الأمم المتحدة

اتفاقية مكافحة التصحر

Distr.
GENERAL

ICCD/COP(9)/9/Add.1
27 September 2009

ARABIC
Original: ENGLISH

مؤتمر الأطراف
الدورة التاسعة
بوينس آيرس، ٢١ أيلول/سبتمبر – ٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩

البند ١٠ من جدول الأعمال
تقييم الآلية العالمية من جانب وحدة التفتيش المشتركة

تقييم الآلية العالمية من جانب وحدة التفتيش المشتركة

إضافة

رأي قانوني حول السيناريو الذي اقترحته وحدة التفتيش المشتركة على مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر بشأن الدمج المؤسسي للأمانة الدائمة والآلية العالمية

١- طلب مؤتمر الأطراف، بموجب مقرره ٣/م أ-٨، من وحدة التفتيش المشتركة أن تُجري تقييماً للآلية العالمية وأن تقدم توصيات إلى مؤتمر الأطراف في دورته التاسعة للنظر فيها[(١)]. وفي الدورة التاسعة لمؤتمر الأطراف يقوم الأطراف بدراسة تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "تقييم الآلية العالمية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر"[(٢)]. وأثناء نظر اللجنة الجامعة في التقرير في ٢٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، طلبت اللجنة من الأمانة تقديم رأي قانوني بشأن السيناريو الثاني لتعزيز التنسيق والفعالية في تنفيذ الاتفاقية الوارد في تقرير وحدة التفتيش المشتركة بعنوان "الدمج المؤسسي للأمانة الدائمة والآلية العالمية".

(١) ICCD/COP(8)/16/Add.1، المقرر ٣/م أ-٨، الفقرة ٢٧.

(٢) JIU/REP/2009/4.

(A) GE.09-70644 290909 300909

٢- وأعدت الأمانة هذا الرأي القانوني بالتشاور مع مكتب الأمم المتحدة للشؤون القانونية. ويُقدَّم هذا الرأي إلى الأطراف بناءً على طلب رئاسة اللجنة الجامعة. وتود الأمانة أن تلاحظ أن من حق أطراف الاتفاقية أن تُفسِّر أحكام الاتفاقية وتقرير وحدة التفتيش المشتركة إلى الدورة التاسعة لمؤتمر الأطراف وأن تتوصل إلى تفاهم بشأنهما.

أولاً - تحليل الدمج المؤسسي للأمانة الدائمة والآلية العالمية باعتباره السيناريو الثاني المقترح من وحدة التفتيش المشتركة

٣- وفقاً للمقرر ٣/م أ-٨ قامت وحدة التفتيش المشتركة بتقييم للآلية العالمية في عام ٢٠٠٩ وقدمت تقريرها إلى الدورة التاسعة لمؤتمر الأطراف. وفي هذا التقرير قدمت وحدة التفتيش المشتركة ست توصيات إلى مؤتمر الأطراف منها واحدة تتعلق بدراسة الترتيبات المؤسسية للآلية العالمية والتوصل إلى حل دائم بشأن هذه القضية أثناء الدورة التاسعة لمؤتمر الأطراف. واقترحت وحدة التفتيش المشتركة ثلاثة سيناريوهات تتعلق بالترتيبات المؤسسية:

(أ) السيناريو ١: تحسين الوضع الراهن؛

(ب) السيناريو ٢: الدمج المؤسسي للأمانة الدائمة والآلية العالمية؛

(ج) السيناريو ٣: تحويل الآلية العالمية إلى صندوق للتصحر وتدهور الأراضي.

٤- وفيما يتعلق باقتراح إدماج الأمانة والآلية العالمية (السيناريو ٢) قالت وحدة التفتيش المشتركة إن اقتراح الدمج يرد "كجزء من تصميم مؤسسي شامل يتم في إطاره الحفاظ على الوظائف المُسندة حالياً إلى كل من الآلية العالمية وأمانة اتفاقية مكافحة التصحر مع تعريف الدعم المتبادَل بين مختلف الشُعب التابعة لهذه الأمانة الواحدة تعريفاً واضحاً يسمح بتجنّب اللبس". وينص هذا الاقتراح على ما يلي:

(أ) تُنشأ ثلاث شُعب جديدة داخل الأمانة يُنقل إليها موظفو الأمانة والآلية العالمية؛

(ب) تكون الشُعب مسؤولة أمام مؤتمر الأطراف من خلال الأمين التنفيذي؛

(ج) يتم "نقل الآلية العالمية إلى مكان آخر وتغيير تسميتها لتصبح شُعبة تعبئة الموارد" وتضطلع "بالولاية الرئيسية للآلية العالمية كما هي مُعرَّفة في الاتفاقية، وذلك بتحديد وتعبئة ونقل الموارد لمساعدة الأطراف المؤهلة المتأثرة".

٥- ووفقاً لما جاء في الاتفاقية، ليس هناك ما يمنع مؤتمر الأطراف من اتخاذ قرار بشأن تنفيذ اقتراح وحدة التفتيش المشتركة بتغيير الترتيبات المؤسسية للأمانة والآلية العالمية. كما أن الاتفاقية لا تتطلب بقاء الأمانة والآلية العالمية في كيانين منفصلين - مؤسسياً أو مادياً.

٦- وتُكلِّف الاتفاقية مؤتمر الأطراف في دورته العادية الأولى، (أ) بأن يُعيِّن منظمة لإيواء الآلية العالمية و(ب) أن يضع الترتيبات اللازمة لممارسة عمل الأمانة (الفقرة ٥ من المادة ٢١ والفقرة ٣ من المادة ٢٣). ومن الواضح أن هذه الولايات تهدف إلى كفالة تشغيل الهيئتين بأسرع ما يمكن بعد دخول الاتفاقية حيز التنفيذ. ولكن هذه الأحكام لا تُقيِّد سلطة مؤتمر الأطراف في اتخاذ قرار آخر يتعلق بالتنظيم اللازم لإيواء الآلية العالمية أو بشأن

الترتيبات الخاصة بالأمانة، نظراً لأن مؤتمر الأطراف يتمتع بصلاحيات واسعة في اتخاذ القرارات اللازمة لتعزيز التنفيذ الفعال للاتفاقية (انظر الفقرة ٢ من المادة ٢٢).

٧- ويمكن توحيد هاتين الهيئتين التعاهديتين المتمايزتين قانونياً وإدماج الآلية العالمية في هيكل الأمانة، مع تعريف الوظائف المُناطة بالآلية العالمية وبالأمانة "تعريفاً واضحاً يسمح بتجنب اللبس"[٣]. ويمكن لمؤتمر الأطراف أن يُكلف الأمين التنفيذ بالاضطلاع بالمسؤولية عن تشغيل الآلية العالمية وتقديم تقارير إلى مؤتمر الأطراف عن أعمال الأمانة والآلية العالمية[٤].

٨- ولكن ليس من الواضح ما هو القصد من "دمج" هذين الكيانين و"نقل وإعادة تسمية" الآلية العالمية في شعبة جديدة تنشأ في إطار الأمانة. فقاموس أكسفورد للغة الإنكليزية يُعرِّف مصطلح "دمج" بأنه "جمع لتشكيل كيان واحد؛ توحيد؛ صهر"[٥]. وعلى سبيل المثال عندما تندمج شركتان ينتهي وجودهما باعتبارهما كيانين قانونيين منفصلين ومتمايزين. وفي بعض الحالات تمتص شركة شركة أخرى وتفقد الثانية هويتها القانونية وتتوقف عن الوجود. وفي حالات أخرى يتم إنشاء شركة جديدة تماماً وينتهي وجود الشركتين الأصليتين.

٩- وإذا سار مؤتمر الأطراف في طريق توحيد هاتين الهيئتين التعاهديتين بطريقة تؤدي إلى اختفاء الهوية القانونية المنفصلة والمتمايزة لإحداهما أو توقفها عن الوجود فإن ذلك قد يُثير شكاً قانونياً في صدد الوضع الجديد وقد يتطلب تعديلات في الاتفاقية وفقاً للمادة ٣٠، وهو أمر يتطلب وقتاً للتفاوض حوله ودخوله حيز التنفيذ. وليس من الواضح ما إن كانت وحدة التفتيش المشتركة تقصد ذلك التسلسل للأحداث.

١٠- وكحل بديل يمكن لمؤتمر الأطراف أن يقرر أن تقوم الأمانة بالعمل باعتبارها المنظمة التي تؤوي الآلية العالمية، مع تحويل الآلية العالمية لتصبح شُعبة متمايزة في هيكل الأمانة ويكون رئيس الآلية العالمية مسؤولاً أمام الأمين التنفيذي. وهذا النهج يحمي ويحفظ الهويتين والولايتين المنفصلتين، على النحو الذي اقترحته وحدة التفتيش المشتركة، ولن يتطلب تعديلاً في الاتفاقية.

١١- وقد يرغب مؤتمر الأطراف عند نظره في طرائق توحيد هاتين الهيئتين في تقييم ما إن كانت الأمانة تملك القدرة القانونية والبنية التحتية الإدارية اللازمتين للاضطلاع بالعمليات الإدارية للآلية العالمية، بما في ذلك ما يلزم من موارد الميزانية والموارد البشرية، على النحو الذي تتطلبه الفقرة ٦ من المادة ٢١ من الاتفاقية. ويوفر مؤتمر الأطراف الميزانية اللازمة لتشغيل الآلية العالمية والأمانة. ويكفل اتفاق المقر القدرة القانونية والامتيازات والحصانات التي تتمتع بها الأمانة. ويمكن أن تدخل في ترتيبات إدارية وتعاقدية تتطلبها عمليات الآلية العالمية.

---

(٣) المرجع نفسه، الفقرة ١٦٩.

(٤) المرجع نفسه، الفقرة ١٧٨.

(٥) قاموس أكسفورد للغة الإنكليزية على الإنترنت ويتوفر في الموقع http://dictionary.oed.com.

١٢- وفي موضوع نقل مكان إحدى الهيئتين ولكفالة اليقين القانوني والحماية لعمليات الآلية العالمية والأمانة، قد يرغب مؤتمر الأطراف في أن ينظر فيما يلي:

(أ) ما إن كان ينبغي نقل الآلية العالمية إلى ألمانيا، وهي البلد المضيف للأمانة، حيث ستستفيد من الترتيبات القانونية في اتفاق المقر الخاص بالأمانة؛

(ب) ما إن كان ينبغي نقل الأمانة إلى روما، وفي هذه الحالة سيتطلب الأمر إبرام اتفاق مقر مع البلد المضيف لتوفير المركز القانوني والمزايا والحصانات في جملة أمور للأمانة والآلية العالمية وموظفيها؛

(ج) ما إن كان ينبغي الحفاظ على مكانين منفصلين للآلية العالمية والأمانة، وفي هذه الحالة يتعين تأمين ترتيبات الدعم الإداري والمزايا والحصانات لعمليات الآلية العالمية. وقد أعلنت وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها أن "الصندوق [الدولي للتنمية الزراعية] مستعد لمناقشة تدابير الإيواء الحالية وهو يعتبر أن دمج الآلية العالمية مع مؤسسة أخرى لا يُفضي بالضرورة إلى نقل الآلية إلى مكان آخر"[٦]. ويستطيع مؤتمر الأطراف أن يطلب من الأمين التنفيذي: (أ) مناقشة اتفاق مع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية يتناول الخدمات الإدارية والمزايا والحصانات للآلية العالمية، وإبرام الاتفاق حسب الاقتضاء، و/أو (ب) التفاوض بشأن اتفاق مقر مع البلد المضيف لتنظيم المركز القانوني والمزايا والحصانات للآلية العالمية وموظفيها.

١٣- وإذا اختار مؤتمر الأطراف توحيد الأمانة والآلية العالمية فسوف يتعين إنهاء مذكرة التفاهم المُبرمة بين مؤتمر الأطراف والصندوق الدولي للتنمية الزراعية بشأن عمليات الآلية العالمية.

ثانياً - الخلاصة

١٤- وفقاً لما جاء في الاتفاقية، ليس هناك ما يمنع مؤتمر الأطراف من اتخاذ قرار بشأن تنفيذ اقتراح وحدة التفتيش المشتركة بتغيير الترتيبات المؤسسية للأمانة والآلية العالمية. كما أن الاتفاقية لا تتطلب بقاء الأمانة والآلية العالمية في كيانين منفصلين - مؤسسياً أو مادياً. وتعطي الاتفاقية صلاحيات واسعة لمؤتمر الأطراف في اتخاذ أي قرار بتوحيد هاتين الهيئتين التعاهديتين بغرض كفالة التنفيذ الفعال للاتفاقية.

١٥- يمكن إدماج الآلية العالمية في هيكل الأمانة، مع الحفاظ على الوظائف المسندة حالياً إلى كل من الآلية العالمية والأمانة وتحديدها بطريقة تتجنّب اللبس[٧]. ويمكن أن يكلف مؤتمر الأطراف الأمين التنفيذي بالاضطلاع بالمسؤولية عن الآلية العالمية[٨]. وكما ذكرت وحدة التفتيش المشتركة، يمكن تحقيق وفورات كبيرة واتساق مؤسسي بهذه الطريقة[٩].

---

(٦) JIU/REB/2009/4، الفقرة ١٥٨.

(٧) المرجع نفسه، الفقرة ١٦٩.

(٨) المرجع نفسه، الفقرة ١٧٨.

(٩) المرجع نفسه، الفقرة ١٨١.

١٦- وإذا قرر مؤتمر الأطراف أن يتبع اقتراح إدماج الأمانة والآلية العالمية ونقل وإعادة تسمية الآلية العالمية، وهو ما يؤدي إلى أن تفقد الآلية العالمية هويتها القانونية المنفصلة والمتمايزة بموجب الاتفاقية، فإن ذلك قد يتطلب تعديلات في الاتفاقية وفقاً للمادة ٣٠، وهو ما يتطلب وقتاً للتفاوض حوله ودخوله حيز التنفيذ.

١٧- وكحل بديل، يستطيع مؤتمر الأطراف أن يقرر أن تقوم الأمانة بدور المنظمة التي تؤوي الآلية العالمية، وإنشاء الآلية العالمية باعتبارها شُعبة متمايزة داخل هيكل الأمانة. وهذا النهج يضمن ويحفظ الهويتين والولايتين المنفصلتين للأمانة والآلية العالمية، على النحو الذي اقترحته وحدة التفتيش المشتركة، ولن يتطلب أي تعديل في الاتفاقية.

١٨- وعند النظر في طرائق توحيد هاتين الهيئتين التعاهديتين، بما في ذلك تغيير المكان، فإن مؤتمر الأطراف قد يرغب في أن يكفل ويؤمِّن اليقين القانوني والمزايا والحصانات اللازمة لعمليات الأمانة والآلية العالمية بعد توحيدهما.

- - - - -