaningful contribution. This may reflect the fact that the MPs are frequently chosen by Ministers in their own country attending the talks, and many will regard a trip to New York as reward for their loyalty to government, rather than as an opportunity to assert parliamentary accountability.

Many of those MPs are also unaware of the IPU's presence or objectives at the UN, and the OPO does not get advance warning of which MPs are attending. Thus the opportunity to brief them in advance of

³ CL/205/12-R.2, 22 August 2019

negotiations is severely restricted by limited channels of communication with those parliamentary delegations and the limited capacity of the OPO to connect with them once in New York. In this context, the profile and presence of the parliamentary side events should be regarded as an achievement, but the ability to create a “parliamentary voice” is highly constrained by other factors. In other words, the principal value of such gatherings tends to be in the promotion of parliamentary involvement, rather than in the substance and output of those discussions.

Theoretically, the existence of the Standing Committee on UN Affairs should be aiding the IPU to make a more strategic impact on the discussions of the UN. It undoubtedly provides a useful addition to the IPU’s structures, providing a watching brief over the affairs of the UN, and a forum for discussion amongst MPs about where parliaments should seek to be contributing. However, and perhaps reflecting the absence of a clear strategy for engaging the UN, its work appears largely responsive, ad hoc and tactical. Although it has identified key areas for IPU engagement, the committee’s ability to follow up on those initiatives appears limited by constraints of both resource and structure. Only a few of the MPs interviewed during the 2020 annual hearing were aware of its work, or its contribution, and even they struggled to identify specific examples of impact from the committee.

Opportunities and Challenges

In assessing the progress in these areas, it is important to recognise the context for much of this work in New York. As many of the interviewees pointed out, the permanent staff and representatives in New York are not the most receptive audience for arguments about greater accountability and a stronger role for parliaments. It is important to distinguish between the political face of the UN, and its administrative side. The political representation offered by UN Ambassadors is where key political decisions will be taken, often as a result of private discussions, and where the political status of members of parliament is likely to provide some leverage. As one MP candidly put it, “we won’t get anywhere by working solely with the diplomats.”

This may be slightly overstated, but many of the people with whom the OPO engages come from the diplomatic side and are not instinctively receptive to the political representation of parliaments. Numerous examples were provided during interviews of key interlocutors having little understanding or appreciation of the role that parliaments played, with the exception of those who had previously been elected politicians.

However, even persuading ex-MPs of the value of greater parliamentary involvement at the global level is difficult. As an intergovernmental body the focus of the UN is inevitably on the way in which governments can broker agreements on issues of mutual concern. There is little appetite for further complicating already tortuous negotiations by including more politicians who would, to their mind, simply add another variable to the process. This is exacerbated by the fact that many of the issues preoccupying the UN are regarded as the exclusive remit of governments, rather than parliaments.

The observer status of the IPU at the UN was referenced frequently, but none of the UN interviewees held out any prospect that this status would change. Many of the MPs at the Annual Hearing made similar comments. They were acutely aware of the difficulties of trying to insert a parliamentary voice into an inter-governmental organisation, and seemed resigned to only ever playing a marginal role at the UN.

The view of parliaments is in clear contrast to the perceived role of civil society and business, from both MPs and UN interviewees. Whereas parliaments were seen as creating further complexity, civil society organisations or business representatives seemed to be regarded as having a more legitimate contribution to make. This appears to stem partly from the (mostly mistaken) sense that civil society organisations (CSOs) are more directly representative of public opinion than parliaments, but also that they can claim to represent the specific interests of a subset of the population, and bring the support of that group behind UN initiatives. Business groups offer the same advantage, but also the fact that they will be an integral part in implementing those initiatives at the national level, and thus are important partners.

The job of parliaments, by contrast, is not to implement, but to oversee and call to account those who do. There are powerful arguments for the involvement of parliaments in this process (which are examined in more detail in section 4, below), and if the IPU is to see greater progress in influencing UN processes either by mobilizing national parliaments to act on their own or by intervening in UN processes on their behalf, it will need to develop a more articulate voice, sharper messages, and better tools to share information about UN processes with Member Parliaments and MPs at large.

The evidence and arguments do exist, but the IPU appears to be failing to join the dots. At one level, and as the next part of this section shows, the IPU is already working closely with the UN in areas like CEDAW and human rights. But, there are also two contrasting examples cited during interviews which highlight the potential routes to influence for the IPU and parliaments, if they can be exploited.

Case Study 1: Resolution 1540

Resolution 1540 of the UN Security Council was adopted in 2004 and deals with the efforts of the UN to prevent the establishment and proliferation of weapons of mass destruction. Since 2013 the IPU has been playing a significant role in the development and implementation of this resolution, working closely with the UN committee on this topic.

The initial contact came via the work of the IPU's Standing Committee on United Nations Affairs, following a general briefing for parliamentarians by the IPU UN Committee during its 129th Assembly. What emerged from that hearing was the low level of awareness amongst MPs about the resolution, and the chair of the UN committee was convinced parliaments and parliamentarians would be critical to the monitoring and implementation of the resolution. The OPO then connected the 1540 Committee with the IPU staff in Geneva dealing with peace and security matters.

As a result of that engagement the Secretary General of the IPU briefed the 1540 Committee directly in 2015 on the actions that could and should be taken by the IPU and its Member Parliaments to support full implementation of the resolution. This was followed by regional seminars in Côte D'Ivoire, and more recently in the Pacific Islands, which meant parliamentarians from neighbouring countries could compare experiences and address the complexities of implementation.

The results of this collaboration are threefold. First, it has increased both awareness of, and support for, resolution 1540 amongst parliaments. The adoption and ratification of the resolution by a number of countries in recent years is a direct result of the IPU's engagement with the issue. Second, the IPU continues to work closely with the UN on the issue, contributing to the Comprehensive Review of the implementation of 1540, and has extended its support to more parliaments seeking to implement the resolution. Third, the essential contribution of parliaments is explicitly recognised by the UN Security Council. Resolution 2325 is the only Security Council resolution which makes specific reference to the role played by parliaments in achieving its implementation.

Case Study 2: The Global Compact on Migration

The Global Compact on Migration was adopted in December 2018 by the UN General Assembly, which set out 23 objectives to open up legal migration and discourage illegal border crossings. Although the Compact was supported by 152 countries, five nations voted against it, including the US, Poland and the Czech Republic, while 12 others refused to endorse it, including Australia and nine countries within the EU. It is beyond the scope of this evaluation to provide a detailed analysis of the tensions and divisions within the UN over the negotiations, adoption and subsequent attempts to implement the Compact, but they reflect the fact that migration remains a highly contentious and politically sensitive issue, which goes to the heart of many domestic debates about human rights, national sovereignty and free trade. In other words, migration is the sort of issue that is central to many parliamentary preoccupations, and where parliamentarians could have provided a distinct perspective, and perhaps helped the UN avoid tripping over its own feet, but was overlooked in many of the key stages in the process.

The absence of any distinct parliamentary contribution to the final resolution was not down to a lack of effort on the part of the IPU itself. The IPU adopted a declaration on fairer migration at its October 2015 Assembly, and the Joint Annual Hearing at the UN in New York in February 2018 was focused on the issue of migration, in a deliberate effort to help shape the UN debates occurring that year. The report of that Hearing, circulated in a note by the President of the General Assembly, acknowledged that parliaments would have a key role to play in the implementation of the Compact.⁴ This was followed by a declaration emanating from four days of debate at the IPU Assembly in March 2018 on the issue, which urged the inclusion of specific text in the Compact referring to the unique role to be played by parliaments. Later in the year, the IPU Secretary General addressed the International Organisation on Migration arguing that parliamentary ownership of the migration issue was essential. A resolution at the 139th IPU Assembly in October was passed which reinforced the centrality of the issue to parliaments, and a final declaration was adopted at a meeting in December 2018 in Rabat, which committed parliamentarians to “using our power fully to help implement the Global Compact.”⁵

However, the final text of the Compact makes only passing reference to the role of parliaments in the implementation of the agreement, as part of a long list of possible partners, after civil society, faith-based organisations, local authorities, the private sector and trade unions. There was little sense that parliaments had contributed much of substance to the Compact.

Part of the problem was that most of the declarations from the IPU did not articulate clear cut positions to provide an additional perspective to UN negotiators of the Compact. When it came to the actual negotiation of the Compact, the OPO did not have the capacity to actually follow the process over several weeks and to report to parliaments accordingly. Given the contentious nature of the issue it provoked differing opinions from MPs in different countries, often related to whether their country was a source of emigration, a transit country for migrants or a final destination. Anecdotal evidence from interviewees suggest that many of the private discussions at the Annual Hearing reflected these divisions, and made the wording of a final text sensitive. As such, the IPU’s position was unable to offer much that was distinct to the debate, apart from urging the inclusion of parliaments in the implementation process through legislation and oversight.

There were though opportunities to inform the debate going on within the UN in other ways. Many MPs interviewed as part of the evaluation stressed how the inclusion of the parliamentary perspective allows the UN to understand “what it feels like on the ground”, that parliamentarians, because of their proximity to citizens have a better sense of how issues are likely to play out in national politics and public opinion. This was evident in the surveys that the IPU carried out amongst MPs on the issue of migration which showed: broad support for the principles of the Compact but resistance to measures which might bind governments; limited preparedness and ability to implement the provisions of the Compact; low levels of awareness amongst parliaments and publics, and; highly divergent views as to whether migration was the principal responsibility of the international community or national governments, again closely related to whether the country was a source, transitional route, or destination for migration. However, while such surveys are a useful test of parliamentary opinion, they can only ever be one part of an influencing strategy.

Resolution 1540 highlights how the IPU could play an important role in aiding the UN to achieve its stated objectives. The parliamentary perspective was arguably more pertinent to the Global Compact in at least three ways. First, in understanding national political dynamics around such a sensitive issue, and anticipating potential problems to adoption and implementation. Second, in building a constituency of

⁴ Summary Report of the 2018 parliamentary hearing, A/72/803, para. 43.

⁵ Parliamentary Meeting in occasion of the Adoption of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, 6-7 December 2018, Rabat. <https://www.ipu.org/news/news-in-brief/2018-12/bringing-parliamentary-dimension-global-compact-migration>.

parliamentary advocates who could increase awareness, challenge misperceptions and build national support for the Compact. Third, offering a route to follow up on parliamentary votes, feeding back to the UN the challenges of adoption and implementation.

The significant recognition that the IPU achieved in resolution 1540 was the result of engagement at several levels, through which there was a growing realisation of how the IPU and UN could work together towards a common objective-beneficial aims. In contrast, and partly because of the woolly IPU declaration on migration, influencing the Compact was more about getting reference to the role of parliaments into the text of the final declaration. There was undoubtedly a case to be made for greater parliamentary involvement, but the politics of the issue, along with the limited resources within the OPO made it difficult to make those connections.

Conclusion

The two examples highlight the role that the IPU, and parliaments more generally, could play within the UN system, in strengthening global governance through the UN, in so doing, extending the reach and influence of parliaments themselves. In this endeavour the OPO is undoubtedly a valuable resource for the IPU, the staff are well connected and highly respected by their counterparts within the UN system, and by many of the other organisations engaging with the UN. The OPO provides the connective tissue between the IPU's broader range of activities. However, the ability of the OPO to promote the IPU is limited by resources and capacity. It should be emphasised that the OPO only has three staff in total, two of whom are engaged in the substance of IPU activity, with one administrative support staff. With only two staff engaging on the policy issues it is impossible for the OPO to provide coverage of all the work of the UN that will be of interest to parliaments globally.

Equally, that lack of capacity means it is difficult for the Office to represent the IPU's expertise to the UN in key areas. As in the case of resolution 1540, the lack of capacity meant that engagement with specific parts of the UN was led by the IPU's own expert policy staff. This is in many ways beneficial, and as the next part of the report shows, IPU experts have been able to engage very effectively with the UN in policy areas like CEDAW and human rights, as a result of their policy expertise. But, in many ways, this is disconnected from the work of the OPO. That lack of integration limits the opportunities for the IPU to exploit opportunities during the daily engagement with the UN, and thus impress upon UN interlocutors exactly why they need to be working with the IPU.

The key point is that through the work of national parliaments, the IPU has direct access to a huge reservoir of expertise and experience. This offers critical evidence at the national level as to how policy and implementation is operating, and provides a unique and distinctive parliamentary perspective on that policy. The programmatic work of the IPU obviously has a direct connection with that experience, and uses it as the basis for much of its activity. The relationship between that country-level experience and the work of the OPO is more distant, and the challenge is to integrate national parliaments, programme teams and the influencing strategy with the UN institutions.

3.2 Engagement with the UN through programme activity

Although much of the focus on the IPU's engagement with the UN concentrates on the formal relationship with the General Assembly, the Economic and Social Council and their subsidiary bodies in New York, the work programme of the IPU involves regular and routine interaction with other parts of the UN architecture, not least in Geneva. This programmatic focus is highlighted in the IPU's official mission statement, which says, "We work for peace, democracy, human rights, gender equality, youth empowerment and sustainable development through political dialogue, cooperation and parliamentary action." Five of the IPU's strategic objectives focus on the policy-related themes contained in the mission statement, not including the Organisation's growing interest in climate change.

Unsurprisingly, the IPU's work in areas such as peace and security, gender and human rights has been the basis for extensive collaboration with the UN at the operational level, and is featured in many of the declarations and agreements between the two organisations over the last twenty years. For reasons of

space and capacity it is not possible to document the wide variety of IPU programme activity, and instead two specific areas of work are examined below, in relation to the Convention on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), and human rights. They provide insights as to how the IPU enhanced its ability to influence UN policy and decisions in specific areas, the way in which the two organisations operate in concert and the sources of influence that the IPU can utilise in pursuing the objectives of the political project.

i. [Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women \(CEDAW\)](#)

The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women was adopted by the United Nations General Assembly in December 1979, and came into force as an international treaty in 1981.

The UN Committee on CEDAW, made up of 23 experts on women’s rights from around the world, exists to ensure implementation, and review adherence to the convention of all the States that are signatories. Each signatory nation is obliged to report every four years and the Committee conducts periodic reviews of each country, with seven or eight countries assessed at each of the three review meetings every year. The Committee will usually identify four areas of concern in relation to the Convention, and identify a “list of issues prior to reporting”. Following consideration the Committee will offer a set of observations on positive developments, areas of concern, and recommendations for action.

The IPU has developed a close working relationship with the Committee since 2000. This is partly built on the IPU’s history of promoting gender equality within parliaments, and the IPU’s institutional interest in engaging with the UN on such issues. But it also tapped into the concerns of a constituency of active and engaged female MPs within the IPU, supported by programmatic staff in Geneva who were able to develop that relationship to the point whereby in 2010 the Committee became the only UN Treaty body to have adopted a policy on co-operation with parliaments and the IPU. That policy states that governments should “ensure the full participation of Parliament and its members” in the reporting and implementation of the Convention and its Protocol, going on to make a series of recommendations as to how that should be achieved.

The IPU and parliaments thus play a significant role around the issue of CEDAW, and this relationship has provided the basis for extending parliamentary influence and engagement in a range of issues related to gender and equality, including gender parity, participation and the prevention of violence against women and girls.

The starting point for much of this engagement reflected a concerted effort by the IPU to engage with the Committee on CEDAW. From an early stage the Committee gave the IPU the opportunity to speak at its meetings, partly because that direct input offered the sort of perspective that was not otherwise available, reflecting both the “on the ground” experience, as well as the personal experience of women politicians. But the programme staff were also able to ensure that the IPU was a serious, informed and organised interlocutor for the Committee, that briefings were informed by evidence and followed up on any outstanding issues.

The IPU’s involvement highlighted issues that were to cement that relationship further in that they revealed that parliaments were largely absent from the review process, often even unaware that their government was reporting to the CEDAW Committee, and thus unable to contribute. It became apparent during these early discussions with the IPU and parliamentarians that the information being supplied by governments was often not accurate or reliable, and that parliaments could play a pivotal role both in the quality of reporting and the monitoring of follow up and implementation. As such, the engagement with the IPU offered the CEDAW Committee access to a group of committed politicians who could act as advocates and supporters for CEDAW commitments within their own parliaments, and who would not only be actively promoting awareness of CEDAW within their own parliaments, and increase national parliamentary expertise in such issues, but also ensuring that the parliament was equipped to play an active role in the review process.

This was further enhanced by the role of the IPU in broadening that support to parliaments and parliamentarians more generally. The CEDAW Committee could see the obvious advantage of parliaments being better able to call their governments to account for their CEDAW commitments, and the role that the IPU could play in providing that support, widening parliamentary interest in the issues, and increasing the political will towards implementing the provisions of the Convention.

As a result of this collaboration the IPU has established a variety of techniques, toolkits and activities which are designed to further these objectives, and the significance of the IPU's role is partly in its ability to operate simultaneously at all three levels, which gives it an advantage over almost every other organisation.

It means that at the national level the IPU is in direct contact with parliaments prior to CEDAW review, providing them with support and guidance for assessing progress, which has included the development of a handbook on key issues and checklist for parliamentarians. This is supplemented by regional events that bring together parliamentarians from neighbouring countries to share experience and develop new techniques in a safe/space neutral setting, enabling the IPU to further distil key insights and lessons. And at the global level, that peer-to-peer engagement takes on a different dynamic, ensuring that the national experience is shaping the development of global policy.

One important feature of these events is that members of CEDAW are regularly involved in the IPU events, which serves to emphasise the shared objectives of both organisations and reinforces the legitimacy that parliamentary involvement brings to the CEDAW process. As such, both the global and the regional forums serve to create impact at the national level.

In conclusion, the experience of the IPU in relation to CEDAW highlights how the Organisation has built a highly influential relationship with the UN through a specific policy issue, which has further extended the ability of the IPU to shape policy in related areas. There is an obvious mutual benefit to this relationship in that the UN is able to increase its own capacity to achieve CEDAW objectives through the active inclusion of parliamentarians in the promotion, monitoring and implementation of its provisions. The IPU is also helping parliaments and parliamentarians through this relationship to make a tangible difference to their government's actions, increasing the skills and influence of national parliaments on an issue which is central to the IPU's strategy and mission. But in the process is also extending its own institutional influence over how that policy is shaped.

The tangible effect of the IPU's contribution to the implementation of CEDAW commitments can be seen in the number of parliaments that have contributed to the review process. IPU statistics suggest that of the countries reviewed each year, the percentage of parliaments involved in the drafting of their CEDAW report has increased from 25 per cent to 44 per cent between 2013 and 2019, whilst the number with follow up mechanisms in place has gone from 12.5 per cent to 44 per cent.

CEDAW offers three lessons on engaging with the UN that may have wider relevance for the pursuit of the IPU's political project. First, the initial interest was driven by policy rather than process. CEDAW is an issue which is central to the IPU's mission, and the early engagement was driven by a clear IPU rationale for seeking to pursue its objectives through engagement with the UN. Second, the IPU offered a distinct contribution that would undoubtedly benefit the CEDAW committee, which came partly from the active involvement of interested MPs, and the policy-specific capacity and expertise of programme staff in Geneva. Third, the evolution of that relationship and IPU influence combined clear strategic objectives with tactical ones, allowing MPs and staff to work together with the CEDAW Committee to see and seize opportunities to further the agenda as they arose.

ii. Human Rights

The IPU's work on human rights has also been highly effective in recent years in engaging the UN, but due to constraints of space in this report, it is described more briefly than CEDAW, partly as it offers many similar lessons.

The UN Human Rights Council was established in 2006, with its headquarters in Geneva, and is supported in its work by the Office of the High Commissioner on Human Rights (OHCHR). The establishment of the HRC was to enable the UN to promote and protect human rights in all 193 Member States of the UN. One of the principal tools for achieving this is through the Universal Periodic Review (UPR) which, in similar fashion to the CEDAW committee reporting, obliges every country to report on human rights issues every 4.5 years.

The evolution of the relationship between the IPU and the UN on human rights has also followed a similar logic to that of CEDAW. The IPU offers the UN access to parliamentary experience, a constituency of advocates for human rights and increased capacity at the national level to monitor and promote human rights. However, whereas the CEDAW Committee offered a direct and obvious point of contact for the IPU, the UN human rights machinery is more cumbersome and complex. The initial impetus therefore relied on individual UN Ambassadors, frequently those who had previously been elected politicians to act as advocates for greater IPU and parliamentary involvement.

Although the IPU has been active in human rights for some time it was the adoption of an HRC resolution in July 2014 that enabled the IPU to strengthen its role within the UN. That resolution states that parliaments could be vital partners in realising human rights and explicitly acknowledges the role of the IPU in working more closely with the OHCHR, providing the basis for joint initiatives between the two organisations.

The model that the IPU has followed in this regard is to engage initially at a strategic level by holding regional workshops with the UN for the MPs most interested in human rights, and then follow this up with more targeted and tailored support to individual parliaments and parliamentary committees. In other words, the process is to first promote understanding and support for the general principles amongst MPs, second, find ways of making these principles specific to national contexts and, third, support MPs in the process of tracking and implementing them in their own countries. This has meant support in establishing human rights committees, developing committee processes to contribute to the UPR and providing evidence and advice to them in the monitoring of human rights.

The added benefit of this national-level experience is that the IPU has been able to collate the lessons from different national parliaments. This enables cross-parliamentary comparisons and sharing of experience amongst MPs through regional capacity building workshops, further enhancing the ability of MPs to tackle key human rights issues, but has also meant that the IPU has produced publications which distil these lessons in case studies, and handbooks on human rights for parliamentarians.

It is this combination of techniques, moving between the national and the supra-national, and between general principles and specific actions, and between policy-themed workshops and tailored support to individual parliaments, which is an important aspect of this work. As a result the IPU's involvement brings particular experiences and perspectives on the progress of human rights at the national level that would otherwise be difficult for the UN to access, but has also initiated greater awareness of, and contact with, the UN structures around human rights amongst MPs in general, and increased the number of MPs who have the interest, motivation and capacity to pursue these issues at the national level.

It means that the IPU has increased its influence with the UN over the UPR process, helping to shape policy, identify actions and find a parliamentary niche in implementation. It has also extended the IPU's own expertise and authority on this issue, and increased its value to national parliaments and politicians. The collaboration between the UN and IPU has continued to evolve and expand over the last few years,

principally because both sides recognise the mutual benefit of that relationship, with the IPU increasing its support to national parliaments and enhancing its reputation, and the UN improving the prospects of progress on human rights through the UPR.

In addition to the parallels with the IPU's work on CEDAW, two other strategic lessons stand out. The first is the role played by allies inside the UN system willing to argue for greater parliamentary involvement. In this case the Ecuadorean Ambassador played a pivotal role in overcoming the innate wariness of the permanent UN representatives who were keen to avoid what they saw as external interference in their work. Second, it highlights the value of formal recognition (in this case the 2014 resolution) in enabling the IPU to get access to other parts of the UN system. That recognition meant that the IPU gained legitimacy in the eyes of many previously sceptical UN officials, and expanded their potential to operate. However, once inside the system that relationship was built on policy substance and a unique parliamentary contribution.

3.3 Engagement with UN operations at the national level

The IPU has long sought to provide direct support to national parliaments whose IPU groups often engage with the UN in their own countries. It is not possible to capture the sheer breadth of that activity in this report, much of which involves *ad hoc* and tactical interventions, and during the course of the evaluation we were not able to speak directly to either IPU Member focal points nor UN Country Teams about the detail of their work at the national level.

There is undoubtedly scope to enhance parliamentary influence through the way in which they engage with the UN at the national level, and opportunities to enhance their influence over the policies, legislation and finances specifically related to the implementation of UN priorities, and not least the SDGs. For instance, the point was made by several MPs that the reason parliaments should matter more to the UN is because "we control the money", and financial oversight is a critical national policy instrument for achieving the SDGs. As such, there will undoubtedly be ways that parliamentary oversight over finance at the national level can be supported and aligned with the interests of the UN. However, discussions on these dimensions were confined to interviews with individual MPs on their personal experience or with UN representatives in New York. There is thus scope for much fuller investigation of the dynamics at the national level, and any subsequent analysis flowing from this report could usefully explore some of these themes in far more detail.

As such, this section highlights only three brief points in relation to the national context for interaction between the UN and parliaments at the national level, and the opportunities that might exist.

First is the reform of the UN Development System (and particularly the role of the Resident Co-ordinators). Several senior UN officials interviewed highlighted what they saw as tremendous potential for much greater parliamentary engagement with the UN "system-wide" at the country level through the ongoing reform of the UN development system, especially through the reinvigorated UN RC function.

Following the recommendation of UN General Assembly resolutions that called for a more "structured relationship" between parliaments and the UN, the IPU has sought to strengthen cooperation between UN Country Teams and national parliaments, identifying areas for further collaboration; facilitating parliaments' engagement in key national processes for sustainable development; supporting reviews of parliaments' internal capacities to mainstream the SDGs and other international commitments; strengthening independent data, analysis and information capacities; engaging the parliament in UN-led conflict prevention and mediation work; and keeping the parliament informed of UN activities in the country.⁶ All of this offers a basis from which to build.

⁶ See IPU Paper "Strengthening the RC and UNCT Parliament Connection: Main Objectives and Interaction Modalities", date unknown.

Second, and related, is the SDGs. Given that one of the RC's primary responsibilities is to coordinate the UN Country Team's overall response to the 2030 Agenda on the ground in all 129 countries where there is an UNCT, there is significant scope for now full-time RCs to engage much more widely with all key national stakeholders, including parliaments. Beyond simply informing parliament, RCs can take the initiative to engage substantively with relevant parliamentary committees on SDGs, or committees on sustainable development/international development around key issues of SDG implementation.

Critically, the RCs will have responsibility for the UNCT's support to the Voluntary National Review (VNR) process which tracks the progress towards the SDGs. Parliaments in many countries are already engaged in this process, with the support of the IPU at both national and regional level. Parliamentary pressure on their respective executive, and oversight of implementation is obviously a critical connection point that feeds into those VNRs.

Third, interviewees pointed to the significance of the Development Cooperation Forum (DCF) as a model for greater integration of parliamentary and UN interests. The IPU was widely regarded as having played a critical role in facilitating the increasingly active engagement of parliaments in the development of national development cooperation policies, to positive effect. Those interviews suggested that the active role played by the IPU Secretary General in the DCF Advisory Group was key, but its success was also a reflection of shared interests, mutual learning and the extent to which the IPU was able to mobilize the engagement of parliamentarians with substantive expertise and experience around key policy issues.

The view from within the UN Secretariat (as opposed to the Member States) appears to be that there is scope for the IPU to build its influence around these sorts of entry points, particularly if the IPU can harness parliamentary potential around the Sustainable Development Goals (SDGs).

These objectives also seem to fit with the results of the IPU's own assessment of parliaments' levels of understanding and engagement with the UN. Almost all of the MPs interviewed in New York as part of this evaluation suggested that the vast majority of MPs know little about the UN, and have little interest in its activity. The IPU's survey appears to bear this out, suggesting that while many parliaments have the ability to call ministers and Resident Coordinators to account for UN activity, it is a rare feature of their work. Only around a third of parliaments have worked with the UN Country Team and only 11 per cent of parliaments have reviewed the progress report on the UN Development Assistance Framework. In other words, the potential exists for a far more productive relationship, if those opportunities can be seized.

4. Conclusions and Recommendations

This review has sought to cover a large amount of ground in a relatively short amount of time, and it would undoubtedly have been helpful to have been able to delve deeper into some of the areas for investigation. It is difficult to come to definitive conclusions about how successful the political project has been in its entirety because of the central ambiguity within the project itself. As mentioned at several points, it is judged by different stakeholders against different criteria, and there are few, if any, centrally-agreed indicators against which progress should be measured.

The IPU has achieved significant formal recognition within the UN system, and particularly as a partner at the operational/implementation level, is having a tangible impact in key policy areas and is increasing the awareness and involvement of parliaments and parliamentarians, but there is evidently concern within the IPU about whether the Organisation could and should be achieving more to insert the voice of parliament in the UN's deliberative processes.

The IPU's ability to operate effectively at national, regional and global levels, combined with its access to members of parliament as sources of expertise, advocacy and implementation, sets it apart from other organisations. In key policy areas it has used these advantages to develop close relationships with UN bodies to mutually beneficial ends. This approach has created a virtuous circle: where the UN has recognised the valuable practical role that the IPU has played in helping implement UN political outcomes this has led to formal recognition of the IPU in UN documents and in more UN agencies and departments seeking to work with the IPU toward the fulfilment of their mandates; this in turn further enhances the status of the IPU within, and its access to other parts of, the UN; this has allowed the IPU to extend its influence and contacts in related policy fields, further promoting the role of the IPU within the UN system; which again leads to further formal recognition in new areas; and so on.

However, there is a feeling within the IPU that it has not been able to translate those advantages effectively into a wider political influence on UN deliberative processes, nor achieve routine input and impact on specific policy outcomes. This though is partly because of a failure to integrate the objectives surrounding the political strategy, and ensure that IPU structures enact that integration. For example, the IPU's political strategy is simultaneously seeking generalised recognition of the IPU within the UN system, whilst also seeking to influence the policy areas that are part of the IPU's strategy. The two are though often pursued as separate objectives, but the achievement of either, or both, depends on them being better connected.

Similarly, although effective engagement with the UN must be an integral feature of achieving all of the IPU's eight strategic objectives in its 2017-2021 strategy document, this is not understood by many parliaments and politicians. It means that while MPs and staff directly engaged with the UN are effective advocates, many interviewees reiterated the view that the vast majority of elected politicians do not understand the role of the IPU at the UN in helping parliaments to achieve their goals. This immediately limits the effectiveness of the political strategy, and the ability of the IPU to connect national concerns with international policymaking.

The following ten recommendations seek to address these weaknesses, in three categories. The first category of recommendations is designed simply to clarify the purpose of the strategy, and to prioritise the areas where the IPU believes it can be most influential. The second category contains proposals to alter the IPU's structures, processes and communications so that it can pursue those priorities. The third category deals with recommendations designed to improve the internal management, monitoring and co-ordination of the political strategy.

Clarity of Purpose: Establishing objectives, priorities and targets

As the report makes clear, there are differing views amongst internal and external stakeholders as to the purpose of the political project, and how it should be achieved. This means that the success of the IPU is

judged in different ways, and against varying criteria. This lack of clarity internally also means that the IPU is not able to effectively seize the opportunities that emerge to extend its influence.

If the political strategy is to be effective, its purpose needs to be clearly and consistently articulated across the Organisation, so that it is understood in the same way by all stakeholders, inside and outside the IPU.

That will require the IPU to do three things. First to be clear about the central purpose of the strategy. Second, to distinguish the different ways in which those objectives will be pursued at international and national level. Third, to ensure that the processes, structures and resources available to the strategy integrate those efforts and facilitate those objectives.

i) Clarifying Strategic Purpose: connecting the national and international

The IPU needs a clear strategic document which sets out the purpose of the political project, how it will be pursued and how it will be monitored.

While “bridging the democracy gap” has become useful shorthand for the political project, the strategy needs to be based on a clearer articulation of its central logic, setting out the ways in which it will seek to achieve its goals, clarifying the role of the different parts of the IPU in pursuit of these structures, including the Organisation’s Committees, the OPO, the programme teams, and national parliaments.

Senior IPU figures reinforced the point that the overarching purpose of the Organisation, and its political strategy, was that everything the IPU does should be geared towards enhancing the ability of national parliaments to do their jobs more effectively to scrutinise legislation and spending, and hold their governments to account. Numerous interviewees stressed that the activity of national parliaments is the ultimate source of the IPU’s strength.

However, at the same time we heard the view that the programmatic aspects of IPU’s work, the work of national parliaments and their pursuit of the SDGs domestically have little, if any, direct connection with its influencing activity in New York. This goes to the heart of the problem for the IPU’s political strategy.

The political strategy should be built around that central understanding, that national parliaments are the principal beneficiary of, and principal resource for, the political strategy. The direct experience of national parliaments is an unparalleled source of evidence and expertise for the IPU in seeking to influence UN policy, but extending the influence of national parliaments over that policy is also the central objective of that strategy. This is not to exclude other sources of influence and lobbying, but the national experience should be a constant theme.

This is implicitly understood by the IPU Secretariat, and the Organisation’s key committees, but appears to be less well-understood by national parliaments and individual members of parliament. Efforts to influence policy at the UN seem far removed from their daily concerns. As such, the task of harnessing their efforts towards strategic international goals means making those objectives more explicit and consistent. A written strategy would therefore serve an internal and external purpose in explaining its logic, content and implications.

ii) Prioritise the key policy areas for the strategy

The sheer breadth of UN activity means that it is impossible for the IPU to influence every area of policy. The resources available to the OPO mean that it is already stretched in trying to simply stay abreast of UN activity in different policy areas. The Organisation will inevitably be led by the wide-ranging interests of its Members as to where the Organisation should deliberate, issue declarations or hold set-piece events. The IPU needs to find a balance between those opposing tensions, and **it is recommended that the IPU choose three to five priority policy areas, approved by the Executive Committee, which are reviewed annually.**

These should be assessed in the light of progress in three key areas – policy influence, implementation and reputation. These are explained further in recommendation ix) below, but the point is to ensure maximum impact within the resources available, and draw together the expertise from the OPO, programme teams and national activity to shape those priorities.

To this end it makes sense for the OPO to advise on upcoming UN activity in New York and identify where the IPU could have maximum impact on UN policy in the coming year. This would need to be combined with insights from the programme team on forthcoming thematic activity at national and regional levels, the issues concerning national parliaments (particularly in light of issues relating to the SDGs) and how these might align with concerns at the international level. These would be further informed by suggestions from national parliaments, to be run through the IPU's committees, and to be decided by the Executive Committee.

It is also hoped that by concentrating on fewer policy areas the IPU will be able to show tangible impact on the policy and implementation process, in turn emphasising the role of the Organisation to MPs and national parliaments. But it may also improve the internal focus of the political strategy, increase sharing of information and intelligence, and emphasise the relevance of the strategy to all stakeholders.

iii) Make the SDGs a key feature of achieving the strategic priorities

The IPU has been particularly effective in influencing the UN where its pre-existing strategic objectives in areas like gender and human rights align with the interests of the UN, and it has been able to utilise the expertise of parliamentarians and programme staff to pursue shared interests. The most obvious opportunity to replicate that model, which combines operations at the national, regional and global levels, is the Sustainable Development Goals. **It is recommended that the political strategy utilises the SDGs to frame the IPU's key policy issues wherever possible.**

This does not mean that all influencing activity should focus exclusively on the SDGs, but that the SDGs provide useful leverage for the political strategy, and the IPU could and should make more of this. And it is important to stress three points in that context.

First, this is not to suggest that it is the role of the IPU to simply follow an agenda set by the UN. However, as the report has tried to make plain, effective advocacy needs to start by recognising the interests and incentives of those you are seeking to influence, and then find ways of either aligning your interests with theirs, or dragging them on to your territory. The view from those inside the UN was very firmly that the SDGs “were the only game in town”. Second, the focus on the SDGs is not to reopen policy decisions that have already been taken by the UN, but to emphasise the critical role played by parliaments in their implementation, seek to shape that implementation and to illustrate how the interests of the UN and parliaments (and by extension the IPU) are inextricably intertwined.

Third, interviews conducted for this analysis repeatedly stated that the vast majority of parliamentarians are largely indifferent about what the UN does in New York, and the role of the IPU. But, a large number of parliaments, and their members, see the SDGs as a priority for their country. Where the SDGs align with their wider policy priorities, they are using them as a vehicle to achieve change. The Voluntary National Review process and the reform of the national Resident Co-ordinator system, in particular, provide opportunities for parliamentarians to engage and make a distinct contribution. The IPU can take advantage of these interests in support of the wider political strategy.

The intention would be to create the sort of virtuous circle that was described above. In the first place, the national experience of implementing the SDGs is of direct interest to the UN in New York. It provides evidence and on the ground perspectives that can be used to improve UN policies, enhance monitoring and increase national political pressure towards implementation. But, second, it also emphasises to national parliaments how the IPU is reflecting their immediate concerns and experiences in key policy areas to the UN, and how IPU priorities are linking directly to the practical daily concerns of MPs.

None of this should be regarded as suggesting a dramatic shift in IPU activity. It is already doing valuable work at national and regional level in helping parliaments to monitor and implement the SDGs. However, this work seems to be disconnected from the political strategy. The point is to utilise the evidence and expertise of parliaments around the SDGs with the influencing strategy in New York. Given the extensiveness of the SDGs, they can be used as an entry point in to almost any policy area within the UN.

Harnessing the IPU's Strengths: Reforming process and structure

The first three recommendations sought to bring greater clarity and purpose to the IPU's political strategy. The next five recommendations deal with how the IPU might alter its internal structures, methods of working and communication in order to implement that strategy.

Two themes run through these recommendations. The first is that they should seek to maximise the IPU's impact in terms of influence over policy and implementation, or be contributing to the wider objective of enhancing the IPU's reach and reputation. The second is that in order to achieve its political objectives the IPU should be seeking to utilise and integrate its strengths at the national and supranational levels so that they inform and influence each other.

iv) Events should be organised around specific strategic objectives

One of the themes that emerged throughout interviews was a level of general concern about the purpose of IPU meetings in New York, the quality of their outputs and the calibre of delegations sent by different parliaments. It was widely felt that the IPU was not getting enough value or impact from these events.

It is recommended that the IPU organise and structure activity in New York more clearly around specific objectives related to the Organisation's policy, implementation or reputational goals.

There are three elements to this. First, the IPU's set-piece events in New York are limited in their ability to influence UN policy, and should be regarded primarily as profile-raising and networking activities, and judged on those terms. For reasons explained in the report, the ability of the IPU to come to definitive and/or distinctive positions in its resolutions is difficult when it needs to find common ground amongst such a diverse group of countries. Although many interviewees urged the IPU to come to more explicit policy positions in its resolutions, it is difficult to see how this can be achieved in this format. It may be that expectations of the IPU's set-piece events need to be recalibrated so that they are evaluated in terms of what they do for the IPU's reputation and influence, rather than their contribution to shaping the policy that is being discussed. However, the IPU should also recommend to the UN that the content, programme and agenda of the Annual Hearing be directly linked to the corresponding UN processes, to ensure maximum relevance.

Second, although policy positions emerging from a general debate will always lead to a general conclusion, the IPU is able to say distinctive things in relation to the experience of its Member Parliaments or the work of its Standing Committees. The expertise that exists within the different Standing Committees and through the programmatic work means that the IPU can speak with authority in many policy areas, not least in relation to the national experience. These should be utilised to add detail to the inevitably general nature of IPU resolutions. The Organisation should seek to provide real-life experiences, examples and anecdotes about the impact of UN policy, and the issues it needs to take into account. In this context the Standing Committee on United Nations Affairs (SCOUNA) could play a more strategic role, which is explored further in the next recommendation, v), below.

Third, the presence of so many MPs in New York for IPU events should be more extensively utilised for informal lobbying purposes. Many MPs commented on the scope for meetings with their own country's UN Ambassadors in New York, but believed these opportunities were being missed. However, they were

also candid that much of the blame for this lay with parliaments and MPs themselves. They frequently cited the quality of the delegations sent by national parliaments as a problem, and that while many MPs were active and engaged in the issues under discussion, a significant proportion were not. Furthermore, despite the best efforts of the IPU to brief and co-ordinate incoming delegations, the OPO often struggled to get information from parliaments as to the membership of the delegation, their policy expertise or what they would be doing while in New York.

This aspect of New York-based events is an important asset for the IPU as individual MPs can apply a degree of direct political pressure on the permanent representatives in a way that the OPO cannot, as it is at this political level that many of these decisions are taken. Recommendations vii) and viii) below, suggest changes to improve interaction with MPs and parliaments on such matters. However, the IPU should seek to place more pressure on parliaments, through national IPU group offices, to include MPs in their delegations with direct policy experience, including committee chairs. This may be a difficult principle to implement in relation to all parliaments, but the IPU should establish guidelines and best practice for the composition of delegations to IPU events.

v) Revise the role of the Standing Committee on United Nations Affairs (SCOUNA)

Although the Standing Committee on United Nations Affairs is regarded as a useful addition to the IPU's structures, the general sense amongst interviewees was that it could be playing a fuller role in connecting the concerns and expertise of parliamentarians with the UN system. **It is recommended that the focus of SCOUNA be tightened, in line with the priorities of the political strategy, and that it play a greater role in sharpening the position of the IPU in relation to the UN.**

At present SCOUNA plays a very wide-ranging and general role in connecting the work of the IPU with that of the UN. It undertakes some valuable investigative work in specific policy areas and conducted some useful field visits to engage with parliamentarians around the world. However, the general feeling amongst interviewees was that more could be made of the Committee if its work was directly connected to the aims of the political strategy, if it engaged more MPs with specific policy expertise in more focused and detailed investigations and if it could enable the IPU to reach a distinctive position in relation to UN policy.

In the first instance, SCOUNA should play a more overtly political role in the political strategy. The Bureau of eighteen MPs provides useful insights, contacts and networks at the political level to supplement efforts at the diplomatic level, and can act as a useful sounding board for the political strategy. It would make sense for each meeting of the Committee to start with the aims of the political strategy, to reflect on progress and to advise the OPO on its development.

Second, it should focus on the priority policy areas for the strategy, and investigate them over a longer period of time. The tendency at present is to take one issue at a time and quickly move on to the next. A number of MPs felt that this approach meant that the IPU did not make enough of the policy expertise that exists within its membership, and tended to deal with issues too superficially. The Standing Committee could run several policy investigations concurrently, but should make a more concerted effort to engage with each issue at a much deeper level.

As part of that reduced focus the Committee should have a rota of key institutional issues at the UN, so that it returns to key issues such as the UN budget, the Security Council or General Assembly issues on a routine basis.

Third, the Committee should have a specific brief to understand the variety of country-experience within the IPU, and use this as the basis for its engagement with the detail of policy at the UN.

As mentioned above, one of the difficulties for the IPU in reaching a distinctive position is the breadth of opinion within the Organisation. However, rather than seeking to come to a uniform position within the IPU, the Committee should make a virtue of its diversity by highlighting the extensive range of experience amongst its Members. Use of country-level anecdotes and experience will provide a vivid and practical illustration of how UN policy is working on the ground, the role of parliaments in pursuing the objectives of the SDGs and where problems of implementation currently exist.

In other words, that diversity of experience means that it can offer a truly distinctive contribution to the development of policy without altering the formal position of the IPU as expressed in its resolutions.

Fourth, running through all these activities the Committee should be seeking to identify where the programmatic work of the IPU aligns best with the priorities of the political strategy. By drawing on the experience of individual MPs and parliaments, particularly in relation to the SDGs, and involving the programme teams in discussions of the priority policy areas, the IPU is much more likely to identify where and how it can maximise its impact on the UN processes.

As many interviewees stressed, the IPU's engagement with the UN should be integral to everything that the IPU does, and as such, the Standing Committee on United Nations Affairs should have greater prominence in its work. To undertake this greater prominence it is suggested that the Committee should meet four times a year, rather than the current two meetings, potentially holding two of those annual meetings virtually.

vi) Create multiple entry-points for engaging with the UN in New York

We recognise that the OPO is doing a highly-regarded job, with limited resources. However, interviews with UN officials and political representatives urged the IPU to diversify its points of contact with the UN system, and **it is recommended that the IPU seek to create new entry-points and models of engagement with the UN.**

Three themes emerged from our interviews as to how they might extend that influence, by co-ordinating alliances within the UN system, creating new points of entry and establishing new forms of communication to targeted audiences inside the UN.

First, utilising influence within the UN system depends on targeting the right points of entry. The examples in the report have shown the pivotal role played by individuals in arguing for greater parliamentary involvement, and how the IPU worked with them to widen the openings. This has often involved a combination by the OPO and programme team, and the IPU should be seeking to routinise such activity.

There are numerous allies for the IPU amongst Member States who could speak from the floor of the General Assembly, particularly in key debates for the IPU. The OPO has limited capacity to co-ordinate and organise such allies into groups at present, but the IPU as a whole would undoubtedly benefit from the formal or informal organisation of such allies into groups built around policy interests, regions or some other common concern. These could then be used to both increase the IPU's access to intelligence within the UN system, identify upcoming opportunities for IPU interventions and give the IPU the ability to mobilise support during debates and adoption of resolutions.

Second, interviews with UN officials also suggested that the IPU might be more effective in shaping UN opinion if it sought to alter the main points of contact in New York. If the IPU does want to re-orient the strategy around the SDGs, and to exploit the reform of national Resident Co-ordinator system, it should proactively engage both the UN Deputy Secretary-General, in her role as Chair of the UNSDG, in areas of mutual interest. Some of the DSG's key concerns are how to reposition voluntary national reviews (VNRs) and the High-level Political Forum (HLPF) and how to ensure there is significant oversight of SDG

financing at country level and that domestic SDG financing is more effectively aligned (see below) – both offer clear opportunities for greater parliamentary engagement. Similarly, it would probably make most sense to have a UN focal point in DCO with direct linkage to the Executive Office of the Secretary-General.

Third, there is a ready audience for the IPU's work within the UN, especially when it reflects the tangible impact of parliamentary interventions that are related to UN priorities. As part of the effort to co-ordinate and communicate the strengths of the IPU's programme work at national, regional and global level, the IPU should seek to establish mechanisms for feeding that activity and information into the UN system. This could form the basis of briefing papers targeted at the groups of allies set out above, but also as the basis for a rota of private briefings to different parts of the UNGA system over the course of the year. The IPU Secretary General is also a useful resource to engage with key parts of the UN system when he is in New York and it is recommended that the IPU SG briefs all the major political groupings at the UN in New York at least once a year on key global priorities.

vii) Reform the way that IPU communicates with individual MPs

The 46,000 members of parliament around the world are the IPU's single biggest resource. They are a source of expertise on how policy is operating in their country, a source of evidence on implementation of UN policy and thus provide the evidence base for influencing UN thinking, and offer natural constituencies of support for the IPU's strategic objectives as they provide access to large groups of MPs already interested in specific policy areas. However, the vast majority of MPs remain outside, and mostly unaware of the IPU's political strategy. Those MPs will engage with IPU's political strategy and influencing of the UN if they believe it helps them achieve things domestically.

It is recommended that the IPU overhaul the way it communicates with MPs so that it is able to identify and target them directly on the issues they care about.

We understand that, at present, communication with individual MPs is through the IPU's national office in each country. This though appears to be inhibiting the effectiveness of the IPU in a number of areas. Recommendation viii), below, suggests ways of engaging those offices and national parliaments in the political strategy, but there are three ways in which direct communication with MPs should also be considered.

First, identifying MPs by policy interest. Creating a database of MPs active in specific policy areas would mean that the IPU could both listen to, and communicate with, experts with first-hand experience of policy. This could be used to collect evidence from them on the impact of UN policy in different countries, but it would also enable them to be mobilised around campaigns and advocacy at both national and international levels, providing benefits to both the OPO and programme teams. It would also provide the basis for creating networks of politicians in different countries so that they can engage with each other on similar policy issues.

Second, target individual MPs with briefings tailored to their policy interests. This might include updates on IPU engagement with the UN on these issues, the relevant work in the UN and opportunities for influence, forthcoming IPU initiatives and activities, and dissemination of practical guidance, support and toolkits for parliamentarians. These sorts of briefings could be the joint product of key staff in New York and Geneva.

Third, create new forms of communication utilising "Zoom" technology. After this year, all parliamentarians will be familiar with online conferencing and webinars. These obviously offer the opportunity to extend the reach and scope of policy-based events, and to create dialogue and discussion around those policies.

There are three obvious ways of using this technology in relation to the political strategy. First, for the IPU to do events which offer MPs access to its own policy experts, drawn from both staff and MPs, and wider IPU networks. Second, to hold joint events with UN officials in New York, so that MPs can hear directly from senior UN figures about the UN's policies and concerns, question them and exchange ideas. And third, to create new ways of inserting the parliamentary voice into UN deliberations, enabling MPs to present evidence, offer opinion and seek to influence policy thinking directly.

viii) Member Parliaments need to play a greater role in the political strategy

Although many national IPU group offices wish to act as the sole channel for communication between the IPU and MPs, this is no longer tenable. In a world with so many different channels of communication the IPU puts itself at a massive disadvantage in comparison to the many policy-based parliamentary networks that now exist, and weakens the position of the IPU internationally.

The national IPU group offices will need to be persuaded to relinquish this role, which is likely to require a degree of internal negotiation as to their rights and responsibilities. Much of that exists beyond the scope of this analysis, but as part of that process **it is recommended that national IPU group offices be encouraged to play a more active and political role in pursuit of IPU objectives, and are regarded as an integral part of the IPU's political strategy.**

Those main roles are as conduit, contributor and implementer. In the first instance the national IPU group offices should be playing a key role in helping the IPU connect the concerns of their MPs with issues being pursued by the IPU as part of their political strategy, providing a two-way communication. At one level this involves disseminating IPU information, briefings and materials in relation to the political strategy and key policy areas. At another level it means feeding information back to the OPO on how national policy priorities offer opportunities to highlight that national experience within the UN, and the extent to which national parliaments are engaging with UN country teams, encouraging more systematic reporting of parliamentary engagement with the UN at the national level. As such, they should be actively contributing to the evolution and achievement of political strategy, by monitoring and collating country-specific experiences that relate to policy areas and key issues, particularly where SDGs are a significant political issue.

They should also be playing a more active and engaged role in the preparation for IPU meetings at the UN. This is partly an organisational and logistical function, in simply passing on the details of the delegation, but also providing some qualitative assessment of the delegation and the opportunities for influence in New York. As such, they should be liaising with the OPO, and helping to facilitate opportunities for MPs to apply informal pressure on their country Ambassadors.

Measuring Impact: Co-ordination, monitoring and maintaining focus

No strategy should be regarded as a static document. Whilst the strategic objectives should be clear and fixed, the means for achieving them will have to adapt to context, events and new opportunities as they arise. The first point about clarity of purpose and consistent understanding across the Organisation as to what objectives are and how they are being pursued is critical. However, for the strategy to have any meaning to the people who will need to implement it, it also needs to be accompanied, first, by a clear set of commonly-understood measures of progress, and second, by a regular assessment of progress and a continual refining of the tactics to achieve them.

ix) Establish clear measures of progress and co-ordinate centrally

As the report has explained, whilst the overarching goal of the political strategy is to enhance the ability of national parliaments to play their roles in scrutinising and holding governments to account, and in representing the interests of their citizens, in seeking to extend the ability of the IPU to influence UN policy, play an integral role in the implementation of that policy, and extend its reputation, in each of these areas there needs to be a sense of targets and progress.

Alongside quantitative measures of activity which the IPU should hold, and could monitor routinely, (activity and outputs – basic figures on IPU activity, number of attendees, number of products from events, and extent of dissemination), **it is recommended that the IPU set targets, generate data and allocate responsibility for measuring progress on the IPU’s policy influence, impact on implementation and reputational profile:**

- Policy influence – extent to which the IPU inputs routinely in key policy areas, evidence of IPU inputs shaping UN policy, extent to which IPU input is being formalised
- Implementation – extent to which the IPU is having a tangible impact on implementation, extent to which IPU activity generates evidence of impact and outcomes, extent to which that evidence is being utilised by the UN
- Reputation and profile – measures which assess the success of IPU events, communications (e.g., data from social media) and brand recognition by key stakeholders (through opinion polls, surveys)

None of these indicators need to be overly complex, but the IPU should make a greater effort to ensure that such data is produced and collated in standardised formats. This will then allow the Organisation to identify trends and patterns in IPU activity and impact.

In addition, the strategy will need to set out where responsibility lies for progress in each of those areas. Evidently, it seems to make most sense for the OPO to deal with the influencing strategy, the programme team to be dealing with implementation and the communications team to be in charge of tracking reputation and profile. However, the success of the strategy will depend on the extent to which the IPU can integrate those activities, so that they inform and complement one another, at the national and international levels. As such, the IPU will need to have co-ordinating mechanisms which facilitate that process.

Previous recommendations have dealt with some of those structures, but in addition, it will need to ensure that overall responsibility for the political strategy sits somewhere specific in the IPU structures. It would seem to make most sense to locate this with the OPO. This does not mean that the OPO is responsible for delivering on all aspects of the strategy, rather specific parts of the strategy are delegated and the OPO would play a co-ordinating role, with either the Executive Committee and/or SCOUNA providing oversight and accountability at committee level.

There is also a role for the Executive Committee and/or SCOUNA in monitoring progress, setting targets and adapting the strategy to events on an annual basis. This distribution of responsibility, combined with regular updates on progress should further the objective of integrating the political and programmatic aspects of the IPU’s work to increase influence with the UN.

x) Decide where the political strategy exists in the IPU’s priorities

Lastly, it is important to stress that the political strategy is central to achieving all of the IPU’s eight objectives in its 2017-2021 strategy document. But it often seems to operate at a distance to all those other efforts, and works to a different logic and rhythm to the IPU’s other activities.

This is partly a product of the IPU’s structures, partly a product of internal priorities and strategy, and partly a product of resources. The other recommendations above have sought to address some of these factors, and ensure that the political project informs, and is informed by, other aspects of the IPU’s work. However, if it does regard it as a central to its other objectives, **the IPU needs to reflect on how the political project is conveyed within the Organisation, its relationship to the Organisation’s eight strategic priorities and the amount of resources it wishes to devote to its goals.**

For every organisation funded by member contributions there will never be enough money to do all the things that the organisation, and its members believe to be important. This is true both of the OPO and the programme teams, which are important resources for the IPU, and operating with limited resources to deliver against all of the IPU's expectations in specific areas.

This report has sought to find ways of aligning and integrating activity which would maximise the impact of the political project under current resources. And there may be ways for the IPU to realise synergies between different activities and increase its capacity within current budgets by integrating the different aspects of its work. It is also evident that the IPU provides added-value to the UN, especially at national level, through implementation and communication activities. Where the interests of the IPU and the UN are so closely aligned it is conceivable that the UN could be a source of additional funding for certain things. Where possible the IPU should be actively seeking to use UN resources for the production of briefings, organisation of events and dissemination of materials.

Without a detailed analysis of the IPU budget and projected costings it is impossible to estimate the cost of achieving additional impact, which is beyond the scope of this evaluation. However, it is evident that to achieve more, the political project will need more resources devoted to it, and it is suggested that the IPU either seek to do those costings internally or commission further analysis.

Perhaps more importantly, the role and function of the political project needs to be conveyed more consistently within the Organisation and to outside stakeholders. While "bridging the democracy gap" has become useful shorthand for the IPU's engagement with the UN, the value of the project is only likely to be understood properly if it is described in terms of its practical value, and its contribution to the IPU's work as a whole.

Concluding comments

The overriding impression from this evaluation is that the IPU often does not fully recognise the extent of its success in engaging with the UN. This is partly because that success often happens in isolated pockets or specific policy areas, and is often only fully appreciated by those directly involved in that area, rather than by the Organisation as a whole. This meant that many of the interviews for this evaluation tended to focus on processes and problems, not least the failure of the UN to recognise the value of parliamentary input in many areas. This can hamper the work of the IPU in some respects, but it has not prevented it from achieving significant gains, especially in the policy areas examined in this report. This provides a strong basis for the IPU to extend its reach. Yet, there was less discussion during the evaluation about the potential for extending the IPU's contribution and how that potential could be realised. Those opportunities undoubtedly exist, provided the IPU is willing to take them.

December 2020

Appendix: List of Interviewees

The analysis undertook around 50 interviews for the purposes of the investigation. The names below only include members of parliament and UN representatives to whom we spoke. In addition to them we interviewed four representatives from civil society and other parliamentary networks, as well as ten members of the IPU staff and Secretariat.

Members of parliament

Paul Akamba MP
Abdullah Al Amri MP
David Bakradze MP
Gabriela Cuevas Barron MP
Maria Jose Carrion MP
Senator Pier Ferdinando Casini
Saber Chowdhury MP
Jose Ignacio Echaniz MP
Senator Hamid Naek Farooq
Chen Guomin MP
Senator Andries Gryffroy
Rodolfo Pena Flores MP
Senator Susan Kihika
Senator Juan Pablo Letelier
David McGinty MP
Mikayel Melkumyan, MP
Duarte Pacheco MP
Senator Juan Carlos Romero
Senator Pechdau Tohmeena
Agnes Vadai MP
Laurent Wehrli MP
Ceclia Widegren MP
Fadli Zon MP

UN representatives

Permanent Representatives/Ambassadors to the United Nations

H.E. Munir Akram, Ambassador/Permanent Representative of Pakistan to the United Nations

H.E. Penelope Beckles, Ambassador/Permanent Representative of the Republic of Trinidad and Tobago to the United Nations

H.E. Jurg Lauber, Ambassador/Permanent Representative of Switzerland to the United Nations

H.E. Ambassador Juan Sandoval-Mediolea, Deputy Permanent Representative of Mexico to the United Nations

H.E. Maged A. Abdelaziz, Ambassador and Permanent Observer of the League of Arab States to the United Nations (and former USG for Africa and former Ambassador/PR of Egypt to the United Nations)

Senior current and former UN officials⁷

Navid Hanif, Financing for Sustainable Development Office (and former Director ECOSOC Affairs), UN DESA (by skype)

Caroline Lombardo, Chief of Branch, International Tax and Development Cooperation, Financing for Sustainable Development Office, UN DESA

Gianni Magazzeni, Chief, Universal Periodic Review Branch, Human Rights Council and Treaty Mechanisms Division, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (by skype)

Mahmoud Mohieldin, UN Special Envoy on Financing the 2030 Agenda (by skype)

Michael Moller, former UN USG and recent Director-General of the United Nations Office at Geneva (by skype)

Lenni Montiel, Deputy Regional Director and Deputy Assistant Administrator, RBLAC, UNDP and former UN ASG for Economic Development in UN DESA (previous focal point for IPU/UN Agreement)

Teresa Whitfield, Director, Policy and Mediation Division, Department of Political and Peacebuilding Affairs (DPPA), UN Secretariat (and current UN focal point for the IPU)

⁷ In addition to those officials listed, I also discussed the IPU's strategic relationship with the United Nations in the context of much broader separate private meetings with H.E. Amina Mohammed, Deputy Secretary-General of the United Nations, and Robert Piper, UN ASG and Director of the UN's Development Coordination Office.