Document: EB 2012/107/R.44
Agenda: 18(b)
Date: 31 October 2012
Distribution: Public
Original: English

A

IFAD
تمكين السكان الريفيين الفقراء
من التغلب على الفقر

الإجراء المتبع للتفاوض والتوقيع والموافقة على الاتفاقيات والوثائق القانونية المشابهة

مذكرة إلى السادة ممثلي الدول الأعضاء في المجلس التنفيذي

الأشخاص المرجعيون:

الأسئلة التقنية:

Rutsel Silvestre J. Martha
المستشار العام
رقم الهاتف: 2457 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: r.martha@ifad.org

نشر الوثائق:

Deirdre McGrenra
مديرة مكتب شؤون الهيئات الرئاسية
رقم الهاتف: 2374 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: gb_office@ifad.org

المجلس التنفيذي – الدورة السابعة بعد المائة
روما، 12-13 ديسمبر/كانون الأول 2012

للاستعراض

Document: EB 2012/106/INF.4
Date: 29 August 2012
Distribution: Public
Original: English

A

تمكين السكان الريفيين الفقراء
من التغلب على الفقر

الإجراء المتبع للتفاوض والتوقيع والموافقة على الاتفاقيات والوثائق القانونية المشابهة

مذكرة إلى السادة ممثلي الدول الأعضاء في المجلس التنفيذي

الأشخاص المرجعيون:

الأسئلة التقنية:

Rutsel Silvestre J. Martha
المستشار العام
رقم الهاتف: 2457 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: r.martha@ifad.org

نشر الوثائق:

Deirdre McGrenra
مديرة مكتب شؤون الهيئات الرئاسية
رقم الهاتف: 2374 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: gb_office@ifad.org

المجلس التنفيذي – الدورة السادسة بعد المائة
روما، 20-21 سبتمبر/أيلول 2012

للعلم

الإجراء المتبع للتفاوض والتوقيع والموافقة على الاتفاقيات والوثائق القانونية المشابهة

ألف _ مقدمة

1- تعقيبا على الإعلان الذي صدر عن الدورة الخاصة التاسعة للمجلس التنفيذي، تتوسع هذه الوثيقة في الإجراء الذي يتبعه الصندوق للتفاوض والتوقيع والموافقة على الاتفاقيات مع طرف ثالث، بما في ذلك مذكرات التفاهم. وكما سنرى فإن هذه المسألة تضم من جهة صلاحية الموافقة التي يتمتع بها المجلس التنفيذي، ومن جهة أخرى وظيفة رئيس الصندوق باعتباره ممثلا قانونيا للصندوق والمسؤول عن تسيير أعمال المنظمة. علاوة على ذلك فإن ممارسة هذه الصلاحيات مرتبطة بصورة وثيقة بقواعد القانون الدولي ذي الصلة بالاتفاقيات التي تبرمها منظمات دولية.

2- نصت اتفاقية إنشاء الصندوق على وجوب أن يعمل الصندوق بصفة وثيقة مع منظمات الأمم المتحدة الأخرى ومع غيرها من المنظمات الحكومية الدولية، والمؤسسات المالية الدولية، والمنظمات غير الحكومية وغيرها، معترفة بصورة ضمنية بأن مثل هذا التعاون أمر ضروري لإيفاء الصندوق بمهمته.

باء _ الإطار القانوني

3- **القانون الدولي ذو الصلة.** تعترف الأمم المتحدة بالصندوق على أنه وكالة متخصصة تعمل وفقا لاتفاقية إنشاء الصندوق[1] بما يتماشى مع المادتين 57 و63 من ميثاق الأمم المتحدة[2]. وهذا يعني أن الصندوق كغيره من وكالات الأمم المتحدة المتخصصة قادر على تحمل الحقوق والواجبات بصورة مستقلة بموجب القانون الدولي. ونتيجة لذلك وكما نصت عليه اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1986 بين الدول والمنظمات الدولية أو بين المنظمات الدولية، "تتمتع المنظمات الدولية بالقدرة على إبرام المعاهدات التي تعد ضرورية لممارسة مهامها والإيفاء بأغراضها".[3] كذلك تنعكس الشخصية القانونية الدولية للصندوق في اتفاقية إنشائه.[4] وبالإضافة إلى الشخصية القانونية الدولية التي تمكن الصندوق من التعاقد مع الدول والمنظمات الدولية، يتمتع الصندوق أيضا بالقدرة على دخول اتفاقيات مع جهات خاصة بما في ذلك

---

[1] المادة 1 من الاتفاقية بين الأمم المتحدة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، 1978.

[2] المادة 57 من ميثاق الأمم المتحدة تنص على: "الوكالات المختلفة التي تنشأ بمحض اتفاق بين الحكومات والتي تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة في الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بذلك من الشؤون يوصل بينها وبين الأمم المتحدة وفقا لأحكام المادة 63". كذلك فإنها تنص أيضا على أن "تسمى هذه الوكالات التي يوصل بينها وبين الأمم المتحدة فيما يلي من الأحكام بالوكالات المتخصصة". في حين أن المادة 63 من ميثاق الأمم المتحدة تنص على أن "للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يضع اتفاقات مع أي وكالة من الوكالات المشار إليها في المادة 57 تحدد الشروط التي على مقتضاها يوصل بينها وبين الأمم المتحدة وتعرض هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها".

[3] ديباجة اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو بين المنظمات الدولية. على الرغم من أن هذه المعاهدة قد أبرمت عام 1986 إلا أنها لم تدخل حيز التنفيذ، وكما هو الحال بالنسبة للقواعد القانونية الدولية المدونة، فإنه وبغض النظر عن وضعها الرسمي، فهي تعد على وجه العموم مقبولة كقانون قابل للتطبيق ومستخدم على نطاق واسع كتوجيه مكتوب للممارسة.

[4] المادة 10 البند 1 من اتفاقية إنشاء الصندوق الذي ينص على أن "تكون للصندوق شخصية قانونية دولية".

المنظمات غير الحكومية، وهذه القدرة الأخيرة منصوص عليها أساسا في معاهدة عام 1947 الخاصة بامتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة.

4- وهكذا وبما يتماشى مع القواعد المذكورة في اتفاقية فيينا لعام 1986، ومن بين عدة نصوص أخرى في معاهدة عام 1947، يدخل الصندوق في اتفاقيات أو ينشئ علاقات عمل مع غيره من منظمات الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الحكومية الدولية أو غيرها من المؤسسات المالية الدولية أو المنظمات غير الحكومية وجهات أخرى.

5- **دور المجلس التنفيذي.** فيما يتعلق بعملية المصادقة الداخلية، ولكي يتمكن الصندوق من الدخول في اتفاقيات دولية، فإن المادة 8، البند 2 من اتفاقية إنشاء الصندوق تنص على ما يلي:

> يتعاون الصندوق تعاونا وثيقا مع منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة ومع المنظمات الأخرى في أسرة الأمم المتحدة. كما يتعاون تعاونا وثيقا مع المنظمات الأخرى المشتركة بين الحكومات، والمؤسسات المالية الدولية، والمنظمات غير الحكومية، والوكالات الحكومية المعنية بالتنمية الزراعية. ولهذا الغرض، يطلب الصندوق من منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة ومن غيرها من الجهات المذكورة فيما تقدم أن تتعاون معه في أنشطته. ويجوز له أن يعقد اتفاقات أو ينشئ علاقات عمل مع مثل هذه الجهات على النحو الذي يقرره المجلس التنفيذي.

وبناء على ما تقدم أعلاه، يحق للمجلس التنفيذي أن يقرر إبرام اتفاقية أو أن ينشئ علاقات عمل مع طرف ثالث بصورة مسبقة أو لاحقة، كما يحق له التفويض بسلطة القيام بذلك لرئيس الصندوق.

6- **دور رئيس الصندوق.** فيما يتعلق بدور رئيس الصندوق، هنالك مظهران من المظاهر الفاعلة. المظهر الأول هو أن رئيس الصندوق مسؤول عن تسيير أعمال الصندوق، وذلك تحت إشراف وتوجيه مجلس المحافظين والمجلس التنفيذي.[5] وبعبارة أخرى، فإن اتفاقية إنشاء الصندوق توكل بسلطة تسيير الأعمال اليومية للصندوق بصورة مباشرة إلى رئيس الصندوق، وتفوض مجلس المحافظين والمجلس التنفيذي بتوفير توجيهات للرئيس بهذا الصدد. ثانيا، فإن رئيس الصندوق هو الممثل القانوني للصندوق.[6] وإذا أخذنا بعين الاعتبار مسؤولية رئيس الصندوق عن تسيير أعمال الصندوق، فإن رئيس الصندوق يقدر الحاجة إلى الدخول في ترتيبات مع طرف ثالث أو تعديلها أو إلغاء العمل بها. وينطوي ذلك على تحليل حالة من أحوال الأعمال، والقيام بالأدوات القانونية المرافقة لها، والتأكد من صحتها، وبعد ذلك عرضها على المجلس التنفيذي للموافقة عليها. وفي هذه العملية، يستنير رئيس الصندوق بقرار من مجلس المحافظين، مثل قرارات تجديد الموارد، وبتوجيهات من المجلس التنفيذي، مثل تلك الواردة في السياسات التشغيلية المتنوعة التي يتبناها. وبناء على ما ورد أعلاه، يبدأ رئيس الصندوق بالمشاورات مع الأطراف ذات الصلة بهدف التفاوض وإبرام اتفاقيات، بما في ذلك مذكرات التفاهم وغيرها من الوثائق القانونية.

7- **صلاحية الاتفاقيات.** إذا ما أخذنا بعين الاعتبار تقسيم العمل بين رئيس الصندوق والمجلس التنفيذي في المسائل المتعلقة بالاتفاقيات مع أطراف ثالثة، فمن الواضح أن مثل هذه الاتفاقيات، بما في ذلك مذكرات

---

[5] المادة 6، البند 8 د من اتفاقية إنشاء الصندوق.

[6] المادة 6، البند 8 ز من اتفاقية إنشاء الصندوق.

التفاهم وغيرها من الوثائق القانونية من طبيعة مشابهة مع منظمات أو مؤسسات أو وكالات أخرى تغدو ملزمة للصندوق بعد استكمال الإجراءات الداخلية ذات الصلة بأحد الأطراف الموقعة. وبالنسبة للصندوق وامتثالا لاتفاقية إنشاء الصندوق، يمكن لأي من هذه الوثائق أن تدخل حيز النفاذ فقط بعد الموافقة النهائية عليها من قبل المجلس التنفيذي. ويمكن للمجلس التنفيذي أن يعطي موافقته إما مسبقا أو لاحقا، ويتماشى الإجراءان بصورة كاملة مع اتفاقية إنشاء الصندوق حيث تعد موافقة المجلس التنفيذي ضرورية لدخول أي اتفاقية حيز النفاذ. وأما النهج المتبع في توقيت توقيع وثيقة قانونية ما فهو يستند إلى حد ما إلى الفهم المشترك بين الصندوق والطرف الثالث. وفي الوقت الحالي وفي معظم الحالات فإن الصندوق وبالاتفاق مع الطرف الثالث، يقرر توقيع الاتفاقية قبيل موافقة المجلس التنفيذي لأسباب تتعلق بالكفاءة أساسا، مع فهم أن هذه الاتفاقية لا تدخل حيز النفاذ إلا بعد الحصول على مثل هذه الموافقة. وكما يظهر هذا الوصف التالي للممارسة السابقة يعتمد اتباع أحد الخيارين أساسا على الظروف والاعتبارات النفعية.

جيم _ تفعيل المبادئ

8- **الموافقة المسبقة.** في الماضي كان الإجراء المفضل هو السعي للحصول على موافقة المجلس التنفيذي بتفويض رئيس الصندوق بالتفاوض واستكمال اتفاقية مع طرف ثالث، وبعد ذلك يتم عرض نص الاتفاقية كما تم التفاوض عليها وإبرامها للعلم على دورة لاحقة من دورات المجلس التنفيذي، وبالتالي فإن هذا الإجراء كان يتبع في حال طلب المجلس التنفيذي صراحة التفاوض على اتفاقية وإبرامها مع طرف ثالث.[7]

9- **الموافقة اللاحقة.** إلا أنه وفي الماضي القريب، وعلى ضوء المكان المتقدم الذي تحتله الزراعة حاليا على جداول الأعمال العالمية، وعلى زيادة وضوح صورة الصندوق، فإنه يتوقع من المنظمة على الغالب أن تشارك في أحداث قد تقود إلى تبني وثائق قبل نظر المجلس التنفيذي فيها. وبالتالي فقد غدت الممارسة الشائعة أن يتم التفاوض واستكمال النص وتوقيعه حسب الأصول من قبل الطرفين. وبعدها يتم السعي للحصول على موافقة المجلس التنفيذي عليه. وتعد الموافقة على مثل هذه الوثائق الدولية مساوية في الأهمية لأنه في معظم الحالات لا يكون المجلس التنفيذي قد تطرق في السابق لأهداف هذه الوثائق.[8]

10- **التفويض بالصلاحيات.** في بعض الحالات، يدخل الصندوق في اتفاقيات إطارية، يوافق عليها المجلس التنفيذي إما مسبقا أو لاحقا، الغرض منها أساسا إرساء شراكات فعالة وتعزيز التعاون البرامجي بين الصندوق وأطراف ثالثة في تنفيذ مبادرات مشتركة. وبموجب هذه الاتفاقيات الإطارية يعطي المجلس التنفيذي لرئيس الصندوق سلطة الدخول في اتفاقيات لاحقة مع طرف ثالث. واعتمادا على الموضوع فقد يرتأى أنه من الضروري أو من غير الضروري عرض الاتفاقية اللاحقة على المجلس التنفيذي للموافقة عليها.[9]

11- **القانون الدولي وممارسة الدول والمنظمات الدولية.** بموجب القانون الدولي، فإنه من غير المنظور وجود شرط لتوقيت توقيع اتفاقية دولية ودخولها حيز التنفيذ. وبالتالي فعندما تدخل الدول في اتفاقيات دولية تتطلب المصادقة عليها لا بد من أن يتم النص بصراحة على هذا الطلب في الاتفاقية. وفي حين أن اتفاقية

[7] يوفر الملحق قائمة بأمثلة عن الموافقة المسبقة للمجلس التنفيذي.
[8] يوفر الملحق قائمة بأمثلة عن الموافقة اللاحقة للمجلس التنفيذي.
[9] ترد في الملحق قائمة بأمثلة عن تفويض المجلس التنفيذي للرئيس بالدخول في اتفاقيات دولية.

فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 (بين الدول) تنص على أنه "في كل دولة أهلية عقد المعاهدة"[10] ويمكن التعبير عن "رضى الدولة بالالتزام بالمعاهدة بتوقيعها أو بتبادل وثائق إنشائها أو بالتصديق عليها أو بالموافقة عليها أو بقبولها أو بالانضمام إليها أو بأي وسيلة أخرى متفق عليها".[11] ومن ناحية الممارسة العملية وعندما توقع دولة معاهدة ما، فإن التوقيع يخضع للمصادقة والقبول أو الموافقة. وهذا يعني أن الدولة لا تعبر عن رضاها بالالتزام بالمعاهدة من خلال توقيعها ما لم تتم المصادقة، أو الموافقة عليها أو قبولها. وبالتالي وفي معظم الحالات لا بد من أن تعرض الاتفاقيات الدولية على البرلمان الوطني للموافقة عليها. والوضع نفسه ينطبق على اتفاقية فيينا لعام 1986 بشأن المنظمات الدولية، حيث يسود التصور بجواز توقيع اتفاقية ما شريطة خضوعها لمصادقة أو قبول أو موافقة لاحقة.

[10] المادة 6، 1969 اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات.
[11] المادة 11، 1969 اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات.

أمثلة عن الموافقة المسبقة للمجلس التنفيذي على الاتفاقيات الدولية:

- مذكرة تفاهم بين الصندوق والوكالة الألمانية للتعاون التقني في عام 2004[12].
- مذكرة تفاهم لوضع إطار تعاون بين الصندوق الدولي للتنمية الزراعية والشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا[13].

أمثلة عن الموافقة اللاحقة للمجلس التنفيذي على الاتفاقيات الدولية:

- مذكرة تفاهم بين منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وبرنامج الأغذية العالمي والتحالف من أجل ثورة خضراء في أفريقيا[14].
- مذكرة تفاهم بين الصندوق الدولي للتنمية الزراعية والوكالة اليابانية للتعاون الدولي في عام 2010[15].

أمثلة فوض فيها المجلس التنفيذي رئيس الصندوق بسلطة الدخول في اتفاقيات دولية:

- اتفاقية إطارية لتعزيز التعاون وتوجيه العمليات المشتركة بين الصندوق الدولي للتنمية الزراعية وصندوق الأوبك للتنمية الدولية[16].
- اتفاق التعاون بين الصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي[17].

[12] الوثيقة EB 2004/83/INF.4.
[13] الوثيقة EB 2004/82/INF.3.
[14] الوثيقة EB 2008/94/R.37.
[15] الوثيقة EB 2010/101/R.56.
[16] الوثيقة EB 2011/102/R.44.
[17] الوثيقة EB 2005/85/INF.6.