الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

ICCD/COP(7)/4
12 August 2005

ARABIC
Original: ENGLISH

اتفاقية مكافحة التصحر

مؤتمر الأطراف
الدورة السابعة
نيروبي، ١٧-٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥
البند ٩ من جدول الأعمال المؤقت

الاستعراض الشامل لأنشطة الأمانة، كما هي محددة في الفقرة ٢ من المادة ٢٣ من الاتفاقية، وفي المواد ذات الصلة من مرفقات التنفيذ الإقليمي، وفي المقررات ذات الصلة لمؤتمر الأطراف

مذكرة من الأمانة*

قرر مؤتمر الأطراف، في مقرره ٢٣/م أ-٦، إجراء استعراض شامل في دورته السابعة لأنشطة الأمانة المحددة في الفقرة ٢ من المادة ٢٣ من الاتفاقية وفي المواد ذات الصلة من مرفقات التنفيذ الإقليمي وفي المقررات ذات الصلة لمؤتمر الأطراف. وبموجب المقرر ٢٩/م أ-٦، أدرج مؤتمر الأطراف هذا البند في برنامج عمله في الدورة السابعة. وتيسيراً لهذه العملية، طلب مؤتمر الأطراف إلى مكتب الدورة السادسة لمؤتمر الأطراف أن يضع اختصاصات بحلول ١ حزيران/يونيه ٢٠٠٤، لكي تجري وحدة التفتيش المشتركة التابعة للأمم المتحدة استعراضاً شاملاً لأنشطة الأمانة. وفي الفقرة ١٩ من المقرر نفسه، حدد مؤتمر الأطراف العناصر التي ستستند إليها هذه الاختصاصات.

وأعد تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "استعراض تنظيم وإدارة وأنشطة أمانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر" وفقا لتوجيهات مكتب الدورة السادسة لمؤتمر الأطراف. وفيما يلي تقرير الوحدة كما تلقته الأمانة دون تحرير شكلي.

* أحيل مرفق هذه المذكرة إلى الأمانة في ٩ آب/أغسطس ٢٠٠٥.

(A) GE.05-63491 280905 280905

المرفق

JIU/REP/2005/5
Original: ENGLISH

استعراض تنظيم وإدارة وأنشطة أمانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر

من إعداد

إيفن فونتين أورتيز
غوانغتينغ تانغ

وحدة التفتيش المشتركة

الأمم المتحدة، جنيف ٢٠٠٥

وفقاً للمادة ١١-٢ من النظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة، وضع هذا التقرير "في صورته النهائية بعد التشاور فيما بين المفتشين للتأكد من أن التوصيات تمثل الخط الفكري العام للوحدة".

المحتويات

	الفقـــــرات	الصفحة
أولاً – مقدمـــة	١ –٣	١
ثانياً – قضايا السياسات	٤ –٥	٢
ثالثاً – الإدارة	٦ –٩	٣
رابعاً – وظائف وأنشطة أمانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر	١٠–٣٩	٤
(أ) اختلاف تقييمات الأداء	١٠–٢٤	٤
(ب) اختلاف الآراء بشأن الوظائف والأنشطة المقررة	٢٥–٣١	٩
(ج) التوجه الاستراتيجي: طريق المستقبل	٣٢–٣٩	١١
خامساً – العلاقة بين الأمانة والآلية العالمية	٤٠–٤٥	١٤
سادساً – المسائل المالية والمسائل المتعلقة بالميزانية	٤٦–٥٢	١٧
سابعاً – مسائل أخرى في التنظيم والإدارة	٥٣–٦٤	١٩
(أ) الترابط المؤسسي	٥٣–٥٦	١٩
(ب) إدارة الموارد البشرية	٥٧–٥٩	٢٠
(ج) تكنولوجيا المعلومات والاتصالات	٦٠–٦١	٢٢
(د) الخدمات الإدارية المشتركة	٦٢–٦٤	٢٣
ثامناً – التنسيق والتعاون	٦٥–٦٧	٢٤
تاسعاً – اتفاقيات ريو: بعض المقارنات	٦٨–٧٠	٢٥

المرفقات

المرفق:

الأول– وظائف أمانات اتفاقات ريو ٢٦

الثاني – الحصول على موارد الميزانية الأساسية في إطار اتفاقات ريو ٢٧

الثالث– ملاك موظفي أمانات اتفاقات ريو ٢٨

الرابع– الحصول على التمويل الطوعي في إطار الميزانية الأساسية بموجب اتفاقات ريو ٢٩

الخامس الحصول على التمويل اللازم للتبليغ الوطني في إطار اتفاقيات ريو ٣٠

أولاً – مقدمة

١- أعد هذا التقرير عملاً بالمقرر الذي اعتمده مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر (اتفاقية مكافحة التصحر)، في دورته السادسة والذي يقضي بإجراء استعراض شامل لأنشطة أمانة اتفاقية التصحر في الدورة السابعة لمؤتمر الأطراف، وبأن تقوم بهذا الاستعراض وحدة التفتيش المشتركة (المقرر ٢٣/م أ-٦). واقترح مؤتمر الأطراف في دورتها السادسة مبادئ توجيهية للاختصاصات المتعلقة بالاستعراض، وتناول مكتب الدورة السادسة لمؤتمر الأطراف بالتفصيل هذه المبادئ التوجيهية، ثم قام المفتشون بتوسيعها، بالتشاور مع المكتب، لإدراج قضايا التنظيم والإدارة فيها. ووضعت الاختصاصات في صيغتها النهائية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤ تحت العناوين العريضة التالية:

- أنشطة الأمانة وفقاً لتكليف الاتفاقية.
- دور الأمانة المتطور.
- اتفاقية مكافحة التصحر في سياق اتفاقيات ريو الثلاث.
- دور الأمانة في تعبئة الموارد.
- قضايا محددة في مجال التخطيط والبرمجة والميزنة.

٢- واتبع فريق المفتشين نهجاً قائماً على المشاركة في إعداد هذا التقرير، مشجعاً جميع الفئات المعنية على طرح آرائها في سلسلة من الاستبيانات والمقابلات. وبعد الانتهاء من إجراء استعراض نظري أولي، وجه استبيان مفصل إلى أمانة اتفاقية مكافحة التصحر. وبعد ذلك أجرى المفتشون مقابلات مع موظفي اتفاقية مكافحة التصحر، واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (اتفاقية تغير المناخ)، ومتطوعي الأمم المتحدة، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، والآلية العالمية لاتفاقية مكافحة التصحر (الآلية العالمية)، ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والبنك الدولي، ومرفق البيئة العالمية، واتفاقية التنوع البيولوجي. ووجهت استبيانات كذلك إلى أطراف الاتفاقية، والمنظمات الشريكة للأمم المتحدة في اتفاقية مكافحة التصحر، وبصورة منفردة إلى كبار موظفي أمانة اتفاقية مكافحة التصحر والآلية العالمية والصندوق الدولي للتنمية الزراعية. ووفرت هذه المشاورة الواسعة النطاق ذخيرة من المعلومات، فضلاً عن عدد كبير من الأحكام والآراء المختلفة. واستناداً إلى النتائج والاستنتاجات التي توصل إليها الفريق، وضع مشروع أولي للتقرير. وأتيح لأمانة اتفاقية مكافحة التصحر التعليق على المشروع قبل وضع التقرير في صورته النهائية.

٣- ويود المفتشون أن يثنوا على موظفي أمانة اتفاقية مكافحة التصحر والآلية العالمية لتعاونهم التام في أثناء إعداد هذا التقرير، وعلى الموظفين المختصين بالصندوق الدولي للتنمية الزراعية وغيرهم من الموظفين الذين أجريت معهم مقابلات أو قدموا العون بصور أخرى. وهم يقدرون استعداد جميع المعنيين لإتاحة ما لديهم من معرفة وخبرة، وإعطاء فكرة واضحة عن التحديات الكثيرة التي لا تزال تعترض تنفيذ هذه الاتفاقية الهامة تنفيذاً فعالاً.

ثانياً – قضايا السياسات

٤- بدا للمفتشين، أثناء الاستعراض، أنه لم يكن هناك منذ البداية فهم وإدراك موحدان للاتفاقية من المنظور الحقيقي والسليم. ويبدو أنه من الواضح، ما إذا كانت الاتفاقية اتفاقية بيئية أم إنمائية، أم بيئة وإنمائية في آن واحد؛ وما إذا كانت تتعلق بمشاكل محلية الطابع فحسب أم أنها عالمية النطاق. وقد يكون اسم الاتفاقية ذاته مضللاً بما أن المشكلة الأساسية هي مشكلة تدهور الأراضي، التي يشكل التصحر عنصراً أساسياً فيها. وعدم إدراك الاتفاقية من منظورها السليم و/أو عدم الرغبة في ذلك أدى بالضرورة إلى نتائج غير مرغوب فيها، ولا سيما:

- التفاوت الواضح في فرص الحصول على الدعم المالي لاتفاقية مكافحة التصحر واتفاقيات ريو الشقيقة؛
- عدم وجود التزام مالي واضح ومستقر باتفاقية مكافحة التصحر لدى البلدان الأطراف المتقدمة؛
- عدم إدماج برامج وأنشطة اتفاقية مكافحة التصحر في مبادرات دعم التنمية المتصلة بها فيما بين الشركاء الإنمائيين؛
- عدم إعطاء الأولوية لاتفاقية مكافحة التصحر في البلدان الأطراف المتأثرة، التي لم تحرز نجاحاً كبيراً في إدماج أهداف الاتفاقية في خطط التنمية الوطنية الشاملة.

٥- وفي عدد كبير من البلدان المتقدمة، أوكلت مسؤولية اتفاقية مكافحة التصحر إلى وزارة التعاون/الخارجية، ولكن من المستبعد أن تعتبر هذه الوزارات التصحر مسألة ذات أولوية. وعلى عكس ذلك، تحظى اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ بدعم وزارات البيئة بينما تحظى اتفاقية التنوع البيولوجي بدعم وزارات الزراعة وهي نصير أقوى على الأرجح. ومن المساوئ الأخرى التي تواجهها اتفاقية مكافحة التصحر في البلدان النامية أن التصحر يكون عادة من اختصاص وزارات البيئة الأضعف نسبياً في تلك البلدان. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الموظفين المعينين كمنسقين لاتفاقية مكافحة التصحر، في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء، قد لا تكون أقدميتهم في الوزارات أو الوكالات المختصة كافية لتعزيز الاتفاقية بشكل فعال. وهذه الترتيبات هي أحد أسباب الصعوبات التي تواجهها اتفاقية مكافحة التصحر في كسب الاعتراف والدعم في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء.

التوصية ١:

ينبغي أن يدعو مؤتمر الأطراف (أ) البلدان الأطراف المتأثرة إلى إدراج برامج عملها الوطنية ومنحها الأولوية في خططها الإنمائية الوطنية، و(ب) البلدان الأطراف المتقدمة إلى إدماج أهداف اتفاقية مكافحة التصحر في صلب برامجها/مشاريعها الإنمائية.

التوصية ٢:

قد يرغب مؤتمر الأطراف في دعوة جميع البلدان الأطراف إلى تعيين كبار موظفي الوزارات المختصة لتولي شؤون اتفاقية مكافحة التصحر.

التوصية ٣:

ينبغي أن يطلب مؤتمر الأطراف إلى الأمين التنفيذي رصد تنفيذ التوصيات المذكورة آنفاً وتقديم تقرير عنه إلى كل دورة من دورات مؤتمر الأطراف.

ثالثاً – الإدارة

٦- عقدت الهيئة التشريعية العليا – أي مؤتمر الأطراف – دوراتها سنوياً حتى عام ٢٠٠١، وكل سنتين بعد ذلك. وينتخب مؤتمر الأطراف مكتباً لكل دورة (الرئيس وتسعة نواب للرئيس ورئيسا الهيئتين الفرعيتين – لجنة العلم والتكنولوجيا ولجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية)، على نحو يكفل تمثيل كل منطقة جغرافية بعضوين على الأقل. ويستمر المكتب والهيئتان الفرعيتان الأخريان في أداء مهامهم في الفترات الفاصلة بين دورات مؤتمر الأطراف، ولكن بدون ولايات تشريعية، ولذا يبدو أن هناك فراغاً تشريعياً في الفترات الفاصلة بين دورات مؤتمر الأطراف[(١)]. ولا توجد آلية لتوجيه أو إرشاد أمانة اتفاقية مكافحة التصحر في حالات الطوارئ وتواجه الأمانة مشاكل في معالجة القضايا الناشئة بين مؤتمر أطراف وآخر.

٧- ومن المتوقع أن تقوم لجنة العلم والتكنولوجيا بدور رئيسي في تزويد مؤتمر الأطراف بالمعلومات والمشورة اللازمة بشأن المسائل العلمية المتصلة بمكافحة التصحر وتخفيف آثار الجفاف. وتجتمع لجنة العلم والتكنولوجيا بالتزامن مع دورات مؤتمر الأطراف، مما يثير مشاكل لوجستية. والأخطر من ذلك أن نتائج مداولات لجنة العلم والتكنولوجيا قد لا يدرجها مؤتمر الأطراف بالكامل في مقرراته المتعلقة بالسياسات. وكان من المتوقع أن تتألف لجنة العلم والتكنولوجيا من ممثلين حكوميين مختصين في الميادين المتصلة بالعلم والتكنولوجيا، ولكن لا يوجد إجراء يضمن المزج السليم للخبرات. وقد أوضحت التجربة أن لجنة العلم والتكنولوجيا لا تحصل دائماً على العلماء الذين تحتاج إليهم.

٨- وتعمل لجنة العلم والتكنولوجيا من خلال أفرقة مخصصة يتم تشكيلها من قائمة الخبراء وتركز على المجالات الرئيسية، بما في ذلك معايير المقارنة والمؤشرات، والمعارف التقليدية، ونظم الإنذار المبكر. وتسليماً بضرورة تنشيط لجنة العلم والتكنولوجيا وتحسين كفاءتها وفعاليتها، قرر مؤتمر الأطراف في دورتها الخامسة إنشاء فريق للخبراء يتألف من ٢٥ فرداً من القائمة (المقرر ١٧/م أ-٥). ويجري العمل في خمسة أفرقة فرعية، ولكن لم يعرف بعد مدى توافر التمويل الكافي.

---

(١) لا يمكن أن يسد الحكم الخاص بعقد الدورات الاستثنائية لمؤتمر الأطراف من المادة ٤ من النظام الداخلي هذا الفراغ التشريعي في التوقيت المناسب وبشكل فعال من حيث التكلفة.

٩- وأنشئت لجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية في عام ٢٠٠٢ في إجراء منقح لعملية الإبلاغ والاستعراض. وتنظر اللجنة في التقارير التي تقدمها البلدان الأطراف والبلدان المتمتعة بصفة مراقب بالإضافة إلى المعلومات والمشورة المقدمة من لجنة العلم والتكنولوجيا والآلية العالمية، وتقدم تقاريرها إلى مؤتمر الأطراف.

التوصية ٤:

قد يرغب مؤتمر الأطراف في النظر في منح المكتب سلطة تشريعية كافية لتدعيم نفوذه على نحو يمكنه من مواجهة أية حالات طوارئ خارج دورات انعقاد مؤتمر الأطراف، وقد يرغب في تنقيح النظام الداخلي لمؤتمر الأطراف تبعاً لذلك.

التوصية ٥:

قد يرغب مؤتمر الأطراف في (أ) أن يحدد لدورات لجنة العلم والتكنولوجيا موعداً يسبق موعد انعقاد دورات مؤتمر الأطراف، و(ب) أن يطلب إلى جميع البلدان الأطراف أن تعين موظفين من ذوي الخبرة المناسبة لتمثيلها في لجنة العلم والتكنولوجيا وأن تنشئ إجراءً محدداً في هذا الشأن.

رابعاً- وظائف وأنشطة أمانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر

(أ) اختلاف تقييمات الأداء

١٠- ترد وظائف الأمانة في الفقرة ٢ من المادة ٢٣ من الاتفاقية، وقد حُددت تفاصيلها في المقررات اللاحقة لمؤتمر الأطراف. ووفقاً لاختصاصات هذا الاستعراض، بحث المفتشون كفاءة وفعالية الأمانة في أداء الوظائف والأنشطة الموكلة إليها. وللتوصل إلى فكرة أوسع، سعوا أيضاً إلى الحصول على آراء أطراف الاتفاقية في استبيان وُزع على جميع البلدان الأطراف وأتاح ٤٦ رداً (المجموعة المتقدمة (١٤ بلداً ومجموعة إقليمية واحدة) والمجموعة النامية (٣١ بلداً))[٢]. وأظهرت هذه الردود بعض الاختلافات الواضحة بين مجموعتي البلدان، وكذلك بين البلدان التي تشملها كل مجموعة، في تقييم أداء الأمانة لوظائفها الثابتة التي نصت عليها الاتفاقية، بالإضافة إلى الأنشطة المحدَّدة الجاري تنفيذها.

١١- وتتولى الأمانة، بالتعاون الوثيق مع مكتب الأمم المتحدة في جنيف، توفير عدد من الخدمات في تنظيم دورات مؤتمر الأطراف وهيئاته الفرعية. والوحدة المختصة في الأمانة، وهي وحدة الدعم الفني لمؤتمر الأطراف وهيئاته الفرعية والمشورة القانونية، لا يوجد بها سوى عدد قليل من الموظفين (ثلاثة موظفين من الفئة الفنية وموظفان من فئة الخدمات العامة) لتقديم هذه الخدمات، ويعاونهم مساعدون مؤقتون ومتعاقدون خارجيون. ومع نمو أعمال مؤتمر الأطراف، زادت أيضاً الوثائق، وتجاوز عدد الصفحات التي يجري تجهيزها ضعف ما كان عليه في

---

(٢) استُخدمت في هذا التصنيف مجموعات البلدان التي حددها البنك الدولي بحسب الدخل كما يلي: "المجموعة المتقدمة" وتشمل الاقتصادات ذات الدخل المرتفع؛ و"المجموعة النامية" وتشمل الاقتصادات ذات الدخل المنخفض والاقتصادات التي تدخل في شريحة الدخل المتوسط الدنيا وتلك التي تدخل في شريحة الدخل المتوسط العليا.

الفترة ما بين الدورة الأولى لمؤتمر الأطراف ودورته السادسة. ويرى المفتشون أن وحدة الدعم الفني لمؤتمر الأطراف وهيئاته الفرعية والمشورة القانونية تعمل بكفاءة وفعالية. وما تقوم به الوحدة من تحليل للعمليات اللوجستية والتنظيمية بعد كل دورة ومن توثيق للدروس المستفادة، بغية تحسين الإجراءات، جدير بالثناء بصورة خاصة.

١٢- وقد حَظيت هذه الخدمات أيضاً بأعلى درجات التأييد من الأطراف، إذ منحت أكثر من ربع الردود أداءها تقدير ممتاز بينما منحه نحو ٤٤ في المائة تقدير جيد جداً. وأثنت الغالبية على الترتيبات اللوجستية وعلى تفاني موظفي الأمانة ومهارتهم في العمل، بالرغم من ضخامة حجم العمل. ويتفق هذا مع تقييم المفتشين أنفسهم. ومع ذلك، أعربت بعض الأطراف عن قلقها إزاء جوانب معينة من دور الأمانة في خدمة دورات مؤتمر الأطراف ولجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية. ووجه عدد قليل من الأطراف انتقادات محددة تتعلق بصورة رئيسية بكفاءة لجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية وفعالية تكلفتها، من حيث الطول والبرمجة والتركيز. وكان هناك أيضاً شعور بعدم الشفافية من جانب الأمانة في بعض الحالات (على سبيل المثال، إعداد مقترحات الميزانية والوثائق المتعلقة بوحدات التنسيق الإقليمي للدورة السادسة لمؤتمر الأطراف؛ وتطبيق بعض قواعد وأنظمة الأمم المتحدة)، وكان هناك أيضاً تساؤل حول حياد الأمانة فيما يتعلق بمختلف المجموعات الإقليمية. وتبدو هذه المسائل أقرب إلى مسؤولية التوجيه التنفيذي والإدارة منها إلى وحدة الدعم الفني لمؤتمر الأطراف وهيئاته الفرعية والمشورة القانونية. وهناك مشاعر قلق حقيقية توحي للمفتشين بتناقص الثقة لدى عدد محدود من الأطراف.

١٣- وتنهض الأمانة بمسؤولية تجميع التقارير الواردة من البلدان الأطراف، بالإضافة إلى المنظمات دون الإقليمية والحكومية الدولية ومنظمات الأمم المتحدة، وتوليفها وتحليلها تحليلاً أولياً. وقد زاد حجم العمل منذ إنشاء لجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية، وأُوكلت إلى وحدة الدعم الفني لمؤتمر الأطراف وهيئاته الفرعية والمشورة القانونية مهمة مساعدة وحدات التيسير الإقليمية في إعداد وتجهيز التقارير. وهي تقوم بالتحليل الأولي، ولكن لا يوجد بها موظفون معينون لهذا الغرض وتعتمد على الخبراء الاستشاريين في أداء العمل المطلوب. ويرى المفتشون إنه يمكن تحسين نوعية هذا التحليل ويعتبرون أن أداء الخبراء الاستشاريين للوظائف الرئيسية، بما يتنافى مع قواعد الأمم المتحدة[٣]، مسألة غير مقبولة.

١٤- وكان تقييم غالبية الأطراف إيجابياً فيما يتعلق بأنشطة الأمانة في مجال تجميع هذه التقارير، إذ منحت أكثر من ربع الردود هذا العمل تقدير ممتاز بينما منحه نحو ٣٧ في المائة تقدير جيد جداً. ومع ذلك، رأت نسبة تناهز ٢٠ في المائة أن هذه الأنشطة مقبولة فحسب. وكان نمط التقييم متساوياً إلى حد كبير بين مجموعتي البلدان، لكن المجموعة المتقدمة أبدت عدداً أكبر من التعليقات التي أظهرت قدراً من تباين الآراء. فبينما اعترفت بعض بلدان هذه المجموعة بالجهود المبذولة لاستخلاص الرسالة الرئيسية من مختلف صيغ التقارير وبجودة التجميع، رأت بلدان أخرى أنه ينبغي أن يكون هناك تحليل أدق وتوازن أفضل بين الآراء. وخلُص المفتشون إلى أن توضيح هذا الدور في نص الاتفاقية سيكون مفيداً، وهو رأي أبدته أيضاً بعض البلدان الأطراف المتقدمة. ويوافق المفتشون أيضاً على

---

(٣) عالج مجلس مراجعي الحسابات مؤخراً مسألة استعانة اتفاقية مكافحة التصحر بالخبراء الاستشاريين (انظر الفقرة ٥٩ والحاشية ٢٩ أدناه).

أن تقييم التقدم المحرز في تنفيذ الاتفاقية على المستويات الوطني ودون الإقليمي والإقليمي يتطلب نظاماً لمعايير المقارنة والمؤشرات الواضحة، بالإضافة إلى عمليات تقييم دورية (تقييم خارجي وداخلي وتقييم ذاتي).

١٥- وينبغي أن تُرسل الأطراف إلى مؤتمر الأطراف، عن طريق الأمانة، تقارير عن التدابير التي اتخذتها من أجل تنفيذ الاتفاقية (المادة ٢٦). وينبغي أن تيسر الأمانة مساعدة البلدان الأطراف المتأثرة، بناء على طلبها، في تجميع وإرسال المعلومات اللازمة بموجب الاتفاقية. ويبدو أن وظيفة "تيسير تقديم المساعدة" هي أكثر الوظائف الموكلة إلى الأمانة إثارة للخلاف. وكانت تقييمات الأطراف (ممتاز/جيد جداً (٣٥ في المائة)، وجيد (٣٠ في المائة)، ومقبول/أقل من مقبول (٣٥ في المائة)) موزعة بالتساوي إلى حد بعيد بين مجموعتي البلدان. وكانت التقديرات المنخفضة في مجموعة البلدان النامية تعكس عموماً عدم الرضا فيما يتعلق بمستوى التمويل، بينما كانت تنبع في مجموعة البلدان المتقدمة غالباً من الشعور بأن الأمانة تتجاوز ولايتها فيما تقوم به من أنشطة في إطار هذه الوظيفة، وهي مسألة سترد مناقشتها في الفرع التالي.

١٦- وتقدم الأمانة الدعم المالي والاستشاري واللوجستي إلى البلدان الأطراف المتأثرة في إعداد تقاريرها الوطنية. ويرى المفتشون أن وحدة التوجيه التنفيذي والإدارة ووحدات التيسير الإقليمي بالأمانة تؤدي مهامهما بأقصى فعالية ممكنة في حدود نصيبها الضئيل من الموظفين ومن فرص الحصول على الموارد. وكانت نوعية التقارير الوطنية من المسائل التي تكرر ذكرها للمفتشين ويؤكد استعراض لعينة من هذه التقارير أن هناك تفاوتاً كبيراً في النوعية. غير أن نوعية التقارير الوطنية لا تتوقف فقط على الدعم الذي توفره الأمانة بل أيضاً على جهود الحكومات المقدِّمة للتقارير وفرص حصولها على التمويل. وبالرغم من صعوبة تحديد المسؤول عن هذا على وجه الدقة، يبدو أن هناك صلة بين نوعية التقارير الوطنية والتمويل المتاح للبلدان الأطراف المتأثرة لإعداد تقاريرها، وهو تمويل ضئيل للغاية في حالة اتفاقية مكافحة التصحر. فقد حصلت البلدان الأفريقية على نحو ٠٠٠ ١١ دولار من دولارات الولايات المتحدة في المتوسط في الجولة الأولى لإعداد التقارير في عام ١٩٩٩، بينما كان المتوسط بالنسبة لجميع المناطق يزيد قليلاً على ٠٠٠ ٥ دولار لكل تقرير في جولة تقارير عام ٢٠٠٢ (انظر المرفق الخامس). وهذا يتناقض بشكل حاد مع اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ التي قد تصل فيها المبالغ التي تحصل عليها الأطراف غير المدرجة في المرفق الأول من مرفق البيئة العالمية لإعداد تقاريرها الوطنية[٤] إلى ٠٠٠ ٤٠٥ دولار لكل طرف. وليس من المؤكد حدوث تحسن في الحالة بالنسبة لاتفاقية مكافحة التصحر في إطار ترتيباتها الجديدة مع مرفق البيئة العالمية نظراً لأنه لم يتأكد بعد ما إذا كانت أموال مرفق البيئة العالمية ستتاح للتقارير وبرامج العمل المتصلة بالاتفاقية[٥].

١٧- وكانت تقييمات الأطراف للدعم الذي توفره الأمانة لإعداد التقارير الوطنية إيجابية بصورة عامة: ممتاز/جيد جداً (٤٢ في المائة)؛ جيد (٣٥ في المائة)؛ مقبول/أقل من مقبول (٢٣ في المائة). وبينما أثنت عدة بلدان أفريقية على الأمانة لما قامت به من تحسين للمبادئ التوجيهية لإعداد التقارير ولجهودها لتأمين تمويل إضافي للسلسلة الثالثة من التقارير، لا تزال بعض البلدان تعتبر مستويات التمويل غير ملائمة للمهمة. ورأت عدة بلدان

---

(٤) .http://unfccc.int/national_reports/non-annex_i_natcom/items/2819.php

(٥) ICCD/CRIC(3)/6، الفقرة ٤٥.

مـــتقدمة أن تقديم الدعم لإعداد التقارير الوطنية قد نما بشكل مفرط داخل الأعمال الرئيسية للأمانة وأن التزام البلدان المتأثرة نفسها بهذه المسؤولية ليس كافياً.

١٨- وتوفر الأمانة أيضاً دعماً حفازاً لبرامج العمل والأنشطة الأقاليمية، بما في ذلك دعم إدماج برامج العمل الوطنية في خطط واستراتيجيات التنمية، وبناء الشراكات، واستكشاف أوجه التآزر. وفي كل منطقة من المناطق الأربعـــة، قُـــدم الدعم التقني و/أو المالي لمجموعة من الأنشطة، وهي الأنشطة التي يرد وصف واضح لها في تقرير الأمانة إلى لجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية في دورتها الثانية[٦]. بيد أن تيسير الأمانة لعمليات التنفيذ ذات الأولوية لا يـــزال مقـــيداً بسبب ضآلة فرص الحصول على التبرعات. وجدير بالذكر أن بعض الصناديق الاستئمانية الخاصة باتفاقـــية مكافحـــة التصـــحر أقل حظاً من التمويل مقارنةً بالصناديق الاستئمانية الخاصة باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ واتفاقية التنوع البيولوجي (المرفقان الثاني والرابع). ويولي المفتشون أهمية كبيرة للدور الحفاز الذي تقوم به الأمانة في تفاعلها مع البلدان الأطراف المتأثرة. ويرون أنه ينبغي أن تُتاح لها مستويات أعلى من التبرعات لزيادة قدرتها على دعم تنفيذ الاتفاقية.

١٩- وأبدت الأطراف، في ردودها على الاستبيان، بعض التحفظات بشأن أنشطة الأمانة في مجال تقديم الدعم لإعداد وتنفيذ برامج العمل، وشدَّدت مجموعة البلدان النامية على نُدرة الموارد بينما تساءل عدد كبير من بلدان المجموعـــة المـــتقدمة عن شرعية مشاركة الأمانة في أنشطة التنفيذ. وكان توزيع الدرجات عموماً أقل تفضيلاً: ممـــتاز/جـــيد جداً (٣٤ في المائة)؛ وجيد (٢٧ في المائة)؛ ومقبول/أقل من مقبول (٣٩ في المائة). أما فيما يتعلق بإجراءات الأمانة في مجال دعم إدماج قضايا التصحر في استراتيجيات التنمية الوطنية، فكانت هناك مجموعة واسعة من الآراء بين الأطراف فيما يتعلق بمسؤوليات الأمانة على وجه الدقة ولكن كانت هناك أيضاً بعض أوجه الاتفاق على أهمية دورها في مجال الدعوة المتعلقة بالدمج، وهذا يتفق مع رأي المفتشين أنفسهم.

٢٠- وحددت الردود على الاستبيان أيضاً مشاكل متعلقة بمساعدة الأمانة للمجتمع المدني، وبخاصة فيما يتعلق بمشـــاركة المـــنظمات غير الحكومية في مؤتمر الأطراف والأنشطة الأخرى، إذ رأى نحو ١٥ في المائة أنها أقل من مقـــبولة، وأشـــارت بلدان المجموعتين إلى انعدام الشفافية في عملية الاختيار. غير أن المفتشين أُبلغوا بأن اختيار المـــنظمات غـــير الحكومية يتأثر إلى حد بعيد بالشروط التي يفرضها المانحون على الصندوق الخاص بالمشاركة. وخلُـــص المفتشـــون إلى أنه ينبغي إعادة النظر في معايير الاختيار في ضوء التطورات التي حدثت في المجتمع المدني والمنظمات التي تمثله، بغية الاستمرار في ضمان مشاركة متوازنة للمنظمات غير الحكومية من جميع المناطق.

٢١- وانقســـمت تقييمات الأطراف للتقارير التي أعدتها الأمانة عن أداء مهامها بموجب الاتفاقية لتقديمها إلى مؤتمر الأطراف انقساماً حاداً بين اتجاهين متعارضين. فنصف الردود تقريباً منحت تقدير ممتاز/جيد جداً، ومعظمها من بلدان المجموعة النامية. وعلى عكس ذلك، منحت نسبة ٢٢ في المائة تقدير أقل من مقبول وكان معظمها من الـــبلدان المـــتقدمة. وأوضـــح التحلـــيل الذي أجراه المفتشون أن هذا الاختلاف يمكن تعليله جزئياً على الأقل بالاختلافات في تفسير الوظيفة، إذ تتبنى المجموعة النامية نهجاً أوسع، بينما تنظر إليها المجموعة المتقدمة نظرة أضيق

---

(٦) ICCD/CRIC(2)/2، الفرع الرابع.

من زاوية الإبلاغ المالي والإبلاغ المتعلق بالميزانية. ومع ذلك، أظهرت الردود مستوى خطيراً وثابتاً من عدم الرضا فيما يتعلق بشفافية الوثائق الخاصة بالميزانية والشؤون المالية وبملاءمة توقيتها، مما يتطلب معالجة عاجلة من الأمانة. (يرد بحث هذه المسألة مرة أخرى في الفرع (ج) أدناه).

٢٢- ورأى المفتشون أن الأمانة تضطلع بجميع الأنشطة اللازمة في إطار وظائفها الثابتة، وهذا هو رأي الغالبية العظمى من الأطراف. ومع ذلك، رأى البعض أن وجود سلسلة من الاجتماعات والمهام لا يعادل برنامج العمل المشترك الذي طلبته الأمانة والآلية العالمية. وأشار آخرون إلى عدم كفاية تعبئة الموارد، وهي مسألة تبدو أقرب إلى مسؤولية الآلية العالمية منها إلى مسؤولية الأمانة، مما يعكس نقص المعلومات لدى عدد محدود من الأطراف في هذا الشأن. وتساءل عدد من بلدان المجموعة المتقدمة عن تحديد أولويات الأمانة، لاعتقادهم أن هناك مبالغة في الطاقة المخصصة لمساعدة البلدان الأطراف المتأثرة على حساب الوظائف الأخرى.

٢٣- وفي الاستعراض النظري الأولي لهذا التقرير، حدّد المفتشون عدداً من المهام التي أوكلها مؤتمر الأطراف إلى الأمانة والتي يعتبرونها أنشطة إضافية، بما في ذلك التعاون مع مرفق البيئة العالمية (المقرر ٩/م أ-٤)، والمهام المتصلة بلجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية (المقرران ١ و٢/م أ-٥)، ومبادرة وحدات التنسيق الإقليمي (المقرر ٦/م أ-٥). ويثني المفتشون على الأمانة لمعالجتها لهذه المهام الإضافية في إطار الموارد المحدودة.

٢٤- وفي نفس الاتجاه، طُلب من الأطراف تعيين أي وظائف محددة موكلة إلى الأمانة بموجب الفقرة ٢(ز) من المادة ٢٣. ولم تكن نسبة تناهز ٤٠ في المائة من أصحاب الردود على علم بأي من هذه الأنشطة. وبين النسبة المتبقية، كان في مقدمة الأمثلة التي تكرر ذكرها ما يلي:

- تيسير التحسين في لجنة العلم والتكنولوجيا ودعم فريق الخبراء؛
- الأنشطة المتعلقة بمرفق البيئة العالمية؛
- تيسير عمل لجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية؛
- دراسة جدوى لوحدات التنسيق الإقليمي.

وكانت آراء الأطراف بشأن أداء الأمانة لهذه الأنشطة الإضافية، في حالة الإعراب عنها، متباينة، وبخاصة فيما يتعلق بلجنة العلم والتكنولوجيا ومرفق البيئة العالمية. ففيما يتعلق بمرفق البيئة العالمية، كان هناك بعض النقد لأن الأمانة لم تتوصل بعد إلى اتفاق بشأن مشروع مذكرة التفاهم. غير أن توافق الآراء كان أكبر فيما يتعلق بتيسير عمل لجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية، واعترف بالأعمال التحضيرية الضخمة التي أنجزها الأمانة وبفائدة المعلومات المقدمة من أجل عملية التنفيذ على حد سواء.

التوصية ٦:

عند إعداد الوثائق التي ستعرض على مؤتمر الأطراف، وبخاصة الوثائق المتعلقة بالبرنامج والميزانية المقترحَين، ينبغي أن يتَّبع الأمين التنفيذي بدقة التوجيه الصادر من مؤتمر الأطراف، وأن يطبق التخطيط والبرمجة والميزنة القائمة على النتائج، بما في ذلك عند تنفيذ الأنشطة الإضافية المطلوبة في مختلف مقررات مؤتمر الأطراف.

التوصية ٧:

ينبغي أن يكفل الأمين التنفيذي تركيز الأمانة على دورها الحفّاز في تفاعلها من البلدان الأطراف المتأثرة بموجب الفقرة ٢(ج) من المادة ٢٣ من الاتفاقية.

التوصية ٨:

يرجى من البلدان الأطراف المتقدمة أن تضمن (أ) توفير الدعم التقني والمالي الكافي للبلدان النامية المتأثرة لتجميع وإرسال المعلومات المطلوبة بموجب الاتفاقية، وفقاً للفقرة ٧ من المادة ٢٦، و(ب) توفير مستويات أعلى من التبرعات للصناديق الاستئمانية لاتفاقية مكافحة التصحر لتمكين هذه الصناديق من دعم تنفيذ الاتفاقية.

التوصية ٩:

ينبغي أن يقترح الأمين التنفيذي، على سبيل الأولوية، إجراءات منقّحة لمشاركة المنظمات غير الحكومية في مؤتمر الأطراف والأنشطة الأخرى، بما في ذلك معايير اختيار واضحة وآلية لضمان التوازن بين المشاركين من مختلف المناطق.

(ب) اختلاف الآراء بشأن الوظائف والأنشطة المقررة

٢٥- كما ذُكر في الفرع السابق، أظهرت ردود الأطراف على الاستبيان آراء متضاربة بشأن ما إذا كانت الأمانة تعمل في حدود ولايتها بشكل دقيق. ورأت غالبية البلدان النامية أن الأنشطة المنفَّذة تدخل في نطاق الولاية، بينما رأى عدد كبير من بلدان المجموعة المتقدمة - ولكن ليس جميعها على الإطلاق - أن الأمانة تتجاوز ولايتها بالمشاركة في أنشطة التنفيذ إلى حد قيامها بدور تنفيذي.

٢٦- وكما هو الحال بالنسبة لاتفاقيات ريو جميعها، حُدِّدت وظائف أمانة اتفاقية مكافحة التصحر بعبارات عامة للغاية، مما ترك مجالاً للتفسير (انظر المرفق الأول). وتشير الردود على الاستبيان إلى اختلاف آراء الأطراف نفسها إلى حد كبير فيما يتعلق بنطاق الأنشطة المناسب في إطار وظائف معينة، وبخاصة الوظائف التي تتطلب تفاعل الأمانة مع البلدان الأطراف المتأثرة. وقد يرجع ذلك إلى اختلاف التفسيرات المتعلقة بدور "التيسير" الذي تقوم به الأمانة. فـ "التيسير" (Facilitate) ، بالمعنى الدقيق للكلمة، يعني "التسهيل أو زيادة السهولة"(to make easy or easier) أو "التشجيع" (Promote) أو "التعزيز" "help forward"[٧]. ولهذا فإن أي محاولة أو إجراء تتخذه الأمانة لتعزيز أو تيسير تنفيذ أهداف اتفاقية مكافحة التصحر يدخل من الناحية النظرية في نطاق ولايتها. أما من الناحية العملية، فلا يزال الغموض والخلاف يكتنفان دور التيسير الذي تقوم به الأمانة.

٢٧- وتتناول مقررات مؤتمر الأطراف بالتفصيل وظائف الأمانة المحددة في المادة ٢٣ من الاتفاقية. وأظهر الاستعراض المنهجي لهذه المقررات أنها لم توضح حدود دور الأمانة، بل عزّزت الشكوك. ويوضح الجدول ١ أدناه أمثلة محدودة من مقررات الدورة السادسة لمؤتمر الأطراف: طلب المؤتمر إلى الأمانة "تيسير" و"الاتصال بـ" و"تقديم الدعم"، وجميعها عبارات عامة يمكن تفسيرها بطرق مختلفة.

---

(٧) Webster's New World Dictionary; Concise Oxford Dictionary of Current English.

الجدول ١

أنشطة أمانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر وفقاً لما تقضي به مجموعة مختارة من مقررات مؤتمر الأطراف في دورته السادسة

المقرر/العنوان الرئيسي	النص *(أضيفت الحروف الداكنة للتأكيد)*	تعليقات وحدة التفتيش المشتركة
المقرر ١ خطوات أخرى في اتجاه تنفيذ الاتفاقية	النهوض بالقطاع الخاص وتعزيز الفرص الاقتصادية في الأقاليم/البلدان الجافة وشبه الجافة والجافة شبه الرطبة ١٦- *يطلب* إلى الأمانة **الاتصال** بـ المؤسسات المعنية التي **تستكشف التدابير الرامية إلى تيسير فرص** نفاذ منتجات الأراضي الجافة إلى الأسواق الدولية؛ الرصد والتقييم، بما في ذلك تحسين عملية الإبلاغ ٢٩- *يدعو* الأمانة إلى أن تواصل، بدعم من المؤسسات ذات الصلة، التشجيع على إقامة شبكات البرامج المواضيعية وعلى نشر أفضل الممارسات في مكافحة التصحر **وأن تقدم**، بصفة خاصة، **المزيد من الدعم لأنشطة** مثل الربط الشبكي بين المؤسسات العلمية، ونقل التكنولوجيا إلى البلدان النامية، والتدريب في الجامعات، وإتاحة التدريب الداخلي وتقديم المنح الدراسية **في إطار عملية إعداد برامج العمل دون الإقليمية والإقليمية**؛	ما هو الغرض من "الاتصال" تحديداً؟ الطلب غير واضح أو لا يخلو من الغموض. يرجى من الأمانة تقديم المزيد من الدعم إلى الأنشطة في عملية إعداد برامج العمل دون الإقليمية وبرامج العمل الإقليمية. ولم يحدد المقصود بـ "تقدم المزيد من الدعم"، لكنه قد يشمل الدعم التقني والمالي بالإضافة إلى المشاركة المباشرة في برامج التدريب.
المقرر ٣ استعراض شامل لأنشطة الأمانة وللتقدم الذي أحرزته البلدان الأطراف المتأثرة في تنفيذ الاتفاقية	٦- *يدعو أيضاً* الأمانة إلى دعم إدراج أنشطة لجنة العلم والتكنولوجيا في صلب أدوات البرمجة الخاصة بالاتفاقية، مثل برامج العمل الوطنية ودون الإقليمية والإقليمية، **والعمل بهمة على إقامة اتصالات مع الأوساط العلمية الدولية.**	دعم أنشطة البرمجة (برامج العمل الوطنية، وبرامج العمل دون الإقليمية، وبرامج العمل الإقليمية). وتوحي عبارة "العمل بهمة على إقامة اتصالات" بدور فعال للأمانة، قد يشمل أنشطة ذات طابع تنفيذي.
المقرر ٤ تنفيذ الإعلان بشأن التعهدات المتصلة بتعزيز الوفاء بالالتزامات بموجب الاتفاقية	٦- *يدعو* الأمانة إلى **تيسير** عملية تحديث دليل المساعدة المتعلق بصياغة التقارير بشأن تنفيذ الاتفاقية، وذلك بغية تمكين البلدان الأطراف من إدماج المجالات المواضيعية المحددة في الإعلان بشأن التعهدات المتصلة بالوفاء بالالتزامات الناشئة بموجب الاتفاقية إدماجاً كاملاً في صلب تقاريرها والعمل على توافق نظام تقديم التقارير مع سائر الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف؛	ما هو المقصود بتعبير "تيسير" من الناحية العملية؟

٢٨- وفي مواجهة توجيهات صيغت بعبارات عامة، عمدت الأمانة إلى اختيار نهج فعال في حدود الموارد المتاحة لها. ويعتبر المفتشون ذلك أمراً طبيعياً بما أن موظفي الأمانة ملتزمون بشدة بالاتفاقية ويتفانون في دفع مرحلة التنفيذ إلى الأمام. غير أنه كما ذُكر آنفاً، أبدى عدد كبير من البلدان المتقدمة تحفظات قوية بشأن الأنشطة التي تقوم بها الأمانة في دعمها لبرامج العمل على المستويات الوطني والإقليمي ودون الإقليمي. وأظهرت الردود على الاستبيان أن من المسائل المثيرة للخلاف بصورة خاصة دعم الأمانة للتنفيذ، حيث تشارك الأمانة في أنشطة من فئة المشاريع تتجاوز الدور النمطي لأي أمانة. ومع ذلك، أُقرَّ بأن هناك عدم وضوح فيما يتعلق بدور الأمانة في مجال برامج العمل الوطنية ودون الإقليمية والإقليمية. وقُدم اقتراح - يؤيده المفتشون - ويدعو إلى إدراج أنشطة البرامج هذه في خطط العمل، حتى يتسنى لمؤتمر الأطراف استعراضها والموافقة عليها، وبالتالي عدم ترك مجال للتفسير. والجدير بالذكر مع ذلك أن المفتشين لم يروا في استعراضهم الخاص أي دليل واضح على مشاركة الأمانة في تنفيذ المشاريع.

٢٩- وتكاد تكون المجموعة المتقدمة هي المصدر الوحيد للأمثلة المقدَّمة في الردود على الاستبيان بشأن تجاوز الأمانة لولايتها. ويأتي في مقدمة الحالات التي تكرر ذكرها إنشاء وحدات التنسيق الإقليمي، وهي مسألة ظلت مثيرة للجدل لفترة طويلة. وقد أُنشئت وحدات التنسيق الإقليمي في ثلاث مناطق (أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي) ويجري تمويلها بالتبرعات. وأثارت معالجة الأمانة لهذه المسألة في الدورة السادسة لمؤتمر الأطراف انتقاداً حاداً من بعض البلدان المتقدمة. ومع ذلك، يلاحظ المفتشون أن وحدات التنسيق الإقليمي أُنشئت بناء على طلب البلدان الأطراف ونتيجةً للمؤتمرات الإقليمية. وهناك قضايا أخرى أُثيرت في الاستبيان تتعلق بعدد الاجتماعات التي تشارك فيها الأمانة وقد رأت بعض الأطراف أنه عدد مُبالغ فيه قياساً إلى قيود الموارد. ورئي كذلك أنه كان يمكن أن تتولى وكالات أخرى تنظيم بعض حلقات العمل التي عقدتها الأمانة في البلدان النامية.

٣٠- وكما ذُكر آنفاً، يولي المفتشون أهمية فائقة للدور الحفاز الذي تقوم به الأمانة في تفاعلها مع البلدان الأطراف المتأثرة. لكنهم يسلِّمون في الوقت ذاته بصعوبات وضع حدّ فاصل بين الدور الحفاز بمعناه الدقيق والأنشطة التي تعتبر دوراً عملياً في التنفيذ.

٣١- ولا لبس في قوة آراء البلدان في المجموعتين المتقدمة والنامية على حد سواء بشأن التفسير الحالي الذي تعطيه الأمانة لدورها ومسؤولياتها الحقيقية. ويرى المفتشون أن ذلك يرجع، إلى حد ما، إلى الاختلافات السياسية - التي ترجع جذور بعضها إلى نشأة الاتفاقية - والتي تستطيع الأطراف وحدها التوصل إلى حل لها. ويعتقد المفتشون كذلك أن تنفيذ الاتفاقية قد يصاب تدريجياً بالتصلب ما دامت هذه الاختلافات مستمرة. والمطلوب هو توصل الأطراف إلى اتفاق بشأن الدور المحدد الذي ينبغي أن تقوم به الأمانة في هذه المرحلة من مراحل الاتفاقية، كما سيرد بحثه أدناه.

(ج) التوجه الاستراتيجي: طريق المستقبل

٣٢- يرى المفتشون أن الاختلافات بين الأطراف بشأن وظائف وأنشطة الأمانة يجب أن تُحلّ سريعاً في إطار عمليات التخطيط الاستراتيجي الرسمية التي يوجد حالياً نقص واضح فيها. وقد نصت الاتفاقية على ضرورة تنسيق

الجهـــود ووضـــع استراتيجية متسقة طويلة الأجل على جميع المستويات (الفقرة ١ من المادة ٤). وبالرغم من أن إعـــلان بـــون بشأن التعهدات المتصلة بتعزيز تنفيذ الالتزامات بموجب الاتفاقية يضع أهدافاً محددة في إطار زمني طويـــل الأجل (٢٠٠١-٢٠١٠) (المقرر ٨/م أ-٤، المرفق)، فهناك حاجة واضحة إلى تحويل هذه التعهدات إلى إطار استراتيجي مفصَّل طويل الأجل على مستوى الأمانة.

٣٣- وأظهـــرت الأمانة إدراكاً للحاجة إلى آفاق تخطيط محددة. وعندما قدمت الأمانة إلى مؤتمر الأطراف في دورتـــه الثانـــية استراتيجية متوسطة الأجل للفترة ١٩٩٩-٢٠٠٠، أشارت أيضاً إلى ضرورة تبني منظور أطول أجلاً[٨]. ومع ذلك، لم تتمكن الأطراف من الاتفاق حتى على نهج استراتيجي متوسط الأجل للأمانة[٩]. وعملاً بالمقرر ٧/م أ-٢، قدمت الأمانة استراتيجية متوسطة الأجل منقحة للفترة ٢٠٠٠-٢٠٠١[١٠] "أحاط بها علماً" مؤتمر الأطراف في دورته الثالثة (المقرر ٢/م أ-٣)، وطلب إلى الأمانة وضع أولويات واستعراض أنشطتها وتقديم تقرير عنها إلى مؤتمر الأطراف في دورته السادسة. وبالرغم من أن هذا التقرير المقدَّم إلى مؤتمر الأطراف في دورته السادسة يُحدِّد بوضوح الأنشطة الرئيسية لبرنامج عمل الأمانة وتوجهه العام[١١]، فإنه في جوهره استعراض لاحق؛ ولم يتم إعداد خطط استراتيجية متوسطة الأجل منذ الدورة الثالثة لمؤتمر الأطراف.

٣٤- وانهمكت منظمات الأمم المتحدة، في السنوات الأخيرة، في جهود واسعة النطاق لإصلاح نظمها الإدارية وجعـــلها أكثر توجها نحو النتائج، تلبيةً لطلبات الدول الأعضاء بزيادة الكفاءة والفعالية وزيادة المساءلة في مجال اســـتخدام الموارد. وأنشأت غالبية المنظمات نظماً للإدارة القائمة على النتائج، تشمل إصلاحات واسعة النطاق لدورة التخطيط والبرمجة والميزنة والرصد والتقييم وتقديم التقارير واستراتيجيات إدارة الموارد البشرية والمعلومات.

٣٥- وفي التقرير الأخير المتعلق بالإدارة من أجل تحقيق النتائج في منظومة الأمم المتحدة، حددت وحدة التفتيش المشتركة نقطة بداية نظام الإدارة القائمة على النتائج بوجود فهم مشترك لمسؤوليات محددة بوضوح بين الأطراف الرئيسية في المنظمة وصياغة أهداف واضحة طويلة الأجل للمنظمة[١٢]. ويجب أن تتواءم برامج المنظمة، ومواردها مـــع الأهداف الطويلة الأجل ويجب وضع نظام فعال لرصد الأداء، ويجب إدخال نتائج التقييم بشكل منتظم في دورة التخطـــيط والـــبرمجة. وهذه هي بعض عوامل النجاح الحاسمة الأهمية التي حددتها وحدة التفتيش المشتركة كمعايير للمنظمات لقياس تقدمها في اتجاه الإدارة المستندة إلى النتائج.

---

(٨) ICCD/COP(2)/6، الفقرات من ٥٩ إلى ٦٢.

(٩) انظر الخلاصة الوافية للإسهامات التي قدمتها الأطراف في ICCD/COP(3)/6.

(١٠) ICCD/COP(3)/6.

(١١) ICCD/CRIC(2)/2.

(١٢) "استعراض سلسلة التقارير عن الإدارة من أجل النتائج في منظومة الأمم المتحدة؛ الجزء الأول: تنفيذ الإدارة المستندة إلى النتائج في منظمات الأمم المتحدة؛ الجزء الثاني: تفويض السلطة والمساءلة؛ الجزء الثالث: إدارة الأداء والعقود" (JIU/REJP/2004/5, 6, 7 and 8).

٣٦- وفي عام ٢٠٠٠، قدمت الأمانة، عملاً بالمقرر ٣/م أ-٣، مقترحات بشأن كيفية تحسين عملية الميزنة والإبلاغ، مع مراعاة التطورات والممارسات في المنظمات الدولية الأخرى ذات الصلة[١٣]. ودعا أحد المقترحات المطروحة إلى انتقال اتفاقية مكافحة التصحر إلى الميزنة القائمة على النتائج، بما في ذلك وضع إطار للأهداف والنتائج والإنجازات المتوقعة ومؤشرات الأداء. غير أن هذه المقترحات لم يُبت بشأنها في الدورة الرابعة لمؤتمر الأطراف ويبدو أن الأطراف لم تكن مهتمة في ذلك الوقت. ويرى المفتشون أنها كانت فرصة لم تُستغل لاستخدام الإدارة القائمة على النتائج كأداة لمعالجة قضايا الأمانة التي كانت - ولا تزال - مثار خلاف. ومؤخراً، أجرت الأمانة مشاورات مع مقر الأمم المتحدة واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ حول الإدارة القائمة على النتائج ولكن لم يُتخذ أي إجراء آخر.

٣٧- وفيما يتعلق بالرصد والتقييم، تعتبر الأمانة أن هاتين الوظيفتين يضطلع بهما مؤتمر الأطراف استناداً إلى تقارير الأداء التي تعدها الأمانة، بالإضافة إلى تقارير مراجعي الحسابات. ومع ذلك، كما ذُكر سابقاً، ترى بعض الأطراف أن تقارير الأمانة ليست بالشفافية الكافية، وبخاصة فيما يتعلق بمسائل الميزانية والمسائل المالية. وعلى مستوى الأمانة، يجري الرصد والتقييم عن طريق اجتماعات الإدارة وغيرها من الاجتماعات، ويُدعَّم بأدوات إدارية مثل تقارير الإدارة المالية الشهرية أو خطط السفر والخدمات الاستشارية الدورية. وتجري أنشطة الرصد على مستوى الوحدة والإدارة، ولكن لا توجد قواعد تحددها في المبادئ التوجيهية. وتتضمن التقارير المقدمة من البلدان المستفيدة تقييماً للمِنح كما تشير إلى نتائج المشاريع، وهي بذلك تشكل تقييماً ذاتياً، لكن الأمانة تفتقر إلى الموارد اللازمة للتقييم الخارجي اللاحق (انظر أيضاً الفقرة ١٤ أعلاه). ويرى المفتشون أنه في سياق الاتجاه نحو الإدارة القائمة على النتائج، ينبغي تدعيم أنشطة الرصد والتقييم والإبلاغ المتعلقة باتفاقية مكافحة التصحر لجعلها متفقة مع المعايير المطلوبة.

٣٨- ولدى المفتشين يقين بأن نظام الإدارة القائمة على النتائج سيفرض، بمجرد إنشائه، نظامه الخاص بأنشطة الأمانة، بما أنها ستُحدَّد بوضوح ضمن إطار الأهداف والنتائج والإنجازات المتوقعة، وسيجري تقييمها بواسطة مؤشرات الأداء. ومن المنتظر أن يتم التحول بالكامل إلى الإدارة القائمة على النتائج في فترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩. ولكن المطلوب أولاً، كما ذُكر سابقاً، أن يتفق الأطراف على وظائف وأنشطة محددة للأمانة في هذه المرحلة. ويرى المفتشون أن هناك حاجة إلى إنشاء فرقة عمل من جميع الفئات المعنية تُكلَّف بوضع إطار استراتيجي طويل الأجل وواضح لعمل أمانة اتفاقية مكافحة التصحر.

٣٩- وينبغي أن تُنهي فرقة العمل أعمالها في النصف الأول من عام ٢٠٠٦ وأن يُعد الأمين التنفيذي بعد ذلك خطة متوسطة الأجل. وينبغي أن يكون هناك استعراض للمناصب والوظائف على مستوى كل إدارة يجريه خبراء مستقلون في إطار ممارسة تقدير الاحتياجات لاستعراض الموارد البشرية والمالية اللازمة لتحقيق النتائج المتوقعة في إطار الخطة المتوسطة الأجل. وينبغي أن يقدِّم الخبراء المستقلون تقريراً عن ممارسة تقدير الاحتياجات في غضون ثلاثة أشهر، واستناداً إلى استنتاجاتهم، يقوم الأمين التنفيذي بوضع مقترحات للميزانية القائمة على النتائج، وفقاً لإطار وضع المعايير الخاصة بالإدارة القائمة على النتائج.

---

(١٣) ICCD/COP(4)/2/Add.2.

التوصية ١٠:

ينبغي أن يقر مؤتمر الأطراف إطار وضع المعايير للإدارة القائمة على النتائج (انظر الفقرة ٣٥ والحاشية ١٢ أعلاه).

التوصية ١١:

ينبغي أن يوافق مؤتمر الأطراف على إنشاء فرقة عمل تتألف من الفئات المعنية باتفاقية مكافحة التصحر وتقوم باستخدام إطار وضع المعايير للإدارة القائمة على النتائج في وضع إطار استراتيجي طويل الأجل لاتفاقية مكافحة التصحر يحدد على وجه الدقة وظائف وأنشطة أمانة اتفاقية مكافحة التصحر ويمكن الأمين التنفيذي من وضع خطة متوسطة الأجل.

التوصية ١٢:

ينبغي أن يطلب مؤتمر الأطراف إلى الأمين التنفيذي التعاقد مع كيان خبرة مستقلة لإجراء تحليل لحجم العمل على مستوى كل إدارة كجزء من عملية تقدير الاحتياجات لاستعراض الموارد المالية والبشرية اللازمة لتحقيق النتائج المتوقعة في إطار الخطة المتوسطة الأجل.

التوصية ١٣:

ينبغي أن يطلب مؤتمر الأطراف إلى الأمين التنفيذي التقدم بمقترحات للميزانية القائمة على النتائج تستند إلى استنتاجات استعراض تقدير الاحتياجات وترتبط بخطة متوسطة الأجل، بما يتفق مع إطار وضع المعايير الخاص بالإدارة القائمة على النتائج.

خامساً – العلاقة بين الأمانة والآلية العالمية

٤٠- بغية زيادة فعالية وكفاءة الآليات المالية القائمة، أنشئت بموجب الاتفاقية آلية عالمية لتعزيز الإجراءات التي تؤدي إلى تعبئة وتوجيه موارد مالية كبيرة إلى الأطراف من البلدان النامية المتأثرة (الفقرة ٤ من المادة ٢١). وكان هذا النهج نهجاً فريداً لتعبئة الأموال ويختلف إلى حد كبير عن النهج المعتمد لاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ واتفاقية التنوع البيولوجي اللتين حُددت لهما آليات لتوفير الموارد المالية كمنحة أو على أساس تساهلي (اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، الفقرة ١ من المادة ١١؛ واتفاقية التنوع البيولوجي، الفقرة ١ من المادة ٢١).

٤١- ويتولى مرفق البيئة العالمية حالياً تشغيل الآليتين الماليتين لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة بشأن تغير المناخ واتفاقية التنوع البيولوجي بالإضافة إلى اتفاقية ستكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة[١٤]. وباعتماد مرفق البيئة العالمية، في أيار/مايو ٢٠٠٣، لبرنامجه التنفيذي المتعلق بالإدارة المستدامة للأراضي (البرنامج التنفيذي ١٥) لبدء

(١٤) "Instrument for the Estabishment of the Restructured Global Environment Facility", GEF, May 2004, para 6.

التنفـــيذ في مجال تركيزه الجديد المتعلق بتدهور الأراضي (وبصورة رئيسية التصحر وإزالة الغابات)، أتاح المرفق قدراً من تمويله لاتفاقية مكافحة التصحر. غير أن التمويل الأولي يبدو غير كاف قياساً إلى الطلب، ولا يزال دور الآلية العالمية في تعبئة الموارد اللازمة لتنفيذ اتفاقية مكافحة التصحر حاسم الأهمية.

٤٢- وبـــناء عـــلى طلب مؤتمر الأطراف في دورته الخامسة، خضعت سياسات الآلية العالمية وطرائق عملها وأنشطتها لتقييم مستقل أجري في عام ٢٠٠٣، وقد عرض هذا التقييم، ومعه تقييم أجراه البنك الدولي في نفس الفـــترة، عـــلى مؤتمـــر الأطـــراف في دورته السادسة[١٥]. وأسفر هذا التمحيص المكثف عن سلسلة من النتائج والتوصـــيات التي يؤيدها المفتشون تأييداً كاملاً. ومن النتائج التي توصل إليها التقييمان أن الآلية العالمية عالجت المسائل المعوقة للقدرة على التمويل - مثل إدماج أهداف اتفاقية مكافحة التصحر في أطر السياسات الإنمائية - وأن هـــذه المســـائل تخرج عن نطاق ولايتها الرئيسية[١٦]. ويلاحظ المفتشون أن خطة عمل الآلية العالمية للفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٦ (الـــتي قدمت أيضاً إلى مؤتمر الأطراف في دورته السادسة) شملت، ضمن دعائمها الثلاث، توفير الدعم المالي لصياغة برامج العمل وإدماجها في آن واحد. ولا تزال الآلية العالمية تعتبر الإدماج، إلى جانب إقامة الشراكات والأثر المضاعف لتوفير الموارد الحافزة، مفهوماً استراتيجياً رئيسياً لأداء ولايتها[١٧]. ويرى موظفو الآلية العالمية أنه لا يمكن تعبئة الموارد بمعزل عن الأنشطة الفنية. غير أن المفتشين يشعرون بالقلق لأن بعض هذه الأنشطة على الأقل يتجاوز ولاية الآلية العالمية كما تنص عليها المادة ٢١ من الاتفاقية.

٤٣- ومـــن الشواغل الأخرى التي حددها التقييمان المستقلان لعام ٢٠٠٣ العلاقة بين الآلية العالمية والصندوق الدولي للتنمـــية الزراعية، أي منظمتها المضيفة. وحُددت الترتيبات المؤسسية التعاونية الداعمة للآلية العالمية في المقرر ٢٥/م أ-١ وعرضـــت بمـــزيد من التفصيل في مذكرة تفاهم موقعة بين مؤتمر الأطراف والصندوق الدولي للتنمية الزراعية في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩[١٨]. وبموجب هذه الترتيبات، يمول مؤتمر الأطراف الميزانية الإدارية والتنفيذية للآلية العالمية، وتعمل الآلـــية العالمـــية تحت سلطة مؤتمر الأطراف وتكون مسؤولة تماماً أمامه. ومع ذلك، يقدم المدير العام تقاريره مباشرة إلى رئيس الصندوق الدولي للتنمية الزراعية وتسير سلسلة المساءلة من المدير العام إلى رئيس الصندوق الدولي للتنمية الزراعية إلى مؤتمـــر الأطـــراف. وبغـــية تعزيز وتوضيح العلاقة بين الآلية العالمية والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، أنشئ فريق استشـــاري تـــابع للآلية العالمية في عام ٢٠٠٤ ويضم جميع العناصر الفاعلة الرئيسية في الصندوق الدولي للتنمية الزراعية (تعبئة الموارد، والاتصالات، والدعم التقني ودعم البرامج، والتنظيم)[١٩].

٤٤- ويعتـــبر الصندوق الدولي للتنمية الزراعية أن دوره بالنسبة للآلية العالمية هو دعم تعبئة الموارد، وضمان تنفيذ خطة العمل، والتوجيه الاستراتيجي. بيد أنه يبدو للمفتشين أن الآلية العالمية أقرب إلى أن تكون جزءاً من

---

(١٥) ICCD/CRIC(2)/5؛ ICCD/COP(6)/MISC.1.

(١٦) ICCD/CRIC(2)/5، الفقرة ٥٢؛ ICCD/COP(6)/MISC.1, p. 8.

(١٧) ICCD/CRIC(3)/6، الفقرات من ١٩ إلى ٢٣.

(١٨) ICCD/COP(1)/11/Add.1؛ ICCD/COP(3)/10.

(١٩) الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، نشرة الرئيس، ٢١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤.

الصندوق الدولي للتنمية الزراعية منها إلى أن تكون جهازاً من أجهزة الاتفاقية، ويشعرون بالقلق لأن الصندوق الدولي للتنمية الزراعية يقوم بدور مسيطر على أداء الآلية العالمية. ويقلقهم أيضاً عدم وجود خط واضح للمسؤولية فيما يتعلق بالميزانية الرئيسية لاتفاقية مكافحة التصحر، التي تشمل احتياجات كل من الأمانة والآلية العالمية من الموارد. وبموجب الترتيبات الحالية، يقوم رئيس الصندوق الدولي للتنمية الزراعية أولاً باستعراض مشروع ميزانية الآلية العالمية والموافقة عليه قبل إحالته إلى الأمين التنفيذي "للنظر فيه لدى وضع تقديرات الميزانيات للاتفاقية ..."[٢٠]. وبالرغم من أن الأمين التنفيذي لا يملك سلطة تعديل مشروع الميزانية الخاصة بالآلية العالمية فإنه مسؤول عن تقديمها إلى مؤتمر الأطراف. أما فيما يتعلق بالإبلاغ، فإن المدير الإداري للآلية العالمية يقدم تقريراً عن الأنشطة - وليس تقريراً كاملاً عن الأداء - إلى مؤتمر الأطراف باسم رئيس الصندوق الدولي للتنمية الزراعية. ويرى المفتشون أن هذه الترتيبات المتعلقة بالميزانية والإبلاغ تحتاج إلى توضيح وتدعيم.

٤٥- ويتضح من الردود الواردة على الاستبيان أن آليات تعبئة الموارد تمثل شاغلاً مستمراً للأطراف. ومن المسائل التي أثارتها الأطراف - وبصورة رئيسية الأطراف من البلدان المتقدمة - الحاجة إلى تحديد أوضح لتوزيع المسؤوليات بين الأمانة والآلية العالمية بغية تلافي ما يشوب الأنشطة حالياً من تداخل وازدواج أسفر عن المنافسة بين الكيانين، وعدم كفاية المساءلة في بعض المجالات، وعدم الاتساق في العلاقات مع الشركاء الخارجيين. وحدد المفتشون أيضاً تعارضاً مؤسسياً بين الآلية العالمية والأمانة، وبخاصة فيما يتعلق بتعبئة الموارد، وتبدو مقررات مؤتمر الأطراف في بعض الأحيان داعمة لهذه العلاقة التنافسية. على سبيل المثال، طلب مؤتمر الأطراف في المقرر ١٤/م أ-٦ بشأن استقصاء وتقييم الشبكات والمؤسسات والوكالات والهيئات الموجودة، "إلى الآلية العالمية وسائر وكالات التمويل، وبالتعاون الوثيق مع الأمانة، تعبئة موارد إضافية لهذه المبادرة"[٢١]. ويقصد بالتعاون "العمل المشترك"، ولذا فلا مفر من استنتاج ضرورة عمل الآلية العالمية والأمانة معاً في تعبئة الموارد في هذه الحالة. وينبغي أن يصبح توزيع المسؤوليات محور اهتمام رئيسي لفرقة العمل التي يوصى بإنشائها أعلاه.

التوصية ١٤:

ينبغي أن يطلب إلى فرقة العمل التي ينبغي إنشاؤها بموجب التوصية ١١ أعلاه ما يلي:

`١` أن تفرق بوضوح بين وظائف الأمانة ومسؤولياتها وأنشطتها من ناحية ووظائف الآلية العالمية ومسؤولياتها وأنشطتها من ناحية أخرى.

`٢` أن تستعرض الترتيبات الإدارية الحالية للآلية العالمية بصيغتها الواردة في مذكرة التفاهم الموقعة بين الصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومؤتمر الأطراف، بما في ذلك إمكانية تقديم الميزانية وتقارير الأداء بشكل منفصل إلى مؤتمر الأطراف.

---

(٢٠) ICCD/COP(3)/10، الفرع الثالث، ألف (٤).

(٢١) ICCD/COP(6)/11/Add.1.

سادساً – المسائل المالية والمسائل المتعلقة بالميزانية

٤٦- بموجب الاتفاقية تعهدت الأطراف من البلدان المتقدمة بجملة أمور من بينها أن تقدم موارد مالية كبيرة وأشكال دعم أخرى لمساعدة الأطراف من البلدان النامية المتأثرة، وخاصة الموجودة منها في أفريقيا، على أن تضع وتنفذ بفعالية الخطط والاستراتيجيات الطويلة الأجل الخاصة بها لمكافحة التصحر وتخفيف آثار الجفاف (المادة ٦). كما تعهدت هذه البلدان بأن تعزز تعبئة موارد مالية كافية ومناسبة من حيث التوقيت وقابلة للتنبؤ بها، بما في ذلك تمويل جديد وإضافي من مرفق البيئة العالمية (المادة ٢٠، الفقرة ٢(ب)). ويرى المفتشون أن الموارد المالية التي تم توفيرها حتى الآن لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر لا يمكن أن توصف بأنها كبيرة ولا يمكن اعتبارها كافية أو مناسبة من حيث التوقيت أو قابلة للتنبؤ بها.

٤٧- ويشدِّد تقرير وحدة التفتيش المشتركة عن الإدارة من أجل النتائج في منظومة الأمم المتحدة على أهمية إمكانية التنبؤ بالموارد للتخطيط الإداري وتخطيط البرامج بصورة فعالة. ولتحقيق الأهداف الطويلة الأجل يحتاج المديرون "إلى مستوى معقول من إمكانية التنبؤ بالموارد لكي يحددوا أهدافهم ويصبحوا مسؤولين عن الوفاء بها خلال أي فترة مالية معينة"[٢٢]. ولكن "نظراً لأن عمليات الميزنة مُسيَّسة إلى حد كبير، فإن مستوى القدرة على التنبؤ بالموارد من أجل تخطيط البرامج في منظمات الأمم المتحدة منخفض بوجه عام، مما يجعل الحاجة إلى ربط الموارد بالنتائج أكثر إلحاحاً ..."[٢٣].

٤٨- وكما يحدث في برامج كثيرة في منظومة الأمم المتحدة تعتمد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر على تبرعات بدولارات الولايات المتحدة، لا يمكن التنبؤ بها، لتمويل أعمالها الفنية. ويجب أيضاً أن تضطلع الأمانة بالمهام الإضافية التي يطلبها مؤتمر الأطراف دون أن تتلقى بالضرورة تمويلاً مقابلاً، كما يجب أن تستوعب التكاليف في نطاق الميزانية الأساسية إذا لم يتسن الحصول على تمويل طوعي. ويجد المفتشون هذا أمراً غير مقبول ويقترحون أن يعتمد مؤتمر الأطراف ويطبق إجراءات لعملياته الخاصة بصنع القرارات مماثلة للإجراءات الواردة في المادة ١٥٣ من النظام الداخلي للجمعية العامة للأمم المتحدة[٢٤]، وهي أشمل من المادة ١٥ من النظام الداخلي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر.

---

(٢٢) JIU/REP/2004/6، الفقرة ٤٤.

(٢٣) المرجع نفسه، الإطار ١٤.

(٢٤) تنص المادة ١٥٣ على أن: "لا توصي أية لجنة الجمعية العامة باعتماد أي قرار ينطوي على نفقات ما لم يكن مشفوعاً بتقدير للنفقات يعده الأمين العام. ولا تصوت الجمعية العامة على أي قرار يتوقع الأمين العام أن تترتب عليه نفقات حتى تتاح للجنة الإدارة والميزانية (اللجنة الخامسة) فرصة تبيان أثر القرار المقترح على مشروع ميزانية الأمم المتحدة".

٤٩- وحتى الميزانية الأساسية الممولة من الأنصبة المقررة بالدولار عرضة لعدم اليقين نظراً لأن دولة مساهمة كبرى تعتبر نصيبها المقرر تبرعاً[٢٥]. وعلاوة على ذلك فإن الحالة المالية، في ظل ميزانية مقومة بالدولار مع صرف نسبة كبيرة من النفقات باليورو، معرضة لتذبذبات تقلبات أسعار صرف العملات. وقد تضمنت الميزانية المقترحة من الأمين التنفيذي للفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥ زيادة مقدارها ٣٠ في المائة لموازنة الانخفاض في قيمة الدولار مقابل اليورو. وفي هذه الحالة وافقت الدورة السادسة لمؤتمر الأطراف على زيادة اسمية مقدارها ٥ في المائة فقط، مما يمثل انخفاضاً حاداً بالقيمة الحقيقية. وطلبت الأمانة إرشادات من مكتب الدورة السادسة لمؤتمر الأطراف بشأن كيفية مواجهة هذا النقص، ولكن لا توجد بوادر على أن أي إرشادات وشيكة التقديم. وحتى بعد تجميد الوظائف الشاغرة وخفض ميزانيتي السفر والخدمات الاستشارية، يُتوقع لفترة السنتين أن يكون هناك نقص كبير في الإيرادات مقابل النفقات فيما يتعلق بالميزانية الأساسية. وتأثير هذا على تنفيذ البرنامج أمر لا يمكن إنكاره.

٥٠- ويعتقد المفتشون أن توافر تمويل للميزانية، كاف ويمكن التنبؤ به، أمر ضروري لضمان حسن أداء الأمانة والآلية العالمية وكفاءة عملياتهما. ومن ثم فإن من المهم اعتماد آلية لمعالجة المشاكل التي تنشأ عن تقلبات أسعار صرف العملات. واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر ليست وحدها في مواجهة هذه المشاكل أو السعي إلى إيجاد حلول لها. والنُهج المختلفة التي يتعين النظر فيها تتضمن إعادة تقدير تكاليف مقترحات الميزانية من أجل موازنة الخسائر (أو المكاسب) الناجمة عن أسعار صرف العملات والتضخم، وإنشاء حساب احتياطي تدفع فيه/تسحب منه مبالغ المكاسب/الخسائر الناجمة عن أسعار صرف العملات، والشراء الآجل للدولارات، واتباع نظام ثنائي العملة لتقدير الأنصبة المقررة أو نظام أُحادي العملة لتقدير الأنصبة المقررة.

٥١- وتعتمد بعض منظمات الأمم المتحدة الموجودة في أوروبا ميزانياتها بعملة أوروبية. وعلى سبيل المثال فإن ميزانية المنظمة العالمية للملكية الفكرية (الوايبو) مقومة بالفرنك السويسري[٢٦] والميزانية العادية لمنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) مقومة باليورو. بيد أن اليونيدو، قبل فترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣، كانت تطبق نظاماً شكل فيه تكوين النفقات أساس المتطلبات من الموارد للميزانية العادية وبالتالي أساس نظام ثنائي العملة لتقدير الأنصبة المقررة (١٨ في المائة بدولارات الولايات المتحدة و٨٢ في المائة بالشلن النمساوي لكل من فترتي السنتين ١٩٩٨-١٩٩٩ و٢٠٠٠-٢٠٠١). واعتمدت اليونيدو الميزنة باليورو ونظاماً ثنائي العملة لتقدير الأنصبة المقررة من أجل الميزانية العادية اعتباراً من فترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣. غير أنه صودفت بعض المشاكل،

---

(٢٥) ICCD/COP(6)/11/Add.1، مرفق المقرر ٢٣/م أ-٦، الحاشية ٣.

(٢٦) حالة الوايبو ليست حالة نمطية ممثلة لمنظمات الأمم المتحدة: إذ إن نحو ٨٥ في المائة من الميزانية يأتي من رسوم يدفعها المستخدمون من القطاع الخاص والنسبة المتبقية البالغة ١٥ في المائة تأتي من أنصبة الدول الأعضاء ومبيعات المنشورات.

ومن بينها الالتزام المتواصل بدفع المعاشات التقاعدية وبعض الرواتب بالدولار وضرورة إدارة دورة المشاريع بكل من الدولار واليورو في آن واحد[٢٧].

٥٢- وتتضمن نفقات الميزانية الأساسية لليونيدو، المقومة باليورو، رواتب موظفي فئة الخدمات العامة، ومعظم المصروفات الإدارية العامة، والإمدادات والمعدات، وتكاليف إدارة المرافق المشتركة، وفواتير وكلاء السفر (وإن كان بدل الإعاشة اليومي مقوماً بالدولار). وتتم تسوية رواتب موظفي الفئة الفنية لمواجهة تقلبات سعر صرف اليورو/الدولار باستخدام عامل تسوية مقر العمل الشهري. وتُقوم النفقات، التي تُصرف على الخبراء الاستشاريين والخبراء، بكل من اليورو والدولار. ومن ثم ففي حين تُقوم نسبة كبيرة من النفقات باليورو تظل هناك بعض النفقات المقدمة بالدولار. وفيما يتعلق بالخيارين - نظام ثنائي العملة للميزنة وتقدير الأنصبة المقررة يجسد تكوين النفقات بالدولار واليورو، أو ميزنة باليورو ونظام أحادي العملة لتقدير الأنصبة المقررة - يرى المفتشون أن الخيار الأخير أفضل. وفي هذا الصدد قد يرغب مؤتمر الأطراف في التعاقد مع خبير مستقل على إجراء دراسة جدوى لجميع الخيارات المتاحة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر من أجل تقليل آثار تقلبات أسعار صرف العملات إلى أدنى حد.

التوصية ١٥:

ينبغي أن يعتمد مؤتمر الأطراف ويطبق إجراءات لعملياته الخاصة بصنع القرارات مماثلة للإجراءات الواردة في المادة ١٥٣ من النظام الداخلي للجمعية العامة.

التوصية ١٦:

ينبغي أن ينظر مؤتمر الأطراف في اعتماد الميزنة باليورو ونظام أحادي العملة لتقدير الأنصبة المقررة - اليورو - اعتباراً من فترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩.

سابعاً - مسائل أخرى في التنظيم والإدارة

(أ) الترابط المؤسسي

٥٣- يبدو أن الترابط المؤسسي بين اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر ومكتب الأمم المتحدة في جنيف يسير على نحو مرضٍ. وتنص مذكرة تفاهم، تتعلق أصلاً بعام ٢٠٠٢ ويجري تجديدها سنوياً، على تقديم الخدمات الإدارية من مكتب الأمم المتحدة في جنيف إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، بما في ذلك جداول السداد وطرائقه، والإجراءات اللازمة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر ومؤشرات الأداء الرئيسية لمكتب الأمم

---

(٢٧) "استعراض التنظيم والإدارة في منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)"، JIU/REP/2003/1، المرفق الأول.

المتحدة في جنيف. بيد أن التجديد الخاص بعام ٢٠٠٤ أرجئ نظراً لأنه تعين حل المسائل المتعلقة بتكاليف تكنولوجيا المعلومات.

٥٤- ومع تنفيذ نظام المعلومات الإدارية المتكامل في بون أخذت أمانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر على عاتقها مزيداً من المهام والمسؤوليات المالية التي كان مكتب الأمم المتحدة في جنيف يضطلع بها من قبل، بما في ذلك المسؤولية عن إدارة تكاليف دعمه البرنامجي. بيد أن أي زيادات في نقل الصلاحيات ستبدو غير فعالة بالقياس إلى التكلفة بالنظر إلى أن هناك وفورات حجم كبيرة ينطوي عليها تركيز بعض الخدمات، مثل الخزانة، في مكتب الأمم المتحدة في جنيف. وفيما يتعلق بمهام الموظفين، لم تحصل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر على تفويض سلطة كامل (على خلاف اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ) نظراً لعدم وجود وظيفة موظف موارد بشرية في بون، فقد رفضت الدورة السادسة لمؤتمر الأطراف اقتراحاً لإنشاء هذه الوظيفة.

٥٥- والترتيبات الإدارية ينظمها صك تفويض سلطة في شكل مذكرة داخلية أصدرها في عام ١٩٩٨ وكيل الأمين العام للأمم المتحدة للشؤون الإدارية إلى الأمين التنفيذي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر. ولئن كانت هذه المذكرة قد شملت ترتيبات مؤقتة فإنها لا تزال سارية ويلتزم بها الطرفان على السواء. وقد أبلغ كل من أمانة الاتفاقية ومكتب الأمم المتحدة في جنيف المفتشين بأن هذا يثير بعض التضاربات فيما يتعلق، على سبيل المثال، بتفويض السلطة بخصوص الشراء والتصرف في الممتلكات، وهي تضاربات يلزم حلها.

٥٦- وثمة متطلب أساسي لأي نظام للإدارة المستندة إلى النتائج هو إعطاء المديرين المسؤولية الكاملة عن الموارد المالية والبشرية الموجودة لديهم ومساءلتهم بصورة تامة على قدم المساواة عن تحقيق النواتج المرتبطة بذلك، والنتائج المتوقعة منهم. ويرى المفتشون أنه من المناسب، بالتالي، أن تُستعرض وأن تُنقح، حسب الاقتضاء، السلطات المفوضة إلى الأمين التنفيذي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر بغية زيادة هذه المسؤوليات إلى أقصى حد ممكن. وينبغي إعداد بيان شامل بجميع السلطات المفوضة وبنود المساءلة المرتبطة بها، ويُفضَّل أن يكون ذلك في وثيقة واحدة، على أن يحل هذا البيان محل صكوك التفويض، الصادرة سابقاً، التي ينبغي إلغاؤها.

التوصية ١٧:

ينبغي أن يطلب مؤتمر الأطراف إلى الأمين العام للأمم المتحدة تفويض سلطة كاملة إلى الأمين التنفيذي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر عن طريق بيان شامل بجميع السلطات المفوضة وبنود المساءلة المرتبطة بها يحل محل صكوك التفويض، الصادرة سابقاً، التي ينبغي إلغاؤها.

(ب) إدارة الموارد البشرية

٥٧- لما كانت أمانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر خاضعة للنظامين الأساسي والإداري لموظفي الأمم المتحدة فإن السياسات والممارسات الخاصة بالموارد البشرية تتبع في الأعم الأغلب السياسات والممارسات المقابلة في الأمم المتحدة. وقد أشار بعض مسؤولي الأمانة إلى وجود استراتيجية لإدارة الموارد البشرية، ولكن لا توجد

وثيقة استراتيجية تغطي بطريقة رسمية إدارة الموارد البشرية. ونظراً لصغر حجم الأمانة وعدم وجود موظف مختص بالموارد البشرية في بون، فإن هذا أمر قد لا يكون مستغرباً. ومع ذلك، فإن هناك حاجة، في سياق الانتقال إلى الإدارة المستندة إلى النتائج حسبما أوصى به المفتشون، إلى وضع استراتيجية شاملة لإدارة الموارد البشرية تتناول جملة أمور من بينها تفويض السلطة والمساءلة داخل الأمانة، بالإضافة إلى إدارة الأداء.

٥٨- وأحاط المفتشون علماً بوجود اختلالات في الأمانة في كل من التوزيع الجغرافي والتوزيع حسب نوع الجنس على مستوى الفئة الفنية وما فوقه، كما لاحظوا وجود هيكل وظائف متضخم في مستوياته العليا[٢٨]. وفي ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٣ كانت كل من مجموعة أفريقيا ومجموعة دول أوروبا الغربية ودول أخرى (WEOG) تستأثر بنسبة ٣٠ في المائة من الوظائف المشغولة في مستوى الفئة الفنية وما فوقه. وفيما يتعلق بالتوازن بين الجنسين كانت نسبة ٢٥ في المائة فقط من الوظائف المشغولة في هذا المستوى تشغلها نساء في حين كانت نسبة ١٨ في المائة فقط من وظائف المستوى ف-٥ وما فوقه تشغله نساء. ومن ثم فإن الأمانة بعيدة كثيراً عن التوزيع المتساوي بين الجنسين بنسبة ٥٠ في المائة الذي دعا إليه قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٩٦/٥٢ الصادر في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧. وفيما يتصل بهيكل وظائف الفئة الفنية، كانت ٤٣ في المائة من الوظائف المعتمدة موجودة في مستوى الفئة ف-٥ وما فوقه، مع وجود ٣٠ في المائة في مستوى الفئة ف-٥ وحده. وإلى حد ما على الأقل - وبصفة خاصة فيما يتعلق بهيكل الوظائف - ترتبط هذه الاختلالات بصغر حجم الأمانة، ولكن ينبغي بذل جهود لتصحيحها حينما تسنح فرص لذلك.

٥٩- كما وأحاط المفتشون علماً كذلك باستنتاجات مراجع الحسابات الخارجي بخصوص استعانة أمانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر بالخبراء الاستشاريين وأيدوا توصياته تأييداً تاماً[٢٩].

التوصية ١٨:

ينبغي أن يعد الأمين التنفيذي استراتيجية لإدارة الموارد البشرية باعتبارها جزءاً أساسياً من الاستراتيجية المقترحة للإدارة المستندة إلى النتائج.

التوصية ١٩:

ينبغي للأمين التنفيذي:

---

(٢٨) ICCD/COP(6)/2/Add.3، الجدولان ٢٠ و٢١.

(٢٩) "تقرير مجلس مراجعي الحسابات إلى مؤتمر الأطراف عن البيانات المالية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر لفترة السنتين المنتهية في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣"، الفقرات ٨٠-٩٧ (من دون رمز).

`١` أن يستعرض التوازن بين الجنسين في مستوى فئة الوظائف الفنية وما فوقه وأن يبذل جهوداً، حيـــنما تسنح فرص في الأمانة، للتحرك نحو بلوغ الهدف الذي حددته الجمعية العامة للأمم المتحدة.

`٢` أن يستعرض التوزيع الجغرافي في مستوى الوظائف الفنية وما فوقه وأن يبذل جهوداً، حينما تسنح فرص في الأمانة، لتحقيق توزيع أكثر إنصافاً.

(ج) تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

٦٠- أمانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر يدعمها فريق صغير معني بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات يقـــدم مجموعة منوعة من الخدمات من بينها خدمات الشبكة الحاسوبية ونظام البريد الإلكتروني وخدمات شبكة الإنترنت وخدمة المؤتمرات/الاجتماعات وتدريب الموظفين ومكتب المساعدة وإلى جانب تقديم الخدمات الداعمة للعملـــيات الإداريـــة للأمانة يدعم فريق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الأعمال الفنية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر بتصميم وإقامة قواعد بيانات مختلفة وتوفير برامجيات أخرى، مثل نظام التسجيل للمؤتمرات الذي يحظى بتقدير بالغ. بيد أن جودة خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في المستقبل قد تنخفض بسبب قيود الميزانـــية الحالـــية الـــتي أفضت إلى تقييد تحديث المعدات والتكنولوجيا. ولا توجد سياسة لاستبدال المعدات أو البرامجيات الحاسوبية، وسيسحب المنتجون تدريجيا الدعم المقدم للمنتجات الموجودة بالتزامن مع عرض المنتجات الجديدة في السوق.

٦١- ويتطلـــب نظـــام الإدارة المســـتندة إلى النتائج، المقترح من المفتشين في التوصية ١٠ أعلاه، إقامة نظام المعلومـــات إداريـــة يشمل جميع جوانب الإدارة المستندة إلى النتائج، بما في ذلك إدارة الأداء وتقاسم المعارف. وتستخدم الأمانة حالياً نظام المعلومات الإدارية المتكامل في أعمال المحاسبة وإعداد التقارير المالية، ولكن النظام لا يوفر القدرات الوظيفية الإدارية اللازمة لدعم الإدارة المستندة إلى النتائج. وفي سياق الانتقال إلى الإدارة المستندة إلى النـــتائج يـــرى المفتشون أن من الضروري وضع استراتيجية شاملة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات تحدد التطبيقات الإلكترونية التي يلزم تطويرها. ونظراً لافتقار الأمانة في ظل مستويات الموارد الحالية إلى القدرة اللازمة لـــتطوير الـــنظم المتوخى ينبغي أن تنظر الأطراف في إنشاء صندوق مخصص لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ويفضل أن يكون ذلك في إطار الميزانية الأساسية.

التوصية ٢٠:

ينـــبغي أن يضع الأمين التنفيذي استراتيجية شاملة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات من أجل دعم الاستراتيجية المقترحة للإدارة المستندة إلى النتائج، كيما ينظر فيها مؤتمر الأطراف ويقرها.

التوصية ٢١:

بعد وضع استراتيجية تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وإقرارها قد يرغب مؤتمر الأطراف في إنشاء صندوق مخصص لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ويفضل أن يكون ذلك في إطار الميزانية الأساسية.

(د) الخدمات الإدارية المشتركة

٦٢- تغطي ترتيبات الخدمات المشتركة بين كيانات الأمم المتحدة الموجودة في بون إدارة المرافق (إدارة المباني، الاتصالات، السفر، خدمات المطاعم، التأمين، إلخ.)؛ وخدمات تكنولوجيا المعلومات؛ والأمن والسلامة؛ وغيرها من الأمور العمومية في الأمم المتحدة (قضايا البلدان المضيفة، والتدريب اللغوي، والتأمين الطبي وقضايا صندوق المعاشات التقاعدية، إلخ.)؛ والجوانب المالية للخدمات المشتركة؛ والشراء. وتغطي مذكرة التفاهم هذه الخدمات المشتركة وما يرتبط بها من ترتيبات تقاسم التكاليف. والمباني المشتركة تديرها إدارة جيدة بوجه عام وحدة الخدمات المشتركة التابعة لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة. وتوجد هيئة معنية باتخاذ القرارات - لجنة إدارة المباني - تتألف من الوكالات الرئيسية الأربع وتجتمع بصفة شهرية. ويبين استعراض محاضر الاجتماعات التي عقدتها مؤخراً لجنة إدارة المباني أن هناك حواراً صريحاً وبناءً. غير أن التحدي الفوري هو أن من المقرر أن تنتقل الوكالات الدولية الموجودة في بون إلى مبان جديدة في موقع واحد في المنطقة البرلمانية السابقة. وقد أُنشئت فرقة عمل معنية بهذه المسألة تجتمع شهرياً وتقدم تقاريرها إلى رؤساء الوكالات، كما تزود لجنة إدارة المباني بالأصداء في هذا الخصوص. وستواجه كل الوكالات تكاليف تشغيل أعلى في المباني الجديدة - بالنسبة للكهرباء على وجه الخصوص - تتعلق بحيز المكاتب والمصاعد وتكييف الهواء، إلخ. كما سترتفع تكاليف الأمن ارتفاعاً حاداً بناء على تقييم الأمن الذي أجرته ألمانيا مؤخراً في إطار الجهود الرامية إلى تحسين الأمن في الأمم المتحدة بأسرها. وفي ظل قيود الميزانية الشديدة التي تواجهها بالفعل أمانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر تبدو ضئيلة إمكانية تغطية هذه التكاليف المرتفعة من الموارد الحالية.

٦٣- وفي إطار حرم الأمم المتحدة الجديد في بون حددت وحدة الخدمات المشتركة مجموعة من الخدمات المشتركة الممكنة في المستقبل، بما في ذلك الشراء المشترك للأصناف النمطية (اللوازم والمعدات المكتبية)، والإدارة المشتركة لآلات النسخ التصويري والصيانة المشتركة لمكنات الفاكس، والإدارة المشتركة للموجودات والأصول، وإدارة خدمات النقل المكوكية المشتركة، والخدمات البروتوكولية المشتركة، واتفاق فيما بين الوكالات بشأن الخدمات القانونية، إلخ. بيد أنه قد يكون من الصعب أن تدار على نحو مربح خدمة مطعم مشتركة في المباني الجديدة لأن أبوابها لن تُفتح للجمهور لأسباب أمنية، ولكن من الخطط إجراء دراسة جدوى لهذه المسألة. ويعتقد المفتشون أن التوسع قد يكون ممكناً كذلك في مجالات التدريب وتشغيل وحدة سفر مشتركة وخدمات المؤتمرات.

٦٤- وفيما يتعلق بالخدمات التشاركية فإن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ تشاركان فعلاً في تشغيل مجلس حصر ممتلكات ولجنة عقود ووصلة سريعة لربط نظام المعلومات الإدارية المتكامل بوحدة الخدمة الحاسوبية الخاصة بمكتب الأمم المتحدة في جنيف، وقد تكون هناك فرص للانخراط في أنشطة مشتركة أخرى مثل التدريب وإجراء المقابلات، إلخ.

التوصية ٢٢:

ينبغي أن يطلب مؤتمر الأطراف إلى الأمين التنفيذي إجراء تقدير للزيادات في تكاليف تشغيل المباني الجديدة والتوصية بكيفية تلبية هذه المتطلبات الإضافية على أفضل وجه.

التوصية ٢٣:

ينبغي أن يواصل الأمين التنفيذي تحري إمكانات التوسع في الخدمات المشتركة والتشاركية التي تحقق الاقتصاد في التكاليف مع نظرائه في بون وتقديم تقارير منتظمة عن التقدم المحرز إلى مؤتمر الأطراف.

ثامناً – التنسيق والتعاون

٦٥- للأمانة ولاية بموجب الاتفاقية تتمثل في تنسيق أنشطتها مع أنشطة أمانات الهيئات والاتفاقيات الدولية الأخرى ذات الصلة. ويلزمها، نظراً لأنها ليست وكالة منفذة، أن تعتمد على المزايا النسبية لمنظمات الأمم المتحدة المعنية وغيرها من المنظمات الحكومية الدولية وغير الحكومية ذات الصلة من أجل عمليات تنفيذ الاتفاقية. وهي تولي أهمية خاصة لعلاقتها بالاتفاقيات الأخرى ذات الصلة، ولا سيما اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ واتفاقية التنوع البيولوجي، اللتين أنشئ معهما فريق اتصال مشترك. وفي عام ٢٠٠٤ أعد فريق الاتصال المشترك ورقة بشأن خيارات تعزيز التعاون فيما بين اتفاقيات ريو الثلاث سعى فيها إلى تحديد القضايا الشاملة للتعاون[٣٠]. وعُرضت الورقة على الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، ولكن من المؤسف أنه لم يتم إقرارها.

٦٦- وقد طُلب إلى الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر تقييم الأنشطة التنسيقية والتعاونية للأمانة، وخاصة فيما يتعلق بالاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، وكانت الردود إيجابية بوجه عام. فقد أشارت بلدان مختلفة بصورة إيجابية إلى حلقات العمل الوطنية بشأن أوجه التآزر، التي يسرت الأمانة عقدها، وإلى أنشطة المتابعة. ونُظر إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر على أنها تتصدر قيادة العمل في تعزيز وتنفيذ أوجه التآزر بين الاتفاقيات. وكانت إحدى المشكلات التي تم تحديدها تواتر انعدام أوجه التآزر داخل البلدان المتأثرة ذاتها، وخاصة في أفريقيا. وأشارت عدة بلدان في مجموعة الدول المتقدمة إلى أن الأمانة اهمكت بشكل استباقي في السعي إلى توفير أوجه التآزر ولكنها ربما تكون قد تخطت حدود عملها بالانخراط في تصميم مشاريع تآزر نموذجية على الصعيدين الوطني والمحلي وفي تنفيذها.

٦٧- وضمن قائمة المؤسسات الشريكة الرئيسية التي قدمتها أمانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر إلى المفتشين تم تحديد ٢١ منظمة شريكة من منظمات الأمم المتحدة. وأُرسل استبيان موجز إلى منظمات الأمم المتحدة الشريكة هذه لالتماس آرائها بشأن التنسيق والتعاون مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر. ولم ترد بشكل تام على هذا الاستبيان سوى خمس وكالات (منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة والصندوق الدولي للتنمية

(٣٠) FCCC/SBSTA/2004/INF.19، ٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤.

الزراعية ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) ومنظمة الصحة العالمية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمـــائي)، مما يبين أن لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر عدداً محدوداً من منظمات الأمم المتحدة الشريكة الرئيسية الملتزمة التي يمكنها العمل معها لدفع عجلة عمليات التنفيذ. والعائق الذي تم تحديده باعتباره عائقاً رئيسياً يعترض سبيل تعزيز التعاون هو الافتقار إلى التمويل.

التوصية ٢٤:

ينـــبغي أن يوجه مؤتمر الأطراف الأمين التنفيذي إلى أن يعمل مع فريق الاتصال المشترك على تعزيز التعاون في عملية تنفيذ اتفاقيات ريو وتدعيم أوجه التآزر بغية التوجه نحو طرائق للتعاون الفني أكثر تحديداً، وأن يقدم إليه بانتظام تقارير عن التقدم المحرز في هذا الصدد.

التوصية ٢٥:

ينـــبغي أن تبذل الأمانة جهوداً هائلة للاضطلاع بدور حفاز بين الأطراف المعنية ومختلف المنظمات الشـــريكة بغية تعزيز التعاون بينها في تنفيذ الاتفاقية. وفي هذا الصدد ينبغي أن تعد الأمانة خطة عمل محددة وتقدم تقارير منتظمة إلى مؤتمر الأطراف عن التقدم المحرز.

تاسعاً – اتفاقيات ريو: بعض المقارنات

٦٨- في إطار الاختصاصات طُلب إلى المفتشين إجراء مقارنة بين أمانات اتفاقيات ريو الثلاث من حيث الولاية والحصـــول على الموارد وحالة ملاك الموظفين. وتقدم المعلومات الخاصة بهذه المتغيرات في المرفقات من الأول إلى الخـــامس، وهـــي واضحة إلى حد بعيد. وبموجب الاتفاقيات، كما يمكن إدراكه من المرفق الأول، أُسندت إلى الأمانـــات الـــثلاث ولاية أداء وظائف شبه متماثلة، والفرق الرئيسي هو أنه لم تحدد لاتفاقية التنوع البيولوجي مساعدة البلدان النامية الأطراف في تقديم المعلومات عندما تطلب ذلك.

٦٩- وفـــيما يتعلق بالميزانيات الأساسية فإن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر أقل حظاً إلى حد بعيد، إذ تـــبلغ ميزانيـــتاها المعتمدتان من الأنصبة المقررة للفترتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣ و٢٠٠٤-٢٠٠٥ نحو نصف الميزانيتين المعـــتمدتين لاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ وكذلك أقل من الميزانيتين المعتمدتين لاتفاقية التنوع البـــيولوجي. كمـــا أنها تتلقى من البلد المضيف تبرعاً للميزانية الأساسية أقل من ذلك الذي تتلقاه اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (المرفق الثاني). وتظهر هذه الفروق في جدول ملاك الموظفين (المرفق الثالث). كمـــا أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر أقل حظاً من اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ في الحصول على التمويل الطوعي (المرفق الرابع)، ويمكن ملاحظة هذا بوجه خاص في التمويل المقدم لعمليات التبليغ الوطني (المرفق الخامس).

٧٠- وخلص المفتشون إلى أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر أقل حظاً من حيث الموارد المالية والبشرية بالمقارنة بالاتفاقيتين الشقيقتين الأخريين. وهم يعتقدون اعتقاداً قوياً أنه ينبغي للأطراف في الاتفاقية أن تعلق أهمية أكبر على أنشطة أمانة الاتفاقية في تيسير تنفيذ الاتفاقية وأن توفر لهذه الأنشطة إرشادات سياساتية مناسبة التوقيت وأن تقدم لها دعماً مالياً ملائماً.

المرفق الأول
وظائف أمانات اتفاقات ريو

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر *(المادة ٢٣، الفقرة ٢)*	اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ *(المادة ٨، الفقرة ٢)*	اتفاقية التنوع البيولوجي *(المادة ٢٤، الفقرة ١)*
(أ) وضع ترتيبات لدورات مؤتمر الأطراف ودورات هيئاته الفرعية المنشأة بموجب الاتفاقية وتقديم الخدمات اللازمة إليها.	(أ) اتخاذ الترتيبات المتعلقة بدورات مؤتمر الأطراف ودورات هيئاته الفرعية المنشأة بموجب الاتفاقية وتقديم الخدمات اللازمة إليها.	(أ) وضع الترتيبات لعقد اجتماعات مؤتمر الأطراف وخدمتها المنصوص عليها في المادة ٣٣.
(ب) تجميع وإرسال التقارير المقدمة إليها.	(ب) تجميع وإرسال التقارير المقدمة إليها.	(ب) أداء الوظائف التي تناط بها بواسطة أي بروتوكول.
(ج) تيسير تقديم المساعدة إلى الأطراف من البلدان النامية المتأثرة، بناء على طلبها، وبخاصة الموجود منها في أفريقيا، في تجميع وإرسال المعلومات المطلوبة بموجب الاتفاقية.	(ج) تيسير تقديم المساعدة إلى الأطراف لا سيما البلدان النامية الأطراف، بناء على طلبها، في تجميع وإبلاغ المعلومات المطلوبة وفقاً لأحكام الاتفاقية.	(ج) إعداد تقارير عن تنفيذ وظائفها بموجب هذه الاتفاقية وتقديمها إلى مؤتمر الأطراف.
(د) تنسيق أنشطتها مع أمانات الهيئات والاتفاقيات الدولية الأخرى ذات الصلة.	(د) إعداد تقارير عن أنشطتها وتقديمها إلى مؤتمر الأطراف.	(د) التنسيق مع الهيئات الدولية الأخرى المختصة، ولا سيما الدخول في ترتيبات إدارية واتفاقات تعاقدية قد يقتضيها أداؤها لوظائفها بفعالية.
(هـ) الدخول، حسب توجيه مؤتمر الأطراف، فيما قد يلزم من ترتيبات إدارية وتعاقدية من أجل الأداء الفعال لوظائفها.	(هـ) ضمان التنسيق اللازم مع أمانات الهيئات الدولية الأخرى ذات الصلة.	(هـ) أداء الوظائف الأخرى التي قد يقررها مؤتمر الأطراف.
(و) إعداد تقارير عن تنفيذ وظائفها بموجب الاتفاقية وتقديم هذه التقارير إلى مؤتمر الأطراف.	(و) الدخول، تحت التوجيه العام لمؤتمر الأطراف، فيما يلزم من ترتيبات إدارية وتعاقدية من أجل الأداء الفعال لمهامها.	
(ز) أداء أي وظائف أخرى من وظائف الأمانة قد يحددها مؤتمر الأطراف.	(ز) أداء المهام الأخرى للأمانة المحددة في الاتفاقية وفي أي من بروتوكولاتها وأي مهام أخرى يحددها مؤتمر الأطراف.	

المرفق الثاني
الحصول على موارد الميزانية الأساسية في إطار اتفاقات ريو

	اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر	اتفاقيـــة الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ	اتفاقية التنوع البيولوجي[1]
الميزانية	*بآلاف دولارات الولايات المتحدة*		
الميزانية المعتمدة من مؤتمر الأطراف للفترة ٢٠٠٠-٢٠٠١	**١٣ ٩٩٥,٧**	**٢٥ ٢٨٦,٠**	**١٨ ٦٤٣,٩** (٢٠٠١-٢٠٠٢)
الميزانية المعتمدة من مؤتمر الأطراف للفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٣[2]	**١٦ ٢٣٤,٢**	**٣٢ ٨٣٧,١**	**٢١ ٩٥٦,٨** (٢٠٠٣-٢٠٠٤)
الميزانية المعتمدة من مؤتمر الأطراف للفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥[2]	**١٧ ٠٤٩,٠**	**٣٤ ٨٠٧,٣**	**٢١ ٤١٦,٣** (٢٠٠٥-٢٠٠٦)
(الميزانية المقترحة من الأمين التنفيذي)	*(٢٦ ٠٦٠,٥)*	*(٤٢ ٣١١,٢)*	*(٢٨ ٢٣٣,٤)* (٢٠٠٥-٢٠٠٦)
الإيرادات من الأنصبة المقررة[3]	*بآلاف دولارات الولايات المتحدة*		
	الصندوق الاستئماني للميزانية الأساسية (UXA)	**الصندوق الاستئماني للميزانية الأساسية (FCA)**	**الصندوق الاستئماني للميزانية الأساسية (BY)**[4]
الإيرادات في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠١	**١٣ ١٠٤,٦**	**٢٣ ٥٢٤,٤**	**١٥ ٣٦١,٤**
الإيرادات في الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٣	**١٥ ٦٦٠,٩**	**٢٧ ٣٣١,٩**	**١٧ ٣٣٤,٠**
الإيرادات من التبرعات	*بآلاف دولارات الولايات المتحدة*		
	تبرع ألمانيا للصندوق الاستئماني للميزانية الأساسية (UXA)	**تبرع ألمانيا للصندوق الاستئماني للميزانية الأساسية (FCA)**	
الإيرادات في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠١	**٩٧٦,٥**	**١ ٣٨٩,٣**	
الإيرادات في الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٣	**٩٨٨,٠**	**١ ٤٨٣,٨**	
الإيرادات في الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥	**١ ١١٠,٠**	**١ ٦٥١,١**	

المصدر:

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر: المقـــرر ٣/م أ-٣؛ المقرر ٤/م أ-٤؛ المقرر ٤/م أ-٥؛ المقرر ٢٣/م أ-٦؛ ICCD/COP(6)/2/Add.1 and 5؛ البيانات المالية المراجعة، ٢٠٠٢-٢٠٠٣.

اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ: المقـــرر ٢٠/م أ-٥؛ المقـــرر ٣٨/م أ-٧؛ المقـــرر ١٦/م أ-٩؛ FCCC/SBI/2002/10/Add.1؛ FCCC/SBI/2003/5؛ FCCC/SBI/2004/12/Add.2.

اتفاقية التنوع البيولوجي: المقـــرر ٢٢/٥، UNEP/CBD/COP/5/23؛ المقرر ٢٩/٦، UNEP/CBD/COP/6/20؛ المقرر ٣٤/٧، UNEP/CBD/COP/7/21؛ UNEP/CBD/COP/7/2؛ البيانات المالية لاتفاقية التنوع البيولوجي.

الحواشي:

(١) دورة ميزانـــية اتفاقـــية التنوع البيولوجي لفترة سنتين غير متطابقة مع الدورة المقابلة الخاصة بكل من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ.

(٢) إجمالي المتطلبات من الموارد، أي قبل التبرع التكميلي من حكومة البلد المضيف.

(٣) تتضمن الإيرادات من الفوائد والإيرادات المتنوعة.

(٤) تبرعات.

المرفق الثالث

ملاك موظفي أمانات اتفاقات ريو

	اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر	اتفاقية الأمم المتحـــدة الإطارية بشأن تغير المناخ	اتفاقية التنوع البيولوجي
	٢٠٠٤-٢٠٠٥	٢٠٠٤-٢٠٠٥	٢٠٠٥-٢٠٠٦
`١` الميزانـــية الأساسية الوظائف المعتمدة			
أمين عام مساعد	١	١	١
مد-٢	صفر	٤	صفر
مد-١	٢	٦	٣
ف-٥	١٠	٨	٤
ف-٣	٥	٢٥	٩
ف-٢	٤	٩	صفر
مجموع الفئة الفنية وما فوقها	**٣٠**	**٧١**	**٣٣**
مجموع فئة الخدمات العامة	**١٣**	**٣٩,٥**	**٢٦**
المجموع	**٤٣**[(١)]	**١١٠,٥**	**٥٩**
`٢` الوظائف الممولة من تكاليف دعم البرامج			
مد-١	صفر	١	
ف-٥	٢	١	
ف-٤ - ف-٢	١	٨	
مجموع الفئة الفنية وما فوقها	**٣**	**١٠**	**٣**
مجموع فئة الخدمات العامة	**١٠**	**٢٠**	**٥**
المجموع	**١٣**	**٣٠**	**٨**[(٢)]

المصدر:

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر: ICCD/COP(6)/11/Add.1 and 3.

اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ: ICCD/CP/2003/6/Add.1; FCCC/SBI/2003/5.

اتفاقية التنوع البيولوجي: UNEP/CBD/COP/7/10; UNEP/CBD/COP/7/21.

الحاشيتان:

(١) تُمول خمس من الوظائف الثلاث والأربعين عن طريق أموال دعم البرامج (١ ف - ٥ و١ ف ٤ و٣خ ع).

(٢) ٢٠٠٣-٢٠٠٤.

المرفق الرابع

الحصول على التمويل الطوعي في إطار الميزانية الأساسية بموجب اتفاقات ريو[1]

	اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر	اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ	اتفاقية التنوع البيولوجي
	بآلاف دولارات الولايات المتحدة		
(أ) صندوق المشاركة	**الصندوق الاستئماني لمشاركة الدول الأطراف في دورة مؤتمر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر (UVA)**	**الصندوق الاستئماني للمشاركة في عملية اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (FER)**	**الصندوق الاستئماني الخاص لتيسير مشاركة الأطراف في عملية الاتفاقية (BZ)**
إيرادات الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠١	**١ ٤٢٩,٣**	**٢ ٩٩٥,٨**	**٢ ١٩٩,٠**
إيرادات الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٣	**١ ٦٤٢,٥**	**٢ ٠٣٤,٦**	**١ ٥٥٥,٩**
(ب) *صندوق الأنشطة التكميلية*	**الصندوق الاستئماني للتمويل الطوعي للأنشطة في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر (UWA)**	**الصندوق الاستئماني للأنشطة التكميلية (FRA)**	**الصندوق الاستئماني الطوعي الخاص للتبرعات الإضافية دعماً للأنشطة المعتمدة (BE)**
إيرادات الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠١	**٧ ٠٩٢,٣**	**٥ ٨٧٣,٣**	**٣ ٧٠٣,٦**
إيرادات الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٣	**٧ ١١٦,٨**	**٧ ٣٧١,٥**	**٣ ٤٤٥,٨**
(ج) صناديق البلد المضيف	**الصندوق الاستئماني للأحداث التي تنظمها أمانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر فيما يتعلق بالاتفاقية (BMA)** (صندوق بون)	**الصندوق الاستئماني للمساهمة السنوية الخاصة من حكومة ألمانيا (FQA)**	
إيرادات الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠١	**٩٢٣,٦**	**٣ ٢٨٦,٧**	
إيرادات الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٣	**١ ٠٣٤,٣**	**٣ ٦٦١,٤**	

المصدر:

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر: ICCD/COP(6)/2/Add.3 and 5؛ البيانات المالية المراجعة، ٢٠٠٢-٢٠٠٣.

اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ: ICCD/SBI/2002/10/Add.1; FCCC/SBI/2004/12/Add.2.

اتفاقية التنوع البيولوجي: بيانات أمانة اتاقية التنوع البيولوجي.

الحاشية:

(١) بعض الصناديق غير مدرجة في الجدول، مثل الصندوق الاستئماني للتعاون التقني الخاص باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (قدم صندوق الأمم المتحدة الاستئماني للشراكة الدولية مساهمة قدرها ١,٥ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠١ لتنفيذ مشروع آلية التنمية النظيفة في إطار بروتوكول كيوتو)؛ والمخصص المؤقت لبروتوكول كيوتو في إطار اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (٥,٥ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة)؛ والصندوق الاستئماني العام لدعم البلدان النامية الأطراف في المسائل الخاصة بالسلامة البيولوجية (٠٠٠ ٢٢٦ دولار من دولارات الولايات المتحدة في الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٦).

المرفق الخامس
الحصول على التمويل اللازم للتبليغ الوطني في إطار اتفاقيات ريو

	السنة/الفترة	المنطقة	عدد التقارير	المتوسط للتقرير الواحد بدولارات الولايات المتحدة
اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر				
التبليغ الأول	١٩٩٩	أفريقيا	٤٢	١١ ٣٢٥
	٢٠٠٠	آسيا/أوروبا الوسطى والشرقية	٣٧	٤ ١٧٣
	٢٠٠٠	أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	٣٠	٨ ٩٨٤
	١٩٩٩-٢٠٠٠	**جميع المناطق**	**١٠٩**	**٨ ٢٥٣**
التبليغ الثاني	٢٠٠٢	أفريقيا	٤٨	٦ ٠٩٨
	٢٠٠٢	آسيا	٤٤	٤ ٧٣٨
	٢٠٠٢	أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	٣٣	٥ ٤٨٥
	٢٠٠٢	شمال البحر المتوسط، أوروبا الوسطى والشرقية	١٧	٣ ٥٤٨
	٢٠٠٢	**جميع المناطق**	**١٤٢**	٥ ٢٢٩
اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ				
التبليغ الأول[1]	حتى *أيلول/سبتمبر* ٢٠٠٤	غير متاحة	**١٠١**	**٣١٠ ١٩٨**
اتفاقية التنوع البيولوجي				
التبليغ الثالث[2]	غير متاحة	**جميع المناطق**	غير متاحة	**٢٠ ٠٠٠**

المصدر:

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر: ICCD/COP(3)/5/Add.2 and 4; ICCD/COP(5)/2/Add.4; ICCD/COP(6)/2/Add.4.

اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيرالمناخ: FCCC/SBI/2004/INF.11, annexes I and II.

اتفاقية التنوع البيولوجي: UNEP/CBD/COP/7/17 and Add.3a؛ بيانات أمانة اتفاقية التنوع البيولوجي.

الحاشيتان:

(١) يلزم أن يقدم كل طرف غير مدرج في المرفق الأول بلاغه الأولي في غضون ثلاث سنوات من بدء نفاذ الاتفاقية بالنسبة إلى ذلك الطرف، أو من تاريخ توفر الموارد المالية (باستثناء أقل البلدان نمواً، التي يجوز لها القيام بذلك في الوقت الذي تراه مناسباً). وحتى ١٩ أيار/مايو ٢٠٠٥ تم تلقي ١٢٤ بلاغاً وطنياً أولياً. وعملية تقديم البلاغات الوطنية الثانية في مرحلة مبكرة الآن؛ ففي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤ رُصدت مخصصات لاثنين وخمسين بلداً مقدارها ١٥ ٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة لكل بلد منها من أجل إجراء عملية تقييم ذاتي، وقد قدمت ثلاثة بلدان بلاغاتها الوطنية الثانية.

(٢) دُعي الأطراف إلى تقديم تقاريرهم الوطنية الأولى في موعد أقصاه ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٨ (قدم ١٣٣ طرفاً هذه التقارير حتى ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣) وتقاريرهم الوطنية الثانية في موعد أقصاه ١٥ أيار/مايو ٢٠٠١ (قدم ١٠٤ أطراف هذه التقارير حتى ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣). وقد أبلغت أمانة اتفاقية التنوع البيولوجي وحدة التفتيش المشتركة أن أمانة مرفق البيئة العالمية والوكالات المنفذة، استناداً إلى الخبرة المستمدة من التقارير الوطنية الأولى والثانية، أفادت بأن ميزانية التقرير الوطني الثالث ستكون عند مستوى ٢٠ ٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة، وهو رقم إرشادي متوسط.

- - - - -