S/2023/303

الأمم المتحدة

مجلس الأمن

Distr.: General
1 May 2023
Arabic
Original: English

تنفيذ قراري مجلس الأمن 2320 (2016) و 2378 (2017) والاعتبارات المتصلة بتمويل عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام التي صدر بها تكليف من مجلس الأمن

أولا - مقدمة

1 - يقدم هذا التقرير عملا ببيان رئيس مجلس الأمن المؤرخ 31 آب/أغسطس 2022 الذي طلب إلي المجلس فيه، في جملة أمور، موافاته بتقرير يتضمن معلومات محدّثة عن التقدم الذي أحرزته الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي حتى ذلك التاريخ صوب الوفاء بالالتزامات المنصوص عليها في قراري المجلس 2320 (2016) و 2378 (2017) وبتوصيات بشأن سبل المضي قُدما تعكس الممارسات الجيدة والدروس المستفادة من أجل تأمين موارد يمكن التنبؤ بها وتتسم بالاستدامة والمرونة لأجل عمليات دعم السلام التي يضطلع بها الاتحاد الأفريقي (S/PRST/2022/6). واستجابة لهذا الطلب، شكلت فريقا مشتركا بين الإدارات أجرى مشاورات مكثفة مع طائفة واسعة من أصحاب المصلحة، بما في ذلك مفوضية الاتحاد الأفريقي وأعضاء مجلس الأمن وأعضاء مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي وأعضاء مجموعة الدول الأفريقية في نيويورك والجماعات الاقتصادية الإقليمية والآليات الإقليمية ومراكز الفكر، لاستعراض التقدم المحرز والدروس المستفادة منذ عام 2017.

2 - وقد قدمت تقارير سابقة استجابة لطلبات مجلس الأمن الواردة في قراريه 2320 (2016) و 2378 (2017). حيث قُدم تقريري لعام 2017 عن الخيارات المتاحة للإذن بعمليات دعم السلام التابعة للاتحاد الأفريقي ولتقديم الدعم لهذه العمليات استجابة لطلب المجلس بمواصلة العمل عن كثب مع الاتحاد الأفريقي من أجل تحسين الخيارات المتاحة للمزيد من التعاون بشأن مقترحات الاتحاد الأفريقي ذات الصلة، بما في ذلك بشأن التمويل والمساءلة والتخطيط المشترك وعملية إصدار تكليف بعمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام، رهنا بإذن مجلس الأمن (S/2017/454). وقدمت في تقريري لعامي 2018 و 2019 بشأن تعزيز الشراكة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي معلومات إلى المجلس بشأن وضع إطار للإبلاغ ينشئ قنوات إبلاغ واضحة ومتسقة يمكن التنبؤ بها بين الأمانة العامة والمفوضية والمجلسين، فضلا عن متطلبات إبلاغ موحدة (S/2018/678 و S/2019/759). وأبلغت رسالتي المؤرخة 15 تشرين الأول/أكتوبر 2020 الموجهة إلى رئيس مجلس الأمن عن نتائج التقييم الذي طلب إجراؤه للتعاون بين الأمم المتحدة والاتحاد

050523 040523 23-07285 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

الأفريقي ولهيكل مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي وقدرته على تلبية الاحتياجات المتزايدة في مجال الشراكات (S/2020/1020).

3 - وتوضح هذه التقارير السابقة، إلى جانب الدروس المستفادة منذ عام 2017 واستمرار مفوضية الاتحاد الأفريقي في تعزيز أطرها الخاصة بالمساءلة والشفافية والامتثال، التقدم الملموس المحرز منذ اتخاذ القرار 2378 (2017). ومن شأن هذا التقدم أن يتيح مزيدا من الضمانات لمجلس الأمن لدى نظره، على أساس كل حالة على حدة، في تمويل عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام التي يأذن بها المجلس.

ثانيا - السياق

4 - اضطرت الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي، نتيجة للطبيعة المتغيرة للنزاعات في أفريقيا، إلى تكييف عملياتهما لمواجهة التحديات الجديدة والمتغيرة. وتشمل هذه التحديات ارتفاع مستويات العنف الذي يستهدف المدنيين عمدا، والاستخدام المتزايد للتكتيكات غير المتناظرة من قبل الجماعات العنيفة، وترسخ التطرف المسلح وتزايد تطور أساليبه، والاستهداف المتعمد لأفراد حفظ السلام، وتوسع تأثير الجريمة المنظمة عبر الوطنية، والاستخدام المتزايد للشركات العسكرية والأمنية التابعة للقطاع الخاص، والتفاعل المعقد بين التوترات القائمة بين الدول والنزاعات المسلحة التي تشارك فيها جهات من غير الدول. غير أن لكل نزاع سماته المميزة بالنظر إلى ما يطرح من الاعتبارات الجيوسياسية والاقتصادية المحددة. لذا، لا بد من اتباع نهج مصممة حسب الحالة في صياغة أوجه استجابة فعالة.

5 - ومجلس السلم والأمن هو، فيما يخص الاتحاد الأفريقي، الجهاز الدائم الذي يعهد إليه بمنع نشوب النزاعات وإدارتها وتسويتها. فهو يحتل مكان الصدارة في منظومة السلم والأمن الأفريقية، ويتلقى الدعم من مفوضية الاتحاد الأفريقي، وفريق الحكماء، والنظام القاري للإنذار المبكر، والقوة الأفريقية الجاهزة، وصندوق السلام.

6 - وتتيح القوة الأفريقية الجاهزة محفلا لتطوير عقيدة عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام وسياساتها ومبادئها التوجيهية المشتركة، بما يشمل التدريبات والتمارين المشتركة والتخطيط المشترك وتبادل المعلومات وتعبئة الموارد. وقد استرشد بهذه السياسات والمبادئ التوجيهية في التخطيط لبعثات مثل بعثة الدعم الدولية في مالي بقيادة أفريقية وبعثة الدعم الدولية بقيادة أفريقية في جمهورية أفريقيا الوسطى. وبالإضافة إلى ذلك، استخدمت عناصر من مفهوم القوة الأفريقية الجاهزة أيضا من جانب الجماعات الاقتصادية الإقليمية والآليات الإقليمية التي نشرت قواتها الإقليمية الجاهزة في مناطق النزاع، والتي أريد بها في الأصل أن تمثل جهات إنجاد أولية في إطار مفهوم القوة الأفريقية الجاهزة. ومن الأمثلة على ذلك نشر بعثتي الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في غامبيا وغينيا - بيساو، والبعثة الوقائية للجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي في ليسوتو، وبعثة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي في موزامبيق. وتشكل الآليات الإقليمية رسميا جزءا من منظومة السلم والأمن الأفريقية. وقد تمت صياغة مشروع مذكرة تفاهم بين الاتحاد الأفريقي والجماعات الاقتصادية الإقليمية والآليات الإقليمية وسينظر فيها قصد اعتمادها في الاجتماع الخامس عشر للجنة التقنية المتخصصة المعنية بالدفاع والسلامة والأمن في أيار/مايو 2023. وستحدد مذكرة التفاهم الخطوط العريضة لأدوار ومسؤوليات كل طرف وطرائق تحسين التنسيق فيما بين الاتحاد الأفريقي والجماعات الاقتصادية الإقليمية والآليات الإقليمية.

7 - ويمكن لكل من الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي والجماعات الاقتصادية الإقليمية والآليات الإقليمية إتاحة قدرات مختلفة لمنع الأزمات والتخفيف من حدتها ومواجهتها يمكن تسخيرها لتوفير شكل تكميلي من أشكال الاستجابة بناء على الميزات النسبية لكل طرف. غير أن عمليات دعم السلام التي ينشرها كل من الاتحاد الأفريقي والتشكيلات دون الإقليمية تعاني في كثير من الأحيان من نقص في التمويل وثغرات في قدرات إدارة البعثات، ومن الافتقار للقدرات التشغيلية واللوجستية اللازمة وللعوامل الداعمة للقوات والمضاعفات في مجالات مثل الطيران والاستخبارات والمراقبة والتقاط الأهداف والاستطلاع والهندسة والدعم الطبي. وتتولى في الغالب طائفة من الشركاء، منهم الشركاء الثنائيون والاتحاد الأوروبي، تقديم المساهمات لسد تلك الثغرات. وكثيرا ما تحد أوجه القصور هذه من قدرة عمليات دعم السلام الأفريقية على تنفيذ ولاياتها بفعالية. ونتيجة لذلك، اتخذ مجلس الأمن في الماضي قرارات، على أساس كل حالة على حدة، بشأن إمكانية إسهام الأمم المتحدة في سد هذه الثغرات وسبل إسهامها في ذلك.

ثالثا - الدروس المستفادة والتطورات الأخيرة

8 - تناول الاستعراض المشترك الذي أجرته الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي في عام 2016 بالدراسة الدعم المقدم من الأمم المتحدة والشركاء الآخرين لعمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام التي أذن بها مجلس الأمن. وقدم الاستعراض ست ملاحظات عامة تمثل جميعها دروسا وجيهة في الوقت الراهن، وهي كما يلي: (أ) أن إمكانية استخدام الأنصبة المقررة للأمم المتحدة وفرت وسيلة موثوقة ومستدامة يمكن التنبؤ بها لتمويل احتياجات الدعم اللازمة لعمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام؛ (ب) أن الاتحاد الأفريقي يعمل في كثير من الأحيان بصفته جهة إنجاد أولية فعالة في مواجهة الأزمات قبل نشر بعثة لحفظ السلام تابعة للأمم المتحدة؛ (ج) أن الأمم المتحدة يجب عليها تنقيح سياساتها وعملياتها وإجراءاتها من أجل تقديم دعم أفضل لعمليات ميدانية عصرية، سواء كانت تلك العمليات تابعة لها أو للاتحاد الأفريقي؛ (د) أن على الاتحاد الأفريقي أن يواصل تعزيز أطره الإدارية والتشغيلية التي ستوجه الأمم المتحدة في تصميم دعمها وفقا لعمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام؛ (هـ) أن الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام خلص إلى أن عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام ليست مهيئة للانخراط في عمليات عسكرية لمكافحة الإرهاب، وأنه يجب على الأمم المتحدة، في هذا الصدد، أن تقرر إلى أي مدى يمكنها دعم العمليات المتعددة الجنسيات المأذون بها من قبل الاتحاد الأفريقي والمنخرطة في أنشطة مكافحة الإرهاب ومكافحة التمرد، بالنظر إلى القيود المتصلة بالسياسات وآليات الدعم القائمة على النحو المبين في الاستعراض؛ (و) أن النطاق الواسع للمهام التي يؤذن لعمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام بالاضطلاع بها يعني أنه ليس هناك نموذج دعم واحد أو فاعل واحد قادر على توفير النطاق الكامل للقدرات اللازمة على النحو الكافي (انظر A/71/410–S/2016/809). ومنذ اختتام الاستعراض المشترك، طرأت تطورات أخرى ذات صلة بمسائل تمويل ودعم عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام. وتشمل هذه التطورات الإذن، في عام 2017، بتقديم الدعم للقوة المشتركة التابعة للمجموعة الخماسية لمنطقة الساحل، وإنهاء ولاية العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور في عام 2020، والانتقال، في عام 2022، من بعثة المراقبين العسكريين التابعة للاتحاد الأفريقي في الصومال إلى بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية في الصومال.

الدروس المستفادة من القوة المشتركة التابعة للمجموعة الخماسية لمنطقة الساحل

9 - في 13 نيسان/أبريل 2017، أذن مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي بنشر القوة المشتركة التابعة للمجموعة الخماسية لمنطقة الساحل لمدة 12 شهرا أولية. ورحب مجلس الأمن في قراره 2359 (2017) بنشر القوة المشتركة. واستجابة لطلب المجلس الوارد في القرار نفسه، قدمت عدة خيارات لدعم الأمم المتحدة للقوة المشتركة (انظر S/2017/869) صيغت بالاسترشاد بتقريري السابق عن الخيارات المتاحة للإذن بعمليات دعم السلام التابعة للاتحاد الأفريقي ولتقديم الدعم لهذه العمليات (S/2017/454). وفي وقت لاحق، قرر المجلس في جملة أمور، بموجب قراره 2391 (2017)، تقديم دعم تشغيلي ولوجستي محدد من خلال بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي موجه فقط إلى قوات الدفاع والأمن التابعة للمجموعة الخماسية لمنطقة الساحل العاملة في إقليم مالي في إطار القوة المشتركة، وذلك على أساس استرداد التكاليف من خلال آلية تمويل ينسقها الاتحاد الأوروبي. ويقدم هذا الدعم في ظل الامتثال الصارم لسياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان عند تقديم دعم الأمم المتحدة إلى قوات الأمن غير التابعة لها (انظر A/67/775–S/2013/110)، ويقتصر على الإجلاء الطبي، وإجلاء المصابين، وإتاحة المواد الاستهلاكية للدعم المعيشي (الوقود والمياه وحصص الإعاشة)، واستخدام معدات محطات الهندسة التابعة للأمم المتحدة، فضلا عن الوحدات التمكينية الهندسية النظامية التابعة لبعثة الأمم المتحدة المتكاملة لتحقيق الاستقرار في مالي من أجل المساعدة في تحضير قواعد عمليات القوة المشتركة في مالي.

10 - وكان يتعين على الأمم المتحدة، لدى توفيرها الدعم للقوة المشتركة التابعة للمجموعة الخماسية لمنطقة الساحل، أن تميز بين العمليات المنفذة بصفة وطنية والعمليات التي تجرى في إطار القوة المشتركة، لأغراض منها تنفيذ سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان.

الدروس المستفادة من العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور

11 - في 31 كانون الأول/ديسمبر 2020، أنهت العملية المختلطة الأولى للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور ولايتها، بعد مرور أكثر من ثلاثة عشر عاما على نشرها. وقد أنشئت العملية بموجب قرار مجلس الأمن 1769 (2007) الذي نص على أن البعثة ينبغي أن تتسم بطابع أفريقي غالب وأن تستجلب قواتها، قدر الإمكان، من بلدان أفريقية. والطابع المختلط للبعثة هو ابتكار مرده رفض الحكومة المضيفة نشر بعثة لحفظ السلام تابعة للأمم المتحدة. وكانت قيادة العملية المختلطة يتولاها ممثل خاص مشترك يتم اختياره من قبل كل من الأمين العام ورئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي ويكون مسؤولا أمامهما، وكانت الأمم المتحدة تتولى إدارة البعثة بموجب أنظمتها وقواعدها وسياساتها وإجراءاتها، بما في ذلك ما يتعلق بسداد تكاليف الأفراد والمعدات المملوكة للوحدات.

12 - وأشارت دراسة مشتركة للدروس المستفادة من العملية المختلطة أنجزتها الأمانة العامة ومفوضية الاتحاد الأفريقي عقب إغلاقها إلى الصعوبات التي واجهتها البعثة طوال فترة نشرها، بما في ذلك المسائل المتعلقة بالمعدات والتدريب فيما يخص بعض وحداتها، وهي مسائل تفاقمت حدتها بسبب الثغرات في توافر القدرات التمكينية. غير أن الدراسة خلصت إلى أن أوجه القصور التي اعترت العملية المختلطة لم تكن مرتبطة بطابعها المختلط، بل حددها أساسا السياق الذي عملت فيه البعثة وعلاقاتها بالحكومة المضيفة (انظر S/2021/1099، المرفق). ولاحظت الدراسة أن الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي تمكنا، مع مرور الوقت، من التغلب على الغموض الأولي بشأن الأدوار والمسؤوليات وتباين مستويات الخبرة والقدرة، مما أتاح في نهاية المطاف للمنظمتين الاستفادة بشكل أفضل من مواطن قوة كل منهما. وخلصت الدراسة إلى أن

تجربة العملية المختلطة شكلت لبنة هامة في بناء الشراكة بشكل أعم بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي في مجال السلام والأمن، وأوصت بأن تسترشد الشراكات المقبلة بين المنظمتين بالاعتبارات الأربعة التالية: (أ) السياق والاحتياجات المحددة، حيث ينبغي أن يتبع الشكل المهمة؛ (ب) أولوية السياسة، حيث يجب أن ترتكز العمليات على استراتيجية سياسية متفق عليها، دعما لاتفاق سلام شامل، أو تحضيرا لذلك الاتفاق؛ (ج) وضوح الأدوار والمسؤوليات والتوقعات لدى المنظمتين؛ (د) شراكة متوازنة تستفيد من تكامل الولايات ونقاط القوة النسبية. وقدمت أيضا ملاحظات واعتبارات إضافية للمجلس، بما في ذلك فيما يتعلق بالتخطيط، في سياق تقريري إلى مجلس الأمن عن عمليات الانتقال في عمليات الأمم المتحدة للسلام (S/2022/522).

الدروس المستفادة من بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية في الصومال

13 - أذن مجلس الأمن، باتخاذه القرار 2628 (2022)، بإعادة تشكيل بعثة المراقبين العسكريين التابعة للاتحاد الأفريقي في الصومال لتصبح بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية في الصومال، وذلك بناء على اقتراح مشترك صيغ من قبل الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي. وطلب المجلس في القرار نفسه أن توفر الأمم المتحدة لبعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية في الصومال مجموعة عناصر الدعم اللوجستي التي كانت توفرها سابقا لبعثة المراقبين العسكريين التابعة للاتحاد الأفريقي في الصومال عن طريق مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال. وبدأ تقديم دعم الأمم المتحدة لعملية الاتحاد الأفريقي لدعم السلام في الصومال في عام 2009 بناء على طلب ورد في قرار المجلس 1863 (2009) بتقديم مجموعة من عناصر الدعم اللوجستي تشمل المعدات والخدمات ولكنها لا تشمل تحويل الأموال. وقد أنشئ مكتب الأمم المتحدة لدعم بعثة المراقبين العسكريين التابعة للاتحاد الأفريقي في الصومال (مكتب الأمم المتحدة لدعم بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال) لتقديم هذه المجموعة التي تم توسيعها لاحقا في قرار مجلس الأمن 2036 (2012) لتشمل توفير القدرة على إدارة خطر المتفجرات ومرافق طبية من المستوى الثاني وسداد تكاليف المعدات الرئيسية وفقا لمعدلات الأمم المتحدة وممارساتها المتعلقة بالمعدات المملوكة للوحدات. وزاد قرار المجلس 2245 (2015)، الذي عوض مكتب الأمم المتحدة لدعم بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال بمكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال، توسيع مجموعة عناصر الدعم اللوجستي لتشمل سداد تكاليف المعدات المفقودة أو المتعرضة للتلف بسبب عمل عدائي وسداد تكاليف مجموعة فرعية من فئات الاكتفاء الذاتي، تمشيا مع معايير الأمم المتحدة ومعدلاتها وممارساتها المتعلقة بالمعدات المملوكة للوحدات. ومع الانتقال من بعثة المراقبين العسكريين التابعة للاتحاد الأفريقي في الصومال إلى بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية في الصومال، عملت الأمم المتحدة، من خلال مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال، على كفالة تكييف ومواءمة ممارساتها وطرائق دعمها وفقا لمتطلبات بعثة الاتحاد الأفريقي الجديدة. وعلاوة على ذلك، يقدم مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال مجموعة من عناصر الدعم غير الفتاك لقوات الأمن الصومالية في عمليات مشتركة أو منسقة مع بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية في الصومال من خلال صندوق استئماني.

14 - وتدل تجربة تقديم دعم الأمم المتحدة إلى بعثة المراقبين العسكريين التابعة للاتحاد الأفريقي في الصومال وبعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية في الصومال منذ عام 2009 على المرونة التي يتسم بها نموذج مكتب الدعم باعتباره أداة توفر مجموعة من قدرات دعم البعثات لعمليات دعم السلام. ويواصل مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال تطوير أساليب عمله وتطبيق ممارسات مبتكرة، سعيا للحفاظ على نهج مرن وسلس في تقديم الدعم اللوجستي للقوات التي تضطلع بعمليات في بيئة أمنية معقدة، ويشمل ذلك الانتقال من نموذج يتخذ من مقديشو محورا له إلى نموذج تنفيذ يتسم بقدر أكبر من اللامركزية يمكن على نحو أفضل من اتخاذ القرارات بشأن الاحتياجات اللوجستية اللازمة للعمليات الأمنية المجاورة، ويضفي السلاسة على الإجراءات واللوازم المجهزة مسبقا في المواقع الأمامية. ومن خلال وضع نهج موحدة إزاء

الاشتراك في التنسيق والتخطيط وصنع القرار، نجح مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال وبعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية في الصومال في تعزيز تخطيط دعم البعثات وفي سد الثغرات بفعالية في عدد من القدرات والإمكانات لدى البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة. ويواصل الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة تبادل الخبرات وتعزيز قابلية التشغيل البيني في مجالات دعم البعثات. وعلاوة على ذلك، فإن تنفيذ اتفاقات من قبيل مذكرات التفاهم وطلبات التوريد الخاصة ببعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية في الصومال باعتبارها اتفاقات ثلاثية الأطراف يتيح للاتحاد الأفريقي سبل الاضطلاع بمسؤولياته في مجالات الرقابة والمساءلة والامتثال، وييسر تنفيذ الأمم المتحدة لسياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان. ويعمل الاتحاد الأفريقي جاهدا للحصول على تمويل ثنائي مستدام يمكن التنبؤ به لتغطية الاحتياجات التي لا تستوفى من خلال مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال. وعلى مدى السنوات الخمس عشرة الماضية، قدم الاتحاد الأوروبي معظم الدعم المالي الإضافي اللازم لاستمرار عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام في الصومال، ولكنه الآن بصدد إعادة النظر في هذا الدعم، لا سيما فيما يتعلق بسداد تكاليف الأفراد.

رابعا - التقدم المحرز حتى الآن

15 - شجع مجلس الأمن في قراره 2320 (2016) الاتحاد الأفريقي على وضع أطره الخاصة بالالتزام بحقوق الإنسان وقواعد السلوك والانضباط في عمليات دعم السلام في صيغتها النهائية، من أجل تحقيق قدر أكبر من المساءلة والشفافية والامتثال للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، حسب الاقتضاء، ولمعايير الأمم المتحدة المتعلقة بالسلوك والانضباط. وطلب المجلس أيضا إلى الاتحاد الأفريقي أن يقدم له معلومات مستوفاة عن التقدم المحرز والنقاط المرجعية والجداول الزمنية فيما يتعلق بتنفيذ صندوق السلام، بما يتسق مع الالتزامات الدولية السارية، وأطر المساءلة والشفافية والامتثال الخاصة بعمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام. وتبين الأدلة المبينة في الفقرات أدناه أن الاتحاد الأفريقي قد أحرز، بالتعاون الوثيق مع الأمم المتحدة وشركاء آخرين، تقدما كبيرا في المجالات الحاسمة لأطر الامتثال لحقوق الإنسان وقواعد السلوك والانضباط، وتفعيل صندوق السلام، وترتيبات المساءلة المالية.

أطر الامتثال لحقوق الإنسان وقواعد السلوك والانضباط

16 - يعهد إلى عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام في أحيان كثيرة بولاية أداء مهام حركية تتجاوز المهام التي تضطلع بها عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، مما يطرح قدرا أكبر بكثير من احتمالات وقوع انتهاكات أثناء تنفيذ العمليات. وتقر مفوضية الاتحاد الأفريقي بأنه يلزم من الناحية التشغيلية تخطيط وتنفيذ عمليات دعم السلام التابعة لها في إطار الامتثال للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والصكوك الإقليمية لحقوق الإنسان ومعايير السلوك والانضباط المعمول بها. وقد أحرز تقدم كبير في تصميم وتنفيذ إطار استراتيجي شامل للامتثال وسن سياسات بشأن اختيار الأفراد وفرزهم، وحماية المدنيين، ومنع الاستغلال والانتهاك الجنسيين والتصدي لهما، بالاستناد في كل ذلك إلى السياسات والممارسات المتبعة في عمليات الأمم المتحدة للسلام. وتبذل أيضا الجهود حاليا في سبيل وضع الصيغة النهائية لنظام العمل فيما يتعلق بإدارة الحالات وللخطط ذات الصلة من أجل إنشاء قاعدة بيانات لنظام لتتبع إدارة الحالات يراد به أن يكون في نهاية المطاف قابلا للتشغيل البيني مع النظام المماثل المستخدم في الأمم المتحدة سعيا لتحقيق هدف نهائي يتمثل في تيسير فرز الأفراد من قبل المنظمتين معا، باتباع طرائق متفق عليها. وحظيت الجهود المتعلقة بإطار الامتثال بدعم مشروع ثلاثي الأطراف مشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي. وعملية التنفيذ جارية، ولكن لا يزال يتعين القيام بالكثير من العمل في هذا الشأن.

17 - ويتضمن نهج الاتحاد الأفريقي فيما يتعلق بالامتثال سياسات وآليات للوقاية والاستجابة ولاتخاذ إجراءات تصحيحية. وتشمل تدابير الوقاية المنفذة في الصومال مبادرات التدريب، وإجراءات التشغيل الموحدة بشأن معاملة الأشخاص المحتجزين لدى بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية في الصومال، وسياسة عدم التسامح إطلاقا مع الاستغلال والانتهاك الجنسيين الخاصة بالبعثة، وتقييمات المخاطر التي تجرى قبل أي عمليات كبرى، والسياسة المتعلقة باستخدام النيران غير المباشرة الرامية إلى التقليل إلى أدنى حد من الأضرار التي تلحق بالمدنيين عن طريق الحد من الحالات التي يمكن لقوات الاتحاد الأفريقي أن تستخدم فيها النيران غير المباشرة، وقواعد الاشتباك التي تنظم المعايير التي يمكن للقوات العسكرية أن تستخدم القوة في إطارها عند تنفيذ عملياتها، وتوجيهات متنوعة لقائد القوات بشأن حماية المدنيين. وتشمل آليات التصدي إجراء الاستعراضات اللاحقة للعمليات والأنشطة، فضلا عن عقد مجالس للتحقيق في ادعاءات انتهاكات القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني ومعايير السلوك والانضباط من جانب أفراد البعثة. وتدعم الإجراءات التصحيحية بواسطة خلية معنية بحصر الخسائر في صفوف المدنيين وتحليلها والاستجابة لها، وعن طريق تقديم مدفوعات على سبيل الهبة في حالات تسبب أفراد البعثة بإلحاق الضرر. وبالإضافة إلى ذلك، أبلغت مفوضية الاتحاد الأفريقي الأمانة العامة بأنها اتخذت خطوات لدعم القوة المشتركة المتعددة الجنسيات فيما يتعلق بالالتزام بالقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان ومعايير السلوك والانضباط، بسبل منها وضع سياسات وإجراءات تشغيل موحدة وتقديم تدريب توجيهي سنوي للقيادة الجديدة للقوة المشتركة المتعددة الجنسيات.

تمويل عمليات دعم السلام

18 - اتخذ الاتحاد الأفريقي خطوات عملية في السنوات الأخيرة للتصدي لأشكال النقص في التمويل الذي يعاني منه، بدءا بالقرار الذي اتخذه مؤتمر الاتحاد الأفريقي في كانون الثاني/يناير 2015 بشأن مصادر التمويل البديلة، والذي حدد مبدأ تمويل الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي لميزانية عمليات دعم السلام بنسبة 25 في المائة، اعتبارا من كانون الثاني/يناير 2016، مع تطبيقه تدريجيا على مدى فترة خمس سنوات. وقد اتخذ أيضا قرار في عام 2016 خلال مؤتمر قمة الاتحاد الأفريقي بأن يرصد لصندوق السلام 400 مليون دولار في عام 2020؛ وتم لاحقا تمديد أجل بلوغ هذا الهدف إلى عام 2023.

19 - وأقر مؤخرا رؤساء الدول والحكومات، خلال مؤتمر قمة الاتحاد الأفريقي المعقود في شباط/فبراير 2023، ورقة توافقية بشأن تمويل أنشطة السلم والأمن في الاتحاد الأفريقي تمويلا كافيا ومستداما يمكن التنبؤ به. وأشارت الورقة التوافقية إلى قرار عام 2015 بشأن التمويل وذكرت أن سعي الاتحاد الأفريقي إلى دفع ما يصل إلى 25 في المائة من تكلفة عنصر عمليات دعم السلام في الميزانية السنوية للاتحاد الأفريقي هو جزء من الجهود المبذولة للحد من اعتماده المفرط على الشركاء في تنفيذ جدول أعمال السلم والأمن الخاص به، ومن شأنه أن يعزز تولي أفريقيا زمام مبادرات السلم والأمن ذات الأولوية التي يتخذها الاتحاد. وأشارت الورقة أيضا إلى أن نسبة 25 في المائة ستغطي التكاليف المتصلة بمرحلة إعداد القوات لعمليات دعم السلام التي يتولى الاتحاد الأفريقي قيادتها.

تفعيل صندوق السلام

20 - أحرز الاتحاد الأفريقي تقدما مطردا نحو تفعيل صندوق السلام بشكل كامل. واعتبارا من شباط/فبراير 2023، كان صندوق السلام قد تلقى 337 مليون دولار من الأنصبة المقررة على الدول الأعضاء فيه. ومعظم آليات الصندوق القانونية والتشغيلية والإدارية والرقابية أنشئت بالفعل. وتشمل التدابير تشكيل مجلس الأمناء[1] ولجنة الإدارة التنفيذية، واعتماد القواعد المالية لصندوق السلام في شباط/فبراير 2022 كجزء من القواعد المالية المنقحة للاتحاد الأفريقي، وتعيين مديرين اثنين خارجيين مستقلين للصندوق. والمهمتان الرئيسيتان اللازم الاضطلاع بهما لتفعيل صندوق السلام بالكامل هما إتمام إنشاء أمانة صندوق السلام، وهي مهمة يجري تنفيذها حاليا، وتحقيق هدف رصد 400 مليون دولار للصندوق الذي يتوقع أن يتحقق قبل نهاية عام 2023. وستتولى أمانة صندوق السلام مسؤولية استلام الأموال المخصصة لصندوق السلام، وتخصيص الأموال وإبراء ذمتها منها، وتقديم تقارير إلى مجلس الأمناء ولجنة الإدارة التنفيذية بشأن استخدام الأموال.

21 - وأذن مؤتمر قمة الاتحاد الأفريقي المعقود في شباط/فبراير 2023 بالاضطلاع بمشاريع تجريبية من خلال صندوق السلام. وأقر المؤتمر أيضا استخدام صندوق السلام ومرفق احتياطي الأزمات التابع له على الفور، وتحديدا من أجل دعم نشر القوة الإقليمية لجماعة شرق أفريقيا وعملياتها والإسهام في سد العجز المالي الناجم عن التأخر في سحب 000 2 جندي من بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية في الصومال عملا بقرار مجلس الأمن 2670 (2022). وفي هذا الصدد، أوعز المؤتمر إلى مفوضية الاتحاد الأفريقي بوضع طرائق وإجراءات مفصلة لاستخدام الصندوق على الفور، وفقا للقواعد المالية للاتحاد الأفريقي.

22 - وجرى تحديد المشاريع الاستراتيجية التجريبية ذات الأولوية المقرر أن تنفذ في عام 2024، وسيستعرض مجلس الأمناء استخدام جزء من صندوق السلام لتنفيذ هذه المشاريع لأجل النظر فيه وإقراره من قبل أجهزة الاتحاد الأفريقي المختصة المعنية بالسياسة العامة خلال عملية إعداد ميزانية الاتحاد الأفريقي لعام 2024 الجارية بالفعل. وترد الترتيبات المتعلقة بالمساءلة المالية والشفافية في عمليات دعم السلام وصندوق السلام في القواعد المالية المنقحة للاتحاد الأفريقي. وفيما يتعلق بصندوق السلام، تتولى أمانة صندوق السلام مسؤولية تقديم تقارير فصلية ونصف سنوية عن أداء ميزانية صندوق السلام إلى مجلس الأمناء وأجهزة الاتحاد الأفريقي المعنية بالسياسة العامة، تتضمن معلومات عن الاعتمادات والنفقات الفعلية والالتزامات والتحديات والتوصيات. وسيقدم تقرير نصف سنوي عن الأداء العام مقارنة بالنتائج والأهداف إلى مجلس الأمناء ومجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي والمجلس التنفيذي للاتحاد الأفريقي. وستقدم لجنة الإدارة التنفيذية لصندوق السلام بانتظام معلومات مستوفاة عن الإدارة المالية إلى مجلس الأمناء وفريق التقييم المستقل وعن ممارسة مسؤولياتهما الرقابية المتصلة بصندوق السلام. وتتولى أمانة صندوق السلام، بالتشاور مع مدير الشؤون المالية لمفوضية الاتحاد الأفريقي، مسك دفاتر الحسابات وإعداد التقارير المالية لصندوق السلام. وتخضع التقارير للمراجعة الداخلية والخارجية للحسابات، شأنها في ذلك شأن أنشطة الاتحاد الأفريقي الأخرى. وإذا اقتضى الأمر إجراء مراجعة خاصة أو إضافية للحسابات، يقوم مجلس الأمناء باستعراض اختصاصات مراجعة الحسابات قبل أن تنظر فيها وتوافق عليها لجنة الممثلين الدائمين للاتحاد الأفريقي عن طريق لجنتها الفرعية المعنية بمسائل مراجعة الحسابات.

(1) الأمم المتحدة عضو في مجلس الأمناء بحكم صفتها، ويمثلها فيه الممثل الخاص للأمين العام لدى الاتحاد الأفريقي.

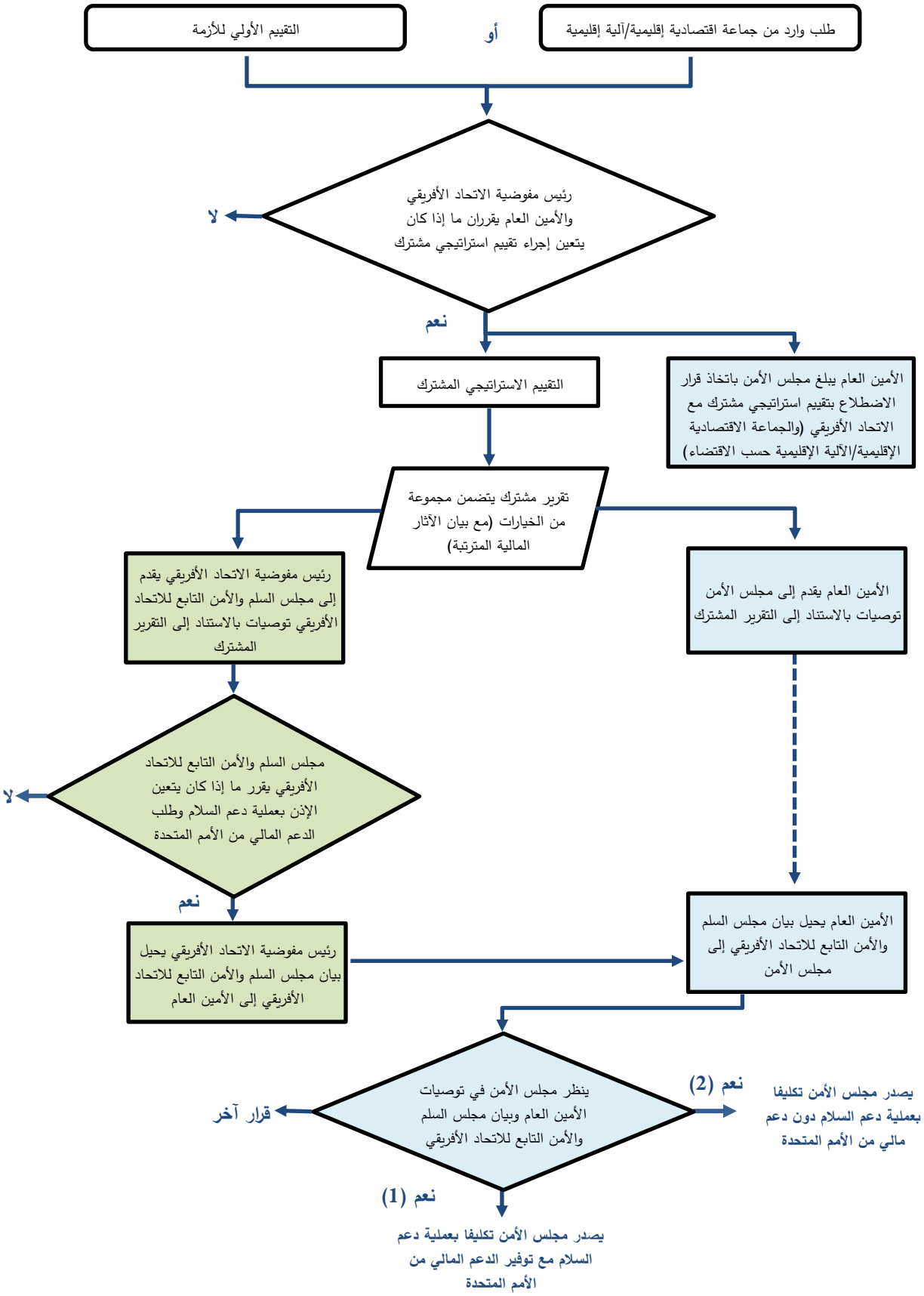
خامسا - الاعتبارات المتعلقة بالدعم المقدم من الأمم المتحدة

التخطيط المشترك وإصدار التكليف

23 - كان القصد من العملية التشاورية بشأن التخطيط وإصدار التكليف الواردة في تقريري لعام 2017 أن تعكس صلاحيات مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي، وتكفل الرقابة الكافية من قبل مجلس الأمن فيما يتعلق بأي عملية محتملة لدعم السلام تابعة للاتحاد الأفريقي يلتمس تمويلها باستخدام الأنصبة المقررة للأمم المتحدة، وتيسر الانخراط المبكر للأمانة العامة في دعم عمليات التخطيط ووضع خيارات لتوفير الدعم على نحو فعال ومنسق. وقد شدد المجلس في قراريه 2320 (2016) و 2378 (2017) على أن التحليل التشاوري والتخطيط المشترك مع الأمم المتحدة أمر حاسم الأهمية في وضع توصيات مشتركة بشأن نطاق عمليات دعم السلام المحتملة والآثار المترتبة عليها من حيث الموارد، وتقييم الإجراءات، والاضطلاع بالبعثات عند الاقتضاء، وتقديم تقارير منتظمة عن هذه الإجراءات عندما تتخذ.

24 - ويفترض أن تسفر العملية التشاورية المقترحة لأجل البعثات الجديدة التي عرضت بداية في تقريري لعام 2017 ونقحت في الشكل أدناه عن نتائج تعاونية تمنح مجلس الأمن ضمانات عند تقرير ما إذا كان ينبغي إصدار تكليف بعملية لدعم السلام، وما إذا كان ينبغي تمويل عملية دعم السلام أو دعمها، جزئيا على الأقل، من خلال الأنصبة المقررة للأمم المتحدة. وتتيح العملية المنقحة المبينة على وجه التحديد مدخلا للجماعات الاقتصادية الإقليمية والآليات الإقليمية، وتشمل إخطار المجلس حينما يتخذ قرار بالاضطلاع بتقييم استراتيجي مشترك.

العملية التشاورية المشتركة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي للتخطيط وصنع القرار



25 - وقد نشأت عدة حالات تحولت فيها قوة دون إقليمية في وقت لاحق إلى عملية لدعم السلام تابعة للاتحاد الأفريقي، ثم تحولت هذه العملية بدورها إلى عملية لحفظ السلام تابعة للأمم المتحدة. وكان الشأن كذلك في مالي، حيث تحولت بعثة الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في مالي إلى بعثة الدعم الدولية في مالي بقيادة أفريقية، ثم إلى بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي، وفي جمهورية أفريقيا الوسطى، حيث تحولت بعثة توطيد السلام في جمهورية أفريقيا الوسطى إلى بعثة الدعم الدولية بقيادة أفريقية في جمهورية أفريقيا الوسطى، ثم إلى بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في جمهورية أفريقيا الوسطى. وانتهت عملية استخلاص الدروس المستفادة من العمليات الانتقالية في مالي وجمهورية أفريقيا الوسطى إلى أن التحديات الماثلة على مستويات تخطيط وتنسيق العمليات، والقيادة والتحكم، وترتيبات الدعم تبرز أهمية الانخراط المبكر في التقييم والتخطيط المشتركين منذ الوهلة الأولى والحاجة إلى التحديد المشترك للنقاط المرجعية للعمليات الانتقالية بحسب السياق (انظر S/2015/3). ولهذا السبب بالذات ينبغي أن تشمل العملية التشاورية لإنشاء عمليات جديدة لدعم السلام مدخلا للجماعات الاقتصادية الإقليمية/الآليات الإقليمية والتشكيلات الإقليمية من خلال الاتحاد الأفريقي قبل عملية النشر في الحالات التي يلتمس فيها دعم الأمم المتحدة أو تمويلها. وفي إطار العملية المبينة، يجري إخطار مجلس الأمن كلما شرع في إجراء تقييم استراتيجي مشترك بين الأمانة العامة ومفوضية الاتحاد الأفريقي، وعند الاقتضاء، جماعة اقتصادية إقليمية أو آلية إقليمية. أما العمليات التي لا يلتمس بشأنها دعم أو تمويل من هذا القبيل، فليس من الضروري أن تخضع لعملية تشاورية بشأن التخطيط وإصدار التكليف، ولكنها تظل ملزمة بالامتثال للمعايير والمبادئ الدولية.

26 - وتجري حاليا الأمانة العامة ومفوضية الاتحاد الأفريقي معا دراسة مفصلة لعمليات الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي لتخطيط العمليات القائمة كجزء من مبادرة لوضع مبادئ توجيهية مشتركة تتعلق بنشر عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام وباستعراضها وبمراحلها الانتقالية. ومن المتوقع أن تكتمل هذه الدراسة بحلول نهاية عام 2023.

نماذج التمويل

27 - يتخذ مجلس الأمن أولا، بناء على إطار التخطيط التشاوري وإصدار التكليف، قرارا على أساس كل حالة على حدة بشأن ما إذا كان يتعين الإذن بنشر عملية لدعم السلام بقيادة أفريقية. ثم يشرع فيما يخص كل حالة على حدة في البت فيما إذا كان سيفسح المجال لاستخدام الأنصبة المقررة للأمم المتحدة. وفي الحالات التي يؤذن فيها باستخدام الأنصبة المقررة، تقرر الجمعية العامة مستوى الاعتمادات وطريقة قسمة تلك الاعتمادات فيما بين الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، وفقا للمادة 17 من ميثاق الأمم المتحدة، بالاستناد إلى ميزانية مقترحة تعدها الأمانة العامة، بالتشاور مع مفوضية الاتحاد الأفريقي، من خلال عملية الميزنة العادية.

28 - وقد عرضت أربعة نماذج للتمويل في تقريري لعام 2017 كخيارات يمكن من خلالها استخدام الأنصبة المقررة للأمم المتحدة لدعم عملية من عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام، على النحو التالي: (أ) الإعانات المخصصة في الظروف الاستثنائية أو الطارئة التي يسجل فيها نقص في الموارد المتاحة من صندوق السلام ومصادر التمويل الأخرى؛ (ب) التمويل المشترك لميزانية موضوعة بشكل مشترك تخص بعثة يتولى الاتحاد الأفريقي إدارتها؛ (ج) إنشاء مكتب دعم تابع للأمم المتحدة يمول من الأنصبة المقررة،

للاضطلاع بمهام معينة يحددها مجلس الأمن لتقديم الدعم لعملية من عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام؛ (د) التمويل المشترك لبعثة مختلطة للأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي تتولى الأمم المتحدة إدارتها، ولكن يتحمل الاتحاد الأفريقي جزءا من تكاليفها تمشيا مع التزامه بتلبية بعض الاحتياجات المالية لعمليات دعم السلام الخاصة به. وتظل النماذج الأربعة جميعها نهجا صالحة لتلبية الاحتياجات المالية لعمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام تبعا لحالات مختلفة. غير أن الإعانات المخصصة لا تشكل مصادر تمويل مستدامة أو يمكن التنبؤ بها، ويظل خيار استخدام الأنصبة المقررة للأمم المتحدة لتمويل ميزانية بعثة يديرها الاتحاد الأفريقي، تمويلا جزئيا على الأقل، خيارا تطلعيا في مجمله نظرا للحاجة إلى توجيهات من الجمعية العامة. ويتيح النهجان المستمدان من النموذجين المتبقيين أنجع الوسائل من الناحية العملية لكفالة توفير التمويل الكافي والمستدام الذي يمكن التنبؤ به لعمليات دعم السلام في الأجلين القصير والمتوسط، ويكفلان في الوقت نفسه استمرار تبوؤ الحلول السياسية مكان الصدارة في ولاية البعثة.

29 - ويتمثل أحد النهجين في إنشاء بعثة مشتركة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي تكون مسؤولة أمام كل من مجلس الأمن ومجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي، ولكن تتولى الأمم المتحدة إدارتها وفقا لأنظمتها وقواعدها وسياساتها وإجراءاتها. وتغطي ميزانيات البعثات المشتركة كامل الاحتياجات المالية للبعثة، بما في ذلك سداد التكاليف الواجبة للبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة بموجب السياسات والمعايير والمعدلات التي تضعها الجمعية العامة. وينبغي أن يوائم تصميم البعثات المشتركة بين التواصل السياسي مع العمليات وتنفيذ البرامج لكفالة استمرار اعتبار الحلول السياسية محورا تركز عليه أهداف البعثات.

30 - ويتمثل النهج الآخر في قيام الأمم المتحدة بتقديم مجموعة من عناصر الدعم من خلال الأنصبة المقررة. ويوفر نهج مجموعة عناصر الدعم، الذي يمكن تنفيذه من خلال مكتب دعم قائم بذاته، إطارا منسقا ومرنا وشفافا يجمع بين ترتيبات تقديم الدعم المتعدد الأنماط من خلال قدرات الأمم المتحدة وإمكاناتها، والخدمات التي يستعان فيها بمصادر خارجية من مقدمي الخدمات التجارية، والقدرات المتخصصة التي توفرها الدول الأعضاء. ويمكن لأي تشكيلة من مهام دعم البعثات التي يضطلع بها عادة في سياق عمليات الأمم المتحدة للسلام أن تنفذ نظريا من خلال مجموعة من عناصر الدعم. ويحدد مجلس الأمن نطاق الأنشطة المشمولة، ويمكن أن يعدل هذا النطاق مع مرور الوقت. والأنشطة المشمولة من خلال مجموعة عناصر الدعم لا تمثل نسبة كبيرة من التكاليف الإجمالية لعملية دعم السلام فحسب، بل يكمن الهدف منها أيضا في سد الثغرات المحددة في قدرات الدعم التشغيلي المتاحة لمفوضية الاتحاد الأفريقي والبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة. ويمكن استخدام مجموعة عناصر الدعم لتوفير الدعم لطائفة واسعة من الأنشطة الصادر بها تكليف، بما في ذلك الأنشطة التي لا تدخل عادة ضمن نطاق عمليات الأمم المتحدة للسلام. ويلزم، في هذه السياقات، أن يتم نشر عملية دعم السلام وأي مجموعة من عناصر الدعم المقدم من الأمم المتحدة كجزء من استراتيجية سياسية متماسكة.

31 - وينبغي، في إطار أي من هذين النهجين المذكورين أعلاه، أن تصمم الولاية المحددة والهياكل المرتبطة بها بما يتفق مع السياق المحدد؛ وينبغي ألا تكون بالضرورة تكرارا للحالات الراهنة أو السابقة التي قدم فيها الدعم لعملية من عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام باستخدام الأنصبة المقررة للأمم المتحدة. والواقع أن طريقة تقديم الدعم والتمويل يمكن أن تصاغ بشكل مختلف جدا بما يراعي الدروس المستفادة ومتطلبات الحالة والولاية. ويمكن للنهجين معا أن ييسرا تطبيق قواعد الأمم المتحدة وأنظمتها ومعايير الرقابة المالية وآليات المساءلة فيها ومتطلباتها فيما يتعلق ببذل العناية الواجبة في

مراعاة حقوق الإنسان، ويمكن أن ينفذا في إطار السياسات والإجراءات القائمة. وينبغي أن توضع ترتيبات الدعم المحدد على نحو يعزز تولي زمام الأمور على الصعيد الإقليمي ويوطد قدرة عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام على اكتساب الاكتفاء الذاتي. ويظل هدفنا المشترك هو اكتساب الاتحاد الأفريقي للاستقلالية التامة في قدرات دعم البعثات، ولذلك من اللازم أن تواصل المنظمتان معا العمل على أساس الجهود القائمة لتعزيز التعاون في مجالات دعم العمليات والتخطيط والرقابة والمساءلة والامتثال وصنع القرار بغية تعزيز استقلالية الاتحاد الأفريقي وتوليه زمام الأمور، وكفالة بلورة فهم مشترك لأشد احتياجات الدعم إلحاحا وللقرارات المتعلقة بكيفية تحديد أولوياتها.

32 - وقد طلب إلى الأمانة العامة، في مناسبات مختلفة، أن تقدم مجموعة من عناصر الدعم التشغيلي من خلال صندوق استئماني. وربما كانت ترتيبات من هذا القبيل عملية من الناحية السياسية، غير أن تجربة إدارة مجموعات عناصر الدعم الممولة من التبرعات أبانت على أنها غير مناسبة إلى حد كبير لمتطلبات عمليات السلام التابعة للاتحاد الأفريقي، حيث تقتضي من الاتحاد الأفريقي، وبالتالي من الأمم المتحدة، إدارة عدة آليات تمويل متنوعة والانخراط المكثف في مساعي جمع الأموال. فالافتقار إلى تمويل الصناديق الاستئمانية على نحو كاف ومستدام يمكن التنبؤ به يقيد إلى حد كبير حجم ونطاق الدعم الذي يمكنها تقديمه. وعلاوة على ذلك، يؤدي حتما عجز الأمم المتحدة عن الاستجابة لتوقعات القوات التي تطلب الدعم وتلبية متطلباتها إلى التوتر والإحباط.

ميزنة البعثات وإدارتها المالية والإبلاغ بشأنها

33 - ينبغي أن توضع الميزانيات وتقارير الأداء اللاحقة الخاصة بالبعثات المشتركة ومجموعات عناصر الدعم الممولة من الأنصبة المقررة للأمم المتحدة بما يتماشى مع النظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة وقرارات الجمعية العامة ذات الصلة. وتعرض على الجمعية العامة قصد استعراضها من قبل اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية واللجنة الخامسة باتباع نفس الطريقة المتبعة فيما يتعلق بميزانيات عمليات الأمم المتحدة للسلام. وينبغي أن تقدم الأمم المتحدة الدعم للاتحاد الأفريقي لتعزيز سياساته المتعلقة بالرصد والإبلاغ حتى يتسنى تقديم التقارير المتعلقة بالميزانية والتقارير المالية وتقارير الأداء المطلوبة إلى الجمعية العامة.

34 - وينبغي ألا يغيب عن البال أيضا أن عملية الميزنة في الأمم المتحدة نفسها تستلزم الكثير من الوقت والموارد. حيث يشرع فيها قبل سنة من بدء الفترة المالية المعنية وتستلزم استيفاء متطلبات كثيرة تتعلق بالإبلاغ عن الأداء ومراجعة الحسابات بعد انتهاء الفترة، وتشمل في جميع المراحل استعراضات في المقر واستعراضات حكومية دولية على مستويات متعددة. وقد تطورت على مدى الزمن منهجيات لوضع الميزانيات، بما في ذلك التكاليف والنسب الموحدة والمعايير والسياسات المتبعة في سداد تكاليف المعدات المملوكة للوحدات ومراقبتها، لأجل تلبية متطلبات أنشطة عمليات الأمم المتحدة للسلام الصادر بها تكليف والطابع الدولي للبلدان المساهمة فيها بقوات وبأفراد شرطة. فعلى سبيل المثال، فيما يخص سداد التكاليف المتكبدة من قبل البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة إثر نشر وحداتها العسكرية ووحدات الشرطة التابعة لها لأغراض استكشافية في عمليات الأمم المتحدة للسلام، تحدد معدلات سداد تكاليف أفراد الوحدات العسكرية ووحدات الشرطة التي توافق عليها الجمعية العامة استنادا إلى دراسات استقصائية تشارك فيها البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة في الأمم المتحدة المنتمية إلى جميع فئات الدخل المحددة من قبل البنك الدولي.

دعم البعثات

35 - وقف تقرير الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام لعام 2015 (A/70/95-S/2015/446) والاستعراض المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة لعام 2016 على عدة أوجه قصور في الأطر الإدارية المعتمدة لعمليات الأمم المتحدة للسلام. وتجري معالجة أوجه القصور تلك بطرق شتى، منها الإصلاحات الإدارية التي نفذتها والتي شملت تعزيز تفويض السلطة للميدان وتبسيط العمليات من أجل تقديم دعم تشغيلي أكثر فعالية وكفاءة. ومن خلال مواءمة المسؤولية عن تنفيذ الولايات مع سلطة إدارة الموارد، يمكن مساءلة رؤساء الكيانات عن الأداء. وسيتعين مواصلة تكييف الأطر الإدارية للأمم المتحدة لضمان ملاءمتها للغرض المتوخى في دعم البعثات والولايات التي ينشئها مجلس الأمن. وينبغي تطبيق الدروس المستفادة من التحديات التي تواجهها الأمانة العامة في دعم عمليات الأمم المتحدة للسلام القائمة عند النظر في إمكانية تقديم الدعم لعمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام التي يمكن أن تستلزم ولاياتها الدخول في اشتباكات قتالية منتظمة، بما في ذلك مع المتطرفين المسلحين. وعلاوة على ذلك، يتعين تنفيذ الدعم المقدم مباشرة من الأمم المتحدة إلى عمليات دعم السلام وفقا لسياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان عند تقديم دعم الأمم المتحدة إلى قوات أمنية غير تابعة لها وضمن الإطار التنظيمي والإداري الذي وضعته الجمعية العامة، بما في ذلك قواعد الأمم المتحدة وأنظمتها ومعايير الرقابة والمساءلة.

36 - وكما هو الشأن فيما يتعلق بالترتيبات الإدارية والمتعلقة بالميزانية، فإن ترتيبات الدعم التشغيلي لعمليات الأمم المتحدة للسلام قد وضعت في الأصل خصيصا لبعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام، وبالتالي فقد لا تشكل تلك الترتيبات الصيغة المثلى لتلبية احتياجات عمليات دعم السلام الأفريقية ولمسايرة نسق العمليات فيها. ويتمثل أيضا المنطلق الذي تستند إليه في أن الوحدات تتولى نشر معظم معداتها وقدراتها اللازمة للاكتفاء الذاتي، وهو المنطلق الذي لا يستوفى دائما في الوحدات المنتشرة في عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام. وبالنظر إلى هذه الحقائق والاختلافات، يجب أيضا المضي في تكييف نطاق ترتيبات الدعم التشغيلي القائمة، لكي تكون مرنة وملائمة بنفس القدر للغرض المتوخى بحيث يتسنى تطبيقها على عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام.

37 - ويواجه توفير الأمم المتحدة الدعم للبعثات تحديات خاصة في سياقات تشغيلية مثل سياق القوة المشتركة التابعة للمجموعة الخماسية لمنطقة الساحل، كما ترد في الفقرات 10 و 34 و 36 أعلاه وفي تقييم عام 2020 للتعاون بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي. وتشمل هذه التحديات الافتقار للوضوح فيما يتعلق بتقديم التقارير إلى مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة أو مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي على حد سواء والمساءلة أمامهما، والصعوبات المفاهيمية المتمثلة في تقديم الدعم من خلال أطر تشغيلية وأطر سداد مصممة خصيصا لوحدات عسكرية ووحدات شرطة منتشرة خارج بلدانها الأصلية، والعقبات العملية التي تعترض تنفيذ سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان. وينبغي أن تظل هذه التحديات نصب الأعين باعتبارها دروسا ينبغي أن يسترشد بها مجلس الأمن في اتخاذ القرارات بشأن إصدار تكليف بعمليات سلام من هذا القبيل وتقديم الدعم لها.

سادسا - خلاصة

38 - على مدى السنوات الخمس عشرة الماضية، قدمت تقارير عديدة إلى مجلس الأمن عن حتمية توفير تمويل مستدام يمكن التنبؤ به لعمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام. وتبدو هذه العمليات، باعتبارها جزءا من مجموعة الأدوات المعدة للتصدي للأزمات في أفريقيا إلى جانب آليات الأمم المتحدة المتاحة بكامل أشكالها، ذات أهمية جلية. ومن البديهي تأييد كفالة حصولها على الموارد اللازمة حتى تنجح في مهامها. وخيارا تقديم الدعم الأكثر نجاعة ليسا خيارين نظريين، بل جرى اختبارهما وتجويدهما على أساس الدروس المستفادة. وكان المجلس يتخذ على الدوام قراراته بشأن طرائق دعم وتمويل عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام على أساس كل حالة على حدة، ومن المتوقع أن يواصل العمل على هذا المنوال. غير أن العهد الذي كانت تعتبر فيه الطلبات المتعلقة بعمليات دعم السلام ظروفا استثنائية قد ولى؛ حيث أنه من أجل التصدي بفعالية أكبر للتحديات الراهنة، لا بد من النظر في دعم هذه العمليات بشكل منهجي بقدر أكبر. وتوفر العملية التشاورية بشأن التخطيط وإصدار التكليف المبينة في هذا التقرير آلية موحدة يمكن أن يتعاون من خلالها الاتحاد الأفريقي والتشكيلات دون الإقليمية في تقييم الاستجابة المطلوبة في حالة أزمة ناشئة. فإذا تقرر أن عملية لدعم السلام تابعة للاتحاد الأفريقي هي الوسيلة المفضلة لمواجهة أزمة ما، فإن تلك العملية التشاورية توفر قناة يوجه عبرها إلى مجلس الأمن طلب الدعم من الأمم المتحدة، بما في ذلك إمكانية استخدام الأنصبة المقررة. وتوفر هذه العملية للمجلس ضمانة بأن تقييما منهجيا قد أجري، وتيسر من ثم اتخاذ المجلس لقراراته بشأن إمكانية استخدام الأنصبة المقررة.

39 - وتبين التجربة أن عمليات دعم السلام التي لا تتاح لها إمكانية استخدام الأنصبة المقررة تفتقر للتمويل المستدام الذي يمكن التنبؤ به والذي هي في حاجة إليه لضمان التماسك والكفاءة والتأثير. وقد اتخذ الاتحاد الأفريقي خطوات ملموسة للتصدي لهذا التحدي، بسبل منها التزامه بزيادة مساهمته المالية في عمليات دعم السلام الخاصة به عن طريق تغطية 25 في المائة من الميزانية السنوية لتلك العمليات من خلال صندوق السلام.

40 - ومن جملة نماذج التمويل المبينة في تقريري لعام 2017 لتوفير الأنصبة المقررة لعمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام، تمثل البعثات المشتركة ومجموعات عناصر الدعم التي توفرها الأمم المتحدة وتمولها عن طريق الأنصبة المقررة، بسبل منها مكاتب الدعم المخصصة، النهجين اللذين يكفلان توفير الدعم الممول على نحو مستدام ويمكن التنبؤ به إلى أقصى حد. وينبغي تجنب مجموعات عناصر الدعم الممولة من خلال الصناديق الائتمانية لأن الافتقار للتمويل المستدام الذي يمكن التنبؤ به يحد من أثرها ويطرح تحديات أمام التخطيط وإدارة التوقعات. ومن خلال الخبرة المتراكمة في عدد من السياقات التعاونية وتبادل الخبرات فيما يتعلق بمسائل الدعم التشغيلي، تسهم الطريقتان المذكورتان أيضا في مواءمة العمليات والإجراءات وتعزيز قدرات التخطيط التشغيلي والرقابة. وينبغي أن يقرر النهج الذي يقع عليه الاختيار حسب سياق العملية المعنية، حيث ليس هناك حل واحد مناسب لجميع الحالات لمواجهة النزاعات في القارة الأفريقية. ومن الحيوي أن يتوخى في بلورة أي استجابة ضمان أولوية الحلول السياسية في حل الأزمة المعنية. ولتحقيق أقصى قدر من التأثير، ينبغي تكييف الترتيبات اللوجستية والإدارية الموحدة للأمم المتحدة لتلبية متطلبات نسق العمليات السريع والولايات القوية التي تتسم بها عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام.

41 - وشدد مجلس الأمن، في قراريه 2320 (2016) و 2378 (2017)، إلى حد كبير على الحاجة إلى أطر فعالة للمساءلة والامتثال. وذكر الاتحاد الأفريقي أن تنفيذ إطار الامتثال الخاص به يمثل ضرورة تشغيلية سيواصل السعي إلى تحقيقها في عملياته بصرف النظر عن الحاجة إلى التمويل أو دعم الشركاء الآخرين. ومنذ عام 2017، أحرز الاتحاد الأفريقي تقدما جديرا بالثناء في سبيل مواصلة تطوير وتنفيذ إطاره

الخاص بالامتثال للقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان ولقواعد السلوك والانضباط، بدعم من الأمم المتحدة وشـــركاء مثل الاتحاد الأوروبي. وإلى جانب الاعتراف بأهمية العمل المنجز حتى الآن فيما يتعلق بتعزيز أطر حماية حقوق الإنســـان والمســـاءلة، ينبغي لنا أن نشـــجع الجهود المطردة المبذولة لضـــمان إحراز مزيد من التقدم، مع العلم أن تحقيق معايير أعلى في مجال الامتثال عملية تســـتلزم التواتر والاستمرار، كما لمسنا ذلك من تجارب عمليات الأمم المتحدة للسلام.

42 - ولا يزال الافتقار إلى القدرات الكافية من الموظفين في المقر وفي الميدان يشـــكل تحديا أمام مفوضية الاتحاد الأفريقي ويفرض قيودا على بناء القدرات وغير ذلك من أشكال المساعدة التقنية التي تقدمها الأمم المتحدة على صـــعيد جميع جوانب التخطيط للبعثات وإدارتها ودعمها التشـــغيلي. وفي مجال الامتثال تحديدا، كان دور المشـــروع الثلاثي الأطراف الجاري المشـــترك بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي والاتحاد الأوروبي أساسيا في تمويل قدرات إضافية من الموظفين في مفوضية الاتحاد الأفريقي من أجل وضع إطار الامتثال وصياغة البرامج والمبادرات المرتبطة به. وعلى الرغم من التقدم الكبير المحرز حتى الآن، سيتعين إيلاء الاهتمام وتكريس الموارد لمواصلة هذه الجهود، وضمان تجسيد السياسات في شكل ممارسات، ورصد وتقييم التنفيذ. وينبغي للدول الأعضاء في الأمم المتحدة أيضا أن تنظر في سبل دعم المفوضية في سد هذه الثغرات التي تعتري قدراتها.

43 - وما فتئ توفير التمويل الكافي والمستدام الذي يمكن التنبؤ به لعمليات دعم السلام في أفريقيا يشكل تحديا دائما. وبصرف النظر عن الجوانب التقنية المتصلة بدعم الأمم المتحدة لعمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام، وهي جوانب تتطور باستمرار، أود أن أكرر التأكيد على أن قرار المضي قدما بتأمين تمويل مستدام وتوسيع نطاق الدعم المقدم لعمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام هو قرار سياسي. وقد شددت، في عدة مناسبات، على الحاجة إلى جيل جديد من بعثات إنفاذ السلام وعمليات مكافحة الإرهاب، بقيادة قوات إقليمية وبتمويل مضمون يمكن التنبؤ به. والاتحاد الأفريقي هو شريك بديهي في هذا الصدد. وندائي هذا مبني على سياق وآفاق السلام والأمن في أفريقيا، وعلى التقدم الكبير المحرز من قبل الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في تعميق شراكتنا، والتقدم الذي تحقق فيما يتعلق بتعزيز التخطيط لعمليات دعم السلام التي يقودها الاتحاد الأفريقي وفعاليتها وإدارتها ورقابتها على العموم، والدروس المستفادة من عمليات السلام المختلفة على مدى الســـنوات الأخيرة. وهو متجذر في اقتناعي بأن اللحظة الراهنة مناســـبة وتأتي في أوانها لكي يرقى مجلس الأمن إلى مستوى التحدي المتمثل في إرساء أسس جيل جديد من عمليات السلام في القارة الأفريقية بقيادة الاتحاد الأفريقي وبدعم من الأمم المتحدة تمزج بين مواطن قوة كل من المنظمتين على نحو يعطي الأولوية للحلول السياسية ويعظم أثر القدرات النظامية والمدنية على حد سواء.

44 - وينبغي أن يكون هدفنا الجماعي هو ضمان توفر القدرة لدى الاتحاد الأفريقي على تخطيط عمليات دعم السلام التي يتولاها ونشرها وإدارتها ودعمها وتمويلها. ويمكن أن توفر الأنصبة المقررة للأمم المتحدة مصدرا أكثر استدامة للتمويل من أجل تحقيق هذا الهدف، لا سيما إذا وجهت بطريقة يمكن أن تساعد على تعزيز قدرات الاتحاد الأفريقي. ويمكن أيضا اعتبارها بمثابة تجسيد للشراكة القوية بين منظمتينا، وهي شراكة أهميتها حاسمة في التصدي بفعالية لتحديات السلام والأمن المتغيرة في أفريقيا. وأحث مجلس الأمن على أن يبدي تأييده الواضح لاستخدام الأنصبة المقررة للأمم المتحدة من قبل عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام. إذ سيقدم ذلك الدليل الملموس على أن المجلس يقف على أهبة الاستعداد لتدشين مرحلة جديدة وسد ثغرة حاسمة الأهمية في هيكل السلام والأمن الدوليين، وسيعيد التأكيد بقوة على عزم المجلس القضاء على آفة النزاعات المسلحة في القارة الأفريقية.