

Distr.: General
30 September 2009
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الرابعة والستون

البندان ٥٣ (هـ) و ١٣٨ من جدول الأعمال
التنمية المستدامة: تنفيذ اتفاقية الأمم
المتحدة لمكافحة التصحر في البلدان التي
تعاني من الجفاف الشديد و/أو من
التصحر، وبخاصة في أفريقيا
وحدة التفتيش المشتركة

تقرير وحدة التفتيش المشتركة عن تقييم الآلية العالمية لاتفاقية الأمم
المتحدة لمكافحة التصحر

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير وحدة التفتيش
المشتركة المعنون "تقييم الآلية العالمية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر"
(JIU/REP/2009/4).



تقييم الآلية العالمية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر

من إعداد

إيفن فونتين أورتيغ

تادانوري إنوماتا

وحدة المفتيش المشتركة

جنيف ٢٠٠٩



الأمم المتحدة

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٧	١١-١	..... مقدمة - أولاً
٩	٥٦-١٢	اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر: السياق المؤسسي للآلية العالمية - ثانياً
٩	١٧-١٢	..... الخلفية التاريخية. ألف -
١٠	٣١-١٨	..... دور الاتفاقية. باء -
١٤	٥٦-٣٢	..... الولايات المنبثقة عن الاتفاقية. جيم -
٢٠	٩٣-٥٧	..... تقييم الآلية العالمية. ثالثاً -
٢٠	٧٢-٦٠	..... تقييم أنشطة الآلية العالمية. ألف -
٢٣	٨٦-٧٣	..... رصد تعبئة الموارد بواسطة الآلية العالمية. باء -
٢٨	٩٣-٨٧	..... تقييم عمل الآلية العالمية في الميدان. جيم -
		مكانة الآلية العالمية ضمن هيكل تسيير اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر - رابعاً
٣١	١٣٠-٩٤	..... والشراكات الأخرى.
٣٣	١٠٣-١٠١	..... لجنة العلم والتكنولوجيا. ألف -
٣٣	١٠٥-١٠٤	..... لجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية. باء -
٣٤	١١١-١٠٦	..... الآلية العالمية والأمانة الدائمة. جيم -
٣٥	١١٩-١١٢	..... الآلية العالمية والصندوق الدولي للتنمية الزراعية. دال -
٣٨	١٢٨-١٢٠	..... الآلية العالمية والشراكات مع المنظمات الدولية الأخرى. هاء -
٤٠	١٣٠-١٢٩	..... الدروس المستفادة من هيكل الإدارة والشراكات. واو -
٤٠	١٤٧-١٣١	..... اتفاقيات ريو: أوجه التآزر وحشد الموارد. خامساً -
٤٠	١٣٣-١٣١	..... أوجه التآزر بين اتفاقيات ريو. ألف -
٤١	١٤٦-١٣٤	..... آليات حشد الموارد التابعة لاتفاقيات ريو. باء -
٤٤	١٤٧	..... دور الآلية العالمية في تعزيز أوجه التآزر بين اتفاقيات ريو. جيم -

- سادسا - الخيارات المؤسسية لتعزيز التنفيذ الفعال للاتفاقية والتداعيات على الآلية العالمية . . ١٤٨-١٩٢ ٤٤
- ألف - عناصر من أجل التنفيذ الفعال للاتفاقية ١٤٨-١٥٨ ٤٤
- باء - السيناريوهات البديلة لتعزيز تنسيق تنفيذ الاتفاقية وفعاليتها ١٥٩-١٩٢ ٤٧

المرفق

- مقارنة الولاية المنوطة بكل من أمانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر والآلية العالمية، كما ترد في الاتفاقية ٥٦

أولا - مقدمة

١ - طلب مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر (الاتفاقية) في الفقرة ٢٧ من المقرر ٣/م أ-٨ الصادر عن دورته الثامنة إلى وحدة التفتيش المشتركة إجراء تقييم للآلية العالمية وعرض نتائجه على مؤتمر الأطراف. وأحاطت الجمعية العامة علماً في قرارها ١٩٣/٦٢ و ٢١٨/٦٣ بهذا الطلب وأعربت عن تطلعها إلى نتائج التقييم.

٢ - وتبعاً لذلك، أقرت وحدة التفتيش المشتركة خلال الفترة من كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ إلى تموز/يوليه ٢٠٠٩ الاستعراض المعنون "تقييم الآلية العالمية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر".

٣ - وتُوحى من هذا التقييم أهداف ثلاثة، هي:

(أ) تحديد تدابير وتقديم توصيات من أجل تعزيز اتساق وتكامل ما تقدمه أمانة الاتفاقية والآلية العالمية من خدمات إلى الأطراف؛

(ب) تقديم مبادئ توجيهية وتوصيات إضافية لمساعدة كل من أمانة الاتفاقية والآلية العالمية في وضع وتنفيذ برنامج عمل مشترك قائم على النتائج ومقترن بمؤشرات تبين نجاح تعاونهما في ضوء ما تبدلانه من جهود؛

(ج) متابعة واستكمال التوصيات ذات الصلة الواردة في التقرير السابق لوحدة التفتيش المشتركة^(١)، الذي اعتمد بموجب المقرر ٣/م أ-٧، مع مراعاة الأحكام ذات الصلة الواردة في "الخطة وإطار العمل الاستراتيجيين للسنوات العشر من أجل تعزيز تنفيذ الاتفاقية" (٢٠٠٨-٢٠١٨) (الاستراتيجية).

٤ - وأدت عملية الاستعراض بالفتشيين إلى إجراء تحليل شامل للآلية العالمية وبيئتها على الصعيد المؤسسي والتنفيذي. وخلص المفتشون إلى أن إجراء تشخيص وتقييم موثوقين في هذا الصدد أمر لا يمكن أن يتم بمعزل عن الإطار المؤسسي للآلية العالمية أو بدون تقييم محدد الأهداف لعمل الآلية العالمية الفعلي في ضوء الولاية الموكلة إليها من جانب مؤتمر الأطراف وفي ضوء القرارات المتتالية التي لها تأثير مباشر أو غير مباشر على ولايتها. وفي سياق اضطلاع المفتشين بذلك تعاملوا مع استعراض عمل الآلية العالمية من منظور تحليل مقارن لولايات المؤسسات والهيئات الأساسية - الأمانة والهيئات الفرعية للاتفاقية (لجنة العلم والتكنولوجيا ولجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية) - والشركاء المعنيين، مثل أعضاء لجنة التيسير التابعة للآلية العالمية. وبناء على ذلك، قرر المفتشون أن يستنتجوا من الاستعراض خارطة

(١) JIU/REP/2005/5.

طريق تشمل فيما تشمله تحليل الإطار المؤسسي الحالي المتعلق بالتنفيذ الفعال للاستراتيجية، التي اعتبرت كتجسيد للتصور الطويل الأجل الذي تأخذ به الأطراف في سياق تطور الاتفاقية وتعزيز مكانتها ضمن اهتمامات المجتمع الدولي.

٥ - ومما ينبغي توضيحه من البداية أن هذا الاستعراض لا يرمي إلى تقييم الآلية العالمية من أجل تحديد قيمتها المضافة فحسب، بل أيضاً لتحديد ما إذا كانت أنشطتها تتقيد بولايتها أو أنها تنطوي، في بعض الحالات، على ازدواجية مع عمل الأمانة الدائمة أو غيرها من البرامج والمؤسسات المعنية. وهذا نهج تحليلي مماثل للنهج الذي اعتمد في إعداد تقرير وحدة التفتيش المشتركة السابق (انظر الحاشية ١)، إذ يقيّم أداء الأمانة الدائمة كجزء من سياق التسيير الأوسع. ومثل هذا الأسلوب يتوافق مع الاختصاصات المتفق عليها مع مؤتمر الأطراف، وفيها تُدعى وحدة التفتيش المشتركة إلى متابعة التوصيات الواردة في تقريرها السابق - لا سيما التوصيات المتعلقة العمليات - وإلى تقييم عمل وأداء الآلية العالمية مع مراعاة الأحكام الهامة الواردة في الاستراتيجية.

٦ - ووفقاً للمعايير والمبادئ التوجيهية وإجراءات العمل الداخلية التي تطبقها وحدة التفتيش المشتركة، استندت المنهجية المتبعة في إعداد هذا التقرير إلى استعراض أولي واستبيانات ومقابلات وتحليل معمق. وأجري استطلاع مستفيض بواسطة الإنترنت طُلبت في سياقها مشاركة جميع أطراف الاتفاقية وجهات معنية أخرى مثل الشركاء المنفذين والخبراء المستقلين وغيرهم. واستُخدمت كل هذه العناصر لتقييم تأثير أنشطة الآلية العالمية ومدى رضا الأطراف على (أ) ما أنجز من أهداف الاتفاقية و (ب) ما أسهمت به الآلية تحديداً في هذه الإنجازات.

٧ - وتُكْمَل نتائج هذا الاستطلاع المعلومات النوعية والكمية التي جُمعت عن طريق المقابلات والبحوث الوثائقية.

٨ - وأجريت المقابلات مع الآلية العالمية، والأمانة الدائمة للاتفاقية، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، ومع فئات مختلفة من أصحاب المصلحة تضم ممثلي الأطراف والمنظمات الشريكة وأعضاء لجنة التيسير والممثلين المحليين لمنظمات المجتمع المدني أو المنظمات غير الحكومية المشاركة في أنشطة الآلية العالمية في الميدان، فضلاً عن الخبراء المستقلين المهتمين بهذه المسألة. وسعى المفتشون أيضاً إلى التماس آراء أمانتي اتفاقيتي ريو الأخريين، أي اتفاقية التنوع البيولوجي واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، فضلاً عن الآلية المالية المتاحة حالياً للاتفاقية - مرفق البيئة العالمية. وأجريت المقابلات إما في مقر المنظمات، أو في مكاتب الاتصال، أو في الميدان، أو عن طريق مداوالات بالفيديو. وطلب إلى الآلية العالمية

والأمانة الدائمة، ومن المنظمات الأخرى التي أجريت مقابلات مع ممثليها، الإدلاء بتعليقات بشأن مشروع التقرير، وأخذت هذه التعليقات بعين الاعتبار كلما كانت ذات صلة وثيقة بإعداد الصيغة النهائية للتقرير.

٩ - ووفقاً للمادة ١١-٢ من النظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة، أُعد هذا تقرير في صيغته النهائية بعد تشاور المفتشين فيما بينهم بهدف تمحيص ما تضمنه من استنتاجات وتوصيات في ضوء الخط الفكري الجماعي لوحدة التفتيش المشتركة.

١٠ - ويرغب المفتشون في أن يوضحوا أن جميع التوصيات المقدمة كجزء من هذا التقييم تظل صالحة في سياق أي من السيناريوهات المختلفة المقترحة في نهاية هذا التقرير. فهذه التوصيات جميعها تهدف إلى زيادة الاتساق العام في التركيبة المؤسسية والدفع باتجاه تحسين أداء المؤسسات والهيئات الفرعية للاتفاقية، وذلك أيضاً كانت الاستراتيجية السياساتية الشاملة التي قد يعتمدها مؤتمر الأطراف نتيجة لهذا التقييم.

١١ - ويود المفتشون أن يعربوا عن تقديرهم لكل من ساعد في إعداد هذا التقرير، وبخاصة الجهات التي شاركت في المقابلات وأبدت حرصاً شديداً على تقاسم معارفها وخبراتها.

ثانياً - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر: السياق المؤسسي للآلية العالمية

ألف - الخلفية التاريخية

١٢ - جاءت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر نتيجة لعملية تفاوض طويل بين جهات معنية شتى تتعارض وجهات نظرها بشأن مسألة التصحر وتأثيره العالمي.

١٣ - ولم يكن هناك أساس توافقي بشأن تحديد طبيعة التصحر في حد ذاته وما إذا كان يشكل تحدياً بيئياً أو تنموياً. ويمكن أن يُستشف هذا التعارض بوضوح من تفضيل بعض البلدان المانحة الاستمرار في التصدي للتصحر من خلال برامج التعاون الثنائي القائمة في مجال التنمية الريفية والزراعة بدلاً من الاعتماد على الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف. فاعتبار التصحر كجزء من مسألة إنمائية أوسع نطاقاً وكمسألة يغلب عليها الطابع المحلي يعني أنه ينبغي معالجتها على أساس مخصص كجزء من برامج التعاون المكرسة للتنمية والزراعة والأمن الغذائي وغير ذلك من القضايا المتداخلة. ومن هذا المنظور يبدو وجود اتفاقية لمكافحة التصحر أمراً زائداً ولا لزوم له.

١٤ - وتحقق الكثير من التقدم منذ ذلك الحين على الرغم من عدم بلوغ توافق كامل في الآراء. ومع ذلك، يبقى من المقبول على نطاق أوسع أن استراتيجيات الوقاية والتخفيف من حدة التصحر أمر مرغوب فيه كنهج وقائي.

١٥ - فالعمل من أجل قلب اتجاه تردي الأراضي والتخفيف من حدته أمر من الأسهل نسبياً تحديده وتحسينه في سياسات ملموسة يُتفق عليها، مقارنة بالعمل الرامي إلى وضع سياسات ترمي إلى منع وقوع الاختلالات المحتملة. وتشتمل الاتفاقية في هذا الصدد، كما في الفقرة ٢ (ج) من المادة ١٠، على حكم يقضي بأن يؤدي هدف الوقاية دوراً رئيسياً باعتباره أداة مؤسسية للإنذار المبكر، ولا يقتصر ذلك على قلب اتجاه تردي الأراضي فحسب بل يشمل أيضاً العمل على تفاديه.

١٦ - وخلافاً للموقف المتخذ من مسألة التصحر، حظيت مسألتنا التنوع البيولوجي وتغير المناخ بتوافق قوي في الآراء فيما يتعلق بطبيعتهما البيئية والعالمية، فهذه الطبيعة شرط مسبق لا غنى عنه للاستفادة من مرفق البيئة العالمية، وهي استفادة أُتيحت للاتفاقيتين واستثنيت منها اتفاقية مكافحة التصحر منذ البداية.

١٧ - ومن أجل معالجة مسألة تمويل اتفاقية مكافحة التصحر المثيرة للجدل، أنشئت آلية خاصة. فأسست الآلية العالمية كنتاج لعملية سياسية وكحل وسط جاء في اللحظة الأخيرة عاجزاً عن الاستجابة الكاملة لمختلف المواقف التفاوضية التي أعربت عنها المجموعات المهتمة والإقليمية. وأدرجت الآلية العالمية بالتالي، على الرغم من أنها ليست صندوقاً، في نطاق المادة ٢١ المتعلقة بالآليات المالية التي يتوخى منها إتاحة الدعم المالي للاتفاقية.

باء - دور الاتفاقية

١٨ - يتمثل الهدف الأساسي المنشود من الاتفاقية في تحفيز اهتمام المجتمع الدولي بمسألة المعالجة السليمة والفعالة لمشكلة التصحر. لذا تهدف الاتفاقية إلى الإسهام في جعل مسألة التصحر تحتل مكانة أفضل ضمن اهتمامات المجتمع الدولي في سياق إعلان باريس وخطة عمل أكرا، وبما يتفق مع ولايات مؤتمرات القمة العالمية الأخرى، مثل توافق آراء موننتيري وإعلان الدوحة بشأن تمويل التنمية والأهداف الطويلة الأجل التي حددها مؤتمر القمة العالمي المعني بالتنمية المستدامة وخطته المسماة خطة جوهانسبرغ للتنفيذ.

١ - تحديد المفاهيم: نقطة انطلاق جديدة

١٩ - لا بد في هذا الصدد من وضع تعريف واضح للقضايا التي يتعين معالجتها في سياق تنفيذ الاتفاقية وللقضايا التي تتجاوز نطاقها المقصود. وقد أدى غياب تحديد واضح لمفهوم

التصحر في حد ذاته ولما يتعين أن تشملها الاتفاقية بالضبط إلى بروز نقاش بين الأطراف في مرحلة لاحقة بشأن هذه المسألة، وهو أمر فيه تبيد للوقت والموارد وعرقلة لعمل أكثر تركيزاً وتماسكاً.

٢٠ - ويتعين توضيح أهم المفاهيم وإيجاد اتفاق بشأنها بين جميع الأطراف، لإتاحة تعزيز التركيز على العمل من أجل تحقيق مجموعة من الأهداف المحددة تحديداً واضحاً، والمجسدة على نحو سليم في أهداف يمكن قياسها وفقاً لمعايير إدارة فعالة قائمة على النتائج، على غرار ما سبق أن أوصت به وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها السابق وكرسته الاستراتيجية.

٢١ - وينبغي أن يحدد مؤتمر الأطراف مفهوم نطاق الاتفاقية على نحو واضح، بما يشمل إصدار تحديثات إذا اقتضى الأمر ذلك، وأن يخرج باتفاق بشأن تفسير القضايا الرئيسية، وفقاً لولاية الاتفاقية والقرارات اللاحقة ذات الصلة بهذا الموضوع.

٢ - إدراج مسألة التصحر ضمن الاهتمامات الدولية على الصعيد الاجتماعي - الاقتصادي والسياسي

٢٢ - إن وجود توافق في الآراء بشأن مفهوم نطاق الاتفاقية والمفاهيم الرئيسية الأخرى شرط من الشروط المسبقة لتمهيد الطريق لأداء الاتفاقية دورها المحفز والحاسم في إدراج مسألة التصحر ضمن الاهتمامات الدولية على الصعيد الاجتماعي - الاقتصادي والسياسي. وينبغي أن تؤدي الاتفاقية دوراً أساسياً في نشر المعرفة المتعلقة بالأبعاد المتشعبة لمسألة التصحر والتوعية بها، وهي أبعاد لها تأثيرات مباشرة وغير مباشرة على الصعيد العالمي تعني بصورة واضحة جميع الأطراف، بما يتجاوز الانقسامات التقليدية بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية والمفهوم الخاطئ القائم على "فئتين معنيتين" بالاتفاقية. وتكمن في صميم هذا التحدي الحاجة إلى تسليط الضوء على أوجه الترابط القوي بين التصحر وقضايا مثل تغير المناخ والتنوع البيولوجي والحد من الفقر وتحقيق السلام والأمن والهجرة والحد من الكوارث وأزمة الغذاء والصحة العامة والمساواة بين الجنسين وغيرها.

٢٣ - ويتعين إعادة تحديد إطار معالجة التصحر لإدراجه ضمن استراتيجية تخدم جميع الأطراف بغية قلب اتجاه تأثيره المباشر على الصعيد المحلي، ومن ثم تفادي وقعه المضاعف والجلي الناتج عن تأثيره غير المباشر على الصعيد العالمي. والتصحر يؤثر على جميع الأطراف دون تمييز، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ويتطلب استجابة منسقة، لضمان حصول فائدة عالمية لا تقتصر على مسألة التصحر لوحدها. ومن منظور السياسة العامة، ينبغي اعتبار جميع الأطراف كجهات متضررة من هذه المشكلة، كما ذهب إليه المادة ١ من الاتفاقية.

٢٤ - وتُسنَد الاتفاقية إلى مؤتمر الأطراف مهمة رئيسية تتمثل في "تعزيز تنفيذ الاتفاقية بصورة فعالة"^(٢). وينبغي أن يظل مفهوم الجهة القائمة بتعزيز الاتفاقية، بخلاف جهة القائمة بتنفيذها، محورياً وحاضراً في عمل مؤسسات الاتفاقية والآلية العالمية. وبالمثل، فإن لمؤتمر الأطراف دور محوري ومحفز يؤديه فيما يتعلق بإدراج مسألة التصحر ضمن الاهتمامات العالمية على الصعيد السياسي والاجتماعي والاقتصادي، وباستحداث أساليب مبتكرة لإيجاد إطار عالمي للتنفيذ، وذلك عن طريق تحويل تركيزه الحالي من مسائل الإدارة والميزانية إلى الاضطلاع بدور استراتيجي وجوهري.

٢٥ - لمؤتمر الأطراف دور محفز ومحوري يؤديه فيما يتعلق بإدراج مسألة التصحر استراتيجياً ضمن الاهتمامات الدولية على الصعيد السياسي والاجتماعي والاقتصادي، وباستحداث أساليب مبتكرة لإيجاد إطار عالمي وتمكيني للتنفيذ.

٢٦ - ومن منظور مؤسسي، يمكن للجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية أن تؤدي دوراً أكثر نشاطاً يدعم تركيز مؤتمر الأطراف على تعزيز إدراج مسألة التصحر ضمن الاهتمامات الدولية على الصعيد السياسي. ويأمل المفتشون أن تضع لجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية في اعتبارها مضمون هذا التقييم عند مراجعة أدائها حسبما طلبه مؤتمر الأطراف.

٣ - تقديم الأدلة العلمية والإنذار المبكر في مجال قضايا التصحر

٢٧ - يتوقف تعزيز الأهمية التي تولى للتصحر إلى حد بعيد على عنصر رئيسي آخر ألا وهو وجود أساس علمي سليم ونهج قائمة على الأدلة لدعم استراتيجيات السياسات العامة. ولا يمكن تحديد أهداف وإجراءات دقيقة، كجزء من استراتيجية شاملة ومتناسكة ومستندة إلى تحقيق النتائج، ما لم تكن مدعومة بمدخلات علمية قوية. وينبغي أن يستند تحديد أولويات السياسات العامة إلى نظام فعال للإنذار المبكر، وهو أمر يتطلب منهجية قائمة على معلومات محكمة، ونظاماً فعالاً للرصد، ومعرفة علمية داعمة تسهم كلها في تحديد مؤشرات مجدية. وينبغي أن تؤدي لجنة العلم والتكنولوجيا دوراً محورياً من حيث إتاحة تقييم علمي حديث والإسهام في نظام فعال للإنذار المبكر والتوعية. وقد سبق أن تضمن تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠٠٥ توصية بشأن تجديد هذه الهيئة الفرعية، واتخذ مؤتمر الأطراف مقررًا في دورته الثامنة أدى إلى التغييرات الجارية فيما يتعلق بسير عمل لجنة العلم والتكنولوجيا وبتواصلها مع الشبكات العلمية الخارجية، وهي خطوة تدعمها عملية

(٢) الفقرة ٢ من المادة ٢٢.

الاستعراض المؤسسي التي يضطلع بها الأمين التنفيذي لاتفاقية مكافحة التصحر في هذا الصدد.

٢٨ - ويأمل المفتشون أن يقدم مؤتمر الأطراف في دورته التاسعة توجيهاً إضافياً ملموساً وعملياً إلى لجنة العلم والتكنولوجيا لكي تمضي في عملية تجديد عملها على نحو فعال.

٤ - تحديد الموارد وتعبئتها وتوجيه استخدامها

٢٩ - إن تحديد الموارد وتعبئتها وتوجيه استخدامها أمر لا بد منه لتقديم دعم فعال إلى الأطراف في سياق تنفيذ السياسات والإجراءات التي يحددها مؤتمر الأطراف.

٣٠ - وتتمثل المهمة الأساسية للآلية العالمية في إسهامها في تحديد مصادر جديدة لدعم أهداف الاتفاقية وقيامها بدور الوسيط كآلية تمويل لمساعدة الأطراف في الوصول إلى تلك الموارد. وحُدّد دور الآلية العالمية لتكون وسيلة "لزيادة تدفق الموارد من أجل تنفيذ اتفاقية مكافحة التصحر، وفي الوقت نفسه زيادة كفاءة وفعالية الآليات المالية الموجودة"^(٣)، مع تفادي الازدواجية وإضافة قيمة إلى الآليات القائمة. وكان بالتالي متوقفاً منها أن تستجيب للفرص الناشئة وتُوجّه نحو تعزيز تمويل متعدد المصادر ومتعدد القنوات.

٣١ - ينبغي أن يقوم مؤتمر الأطراف بما يلي:

(أ) تحديد مفهوم التصحر وتردي الأراضي بوضوح، بما يلائم غرض وحدود ما يُقصد معالجته في إطار الاتفاقية؛

(ب) التركيز على إدراج التصحر ضمن الاهتمامات الدولية على الصعيد السياسي والاجتماعي والاقتصادي، وإتاحة إطار عالمي تمكيني لتنفيذ الاتفاقية عن طريق خطوات منها ما يلي:

١٠٠٠ تعزيز اتخاذ إجراءات ملموسة وتحديد بيانات تستند إلى الأدلة لتوعية المجتمع الدولي بأسباب وعواقب التصحر وأوجه ترابطه مع غيره من القضايا الأساسية على الصعيد العالمي؛

٢٠٠٠ تعزيز دوره في مجال الدعوة والتوعية في هذا الصدد؛

(٣) الوثيقة ICCD/COP(1)/11/Add.1، مرفق المقرر ٢٥/أ-١، الصفحة ٧٩.

٣٥ تعزيز قدرته المتعلقة بالإنذار المبكر بما يتيح للسلطات الوطنية والمجتمع الدولي قاعدة بيانات موثوقة تمكنها من الاضطلاع بفعالية بإجراءات وقائية وتصحيحية ملموسة لمكافحة التصحر.

وينبغي أن تتفاعل الآليات التي حُددت لتعبئة الموارد في إطار الاتفاقية على نحو وثيق مع الهيئات الفرعية للاتفاقية، دون أن يكون في ذلك ازدواجية مع الدور الاستشاري لهذه الهيئات على الصعيد التقني وفي مجال السياسة العامة ومع الحرص على تعزيز التكامل معها. وينبغي أن تركز هذه الآليات على دورها المالي المحدد من خلال تطوير خبراتها المالية وتقوية وظيفتها الرئيسية كجهات تقدم المعلومات بشأن مصادر التمويل المتاحة للاتفاقية.

جيم - الولايات المنبثقة عن الاتفاقية

١ - الدور الفريد لاتفاقية مكافحة التصحر

٣٢ - ينبغي أن تكون ولايتا كل من أمانة الاتفاقية والآلية العالمية متكاملتين ومتعاضدتين كشرط لنجاح تلبية احتياجات الأطراف في الاتفاقية، سواء كانت هذه الأطراف متأثرة أم لا.

٣٣ - وبالتالي، ينبغي أن تتوقف العراقيل التي كثيراً ما تقف حجرة عثرة أمام صياغة السياسات المتعلقة بالاتفاقية وأمام عمليات التنفيذ اللاحقة بسبب مواقف متضاربة ومتكتمة حول هذه الفئة أو تلك من الفئات المعنية المنقسمة إلى "متأثرة" أو "غير متأثرة".

٣٤ - وينبغي أن تعتبر الأطراف نفسها كفئات معنية على قدم المساواة بمواجهة مشكلة عالمية تتطلب عملاً جماعياً ملحاً، وأن تنظر إلى التعاون بين مختلف الهيئات الفرعية كعنصر ضروري لتجنب هدر موارد تزداد شحاً، وإلى التعريف الاستراتيجي لبرامج العمل المشتركة كعنصر ضروري للتنفيذ الفعال للاتفاقية.

٢ - معضلة هيكل داعم مزدوج

٣٥ - يبين التقييم الذي أجراه المفتشون أن ولايتي أمانة الاتفاقية والآلية العالمية ما انفكتا، في سياق تطورهما على مر السنين، تأخذان منحى فيه ترادف وازدواجية بدلاً من أن تكونا متكاملتين ومتآزرتين، وذلك نتيجة لعوامل مختلفة منها على وجه الخصوص عدم تضمّن ولاية كل منهما تعريفاً لحدود مهامهما وتقسيم العمل بينهما^(٤)، وعدم وجود سلسلة قيادية

(٤) انظر المرفق.

رأسية موحدة لفرض التنسيق في تحديد وتنفيذ برامج عمل كل منهما، وعدم وجود آليات منتظمة تكفل الاتساق والتكامل بدلاً من الترادف والازدواجية.

٣٦ - وفيما يتعلق بمسألة التنسيق، ثمة محاولة جارية لتحديد برنامج عمل مشترك، عملاً بما نصت عليه الاستراتيجية، لكن ذلك يظل بعيداً عن الاستغلال الفعال لكل ما هو متاح بكل تأكيد من إمكانات فريدة للتعاون والتنسيق بين الأمانة والآلية العالمية. ولا يفي برنامج العمل المشترك في شكله الحالي بالتوصيات الواردة في تقرير وحدة التفتيش المشتركة السابق، وهي توصيات اعتمدها مؤتمر الأطراف في مقرره ٣/م-أ-٨.

٣٧ - وقد سبق أن تضمن التقرير السابق لوحدة التفتيش المشتركة دعوة إلى تحديد أفضل لتقسيم العمل بين أمانة الاتفاقية والآلية العالمية وضمان وجود تمايز فعال لمهامهما^(٥). لكن، في الممارسة العملية، تظل المؤسساتان توديان وظائف متماثلة بدون تشاور مسبق بينهما. فكلاهما تتدخل على الصعيد المحلي وتقدم الدعم التقني وتسعى إلى جمع الأموال لضمان تنفيذ الأنشطة، وهي أموال تضاف إلى ما تحصلان عليه من الميزانية الأساسية. ويتسبب هذا الحال في التباس الأمر على الأطراف فيما يتعلق بتحديد المخاطب المؤسسي المناسب الذي ينبغي التوجه إليه لتقديم طلبات الحصول على المساعدة التقنية.

٣٨ - وقد وثقت خلال عملية التقييم عدة أمثلة لحالات فشل في التنسيق وتنافس تدل على الحاجة الملحة إلى تحديد آليات منتظمة لضمان الاتساق والتكامل. ومن هذه الحالات حالة استخدام غير مرخص لاسم الأمين التنفيذي في منشور من المنشورات، وحالة لم تقم فيها الآلية العالمية بإخطار أمانة الاتفاقية بإلغاء أحد الاجتماعات، وهو اجتماع سافر إليه موظفون مبعوثون في مهمة رسمية من أجل حضوره. وما بدا في الماضي كأنه مشكلة مردها انعدام الثقة بين بعض الشخصيات برز بوضوح كخلل مؤسسي واضح يتعلق بكيانين يقومان بخدمة نفس الجهات المعنية ويضطلعان بوظائف متماثلة من دون تنسيق.

٣٩ - وعموماً، لا يقتصر الهدف من هذا التقييم على استنتاج ما إذا كانت أنشطة الآلية العالمية ناجحة أم لا، بل إنه يشمل أيضاً تحديد ما إذا كانت هذه الأنشطة تجري في إطار ولاية الآلية العالمية ولا تتجاوز نطاق التدخل المسند إليها على نحو فيه ازدواجية وترادف مع المهام التي تدخل في اختصاص أمانة الاتفاقية والهيئات الفرعية أو مع تلك التي تدخل في ولاية شركاء آخرين، مثل المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة وغير ذلك من أعضاء لجنة التيسير.

(٥) JIU/REP/2005/5، التوصية ١٤.

٤٠ - وعندما يعتمد مؤتمر الأطراف برامج عمل متوسطة الأجل، كخطوات وسيطة نحو بلوغ الأهداف الطويلة الأجل التي حددها الاستراتيجية، فإنه يمهد بذلك الطريق نحو إمكانية اعتماد بروتوكول تنفيذي في مرحلة لاحقة. وفي الواقع، من المتوقع أن يكون مؤتمر الأطراف قادراً، بعد فترة عشر سنوات، على تحديد إجراءات وصكوك ومؤشرات واضحة تمكنه من تحديد هذا البروتوكول بدقة، استناداً إلى الدور الاستشاري الذي تضطلع به من لجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية ولجنة العلم والتكنولوجيا في مجال السياسات العامة وعلى الصعيد التقني. ومن شأن هذا البروتوكول أن يصبح أداة إضافية للاتفاقية يتيح معالجة منهجية للقضايا المدرجة في ولايتها وإيلاء ما يلزم من اعتبار للنقاش العام العلمي والسياساتي الذي تشهده أوساط المجتمع الدولي، بما يشمل أوجه التآزر مع الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف الأخرى، لا سيما اتفاقيات ريو.

٤١ - ومع أن الاستراتيجية قد حددت رؤية لتنفيذ الاتفاقية على مدى ١٠ سنوات، فإنها لم تبين بروتوكولاً محدداً لتنفيذ الاتفاقية. وقد وضعت الاتفاقيات البيئية الأخرى أدوات محددة لهذا الغرض عن طريق وضع بروتوكولات تنفيذية محددة.

٤٢ - ويعتقد المفتشون أن بروتوكولاً تنفيذياً من هذا القبيل يمكن أن يُعتمد من جانب مؤتمر الأطراف كهدف طويل الأجل يستند إلى الدروس المستخلصة من تجربة ١٠ سنوات في تنفيذ الاستراتيجية.

٣ - ولاية الآلية العالمية في ضوء الاستراتيجية

٤٣ - ترد أهداف الآلية العالمية ومهمتها الأساسية في نص الاتفاقية ونص الاستراتيجية لعام ٢٠٠٧ وهو أحدث عهداً. ومع ذلك، فعند تحديد هذه الأهداف، يظل النصان كلاهما منحصرين في نطاق السياسة العامة. وهما لا يوضحان إجراءات ومراحل وأهداف ملموسة ولا مؤشرات قياسية (SMART)^(٦) لتقييم نجاح وأداء أنشطة الآلية العالمية في سياق وفائها بولاية واسعة النطاق عموماً.

٤٤ - وتنص الفقرة ٤ من المادة ٢١ من الاتفاقية على إنشاء الآلية العالمية كآلية لتمويل الاتفاقية، بينما تحدد الفقرة ٥ من المادة نفسها ولاية الآلية بمزيد من التفصيل.

٤٥ - وتقدم الاستراتيجية إطاراً يجسد رؤية الأطراف في الأجل الطويل. ويمثل هذا الإطار، الذي يستوعب الكثير من التوصيات الواردة في التقرير السابق لوحدة التفتيش المشتركة،

(٦) مؤشرات قياسية أو ما يعرف اختصاراً بمؤشرات SMART: مؤشرات قابلة للتحقيق والقياس ومحددة النتائج والتوقيت.

وثيقة أساسية لتطور الاتفاقية حالياً ومستقبلاً. وإضافة إلى ذلك، يوسع الإطار المذكور نطاق عمل الآلية العالمية ليشمل تقديم المساعدة إلى البلدان الواقعة في أوروبا الوسطى والشرقية. وتحدد الاستراتيجية بصفة خاصة خمسة أهداف تنفيذية ونتائجها المتوقعة، كما أسندت إلى الآلية العالمية دوراً قيادياً فيما يتعلق بالهدف التنفيذي ٥ ودوراً داعماً فيما يتعلق بالهدفين التنفيذيين ١ و ٢، كما يتضح من الجدول ١ أدناه:

الجدول ١

تقسيم المسؤوليات بين الأمانة والآلية العالمية استناداً إلى الاستراتيجية

تقسيم المسؤوليات	أمانة اتفاقية مكافحة التصحر	الآلية العالمية
الهدف التنفيذي ١: الدعوة وإذكاء الوعي والتثقيف	<u>دور قيادي</u>	دور داعم
التأثير بفعالية في العمليات الدولية والوطنية والمحلية وفي الجهات الفاعلة ذات الصلة لتناول المسائل المتعلقة بالتصحر/تردي الأراضي والجفاف على نحو مناسب.		
الهدف التنفيذي ٢: إطار السياسات العامة	<u>دور قيادي</u>	دور داعم
دعم هيئة بيئية مؤاتية لتعزيز الحلول المتعلقة بمكافحة التصحر/تردي الأراضي وتخفيف آثار الجفاف.		
الهدف التنفيذي ٣: العلم والتكنولوجيا والمعرفة	<u>دور قيادي</u>	
الوصول إلى مستوى السلطة العالمية في مجال المعرفة العلمية والتقنية المتعلقة بالتصحر/تردي الأراضي وتخفيف آثار الجفاف.		
الهدف التنفيذي ٤: بناء القدرات	دور داعم	
تحديد ومعالجة احتياجات بناء القدرات المتعلقة بمنع حدوث التصحر/تردي الأراضي وقلب اتجاهه والتخفيف من آثار الجفاف.		
الهدف التنفيذي ٥: التمويل ونقل التكنولوجيا	دور داعم	<u>دور قيادي</u>
تعبئة الموارد المالية والتكنولوجية الوطنية والثنائية والمتعددة الأطراف وتحسين انتقاء أهداف استخدامها وتنسيق ذلك لزيادة أثرها وفعاليتها.		

٤٦ - ومن المؤكد أن الاستراتيجية قد أعطت زخماً جديداً للاتفاقية من خلال إتاحة رؤية للسنوات العشر المقبلة، لكنها فشلت أيضاً في تجنب الجوانب الملتبسة المتعلقة بتحديد مسؤوليات كل من الآلية العالمية والأمانة عند وضع أهدافهما التنفيذية؛ وفي بعض الحالات ربما قد تكون الاستراتيجية قد زادت من الالتباس بإضافة المزيد من الغموض إلى المهام المسندة إلى كل منهما.

٤٧ - وللأمانة دور تؤول فيه في جميع الأهداف التنفيذية، أما الآلية العالمية فلها دور تؤول فيه في ثلاثة من تلك الأهداف. وضيّعت فرصة لإدخال المؤشرات القياسية وتحديد أهداف واضحة

قائمة على أساس النتائج في نص الاستراتيجية ورسم خارطة طريق خالية من الغموض في تفسير مختلف المسؤوليات التنفيذية، الأمر الذي كان من شأنه أن يوجد أساساً لتنسيق أفضل بين المؤسسات المختلفة للاتفاقية.

٤٨ - واضطلع بمزيد من العمل من أجل وضع نهج أكثر تحديداً واستناداً إلى الإدارة القائمة على النتائج، وعُرضت محصلة ذلك على الدورة السابعة للجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية في اسطنبول. ومع أن هذا الجهد الجدير بالثناء مثل تحسناً جسده اتباع نهج لإدارة القائمة على النتائج حيال برنامج العمل، فالمؤشرات المقترحة لا تزال على درجة كبيرة من الغموض، إذ حُددت في كثير من الأحيان بسمات نسبية (عدد كذا، أو زيادة قدرها) بدون تبيان أهداف محددة قابلة للقياس الكمي، بل إنهما قد حُددت في بعض الأحيان استناداً إلى أداء جهات فاعلة أخرى ليس بإمكان الأمانة ولا الآلية العالمية أن يكون لهما تأثير حقيقي عليها.

٤٩ - وأخيراً، تجدر الإشارة إلى الجهود التي تبذلها الآلية العالمية فيما يتعلق بوضع قائمة جرد وفقاً للفقرة ٥ (ب) من المادة ٢١ من الاتفاقية. ويتيح "محرك البحث في البيانات المالية المتعلقة بتردي الأراضي" معلومات هامة تستخدمها الآلية العالمية وغيرها من المنظمات، حسبما تبين من مقابلات التقييم التي أجراها المفتشون. ومن شأن مواصلة تحديث هذه الأداة وتحسين سهولة استخدامها وربطها الشبكي أن يجعل منها وسيلة أكثر جدوى في معالجة قضايا تردي الأراضي وإفادته في التدخل في المناطق الساخنة التي يحددها الرصد المنهجي من خلال التعاون الفعال بين أصحاب المصلحة المعنيين بتردي الأراضي وبالإدارة المستدامة للأراضي.

٥٠ - وقد تضمن إصدار ٢٠٠٢ لمحرك البحث في البيانات المالية المتعلقة بتردي الأراضي قائمة جرد جديدة بشأن أنشطة التصدي للجفاف مقدمة من مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية. وينبغي تعزيز التعاون بين الآلية العالمية ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لتعزيز إجراءات الوقاية من الكوارث الناتجة عن التأثير المحتمل لحالات الجفاف. ويمكن للآلية العالمية أن تؤدي دوراً في إطار صيغة "النداءات العاجلة" التي يطلقها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية نيابة عن الأمين العام، وأن تسهم بالتالي بخبرتها وتنقاسم ما يعبأ من موارد بفضل هذه النداءات، عندما تكون ذات صلة بالجفاف. وينبغي وضع استراتيجية واضحة بشأن حدود دور الآلية العالمية في هذه التدخلات.

٤ - ولاية الأمانة الدائمة

٥١ - للأمانة الدائمة ولاية تشمل، إضافة إلى تقديم الخدمات إلى مؤتمر الأطراف وهيئاته الفرعية، تيسير تقديم المساعدة إلى البلدان النامية الأطراف المتأثرة، بناءً على طلبها، لا سيما

في أفريقيا، فيما يتصل بتجميع وإرسال المعلومات المطلوبة بموجب الاتفاقية في الفقرة ٢ (ج) من المادة ٢٣.

٥٢ - ومن أجل دعم الأطراف المتأثرة في تقديم المعلومات امتثالاً لمتطلبات الإبلاغ المتعلقة بالاتفاقية، تحتاج الأمانة إلى إيجاد دعم مالي يمكنها من مساعدة هذه البلدان في جمع وتصنيف البيانات ذات الصلة بالموضوع، وفقاً لمعايير تقديم التقارير التي يضعها مؤتمر الأطراف (جمع البيانات والتحليل والصياغة). وفي السياق نفسه، تضطلع الآلية العالمية بولاية مساعدة البلدان في تعبئة الموارد، وتحقيقاً لهذه الغاية تحتاج أيضاً إلى الاعتماد على معلومات محدثة تُجمع على الصعيد القطري. وهذا يستلزم بالأساس عملاً مماثلاً للعمل الذي يقتضيه تحقيق الهدف النهائي للأمانة، أي جمع البيانات وتقييم احتياجات البلدان.

٥٣ - لذا، فرغم تباين دورة إجراءات كل من الآلية العالمية والأمانة وتباين الغايات الصريحة لكل منهما، فهما تشتركان في نوع محدد من الأنشطة المطلوبة، ولو في مرحلة مختلفة من دورة مشاريعهما. ولو كان هناك تعاون أفضل بين الآلية العالمية والأمانة، فلربما كان ذلك سيؤدي تلقائياً إلى تعزيز المزايا النسبية لكل منهما، وفي نهاية المطاف إلى تحقيق الفعالية على صعيد تنسيق الموارد وتقاسم الخبرات، فضلاً عن تعزيز تخصص الآلية العالمية في مجال تعبئة الموارد الذي هو جزء من واجباتها.

٥٤ - وتفتقر الأمانة إلى الموارد اللازمة لتوفير الدعم الكافي للاتفاقية، سواء على الصعيد المالي أو التقني والعلمي. فعلى سبيل المثال، تواجه الوحدة المعنية بإدارة المعارف والشؤون العلمية والتكنولوجية نقصاً في الموظفين، الذين لا يتجاوز عددهم أربعة موظفين، تمول وظيفتين اثنين منهم من الميزانية الأساسية.

٥٥ - ويؤدي انعدام التنسيق في تلبية احتياجات الأطراف من الخدمات بكل من الأمانة والآلية العالمية إلى وضع معظم برامجهما 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.

٥٦ - وتفتقر أنشطة بناء القدرات والتوعية إلى تحديد واضح، علماً أن الآلية العالمية تقوم بتهيئة أنشطة لبناء القدرات من خلال الجهد المكثف المبذول في إطار مبادرة تصميم استراتيجيات تمويل متكاملة لمكافحة التصحر. وإضافة إلى ذلك، لا يوجد أدنى تشاور بين الآلية العالمية والأمانة بشأن محتويات مجموعات المواد التدريبية، مما يعني أن الممارسة العملية تخلو من أي تنسيق أو اتساق فيما يُبلغ للبلدان. ويؤثر هذا سلباً على دور الدعوة في إطار الاتفاقية بسبب نشر انطباع مفاده وجود "اتفاقية برأسين".

ثالثاً - تقييم الآلية العالمية

٥٧ - تتعدد وجهات النظر فيما يتعلق بتفسير خصوصية الآلية العالمية كمؤسسة أنشئت في إطار الاتفاقية بموجب المادة ٢١ المتعلقة بالآليات المالية؛ فالبعض يرى فيها مجرد ثمرة تسوية سياسية أدت إلى إنشاء مؤسسة لم تُمنح ما يلزمها من الوسائل الضرورية ولم تحدد لها أهداف ملموسة للاضطلاع بالولاية المسندة إليها بنجاح. أما البعض الآخر فيعتبر أن التعريف المبهم لوسائل وأهداف الآلية العالمية يشكل نوعاً من الغموض البناء.

٥٨ - وفي ضوء هذه الخلفية القائمة على تفسيرين متباينين، يعتقد المفتشون أن إجراء تقييم موضوعي لأداء الآلية العالمية في سياق اضطلاعها بولايتها لا يمكن أن يجري إلا في ضوء تحليل للسياق الكامل للاتفاقية التي يتوقع من الآلية العالمية تقديم خدمات في إطارها.

٥٩ - وترمي التوصيات الواردة في هذا الفصل وفيما يليه من فصول، على وجه التحديد، إلى تعزيز الإجراءات التي من شأنها أن تؤدي إلى أداء أفضل في تحقيق أهداف الاتفاقية، عن طريق تحسين العلاقات بين هياتها الفرعية والآلية العالمية والأمانة الدائمة. وتظل هذه التوصيات صالحة أياً كان سيناريو السياسات العامة الذي قد يعتمد عليه مؤتمر الأطراف نتيجة لهذا التقرير.

ألف - تقييم أنشطة الآلية العالمية

٦٠ - اختارت الآلية العالمية كمحور لاستراتيجية سياساتها العامة الهدف التنفيذي ٥، لا سيما النتيجة المتوقعة ٥-١، وهي: "قيام البلدان الأطراف المتأثرة بوضع أطر متكاملة للاستثمار من أجل تعبئة الموارد الوطنية والثنائية والمتعددة الأطراف لزيادة فعالية وأثر تدابير التدخل".

٦١ - وفي الممارسة العملية، أعادت الآلية العالمية صياغة طريقة عملها للوفاء بولايتها فيما يتعلق بتعبئة الموارد، فأصبحت كنوع من المؤسسات الفكرية المتخصصة والرائدة تضطلع بإجراء بحوث جوهرية بشأن مواضيع البيئة؛ ولا يتوقف ذلك فقط عند التصحر بل يشمل فيما يشمله عدة قضايا متداخلة مثل تغير المناخ والتنوع البيولوجي واستغلال الغابات والتجارة والتنمية المستدامة. وهي مهمة لا تفتقر بشأنها إلى ولاية راسخة فحسب، ولكنها أيضاً من المهام التي لا يمكن لها أن تنافس فيها غيرها من المؤسسات المزودة بأدوات وإمكانيات أفضل.

٦٢ - وعند تحليل سمات عمل الآلية العالمية وتشكيلها موظفيها في ضوء ما تقوم به من أنشطة، يمكن أن نستنتج أن الجوانب المالية، في حد ذاتها، لا تشكل سوى وجه واحد من

أوجه خبرة الآلية العالمية وليس أهمها. وفي الواقع، يجسد الهيكل التنظيمي لموظفي الآلية العالمية صورة منظمة مكرسة لبحث مواضيع جوهرية. ومما يمكن ملاحظته في هذا الصدد أن الهيكل التنظيمي الحالي لموظفي الآلية العالمية لا يجسد الواجبات التي تليها ولايتها الأساسية. فجزء كبير من الفريق يتولى إسناد وظائف أساسية متعلقة بتعبئة الموارد عن طريق تقديم مشورة تقنية متخصصة تتعلق بالمسائل الجوهرية كدعم لاستراتيجيات التعبئة.

٦٣ - وقد اكتسبت الآلية العالمية، من خلال العمل في فراغ وفي ظل تعاون مع الشركاء الآخرين لا يرقى إلى ما هو مطلوب، طابع المنظمة المكتفية بذاتها، وهو طابع لا يناسب سوى مؤسسات أكبر حجماً من التي تضطلع بولاية أوسع بكثير في مجال تعبئة الموارد. وكان ممكناً أن تعزز الآلية العالمية كثيراً كفاءتها في خدمة الأطراف واتساق عملها مع الولاية المسندة إليها بموجب الاتفاقية لو أنها عززت شبكتها وحسنت تبادلها للمعلومات وتنفيذها المشترك مع منظمات أخرى، بدلاً من السعي بصورة منهجية إلى استيعاب المعرفة داخلياً وتقليل الاعتماد على الإسهام الخارجي.

٦٤ - وإذا كانت هيئة المشاريع تتطلب بلا شك تضمين وثائق المشاريع معلومات جوهرية وفنية لدعم عملية تعبئة الموارد، فإن هناك وسائل أخرى لجمع وتنسيق هذه المعلومات، من قبيل التواصل والشراكة. فجميع أعضاء لجنة التيسير، وخاصة الوكالات التي يوجد مقرها في روما، بما في ذلك الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، يمكن أن تتولى هيئة الجانب الجوهري للمشاريع وجمع المعلومات على الصعيد القطري والإقليمي، بما يتيح للآلية العالمية أن تركز بدرجة أكبر على ولايتها المحددة والفريدة الهادفة إلى تحديد مصادر تمويل جديدة وتشجيع النهج المبتكرة لتعبئة الموارد.

٦٥ - وليس هناك من شك في النوعية التقنية للأعمال التي تضطلع بها الآلية العالمية وموظفوها، ولكن المسألة المطروحة تتعلق بالتحقق من أن هذا النوع من الأعمال الفنية يندرج في نطاق اختصاصها ومن أنه لا يتجاوز الولاية المسندة إليها بموجب الاتفاقية.

٦٦ - ويتطلب وضع استراتيجيات إدارية متكاملة، وهو نشاط أساسي تضطلع به الآلية العالمية، مداخلات متمثلة في التقييمات البيئية. وينبغي أن يهدف النهج الذي تتبعه الآلية العالمية إلى جني أقصى فائدة ممكنة من خبراتها المتخصصة بضمان الاتصال والتنسيق مع شركائها، لا سيما مع أعضاء لجنة التيسير وهيئات منظومة الأمم المتحدة الأخرى وفقاً لمبدأ "توحيد الأداء في الأمم المتحدة" وإعلان باريس بشأن فعالية المعونة (إعلان باريس). ويعتبر المفتشون أن الآلية العالمية لم تستطع بالقدر الكافي ما سبق أن قام به الشركاء الآخرون، وخاصة التقييمات البيئية القطرية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وغيرها. لذا فإن

قدرات الآلية العالمية في مجال الوساطة من أجل تعبئة الموارد لا تستند إلى تقييم بيئي علمي مقنع، وهو أمر لا يمكن الاستعاضة عنه بما اكتسب من خبرة داخلية. وعلاوة على ذلك، لم تتمكن الآلية العالمية، في سياق تخطيط وتنظيم عملها في مجال الإدارة المستدامة للأراضي، من ربط علاقات عمل فعالة وتنفيذية مع شركاء كبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، بهدف الاستفادة من المزايا النسبية لكل منهما.

٦٧ - وينبغي أيضاً أن يتجاوز التواصل الفعال مع شركاء آخرين النهج ذات الطابع المخصص وأن يأخذ شكل تفاعل هادف طويل الأجل يخدم توجيه استخدام الخبرات الحديثة المتاحة خارجياً. فمثلاً، ذكرت أمانة اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية لتغير المناخ أن تنظيم اجتماعات بناءً على طلب الآلية العالمية، من أجل تبادل المعلومات بشأن مواضيع ذات صلة بتغير المناخ والقضايا والنهج المرتبطة بذلك، لربما كان مفيداً في تيسير قدرة الآلية العالمية على الوساطة.

٦٨ - وينبغي أن تستفيد الآلية العالمية على نحو أكثر فعالية من قدرات التقييم المتاحة لدى جهات أخرى، مثل برنامج الأمم المتحدة للبيئة والأمانة الدائمة، لتعزيز خبرتها الداخلية في التقييم البيئي. وفي سياق المذكرة المتفق عليها مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ينبغي إبراز دور الأمانة بوضوح بالنظر إلى ولايتها السياسية، وذلك من أجل بلوغ أقصى تعاون ممكن مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة. وقد هيأ برنامج الأمم المتحدة للبيئة وشعبته المعنية بالتنسيق مع مرفق البيئة العالمية ورقة سياسات عامة في عام ٢٠٠٢، معنونة "إدارة استخدام الأراضي وحفظ التربة في برنامج الأمم المتحدة للبيئة: نهج وظيفي معزز"^(٧)، وفيها يشدد البرنامج على دوره في معالجة الأبعاد البيئية لإدارة استخدام الأراضي، وفي دعم تنفيذ اتفاقية مكافحة التصحر، ودعم أفريقيا من خلال المبادرة البيئية المدرجة في الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا. وينبغي أن تولي الآلية العالمية اهتماماً للدعوة التي أصدرها مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة من أجل الحث على استخدام برنامجه لإدارة النظم الإيكولوجية.

٦٩ - وعلى صعيد الدور الرئيسي للآلية العالمية المتعلق بوسائل التمويل المبتكرة، وفي الوقت الذي يتضح فيه اهتمام القطاع الخاص باستراتيجيات المسؤولية الاجتماعية للشركات وتحسين صورته لدى الرأي العام من خلال دعم القضايا الهامة، يلاحظ أن هذا المجال من مجالات جمع الأموال لا يزال ضعيفاً في استراتيجية الآلية العالمية بصفة عامة. وسوف يكون

.UNEP/GC.22/INF/25 (٧)

بالتأكيد مفيداً للاتفاقية أن تُعزَّز العلاقة مع أوساط الأعمال والقطاع الخاص والمؤسسات، من أجل تحديد مصادر جديدة لتعبئة الموارد.

٧٠ - وفي كثير من الأحيان، يستخلص أن الآلية العالمية تستهدف نفس الجهات المانحة التي تستهدفها الآليات المالية الأخرى القائمة، وهذا لا يؤدي لا إلى زيادة فعالية وكفاءة الآليات المالية القائمة ولا إلى تيسير الحصول على المشورة والمعلومات المحدثة فيما يتعلق بالمصادر المبتكرة الكفيلة بتكملة التمويل الحالي.

٧١ - وقد يستشف من المقابلات أن برنامج عمل الآلية العالمية هو أكثر استناداً لتوجيهات المانحين فيما يبدو منه لطلبات الأطراف المؤهلة. ولا تتجاوز نسبة الاحتياجات الحالية للآلية العالمية التي تلبى من الميزانية الأساسية ٢٠ إلى ٣٠ في المائة. وتعتمد الآلية العالمية في المقام الأول على أموال التبرعات، التي غالباً ما تكون مخصصة وفقاً للأولويات المحددة في برامج الجهات المانحة. وقليلة هي الجهات المانحة التي تُبدي رغبة في المساهمة بتمويل غير مخصص.

٧٢ - ويتوقف برنامج عمل الآلية العالمية على مبدأ العرض، علماً أن التزامات التمويل أمر لا يمكن التنبؤ به ولا برمجته بسبب عدم وجود مبادرة من جانب الآلية العالمية لتحديد إطار تنفيذي واضح ومتسق. وحتى الآن، لم يوضع أي نهج قائم على النتائج موضع التنفيذ على نحو فعال على الرغم من أن تقريراً مرحلياً من المتوقع أن يقدم إلى مؤتمر الأطراف في دورته التاسعة، كجزء من الجهود الحالية التي تبذل في هذا المجال على نحو مشترك بين الآلية العالمية وأمانة الاتفاقية.

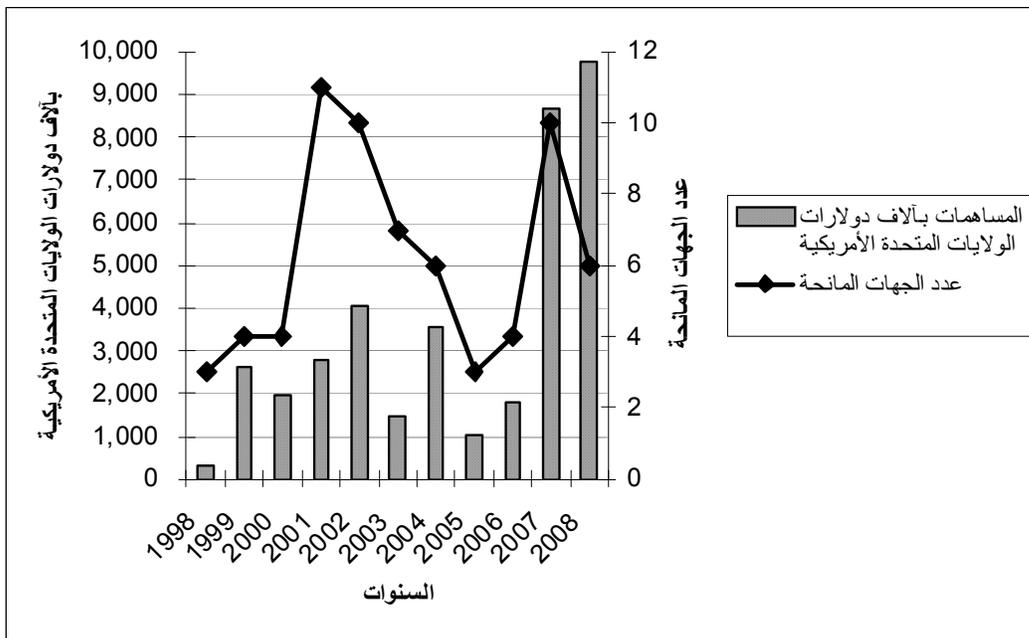
باء - رصد تعبئة الموارد بواسطة الآلية العالمية

٧٣ - خلال عملية التقييم قام المفتشون بتحليل الموارد المعبأة بصورة عامة بواسطة الآلية العالمية على مر السنين، وقِيموا مستوى رضا أصحاب المصلحة على استخدام وتأثير هذه الأموال، استناداً إلى تعليقات المانحين والمستفيدين من أنشطة الآلية العالمية، فضلاً عن غيرهم من الشركاء وأصحاب المصلحة.

٧٤ - وكما ورد سابقاً في هذا التقرير، أجرت الآلية العالمية في عام ٢٠٠٥ تغييراً في أسلوب إدارتها للأنشطة المقررة كجزء من استراتيجيتها. وشملت التغييرات تخلي الآلية العالمية عن أسلوب التمويل الصغير والمنح الصغيرة، إذ صُفيت ملفات المنح الصغيرة كلها في عام ٢٠٠٧. وتستهدف الإدارة الحالية مشاريع أوسع استناداً إلى عملية منهجية وعالمية تقوم على هيئة استراتيجية تمويل متكاملة في البلدان المؤهلة.

٧٥ - وتشير تبرعات المانحين في الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٨ إلى تغيّر ملموس في هذا الاتجاه من حيث مقدار الأموال المقدمة، ابتداءً من عام ٢٠٠٥، وهو تاريخ صادف تغيير الإدارة وسحب نهج مشاريع المنح الصغيرة تدريجياً إلى أن ألغي كلياً. وعموماً، تلقت الآلية العالمية من مجموعة متنوعة من الجهات المانحة مبلغ ٣٨ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة (دولار) في الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٨، منها ما يزيد على ٢٠ مليون دولار في الفترة بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٨. وقد انخفض عدد الجهات المانحة لكن متوسط المساهمة لكل جهة مانحة قد زاد، كما يتضح من الرسم البياني التالي.

تطور مساهمات الجهات المانحة المقدمة إلى الآلية العالمية في الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٨



٧٦ - وإذا كان التوفيق قد حالف الإدارة الجديدة للآلية العالمية في استهداف وحشد مبالغ أكبر من المساهمات المقدمة من الجهات المانحة النشطة، فإنها لم تنجح في أن تستكشف بكفاءة وبصورة منهجية سبل تمويل أخرى خارج أوساط الجهات المانحة التقليدية المستهدفة أصلاً من جانب جميع المنظمات الحكومية الدولية الأخرى. فالاتصال بالمؤسسات والقطاع الخاص أو غير ذلك من الجهات المانحة غير التقليدية أمر لم يُنظر إليه باعتباره عنصراً رئيسياً في استراتيجية الآلية العالمية فيما يتعلق بجمع الأموال، واكتفت في ذلك بجهود متفرقة على الصعيد الوطني لا تتجاوز البلدان التي تضطلع فيها الآلية العالمية بأنشطة، مثل تنظيم حلقات عمل وحلقات دراسية بشأن استراتيجية التمويل المتكاملة دعت إليها ممثلين عن منظمات غير

حكومية ومنظمات من المجتمع المدني ومؤسسات من القطاع الخاص لإجراء حوار مع المسؤولين الحكوميين والجهات المانحة المتعددة الأطراف.

٧٧ - وفي الآونة الأخيرة، أطلقت الآلية العالمية رسمياً متداها للجهات المانحة المتعددة الأطراف الذي عقد اجتماعه الأول (في براغ في أيار/مايو ٢٠٠٩). بمشاركة جهات مانحة نشطة وأخرى محتملة، وهو منتدى مفتوح لجميع الوكالات المانحة التي تدعم عمل الآلية العالمية حالياً أو الوكالات التي يمكن أن تصبح مانحة، سواء الثنائية أو المتعددة الأطراف، بهدف إجراء حوار منتظم ومهيكل معها بشأن رفع مستوى تمويل تنفيذ الاتفاقية على الصعيد القطري وضمان إمكانية توقع تمويل عمليات الآلية العالمية.

٧٨ - ومما يلاحظ استناداً إلى تعريف منتدى الجهات المانحة المتعددة الأطراف أن المنتدى بدوره يستهدف الوكالات المانحة، دون أن يتوجه لا إلى جهات مانحة غير تقليدية ولا إلى القطاع الخاص. ويبدو بالتالي أن الآلية العالمية تواصل اتباع استراتيجية لجمع الأموال لا تفي بالغرض الأساسي المسند إليها في إطار ولايتها ألا وهو اعتماد نُهج جديدة لتعبئة الموارد، منها التماس الرعاية المقدمة من الشركات وإيجاد قنوات اتصال بالمؤسسات وغيرها من مصادر التمويل المتكثرة.

٧٩ - ومن الناحية المالية تعتمد الآلية العالمية على ثلاثة أنواع من الصناديق:

(أ) الحساب الإداري للميزانية الأساسية: يتألف هذا الحساب الأول المخصص للآلية العالمية من مبالغ مستمدة من مخصصات الميزانية الأساسية للاتفاقية التي يقرها مؤتمر الأطراف لتلبية بعض النفقات الإدارية والتنفيذية للآلية العالمية؛

(ب) حساب النفقات الإدارية الممولة من التبرعات: هذا الحساب الثاني هو حساب إداري خاص تودع فيه مبالغ صغيرة تمويل منها بعض تكاليف الدعم المؤسسي للآلية العالمية، مثل رسوم مراجعة الحسابات والتأمين الصحي للمتقاعدين؛

(ج) الموارد الخاصة لتمويل اتفاقية مكافحة التصحر: يتألف هذا الحساب الثالث من المبالغ التي تبرع بها الجهات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف. وتستخدم الأموال المودعة في هذا الحساب للسداد المباشر المتعلق بالعمليات وترتيبات التمويل المشترك للتدخلات القطرية التي تضطلع بها الآلية العالمية على الصعيد على الوطني ودون الإقليمي. وهذا هو الحساب المحدد لجميع التبرعات في إطار منتدى الجهات المانحة المتعددة الأطراف. وحتى الآن، ليس هناك ترتيب صندوق استئماني ولا عملية لتحديد الموارد فيما يتعلق ببرنامج عمل وميزانية الآلية العالمية ككل. وجميع التبرعات تكون موضع مناقشة وتفاوض تجريهما الآلية العالمية مع فرادى الجهات المانحة. وهذا أمر قد يكون آخذاً في الاعتبار بعد الاجتماع الأول

لمنتدى الجهات المانحة المتعددة الأطراف في أيار/مايو ٢٠٠٩، ولكن حتى وقت وضع اللمسات الأخيرة على هذا التقييم لم تُتَّح تفاصيل محددة بشأن الترتيبات التي بُحِثت.

الإبلاغ والمساءلة

٨٠ - تقدم الآلية العالمية تقارير عن أنشطتها إلى مؤتمر الأطراف عن طريق الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وفقاً لمذكرة تفاهم بين مؤتمر الأطراف والصندوق. ويشكل التقرير المالي للآلية العالمية جزءاً من التقرير المقدم باسم رئيس الصندوق الدولي للتنمية الزراعية إلى مؤتمر الأطراف في دوراته العادية. ويقوم رئيس الصندوق بإجازة التقرير قبل تقديمه إلى مؤتمر الأطراف عن طريق الأمين التنفيذي للاتفاقية. وتجدر الإشارة إلى أن الترتيبات الأولية للتعاون بين الآلية العالمية وأمانة الاتفاقية كانت تسند دوراً استشارياً إلى الأمانة من خلال مشاركتها في الفريق الاستشاري التقني كوسيلة لتقديم المشورة بشأن مخصصات حساب الموارد الخاصة لتمويل الاتفاقية. لكن مثل هذا الهيكل الاستشاري لم يعد موجوداً، ولم تحدّد أي عملية تشاورية أو هيكل تشاوري مسبقين ليحلا محل التشاور مع الأمانة بشأن مقترح ميزانية الآلية العالمية قبل إقرارها من جانب رئيس الصندوق.

٨١ - وعلى الرغم من أن المساهمات تدرج بصورة تامة في هذه التقارير، فإن المفتشين لم يجدوا إلا القليل للغاية من المعلومات المفصلة تفصيلاً شفافاً عن استخدامها النهائي، لا سيما فيما يتعلق باستخدام الحساب الثالث - الموارد الخاصة لتمويل الاتفاقية. ولم يتسن التحقق من أوجه استخدام التبرعات في دعم البرنامج، على الرغم من كل الجهود التي بذلت للحصول على معلومات مفصلة وشفافة بشأن هذا البند. وتفيد الآلية العالمية بأن الأمانة الدائمة لم تقدم حساباً ذا مصداقية يبين وجه استخدام نسبة ٥ في المائة تحتفظ بها من أصل ١٣ في المائة من حصة الآلية العالمية/صندوق التنمية الزراعية في الميزانية الأساسية المخصصة لتكاليف دعم البرنامج. وإلى جانب ذلك، فحتى استخدام الآلية العالمية لنسبة ٨ في المائة الباقية لم يكن ممكناً التحقق منه. ويبين هذا الوضع أيضاً التعقيدات والقيود المرتبطة باستخدام ميزانية غير موحدة لأغراض عملية واحدة. ويضاف إلى ما سبق مسألة عدم استخدام مفهوم النفقات العامة فيما يتعلق بالأموال التي ترصد عن طريق الحساب الثالث في صندوق التنمية الزراعية. فلا يبلغ عنها في حد ذاتها في البيانات المالية، وليس هناك أي إشارة بعينها إلى هذا البند من الميزانية في مذكرات التفاهم الثنائية التي تنظم هذه المساهمات.

٨٢ - أما فيما يتعلق بتقييم استخدام التمويل وتقديم التقارير إلى الجهات المانحة، فإن منتدى الجهات المانحة المتعددة الأطراف يأخذ بنهج تحدّد حسب الجهات المانحة ويقدم تقارير

ذات طابع منفصل. وتتحدد العلاقة مع كل جهة من الجهات المانحة حسب الحالة، وليس هناك قالب عام لتقديم تقارير عن الأنشطة أو مؤشرات أداء مشتركة متفق عليها.

٨٣ - وفي بعض الحالات، أقر ممثلون عن جهات مانحة نشطة حضرت اجتماع منتدى الجهات المانحة المتعددة الأطراف أنهم لم يحددوا مؤشرات بعينها أو شروطاً خاصة لتقييم تأثير مساهماتهم في تحقيق أهداف محددة من أهداف الاتفاقية. وأعرب المساهمون في أنشطة الآلية العالمية عن ارتياحهم بصفة عامة للعمل المنجز وللتقارير الواردة بشأن هذه الأنشطة.

٨٤ - وأعرب ممثلون آخرون من جهات مانحة غير نشطة عن بعض القلق بشأن الاتجاهات الإدارية التي اتخذتها الآلية العالمية، إذ لاحظوا وجود اتجاه نحو شقّ وحدة مؤتمر الأطراف عن طريق تشجيع مفهوم "جهات معنية مختلفة" في إطار الاتفاقية. وأعربوا عن شعورهم بأن هذا النهج يؤدي إلى نتائج عكسية من خلال إبراز مفهوم للاتفاقية يشوبه تضارب يؤثر على العلاقة بين الجماعات المختلفة. وفي الماضي، كان عدم وجود تعاون استباقي بين أمانة الاتفاقية والآلية العالمية يعزى إلى عوامل بشرية معينة، بيد أنه لا يمكن لمثل هذه الحجة أن تعتبر صالحة الآن في ضوء استمرار الاختلالات التي كُشِف عنها، على الرغم من تعيين أمين تنفيذي جديد.

٨٥ - ويمكن أيضاً أن تعزى الأسباب الجذرية للسجال على صعيد القيادة المزدوجة الحالية للعمليات في الميدان وللتفاعل مع الأطراف والمؤسسات الأخرى إلى غياب تقاسم للمعلومات في الوقت المناسب بين الكيانين. ولا تشمل وثيقة الميزانية الأساسية الحالية موارد الآلية العالمية الخارجة عن الميزانية، في حين أن الآلية العالمية لا تُبلِّغ بالموارد المتاحة في الصندوق التكميلي للاتفاقية. وهذا مثال على حالة "استخدام ميزانيتين لأغراض عملية واحدة".

٨٦ - ولم يمارس مؤتمر الأطراف ولا مكتبه قط إشرافاً أو رقابة فعلية على كامل الموارد التي تستخدمها الآلية العالمية. وقد تلقت الآلية العالمية تحويلات بلغت ٥,٨ ملايين دولار من الميزانية الأساسية للاتفاقية خلال فترة السنتين الممتدة من ٢٠٠٨ إلى ٢٠٠٩، وهو ما يعادل ٢,٩ مليون دولار كمعدل سنوي^(٨). وبلغت التبرعات ٩,٣ ملايين دولار تتوزع كما يلي: ٥,٢ ملايين دولار من صندوق التنمية الزراعية ونحو ٤,١ ملايين دولار من مانحين آخرين. ولم يمارس مؤتمر الأطراف أي سلطة على هذه المساهمات من خارج الميزانية. وفي الماضي، اقترحت الآلية العالمية على المانحين عملية تحديد للموارد، باستخدام الإجراء الجديد للميزانية

(٨) سيعلن عن الأرقام المضبوطة بعد احتتام السنة المالية ٢٠٠٩.

المستندة إلى إدارة قائمة على النتائج من أجل ضمان إمكانية التنبؤ بالتمويل المقدم من المانحين. لكن الجهات المانحة، في سياق منتدى الجهات المانحة المتعددة الأطراف، لم توافق على تقديم مساهمات عامة غير مخصصة لتأمين جزء الموارد اللازمة لإسناد خدمة مشتركة بين جميع الجهات المانحة.

التوصية ١:

ينبغي أن تقدم الآلية العالمية وأمانة اتفاقية مكافحة التصحر تقريراً إلى مؤتمر الأطراف يتضمن برنامج عمل مكتمل وتقديرات للتكلفة الإجمالية التي يلزم تغطيتها في سياق فترة السنتين المقبلتين وفي الأجل المتوسط، وأن تضع خطة تتيح لمؤتمر الأطراف ممارسة الإشراف والرقابة على تعبئة التبرعات والموارد الأساسية وعلى تخصيصها واستخدامها في جميع أنشطة هيئات الاتفاقية والآلية العالمية والأمانة.

جيم - تقييم عمل الآلية العالمية في الميدان

٨٧ - اضطلع المفتشون بعدد من المهام في الميدان، بما في ذلك المشاركة كمراقبين في عدد من الأنشطة التدريبية الإقليمية التي نظمتها الآلية العالمية من أجل نشر معلومات عن منهجيتها بشأن استراتيجيات التمويل المتكاملة.

٨٨ - ويستشف من استعراض سجل برامج التدخل القطري التي تضطلع بها الآلية العالمية، استناداً إلى وثائق داخلية، وجود فئتين من المشاريع كما هو مبين في الجدول ٢ أدناه:

الجدول ٢

التدخلات القطرية للآلية العالمية في الفترة ١٩٩٩-٢٠٠٩

نوع المشروع	أفريقيا		آسيا		أمريكا اللاتينية ومنطقة		أوروبا الوسطى		مجموع المشاريع
	عدد المشاريع	النسبة المئوية	عدد المشاريع	النسبة المئوية	عدد المشاريع	النسبة المئوية	عدد المشاريع	النسبة المئوية	
تقديم المساعدة التقنية بشأن التمويل	١٢٥	٥٤	٦٥	٢٨	٤٢	١٨	-	-	٢٣٢
التمويل*	٣٦	٣١	٢٨	٢٤	٤٩	٤٣	٢	٢	١١٥
المجموع	١٦١	٤٦	٩٣	٢٧	٩١	٢٦	٢	١	٣٤٧

المصدر: معلومات مستندة إلى وثيقة داخلية للآلية العالمية - التدخلات القطرية للآلية العالمية.

* انظر البيان التفصيلي في الجدول رقم ٣.

التدخلات القطرية للآلية العالمية المعتمدة على تمويل مباشر في الفترة ١٩٩٩-٢٠٠٩

التمويل	عدد المشاريع	المنطقة
(بدولارات الولايات المتحدة)		
٤ ٧٦٧ ٣١٣	٣٦	أفريقيا
٩٣٧ ٣٨٨	٢٨	آسيا
١ ٧١٥ ٤٤٠	٤٩	أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي
٢٢٠ ٠٠٠	٢	أوروبا الوسطى والشرقية
٧ ٦٤٠ ١٤١	١١٥	المجموع

٨٩ - وفيما يتعلق بالتدخلات القطرية التي ترد في التقارير كعمليات تمويل، فإن المبلغ الإجمالي المساهم به خلال الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٨ بلغ ٧,٦ ملايين دولار، علماً أن إجمالي التمويل المعبأ في الفترة نفسها بلغ ٣٨ مليون دولار (وفقاً للبيانات الواردة في الرسم البياني الوارد في الفرع باء أعلاه).

٩٠ - ونصت الاختصاصات التي وضعتها وحدة التفتيش المشتركة لتحديد عملها (التي قُدمت إلى لجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية في دورتها السابعة) على وضع مؤشرات قابلة للقياس الكمي للتعاون الناجح بين الآلية العالمية وشركائها. ويمكن أن يقاس هذا النجاح بمقدار الاستثمار الذي تعبئه الآلية العالمية من أجل الإدارة المستدامة للأراضي. وأفادت الآلية العالمية بأنهما قد عبأت في عام ٢٠٠٤ استثمارات بلغت نحو ٧٠٠ مليون دولار من أجل تنفيذ الاتفاقية (انظر التقرير السنوي لصندوق التنمية الزراعية لعام ٢٠٠٤، الصفحة ٧٣). وعند الاستفسار، قدمت الآلية العالمية إلى المفتشين بيانات عن الموارد المالية المعبأة من أجل الإدارة المستدامة للأراضي من خلال تدخلاتها (٢٠٠٨-٢٠٠٩). وبحث المفتشون حالة مبادرات إدارة الأراضي في بلدان آسيا الوسطى فوجدوا أنها دُعمت بالفعل بفضل اتفاق شراكة استراتيجية مع الآلية العالمية أبرم من أجل تنفيذ برنامج العمل دون الإقليمي للاتفاقية في بلدان وسط آسيا. وللشروع في وضع برنامج عمل دون إقليمي لبلدان آسيا الوسطى من أجل مكافحة التصحر في إطار الاتفاقية (وهو برنامج اعتمده خمسة بلدان في هذه المنطقة دون الإقليمية في ٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ في هافانا)^(٩)، كانت عدة جهات مانحة قد وقعت في عام ٢٠٠١ في جنيف مذكرة بشأن إقامة شراكة استراتيجية بمبادرة من الآلية العالمية. وأقرت بلدان آسيا الوسطى، فضلاً عن الجهات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف، مثل

(٩) متاح على الموقع <http://www.unccd.int/actionprogrammes/asia/subregional/2003/srapcd-eng-pdf>

مصرف التنمية الآسيوي، ومرفق البيئة العالمية، وصندوق التنمية الزراعية، ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، والوكالة الألمانية للتعاون التقني، والمركز الدولي للبحوث الزراعية في المناطق الجافة، بأن الآلية العالمية اضطلعت بدور قيادي في إقامة الشراكة الاستراتيجية لتنفيذ اتفاقية مكافحة التصحر في بلدان آسيا الوسطى من أجل تهيئة استجابات متسقة ومتكاملة وشمولية من جانب الجهات المانحة لمساعدة هذه البلدان. وأتاحت الآلية العالمية أيضاً للبلدان عملية أدت إلى تطوير مفهوم مبادرات إدارة الأراضي في بلدان آسيا الوسطى^(١٠). وواكب الاتفاق المبرم مساهمة أولية بمبلغ ٥٠.٠٠٠ دولار، مما أدى إلى تعبئة موارد مالية بلغ مجموعها نحو ١,٤ مليار دولار على مدى عشر سنوات؛ وكانت خطة المرحلة الأولى قد تلقت التزاماً بمبلغ ١٥٥ مليون دولار ومدفوعات بلغت ٩,٨٦ ملايين دولار في ٣١ آذار/مارس ٢٠٠٨.

٩١ - وبرزت مسألة متكررة في سياق التقييم الكمي لإنجازات الآلية العالمية في مجال تعبئة الموارد. فمع أن القياس الكمي لما تقدمه الجهات المانحة الثنائية من مساهمات من أجل الأنشطة التنفيذية للآلية العالمية أمر ليس بالصعب، فإن قياس تأثير هذه الأنشطة على تعبئة الموارد لم يكن سهلاً. ويلاحظ المفتشون أنه ليس هناك منهجية تتيح معرفة وقياس مقدار الأموال المعبأة الذي يعزى إلى جهود الوساطة التي تبذلها الآلية العالمية. ويعتقد المفتشون أن هذه المنهجية ينبغي أن توضع في أسرع وقت ممكن، وفقاً لمعايير الإدارة القائمة على أساس النتائج، من أجل تحديد إطار موثوق لتقييم إنجازات الآلية العالمية وزيادة الشفافية فيما يتعلق بالتأثير الفعلي لمساهمات الجهات المانحة. وعموماً، من شأن تولى الآلية العالمية قيادة أنشطة من قبيل التدريب أو تنظيم حلقات عمل مع أصحاب المصلحة، أو أي نشاط آخر يستجيب للأهداف التنفيذية ١ و ٢ و ٥ كما وردت في الاستراتيجية، أن يسفر عن اتفاقات شراكة استراتيجية مثل مبادرات إدارة الأراضي في بلدان آسيا الوسطى.

التوصية ٢:

ينبغي أن تضع الآلية العالمية مؤشرات للأداء الكمي عن طريق تجميع البيانات والمعلومات المتعلقة بالموارد المالية المعبأة نتيجة لتدخلاتها القطرية والإقليمية، واستناداً إلى إقرار مثبت يبين دورها القيادي وإسهامها في اتخاذ مبادرات وطنية وإقليمية/دون إقليمية في مجال برامج ومشاريع الإدارة المستدامة للأراضي.

(١٠) وثيقة لمصرف التنمية الآسيوي، "Project Development Facility Block B (PDF-B) Proposal to the Global Environment Facility for the Central Asian Countries Initiative for Land Management", December 2004, pp.3, 17 and 18.

٩٢ - ومع أن بعض البلدان رحبت بفرص المشاركة في تدريب بشأن استراتيجيات التمويل المتكاملة، فقد بدت غير مقتنعة بالقيمة المضافة الحقيقية لمثل هذه المبادرة، التي غالباً ما يُنظر إليها كصيغة للمنهجيات القائمة أصلاً تعيد الآلية العالمية تقديمها تحت تغليف واسم جديدين.

٩٣ - ومبادرات التمويل المتكامل جزء محوري من الاستراتيجية الحالية لتطوير الآلية العالمية، وقد شكل موضوع زيادة توسيعها جوهر الاقتراح المقدم إلى منتدى الجهات المانحة المتعددة الأطراف، بوصفها أداة رئيسية لتنفيذ الدعم المقدم من الآلية العالمية على المستوى الوطني. وقد وضعت الآلية العالمية هذه الاستراتيجية كخطوة داخلية ودون إسهام يذكر من جانب الشركاء المحتملين في التنفيذ، لا سيما مرفق البيئة العالمية أو أعضاء لجنة التيسير ووكالات الأمم المتحدة التي يوجد مقرها بروما، الأمر الذي يدفع إلى التساؤل نوعاً ما عن سلامة الاستراتيجية وصفحتها التمثيلية ومدى قبولها ودعمها على صعيد المنظومة.

رابعا - مكانة الآلية العالمية ضمن هيكل تسيير اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر والشراكات الأخرى

٩٤ - أدى تحديد ولايتين واسعتين للأمانة والآلية العالمية وإسناد مهام واسعة النطاق إليهما، دون إتاحة الوسائل الضرورية أو تعيين مجالات تركيز واضحة، إلى توسع حتمي في ممارستهما لولايتهما على نحو فيه تجاوز للمهام المسندة إليهما، الأمر الذي تطور إلى تداخل وازدواجية في الوظائف.

٩٥ - فلو كان التعاون والتنسيق بين الآلية العالمية والأمانة أكثر استباقية وفعالية وكفاءة، لأمكن استخدام الموارد المحدودة المتاحة بما يكفل استفادة الأطراف إلى أقصى حد ممكن. وكان يكفي وجود خطط تعاونية بسيطة لضمان تلبية مثل هذا المطلب الرئيسي، وفقاً لما يقتضيه التخصص وفصل الواجبات وزيادة التركيز. ولعله كان ممكناً في هذا الصدد النجاح في تطبيق صيغة بسيطة وكافية في آن واحد لو أن الآلية العالمية ركزت على دور تأمين التمويل وأداء الوساطة، مما كان سيسمح للأمانة الدائمة بالتركيز على ولايتها في مجال السياسات العامة.

٩٦ - وقد أدى هذا الوضع في الممارسة العملية إلى تصور مضلل لدى الأطراف المؤهلة مؤداه أن المساعدة يمكن أن تلتبس من الآلية العالمية أو من الأمانة على حد سواء، وأن هذا الأمر يتوقف فقط على الجهة التي يجري الاتصال بها، دون أي تمييز واضح للأدوار أو الغرض من التدخل. وسوء الفهم هذا ساهم بقوة في التصور الذي أضحي سائداً بصورة تدريجية

ويعطى انطباعاً عن وجود "قيادة مزدوجة" للاتفاقية وفكرة مؤداها أن الدعم المقدم في إطارها يظل متغيراً حسب كل حالة ومتقبلاً ولا يمكن التنبؤ به ومفتقراً إلى جدول أعمال برنامجي شامل يحكم تنفيذه. وعلاوة على ذلك، لا يبدو أن الأنشطة التي تضطلع بها الآلية العالمية تكون موضع تعاون مناسب مع الأمانة العامة من حيث تقاسم المعلومات والتنسيق، ولا حتى مع الشركاء المنفذين، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو برنامج الأمم المتحدة للبيئة أو البنك الدولي أو غيرهم من المصارف الإقليمية أو أعضاء لجنة التيسير وغيرها من المنظمات والبرامج ذات الصلة بالموضوع التابعة لمنظومة الأمم المتحدة.

٩٧ - وتمثل غاية الآلية العالمية حسيماً هو محدد في ولايتها الأصلية في ضمان جني قيمة مضافة من الترتيبات القائمة وتفادي الازدواجية في سياق وضع نُهج مبتكرة حيال مسألتَي الموارد المالية ونقل التكنولوجيا. وتُظهر الممارسة عكس ذلك، حسيماً وقف عليه المفتشون خلال استعراضهم لعمل الآلية العالمية، إذ جنحت الآلية العالمية إلى تفسير مختلف انعكس على تنفيذها لاحقاً لواجباتها، فاكتملت في سياق تحديد برنامج عملها واختيارها للأطراف المتأثرة المستهدفة درجة من التيسير الذاتي والمبادرة المستقلة اللذين لا يخضعان لرقابة كافية، متجاوزة إلى أبعد الحدود واجباتها المتوقعة.

٩٨ - ويدل عدم تكريس الآلية العالمية والأمانة للتعاون السلس بينهما وتوجيهه في الممارسة ولو بعد مرور ١٥ سنة من العمل المشترك على أن هذا المطلب رهين بفعل خارجي. ويمكن تحقيق ذلك من خلال تحديد أطر مؤسسية جديدة توضح الحدود بين عمل الهيئتين، على أن يستند هذا التوجه إلى برنامج عمل قائم على النتائج يشمل استخدام مؤشرات الأداء القياسية، التي ينبغي أن يُرصد في ضوئها التنفيذ الفعال للاتفاقية.

٩٩ - وفي ضوء اشتداد تباين اتجاه عمل كل من الآلية العالمية وأمانة الاتفاقية وتصدع تنسيق الأنشطة بينهما، ومن أجل استعادة بيئة عمل تعزز التآزر بينهما وتضمن فعالية تحقيق أهداف الاتفاقية والاستخدام الأمثل للموارد، يعتقد المفتشون أن حدوث تغيير مؤسسي محدد الأهداف بدقة من شأنه أن يعود بالنفع على الأطراف بينما يتيح إطاراً جديداً للتعاون.

١٠٠ - ومن أجل تحديد مفهوم السيناريوهات الممكنة لتنفيذ إعادة هيكلة مؤسسية من هذا القبيل، تخضع لتحليل شامل لعمل الآلية العالمية ضمن سياقها المؤسسي، يتناول هذا الاستعراض بإيجاز عمل الهيئات الفرعية للاتفاقية لتقييم دورها الراهن، وربما لتعزيزها، كجزء من السيناريو المقترح لإعادة الهيكلة المؤسسية.

ألف - لجنة العلم والتكنولوجيا

١٠١ - يبيّن تحليل الوضع الذي أجراه الفريق الحكومي الدولي العامل بين الدورات متابعةً لتوصيات وحدة التفتيش المشتركة^(١١)، أن الدور الذي أدته لجنة العلم والتكنولوجيا مقارنةً بالإجازات المتوقعة منها، كان ضعيفاً حيث لم تفرز أنشطة اللجنة سوى القليل من النتائج العلمية السليمة. وإن إجراءات تعيين الممثلين في لجنة العلم والتكنولوجيا، الذين يحضرون في معظم الأحيان اجتماعات أخرى، كجلسات مؤتمر الأطراف أو لجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية، قد جعلت عضوية اللجنة تنسم بطابع سياسي أكثر منه تقني. وقد أدى ذلك إلى تضيق محتوى ونطاق المناقشة الموضوعية ولم يسمح لهذه الهيئة الفرعية بأن تقدّم نتائج علمية حديثة.

١٠٢ - وقد حدثت نقطة تحول هامّة نتيجة اعتماد الاستراتيجية في الدورة الثامنة لمؤتمر الأطراف التي أُتخذت فيها مقررات هامة بهدف تمهيد السبيل لإعادة صياغة الدور المنوط بلجنة العلم والتكنولوجيا في الدورة التاسعة لمؤتمر الأطراف، وبخاصة المقرر ١٣/م أ-٨، الذي يشجّع على إنشاء اتحادات علمية للعمل بالاشتراك مع لجنة العلم والتكنولوجيا.

١٠٣ - ويمثّل المقرر ١٣/م أ-٨ والتطورات الجارية على دَرَب إعادة تشكيل لجنة العلم والتكنولوجيا خطوات في الاتجاه الذي كانت قد اقترحتته وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها السابق. غير أن الجهود المطلوبة في هذا الصدد يجب أن تكون مركّزة تركيزاً أفضل، ولا سيما فيما يتعلق بتحسين عملية تخطيط الاجتماعات على نحو يكفّل توجيه النتائج العلمية وإتاحتها لمؤتمر الأطراف في الوقت المناسب. وإن هذا التزامن بين الاجتماعات لا يُهيئ الظروف المؤاتية لكي تستفيد عملية صياغة السياسات العامة في إطار مؤتمر الأطراف من مساهمات لجنة العلم والتكنولوجيا بشكل فعلي.

باء - لجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية

١٠٤ - في عام ٢٠٠١، أنشئت لجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية بموجب المقرر ١/م أ-٥. وتهدف اختصاصات اللجنة إلى المساهمة مساهمةً فعالة في تحسين تنفيذ الاتفاقية عن طريق تحليل المعلومات وتحديد العقبات والحواجز والممارسات الجيدة والتجارب الناجحة.

١٠٥ - وفي الممارسة العملية، لم تُستغل الإمكانيات التي تتضمنها الولاية على نحو يُحقّق أقصى استفادة للاتفاقية، ذلك أن لجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية تعمل كوسيط لإحالة

(١١) انظر الوثيقة ICCD/COP(8)/INF.5، الفقرتان ١٤-١٥.

التقارير أكثر منه كهيئة تقدّم قيمة مضافة ملموسة لعملية الإبلاغ. وقد كشف الاستقصاء الذي أجري بواسطة شبكة الإنترنت أن ١٣ في المائة فقط من المجهين يعتقدون أن لجنة العلم والتكنولوجيا ولجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية تستجيبان للتوقعات التي تتضمنها ولاية كل منهما. ويرى المفتشون أنه ينبغي إعادة تشكيل الدور المنوط بلجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية وتعزيزه بما يكفل للجنة أداء دور يكون موجهاً أكثر نحو الجوانب السياسية - الاستراتيجية في هيكل الإدارة العام للاتفاقية.

التوصية ٣:

ينبغي لمؤتمر الأطراف أن يحرص على وضع اختصاصات فعالة بهدف تعزيز وإعادة تشكيل الأدوار التي تؤديها لجنة العلم والتكنولوجيا ولجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية، كهيئتين عهد إليهما بتزويد مؤتمر الأطراف بتقييمات علمية وسياساتية، في ضوء الولاية المسندة إلى كل منهما.

جيم - الآلية العالمية والأمانة الدائمة

١٠٦ - تنص المادة ١ من ترتيبات عام ١٩٩٩ المتعلقة بالتعاون بين الأمانة والآلية العالمية على اتخاذ تدابير بغرض تفادي الازدواجية وتعزيز الفعالية في تنفيذ الاتفاقية.

١٠٧ - وتشير المادة ٦ المتعلقة بأنشطة التوعية أيضاً إلى أن أمانة الاتفاقية تتحمل المسؤولية الأساسية فيما يتعلق بإعلام الجمهور بالاتفاقية، وإلى أن الأمانة والآلية العالمية سيقترضان، فيما يظللان به من أنشطة إعلامية، على الوظائف الخاصة بكل منهما وفقاً لما تنص عليه الاتفاقية و/أو المقررات اللاحقة لمؤتمر الأطراف.

١٠٨ - وإن الولاية المسندة إلى كلتا المؤسستين للاضطلاع بالنوع ذاته من الأنشطة، دون رسم حدود واضحة، قد مهد الطريق لتفسيرات عديدة ومتباينة في معظم الأحيان. ومن خلال قراءة هاتين المادتين، يتبين بوضوح أنه كان بالإمكان تعريف الحدود بشكل سليم لو كانت الولاية المسندة إلى كل مؤسسة والمقررات التالية التي اتخذها مؤتمر الأطراف أكثر تحديداً ودقة في تعريف مجالات اختصاص كل من المؤسستين.

١٠٩ - والشفافية هي شرط مسبق لتعزيز التعاون والتبادل المشترك للمعلومات، وينبغي كذلك أن تتحقق الشفافية بشكل تلقائي. فعند التفاوض على مذكرات التفاهم مع الشركاء الآخرين، مثلما هو الشأن بالنسبة إلى المذكرة التي وقعتها الآلية العالمية مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، ينبغي إعلام الأمانة مسبقاً بهذا التوقيع، كما ينبغي إطلاعها على شروط الاتفاقات المتفاوض عليها، ولا سيما إذا كانت الاتفاقات

تدخل ضمن نطاق الولاية المقررة للآلية العالمية. وقد خلص المفتشون إلى أن الأمانة العامة لم تحصل حتى على نسخ من تلك الاتفاقات.

١١٠ - وخلال التقييم، طلب المفتشون الحصول على رأي قانوني من مكتب الشؤون القانونية، وذلك من خلال الأمانة العامة، بغرض توضيح الأساس القانوني وتبين مدى اختصاص الآلية العالمية بتوقيع الاتفاقات بنفسها دون مشاركة الأمانة الدائمة للاتفاقية. ويشير الاتفاق المتعلق بإيواء الآلية العالمية المبرم مع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية إلى الهوية المستقلة للآلية العالمية، إلا أن ذلك محدد في سياق العلاقة بين الآلية والصندوق. وتبين كذلك أن بعض مذكرات التفاهم التي عقدها الآلية العالمية لم توقع من المدير العام نفسه، وإنما وقعت من مدير البرامج الاستراتيجية بوصفه الموظف المسؤول بالإناابة.

١١١ - ولم يعثر المفتشون على أية أدلة تثبت أن الآلية العالمية كيان مستقل قانوناً عن الأمانة، في حين أن الأمانة هي هيئة قانونية مكلفة بتمثيل الاتفاقية لا سيما فيما يتعلق بجميع الاتفاقات التي تبرم مع المنظمات الشريكة الأخرى المتصلة بمنظومة الأمم المتحدة. والتمس المفتشون رأياً قانونياً من مكتب الأمم المتحدة للشؤون القانونية بغرض الحصول على المزيد من التوضيح بخصوص هذه المسألة وغيرها من المسائل المتعلقة بالأثر الممكن على الاتفاقية في حال تغير الإطار المؤسسي الحالي. ومما يؤسف له أن وحدة التفتيش المشتركة لم تتلق المعلومات في الوقت المناسب لإدراجها في هذا التقرير.

دال - الآلية العالمية والصندوق الدولي للتنمية الزراعية

١١٢ - تم اختيار الصندوق الدولي للتنمية الزراعية كمؤسسة لإيواء الآلية العالمية في المقرر ٢٤/م-أ١. وإن مذكرة التفاهم بين مؤتمر الأطراف والصندوق الدولي للتنمية الزراعية^(١٢) تُعرّف خطوط الإبلاغ والمسائلة كجزء من ترتيب الإيواء. والإجراء الذي بموجبه تُقدّم التقارير إلى مؤتمر الأطراف من قبل الآلية العالمية بالنيابة عن رئيس الصندوق الدولي للتنمية الزراعية قد حوّل خط الإبلاغ إلى علاقة غير مباشرة بين الآلية العالمية ومؤتمر الأطراف، ذلك أن الآلية العالمية مسؤولة في المقام الأول أمام الصندوق الدولي للتنمية الزراعية.

١١٣ - ويرى رئيس الصندوق الدولي للتنمية الزراعية أن العلاقة بين الصندوق والآلية العالمية تقوم على أساس تبادل متوازنٍ ومجدٍ للمؤسستين. وأضاف أن الآلية العالمية تستفيد من الخدمات الإدارية والدعم اللوجستي المقدمين من الصندوق، بما في ذلك قدرة الصندوق على إتاحة الأموال اللازمة لعمليات الآلية العالمية بالاستناد إلى التزامات مؤكدة بتقديم

(١٢) الوثيقة ICCD/COP(3)/20/Add.1، المقرر ١٠/م-أ٣.

تبرعات من جانب المانحين، تجنّباً للأثر السلبي لتأجيل و/أو تأخير عمليات صرف الأموال. وأقر رئيس الصندوق الدولي للتنمية الزراعية بأوجه التآزر القائمة بين مهام الصندوق والآلية العالمية وأكد أن إيواء الآلية العالمية ينبغي أن ينطوي على قيمة مضافة لعمليات الصندوق. وبموجب الترتيبات الحالية لا يمارس الصندوق الدولي للتنمية الزراعية في علاقته بالآلية العالمية أية وظائف تتعلق بالمساءلة أو الرقابة و/أو التنسيق، باعتبار أن هذه المسألة من مشمولات مؤتمر الأطراف.

١١٤ - وبالإضافة إلى الدور الرئيسي للصندوق الدولي للتنمية الزراعية بوصفه المؤسسة المضيفة، ازدادت الأمور تعقيداً حيث تقرر ترضية المنظمتين الأخريين اللتين تقدمتا بعرض لإيواء الآلية العالمية، وهما البنك الدولي وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي، فأُسندت إلى المنظمتين أدوار في لجنة التيسير، وانضمتا إلى عضوية الفريق المكلف باختيار المدير العام للآلية العالمية.

١١٥ - واتفق جميع الأطراف التي شملتها الاستشارة التي أُجريت خلال الاستعراض على أن مؤتمر الأطراف يكرس الجزء الأكبر من وقته المحدود لإجراء مفاوضات مثيرة للجدل حول اقتراحات الميزانية وما يترتب على ذلك من قرارات تتعلق بتخصيص الاعتمادات لكل من الأمانة والآلية العالمية. وشدد كذلك على أن مصلحة الجميع تقضي بإيجاد حل بناءً لهذا النشاط المؤسسي المزمّن الذي يهدد فعالية اجتماعات مؤتمر الأطراف وذلك بتحويل وقته وجهوده لإجراء مناقشات يمكن أن تؤدي إلى نتائج عكسية بخصوص تقاسم الميزانية. بالفعل، لقد أدى ذلك إلى تراجع ملحوظ في اهتمام ممثلي البلدان بحضور اجتماعات مؤتمر الأطراف، كما تجلّى ذلك في انخفاض مستويات المشاركة والحضور. فلا بد من إدخال تغييرات على خطوط المساءلة والإبلاغ كشرط مسبق لتيسير إدماج عمليات الإبلاغ الإداري والمتعلق بالميزانية في مؤتمر الأطراف.

١١٦ - ويمكن تعزيز أوجه التآزر بين الصندوق الدولي للتنمية الزراعية والآلية العالمية بهدف زيادة مساهمة الآلية العالمية في عملية حشد الموارد. ويبين استعراض حافظة الصندوق الدولي للتنمية الزراعية أن ٦٠ إلى ٧٠ في المائة من مشاريع الصندوق تتعلق بإدارة الجفاف و/أو الأراضي. وثمة فرص أيضاً لتعزيز التعاون في مجال تمويل التنمية الزراعية. ويمكن الأخذ بهذا النهج مع شركاء آخرين عن طريق إجراء استعراضات منهجية للحافظات وتحديد المشاريع المتصلة بالإدارة المستدامة للأراضي والبؤر الساحنة التي يمكن أن تستفيد من دعم الآلية العالمية في تحديد الموارد وحشدها.

١١٧ - وإلى جانب الدعم الإداري والمالي، يوفر الصندوق الدولي للتنمية الزراعية أيضاً خططاً للتأمين الصحي لصالح موظفي الآلية العالمية فضلاً عن ترتيبات تمنح لهؤلاء الموظفين مجموعة من الامتيازات والحصانات. ويقدم الصندوق سلفة على مرتبات سنة كاملة للوظائف الممولة من الميزانية الأساسية، وهو ما يسمح للآلية العالمية بمواجهة حالات تأخر بعض الأطراف عن دفع مساهماتها المقدرة. ويتيح الصندوق أماكن المكاتب مجاناً.

١١٨ - وفيما يخص التعاون بين الصندوق الدولي للتنمية الزراعية والآلية العالمية، يجدر بالإشارة إلى أن الآلية العالمية طلبت إلى مركز Unisféra^(١٣) أن يضطلع بتقييم خارجي للفرص الاستراتيجية للآلية العالمية. غير أن طلب إجراء هذا التقييم قُدم بعد أن عهد مؤتمر الأطراف إلى وحدة التفتيش المشتركة بإجراء تقييم، ومن هذا المنظار كان هناك إمكانية أن يستولي التقييم الخارجي على نتائج وحدة التفتيش المشتركة واستنتاجاتها. وأفاد المدير العام للآلية العالمية أن تقييم مركز Unisféra قد أُوقف بطلب من الآلية العالمية ريثما تتم مناقشة التطورات الجديدة، ولا سيما فيما يتعلق بعملية تجديد الموارد والتقرير ذي الصلة، قبل إنهاء التقييم.

١١٩ - وتكشف الردود على الاستقصاء الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة بواسطة شبكة الإنترنت في سياق هذا التقييم، عن مستوى عالٍ جداً من التوافق في الآراء بخصوص الإمكانيات المتاحة للتحسين فيما يتعلق بالمسائل الإدارية المتصلة بالترتيبات المؤسسية للآلية العالمية. حيث إن ما يزيد على ٧٥ في المائة من المحيين اتفقوا على أنه من الأهمية بمكان أن تُحسن الترتيبات المتعلقة بالإدارة والإيواء، في حين اعتبر أكثر من ٨٠ في المائة من المحيين أنه ينبغي تحسين خطوط الإبلاغ والمساءلة عن طريق إدخال تغييرات على الأساليب المتبعة حالياً في إدارة الآلية العالمية.

التوصية ٤ :

ينبغي لمؤتمر الأطراف أن يعيد النظر في الترتيبات الراهنة التي تنظم خطوط الإبلاغ والمساءلة بين الآلية العالمية والاتفاقية بهدف القضاء على الآثار الجانبية التي حالت دون إقامة تعاون فعال وأدت إلى تعميق اغتراب آلية التمويل هذه في علاقتها بمؤتمر الأطراف وهيكله الإداري والرقابي.

(١٣) منظمة غير ربحية تعمل على تحقيق التنمية المستدامة، مقرها في كندا.

هاء - الآلية العالمية والشراكات مع المنظمات الدولية الأخرى

١٢٠ - زُوِّدَت الآلية العالمية بمجلس استشاري يتكون من منظمات تُعتبر شركاء رئيسيين لتنفيذ ولايتها. لذلك، يُتوقع من أعضاء لجنة التيسير^(١٤) أن يؤديوا دوراً رئيسياً، كشركاء استراتيجيين، في تطوير أنشطة الآلية العالمية.

١٢١ - ويُستشف من الملاحظات والتعليقات التي جُمعت من خلال المقابلات والاستقصاء الذي أجري بواسطة شبكة الإنترنت أن الانطباع العام لدى معظم الشركاء هو أن الآلية العالمية لا تستخدم إمكانات الربط الشبكي الخاصة بمؤلاء الشركاء أو غيرهم استخداماً كافياً. فالآلية العالمية لا تتوجه إليهم إلا تلبية لاحتياجات مخصصة وفي إطار الاستراتيجية الخاصة بها، وقليلون هم الشركاء ممن لديهم انطباع بأنهم يمثلون حقاً شركاء دائمين يمكن إشراكهم في إطار استراتيجيات منسقة. وفي بعض الحالات، يكون مجال الشراكة محدوداً ومخصصاً بدرجة أن الممثلين الرسميين للمنظمات التي شملتها المقابلات لم يكونوا على علم بالتعاون الجاري مع الآلية العالمية.

١٢٢ - ولاحظ المفتشون أيضاً أن الآلية العالمية لم تستغل بالقدر الكافي الإمكانيات المتاحة للتعاون مع منظمات الزراعة والأغذية، كمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي، بوصفهما يشكلان جزءاً من المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة التي اتخذت روما مركزاً لها، والوكالات والبرامج التي كان بإمكان الآلية العالمية أن تقيم معها شراكات واستراتيجيات مشتركة فيما يتعلق بقضايا مترابطة كإدارة المستدامة للأراضي، بما في ذلك الأسباب الجذرية للكوارث المتصلة بالأراضي ونقص الأغذية، بما يتماشى مع روح "توحيد الأداء في الأمم المتحدة".

١٢٣ - وأعرب المخبون على الاستقصاء عن رأي مماثل، حيث اعتبر أكثر من ٧٠ في المائة من المخبين أن الآلية العالمية ينبغي أن تعزز شراكاتها في الاضطلاع بعملها، بما يتماشى مع روح إعلان باريس.

١٢٤ - وعلاوة على ذلك، أشير صراحة إلى العمل في إطار علاقة وثيقة مع المنظمات الأخرى كجزء من المقرر ٢٥/م-أ١ المتعلق بالترتيبات المؤسسية التعاونية لدعم الآلية العالمية، والذي يتضمن إشارة صريحة إلى التعاون مع منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة،

(١٤) أعضاء لجنة التيسير هم: مصرف التنمية الأفريقي، المركز الدولي للبحوث الزراعية في المناطق القاحلة، البنك الدولي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، برنامج الأغذية العالمي، مرفق البيئة العالمية، أمانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، الصندوق الدولي للتنمية الزراعية.

ومرفق البيئة العالمية، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وبرنامج الأغذية العالمي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والبنك الدولي، والمنظمات الإقليمية.

١٢٥ - وخلال التقييم، أجرى المفتشون مقابلات مع ممثلين عن المنظمات المختلفة المشار إليها في الترتيبات التعاونية والتي تُعد أيضاً أعضاء في لجنة التيسير، ولاحظوا أن ما يُضطلع به من تعاون وتبادل للمعلومات وتطوير للأنشطة المشتركة دون المستوى الذي يمكن توقعه من الترتيبات المؤسسية القائمة، حتى في تلك الحالات التي وُقعت فيها مذكرات تفاهم.

١٢٦ - وعلى سبيل المثال، إن المذكرة القائمة بين الآلية العالمية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة "من أجل تنسيق البرمجة الخاصة بكل مؤسسة من المؤسسات الثلاث لتحقيق التآزر وتحديد الأنشطة المشتركة والتكاملية والحد من التداخلات الممكنة وتحقيق أقصى مستوى من الكفاءة في استخدام الموارد في المناطق دون الإقليمية والبلدان ذات الاهتمام المشترك"، هي مذكرة كان بالإمكان أن توفر إطاراً هادفاً للتعاون الميداني الفعال مع هاتين المنطقتين، وفقاً لعمليتي التقييم القطري المشترك/إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، لو تمت استشارة الأمانة قبل التوقيع على المذكرة وجرى إشراكها في هذه المبادرة الثلاثية.

١٢٧ - وفي حالة برنامج الأمم المتحدة للبيئة، إن غياب التواصل بين الآلية العالمية والموظفين المعنيين بالتقييمات البيئية يطرح سؤالاً مشروعاً، هو كيف يمكن للآلية العالمية أن تحدد الأولويات المتعلقة بدورها كوسيط على نحو يُقنع أصحاب المصلحة والمناخين. فغياب التواصل يعوق أداء الآلية العالمية في مجال كموازنة الكربون حيث ينبغي للآلية أن تستفيد من إطار علمي وتقني وقانوني ومالي متطور للحد من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون عن طريق عزل الكربون. ولسائل أن يتساءل كيف يمكن لكيان صغير كآلية العالمية أن يطور إطاره التشغيلي دون الاستفادة بخبرات برنامج الأمم المتحدة للبيئة من خلال تعاونه مع أمانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر.

١٢٨ - وأخفقت الآلية العالمية في دعم توجيه الموارد المالية من أجل التصدي للتصحر في سياق التعاون الإقليمي في مجال الإدارة المستدامة للأراضي ونزعت إلى تكرار العمل المضطلع به في إطار المبادرات الرئيسية القائمة في منطقة آسيا والمحيط الهادئ أو إلى إغفال أهمية إقامة روابط مع تلك المبادرات. وينبغي للآلية العالمية أن تستفيد من وجود المنظمات الدولية الأخرى، وأن تستغل بوجه خاص القدرة التنظيمية للجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لمنطقة آسيا والمحيط الهادئ، وتحصل على التسهيلات اللازمة لتنظيم حلقات عملها وحلقاتها الدراسية ولأداء دورها كوسيط في برامج ومشاريع الاستثمار.

واو - الدروس المستفادة من هيكل الإدارة والشراكات

١٢٩ - إن الولاية الأصلية التي أسندتها الاتفاقية، والتي مهدت الطريق لتفسيرات متباينة بسبب نطاقها الواسع، والقرارات التالية التي زادت من شدة الغموض فيما يتعلق بالواجبات المنوطة بكل منظمة، لا توفر إطاراً مرجعياً واضحاً لتحديد المهام وتوزيعها بشكل واضح. وعلاوة على ذلك، إن الإمكانيات التي تنطوي عليها الاتفاقات الأصلية غير مستغلة بالقدر الكافي، مثلما يتبين ذلك في حالة مذكرة التفاهم القائمة بين الآلية العالمية والأمانة.

١٣٠ - ويشدد المفتشون على ضرورة التماس التوضيح وتحديد الواجبات تحديداً واضحاً وإعادة النظر في مجالات الاختصاص بغية الحد من أوجه التداخل واستغلال فرص التعاون استغلالاً أفضل وتعزيز فعالية العمل عن طريق الأخذ بنهج مشترك يقوم على أساس تخصص متفاوت وتوجيهات واضحة من مؤتمر الأطراف. واتفق أكثر من ٩٠ في المائة من المجهيين على الاستقصاء الذي أجري بواسطة شبكة الإنترنت على أنه من الضروري تحسين أساليب العمل المتبعة حالياً داخل الآلية العالمية بغية تحديد برنامج عملها وتنفيذ أنشطتها على نحو أفضل.

التوصية ٥:

ينبغي لمؤتمر الأطراف أن يوجه بشكل فعال الآلية العالمية في تحديد برنامج عمل يسمح بتجنب الازدواجية والتداخل مع ولايات المنظمات الأخرى أو مع هيئات فرعية أو مؤسسات أخرى تابعة للاتفاقية، بما يسمح بتعزيز التعاون والتنسيق والفعالية عن طريق إشراك منظمات شقيقة أخرى، ولا سيما المنظمات الأعضاء في لجنة التيسير.

خامسا - اتفاقيات ريو: أوجه التآزر وحشد الموارد

ألف - أوجه التآزر بين اتفاقيات ريو

١٣١ - اتفاقيات ريو الثلاث لم تظهر إلى الوجود معاً فحسب، بل إنها تتناول أيضاً قضايا متداخلة مثلما يتبين ذلك من التطور الذي شهدته المعرفة العلمية منذ عام ١٩٩٢. فبعد مضي ٢٠ عاماً تقريباً، حصل إقرار بقضايا لم تحظ سوى بقبول مؤقت عندما أثرت في مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، وهو ما يعزز الإيمان بأن العمل المنسق من أجل التصدي للمشكلات بشكل جماعي إنما هو نهج مفيد للجميع، سواء من حيث كفاءة استخدام الموارد أو من حيث فعالية الإجراءات المتخذة.

١٣٢ - وفي عام ٢٠٠٢، أنشأت أمانات اتفاقيات ريو الثلاث فريقاً للاتصال المشترك بغرض النهوض بالتعاون وتعزيز أوجه التكامل والتآزر. ثم جرى توسيع الفريق كي يشمل اتفاقية رامسار بشأن الأراضي الرطبة. وفريق الاتصال المشترك هو مثال على التطورات التي دعا إليها برنامج الأمم المتحدة للبيئة في مقرره ٢٥/١٧ (١٩٩٣) "بتشجيع التنسيق المترابط لسريان الاتفاقيات البيئية، بما في ذلك أماناتها، بهدف تحسين فعالية تنفيذ الاتفاقيات".

١٣٣ - وبينما لا يزال نشاط الفريق متواصلاً، حيث عقد اجتماعه الأخير في سياق الدورة السابعة عشرة للجنة التنمية المستدامة المعقودة في نيويورك، في أيار/مايو ٢٠٠٩ (الاجتماع التاسع)، ثمة مجال واسع لدفع مستوى التعاون القائم في الوقت الراهن، ولا سيما في مجال التكيف مع تغير المناخ وتخفيف آثاره، والروابط مع التنوع البيولوجي والتصحر. وكشف الاستقصاء الذي أجري بواسطة الإنترنت أيضاً عن معدل مرتفع في توافق الآراء بين المحييين فيما يتعلق بالحاجة إلى زيادة تعزيز التعاون على أساس أوجه التآزر القائمة (أكثر من ٧٠ في المائة). ووجهت الأمانة التنفيذية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر النظر إلى ضرورة العمل، على الأقل على أساس تجريبي، من أجل التنفيذ المشترك لبرامج العمل الوطنية وبرامج عمل التكيف الوطني في بعض البلدان، وهو ما من شأنه أن يبين أهمية العمل المشترك في إطار اتفاقيات ريو ويستجيب لنداءات الأطراف من أجل تعزيز التآزر، وبخاصة على الصعيد الوطني.

باء - آليات حشد الموارد التابعة لاتفاقيات ريو

١٣٤ - مرفق البيئة العالمية هو الهيكل المؤسسي المعين للعمل كآلية مالية مركزية لاتفاقية التنوع البيولوجي. وتخضع العلاقة القائمة بين اتفاقية التنوع البيولوجي ومرفق البيئة العالمية لمذكرة تفاهم بين مؤتمر الأطراف في اتفاقية التنوع البيولوجي ومجلس مرفق البيئة العالمية، وهي مذكرة اعتمدها مؤتمر الأطراف في اتفاقية التنوع البيولوجي في دورته الثالثة (المقرر ثالثاً/٨).

١٣٥ - ويهدف مرفق البيئة العالمية إلى تيسير الموارد المالية اللازمة لتنفيذ مشاريع ذات طابع عالمي ومنفعة بيئية. وبصفته تلك، لم ينتسب إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر عند نشأتها بسبب الآراء المتباينة بخصوص الطابع العالمي للتصحر. ويتوقع أن يتواصل إبداء هذه الآراء المتباينة في إطار المناقشة الجارية المتعلقة بالطابع البيئي مقابل الطابع الإنمائي للتصحر.

١٣٦ - وحددت الجمعية الثانية لمرفق البيئة العالمية، المعقودة في بيكين في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢، ترددي الأراضي، وبخاصة التصحر وإزالة الغابات، كمجال تركيز لعمل المرفق وذلك بغرض دعم تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر من خلال برنامجه

التشغيلي ١٥ المتعلق بالإدارة المستدامة للأراضي. ورغم ما ضاع من وقت هام في إطار عملية تنفيذ الاتفاقية بسبب هذا الاندماج المتأخر في مرفق البيئة العالمية، فإن بلداناً عديدة ترى أن البرنامج التشغيلي ١٥ لم يعالج قضية التصحر إلا بصورة هامشية.

١٣٧ - زد على ذلك أن فتح هذه النافذة المالية الجديدة المخصصة "للقضايا المتصلة بالأراضي" زادت من الالتباس في معايير الأهلية في إطار البرنامج التشغيلي ١٥ وذلك نتيجة الجمع بين موضوعي التصحر وإزالة الغابات. فلو كان تعريف القضية التي يغطيها نطاق الاتفاقية واضح المعالم، لما حدث هذا التوسع في تفسير القضايا التي يمكن أن تكون مشمولة بالاتفاقية.

١٣٨ - بالفعل تؤكد البيانات الواردة في الجدول ٤ أدناه أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر تظل "الشقيقة الفقيرة" بين اتفاقيات ريو الثلاث. فالتمويل المقدم من مرفق البيئة العالمية من أجل التنوع البيولوجي وتغير المناخ يمثل أكثر من ضعف التمويل الذي أتاحه المرفق من أجل مكافحة تردي الأراضي خلال الفترة نفسها.

الجدول ٤

الدعم المقدم من مرفق البيئة العالمية إلى الاتفاقيات الثلاث خلال الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٨ (بدولارات الولايات المتحدة)

مجال التركيز	مبلغ المشروع	الرسوم المتصلة بالمشروع	مبلغ منحة إعداد المشروع ^(أ)	الرسوم المتصلة بمنحة إعداد المشروع
التنوع البيولوجي	٧٩٩ ٥٩٢ ٧٠٥	٧٦ ٣٣٣ ٢١٣	٢٢ ١١٥ ٠٣١	٥ ٠٠٠
تغير المناخ	٧٩٩ ١٤٥ ٣٤٦	٧٧ ٣٨١ ٧٠٣	٢٢ ٧٦١ ٦٧٣	٧٣ ٨٨٧
تردي الأراضي	٣٥٥ ٩١٥ ٨٤٤	٣٥ ٣٦١ ٥٢٨	١٣ ٦٠١ ٠٤١	٦٩ ٠٠٠

المصدر: أمانة مرفق البيئة العالمية، أيار/مايو ٢٠٠٩.

(أ) منحة إعداد المشروع.

١٣٩ - ومن خلال هذه البيانات، يتضح أنه على الرغم من أن مرفق البيئة العالمية هو آلية مالية تابعة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، فإن الدعم الذي يقدمه المرفق لتلبية لاحتياجات المشاريع المتعلقة بتردي الأراضي لا يرقى إلى مستوى الدعم الذي يقدمه في إطار مشاريع التنوع البيولوجي وتغير المناخ.

١٤٠ - إن البرنامج التشغيلي ١٥ يشمل مجال تردي الأراضي، لذلك يمكنه أن يغطي أيضاً مجالي إزالة الغابات والمناطق الرطبة إلى جانب التصحر والأراضي الجافة. وهذا التحديد

الواسع النطاق للمجالات المشمولة بنافذة التمويل التي يحق لاتفاقية مكافحة التصحر الاستفادة بها، قد ساهم على ما يبدو في إشعال المناقشة المفاهيمية حول نطاق الاتفاقية والمجالات التي تغطيها.

آليات التمويل الأخرى من أجل اتفاقيات ريو

١٤١ - أنشأت اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ آليات تمويل جديدة تلبية لاحتياجات الاتفاقية، وذلك بصورة أساسية من خلال آليات تقوم على أساس السوق. فقد سمحت آلية التنمية النظيفة، على وجه الخصوص، بتحقيق زيادة كبيرة في الموارد المتاحة لبلوغ أهداف اتفاقية تغير المناخ. وأنشئت أيضاً صناديق أخرى، وبخاصة صندوق التكيف، الذي يُتوقع أن يسمح بنقل موارد هامة.

١٤٢ - ومن الناحية الأخرى، لم تنشئ اتفاقية التنوع البيولوجي أدوات محددة لنقل الأموال الخارجة عن الميزانية. ومع ذلك، تشير التقارير الصادرة عن الاتفاقية إلى أن التبرعات تجاوزت ما قيمته ١٣ مليون دولار في عام ٢٠٠٨، مع العلم أن الجزء الأكبر من هذه التبرعات متأت من جهات مانحة ثنائية.

١٤٣ - وقد اتصل كل من الآلية العالمية وأمانة اتفاقية مكافحة التصحر باتفاقية تغير المناخ، وذلك في إطار مساعٍ منفصلة لاستكشاف إمكانية ربط القضايا بالاستناد إلى الدور الواضح الذي تؤديه إدارة الأراضي في مجال التكيف. غير أن شروط هذا التعاون لم تحدد حتى الآن بشكل واضح، وإن عدم التنسيق بين الآلية العالمية والأمانة لن يساعد في التقدم بالعملية.

١٤٤ - وينبغي أيضاً تعزيز التعاون مع منتدى الأمم المتحدة المعني بالغابات، حيث إن هذا المنتدى قد أنشأ آليات تمويل لها صلة وثيقة بقضايا إدارة الأراضي.

١٤٥ - ومن الواضح أن أوجه التآزر بين مختلف الاتفاقيات البيئية تتيح إمكانية وضع استراتيجية فعالة لتحديد وتعزيز مصادر تمويل أو موارد جديدة لتنفيذ اتفاقية مكافحة التصحر.

١٤٦ - ونظر الاجتماع الأخير لفريق الاتصال المشترك في سبل تعزيز الأهداف والمؤشرات المشتركة بغية تشجيع الإبلاغ المنسق عن التنفيذ المشترك. وإن تحديد أدوات يُتفق عليها بالإجماع لتناول المجالات التي تنطوي على أوجه تآزر واضحة، من شأنه أن ييسر تنفيذ استراتيجيات متكاملة من أجل تحقيق الأهداف المرسومة في إطار الاتفاقيات الثلاث، وسيسمح في الوقت نفسه بتحسين الفعالية والكفاءة في إدارة الموارد. ومع ذلك، ينبغي أن

يحصل هذا التنسيق المعزز على موافقة هيئات الإدارة الثلاث التابعة للاتفاقية والتي قد تكون مؤلفة من فئات معنية مختلفة.

جيم - دور الآلية العالمية في تعزيز أوجه التآزر بين اتفاقيات ريو

١٤٧ - يمكن استخدام الميزة المقارنة للآلية العالمية بهدف تعزيز البرامج المشتركة بين اتفاقيات ريو في مجالات تردي الأراضي وتغير المناخ والتنوع البيولوجي. أجل، تنص المادة ٨ من اتفاقية مكافحة التصحر، فيما يتصل بالعلاقة مع الاتفاقيات الأخرى، على ما يلي: "تشجع الأطراف تنفيذ برامج مشتركة، ولا سيما في ميادين البحث والتدريب والمراقبة المنهجية وجمع وتبادل المعلومات، بقدر ما يمكن أن تسهم هذه الأنشطة في تحقيق أهداف الاتفاقات المعنية".

سادس - الخيارات المؤسسية لتعزيز التنفيذ الفعال للاتفاقية والتداعيات على الآلية العالمية

ألف - عناصر من أجل التنفيذ الفعال للاتفاقية

١٤٨ - نتيجة لهذا التقييم، يرى المفتشون أنه لكي يستجيب دور الآلية العالمية لاحتياجات الاتفاقية، على نحو ما هو منصوص عليه في ولاية مؤتمر الأطراف، يجب اتخاذ إجراءات تفضي إلى زيادة الشفافية وتوضيح خطوط الإبلاغ والمساءلة، فضلاً عن تعزيز التنسيق والتعاون مع المؤسسات الأخرى والهيئات الفرعية للاتفاقية، وذلك من أجل تعزيز تنفيذها بنجاح.

١٤٩ - وقد أجرى عدد من أصحاب المصلحة تقييماً إيجابياً للأنشطة التي تضطلع بها الآلية العالمية. ومع ذلك، أُبديت أيضاً انتقادات لأن الآلية لا تلتزم بالقدر الكافي التوجيه من مؤتمر الأطراف. فالآلية العالمية تحدد بنفسها استراتيجيتها وبرنامج عملها وتقيم علاقات مخصصة وموجهة بحسب احتياجاتها مع مجموعة فرعية من الأطراف، وهي بالتالي تعزز التصور بوجود فئات معنية مختلفة داخل اتفاقية تنقسم إلى مجموعتين متخصصتين. إن هذا النهج يضر بمصالح الاتفاقية ولا يساهم في إنشاء زخم استراتيجي ومنسق للدفاع عن أهداف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر على جدول الأعمال الدولي.

١٥٠ - وإن تفاعل الآلية العالمية مع هيئات إدارة الاتفاقية يُراعي إجراءات الإبلاغ، كما تُعرفها مذكرة التفاهم القائمة بين مؤتمر الأطراف والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، ويستفيد من التعريف الواسع للولاية المُسندة من مؤتمر الأطراف، غير أن هذا التفاعل مع هيئات إدارة الاتفاقية يقوم على أساس الإبلاغ اللاحق أكثر مما يستند إلى التنسيق

والاستشارة المسبقين. وفي المدى الطويل، يمكن أن يوفر بروتوكول التنفيذ المعروض على مؤتمر الأطراف كي ينظر فيه، إجراءات واضحة ويحدد إطاراً واضحاً للتنفيذ، مع تحديد المهام المنوطة بمختلف المؤسسات والهيئات الفرعية التابعة للاتفاقية على نحو لا لبس فيه.

١٥١ - وإن الهوية المستقلة للآلية العالمية، ومرور خط الإبلاغ فيها عبر الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، من العوامل التي ساهمت بشكل تدريجي في تلاشي علاقتها المباشرة مع مؤتمر الأطراف، مما أدى إلى اغتراب مؤسسي للآلية العالمية عن عملية الاتفاقية. فقد توسعت الآلية إلى أقصى حد في تفسير الولايات الغامضة التي أسندتها مؤتمر الأطراف، واكتسبت بذلك مستوى من الاستقلالية ومن سلطة اتخاذ القرار يتجاوز الحدود التي يمكن أن يكون مجرد ترتيب إيواء إداري قد يسمح بها عند الموافقة عليه من قبل الأطراف. وهذه الهوية الإدارية المستقلة ساهمت بشكل تدريجي في توسيع الهوة في مجالي التنسيق والاتصال الموضوعيين مع الهيئات والمؤسسات الأخرى التابعة للاتفاقية، وبخاصة مع الأمانة.

١٥٢ - وينبغي أن تقام جسور تدعمها إدارة مؤسسية معززة، وتقوم على أساس هيكل لا يعتمد على نوايا طيبة من أجل التعاون فحسب، بل يكون مُحددًا بشكل واضح ولا لبس فيه فيما يتعلق بفصل المهام وبإجراءات التنسيق. وينبغي أن يقترن هذا النظام بتدابير فعالة للرصد والإنفاذ. ويبين الاستقصاء الذي أُجري في هذا السياق أن أكثر من ٥٠ في المائة من المحييين يعتبرون أن مستوى التواصل وأساليب العمل بين الآلية العالمية والأمانة "ضعيف" أو "ضعيف جداً".

١٥٣ - ومثلما أوصى بذلك التقرير السابق لوحدة التفتيش المشتركة، وأفرته في مرحلة لاحقة الاستراتيجية، فإن الاعتماد المنهجي لبرامج العمل المتعلقة بالإدارة القائمة على النتائج يشكل أداة ضرورية لتوضيح المسؤوليات والنتائج بين مختلف المؤسسات والهيئات التابعة للاتفاقية، وفي الوقت نفسه ينبغي توضيح المجالات الملتبسة التي يمكن أن تكون مسرحاً لتداخل الوظائف.

١٥٤ - وقد طلب مؤتمر الأطراف (المقرر ٣/م أ-٨) وضع برامج عمل مشتركة لضمان التنسيق والتعاون بين الأمانة الدائمة والآلية العالمية، كوسيلة لضمان التنفيذ الفعال للاستراتيجية. ويلاحظ المفتشون أنه وعلى الرغم من أن فترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩ قد أشرفت على النهاية، فإن برنامج العمل المشترك لتلك الفترة لم يُستكمل بعد، وأن هذا البرنامج لن يصلح كأداة للتخطيط والتنسيق الفعالين بسبب هذا التأخير الكبير. وتُبدل في الوقت الراهن جهود من أجل تحديد برنامج العمل المشترك لفترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١، غير أن كل هيئة من الهيئتين عاكفة في الوقت الراهن على وضع

مشروع محدد الكلفة لإصدار نسخة متطورة لبرنامج العمل بشكل مستقل بدلاً من القيام مسبقاً بتحديد برنامج عمل مشترك يمكن أن تستخرج منه كل هيئة، في مرحلة لاحقة، برنامج العمل الخاص بها. وإن الوقت الذي أُنفق من أجل إعداد برنامج العمل المشترك لفترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩ والبرنامج المقبل الذي لا يزال قيد النظر، إضافة إلى الآراء المتباينة العديدة التي أعرب عنها من خلال عملية التشاور داخل الفرقة العاملة المنشأة خصيصاً ووصولاً إلى مستوى الإدارة، يكشف عن وجود احتلال هيكلية. والسؤال المطروح الآن، هو هل ستتوصل المؤسسات إلى تقديم صك متكامل إلى مؤتمر الأطراف لمساعدته في ممارسة وظائف الإدارة والتوجيه الإداري ممارسة شاملة فيما يتعلق بمجموع المساعدة التي تقدمها هيئات اتفاقية مكافحة التصحر في مجالي المشورة وبناء القدرات. وينبغي إدخال تحسينات هامة على برنامج العمل المشترك لفترة السنتين القادمة إن كانت هناك إرادة ليصبح البرنامج المشترك أداة فعالة لإدراج عنصر التكامل والتنسيق كشرط أساسي للتنفيذ الفعال والمتسق للاستراتيجية.

١٥٥ - وعلاوة على ذلك، لا توجد استراتيجية مشتركة بين الأمانة الدائمة والآلية العالمية في مجال حشد الموارد. فالآلية العالمية تعتبر أن الأمانة التنفيذية للاتفاقية هي المسؤول عن ضمان التمويل الكافي للميزانية الأساسية، فضلاً عن مساهمة اتفاقية مكافحة التصحر والصناديق التكميلية. وقد أوصى مكتب خدمات الرقابة الداخلية التابع للأمم المتحدة، في تقريره الأخير المتعلق بمراجعة الحسابات (آذار/مارس ٢٠٠٩)، بأنه ينبغي للأمانة أن تستحدث استراتيجية موثقة لحشد الأموال بغرض ضمان التمويل لهذه الصناديق.

١٥٦ - وشُدّد أيضاً على الحاجة العاجلة إلى أن تُنشئ الأمانة، بالتشاور مع الآلية العالمية، استراتيجية مشتركة في مجال حشد الموارد من أجل أنشطة المساعدة المُكمّلة لأنشطة الآلية العالمية. ويرى المفتشون أنه ينبغي وضع استراتيجية مشتركة لحشد الموارد، تستجيب لاحتياجات الأطراف المتأثرة وللشروط الداخلية للمؤسسات والهيئات الفرعية التابعة للاتفاقية. وبين الاستقصاء أيضاً أن أكثر من ٨٥ في المائة من المجهزين يعتبرون أن أية تغييرات تُدخل على الإجراءات الإدارية وأساليب العمل الحالية ينبغي أن تعالج المسائل المالية والمتعلقة بالميزانية على سبيل الأولوية.

١٥٧ - وكون الآلية تتبع القواعد والإجراءات الإدارية المعمول بها في الصندوق الدولي للتنمية الزراعية من حيث إدارة الموارد واستخدامها، أمر لا يساعد في توطيد الإبلاغ المشترك أو في وضع برنامج عمل مشترك.

١٥٨ - وأشار رئيس الصندوق الدولي للتنمية الزراعية إلى أن الصندوق قد اطلع على السيناريوهين ١ و ٢، كما يرد شرحهما في الفصل السادس، الفرع باء أدناه. غير أنه شدد على أنه إذا قرر مؤتمر الأطراف اعتماد سيناريو "الوضع الراهن"، ينبغي له حينئذ أن يُنشئ آلية عملية لإعمال المساءلة والرقابة داخل الآلية العالمية، فضلاً عن التنسيق مع الكيانات الأخرى، ولا سيما مع الأمانة الدائمة. وبما أن الآلية العالمية هي مؤسسة مستقلة بذاتها، فإن الصندوق الدولي للتنمية الزراعية لا يتوخى الاضطلاع بأية وظائف إضافية. ويرى الرئيس أن إيواء الآلية العالمية في مقر الصندوق الدولي للتنمية الزراعية لا يرتبط بالضرورة بتنفيذ أي من السيناريوهين المقترحين، أي "الوضع الراهن" أو "الدمج مع الأمانة"، ذلك أن عملية الدمج يمكن أن تتم بصرف النظر عن نقل مقر الآلية العالمية من عدمه. وبالتالي، فإن الصندوق مستعد لمناقشة تدابير الإيواء الحالية، وهو يعتبر أن دمج الآلية العالمية مع مؤسسة أخرى لا يفضي بالضرورة إلى نقل الآلية إلى مكان آخر.

باء - السيناريوهات البديلة لتعزيز تنسيق تنفيذ الاتفاقية وفعاليتها

١ - مبررات الترتيبات المؤسسية

١٥٩ - بغية مساعدة مؤتمر الأطراف، نظر المفتشون في القيود الهيكلية لبنية الإدارة الحالية للاتفاقية فيما يتعلق بالآلية العالمية وقيمتها المضافة، واقترحوا سبلاً كفيلة بتحسين سير الآلية، مع مراعاة أوجه التآزر مع هيئات الاتفاقية الأخرى. وفي هذا الصدد، تصوّر المفتشون ثلاثة سيناريوهات للترتيبات المؤسسية من أجل إحالتها إلى مؤتمر الأطراف كي ينظر فيها. وعُرضت المزايا والعيوب التي ينطوي عليها كل سيناريو من السيناريوهات الثلاثة في ضوء الولاية التي منحها الاتفاقية، ثم في الآونة الأخيرة الاستراتيجية.

١٦٠ - ولا تزال الرؤية المحددة في الاستراتيجية تحتاج إلى مبادئ توجيهية مفصلة بشأن التنفيذ والربط بين مؤسسات الاتفاقية وهيئاتها الفرعية. وينبغي أيضاً إيجاد وسيلة من أجل الرصد والقياس الفعالين للتقدم المحرز والأداء فيما يتعلق بتنفيذ الاستراتيجية.

١٦١ - وأفاد بعض الأطراف أن إلغاء الآلية العالمية، بعد إنشاء مرفق البيئة العالمية كآلية مالية لاتفاقية مكافحة التصحر، لن يلحق أي ضرر بالاتفاقية. ودفعت نفس الأطراف كذلك بأن مثل هذا السيناريو سيساهم، بعكس ذلك، في وضع حدٍ لانعدام الكفاءة وسيساعد في بناء صورة متماسكة عن الاتفاقية.

١٦٢ - غير أن هذا السيناريو الجذري، وعلى الرغم من أنه سيحل بشكل واضح جميع القضايا المطروحة فيما يتعلق بالتداخل ونقص التنسيق، لن يسجّل الإنجازات التي ما فتئت

تحققها الآلية العالمية منذ أمد طويل في مجالي بناء الخبرات وتطوير المعارف، كما أنه لن يسجل الجهود المتجددة التي بذلتها الآلية العالمية في السنوات الأخيرة في مجال تعبئة الأموال.

١٦٣ - لذلك، وبينما قد يود مؤتمر الأطراف أن ينظر في مناقشة هذا السيناريو الذي يعكس آراء عدد كبير من الأطراف ومن أصحاب المصلحة المعنيين الآخرين، يرى المفتشون أن هذا الخيار لن يستفيد من هذه الأداة الفريدة ولن يبني على التجارب المكتسبة على مر السنين.

٢ - السيناريو ١: تحسين الوضع الراهن

١٦٤ - يجدر بالإشارة إلى أن مؤتمر الأطراف قد قرر أن تظل الترتيبات المؤسسية القائمة بين الآلية العالمية والصندوق الدولي للتنمية الزراعية بدون تغيير. ومن ناحية أخرى، أعرب مؤتمر الأطراف عن اهتمامه برصد فعالية الترتيبات المؤسسية القائمة بين الآلية العالمية والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وقيمتها المضافة بما ينسجم مع توصيات وحدة التفتيش المشتركة^(١٥). ومن هذا المنظار، يكون خيار "الوضع الراهن" متفقاً مع مقرر مؤتمر الأطراف. وتكمن الميزة في ما يتسم به الخيار من بساطة واضحة، مما يعني عدم وجود حاجة إلى إدخال أية تغييرات هيكلية. وقد اقترح المفتشون عدداً من التحسينات على نظام تسير الآلية العالمية وإدارتها في سياق الإطار المؤسسي القائم. غير أن الخيار ينطوي على جانب سلبي يتمثل في كونه لا يعالج بالكامل معضلة الهيكل الثنائي الرأس القائم بين الآلية العالمية والأمانة الدائمة. وتتجسد هذه المعضلة بوضوح في خطر ازدواجية خدمات المشورة المقدمة إلى الأطراف والمساعدة على الصعيدين الإقليمي والوطني (الدعم المقدم في إطار صياغة خطط العمل الوطنية) وأطر التعاون المتعددة البلدان التي تشرك مراكز التنسيق الإقليمية التابعة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر/المفاوضات الإقليمية. وعلاوة على ذلك، لا بد من التغلب على التباين في كيفية تفاعل المؤسستين مع العديد من آليات التمويل المعنية بالتصحر وتردي الأراضي، وكذلك التنوع البيولوجي والتكيف مع تغير المناخ. ويتطلب نجاح هذا الاختيار إقامة قنوات من أجل الاتصال المتبادل الوثيق والتواصل بين المؤسستين، ويرتبط بتوزيع أفضل للعمل يراعي الموارد والقدرات والميزات المقارنة لكل مؤسسة.

١٦٥ - ولا يمكن الإبقاء على الوضع الراهن دون التصدي للمشكلات الخطيرة التي حُدِّدت خلال هذا التقييم. وفي ظل السياق المؤسسي الراهن، ينبغي اتخاذ تدابير صارمة لضمان حلول مستدامة للمسائل التالية:

(١٤) الوثيقة ICCD/COP(8)/16/Add.1، المقرر ٣/م-٨، الفقرة ١٨ (أ) '١' و '٢' من المرفق.

- (أ) ازدواج الولايات والأنشطة المضطلع بها في إطار الاتفاقية والتداخل فيما بينها؛
- (ب) تعزيز أوجه التكامل وأوجه التآزر وبرامج العمل المشتركة للإدارة القائمة على النتائج؛
- (ج) تعزيز التنسيق والتعاون؛
- (د) تقسيم العمل تقسيماً واضحاً؛
- (هـ) الازدواج في الولايات مع المنظمات الحكومية الدولية الأخرى، ولا سيما مع وكالات التنفيذ والآليات المالية الأخرى، والتداخل بين تلك الولايات؛
- (و) تعزيز أوجه التآزر مع الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف وتقوية الشراكات مع المنظمات الحكومية الدولية ومنظمات المجتمع المدني؛
- (ز) توضيح خطوط الإبلاغ إلى مؤتمر الأطراف (تم التشديد بوجه خاص على الحاجة إلى التحلي عن الإبلاغ غير المباشر)؛
- (ح) توضيح سلسلة المساءلة؛
- (ط) ضمان القدرة على التنبؤ بالموارد المالية في المدى الطويل.

١٦٦ - ويجدر بالإشارة إلى أنه على الرغم من أن مؤتمر الأطراف على علم بهذه المشكلات منذ أمد طويل، فإن الاستجابة التدريجية، المعتمدة دون إطار منهجي ومتكامل، أثبتت أنها لا تفي بالغرض ولا تحدث سوى تأثيراً ضعيفاً. وربما تتمثل الطريقة المثلى في زيادة فهم دور الآلية العالمية ومنهجياتها عن طريق تعريف برنامج عملها القائم على أساس النتائج وكذلك نطاق الخدمات المتاحة تعريفاً واضحاً. ومن ناحية أخرى، لم يسبق قط أن مارس مكتب مؤتمر الأطراف أو مؤتمر الأطراف نفسه سلطة إدارة مجموع الموارد التي تستخدمها الآلية العالمية، كما أنهما لم يمارسا السلطة على مجموع المساهمات الخارجة عن الميزانية والمقدمة في إطار اتفاقية مكافحة التصحر. وينبغي لمؤتمر الأطراف أن يعتمد، على أساس المقترحات المشتركة المقدمة من كل من الآلية العالمية والأمانة الدائمة، ما يلي:

- (أ) خطة استراتيجية شاملة لتدخلات الآلية العالمية تراعي الخدمات الاستشارية المعيارية التي تقدمها الأمانة الدائمة؛
- (ب) ميزانية برنامجية وميزانية إدارية تشتملان على موارد أساسية وموارد خارجة عن الميزانية، بما في ذلك التدخل في الميدان.

١٦٧ - وعلاوة على ذلك، ينبغي لمؤتمر الأطراف أيضاً أن ينشئ فرعاً خاصاً يركز على النظر في المسائل المشار إليها أعلاه بغية إدارة السياسات المتعلقة بعمليات الآلية العالمية والتصرف في الموارد القابلة للتنبؤ على نحو أفضل.

٣ - السيناريو ٢: الدمج المؤسسي للأمانة الدائمة والآلية العالمية

١٦٨ - يشير التقييم الذي أجراه المفتشون إلى أن السيناريو المتمثل في دمج الآلية العالمية وأمانة اتفاقية مكافحة التصحر قد حظي بتأييد كبير في صفوف الأطراف والشركاء المعنيين، كوسيلة لترشيد التفاعل والتعاون بين الهيئات الفرعية، مع تيسير تعزيز التعاون والتنسيق وتحديد برنامج عمل واحد، وتبسيط وتوضيح خطوط الإبلاغ والمساءلة؛ وزيادة الكفاءة والفعالية عن طريق ترشيد استخدام الموارد وتجنب الازدواج.

١٦٩ - ويرد الاقتراح المتعلق بالدمج كجزء من تصميم مؤسسي شامل يتم في إطاره الحفاظ على الوظائف المسندة حالياً إلى كل من الآلية العالمية وأمانة اتفاقية مكافحة التصحر مع تعريف الدعم المتبادل بين مختلف الشعب التابعة لهذه الأمانة الواحدة تعريفاً واضحاً يسمح بتجنب اللبس. وينبغي تقسيم العمل إلى ثلاثة مجالات مختلفة، هي الإدارة واللوجستيات، والبحث والدعوة، وتعبئة الموارد، على التوالي. وتعنى هذه الشعب بالجوانب الفنية وتقدم الدعم التقني إلى لجنة العلم والتكنولوجيا ولجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية اللتين ينبغي تعزيز الأدوار المنوطة بكل منهما وفقاً لما يتطلبه التقييم العلمي المعزز والمشورة السياساتية المحسنة.

شعبة البحوث والعلوم والابتكار التكنولوجي والدعوة

١٧٠ - ستعنى شعبة البحوث والعلوم والابتكار التكنولوجي والدعوة بقضايا علمية وتكنولوجية رئيسية من أجل وضع أنظمة للإنذار المبكر وتحديد الأولويات التي تكمن في صميم ولاية الاتفاقية. وستساهم الشعبة أيضاً في التحديث المستمر للقاعدة المعرفية التي تشهد تطوراً سريعاً بغرض دعم عمل لجنة العلم والتكنولوجيا، سواءً بناءً على طلب من اللجنة أن بالاستناد إلى استنتاجاتها.

١٧١ - وستعمل هذه الشعبة، بتوجيه من لجنة العلم والتكنولوجيا، على صيانة قوائم جرد وقواعد بيانات وشبكات علمية محدثة تتناول قضايا تردي الأراضي والتصحر، وستعزز العمل مع وحدات البحث التابعة لاتفاقيات شقيقة أخرى بهدف تدعيم أوجه التآزر في وضع استراتيجيات مشتركة بالاستناد إلى الروابط القائمة بين القضايا المختلفة، كتغير المناخ والتنوع البيولوجي.

١٧٢ - وستضطلع الشعبة بمهام التنسيق بين المجتمع العلمي ولجنة العلم والتكنولوجيا في الإعداد للمؤتمرات العلمية القادمة وستتفاعل مع شعبة تعبئة الموارد من أجل ضمان التمويل اللازم لأنشطة لجنة العلم والتكنولوجيا.

١٧٣ - والبحوث والأعمال التقنية التي تضطلع بها هذه الشعبة ستفيد عمل لجنة العلم والتكنولوجيا ولجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية، بما يحقق تفاعلاً متبادلاً سلساً. وستضطلع الشعبة كذلك بوظائف الإنذار المبكر بخصوص أبرز القضايا المشمولة بالاتفاقية.

شعبة تعبئة الموارد

١٧٤ - ستضطلع شعبة تعبئة الموارد بالولاية الرئيسية للآلية العالمية كما هي معرفة في الاتفاقية، وذلك بتحديد وتعبئة ونقل الموارد لمساعدة الأطراف المؤهلة المتأثرة. وبالإضافة إلى هذه المهام، ستضطلع الشعبة بوظائف أخرى تتعلق بسير الاتفاقية وأمانتها وهيئتها الفرعية، بما يكفل وضع استراتيجية لحشد الموارد تقوم على أساس القدرة على التنبؤ بغرض دعم برنامج عمل فعال ومتكامل ويتسم بالقابلية للتنبؤ من الناحية المالية.

١٧٥ - وإسناد مهمة حشد الموارد إلى آلية واحدة تكون تابعة للأمانة سيسمح بالقضاء على مشكلات عدة من بين المشكلات التي حُددت خلال التقييم، ولا سيما اللبس القائم في تحديد الطرف المحاور فيما يتعلق بطلبات التمويل الخاصة بالمساعدة التقنية. وستساهم الشعبة في تعزيز استراتيجية حشد الأموال وتحسين عملية الميزانية التابعة لمؤتمر الأطراف عن طريق تقديم اقتراح موحد من شأنه أن يبدد الإحساس بالتنافس بين هيئتين متخصصتين، ويحل بالتالي مشكلة الازدواجية.

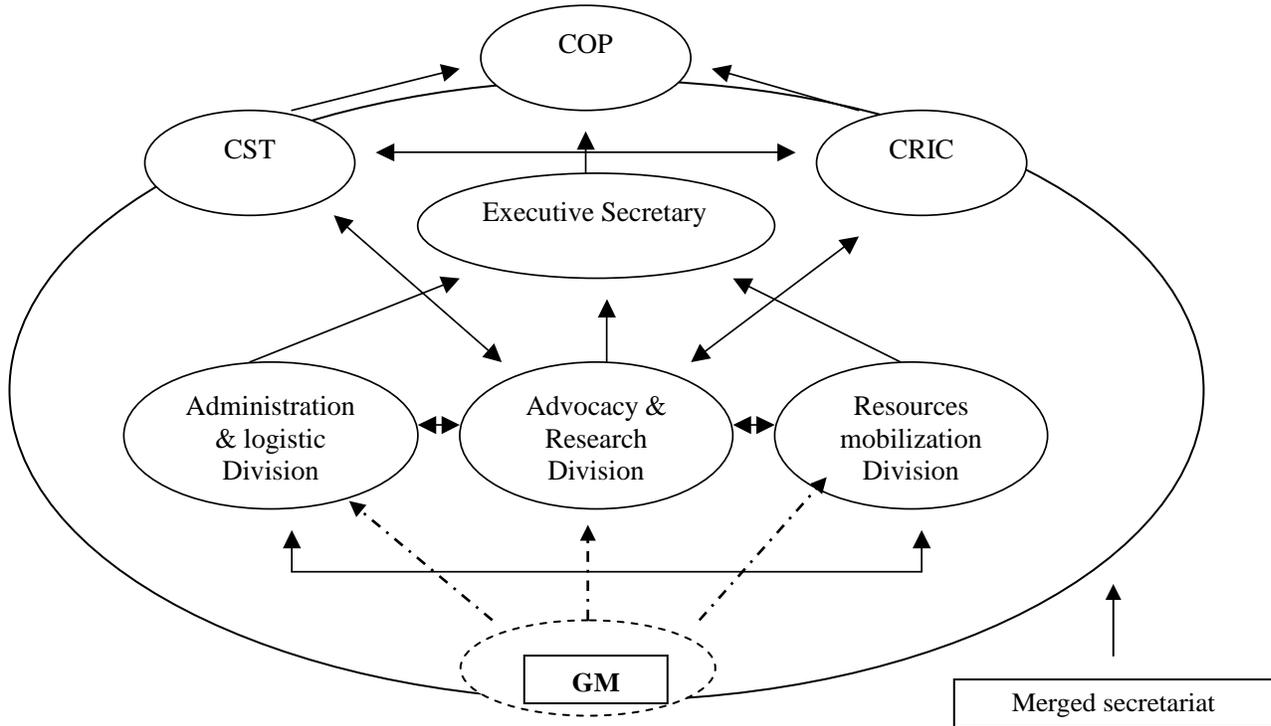
شعبة الإدارة واللوجستيات

١٧٦ - ستغطي شعبة الإدارة واللوجستيات احتياجات إدارة الاتفاقية، بما يشمل إدارة المؤتمرات والتخطيط لها والدعم اللوجستي، وذلك وفقاً للمعايير المألوفة في الأمم المتحدة.

١٧٧ - وهكذا، تضمن الشعبة، فضلاً عن موثوقاً بين المهام في مجال رئيسي من المجالات المشمولة بولاية الأمانة، وتساهم في تعزيز وتحسين الخدمات المقدمة إلى الأطراف.

١٧٨ - وتقدم الشعب الثلاث تقارير إلى مؤتمر الأطراف عبر الأمانة التنفيذية، وذلك حسب خط مُساءلة وإبلاغ واحد، وبالتالي تُحل المشكلة الرئيسية المحددة خلال التقييم: قاطرتان لدفع قطار واحد. ويبين الشكل أدناه الهيكل الجديد:

دمج أمانة اتفاقية مكافحة التصحر والآلية العالمية (السيناريو ٢)



١٧٩ - ومن الناحية العملية، يمكن تنفيذ عملية الدمج المؤسسي بطرائق مختلفة، بما في ذلك نقل الآلية العالمية إلى مقر آخر أو إبقائها في نفس المقر. وإن طرائق الإصلاح المؤسسي تتجاوز نطاق التقييم الحالي، ذلك أن وحدة التفتيش المشتركة لا تتطرق إلى توصيات على مستوى الإدارة التفصيلية عند تقييمها لأداء منظمة ما. والهدف الذي يجب تحقيقه، هو الاتساق المؤسسي بغية تعزيز أداء الاتفاقية عن طريق ضمان التنسيق الفعال لمؤسساتها وهيئاتها الفرعية.

١٨٠ - وسواء تم الدمج على المستوى التنظيمي الصرف أو شمل نقل الآلية العالمية إلى مكان آخر، فإن النتيجة النهائية ستؤدي، حسب رأي المفتشين، إلى زيادة الاتساق الداخلي في تحديد وإسداء الخدمات المقدمة إلى الأطراف من خلال أمانة موحدة.

١٨١ - وينبغي أن تُفضي النتيجة النهائية المتوقعة من عملية الدمج إلى زيادة الاتساق الداخلي في تحديد الخدمات المقدمة من الأمانة وإسداؤها بشكل مندمج. ويجدر بالإشارة إلى أن العملية لن تقتصر على نقل الآلية العالمية إلى مكان آخر وتغيير تسميتها لتصبح "شعبة تعبئة الموارد"، بل ستشمل أيضاً إعادة تعيين موظفي الأمانة والآلية العالمية في مختلف الشعب

حسب خبراتهم ووظائفهم. وستتولى الشعبة تنفيذ المهام المسندة حالياً إلى الآلية العالمية، علماً بأن الوظائف المنوطة بالآلية العالمية بموجب الولاية المسندة إليها ستظل قائمة في أية عملية دمج.

١٨٢ - وسيتمنى تحقيق وفورات لأن الثلث فقط من مجموع الموظفين الحاليين التابعين للآلية العالمية يعملون تحديداً في مجال تعبئة الموارد. وستتعزيز الفعالية عن طريق دمج الآليات والإجراءات الإدارية التابعة لكل من الكيانين، حيث سيعمل الكيانان على أساس خط إبلاغ موحد وسيكونان مسؤولين مباشرة أمام مؤتمر الأطراف، دون جهات وسيطة أخرى.

١٨٣ - وفي إطار هذا السيناريو، ينبغي اختيار الأمين التنفيذي ورئيس شعبة تعبئة الموارد وفقاً للإجراءات الحالية وذلك لفترة ولايتين متتاليتين مدة كل ولاية ثلاث سنوات كأقصى حد، مع مراعاة قاعدة ذهبية تتمثل في ضمان التناوب الإقليمي في كلتا الحالتين.

١٨٤ - ويعتقد المفتشون أن عملية الدمج ستعالج المشكلات الرئيسية التي حُددت أثناء التقييم، وذلك بإدخال التغييرات التالية:

- (أ) توضيح الولايات وتحديد الاختصاصات تحديداً ووضوحاً؛
- (ب) وضع هيكل أحادي الرأس للاتفاقية؛
- (ج) توضيح سلسلة الإبلاغ وخطوط المساءلة؛
- (د) إطار واضح للتعاون والتنسيق؛
- (هـ) وضع أساس مؤسسي لبرنامج عمل موحد يقوم على أساس الإدارة القائمة على النتائج؛
- (و) وضع استراتيجية متسقة وطويلة الأمد لحشد الموارد بطريقة يمكن التنبؤ بها؛
- (ز) تجنب الازدواج في الوظائف والتداخل، وتحقيق وفورات في الموارد؛
- (ح) تعزيز هيئات الاتفاقية المعنية بتقديم المشورة في مجالي العلم والسياسة العامة ومساعدة الاتفاقية في تبوؤ مكانة أفضل على الساحة الدولية.

١٨٥ - وجميع هذه العناصر ستسمح بالتأكيد بمعالجة المشكلات الكبرى المطروحة في السياق الحالي للاتفاقية. غير أنه سيتعين مناقشة ما إذا كانت الاتفاقية ستتمتع بالمستوى نفسه من الفوائد الفنية والإدارية التي تتمتع بها في إطار الترتيبات المؤسسية الحالية الخاصة بالآلية العالمية.

السيناريو ٣: تحويل الآلية العالمية إلى صندوق للتصحر وتردي الأراضي

١٨٦ - إن مسألة ما إذا كانت الآلية العالمية صندوقاً أم لا، هي السبب الرئيسي الذي يكمن وراء نشأة الآلية كحل وسط أمكن التوصل إليه في آخر لحظة عقب مفاوضات شاقة تناولت، من بين ما تناولته من قضايا رئيسية، مسألة إتاحة صندوق للاتفاقية من عدم ذلك. وأمام رفض فكرة الصندوق، أنشئت الآلية العالمية.

١٨٧ - ومنذ ذلك الحين، لم يتم التخلي نهائياً عن فكرة إنشاء صندوق لدعم احتياجات الاتفاقية، وذلك لأن بعض الأطراف ظل متمسكاً بهذه الفكرة. ومن الأسباب الأخرى التي ساهمت في تأييد هذا الخيار، كون مرفق البيئة العالمية لم يعالج بالقدر الكافي احتياجات الاتفاقية. وينبغي أن يوضع في الاعتبار أن الآلية العالمية، لولا مواردها الخاصة، لكانت قدرتها على أداء دورها كوسيط في المدى الطويل محدودة.

١٨٨ - ووفقاً لما أُنقذ عليه في الاستراتيجية، اتخذ مرفق البيئة العالمية تدابير لتحسين دعمه المقدم إلى الاتفاقية. والمرفق يعمل بالتعاون الوثيق مع أمانة اتفاقية مكافحة التصحر بغرض تحسين التعاون وتيسير الحصول على أموال إضافية من أجل القضايا التي تكمن في صميم ولاية الاتفاقية. وقد قرر مرفق البيئة العالمية خفض دورة المشاريع من ٦٦ شهراً إلى ٢٢ شهراً، وشرع في تعجيل الإجراءات عن طريق التشجيع على الأخذ بنهج برنامجي ورفع سقف التمويل بالنسبة إلى المشاريع المتوسطة الحجم من مليون دولار إلى ٣ ملايين دولار من دولارات الولايات المتحدة. واستجابة لطلبات مؤتمر الأطراف، انضمت اتفاقية مكافحة التصحر إلى الفريق العامل التقني المعني بالعملية الخامسة لتحديد موارد المرفق التي ستؤام مع الاستراتيجية.

١٨٩ - ورغم الدور المتطور لمرفق البيئة العالمية، فإن بعض الأطراف يعتبر أن صندوق التصحر ينبغي أن يُنشأ بالاقتران مع العملية الجارية لإنشاء آليات تمويل في إطار اتفاقيات شقيقة. ويمكن أن يشكل التعاون من أجل إنشاء صندوق مشترك يعالج أوجه التآزر بين الاتفاقيات الشقيقة خياراً يتمشى والنهج القائم على أساس "توحيد الأداء".

١٩٠ - وتكمن مزايا هذا السيناريو في الوضوح الذي يتسم به عمل الآلية العالمية وولايتها، حيث ستخضع الآلية للقواعد النموذجية التي تنظم صندوقاً لا يتصرف في تمويل أولي فحسب، بل يتصرف أيضاً في كتلة هامة من الموارد تجعله يؤثر في مشاريع استثمارية في المدى المتوسط والطويل ويتصدرها.

١٩١ - وبالتحول إلى صندوق، فإن الآلية العالمية ستنتقل من دور الوساطة، كآلية تمويل، إلى دور آلية مالية لديها القدرة على تلقي الأموال وتوزيعها دعماً لاحتياجات الاتفاقية.

ومعرفة ما إذا كان ينبغي أن تتحول الآلية العالمية إلى صندوق أم لا، هي مسألة ستعيد المناقشة إلى سنواتها الأولى، في حين لا يوجد أي مؤشر على تغيير في المواقف بشأن هذه المسألة المثيرة للجدل.

١٩٢ - وبينما يسعى مجتمع المانحين إلى ترشيد هيكل المعونة والمساعدة التقنية، فإن إنشاء صندوق جديد للتصحر فكرة قد يصعب الدفاع عنها، لا سيما في ظل قيام صناديق أخرى، كمرفق البيئة العالمية. ويمكن الحصول على دعم إضافي من مرفق البيئة العالمية عن طريق تعزيز التعاون، الذي لم يبلغ مستوى كافياً في إطار الإدارة الحالية للآلية العالمية. ولو أقام الكيانان تعاوناً أكثر إيجابية وأسساً علاقتهما على المشاركة المتبادلة والمشاورة، لأثمر أداء كل من الكيانين نتائج أفضل لصالح الأطراف.

التوصية ٦:

يُدعى مؤتمر الأطراف إلى أن ينظر في الترتيبات المؤسسية الوارد شرحها في السيناريوهين ١ و ٢ أعلاه، وإلى أن يتبنى، في دورته التاسعة، حلاً دائماً لهذه المسألة.

مرفق

مقارنة الولاية المنوطة بكل من أمانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر والآلية العالمية، كما ترد في الاتفاقية

الآلية العالمية	أمانة اتفاقية مكافحة التصحر
(الفقرتان ٤ و ٥ من المادة ٢١)	(الفقرة ٢ من المادة ٢٣)
تُنشأ بموجب هذا "آلية عالمية" للنهوض 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. وتعمل هذه الآلية العالمية تحت سلطة وتوجيه مؤتمر الأطراف وتكون مسؤولة أمامه.	(أ) وضع ترتيبات لدورات مؤتمر الأطراف ودورات هيئاته الفرعية المنشأة بموجب الاتفاقية وتقديم الخدمات اللازمة إليها؛
يعين مؤتمر الأطراف، في دورته العادية الأولى، منظمة لإيواء الآلية العالمية. ويتفق مؤتمر الأطراف والمنظمة التي يعينها على طرائق لهذه الآلية العالمية تكفل قيام هذه الآلية، في جملة أمور، بما يلي:	(ب) تجميع وإرسال التقارير المقدمة إليها؛
(أ) تعيين برامج التعاون الثنائي والمتعدد الأطراف ذات الصلة المتاحة لتنفيذ الاتفاقية ووضع قائمة حصرية بهذه البرامج؛	(ج) تيسير تقديم المساعدة إلى الأطراف من البلدان النامية المتأثرة، بناءً على طلبها، وبخاصة الموجودة منها في أفريقيا، في تجميع وإرسال المعلومات المطلوبة بموجب الاتفاقية؛
(ب) تقديم المشورة، بناءً على طلب، إلى الأطراف بشأن الأساليب المبتكرة للتمويل ومصادر المساعدة المالية، وبشأن تحسين تنسيق أنشطة التعاون على الصعيد الوطني؛	(د) تنسيق أنشطتها مع أمانات الهيئات والاتفاقيات الدولية الأخرى ذات الصلة؛
(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؛	(هـ) الدخول، حسب توجيه مؤتمر الأطراف، فيما قد يلزم من ترتيبات إدارية وتعاقدية من أجل الأداء الفعال لوظائفها؛
(د) تقديم تقارير إلى مؤتمر الأطراف، ابتداءً من دورته العادية الثانية، عن أنشطتها	(و) إعداد تقارير عن تنفيذ وظائفها بموجب الاتفاقية وتقديم هذه التقارير إلى مؤتمر الأطراف؛
	(ز) أداء أي وظائف أخرى من وظائف الأمانة قد يحددها مؤتمر الأطراف.