



Distr.: General
18 July 2011
Arabic
Original: English

اتفاقية مكافحة التصحر



مؤتمر الأطراف

الدورة العاشرة

تشانغون، جمهورية كوريا، ١٠-٢١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١

البند ٨(ب) من جدول الأعمال المؤقت

متابعة تقييم الآلية العالمية الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة

تقييم ترتيبات الإبلاغ والمساءلة والترتيبات المؤسسية، القائمة والمحتملة، للآلية العالمية

تنفيذ المقرر ٦/م أ-٩ - تقييم الآلية العالمية

تقرير صادر عن مكتب مؤتمر الأطراف في دورته التاسعة

موجز

طلب مؤتمر الأطراف، في مقرره ٦/م أ-٩ بشأن تقرير وحدة التفتيش المشتركة عن تقييم الآلية العالمية، إلى مكتب مؤتمر الأطراف أن يقوم بإجراء تقييم للترتيبات الموجودة والمحتملة للآلية العالمية في مجال الإبلاغ والمساءلة، والترتيبات المؤسسية، وبالإشراف على هذا التقييم، وأن يقدم إلى مؤتمر الأطراف في دورته العاشرة تقريراً عن هذا التقييم لكي ينظر فيه المؤتمر ويتخذ قراراً بشأنه.

وامتثالاً لهذا الطلب، أعرب مكتب مؤتمر الأطراف عن رغبته في الاعتماد على المساعدة الخارجية لتقديم المدخلات الرئيسية اللازمة لإنجاز مهمته. وبناء على ذلك، صاغ مكتب المؤتمر اختصاصات الخدمات الاستشارية وخريطة طريق من أجل إعداد تقريره إلى مؤتمر الأطراف في دورته العاشرة.

واعتمد مكتب مؤتمر الأطراف في الدورة التاسعة هذا التقرير عن تقييم الآلية العالمية في اجتماعه الخامس لفترة ما بين الدورات المعقود في ٢٣ و ٢٤ أيار/مايو ٢٠١١. ويقدم التقرير إلى الأطراف للنظر فيه بصفة نهائية في الدورة العاشرة لمؤتمر الأطراف وهو صادر كما ورد ومن دون مزيد من التحرير.

وينبغي قراءة هذه الوثيقة بالاقتران مع الوثائق المعروضة في المرفق ١.

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر

تقرير صادر عن مكتب مؤتمر الأطراف في دورته التاسعة

تقييم الآلية العالمية

تنفيذ المقرر السادس الذي اتخذته مؤتمر
الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة
التصحر في دورته التاسعة

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٥	١١-١	مقدمة.....
٧	٢٢-١٢	الخلفية القانونية الأساسية قيد النظر.....
٧	١٦-١٢	ألف - الأحكام ذات الصلة من الاتفاقية.....
٨	١٧	باء - الاتفاقية تخول مؤتمر الأطراف سلطة اتخاذ تدابير لحل المسائل المتعلقة بالتنفيذ.....
٨	١٩-١٨	جيم - مذكرة التفاهم بين مؤتمر الأطراف والصندوق الدولي للتنمية الزراعية.....
٩	٢١-٢٠	دال - مقررات مؤتمر الأطراف التي تطلب إلى الآلية العالمية والأمانة الدائمة أن يعملوا معاً وبتناسق.....
٩	٢٢	هاء - النتائج الرئيسية للتقييمات السابقة لأنشطة الآلية العالمية.....
١١	٣٩-٢٣	ثالثاً - آثار وعيوب مذكرة التفاهم بين مؤتمر الأطراف والصندوق الدولي للتنمية الزراعية.....
١١	٢٥-٢٣	ألف - أحكام مذكرة التفاهم بين مؤتمر الأطراف والصندوق الدولي للتنمية الزراعية.....
١٢	٣١-٢٦	باء - آثار مذكرة التفاهم بين مؤتمر الأطراف والصندوق.....
١٤	٣٢	جيم - الصندوق يناهض نفسه عن المسؤوليات الإدارية الواردة في مذكرة التفاهم.....
١٤	٣٩-٣٣	دال - المسائل القانونية الناتجة عن مذكرة التفاهم: قضيتا محكمة العدل الدولية والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية.....
١٥	٦١-٤٠	رابعاً - تقييم الترتيبات والعلاقات المؤسسية القائمة في مجال الإدارة والإبلاغ والمساءلة.....
١٥	٤٢-٤٠	ألف - آثار مقررات مؤتمر الأطراف التي تطلب إلى الآلية العالمية والأمانة الدائمة أن يعملوا معاً وبتناسق (بما في ذلك لجنة التيسير).....
١٦	٤٦-٤٣	باء - عمليات الآلية العالمية ومسألة الدعم اللازم لبرامج العمل الوطنية.....
١٨	٥١-٤٧	جيم - فعالية اعتماد نهج الإدارة القائمة على النتائج وبرنامج العمل المشترك....
٢٠	٥٢	دال - الازدواجية بسبب غياب التنسيق.....
٢١	٥٥-٥٣	هاء - إدارة الآلية العالمية والإشراف عليها كما يمارسهما الصندوق الدولي للتنمية الزراعية.....
٢٢	٥٦	واو - تقارير الآلية العالمية بشأن الحسابات الثلاثة إلى مؤتمر الأطراف والصندوق الدولي للتنمية الزراعية/مراجعي الحسابات.....
٢٤	٥٧	زاي - التناقضات في الإبلاغ عن ميزانية الآلية العالمية.....
٢٥	٦١-٥٨	حاء - تعيينات موظفي الآلية العالمية دون موافقة مؤتمر الأطراف.....

٢٧	٦٤-٦٢	..... المؤسسة الأنسب لإيواء الآلية العالمية	خامساً -
٢٩	٧٣-٦٥	..... الترتيبات البديلة وقدرتها على معالجة الأسباب الكامنة وراء القضايا المحددة	سادساً -
٢٩	٦٦	..... أ - الاقتراح ١: تحسين الوضع القائم	
		..... ب - الاقتراح ٢: استحداث آلية إجرائية/مؤسسية لتسهيل التنفيذ الفعال	
٣٠	٦٨-٦٧	..... للاتفاقية (فريق كبار الموظفين الإداريين)	
		..... جيم - الاقتراح ٣: إعادة النظر في مذكرة التفاهم، استيعاب الموظفين	
٣٢	٧١-٦٩	..... والحسابات، من دون النقل المادي للآلية العالمية	
		..... دال - الاقتراح ٤: إلغاء مذكرة التفاهم والإدماج الكامل للآلية العالمية لانتقالها	
٣٣	٧٢	..... المادي إلى بون	
٣٤	٧٣	..... هاء - تحويل الآلية العالمية إلى صندوق لمكافحة التصحر	
٣٤	٧٤	..... الإجراءات التي يتعين على مؤتمر الأطراف العاشر اتخاذها	سابعاً -
			المرفق
٣٥		..... قائمة الوثائق غير الرسمية التي ستقدم إلى مؤتمر الأطراف في دورته العاشرة	

أولاً - مقدمة

١- أجرت وحدة التفتيش المشتركة للأمم المتحدة (الوحدة) تقييم الآلية العالمية بتكليف من مؤتمر الأطراف في دورته الثامنة، حيث طلب في الفقرة ٢٧ من مقرره ٣/م-٨ أن تجري الوحدة تقييماً للآلية العالمية مشفوعاً بتوصيات لتقديمه إلى مؤتمر الأطراف في دورته التاسعة كي ينظر فيه.

٢- واضطلعت الوحدة بولايتها وقدمت تقريرها (JIU/REP/2009/4) إلى مؤتمر الأطراف في دورته التاسعة، وهو ما رحب به الأطراف في المقرر ٦/م-٩.

٣- وفي مقرره ٦/م-٩ بشأن متابعة تقرير الوحدة عن تقييم الآلية العالمية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، طلب مؤتمر الأطراف إلى:

(أ) مكتب مؤتمر الأطراف في دورته التاسعة أن يقوم، إلى جانب المدير المسير للآلية العالمية والأمين التنفيذي، بإجراء تقييم للترتيبات الموجودة والمحتملة للآلية العالمية في مجال الإبلاغ والمساءلة، والترتيبات المؤسسية وللآثار القانونية والمالية المترتبة عليها، بما في ذلك إمكانية تحديد مؤسسة/منظمة جديدة لإيواء الآلية العالمية، وبالإشراف على هذا التقييم، مراعيًا في ذلك آراء الكيانات الأخرى المعنية والمهتمة مثل البلدان المضيفة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، مع مراعاة السيناريوهات المقدمة في تقييم وحدة التفتيش المشتركة للآلية العالمية (الوثيقة JIU/REP/2009/4)، وضرورة تجنب الازدواجية والتداخل في عمل الأمانة والآلية العالمية؛

(ب) مكتب مؤتمر الأطراف أن يقدم إلى مؤتمر الأطراف في دورته العاشرة تقريراً عن هذا التقييم لكي ينظر فيه المؤتمر ويتخذ قراراً بشأن مسألة ترتيبات الآلية العالمية في مجال الإبلاغ والمساءلة والترتيبات المؤسسية.

٤- وقام مكتب مؤتمر الأطراف في دورته التاسعة، إلى جانب المدير المسير للآلية العالمية والأمين التنفيذي، باتخاذ الإجراءات المطلوبة وفقاً لمقتضيات منطوق الفقرة ٩ من المقرر ٦/م-٩، كما هو مبين في الفقرة ٣(أ) أعلاه، لإجراء ذلك التقييم والإشراف عليه، مراعيًا في ذلك آراء الكيانات الأخرى المعنية والمهتمة مثل البلدان المضيفة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية.

٥- ولدى القيام بذلك، وضع المكتب في الاعتبار الكامل أحكاماً أخرى نص عليها المقرر ٦/م-٩، ولا سيما الأحكام التالية:

(أ) التشديد على ضرورة ضمان المساءلة، والكفاية، والفعالية، والشفافية والتماسك المؤسسي في مجال الخدمات التي تقدمها المؤسسات والهيئات التابعة للاتفاقية من أجل تنفيذ الاتفاقية واستراتيجيتها للسنوات العشر، تمشياً مع أحكام المقرر ٣/م-٨؛

(ب) العزم على تجنب الازدواجية والتداخل في الأنشطة وعلى تعزيز التكامل بين الآلية العالمية والأمانة بهدف تحسين التعاون والتنسيق وتحقيق الكفاية في استخدام موارد الاتفاقية؛

(ج) التشديد كذلك على ضرورة توضيح التسلسل الإداري للآلية العالمية إزاء مؤتمر الأطراف وفقاً لأحكام الفقرة ٥ (د) من المادة ٢١ من الاتفاقية؛

(د) الإشارة إلى الحاجة الملحة إلى تناول مسألة القيادة، والتنسيق، والمسؤولية، والاتصال، والإبلاغ، والإدارة في إطار مؤسسي واضح المعالم.

٦- وأعرب المكتب، باعتباره هيئة لإدارة العمليات مكلفة بتنفيذ مهام فيما بين الدورات، عن رغبته في الاعتماد على المساعدة الخارجية لتقديم المدخلات الرئيسية اللازمة للاضطلاع بولايته، على أن تشمل تلك المدخلات البحوث المواضيعية وإعداد التقارير المتوخاة وصياغة الورقات التقنية. ووافق كذلك في هذا الصدد على الحصول على تلك المساعدة في شكل فريق من الخبراء الاستشاريين. أما المنهجية التي يتعين على الخبراء الاستشاريين اتباعها في إعداد تقريرهم، وكذلك عملية استعراض المكتب لتقرير هؤلاء الخبراء، فقد حُددتا من خلال التشاور والاتفاق بين جميع أعضاء المكتب.

٧- ونظر المكتب كذلك في اختصاصات تلك العمليات الاستشارية واعتمدها، واتفق على خريطة طريق صُممت لإعداد تقريره إلى مؤتمر الأطراف في دورته العاشرة.

٨- وبناءً على طلب المكتب، قامت الأمانة بتعبئة الموارد المالية اللازمة لتمويل الاحتياجات المحددة.

٩- واختار المكتب خبيرين استشاريين لديهما المؤهلات اللازمة، من خلال عملية مفتوحة وشفافة لتقديم الطلبات، وطلب منهما تقديم مسودة أولى تتضمن الهيكل المقترح لتقريرهما.

١٠- وقدم الخبيران الاستشاريان مشروع التقريرين الأول والثاني، على أساس الهيكل المتفق عليه سابقاً، ولكي ينظر فيهما المكتب في اجتماعيه لما بين الدورات المعقودين في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠ وشباط/فبراير ٢٠١١ على التوالي. وبناءً على التعليقات التي أبدتها المكتب في اجتماعيه المذكورين وعلى تبادلات أخرى للآراء، قدم الخبيران الاستشاريان تقريراً نهائياً في شباط/فبراير ٢٠١١.

١١- وقد أعد مكتب مؤتمر الأطراف في دورته التاسعة هذا التقرير من خلال تحليل مقارن للمعلومات المقيّمة، وذلك تمشياً مع الولاية المنصوص عليها في المقرر ٦/م أ-٩. واستند كذلك إلى الأدلة التي قدمها خبيراه الاستشاريان مع مراعاة تامة للآراء والمساهمات التي قدمتها "الكيانات المعنية والمهتمة"، فضلاً عن القضية المعروضة أمام محكمة العدل الدولية المشار إليها أدناه.

ثانياً - الخلفية القانونية الأساسية قيد النظر

ألف - الأحكام ذات الصلة من الاتفاقية

١٢ - من المهم التأكيد على أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر لم تنشئ "آلية مالية" لها. ولكنها أعلنت، بدلاً من ذلك، في المادة ٢١(١) أن مؤتمر الأطراف يعزز إتاحة الآليات المالية ويشجع هذه الآليات على أن تسعى إلى أن تزيد إلى أقصى حد من توافر التمويل للأطراف من البلدان النامية المتأثرة، وخاصة الموجودة منها في أفريقيا، بغية تنفيذ الاتفاقية.

١٣ - وأنشأت الاتفاقية آلية عالمية بموجب المادة ٢١(٤) لزيادة فعالية وكفاءة الآليات المالية القائمة، وللنهوض، وتحقيقاً لهذه الغاية، بالإجراءات التي تؤدي إلى تعبئة وتوجيه موارد مالية كبيرة، بما في ذلك نقل التكنولوجيا، كمنح و/أو بشروط تساهلية أو غير ذلك من الشروط، إلى الأطراف من البلدان النامية المتأثرة.

١٤ - ولدى القيام بذلك، نصت الاتفاقية بصراحة على أن تعمل الآلية العالمية تحت سلطة وتوجيه مؤتمر الأطراف وتكون مسؤولة أمامه. وطلب إلى مؤتمر الأطراف أن يعين، في دورته العادية الأولى، منظمة لإيواء الآلية العالمية لغرض "العمليات الإدارية للآلية العالمية"، وطلب إلى مؤتمر الأطراف والمنظمة التي يعينها أن يتفقا على طرائق لهذه الآلية العالمية تكفل قيامها، في جملة أمور، بما يلي:

(أ) تعيين برامج التعاون الثنائي والمتعدد الأطراف ذات الصلة المتاحة لتنفيذ الاتفاقية ووضع قائمة حصرية بهذه البرامج؛

(ب) تقديم المشورة، بناء على طلبها، إلى الأطراف بشأن الأساليب المبتكرة للتمويل ومصادر المساعدة المالية، وبشأن تحسين تنسيق أنشطة التعاون على الصعيد الوطني؛

(ج) تزويد الأطراف المهتمة والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية ذات الصلة بالمعلومات عن المصادر المتاحة للأموال وعن أنماط التمويل، بغية تيسير التنسيق فيما بينها؛

(د) تقديم تقارير إلى مؤتمر الأطراف، ابتداء من دورته العادية الثانية، عن أنشطتها.

١٥ - وينبغي الإشارة أيضاً إلى الاعتبارات المؤسسية الأساسية التالية المنبثقة عن نص الاتفاقية:

(أ) أنشأت الاتفاقية، بموجب المادة ٢٢، مؤتمراً للأطراف هو الهيئة العليا للاتفاقية، وحولته سلطة اتخاذ القرارات اللازمة لتعزيز تنفيذ الاتفاقية بصورة فعالة؛

(ب) أنشئت، بموجب المادة ٢٣، أمانة دائمة تشمل وظائفها، في جملة أمور، وضع ترتيبات لدورات مؤتمر الأطراف ودورات هيئاته الفرعية المنشأة بموجب الاتفاقية وتقديم الخدمات اللازمة إليها؛

(ج) ينشئ الباب الرابع من الاتفاقية بشأن "المؤسسات" ثلاث مؤسسات فقط، وهي مؤتمر الأطراف (المادة ٢٢)؛ والأمانة الدائمة (المادة ٢٣)؛ ولجنة العلم والتكنولوجيا (المادة ٢٤). أما الآلية العالمية فتنشأ بموجب الباب الثالث من الاتفاقية الذي يتناول التدابير الداعمة. ويرجح أن يكون لذلك آثار على الصلاحيات القانونية النسبية للآلية العالمية والأمانة الدائمة، في سياق الممارسات التي اتبعتها الآلية العالمية على مدى العقد الماضي، وجعلتها تضي على نفسها طابع الشخصية الاعتبارية المتميزة إلى حد ما، على النحو المبين في الفروع التالية.

١٦- وأخيراً، من المهم أيضاً الإشارة إلى أن المادة ٣٤(٢) من النظام الداخلي لمؤتمر الأطراف تنص تحديداً على أن "يقوم رئيس الأمانة الدائمة بالترتيب لتدبير الموظفين والخدمات اللازمين لمؤتمر الأطراف وهيئاته الفرعية، في حدود الموارد المتاحة. ويدير رئيس الأمانة الدائمة ويوجه هؤلاء الموظفين وهذه الخدمات ويوفر الدعم والمشورة المناسبين لمن يتولى رئاسة مؤتمر الأطراف وهيئاته الفرعية وغيرهم من أعضاء مكاتب المؤتمر وهيئاته الفرعية" (المقرر ١/م أ-١). وبالتالي فمن البديهي أن قيام رئيس الصندوق الدولي للتنمية الزراعية بتعيين وتدبير موظفي الآلية العالمية يخالف النظام الداخلي لمؤتمر الأطراف.

باء - الاتفاقية تحول مؤتمر الأطراف سلطة اتخاذ تدابير حل المسائل المتعلقة بالتنفيذ

١٧- تنص المادة ٢٧ من الاتفاقية على أن "ينظر مؤتمر الأطراف في وضع إجراءات وآليات مؤسسية لحل المسائل التي قد تنشأ فيما يتعلق بتنفيذ الاتفاقية". ولذلك فإن لمؤتمر الأطراف الحق الكامل في اتخاذ قرار يهدف إلى حل المشاكل المتعلقة بتنفيذ الاتفاقية، والتي تنشأ من ترتيبات الإدارة والمساءلة والترتيبات المؤسسية المتعلقة بالآلية العالمية.

جيم - مذكرة التفاهم بين مؤتمر الأطراف والصندوق الدولي للتنمية الزراعية

١٨- قرر مؤتمر الأطراف، بموجب المقرر ٢٤/م أ-١، اختيار الصندوق الدولي للتنمية الزراعية لإيواء الآلية العالمية، واعتمد بموجب المقرر ١٠/م أ-٣ مذكرة التفاهم المرفقة بالمقرر، فدخلت بذلك حيز النفاذ.

١٩- وتتضمن مذكرة التفاهم بين مؤتمر الأطراف والصندوق المتعلقة بإيواء الآلية العالمية، والتي وافق عليها مؤتمر الأطراف بموجب مقرره ١٠/م أ-٣، عدة أحكام نظمت علاقات الآلية مع المؤسسة التي تؤويها وكذلك مع المؤسسات والهيئات التابعة للاتفاقية. وكما يُعرض

بمزيد من التفصيل في الفرع ٣ أدناه بشأن "أحكام مذكرة التفاهم بين مؤتمر الأطراف والصندوق الدولي للتنمية الزراعية"، تتسم هذه الأحكام بأهمية مركزية في التحديات التي تواجهها الآلية العالمية في مجالات الإدارة والمساءلة والإبلاغ.

دال - مقررات مؤتمر الأطراف التي تطلب إلى الآلية العالمية والأمانة الدائمة أن يعملوا معاً وباتساق

٢٠- رغم أن المقررات المتتالية الصادرة عن مؤتمر الأطراف أوعزت إلى الآلية العالمية أن تعمل في إطار تعاون وثيق مع الأمانة، لم تُقم هاتان الهيئتان الفرعيتان حتى الآن أية علاقات منهجية أو مؤسسية تتجاوز المتطلبات الدنيا التي تقتضيها التزامات الإبلاغ المشترك. وقد حُددت بعض مجالات العمل المتداخلة من خلال برنامج العمل المشترك. غير أن التقدم المحرز في تنسيق هذه الجهود لا يزال ثانوياً ومحدوداً بينما تركز النواتج على الإجراءات والامتنال لمتطلبات الإبلاغ بدلا من التركيز على التشاور والتعاون المتواصلين، مما يؤدي إلى استمرار الازدواجية في الجهود. وثمة أمور تزيد هذه الاتجاهات تفاقمًا وتخالف الصورة الموحدة للاتفاقية لدى عامة الناس، تشمل مثلاً تطوير الآلية العالمية لهويتها المرئية وصورتها العامة، وتركيز برامجها على محور خاص بها (استراتيجيات التمويل المتكاملة)، وبذل جهود فردية لتعبئة الموارد، بمعزل عن الجهود التي تبذلها الأمانة والاتفاقية ككل.

٢١- وبالمثل، فإن الانفصال المؤسسي الحالي بين الآلية العالمية والأمانة الدائمة الذي تطور على مدى عقد من الزمن أو أكثر، يتعارض مع نهج "توحيد الأداء" الذي تتبعه الأمم المتحدة، وكذلك مع النظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة، اللذين يقتضيان، مثلاً، إخضاع المسائل المالية لرقابة شديدة وتدقيق وتدبير من الهيئة المأذون لها، وهي مؤتمر الأطراف فيما يتعلق بالاتفاقية.

هاء - النتائج الرئيسية للتقييمات السابقة لأنشطة الآلية العالمية

٢٢- أُجريت عدة تقييمات لأنشطة الآلية العالمية إما بناء على طلب محدد من هيئات إدارة الاتفاقية أو عقب مبادرات مستقلة من الشركاء الرئيسيين في التمويل، مثل التقييم الذي أجراه البنك الدولي عن طريق مرفق المنح الإنمائية التابع له. وترد أدناه النتائج الرئيسية لهذه التقييمات.

(أ) "في الممارسة العملية، أعادت الآلية العالمية نوعاً ما صياغة طريقة عملها للوفاء بولايتها فيما يتعلق بتعبئة الموارد، فأصبحت كنوع من المؤسسات الفكرية المتخصصة تضطلع بإجراء بحوث جوهرية بشأن مواضيع البيئة" (وحدة التفتيش المشتركة، ٢٠٠٩، ص ١٠). "ويؤدي انعدام التنسيق في تلبية احتياجات الأطراف من الخدمات بكل من الأمانة والآلية العالمية إلى وضع معظم برامج عملها بصورة انفرادية، الأمر الذي يتجلى في تنوع مطرد

للمهام ويؤثر سلباً على بلوغ الاستفادة المعززة التي يمكن جنيها تلقائياً من وجود تخصص في المهام واستغلال أوجه التكامل"^(١)؛

(ب) "لم تحقق الآلية العالمية الهدف الأساسي المتمثل في تعبئة الموارد وتنويعها. بل اختارت عوضاً عن ذلك التركيز على تنظيم جانب الطلب من خلال نهج "الإدماج الذي اتبعته"^(٢)؛

(ج) "بغية دعم جهود تعبئة الموارد، عاجلت الآلية العالمية المسائل المعوقة للقدرة على التمويل (مثل إدماج أهداف اتفاقية مكافحة التصحر في أطر السياسات الإنمائية)، رغم أن هذه المسائل تخرج عن نطاق ولايتها الرئيسية"^(٣)؛

(د) "نجحت الآلية العالمية في تعبئة الموارد لعمليات الإدارة والتخطيط بيد أنهما لم تنجح حتى الآن في حشد قدر كبير من التمويل للاستثمار". (البنك الدولي، ٢٠٠٣، ص ٧)؛

(هـ) "تلقت الآلية العالمية العديد من التعاريف والتوجيهات من مؤتمر الأطراف بشأن ولايتها، وكان البعض منها متناقضاً على ما يبدو"^(٤)؛

(و) "كان مؤتمر الأطراف، بطلبه إلى الآلية العالمية أن تستجيب إلى طلبات الأطراف المتأثرة، قد شجع الآلية في العديد من الحالات على مضاعفة أنشطتها في الوقت الذي لم يؤمن لها فيه التمويل والموارد الكافية من أجل هذا التوسع في مجالات ولايتها"^(٥)؛

(ز) "رغم أن مؤتمر الأطراف كان واضحاً بخصوص الولاية العامة التي تضطلع بها الآلية العالمية في نص الاتفاقية، أدى عدد من المقررات التي اتخذها لاحقاً إلى غموض بشأن الدور الذي ينبغي أن تقوم به الآلية لدى اضطلاعها بولايتها"^(٦)؛

(ح) "أرسل مؤتمر الأطراف إشارات متضاربة إلى الآلية العالمية من خلال العديد من التوجيهات المفصلة، التي تؤكد التزام الآلية بأن تستند أنشطتها استناداً تاماً إلى الطلب، بينما تطلب إليها في الوقت ذاته تحديد الأولويات. وجعل هذا الأمر من الصعب تحديد الأولويات والاهتمام بالتأثير على التدفقات المالية الكبرى"^(٧)؛

(١) ICCD/COP(9)/9 JIU, 2009.

(٢) ICCD/CRIC(2)/5.

(٣) ICCD/COP(6)/MISC.1 تقييم مستقل للآلية العالمية - التقرير الختامي الذي قدمه فريق التقييم في ٢٦ حزيران/يونيه ٢٠٠٣ إلى مرفق المنح الإنمائية التابع للبنك الدولي. الدورة السادسة لمؤتمر الأطراف.

(٤) ICCD/CRIC(2)/5.

(٥) ICCD/CRIC(2)/5.

(٦) ICCD/COP(6)/MISC.1 تقييم مستقل للآلية العالمية - التقرير الختامي الذي قدمه فريق التقييم في ٢٦ حزيران/يونيه ٢٠٠٣ إلى مرفق المنح الإنمائية التابع للبنك الدولي. الدورة السادسة لمؤتمر الأطراف.

(٧) ICCD/COP(6)/MISC.1 تقييم مستقل للآلية العالمية - التقرير الختامي الذي قدمه فريق التقييم في ٢٦ حزيران/يونيه ٢٠٠٣ إلى مرفق المنح الإنمائية التابع للبنك الدولي. الدورة السادسة لمؤتمر الأطراف.

(ط) "على الرغم من أن الآلية العالمية يمكن أن تستند استناداً كاملاً إلى الطلب في تقديم المعلومات بناء على الطلب، فهي تفتقر إلى القدرة على الاستجابة إلى جميع طلبات تمويل المشاريع الكبرى المتصلة بالتصحر"^(٨).

ثالثاً - آثار وعيوب مذكرة التفاهم بين مؤتمر الأطراف والصندوق الدولي للتنمية الزراعية

ألف - أحكام مذكرة التفاهم بين مؤتمر الأطراف والصندوق الدولي للتنمية الزراعية

٢٣- قرر مؤتمر الأطراف، بموجب المقرر ٢٤/م أ-١، اختيار الصندوق الدولي للتنمية الزراعية لإيواء الآلية العالمية، واعتمد بموجب المقرر ١٠/م أ-٣ مذكرة التفاهم المرفقة بالمقرر، فدخلت بذلك حيز النفاذ.

٢٤- وتتضمن مذكرة التفاهم المبرمة في عام ١٩٩٧ بين مؤتمر الأطراف والصندوق بشأن إيواء الآلية، بصيغتها المعتمدة في المقرر ١٠/م أ-٣، الأحكام التالية (التأكيد مضاف) التي نظمت علاقات الآلية مع الصندوق والمؤتمر والأمانة الدائمة وسائر مؤسسات الاتفاقية. وتكمن تلك الأحكام في صميم التحديات التي تواجهها الآلية في مجالات الإدارة والمساءلة والإبلاغ.

(أ) في حين ستكون للآلية العالمية هوية مستقلة داخل الصندوق، ستكون الآلية جزءاً عضوياً من هيكل الصندوق يخضع مباشرة لرئيس الصندوق؛

(ب) فيما يتصل بالأموال التي يتلقاها الصندوق في إطار الفقرات (أ) و(ب) و(ج)^(٩) أعلاه، يتلقى الصندوق كل هذه المبالغ ويحتفظ بها وينفقها، كما يتولى الصندوق إدارة الحسابات المذكورة وفقاً لقواعده وإجراءاته، بما فيها القواعد والإجراءات المنطبقة على إدارة أمواله التكميلية الخاصة (الصناديق الاستثمارية)؛

(ج) يسمي مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المدير الإداري للآلية العالمية (يشار إليه فيما يلي بـ "المدير الإداري") ويعينه رئيس الصندوق؛

(د) سيكون المدير الإداري مسؤولاً بشكل مباشر أمام رئيس الصندوق في الاضطلاع بمسؤولياته؛

(٨) ICCD/COP(6)/MISC.1 تقييم مستقل للآلية العالمية - التقرير الختامي الذي قدمه فريق التقييم في ٢٦ حزيران/يونيه ٢٠٠٣ إلى مرفق المنح الإنمائية التابع للبنك الدولي. الدورة السادسة لمؤتمر الأطراف.

(٩) ICCD/COP(2)/4/Add.1 والمجلس التنفيذي للصندوق الدولي للتنمية الزراعية - الدورة السادسة والستون. EB 99/66/INF.10

(هـ) ستنتقل سلسلة المساءلة مباشرة من المدير الإداري وصولاً إلى رئيس الصندوق فمؤتمر الأطراف. وسيقدم المدير الإداري التقارير إلى المؤتمر نيابة عن رئيس الصندوق؛

(و) سيكون المدير الإداري مسؤولاً عن إعداد برنامج عمل الآلية وميزانيتها، بما في ذلك التزويد المقترح بالموظفين، وسيتولى رئيس الصندوق استعراض برنامج العمل والميزانية والموافقة عليهما قبل إحالتهما إلى الأمين التنفيذي الذي ينقلهما إلى مؤتمر الأطراف بالصيغة التي يردان بها؛

(ز) سيقدم المدير الإداري، نيابة عن رئيس الصندوق، تقريراً إلى كل دورة عادية من دورات المؤتمر عن أنشطة الآلية العالمية. وستقدم هذه التقارير إلى الأمين التنفيذي لتعميمها على المؤتمر.

٢٥- وتشير جميع الاعتبارات المذكورة أعلاه إشارة واضحة إلى الحاجة إلى مراجعة وتعديل مذكرة التفاهم المبرمة في عام ١٩٩٧ بين مؤتمر الأطراف والصندوق وتعديلها حسب الاقتضاء، على النحو المنصوص عليه في الباب السابع (دال): "يجوز تنقيح مذكرة التفاهم هذه باتفاق خطي بين المؤتمر والصندوق".

باء - آثار مذكرة التفاهم بين مؤتمر الأطراف والصندوق

٢٦- يترتب على ما سبق ذكره من أحكام مذكرة التفاهم آثار مباشرة فيما يخص مشاكل الإدارة والإبلاغ والمساءلة بشأن الآلية العالمية، والنشاز المؤسسي الذي يميز علاقات الآلية مع مؤتمر الأطراف والأمانة الدائمة وسائر مؤسسات الاتفاقية المعروضة في المقرر ٦/أ-٩.

٢٧- تعيين الصندوق للموظفين خلافاً للنظام الداخلي لمؤتمر الأطراف.

(أ) يعين الصندوق موظفي الآلية ويدير شؤونهم ويُعتبرون موظفي الصندوق، وهم مسؤولون أمام المدير الإداري للآلية الذي يُعد بدوره موظفاً من موظفي الصندوق؛

(ب) يعين رئيس الصندوق المدير الإداري بناء على ترشيح من مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فيُفك أي ارتباط بين المدير الإداري ومؤتمر الأطراف.

٢٨- تضارب مذكرة التفاهم والاتفاقية:

(أ) ينص الترتيب المؤسسي الذي أنشئت بموجبه الآلية باعتبارها "جزءاً عضواً" من هيكل الصندوق، على أن يدير الصندوق جميع أموال الآلية (عدا الأموال الأساسية المقدمة من مؤتمر الأطراف)، وذلك وفقاً لقواعده وإجراءاته. وقد أدى ذلك إلى إخضاع إدارة الأموال التي تعبثها الآلية لسلطة رئيس الصندوق الحصرية، بما يتنافى صراحة مع أحكام المادة ٢١ من الاتفاقية؛

(ب) تمر خطوط الإبلاغ والمساءلة في الآلية عن طريق رئيس الصندوق، الأمر الذي يُخضع الآلية لسلطة الصندوق الوظيفية، وهو ما يتعارض مع الأحكام الصريحة للمادة ٢١(٤) التي تنص على أن "تعمل الآلية العالمية تحت سلطة وتوجيه مؤتمر الأطراف وتكون مسؤولة أمامه".

٢٩- عيوب أخرى في مذكرة التفاهم.

تمثل العيوب الخطيرة الأخرى التي تشوب مذكرة التفاهم فيما يلي:

(أ) تلزم المذكرة المدير الإداري بأن يكون مسؤولاً مباشرة أمام رئيس الصندوق^(١٠)؛

(ب) تقتضي المذكرة أن تنطلق سلسلة المساءلة مباشرة من المدير الإداري وصولاً إلى رئيس الصندوق فمؤتمر الأطراف؛

(ج) تقتضي المذكرة أن يتولى رئيس الصندوق استعراض برنامج عمل الآلية وميزانيتها، بما في ذلك الملاك المقترح الذي يعده المدير الإداري للآلية، والموافقة عليهما قبل إحالتهما إلى الأمين التنفيذي الذي ينقلهما إلى مؤتمر الأطراف بالصيغة التي يردان بها؛

(د) تلزم المذكرة المدير الإداري بتقديم التقارير إلى المؤتمر نيابة عن رئيس الصندوق.

٣٠- ونتيجة لذلك، لا تتشاور الآلية مع أي هيئة فرعية أخرى من هيئات الاتفاقية بشأن وضع وتنفيذ برنامج عملها الممول من التبرعات من خارج الميزانية في اثنين من حساباتها الثلاثة. فلم تُبلغ الآلية مؤتمر الأطراف أو لجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية بشأن هذين الحسابين أو بشأن مجالات استخدام كل منهما، لأكثر من عشر سنوات إلى أن طلب منها مؤتمر الأطراف في دورته التاسعة أن تفعل ذلك.

٣١- وعلاوة على ذلك، سمح الهيكل المؤسسي الثنائي المذكور أعلاه، والمشار إليه في تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠٠٩ باعتباره "معضلة الهيكل الداعم المزدوج"، بوجود تفسيرات متباينة بشأن نطاق ولاية مؤسسات الاتفاقية. فقد أكد مستشارو كل من الوحدة والمكتب، مثلاً، أن الآلية تعتبر أن من حقها العمل على الصعيد (دون) الإقليمي والوطني والمحلي وأن لها الإذن بفعل ذلك، بشكل مستقل عن الأمانة التي ينبغي لها بعكس الآلية أن تركز حصراً على الصعيد العالمي. غير أن هذا التفسير الواضح قد لا يدعمه نص الاتفاقية أو مقررات مؤتمر الأطراف. وترى الآلية كذلك أن لها الحق في الاعتماد، لذلك الغرض، على ما تعبته من موارد من خارج الميزانية، بتوجيه من رئيس الصندوق وبالتالي دون الخضوع لإشراف المؤتمر وتوجيهاته.

(١٠) انظر أيضاً الفرع ٤ من هذا التقرير بشأن "إدارة الآلية العالمية والإشراف عليها كما يمارسها الصندوق (ب) ما في ذلك مسألة الفريق الاستشاري التقني".

جيم - الصندوق يناهض بنفسه عن المسؤوليات الإدارية الواردة في مذكرة التفاهم

٣٢- أبلغ الصندوق المكتب في جلسته الرابعة المعقودة بين الدورات برغبته في تنقيح مذكرة التفاهم تنقيحاً كاملاً لإزالة أوجه التناقض والتضارب فيها ويعني نفسه من أي مسؤوليات عن إدارة الآلية وموظفيها ومن أي مسؤولية كذلك عن أي إجراءات تتخذها الآلية، وأخطر المكتب بأن تزويد الآلية بلوازمها في المستقبل سيستند إلى دفع الرسوم المناسبة. وموقف الصندوق الحالي من العلاقات مع الآلية هو أيضاً نتيجة للقضية المعروضة في الوقت الراهن على محكمة العدل الدولية، طعنا في قرار المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية.

دال - المسائل القانونية الناتجة عن مذكرة التفاهم: قضيتا محكمة العدل الدولية والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية

٣٣- أصدرت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، في شباط/فبراير ٢٠١٠، حكماً ضد الصندوق لصالح موظفة سابقة في الآلية أقالها مديرها الإداري في عام ٢٠٠٦، ومُنحت بعد ذلك تعويضاً مادياً يعادل ٤٥٠.٠٠٠ دولار على الأقل. وأعلنت المحكمة في قرارها أن "الآلية العالمية تُعامل معاملة الوحدات الإدارية المختلفة للصندوق لجميع الأغراض الإدارية" وأن "القرارات الإدارية الصادرة عن المدير الإداري فيما يخص الموظفين في الآلية العالمية هي من الناحية القانونية قرارات صادرة عن الصندوق".

٣٤- وتُنظر محكمة العدل الدولية حالياً في طعن الصندوق في هذا القرار، ويُنتظر أن تبت فيه في عام ٢٠١١. ولدى عرض القضية أمام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية ومحكمة العدل الدولية على حد سواء، أكد الصندوق مجدداً أنه ليس مسؤولاً بأي حال من الأحوال عن أفعال الآلية العالمية أو أفعال موظفيها، وأنه يقتصر على تقديم الدعم الإداري لها، بما في ذلك إدارة حساباتها الثلاثة ومرافقتها وتوفير الدعم اللوجستي لها، وتدفع الآلية لقاء ذلك مساهمات من خلال ميزانيتها الأساسية.

٣٥- وإذا رُفض الطعن الذي قدمه الصندوق، سيُعد مسؤولاً عن دفع زهاء نصف مليون دولار لجبر الضرر المادي الناجم عن الآلية. ولا يُعرف حتى الآن ما إذا كان الصندوق سيطلب، في هذه الحالة، إلى الآلية أو مؤتمر الأطراف سداد ذلك المبلغ، والأسس التي سيستند إليها إن فعل ذلك. أما إذا قُبِل الطعن، فسيرفع عن الصندوق أي مسؤولية تنشأ عن الأفعال التي تقوم بها الآلية أو يقوم بها موظفوها في المستقبل. وفي هذه الحالة، ستسأل عن الهيئة التي ستكون الآلية مسؤولة أمامها. ولما كانت الآلية قد أنشئت بموجب الاتفاقية، ثمة إمكانية اعتبار مؤتمر الأطراف مسؤولاً عن تصرفاتها. وستنشأ آنذاك مفارقة جسيمة لأن مؤتمر الأطراف ليست لديه سلطة الإشراف الكامل على موظفي الآلية لأنهم، في إطار مذكرة التفاهم الحالية مع الصندوق، موظفو الصندوق ويخضعون لإدارة رئيسه.

٣٦- وطلب الصندوق أيضاً إلى مكتب مؤتمر الأطراف أن يقدم تعليقات في سياق القضية المعروضة أمام محكمة العدل الدولية. وفي أعقاب استشارة قانونية طلبها المكتب وقدمها مكتب الأمم المتحدة للشؤون القانونية عن طريق الأمانة، وبعد مواصلة النظر في هذه المسألة، رفض مكتب مؤتمر الأطراف أن يشارك بأي شكل من الأشكال في هذه المرحلة المتأخرة من العملية، على أساس أن مؤتمر الأطراف لم يُعلم قط من قبل بتلك العملية سواء من الصندوق أو من الآلية العالمية.

٣٧- ويبدو أن الطريقة الوحيدة التي يمكن بها لمؤتمر الأطراف ممارسة رقابته على الآلية وموظفيها هي وقف العمل بمذكرة التفاهم مع الصندوق أو تعديلها وتكليف الأمين التنفيذي بتعيين موظفي الآلية، مثلما تعين الأمانة موظفي الاتفاقية الآخرين وتدبر شؤونهم.

٣٨- ومن الجدير بالذكر أيضاً أنه بالإضافة إلى المسائل التي تتعلق تحديداً بالترتيبات التعاقدية مع الموظفين، رأى مكتب الشؤون القانونية أيضاً أن الآلية العالمية لم تُعط الشخصية القانونية اللازمة لعقد اتفاقات ملزمة قانوناً ما لم تكن في نطاق الصلاحيات التي عهد بها رئيس الصندوق إلى المدير الإداري وفقاً لقواعد الصندوق ولوائح^(١١). وفي ظل هذه الظروف، فإن الاتفاقات التعاقدية القانونية التي وقعتها الآلية أبرمت في غياب شروط الإدارة اللازمة ويمكن الاحتجاج أمام مؤتمر الأطراف بالمسؤولية التي قد تنشأ عن تلك الاتفاقات.

٣٩- وتشكل أهمية المسائل القانونية المذكورة أعلاه، ولا سيما تأثيرها المحتمل على عملية تنفيذ الاتفاقية من الناحية القانونية والمالية، مثلاً على الحاجة الملحة إلى التصدي لهذه التحديات، وضرورة الاتفاق على تعزيز التماسك المؤسسي للاتفاقية.

رابعاً - تقييم الترتيبات والعلاقات المؤسسية القائمة في مجال الإدارة والإبلاغ والمساءلة*

ألف - آثار مقررات مؤتمر الأطراف التي تطلب إلى الآلية العالمية والأمانة الدائمة أن يعملوا معاً وباتساق (بما في ذلك لجنة التيسير)

٤٠- زادت مقررات مؤتمر الأطراف التي تقتضى من الآلية العالمية التعاون مع الأمانة في الوفاء بالتزاماتها، وتضمّن كثير منها متطلبات الإبلاغ، زيادة كبيرة خلال الدورة التاسعة لمؤتمر الأطراف، ربما نتيجة لتقرير التقييم الصادر عن وحدة التفتيش المشتركة، وسعيًا إلى سد

* شككت الآلية العالمية في دقة بعض المعلومات الواردة في الجدولين ١ و ٢ كما أخذت من تقرير الخبراء الاستشاريين: انظر الوثيقة ICCD/COP(10)/INF.6 المتعلقة برد الإدارة الصادر عن المدير الإداري للآلية العالمية.

الفجوة في التماسك بين الهيئتين. غير أن معظم مقررات مؤتمر الأطراف التي تطلب إلى الآلية والأمانة العمل معاً لتنفيذ أنشطتهما لا تحدد الجهة التي تتولى المسؤولية الرئيسية عن ضمان تنفيذها، ومن ثم الجهة التي تُسأل أمام مؤتمر الأطراف، الأمر الذي أدى إلى زيادة التعقيد والغموض فيما يتعلق بالمساءلة، كما أشير إليه في تقرير التقييم^(١٢) وكذلك في تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠٠٩.

٤١- وأوعز كل من الخطة وإطار العمل الاستراتيجيين للسنوات العشر من أجل تعزيز تنفيذ الاتفاقية (الاستراتيجية)، المعتمدين بموجب المقرر ٣/م-٨ للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٨، إلى الأمين التنفيذي والآلية العالمية، كل في إطار ولايته، بتنفيذ الاستراتيجية بغية ضمان الاتساق والتكامل في تقديم الخدمات، وتعزيز التنسيق والتعاون بينهما، ووضع مؤشرات التعاون الناجح في برنامج عملهما المشترك المستند إلى نهج الإدارة القائمة على النتائج، بيد أن الخطة وإطار العمل لم يوضحا دور كل من الجهتين فيما يتعلق بحشد الأموال في إطار تعبئة الموارد، بالإضافة إلى مجالات عمل أخرى تشمل فيما تشمله علاقات الجهتين مع مرفق البيئة العالمية، وإطار السياسات، وبناء القدرات والتعاون الإقليمي.

٤٢- وعلى الرغم من اعتماد الاستراتيجية والعديد من مقررات مؤتمر الأطراف السابقة التي تشترط تعاون الآلية والأمانة الدائمة، من الواضح أن التعاون المتوقع لم يتحقق مما أدى إلى عدم إفصاح الأمانة التام عن المعلومات لمؤتمر الأطراف وعدم مساءلتها أمامه. ورغم أن مؤتمر الأطراف اتخذ، ابتداءً من دورته الثالثة، ما لا يقل عن ٢٢ مقررًا تطلب إلى الآلية والأمانة الاشتراك في تنفيذ مختلف الأنشطة والمهام، لم يجرز أي تقدم يذكر في سبيل التعاون المؤسسي وتوحيد الأداء بينهما، الأمر الذي يعزى كله تقريباً إلى '١' مذكرة التفاهم التي أنشأت الآلية باعتبارها "جزءاً عضوياً من هيكل الصندوق"، و'٢' عدم وجود ترتيب إجرائي أو مؤسسي يوجهه مؤتمر الأطراف لضمان التعاون والتنفيذ المشترك، وما يترتب عليهما من تفسير للمتطلبات القانونية، ترى الآلية بموجبه أن مؤتمر الأطراف لا يلزمها إلزاماً صريحاً بتقديم التقارير إليه عن الأموال الموضوعة في صندوقها الاستئمانيين الثاني والثالث التي تعبئها وتنفقها من خارج الميزانية.

باء - عمليات الآلية العالمية ومسألة الدعم اللازم لبرامج العمل الوطنية

٤٣- شكل دعم برامج العمل الوطنية مهمة رئيسية من المهام المعهودة إلى الآلية العالمية في ما لا يقل عن أحد عشر مقررًا من مقررات مؤتمر الأطراف منذ أن أنشئت باعتبارها جزءاً من ولايته الرئيسية للنهوض بالإجراءات التي تؤدي إلى تعبئة وتوجيه الموارد اللازمة لتنفيذ الاتفاقية (المادة ٢١، الفقرة ٤). ولدى تعيين المدير الإداري الجديد في عام ٢٠٠٥، وضعت

(١٢) ICCD/COP(10)/Inf.2

الآلية الاستراتيجية تشغيلية جديدة تُعرف أيضاً باسم الاستراتيجية الموحدة والنهج المعزز، اعتمدت في الدورة الرابعة للجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية والدورة السابعة لمؤتمر الأطراف في العام نفسه، مما أبرز أهمية تكيف برامج العمل الوطنية مع الأطر الإنمائية الوطنية العامة. وجعلت هذه الاستراتيجية تطوير استراتيجيات التمويل المتكاملة في طليعة عمل الآلية المتعلقة بتعبئة الموارد كوسيلة لاتباع نهج أشمل في هئية "بيئة تمكينية للاستثمارات وتمويل الإدارة المستدامة للأراضي".

٤٤ - وأدى تركيز الآلية المتزايد على نهج استراتيجيات التمويل المتكاملة إلى ابتعادها عن دعم برامج العمل الوطنية، بدلاً من وضع أداة تدعم وتكمل تماماً عملية تكيف تلك البرامج. وتكمن أسباب ذلك مرة أخرى في الترتيب المؤسسي الحالي الذي سمح للآلية بالعمل بصفة مستقلة عن الهيئات الفرعية الأخرى. وقبل اعتماد الاستراتيجية الموحدة والنهج المعزز، ظلت الآلية تركز معظم عملها على تخصيص منح صغيرة لدعم وضع برامج العمل الوطنية وفقاً للمادة ٩ من الاتفاقية، انطلاقاً من أموال حساب الآلية الثالث، أي حساب الموارد الخاصة لتمويل أنشطة الاتفاقية. ولكن بعد أن أقر مؤتمر الأطراف في دورته السابعة الاستراتيجية الموحدة والنهج المعزز للآلية، أبلغت الآلية المجلس التنفيذي للصندوق الدولي للتنمية الزراعية بأن "مؤتمر الأطراف ينوي ألا يقتصر استخدام الأموال الموضوعة في الحساب الثالث على المنح فقط، وأن الآلية العالمية ينبغي أن تكون قادرة على صرف تلك الأموال مباشرة ... رهناً بموافقة الجهات المانحة التي تقدم تبرعات للحساب الثالث". وطلبت الآلية أيضاً إلى الصندوق أن يأذن لها بأن "تستخدم العائدات المتبقية من المنح الواردة منه ... الموضوعة في الحساب الثالث لسرفها مباشرة ... وفقاً لاستراتيجيتها الموحدة ونهجها المعزز الجديدين". وأدت هذه الطلبات، التي أقرها المجلس التنفيذي للصندوق، دون موافقة صريحة من مؤتمر الأطراف ودون اطلاع منه، إلى جعل الآلية مستقلة مالياً عن مؤتمر الأطراف، وأكدت توقف دعمها المالي لبرامج العمل الوطنية. ورغم أن مقررات كثيرة صادرة عن مؤتمر الأطراف طلبت من الآلية والأمانة العمل معاً للتركيز على برامج العمل الوطنية، اشتغلت الآلية بصفة مستقلة عن مؤتمر الأطراف أو لجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية أو الهيئات الفرعية الأخرى في وضع نهجها الاستراتيجي الجديد المركز على استراتيجيات التمويل المتكاملة، ونجحت بالفعل في استحداث أداة "إدماج" ثانية وضعت خارج إطار عملية الاتفاقية.

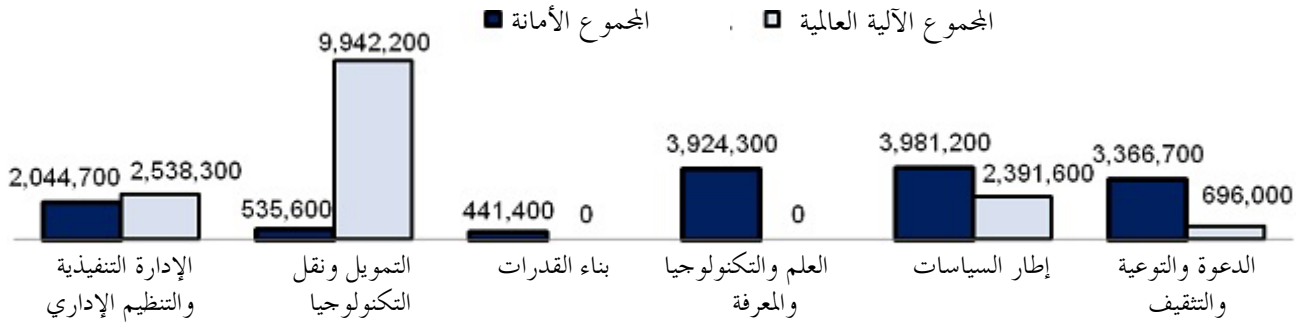
٤٥ - وأشير أيضاً إلى أن استراتيجيات التمويل المتكاملة هي في الواقع أداة من أدوات التنفيذ تشمل جميع العناصر التي تشكل محفلاً للتفاعل مع البلدان الأطراف وحشد الأموال. وقد يكون الاختلاف الشديد في فهم الآلية لدورها في مجال تعبئة الموارد مصدراً إضافياً من مصادر انعدام الوضوح في دور الآلية فيما يتعلق بعملية تكيف برامج العمل الوطنية. فوفقاً للمقرر ٧/م-٨، على سبيل المثال، يتعين على الأمين التنفيذي والآلية العالمية توجيه انتباه المانحين إلى أهمية الدعم المالي المقدم لإعداد التقارير الوطنية، لا سيما من مرفق البيئة العالمية. ومع ذلك، فبصرف النظر عن تنفيذ استراتيجيات التمويل المتكاملة على المستوى القطري،

لم يسجّل أي عمل أو مبادرة من الآلية لتعبئة الموارد اللازمة لعمليات برامج العمل الوطنية منذ عام ٢٠٠٦. ولوحظ أيضاً أن الأمانة بدأت مشاورات مع مرفق البيئة العالمية من أجل تأمين التمويل اللازم لتنفيذ الاستراتيجية في إطار النظام الجديد للتخصيص الشفاف للموارد، وتوفير الموارد المخصصة للأنشطة التمكينية في إطار الاتفاقية، دون إشراك الآلية.

٤٦- ويبين الجدول أدناه الموارد التي تخصصها الآلية والأمانة في آن واحد لعدد من مجالات العمل الأساسية، وفقاً للأهداف التشغيلية، دون أن يكون هناك تنسيق فعال في معظم الحالات. وأشارت التقارير المقدمة إلى مؤتمر الأطراف في دورته التاسعة إلى أن الآلية والأمانة تخصصان موارد لفئات الأهداف التشغيلية المتعلقة بالإدارة التنفيذية، والتنظيم الإداري؛ والتمويل ونقل التكنولوجيا؛ وإطار السياسة العامة؛ والدعوة والتوعية والتثقيف.

الشكل ١

مخصصات الميزانية للفترة ٢٠١٠-٢٠١١ وفقاً للأهداف التشغيلية (باليورو)



المراجع: المقرر ٩/م أ-٩، الجدول ١، والمقرر ٩/م أ-٩، المرفق الأول (برامج العمل)؛ ICCD/COP(9)/5.

جيم - فعالية اعتماد نهج الإدارة القائمة على النتائج وبرنامج العمل المشترك

٤٧- أُدرج استخدام معايير ومبادئ الإبلاغ المرتبطة بالإدارة القائمة على النتائج والميزنة القائمة على النتائج المقترحة في التقرير التقييمي الذي وضعته وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠٠٥ كهدف من أهداف استراتيجية السنوات العشر التي اعتمدها مؤتمر الأطراف في عام ٢٠٠٨. بالإضافة إلى ذلك، استعاض مؤتمر الأطراف في عام ٢٠٠٩ عن التقارير الفردية التي كانت الهيئات الفرعية في الماضي تعدها بشكل متواز، بمتطلبات إبلاغ مشتركة للآلية العالمية والأمانة، تشمل برنامج عمل إجمالياً وتكلفة تقديرية إجمالية (لفترة السنتين وللأجل المتوسط) وفقاً لمبادئ الإدارة القائمة على النتائج، بالإضافة إلى طلبه وضع برنامج عمل مشترك سبق اعتماده خلال مؤتمر الأطراف الثامن. ولأول مرة، اعتمد البرنامج الموحد والميزانية الموحدة الناتجان عن ذلك للفترة ٢٠١٠-٢٠١١ واللذان قُدا في مؤتمر الأطراف

التاسع، شكلاً يراعي الإدارة القائمة على النتائج والميزنة القائمة على النتائج، مما يتطلب توحيد أنماط الإبلاغ بين الآلية العالمية والأمانة. وربما أدت هذه الخطوة إلى تحسين الشفافية بين هيئات الاتفاقية ومستوى التفصيل في المدخلات، خصوصاً فيما يتعلق بالشؤون المالية للاتفاقية. ومع ذلك، لا يُطلب إلى الآلية العالمية والأمانة إلا الوفاء بمتطلبات الإبلاغ المستند إلى الإدارة القائمة على النتائج في كل دورة وفيما بين الدورات في إطار التحضير لمؤتمر الأطراف واجتماعات لجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية ولا تقدم الآلية والأمانة مخططاً مؤسسياً للتعاون اليومي المتواصل فيما يتعلق بعملية صنع القرار، والاتصال والعلاقات مع الهيئات الدولية والجهات المانحة، وتعبئة الموارد، وبناء القدرات، والتوعية، وغيرها من المجالات الحيوية لوضع البرامج وتنفيذها.

٤٨ - وتطلب أيضاً إدراج برنامج العمل المشترك بين الآلية العالمية والأمانة - وفقاً لمبادئ الإدارة القائمة على النتائج/الميزنة القائمة على النتائج كذلك - تعاوناً وثيقاً، وإن كان قصير الأمد ومخصصاً، بين الآلية العالمية والأمانة. ومع ذلك، يمثل برنامج العمل المشترك الحد الأدنى المطلوب لإبداء التعاون ويجب أن يُنظر إليه باعتباره أداة لبدء التعاون والإبلاغ عن النتائج، لا هدفاً في حد ذاته للتخلص من مشكلة الازدواجية. فالمنتظر من نهج الإدارة القائمة على النتائج واعتماد برنامج العمل المشترك، على سبيل المثال، أن يؤدي إلى كشف الآلية العالمية عن بيانات شاملة للميزانية، كما يوضح ذلك التقرير التقييمي بتفصيل أكبر. وعلاوة على ذلك، أفادت الآلية العالمية، في مشروع التقرير الذي أعد لمؤتمر الأطراف التاسع، عن تكاليف تقدر بنحو ١٠٣ ١٧٥٦ دولار للوفاء بمتطلبات الإبلاغ في مؤتمر الأطراف ولجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية عن عام ٢٠١٠ لوحده، بما في ذلك ما يتعلق بإعداد برنامج العمل المشترك وجهود الاتصالات المشتركة. وفي المقابل، لم تبلغ الآلية العالمية حتى الآن عن أي نفقات فيما يتعلق بعملية نظام استعراض الأداء وتقييم التنفيذ رغم الإقرار بوجود مساهمات عينية ومساهمات أخرى، ومبلغ ٨٧٧ ٣٨٧ دولاراً فقط لأنشطة برامج العمل الوطنية المباشرة ذات الصلة.

٤٩ - وعلاوة على ذلك، طُلب إلى الآلية العالمية والأمانة تقديم تقارير في الفترة الفاصلة بين مؤتمرات الأطراف إلى اجتماع لجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية المعقود بين الدورات، وقد شكّلت فرقة عمل إعلامية على مستوى العمل يتمثل هدفها في الوفاء بهذه المتطلبات. ورغم أن هذه الجهود تمثل خطوة في الاتجاه الصحيح، فإنها تظل مخصصة وتتطلب في الكثير من الأحيان تدخل المدير الإداري للآلية العالمية وأمينها التنفيذي، في ظل عدم وجود أدوار ووظائف محددة بوضوح للهيئتين. ولذلك، فإن البيئة المؤسسية الحالية لا تلزم الأمانة أو الآلية العالمية، رغم تطبيق نهج الإدارة القائمة على النتائج وبرنامج العمل المشترك، بتعاون أو تعامل مستمر أو متواصل، باستثناء الوفاء بمختلف متطلبات الإبلاغ المشترك التي تتطلب تعاوناً مخصصاً.

٥٠- وقد تم تقديم أدلة في وحدة التفتيش المشتركة^(١٣) و تقرير التقييم^(١٤) توضح بشكل قاطع أن الآلية العالمية لم تقدم تقارير كاملة إلى مؤتمر الأطراف، منذ تأسيسها، عن كافة شؤونها المالية وعن تعيين الموظفين فيها، كما لم تخضعها الأمم المتحدة لعملية مراجعة حسابات، مما يثير الشكوك حول مدى مسؤولية الآلية العالمية أمام مؤتمر الأطراف امتثالاً لأحكام الاتفاقية ومذكرة التفاهم الخاصة بإيواء الآلية.

٥١- ومن دون الإفصاح اللازم من جانب الآلية العالمية عن هذه القضايا وغيرها، لا يستطيع مؤتمر الأطراف أو الهيئات الفرعية، الوفاء بولايتهم الممثلة في ممارسة الإدارة السليمة أو الرقابة على أنشطة الآلية العالمية، ولا يستطيع الإشراف على دور الآلية العالمية في تعبئة الموارد المالية أو استخدامها بشكل مناسب لتنفيذ الاتفاقية.

دال - الازدواجية بسبب غياب التنسيق

٥٢- تشمل الأمثلة على الازدواجية والتداخل وعدم التنسيق بين الآلية العالمية والأمانة، كما يتضح من دراسة العديد من الوثائق المقدمة إلى مؤتمر الأطراف، عمليات التقييم المستقلة والمراسلات بين الأمانة والآلية العالمية. وقد تم التعامل مع هذه الأمثلة بشكل مفصل في التقرير التقييمي ابتداء من الفرع ثانياً - باء-٣-هـ^(١٥)، وهي تشمل الازدواجية في العمل والموارد في مجالات مثل:

- (أ) الدعوة، والتوعية، والاتصالات والتثقيف، والهوية المؤسسية وتقديم صورة عامة عن الاتفاقية (الهدف التنفيذي ١ للاستراتيجية)؛
- (ب) جهود الأمانة والآلية العالمية لتعبئة الموارد (الهدف التنفيذي ٥)؛
- (ج) التعاون مع مرفق البيئة العالمية (الهدف التنفيذي ٥)؛
- (د) التعاون بشأن مشروع "نظام استعراض الأداء وتقييم التنفيذ" الهدف التنفيذي ٤)؛
- (هـ) آليات التنسيق الإقليمية/وحدات التنسيق الإقليمية؛
- (و) الازدواجية في الموارد البشرية^(١٦).

(١٣) ICCD/COP(9)/9 JIU, 2009.

(١٤) ICCD/COP(10)/Inf.2.

(١٥) ICCD/COP(10)/Inf.2.

(١٦) للحصول على معلومات إضافية، يرجى العودة إلى الفرع حاء من هذا التقرير بشأن "تعيينات موظفي الآلية العالمية دون موافقة مؤتمر الأطراف" وجدوله رقم ٢.

هاء - إدارة الآلية العالمية والإشراف عليها كما يمارسهما الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

٥٣- أرسلت مذكرة التفاهم خط إبلاغ غير مباشر من المدير الإداري للآلية العالمية إلى مؤتمر الأطراف، عن طريق رئيس الصندوق الدولي للتنمية الزراعية في المقام الأول. وبالإضافة إلى متطلبات إعداد الآلية العالمية للتقارير وتقديمها إلى مؤتمر الأطراف، وفقاً لمذكرة التفاهم وللممارسات الإدارية في الصندوق، فإن الآلية العالمية ملزمة أيضاً بتقديم تقارير إلى مجلس محافظي الصندوق ومجلسه التنفيذي، وهي تخضع للقرارات المبينة في النشرات الرئاسية للصندوق. فعلى سبيل المثال، أذن قرار اتخذته المجلس التنفيذي في عام ٢٠٠٦، للآلية العالمية بوضع الأموال المستحقة في حسابها للموارد الخاصة لتمويل أنشطة اتفاقية مكافحة التصحر "مباشرة"، وبالتالي لم تعد ملزمة باستخدامها لوضع خطط العمل الوطنية، ولا بالحصول على أي مدخلات من الفريق الاستشاري التقني للآلية العالمية. ولم تحصل الآلية العالمية على موافقة مؤتمر الأطراف على هذا الترتيب، كما أنها لم تبلغ مؤتمر الأطراف بهذا الترتيب. وتجدر الإشارة إلى أن مذكرة التفاهم أيضاً لا تجيز للمجلس التنفيذي للصندوق منح هذه الحقوق إلى الآلية العالمية خلافاً لما تنص عليه الاتفاقية بأن الآلية العالمية مسؤولة أمام مؤتمر الأطراف.

٥٤- ومع ذلك، منذ ٢٠٠٥-٢٠٠٦، لم تتخذ أي قرارات داخلية من جانب مجلس محافظي الصندوق أو مجلسه التنفيذي أو رئيسه فيما يتعلق بالآلية العالمية، وتم حل الفريق الاستشاري التقني غير الرسمي والفريق الاستشاري للآلية العالمية اللذين شكلهما الصندوق لتقديم المشورة والتوجيه للآلية العالمية. وتمثل لجنة التيسير^(١٧)، وهي الهيئة الوحيدة المشكّلة من وكالات خارجية تقدم بعض المشورة إلى الآلية العالمية حول أنشطتها، بما في ذلك حول استخدام الأموال وصرفها من حساباتها الثلاثة. ووفقاً لوثائق مجلس محافظي الصندوق ومشاوراته الداخلية، يبدو أن إشراف الصندوق الفعلي على الآلية العالمية وإدارته لها يقتصر على المسائل الإدارية، على الرغم من أحكام مذكرة التفاهم المذكورة أعلاه، والتي تشير، في جملة أمور، إلى الآلية العالمية كجزء عضوي من هيكل الصندوق يخضع مباشرة لرئيس الصندوق. وقد أكدت الإدارة العليا للصندوق ذلك للمكتب الذي أفاد بوضوح ودون موارد بأن الصندوق لا يمارس حالياً أي شكل من أشكال الإشراف أو التوجيه النشط على الآلية العالمية، بل يقدم فقط خدمات استشارية تتعلق بالإشراف المالي لتلبية متطلبات مراجعي الحسابات الخارجيين.

٥٥- وأدى هذا الوضع بوحدة التفتيش المشتركة أن تستنتج في التقرير الذي قدمته إلى مؤتمر الأطراف لعام ٢٠٠٩ أنه "بموجب الترتيبات الحالية لا يمارس الصندوق الدولي للتنمية الزراعية في علاقته بالآلية العالمية أية وظائف تتعلق بالمساءلة و/أو رقابة و/أو التنسيق باعتبار

(١٧) المقرر ٢٥/م-١ المتعلق بالترتيبات المؤسسية التعاونية لدعم الآلية العالمية.

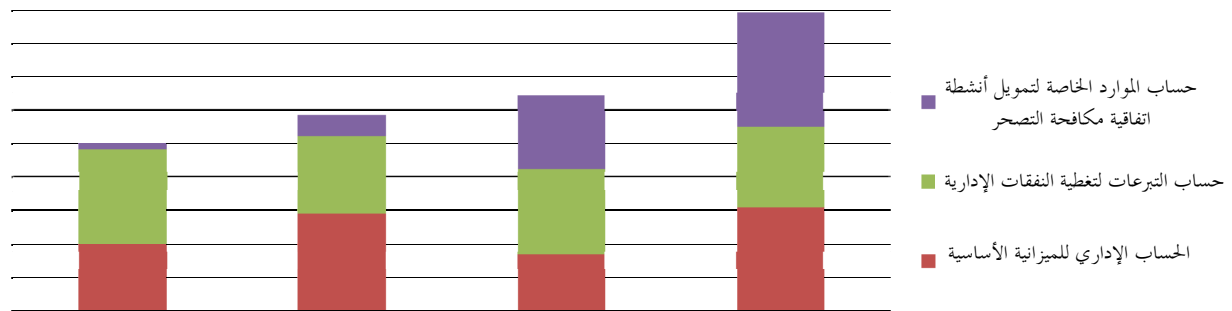
أن هذه المسألة من صلاحيات مؤتمر الأطراف". ومع ذلك، وكما أشير أعلاه، فإن الآلية العالمية التي تعمل في إطار العلاقات التي أرسيت مع الصندوق بموجب مذكرة تفاهم، تواصل تعبئة الموارد المالية من خارج الميزانية في الصندوقين الاستثنائيين الثاني والثالث، واستخدام هذه الأموال بالشكل الذي تراه مناسباً، بعيداً عن أي توجيه أو رقابة من مؤتمر الأطراف. وقد ساء الوضع في ظل الترتيبات المؤسسية التي وُضعت وفقاً لمذكرة التفاهم، والتي يتم بموجبها تعيين المدير الإداري للآلية العالمية وموظفيها من جانب رئيس الصندوق ولا من مؤتمر الأطراف أو الأمانة الدائمة اللذين لا يملكان أي رأي على الإطلاق فيما يتعلق بإدارة الآلية وتعيين موظفيها.

واو - تقارير الآلية العالمية بشأن الحسابات الثلاثة إلى مؤتمر الأطراف والصندوق الدولي للتنمية الزراعية/مراجعي الحسابات

٥٦- يقدم الشكل ٢ أدناه بيانات عن الحسابات الثلاثة للآلية العالمية تم الحصول عليها من خلال تقارير مراجعة الحسابات التي أعدها شركة برايس ووتر هاوس كوبر. وكما تبين مذكرة التفاهم (المقرر ١٠/م-٣)، فإن لدى الآلية العالمية ثلاثة حسابات: الحساب الإداري للميزانية الأساسية، وحساب الموارد الخاصة لتمويل أنشطة اتفاقية مكافحة التصحر، وحساب التبرعات لتغطية النفقات الإدارية. ولم تقدم الآلية العالمية تقريراً مفصلاً إلى مؤتمر الأطراف التاسع إلا في مناسبة واحدة فقط، لكن هذا التقرير تناول حسابها الأول فقط (الحساب الإداري للميزانية الأساسية)، من خلال ضم نسخة من تقرير مراجعة الحسابات الذي أعدته شركة برايس ووتر هاوس كوبر للفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨. ومع ذلك، يبدو أن الآلية العالمية لم تقدم تقريراً مفصلاً إلى مؤتمر الأطراف أو لجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية عن كمية كبيرة من الموارد المالية تم حشدها على مدى العقد الماضي، بما في ذلك عن استخدام الأموال الواردة إلى الحسابين الثاني والثالث (حساب الموارد الخاصة لتمويل أنشطة اتفاقية مكافحة التصحر، وحساب التبرعات لتغطية النفقات الإدارية) وخصوصاً حول مجموع أصولها. وبالتالي، لم ترفع الآلية العالمية تقارير مفصلة إلى مؤتمر الأطراف إلا عن أقل من خمسة إلى سبعة في المائة من مجموع أصولها، وعن ٢٥ إلى ٣٥ في المائة من إجمالي نفقاتها السابقة. وكما تأكد من خلال لقاءات مع الآلية العالمية، يتم الحصول على الجزء الأكبر من المبلغ المتبقي والبالغ ٦٥ إلى ٧٥ في المائة من ميزانية الآلية العالمية، في المقام الأول، بفضل اتفاقات ثنائية مع الجهات المانحة، وتستخدمه الآلية العالمية لتغطية نفقاتها التشغيلية فيما يتعلق برنامج أطر الاستثمار المتكاملة واستراتيجيات التمويل المتكاملة. كما يشير مشروع التقرير المقرر تقديمه إلى الاجتماع التاسع للجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية في عام ٢٠١١ إلى أن ما يزيد على ٥٠ في المائة من النفقات التشغيلية للآلية العالمية لعام ٢٠١٠ تُخصص للخدمات الاستشارية والأنشطة ذات الصلة (٩,٣ ملايين دولار تقريباً) و ٢٥ في المائة للوفاء بمتطلبات مؤتمر الأطراف ولجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية فيما يتعلق بتقديم التقارير وللتعاون مع الأمانة (٨,١ مليون دولار تقريباً).

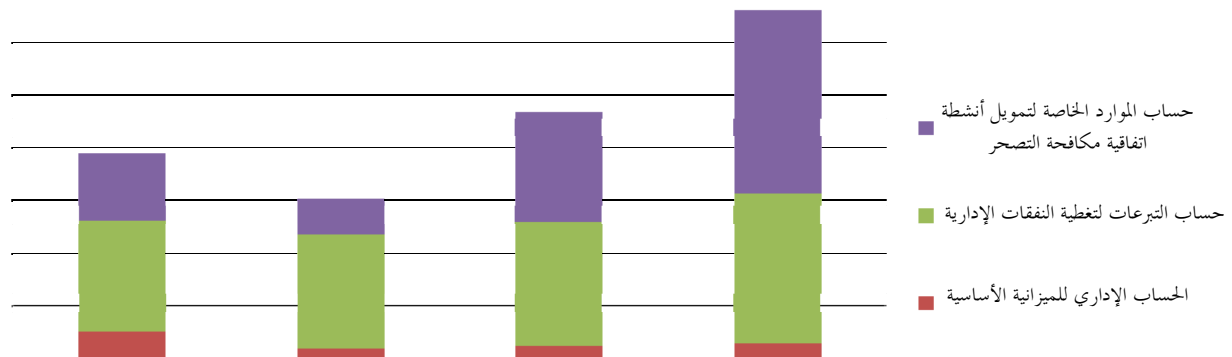
الشكل ٢ لمحة عامة عن حسابات الآلية العالمية

نفقات الآلية العالمية (مراجعة شركة برايس ووتر هاوس كوبر لثلاثة حسابات)



نفقات الآلية العالمية*	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩
الحساب الإداري للميزانية الأساسية	٢ ٠٠٧ ٦٩٦	٢ ٩١٩ ٠٣١	١ ٦٨٦ ٧٣٣	٣ ١١٣ ٢٩٠
حساب التبرعات لتغطية النفقات الإدارية	٢ ٨١٠ ٧٤٣	٢ ٣٣٧ ١٣٦	٢ ٥٩١ ٠٨٣	٢ ٤٢٨ ٢٦٦
حساب الموارد الخاصة لتمويل أنشطة اتفاقية مكافحة التصحر	١٨٩ ٧٠٠	٥٩٩ ٠٦٦	٢ ١٦٥ ٥٥١	٣ ٣٦٨ ١١٤
المجموع (دولارات الولايات المتحدة)	٥ ٠٠٨ ١٣٩	٥ ٨٥٥ ٢٣٣	٦ ٤٤٣ ٣٦٧	٨ ٩٠٩ ٦٧٠

إجمالي أصول الآلية العالمية (مراجعة شركة برايس ووتر هاوس كوبر لثلاثة حسابات)



أصول الآلية العالمية*	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩
الحساب الإداري للميزانية الأساسية	٢ ٦٤٣ ٦٩٦	١ ٠٥٩ ٣١٤	١ ٣١٩ ٨٣١	١ ٤٨٩ ٢٥٢
حساب التبرعات لتغطية النفقات الإدارية	١٠ ٤٣٩ ٥٢٢	١٠ ٧٨١ ٥٤٣	١١ ٥٤٤ ٠٢٥	١٤ ٢٧٠ ٩٣٣
حساب الموارد الخاصة لتمويل أنشطة اتفاقية مكافحة التصحر	٦ ٣٤٤ ١١٠	٣ ٣٢٤ ٨٩٦	١٠ ٥٧٠ ٧٩٦	١٧ ٢٧٩ ٩٥١
المجموع (دولارات الولايات المتحدة)	١٩ ٤٢٧ ٣٢٨	١٥ ١٦٥ ٧٥٣	٢٣ ٤٣٤ ٦٥٢	٣٣ ٠٤٠ ١٣٦

* البيانات مستمدة من مراجعة حسابات الآلية العالمية التي أجرتها شركة برايس ووتر هاوس كوبر للأعوام ٢٠٠٧ و٢٠٠٨.

و٢٠٠٩.

زاي - التناقضات في الإبلاغ عن ميزانية الآلية العالمية

٥٧- عند المقارنة بين متطلبات إبلاغ الآلية العالمية عن ميزانيتها إلى مؤتمر الأطراف والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وبريس ووتر هاوس كوبر فيما يتعلق بمراجعة الحسابات السنوية - تظهر تناقضات مختلفة، إضافة إلى افتقار تقارير الآلية العالمية للتفاصيل المتعلقة باستخدام أموالها في جميع حسابات الميزانية الثلاثة^(١٨). ويتجلى ذلك في الجدول ١ أدناه، الذي يتضمن بيانات تم جمعها بشأن تقارير الآلية العالمية. فعلى سبيل المثال، أفادت الآلية العالمية في تقاريرها أن ميزانيتها للفترة ٢٠١٠-٢٠١١ تقدر بحوالي ١٨,٨ مليون من دولارات الولايات المتحدة للجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية، و٢٢,١ مليون دولار لمؤتمر الأطراف التاسع و١٦,٩ مليون دولار للصندوق الدولي للتنمية الزراعية. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن المقارنة بين تقارير الآلية العالمية إلى مؤتمر الأطراف وتقاريرها إلى الصندوق الدولي للتنمية الزراعية (وكذلك إلى مراجعي الحسابات) معقدة نتيجة الاختلاف في معايير المحاسبة ودورات مراجعة الحسابات، ومن هذه الاختلافات التقارير السنوية بدولارات الولايات المتحدة إلى الصندوق الدولي للتنمية الزراعية وبريس ووتر هاوس كوبر مقابل التقارير نصف السنوية باليورو إلى مؤتمر الأطراف ولجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية. كما وُجدت تناقضات ثانوية في التقارير المقدمة إلى مؤتمر الأطراف؛ ومنها على سبيل المثال أن الآلية العالمية أبلغت عن ميزانية تبلغ في مجموعها ١٠٠ ٥٦٨ ١٥ يورو للفترة ٢٠١٠-٢٠١١ في المقرر ٩/م-٩، لكن نفقاتها المفصلة التي قدمتها في مشروع برنامج عمل فترة السنتين المحدد التكاليف بلغت ٢٠٩ ٦٦٦ ١٤ يورو (COP(9)/5/Add.2)، أي أن هناك تبايناً يقارب مليون يورو (أو ٨٩١ ٩٠١ بالتحديد). علاوة على ذلك، وخلافاً للقواعد المالية للاتفاقية، لم تخضع الآلية العالمية لمراجعة الحسابات الموحدة في الأمم المتحدة وفقاً لمعايير منظومة الأمم المتحدة لمراجعة الحسابات كغيرها من هيئات الاتفاقية. ويشمل ذلك متطلبات تقديم لمحات عامة عن الحساب الموحد، وتفصيل عن النفقات والمساهمات الواردة، ومتطلبات الإبلاغ عن جميع الخصوم المحتملة، مثل تكاليف القضايا المرفوعة أمام محكمة العدل الدولية والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، وتقديم المراجعين للتوصيات المالية، وجعل كل ذلك متاحاً لعامة الجمهور. ويلاحظ أيضاً أن مكتب الأمم المتحدة لخدمات الرقابة الداخلية كُلف بالتدقيق في "الإدارة المالية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر" في عام ٢٠٠٩، لكنه لم ينظر في الآلية العالمية بل ركز على الأمانة، ولجنة العلم والتكنولوجيا ولجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية.

(١٨) انظر ICCD/COP(10)/Inf.2.

الجدول ١
الإبلاغ عن ميزانية الآلية العالمية (دولارات الولايات المتحدة): الأرقام والصادر

المجموع	٢٠١١-٢٠١٠	٢٠٠٩-٢٠٠٨	٢٠٠٧-٢٠٠٦	الإبلاغ عن ميزانية الآلية العالمية (دولارات الولايات المتحدة)
٥٤ ٢٨٤ ١١٢	٢٢ ١٣٣ ٠٠٠	٢٠ ٩٦٦ ٠٠٠	١١ ١٨٥ ١١٢	إلى مؤتمر الأطراف (بمجموع المبلغ عنه)*
٤٠ ٩٤٩ ٥٨٥	١٦ ٨٦٨ ٩٨٩	٢٤ ٠٨٠ ٥٩٦	لا ينطبق	إلى الصندوق الدولي للتنمية الزراعية (بيانات ٢٠١١ غير متوفرة)**
٢٦ ٢١٦ ٤٠٩	لا ينطبق	١٥ ٣٥٣ ٠٣٧	١٠ ٨٦٣ ٣٧٢	مراجعة الحسابات***، مجموع النفقات
٩١ ٠٦٧ ٨٦٩	لا ينطبق	٥٦ ٤٧٤ ٧٨٨	٣٤ ٥٩٣ ٠٨١	مراجعة الحسابات***، مجموع الأصول
... منها				
٨ ٩٨٤ ٠٠٠	لا ينطبق	٥ ٠٩٨ ٠٠٠	٣ ٨٨٦ ٠٠٠	ميزانية أساسية (مبلغ عنها إلى مؤتمر الأطراف)*
٩ ٧٢٦ ٧٥٠	لا ينطبق	٤ ٨٠٠ ٠٢٣	٤ ٩٢٦ ٧٢٧	الحساب الإداري للميزانية الأساسية (مبلغ عنه لمراجعي الحسابات)***
٢٣ ١٦٧ ١١٢	لا ينطبق	١٥ ٨٦٨ ٠٠٠	٧ ٢٩٩ ١١٢	مبالغ خارجة عن الميزانية (مؤتمر الأطراف)*
١٦ ٤٨٩ ٦٥٩	لا ينطبق	١٠ ٥٥٣ ٠١٤	٥ ٩٣٦ ٦٤٥	حساب التبرعات لتغطية النفقات الإدارية + حساب الموارد الخاصة لتمويل أنشطة اتفاقية مكافحة التصحر (مراجعة الحسابات)***

* المقرر ٩/م أ-٩، COP(9)/5/Add.2، الجدول رقم ٧، وثائق عامة.

** مذكرة الآلية العالمية الداخلية إلى رئيس الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، والوثائق الداخلية الواردة من الصندوق.

*** مراجعات برايس ووتر هاوس كوبر لحسابات الآلية العالمية (سنوياً) للسنوات ٢٠٠٦-٢٠٠٩، الواردة من الآلية العالمية (لم يُحدد موقعها/متاحة لعامة الجمهور).

حاء - تعيينات موظفي الآلية العالمية دون موافقة مؤتمر الأطراف

٥٨- ثمة مثال آخر وواضح على عدم وجود رقابة من مؤتمر الأطراف على ميزانية وعمليات الآلية العالمية يشمل تعيينات الموظفين الممولة من حسابات الميزانية غير الأساسية، كما هو موضح في الجدول ٢ أدناه. ويوجد حالياً عشرة (١٠) موظفين من الفئة الفنية غير مدرجين في اقتراح ميزانية الآلية العالمية لفترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١، وقد عينتهم الآلية خلال فترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١ أو قبل ذلك، وتمول مرتباتهم من خلال "موارد خارجة عن الميزانية" أو من تبرعات دون الحصول على موافقة صريحة من مؤتمر الأطراف. ويبدو أن هذه الممارسة وقيام الصندوق الدولي للتنمية الزراعية بتعيين موظفي الآلية العالمية وإدارة شؤونهم، يتنافيان مع النظام الداخلي لمؤتمر الأطراف؛ لا سيما الفقرة ٢ من المادة ٣٤ التي تنص على ما يلي "يتولى رئيس الأمانة الدائمة للاتفاقية تدبير الموظفين والخدمات اللازمة لمؤتمر الأطراف وهيئاته الفرعية، في حدود الموارد المتاحة. ويدير رئيس الأمانة الدائمة ويوجه هؤلاء الموظفين والخدمات ويوفر الدعم والمشورة المناسبين لرئيس مؤتمر الأطراف

وهيئاته الفرعية وسائر أعضاء مكاتبها" (المقرر ١/م أ-١). وتنص المادة ٢٣ من الاتفاقية على إنشاء أمانة دائمة تُعهد إليها وظائف دعم دورات مؤتمر الأطراف وجميع الهيئات الفرعية للاتفاقية التي تضم الآلية العالمية، بموجب مشورة مكتب الشؤون القانونية الواردة في الوثيقة ICCD/COP(9)/9/Add.2 (المرفق الثاني، الفقرتان ٤ و ٩).

الجدول ٢

مناصب موظفي الآلية العالمية اعتباراً من أيلول/سبتمبر ٢٠١٠

موظفو الآلية العالمية في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١	طلبتهم الآلية العالمية**/	وافق عليهم مؤتمر الأطراف***	عينتهم الآلية العالمية****	دون موافقة مؤتمر الأطراف
فئة المديرين (من الميزانية الأساسية)	٢	٢	٢	صفر
الفئة الفنية (من الميزانية الأساسية)	٧	٧	٧	صفر
الفئة الفنية (المجلس التنفيذي)	٥	صفر	١٠	١٠
فئة الخدمات العامة (الميزانية الأساسية)	٥/صفر**	٥	٥	صفر
فئة الخدمات العامة (المجلس التنفيذي)	١	صفر	صفر	صفر
المجموع	١٥/٢٠**	١٤	٢٤	١٠

* COP(9)/5/Add.2، الجدول ٥ (٥ موظفين من فئة الخدمات العامة طلبوا من الميزانية الأساسية).

** ICCD/COP(9)/5، الفقرة ٢٣، الجدول ٣ (لم يُطلب أي موظف من فئة الخدمات العامة من الميزانية الأساسية).

*** المقرر ٩/م أ-٩ الفقرة ٥ الجدول ٢.

**** اختصاصات الآلية العالمية. ملحوظة: الموظفون الحاليون للآلية العالمية: ٢ مد (١ مد ٢ و ١ مد ١)، ١٧ ف (٣ ف ٥، ٤ ف ٤، ٦ ف ٣ و ٢ ف ٢ و ٢ ف ١)، ٥ خ ع (٤ خ ع ١، ٥ خ ع ٤)، ١٤ من دون المستشارين.

٥٩- تكشف الأدلة الواردة في التقرير التقييمي أن الآلية العالمية لم تف بكامل التزامها في مجال الإبلاغ وبالتالي في مجال الخضوع للمساءلة في إطار الاتفاقية أمام مؤتمر الأطراف ولجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية، مما أدى إلى عدد من المشاكل الإدارية الأخرى. ومن الواضح تماماً أن مؤتمر الأطراف لا يتمكن، دون أن تكشف الآلية العالمية عن هذه القضايا وغيرها، من الوفاء بولايته المتمثلة في إدارة الآلية العالمية والإشراف عليها، ولا من الإشراف على دور الآلية العالمية في تعبئة الموارد المالية أو استخدامها بشكل مناسب في تنفيذ الاتفاقية. وتشمل الأمثلة على ذلك ما يلي:

(أ) عدم الكشف الكامل عن الميزانية لمؤتمر الأطراف؛

(ب) عدم وجود برنامج وميزانية موحدتين ومتكاملتين لمجمل مؤسسات الاتفاقية؛

(ج) عدم الكشف عن إجراءات إدارة الحسابات وعن غيرها من القرارات

الإدارية التي وافق عليها صندوق الأمم المتحدة للتنمية الزراعية؛

(د) تعيين موظفين دون موافقة مؤتمر الأطراف أو إخطاره؛

(هـ) إبرام الآلية العالمية لاتفاقيات مؤسسية دون سلطة قانونية مباشرة أو دون تفويض؛

(و) عدم الكشف عن المعلومات لمؤتمر الأطراف بشأن المسائل القانونية الناشئة عن القضايا المعروضة على المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية ومحكمة العدل الدولية.

٦٠- وتقدم مقترحات الميزانية المقدمة من الأمانة والآلية العالمية إلى مؤتمر الأطراف التاسع عناصر أخرى يمكن بفضلها تحقيق مكاسب في الكفاءة من حيث الآثار المترتبة على الميزانية وتحسين الكفاءة.

٦١- وباختصار، تتناقض ممارسات الإبلاغ (وتعيين الموظفين) التي تتبعها الآلية العالمية حالياً، ومذكرة التفاهم التي تعزز هذه الممارسات مع ما يلي:

(أ) **الولاية الأساسية للآلية العالمية المتمثلة في "العمل تحت سلطة مؤتمر الأطراف وتوجيهاته وتحمل المسؤولية أمامه"** و"إبلاغ مؤتمر الأطراف عن أنشطته..." (الفقرتان ٤ و ٥ من المادة ٢١ من الاتفاقية)؛

(ب) **الولاية الأساسية لمؤتمر الأطراف المتمثلة في "الموافقة على برنامج وميزانية فيما يتعلق بأنشطة الاتفاقية، بما فيها أنشطة الهيئات الفرعية"** (الفقرة ٢(ز)) من المادة ٢٢ من الاتفاقية)؛

(ج) **المادة ٢٢ من الاتفاقية التي تعطي لمؤتمر الأطراف سلطة الاتفاق "على نظام داخلي وقواعد مالية له ولأي هيئة من الهيئات الفرعية"** (الفقرة ٢(هـ))؛

(د) **القواعد المالية لاتفاقية مكافحة التصحر، التي وضعها مؤتمر الأطراف الأول، والتي "تحكم الإدارة المالية لمؤتمر الأطراف... وهيئاته الفرعية ولأمانة الاتفاقية"** (المقرر ٢/م أ-١)؛

(هـ) **القواعد الإجرائية لمؤتمر الأطراف التي تنص على أن "يتولى رئيس الأمانة الدائمة تدبير الموظفين والخدمات اللازمة لمؤتمر الأطراف وهيئاته الفرعية... ويدير رئيس الأمانة الدائمة ويوجه هؤلاء الموظفين والخدمات ويوفر الدعم والمشورة المناسبين لرئيس مؤتمر الأطراف وهيئاته الفرعية وسائر أعضاء مكاتبها"** (المقرر ١/م أ-١).

خامساً - المؤسسة الأنسب لإيواء الآلية العالمية

٦٢- وفقاً لأحكام الفقرة ٩ من المقرر ٦/م أ-٩ ومن أجل التصدي للتحديات المطروحة، يبين هذا الجزء الخيارات الممكنة فيما يتعلق بالترتيبات المؤسسية للآلية العالمية.

٦٣- ينبغي تحديد أنسب مؤسسة لإيواء الآلية العالمية مع مراعاة الاعتبارات القانونية والمؤسسية الأساسية التي تتأكد على أساسها الميزة النسبية لهذه المؤسسة. وينبغي أن يستند ذلك بالتالي إلى الأحكام التشريعية القائمة وأن يثبت بوضوح أن المؤسسة المضيفة في وضع يمكنها من المساهمة بشكل واضح، من خلال ولايتها ومن خلال موقعها المؤسسي داخل هيكل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، في التصدي بطريقة منهجية لقضايا الإدارة والإبلاغ والمساءلة فيما يتعلق بالآلية العالمية:

(أ) تنص المادة ٢٣ من الاتفاقية على إنشاء الأمانة الدائمة التي تُعهد إليها وظائف دعم دورات مؤتمر الأطراف وجميع الهيئات الفرعية للاتفاقية التي تشمل الآلية العالمية. وعلاوة على ذلك، تنص المادة ٣٤-٢ من النظام الداخلي لمؤتمر الأطراف على أن "يتولى رئيس الأمانة الدائمة تدبير الموظفين والخدمات اللازمة لمؤتمر الأطراف وهيئاته الفرعية، في حدود الموارد المتاحة. ويدير رئيس أمانة الاتفاقية ويوجه هؤلاء الموظفين والخدمات ويوفر الدعم والمشورة المناسبين لرئيس مؤتمر الأطراف وهيئاته الفرعية وسائر أعضاء مكاتبها" (المقرر ١/م أ-١)؛

(ب) تستمد الأمانة الدائمة صفتها القانونية المنفصلة من كونها منشأة من جانب الأمم المتحدة (كما هو الحال بالنسبة لأمانة لاتفاقية الأمم المتحدة للاتفاقية الإطارية لتغير المناخ وأمانة اتفاقية التنوع البيولوجي). (انظر في هذا الصدد، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٤٧/١٨٨، المؤرخ ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤، الوثيقة A/RES/49/234؛ وقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٤١/٢٧، المؤرخ ١٢ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤، الوثيقة A/AC.241/27، وانظر أيضاً "رد مكتب الأمم المتحدة للشؤون القانونية" في الوثيقة ICCD/COP(9)/9/Add.2 المرفق الأول والمرفق الثاني). وخلص مكتب الأمم المتحدة للشؤون القانونية إلى أن الآلية العالمية ليس لها أي صفة قانونية في حد ذاتها، إلا بالقدر الذي يمنحه لها رئيس الصندوق صراحة؛

(ج) تسهل الأمانة الدائمة التنفيذ الكامل لسياسة توحيد الأداء، وفقاً لأحكام الاتفاقية، وتعزز التفاعل مع الهيئات الأخرى في الاتفاقية؛

(د) ينبغي أن تضع المؤسسات المضيفة حداً لهيكل الدعم المزدوج الذي أدى إلى نشاز مؤسسي خطير، وإلى حالة من عدم الكفاءة وعدم الفعالية وإلى عدم إخضاع الآلية للإشراف والتوجيه من مؤتمر الأطراف، وأن تحسن التعاون والتنسيق بين هيئات الاتفاقية، لا سيما الآلية العالمية والأمانة الدائمة، وحصص المساءلة في المساءلة أمام مؤتمر الأطراف، وتحسين الإبلاغ؛

(هـ) ينبغي أن تضمن المؤسسات المضيفة وفورات حجم في مجال الإدارة والكفاءة المؤسسية التي تتحقق من خلال توحيد وتنفيذ الاتفاقية ككل، مما قد يؤدي إلى وفورات في الأجل الطويل؛

- (و) زيادة الاستفادة من وفورات الحجم في إدارة الموارد المالية والبشرية بكفاءة أكبر (إدارة موحدة للموارد المالية والبشرية)؛ واستخدام أكثر كفاءة للموارد البشرية وتحقيق بعض الوفورات في تكاليف المعاملات (الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والموارد البشرية، وما إلى ذلك)؛
- (ز) ينبغي أن تحسن المؤسسات المضيفة استخدام الموارد المخصصة للتنفيذ، في السياق الجديد لمرق البيئة العالمية بوصفه آلية مالية لاتفاقية مكافحة التصحر؛
- (ح) ينبغي أن تعزز المؤسسات المضيفة في المستقبل تعبئة موارد الاتفاقية بالاستفادة من زيادة ثقة أصحاب المصلحة في عمل هيئات الاتفاقية بشكل جماعي ومتناسك؛
- (ط) ينبغي أن تقلص المؤسسات المضيفة إلى أدنى حد ما تخسره الاتفاقية بسبب فقدان مصداقيتها دولياً وثقة الدول في مؤسساتها، وهي خسارة لا يسهل قياسها كمياً؛
- (ي) لا يستلزم الاقتراح تعديلاً للاتفاقية، ويمكن أن يوضع موضع التنفيذ من خلال مقرر لمؤتمر الأطراف بموجب المادة ٢٧ من الاتفاقية.
- ٦٤- ووفقاً لما سبق، واستناداً لأحكام المادة ٢١(٦) من الاتفاقية، يجوز للأمانة الدائمة أن تفي بمتطلبات المؤسسة المضيفة للآلية العالمية.

سادساً - الترتيبات البديلة وقدرتها على معالجة الأسباب الكامنة وراء القضايا المحددة

٦٥- وفقاً لأحكام الفقرة ٩ من المقرر ٦/م أ-٩، فإن الخيارات المبينة فيما يلي تراعي السيناريوهات المقدمة في تقييم وحدة التفتيش المشتركة للآلية العالمية وتبني عليها.

ألف - الاقتراح ١: تحسين الوضع القائم

٦٦- ينظر الاقتراح الأول في تدابير تعزيز الوضع القائم بين الأمانة والآلية العالمية، من دون اعتماد أي "إجراءات أو آليات مؤسسية" لحل القضايا الإدارية. وتشمل التدابير المقترحة توضيح دور وولاية الآلية العالمية من حيث جمع الأموال؛ وإضفاء الطابع الرسمي على فرقة العمل التابعة لبرنامج العمل المشترك، وضمان أن يتناول برنامج العمل المشترك جميع مجالات العمل المشتركة وأن يركز على النتائج؛ وتوحيد متطلبات إبلاغ الهيئات الفرعية، واشتراط بذل جهود مشتركة في الدعوة إلى المناصرة/التوعية والتمثيل. وقد يشمل ذلك أيضاً إعادة إنشاء هيئة استشارية للآلية العالمية، وربما يتم ذلك من خلال لجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية، وكذلك التواصل المباشر مع رئيس الصندوق بهدف استعراض مذكرة التفاهم لإزالة التناقضات وأوجه عدم الاتساق الكامنة، كما هو مبين في الاقتراح التالي. ومع ذلك، يعتبر

هذا الاقتراح ضعيفاً ولا يُرجح نجاحه بالنظر إلى الرأي الثابت للآلية العالمية بأن من حقها، بموجب الاتفاقية ومذكرة تفاهم بين الصندوق ومؤتمر الأطراف، أن تتصرف ككيان مستقل. ومن المرجح أن يكون هناك تكرار للجهود التي بذلها مؤتمر الأطراف حتى الآن لتعزيز التعاون بين الأمانة والآلية العالمية، والتي لم تسفر على ما يبدو، وللأسف، عن النتائج المرجوة.

باء - الاقتراح ٢: استحداث آلية إجرائية/مؤسسية لتسهيل التنفيذ الفعال للاتفاقية (فريق كبار الموظفين الإداريين)

٦٧- بينما يتعزز الاقتراح الثاني من خلال التدابير التي أدرجت في الاقتراح الأول، فإنه يدرج إجراءات وآليات مؤسسية يمكن أن ينظر فيها مؤتمر الأطراف في إطار المادة ٢٧ من الاتفاقية، وينطوي على تشكيل فريق كبار الموظفين الإداريين، والمؤلف من الأمين التنفيذي (رئيس الفريق)، والمدير الإداري للآلية العالمية ورئيس الشؤون الإدارية في الأمانة (قد يكون نائب الأمين التنفيذي) لاتخاذ قرارات جماعية بشأن القضايا السياسية الأساسية المتعلقة بتنفيذ الاتفاقية، بما في ذلك وضع البرامج والميزانية وتعبئة الموارد، والاتصالات والإدارة، ضمن مجالات اختصاص وولاية كل منهم. وبموجب هذا الترتيب، تقدم الأمانة والآلية العالمية تقاريرها إلى مؤتمر الأطراف بطريقة موحدة من خلال الأمين التنفيذي بينما ستستمر لجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية في استعراض التقارير المقدمة إليها وإسداء المشورة بشأنها، وستستمر لجنة العلم والتكنولوجيا في التشاور مع الأمين التنفيذي والأمانة والآلية العالمية بشأن المسائل الداخلة في نطاق ولايتها. ولضمان فعاليتها، ستقتضي هذه الآلية المؤسسية أيضاً مراجعة مذكرة التفاهم بين مؤتمر الأطراف والصندوق أو إعادة التفاوض بشأنها بما يعكس العلاقة الجديدة، عن طريق إزالة الخطوط غير المباشرة لمسألة الآلية العالمية ولتقديم الآلية لتقاريرها، عن طريق رئيس الصندوق. لكنها لن تتطلب، مع ذلك، أي تعديل للاتفاقية. ويمكن اتخاذ الترتيبات اللازمة من خلال مقرر مؤتمر الأطراف يُعتمد في إطار الصلاحيات التي تمنحها المادة ٢٧ إلى مؤتمر الأطراف. وبموجب هذا الاقتراح، ستواصل الآلية العالمية العمل من مكاتب الصندوق في روما. ويمثل الهيكل التنظيمي أدناه الآلية المؤسسية المقترحة من خلال إنشاء فريق لكبار الموظفين الإداريين فيما يتعلق بهيئات الاتفاقية. كما يبرز ولايات الأمانة والآلية العالمية، على النحو المحدد في الاتفاقية، ومجالات العمل المتداخلة المعتمدة من خلال مقررات مؤتمر الأطراف المختلفة.

٦٨- وتستند الآلية الإجرائية والمؤسسية المقترحة في هذا السيناريو، أي إنشاء فريق كبار الموظفين الإداريين، إلى اعتماد مؤتمر الأطراف لمقرر يقوم بموجبه بما يلي:

(أ) يضع ترتيباً مؤسسياً منهجياً على المستوى الإداري، وفقاً للمادة ٢٧ من الاتفاقية، يمكن الأمانة والآلية العالمية من اتخاذ قرارات جماعية تتعلق بالمسائل المذكورة أعلاه، في ظل توجيه مؤتمر الأطراف وإدارته، من خلال إنشاء فريق كبار الموظفين الإداريين وتمكينه

من اتخاذ قرارات جماعية متماسكة على أساس سياسة الأمم المتحدة لتوحيد الأداء. وستشمل المجالات الرئيسية التي سيركز عليها فريق كبار الموظفين الإداريين إعداد مقترحات سياسية لتقديمها إلى مؤتمر الأطراف فيما يتعلق بالتنفيذ الجماعي للاتفاقية ككل (برامج العمل الإقليمية، واستراتيجية جمع الأموال، واستراتيجية الاتصالات، وما إلى ذلك)، وإعداد برنامج عمل الاتفاقية ككل (خطة عمل لمدة أربع سنوات)، وإعداد ميزانية الاتفاقية ككل (برنامج عمل لمدة سنتين محدد التكاليف)؛

(ب) **استحداث خط واضح للإدارة المؤسسية:** سيتولى فريق كبار الموظفين الإداريين مسؤولية اتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسات الجماعية ضمن الإطار الذي ستتخذ مختلف هيئات الاتفاقية من خلاله أنشطة تطوير وتنفيذ برنامج عمل الاتفاقية ككل، وذلك بإدارة وتوجيه من مؤتمر الأطراف؛

(ج) **الاشتراك في صنع القرارات وتقسيم الأدوار والمسؤوليات:** سيتخذ فريق كبار الموظفين الإداريين قرارات جماعية لضمان الفعالية في إدارة الأعمال الآلية العالمية والأمانة والإشراف عليها، فيما يتعلق بتنفيذ الاتفاقية ككل. وقد يرغب مؤتمر الأطراف أيضاً في منح الفريق ولاية اتخاذ قرارات بشأن قضايا السياسات الأساسية المتعلقة بالتنفيذ والإدارة والموارد البشرية، وبالميزانية بما في ذلك القرارات الاستراتيجية حول تعبئة الموارد وتخصيصها، على أن تخضع هذه القرارات للمراجعة من جانب لجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية متبوعة بموافقة مؤتمر الأطراف. وينبغي أن يبذل الفريق جهوداً أيضاً مستمرة على مستوى العمل لتوضيح أدوار ومسؤوليات الآلية العالمية والأمانة المدرجة في مختلف مقررات مؤتمر الأطراف المشتركة مع التركيز على مجالات العمل المتداخلة، على النحو المقترح في المربع الأوسط من الهيكل التنظيمي. ومع ذلك، ستحتفظ الآلية العالمية والأمانة بسلطة التصرف في إطار ولاية كل منهما على النحو المنصوص عليه في الاتفاقية، في إطار القرارات السياسية الجماعية التي يتخذها فريق كبار الموظفين الإداريين. وسيستمر مؤتمر الأطراف في مساءلتهما مباشرة بشأن ولاية كل منهما؛

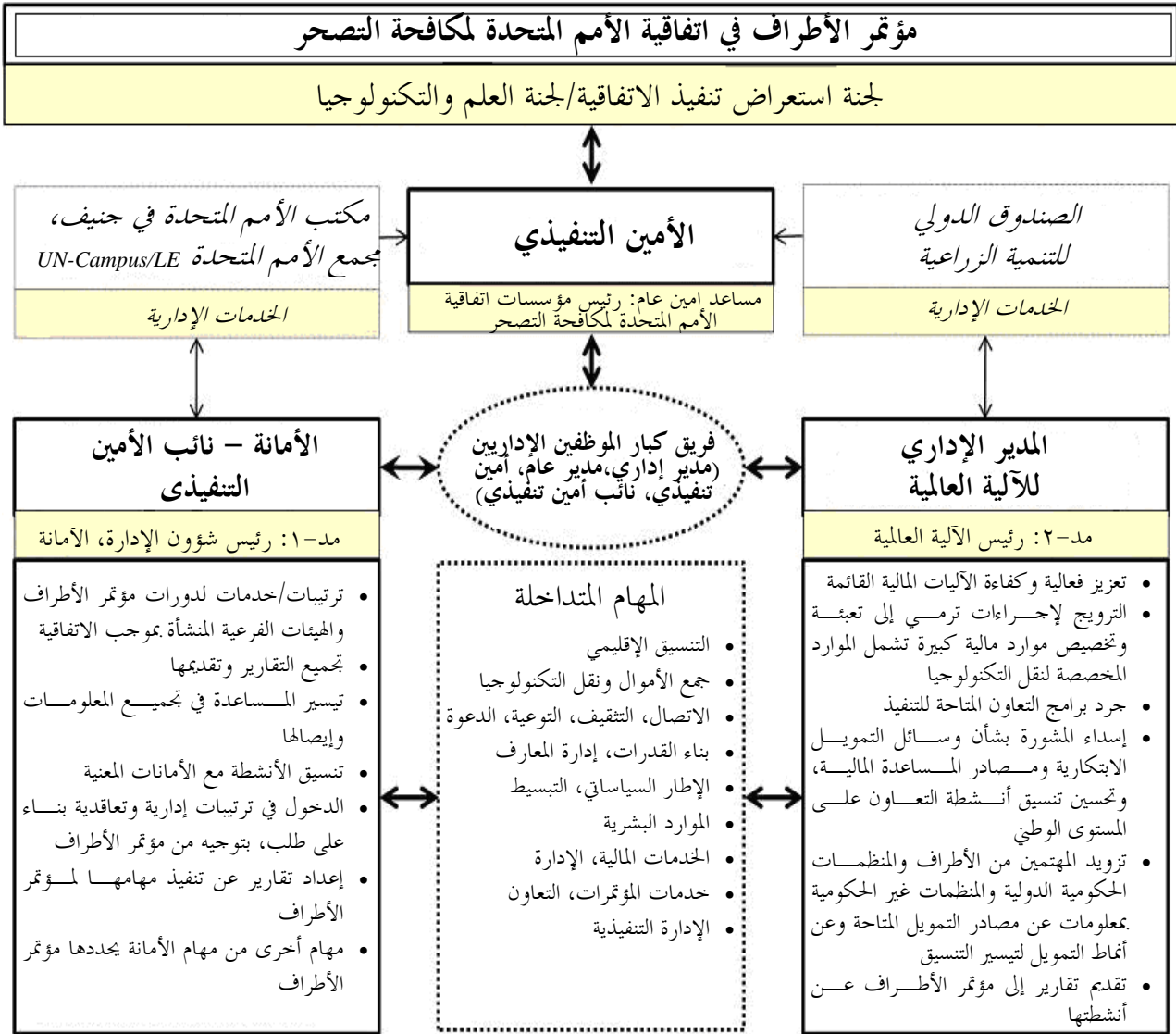
(د) **يكلف الأمين التنفيذي، الذي يعمل تحت سلطة مؤتمر الأطراف، بولاية الإبلاغ مباشرة بشأن جميع المسائل المتعلقة بتنفيذ الاتفاقية ككل، مما يعني رئيس الصندوق من هذه المسؤولية (يتطلب ذلك تعديل مذكرة التفاهم)؛**

(هـ) **يعزز المساءلة المباشرة للآلية العالمية أمام مؤتمر الأطراف فيما يتعلق بجميع القضايا التي تقع ضمن ولايته، من خلال جملة أمور منها الفقرة ٨ من المقرر ٦/م أ-٩، التي يُطلب فيها تمثيل مباشر للآليات العالمية في جميع مؤتمرات الأطراف؛**

(و) **يوضح المهام الناشئة عن ولاية الأمانة والآلية العالمية، وبخاصة فيما يتعلق بتعبئة الموارد والمهام المعيارية، وبناء القدرات، ودعم التكنولوجيا، والاتصال/التوعية؛**

(ز) يسمح لكل هيئة بالعمل باستقلالية تامة في مجالات اختصاص كل منها وفقاً للولاية وفي إطار قراراتها الجماعية؛

(ح) ينص على رصد هذا الترتيب من خلال مؤتمر الأطراف/لجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية.



جيم - الاقتراح ٣: إعادة النظر في مذكرة التفاهم، استيعاب الموظفين والحسابات، من دون النقل المادي للآلية العالمية

٦٩- يتطلب الاقتراح الثالث الذي يستند إلى الاقتراح الثاني الداعي إلى إنشاء فريق لكبار الموظفين الإداريين، أيضاً، الجمع بين الموارد البشرية والمالية للآلية العالمية والموارد البشرية والمالية التابعة للأمانة. ومن شأن ذلك ضمان معاملة جميع الموظفين كموظفين في الاتفاقية

وضمن إدارة حسابات الآلية العالمية، مثلها مثل حسابات الأمانة، من جانب مكتب الأمم المتحدة في جنيف أو هيئة أخرى متفق عليها. وبموجب هذا الاقتراح، ستبقى الآلية العالمية في روما حيث يأويها مبنى الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، بوصفها مكتباً خارجياً من مكاتب الأمانة. ولن يتطلب هذا النهج تعديلاً للاتفاقية.

٧٠- ووفقاً لذلك، سيقترن دعم الصندوق للآلية العالمية في إطار هذا الاقتراح على توفير الحيز المكتبي والمعدات والمرافق، مما يعفيه من جميع الالتزامات الأخرى. ومن شأن هذا الاقتراح أن يشكل خطوة هامة تسهم في حل مشاكل الإدارة والقيادة، والازدواجية، والمساءلة، وتقديم التقارير إلى مؤتمر الأطراف وانعدام التعاون والتنسيق بين الآلية العالمية والأمانة.

٧١- وسيطلب التكيف مع ما يقدمه الصندوق من خدمات مشار إليها في الفقرة ٧٠ أعلاه تعديلاً لمذكرة التفاهم القائمة. وتجدر الإشارة مع ذلك إلى أن ضرورة إعادة التفاوض بشأن مذكرة التفاهم بناء على طلب من الصندوق، وذلك بسبب الأحداث الأخيرة، لا سيما قرار المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية في القضية المتعلقة بتوقيف أحد موظفي الآلية العالمية عن العمل. وفي هذه القضية، قررت المحكمة الإدارية أن "القرارات الإدارية التي اتخذها المدير الإداري فيما يتعلق بموظفي الآلية العالمية، هي بموجب القانون قرارات صادرة عن الصندوق". ويقوم الصندوق حالياً بالطعن في هذا القرار في محكمة العدل الدولية. وعلى هذه الخلفية، من المرجح أن ينظر مؤتمر الأطراف، عاجلاً أم آجلاً، وبجدية إلى القيمة المضافة لاستمرار "إيواء" الآلية العالمية لدى الصندوق في روما، بعيداً عن الأمانة، مع تقديم الصندوق لخدمات تقتصر على الحيز المكتبي (الذي يساهم فيه مؤتمر الأطراف، على أية حال) والإدارة المالية لحسابات الآلية الثلاثة. وينبغي لمؤتمر الأطراف أيضاً أن يراعي مراعاة كاملة إبلاغ الصندوق للمكتب في دورته التي عقدها في شباط/فبراير ٢٠١١ بعزمه على الاستمرار في تقديم هذه الخدمات إلى الآلية العالمية إذا لزم الأمر، ولكن على أساس استرداد التكاليف بالكامل.

دال - الاقتراح ٤: إلغاء مذكرة التفاهم والإدماج الكامل للآلية العالمية بانتقالها المادي إلى بون

٧٢- وأخيراً، يسعى الاقتراح الرابع، من خلال إدماج الآلية العالمية ضمن هيكل الأمانة، إلى ضمان الإدماج الكامل للآلية العالمية في إطار الاتفاقية إلى جانب الأمانة والهيئات الفرعية الأخرى للاتفاقية. ولا يتطلب هذا الخيار تعديلاً للاتفاقية كما أنه سيحافظ على استقلالية الآلية العالمية في هويتها ومهامها. لكنه سيتطلب نقل الآلية العالمية إلى بون، وفقاً لجدول زمني سيحدده مؤتمر الأطراف. وسيؤدي هذا الاقتراح إلى الإلغاء الفعلي لمذكرة التفاهم الحالية مع الصندوق.

هاء - تحويل الآلية العالمية إلى صندوق لمكافحة التصحر

٧٣- إن تعيين مرفق البيئة العالمية مؤخرًا كآلية مالية للاتفاقية، فيما يتعلق بجميع الأغراض العملية، يجعل مواصلة النظر في هذا السيناريو غير ممكن عملياً، على الأقل قبل إنجاز الإطار الزمني الاستراتيجية. ووفقاً للاستبيانات والمقابلات الشخصية والمراسلات كجزء من عملية التقييم الجارية مع أصحاب المصلحة الرئيسيين، لا يوجد حالياً أي دعم لهذا الخيار، كما أنه من غير المرجح الحصول على دعم له في المستقبل القريب. وعلاوة على ذلك، سيستتبع تحويل الآلية العالمية إلى صندوق إعادة تحديد موضوعية لولاية الآلية العالمية، وهذا يعني بالتالي ضرورة تعديل الاتفاقية^(١٩).

سابعاً - الإجراءات التي يتعين على مؤتمر الأطراف العاشر اتخاذها

- ٧٤- في ضوء ما ورد أعلاه، لعل مؤتمر الأطراف يود القيام بما يلي:
- (أ) اتخاذ قرار بشأن تنفيذ أحد المقترحات المذكورة أعلاه تحت الفرع السادس حول "الترتيبات البديلة وقدرتها على معالجة الأسباب الكامنة وراء القضايا المحددة"؛
- (ب) مراجعة وتعديل ما يلزم في مذكرة التفاهم المبرمة في عام ١٩٩٧ بين مؤتمر الأطراف والصندوق، على النحو المنصوص عليه في الفرع السابع (دال) منها: "يجوز تنقيح مذكرة التفاهم هذه باتفاق خطي بين المؤتمر والصندوق"؛
- (ج) بالإضافة إلى ذلك اتخاذ قرار يطلب إلى الأمين التنفيذي إجراء تحليل لمقررات مؤتمر الأطراف ذات الصلة بالآلية العالمية بغية تنقيتها من أوجه التضارب والتكرار.

(١٩) الفقرات ١٨٦ إلى ١٩٢ من الوثيقة ICCD/COP(9)/9، ووحدة التفتيش المشتركة، ٢٠٠٩، والمقرر ٦/م-٩ في الوثيقتين ICCD/COP(9)/18/Add.1 وICCD/COP(10)/Inf.2.

قائمة الوثائق غير الرسمية التي ستقدم إلى مؤتمر الأطراف في دورته العاشرة

- ١- تقرير الخبراء الاستشاريين عن تقييم الآلية العالمية المقدم إلى مكتب مؤتمر الأطراف في دورته التاسعة (ICCD/COP(10)/INF.2)
- ٢- قضية الآلية العالمية المعروضة على محكمة العدل الدولية (ICCD/COP(10)/INF.3)
- ٣- بيان الصندوق الدولي للتنمية الزراعية بشأن تقرير الخبراء الاستشاريين عن تقييم الآلية العالمية (ICCD/COP(10)/INF.4)
- ٤- الرد الوارد من الصندوق الدولي للتنمية الزراعية (ICCD/COP(10)/INF.5)
- ٥- رد إدارة الآلية العالمية (ICCD/COP(10)/INF.6)
- ٦- تقرير الأمين التنفيذي عن الحيز المكتبي المتاح والتكاليف النهائية (ICCD/COP(10)/INF.7)
- ٧- تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠٠٩ (ICCD/COP(9)/9)، ووحدة التفتيش المشتركة، (٢٠٠٩)
- ٨- رأي قانوني من مكتب الشؤون القانونية (ICCD/COP(9)/9/Add.1، وICCD/COP(9)/9/Add.2، بالإضافة إلى مذكرة مؤرخة في ٢٤ شباط/فبراير ٢٠١١، بصيغتها المرفقة بالوثيقة ICCD/COP(10)/INF.3.