S/2005/285

الأمم المتحدة

مجلس الأمن

Distr.: General
3 May 2005
Arabic
Original: English

تقرير الأمين العام عن المساعدة المقدمة من الأمم المتحدة لبعثة الاتحاد الأفريقي في السودان

أولا – مقدمة

١ – يُقدَّم هذا التقرير عملا بقرار مجلس الأمن ١٥٩٠ (٢٠٠٥) المؤرخ ٢٤ آذار/مارس ٢٠٠٥، الذي طلب إلي في الفقرة ٥ أن أقدم تقريرا إلى المجلس في غضون ٣٠ يوما عن الخيارات التي تحدد كيف يمكن لبعثة الأمم المتحدة في السودان أن تعزز الجهود الرامية إلى توطيد السلام في دارفور، من خلال تقديم المساعدة المناسبة إلى بعثة الاتحاد الأفريقي في السودان، بما في ذلك تقديم الدعم اللوجستي والمساعدة التقنية، والقيام، بالاتصال مع الاتحاد الأفريقي، بتحديد سبل لاستغلال موارد بعثة الأمم المتحدة، ولا سيما عناصر الدعم اللوجستي ودعم العمليات، وكذلك القدرة الاحتياطية لتحقيق هذه الغاية.

٢ – وبفضل التعاون الوثيق مع الاتحاد الأفريقي ومع أعضاء مجلس الأمن، كان الطلب الوارد في القرار ١٥٩٠ (٢٠٠٥)، أمرا متوقعا، وكانت الأمانة العامة قد شرعت فعلا في وضع خيارات لتعزيز جهود بعثة الاتحاد الأفريقي في السودان. وهكذا، فقد دعوت رئيس لجنة الاتحاد الأفريقي، ألفا عمر كوناري، إلى اجتماع عُقد في نيويورك يوم ٢٨ شباط/فبراير ٢٠٠٥. وخلال الاجتماع، تقرر إرسال بعثة إلى دارفور لتقييم الحالة الأمنية والانتشار الحالي لبعثة الاتحاد الأفريقي، والنظر في مستلزمات تعزيز جهود دعم السلام في دارفور. وتولى الاتحاد الأفريقي قيادة تلك البعثة التي شملت أيضا الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية. وقدمت بعثة التقييم العديد من الأجوبة على المسائل التي تثيرها الفقرة ٥ من القرار ١٥٩٠ (٢٠٠٥)، علاوة على معالجتها للمسائل المذكورة آنفا.

050505 020505 05-32135 (A)
0532135

ثانيا – بعثة التقييم بقيادة الاتحاد الأفريقي

٣ – أود أن أثني على الاتحاد الأفريقي لقيادته لبعثة التقييم وإصراره على تقديم توصيات صريحة بشأن سبل تعزيز عمل بعثة الاتحاد الأفريقي. ويعد إجراء مثل تلك التقييمات الذاتية النزيهة من جانب الاتحاد الأفريقي وشركائه بشأن أفضل السبل التي يتعين اتباعها من أجل الاضطلاع بمسؤولياتنا الجماعية لتحقيق نجاح بعثة الاتحاد الأفريقي، أمرا أساسيا.

٤ – إن الحالة الأمنية في دارفور غامضة، ذلك أن الهجمات الموجهة ضد المدنيين لا تقع على نفس النطاق الواسع الذي شوهد في عام ٢٠٠٤. ولكن العنف ما زال مستمرا، ومن ذلك الهجوم الوحشي على قرية خور أبشي، الواقعة في جنوب دارفور، يومَ ٧ نيسان/أبريل. وإضافة إلى ذلك، ثمة احتمالات كبيرة لأن يتعرض الأشخاص المشردون لهجمات جديدة لو أنهم أزمعوا العودة إلى ديارهم. ولا تزال حالة انعدام الأمن مستمرة في المناطق المحيطة بالعديد من مخيمات المشردين داخليا؛ إذ أن الأشخاص الذين يجازفون بالخروج من تلك المخيمات قد يتعرضون للقتل أو الاغتصاب أو السرقة أو غير ذلك من ضروب الجريمة. ونظرا كذلك لنمو حجم تلك المخيمات وتفاقم مشاعر الإحباط المتولدة عن عدم وجود أية آفاق للعودة المبكرة، ثمة قلق من احتمال ازدياد التجنيد وانعدام الأمن في العديد من المخيمات. وما فتئ تفشي انعدام الأمن يعوق الأنشطة المدنية والتجارية ويعرقل توزيع المساعدة الإنسانية. والامتثال لاتفاق وقف إطلاق النار للأغراض الإنسانية غير كاف، ولا يزال المستوى العام لانعدام الأمن في دارفور غير مقبول.

٥ – وفي الوقت ذاته، اعتبرت بعثة التقييم أن بعثة الاتحاد الأفريقي استطاعت في ظروف عسيرة جدا أن تقوم بعمل رائع في المناطق التي تنتشر فيها، وهو ما أسهم إسهاما كبيرا في تحسن الحالة الأمنية. ومن ثم فقد انتهت إلى استنتاج مفاده أنه ينبغي تعزيز بعثة الاتحاد الأفريقي على مرحلتين في البداية، مع احتمال إقامة عملية تالية، وهو أمر ينبغي البت فيه في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥. وهذا يشكل وسيلة لبناء قدرات تنفيذية طموحة في دارفور، الشيء الذي لا يمكن أن يتحقق إلا بقوة الإرادة السياسية والدعم المادي من الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي والشركاء الخارجيين.

٦ – فأما هدف المرحلة الأولى التي ينبغي إنجازها بقدر ملموس بحلول نهاية أيار/مايو ٢٠٠٥، فهو أن تبلغ بعثة الاتحاد الأفريقي مستوى الفعالية التنفيذية التامة في إطار قوامها المأذون به الحالي ألا وهو ٣ ٣٢٠ فردا. ويتطلب تحقيق هذا الهدف الانتشار الكامل للأفراد العسكريين وأفراد الشرطة وغيرهم من الأفراد المدنيين؛ وإعداد ما تبقى من الدعم اللوجستي والإداري؛ وتحسين هياكل التنظيم والإدارة والقيادة والسيطرة وتبسيط بعض الإجراءات

التنفيذية. وتشمل معايير النجاح في هذه المرحلة الانتشار الكامل للقوام المأذون به للبعثة وتنفيذ توصيات بعثة التقييم بقيادة الاتحاد الأفريقي من أجل تحقيق القدرة التنفيذية القصوى.

٧ - وأما المرحلة الثانية التي تقتضي إجراء عمليات انتشار اعتبارا من حزيران/يونيه - آب/أغسطس ٢٠٠٥، فستفضي إلى زيادة قوام بعثة الاتحاد الأفريقي ليصل إلى ٨٧٧ ٥ فردا من الأفراد العسكريين و ٥٦٠ ١ فردا من أفراد الشرطة (وهو ما يبلغ ٤٤٧ ٧ فردا في المجموع)، علاوة على العدد المناسب من الموظفين المدنيين. ولن تكون هنالك أي زيادة في عدد المراقبين، حيث سيتم الوفاء بأي احتياج إضافي من خلال ترشيد نشر الأفراد الحاليين البالغ عددهم ٤٥٠ فردا. ويستلزم نجاح المرحلة الثانية تحسن الامتثال لاتفاق نجامينا لوقف إطلاق النار للأغراض الإنسانية وبروتوكولي أبوجا المتعلقين بالشؤون الإنسانية والأمنية؛ وتهيئة بيئة آمنة للمشردين داخليا في المخيمات وحولها؛ وتهيئة بيئة آمنة للمدنيين غير المشردين (أو الذين هم في طريق العودة) ممن يعتبرون في حالة ضعف وكفالة حصولهم على المساعدات والخدمات الإنسانية. ومن غير المزمع خلال هذه المرحلة تنظيم عمليات العودة على نطاق كبير، وما ذلك إلا لأسباب من بينها استمرار مخاطر وقوع العنف. وحتى في حال تهيئة بيئة آمنة في مجموع أنحاء دارفور، فإن انعدام الأمن الغذائي، وخراب الاقتصاد، والاضطراب التام تقريبا في أنماط الحياة العادية، كل ذلك من شأنه أن يحد من عدد عمليات العودة في المستقبل القريب.

٨ - ويتمثل هدف المرحلة الثالثة في المساهمة في إحلال بيئة آمنة في جميع أنحاء دارفور من شأنها أن تيسِّر عمليات عودة المشردين بشكل كامل وفي الوقت المناسب أثناء الموسم الزراعي لعام ٢٠٠٦. ويجب القيام بذلك بتنسيق وثيق فيما بين المنظمات العسكرية والإنسانية والإنمائية ومنظمات الشرطة، والسلطات المدنية، والسكان المتضررين. وللوفاء بهذا الموعد يتعين اتخاذ قرار الشروع في المرحلة الثالثة بحلول أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥.

٩ - وتقتضي المرحلة الثالثة القيام بعملية معقدة ومتعددة الأبعاد تتمثل في تشغيل ما يزيد عن ٠٠٠ ١٢ من الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة. وفيما يعود إلى الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي أن تقرر ما ينبغي القيام به في هذا الصدد، فقد تستنتج هذه الدول أن إنجاز المرحلة الثانية يتيح فرصة سانحة ليتحمل المجتمع الدولي الأوسع مسؤولياته من خلال نشر عملية أوسع نطاقا، وهو ما سيقتضي أيضا زيادة كبيرة في الموارد.

١٠ - وفي ٢٨ نيسان/أبريل، اجتمع مجلس السلام والأمن التابع للاتحاد الأفريقي لمناقشة الحالة في دارفور، واعتمد بيانا بشأن تعزيز بعثة الاتحاد الأفريقي. وأقر مجلس السلام والأمن التوصيات الواردة في تقرير الرئيس عن الحالة في دارفور، ومن بينها الخطوات التي يتعين

اتخاذها لكي تتمكن بعثة الاتحاد الأفريقي من تهيئة بيئة أكثر أمنا وتدابير بناء الثقة، فضلا عن حماية المدنيين والعمليات الإنسانية. كما قرر المجلس زيادة قوام بعثة الاتحاد ليصل إلى ما مجموعه ٦ ١٧١ من الأفراد العسكريين، إضافة إلى عنصر مدني مناسب، بما في ذلك ما يصل إلى ٥٦٠ ١ من أفراد الشرطة المدنية. وناشد المجلس أيضا جميع شركاء الاتحاد الأفريقي مواصلة توفير الدعم لتلبية احتياجات تقوية بعثة الاتحاد وتعزيزها.

ثالثا – المساعدة المقدمة من الأمم المتحدة لبعثة الاتحاد الأفريقي

١١ – أتاحت بعثة التقييم بقيادة الاتحاد الأفريقي إلى دارفور فرصة لاستكشاف الخيارات التي يمكن أن تسلكها بعثة الأمم المتحدة في السودان لتعزيز جهود بعثة الاتحاد الأفريقي، ولا سيما في مجالات الدعم اللوجستي والمساعدة التقنية.

١٢ – ولقد تبين أن إنجاز الدعم اللوجستي في سياق المرحلتين الأوليين، على نحو ما وصف آنفا، سيتحقق على نحو أفضل بالاعتماد على النظام الحالي الذي يقدم فرادى المانحين في إطاره الدعم لبعثة الاتحاد الأفريقي. فبموجب هذا الترتيب، مثلا، تتعاقد الولايات المتحدة مع إحدى الشركات لتوفير وجبات الطعام والإقامة، وتوفر المملكة المتحدة المركبات عن طريق شركة أخرى، فيما تقوم كندا وهولندا بتقديم الدعم بالطائرات العمودية بطريقة التعاقد. ويبرم الاتحاد الأفريقي عقودا إضافية بشكل مباشر اعتمادا على مساهمات مالية من الاتحاد الأوروبي. وقد أصبح هذا النظام يعمل جيدا بعد ما اتسم به من بداية بطيئة؛ ولذلك فإن تغييره في هذه المرحلة سيؤدي إلى اضطراب العمليات بدلا من تحسينها أو الإسراع بها. وسيكون من الأفضل أن يتم تقديم الدعم المادي وغيره من أشكال الدعم الذي تحدده بعثة الاتحاد الأفريقي حسب ما يقتضيه توسيع العمليات من خلال ترتيبات تكوين القوات والدعم اللوجستي الحالية. وقد عينت البعثة فعلا عددا من العناصر المحددة في هذا الصدد وأطلعت المانحين عليها بصورة غير رسمية، بما في ذلك ما يلي: دعم العمليات (الطائرات العمودية الهجومية وناقلات الأفراد المدرعة)، وقدرات الاتصالات (محطات أجهزة إعادة الإرسال، وقدرات لنشر المعلومات آنيا، والخبرة في تكنولوجيا المعلومات)، وقدرات الاستخبارات والأمن (تدريب أفراد الاستخبارات التابعين لبعثة الاتحاد الأفريقي على التقنيات الحديثة لجمع الاستخبارات ومعالجتها ونشرها؛ وتوفير الخرائط، والصور الملتقطة بواسطة الأقمار الصناعية وغيرها من المعلومات)، والدعم الجوي (طائرات النقل الجوي الاستراتيجي، وطائرات ثابتة الجناحين لعمليات الإخلاء الطبي وتنقلات كبار الشخصيات، والطائرات العمودية المخصصة للخدمات)، والدعم اللوجستي العام (مركبات نقل القوات،

وأجهزة توليد الكهرباء، والخيام، والبدلات الرسمية، والأسرة، والأحذية الطويلة، والوقود، ومرافق التخزين، والدعم الذي يقدمه المهندسون).

١٣ - وبينما ينبغي الإبقاء على نظام الدعم اللوجستي الحالي، أوصت بعثة التقييم بعدد من التدابير التي يمكن اتخاذها لتعزيز العمليات اللوجستية في الأجل القريب. وهي تشمل ما يلي إنشاء فريق صغير من الموظفين المحنكين في مجال إدارة العقود في الفاشر، يكون من شأنهم كفالة تقديم الخدمات بالكمية والنوعية الصحيحتين؛ والتفويض اللازم للسلطة لكبار الموظفين الإداريين التابعين لبعثة الاتحاد الأفريقي في الخرطوم، ولا سيما في مجالي الشراء والإدارة المالية؛ وتعزيز قدرات دعم البعثة في مقر الاتحاد الأفريقي، للتمكين من تخطيط الدعم والشراء والميزنة وتوظيف الأفراد المدنيين، واختيار أفراد الشرطة وتعيينهم، وتكوين القوات ونشرها.

١٤ - إن عدم الاحتياج إلى الدعم اللوجستي المباشر لبعثة الأمم المتحدة في السودان في الوقت الراهن أمر يبعث على الترحيب، نظرا لأنه سيكون على البعثة أن تركز جميع مواردها واهتمامها في الأشهر المقبلة على الانتشار دعماً لتنفيذ اتفاق السلام الشامل بين الحكومة والحركة الشعبية لتحرير السودان/الجيش الشعبي لتحرير السودان. وفيما يتعلق بـ ''القوة الاحتياطية'' لبعثة الأمم المتحدة، يتعين كفالة سلامة أفراد بعثة الأمم المتحدة وأمنهم ولا يمكن تحويلها إلى دارفور. وكما ذكرت في مناسبات سابقة، فإن العملية المضطلع بها في جنوب السودان، والتي هي ثمرة لتخطيط متأنّ استغرق شهورا كاملة، لا ينبغي أن تعرَّض للخطر ولا أن تخضع لضغوط لا موجب لها، لا سيما أثناء مرحلة بدء العمل، بسبب الحاجة إلى إقامة عملية موازية بحجم مماثل وبنفس القدر من التعقيد في خلال مهلة قصيرة. إن الانتشار المبكر لبعثة الأمم المتحدة وفعاليتها أمران حاسمان في مساعدة الطرفين على إبقاء عملية السلام في جادتها، وهي عملية لها آثار واسعة على السلام في مجموع أرجاء البلد.

١٥ - ومع ذلك، فإن في مقدور الأمم المتحدة أن توفر المساعدة التقنية اللازمة ودعم التدريب في ميادين عدة منها:

- تحديد مرشحي أفراد الشرطة من بلدان الاتحاد الأفريقي الذين سيجري إيفادهم إلى بعثة الاتحاد الأفريقي دعماً لإتمام المرحلة الأولى.
- يمكن للأمم المتحدة أن ترسل فريقا صغيرا من المخططين للعمل مع الاتحاد الأفريقي في أديس أبابا والفاشر لإعداد خطة تنفيذية مفصلة للمرحلة الثانية من توسيع بعثة الاتحاد، وذلك بالاعتماد على مفهوم العمليات الأساسي الذي وُضع خلال بعثة التقييم بقيادة الاتحاد.

- يمكن لخلية المساعدة التابعة للأمم المتحدة التي أنشئت في أديس أبابا لدعم فرقة العمل المتكاملة الخاصة بدارفور التابعة للجنة الاتحاد الأفريقي، التي دخلت الآن حيز التشغيل الكامل، أن تقدم المشورة التقنية للاتحاد الأفريقي في ميادين اللوجستيات والتخطيط والإدارة. ويمكن أيضا زيادة خبرة الخلية أو تعديلها بناء على طلبات الاتحاد الأفريقي للحصول على أنواع محددة من المساعدة.

- يمكن لإدارة عمليات حفظ السلام أيضا أن تقدم، من خلال أفرقتها المعنية بالتدريب في المجال العسكري والمدني ومجال الشرطة وبالتعاون مع بعثة الأمم المتحدة، أن تقدم الدعم لتدريب أفراد الاتحاد قبل الانتشار. ويمكن تنفيذ ذلك من خلال تصميم وتخطيط مناهج التدريب وتوفير التدريب بشكل مباشر للمجموعات المستهدفة المحددة في مختلف المواقع المناسبة في الدول الأعضاء بالاتحاد. ومن المقرر فعلا أن يلتحق ستة ضباط عسكريين تابعين للاتحاد بالتدريب قبل انتشار بعثة الأمم المتحدة، الذي سيجري في نيروبي خلال الفترة من ٢٦ نيسان/أبريل إلى ٨ أيار/مايو ٢٠٠٥. ويمكن للإدارة كذلك أن توجه الدعوة للأفراد العسكريين وأفراد الشرطة من الدول الأعضاء في الاتحاد للمشاركة في برنامجها العادي للدورات الدراسية المتعلقة بعمليات حفظ السلام.

- ويمكن لإدارة عمليات حفظ السلام أيضا أن تدعم الجهود التي يبذلها الاتحاد الأفريقي فيما يتعلق بالشرطة في عدد من الميادين منها: وضع مواصفات ونبذات موجزة للوظائف من شأنها أن تبين الشروط المطلوبة بوضوح للبلدان المساهمة بأفراد الشرطة؛ واستحداث معايير لاختيار وتوظيف فرادى ضباط الشرطة ووحدات الشرطة المشكلة؛ وتقديم المساعدة في وضع ترتيب لفريق يتولى المساعدة على الاختيار؛ وتصميم وإعداد مجموعات مواد لتدريب أفراد الشرطة ومَدِّهم بالتوجيهات قبل الانتشار؛ وتقديم المساعدة في استعراض مفهوم عمليات الشرطة لدى بعثة الاتحاد، وكذا إجراءات التشغيل الدائمة والمبادئ التوجيهية للبلدان المساهمة بأفراد الشرطة.

- ويمكن للأمم المتحدة أيضا أن تقدم الدعم للاتحاد الأفريقي في عقد اجتماعات للبلدان المساهمة بقوات ومؤتمرات للإعلان عن التبرعات لصالح بعثة الاتحاد الأفريقي.

١٦ - ومن أجل التشاور عن كثب مع الاتحاد الأفريقي بشأن نطاق وطبيعة الدعم الذي يحتمل أن تقدمه الأمم المتحدة لبعثة الاتحاد الأفريقي، طلبت إلى ممثلي الخاص، الأخضر

الإبراهيمي، أن يجتمع مع رئيس لجنة الاتحاد الأفريقي فورا بعد اجتماع مجلس السلام والأمن. وتم الاتفاق في اجتماعهما على أن تناقش المنظمتان بتفصيل السبل التي يمكن للأمم المتحدة أن تقدم من خلالها المساعدة في مجال التخطيط العسكري واللوجستي، فضلا عن توجيه نداء من أجل توفير التمويل اللازم لتوسيع بعثة الاتحاد الأفريقي على نحو ما قرره مجلس السلام والأمن. وجرى الاتفاق كذلك على أن بإمكان الأمم المتحدة أن تقدم المساعدة في تنظيم مؤتمر إعلان التبرعات والمشاركة في استضافته من أجل حشد الموارد اللازمة لتوسيع بعثة الاتحاد الأفريقي.

رابعا – ملاحظات

١٧ – تقوم بعثة الاتحاد الأفريقي بدورها بفعالية في المناطق التي تنتشر فيها، ومن ثم فهي بحاجة إلى تعزيز لتوسيع وجودها ليشمل أراضي دارفور الشاسعة والوعرة. وبينما ستواصل بعثة الاتحاد الاعتماد على الدعم الخارجي لتنفيذ المرحلتين الأولى والثانية اللتين وصفتهما بعثة التقييم بقيادة الاتحاد الأفريقي، فإن المساعدة التي يمكن لبعثة الأمم المتحدة في السودان أن تقدمها تظل محدودة، لأن على بعثة الأمم المتحدة أن تركز جميع مواردها واهتمامها على الانتشار دعماً لتنفيذ اتفاق السلام الشامل بين الحكومة والحركة الشعبية لتحرير السودان/الجيش الشعبي لتحرير السودان. وعلاوة على ذلك، فإن العملية المضطلع بها في جنوب السودان، والتي هي ثمرة لتخطيط متأنّ استغرق شهورا كاملة، لا ينبغي أن تعرَّض للخطر أو تخضع لضغوط لا موجب لها، لا سيما أثناء مرحلة بدء العمل الدقيقة.

١٨ – ويمكن للأمم المتحدة وللبعثة في السودان أن تقدما المساعدة في الميادين التالية، حسبما يكون لازما ومناسبا:

- تحديد أفراد الشرطة المؤهلين لدعم إتمام المرحلة الأولى.
- مساعدة الاتحاد الأفريقي على إعداد خطة تنفيذية مفصلة لتوسيع البعثة التابعة له.
- إسداء المشورة التقنية في ميادين اللوجستيات والتخطيط والإدارة.
- دعم تدريب أفراد الاتحاد.
- تقديم الدعم في اختيار أفراد الشرطة للمرحلة الثانية.
- تقديم الدعم في عقد اجتماعات للبلدان المساهمة بقوات ومؤتمرات للإعلان عن التبرعات.

١٩ - لقد شكلت بعثة الاتحاد الأفريقي مبادرة غير مسبوقة بالنسبة للاتحاد الأفريقي والأطراف التي تقدم لها الدعم في أوساط المجتمع الدولي. فقد حققت البعثة إنجازات ملفتة للنظر في ظرف وجيز رغم أهمية القيود التي تواجهها. وقد ورد بيان تلك القيود في تقرير بعثة التقييم بقيادة الاتحاد الأفريقي. وقد غدا من الحاسم أن تقوم جميع الأطراف المعنية بالدور الواقع على عاتقها. ويجب على الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي أن تقوم الآن بتعيين الأفراد الذين سيلتحقون بالبعثة؛ كما يجب على لجنة الاتحاد الأفريقي القيام بتعزيز قدرات التخطيط والإدارة لدعم توسيع البعثة؛ ويجب أيضا على الشركاء أن يزودوا الاتحاد الأفريقي بالوسائل اللازمة للاضطلاع بهذه المهمة الباهظة التكلفة والصعبة.