الأمم المتحدة S/2017/454

مجلس الأمن

Distr.: General
26 May 2017
Arabic
Original: English

تقرير الأمين العام عن الخيارات المتاحة للإذن بعمليات دعم السلام التابعة للاتحاد الأفريقي ولتقديم الدعم لهذه العمليات

أولا – مقدمة

١ – يقدم هذا التقرير عملا بقرار مجلس الأمن ٢٣٢٠ (٢٠١٦)، المؤرخ ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦، والذي طلب إليَّ فيه المجلس عددا من الأمور، منها أن أواصل العمل عن كثب مع الاتحاد الأفريقي من أجل تحسين الخيارات المتاحة للمزيد من التعاون بشأن مقترحات الاتحاد الأفريقي ذات الصلة، بما في ذلك بشأن التمويل والمساءلة والتخطيط المشترك وإجراءات إنشاء عمليات دعم السلام التابعة للاتحاد الأفريقي، رهنا بإذن مجلس الأمن؛ وأن أقدم إلى مجلس الأمن تقريرا مفصلا في غضون ستة أشهر. ويستند هذا التقرير إلى نتائج الاستعراض المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة للآليات المتاحة لتمويل ودعم عمليات دعم السلام التابعة للاتحاد الأفريقي التي يأذن بها مجلس الأمن (A/71/410-S/2016/809).

ثانيا – السياق

٢ – لاحظ الاستعراض المشترك أن الشراكة بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في عمليات السلام ظلت سائرة في طريق التطور والابتكار على مدى السنوات الخمس عشرة الماضية، وأصبحت ضرورية في التصدي للتحديات المشتركة التي تشكلها النزاعات المسلحة في أفريقيا. فعمليات دعم السلام أداة رئيسية يعتمد عليها المجتمع الدولي بصورة متزايدة في التصدي للتحديات التي تواجه السلام والأمن في أفريقيا، وهو ما يُعزى بدرجة كبيرة إلى ما أظهره الاتحاد الأفريقي من قدرة واستعداد للتعبئة بسرعة، ولما يتحلى به من مرونة عقائدية، الأمر الذي يتيح له نشر البعثات في بيئات شديدة الصعوبة وتكليفها بمهام شاقة، بما في ذلك بسط السلام ومكافحة الإرهاب.

٣ – ولاحظ الاستعراض المشترك أن إرادة الاتحاد الأفريقي للتعبئة والتصدي للحالات الصعبة، من خلال نشر عمليات دعم السلام، تصطدم مع نقص القدرات في مجالات أساسية، ولا سيما الموارد البشرية واللوجستيات وبعض القدرات العسكرية الأساسية. فجميع بعثات الاتحاد الأفريقي تعتمد إلى حد ما على دعم الشركاء الخارجيين. وأوضح الاستعراض المشترك أن الاتحاد الأفريقي يتعين عليه

300517 300517 17-07675 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

أن يواصل بناء قدراته على التخطيط لبعثاته وتمويلها ودعمها والإشراف عليها لكي يتمكن من الوفاء بالولايات المنوطة به، وتلبية تطلعات أعضائه وشركائه، وتعزيز الشراكة مع الأمم المتحدة. وعلاوة على ذلك، أقر الاستعراض المشترك أن عمليات دعم السلام التابعة للاتحاد الأفريقي بحاجة إلى تمويل ودعم مستدامين ومضمونين.

٤ - ومنذ أن نُشر الاستعراض المشترك، قُطعت أشواط هامة صوب تعزيز الشراكة. فقد تعهدتُ في مؤتمر قمة الاتحاد الأفريقي، المعقود في كانون الثاني/يناير ٢٠١٧، بتعزيز الشراكة في المسائل السياسية وعمليات السلام، من خلال تقوية الدعم المتبادل ومواصلة تقديم المساعدة التقنية. وفي ١٩ نيسان/أبريل، عقدنا، أنا والرئيس الجديد لمفوضية الاتحاد الأفريقي، موسى فقيه محمد، المؤتمر السنوي الأول للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في مقر الأمم المتحدة. ورسم المؤتمر، الذي عقد على أعلى المستويات من الأمانتين العامتين، معالم الفصل الجديد من الشراكة الاستراتيجية القائمة بين المنظمتين. وعلاوة على ذلك، أكد المؤتمر التزام الجانبين بتعزيز الحوار، وتدعيم آليات التنسيق والتعاون القائمة، ومواصلة توحيد الرؤية تمشيا مع أولويات الجانبين. وقمنا خلال المؤتمر، أنا والرئيس، باعتماد إطار مشترك بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي لتعزيز الشراكة في مجال السلام والأمن، ووقعناه معاً. وينص هذا الإطار على نهج استراتيجي تتبعه المنظمتان لمعالجة التحديات التي تعترض السلام والأمن طيلة جميع المراحل التي يمر منها أي نزاع من النزاعات. وعلى المستوى التقني، أكبت المنظمتان على مدى الأشهر الستة الماضية على بحث مختلف الطرائق التي يمكن سلكها في تقديم الدعم من الأمم المتحدة لعمليات دعم السلام التابعة للاتحاد الأفريقي، عملا بقرار مجلس الأمن ٢٣٢٠ (٢٠١٦).

٥ - وفي الوقت نفسه، لا يزال هيكل الأمم المتحدة للسلام والأمن يتطور. فقد بات يتضح أكثر فأكثر أنه يجب عمل المزيد للحيلولة دون خروج النزاعات من نطاق السيطرة، وأن الحوار مع الشركاء الإقليميين ودون الإقليميين من الجوانب الرئيسية لهذا المسعى. ومن الواضح أيضا أن عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام كثيرا ما تُنشر في أماكن لا سلام فيها يُحفظ، فتبقى هناك تناصبها الحكومات المضيفة العداء ولا تتعاون معها، كما تتعرض للتهديدات الإرهابية. فلا بد من الشراكة مع المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية لتحديد الإجراءات المناسبة وتحديد توقيتها المناسب لكي تكون فعالة، كما يتعين أن تكون نظم إدارة العمليات وتنظيمها صالحة للأهداف المتوخاة منها.

ثالثا - العمل المشترك في التخطيط لعمليات دعم السلام التابعة للاتحاد الأفريقي التي يأذن بها مجلس الأمن، وفي تحديد الولايات المنوطة بهذه العمليات

٦ - يحدد الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة ومواده الثلاث (٥٢ و ٥٣ و ٥٤) أسبقية مجلس الأمن على المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية والطابع التكميلي والتبعي لهذه المنظمات. ويعهد الميثاق إلى مجلس الأمن بدور الإشراف على الأنشطة التي تُنفذ في إطار الترتيبات الإقليمية أو التي تضطلع بها الوكالات الإقليمية لصون السلام والأمن الدوليين. وتنص المادة ٥٤ على أن المنظمات الإقليمية تُبقي مجلس الأمن على علم تام بهذه الأنشطة.

٧ - واقترح الممثل السامي للاتحاد الأفريقي المعني بصندوق السلام، في تقريره المؤرخ في آب/أغسطس ٢٠١٦ المعنون ''تأمين التمويل المستدام والمضمون للسلام في أفريقيا''، إجراء يُتبع في

إعطاء مجلس الأمن إذنه لعمليات دعم السلام التابعة للاتحاد الأفريقي عندما يُلتمس الدعم لهذه العمليات من خلال أنصبة مقررة. وقد استُخدمت مقترحات الممثل السامي فيما يخص الدعم المالي المقدم من الأمم المتحدة، إلى جانب السياسات المعمول بها على نطاق منظومة الأمم المتحدة، من قبيل سياسة الأمم المتحدة المتكاملة للتقييم والتخطيط والمبادئ التوجيهية الداخلية للأمم المتحدة التي تعمل بها إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني، ولا سيما سياسة التخطيط لعمليات حفظ السلام، لوضع إطار عام للعمل المشترك بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي في التخطيط لعمليات دعم السلام التابعة للاتحاد الأفريقي وتحديد الولايات المنوطة بها والإشراف عليها. وعليه، تكون النتيجة هي خطة العمل المشترك المبينة أدناه، وهي خطة يُراد تطبيقها في الحالات التي يمكن أن يلتمس فيها الاتحاد الأفريقي الدعم المالي من الأمم المتحدة من أجل نشر أي عملية لدعم السلام تابعة له، وإن كان الأمر غير محصور في تلك الحالات بالضرورة. ويرد أدناه بعض المبادئ الموجِّهة الأساسية التي تؤطر المراحل وعناصر القرار الرئيسية المتعلقة بالخطة العامة المقترحة للتخطيط لأي عملية من عمليات دعم السلام التابعة للاتحاد الأفريقي التي تندرج في هذا الإطار، ولتحديد الولاية المنوطة بها والإشراف عليها.

المبادئ الموجِّهة للعمل المشترك في التخطيط للعمليات وتحديد الولايات المنوطة بها

٨ - من الاعتبارات الرئيسية في أي خطة للعمل المشترك الاحتفاظ للاتحاد الأفريقي على قدرته على الاستجابة السريعة وعلى مرونته العقائدية. وقد يتطلب ذلك، في بعض الحالات، تسريع بعض الجوانب التقنية من العملية قدر الإمكان بالمقارنة مع الأطر الزمنية المعهودة في التخطيط لعمليات جديدة من عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. وينبغي أن يكون الهدف الأسمى للأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي هو العمل معا لتحديد ودعم أفضل النهج لحل الأزمات أو التصدي لها استنادا إلى تقييم مشترك، بدلا من تكرار الممارسات القائمة في مجال التخطيط لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام أو لعمليات دعم السلام التابعة للاتحاد الأفريقي.

٩ - ورغم أنه ينبغي لمجلس الأمن ومجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي التشاور بشكل وثيق بشأن التحديات التي تعترض السلام والأمن في أفريقيا، ينبغي الإقرار بأن هاتين المنظمتين لديهما عمليات لصنع القرار وهياكل إدارية مختلفة ومتمايزة ينبغي احترامها. فمجلس الأمن، بوصفه الجهاز الرئيسي المسؤول عن صون السلام والأمن الدوليين، بحاجة إلى التعامل مع عملية لصنع القرار تنضبط لقواعد واضحة وتنال ثقته الكاملة عندما يُطلب منه أن يأذن بعمليات لدعم السلام تابعة للاتحاد الأفريقي يُتوخى أن تُلتمس لها المساعدة المالية من خلال أنصبة مقررة على الدول الأعضاء توافق عليها الجمعية العامة. ولذلك ترمي هذه العملية إلى إتاحة المعلومات الكافية والموثوقة إلى المجلسين بطريقة يمكن التنبؤ بها وشفافة لدعم اتخاذ قرارات مستنيرة وتشكيل أساس المقترحات التي أقدمها إلى مجلس الأمن والجمعية العامة، مع إيلاء الاعتبار الواجب للحاجة إلى الاستجابة السريعة نظراً للطابع الملح للحالة.

١٠ - غير أن توحيد العملية المشتركة للتخطيط وتحديد الولايات لا يكفي وحده لكفالة وضع إطار مشترك فعال لصنع القرارات؛ ويجب أن يستند أي إطار من هذا القبيل إلى تعزيز التعاون بين المنظمتين. فكلما عجَّلت الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي بالعمل معاً، إلا وأمكن لمجلس الأمن ومجلس السلم والأمن أن يتوصلا إلى فهم مشترك للحالة يستندان إليه في صنع القرارات. ومن شأن المشاورات

غير الرسمية والمتواصلة أن تساعد أيضا على معالجة المسائل المتصلة بالموارد وتحديد الولاية حتى لا يحدث أي تأخر في التصدي للأزمة.

١١ - وينبغي أن تطبَّق طوال أي عملية من عمليات دعم السلام خطة فعالة للتخطيط المشترك، تليها عملية متواصلة من الاستعراض المشترك، حتى يكون لموظفي كل من الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة فهم مشترك متفق عليه للخطوات المتبعة في العملية والأدوات المستخدمة فيها والنتائج المتوقعة منها. وينبغي للمنظمتين أن تكفلا تطوير الخبرة التقنية وتشجعا تبادل المعارف في المجالات الرئيسية، وهو ما سيشكل أساسا لعملية التخطيط المشترك والمتابعة المنسقة. وفي الوقت نفسه، ينبغي وضع منهجية يتفق عليها الطرفان لتقدير التكاليف المتصلة بعمليات دعم السلام التابعة للاتحاد الأفريقي، وذلك لكي تُعرض الخيارات المتاحة على مجلس الأمن لينظر فيها، مشفوعة بتقديرات موثوقة للآثار المالية.

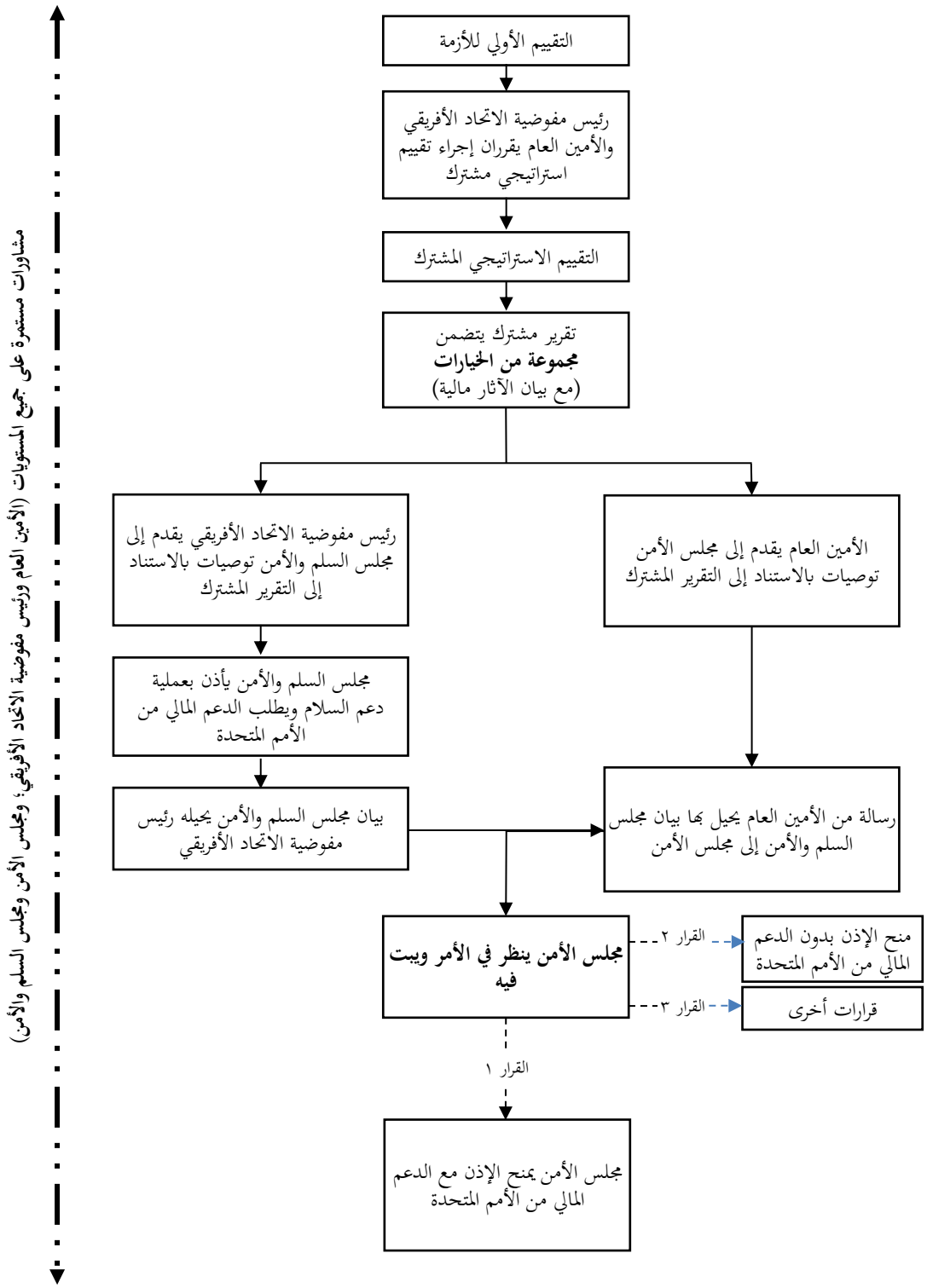
١٢ - وسيكون الإبلاغ عن تنفيذ الولاية عنصرا رئيسيا أيضا طيلة فترة وجود أي عملية من عمليات دعم السلام المأذون بها بموجب الإطار المقترح. ويُنتظر أن يقدم رئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي تقارير منتظمة إلى كل من مجلس السلم والأمن ومجلس الأمن. ولذلك ينبغي وضع إطار للإبلاغ والاتفاق عليه. وهذا من شأنه إقامة قنوات إبلاغ تتسم بالوضوح والاتساق والانضباط بين الأمانة العامة والمفوضية والمجلسين، فضلا عن توحيد متطلبات الإبلاغ تبعا لنوع الإبلاغ، بما في ذلك لأغراض الإحاطات العامة، ونتائج التقييم المشترك، والإبلاغ عن الامتثال للمعايير المالية ولحقوق الإنسان.

العملية التشاورية المقترحة للتخطيط للعمليات وتحديد الولايات المنوطة بها

١٣ - يتضمن الرسمان البيانيان التاليان (الشكلان الأول والثاني) موجزا للعملية المشتركة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي للتخطيط وصنع القرارات:

الشكل الأول

العملية التشاورية المشتركة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي للتخطيط وصنع القرارات: من التقييم الأولي إلى منح الإذن



١٤ - يرد أدناه موجز لمختلف خطوات العملية الموحدة المقترحة. فمن حيث المبدأ، يكون العمل مشتركاً طوال العملية، بوسائل منها المشاورات التي أجريها بانتظام مع رئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي.

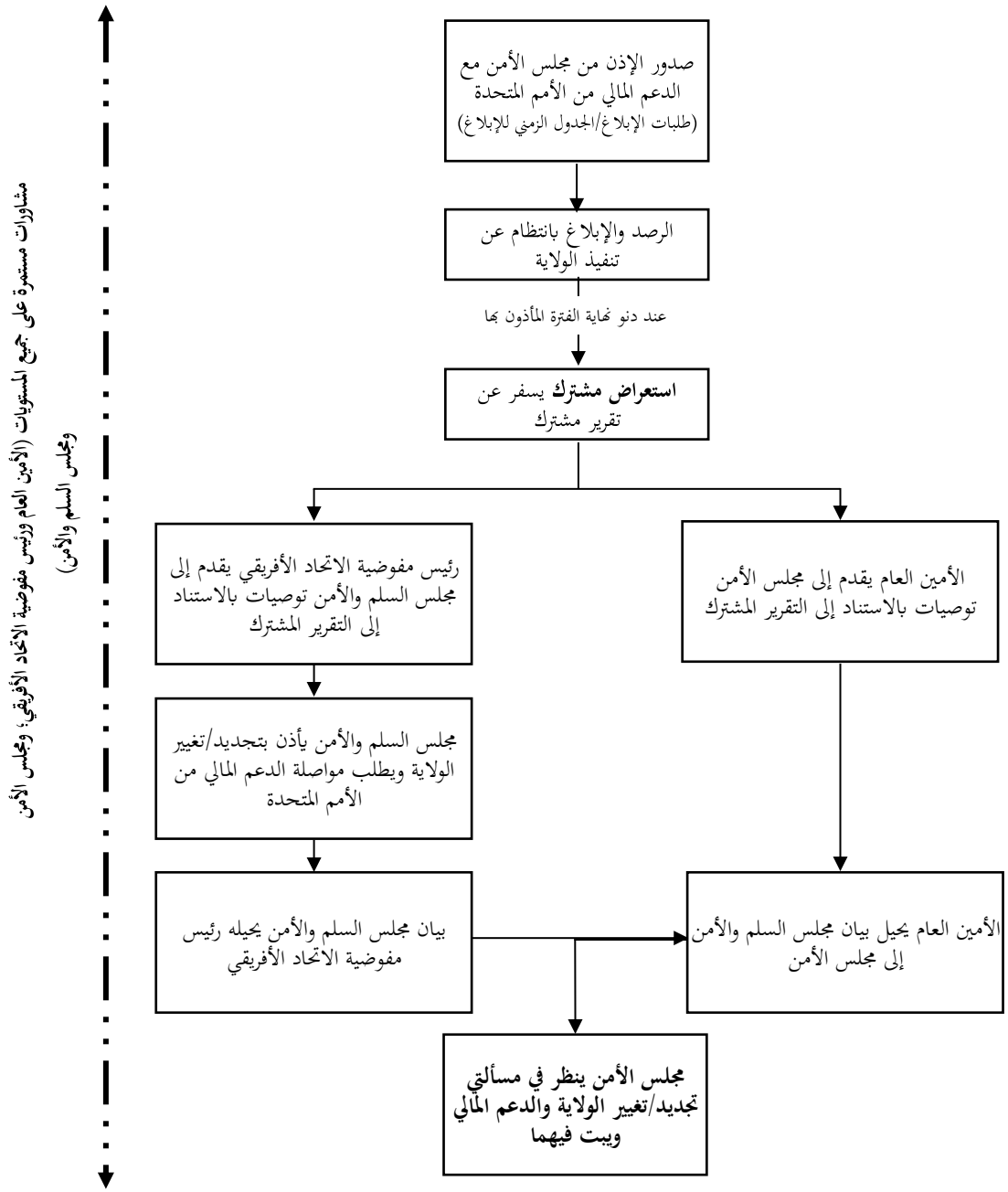
١٥ - **التقييم الأولي للأزمة –** لكل واحدة من المنظمتين خطتها الداخلية للتقييم والتدخل كلما نشأت أزمة أو تفاقمت أخرى قائمة في القارة الأفريقية. فمتى رأت مفوضية الاتحاد الأفريقي أو الأمانة العامة للأمم المتحدة أنه من الضروري البدء في إجراء تقييم للحالة على أرض الميدان ولخيارات التدخل المتاحة، بما في ذلك إمكانية نشر عملية لدعم السلام، عملت على تفعيل آلية الإنذار المبكر الخاصة بها وإجراء تحليل داخلي وفقا للممارسة المتبعة. وبعد هذا التقييم الأولي للأزمة، يمكن لرئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي أن يتصل بصفة رسمية بالأمين العام لإبلاغه باعتزام الاتحاد الأفريقي إجراء تقييم استراتيجي للحالة في أرض الميدان. وينتهي هذا التقييم إلى مجموعة واسعة من الخيارات يوصي بها لمعالجة الحالة، بوسائل منها إمكانية نشر عملية لدعم السلام تابعة للاتحاد الأفريقي قد تقتضي الحصول على دعم الأمم المتحدة. ومن ثم يدعو رئيس المفوضية الأمم المتحدة إلى المشاركة في ما سيصبح تقييما استراتيجيا مشتركا للحالة. ويمكن للرئيس أن يفعل ذلك من تلقاء نفسه أو بناء على طلب من مجلس السلم والأمن.

١٦ - **التقييم الاستراتيجي المشترك** – إذا تم التوصل إلى اتفاق على إجراء تقييم استراتيجي مشترك، يُشكَّل فريق مشترك بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي، تشترك في قيادته مفوضية الاتحاد الأفريقي والأمانة العامة للأمم المتحدة. ويمكن أن يضم الفريق أطرافا أخرى من أصحاب المصلحة، مثل الآليات الإقليمية للاتحاد الأفريقي لمنع النزاعات وإدارتها وحلها، والدول الأعضاء، حسب الاقتضاء. وينبغي النظر إلى التقييم المشترك باعتباره أداة مرنة يمكن تكييفها تبعا لدرجة استعجال الحالة ومدى توافر تحليل مسبق. غير أن هذا التقييم ينبغي أن يتضمن تحليلا تفصيليا للنزاع ومجموعة من خيارات التدخل المتاحة للمجلسين، تحدد أدوارا متمايزة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة والجهات الفاعلة الأخرى. وينبغي أن يكفل الفريق المشترك توجيه الحلول السياسية لأي خيار بنشر عملية لدعم السلام. وينبغي أن يشمل كل خيار الآثار التقديرية المالية والمتعلقة بالدعم لكلتا المنظمتين، وكذلك أي معلومات أخرى ضرورية لكلا المجلسين لاتخاذ قرارات مستنيرة. وبعد الانتهاء من إعداد تقرير التقييم المشترك، يقدمه رئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي إلى مجلس السلم والأمن ويقدمه الأمين العام إلى مجلس الأمن.

١٧ - **تحديد الولايات** – ينبغي تشجيع المشاورات غير الرسمية بين مجلس الأمن ومجلس السلم والأمن طوال العملية لإيجاد أرضية مشتركة بشأن الاحتياجات من الموارد وعناصر الولاية قبل أن يتخذ أيٌّ من المجلسين أيَّ قرار رسمي. ويمكن أن تجري هذه المشاورات وفقا لتقدير كلا المجلسين وفي الصيغة التي يتفقان عليها. وإذا ما ارتأى مجلس السلم والأمن في نهاية المطاف أن عملية لدعم السلام تابعة للاتحاد الأفريقي هي أفضل خيار للتدخل في ظل الظروف السائدة، ورأى أنه قد تكون ثمة حاجة إلى دعم الأمم المتحدة، كان له أن يدعو رئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي إلى توجيه رسالة إلى الأمين العام ليبلغ هذا الأخير مجلس الأمن بقرار مجلس السلم والأمن. ومن ثَم ينظر مجلس الأمن في طلب الاتحاد الأفريقي وفي التقرير المعد عن التقييم الاستراتيجي المشترك، فضلا عن أية وثائق أخرى ذات صلة يكون قد طلب إلى الأمين العام تقديمها، ويخرج بالرد المناسب.

الشكل الثاني

العملية التشاورية المشتركة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي للتخطيط وصنع القرارات: من منح الإذن إلى تجديد الولاية



١٨ - **بدء البعثات** - متى صدر تكليف بعملية من عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام، قامت الأمانة العامة للأمم المتحدة ومفوضية الاتحاد الأفريقي بإعداد وثائق التخطيط المفصل، مثل الوثائق المفاهيمية للبعثة ولمستوى العناصر المكونة لها، وبالحصول على الموافقات الضرورية. ويواصل فريق التخطيط المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة وضع المنهجيات والنماذج واستكمالها لهذا الغرض. وينبغي وضع معايير واضحة لاستراتيجية خروج الاتحاد الأفريقي والدور الذي يحتمل أن تضطلع به الأمم المتحدة لاحقا، وذلك في المراحل الأولى من التخطيط للبعثة، وينبغي إبقاء هذه المعايير قيد المراجعة المشتركة بانتظام.

١٩ - ويضع الاتحاد الأفريقي سياسات وعمليات لكفالة مراعاة القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، وإطاراً للامتثال في مجال السلوك والانضباط في جميع جوانب عمليات البعثة، بما في ذلك التخطيط وتشكيل القوات، واختيار أفراد الشرطة واستقدامهم (بما في ذلك التحقق والفرز)، والتدريب قبل النشر، وتنفيذ العمليات، وإجراءات الرصد والإبلاغ. وتشترط الأمم المتحدة الامتثال في أي دعم يُقدَّم إلى قوات أمنية غير تابعة للأمم المتحدة امتثالا صارما لسياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان. ولذلك من المرجح أن يتعين إتاحة قدرات من الأمم المتحدة كي تتمكن المنظمة من الاضطلاع بالأنشطة المطلوبة بمقتضى سياسة بذل العناية الواجبة، بما في ذلك تقييم المخاطر، ودعم تنفيذ تدابير التخفيف من حدة المخاطر، وإنشاء آليات لمنع انتهاكات القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين، ورصدها ومعالجتها. ويمكن الاضطلاع بهذه المهام المتعلقة بالامتثال بواسطة موظفين مدنيين جدد أو موظفين موجودين بالفعل في منطقة البعثة أو في بلد مجاور، تبعا لطبيعة النزاع والظروف السائدة.

٢٠ - ويقوم الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة كل واحد بتعيين فريقه في القيادة العليا للبعثة، تمشيا مع متطلبات الالتزام بالقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان وقواعد السلوك والانضباط.

٢١ - **تقديم التقارير إلى المجلسين** - يقدم رئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي والأمين العام تقارير مشتركة دورية إلى مجلس السلم والأمن وإلى مجلس الأمن عن تنفيذ ولاية البعثة كما يحددها المجلسان. وربما قدم الأمين العام تقارير إضافية حسب الاقتضاء من خلال إحاطات يدلي بها لمجلس الأمن.

٢٢ - **التقييمات المشتركة** - يطلب إلى مجلس الأمن أن يأذن بعملية لدعم السلام وما يتصل بها من دعم عن طريق الأمم المتحدة لفترة معينة وبولاية محددة. ويتطلب تمديد هذه الولاية ودعمها نظر المجلس على النحو المناسب في الأمر. وبناء على ذلك، من المهم أن تواصل مفوضية الاتحاد الأفريقي والأمانة العامة للأمم المتحدة إجراء تقييمات مشتركة، تشمل عمليات التقدير ووضع المعايير المشتركة، طوال الفترة التي تستغرقها ولاية أي عملية من عمليات دعم السلام من أجل استعراض أثرها على أرض الواقع، وقياس أدائها في ضوء المعايير أو الأهداف. ثم تقدم المفوضية والأمانة العامة إلى مجلس السلم والأمن ومجلس الأمن تقريرا عن التقدم الذي أحرزته البعثة، وتقدمان توصيات مشتركة لإدخال تعديلات على الولاية أو الدعم المقدم للبعثة. وبدنو نهاية الفترة المأذون بها، تجرى استعراضات مشتركة لمناقشة تجديد الولايات واستراتيجيات الخروج، ويتبع ذلك عملية مماثلة لاتخاذ القرار بالنسبة للتكليف الأولي.

٢٣ - **المساءلة والامتثال** - تتضمن تقارير رئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي إلى مجلس السلم والأمن ومجلس الأمن معلومات عن كل جديد يدخل في نطاق إعمال المساءلة، بما في ذلك المسائل المتعلقة

بالقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، والامتثال لمعايير السلوك المتعلقة بالأفراد العسكريين وأفراد الشرطة والموظفين المدنيين في البعثة. ويتم التحقيق في جميع الادعاءات، سواء منها ما تعلق بانتهاكات القانون الدولي الإنساني أو القانون الدولي لحقوق الإنسان أو سوء السلوك، ويقدم تقرير سنوي إلى مجلس السلم والأمن وإلى مجلس الأمن بشأن الإجراءات التي اتخذها الاتحاد الأفريقي والبلدان الأعضاء فيه المساهمة بقوات والبلدان المساهمة بأفراد شرطة.

٢٤ - **الشفافية والاطلاع على المعلومات** - في إطار تعزيز الشراكة، تكفل مفوضية الاتحاد الأفريقي، بطرائق يُتفق عليها، إمكانية الاطلاع على عمليات التخطيط والإدارة والرقابة التي تضطلع بها، عند الاقتضاء.

٢٥ - **الإبلاغ المالي ومراجعة الحسابات** - تتيح مفوضية الاتحاد الأفريقي لآليات الرقابة في الأمم المتحدة إمكانية الاطلاع بالطرق التي يُتفق عليها. وإذا كانت عملية من عمليات دعم السلام تمول جزئيا على الأقل عن طريق الأنصبة المقررة للأمم المتحدة، يجب تزويد الأمانة العامة للأمم المتحدة بمعلومات كافية لكي يتسنى للأمين العام أن يقدم ما يُطلب منه من تقارير تتضمن مقترحات لتخصيص الموارد وتقارير الأداء اللاحقة لتنظر فيها الجمعية العامة. وتنظر الجمعية العامة في أي استخدام للأنصبة المقررة، عن طريق اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية واللجنة الخامسة، من خلال الإجراءات العادية المتعلقة بالميزانية. وتقدم الأمم المتحدة الدعم للاتحاد الأفريقي لتعزيز سياساته المتعلقة بالرصد والإبلاغ من أجل تقديم تقارير الميزنة والتقارير المالية وتقارير الأداء المطلوبة إلى الجمعية العامة.

رابعا - تمويل عمليات دعم السلام

ألف - الاعتبارات المتعلقة بالدعم المالي لعمليات دعم السلام

٢٦ - يمكن للأمم المتحدة والدول الأعضاء أن تقدم الدعم المالي لعملية من عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام من خلال عدد من نماذج التمويل المختلفة، منها التبرعات عن طريق صندوق استئماني تديره الأمم المتحدة؛ والإعانة المالية في حالات الطوارئ الاستثنائية؛ والتمويل المشترك من ميزانية موضوعة بشكل مشترك؛ وإنشاء مكتب دعم تابع للأمم المتحدة، أو التمويل المشترك لبعثة مختلطة. ولكل واحد من ترتيبات التمويل منافع محتملة، وليس منها نموذج واحد يناسب جميع الحالات. وربما اختلفت النماذج الأنسب باختلاف عمليات دعم السلام بالنظر إلى عوامل من قبيل حجم المهام المسندة إلى العملية وخصائصا ومدتها المتوقعة وطبيعتها؛ وقدرات كل من مفوضية الاتحاد الأفريقي والبلدان المساهمة بقوات والبلدان المساهمة بأفراد والشركاء الخارجيين؛ ونتائج تقييمات المخاطر المتعلقة بحقوق الإنسان. وكل خيار من الخيارات التي تُحدد في ضوء التقييم الاستراتيجي المشترك يكون مصحوبا بنموذج تمويل موصى به، ويحدد هذا النموذج أيضا الدور الذي ستضطلع به الهيئات التشريعية التابعة للأمم المتحدة. ويُتوقع من مجلس الأمن أن يبين نموذج التمويل الذي ينبغي تطبيقه عندما يأذن ببعثة في إطار العملية المشتركة المبينة أعلاه.

٢٧ - وترتكز نماذج التمويل المختلفة على عدد من الافتراضات. أولاً، تفترض هذه النماذج أن عمليات دعم السلام ستتلقى تمويلا من صندوق السلام التابع للاتحاد الأفريقي، إضافة إلى أي دعم مالي من الأمم المتحدة. ثانياً، أن تكون أنواع التكاليف التي تغطيها الموارد المالية للأمم المتحدة من خلال الأنصبة المقررة على الدول الأعضاء لعمليات دعم السلام متماشية عموما مع التكاليف التي

تتكبدها عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام عادة، حيث يكون اقتناء المعدات المملوكة للوحدات، على سبيل المثال، مسؤولية وطنية، فلا تمولها الأمم المتحدة. وفي جميع النماذج، سيكون من الضروري التكليف بشكل من أشكال وجود الأمم المتحدة للاضطلاع بمهام في مجالات مثل التخطيط والإبلاغ والمساءلة، بما في ذلك المهام اللازمة لتنفيذ سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان. وحيثما صدر الإذن لمكتب معني بالدعم أو لبعثة مختلطة، يمكن إدراج هذه القدرة في الهيكل التنظيمي للمكتب أو البعثة. وأخيرا، يمكن تطبيق نماذج مختلفة في مختلف مراحل العملية.

٢٨ - وعلى الرغم من أن *أنواع* التكاليف التي تغطيها الموارد ستكون مماثلة لتكاليف عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، فإن معدلات السداد وطرائقه التي تستخدمها الأمم المتحدة تستند إلى تكاليف وافتراضات للتخطيط واحتياجات تشغيلية مختلفة عن تلك المطبقة على عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام. فحتى الوحدات العسكرية المنتشرة في إطار بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام التي لها احتياجات أكبر حجما يحدث لها أن تواجه صعوبات في الوفاء بمقتضيات نظام المعدات المملوكة للوحدات المعمول به حاليا في الأمم المتحدة، كما تجلى من المناقشات التي جرت خلال دورة عام ٢٠١٧ للفريق العامل المعني بالمعدات المملوكة للوحدات (انظر A/C.5/71/20). وفي الصومال، واجه نظام الأمم المتحدة للمعدات المملوكة للوحدات صعوبات في تلبية احتياجات وحدات المنتشرة في إطار بعثة الاتحاد الأفريقي المشاركة في العمليات القتالية. وفي المتوسط، تخضع المعدات التي تنشرها وحدات بعثة الاتحاد الأفريقي لدرجة من الاستهلاك والفقد أو التلف المحتمل بسبب العمل العدائي أكبر بكثير مما تخضع له المعدات المنشورة في بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام. ويترتب على ذلك أن الاتحاد الأفريقي ينبغي أن يضع نظما لسداد تكاليف الأفراد والمعدات المملوكة للوحدات تلائم عمليات دعم السلام التابعة له.

٢٩ - وإتاحة التمويل اللازم لتسديد تكاليف البلدان المساهمة بقوات عسكرية وبأفراد شرطة للاتحاد الأفريقي بالمعدلات المحددة لعمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام يمكن أن يظل مسؤولية يتولاها الاتحاد الأفريقي أو أن يتقاسمه الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة. بيد أنه، قبل أن يتسنى تمويل السداد عن طريق الأنصبة المقررة للأمم المتحدة، يجب أن تقر الجمعية العامة بمعدلات السداد. وينبغي أيضا أن تنظر الجمعية العامة في الآثار المترتبة على تسديد التكاليف عن طريق الأنصبة المقررة فيما يتعلق بتنفيذ سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان.

باء - نماذج التمويل

٣٠ - سبق لمجلس الأمن أن طلب في الماضي إنشاء صناديق استئمانية يقدم الدعم من خلالها لعمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام عن طريق التبرعات. وكما ورد في تقرير الاستعراض المشترك، كانت الصناديق الاستئمانية وسائل مرنة لتلبية الاحتياجات المحددة الهدف، ولا سيما عندما تستخدم لتكملة أنواع أخرى من الدعم (انظر A/71/410–S/2016/809، الفقرة ٥٩). إلا أن التجارب السابقة أظهرت أن الصناديق الاستئمانية ليست مصدرا مضمونا للتمويل الكافي أو المستدام. ولذلك ينبغي ألا يكون صندوق استئماني المصدر الرئيسي لتمويل عملية لدعم السلام ولكن يجب أن يكون مكمِّلا للتمويل المقدم من صندوق السلام التابع للاتحاد الأفريقي ولمصادر التمويل الأخرى.

٣١ - ويمكن لمجلس الأمن أيضا أن ينظر في عدد من نماذج التمويل الممكنة التي يمكن من خلالها استخدام الأنصبة المقررة لدعم أي عملية من عمليات دعم السلام، على النحو المبين أدناه.

الإعانة

٣٢ - يمكن تمويل الاحتياجات المتعلقة بنشر عملية للاتحاد الأفريقي، في ظروف استثنائية أو طارئة أو عند وجود نقص في الموارد المتاحة من صندوق السلام وغيره من مصادر التمويل، عن طريق إعانة تقدمها من الأمم المتحدة. فقد استُخدمت الإعانات في الماضي لتلبية الاحتياجات العاجلة لمنظمات غير تابعة للأمم المتحدة، وإن لم تُستخدم أي إعانة في العمليات الميدانية. ويجب أن تكون طلبات الإعانات المالية مبررة تماما، ولكن لا يشترط فيها أن تكون مفصلة مثل الاعتمادات المقترحة في الميزانية الرسمية ويمكن إعدادها بسرعة أكبر.

٣٣ - وفي حالات سابقة، كانت المنظمة تحدد النقص في التمويل المتاح مقابل احتياجاتها المقررة من الموارد، مما يؤدي إلى طلب إعانة من الأمم المتحدة. وبالمثل، كانت مفوضية الاتحاد الأفريقي تحدد أولاً مقدار النقص في التمويل المطلوب من الأمم المتحدة وتقدم طلبا رسميا إلى الأمين العام للحصول على إعانة. ثم يقوم الأمين العام بإبلاغ مجلس الأمن بالطلب عن طريق تبادل للرسائل، ثم يحيل الطلب إلى الجمعية العامة للموافقة عليه. والإعانة المطلوبة في ظروف استثنائية أو طارئة لا يمكن أن توفر موارد إلا لفترة ميزانية واحدة. وعلاوة على ذلك، تشترط الجمعية العامة تقديم تقارير عن كيفية استخدام الأموال التي تقدم في إطار الإعانة. ويُشترط في جميع الإعانات المالية موافقة الجمعية العامة، ولما كان تيسير هذه الإعانات يتم من خلال تفويض للدخول في التزامات وليس من خلال اعتمادات، فإن لها أثرا على التدفق النقدي في الأمم المتحدة وتتطلب احتياطيا من رأس المال المتداول، مثل الصندوق الاحتياطي لعمليات حفظ السلام.

التمويل المشترك من ميزانية موضوعة بشكل مشترك

٣٤ - من الخيارات المتاحة لتمويل عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام وضع ميزانية رسمية تمول جزئيا عن طريق الأنصبة المقررة للأمم المتحدة ولكن يديرها الاتحاد الأفريقي. ويمكن أن تشترك الأمانة العامة للأمم المتحدة ومفوضية الاتحاد الأفريقي في وضع تقديرات هذه الميزانية. ويستخدم اقتراح الميزانية المشترك الناتج عن ذلك كأساس لتقرير الأمين العام المتعلق بالميزانية المقدم إلى الجمعية العامة للنظر فيه والموافقة عليه. ويقسم الاعتماد الخاص بحصة الأمم المتحدة من الميزانية المعتمدة بين الدول الأعضاء فيها على أساس الجدول الملائم للأنصبة المقررة، في حين تُحمَّل حصة الاتحاد الأفريقي من الميزانية المعتمدة على صندوق الاتحاد الأفريقي للسلام.

٣٥ - وهذا النموذج من التمويل لم يسبق استخدامه في أي عملية من عمليات السلام أو في سياق ميداني، وسيلزم بذل جهود قبل أن تتمكن المنظمتان من تفعيل هذا النموذج، بما في ذلك الاتفاق على عملية مشتركة لتقدير الميزانية مع الاتفاق على افتراضات التخطيط ومنهجيات تحديد تكاليف الميزانية التي يقترحها الأمين العام، ورصد الإنفاق والإبلاغ عن أداء الميزانية وترتيبات الرقابة والمراجعة ومتطلبات الإبلاغ المالي. ومن شأن وضع هذه العمليات، وكذلك الهياكل اللازمة لتنفيذها، أن يزيد من تعزيز قدرة مفوضية الاتحاد الأفريقي على إدارة عملياتها لدعم السلام إدارة فعالة وخاضعة للمساءلة في المستقبل.

مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم

٣٦ - هناك خيار رابع هو أن يأذن مجلس الأمن بإنشاء مكتب دعم تابع للأمم المتحدة يمول من الأنصبة المقررة، للاضطلاع بمهام معينة يحددها مجلس الأمن لدعم عملية من عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام. ويستخدم هذا النموذج في الصومال منذ عام ٢٠٠٩ لدعم بعثة الاتحاد الأفريقي هناك عن طريق مكتب الأمم المتحدة لدعم بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال ومكتب الأمم المتحدة للدعم في الصومال. ويحدد مجلس الأمن المهام المحددة التي يتعين القيام بها، وينبغي تحديدها على أساس عملي لتقدير الميزة النسبية وتقييم المصادر الأخرى للدعم المالي والعيني الخارجي المقدم إلى الاتحاد الأفريقي. ويمكن توخي نشر وحدات تمكينية تابعة للأمم المتحدة لدعم بعثة من بعثات الاتحاد الأفريقي تواجه صعوبات في إيجاد هذه القدرات عن طريق ترتيب لمكتب الدعم. وكما هو الحال مع مكتب الأمم المتحدة لدعم بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال ومكتب الأمم المتحدة للدعم في الصومال، لن تستخدم الأنصبة المقررة إلا لتمويل مكتب الأمم المتحدة وأنشطته. وميزة هذا النموذج هي المساءلة الواضحة عن إدارة موارد الأمم المتحدة، ولكنها تتطلب تنسيقا قويا على جميع المستويات لضمان الاتساق العام للعمليات المشتركة. بيد أن تجربة بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال أبرزت ما يكمن في نموذج مكتب الدعم من أوجه القصور في تقديم الدعم الفعال للمهام القتالية التي تتطلب قدرا كبيرا من الحركية.

التمويل المشترك للبعثات المختلطة

٣٧ - أما الخيار النهائي فيتوخى التمويل المشترك لعملية مختلطة للأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي تديرها الأمم المتحدة، ولكن يتحمل الاتحاد الأفريقي جزءا من التكاليف وفقا لالتزامه بتلبية بعض الاحتياجات المالية لعمليات دعم السلام التابعة له. وتستفيد البعثات المختلطة من توحيد الجهود العسكرية والسياسية لدى كلتا المنظمتين في هيكل واحد لدعم عملية السلام، كما تتيح لعملية دعم السلام المجموعة الكاملة من الدعم المتاح لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، بما في ذلك الدعم من المقر والاستفادة من مخزونات النشر الاستراتيجي والصندوق الاحتياطي لعمليات حفظ السلام. وقد يكون من الضروري كذلك إنشاء بعثة باعتبارها بعثة مختلطة لأسباب سياسية. بيد أن البعثة المختلطة قد لا تكون مناسبة لجميع العمليات، بما فيها العمليات التي تركز على الأعمال القتالية. ويمكن تقسيم تكاليف البعثات المختلطة بين المنظمتين.

خامسا - الاعتبارات المتعلقة بدعم البعثات

٣٨ - لقد أكَّد مجلس الأمن مرارا وتكرارا أهمية الشراكة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي وقيام هذه الشراكة على مبادئ من قبيل الميزة النسبية وتقاسم الأعباء والعمل المشترك والشفافية والمساءلة. وتنطبق هذه المبادئ أيضا على دعم البعثات.

٣٩ - وتُعرّف الميزة النسبية بأنها قدرة جهة فاعلة ما على القيام بنشاط ما بتكلفة للفرصة البديلة أقل من التكلفة التي تتكبدها جهات فاعلة أخرى للقيام بنفس العمل. وينبغي فهم تكلفة الفرصة البديلة بمعناها الأوسع الذي يشمل الاعتبارات السياسية والأمنية والمالية. وتأخذ تقييمات الميزة النسبية، التي تتم في إطار عملية التقييم والتخطيط المتكامِلة المستخدَمة في الأمم المتحدة، بعين الاعتبار كلاً من الولاية القانونية المسنَدة لكل جهة فاعلة وقدرة هذه الجهة على تقديم مساهمة فريدة في مجال النشاط المختار.

وتختلف تقييمات الميزة النسبية حسب السياق المحدد الذي تتم فيه، بينما تتسم المزايا النسبية، بحُكم تعريفها، بالنسبية. ويمكن تحديد المزايا النسبية، في سياق الشراكات مع المنظمات الإقليمية، أثناء القيام بتقييم استراتيجي وفي إطار دراسات استقصائية تقنية منفصلة وفي أثناء عملية التخطيط المشترك.

٤٠ - ومع أن الأمم المتحدة قد طورت، على مدى عدة عقود، تجارب وخبرة وقدرات وعمليات واسعة في مجال دعم البعثات والمهام المتصلة بها، فإن ذلك لا يعني دائما أنها تتمتع بميزة نسبية في جميع مهام الدعم. وعلاوة على ذلك، قد تتطور المزايا النسبية مع مرور الوقت أو تحدد طبيعتها الظروف الفريدة التي تميز سياقا بعينه. فعلى سبيل المثال، لو أن الأمم المتحدة تعين عليها أن تطوّر عمليات ونظما مختلفة تماما للاضطلاع بمهمة من مهام الدعم بطريقة مختلفة وفي ظل ظروف تختلف عن الظروف التي تعرفها بعثات الأمم المتحدة، لربما كان أجدى أن تقوم جهة فاعلة أخرى بتقديم هذا الشكل من أشكال الدعم.

٤١ - وقد يحدث نقل المهام من جهة فاعلة ما إلى جهة فاعلة أخرى عند بدء تشغيل البعثات، أو خلال مرحلة الدعم اللوجستي، أو خلال مرحلة انتقالية أو تحسبا لها. ومن المرجّح أن يكتسب الاتحاد الأفريقي ميزة نسبية في مسؤوليات دعم إضافية بالنظر إلى تطويره لقدراته الداخلية، ومنها قاعدة اللوجستيات القارية وقدراتها على الاقتناء.

نموذج مرن لدعم البعثات

٤٢ - سبق فيما مضى أن استخدمت عدة نماذج لدعم البعثات الصادر بها تكليف أو المأذون بها من الاتحاد الأفريقي. ويمثل نموذج حزمة الدعم، الذي تطور مع مرور الوقت لدعم بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، أوسع الترتيبات نطاقا، حيث يشارك فيه العديد من الجهات الفاعلة، هي الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي والبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة، والشركاء دون الإقليميين وشركاء آخرون، كالاتحاد الأوروبي. وقدمت الأمم المتحدة الدعم إلى عمليتي دعم السلام التي اضطلع بها الاتحاد الأفريقي مؤخرا في مالي وجمهورية أفريقيا الوسطى، من خلال إدارتها صندوقا استئمانيا متعدد الشركاء، ولكن دورها كان محدودا في دعم البعثات المقدم للقوات قبل تحول البعثتين إلى عمليتين لحفظ السلام تابعتين للأمم المتحدة. وفي المقابل، قام الشركاء الخارجيون بمؤازرة قدرات الاتحاد الأفريقي في هاتين العمليتين، كما قدموا الدعم المباشر إلى الوحدات الوطنية. وأخيرا، في العمليات التي تعمل فيها الوحدات العسكرية في أراضيها الوطنية أساساً، مثل القوة المشتركة المتعددة الجنسيات لمكافحة جماعة بوكو حرام، وفرقة العمل الإقليمية التي يقودها الاتحاد الأفريقي للقضاء على جيش الرب للمقاومة، تتولى مسؤوليةَ دعم البعثات في المقام الأول فرادى البلدان المساهمة بقوات ويقدم لها الشركاء الدعم على أساس طوعي وثنائي.

٤٣ - وفي الحالات التي يستلزم فيها دعم البعثات التعاون بين عدة كيانات لكي يُكلل بالنجاح، يكون دعم البعثة أكثر فعالية عندما تؤدي كل جهة فاعلة المهام التي تدخل ضمن مجال خبرتها، مع الوضوح في تحديد الأدوار والمسؤوليات، وفي إطارٍ واضح للقيادة والتحكم. على أن أفضل الممارسات تشير إلى ضرورة بقاء بعض عناصر التخطيط والتنسيق والامتثال دائما ضمن نطاق المسؤوليات المشتركة وفي جو من الشراكة الحقيقية. ولا يمكن لترتيبات دعم البعثات التي تستفيد منها عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام أن تعتمد على نماذج ثابتة. وبدلا من ذلك، ينبغي استخدام نهج مرن يستند إلى مبادئ موحدة لدعم البعثات يتم تكييفها مع سياق واحتياجات عملية دعم السلام وتطبيقها عليهما من أجل تحديد الجهة الفاعلة التي تتمتع بميزة نسبية في الاضطلاع بكل مهمة من مهام دعم البعثات، سواء كانت

تلك الجهة مفوضية الاتحاد الأفريقي أم الأمانة العامة للأمم المتحدة أم البلدان المساهمة بقوات أو بأفراد شرطة، أم الشركاء دون الإقليميين أم الشركاء الخارجيين. ويتم التفكير في دعم البعثات منذ مراحل التخطيط الأولى، نظرا لأن اعتبارات الدعم تؤثر في قرارات التمويل والتكليف الأخرى. مثلما يتم فيه عرض الخيارات المتوفرة لدعم البعثات على مجلس السلم والأمن وعلى مجلس الأمن، وذلك في إطار الخيارات الموضوعة خلال التقييم الاستراتيجي المشترك وعلى نحو يتسق مع نماذج التمويل الموصى بها.

مبادئ دعم البعثات

٤٤ - ينبغي تقديم الدعم لعمليات دعم السلام التي يضطلع بها الاتحاد الأفريقي في الوقت المناسب وبطريقة تتسم بالكفاءة والفعالية والمساءلة. وينبغي أن تشمل المبادئ العامة التي تحكم دعم البعثات استخدام النشر التدريجي والمتحكم فيه؛ وتخفيف آثار دعم البعثات وحفظ مرونتها بالاستفادة من قدرات البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة، ومن الوحدات التمكينية والشركاء في التنفيذ؛ وخطوط الإمداد المتعددة والمشتركة من خلال العقود التجارية، ووسائل الدعم العسكرية وأصول القوات. وينبغي تكييف العمليات اللوجستية بفعالية على نحو يسمح بتجنب ازدواجية المناولة وتعدد مراحل التخزين المؤقت والهدر، مع الأخذ بعين الاعتبار أن عمليات البعثة وهياكلها الأساسية ينبغي أن يكون تأثيرها على الموارد الطبيعية والبيئة والمجتمعات المحلية المحيطة والمواقع الثقافية ضئيلاً إلى أدنى حد ممكن.

٤٥ - وتتولى البلدان المساهمة بقوات/أفراد شرطة مسؤولية إعداد الوحدات المشكلة للخدمة في عمليات السلام التابعة للاتحاد الأفريقي. وينبغي تمحيص الوحدات أثناء اختيارها، وتدريبُها على النحو الملائم وتجهيزها تجهيزا كاملا. ويجب أن تُنشر الوحدات ومعها الحد الأدنى من القدرة اللازم لكفالة الاكتفاء الذاتي من حيث الدعم المعيشي أثناء المرحلة الأولية، والقدرة على تحقيق الاكتفاء الذاتي المستدام في المراحل التالية. وينبغي للبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة مواصلة توفير الدعم من الخارج لوحداتها المنتشرة، بما في ذلك سلاسل الإمداد بالمواد الاستهلاكية وبقطع الغيار. ويجب هنا التنويه بالدور الحاسم الذي يؤديه الشركاء الثنائيون في مساعدة البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة في سد الثغرات في المعدات والقدرات. وبالإضافة إلى الاحتياجات التشغيلية، يجب أن يساعد التدريب السابق للنشر أفراد البعثة على فهم التزاماتهم بموجب القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين ومعايير السلوك، بما في ذلك ما يتعلق بحظر الاستغلال والانتهاك الجنسيين، كما يجب إتاحة المستوى المطلوب من القيادة والتحكم في الوحدات الوطنية لفرض الانضباط وضمان التقيد بهذه المعايير.

٤٦ - ويراعي الدعم المقدم من الأمم المتحدة اعتبارات من قبيل سلامة موظفي الأمم المتحدة وأمنهم ورفاهيتهم وتقديم الدعم ضمن الشفافية الكاملة والخضوع للمساءلة؛ والتطابق مع قواعد الأمم المتحدة وأنظمتها؛ والامتثال الصارم لسياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان، ولمعايير السلوك. وسوف تُبيّن هذه الترتيبات في مذكرة تفاهم بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي، وعلى نحو يتماشى مع معايير الأمم المتحدة وممارساتها.

مهام دعم البعثات

٤٧ - يجب أن تتوفر لدى كل بعثة، بغض النظر عن الولاية المخصوصة التي تناط بكل بعثة على حدة، القدرة على الاضطلاع بمجموعة أساسية من مهام دعم البعثات من أجل تنفيذ ولايتها. وسيستند قرار إسناد

المسؤولية عن إنجاز هذه المهام إلى الاتحاد الأفريقي أو الأمم المتحدة أو أي كيان آخر إلى تحديد الميزة النسبية على أساس كل حالة على حدة. وتشمل هذه المهام، على سبيل المثال لا الحصر، ما يلي:

- استقدام الموظفين وإدارة شؤونهم
- الميزنة والإدارة المالية وإدارة مراجعة الحسابات
- إدارة سداد التكاليف والمطالبات
- إدارة المشتريات والاقتناء والعقود
- إدارة الممتلكات
- مراقبة التحركات
- والنقل السطحي؛
- النقل الجوي
- إدارة حصص الإعاشة وخدمات المطاعم
- إدارة الوقود
- اللوازم العامة
- التخزين ومناولة المواد
- معالجة المياه ومياه الصرف الصحي
- معالجة النفايات الصلبة والنفايات الخطرة
- توليد الطاقة وتحقيق الكفاءة في استخدام الطاقة
- الهندسة وإدارة المرافق وخدمات المعسكرات
- إدارة أسطول المركبات وصيانتها
- خدمات طبية تشمل القدرة على الإجلاء الطبي
- التحقق من المعدات
- وخدمات نظم المعلومات الجغرافية المكانية ورسم الخرائط
- نظم تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات
- الإدارة البيئية
- دعم وتنفيذ أطر المساءلة والامتثال في مجال حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والسلوك والانضباط
- إدارة شؤون الرفاه
- وظائف الإدارة العليا الأخرى ذات الصلة.

٤٨ - ويحدد إطار مفصَّل للمساءلة السياسات والإجراءات التي تحكم الإجراءات التي يتعين اتخاذها، بما في ذلك تحديد الأدوار والمسؤوليات بوضوح، وتفويض السلطة، ووضع مؤشرات الأداء الرئيسية وأدوات الرصد والإبلاغ ومراجعة الحسابات وما إلى ذلك من متطلبات الرقابة وآليات تلقي الشكاوى والرد عليها.

٤٩ - وقد أشار التقرير عن مستقبل عمليات السلام التابعة للأمم المتحدة إلى أن الإطار الإداري الحالي لهذه العمليات يتسم بالبطء والتعقيد والعزوف عن المخاطرة، وقد أثبتت العمليات الحالية عدم فعاليتها حين طُبقت على بيئات متقلبة. ولهذه التحديات وقعها في هذا الوقت الذي يُطلب فيه من الأمم المتحدة أن تدعم عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام، بل هي أكثر وقعا حين يُطلب من الأمم المتحدة دعم عمليات أكثر حركية من تلك التي تضطلع بها هي نفسها، مثلما هو الحال مع العمليات الهجومية الصادر بها تكليف أو المأذون بها حاليا من الاتحاد الأفريقي، والتي تقوم بعمليات قتالية أو تقوم بمكافحة الإرهاب. وكما ذُكر في تقرير الاستعراض المشترك، يتعين على الأمم المتحدة أن تراجع عملياتها الإدارية وسياساتها وإجراءاتها الداخلية بغية تقديم دعم أكثر فعالية للعمليات الميدانية الحديثة، سواء كانت تلك العمليات تابعة لها أو للاتحاد الأفريقي. وقد بيّنتُ بالفعل خلال المناقشة المواضيعية التي أجراها مجلس الأمن بشأن حفظ السلام في ٦ نيسان/أبريل ٢٠١٧ أن تغيير القواعد والأنظمة لتيسير مهمة عمليات السلام من المجالات التسعة التي ستعمل المنظمة على إصلاحها.

سادسا - ضمان الامتثال في الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة لعمليات دعم السلام التابعة للاتحاد الأفريقي والإشراف على هذا الدعم

٥٠ - شجّع مجلس الأمن في قراره ٢٣٢٠ (٢٠١٦) الاتحاد الأفريقي على إعداد أطره المتعلقة بحقوق الإنسان والسلوك والانضباط لضمان الامتثال في تنفيذ عمليات دعم السلام للمعايير الإنسانية الدولية ومعايير حقوق الإنسان، ولضمان الإشراف والمساءلة، مع التشديد على أهمية هذه الالتزامات واشتراط قيام مجلس الأمن بالإشراف على العمليات التي يأذن بها. وقد حُدّدت معالم هذا الإطار في التقرير الذي أعدّه الممثل السامي لصندوق السلام التابع للاتحاد الأفريقي في آب/أغسطس ٢٠١٦. وتعمل مفوضية الاتحاد الأفريقي على تعميم مراعاة حقوق الإنسان في تخطيط البعثات وإدارتها، فضلا عن توحيد آليات الحماية في جميع بعثاتها - وهي لا توجد حاليا إلا في بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال. وعملا بالقرار ٢٣٢٠ (٢٠١٦)، يُتوقع من الاتحاد الأفريقي أن يقدم معلومات مستكملة عن النقاط المرجعية والجداول الزمنية المنقحة لتنفيذ ما تبقى من عناصر الأطر.

ألف - حقوق الإنسان

٥١ - اعترف الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة والدول الأعضاء في الأمم المتحدة بضرورة وضع وتنفيذ إطار متين وفعال لحقوق الإنسان لعمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام. فبعض عمليات دعم السلام التي يرجح أن يقوم بها الاتحاد الأفريقي، ولا سيما البعثات القتالية السريعة، تنطوي على مخاطر واحتياجات خاصة فيما يتعلق بالامتثال للمعايير الدولية لحقوق الإنسان والمعايير الإنسانية ومعايير التعامل مع اللاجئين.

٥٢ - وسيستلزم وضع إطار ملائم خاص بحقوق الإنسان لعمليات دعم السلام وتنفيذه وبناء القدرات المتصلة به استثمارا سياسيا وماليا كبيرا في المنظمتين من جانب المجتمع الدولي والدول الأعضاء والبلدان المساهمة بقوات. فالقدرة الحالية للاتحاد الأفريقي لا تضم إلا عددا قليلا جدا من الموظفين المتفرغين.

٥٣ - وإن الأمم المتحدة، بالنظر إلى ولايتها وخبرتها المؤسسية، في وضع قوي يمكّنها من تقديم الدعم والمشورة إلى الاتحاد الأفريقي بشأن وضع واعتماد السياسات والمنهجيات والإرشادات والآليات ذات الصلة في مجال الاختيار والفحص، والتدريب، والسلوك والانضباط، والرصد، والمساءلة، وحماية المدنيين، والقواعد والأنظمة التي توجه عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام، والتخطيط. وسيكون من الأهمية بمكان أن تستطيع الأمم المتحدة تكريس قدرات محددة وكافية لتلبية طلبات الدعم الواردة من الاتحاد الأفريقي.

٥٤ - لقد اعتمدت الأمم المتحدة في عام ٢٠١١ نهجا رسميا إزاء مسألة معايير حقوق الإنسان والدعم الذي تقدّمه الأمم المتحدة لقوات الأمن عن طريق إصدار سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان. وتحدد هذه السياسة المبادئ والتدابير التي تضمن توافق هذا الدعم مع مقاصد المنظمة ومبادئها الواردة في الميثاق والتزاماتها بموجب القانون الدولي باحترام وتعزيز وتشجيع احترام القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين. وقُدّمت ملاحظات مستقاة من التجارب الأخيرة في تنفيذ سياسة بذل العناية الواجبة في عمليات دعم السلام إلى مجلس الأمن في تقرير الاستعراض المشترك(A/71/410-S/2016/809). وإذا كانت سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان من الشروط المعمول بها داخل الأمم المتحدة في المقام الأول، فإن تنفيذها يوفر بلا شك حيّزا لدعم امتثال عمليات الاتحاد الأفريقي للمعايير الدولية لحقوق الإنسان والمعايير الإنسانية، ويحسّن بالتالي فرص النجاح الكامل للعملية.

٥٥ - ولكي تتحقق الشراكة المعززة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي بشأن السلام والأمن بالكامل، ينبغي للأمم المتحدة أن تعزّز بصورة كبيرة قدراتها وعملياتها وهياكلها القائمة في المقر لضمان الامتثال الكامل للشروط الواردة في سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان، بما في ذلك ما يتعلق بالتواصل مع الكيانات التي تتلقى دعمها، وبتوضيح الأدوار والمسؤوليات الخاصة بإجراء تقييمات المخاطر وتنفيذ تدابير التخفيف من حدتها. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن تكون لدى الأمم المتحدة القدرة المناسبة للاضطلاع بمهام الرصد والإبلاغ المطلوبة في مسرح العمليات التي تتلقى الدعم.

باء - السلوك والانضباط

٥٦ - تتطلب إدارة القوات المستقلة في عمليات حفظ السلام، بما في ذلك قوات الاتحاد الأفريقي، إطارا للمساءلة خاصا بهيكل خارجي للقيادة والتحكم، يعمل في إطار معايير سلوك الاتحاد الأفريقي. كما تتطلب آليات رصد لضمان الامتثال وآليات لضمان تقديم المساعدة للضحايا، عند الاقتضاء.

٥٧ - ويحتاج الاتحاد الأفريقي إلى وضع إطار للسلوك والانضباط يحدد التوقعات الاستراتيجية والبرنامجية والتشغيلية لكل الجهات المعنية - بما في ذلك الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي والبلدان المساهمة بقوات عسكرية وبأفراد شرطة. وسيتضمّن هذا الإطار ما يلي: (أ) معايير توازي معايير الأمم المتحدة وتنعكس في الاتفاقات الموحدة مع البلدان المساهمة بقوات عسكرية وبأفراد شرطة وسلطات البلدان المضيفة، عند الاقتضاء؛ (ب) وآليات رصد تكفل اتّساق التنفيذ مع معايير السلوك، وكذلك النظم التي تدعم أنشطة الرصد، من قبيل قواعد البيانات المتعلقة بتتبع سوء السلوك؛ (د) وآليات امتثال تضمن

اتخاذ التدابير الوقائية، ومنها التدريب، لتمكين العناصر النظامية من الاضطلاع بمسؤولياتها؛ والتدقيق والتوعية؛ (د) وتدابير للمساءلة بغية التصدي لحالات عدم الامتثال، بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، التخلّص فورا من الأفراد الذين يُبلغ عن انتهاكهم شروط الخدمة والاستعاضة عنهم بأفراد آخرين، وإنزال العقوبات في الحالات المثبتة، والملاحقة الجنائية، عند الاقتضاء، في الحالات الأخطر، مثل تلك التي تنطوي على الاستغلال والانتهاك الجنسيين؛ (هـ) وتدابير علاجية تعالج الضرر الذي يلحق بضحايا انتهاكات معايير السلوك، بما في ذلك الاستغلال والانتهاك الجنسيان؛ (و) وآليات إبلاغ تضمن الشفافية في مسائل السلوك والانضباط.

٥٨ - وتشكل معايير النشر المبينة في التوجيهات الخاصة بعمليات الأمم المتحدة لتنفيذ قرار مجلس الأمن ٢٢٧٢ (٢٠١٦) نقطة مرجعية حاسمة للاتحاد الأفريقي في وضع إطار للسلوك والانضباط وفي النظر في المعايير التي ينبغي أن تكون قائمة قبل نشر الوحدات العسكرية ووحدات الشرطة المشكلة.

٥٩ - ومن الضروري أيضا إبرام اتفاق بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي ينص على مستوى الدعم المتوقع من الأمم المتحدة وأنواعه ومداه عند تنفيذ إطار السلوك والانضباط الخاص بالاتحاد الأفريقي، مع ضمان أن تظل مسؤولية مكافحة الانتهاكات، مثل الاستغلال والانتهاك الجنسيين، ملقاة على عاتق الجهات الخاضعة للمساءلة مباشرة.

سابعا - خلاصة

٦٠ - لقد شهدت الشراكة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي تطورا كبيرا على مر السنين، وهم ما سبقت الإشارة إليه في عدة مناسبات سابقة. وأكد مجلس الأمن في القرار ٢٣٢٠ (٢٠١٦) من جديد التزامه بمواصلة تعزيز التعاون بين المنظمة والاتحاد الأفريقي، ولذلك فالقرار من المعالم الرئيسية في هذه الشراكة. وفي الأشهر الستة الماضية، أُحرز تقدم كبير على المستوى التقني بشأن الطرائق المختلفة التي يمكن أن تدعم بها الأمم المتحدة عمليات دعم السلام التي يضطلع بها الاتحاد الأفريقي، فضلا عن الضمانات اللازمة التي ينبغي وضعها لكي يكون إطار المساءلة مناسبا، وذلك من أجل تفعيل الشراكة المستقبلية بصورة أكثر انتظاما.

٦١ - وينبغي النظر إلى عمليات دعم السلام التابعة للاتحاد الأفريقي بوصفها أداة للمجتمع الدولي بأسره يتصدى من خلالها للأزمات في القارة الأفريقية. ويجب أن يؤخذ ذلك في الحسبان عند وضع تفكير استراتيجي جديد بشأن التنوع اللازم في عمليات السلام. وبالنظر إلى حدود عقيدة حفظ السلام التي تعمل بها الأمم المتحدة فيما يتعلق بإنفاذ السلام ومكافحة الإرهاب، فإن عمليات دعم السلام التابعة للاتحاد الأفريقي هي أداة للأمم المتحدة لكي تضطلع على نحو أفضل بمسؤوليتها عن صون السلام والأمن الدوليين في حالات معينة. وبالتالي فإن قدرة الاتحاد الأفريقي مكسبٌ للمجتمع الدولي. وتبيّن المبادرات الأفريقية في منطقة الساحل وفي حوض بحيرة تشاد وفي الصومال الدور التكميلي المتزايد الذي يضطلع به الاتحاد الأفريقي.

٦٢ - غير أن الاستعراض المشترك للآليات المتاحة لتمويل ودعم عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام، الذي أُجري بتكليف من مجلس الأمن، أشار إلى وجود عدد من الثغرات والتحديات المتكررة في القدرات ضمن عمليات دعم السلام التابعة للاتحاد الأفريقي، وهي ناشئة جزئيا عن محدودية الموارد

المالية المتاحة للاتحاد. ولذا، فإنه إذا كان من الواضح أن الاتحاد الأفريقي يجب عليه أن يمضي في بناء قدرته على التخطيط لبعثاته وتمويلها وضمان استمرارها والإشراف عليها، فإنه من الأهمية بمكان بالنسبة إلى المجتمع الدولي ككل كفالة التمويل الثابت والكافي لعمليات الاتحاد الأفريقي.

٦٣ - ففي العقد الماضي، استفادت هذه العمليات من الرقابة المشتركة بين المنظمتين. وبصرف النظر عن الجوانب التقنية العديدة المعلقة المتصلة بدعم الأمم المتحدة لعمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام، يظل القرار الرئيسي للمضي قدما بتأمين تمويل مستدام وتوسيع نطاق الدعم المقدم لعمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام قرارا سياسيا في المقام الأول.

٦٤ - وإذا كان الإطار المقترح لاتخاذ القرارات سيجعل العمل المشترك أكثر فعالية، فإنه يلزم القيام بمزيد من العمل التقني للاتفاق على طرائق العمل المشترك في التحليل والتخطيط والتقييم، وكذلك في تقديم التقارير إلى الهيئات الحكومية الدولية ذات المعنية. ويمكن لهذه الأدوات أن تساعد الدول الأعضاء في اتخاذ قرارات مستنيرة للتصدي لأي حالة بعينها، وكذلك في تنسيق تنفيذ المهام المأذون بها من جانب كل من الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي. ولكي يستمر هذا العمل، أوصي بأن يوافق المجلس على عملية التقييم والتخطيط المشتركة المقترحة في هذا التقرير، والتي يمكن تكييفها على أساس كل حالة على حدة، لدعم عملية اتخاذ القرارات في الهيئات التشريعية للمنظمتين المعنيتين.

٦٥ - وفيما عدا استخدام التبرعات من خلال الصناديق الاستئمانية، حددت الأمم المتحدة أربعة خيارات يمكن من خلالها استخدام الأقساط المقررة للأمم المتحدة للمساعدة في تلبية احتياجات عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام، مشيرة إلى أنه لا يوجد خيار صالح لجميع الحالات، هي: (أ) الإعانة في الظروف الاستثنائية أو الطارئة، (ب) والتمويل المشترك لميزانية يتم إعدادها من الجانبين، (ج) والاستعانة بمكتب دعم تابع للأمم المتحدة، (د) والتمويل المشترك لبعثة مختلطة. وثلاثة من هذه الخيارات جاهزة للاستخدام منذ اليوم. وأما خيار الميزانية المشتركة فيتطلب عملا إضافيا من جانب الأمانة العامة ومفوضية الاتحاد الأفريقي قبل أن يتسنى تنفيذه. وفي انتظار ذلك، أوصي بقوة أن يؤيد مجلس الأمن هذا الخيار من حيث المبدأ.

٦٦ - وتوصي الأمم المتحدة بأن يضع الاتحاد الأفريقي نظمه الخاصة لسداد تكاليف الأفراد والمعدات المملوكة للوحدات، بحيث تلبي هذه النظم احتياجات عمليات دعم السلام التابعة له. والأمانة العامة مستعدّة للعمل مع جميع الجهات المعنية للمساعدة في وضع إطار لهذا الغرض، مع التسليم بلزوم الحصول على موافقة الجمعية العامة على معدلات السداد التي يحددها الاتحاد الأفريقي والتي يتعين تسديدها عن طريق أقساط الأمم المتحدة المقررة، وعلى عملية يتم إنشاؤها لتيسير تطبيق سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان على عمليات تسديد التكاليف.

٦٧ - ويلاحظ هذا التقرير أيضا أنه ينبغي تكييف النهج المتبعة في دعم البعثات مع سياق أي عملية بعينها من عمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام. وينبغي الأخذ بنموذج مرن لدعم البعثات يتم فيه تقاسم عدد من المهام، من قبيل التخطيط والتنسيق والتحقق والامتثال. ومن المهم في هذا الصدد وضع هياكل مشتركة للتخطيط والتنسيق يعمل في إطارها الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة باعتبارهما شريكين، وعلى أساس مسؤوليات كل منهما المنصوص عليها في الميثاق وفي القانون التأسيسي، على النحو المبين أعلاه. وينبغي تحديد أدوار مقدمي الدعم من خلال تقييم للميزة النسبية، وينبغي أن تخضع هذه الأدوار للمراجعة

والتغيير. وسيزيد تعدد الجهات الفاعلة المقدمة للدعم، بما في ذلك البلدان المساهمة بقوات عسكرية وبأفراد شرطة، والاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة والشركاء على الصعيد دون الإقليمي والشركاء الآخرون، من تكاليف المعاملات ويستتبع تحديات في التنسيق، ولكنه قد يكون ضروريا لنجاح العمليات، بالنظر إلى القدرات والخبرات الفريدة من نوعها التي يمكن لكل جهة من الجهات الفاعلة أن تقدّمها.

٦٨ - وعلى النحو المشار إليه في تقرير الاستعراض المشترك، يجب على الأمم المتحدة أن تنقح عملياتها الإدارية وسياساتها وإجراءاتها الداخلية لتحسين الدعم المقدم للعمليات الميدانية الحديثة، سواء كانت عمليات تابعة لها أو من عمليات الاتحاد الأفريقي. وأعتزم استعراض هذه الإجراءات في سياقات العمليات الجارية لاستعراض هياكل السلام والأمن وإصلاح الإدارة. فلقد آن الأوان لوضع احتياجات الميدان في صميم عمليات الأمم المتحدة.

٦٩ - وأرحب بالجهود التي يبذلها الاتحاد الأفريقي في إعداد أطر الامتثال والمساءلة فيما يتعلق بحقوق الإنسان والسلوك والانضباط، بما في ذلك السياسات والآليات والعمليات الرامية إلى إدماج هذه العناصر في التخطيط للعمليات التابعة له وتحديد مهامها وتفعيلها، وفي تنمية القدرات والخبرات اللازمة لإعمال تلك العناصر.

٧٠ - ولا تزال الضرورة تستدعي بذل جهود كبيرة والقيام باستثمارات ضخمة في كلتا المنظمتين لاستكمال وضع أطر وقدرات فعالة وكافية للامتثال والمساءلة في هذه المجالات. والأمم المتحدة على استعداد لدعم الاتحاد الأفريقي في هذه الجهود، وإن كانت قد تحتاج إلى موارد إضافية لضمان الفعالية في دعم وضع تصور للآليات ذات الصلة وإنشائها وتحسينها لمنع ومكافحة انتهاكات القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان وحالات الاستغلال الجنسي والإساءات المرتكبة في سياق العمليات الأمنية.

٧١ - إننا نعيش في عالم شديد التقلب والاضطراب. ويتحتم على المسؤولين عن ضمان السلام والأمن النظر في مجموعة كاملة من السبل اللازمة للتصدي للتهديدات القائمة والناشئة. ومن شأن التفعيل الكامل للشراكة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي، ولا سيما عمليات دعم السلام التبعة للاتحاد، أن يتيح فرصة فريدة للمجتمع الدولي لمواجهة أي أزمة ناشئة في الوقت المناسب وبالوسائل التي تلائم السياق. فهذه شراكة لا مناص منها بالنظر إلى تعقيد النزاعات وتعددها في الوقت الحاضر.