

Distr.: General
28 September 2016
Arabic
Original: English

الجمعية العامة مجلس الأمن



الجمعية العامة
الدورة الحادية والسبعون
البند ٥١ من جدول الأعمال
استعراض شامل لكامل مسألة عمليات حفظ السلام
من جميع نواحي هذه العمليات

رسالتان متطابقتان مؤرختان ٢٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦ موجهتان من الأمين العام إلى رئيس الجمعية العامة ورئيس مجلس الأمن

الاتحاد الأفريقي هو الشريك الإقليمي الرئيسي للأمم المتحدة في مواجهة التحديات التي تصادف السلام والأمن الدوليين. فأكثر من نصف بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام منتشرة حاليا في أفريقيا. وتضم هذه البعثات وحدها ٨٣ في المائة من جميع الأفراد النظاميين الذين تنشرهم الأمم المتحدة وتستهلك ٨٦ في المائة من الموارد المالية المعتمدة لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. كما توفر الأمم المتحدة دعما كبيرا لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، من خلال مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال. وفي الواقع، تقدم الأمم المتحدة الدعم إلى معظم العمليات الصادر بها تكليف أو المأذون بها من الاتحاد الأفريقي منذ إنشائه في عام ٢٠٠٢. وقد انتقلت لاحقا أربع من تلك البعثات إلى بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام.

وما برحت بعثات الاتحاد الأفريقي تعاني منذ وقت طويل من الافتقار إلى دعم مستدام يمكن التنبؤ به، بما في ذلك في مجال التمويل. وقد اعتُبر ذلك تحديا رئيسيا في عمليات الانتقال الأخيرة، ما دفعني إلى تقديم اقتراحي بالعمل، مع الاتحاد الأفريقي، على استعراض وتقييم الآليات المتاحة لتمويل ودعم عمليات السلام التابعة للاتحاد الأفريقي الصادر بها تكليف من مجلس الأمن. ورحب مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي بهذا الاقتراح



الرجاء إعادة استعمال الورق

251016 121016 16-16788 (A)



في بيانه المؤرخ ٢٦ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥. وأشار مجلس الأمن والجمعية العامة، من خلال البيان الذي أدلى به رئيس مجلس الأمن المؤرخ ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥ (S/PRST/2015/22) وقرار الجمعية العامة ٢٦٨/٧٠ المؤرخ ١٤ حزيران/يونيه ٢٠١٦، إلى أنهما يتطلعان إلى تلقي نتائج الاستعراض.

وجرى النظر خلال هذا الاستعراض في الدعم الخارجي المقدم إلى عمليات دعم السلام الـ ١٢ الصادر بها تكليف أو المأذون بها من الاتحاد الأفريقي حتى تاريخه. كما جرى النظر في الاعتبارات ذات الصلة بالعقيدة والقدرات، والسلامة والأمن، وحقوق الإنسان والمساءلة. وأكون ممتنا لو جرى إطلاع الدول الأعضاء على التقرير من أجل اتخاذ قرارات مستنيرة بشأن القضايا المتصلة بتقديم الدعم إلى عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام وبالشراكة الأوسع نطاقا بين المنظمتين في مجال السلام والأمن. وقد أطلعت أيضا رئيسة مفوضية الاتحاد الأفريقي مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي على التقرير.

(توقيع) بان كي - مون

تقرير الاستعراض المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة للآليات المتاحة لتمويل ودعم عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام المأذون بها من مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة

أولا - مقدمة

١ - سلّم الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة والمجتمع الدولي الأوسع نطاقا منذ وقت طويل بأن الشراكات لا تزال أكثر الطرق فعالية لمواجهة التهديدات المتعددة للسلام والأمن في أفريقيا. وخلال العقد الماضي، أدى هذا الاعتراف إلى تزايد عدد الآليات المعززة للتعاون بين المنظمتين وإلى البناء على المزايا النسبية لكل منها في مجال السلام والأمن^(١). وفي عام ٢٠١٤، شدد مجلس الأمن على أهمية "مواصلة تعزيز التعاون وإقامة وتطوير شراكة فعالة مع مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي، بما يتسق والفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة، لمواجهة التحديات الأمنية الجماعية المشتركة في أفريقيا"^(٢). وعلى غرار ذلك، أفاد مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي بأن "الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة يعتمدان على بعضهما البعض ويتشاطران مصلحة استراتيجية في إقامة شراكة عمل وثيقة"^(٣).

٢ - وحمل على نحو متزايد الطابع المتغير للنزاعات المسلحة في القارة الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة على تكييف عمليات السلام التابعة لهما بما يتيح مواجهة التحديات والتهديدات الجديدة والآخذة بالتطور. ومن أهم العوامل المحركة للنزاعات المسلحة الأخيرة في أفريقيا عمليات انتقال الحكم المتنازع عليها والتطرف العنيف والخلاف بين الدول. وكثيرا ما دارت النزاعات الناجمة عن ذلك بين أطراف مقسّمة إلى فصائل، واتسمت بممارسة عنف واسع النطاق ضد السكان المدنيين شمل انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني؛ وزيادة في عدد الجهات الفاعلة التي تستعمل أساليب غير متكافئة، من ضمنها استهداف أفراد حفظ السلام؛ والتأثير المتزايد للنشاط الإجرامي المنظم عبر الوطني؛ والعلاقات المترابطة المعقدة بين بعض الحروب القائمة على مستوى الدول، من جهة، والنزاعات المسلحة المختلفة التي لا تشمل دولا.

٣ - ومنذ عام ٢٠٠٣، وفي إطار الهيكلية الأفريقية للسلام والأمن، قاد الاتحاد الأفريقي أو أذن بأثني عشرة عملية من عمليات دعم السلام للتصدي لبعض تلك النزاعات المسلحة.

(١) S/PRST/2010/21.

(٢) S/PRST/2014/27، الفقرة الرابعة.

(٣) الموقف الأفريقي الموحد بشأن استعراض الأمم المتحدة لعمليات السلام (PSC/PR/2(DII)).

ومع أن تلك العمليات أظهرت تحلي الاتحاد الأفريقي بالإرادة السياسية لمواجهة التهديدات الرئيسية للسلام والأمن، فقد شابهها في الوقت نفسه عدد من الثغرات المتكررة في القدرات والتحديات يُعزى جزء منها إلى القدرات المالية المحدودة للاتحاد. وقدمت الأمم المتحدة، بالتعاون مع شركاء خارجيين آخرين الدعم إلى معظم عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام. بيد أن هذا الدعم كان دائما يخصص لحالات معينة، وفي حالة الدعم المقدم من الأمم المتحدة، يأذن به مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة على أساس كل حالة على حدة. لذا دعا الاتحاد الأفريقي مرارا إلى توفير تمويل مرن ومستدام ويمكن التنبؤ به لعمليات دعم السلام، بما في ذلك من خلال استعمال الأنصبة المقررة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة. وفي أعقاب مناقشة مفتوحة رفيعة المستوى بشأن العلاقة بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية، أقر مجلس الأمن في القرار ١٨٠٩ (٢٠٠٨) بالحاجة إلى تعزيز قابلية التنبؤ بتمويل المنظمات الإقليمية واستدامته ومرونته لدى اضطلاعها بحفظ السلام بموجب ولاية للأمم المتحدة. وفي السنوات اللاحقة، أكد مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة هذا الرأي مجددا مرات عدة.

٤ - إن الغرض الرئيسي من الاستعراض المشترك هو تقييم الآليات المتاحة لتمويل ودعم عمليات دعم السلام الصادر بها تكليف أو المأذون بها من الاتحاد الأفريقي، وذلك تمهيدا لتيسير فهم مشترك لكيفية تطور الشراكة بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في عمليات السلام وفق هذه الأبعاد ولتحديد أفضل الممارسات والاستفادة منها. واقترح الأمين العام أصلا إجراء الاستعراض المشترك في كانون الثاني/يناير ٢٠١٥، في أعقاب دراسة للعبير المستخلصة من العمليتين الانتقالييتين في جمهورية أفريقيا الوسطى ومالي (انظر S/2015/3). وقد أيد الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام هذا الاقتراح في تقريره (A/70/95-S/2015/446) مشيرا إلى أن تلك الممارسة المشتركة تشكل فرصة لإحراز تقدم نحو هدف تحسين قابلية التنبؤ بتمويل عمليات الاتحاد الأفريقي للسلام، واستدامته ومرونته. وأشار الأمين العام إلى أنه يعتزم المضي في الاستعراض في تقريره عن مستقبل عمليات الأمم المتحدة للسلام (A/70/357-S/2015/682)، وأيد ذلك لاحقا مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي في أيلول/سبتمبر ٢٠١٥^(٤) ومجلس الأمن التابع للأمم المتحدة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥^(٥) والجمعية العامة للأمم المتحدة في حزيران/يونيه ٢٠١٦^(٦).

(٤) PSC/AHG/COMM/2(DXLVII).

(٥) S/PRST/2015/22.

(٦) قرار الجمعية العامة ٢٦٨/٧٠.

٥ - ويبدأ هذا التقرير بعرض عام للشراكة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي في عمليات دعم السلام. ثم يقدم دراسة استقصائية وتقييما للدعم المقدم ماضيا وحاضرا إلى عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام. ثم يقدم تحليلا للاعتبارات المتعلقة بالعقيدة، وللجهود الجارية التي يبذلها الاتحاد الأفريقي لتطوير قدراته، وسلامة وأمن حفظة السلام، وحقوق الإنسان وقضايا المساءلة ذات الصلة بالمناقشات بشأن الدعم.

ثانيا - تطوُّر الشراكة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي في مجال عمليات دعم السلام

٦ - إن الشراكة بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في عمليات دعم السلام هي، في صميمها، علاقة سياسية تعكس روح الفصل الثامن من الميثاق. فهي تقوم على الرغبة المشتركة لدى المنظمتين في صون السلام والأمن في أفريقيا عن طريق إيجاد حلول للأزمات في الوقت المناسب. وعندما يأذن مجلس الأمن بعمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام من أجل المساعدة في صون السلام والأمن الدوليين نيابةً عنه، فهو يرسل إشارة قوية بأن المنظمتين تعملان معا على تحقيق أهداف مشتركة. وهذه الشراكة أساسية وأخذة بالتطور وابتكارية وتشهد نجاحا متزايدا.

شراكة أساسية

٧ - تشكل الشراكة بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في عمليات دعم السلام جزءا أساسيا من مواجهة بعض أخطر التهديدات التي تصادف الدول الأفريقية وشعوبها، لأن أيا من هاتين المنظمتين لا يقدر وحده على التصدي للتحديات التي تطرحها النزاعات المسلحة المتعددة والأزمات السياسية في أفريقيا. وشهد الطلب على الاستعانة بأفراد حفظ السلام في أفريقيا ارتفاعا حادا، إذ إن كلاً من الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي ينشر بشكل مستمر أعدادا قياسية منذ منتصف عام ٢٠٠٧. وينتشر اليوم في بعثات في أفريقيا أكثر من ٨٠ في المائة من أفراد حفظ السلام، كما حظيت خلال العقد الماضي مناقشة القضايا الأفريقية داخل مجلس الأمن بوقت فاق ما خصص لمناقشة قضايا أية منطقة أخرى من العالم. وفي الوقت نفسه، أذن مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي بنشر أكثر من ٨٠ ٠٠٠ من الأفراد النظاميين والموظفين المدنيين في عمليات دعم السلام. وفي تموز/يوليه ٢٠١٦، كان من بين أول ٣٠ بلدا مساهما بأفراد نظاميين في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام ٢٠ دولة أفريقية. وكان من الشائع أن يتصرف الاتحاد الأفريقي والجماعات الاقتصادية

الإقليمية والآليات الإقليمية باعتبارها أول المستجيبين قبل تحولها إلى عمليات لحفظ السلام تابعة للأمم المتحدة، كما حدث في بوروندي وجمهورية أفريقيا الوسطى وسيراليون وليبيريا ومالي.

شراكة آخذة بالتطور

٨ - لا تزال الشراكة بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في عمليات دعم السلام آخذة بالتطور. وفي مطلع التسعينات انطوت هذه الشراكة على مساحٍ لضمان التنسيق والتعاون بين الأمم المتحدة ومنظمة الوحدة الأفريقية، المنظمة السلف للاتحاد الأفريقي، "في حال قررت هذه الأخيرة إطلاق عملية لحفظ السلام"^(٧). وبإنشاء الاتحاد الأفريقي الجديد، تعمقت هذه الشراكة، وفي عام ٢٠٠٦، شرعت الأمم المتحدة في برنامجها الأضخم والأكثر استدامة لبناء قدرات منظمة إقليمية، هو البرنامج العشري لبناء القدرات، الذي شمل تعزيز قدرات الاتحاد الأفريقي على القيام بعمليات لدعم السلام. وفي عام ٢٠١٠، أنشئ مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي بهدف تعميق التعاون العملي بين المنظمتين. واليوم، يعمل الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة معا في شراكة استراتيجية تستند إلى بذل مساهمة مشتركة منتظمة في المقر والميدان لتحسين فعالية تنفيذ عمليات دعم السلام في القارة.

شراكة ابتكارية

٩ - ما برحت الشراكة بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في عمليات دعم السلام تواجه مجموعة من التحديات غير المسبوقة، ولا سيما في أزمتي الصومال والسودان، ما حمل هاتين المنظمتين على استحداث آليات تعاون جديدة وابتكارية. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧، أذن مجلس الأمن بنشر مجموعات تدابير الدعم الممولة من الأنصبة المقررة من أجل زيادة قدرات بعثة الاتحاد الأفريقي في السودان والتحضير لانتقالها إلى عهدة العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور. وفي السنة نفسها، أنشأت الأمم المتحدة الفريق المعني بتقديم الدعم للاتحاد الأفريقي في مجال حفظ السلام في أديس أبابا، بناء على طلب رئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي، ألفا كوناري، من أجل دعم الاتحاد الأفريقي في بناء قدراته في عمليات حفظ السلام^(٨). وأنشئ مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي في عام ٢٠١٠ عبر دمج الفريق مع مكتب الأمم المتحدة للاتصال وفريق الأمم المتحدة للتخطيط لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال^(٩). وفي عام ٢٠٠٩، أذن مجلس الأمن بإنشاء

(٧) قرار الجمعية العامة ١٤٨/٤٧، الفقرة ٥.

(٨) قرار الجمعية العامة ٢٦٨/٦٠.

(٩) قرار الجمعية العامة ٢٨٨/٦٤.

مكتب الأمم المتحدة لدعم بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال من أجل تقديم مجموعة تدابير الدعم اللوجستي إلى بعثة الاتحاد الأفريقي. وجرى توسيع نطاق الدعم في عام ٢٠١٢ ليشمل سداد تكاليف المعدات المملوكة للوحدات، وهذه هي المرة الوحيدة حتى تاريخه التي يقدم فيها التمويل مباشرة لتغطية التكاليف في بعثة غير مختلطة للاتحاد الأفريقي.

١٠ - وأدت الصعوبات التي ينطوي عليها استبقاء بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال إلى إطلاق سلسلة من الدعوات في الأمم المتحدة إلى تعزيز قدرات الاتحاد الأفريقي على القيام بعمليات دعم السلام^(١٠). وفي عام ٢٠٠٨، أنشأت الأمم المتحدة فريقا برئاسة رئيس وزراء إيطاليا السابق رومانو برودي للنظر في سبل دعم عمليات الاتحاد الأفريقي للسلام^(١١). ومن جملة أمور، أوصى الفريق في تقريره (A/63/666-S/2008/813) بـ "استخدام التمويل الذي تقدمه الأمم المتحدة في إطار الأنصبة المقررة لدعم عمليات الاتحاد الأفريقي لحفظ السلام التي تأذن بها المنظمة لفترة لا تزيد على ستة أشهر" وبأنه "للتأهل للحصول على هذا الدعم من اللازم استيفاء الشرطين التاليين: (أ) موافقة مجلس الأمن والجمعية العامة على كل حالة على حدة؛ و (ب) اتفاق بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة مفاده أن البعثة ستنتقل لتصبح خاضعة لإدارة الأمم المتحدة في غضون ستة أشهر" (المرجع نفسه، الفقرة ١١). ولم يتخذ مجلس الأمن أو الجمعية العامة التابعان للأمم المتحدة إجراءات ملموسة بشأن التوصيات الواردة في التقرير.

١١ - وفي ضوء ذلك، كرر الاتحاد الأفريقي في كانون الثاني/يناير ٢٠١٢ دعوته إلى الأمم المتحدة من أجل التصدي على نحو منهجي لمسألة قابلية التنبؤ بتمويل عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام المضطلع بها بموافقة مجلس الأمن، واستدامته ومرونته من خلال استخدام الأنصبة المقررة بالأمم المتحدة^(١٢). وقام الاتحاد الأفريقي في الوقت نفسه باستكشاف كيفية زيادة مصادر التمويل الخاصة به للمنظمة بما في ذلك عملياته لدعم السلام. وفي هذا الصدد، قرر مؤتمر قمة الاتحاد الأفريقي في عام ٢٠١٥ المساهمة بنسبة ٢٥ في المائة من تكلفة جهوده في مجال السلام والأمن، بما في ذلك عمليات دعم السلام التي يقودها الاتحاد الأفريقي، بحلول عام ٢٠٢٠^(١٣). وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٦، عينت رئيسة مفوضية الاتحاد الأفريقي ممثلا ساميا لصندوق السلام، واستنادا إلى تقريره اتخذت

(١٠) S/PRST/2007/7 وقرار الجمعية العامة ٢٩٦/٦١.

(١١) قرار مجلس الأمن ١٨٠٩ (٢٠٠٨).

(١٢) PSC/PR/COMM. (CCCVII)، الفقرة ١٨.

(١٣) Assembly/AU/Dec.561(XXIV) و Assembly/AU/Dec.577 (XXV).

جمعية الاتحاد الأفريقي قرارا تاريخيا في تموز/يوليه ٢٠١٦ بفرض ضريبة نسبتها ٠,٢ في المائة تسري اعتبارا من عام ٢٠١٧ على واردات معينة إلى القارة الأفريقية بغية تمويل الاتحاد تشمل أنشطته في مجالي السلام والأمن.

شراكة متزايدة الفعالية

١٢ - رغم العديد من التحديات، أحرزت الشراكة بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة تقدما كبيرا في مجالات عدة. فخلال عقدٍ ونيّف، بات التعاون الوثيق بين المنظمتين في تخطيط ودعم عمليات السلام هو القاعدة، وإن كانت لا تزال هناك حاجة كبيرة إلى مزيد من التحسين. بيد أن ما هو أساسي بدرجة أكبر هو أن هذه الشراكة عززت منظومة الأمن الجماعي التي يستند إليها ميثاق الأمم المتحدة. وقد يسّر تطوير آليات التعاون، وبناء القدرات، وأشكال التحليل المشتركة التي يجري القيام بها بشكل متزايد، تحقيق وحدة في الجهود بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة، ما أدى بدوره إلى تحقيق استفادة عظيمة من مزاياهما النسبية، وتاليا زيادة الاحتمال بأن تصبح الاستجابات العالمية والإقليمية المتوائمة للأزمات هي القاعدة.

١٣ - إن إقامة شراكات أقوى بين المنظمات الإقليمية والأمم المتحدة تحسّن احتمالات اتخاذ إجراءات سريعة ومتسقة وأكثر حسما عبر العمل الجماعي من أجل منع نشوب النزاعات والتصدي لها. ومن المسلّم في هذا الصدد أن إجراء تحليلات مشتركة في وقت مبكر وتبادل المعلومات والتوصل إلى تفاهم مشترك بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي دفعهما إلى اتخاذ إجراءات مبكرة حالت دون نشوب النزاعات أو دون تصعيدها، بما في ذلك في بوركينا فاسو وبوروندي وجزر القمر ومدغشقر. وحيثما فشلت الجهود الوقائية، عملت المنظمتان معا بفعالية على نشر عمليات لدعم السلام، بما في ذلك في بوروندي وجمهورية أفريقيا الوسطى والصومال ومالي ودارفور. وأُجريت أيضا مناقشات حول كيفية تعاون المنظمتين بشأن جنوب السودان. ومع أن عقيدتيهما المتميزتين ولكن المتكاملتين إزاء عمليات السلام تطرحان تحديات من قبيل الاتساق والتنسيق والتشغيل البيئي، فإنهما تتيحان أيضا فرصا قائمة على المزايا النسبية لكل من المنظمتين.

ثالثا - الدراسة الاستقصائية بشأن الدعم المقدم إلى عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام

ألف - تصنيف نموذجي لعمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام

١٤ - يمكن بشكل عام تصنيف عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام على أنها عمليات صادر بها تكليف من الاتحاد الأفريقي وعمليات مأذون بها من الاتحاد الأفريقي (انظر الجدول ١). وبالنسبة إلى الصنف الأول، يضطلع الاتحاد الأفريقي بالمسؤولية عن تعبئة الموارد والمساءلة والرقابة والإدارة. والاستثناء الوحيد هو العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، وهي بعثة مشتركة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي ينظمها التعاون السياسي بين المنظمتين ولكن تموّل من خلال الأنصبة المقررة للأمم المتحدة وتدار بموجب الأنظمة والقواعد الإدارية للأمم المتحدة. وبالنسبة للصنف الثاني، تتحمل البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة المسؤولية الرئيسية عن تلبية الاحتياجات العملائية.

الجدول ١

عمليات دعم السلام المأذون بها أو الصادر بها تكليف من الاتحاد الأفريقي

البعثة	البلد	أعوام عمل البعثة
البعثات المأذون بها من الاتحاد الأفريقي		
بعثة الاتحاد الأفريقي في بوروندي	بوروندي	٢٠٠٤-٢٠٠٣
البعثة الأفريقية في السودان	السودان	٢٠٠٧-٢٠٠٤
بعثات مراقبي الاتحاد الأفريقي في جزر القمر	جزر القمر	٢٠٠٤
بعثة الاتحاد الأفريقي لدعم الانتخابات في جزر القمر	جزر القمر	٢٠٠٦
بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال	الصومال	٢٠٠٧ حتى اليوم
بعثة الاتحاد الأفريقي لتقلد المساعدة الانتخابية والأمنية في جزر القمر	جزر القمر	٢٠٠٨-٢٠٠٧
العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور	السودان	٢٠٠٨ حتى اليوم
بعثة الدعم الدولية في مالي بقيادة أفريقية	مالي	٢٠١٣-٢٠١٢
بعثة الدعم الدولية في جمهورية أفريقيا الوسطى بقيادة أفريقية	جمهورية أفريقيا الوسطى	٢٠١٤-٢٠١٣
البعثات المأذون بها من الاتحاد الأفريقي		
عملية "الديمقراطية" في جزر القمر	جزر القمر	٢٠٠٨
مبادرة التنسيق الإقليمي للقضاء على جيش الرب للمقاومة	أوغندا وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية والسودان وكينيا	٢٠١١ حتى اليوم
فرقة العمل المشتركة المتعددة الجنسيات	تشاد والكاميرون والنيجر ونيجيريا	٢٠١٥ حتى اليوم

١٥ - تتباين عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام تبانيا كبيرا تبعاً لنطاق ولاياتها ومدى التقييد الذي تفرضه البيئة الأمنية التي تنتشر فيها. والفئات اللاحقة هامة لتصنيف المزايا والتحديات المرتبطة بالدعم الخارجي في كل حالة. وتضطلع خمس من هذه البعثات، بموجب ولاياتها، بمهام إنفاذ تتجاوز تلك التي تضطلع بها عادة عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام كما جرى نشرها في بيئات أمنية أكثر تقييداً من معظم بعثات الأمم المتحدة.

الجدول ٢

الولايات والسياسات العملاية لعمليات دعم السلام

نطاق الولاية	
مهام حفظ السلام	مكافحة الإرهاب/مكافحة التمرد/عمليات قتالية هجومية
بعثة الدعم الدولية في جمهورية أفريقيا الوسطى بقيادة أفريقية	بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال
مكافحة الإرهاب/مكافحة التمرد/عمليات قتالية هجومية	القيام بعمليات هجومية ضد حركة الشباب، إعادة بسط سلطة الدولة، ضمان أمن العملية الانتخابية، تأمين طرق الإمداد الرئيسية
بعثة الدعم الدولية في مالي بقيادة أفريقية	بناء قدرات قوات الدفاع والأمن المالية، إعادة بسط سلطة الدولة وتقليص التهديد الذي تشكله المنظمات الإرهابية، تحقيق الاستقرار، حقوق الإنسان، حماية المدنيين، تهئية الظروف لتقديم المساعدة الإنسانية
فرقة العمل المشتركة المتعددة الجنسيات	شل قدرات جماعة بوكو حرام الإرهابية
مبادرة التعاون الإقليمي للقضاء على جيش الرب للمقاومة/القوة الضاربة الإقليمية	مبادرة التعاون الإقليمي للقضاء على جيش الرب للمقاومة/القوة الضاربة الإقليمية
بعثة مراقبي الاتحاد الأفريقي في جزر القمر	بناء قدرات البلدان المتضررة، تحقيق الاستقرار في المناطق المتضررة، تهئية الظروف المؤاتية لإيصال المساعدات الإنسانية، القبض على/شل قدرات مقاتلي جيش الرب للمقاومة
بعثة الاتحاد الأفريقي لدعم الانتخابات في جزر القمر	عملية "الديمقراطية"
بعثة الاتحاد الأفريقي لتقديم المساعدة الانتخابية والأمنية في جزر القمر	إعادة بسط سلطة حكومة جزر القمر
العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور	

(أ) البيئة العالية التهديد تنطوي على حالات القتال الفعلي، ومخاطر عالية ناجمة عن وجود ألغام/أجهزة متفجرة يدوية الصنع/ذخائر غير منفجرة، واعتداء يستهدف القوات الدولية، وما إلى ذلك.

باء - الثغرات المتكررة في القدرات

١٦ - رغم الاستعداد الذي أبداه الاتحاد الأفريقي للاضطلاع بمزيد من المهام الصعبة ونشر قواته في بيئات أشد خطورة مقارنةً بمعظم عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، قوضت عدة

ثغرات متكررة في القدرات فعالية عملياته لدعم السلام. ومن هذه الثغرات العدد المحدود من الموظفين وقصور المعدات ونقص الخدمات اللوجستية والقيود المالية. وما انفكت قدرة الاتحاد الأفريقي المحدودة على تمويل عملياته تشكل تحدياً. وأدى ذلك إلى الاعتماد على مصادر تمويل خارجية لا يمكن التنبؤ بها تأتي غالباً مقترنة بشروط بشأن كيفية إنفاق الأموال. وهذا بدوره يقلل من مرونة الاتحاد الأفريقي. ونتيجة لذلك، كانت الثغرات في الموارد والقدرات، بالإضافة إلى المقتضيات السياسية، لا التقدم المحرز في تنفيذ ولايات البعثات، هي ما يحدد توقيت المراحل الانتقالية أحياناً.

١٧ - وحالياً، يعمل في شعبة عمليات دعم السلام التابعة لمفوضية الاتحاد الأفريقي، المسؤولة عن التخطيط لعمليات دعم السلام ونشرها وإدارتها وتصفياتها، ٧٩ موظفاً فقط من الـ ٢٠٧ موظفين الذين اقترحهم فريق دراسة الأمم المتحدة في عام ٢٠٠٨، ومن هؤلاء موظف واحد فقط يعمل بموجب عقد عادي. أما الباقون فهم مزيج من موظفين بعقود قصيرة الأجل وضباط معارين. واثان فقط هم من الشرطة وسبعة من الموظفين المدنيين، وما تبقى أفراد عسكريون. وتقلل محدودية الإمكانيات في المقر من قدرة الاتحاد الأفريقي على توفير التوجيه الاستراتيجي للبعثات وتطبيقه عليها. وبالمثل، ثمة نقص في عدد الموظفين في عناصر التخطيط الإقليمي التي يُتوقع منها أن تقدم الدعم إلى الاتحاد الأفريقي، ولا سيما أثناء بدء عمل البعثات. وبرزت أيضاً تحديات مستمرة في تحديد المدنيين وتوظيفهم وإيفادهم إلى البعثات الأفريقية، رغم العمل الجاري على مواجهة هذه التحديات عن طريق تغييرات أدخلت مؤخراً على عملية التوظيف.

١٨ - وتظل الثغرات في قدرات بعض البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة من أصعب التحديات التي تواجه عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام. وقد كان الاتحاد الأفريقي أكثر استعداداً من الأمم المتحدة لنشر قوات في حالات النزاع المحتدم المتواصل، بما في ذلك في البيئات غير المؤاتية. غير أن الوحدات العسكرية ووحدات الشرطة التابعة للاتحاد الأفريقي تُنشر في بعض الأحيان دون تزويدها بالتدريب اللازم أو بالمعدات وقدرات الاكتفاء الذاتي الرئيسية المتوقعة واللازمة لتمكينها من إنجاز الولايات المنوطة بها.

١٩ - وقد أعاققت محدودية إمكانيات الاتحاد الأفريقي في مجال النقل الاستراتيجي أيضاً قدرته على نشر قواته لحفظ السلام في الوقت المناسب. ومع أن بعض الدول الأعضاء قادر على نقل قواته إلى مسرح العمليات، فقد اعتمد الاتحاد الأفريقي عادةً على شركاء خارجيين لسد هذه الثغرة. وفي حالات كثيرة، تفتقر البعثات أيضاً إلى الأصول اللازمة على صعيد البعثة، مثل نُظم المعلومات والاتصالات أو عوامل التمكين الرئيسية مثل القدرات الهندسية

والجوية والطبية والاستخباراتية اللازمة لنوع العمليات العالية الوتيرة التي اضطلع بها الاتحاد الأفريقي بصورة متزايدة. فمن دون هذه الأصول تفتقر البعثات الأفريقية إلى المستوى الكافي من التنسيق والتنقل والاستجابة لإنجاز الولايات المنوطة بها. وقد قوّض هذا في بعض الأحيان مصداقية هذه البعثات.

٢٠ - وفي حالة بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال تحديداً، أفضت العمليات الهجومية إلى نشوء تحديات في مجال القيادة والسيطرة. ومردّ هذا في جزء منه محدودية القدرات في مقار القوات المتعددة الجنسيات، غير أن الثغرات في القدرات ليست وحدها السبب في بروز هذه التحديات. فالافتقار إلى قيادة وسيطرة موحّدتين يقوّض قدرة قادة القوات على استخدام القوات المتاحة لهم بكفاءة، فهم لا يملكون مرونة استخدام القوات على نحو يتيح التحرك على نحو سريع وحاسم يستغل مكامن الضعف لدى العدو ويمنع تصعيد الأزمات ويوفر الردع ويثبت المكاسب. ويحدّ ضعف القيادة والسيطرة أيضاً من قدرة قادة القوات على ضمان تأديب ومساءلة مرتكبي انتهاكات القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان على نحو فعال. ويبحث هذا الأمر على القلق بصفة خاصة، لأن احتمالات حدوث انتهاكات للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني وقانون اللاجئين ترتفع في العمليات الهجومية.

٢١ - وقد تعلّم الاتحاد الأفريقي دروساً قيّمة من عمليات دعم السلام التي نفّذها، وهو يعكف على وضع عقائد وسياسات وعمليات ترمي إلى تحسين قدراته في هذا المجال. ولكي يحسّن الاتحاد الأفريقي كفاءة عملياته لدعم السلام ويضمن التحوّل السلس إلى بعثات لحفظ السلام تابعة للأمم المتحدة عند حدوثه، وضع سياسات وإجراءات تشغيل موحدة مختلفة للعناصر المدنية والشرطية والعسكرية في بعثاته، تتماشى إلى حد بعيد مع سياسات الأمم المتحدة وإجراءاتها. وتهدف هذه السياسات والإجراءات إلى تعزيز توحيد المقاييس والتشغيل البيئي والروح المهنية والمساءلة في مفوضية الاتحاد الأفريقي، وفي بعثاتها الميدانية كذلك. وبالإضافة إلى ذلك، تُبذل جهود كبيرة من أجل تعزيز ممارسات الاتحاد الأفريقي في المجالات الإدارية والمالية والمشتريات، وضمان اتساقها مع أفضل الممارسات العالمية.

٢٢ - وبغية تمكين عمليات دعم السلام من العمل بمزيد من الفعالية، أُدخلت تعديلات تتيح تسريع عمليات التوظيف لضمان تعيين الأفراد المطلوبين وإيفادهم إلى البعثات في الوقت المناسب. وبالإضافة إلى ذلك، تتيح قائمة القدرة الاحتياطية الأفريقية الجديدة (التي وُضعت في عام ٢٠١٥) الفرصة لتحديد المدنيين وفرزهم مسبقاً وإعدادهم تمهيداً لإيفادهم إلى البعثات في الوقت المناسب. وفيما يتعلق بعنصر الشرطة، شرع الاتحاد الأفريقي في عملية جديدة لمنح

وحدات الشرطة المشكّلة الشهادات مسبقاً لضمان امتلاكها القدرات اللازمة. وطُرأت زيادة أيضاً في المساهمات المالية التي قدّمتها الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي من أجل السلام والأمن، ما سمح لها بدفع نسبة ٥٣ في المائة من رواتب موظفي إدارة السلم والأمن.

جيم - الدراسة الاستقصائية بشأن الدعم المقدّم إلى عمليات دعم السلام

بعثة الاتحاد الأفريقي في بوروندي

٢٣ - أُطلقت بعثة الاتحاد الأفريقي في بوروندي، وهي أولى عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام، في نيسان/أبريل ٢٠٠٣ ونُشرت لأقل من عام فقط قبل أن تحلّ محلها عملية الأمم المتحدة في بوروندي في ١ حزيران/يونيه ٢٠٠٤. وقد تمكّنت جنوب أفريقيا، التي تتصدّر البلدان المساهمة بقوات، من التكفّل بنشر قواتها وتحملت معظم متطلبات الدعم لبعثة الاتحاد الأفريقي في بوروندي، رغم استفادة بلدان أخرى مساهمة بقوات من المساعدة من شركاء خارجيين في نشر قواتها. إذ قدّم الاتحاد الأوروبي التمويل لتغطية التكاليف التشغيلية للقوات ودفع البدلات للمراقبين العسكريين، في حين قدّم البنك الدولي المساعدة لجهود نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. وقدّمت بلدان شريكة من غير الاتحاد الأفريقي دعماً مالياً أيضاً. وقدّمت الأمم المتحدة دعماً محدوداً للبعثة الأفريقية في بوروندي في شكل خبراء يوفّدون للمساعدة في وضع مفاهيم العمليات، والمساعدة في مجالات الإعلام وإدارة المقار ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج.

بعثة الاتحاد الأفريقي في السودان

٢٤ - أُطلقت بعثة الاتحاد الأفريقي في السودان في أيار/مايو ٢٠٠٤ لرصد اتفاق وقف إطلاق النار لأغراض إنسانية في دارفور. لكن سرعان ما تحوّل تركيزها إلى حماية المدنيين ودعم إيصال المساعدات الإنسانية وتيسير عودة اللاجئين والمشردين داخلياً. وقد اتّضح وجود أوجه نقص كثيرة في بدايات نشر البعثة، تطلّب التغلب عليها قدراً كبيراً من المساعدة الخارجية. فلمواجهة أوجه النقص اللوجستية على مستوى البعثة، كلّفت البلدان الشريكة مقدمي خدمات لوجستية خارجيين ببناء المخيمات وصيانتها، وصيانة المركبات ومعدات الاتصالات التابعة للبعثة، وتوفير إمدادات المياه وحصص الإعاشة، وتقديم خدمات غسل الملابس، واستئجار الطائرات الثابتة الأجنحة وطائرات الهليكوبتر. واستخدم الاتحاد الأوروبي مرفق السلام في أفريقيا التابع له لتمويل بدلات المراقبين العسكريين وأجور القوات ورواتب الموظفين المدنيين وحصص الإعاشة والوقود. ودعمت الأمم المتحدة بعثة الاتحاد الأفريقي عن طريق إنشاء خلية لتقديم المساعدة في أديس أبابا، يسّرت إيفاد خبراء تقنيين في مجالات التخطيط واللوجستيات

والاتصالات والنقل. وقُدِّمت بعثة الأمم المتحدة في السودان الدعم لبعثة الاتحاد الأفريقي في وضع مفاهيم العمليات العسكرية والشرطية. ويسرّت منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) أيضاً تدريب ١٨٤ ضابطاً من الاتحاد الأفريقي في مجال التخطيط على المستويين الاستراتيجي والعملي، ودعمت إنشاء مركز العمليات المشتركة لبعثة الاتحاد الأفريقي.

٢٥ - وتطلّب دعمُ نشر وحدات بعثة الاتحاد الأفريقي في السودان قدراً كبيراً من المساعدة، إذ افتقرت وحدات كثيرة إلى ما يلزم من معدات أو اكتفاء ذاتي. فقد تبرعت البلدان الشريكة بالمركبات وناقلات الجند المدرعة ومعدات الاتصالات لسد النقص الحرج في المعدات، وقُدِّم الناتو، في أول مرة ينشر فيها قوات في أفريقيا، النقل الجوي الاستراتيجي، حيث نقل حوالى ٣١ ٥٠٠ جندي في الفترة من حزيران/يونيه ٢٠٠٥ إلى كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧.

٢٦ - وبحلول عام ٢٠٠٦، كان من الواضح أن بعثة الاتحاد الأفريقي في السودان تواجه صعوبة في تنفيذ ولايتها وحماية المدنيين في دارفور بسبب القيود في القدرات. وفي ١٥ أيار/مايو، بُعيد التوقيع على اتفاق سلام دارفور، قرر مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي أنه من الضروري اتخاذ خطوات ملموسة لتحويل بعثة الاتحاد الأفريقي في السودان إلى عملية حفظ سلام تابعة للأمم المتحدة. وقد وافقت حكومة السودان على ضرورة تعزيز القدرات على الأرض، لكنها لم توافق على نشر بعثة حفظ سلام كبيرة متعددة الاختصاصات تابعة للأمم المتحدة. وفي نهاية المطاف، جرى التوصل إلى حل وسط في أواخر عام ٢٠٠٦، نشرت بموجبه الأمم المتحدة بالتتابع "مجموعة دعم خفيف" و "مجموعة دعم ثقيل" لدعم بعثة الاتحاد الأفريقي في السودان قبل نشر بعثة متابعة هي العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور (العملية المختلطة). وقد غطت ميزانية بعثة الأمم المتحدة في السودان للفترة المالية ٢٠٠٦/٢٠٠٧ تكاليف مجموعتي الدعم الخفيف والثقيل.

العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور

٢٧ - أنشئت العملية المختلطة، وهي العملية المختلطة الأولى والوحيدة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة، في ٣١ تموز/يوليه ٢٠٠٧ وتسلمت المهام من بعثة الاتحاد الأفريقي في السودان في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨. واضطلعت الأمم المتحدة بالدور العملي القيادي في الإدارة اليومية للعملية. وأثناء مرحلة بدء تشغيل العملية المختلطة، قدّمت الجهات المانحة بعض الدعم لنشرها الأولي، وكان ذلك بصورة رئيسية عن طريق توفير المعدات والتدريب لوحدات بعثة الاتحاد الأفريقي السابقة، ونُسّق الدعم من خلال آلية أصدقاء العملية المختلطة.

٢٨ - ويبلغ متوسط الاحتياجات السنوية للبعثة، والتي تُسدّد عن طريق الاشتراكات المقررة للأمم المتحدة، حوالي ١,٤ بليون دولار. وتستمد العملية المختلطة ولايتها من مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي ومجلس الأمن، ويجري اختيار القيادات العليا للبعثة بصورة مشتركة بين المفوضية والأمانة العامة، امتثالاً للتوجيهات التي تقضي بأنّه ”ينبغي أن يغلب [على البعثة] طابع أفريقي وأن تشكل قواها، قدر الإمكان، من بلدان أفريقية“^(١٤). ولم تتغير ولاية العملية المختلطة كثيراً منذ إنشاء البعثة، ويرجع ذلك في جزء منه إلى الطابع الاستشاري للعملية المختلطة.

٢٩ - وأنشئت الآلية المشتركة للدعم والتنسيق، ومقرها أديس أبابا، بهدف المساعدة في تنسيق العمل اليومي مع الاتحاد الأفريقي، وقد أصبحت الآن تشترك في الموقع مع إدارة السلم والأمن من أجل دعم الإشراف العملي والاستراتيجي المشترك على العملية المختلطة. وبالإضافة إلى ذلك، أنشئت الآلية الثلاثية الأطراف مع انطلاق العملية المختلطة لتيسير نشرها، وركزت بصفة رئيسية على المسائل العمالية والدعم، بما في ذلك القيود على الوصول وإصدار التأشيرات والتخليص الجمركي بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي وحكومة السودان. وقد عقدت الآلية اجتماعات تقنية في الخرطوم وأخرى استراتيجية حضرها كبار المسؤولين في الخرطوم وأديس أبابا ونيويورك. ومنذ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦، تضمن جدول أعمال الآلية الثلاثية الأطراف أيضاً استراتيجية خروج البعثة.

بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال

٣٠ - أصدر مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي تكليفاً بنشر بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال (البعثة) في ١٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧. ثم أقرّ مجلس الأمن ولايتها في قراره ١٧٤٤ (٢٠٠٧). وأنشئ فريق تخطيط صغير تابع للأمم المتحدة في أديس أبابا لتقديم الدعم إلى مفوضية الاتحاد الأفريقي، ضم في بادئ الأمر ١٠ مخططين. وكُلِّفت البعثة، بموجب آخر ولايتها، بالمسؤولية عن عدد من المهام المتصلة بالقتال، بما فيها تنفيذ عمليات هجومية ضد حركة الشباب وتأمين طرق الإمداد الرئيسية.

٣١ - واستفادت البعثة من طائفة من أشكال الدعم المقدّمة من الأمم المتحدة، تتراوح بين المساعدة التقنية ومجموعة من عناصر الدعم اللوجستي. ومنذ عام ٢٠١٣، طلب مجلس الأمن إلى الأمين العام أن يواصل إسداء المشورة التقنية والإدارية ومشورة الخبراء للاتحاد الأفريقي في تخطيط البعثة ونشرها، من خلال مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي،

(١٤) قرار مجلس الأمن ١٧٦٩ (٢٠٠٧)، الفقرة السابعة من الديباجة.

ويشمل ذلك تنفيذ المفهوم الاستراتيجي ومفهوم العمليات للبعثة. وأنشئ مكتب الأمم المتحدة لدعم بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال في عام ٢٠٠٩ من أجل تقديم مجموعة من عناصر الدعم اللوجستي إلى البعثة. واقتصر الدعم الذي يقدمه المكتب في بادئ الأمر على توفير المعدات والخدمات مثل الإقامة، وحصص الإعاشة، والمياه، والوقود، والمركبات المدرعة، وطائرات الهليكوبتر، وصيانة المركبات، والاتصالات، وإجراء بعض التحسينات على المرافق اللوجستية الرئيسية، والعلاج الطبي، وخدمات الإجلاء. ومع توسع نطاق ولاية البعثة، توسّع أيضاً الدعم المقدم من المكتب. فابتداءً من عام ٢٠١٠، قدّم المكتب أيضاً المساعدة الإعلامية، وفي عام ٢٠١١، قدّم معدات توريد الأغذية الجاهزة والتدريب، ومواد الصرف الصحي والتنظيف، والأثاث والقرطاسية، وأنشطة مكافحة أجهزة التفجير اليدوية الصنع والتخلص من الذخائر المتفجرة. وفي البداية، استثنى الدعم المقدم من المكتب تحديدًا المدفوعات المباشرة إلى الاتحاد الأفريقي أو البلدان المساهمة بقوات في البعثة، وفي عام ٢٠١٢، توسّع هذا الدعم ليشمل سداد تكاليف المعدات المملوكة للوحدات، لكن مع بعض الشروط^(١٥). وفي أعقاب الاستعراض الاستراتيجي في عام ٢٠١٥، استُعيض عن المكتب بمكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال، وتوسّع الدعم الذي يقدمه إلى البعثة ليشمل صيانة المعدات وسداد تكاليف الاكتفاء الذاتي للبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة. وبالإضافة إلى ذلك، قدّمت الأمم المتحدة التدريب في مجال حقوق الإنسان والمساعدة التقنية إلى البعثة ووحدها منذ الأيام الأولى للبعثة.

٣٢ - ومع زيادة مسؤوليات الأمم المتحدة في دعم البعثة، ازدادت الاحتياجات المالية كذلك. وقدّم الشركاء مقداراً لا يستهان به من المساعدة إلى البعثة سواء على الصعيد الثنائي أو من خلال صندوق الأمم المتحدة الاستثماري المنشأ بموجب القرار ١٨٦٣ (٢٠٠٩). وقدّم الاتحاد الأوروبي دعماً مالياً كبيراً من خلال مرفق السلام في أفريقيا التابع له، استُخدم بصورة أساسية لدفع بدلات القوات والشرطة، ورواتب الموظفين المدنيين، والتكاليف التشغيلية لمكاتب البعثة في نيروبي ومقديشو. وقدّمت جهات مانحة عديدة أموالاً إلى الصندوق الاستثماري للبعثة، رغم أن معظم الأموال في الأيام الأولى للبعثة كانت مخصصة لتقديم مساعدة غير فتاكة. وقبل نشر مكتب الأمم المتحدة لدعم بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، كان الدعم اللوجستي مقدّماً من طرف ثالث تعاقده معه أحد البلدان الشريكة. وبغية سد الثغرات في المعدات في وحدات البعثة، تبرّع عدد من البلدان الشريكة بمعدات أو أعارها، سواء إلى البعثة أو إلى فرادى البلدان المساهمة بقوات. وقدّم الشركاء أيضاً التدريب السابق

(١٥) قرار مجلس الأمن ٢٠٣٦ (٢٠١٢).

للنشر لبعض وحدات البعثة، ونفذ أحد هؤلاء الشركاء، الولايات المتحدة الأمريكية، برنامج دعم يوفر التدريب على مكافحة الإرهاب ومعدات الحماية الشخصية من أجل تعزيز قدرة قوات البعثة على قتال حركة الشباب. وبالإضافة إلى ذلك، تزود المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية والولايات المتحدة البعثة بمستشارين في مجالات من قبيل الاستخبارات والاتصالات والبنى التحتية منذ عامي ٢٠١٠ و ٢٠١١، على التوالي.

٣٣ - وأنشئ منتدى تنسيق على مستوى القيادات العليا لضمان أن القيادات العليا في بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال (بعثة الأمم المتحدة) والبعثة متفقة على أولويات استراتيجية مشتركة يمكن ترجمتها إلى تخطيط منسق على المستوى العملي، بدعم من مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال. والغرض من ذلك هو السماح بترتيب أولويات الدعم الذي يقدمه المكتب إلى كل من البعثة وبعثة الأمم المتحدة، وهو ما سيقاس وفق مؤشرات أداء قابلة للقياس الكمي، فضلاً عن التنسيق على نطاق أوسع بين البعثة وبعثة الأمم المتحدة في أنشطة كل منهما.

بعثة الدعم الدولية في مالي بقيادة أفريقية

٣٤ - عندما نشر الاتحاد الأفريقي بعثة الدعم الدولية في مالي بقيادة أفريقية (بعثة الدعم الدولية) في مالي في عام ٢٠١٣، طلب مجموعة من عناصر الدعم اللوجستي على غرار مكتب الأمم المتحدة لدعم بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، لكن مجلس الأمن رفض الطلب. بيد أن المجلس طلب في قراره ٢٠٨٥ (٢٠١٢) إلى الأمين العام أن ينشئ صندوقاً استثمارياً لدعم بعثة الدعم الدولية. وأنشأ ذلك القرار أيضاً مكتب الأمم المتحدة في مالي ليقدم في جملة أمور "الدعم في مراحل التخطيط والنشر والعمليات المتعلقة بالبعثة". ونُشر عنصر تخطيط صغير في إطار مكتب الأمم المتحدة في مالي. وقدم مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان الدعم على صعيد التخطيط لبعثة الدعم الدولية في إطار فرقة العمل المتكاملة المعنية بمالي. وقدمت مفوضية حقوق الإنسان المساعدة التقنية والتدريب أيضاً. وكان من المزمع استخدام الأموال من الصندوق الاستثماري لتوفير المعدات الحيوية للقوات وعناصر الشرطة في بعثة الدعم الدولي، لكنّ طول مدة إنجاز عمليات الشراء أدى إلى وصول معظم المعدات بعد تحوّل بعثة الدعم الدولية إلى بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي (البعثة المتكاملة). واستُخدم الصندوق الاستثماري أيضاً لتنفيذ مشروع إنساني لإزالة الألغام بالتنسيق مع بعثة الدعم الدولية.

٣٥ - وأثناء نشر بعثة الدعم الدولية، قدّمت عدة بلدان مساعدة ثنائية، سواء إلى البعثة أو البلدان المساهمة بقوات فيها. وزود عدة شركاء مقر البعثة بموظفين في مجال التخطيط،

ووحداها بضباط اتصال. وقُدِّم الدعم أيضاً من أجل وضع مفهوم العمليات المشترك المنسق. وساعدت البلدان الشريكة على سد الثغرات الحرجة في النقل الاستراتيجي والمعدات وقدرات الاكتفاء الذاتي لدى البلدان المساهمة بقوات في بعثة الدعم الدولية. وكانت عملية سيرفال الفرنسية (كانون الثاني/يناير ٢٠١٣ - تموز/يوليه ٢٠١٤) باللغة الأهمية ليس فقط في دعم وحدات بعثة الدعم الدولية في شمال مالي، ولكن أيضاً في توفير مظلة أمنية يَسِّرَت إيصال المساعدة الدولية. وعموماً، أبدى الشركاء الثنائيون اهتماماً وقدرة أكبر على صعيد تقديم المساعدة "لمرة واحدة"، مقارنةً بتحمّل التزامات بتقديم دعم مستمر.

٣٦ - واستفادت بعثة الدعم الدولية من قدر كبير من المساعدة المالية الخارجية. إذ استخدم الاتحاد الأوروبي مرفق السلام في أفريقيا التابع له لتقديم أموال لدفع بدلات القوات ولتعزيز قدرة الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا. وتجدر الإشارة إلى أن بعض البلدان الأفريقية تعهدت بتقديم مبلغ ٥٠ مليون دولار لدعم كل من بعثة الدعم الدولية وقوات الأمن الوطنية في مالي، لكن المبلغ الذي كان قد ورد وقت تحوّل بعثة الدعم الدولية إلى البعثة المتكاملة في تموز/يوليه ٢٠١٣ قُدِّرَ بـ ١٠ ملايين دولار. وقُدِّم شركاء من خارج أفريقيا أيضاً الأموال إلى الصندوق الاستثماري لبعثة الدعم الدولية.

بعثة الدعم الدولية بقيادة أفريقية في جمهورية أفريقيا الوسطى

٣٧ - أُنشئت بعثة الدعم الدولية بقيادة أفريقية في جمهورية أفريقيا الوسطى (بعثة الدعم الدولية) في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣، وكانت احتياجاتها مماثلة لاحتياجات بعثة الدعم الدولية في مالي. ومن خلال مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي، وفّرت الأمم المتحدة الخبرة التقنية لبعثات التقييم السابق للتخطيط الموفّدة إلى جمهورية أفريقيا الوسطى وللتخطيط على المستوى الاستراتيجي في بعثة الدعم الدولية. وشاركت الأمم المتحدة أيضاً في بعثات بقيادة الاتحاد الأفريقي تشمل بعثات تقييم ابتداءً من نيسان/أبريل ٢٠١٣ وبعثات مشتركة للتخطيط للمرحلة الانتقالية اعتباراً من شباط/فبراير ٢٠١٤. وبعد أن عُرضت على مجلس الأمن خيارات مفصلة لتقديم الدعم الدولي إلى بعثة الدعم الدولية في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، أوفدت الأمم المتحدة فريق دعم لتقديم المساعدة التقنية إلى البعثة. وبعد أن أذن مجلس الأمن بنشر بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في جمهورية أفريقيا الوسطى (بعثة الأمم المتحدة المتكاملة) في نيسان/أبريل ٢٠١٤، شكّل فريق الدعم نواة الفريق الانتقالي. وقُدِّم كثير من دعم الأمم المتحدة من خلال مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في جمهورية أفريقيا الوسطى، الذي كان موجوداً أصلاً على الأرض ودُمج في بعثة الأمم المتحدة المتكاملة. وساعدت الأمم المتحدة أيضاً على تعزيز

قدرات بعثة الدعم الدولية على الوفاء على نحو فعال بولايتها المتمثلة بحماية المدنيين، من خلال المساعدة على إنشاء آليات لتبادل المعلومات، ومواءمة الاستجابة العملائية للبعثة مع قضايا توفير الحماية المحددة، وتنفيذ إجراءات مشتركة في مجال الحماية في بعض الأحيان.

٣٨ - وأنشئ صندوق استثماري في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، واستُخدمت الأموال الواردة بصورة أساسية لتلبية الاحتياجات في مجال تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات، لكن بعض الأموال استُخدمت أيضاً لشراء معدات توريد الأغذية الجاهزة والمطابخ. وكان مصدر معظم المعدات مخزونات النشر الاستراتيجي للأمم المتحدة في مركز الأمم المتحدة العالمي للخدمات في برينديزي، إيطاليا، لكن لم يصل بعض المعدات إلا بعد نشر بعثة الأمم المتحدة المتكاملة.

٣٩ - وأوفد الشركاء خبراء عسكريين ومدنيين لدعم بعثة الدعم الدولية، بصورة أساسية في مجالات القيادة والسيطرة، وإدارة البعثات، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ووضّع المفهوم الاستراتيجي لبعثة الدعم الدولية بالاشتراك مع الاتحاد الأفريقي والجماعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا بدعم من خبراء قدمهم شركاء آخرون. وقدم الاتحاد الأوروبي أموالاً لدفع بدلات القوات والشرطة ورواتب الأفراد المدنيين والتكاليف التشغيلية من قبيل المرافق والبنية التحتية، والنقل والخدمات الطبية من خلال مرفق السلام في أفريقيا التابع له. وتعيّن على مختلف الشركاء تقديم قدر كبير من المساعدة لمواجهة النقص الحرج في المعدات وقدرات الاكتفاء الذاتي لدى البلدان المساهمة بقوات في بعثة الدعم الدولية. وقدمت عملية سانغاري الفرنسية المساعدة الطبية، بما في ذلك الوصول إلى مستشفى ميداني من المستوى الثاني، ودعم الإجلاء الطبي، والنقل الجوي التعبوي.

٤٠ - وأثناء الفترة الانتقالية، لكن قبل تحويل ونقل السلطة من بعثة الدعم الدولية إلى بعثة الأمم المتحدة المتكاملة في أيلول/سبتمبر ٢٠١٤، قدمت بعثة الأمم المتحدة المتكاملة التدريب إلى أفراد بعثة الدعم الدولية في مجالات حقوق الإنسان، وحماية الطفل، والعنف الجنسي والجنساني، والتخلص الآمن من الذخائر غير المنفجرة، وإدارة الأسلحة والذخيرة. ودرّبت بعثة الأمم المتحدة ٣٠ ضابطاً أركان جديداً أوفدوا إلى مقر بعثة الدعم الدولية. وفي موازاة ذلك، تلقى مراقبو حقوق الإنسان في الاتحاد الأفريقي الذين أوفدوا إلى جمهورية أفريقيا الوسطى تدريباً من الأمم المتحدة على معايير ومنهجيات حقوق الإنسان، فضلاً عن الدعم التقني لأنشطة الرصد والإبلاغ الموكلة إليهم.

مبادرة التعاون الإقليمي للقضاء على جيش الرب للمقاومة

٤١ - تقدم الأمم المتحدة الدعم أيضاً إلى مبادرة التعاون الإقليمي للقضاء على جيش الرب للمقاومة التي أُخذت في أواخر عام ٢٠١١، والتي تشمل القوات التابعة لفرقة العمل الإقليمية للاتحاد الأفريقي، وهي قوة عسكرية متعددة الجنسيات مكلفة بإبطال أثر الخطر الذي يشكله جيش الرب للمقاومة في المناطق المتضررة. ومع أن مكتب الأمم المتحدة الإقليمي لوسط أفريقيا مكلف بمهمة تنسيق تنفيذ الاستراتيجية الإقليمية لمواجهة الخطر الذي يمثله جيش الرب للمقاومة والآثار المترتبة على أنشطته، يقدم مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي الدعم في مجالات مثل التخطيط والإعلام. وتقدم أيضاً بعثات الأمم المتحدة الأخرى الموجودة في المنطقة مساعدة تشمل تقديم الدعم في إنشاء مركز العمليات المشتركة المنصوص عليه في المبادرة، وتبادل المعلومات وتوفير الدعم اللوجستي ضمن إطار ولاياتها ومواردها الحالية. وقدمت إدارة الشؤون السياسية بالأمانة العامة للأمم المتحدة الدعم المالي لاجتماعات آلية التنسيق المشتركة المنصوص عليها في المبادرة.

٤٢ - وتقدم الولايات المتحدة الدعم إلى المبادرة من خلال إسهام القوات الخاصة والمستشارين العسكريين في مجالات مثل السوقيات والاستخبارات والتدريب والمعدات والنقل الجوي التبعوي. وهي تقدم أيضاً مساعدة ثنائية إلى بعثات الأمم المتحدة في المنطقة من أجل تعزيز الجهود المبذولة في المناطق المتضررة من جيش الرب للمقاومة. ويقدم الاتحاد الأوروبي الأموال إلى أمانة آلية التنسيق المشتركة ولتنظيم الاجتماعات ودفع بدلات الموظفين.

فرقة العمل المشتركة المتعددة الجنسيات

٤٣ - أنشأ الأعضاء في لجنة حوض بحيرة تشاد وبنن فرقة العمل المشتركة المتعددة الجنسيات في عام ٢٠١٥ وكلفت بمهام من ضمنها تحييد جماعة بوكو حرام. وقد يسرت الأمانة العامة للأمم المتحدة وصول مفوضية الاتحاد الأفريقي إلى البائعين بنفس الأحكام والشروط المتاحة للعقود الإطارية الحالية للأمم المتحدة المتعلقة باقتناء المركبات ومعدات الاتصالات ومعدات الحماية الشخصية والمعدات الطبية. ويقدم المكتب عبر الخبراء الفنيين الدعم التقني إلى الاتحاد الأفريقي في جهوده الرامية إلى تفعيل مقر فرقة العمل على أتم وجه. وبناءً على الطلب المقدم من الاتحاد الأفريقي، أوفدت مفوضية حقوق الإنسان بصورة مؤقتة مستشاراً لحقوق الإنسان من أجل دعم الفريق المكلف ببدء أعمال فرقة عمل الاتحاد الأفريقي.

٤٤ - وحتى الآن، تحملت البلدان المساهمة بقوات معظم التكاليف المرتبطة بنشر قوات فرقة العمل. ويقدم الاتحاد الأوروبي المزيد من الأموال، عبر مرفقه للسلام الأفريقي، من أجل دعم المقرر الاستراتيجي والقطاعي لفرقة العمل، بما في ذلك سداد التكاليف المتصلة بمرتبات

الموظفين، ونظم القيادة والسيطرة، والاتصالات، والاستخبارات والدعم الطبي. ويقدم الشركاء الآخرون مساعدة ثنائية تتجلى في توفير التدريب والمعدات والدعم اللوجستي للبلدان المساهمة بقوات في فرقة العمل؛ وانتداب مستشارين إلى خلية الاتصال والتعاون التابعة لفرقة العمل؛ بالإضافة إلى دعم العملية عبر تبادل المعلومات. ووفرت الولايات المتحدة أيضاً النقل الاستراتيجي لمعدات الاتصالات التي نُقلت إلى فرقة العمل بعد إغلاق البعثة.

بعثات الاتحاد الأفريقي في جزر القمر

٤٥ - تجدر الإشارة إلى أن بعثات الاتحاد الأفريقي الأربع الموجودة في جزر القمر وهي بعثة مراقبي الاتحاد الأفريقي في جزر القمر (عام ٢٠٠٤)، وبعثة الاتحاد الأفريقي لدعم الانتخابات في جزر القمر (عام ٢٠٠٦)، وبعثة الاتحاد الأفريقي للمساعدة الانتخابية والأمنية في جزر القمر (للفترة الواقعة بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨)، وعملية "الديمقراطية" (عام ٢٠٠٨) لم تطلب أي دعم من الأمم المتحدة ولم تحتج إليه. وتحمل العديد من البلدان المساهمة بقوات لكل بعثة من هذه البعثات، ولا سيما جنوب أفريقيا، التي كانت المساهم الرئيسي لكل من بعثة الاتحاد الأفريقي لدعم الانتخابات في جزر القمر وبعثة الاتحاد الأفريقي للمساعدة الانتخابية والأمنية في جزر القمر، معظم تكاليف عمليات النشر الخاصة بها أو تلقت الدعم من بلدان أفريقية أخرى. فعلى سبيل المثال، دعمت ليبيا نشر القوات السودانية لعملية الديمقراطية. وقدم الاتحاد الأوروبي الأموال لدعم نشر القوات، وذلك بتغطية التكاليف ذات الصلة بالبدلات وحصص الإعاشة والدعم الطبي والتأمين لبعثة الاتحاد الأفريقي للمساعدة الانتخابية والأمنية في جزر القمر. وقدم الشركاء الخارجيون أيضاً الدعم إلى عملية الديمقراطية في شكل دعم لوجستي ونقل بحري إلى الوحدة التترانية.

دال - تقييم مختلف أنواع الدعم المقدم

المساعدة التقنية

٤٦ - جرت الاستعانة على نحو روتيني بالدعم الخارجي في القدرة على تخطيط عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام على مستوى المقر وفي الميدان. ولقد قُدمت المساعدة التقنية من الأمم المتحدة والشركاء الآخرين معاً، ولا سيما في شكل دعم التخطيط، إلى الاتحاد الأفريقي في إطار التخطيط لبعثة الاتحاد الأفريقي عن طريق فرقة العمل المتكاملة المعنية بدارفور. ووفر الشركاء الخبرة التقنية لتخطيط البعثات في إطار فرق العمل المتكاملة التابعة للاتحاد الأفريقي لمعظم عمليات دعم السلام الأفريقية اللاحقة. وقد ساعد هذا الدعم بطبيعة الحال في وضع خطط العمليات ومفاهيمها وتحسين إدارة البعثة ونظمها للقيادة والسيطرة.

٤٧ - بيد أن المساعدة التقنية لم تحل في حد ذاتها من التحديات. فقد سجل مراراً عدد المخططين الخارجيين المقدمين من الأمم المتحدة والشركاء الشائين الآخرين زيادة كبيرة تفوق عدد مخططي الاتحاد الأفريقي، الأمر الذي يقوض قدرة أفريقيا على الإمساك بزمام أمور عمليات التخطيط. كما أن أنظار المخططين الخارجيين لم تكن دائماً توجه بشكل جيد إلى المشاكل التي تصادف البعثات. وفي بعض الأحيان، قوض تزامم الطلبات أيضاً فعالية الدعم التقني من الأمم المتحدة. وفي جمهورية أفريقيا الوسطى، شكل الفريق نفسه الذي ساعد أيضاً فيما بعد بعثة الدعم الدولية بقيادة أفريقية في جمهورية أفريقيا الوسطى نواة فريق التخطيط التابع لبعثة الأمم المتحدة المتكاملة. ومع أن هذا الأمر كان وسيلة فعالة لاستخدام الموارد المحدودة، فقد أضعف مع ذلك قدرة الفريق على التركيز على تلبية احتياجات الاتحاد الأفريقي بفعالية أثناء المرحلة الانتقالية. وقد تبين في بادئ الأمر أن عمليات التقييم والتخطيط المشتركة في العملية المختلطة تستغرق وقتاً طويلاً يقوض عمليات النشر السريع للبعثة. ولكن هذا الأمر تحسن في البعثات اللاحقة. فقد ركزت عملية الدروس المستفادة التي أعقبت المراحل الانتقالية في كل من جمهورية أفريقيا الوسطى ومالي على أهمية المشاركة المبكرة للمنظمتين في التقييمات المشتركة والتخطيط المشترك. وتم أيضاً اللجوء بانتظام إلى أفرقة التقييم المشتركة في الصومال لتخطيط العمليات ووضع المفاهيم لها.

٤٨ - وتطلبت الخبرة التقنية لتخطيط ولايات الحماية ونشرها وتفعيلها الدعم من الأمم المتحدة على مستوى المقر والميدان معاً. بيد أن الدعم الشامل الذي قُدم حتى الآن إلى الاتحاد الأفريقي في مجال حقوق الإنسان والحماية الإنسانية كان مخصصاً ومحدوداً بعض الشيء رغم التحديد المشترك للثغرات القائمة. وفي العديد من الحالات، قُدم الدعم بين الفينة والأخرى وفي مرحلة متأخرة ولم يتكامل إلا فيما بعد، بدلاً من إدماجه في المراحل المبكرة من تخطيط عمليات الاتحاد الأفريقي ونشرها. وفي بعض الأحيان، أوجد هذا الافتقار إلى التنسيق حالة من التوتر تعزى إلى توقعات مختلفة وكان بالإمكان تفاديها لو تم اعتماد نهج مشترك للتخطيط والوقاية. وفي العديد من الحالات، قدم الدعم التقني في مجال حقوق الإنسان بفضل المساهمات الخارجة عن الميزانية أو استخدام الموارد المتاحة. وقد ثبت أن ذلك النهج غير مستدام. فهو لم يتح المجال لتقديم الدعم الذي يمكن التنبؤ به في تلك المجالات ولا لوضع استراتيجية مشتركة ملائمة للقيام على نحو منهجي بسد الثغرات المتصلة بحقوق الإنسان في الاتحاد الأفريقي وعملياته لدعم السلام.

مجموعات الدعم التي توفرها الأمم المتحدة

٤٩ - "مجموعة الدعم" التي توفرها الأمم المتحدة هي عبارة فضفاضة تستخدم لوصف عملية نشر مآذون بها لوجود الأمم المتحدة في الميدان من أجل إتاحة طائفة من قدرات الأمم المتحدة في مجالي التخطيط ودعم البعثة لسد الفجوات الحرجة في عملية الاتحاد الأفريقي لدعم السلام. وقد استخدمت هذه العبارة أصلاً في سياق البعثة الأفريقية في السودان فيما يتعلق بمجموعتي الدعم الخفيف والدعم القوي وبعد ذلك في سياق الدعم المقدم إلى بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال من خلال كل من مكتب الأمم المتحدة لدعم البعثة ومكتب الأمم المتحدة للدعم في الصومال. ومجموعات الدعم التي تمثلت أساساً في شكل معدات قد أُتيحت أيضاً لكل من بعثة الدعم الدولية في مالي بقيادة أفريقية وبعثة الدعم الدولية في جمهورية أفريقيا الوسطى من خلال الصناديق الاستثنائية. وقد ثبت أن مجموعات الدعم هي إطار مرن تقدّم من خلاله مختلف أنواع خدمات دعم البعثة. واعتبرت أصلاً عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام بمثابة المعيار الذي تقدّم الخدمات وفقاً له. وتيسر مجموعات الدعم أيضاً تطبيق آليات الأمم المتحدة للمساءلة والإبلاغ بحيث لم يتعين على مفوضية الاتحاد الأفريقي أن تمتلك سوى الحد الأدنى من القدرة على إدارة تلك المهام. والأهم من ذلك هو أن مجموعات الدعم تطورت كثيراً على مر الزمن لتشمل درجة عالية من الابتكار في بيئات غير مؤاتية لا نظير لها. وسلّم مجلس الأمن بالمساهمات الإيجابية التي يقدمها المكتب لدعم المكاسب التي حققتها بعثة الاتحاد الأفريقي وشدد على أن هذه المساهمات تعكس شراكة راسخة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي والدول الأعضاء.

٥٠ - ومع ذلك، غالباً ما تجد مجموعات الدعم صعوبة في تلبية احتياجات تختلف كثيراً عن احتياجات معظم بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام. وفي هذه الحالات، لا تعكس الافتراضات التي يستند إليها دعم البعثات المقدم إلى عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام احتياجات بعض بعثات الاتحاد الأفريقي. وفي الحالات التي تشارك فيها البعثات في عمليات قتالية، ترتفع المخاطر الأمنية وتعرض المعدات لبلى واستعمال يفوق كثيراً ما تتعرض له في عمليات حفظ السلام الأكثر ثباتاً. ومعدل استهلاك تلك البعثات من المواد الاستهلاكية، بين ذخيرة ولوازم طبية، يفوق أيضاً وبشكل كبير المعدل ذاته في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. وفي البيئات العمالية غير المؤاتية، غالباً ما تكون الجهات الثالثة المقدمة للدعم اللوجستي قادرة على تقديم حلول مرنة ومستجيبة. وفي الواقع، تعتمد كذلك الأمم المتحدة اعتماداً شديداً على التعاقد مع جهات خارجية مزوّدة للخدمات اللوجستية في الصومال من أجل تقديم الدعم إلى بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، لأن البيئة الأمنية تحول دون نشر موظفي الأمم المتحدة المدنيين بالقرب من الخط الأمامي.

٥١ - والبعثات التي تضطلع بعمليات حركية، ولا سيما في بيئات غير مؤاتية، تتكبد أيضاً بشكل عام خسائر تفوق كثيراً ما تتكبده معظم بعثات حفظ السلام. وفي الصومال، مثلاً، لم تتضعض الخسائر التي تكبدتها البعثة في العديد من المناسبات قدرة البعثة ومكتب دعم بعثة الاتحاد الأفريقي فحسب، بل أيضاً العديد من وحدات العناية المركزة الموجودة في جميع أنحاء المنطقة. وفي الوقت الراهن، تواجه الأمم المتحدة أيضاً تحديات مماثلة في مالي، حيث تسعى جاهدة إلى ضمان حسن توقيت عمليات الإجلاء الطبي، مما يدل على أن نماذج الدعم الحالية غير كافية حتى لتلبية احتياجات عملياتها لحفظ السلام.

النموذج المختلط

٥٢ - يستفيد النموذج المختلط، على النحو المطبق في سياق دارفور، من الأدوار التي يؤديها كل من الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة فيما يتعلق بالسودان. ويقود الاتحاد الأفريقي العملية السياسية دعماً للسلام في دارفور والمنطقتين، وذلك من خلال العمل الذي يضطلع به كل من فريق الاتحاد الأفريقي الرفيع المستوى المعني بالتنفيذ فيما يتعلق بالسودان وجنوب السودان، ومجلس السلم والأمن. وتدعم الأمم المتحدة عمليات العملية المختلطة التي تركز على حماية المدنيين والتخفيف من العنف الطائفي والحوار والمصالحة على الأرض. ورغم التحديات المتصلة بإدارة المنظمين للبعثة وإشرافهما عليها، فقد جمع النموذج معاً موارد الكيانيين في مواجهة العقبات الكبيرة التي ما زالت قائمة في دارفور، بما فيها استمرار القتال والعنف، وانعدام حرية التنقل، وعوائق أخرى.

الدعم اللوجستي المقدم من الشركاء

٥٣ - فيما يتعلق بعدد من عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام، قدم الشركاء الدعم اللوجستي، إما مباشرة من قواتهم العسكرية أو من شركات متعاقدين معها. وشمل هذا الدعم النقل الاستراتيجي للوحدات، والدعم اللوجستي، والدعم الطبي والتعاقد مع طرف ثالث لتقديم الخدمات اللوجستية لكل من بعثة الاتحاد الأفريقي في السودان وبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال. وفي العديد من الحالات، تمكن هذا الدعم من الاستفادة من الترتيبات الحالية التي وضعها الشركاء لدعم أنشطتهم العسكرية في أفريقيا، مما يتيح لهم الفرصة للاستجابة بسرعة للمتطلبات الواردة من بعثات الاتحاد الأفريقي.

٥٤ - وبصفة عامة، كان الشركاء أكثر استعداداً لتقديم الدعم المباشر لمرة واحدة، مثل النقل الاستراتيجي وشراء المعدات للوحدات العسكرية ووحدات الشرطة. وفيما يتعلق بالاحتياجات الراهنة، يفضل الشركاء التعاقد مع أطراف ثالثة من الشركات الخارجية. وثبت أن الدعم اللوجستي الذي تقدمه تلك الشركات هو دعم مرن ومستجيب للغاية؛ وفي البعثة

الأفريقية في السودان، مثلاً، لم يكن المتعاقد المذكور مسؤولاً أصلاً إلا عن التعامل مع مسألتي تشييد معسكرات البعثة وإدارتها، ولكن عندما دعت الحاجة، أصبح بالإمكان توسيع نطاق الخدمات المقدمة بسرعة شديدة لتشمل الدعم الطبي واستئجار وتشغيل الطائرات الثابتة الجناحين العائدة للبعثة.

التدريب والدعم بالمعدات

٥٥ - تتمثل إحدى السمات المشتركة بين جميع عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام في الثغرات القائمة في القدرات في أوساط عناصرها النظامية. وقد عانت كل عملية تقريباً من عمليات الاتحاد الأفريقي من نقص في العناصر التمكينية مثل المهندسين والوحدات الطبية ووحدات الطيران العسكرية والقدرات الاستخباراتية. والأهم من ذلك هو أن القوات المنتشرة غالباً ما تلقت تدريباً ضعيفاً ولم تجهز لأداء مهامها. وقد وجدت عملية تفتيش مشتركة أجرتها بعثة الاتحاد الأفريقي في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧ أن وحداتها تفتقر إلى المعدات المتوقعة وتعتمد على دعم المتعاقدين مع الجهات المانحة. وما زال هذا القصور قائماً في إطار العملية المختلطة. وبالمثل، فإن معظم الوحدات العسكرية ووحدات الشرطة التابعة لكل من بعثة الدعم الدولية في جنوب أفريقيا الوسطى وبعثة الدعم الدولية في مالي لا تستوفي معايير المعدات الأساسية، ورغم منح فترتي سماح مدتهما ستة أشهر وأربعة أشهر، على التوالي، ما زالت المعدات والقدرات العمالية والاكتفاء الذاتي لدى معظم الوحدات الموجودة في كل من جمهورية أفريقيا الوسطى ومالي دون الحد الأدنى للاحتياجات الأساسية بعد فترة طويلة من تحولها إلى بعثة أخرى. وقد عانت أيضاً بعض وحدات بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال من مشاكل مماثلة. وفي كل من العملية المختلطة وبعثة الدعم الدولية، ليس لدى العديد من الجنود المنتشرين الخبرة أو المعدات اللازمة للعمل في البيئات الصحراوية التي شكلت معظم مناطق مسؤوليتهم.

٥٦ - والجهود المبذولة لتعزيز قدرات الوحدات بمجرد نشرها في منطقة البعثة كانت جهوداً مكثفة للغاية من حيث العمالة والموارد اللازمة لعناصر دعم البعثة. وكانت فعاليتها من حيث ضمان أن تتمكن الوحدات فعلاً من أداء المهام المتواصلة المتوقعة محدودة. وقد أنفق الشركاء مبلغاً كبيراً من المال لتوفير المعدات اللازمة للمساعدة في معالجة أوجه القصور. ومع ذلك، فإن التبرع بالمعدات غالباً ما ينهض بمستوى الوحدات المستفيدة على نحو يحقق أمثلها لمعايير المعدات على الورق فقط. وفي جمهورية أفريقيا الوسطى ومالي ودارفور، لم تكن الوحدات في أحيان كثيرة ملمة بطريقة العمل، ناهيك عن صيانة المعدات وإصلاحها والتبرع بها.

٥٧ - والواقع أن العديد من أوجه القصور في المعدات والتدريب التي تواجهها بعض البلدان الأفريقية المساهمة بقوات متكرر في طبيعته ولا يمكن معالجته بفعالية لدى نشر الوحدة في منطقة البعثة. وغالباً ما يتناسب التدريب الذي تقدمه البلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة مع الاحتياجات الوطنية ولا يشمل المجموعة الكاملة من المهارات اللازمة في عمليات دعم السلام المعاصرة. ومع ذلك، وقعت بعض مراكز التدريب على حفظ السلام في أفريقيا مذكرات تفاهم مع الاتحاد الأفريقي لتقديم الدعم إليه في مجال تحسين تدريب القوات والأفراد الذين يُنشرون في عمليات دعم السلام. ويوفر بعض الشركاء الثنائيين أيضاً التدريب السابق للنشر لوحدات أفريقية، مع أنه غالباً ما يكون هناك افتقار للوضوح إزاء نشر الوحدات المدربة أو المعدات المتبرع بها فيما بعد إلى عمليات السلام. ويدرك بعض الشركاء أوجه القصور هذه وهم يركزون حالياً على تطوير القدرات المؤسسية في مجالات مثل اللوجستيات. وقد وفرت الأمم المتحدة أيضاً التدريب للقوات، بما في ذلك لتلك المزمع تحويلها إلى عمليات لحفظ السلام تابعة للأمم المتحدة. وفي جمهورية أفريقيا الوسطى، مثلاً، وفرت الأمم المتحدة التدريب في مجالات مثل حقوق الإنسان وحماية الطفل والعنف الجنسي والجنساني، وإن كان محدود الفعالية.

التمويل

٥٨ - استخدمت في الماضي الآليات التالية لتمويل عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام، وهي: (أ) الأنصبة المقررة للاتحاد الأفريقي؛ (ب) وتحمل بلدان الاتحاد الأفريقي المساهمة بقوات وبأفراد شرطة للتكاليف؛ (ج) والتبرعات؛ (د) ومجموعات تدابير الدعم التي تموّل عن طريق الأنصبة المقررة للأمم المتحدة؛ (هـ) ومزيج من الآليات المذكورة آنفاً.

٥٩ - غير أن عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام اعتمدت حتى الآن اعتماداً كبيراً على التبرعات. وشملت التبرعات مساهمات ثنائية مباشرة، مثل الدعم المكثف المقدم من الاتحاد الأوروبي عن طريق مرفق السلام الأفريقي، وكذلك المساهمات المقدمة إلى الصناديق الاستثمارية. ومع أن التمويل المقدم من الجهات المانحة عبر الصناديق الاستثمارية قد لا يكون على الدوام قابلاً للتنبؤ به أو مستداماً ولم يستطع تغطية جميع احتياجات عمليات دعم السلام في الماضي، فقد كانت الصناديق الاستثمارية وسائل مرنة لتلبية الاحتياجات المحددة الهدف، ولا سيما عندما تستخدم لتكملة أنواع أخرى من الدعم. والكثير من حالات التأخر التي حصلت في الماضي بشأن تقديم الدعم عبر صناديق الأمم المتحدة الاستثمارية كانت أقل صلة بإدارة الصندوق الاستثماري وأكثر صلة بالمهل الزمنية المطولة لعمليات الشراء التي تقوم

بها الأمم المتحدة. وقد يتعذر أيضا التنسيق بين الجهات المانحة، فالاستخدام الفعال للصناديق الاستثمارية يتطلب قدرة قوية على التنسيق بين الجهات المانحة.

٦٠ - والاعتماد على التمويل المقدم من جهات خارجية يقوض إمساك الاتحاد الأفريقي بزمام الأمور ويشكل خطرا على البعثات، ولا سيما عند احتمال أن يخضع تصميم البعثة لقيود تملّحها الاعتبارات المالية. والأهم من ذلك هو أنه في حال اعتمدت البعثات اعتماداً كلياً على التمويل الخارجي، فإن سحب ذلك التمويل قد يُعطلها. ففي حالة بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، حيث يوفر الاتحاد الأوروبي المساعدة في تمويل مرتبات الجنود، أفادت مفوضية الاتحاد الأفريقي بأن حالات التأخير في صرف الأموال، وكذلك في إعادة تخصيصها لدعم أنشطة أخرى، أثرت في الروح المعنوية لقوات البعثة. وفي عدد من الحالات، لم تُستعمل الأموال المقدمة إلى الصناديق الاستثمارية التي تديرها الأمم المتحدة لتناول المجالات ذات الأولوية التي حددها الاتحاد الأفريقي. وفي حالات كثيرة، عُزّي هذا الأمر إلى تخصيصات ومحاذير يطبقها الشركاء عكس العديد منها أولويات الشركاء السياسيين، في حين نشأ بعضها الآخر عن ضرورة الامتثال للضوابط الاستثمارية الوطنية. ويمكن تناول بعض المسائل المتصلة بإدارة التوقعات وتحديد أولوياتها في حال قدمت الأموال إلى الصناديق الاستثمارية التي يديرها الاتحاد الأفريقي بدلا من الصناديق الاستثمارية التي تديرها الأمم المتحدة، لأن من شأن ذلك أن يزيد رقابة الاتحاد الأفريقي على الأموال ويُبرز أية محاذير مفروضة. غير أنه للقيام بذلك، سيحتاج الاتحاد الأفريقي إلى تحسين هياكل إدارته المالية ونظم مشترياته.

رابعاً - الاعتبارات ذات الصلة

ألف - الولايات والمبادئ

٦١ - اضطلعت أحيانا بعثات الاتحاد الأفريقي وبعثات الأمم المتحدة بأنواع مختلفة من المهام الصادر بها تكليف. وتحديداً، برهن الاتحاد الأفريقي على استعداداته التعاون في مكافحة التمرد والمشاركة في عمليات مكافحة الإرهاب التي ما زالت الأمم المتحدة مترددة في الاضطلاع بها في إطار عمليات حفظ السلام. وقد أتاحت تلك الاختلافات الفرص لتقاسم الأعباء واتخاذ ردود فعل واقعية تجاه الأزمات تعتمد على المزايا النسبية لكل منظمة.

أولوية الشأن السياسي

٦٢ - تجدر الإشارة إلى أن المنظمين تدرك أن الفريق الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام دعا إلى "الأولوية السياسية": أي أن الحلول السياسية هي التي تضع حداً للتراعات

وليس بمجرد نشر المزيد من حفظة السلام (A/70/95-S/2015/446، الفقرة ٤٣). وبناء على ذلك، تكون عمليات السلام فعالة عندما تشكل جزءاً من استراتيجية سياسية واضحة وقابلة للاستمرار لإيجاد حل للأزمة المذكورة. ويعني ذلك أيضاً أن الدعم المقدم إلى عمليات الاتحاد الأفريقي يتطلب حواراً صريحاً بين المنظمتين، أي الأمانة العامة واللجنة وأعضائهما، بشأن طبيعة النزاع، واستجابة سياسية متكاملة وتحديد دور عملية السلام. وتعد هذه الأمور جوانب رئيسية من مشروع الإطار المشترك لتعزيز الشراكة في مجالي السلام والأمن بين المنظمتين، الذي يجري إعداده. وقد تتباين القيادة السياسية لعملية السلام على أساس كل حالة على حدة، واستناداً إلى المزايا النسبية للجهات المؤثرة، غير أن الترتيبات التي يجري اتخاذها لدعم بعثات الاتحاد الأفريقي تمثل فرصة لتعزيز التنسيق والاتساق على المستوى السياسي، بما في ذلك زيادة إمكانية التنبؤ والتعاطي المنهجي بين مجلس الأمن للأمم المتحدة ومجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي.

مقارنة عقيدتي الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي

٦٣ - اتخذ الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة خطوات من أجل وضع عقيدة عمليات السلام ذات الصلة. بيد أن الولايات المتحدة عن مجلس الأمن في الآونة الأخيرة أدت إلى الغموض والالتباس بالنسبة لمعنى المفاهيم الرئيسية، مثل الحياد والاستقرار، وقد أفضت إلى إجراء مناقشات بشأن ما إذا كان ينبغي أن يضطلع حفظة السلام التابعون للأمم المتحدة بأنشطة مكافحة الإرهاب، وكيفية قيامهم بمكافحة التهديدات غير المتكافئة.

٦٤ - وتمحور مشروع عقيدة الاتحاد الأفريقي المتعلقة بعمليات دعم السلام حول السيناريوهات الستة المتوخاة للقوة الأفريقية الجاهزة، والتي تتراوح من تقديم مشورة عسكرية إلى نشر بعثة سياسية، ومن إيفاد بعثات مراقبين صغيرة الحجم إلى بعثات تقليدية ومتعددة الأبعاد لحفظ السلام، ومن نشر عمليات حفظ سلام وتدخل عسكري رادعة إلى وقف الجرائم الفظيعة. وتضم السيناريوهات ١ إلى ٥ البعثات التي تمثل إلى حد كبير للمبادئ الأساسية لحفظ السلام بالأمم المتحدة، في حين ينطوي السيناريو ٦ على التدخل العسكري من أجل وقف الجرائم الفظيعة. وفي حين تعرّف العقيدة بعمليات دعم السلام الأفريقية باعتبارها عمليات لا صلة لها بالحرب، في الممارسة العملية، حددت بعثات الاتحاد الأفريقي في الصومال ومالي صراحةً الجماعات المعادية. وكذلك فعلت مبادرة التنسيق الإقليمي للقضاء على جيش الرب للمقاومة وفرقة العمل المشتركة المتعددة الجنسيات. وتقع هذه العمليات خارج نطاق السيناريوهات الحالية، لكنها متوافقة مع القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي وغير ذلك من الأطر المعيارية والقانونية.

الجدول ٣

سيناريوهات النزاع والبعثات للقوة الأفريقية الجاهزة

السيناريو البيان	
١	الاتحاد الأفريقي/تقديم مشورة عسكرية إقليمية إلى بعثة سياسية
٢	الاتحاد الأفريقي/نشر بعثة مراقبة إقليمية مع بعثة للأمم المتحدة
٣	بعثة الاتحاد الأفريقي/نشر المراقبة الإقليمية القائمة بذاتها
٤	الاتحاد الأفريقي/قوة حفظ السلام الإقليمية بموجب الفصل السادس وبعثات النشر الوقائية
٥	قوة حفظ السلام التابعة للاتحاد الأفريقي من أجل بعثة حفظ سلام معقدة ومتعددة الأبعاد
٦	تدخل الاتحاد الأفريقي (مثلا حالات الإبادة الجماعية عندما لا يتصرف المجتمع الدولي على وجه السرعة)

٦٥ - وفي المقابل، تشير "عقيدة كابستون" لعام ٢٠٠٨، كما أكدت مجددا الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بشكل متكرر، إلى أن حفظ السلام بالأمم المتحدة يستند إلى ثلاثة مبادئ أساسية مترابطة ويعزز بعضها بعضا، وهي: موافقة أطراف النزاع الرئيسية، بما في ذلك حكومة البلد المضيف؛ وتنفيذ الولايات بشكل محايد دون محاباة أو تحيز لأي طرف؛ وعدم استخدام القوة إلا في حالات الدفاع عن النفس والدفاع عن الولاية. وقد نُشرت عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في معظمها بعد التوصل إلى وقف إطلاق نار أو اتفاق سياسي للمساعدة في تنفيذها.

٦٦ - بيد أن العديد من عمليات الأمم المتحدة الأخيرة في أفريقيا تجاوزت تلك المبادئ الأساسية. إذ شاركت عدة بعثات للأمم المتحدة في عمليات عسكرية هجومية، أبرزها بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، على الرغم من أن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة شدد على الطابع الاستثنائي لهذه الممارسات^(١٦). وإضافة إلى ذلك، فإن صدور تكليف لحفظة السلام التابعين للأمم المتحدة، في بعض الحالات، بدعم القوات الحكومية وبتيسير بسط سلطة الدولة في المناطق المتنازع عليها يعني أن المنظمة قد تجاوزت نهجها التقليدي بشأن الحياد. وعلاوة على ذلك، تلاشت الممارسة التقليدية المتمثلة في استبعاد البلدان المساهمة بقوات عسكرية وأفراد شرطة من البلدان المجاورة ذات المصالح المحتملة في النزاع. وتشير هذه الأمثلة إلى أن ممارسات المجلس بشأن إصدار التكليف لم تعد متسقة تماما مع عقيدة كابستون. ومثلما لاحظ الفريق الرفيع المستوى المعني

(١٦) انظر قرار مجلس الأمن ٢٠٩٨ (٢٠١٣)، الفقرة ١٢ (ب).

بعمليات السلام، ففي حين تظل المبادئ الأساسية لحفظ السلام التابعة للأمم المتحدة متسمة بالأهمية لعمليات مراقبة وقف إطلاق النار وتنفيذ اتفاقات السلام، ”ينبغي ألا تستخدم أبدا كذريعة للفشل في حماية المدنيين أو الدفاع عن البعثة على نحو استباقي“ (A/70/95-S/2015/446، الفقرة ١٢٥).

الاعتبارات العملائية والقانونية فيما يتعلق بدعم العمليات القتالية
٦٧ - نشأت اعتبارات جديدة حيثما تقدم الأمم المتحدة أنواعا مختلفة من الدعم إلى البعثات الأفريقية التي تضطلع بعمليات قتالية. ولم يكن هناك سوى القليل جدا من الممارسة، ولم تحل بالكامل المسائل المتصلة بالعقيدة. ومن الممكن أن تؤدي العمليات التي تقدم أنواعا معينة من الدعم لتلك العمليات إلى اعتبار عملية حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة طرفا في نزاع مسلح، مع ما يترتب على ذلك من عواقب محتملة بالنسبة إلى الوضع القانوني للعملية وأعضائها.

٦٨ - ووفقا لسياسة الأمم المتحدة بشأن بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان بشأن الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة إلى قوات أمنية غير تابعة للأمم المتحدة (A/67/775-S/2013/110، المرفق)، لا يمكن تقديم دعم الأمم المتحدة حيث توجد أسباب جوهرية تدعو إلى الاعتقاد بأن هناك خطرا حقيقيا بارتكاب الجهات المتلقية للدعم انتهاكات جسيمة للقانون الإنساني الدولي أو القانون الدولي لحقوق الإنسان أو القانون الدولي للاجئين وحيثما تفشل السلطات ذات الصلة في اتخاذ التدابير التصحيحية أو المخففة اللازمة. ونظرا لصعوبة التحقيق على نحو مناسب مع مرتكبي الانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي أو القانون الدولي لحقوق الإنسان أو القانون الدولي للاجئين في العمليات القتالية ومقاضاتهم على ذلك، ينبغي الاستثمار بشكل كبير في التدابير والآليات الرامية إلى منع وقوع مثل هذه الانتهاكات.

٦٩ - وإضافة إلى ذلك، فإن الأطر الإدارية الحالية للأمم المتحدة تسعى جاهدة من أجل تلبية احتياجات بعثات حفظ السلام الحالية التابعة للأمم المتحدة. ولكي تقدم الأمم المتحدة الدعم بفعالية لعمليات دعم السلام التابعة للاتحاد الأفريقي، ولا سيما العمليات المشاركة في إنفاذ السلام أو الأنشطة العسكرية لمكافحة الإرهاب، يلزم إجراء تغييرات كبيرة في العمليات والسياسات والإجراءات الإدارية القائمة. وعلاوة على ذلك، يمكن أن ينشأ المزيد من التحديات عن دعم العمليات القتالية التي تضطلع بها القوات الإقليمية المتعددة الجنسيات التي يأذن بها الاتحاد الأفريقي، مثل مبادرة التنسيق الإقليمي من أجل القضاء على جيش الرب للمقاومة وفرقة العمل المشتركة المتعددة الجنسيات. وفي هذه البعثات، يمكن أن تكون الدول بلدانا مساهمة بقوات ودولا مضيضة في نفس الوقت. وينطوي دعم العمليات الإقليمية من هذا القبيل على مساعدة قوات الأمن الوطنية في هزيمة أعداء معينين

على إقليمها الوطني، وهو خروج واضح عن بعض الافتراضات الأساسية التي يركز عليها الدعم الذي تقدمه بعثة الأمم المتحدة. كما سيشق ذلك طريقا جديدا إذا عملت تلك القوى الإقليمية بدون نظام موحد للقيادة والمراقبة تمارسه من مقر للقوة المتعددة الجنسيات. وي طرح هذا الأمر عددا من التحديات الكبيرة في إطار التنفيذ الفعال لسياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان.

٧٠ - وأخيرا، عندما تكون العمليات العسكرية الهجومية ضرورية، يتواصل النقاش حول ما إذا كان من الأفضل القيام بها في إطار عملية حفظ سلام تابعة للأمم المتحدة أو بالتوازي معها. وحتى الآن، لم تُنشر أي من عمليات دعم السلام الصادر بها تكليف أو المأذون بها من الاتحاد الأفريقي إلى جانب عملية حفظ سلام تابعة للأمم المتحدة إلا أثناء فترات انتقالية قصيرة، ولكن كانت هناك حالات نُشرت فيها قوات أفريقية إلى جانب بعثة سياسية خاصة تابعة للأمم المتحدة. ونوقشت فكرة نشر قوات إقليمية موازية تابعة للأمم المتحدة وقوات أفريقية في جمهورية الكونغو الديمقراطية (٢٠١٣) ومالي (٢٠١٥) وجنوب السودان (٢٠١٤ و ٢٠١٦). وحتى الآن، تعثرت مقترحات القوات الموازية أو أدت إلى إدماج الأفراد الإضافيين في هيكل القيادة والسيطرة في عمليات حفظ السلام الحالية التابعة للأمم المتحدة، رغم أنه قد تكون هناك مزايا ومساوئ على حد سواء لنشر عمليات موازية في نفس المسرح العملائي.

باء - السلامة والأمن

٧١ - تكتسب اعتبارات السلامة والأمن المتصلة بتوفير الدعم أهمية خاصة، نظرا لأن الاتحاد الأفريقي يطلب بانتظام المساعدة من الأمم المتحدة لعمليات دعم السلام المنتشرة في بيئات غير مؤاتية. وفي مثالين حديثين، جمهورية أفريقيا الوسطى ومالي، ازداد عدد الأعمال العدائية الموجهة ضد حفظة السلام التابعين للأمم المتحدة بشكل فوري في أعقاب نقل السلطة من عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام إلى بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام. وشكلت تحديات السلامة والأمن الملازمة لتلك البعثات وعدم كفاية الهياكل الأساسية الأمنية القائمة قبل نقل السلطة عاملين أسهما في تلك الزيادة.

٧٢ - والسلامة والأمن هما من الاعتبارات الحاسمة بالنسبة لأي منظمة، سواء من أجل دعم التنفيذ الفعال للولايات أو في أداء واجب تقديم الرعاية إلى الموظفين. وبعد تفجير فندق القناة في بغداد في آب/أغسطس ٢٠٠٣، الذي أدى إلى مقتل ٢٢ من موظفي الأمم المتحدة، اتخذت الأمم المتحدة خطوات لتعزيز السياسات والإجراءات المتعلقة بالسلامة والأمن. ويهدف نظام الأمم المتحدة لإدارة أمن، بقيادة إدارة شؤون السلامة والأمن بالأمانة

العامة وبالتنسيق من خلال الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية، إلى حماية الأفراد وتمكين قدرات العمليات في الوقت نفسه. والاتحاد الأفريقي غير مشمول بالنظام وليس لديه نظام مشابه يعرف كيفية التعامل مع سلامة وأمن موظفيه المدنيين. ومع ذلك، بدأ الاتحاد الأفريقي، بدعم من مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي، إجراء تقييمات أمنية لمكاتبه ومرافق الإقامة التابعة له في إطار عملية بدء البعثة في جمهورية أفريقيا الوسطى ومالي؛ ووضع المعايير الأمنية التشغيلية الأساسية، التي تشبه المعايير الأمنية الدنيا للعمل التي تستخدمها الأمم المتحدة؛ ويقوم حالياً بوضع خطة أمنية للبعثة. ويقوم مكتب الأمم المتحدة حالياً بتيسير المناقشات بشأن مذكرة تفاهم بين الاتحاد الأفريقي والإدارة بشأن طرائق التعاون بين الكيانين في مجالي السلامة والأمن.

٧٣ - وهناك عاملان رئيسيان يؤثران على سلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة المنتشرين من أجل دعم عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام أو جنبا إلى جنب معها، هما: أولاً، وهو الأكثر بدهة، ثقافة التساهل العامة لبيئة العمل. فالمناطق التي تشهد قتالاً فعلياً وتهديدات غير متكافئة ضد الأمم المتحدة أو مستوى عالياً من النشاط الإجرامي هي بطبيعتها أكثر خطورة على الأفراد. والعامل الثاني هو مجموعة المهام الصادر بها تكليف التي تضطلع بها البعثة. وحيثما تكلف عملية لدعم السلام بأداء مهام تقع خارج نطاق المبادئ الأساسية التي تقوم عليها بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام، قد تتأثر سلامة وأمن العملية وأي أفراد تابعين للأمم المتحدة يقدمون لها الدعم.

٧٤ - ولدى الأمم المتحدة تدابير متخذة للتخفيف من حدة المخاطر من أجل السماح لها "بالبقاء والتنفيذ". ومن خلال إطار الأهمية الحيوية للبرامج، لديها أداة لصنع القرارات من أجل تحديد مستوى المخاطر المقبولة في إطار الاضطلاع بأنشطة مختلفة. ويمكن اتخاذ عدد من التدابير لتخفيف بعض المخاطر الأمنية لموظفي الأمم المتحدة المنتشرين من أجل دعم عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام. وأولها التأكد من أن التخطيط للبعثات، بما في ذلك تقديم الدعم إلى البعثات، يستند إلى فهم شامل للحالة الأمنية. وبالمثل، تلزم قدرة قوية على جمع المعلومات وتحليلها داخل البعثات لمساعدتها على رصد ومكافحة التهديدات التي يتعرض لها أفراد البعثة ومواصلة التوعية بالأوضاع السائدة. كما أن عدم وجود قدرة قوية على غرار ذلك في البعثة الأفريقية في السودان وبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، على سبيل المثال، أدى إلى تقليص قدرة البعثات على حماية نفسها والمدنيين. وعلى نفس القدر من الأهمية، من الضروري تقديم دعم إلى الاتحاد الأفريقي في تطوير نظم إدارة الأمن الخاصة

به وفقا لأفضل الممارسات العالمية للتأكد من انخفاض مستوى مخاطر السلامة والأمن على كل من موظفي الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة المنتشرين لدعم بعثات الاتحاد الأفريقي.

٧٥ - وتلزم أيضا توفير قدرات حماية كافية. وفي بعثة لحفظ السلام تابعة للأمم المتحدة، استوفيت معظم احتياجات الأمن المادي من خلال العنصر العسكري وعنصر الشرطة في البعثة. بيد أنه قد يكون من غير المرجح أن يتوفر لموظفي الأمم المتحدة المدنيين المنتشرين من أجل دعم عملية للاتحاد الأفريقي لدعم السلام أو إلى جانبها القدرة على حماية القوة الخاصة بها أو قد تضطر إلى الاعتماد على الاتحاد الأفريقي من أجل توفير الحماية. ومن ناحيتها، قد لا تكون قوات الاتحاد الأفريقي كافية دائما لحماية موظفي الأمم المتحدة في الأوضاع الأمنية الأكثر صعوبة. وفي الصومال، على سبيل المثال، اعتمد مكتب الأمم المتحدة لدعم بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال على الأمن الخاص داخل المنطقة المحمية للبعثة في مقديشو لتوفير غطاء إضافي من الحماية لأفرادها قبل نشر وحدة حراسة تابعة للأمم المتحدة في البعثة في عام ٢٠١٤. وفي نهاية المطاف، لا تقدم تدابير من قبيل الشركات الأمنية الخاصة حلا سحريا لتحديات السلامة والأمن التي تواجهها الأمم المتحدة في مجال دعم عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام.

٧٦ - وقد تيسر تدابير التخفيف عملية نشر الوجود المدني للأمم المتحدة في بيئة غير مؤاتية بطبيعتها تكون فيها التهديدات الأمنية عامة ولا تستهدف الأمم المتحدة مباشرة. بيد أن التجربة الأخيرة في الصومال وفي أماكن أخرى تبين أن هناك حدودا لعملية للدعم الذي يمكن أن يوفره وجود للأمم المتحدة عندما تُستهدف الأمم المتحدة نفسها بسبب دعمها للحكومة مضيفة ضعيفة أو لبعثة إقليمية مكلفة بمكافحة تمرد أو بمكافحة الإرهاب.

جيم - المساءلة

٧٧ - في إطار الدعوة الموجهة إلى الأمم المتحدة من أجل بلورة رؤية لشراكة عالمية وإقليمية أقوى للسلام والأمن، توخى الفريق الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام إطارا للشراكة يشمل "طرائق لتعزيز القدرات وتقاسم الأعباء، وكذلك آليات للرصد والمساءلة" (A/70/95-S/2015/446، الفقرة ٦١ ج)). وبالنسبة إلى كل من الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة، يعتمد كسب ثقة وتأيد الدول الأعضاء والشركاء على آليات المساءلة التي تكفل الامتثال للقواعد والمبادئ القانونية النازمة والاستخدام السليم للموارد من أجل تنفيذ الولاية. وبينما وضعت تلك الآليات داخل الأمم المتحدة خلال عقود متعددة، لم يُنشئ

الاتحاد الأفريقي حتى الآن آليات منهجية للمساءلة عن عمليات دعم السلام، بما يتجاوز مسائل الإدارة المالية.

٧٨ - وفي مجال المالية والإدارة، يحكم عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة النظام المالي والقواعد المالية والنظامان الإداري والأساسي المفصلة للغاية (ST/SGB/2013/4 و ST/SGB/2016/1، على التوالي). وعلاوة على ذلك، تؤدي لجان الميزانية بالجمعية العامة دوراً رئيسياً في تشكيل البعثة، وتمحيص الميزانيات المقترحة عن كذب، ومحاسبة البعثات على تنفيذها. ومن الناحية التاريخية، كانت قواعد الاتحاد الأفريقي أقل صرامة، ومستوى التدقيق أقل بكثير. بيد أن الاتحاد الأفريقي اتخذ مؤخراً خطوات لتحسين المساءلة والشفافية من خلال تنقيحات النظام المالي والنظام الإداري، بسبل منها اعتماد مراجعة حسابات البرامج وتقارير أداء الميزانية. ويدعم الاتحاد الأوروبي والبنك الدولي حالياً تلك الجهود لارتقاء بالنظام المالي ونظام المشتريات في الاتحاد الأفريقي إلى مستوى المعايير الدولية.

٧٩ - وفي مجال الجاهزية العملائية، لدى الأمم المتحدة آليات لمساءلة البلدان المساهمة بقوات عسكرية وأفراد شرطة على أداء الوحدات، بما في ذلك وضع إطار لضمان الجاهزية العملائية والمعدات المملوكة للوحدات ونظم سداد تكاليف الأفراد. وتضم النظم الأخيرة حالياً عناصر متصلة بالأداء والقدرات على الأرض. وعلى النقيض من ذلك، لم يتم بعد في الاتحاد الأفريقي توحيد إعداد القوات وتدريبها أو اعتماد معايير "الملاءمة للغرض المنشود" بالنسبة للمعدات وعناصر التمكين.

٨٠ - وفي مجال القيادة والسيطرة، تحدد سياسة الأمم المتحدة أدوار مجلس الأمن وإدارات الأمانة العامة والقيادة المدنية والعسكرية في مسرح العمليات، على المستويات الاستراتيجية والعملائية والتكتيكية، بما في ذلك السيطرة على وحدات التمكين العسكرية والمسؤولية عن السلامة والأمن وتقديم التقارير. بيد أن الأمم المتحدة شهدت أيضاً العديد من التحديات في ضمان الامتثال لترتيبات القيادة والسيطرة أو منع البلدان المساهمة بقوات من إبداء تحفظات على عملياتها. وعلاوة على ذلك، ليس من المفاجئ أن تتردد البلدان المساهمة بقوات بوجه خاص في التخلي عن السيطرة العملائية على وحداتها في البيئات غير المؤاتية التي ينشر فيها الاتحاد الأفريقي قواته في كثير من الأحيان.

٨١ - وفي مجال القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، يلتزم الاتحاد الأفريقي، مثل الأمم المتحدة، بالتقيد بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان والمعايير الإنسانية الدولية، بما في ذلك ما يتعلق بالاستغلال والاعتداء الجنسيين والجرائم الدولية الخطيرة الأخرى. وعندما ترقى انتهاكات القانون الدولي لحقوق الإنسان أو القانون الإنساني الدولي

لمستوى الجرائم بموجب القانون المحلي أو الدولي، يجب التحقيق في المسؤولية الجنائية الفردية للجنة المزعومين وإثباتها، بما في ذلك على أساس مسؤولية القيادة أو المسؤولية العليا. ولا يمكن التسامح مع الإفلات من العقاب. وكما في حالة عمليات السلام التابعة للأمم المتحدة، كان هناك تقصير عام في المساءلة عن الجرائم والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي التي يرتكبها حفظة السلام في عمليات الاتحاد الأفريقي. وتقوم الأمم المتحدة حالياً بوضع سياسات وآليات وتتعاون مع الهيئات القضائية الوطنية والدولية من أجل تحسين المساءلة فيما تنفذه من عمليات. ولا يزال يتعين على عمليات الاتحاد الأفريقي أن تضع مثل هذه السياسات والآليات.

٨٢ - وفيما يتعلق بسلوك الموظفين، سُجلت إخفاقات كبيرة في عمليات الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في ما يتعلق بارتفاع عدد الادعاءات بالاستغلال والاعتداء الجنسيين. وإذ يدرك مجلس الأمن التعقيدات الناجمة عن مختلف مسؤوليات قيادة البعثة والوحدات الوطنية، اتخذ المجلس القرار ٢٢٧٢ (٢٠١٦) للتركيز على مسؤولية البلدان المساهمة بقوات تجاه التحقيق في الادعاءات ومساءلة أفرادها. وفي ذلك القرار، حث المجلس أيضاً جميع القوات غير التابعة للأمم المتحدة، المأذون بها بموجب ولاية من مجلس الأمن، على اتخاذ التدابير المناسبة لمنع ومكافحة الإفلات من العقاب على أعمال الاستغلال والانتهاك الجنسيين. ووضع الأمين العام توجيهات عملانية تشمل معايير تكوين القوات فيما يتعلق بالسلوك وحقوق الإنسان. وأشار إلى اعتزامه إدراج التوقعات فيما يتعلق بسياسة عدم التسامح إطلاقاً في اتفاقات التعاون مع الاتحاد الأفريقي (A/70/729، الفقرة ٨٢)، وبدأ إصدار تقارير عامة تتناول هذه المسألة. وقد أحرز الاتحاد الأفريقي بعض التقدم في هذا الصدد، بما في ذلك في وضع السياسات وتعيين كبير مسؤولي أخلاقيات، ولكن قدراته المخصصة محدودة في هذا المجال.

٨٣ - وأثرت حتماً المسائل المذكورة أعلاه على الأداء والسلوك في عمليات الاتحاد الأفريقي، وبالتالي على مستوى ثقة الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي والبلدان المساهمة بقوات والشركاء. لذا يلزم إدخال تحسينات في المساءلة، بغض النظر عن طرائق تمويل عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام.

الإبلاغ والرقابة

٨٤ - في حالة العمليات الممولة من الأمم المتحدة، ليست آليات المساءلة مجرد ممارسة جيدة فحسب؛ فعلى هذه العمليات واجب الامتثال لمجموعة محدّدة من قرارات وأنظمة وقواعد الأمم المتحدة والمعايير الأخلاقية والمعايير الدولية لحقوق الإنسان والمعايير الدولية

الإنسانية. وفي ما يتعلق بالقواعد المالية والإدارية، تقوم اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية والجمعية العامة باستعراض تنفيذ ميزانية عمليات الأمم المتحدة من خلال النظر في تقارير أداء الميزانية وتقارير مجلس مراجعي الحسابات. ولغاية الآن، لم تُستخدم الأنصبة المقررة في عمليات الاتحاد الأفريقي إلا لدى تنفيذ نموذج العملية المختلطة أو "حزمة الدعم" (البعثة الأفريقية في السودان، وبعثة المراقبين العسكريين التابعة للاتحاد الأفريقي في الصومال)، حيث انطبقت آليات المساءلة والإبلاغ تلقائياً على الأنشطة التي اضطلع بها موظفو الأمم المتحدة. ونتيجة لهذا الترتيب، انتفت حاجة مفوضية الاتحاد الأفريقي إلى بناء قدراتها على إدارة الميزانيات وإعداد التقارير بشأن الإنفاق أو الخوض في عملية الميزنة في الأمم المتحدة. وفي حال نفذ الاتحاد الأفريقي أي عملية تستفيد من الدعم المالي من دون حضور قوي للأمم المتحدة في الميدان، فسيتمتع على الاتحاد المضى في تعزيز قدراته إلى حد بعيد من أجل اجتياز عملية الميزنة في الأمم المتحدة.

٨٥ - ومع ذلك، من المهم أيضاً التسليم بوجود خلاف أساسي بين شكلين مختلفين من أشكال المساءلة: المساءلة بشأن تنفيذ الولايات، والمساءلة بشأن الامتثال للإجراءات الإدارية والمالية للأمم المتحدة. وكما بينت استعراضات عديدة جرت منذ صدور تقرير الإبراهيمي، لا تواءم قواعد الأمم المتحدة ونظمها الطبيعية المعقدة والسريعة الوتيرة التي تتسم بها العمليات الميدانية المعاصرة (انظر A/xx/xx-S/200x/XX و A/70/95-S/2015/446). وعلى الرغم من عدم القدرة على التنبؤ بشأن معظم عمليات حفظ السلام وضرورة نشرها على نحو عاجل، توضع ميزانيات حفظ السلام في الأمم المتحدة قبل سنة واحدة ولا تملك البعثات إلا قدرة محدودة على إعادة توزيع الموارد. وبشكل منتظم، يستغرق إنجاز عمليات استقدام الموظفين المدنيين وعمليات المشتريات بين ستة أشهر و ١٢ شهراً. واستجابة لتقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام، بدأ الأمين العام استعراضاً متعدد السنوات للعمليات والسياسات والإجراءات الإدارية بهدف جعلها ملائمة للغرض المنشود منها في الميدان. وسيطلب تنفيذ هذه الإصلاحات توفر إرادة سياسية لدى الدول الأعضاء. وهذا هو حال عمليات الاتحاد الأفريقي بشكل خاص، نظراً إلى أن الاتحاد كان على الدوام أكثر رغبة في نشر العمليات بوتيرة أسرع بكثير من الأمم المتحدة، وغالباً في بيئات أكثر صعوبة.

٨٦ - وفي ما يتصل بعمليات الأمم المتحدة، يجب على الأمين العام أيضاً أن يقدم إلى مجلس الأمن تقارير موضوعية تشمل جميع جوانب ولاية هذه العمليات وتبين تطور الأوضاع. وفي كثير من الحالات حينما أذن المجلس بنشر قوات غير تابعة للأمم المتحدة، كالعمليات التي ينفذها الاتحاد الأوروبي ومنظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو)، جرى أيضاً

اتباع ممارسة الإبلاغ المنتظم. وفي هذا الصدد، يشكّل عدم الاتساق لغاية الآن في الإبلاغ بشأن بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال مصدراً للإحباط، ويعكس قصوراً ينبغي معالجته، لا سيما وأنّ مسألتي الإبلاغ والرصد لا تتصلان فقط بالمساءلة، ولكنهما ضروريتان أيضاً لتشجيع إقامة حوار بناء بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة.

دال - سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان

٨٧ - غالباً ما شكّلت طبيعة عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام، لا سيما منها ذات الأنشطة العالية الكثافة، صعوباتٍ في التخطيط لهذه العمليات وتنفيذها على نحو يتيح أمثالها للمعايير الدولية لحقوق الإنسان والمعايير الدولية الإنسانية والمعايير الدولية لحقوق اللاجئين. فالاتحاد الأفريقي لا يملك القدرة اللازمة في مقرّه لوضع وتنفيذ تدابير وآليات فعّالة للحد من خطر وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان في عمليات دعم السلام التابعة له والتصدي لها.

٨٨ - ويزداد خطر ارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني في سياق عمليات مكافحة الإرهاب أو عمليات إنفاذ السلام. بل إنّ عواقب تلك الانتهاكات قد تُلحق باحتمالات نجاح هذه العمليات أذىً أكبر ممّا تلحقه بعمليات حفظ السلام. ويصحّ ذلك خصوصاً في إطار أنشطة مكافحة الإرهاب، بما أنه من المرجح أن تفضي الأضرار التبعية إلى إزكاء وتشجيع الاستياء تجاه قوات الأمن، وإلى زيادة التعاطف مع الجماعات الإرهابية، وربما إلى تجنيد مزيد من المناصرين لهذه الجماعات، وبالتالي أن تسفر عن زيادة التهديد المهدق بالبعثة بشكل عام.

٨٩ - وينبغي للدعم المقدم من كيانات الأمم المتحدة إلى قوات الأمن غير التابعة للأمم المتحدة أن يكون متسقاً مع مقاصد المنظمة ومبادئها، على النحو المبين في ميثاق الأمم المتحدة، ومع واجباتها بموجب القانون الدولي المتصلة باحترام وتعزيز وتشجيع احترام القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين. وتمشياً مع تلك الواجبات، لا يمكن توفير دعم الأمم المتحدة حيثما توجد أسباب حقيقية تدعو للاعتقاد بوجود خطر حقيقي بأن ترتكب الكيانات المدعومة انتهاكات جسيمة للقانون الدولي الإنساني أو القانون الدولي لحقوق الإنسان أو القانون الدولي للاجئين، وحيثما لا تتخذ السلطات المعنية التدابير اللازمة لتصحيح آثار هذه الانتهاكات أو التخفيف منها. وينعكس ذلك في سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان، التي أصدرها الأمين العام في عام ٢٠١١ ورحب بها مجلس الأمن والجمعية العامة.

٩٠ - ولغاية اليوم، تقتصر تجربة الأمم المتحدة في تنفيذ سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان لدى دعم بعثات الاتحاد الأفريقي على بعثة الدعم الدولية في مالي بقيادة أفريقية وقوة الأمم المتحدة الأمنية المؤقتة لأبيي وبعثة المراقبين العسكريين التابعة للاتحاد الأفريقي في الصومال. وفي حالتي بعثة الدعم الدولية في مالي بقيادة أفريقية وقوة الأمم المتحدة الأمنية المؤقتة لأبيي، نُفذت هذه السياسة جزئياً فقط، بسبب حساسية الوقت الذي قُدِّم فيه ذلك الدعم ومدة البعثتين القصيرة نسبياً. وبشأن بعثة المراقبين العسكريين التابعة للاتحاد الأفريقي في الصومال، أنشئت آليات بموجب هذه السياسة، وهي تشمل، في جملة أمور، تدريب القوات واختيارها وفرزها، والرصد، والمساءلة. وفي مجال الرصد، أُحرز تحسّن بفضل عمل خلية بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال المعنية بمحصر الخسائر في صفوف المدنيين وتحليلها والاستجابة لها، وهي أداة داخلية ووقائية للرصد في المقام الأول، ولكن لا يزال من المطلوب شغل الوظائف الشاغرة فيها بالكامل.

٩١ - وطُلب من منظومة الأمم المتحدة تقديم الدعم إلى قوة العمل المشتركة المتعددة الجنسيات، الأمر الذي يشكّل تحدياً يتمثل في تطبيق سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان في سياق القوات المتعددة الجنسيات. وعلى الرغم من أن الاتحاد الأفريقي هو من أذن بإنشاء قوة العمل، فسيطرته محدودة على عملياتها، مما يعني أن ترتيبات الشراكة المُتأسسة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي محدودة الجدوى. كذلك، يشكل انعدام الحضور الميداني اللازم للأمم المتحدة في مسرح العمليات بعينه عائقاً كبيراً، لأنه يحول دون إنشاء آلية مناسبة لرصد حقوق الإنسان والإبلاغ بشأنها على النحو المطلوب بموجب هذه السياسة.

٩٢ - وقد استُمدّت من تجربة تطبيق سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان دروسٌ هامة لدعم عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام في المستقبل. أولاً، تخلق العمليات المنخرطة في مهام مكافحة الإرهاب أو مكافحة التمرد تحديات إضافية على تطبيق هذه السياسة، بسبب أوجه القصور في القيادة والسيطرة وأيضاً بسبب الوجود المحدود للأمم المتحدة في الميدان. ثانياً، يوفر تنفيذ السياسة حيزاً لدعم امتثال عمليات السلام التابعة للاتحاد الأفريقي للمعايير الدولية لحقوق الإنسان والمعايير الإنسانية الدولية. غير أن هذا الأمر ينجح أكثر عندما تُدرج التدابير والآليات اللازمة لكفالة امتثال بعثات الاتحاد الأفريقي لتلك المعايير في أقرب وقت ممكن في عملية التخطيط، الأمر الذي يتطلب إقامة شراكة قوية بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة. وعلى وجه الخصوص، ينبغي إطلاع الأمم المتحدة على المعلومات المتصلة باختيار البلدان المساهمة وبقضايا أخرى قد تؤثر على أبعاد حقوق الإنسان

في العمليات، وذلك في أقرب وقت ممكن في مرحلة التخطيط، لضمان تحديد ومعالجة القيود المحتملة على الدعم المرتقب من الأمم المتحدة.

خامساً - ملاحظات ختامية

٩٣ - لا تزال الشراكة بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة بشأن عمليات السلام أساسية للاستجابة للتحديات المشتركة الناشئة عن النزاعات المسلحة في أفريقيا. وفي وجه تهديدات غير مسبقة تحدد بالسلام والأمن الدوليين في القارة الأفريقية، تطوّرت الشراكة بطرق مبتكرة، مع رغبة المنظمين بوضع حلول عملية للتحديات المعاصرة. فخلال العقد الماضي، أنتجت الشراكة مجموعة من الأدوات التعاونية الرامية إلى ضمان القيام بالتحليل والتخطيط بصورة مشتركة، وإلى تيسير مواءمة الاستجابات الإقليمية والعالمية لحالات التأزم في أفريقيا. ويكتسب هذا الأمر أهمية بالغة، لأنه من المرجح أن تحقق عمليات السلام أعلى مستويات الفعالية عندما تكون الاستجابات دون الإقليمية والقارية والعالمية جزءاً من استراتيجية سياسية متسقة تهدف إلى نزع فتيل الأزمات.

٩٤ - وفي جميع الحالات تقريباً المشمولة بهذا التقرير، تشارك الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة أهدافاً استراتيجية متشابهة ووضعاً حلوياً مبتكرة للسعي إلى تحقيق أهدافهما المشتركة بشكل أفضل. ويتمتع الاتحاد الأفريقي بمرونة عقائدية نسبية، وقد نشر بعثات أوكلت إليها مجموعة واسعة من المهام، بما في ذلك عمليات إنفاذ القانون التي تهدف إلى دحر جماعات تخريبية معينة تشكل خطراً على العملية السياسية. بيد أن الإرادة المتوفرة لدى الاتحاد الأفريقي لنشر مجموعة متنوعة من عمليات دعم السلام يقوّضها الافتقار إلى القدرات اللازمة في مجالات رئيسية. فعلى الصعيد الاستراتيجي، ما فتئت مستويات الملاك الوظيفي في مفوضية الاتحاد الأفريقي غير كافية إطلاقاً، في كل من الحالات، لإدارة معظم عمليات دعم السلام بصورة فعالة. وعلى المستوى العملي، يعاني معظم البعثات الأفريقية من عدم كفاية عدد الموظفين. بالإضافة إلى ذلك، لا يزال جلياً وجود ثغرات كبيرة في قدرات بعض البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة التي تنشر قواتها أحياناً من دون أن تكتسب القدرات اللازمة ليكون عملها فعالاً. وقد تمكن الاتحاد الأفريقي من تنفيذ عدد من العمليات الأصغر نطاقاً لدعم السلام اتسمت بوضوح ولاياتها وأهدافها وعدم تلقيها مستويات مرتفعة من الدعم الخارجي. بيد أن البعثات الأكثر تعقيداً تعتمد اعتماداً كبيراً على دعم الشركاء الخارجيين، مما يضعف القدرة على التنبؤ بشأن هذه البعثات وعلى إمساك الاتحاد بزمامها. إذ، من الواضح أنه على الاتحاد الأفريقي أن يستمر في بناء قدراته على التخطيط لعملياته

وتحويلها وضمان استمرارها والإشراف عليها، حتى يتسنى له العمل بأسرع ما يمكن وتلبية تطلعات أعضائه.

٩٥ - وفي ما يتعلق بالمساعدة المقدمة من الشركاء، أشار الاستعراض إلى أن الشركاء المختلفين قدّموا أنواعاً مختلفة من الدعم إلى البعثات الأفريقية. فالشركاء الثنائيون كانوا بشكل عام مهتمين كثيراً بتوفير الدعم المالي والمساعدة التقنية للبعثات في مجالات مثل التخطيط؛ أو بتقديم دعم غير متكرر للبلدان المساهمة بقوات وبأفراد الشرطة في مجالات من قبيل النقل الجوي الاستراتيجي والمعدات. وفي حين كانت قيمة المساعدة المالية الثنائية كبيرة (أكثر من ١,٦ بليون يورو مقدّمة عن طريق مرفق الاتحاد الأوروبي للسلام في أفريقيا وحده لغاية نهاية عام ٢٠١٥)، تبين أنه لا يمكن التنبؤ بها أو إدامتها على المدى الطويل. علاوة على ذلك، أفضى الاعتماد على مصادر تمويل خارجية إلى تقويض قدرة البلدان الأفريقية على الإمساك بزمام هذه البعثات وإلى التسبب بمخاطر تواجهها، بما أن أولويات الجهات المانحة لم تكن دائماً متسقة مع أولويات الاتحاد الأفريقي. ومن ناحية أخرى، ثبت أن الدعم اللوجستي المقدّم مباشرة أو بموجب عقود مع الشركاء اتسم بالمرونة والفعالية في البعثة الأفريقية في السودان وفي أولى مراحل بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، عندما لم تكن الأمم المتحدة مكلفة بتقديم أي دعم. ومع ذلك، فمن غير الصائب أبداً أن تعتمد أي عملية عسكرية على مصادر خارجية لتلبية احتياجاتها اللوجستية. كذلك، وفّر الشركاء الثنائيون في كثير من الأحيان التدريب والمعدات لسدّ القصور في القدرات بصورة فورية، على الرغم من أن الاستعراض لاحظ أن هذا الدعم غالباً ما لا يكون فعالاً في تحسين قدرة الوحدات إذا ما كانت قد نُشرت قبل تقديمه. وفي كثير من الحالات، لم تتمكن الوحدات من تشغيل المعدات المقدّمة من الشركاء أو صيانتها كما يجب.

٩٦ - وخلص الاستعراض إلى أن الأمم المتحدة قدمت مساعدة إلى معظم عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام تراوحت من مساعدة تقنية وأنواع متعددة من مهام دعم البعثات، إلى الإدارة العامة لعملية مختلطة كما في حالة العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور. واختلف الدعم المقدم من الأمم المتحدة بين بعثة وأخرى؛ وفي بعض الحالات، مرّ هذا الدعم بمراحل مختلفة بالكامل. وقد تبين أن نموذجاً واحداً من الدعم على وجه الخصوص، يتمثّل في مجموعة عناصر الدعم اللوجستي المقدّم من هيئة تابعة للأمم المتحدة حاضرة في الموقع، يشكّل إطاراً مرناً وقوياً يمكن من خلاله للأمم المتحدة تقديم مجموعة متنوعة من خدمات دعم البعثات، بموجب أنظمة الأمم المتحدة وقواعدها ونظمها المتصلة بالمساءلة. كما أثبتت نظم الدعم المقدّم من الأمم المتحدة أنها الأنسب لتلبية المتطلبات

المشابهة كثيراً لمتطلبات عمليات حفظ السلام. بيد أن العمليات الإدارية والسياسات والإجراءات سمحت بصعوبة بتوفير الدعم لجيل جديد من بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام، ولم تكن مناسبة لتلبية احتياجات العمليات الحركية المنتشرة في بيئات غير مؤاتية، كما كان حال العديد من عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام.

٩٧ - وفي ما يتعلق بالدعم المالي، أشار الاستعراض إلى أن الصناديق الاستثمارية التي تديرها الأمم المتحدة أثبتت جدواها كأداة مكتملة لمصادر تمويل أخرى، لكنها لم تنجح كثيراً حينما كانت هي الوسيلة الأساسية لتغطية تكاليف الدعم المقدم إلى عمليات الاتحاد الأفريقي، نظراً إلى أنها لم توفر قناة تمويل موثوقة. وعلى النقيض من ذلك، كانت الأنصبة المقررة للأمم المتحدة، في الحالات التي قدّمت فيها، وسيلة فعالة لتمويل احتياجات دعم البعثات الأفريقية. ومع ذلك، فالاعتماد على الأموال التي تديرها الأمم المتحدة، كما على كل سبل التمويل الخارجي، ينطوي على مخاطر تتهدّد إمساك الاتحاد الأفريقي بزمام تلك العمليات الذي يجب أن تنقله الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي. ولغاية ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٦، خصّص أكثر من ١٥ بليون دولار من الأنصبة المقررة للأمم المتحدة لتمويل مجموعتي تدابير الدعم الخفيف والثقيل للبعثة الأفريقية في السودان، وميزانيات البعثة المختلطة وبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال ومكتب الأمم المتحدة للدعم في الصومال.

٩٨ - وخلال الاستعراض، تكرّرت الإشارة إلى مسائل من قبيل السلامة والأمن وآليات المساءلة وحقوق الإنسان كاعتبارات رئيسية لم يفهمها على الدوام أصحاب المصلحة بالكامل. فعلى وجه الخصوص، لم يكن بالإمكان رؤية الدعم المقدم من الأمم المتحدة بشكل منفصل عن الاعتبارات المتعلقة بحقوق الإنسان. وبشكل عام، انطوت عمليات السلام الحركية التي قادها الاتحاد الأفريقي على خطر وقوع عدد أكبر من الانتهاكات للقانون الدولي الإنساني ولحقوق الإنسان؛ وكان من الضروري إدراج حماية حقوق الإنسان في ولاياتها في مراحلها المبكرة. فهي كانت تحتاج إلى آليات أقوى من أجل منع انتهاكات القانون الدولي الإنساني وانتهاكات حقوق الإنسان والتصدي إليها، فضلاً عن حاجتها إلى آليات مستقلة وفعالة للرصد. وكان الاتحاد الأفريقي قد أنشأ آليات لتقييم المخاطر والتخفيف من حدتها، أو شرع في إنشائها، ولكنه ظلّ يفتقر إلى ما يلزم من قدرات وخبرات، على مستوى المقر والبعثات على السواء، من أجل تنفيذها بفعالية.

٩٩ - واستُقيمت ست ملاحظات عامة من نتائج الاستعراض:

- لقد وفّر الوصول إلى الأنصبة المقررة للأمم المتحدة وسيلة موثوقة ويمكن التنبؤ بها ومستدامة لتمويل احتياجات دعم عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام. علاوة

على ذلك، أظهر الابتكار الملفت الذي اتسم به دعم الأمم المتحدة لبعثتي الاتحاد الأفريقي في الصومال وفي السودان عن طريق الاشتراكات المقررة ما ينطوي عليه هذا الخيار من مرونة محتملة.

- غالباً ما أدى الاتحاد الأفريقي مهمة المُنجدين الأوائل بفعالية عند اندلاع أزمات معينة، قبل نشر عملية لحفظ السلام تابعة للأمم المتحدة. ومن المرجح في هكذا حالات أن تظل كفاءة الانتقال السلس جزءاً حاسماً في عملية تثبيت الاستقرار في مناطق الأزمات في المستقبل، وهي تتطلب من المنظمين القيام بالتخطيط والتحليل بشكل مشترك منذ البداية. وعمليات الانتشار هذه، التي تشبه إلى حد بعيد عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، هي أبسط سيناريوهات الدعم المقدم من الأمم المتحدة، ويمكنها أن تستفيد من الدروس المستخلصة بالفعل من عمليتي الانتقال في جمهورية أفريقيا الوسطى ومالي.
- في السنوات الأخيرة، انتشرت بعثات الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة بشكل متزايد في بيئات تتطلب مستويات أعلى من التنقل والإلمام بالحالة السائدة وحماية القوات. ولذلك، على الأمم المتحدة أن تراجع عملياتها الإدارية الداخلية وسياساتها وإجراءاتها من أجل تقديم دعم أفضل للعمليات الميدانية الحديثة، سواء كانت تلك العمليات تابعة لها أو للاتحاد الأفريقي.
- يتعين على الاتحاد الأفريقي تعزيز أطره الإدارية والعمالية، بما في ذلك من خلال تحديد نموذج خاص به لدعم البعثات. وهذا الأمر سيؤدي بدوره إلى توجيه عمل الأمم المتحدة في تصميم دعمها لعمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام.
- وأشار الأمين العام إلى أنه على الأمم المتحدة ألا تنخرط في أنشطة مكافحة الإرهاب، كما خلص الفريق الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام إلى أن عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام ليست مهيأة للانخراط في عمليات عسكرية لمكافحة الإرهاب. ومع ذلك، طُلب إلى الأمم المتحدة أن تقدم الدعم إلى عمليات لدعم السلام تابعة للاتحاد الأفريقي تنفذ عمليات لمكافحة الإرهاب. ونظراً للقيود المتصلة بالسياسات وآليات الدعم القائمة والمبينة في الاستعراض، ينبغي للأمم المتحدة أن تحدّد إلى أي مدى يمكنها دعم العمليات المتعددة الجنسيات التي أذن بها الاتحاد الأفريقي والمنخرطة في أنشطة مكافحة الإرهاب ومكافحة التمرد، وأن تحدّد الهياكل والتدابير اللازمة من أجل تقديم هذا الدعم.

• وتدُلُّ المجموعة المتنوعة والواسعة من المهام التي أُذن لعمليات دعم السلام الأفريقية بالاضطلاع بها على أنه لا يمكن لأي نموذج دعم معيّن واحد أو لأي جهة فاعلة بمفردها توفير كل القدرات اللازمة بالشكل المطلوب. ولذلك، من المهم أن تبقى خيارات دعم تكميلية ومتعددة متوفرة للاتحاد الأفريقي. وكما تبين حالة الصومال، فإذا ما طُلب من عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام شنّ عمليات هجومية، فسيتعيّن دعمها عن طريق آليات دعم متعددة تعتمد على المزايا النسبية لكل من الأمم المتحدة والشركاء الثنائيين والاتحاد الأوروبي.

١٠٠ - وركز الاستعراض المشترك على الدعم العملي والمالي المقدم إلى عمليات دعم السلام التابعة للاتحاد الأفريقي. بيد أن الشراكة بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في مجالي السلام والأمن أوسع بكثير، وتشمل بذل جهود مشتركة في مجال منع نشوب النزاعات والوساطة بين الجهات المعنية وبناء السلام. وسيكون من الأساسي الاستثمار في تعزيز قدرات الاتحاد الأفريقي - الأمم المتحدة لتطوير العناصر الأخرى التي تنطوي عليها الشراكة، وذلك بهدف جعلها أكثر فعالية.

١٠١ - وأثبتت الدروس المكتسبة خلال السنوات الثلاث عشرة الماضية أنه على المجتمع الدولي اتخاذ مزيد من الإجراءات الحاسمة والملموسة ليستفيد بشكل كامل من جميع الأدوات المتاحة له. ويجب أن يسود في المنظمين شعور بالفخر بسبب الواقعية والابتكار اللذين أرشدا تعاونهما على مر السنين. والشراكة بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة ضرورية، وأخذة في التطور، ومبتكرة، ومتزايدة الفعالية. وبموجب تقسيم العمل الذي نشأ بينهما، بات الاتحاد الأفريقي يأخذ على عاتقه بشكل متزايد المهام التي لا تستطيع الأمم المتحدة الاضطلاع بها أو لا ترغب فيها. ومع ذلك، لا يزال الاتحاد الأفريقي غير قادر على التصدي لتلك المهام بمفرده. ومع أنه من المشجع أن الاتحاد يستمر في السعي إلى تمويل نسبة أكبر من عملياته، فمن المهم أيضاً تزويد عمليات دعم السلام الأفريقية التي يأذن بها مجلس الأمن في الأمم المتحدة بالدعم المطلوب كي تنفذ بفعالية ولايات متزايدة التعقيد في بيئات متزايدة الصعوبة.

١٠٢ - وأخيراً، يتبين أن فوائد التعاون ليست عملانية فقط، بل هي سياسية أيضاً. فعمليات السلام تتسم بالفعالية عندما تكون جزءاً من استراتيجية سياسية واضحة، وليس فقط عندما تحصل على الدعم المناسب. والحلول السياسية للتحديات المتصلة بالسلام والأمن تكون أكثر فعالية عندما تتماشى الاستجابات العالمية والإقليمية مع بعضها البعض. وذلك هو الهدف الرئيسي من إقامة شراكة قوية بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة.