الأمم المتحدة

A/63/666–S/2008/813

الجمعية العامة
مجلس الأمن

Distr.: General
31 December 2008
Arabic
Original: English

الجمعية العامة
الدورة الثالثة والستون
البند ٣١ من جدول الأعمال
استعراض شامل لكامل مسألة عمليات حفظ السلام من جميع نواحي هذه العمليات

مجلس الأمن
السنة الثالثة والستون

رسالتان متطابقتان مؤرختان ٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ موجهتان من الأمين العام إلى رئيس الجمعية العامة ورئيس مجلس الأمن

يشرفني أن أشير إلى قرار مجلس الأمن ١٨٠٩ (٢٠٠٨) بشأن التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية، الذي رحب فيه المجلس باقتراحي إنشاء فريق مشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة للنظر في أساليب دعم عمليات الاتحاد الأفريقي لحفظ السلام التي تنشأ بتكليف من الأمم المتحدة.

وأود إبلاغكم بأن الفريق، الذي أنشئ في ١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، قد اختتم أعماله وقدم إلي تقريره. ويسرني أن أحيل إليكم التقرير لتعميمه كوثيقة من وثائق الجمعية العامة ومجلس الأمن.

(توقيع) **بان** كي - مون

150109 130109 08-65951 (A)

تصدير

١ - لم يتحقق السلام بعد في أجزاء عدة من أفريقيا. فمن القرن الأفريقي إلى منطقة البحيرات الكبرى وإلى غرب أفريقيا لا تزال النزاعات مستوطنة. ولا تزال التهديدات الجديدة تقوض الاستقرار السياسي، رغم إحراز تقدم في السنوات الماضية في تحقيق السلام والنمو الاقتصادي.

٢ - وتتجلى تكلفة النزاعات في ملايين الأرواح التي تزهق. وعلاوة على ذلك، فإن انعدام الأمن العام يعرقل التنمية الاقتصادية وينشأ عنه عبء مالي ضخم يثقل كاهل المجتمع الدولي. وبالنظر إلى المشاكل المتصلة بتدمير الهياكل الأساسية، والأخطار البيئية، والتشريد، والأمراض والإصابات، فإن عواقب النزاعات تكون أكثر ضررا وأطول أمدا من النزاعات نفسها.

٣ - وفي حين أن هذه المشكلة ليست أفريقية صرفة، فإن أفريقيا هي القارة التي تشهدها بحدة أكبر. وهي القارة التي يلاحظ فيها من خلال عدد القضايا ونطاقها أنها لا تسترعي بالضرورة الاهتمام الذي تستحقه. ونتيجة لذلك، كثيرا ما تخفق محاولات المجتمع الدولي العديدة للتخفيف من حدة الفقر في أفريقيا في بلوغ أهدافها، وهي مشكلة تزيد من تفاقمها قضايا أخرى من قبيل انعدام الحكم الرشيد، والفساد، والمحسوبية، وتدني مستوى التعليم، ونقص الخدمات الصحية والاجتماعية التي تديم حلقة الفقر والعنف المفرغة.

٤ - وفي حين يمكن أن تكون القدرة العسكرية جزءا من أي حل ممكن، فإن السلام في القارة الأفريقية لا يمكن تحقيقه بنشر قوات عسكرية فحسب. إننا نحتاج إلى البحث عن استراتيجيات طويلة الأمد على الصعيدين القاري والوطني، وقبل ذلك كله، على الصُعد المحلية، تدعم جهود القادة السياسيين من أجل إيجاد حكم فعال وقدرات لإحلال الاستقرار الضروري. وإذاك فقط يمكنهم تلبية تطلعات الشعوب وكسر حلقة العنف.

٥ - ولا ينبغي للمجتمع الدولي عامة، وللدول الأعضاء الأفريقية خاصة، انتظار وقوع الأحداث قبل التحرك. وقد يكون إيفاد بعثة لحفظ السلام بمثابة استجابة، لكن العمل بفعالية على منع نشوب النزاعات بما يغني عن الحاجة إلى إيفادها خيار أفضل بكثير. غير أنه يلزم دعم هذا الخيار بقدرة على النشر يمكن الوثوق بها وإلا فستفقد آمال لا سبيل إلى تلبيتها. وبالتالي، تبرز حاجة أفريقيا إلى القدرة على تطبيق نهج شامل يتضمن إمكانية الاستجابة.

٦ - وقد حدثت زيادة هائلة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام منذ مطلع التسعينيات. وشهدت هذه العمليات نجاحات وإخفاقات لكن قلة من الناس من يجادلون بأنها

لم تحدث تأثيرا إيجابيا. وفي الوقت ذاته، أدرك الاتحاد الأفريقي الحاجة إلى إيجاد قدرته الخاصة للتصدي للأزمات في القارة. وهناك تآزر كبير سيتحقق بالاستفادة من قدرات كل من المنظمتين والاستناد إلى المزية النسبية التي يمكن أن يتيحها كل منها. بيد أن هذا يحتاج إلى تحديد واضح للعلاقة الاستراتيجية ضمن السياق العام لمسؤولية مجلس الأمن الرئيسية عن صون السلام والأمن الدوليين. كما يحتاج إلى الموارد اللازمة لتنفيذ مجموعة الأنشطة المتعلقة بمنع نشوب النزاعات وحلها، المتوخاة في إطار الهيكل الأفريقي للسلام والأمن. واتخذ مجلس الأمن القرار ١٨٠٩ (٢٠٠٨) الذي ''سلّم فيه بضرورة تعزيز إمكانية التنبؤ بالموارد المالية اللازمة لتمويل المنظمات الإقليمية عندما تضطلع بحفظ السلام في إطار ولاية للأمم المتحدة وباستدامة هذه الموارد والمرونة في الحصول عليها''. وبالفعل، فإن الانتشار الكامل لبعثات الاتحاد الأفريقي كثيرا ما يحد منه الافتقار إلى المعدات وعدم كفاية القدرات في مجال النقل، وغير ذلك من مواطن الضعف التشغيلية.

٧ - وعواقب عدم القدرة على التنبؤ بالدعم بادية بجلاء في بعثات الاتحاد الأفريقي وفي البعثات التي تشكلها المناطق دون الإقليمية. وللمساهمات التي تقدمها الجهات المانحة دور إيجابي للغاية لكنها كثيرا ما تقصر عن تلبية الحاجة. ولهذه الغاية، طلب مني الأمين العام، بعد أن تشاور عن كثب مع الاتحاد الأفريقي، أن أرأس فريقا يتألف من السيدة مونيكا جوما (كينيا)، والسيد جيمس دوبنز (الولايات المتحدة الأمريكية)، والسيد جان - بيير هالبواكس (موريشيوس)، والسيد توشييوكي نيوا (اليابان)، والسيد بهروز صدري (جمهورية إيران الإسلامية).

٨ - ويعكس مضمون التقرير توافق الآراء الذي توصلنا إليه بعد مناقشات مكثفة في إطار الفريق وبعد مجموعة من المشاورات مع مكاتب الأمم المتحدة المعنية بعمليات السلام والاجتماعات مع مؤسسات الاتحاد الأفريقي والدول الأعضاء فيه، وأعضاء الأمم المتحدة، وأمانتها العامة، والاتحاد الأوروبي، والجهات المانحة الحالية والمحتملة.

٩ - ويبحث تقرير الفريق سبل تحسين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي إمكانية التنبؤ بالموارد المالية اللازمة لتمويل عمليات السلام التي يصدر بها تكليف من الأمم المتحدة والتي يضطلع بها الاتحاد الأفريقي، واستدامة هذه الموارد والمرونة في الحصول عليها، مع التركيز بوجه خاص على النشر السريع والفعال لقوات حسنة العدة وعلى فعالية ترتيبات دعم البعثات.

١٠ - ويوصي الفريق بإنشاء صندوق استئماني متعدد المانحين لغرض دعم قدرة الاتحاد الأفريقي على حفظ السلام الذي ينبغي أن يقوم على أساس أن تأخذ أفريقيا بزمامه.

والهدف من إنشاء هذا الصندوق هو في آن معا توحيد شتى مصادر الدعم الحالية للاتحاد الأفريقي وكفالة موارد إضافية من الجهات المانحة الحالية والجديدة استنادا إلى مرفق السلام في أفريقيا الذي يموّله الاتحاد الأوروبي. ومن أهداف الصندوق الرئيسية بناء القدرات في الاتحاد الأفريقي كي يضطلع بمجموعة الأنشطة المتصلة بالإنذار المبكر، ومنع نشوب النزاعات، وحلها، والتعمير بعد انتهاء النزاعات.

١١ - وعلاوة على ذلك، يوصي الفريق باستخدام 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. وللتأهل للحصول على هذا الدعم، يعتقد الفريق أنه 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.

١٢ - ولئن كان الفريق يعلم أن هاتين التوصيتين لن تعالجا تماما المشاكل التي يصطدم بها السلام في أفريقيا، فإني أعتقد أنهما يشكلان تقدما كبيرا في عملية طويلة تهدف إلى الاستفادة من المزايا النسبية للاتحاد الأفريقي.

(توقيع) رومانو **برودي**
رئيس الفريق المشترك بين
الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة
المعني بأساليب دعم عمليات
الاتحاد الأفريقي لحفظ السلام

تقرير الفريق المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة المعني بأساليب دعم عمليات الاتحاد الأفريقي لحفظ السلام

موجز

رحب مجلس الأمن، في قراره ١٨٠٩ (٢٠٠٨)، بمقترح الأمين العام الداعي إلى إنشاء فريق مشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة لإمعان النظر في أساليب تقديم الدعم إلى عمليات حفظ السلام، ولا سيما توفير التمويل والمعدات والدعم اللوجستي لبدء تشغيلها، وإمعان النظر في الدروس المستخلصة من الجهود التي اضطلع بها الاتحاد الأفريقي في الماضي والتي يضطلع بها حاليا في مجال حفظ السلام.

ويقدم هذا التقرير استعراضا عاما للمسائل الرئيسية التي تمت مناقشتها مع طائفة واسعة من المحاورين بشأن زيادة مشاركة الاتحاد الأفريقي في منع نشوب النزاعات، وحفظ السلام والتعمير بعد انتهاء النزاعات. ومن بين هذه المسائل السلام والاستقرار في أفريقيا؛ والدروس المستخلصة من عمليات الاتحاد الأفريقي لحفظ السلام؛ والعلاقات الاستراتيجية بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي؛ والقدرة المؤسسية الأفريقية؛ وإنشاء القوة الاحتياطية الأفريقية؛ والموارد والاحتياجات اللوجستية؛ وتمويل عمليات حفظ السلام وبناء قدرة طويلة الأمد؛ وكذلك تنسيق الدعم.

وعلاوة على تناول العلاقة الاستراتيجية بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي، يقدم الفريق عددا من التوصيات لتعزيز العلاقة المتبادلة وإقامة شراكة أكثر فعالية لدى معالجة المسائل الواردة في جداول الأعمال المشتركة.

وبخصوص تعزيز إمكانية التنبؤ بالموارد المالية اللازمة لتمويل عمليات حفظ السلام التي تأذن بها الأمم المتحدة والتي يضطلع بها الاتحاد الأفريقي واستدامة هذه الموارد والمرونة في الحصول عليها، يوصي الفريق بإنشاء آليتين ماليتين جديدتين. تعتمد أولاهما على التمويل الذي تقدمه الأمم المتحدة في إطار الأنصبة المقررة وتهدف إلى دعم عمليات محددة لحفظ السلام. وينبغي أن يتم ذلك حسب كل حالة على حدة لدعم عمليات الاتحاد الأفريقي لحفظ السلام التي يأذن بها مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة لفترة تصل إلى ٦ أشهر. وينبغي في البداية، على الأقل، أن يتم بصفة رئيسية توفير هذا الدعم عينيا. وينبغي أن تركز ثانيتهما، وهي صندوق استئماني متعدد المانحين ممول بالتبرعات، على بناء قدرة شاملة لمنع نشوب النزاعات وحلها، فضلا عن بناء المؤسسات، وينبغي أن يصمم لاجتذاب مانحين

جدد فضلا عن المانحين الحاليين، مع تعزيز ملكية أفريقيا له.

ويوصي الفريق بأن ينظر الاتحاد الأفريقي في تطوير قدرته اللوجستية ويستكشف خيارات مبتكرة بما في ذلك العقود التجارية متعددة الوظائف.

وأخيرا، يوصي الفريق بإنشاء فريق مشترك بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي لبحث طرائق تنفيذ التوصيات المذكورة أعلاه.

أولا – مقدمة

١ – اتخذ مجلس الأمن، في اجتماعه الرفيع المستوى المعقود في ١٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٨، القرار ١٨٠٩ (٢٠٠٨) حيث سلّم ''بضرورة تعزيز إمكانية التنبؤ بالموارد المالية اللازمة لتمويل المنظمات الإقليمية عندما تضطلع بحفظ السلام في إطار ولاية للأمم المتحدة وباستدامة هذه الموارد والمرونة في الحصول عليها''. وهذا أفضى إلى إنشاء فريق ترد أسماء أعضائه في المرفق الأول لهذا التقرير، عهد إليه بولاية ''إمعان النظر في أساليب تقديم الدعم إلى عمليات حفظ السلام هذه، ولا سيما توفير التمويل والمعدات والدعم اللوجستي لبدء تشغيلها، وإمعان النظر في الدروس المستخلصة من الجهود التي اضطلع بها الاتحاد الأفريقي في الماضي والتي يضطلع بها حاليا في مجال حفظ السلام'' (قرار مجلس الأمن ١٨٠٩ (٢٠٠٨)).

٢ – وتشير اختصاصات الفريق، الواردة في المرفق الثاني لهذا التقرير، إلى أن الهدف هو تقديم ''توصيات محددة عن السبل التي يمكن للأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي أن يستكشفا بها إمكانية تعزيز قابلية التنبؤ بالموارد المالية اللازمة لتمويل عمليات السلام التي يصدر بها تكليف من الأمم المتحدة والتي يضطلع بها الاتحاد الأفريقي واستدامة هذه الموارد والمرونة في الحصول عليها، مع التركيز على النشر السريع والفعال لقوات حسنة العدة وترتيبات فعالة لدعم البعثات''. ولذلك، أولى الفريق الأولوية لبحث الصعوبات الناجمة عن الافتقار إلى التمويل المضمون وإسداء المشورة في سبل التغلب عليها دعما لاستحداث قدرة طويلة الأمد لحفظ السلام.

٣ – ولئن صيغت الاختصاصات بعبارات تقنية، فإن مهمة الفريق سياسية في جوهرها إذ تشمل طبيعة وبنية الشراكات بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي، والمنظمات الإقليمية. وقد أبرز تقرير الأمين العام (S/2008/186) عن العلاقة بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية، وخاصة الاتحاد الأفريقي، في مجال صون السلام والأمن الدوليين ضرورة قيام مجلس الأمن بتحديد ''الدور الذي تقوم به المنظمات الإقليمية في مجال صون السلام والأمن الدوليين'' وتوضيح ''طبيعة الشراكات'' مع التشديد على سبل استحداث آليات تعزز التفاهم والتنسيق الفعال في شتى أنشطة منع نشوب النزاعات وحلها. ونؤكد على ضرورة عمل الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي على بلورة استجابة متسقة للأزمات في القارة وعلى ما يترتب من آثار على عملها بموجب ولاية تصدر عن مجلس الأمن.

٤ – وتشاور الفريق قدر استطاعته مع الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي والجماعات الاقتصادية الإقليمية والاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء في الوقت المحدود المتاح له. وسيقدم

التقرير تحليلا عاما للمسائل الرئيسية التي انبثقت عن مختلف المناقشات ويبحث السبل الممكنة لتعزيز القدرات على المدى الطويل، بما في ذلك الآليات المستدامة للتمويل لكي تنظر فيها الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي والهيئات الأخرى، حسب الاقتضاء. وهكذا، ينبغي اعتبار هذا التقرير خطوة في عملية أطول تحتاج إلى مزيد من المشاورات والعمل لوضع توصياته الرامية إلى تحسين تمويل عمليات الاتحاد الأفريقي لحفظ السلام.

٥ - واسترشد الفريق لدى وضع توصياته بضرورة بناء قدرة الاتحاد الأفريقي على حفظ السلام، انسجاما مع أهداف الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة والميثاق التأسيسي للاتحاد الأفريقي، اللذين يشددان على ضرورة تعزيز السلام والأمن والاستقرار في القارة. ولدى بحث الاحتياجات، من المستحيل الفصل بين الحاجة إلى تحسين دعم قدرة الاتحاد الأفريقي على حفظ السلام من جهة وسياق الأمن الجماعي والقضايا السياسية والاستراتيجية الأعم الكامنة وراء ذلك من جهة أخرى.

٦ - وفي هذا السياق، تم التشديد تحديدا على ما يلي:

(أ) الإقرار بأولوية مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة في مجال صون السلام والأمن؛

(ب) ضرورة تعزيز العلاقة الاستراتيجية بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي، وتحديدا بين مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ومجلس السلام والأمن التابع للاتحاد الأفريقي، والأمانة العامة للأمم المتحدة ومفوضية الاتحاد الأفريقي، كأساس لشراكة أكثر فعالية لدى معالجة القضايا ذات الاهتمام المشترك؛

(ج) هدف الاتحاد الأفريقي المتمثل في وضع سياسة شاملة للسلام والأمن؛

(د) ضرورة توفير الموارد لعمليات حفظ السلام بطريقة مطردة يمكن التنبؤ بها دون تقويض قيمة المرونة المتصلة بقدرة المنظمات الإقليمية على الاستجابة بسرعة للأزمة؛

(هـ) الحاجة إلى قيام الاتحاد الأفريقي بإيجاد قدرات مؤسسية تمكنه من تنفيذ تلك السياسة، وبخاصة الحاجة إلى قدرات متكاملة لتخطيط أنشطة منع نشوب النزاعات وحفظ السلام، وإدارتها ودعمها؛

(و) ضرورة تحديد آليات لتقديم الدعم المالي واللوجستي تركز على احتياجات الاتحاد الأفريقي على الصعيد القاري، مع الإقرار بالآثار المترتبة على الصعيدين دون الإقليمي والوطني كلبنات أساسية لقدرة الاتحاد الأفريقي على حفظ السلام؛

(ز) أهمية التنسيق الوثيق بين جميع الشركاء الدوليين الداعمين لبناء قدرات الاتحاد الأفريقي؛

(ح) ضرورة دعم مبادرات بناء القدرات ببرامج تدريبية فعالة يوفر لها التمويل المناسب.

٧ - وبرغم ضرورة اقتراح حلول تقنية يمكن بها حل المشكلة، فمن الواضح أن المسألة قيد النظر سياسية أكثر منها تقنية. وخيارات التمويل لا يصعب تحديدها وهي عموما معروفة تماما، وبخاصة في حالة تشكيل بعثات حفظ السلام الإقليمية في أفريقيا. ويكمن التحدي في مسألة ما إذا كان ينبغي أم لا توفير التمويل من الأنصبة المقررة للأمم المتحدة عندما يأذن مجلس الأمن ببعثة لحفظ السلام ليضطلع بها الاتحاد الأفريقي. والقيد الذي يفرضه هذا التباين حدا بالفريق إلى التركيز على الخيارات الممكنة في إطار التمويل الحالي، أو صيغه التكييفية، وسيقتضي اعتماد بدائل ثورية أبعد مدى تغييرا جوهريا في النهج الذي تتبعه من جميع الجهات المعنية، بما في ذلك إصلاح الهياكل الرئيسية لسياسة تعددية الأطراف.

٨ - ومن الهام أيضا الإقرار بما لأحداث أخرى جارية من تأثير على قدرة المجتمع الدولي على إيجاد التمويل اللازم لدعم إيفاد بعثات الاتحاد الأفريقي لحفظ السلام وبناء القدرة الطويلة الأمد. وقد ارتفعت ميزانية الأمم المتحدة لحفظ السلام من ١,٥ بليون دولار في الفترة ١٩٩٩-٢٠٠٠ إلى ٧,١ بلايين دولار للفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩. وما زال المجتمع الدولي ملتزما في العراق وأفغانستان. وتستمر الطلبات دون هوادة للحصول على الدعم. وعلاوة على ذلك، هناك غموض كبير تولد عن الأزمة المالية العالمية الراهنة.

٩ - ويلاحظ الفريق أن الاتحاد الأفريقي وشركاءه، بما فيهم الأمم المتحدة، أحسنوا فيما قاموا به من أعمال لكفالة دعم عمليات الاتحاد الأفريقي للسلام وتطوير قدرة طويلة الأمد. لكنه يشير إلى أن الكثير منها مخصص في الغالب وتمليه إما الحاجة إلى التصدي لأزمة محددة، كثيرا ما تتجاوز قدرة الاتحاد الأفريقي، وإما مصالح أخرى. وربما يوفر هذا الدعم حلا يلبي احتياجات قصيرة الأمد لكنه لا يبني قدرة طويلة الأمد للاتحاد الأفريقي.

ثانيا – صون السلام والأمن – التحدي العالمي

١٠ – يدل تعقد عمليات حفظ السلام الحديثة على أن أي منظمة منفردة لا تستطيع أن تتصدى لهذا التحدي لوحدها. فالتهديدات الأمنية تتطلب أكثر من أي وقت مضى اتباع نهج جماعي يقوم على مجموعة من الشراكات التي ينبغي لها أن تسعى إلى تحقيق التنسيق على المستويين الاستراتيجي والبرنامجي على السواء. وينبغي لها أيضا أن تستفيد إلى أقصى حد من الطاقات التي يمكن للمنظمات المعنية، ولا سيما المنظمات الإقليمية، الإسهام بها.

١١ – ومن الضروري إعادة تأكيد المسؤولية الجماعية عن السلام والأمن العالميين من أجل إظهار التغييرات التي حدثت في السنوات الأخيرة. وثبت أن عمليات حفظ السلام التي أطلقها الاتحاد الأفريقي والمنظمات دون الإقليمية الأفريقية شكلت نواة مفيدة للجهود الأوسع نطاقا التي قادتها الأمم المتحدة وأفضت إلى إحلال سلام دائم في البلدان المعنية، وخير مثال على ذلك سيراليون وبوروندي. إلا أن هناك اتجاها متزايدا غير طبيعي وغير مرغوب فيه تُركت فيه منظمات تفتقر إلى القدرات اللازمة لتتحمل العبء الأكبر فيما يتعلق بتقديم استجابة المجتمع الدولي الأولية، بينما لم تشارك في ذلك منظمات أخرى أقدر منها. ويولِّد هذا الانعكاس في المسؤوليات اتجاها يسود فيه إهمال لا ينطوي على سوء نية تُراعى فيه المصالح أولا بدلا من القدرات.

١٢ – وبالنظر في العمليات السابقة، يتضح أن الاتحاد الأفريقي يواجه تحديات خاصة. وما يبين هذا التحدي هو النزاعات الحديثة والجارية في أفريقيا، كما في الصومال ومنطقة دارفور في السودان وجمهورية الكونغو الديمقراطية في غرب أفريقيا. وتنشأ عن هذا التعقيد، من حيث نطاق الاستجابات التي تتراوح بين الوساطة والتدخل، مطالب لا تتناسب إطلاقا مع الموارد المتاحة لتلبيتها. وفي هذا الصدد، ينبغي لأي توصية من التوصيات المقدمة للخروج من هذه المتاهة أن تركز على تلبية احتياجات الاتحاد الأفريقي ولا ينبغي بالضرورة أن تنشئ سابقة للمناطق الأخرى.

١٣ – وما زال يجري إقحام منظمات ضعيفة في بعثات معقدة ومتفجرة دون أن تمتلك تلك المنظمات القدرات اللازمة لتحقيق النجاح، أو تفرض على تلك المنظمات قيود شديدة لا تتمكن معها من تحقيق أهدافها بالكامل. والمثالان الأخيران لدارفور والصومال يبينان هذه النقطة بوضوح: فهما عمليتان من أصعب العمليات وأقلها حصولا على الدعم من حيث نشر القوات. وتتمثل الأدلة الأخرى على وجود هذه المشكلة في الضغوط التي يعاني منها الاتحاد الأفريقي للقيام بعمليات نشر في الحالتين على السواء. وفي حين أن الافتقار إلى الموارد يعرض العمليات لخطر الفشل الذريع، فإن الاعتماد على الدعم الخارجي فيما يتعلق بالنشر

والإنفاق يجعل الاتحاد الأفريقي في موقف يفضي على اضطلاعه بالمسؤولية عن بعثات لا يملك من أجلها قدرة أو سيطرة مؤسسية أو إدارية كافية. وتشهد الإنجازات التي حققتها هذه البعثات على استعداد الاتحاد الأفريقي للتصدي للتحديات الصعبة، إلا أن ذلك لم يكن دون دفع ثمن ما، كما تبين ذلك الأحداث الأخيرة كأحداث حسكنيته في دارفور. وينبغي تقييم النشر في ظل هذه الأوضاع بدقة. ورغم ضرورة تشجيع الجهات المانحة على توفير الدعم المالي لجهود حفظ السلام الإقليمية، لا ينبغي لها أن تتوهم أن هذا بديل لقدرة أكبر من المشاركة الدولية المباشرة.

١٤ - وقد يكون من غير الواقعي توقع حدوث طفرة هائلة في نشر قوات من البلدان الواقعة خارج أفريقيا لدعم بعثات حفظ السلام في القارة. ورغم أن العديد من البلدان ملتزمة بتحقيق السلام والأمن في مناطق أخرى من العالم، فإن زيادة مشاركة المجتمع الدولي في أفريقيا ما زالت من الأهداف المهمة. ولا ينبغي النظر إلى إنشاء هيكل السلام والأمن الأفريقي على أنه دليل على قلة الحاجة إلى مشاركة دولية، بل ينبغي النظر إليه بمثابة فرصة لوضع مجموعة من الاستجابات المناسبة.

١٥ - وقد تغيرت ظروف العديد من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة مع تطور اقتصاداتها. وبالإضافة إلى ذلك، للعديد من هذه البلدان مصالح في القارة الأفريقية تتجاوز الرغبة العامة في تحقيق الاستقرار. وينبغي تشجيع كل البلدان، سواء منها التي دأبت على المشاركة تقليديا أو ذات الاقتصادات الناشئة، من التي تملك الموارد و/أو لها مصالح في أفريقيا، بفعالية أكبر بكثير، على دعم إنشاء قدرة أفريقية لحفظ السلام. وفي آخر المطاف، لن يكون الاتحاد الأفريقي قادرا على التصدي للأزمات بفعالية إلا إذا توافر ما يكفي من الالتزام السياسي والمالي من دوله الأعضاء ومن المجتمع الدولي بصفة أعم.

١٦ - ومع ظهور تهديدات جديدة للسلام والأمن، واستمرار تعقد البيئة التي يُتوقع من حفظة السلام العمل فيها، تتزايد بما يتناسب مع ذلك أهمية نشر بعثات حفظ سلام تتمتع بالقدرة والمصداقية. وتستلزم المقتضيات الجديدة تفكيرا جديدا. ويستلزم التعقيد مزيدا من قابلية الاستجابة. وكلاهما يتطلب قدرات أكبر. والحق أن من غير المستصوب توقع نشر بعثات حفظ سلام في الأوضاع المضطربة دون توافر الوسائل الضرورية. فتلك صيغة محكوم عليها بالفشل. ونحن كمن يخدع نفسه لو اعتقدنا أن وجودا ما في الميدان أفضل من عدم القيام بأي شيء. فمع عدم توافر القدرات اللازمة، يتسبب اتباع نهج من هذا القبيل في مخاطر كبيرة، لا تتعلق بالفشل فحسب، بل تتعلق أيضا بزيادة تطلع الناس إلى ما لا يمكن

تحقيقه. بل إن الأسوأ من ذلك هو أن هذا النهج يقوض مصداقية حفظ السلام ويضعف المنظمة المسؤولة.

١٧ - ويتوقف بناء القدرات اللازمة على اجتماع الإرادة السياسية وتوافر الموارد معا. فغياب الإرادة السياسية يقوض المصداقية، بينما يزيد نقص الموارد من تفاقم المشكلة بالحد من قدرة البعثة على تنفيذ ولايتها. وفي كلتا الحالتين، سيلزم اتخاذ قرارات صعبة لأن الموارد لها حدود وتوفيرها لبناء قدرة حفظ السلام سيؤثر على أولويات محتملة أخرى ضمن البرنامج العشري لبناء قدرات الاتحاد الأفريقي الذي أقره قادة العالم في الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ (قرار الجمعية العامة ١/٦٠).

١٨ - ومن المرجح أن يتزايد التنافس على طلب الموارد مع زيادة تعقد الولايات وزيادة التطلعات. وهذا يبرز ضرورة أن يعمل المشاركون في صون السلام والأمن سوية في شراكة فعالة إذا ما أرادوا تحقيق أهدافهم. وقد أُحرز تقدم في هذا الصدد، وحققت تلك المنظمات والدول الأعضاء بشكل متزايد فهما أفضل بكثير لكيفية العمل سوية، لكن العديد من الترتيبات ما زالت في مرحلة التطوير وما زالت مخصصة. وهي ليست بالضرورة نتيجة لرؤية استراتيجية مشتركة.

١٩ - ولا يحتمل أن يقل الطلب على قدرات حفظ السلام في المستقبل القريب. بل إن هذا يزيد من أهمية كفالة ألا يُنظر إلى حفظ السلام بأنه بلسم شاف لكل العلل. ولا ينبغي بذل قصارى الجهد من أجل إيجاد رؤية استراتيجية مشتركة فحسب، بل ينبغي أيضا أن يُنظر إليها في السياق الأوسع نطاقا لأنشطة منع نشوب الصراع، وحفظ السلام، والتعمير بعد انتهاء الصراع. ولا ينبغي أن تكون بعثات حفظ السلام هي الرد الذي مبعثه الفشل. ويجب أن تُستخدم هذه البعثات على النحو المناسب وينبغي ألا تنشر إلا عندما يكون هناك فهم واضح للأهداف اللازم تحقيقها، وكيف تتعلق أنشطتها بالعملية السياسية وعملية التعمير الأطول أجلا، وكيف يتم توفير الموارد لها. وما لم تتضح هذه المسائل، ينشأ خطر خروج البعثات عن وجهتها وتحولها إلى جزء من المشكلة لا من الحل.

٢٠ - ويشكل الأمن شرطا مسبقا للتنمية المستدامة في الأجل الطويل، ولا يتضح هذا في أي مكان آخر أكثر من أفريقيا حيث ما زالت التراعات تقوض تطلعات الشعوب. ولا تنحصر ضرورة التصدي لهذا التحدي في أفريقيا وحدها؛ بل لها آثار على المجتمع الدولي ككل في عالم تتزايد عولمته.

ثالثا – السلام والاستقرار في أفريقيا

٢١ – نفذت ثلاث وستون بعثة من بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام منذ عام ١٩٤٨، نصفها تقريبا في أفريقيا. وشاركت قوات أفريقية في جميع هذه البعثات عدا عشرة منها. ويشكل حفظة السلام في أفريقيا حاليا حوالي ٧٥ في المائة من حفظة السلام التابعين للأمم المتحدة المنتشرين على نطاق العالم، وينتمي ٤٠ في المائة منهم إلى بلدان أفريقية مساهمة بقوات. وتصل ميزانية عام ٢٠٠٨ لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام المنشورة في القارة الأفريقية إلى ٥,١٦٢ بليون دولار.

٢٢ – وقد شهدت السنوات الأخيرة تعاونا وتفاهما متزايدين بين المنظمات الدولية والمنظمات الإقليمية. ففي الإطار الأفريقي، تشكل الشراكة الاستراتيجية بين أفريقيا والاتحاد الأوروبي والإعلان المشترك بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي الصادر في ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦ معلمين رئيسيين، إلا أنه من الضروري تطوير ما يمثلانه من مثل عليا، وما زال من الضروري وضع آليات أكثر تفصيلا وفعالية؛ وينطبق هذا أيضا على العلاقة الآخذة في التطور بين الاتحاد الأفريقي والمنظمات الأفريقية دون الإقليمية. والمهم في هذه العلاقة هو المفهوم الذي يرى أن الجماعات الاقتصادية الإقليمية تشكل ركائز أساسية لهيكل الاتحاد الأفريقي للسلام والأمن. ولذلك، ينبغي أن تتوافر في المشاركة في أفريقيا جميع عناصرها المكونة. ويجب أن تقوم على أسس متينة تكفل تحقيق استجابة مناسبة للظروف. وربما يكون هذا بنشر بعثة تابعة للاتحاد الأفريقي، أو ربما يتطلب الأمر قدرات تفوق القدرات المحتمل توافرها في أفريقيا، سواء في شكل بعثة تابعة للأمم المتحدة أو تحالف متعدد الجنسيات. ولا يقلل إنشاء قدرة أفريقية معززة من الحاجة إلى أشكال أخرى من المشاركة الدولية، بل يوسع بالأحرى من نطاق الخيارات المتاحة ويستفيد من الطاقات يستطيع أن يسهم بها الاتحاد الأفريقي والمنظمات دون الإقليمية.

٢٣ – وقد قام الاتحاد الأفريقي، كي يؤدي دوره، بإنشاء الهيكل الأفريقي للسلام والأمن الذي يضم مجموعة من أنشطة منع نشوب الصراع مدعومة بفريق الحكماء، والنظام القاري للإنذار المبكر، وعناصر الاستجابة دون الإقليمية الخمسة التي تشكل القوة الاحتياطية الأفريقية، ومجلس السلام والأمن بوصفه الهيئة الرئيسية لصنع القرارات. ويشكل التمويل أحد التحديات الكبرى لكنه ليس التحدي الوحيد على الإطلاق. وما زالت تركيبة الهيكل الأفريقي للسلام والأمن تتطور، لكن رغم مختلف الجهود المبذولة، تواجه مفوضية الاتحاد الأفريقي بعض الصعوبات في مسايرة الطلبات الناشئة المتزايدة، ولا سيما في ضوء التطلع إلى القدرة على الاستجابة بسرعة ومصداقية لحالة مثل الحالة التي وقعت في رواندا.

رابعا – الدروس المستخلصة من بعثات حفظ السلام في أفريقيا

٢٤ – نظمت منذ عام ١٩٨٩ ثماني عمليات لحفظ السلام تابعة للاتحاد الأفريقي أو ذات صفة دون إقليمية، وذلك في ليبريا (١٩٩٠-١٩٩٣)؛ وسيراليون (١٩٩٧-١٩٩٩)؛ وغينيا – بيساو (١٩٩٩)؛ وكوت ديفوار (٢٠٠٣-٢٠٠٤)؛ وبوروندي (٢٠٠٣-٢٠٠٤ و ٢٠٠٧ حتى تاريخه)؛ ودارفور (٢٠٠٤-٢٠٠٧)؛ وجزر القمر (٢٠٠٨)؛ والصومال (٢٠٠٧ حتى تاريخه). وخلفت أربعا من هذه العمليات الثماني عمليات تقودها الأمم المتحدة، وهناك عملية واحدة تنفذ كعملية مختلطة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي. وتنعم ستة من المجتمعات الثمانية بالسلام اليوم، لكن بعثات حفظ السلام أو ما تلاها من بعثات لإعادة الإعمار بعد انتهاء النزاع ما زالت قائمة في جميع تلك البلدان.

٢٥ – وثمة دروس يمكن استخلاصها من هذه البعثات، ومن بينها الحاجة الملحة إلى تنمية القدرة على دعم العمليات. ويشمل ذلك العديد من المسائل المتعلقة بالقدرات التي واجهتها الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي، وبخاصة الحاجة إلى تكوين ونشر بعثات تتمتع بالقدرات المناسبة ضمن إطار زمني موافق للاحتياجات. ومن المهم ضمان نشر البعثات بعد تزويدها بما تحتاج إليه، وإلا فإنها ستوكل بولاية لا قدرة لها على إنجازها، وسينجم عن ذلك نشرها تدريجيا، وهو أمر أكثر تكلفة في الأجل الطويل، لا من حيث الموارد فحسب، بل من حيث الأثر على المدنيين في البلد المعني أيضا. وفي مثالي دارفور وجمهورية الكونغو الديمقراطية بيان ساطع لنتائج ذاك الافتقار إلى القدرة.

٢٦ – وقد واجهت الأمم المتحدة التحديات نفسها فيما يتعلق بتعزيز الفعالية، واتخذت خطوات لمعالجتها، ووضعت مبادئ توجيهية لحفظ السلام في هذا الصدد؛ وأجرت تغييرات على هياكلها وإجراءاتها سعيا منها لتعزيز قدرتها المؤسسية؛ وأنشأت مخزونات النشر الاستراتيجية وسلطة الدخول في التزامات قبل صدور الولاية لتوفير التمويل الأولي اللازم لبدء عمل البعثات.

٢٧ – وقد دلت البعثات الأفريقية على قيمة الاستجابة السريعة لتوفير القدر الأولي من الاستقرار اللازم للتوصل إلى حل أطول أجلا، بيد أن نطاقها وقدرتها على تنفيذ ولاياتها كانا محدودين في الغالب. ومن الواضح أن الافتقار إلى الموارد كان أحد العوامل، لكن الصعوبات في إرساء الأسس التي تقوم عليها التسوية الطويلة الأجل بعد انتهاء النزاع، إذا لم تكن تتعلق بالموارد، كانت عاملا آخر. وقد توجه التركيز حتى الآن نحو النشر العسكري المترافق بقدرة صغيرة لمعالجة مسائل ما بعد انتهاء النزاع الأوسع نطاقا، أو التنسيق مع الوكالات الأخرى الموجودة في البلد، بما يؤدي إلى تنفيذ الولاية بصورة تعاقبية بدلا من تنفيذها بصورة متزامنة.

ومن الضروري أن تتوافر للبعثة القدرة على الانضمام إلى الإطار الطويل الأجل والأوسع نطاقا وتنسيق عمليات التخطيط لديها مع الأطراف الفاعلة الأخرى منذ بداية العملية.

٢٨ - ويمكن أن تكون القدرة مسألة ثانوية إذا ما وجدت أهداف واضحة ومحدودة، كما يتضح من نجاح نشر البعثة في جزر القمر. فقد برهن الاتحاد الأفريقي على قدرته على الانتشار بنجاح بفضل وضوح الهدف المتمثل في إعادة إحلال سلطة اتحاد جزر القمر في جزيرة عجوان، وقصر مدة البعثة، وتوافر الموارد الكافية. ومن الخطأ الإيحاء بأن على الاتحاد الأفريقي أن يقصر نفسه على عمليات أصغر حجما، لكن هذا المثال يبرز أهمية توفير قدرات تتناسب مع الأهداف.

٢٩ - لقد استطاعت البعثات الأفريقية أن تحقق الاستقرار في بعض الحالات وأن توفر استجابة أولية، بيد أن قدرتها على الالتزام لأجل طويل كانت محدودة. وبصرف النظر عن الصعوبات التي تواجهها البعثات في إنشاء إطار عمل طويل الأجل، فقد نجحت في إطلاق عملية الانتقال نحو حالة من الاستقرار الدائم في الحالات التي عملت فيها كسلف لعمليات الأمم المتحدة الأكبر والأقوى، وإن كانت قد واجهت بعض المشاكل الخطيرة المبيّنة في الأمثلة التالية.

٣٠ - تظهر في البعثات التي نشرتها في غرب أفريقيا الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا العديد من المشاكل التي تعترض عمليات الانتشار الإقليمية، التي كانت موضوع دراسة[(١)] أجريت في عام ٢٠٠٥، وخلُصت إلى أن الجماعة الاقتصادية قد أخطأت في تقديراتها لآثار نشر بعثات لحفظ السلام في بداية عمليات النشر التي قامت بها، وأنها كانت تفتقر إلى القدرات اللازمة لدعم عملية متواصلة، خاصة فيما يتعلق بالأصول الهامة، كالطيران، والطبابة، والهندسة، والاتصالات. وزاد من حرج الموقف افتقار فرادى المساهمين بالقوات إلى القدرة، مما أثر سريعا على البعثات بمجملها، وعلى فعالية الاستجابة الإقليمية نتيجة لذلك. وعلى الرغم من أن مواطن القصور هذه كانت معروفة منذ بداية التسعينات، فقد استمر وجودها في عمليات النشر الأحدث التي تمت في كوت ديفوار في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢، وليبريا في آب/أغسطس ٢٠٠٣، حيث ارتكز نجاح الانتشار، في كلا الحالتين، على مساعدة كبيرة وفّرها الشركاء الخارجيون.

(١) الدروس المستخلصة من عمليات حفظ السلام التابعة للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا: ١٩٩٠-٢٠٠٤، التقرير الصادر عن حلقة العمل التي عقدتها الجماعة في أكرا يومي ١٠ و ١١ شباط/فبراير ٢٠٠٥، مركز كوفي عنان الدولي لحفظ السلام، آذار/مارس ٢٠٠٥.

٣١ - ويقدم نشر بعثة الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في ليبيريا مثالا مفيدا عن التعاون بين الجماعة الاقتصادية والأمم المتحدة، حيث أن مجلس الأمن قد أجاز في قراره ١٤٩٧ (٢٠٠٣) استخدام موارد الأمم المتحدة لدعم انتشار الكتيبة النيجيرية الأولى التي كانت قد أنهت للتو فترة خدمتها في إطار بعثة الأمم المتحدة في سيراليون. وقد شكلت هذه الكتيبة طليعة القوات المنشورة في إطار بعثة الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في ليبريا، لكن البعثة نفسها كانت تفتقر افتقارا شديدا إلى الموارد في مجالات النقل والاتصالات والدعم الطبي والقدرة اللوجستية العامة. وبالتالي فقد كانت مقيدة تقييدا شديدا في عملها؛ فعلى سبيل المثال، نصّ اتفاق أكرا على أن تبقى القوات الحكومية وقوات حركة الديمقراطية في ليبريا وجبهة الليبريين المتحدين من أجل المصالحة والديمقراطية في المواقع التي كانت تحتلها عند وقف إطلاق النار وأن تسمح بدخول المساعدة الإنسانية دون أي عوائق إلى الأراضي التي تسيطر عليها، وبدخول بعثة الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في ليبريا للتحقق من امتثالها لاتفاق أكرا. لكن البعثة كانت تفتقر إلى القدرة على الانتشار فيما وراء المنطقة المتاخمة لمنروفيا وبعض الممرات الأساسية. وليس في هذا القول انتقاد لمساهمة بعثة الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في ليبريا في إحلال الاستقرار في ليبريا، فالواقع أن بعثات الأمم المتحدة تواجه مشاكل مماثلة، بل هو مؤشر للمشاكل التي تعترض البعثات المنشورة دون أن تكون لديها الموارد الكافية. والواقع أن بناء القدرات لتبلغ مستواها المطلوب قد استغرق وقتا طويلا، حتى بعد الانتقال إلى بعثة الأمم المتحدة في ليبريا، وخلال ذلك الوقت، لم يكن في وسع البعثة تنفيذ الولاية الموكلة إليها.

٣٢ - وقد طرح نشر بعثة الاتحاد الأفريقي في السودان إلى دارفور مشاكل عديدة مماثلة تفاقمت من جراء تعثر العملية السياسية، لكن من المسّلم به أن الانتشار في حد ذاته قد وفر بعض الاستقرار، وهو أمر ضروري لتحقيق الشروط اللازمة للبدء في تطبيق نهج أطول أجلا. وقد خلصت دراسة أجريت في أواخر عام ٢٠٠٦[٢] تهدف إلى تحديد الدروس المستخلصة لتستفيد منها القوة الاحتياطية الأفريقية إلى الثغرات التالية:

(أ) لم يتوفر التخطيط الكافي خلال المراحل الأولى من البعثة، ولم تتخذ الخطوات العلاجية الكافية لإنشاء قدرة للتخطيط خلال فترة البعثة؛

(٢) الاتحاد الأفريقي في السودان: دروس للقوة الاحتياطية الأفريقية، أكاديمية السلام الدولية، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦.

(ب) لم يكن هيكل البعثة الميداني محددا بما يكفي من الوضوح، ناهيك عن عدم ملاءمته للغرض منه وهو إدارة التفاعل بين العنصر العسكري وعنصر الشرطة والعنصر المدني في إطار بعثة سرعان ما غدت بعثة متعددة الأبعاد؛

(ج) عانت قدرة الإدارة الاستراتيجية من مواطن قصور، سواء على صعيد مفوضية الاتحاد الأفريقي أو على صعيد الهيئات الاستشارية للدول الأعضاء؛

(د) لم تتوفر آليات فعالة للإدارة على الصعيد التشغيلي؛

(هـ) لم تتوفر الأدوات والخبرات لتسيير العلاقات بين البعثة ومجموعة من الأطراف الفاعلة الخارجية، من بينها المجتمعات المحلية، وحكومة السودان، والشركاء والوكالات الخارجية؛

(و) لم يتوفر ما يكفي من الدعم اللوجستي والقدرة على إدارة اللوجستيات؛

(ز) لم تتوفر القدرة الكافية في ميدان نظم الاتصالات والمعلومات، وقد اقترن ذلك بالغموض الذي شاب التسلسل الإداري من الميدان إلى مفوضية الاتحاد الأفريقي؛

(ح) سجلت مشاكل في تكوين القوات وإدارة شؤون الموظفين؛

(ط) كان هناك اعتماد شبه تام على الشركاء الخارجيين في تمويل البعثة، واعتماد زائد على المشورة التقنية المقدمة من الشركاء، ترافقت بعوائق وتأخيرات وملابسات سياسية.

٣٣ - ومن المسّلم به أن العديد من هذه المشاكل قد تفاقمت بسبب عوامل سياسية وجغرافية خارجة عن إرادة البعثة، وأنه قد تم إنجاز قدر كبير من العمل الإنمائي فيما بعد. وعلى الرغم من أن الضغط على الاتحاد الأفريقي فيما يتعلق بإدارة البعثة قد تلاشى مع نشر العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، فالواقع هو أن القدرة المؤسسية للاتحاد الأفريقي على التعامل مع المسائل المذكورة أعلاه ما زالت غير كافية.

٣٤ - وترتبط إحدى المشاكل الهامة المتبقية بالافتقار إلى وجود نظام ملائم لرد تكاليف القوات والمعدات. وقد أدى ذلك إلى تراجع قدرات البلدان حيث لم تعد قادرة على تجديد معداتها الدفاعية. وأدى ذلك بدوره إلى تعاظم إحجامها عن نشر أصولها العسكرية في بعثات الاتحاد الأفريقي لحفظ السلام.

خامسا – ضرورة توضيح العلاقة الاستراتيجية بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي

٣٥ – يقرّ ميثاق الأمم المتحدة بدور الترتيبات الإقليمية في التعامل مع المسائل المتعلقة بالسلام والأمن الدوليين. وقد كانت تلك هي نقطة البداية في إقامة شراكة أقوى بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي. ففي البيان الوارد في المرفق الثاني لتقرير مجلس الأمن المؤرخ ١١ تموز/يوليه ٢٠٠٧ (S/2007/421 و Corr.1)، أعرب مجلس الأمن ومجلس السلام والأمن التابع للاتحاد الأفريقي عن التزامهما بإقامة علاقة أوثق وأكثر تنظيما بين مؤسساتهما. واتفقا أيضا على أن يأخذا في الحسبان أن الاتحاد الأفريقي، باتخاذه مبادرات لتعزيز السلام والأمن في أفريقيا، إنما يعمل أيضا باسم الأمم المتحدة والمجتمع الدولي، وفقا للفصل الثامن من الميثاق. وعلى الرغم من أن هذه العلاقة تتطور على نحو إيجابي، فهي لم تبلغ بعد مستوى الالتزام الاستراتيجي الضروري لدعم نهج موّحد. وثمة ضرورة في هذا الصدد لتوضيح العلاقة بين مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ومجلس السلام والأمن التابع للاتحاد الأفريقي.

٣٦ – يضطلع مجلس الأمن بالمسؤولية الأولى في الحفاظ على السلام والأمن. وحيث أن المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية تعمل باسمه في مجال حل المنازعات، فمن الضروري ضمان قدرتها على استغلال ميزاتها النسبية للشروع في عملية ما قبل أن تطول الحالة.

٣٧ – وتبرز الحاجة إلى التصدي للأزمات في الوقت المناسب وبصورة فعالة، لا سيما في الحالات التي تقترف فيها جرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية، وفي الحالات الإنسانية الخطيرة. ويتطلب ذلك تقاسما أكثر وضوحا للمهمات على نحو يتيح استغلال الميزات النسبية للمنظمات المعنية.

٣٨ – وعلى الرغم من أن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة كان واضحا في دعمه لقيام تعاون أوثق بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية، فإنه لم ينظر في هذه المسألة على نحو نظامي. وبدلا من ذلك، ركز المجلس انتباهه على حالات إفرادية، ولم يضع بالتالي إطارا واضحا للتعاون. ويتماشى هذا الأمر مع الأولوية التي يتمتع بها مجلس الأمن في معالجة المسائل المتعلقة بالسلام والأمن، لكنه أدى إلى عدم وضوح العلاقة الاستراتيجية التي تربط مجلس الأمن في الأمم المتحدة بمجلس السلام والأمن في الاتحاد الأفريقي.

٣٩ – ولدى إقامة علاقة أكثر فعالية بين مجلس السلام والأمن في الاتحاد الأفريقي ومجلس الأمن في الأمم المتحدة، ينبغي أن يكون الهدف تقاسم المسؤوليات على أساس الميزات النسبية التي يتمتع بها الاتحاد الأفريقي. وينبغي أن تهدف الشراكة إلى التأثير على الدول الأعضاء في المنطقة بصورة مباشرة، أو من خلال المنظمات دون الإقليمية، وإلى وضع آليات تدعم التنسيق بصورة أكثر تجاوبا وانتظاما عند معالجة المسائل ذات الأهمية المشتركة. وعند

تحديد تقاسم المسؤوليات، لا بد من الانتباه إلى عدم الإيحاء بأن الأمم المتحدة تتعاقد مع الاتحاد الأفريقي لإيكاله بحفظ السلام. بل ينبغي لتقاسم المسؤوليات أن يهدف إلى الاستفادة على النحو الأمثل من مواطن قوة الاتحاد الأفريقي فيما يتعلق بمساهمته في منع قيام النزاعات، وتوفير الوساطة، وقدرته على تلبية الاحتياجات الأقل حجما، كالوساطة وإعادة إحلال النظام الدستوري في اتحاد جزر القمر، وقدرته، أخيرا، على العمل كعنصر الاستجابة الأول في إطار بعثات الأمم المتحدة الأكبر حجما.

٤٠ - وسوف يسفر تعزيز العلاقة الاستراتيجية عن تحسن مستوى التفاهم المتبادل، ووضع نهج مشتركة للتعامل مع المسائل، وتحسين مستوى الاستمرارية، لا سيما في الحالات التي يُتوخى فيها الانتقال من بعثة للاتحاد الأفريقي إلى بعثة للأمم المتحدة، وهي مسألة يترتب عنها تبعات سياسية وتبعات مالية. بيد أن الاتفاق على موقف مشترك ليس إلا المرحلة الأولية من هذه العملية، إذ لا بد من التخطيط لها وتنفيذها.

٤١ - وربما يساعد التوصل إلى علاقة أوثق بين مجلس الأمن في الأمم المتحدة ومجلس السلام والأمن في الاتحاد الأفريقي على صياغة الرؤية الاستراتيجية، بيد أنه لا بد من أن يرتكز إلى علاقة وثيقة أيضا بين الأمانة العامة للأمم المتحدة ومفوضية الاتحاد الأفريقي. وقد سجل تقدم كبير في هذا الصدد خلال السنوات الخمس الماضية، والتنسيق قائم على مستويات مختلفة. ويتم الجزء الأكبر من التنسيق في سياق مسائل محددة، بيد أن قد يكون من المفيد أن تنشئ المنظمتان آلية أكثر انتظاما، ربما باستخدام اللجنة التوجيهية المشتركة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي كنموذج لها. لكن التعاون الفعال بحقّ يتوقف على توافر القدرة الملائمة لدى كلتا المنظمتين.

٤٢ - ويوفر مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ ومجموعة السلم والأمن المنبثقة عن الخطة العشرية لبناء القدرات إطارا للجزء الأكبر من المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة للاتحاد الأفريقي. وترأس إدارة الشؤون السياسية التابعة للأمانة العامة مجموعة السلم والأمن التي تضم في كنفها مجموعة من برامج منع النزاعات وبناء القدرات في ميدان حفظ السلام. ومن خلال فريق دعم أنشطة الاتحاد الأفريقي لحفظ السلام، تواصل إدارة عمليات حفظ السلام معالجة مسألة تطوير قدرات حفظ السلام، وبخاصة تطوير القوة الاحتياطية الأفريقية. كما قدمت الإدارة مساعدة إضافية لدعم احتياجات التخطيط الفورية، كما في بعثة الاتحاد الأفريقي إلى الصومال، لأن هياكل الاتحاد الأفريقي ما زالت غير كافية للقيام بهذه المهمة. لكن هذه المساعدة، على الرغم من فائدتها، لا تشكل قدرة حقيقية وطويلة الأجل تمكّن

الاتحاد الأفريقي من التخطيط للبعثات ونشرها وإدارتها على المستويين القاري ودون الإقليمي.

٤٣ - وقد قيل الكثير عن مبدأ الملكية الأفريقية لعملية تنمية الهيكل الأفريقي للسلام والأمن. غير أن من الصعب تحقيق هذه الملكية عبر توسيع مفوضية الاتحاد الأفريقي بدعم خارجي. ولن تتحقق هذه الملكية إلا من خلال إنشاء الهياكل والإجراءات محليا بدعم من آليات تمويل فعالة.

٤٤ - ولا بد للطرائق المستخدمة لإقامة علاقة معززة بين مجلس الأمن في الأمم المتحدة ومجلس السلام والأمن في الاتحاد الأفريقي من أن تعود بالنفع على الجهتين؛ وهذا يتطلب بذل الكثير من الجهد، سواء للتوصل إلى تفهم واضح للمسائل التي تقوم عليها العلاقة، أو لتحديد إجابات عملية عن كيفية عملهما معا بصورة أكثر وثوقا؛ وهنا يكمن الأساس الذي تبنى عليه شراكة أكثر فعالية لدى معالجة المسائل المدرجة على جداول الأعمال المشتركة.

سادسا - الاحتياجات من القدرات المؤسسية

٤٥ - ثمة اعتراف على نطاق واسع بأن قدرة الاتحاد الأفريقي ومناطقه دون الإقليمية على رد الفعل السريع كانت إيجابية في معظم الحالات. ولو حظي الاتحاد ومناطقه بالدعم اللازم لتحققت إنجازات أكبر بكثير. إن تطوير قدرات أشمل للتصدي لمسائل السلام والأمن لا يتوقف على التركيز على المعدات أو التمويل فحسب، بل يجب الاعتراف في هذا الشأن بأن القدرات العسكرية لا يمكن أبدا أن يستعاض بها عن إيجاد حلول سياسية للأزمات على المدى الطويل. ويستلزم ذلك تهيئة طائفة من القدرات التكميلية، منها وضع آليات أكثر فعالية لمنع النزاعات، مثل آلية الإنذار المبكر والوساطة، فضلا عن أنشطة التعمير والتنمية.

٤٦ - ويواجه الاتحاد الأفريقي تحديا مزدوجا يتمثل في بناء مؤسساته والتصدي للأزمات. وفي خضم مواجهته هذا التحدي، من المهم ألا تقوض جهود التصدي للأزمات مساعي تحقيق بناء المؤسسات. ومما يثير الإعجاب أن الاتحاد الأفريقي تمكن من تحقيق قدر كبير جدا من الإنجازات مع أن هيكله المؤسسي لم يكتمل بعد. غير أنه لا يمكن أن يستمر هذا الحال على المدى الطويل، وستنتج عن ذلك انتكاسة كبرى إن عاجلا أم آجلا.

٤٧ - وتعزى معظم مواطن ضعف الاتحاد الأفريقي من الناحية المؤسسية إلى أنها منظمة توجد في مرحلة انتقالية. فالهياكل والإجراءات التي وضعت إبان وجود منظمة الوحدة الأفريقية لا تنسجم مع النهج الاستباقي الذي أضحى الاتحاد الأفريقي يعتمده أكثر فأكثر

ولا تكفي لدعم ذلك النهج. وحتى الهيكل الذي تم الاتفاق بشأنه في مؤتمر قمة الاتحاد الأفريقي المعقود في مابوتو في عام ٢٠٠٣ ''تعاني من الافتقار للوضوح في توقع ما ينبغي أن تكون عليه برامج المفوضية أو ما ينبغي لها تحقيقه''[٣] ومن ''الإخفاق في تلبية شروط شغل الوظائف الموافق عليها نظرا لعدم كفاءة عملية استقدام الموظفين التي يُفرض فيها تطبيق نظام الحصص''[٣]. وتؤدي قلة المرونة في إدارة الموارد البشرية وشروط الخدمة في الاتحاد الأفريقي في أحيان كثيرة إلى الإخفاق في اجتذاب واستبقاء الموظفين المؤهلين بالشكل المناسب، مما ينشأ عنه صعوبات في تطوير القدرات واستمرار الحاجة إلى المساعدة الخارجية. وإن تطوير القدرة المؤسسية على إيجاد حل لمشكل الموارد البشرية هذا يشكل تحديا كبيرا يجب إعطاءه الأولوية المناسبة.

٤٨ - وقد وافق مؤتمر قمة الاتحاد الأفريقي لعام ٢٠٠٣، فيما يخص إدارة السلام والأمن التابعة للاتحاد الأفريقي، على ٥٣ وظيفة لم يتم شغل سوى نسبة ضئيلة منها. وذلك يضع تحديا أمام عمليات حفظ السلام، وخاصة أمام شعبة عمليات دعم السلام التي لا يبلغ عدد الوظائف فيها سوى ١٢ وظيفة موافق عليها. ورغم اتخاذ ترتيبات مخصصة لتقديم الدعم لعمليات محددة، فعامل الاستمرارية الذي كان سيسهم في تهيئة القدرات على المدى الطويل غير متوفر.

٤٩ - وإذا كانت مفوضية الاتحاد الأفريقي تستهدف الاضطلاع بالشكل المناسب بأنشطة أوسع لحفظ السلام واتباع نهج متكامل في التصدي للتراعات، يلزم إجراء نقلة نوعية على صعيد الفهم المبدئي والنهج المتبع. وسيستتبع ذلك العمل على صعيد إدارات واختصاصات متعددة، وبناء الخبرة اللازمة لتنظيم عمليات حفظ السلام وإدارتها.

٥٠ - ويعلم الفريق أنه أجريت في أوائل عام ٢٠٠٨ دراسة للاحتياجات الهيكلية لشعبة عمليات دعم السلام تؤكد أن الهياكل والوظائف الحالية غير كافية. ولا يزال هذا التقرير قيد نظر مفوضية الاتحاد الأفريقي في سياق احتياجاتها الإجمالية من الوظائف. ومن الأهمية بمكان لأي إعادة لهيكلة الاتحاد الأفريقي أن تمكن الاتحاد من وضع هيكل متكامل بشكل تام يتولى مهام حفظ السلام.

(٣) تقرير الفريق المستقل الرفيع المستوى لمراجعة الاتحاد الأفريقي من قبل جمعية رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي، الفقرتان ١٣٠ و ١٣١.

سابعا – وضع الهيكل الأفريقي للسلام والأمن

٥١ – على الرغم من أوجه القصور الهيكلي، أحرز تقدم في وضع الهيكل الأفريقي للسلام والأمن، وإن تحقق التقدم في بعض الجوانب أكثر منه في جوانب أخرى. وهناك تفاوتات هامة على مستوى قدرة تحمل الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي لدعم وتنفيذ أهدافه. ورغم أن لدى الهيكل الأفريقي للسلام والأمن إمكانات إحداث تغيير جذري في النهج المتبع فيما يتعلق بالسلام والأمن في أفريقيا، تبرز أسئلة بشأن ترتيب بعض أهدافه وفعالية المؤسسات الآخذة في التطور في إدارة هذه العملية. وإذا لم تتوافر البنيات المناسبة للهيكل الأفريقي للسلام والأمن، يحتمل أن تنوء مفوضية الاتحاد الأفريقي بأعباء اقتران الطلبات الفورية عليها بالمصالح الطويلة الأجل، بما ينعكس سلبا على العملية ككل.

٥٢ – وفيما يتعلق بالطلبات الفورية، ينصب التركيز على بناء قدرات لحفظ السلام في شكل القوة الاحتياطية الأفريقية. وقد أقرت المرحلة الأولى لإنشائها في اجتماعات وزراء ورؤساء شؤون الدفاع والأمن الأفارقة المعقودة في آذار/مارس ٢٠٠٨، ويجري حاليا الانتقال إلى المرحلة التالية في إنشاء القوة الاحتياطية الأفريقية مع تنفيذ ”خريطة الطريق ٢“، التي ترسم معالم الخطوة التالية في إنشاء القوة والتي ستتوج في عام ٢٠١٠، بدعم من الاتحاد الأوروبي وشركاء آخرين في مجال بناء القدرات، بإجراء تقييم أساسي للتقدم المحرز.

٥٣ – وإنشاء القوة الاحتياطية الأفريقية مشروع كبير ومن السهل أن يتيه عن وجهته؛ ومن المهم في هذا الصدد أن يقود الاتحاد الأفريقي هذه العملية من حيث تحديد الأهداف، ولكن من المهم بالقدر نفسه أن تعزز جهوده بالوضوح والواقعية. فهناك جوانب رئيسية، من قبيل المفهوم اللوجستي والقدرة على تحقيق متطلبات التأهب المعلن ومسائل القيادة والسيطرة والقدرة الهيكلية والقدرات المدنية، لا تزال غامضة، وبينما يجري العمل على التصدي للعديد من المسائل، ينبغي تحقيق الوضوح في الرؤيا في أقرب وقت ممكن. ومن الأساسي أيضا ألا يسعى المانحون إلى قيادة العملية بوتيرة لا قبل لمفوضية الاتحاد الأفريقي بها.

٥٤ – وهناك عنصر أساسي في إنشاء الهيكل الأفريقي للسلام والأمن هو ضرورة إدراك دور مشاركة المرأة على جميع المستويات في منع النزاعات وعمليات حفظ السلام والتعمير بعد انتهاء النزاعات.

ثامنا – الاحتياجات من الموارد

٥٥ – ينبغي النظر إلى الاحتياجات من التمويل والموارد في السياق الأوسع للهيكل الأفريقي للسلام والأمن. وستخصص نسبة هامة من التمويل لدعم مفهوم القوة الاحتياطية

الأفريقية، الذي يقوم على وجود خمس قدرات احتياطية إقليمية متميزة ومتكاملة ضمن إطار قاري مشترك.

٥٦ - ولدى دراسة الاحتياجات من التمويل والموارد اللازمة لإنشاء القوة الاحتياطية الأفريقية، من الواضح أنها مقسمة إلى ثلاثة مستويات مستقلة. أولا، إقامة مؤسسات القوة الاحتياطية الأفريقية على الصعيد القاري. وثانيا، إقامة مؤسساتها في المناطق دون الإقليمية الخمس، وأخيرا، إقامتها على مستوى فرادى المساهمين بقوات. وينبغي أيضا أن تدعم الاحتياجات التشغيلية على المدى القصير دون النيل من القدرة على بناء القدرات على المدى الطويل. ونظرا لاتساع نطاق الاحتياجات، من غير العملي توخي إنشاء آلية وحيدة لها القدرة على معالجة المستويات الثلاثة. فذلك ليس أكثر النهج كفاءة ولا ينسجم بالضرورة مع مفهوم القوة الاحتياطية الأفريقية. لذا من المهم التأكيد من حيث المدى الطويل على إنشاء قدرة قوية من أجل إدامة قدرة الاتحاد الأفريقي على تنفيذ الهيكل الأفريقي للسلام والأمن.

٥٧ - ومن المهم، بالتزامن مع تطوير القدرات، ضمان تشجيع آليات التمويل والدعم اللوجستي المحسنة على بذل جهود أكثر فعالية وتكاملا وتنسيقا. ويجب التركيز على نهج منسق لدى المجتمع الدولي، وليس فقط على تمكين الاتحاد الأفريقي من نشر البعثات. وينبغي تطوير عمليات حفظ السلام بقيادة أفريقية، ولكن ينبغي أن يلقى المجتمع الدولي في الوقت نفسه تشجيعا متواصلا من أجل المشاركة بنشاط أكبر في الحالات العسيرة.

تاسعا - التمويل

٥٨ - لقد تم حتى الآن تشكيل بعثات الاتحاد الأفريقي بالاستعانة بتبرعات المانحين المالية منها والعينية. وينحو هذا النهج منحى مخصصا، وفضلا عن أنه يعوق التخطيط على المدى الطويل، فهو يزيد تعقيدا من جراء شروط فرادى المانحين بالنسبة للمحاسبة والإبلاغ ومراجعة الحسابات. وتقدم حاليا أكثر من ١٣٠ من المساهمات إلى الاتحاد الأفريقي، لكل واحدة منها متطلبات خاصة من حيث الإبلاغ والرصد. وهذا يضع عبئا ضخما على كاهل هياكل الاتحاد الأفريقي المتسمة بالضعف. فآليات مفوضية الاتحاد الأفريقي لم تصمم بشكل يتيح معالجة حجم ونطاق ما يطلب منه حاليا. وينبغي أن تكون أي آلية جديدة على أبسط شكل ممكن وأن تتبع نموذجا موحدا للإبلاغ.

٥٩ - وفي حين أن دعم المانحين ربما يسر نشر البعثات بنجاح، لكنه أخفق في ضمان مدها جميعا بالموارد اللازمة. فالاعتماد على موارد تمويل لا يمكن التنبؤ بها يعني غياب أي ضمانة

بتوافر القدرات الأساسية، مما قد يؤدي بدوره إلى إبطال الافتراضات المتعلقة بالتخطيط. وذلك ما يشكل عاملا مثبطا للجهات التي يحتمل أن تساهم بقوات والتي لا غرابة في أن تتمنع حينما يتعلق الأمر بالالتزام تجاه بعثات ترى أنها تعاني من نقص في الموارد، ولا سيما حينما يتزامن ذلك مع غياب أي ضمانة بسداد التكاليف بشكل متواصل. والدعم المقدم من المانحين إلى عمليات محددة، سواء كان ماليا أو عمليا، قد ييسر الاضطلاع بعملية معينة، ولكنه لا يسهم في بناء القدرات على المدى الطويل. فحينما تنتهي الحاجة يكف المانحون عموما عن تقديم الدعم.

٦٠ - وفيما يتعلق بأهمية الالتزام على المدى الطويل، نذكر تجربة مرفق السلام الأفريقي الذي أنشأه الاتحاد الأوروبي لتزويد الاتحاد الأفريقي والمنظمات الإقليمية الأخرى بالموارد اللازمة لإقامة هياكل فعالة لعمليات صنع السلام وحفظ السلام.

عاشرا - تمويل بعثات حفظ السلام المنشأة بموجب تفويض من الأمم المتحدة

٦١ - نظر الفريق في عدد من خيارات تحسين التمويل، ولكنه يشدد على النقطة المشتركة بينها جميعا، وهي أنه من اللازم تطوير الهياكل المؤسسية التابعة للاتحاد الأفريقي المكلفة بالإدارة المالية جنبا إلى جنب مع أي آليات تمويل محسنة.

٦٢ - وهناك على العموم نهجان اثنان: يقوم أولهما على التمويل بالتبرعات، وثانيهما على التمويل بالاشتراكات المقررة. وهناك ضمن هذين النهجين عدد من النهج المختلفة، وثمة أيضا عدد من الجوانب التي تتعلق بالدعم اللوجستي بشكل مباشر أكثر مما تتعلق بالآليات المحددة لتوفير التمويل. وعلى العموم، يرجح أن يكون النهج الأول أكثر ملائمة لبناء القدرات على المدى الطويل، بينما يرجح أن يكون النهج الآخر أكثر ملائمة في حالة توفير الدعم للاحتياجات التشغيلية للبعثات.

٦٣ - ولدى النظر في خيارات دعم عمليات حفظ السلام، يتمثل أول وأبرز الخيارات في إتاحة الاشتراكات المقررة للأمم المتحدة بشكل كامل لبعثات الاتحاد الأفريقي التي يأذن بها مجلس الأمن. فذلك من شأنه تهيئة إمكانية تنبؤ مستدامة على مدى أي فترة لازمة. وتظل مكانة مجلس الأمن العليا أمرا يكتسي أهمية قصوى. ويكمن السبيل في هذا الشأن في تعزيز مكانته العليا والقيام في الوقت نفسه بتعزيز المرونة على المستوى الإقليمي إلى أقصى حد. ويجب أن يقترن أي اقتراح لاستخدام الاشتراكات المقررة بآليات المساءلة المناسبة.

٦٤ - ويوصي الفريق باستخدام الاشتراكات المقررة للأمم المتحدة على أساس النظر في كل حالة على حدة لدعم عمليات حفظ السلام التابعة للاتحاد الأفريقي التي يأذن بها مجلس

الأمن التابع للأمم المتحدة لفترة تصل إلى ٦ أشهر. وينبغي في البداية، على الأقل، أن يقدم هذا الدعم أساسا في شكل عيني. ويمكن أن يشمل ذلك نقل القوات، وسداد تكاليف القوات، والاتصالات، ومختلف أشكال الدعم اللوجستي. ويعتقد الفريق أن ترتيبا من هذا القبيل من شأنه أن يكون في صالح الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي على حد سواء، بحيث يوفر الاتحاد الأفريقي، في إطار ممارسة قدرته على الرد السريع، ردا أوليا في إطار التزام الأمم المتحدة الأطول أجلا. وسيتطلب ذلك اتفاقا بين الاتحاد الأفريقي ومجلس الأمن بشأن انتقال البعثة إلى إشراف الأمم المتحدة. وينبغي أن يستهدف هذا الترتيب إنشاء بعثة للاتحاد الأفريقي وفقا لمقاييس الأمم المتحدة قدر المستطاع، ومن شأنه بديهيا أن ييسر عملية الانتقال التي ستقع في نهاية الأمر.

٦٥ - وترتيب من هذا القبيل يمكن أن يشكل حلا لوضع ترتيب تمويلي أكثر قابلية للتنبؤ حينما يبدو واضحا أن عملية الانتقال إلى إشراف الأمم المتحدة ستتم، غير أنه ليس من شأنه إتاحة ذلك الحل حينما لا يكون واضحا أن عملية الانتقال ستتم أو حينما لا يحسم مجلس الأمن هذا الأمر. وفي هذه الحالة، يرجح أن يجد الاتحاد الأفريقي نفسه أمام إمكانية الاعتماد على تبرعات المانحين كما عهد ذلك في الماضي.

٦٦ - ويؤكد الفريق على القيمة التي يتسم بها مبدأ الملكية الأفريقية، ويشدد على أهمية قيام الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي بزيادة مساهماتها المالية في عمليات حفظ السلام. وقد نوقش مفهوم الاشتراكات المقررة للاتحاد الأفريقي في عدد من المناسبات. ويعتقد الفريق أنه ينبغي تحقيق هذا الهدف تدريجيا نظرا لتضارب الطلبات على الموارد، وقدرة الدول الأعضاء على التبرع، والحالة الاقتصادية الراهنة. وربما تمثلت الخطوة الأولى في هذا الاتجاه في زيادة حجم صندوق السلام الأفريقي.

حادي عشر - توفير التمويل لبناء القدرات

٦٧ - يوصي الفريق أيضا بأن يضع الاتحاد الأفريقي خطة شاملة لبناء القدرات على المدى الطويل. وينبغي أن تهدف هذه الخطة، التي تتضمن جداول زمنية ومقاييس، إلى تنمية قدرات التخطيط والتنظيم والإدارة في الاتحاد الأفريقي لدعم عمليات حفظ السلام وإجراء مجموعة من الأنشطة المرتبطة بمنع نشوب النزاعات وتسويتها والتعمير بعد انتهاء النزاع. ويوصي الفريق بأن تمول الخطة من صندوق استئماني متعدد المانحين ينشأ لهذا الغرض. وتوحد في إطار هذا الصندوق مختلف المصادر القائمة التي تقدم الدعم إلى الاتحاد الأفريقي، وسيوضع شكل موحد لتقديم التقارير إلى جميع الجهات المانحة. وسيلتمس الصندوق أيضا موارد إضافية من الجهات المانحة الحالية والجديدة.

٦٨ - وسيُنشأ مجلس لتوفير التوجيه في مجال السياسة العامة من أجل تطوير الخطة التي يعدّها الاتحاد الأفريقي، وتقديم توصيات بشأن مقترحات تمويل الأنشطة المدرجة في الخطة، والإشراف على استخدام موارد الصندوق. وسيتألف المجلس من أحد عشر عضوا - خمسة ممثلين يعينهم رئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي، وممثل واحد يعينه الأمين العام للأمم المتحدة، وممثل واحد لكل من كبار المساهمين الخمسة في الصندوق. وسيكون مقر الأمانة العامة للمجلس في أديس أبابا.

٦٩ - ويوصي الفريق بأن يعين المجلس لإدارة الصندوق وكالة لديها خبرة في إدارة الصناديق الاستئمانية المتعددة المانحين، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. كما يلزم أن يعين المجلس وكالة منفذة. وستحوّل المسؤولية الكاملة عن إدارة الصندوق وإعماله إلى الاتحاد الأفريقي حالما تتوفر لدى الاتحاد القدرات اللازمة في مجال الإدارة المالية وغيرها من القدرات الإدارية التي يحتاج إليها لتنفيذ هذه المهام. ولنقل هذه المسؤولية، بما يتسق مع مبدأ الملكية الأفريقية، ستدرج مسألة تنمية تلك القدرات بين أولويات الخطة المعنية. وسيجرى أول استعراض للتقدم الجاري بعد سنتين من إنشاء الصندوق.

٧٠ - ومن جهة أخرى، ينبغي النظر في إمكانية تحقيق تعاون أوثق بين مبادرات القطاع الخاص الإنمائية وحفظ السلام بغية تحديد مجالات التكامل فيما بينهما.

ثاني عشر - الاحتياجات اللوجستية

٧١ - تعد المشاكل التي تواجه بعثات حفظ السلام في الاتحاد الأفريقي والمناطق دون الإقليمية لدى توفير الدعم اللوجستي على جميع المستويات أبرز دليل على الصعوبات التي نجمت عن عدم وجود تمويل مستدام يمكن التنبؤ به. ولهذا تأثير مباشر على قدرة الاتحاد الأفريقي في مجال دعم البعثات والتكفل باستمراريتها في مسرح العمليات. وفي حين أن الاتحاد الأفريقي على استعداد لحشد القوات وأنه أثبت قدرته على تعبئتها، فإن الافتقار إلى الخدمات اللوجستية يشكل عائقا رئيسيا أمام عملياته في مجال حفظ السلام.

٧٢ - ويمثل الاعتماد على الدعم المقدم من المانحين تحديا رئيسيا سيستمر في تقويض قدرة الاتحاد الأفريقي على تشكيل بعثات لحفظ السلام. وردا على هذه المشكلة، أقر وزراء الدفاع والأمن الأفارقة، في اجتماع عقدته مفوضية الاتحاد الأفريقي في آذار/مارس ٢٠٠٨، إطارا لوجستيا أساسيا. بيد أنه لم يبت بعد في المسائل المتصلة بشكله النهائي وتمويله.

٧٣ - ويوجد أمام الاتحاد الأفريقي خياران رئيسيان لتطوير قدرته اللوجستية على المدى الطويل. ويتمثل أول هذين الخيارين في نهج تقليدي يقوم على تكوين مخزونات كبيرة من

المعدات. ويتمثل ثانيهما في نهج يتسم بالمزيد من التجديد، ويقوم على الاستفادة من الممارسات التجارية الجديدة مثل برامج التعزيز المدني للوجستيات، التي يقدم فيها مقاول تجاري خدمات التسليم الفعلي. وهذه البرامج توفر، في الوقت نفسه، قدرا وافرا من المرونة والموثوقية.

٧٤ - وتعتمد إدارة اللوجستيات على مجموعة من القدرات المؤسسية التي يلزم إدراجها في إطار الجهود الشاملة الرامية إلى بناء القدرات. فمن شأن عدم كفاية الهياكل، ونقص الموظفين، وعدم وجود نظم مصممة لتوفير الدعم وشراء المعدات ومنح العقود، ودعم النشر عموما، على النحو المتوفر في إطار الأمم المتحدة، أن يمثل صعوبات جمة تعترض سبيل قيام الاتحاد الأفريقي بتقديم الدعم اللازم. ويزيد من تعقيد هذه المشكلة عدد الاتفاقات الثنائية القائمة بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي والجهات المانحة. فبالنظر لطبيعة هذه الاتفاقات، لا يكون في مستطاع الاتحاد الأفريقي بالضرورة السيطرة عليها، مما يفضي إلى قيام هياكل لوجستية قد تكون بعيدة كل البعد عن التوازن.

٧٥ - وينبغي للاتحاد الأفريقي أن ينظر، بدعم من الشركاء الدوليين، في السبل الكفيلة بإنجاز أنشطة الدعم اللوجستي، مع تجنب تكوين مخزونات كبيرة من المعدات، التي لا يكون من المؤكد استخدامها، والتي تكلف ثمنا باهظا لصيانتها. ولئن كانت لدى الأمم المتحدة خبرة في هذا المجال يمكن أن يستفيد منها الاتحاد الأفريقي، فإن ذلك لا يعني أن تلك الخبرة تمثل نموذجا مثاليا يُحتذى به فيما يتعلق بالعمليات اللوجستية التي سيضطلع بها الاتحاد الأفريقي في المستقبل. وفي هذا الصدد، ينبغي النظر في إمكانية تلبية متطلبات الاتحاد الأفريقي على نحو أفضل من خلال العقود التجارية المتعددة الوظائف من قبيل برامج التعزيز المدني للوجستيات، سواء بصورة كاملة أو بالاقتران مع تكوين مخزونات محدودة فيما يتعلق بالهياكل الأساسية والمعدات.

٧٦ - وقد لا يكون من المجدي أن يقوم الاتحاد الأفريقي بتكرار الترتيبات اللوجستية التي تتبعها الأمم المتحدة، بالنظر إلى ما لدى الأمم المتحدة من خبرة طويلة في إدارة الدعم اللوجستي الواسع النطاق. بيد أنه توجد دروس عديدة في هذا المجال يمكن أن يستفيد منها الاتحاد الأفريقي. فينبغي في هذا الصدد النظر في تحديد السبل التي تمكن الاتحاد الأفريقي من الاستفادة من خبرة قاعدة الأمم المتحدة اللوجستية في برينديزي، إيطاليا. كما يمكن تحقيق الكثير من خلال إيجاد علاقة وثيقة بين مخططي اللوجستيات في الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي، ولا سيما من خلال نقل التجارب المكتسبة على صعيد الإجراءات، سواء عن طريق إشراك عنصر من الاتحاد الأفريقي في قاعدة الأمم المتحدة اللوجستية أو عن طريق

تبادل الموظفين. كما ينبغي النظر في الدور الذي يمكن أن يؤديه مركز الأمم المتحدة اللوجستي في عنتيبي، أوغندا.

٧٧ - إن حجم الاحتياجات اللوجستية اللازمة لدعم الهيكل الأفريقي للسلام والأمن ضخم. ولا يمكن تلبيتها إلا إذا كانت واقعية ومخططا لها بوصفها مشروعا على المدى الطويل. وينبغي تنفيذ هذه العملية على مراحل، ويجب أن تحدد في إطارها سلسلة من المقاييس لدعم تكوين قدرة لوجستية تتناسب مع تطوير مفهوم الهيكل الأفريقي للسلام والأمن. ومن الناحية المثالية، ينبغي أن يجري تكوين هذه القدرة بالاشتراك بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي، مما سيساعد على تشكيل نواة من الموظفين المحنكين في الاتحاد الأفريقي، وعلى تيسير نقل أفضل الممارسات. ومن المهم أيضا أن تُرفد هذه العملية ببرامج تدريبية شاملة لموظفي الاتحاد الأفريقي والمناطق دون الإقليمية.

٧٨ - وينصب التركيز بصورة رئيسية على تنمية قدرات الاتحاد الأفريقي. بيد أنه لا بد لنا من تطوير فهم واضح لتقسيم المسؤولية عن اللوجستيات بين الاتحاد الأفريقي والجماعات الاقتصادية الإقليمية، وبين الجماعات الاقتصادية الإقليمية والدول الأعضاء. فالدول الأعضاء مستعدة لتقديم القوات، لكنها كثيرا ما تفتقر إلى المعدات اللازمة لتمكين هذه القوات من العمل بشكل فعال. ويشمل ذلك الموارد اللازمة لتجهيز القوات ونشرها والمحافظة عليها، ومن شأنه أن يؤدي إلى تأخير النشر، بل، وذلك أدهى، إلى افتقار البعثة إلى المصداقية، وبالتالي إلى زيادة المخاطر.

ثالث عشر - تنسيق دعم بناء القدرات

٧٩ - بصرف النظر عن المقترحات الرامية إلى تحسين الدعم المالي واللوجستي، من المرجح أن يستمر أعضاء المجتمع الدولي في تقديم التمويل والدعم لعدد من البرامج والعمليات التي ينفذها الاتحاد الأفريقي لبناء القدرات ريثما يتم إنشاء القناتين اللتين أوصينا بهما. ومن الضروري أن يتم التنسيق الفعال بين مقدمي الدعم فيما يتعلق بكافة أنشطة الشركاء، بالنظر إلى ضرورة تجنب ازدواجية الجهود واحتمال التنافس بين المبادرات. وسوف تلبى الاحتياجات في مجال بناء القدرات على النحو الأمثل إذا كانت تستند إلى الطلب وتستجيب لاحتياجات الاتحاد الأفريقي المحددة بدلا من أن تكون مستندة إلى مبادرات خارجية.

٨٠ - وهناك عدد من الآليات الرامية إلى تعزيز التنسيق بين الشركاء في مجال بناء القدرات وبين الاتحاد الأفريقي، وستبقى جزءا مهما من هذه العملية. بيد أن الفريق يرى بوضوح أن المراحل اللاحقة في سياق متابعة هذا التقرير ستتسم بالمزيد من الطابع التقني. وستنطوي على مسائل تستلزم معارف الخبراء فيما يتعلق بطائفة من الاهتمامات المتنوعة لعدد من الشركاء المتمايزين. وبالتالي، فإننا نوصي باتخاذ ترتيبات مناسبة تكفل متابعة توصيات الفريق، على أن تكون ممثلة للأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي والشركاء في بناء القدرات.

رابع عشر - التوصيات

٨١ - استرشد الفريق في توصياته بالحاجة إلى بناء قدرة الاتحاد الأفريقي في مجال حفظ السلام، من حيث قدرته على الاستجابة للأزمات وحاجته إلى قدرة كفيلة بتعزيز الاستقرار على المدى الطويل في القارة، على حد سواء. ويقر الفريق دوما بالأهمية التي يوليها مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة لمسائل السلم والأمن، والغرض من توصياته هو تعزيز ذلك المبدأ من خلال تطوير قدرة مستدامة للاتحاد الأفريقي يمكن أن تكمل أعمال المجلس.

٨٢ - وقبل أن يعالج المجلس شروط دعم القدرة في مجال حفظ السلام، فإنه يشدد على أن إقامة علاقة استراتيجية أكثر فعالية بين مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ومجلس السلام والأمن التابع للاتحاد الأفريقي، وبين الأمانة العامة للأمم المتحدة ومفوضية الاتحاد الأفريقي، أمر يكتسي أهمية بالغة في تحقيق النجاح على المدى البعيد. وللرؤية الاستراتيجية المشتركة دور أساسي إذا ما أريد للأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي أن يستغلا ميزتيهما، كل في مجاله: أي قدرة الاتحاد الأفريقي على تحقيق استجابة سريعة وقدرة الأمم المتحدة على كفالة استمرار العمليات. ومن شأن هذه الرؤية أيضا أن تحد من احتمال ازدواجية الجهود وعمل المنظمات لتحقيق أهداف متعارضة. ويوصى في هذا الصدد بإنشاء تقييم استراتيجي مشترك بغرض تحديد القضايا التي ترتكز عليها هذه العلاقة المتبادلة وإقامة شراكة أكثر فعالية لدى معالجة القضايا المدرجة في برامج العمل المشتركة.

٨٣ - وإضافة إلى الحاجة إلى تحديد العلاقة الاستراتيجية بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي، يشدد الفريق أيضا على ضرورة فهم العلاقة بين الأمانة العامة للأمم المتحدة ومفوضية الاتحاد الأفريقي بشكل واضح. ومن المسلم به أن هناك بالفعل علاقة جيدة قائمة في العديد من المجالات، لكن هذه المجالات كثيرا ما تتصل بقضايا محددة. ومن ثم يوصى بإنشاء عملية أكثر اتساما بالطابع الرسمي تشمل طائفة من القضايا ذات الاهتمام المشترك. وفي هذا الصدد، يشار إلى أن النموذج المقدم من اللجنة التوجيهية التابعة للأمم المتحدة/الاتحاد الأوروبي سيكون مفيدا. كما يوصى بمتابعة فكرة تبادل الموظفين بين

المنظمتين بزخم أكبر، ولا سيما في المجالين المالي واللوجستي، وهي الفكرة التي طرحت من قبل.

٨٤ - وأفريقيا في أمس الحاجة إلى حفظ السلام، بيد أنها تواجه أكبر تحد في التوفيق بين إرادتها في العمل والموارد اللازمة للنجاح. ومن ثم خلص الفريق إلى أن من المنطقي أن يُنشئ المجتمع الدولي ترتيبات لدعم حفظ السلام في أفريقيا دون أن يتوخى بالضرورة نظاما أعم، أو أن يضع سوابق لمناطق أخرى.

٨٥ - ويجب أن ينظر إلى مشاركة المجتمع الدولي في سياق الظروف الراهنة. وهناك الآن طائفة أوسع من البلدان التي لديها اهتمام بأفريقيا والقدرة على الإسهام في تنميتها وأمنها. وفي ضوء هذا الاهتمام، أجرى الفريق مشاورات على نطاق واسع، وهو يشجع تلك الدول الأعضاء، فضلا عن الدول المشاركة بالفعل، على زيادة الدعم الذي تقدمه لحفظ السلام في أفريقيا والإسهام في صندوق بناء القدرات المقترح. ومن المهم أيضا تشجيع الدول الأعضاء من خارج أفريقيا على المشاركة في حفظ السلام على صعيد القارة لتكملة تنمية القدرات الأفريقية في مجال حفظ السلام وكفالة إتاحة الاستجابة الأنسب.

٨٦ - وللحاجة إلى تنمية قدرات مؤسسية تتناسب مع ما يطلب من الاتحاد الأفريقي دور حاسم بالنسبة للقدرة على تنفيذ الهيكل الأفريقي للسلام والأمن. ويظل غياب القدرات المؤسسية داخل مفوضية الاتحاد الأفريقي بمثابة قيد كبير يحول دون تنمية قدرة مستدامة في مجال حفظ السلام على مستوى القارة. ويشيد الفريق بالجهود الجارية ويشجع الاتحاد الأفريقي على المضي قدما في مجال تحديد وتنفيذ الهياكل والإجراءات الملائمة؛ ويشجّع الشركاء في بناء القدرات على أن يجعلوا ذلك من أولوياتهم فيما يخص الدعم الذي يقدمونه.

٨٧ - وتمثل تنمية القدرات الهيكلية والإجرائية جزءا فقط من المعادلة. ويتمثل الجزء الآخر في الحاجة إلى التدريب الملائم. وهناك أعمال كثيرة جارية في سياق التدريب لدعم تطوير القوة الاحتياطية الأفريقية ككل، لكن ثمة حاجة إلى القيام بالمزيد على مستوى فرادى الموظفين. ويوصي الفريق في هذا الصدد بأن يحدد الاتحاد الأفريقي أولوياته فيما يخص تدريب الموظفين، ولا سيما في المجالات التي تتناول القضايا المالية واللوجستية والإدارية.

٨٨ - وفيما يخص التمويل، يوصى بتركيز آليات التمويل لدعم بناء القدرات في الاتحاد الأفريقي على الصعيد القاري، وبتلبية احتياجات المناطق دون الإقليمية والدول الأعضاء من خلال ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف في الوقت الراهن.

٨٩ - ويوصى بإنشاء آليتين ماليتين جديدتين؛ تقوم الأولى على التمويل من التبرعات وتركز على بناء القدرات، فيما تقوم الآلية الثانية على التمويل الذي تقدمه الأمم المتحدة في إطار الأنصبة المقررة ويراد به دعم عمليات محددة لحفظ السلام. ويشدد الفريق على أهمية الملكية الأفريقية ويوصي بأن ينظر الاتحاد الأفريقي في إنشاء نظامه الخاص للمساهمات المالية في عمليات حفظ السلام عن طريق أنصبة مقررة لزيادة أموال صندوق الاتحاد الأفريقي للسلام بصورة تدريجية.

٩٠ - ويوصي الفريق باستخدام الأنصبة المقررة للأمم المتحدة على أساس كل حالة على حدة لدعم عمليات الاتحاد الأفريقي لحفظ السلام التي يأذن بها مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة لفترة أقصاها ٦ أشهر. وعلى النحو المشار إليه سابقا، ينبغي تقديم هذا الدعم في شكل تبرعات عينية، على الأقل في البداية. وقد يشمل ذلك نقل القوات، وتسديد تكاليف القوات، والاتصالات، ومختلف أشكال الدعم اللوجستي. ويرى الفريق أن مثل هذا الترتيب قد يعود بالفائدة على كل من الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي، حيث إن الاتحاد الأفريقي بممارسته لقدرته على الاستجابة بسرعة سيتسنى له تقديم استجابة أسرع لالتزام أطول أجلا من جانب الأمم المتحدة. وسيتطلب ذلك إبرام اتفاق بين الاتحاد الأفريقي ومجلس الأمن لكي تنتقل البعثة إلى الأمم المتحدة. وينبغي لمثل هذا الترتيب أن يهدف إلى إنشاء بعثة للاتحاد الأفريقي وفقا لمعايير الأمم المتحدة قدر الإمكان، ومن الواضح أنه سيسهل عملية الانتقال التي ستتم في نهاية المطاف.

٩١ - ويوصي الفريق أيضا بأن يضع الاتحاد الأفريقي خطة شاملة لبناء القدرات في الأجل الطويل على أن تمول من صندوق استئماني متعدد المانحين. وسيتولى تنظيم الصندوق مجلس يمثل الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة والجهات المانحة. وستنقل الإدارة والتنفيذ الكاملان لأنشطة الصندوق من الوكالات الأولية إلى الاتحاد الأفريقي في مرحلة مناسبة. وينبغي أن يكون موقع أمانة المجلس في أديس أبابا (انظر الفقرات من ٦٦ إلى ٦٩ أعلاه).

٩٢ - إضافة إلى ذلك، ينبغي بحث إمكانية تحقيق تعاون أوثق بين مبادرات القطاع الخاص الإنمائية وحفظ السلام.

٩٣ - وفيما يخص اللوجستيات، يوصي الفريق بأن ينظر الاتحاد الأفريقي في تنمية قدرته اللوجستية دون القيام بالضرورة باستنساخ الترتيبات الحالية للأمم المتحدة وأن يبحث البدائل من قبيل العقود التجارية المتعددة الوظائف، أو عقود القدرات اللوجستية، تفاديا لضرورة تكديس كميات كبيرة من المعدات ولتكاليف الصيانة.

٩٤ - ويوصي الفريق بتنسيق أقوى وأكثر اتساقا بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة من شأنه أن يكفل توزيع العمل بشكل مناسب فيما بين السلطات الإقليمية والمجتمع الدولي الأوسع.

٩٥ - ويرى الفريق أن كل التوصيات أعلاه تمثل المرحلة الأولية فقط من عملية طويلة الأجل لتنمية قدرات الاتحاد الأفريقي ودعمها. وينبغي إنشاء فريق مشترك بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي لبحث الطرائق المفصلة لدعم التوصيات المقدمة في التقرير.

المرفق الأول

تكوين الفريق

السيد رومانو برودي (إيطاليا)، الرئيس

السيد جيمس دوبنز (الولايات المتحدة الأمريكية)

السيد جان بيير هالبواكس (موريشيوس)

السيدة مونيكا جوما (كينيا)

السيد توشيوكي نيوا (اليابان)

السيد بهروز صدري (جمهورية إيران الإسلامية)

المرفق الثاني

اختصاصات الفريق المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة المؤلف من شخصيات بارزة والمنشأ عملا بقرار مجلس الأمن ١٨٠٩ (٢٠٠٨)

مقدمة

١ - اعتمد مجلس الأمن في جلسته الرفيعة المستوى المعقودة في ١٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٨ القرار ١٨٠٩ (٢٠٠٨) الذي قام بموجبه، من جملة أمور، بالترحيب ''بمقترح الأمين العام الداعي إلى إنشاء فريق مشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة، في غضون ثلاثة أشهر، يتكون من شخصيات بارزة لإمعان النظر في أساليب تقديم الدعم إلى عمليات حفظ السلام هذه، ولا سيما توفير التمويل والمعدات والدعم اللوجستي لبدء تشغيلها، وإمعان النظر في الدروس المستخلصة من الجهود التي اضطلع بها الاتحاد الأفريقي في الماضي والتي يضطلع بها حاليا في مجال حفظ السلام''.

٢ - وتنفيذا للفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة، استند قرار مجلس الأمن إلى الفقرة ٧٦ من تقرير الأمين العام المقدم إلى مجلس الأمن بشأن العلاقة بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية، وخاصة الاتحاد الأفريقي، في مجال صون السلام والأمن الدوليين (S/2008/186). غير أن من المهم الإشارة إلى أنه في الوقت الذي يجري فيه التركيز على الاتحاد الأفريقي، ينبغي إيلاء العناية الواجبة للدور الذي تضطلع به المنظمات دون الإقليمية في أفريقيا باعتبارها لبنات لبناء القدرة الأفريقية في مجال حفظ السلام.

٣ - وقام الاتحاد الأفريقي وشركاؤه، بما في ذلك الأمم المتحدة، بقدر كبير من الأعمال بغرض كفالة الدعم لعمليات السلام التي يضطلع بها الاتحاد الأفريقي. وغالبا ما تكون الحلول مخصصة، ومن بين القيود الرئيسية عدم وجود ترتيبات تمويل مضمونة ومرنة ومحدودية القدرات المؤسسية.

الهدف

٤ - وضع توصيات عملية بشأن الكيفية التي يمكن بها للأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي أن يبحثا إمكانية تحسين القدرة على التنبؤ بتمويل عمليات السلام التي يضطلع بها الاتحاد الأفريقي بتكليف من الأمم المتحدة واستدامة ذلك التمويل ومرونته، مع التركيز على النشر السريع والفعال للقوات الحسنة التجهيز والترتيبات الفعالة لدعم البعثات.

الناتج الرئيسي: طرائق التمويل القابل للتنبؤ والمستدام – (قرار مجلس الأمن ١٨٠٩ (٢٠٠٨)، الفقرة ١٦)

٥ – ينبغي للفريق أن يبحث جميع الخيارات الممكنة لتمويل عمليات السلام التي يضطلع بها الاتحاد الأفريقي بتكليف من مجلس الأمن، وأن يوصي بالآليات الممكنة اللازمة لدعمها، ولا سيما ما يلي:

(أ) مصادر التمويل الموثوقة لعمليات السلام التي يضطلع بها الاتحاد الأفريقي بتكليف من مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة؛

(ب) التمويل بغرض تنمية قدرة الاتحاد الأفريقي على التخطيط لعمليات السلام ونشرها وإدارتها ودعم استمرارها؛

(ج) التمويل لدعم مواصلة تطوير الهيكل الأفريقي للسلام والأمن في ظل الهدف الطويل الأجل المتمثل في التوصل إلى قدرة أفريقية مستدامة في مجال حفظ السلام.

٦ – وينبغي لمجلس الأمن أن ينظر في توصيات الفريق، وهو ما يستتبع القيام بعمل على المستوى التقني بتوجيه من المجلس لوضع الآليات المقترحة.

السياق الأعم

٧ – ينبغي للفريق لدى تحديده لطرائق التمويل أن يأخذ في الحسبان المبادرات القائمة في مجال بناء القدرات، بما في ذلك المبادرات التي تعالج أوجه قصور محددة في القدرات فضلا عن القدرة التي يحتاج إليها الاتحاد الأفريقي لتنفيذ توصيات الفريق.

٨ – وينبغي للتوصيات الداعية إلى تحسين طرائق التمويل أن تأخذ في الحسبان الحاجة إلى تعاون أوثق بين كل من مجلس الأمن للأمم المتحدة ومجلس السلام والأمن التابع للاتحاد الأفريقي، وكذلك بين الأمانة العامة للأمم المتحدة وأمانة الاتحاد الأفريقي.

الوثائق

٩ – ينبغي أن يسترشد الفريق بالوثائق التالية:

(أ) الرسالة المؤرخة ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، الموجهة من رئيس الاتحاد الأفريقي إلى الأمين العام للأمم المتحدة التي تبرز المجالات الرئيسية لنقص القدرة؛

(ب) الإعلان المشترك بين الأمم المتحدة و الاتحاد الأفريقي المعنون ''تعزيز التعاون بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي: إطار البرنامج العشري لبناء قدرات الاتحاد الأفريقي''، المؤرخ ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦ (A/61/630، المرفق)؛

(ج) البيان المشترك الذي أقره مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ومجلس السلام والأمن التابع للاتحاد الأفريقي، المؤرخ ١٦ حزيران/يونيه ٢٠٠٧ (S/2007/421، المرفق الثاني و Corr.1)؛

(د) الوثيقة المعتمدة عقب الجلسة ٩٨ لمجلس السلام والأمن التابع للاتحاد الأفريقي المعقودة في ٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، ووفرت إسهاما في تقرير الأمين العام السالف الذكر (S/2008/186)؛

(هـ) البلاغ المشترك الذي أقره مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ومجلس السلام والأمن التابع للاتحاد الأفريقي، المؤرخ ١٧ نيسان/أبريل ٢٠٠٨؛

(و) قرار مجلس الأمن ١٨٠٩ (٢٠٠٨).

تكوين الفريق وأساليب عمله

١٠ - سيضم الفريق طائفة من الخبرات والخلفيات الخاصة بخبراء مختارين؛ وسيعين الأمين العام للأمم المتحدة الأعضاء (الستة) بالتشاور مع الاتحاد الأفريقي.

١١ - وسيحدد عدد من الخبراء (استشاريون/باحثون/فريق مرجعي) ذو خبرات محددة وستتاح خدماتهم للفريق.

١٢ - وسيزود الفريق بأمانة مكرسة لخدمته تتألف من موظف فني وموظف كاتب.

الإبلاغ

١٣ - ينبغي تقديم توصية الفريق ليستعرضها الأمين العام قبل تقديمها، حسب الاقتضاء، إلى مجلس الأمن.