

Distr.: General
31 July 2017
Arabic
Original: English



رسالة مؤرخة ٢٥ تموز/يوليه ٢٠١٧ موجهة من الأمين العام إلى رئيس مجلس الأمن

أود أن أشير إلى الفقرة ٢٤ من قرار مجلس الأمن ٢٢٩٧ (٢٠١٦)، الذي طلب إلي فيه إجراء تقييم مشترك مع الاتحاد الأفريقي لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، بعد العملية الانتخابية لعام ٢٠١٦، وأن أقدم توصيات إلى مجلس الأمن لكفالة تشكيل هيكل البعثة على نحو ملائم لدعم المرحلة المقبلة من بناء الدولة في الصومال في إطار نظام سياسي جديد.

وعلى هذا الأساس، أوفدت الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي بعثة استعراض مشترك في الفترة من ١٠ إلى ٢٩ أيار/مايو ٢٠١٧. وضمت هذه البعثة، التي اشترك في قيادتها كل من إدارة عمليات حفظ السلام التابعة للأمانة العامة وإدارة السلام والأمن التابعة لمفوضية الاتحاد الأفريقي، أفراد عسكريين وأفراد شرطة، وخبراء في السياسة وحقوق الإنسان واللوجستيات من إدارة الشؤون السياسية، وإدارة الدعم الميداني، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، ومكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال، وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال، ومكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي. وشارك في الاستعراض أيضا ممثلون عن عدد من الدول الأعضاء وعن الاتحاد الأوروبي.

وينبغي أن ينظر إلى الاستعراض المشترك بوصفه عنصرا من عناصر عملية تخطيط استراتيجي شامل في الصومال بدأت في عام ٢٠١٦، بما في ذلك التقييم الاستراتيجي الذي أنجزته الأمم المتحدة في آذار/مارس ٢٠١٧ (S/2017/404)، والمؤتمر الاستعراضي لعشر سنوات من الدروس المستفادة بشأن بعثة الاتحاد الأفريقي، الذي عقد في ٩ و ١٠ آذار/مارس ٢٠١٧ (انظر المرفق الثالث)، ووفر ما يلزم من معلومات للاستعراض المشترك، وبعثة تقييم الاحتياجات الانتخابية التي نفذت في الفترة من ٢٢ آذار/مارس إلى ٤ نيسان/أبريل ٢٠١٧ (انظر الوثيقة S/2017/408). ويستند الاستعراض المشترك، على وجه الخصوص، إلى النتائج التي توصل إليها التقييم الاستراتيجي الذي أجرته الأمم المتحدة، وأرجئت خلاله عن قصد الاعتبارات المتعلقة بدور الأمم المتحدة فيما يتعلق بالأمن في الصومال إلى الاستعراض المشترك لضمان إنعام النظر فيها جنبا إلى جنب مع تقييم الدور المستقبلي وتشكيل هيكل بعثة الاتحاد الأفريقي.

وقد أجرى أعضاء فريق الاستعراض المشترك مشاورات مع الشركاء الوطنيين والدوليين المعنيين في مقديشو وأديس أبابا. ففي مقديشو، نظم الأعضاء حلقة عمل مدتها ثلاثة أيام مع كبار المسؤولين الأمنيين والخبراء في حكومة الصومال الاتحادية والولايات الاتحادية المؤقتة لضمان إجراء ما يكفي



من المشاورات وامتلاك الصوماليين زمام أمورهم. وقد نظر مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي في نتائج الاستعراض المشترك في ١٢ تموز/يوليه ٢٠١٧ (انظر المرفق الثاني)، واعتمدها في جلسته ٧٠٠ في شكل بيان صدر عنه (انظر المرفق الأول).

التطورات التي طرأت منذ آخر استعراض مشترك واتخاذ القرار ٢١٨٢ (٢٠١٥)

خلال العامين الماضيين، أحرز الصومال تقدماً كبيراً على الجبهة السياسية. إذ إن دولة اتحادية في طور النشوء. وفي القطاع الأمني، أحرز تقدم كبير، وخاصة خلال الأشهر الأخيرة. وفي ١٦ نيسان/أبريل ٢٠١٧، بعث توقيع اتفاق بشأن المبادئ الرئيسية لهيكل الأمن الوطني الأمل في التعجيل بإصلاح القطاع الأمني، جنباً إلى جنب مع تعزيز توقعات إحلال السلام والأمن الدائمين في الصومال. وتؤكد إدماج نموذج الشرطة الاتحادية الجديد، المتفق عليه في أيار/مايو ٢٠١٦، في هيكل الأمن الوطني. ويشكل الهيكل الجديد ونموذج الشرطة الجديد للبنات الرئيسية في إقامة هياكل حوكمة فعالة وخاضعة للمساءلة في قطاع الأمن.

وقد أنشأ الرئيس محمد عبد الله محمد فرماجو مجلس الأمن القومي، الذي يضم في عضويته حكومة الصومال الاتحادية وجميع الولايات الاتحادية الأعضاء فيها. وفي ١١ أيار/مايو ٢٠١٧، وقّع الصومال وشركاؤه الدوليون، ومنهم الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة، في مؤتمر لندن بشأن الصومال اتفاق شراكة جديداً وميثاقاً أمنياً.

وواصلت بعثة الاتحاد الأفريقي إسهامها الجوهرى في تحقيق السلام والأمن والاستقرار في الصومال. ومنذ إنشائها، حالت تدخلات البعثة.

دون سيطرة حركة الشباب المجاهدين وغيرها من جماعات المعارضة المسلحة على البلد، ووفرت الفضاء والأسس اللازمين لبناء الدولة وبناء السلام في جميع أنحاء الصومال. وقد شمل ذلك التوصل إلى مصالحة ذات أهمية وغيرها من العمليات السياسية، وهو ما أفضى إلى جملة نتائج منها إنشاء هيكل اتحادي وإدارات مؤقتة في خمس ولايات اتحادية من الولايات الأعضاء. واضطلعت بعثة الاتحاد الأفريقي أيضاً بدور بالغ الأهمية في تأمين العملية الانتخابية التي جرت في عامي ٢٠١٦ و ٢٠١٧، مما أدى إلى تشكيل حكومة اتحادية تتمتع بشرعية واسعة النطاق في جميع أنحاء الصومال.

ووفرت البعثة، حيثما أمكن، التسهيلات الأمنية اللازمة لإيصال المساعدات الإنسانية، وخاصة في أثناء الجفاف. وسمح الحضور النشط للبعثة بزيادة استخدام عدد من طرق الإمداد الرئيسية، على الرغم من التحديات التي لا تزال تعترضها، ووفرت للمجتمعات المحلية المحتاجة خيار تجنب السفر الطويل والمحفوف بالمخاطر عن طريق التماس المساعدة في المناطق المجاورة التي تسيطر عليها البعثة والحكومة. ومع ذلك، أود أن أؤكد أن الأزمة الإنسانية لا تزال حادة، والحاجة إلى استمرار تقديم المساعدة ماسة.

وشهد قطاع الشرطة إحراز تقدم كبير. فالجهود الحثيثة التي تبذلها بعثة الاتحاد الأفريقي في تقديم الدعم إلى الشرطة الصومالية من خلال المساعدة في الفرز والتعيين والتدريب والتوجيه تتكامل بنتائج باهرة في مقديشو وفي ولايتين من الولايات الاتحادية. وتواصل بعثة الأمم المتحدة تقديم المساعدة البالغة الأهمية من أجل تنفيذ نموذج الشرطة الجديد عن طريق إسداء المشورة بشأن إقامة الهياكل الشرطية المؤسسية.

وعلى الرغم من هذه الإنجازات، لا يزال وجود بعثة الاتحاد الأفريقي القوي البالغ قوامه ٢٢ ١٢٦ فردا نظاميا يواجه تحديات دائمة التغير في ظل حالة سياسية وأمنية هشة. وتتفاقم تلك التحديات نظرا إلى أن البعثة لا تزال في حاجة إلى ما يكفي من العناصر التمكينية الحاسمة.

ومواصلة التمويل لسداد تكاليف قوات بعثة الاتحاد الأفريقي لا تزال تشكل تحديا بالغ الخطورة. وأثني على الاتحاد الأوروبي لما قدمه من مساهمة قيمة من خلال مواصلة تمويل رواتب موظفي بعثة الاتحاد الأفريقي لما يزيد عن عقد من الزمن. وحتى كانون الثاني/يناير ٢٠١٦، نفذ الاتحاد الأوروبي تخفيضا قدره ٢٠ في المائة في تمويله مرتبات قوات بعثة الاتحاد الأفريقي. والجهود المبذولة لجمع التبرعات من أجل سد الفجوة البالغة ٢٠ في المائة لم تكلل بالنجاح حتى الآن، وكذلك الجهود الرامية إلى تحديد موارد بديلة لاستكمال تمويل الاتحاد الأوروبي.

ولا تزال حركة الشباب تشكل تهديدا قويا للاستقرار في البلد. إذ تحتفظ الجماعة بقوة سمحت لها بشن هجمات على عدة قواعد أمامية لعمليات بعثة الاتحاد الأفريقي في السنوات الأخيرة، وتسيطر على مساحات شاسعة من الأرض، ولا سيما في ممر وادي جوبا ومنطقة هيران، التي تدير فيها خدمات أساسية للسكان. ولديها أيضا القدرة على شن هجمات إرهابية معقدة واسعة النطاق.

ومع ذلك، فما يقوض التقدم الطويل الأجل الذي تحقق في ميدان الأمن في الصومال في نهاية المطاف ليس وجود حركة الشباب في حد ذاته، بل إنه عدم كفاية المؤسسات الأمنية الصومالية التي ترسي أسسها الاتفاقات السياسية والموارد المالية الضرورية، بما في ذلك ضمان الانتظام في دفع المرتبات، مع توفير ما يلزم من آليات الحوكمة والرقابة والمساءلة. وهذا الوضع يقوض أيضا القدرات الصومالية اللازمة لإضعاف حركة الشباب على نحو مجد. وهيكّل الأمن الوطني خطوة أولى مهمة لإصلاح هذا الحل.

وتقع المسؤولية الرئيسية عن الأمن على عاتق الشعب الصومالي والمؤسسات الصومالية. وبناء على ذلك، وضع الاستعراض المشترك سيطرة الصوماليين على قطاع الأمن في صلب تخطيط ذلك القطاع، استنادا إلى المبادئ الواردة في اتفاق ١٦ نيسان/أبريل. وبخلاف الاستعراضات السابقة التي ركزت على إضعاف حركة الشباب، ركز هذا الاستعراض على وضع خطة انتقالية لتسليم بعثة الاتحاد الأفريقي المهام الأمنية تدريجيا إلى المؤسسات الصومالية، مع استعراض خيارات تعزيز تدابير المساءلة وفعالية البعثة في الوقت نفسه.

وانتهى الاستعراض المشترك إلى أن الصوماليين لديهم رغبة حقيقية في تحمل هذه المسؤولية. وخلال زيارة فريق الاستعراض إلى مقديشو، قدم المسؤولون الصوماليون وخبراء الأمن رؤية لتولي المهام الأمنية تدريجيا في الفترة ٢٠١٧-٢٠٢١، استنادا إلى هيكل الأمن الوطني وميثاق الأمن.

الخطة الانتقالية المقترحة

لا تزال بعثة الاتحاد الأفريقي ضرورية من أجل ضمان الأمن في الصومال في الأجل المتوسط. وقد تأكد هذا أيضا في ميثاق الأمن الذي اعتمده ٤٢ شريكا دوليا في لندن في ١١ أيار/مايو ٢٠١٧. وإنني على اقتناع بأن استمرار وجود بعثة الاتحاد الأفريقي، مع التخفيض التدريجي في مستويات القوات، ضروري للفترة ٢٠١٧-٢٠٢١ بغية توطيد المكاسب السياسية والأمنية التي تحققت حتى الآن، والحيلولة دون حدوث أي تراجع ذي أهمية استراتيجية. وفي الوقت نفسه، ثمة حاجة إلى إحداث تحول مدرّوس

في كامل الوجود الأمني الدولي في الصومال نحو الاقتصر على دور الدعم في ظل التحول التدريجي صوب تولي المؤسسات الصومالية المسؤولية الرئيسية عن الأمن.

وفي الواقع، بدأت بالفعل عناصر العملية الانتقالية. وسلمت البعثة مهام إلى القوات الصومالية في عدد من المواقع الإقليمية في مقديشو، بما في ذلك حماية العديد من الوزارات الاتحادية.

وقرر أعضاء فريق الاستعراض المشترك أنه ما من ضرورة إلى مزيد من قوات بعثة الاتحاد الأفريقي لتنفيذ عمليات هجومية ضد حركة الشباب وغيرها من جماعات المعارضة المسلحة. وحددت ترتيبات بديلة، منها توفير عناصر إضافية من هيكل الأمن الوطني وغيره من القدرات الأمنية الصومالية لتنفيذ عمليات مشتركة، وتخفيف الأعباء الملقاة على كاهل قوات بعثة الاتحاد الأفريقي عن طريق تسليم المهام إلى قوات الأمن الصومالية، واعتماد نهج تدريجي للعمليات الهجومية، وتعزيز الدعم الثنائي.

وفي إطار جهود بعثة الاتحاد الأفريقي الرامية إلى تعزيز امتلاك الصوماليين زمام أمرهم، ينبغي أن تركز البعثة على عدد من المهام المعدلة (انظر أدناه للاطلاع على التفاصيل)، التي ينبغي أن تتواءم مع هيكل الأمن الوطني، وأن تستند إلى نقاط القوة التي تتمتع بها البعثة، وأن تركز على تيسير مضي العملية الانتقالية على نحو قابل للتنفيذ ومنظم ويتسم بالمسؤولية.

وفي إطار هذه العملية الانتقالية، ينبغي الشروع في إعادة توزيع الأفراد النظاميين التابعين للبعثة وتخفيض عددهم تدريجياً، بما يتواءم مع روح هيكل الأمن الوطني وميثاق الأمن والتزام الزعماء الصوماليين والبلدان المساهمة بقوات في البعثة من أجل نقل المسؤوليات الأمنية في أقرب وقت ممكن. ولدى فعل بذلك، من المهم عدم المساس بالمكاسب السياسية والأمنية الكبيرة التي تحققت على مدى السنوات العشر الماضية. إذ لا ينبغي أن تذهب سدى الخسائر الكبيرة في الأرواح، سواء من البعثة أو من الأفراد العسكريين والمدنيين الصوماليين، علاوة على الاستثمارات الكبيرة في الموارد.

ويقترح الاستعراض المشترك إجراء تخفيض إجمالي بمقدار ١,٥٠٠ فرد نظامي في موعد غايته تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨ على النحو التالي: في المرحلة الأولى، وبعد استمرار العمليات الهجومية المحددة الأهداف التي تشن ضد حركة الشباب بالاشتراك مع القوات الصومالية (بما في ذلك ما يُشن منها في وادي نهر جوبا)، سيقلص عدد أفراد البعثة العسكريين بمقدار ١ ٠٠٠ فرد، في موعد لا يتجاوز كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧. وسيستعاض عن ٥٠٠ فرد من هؤلاء بأفراد شرطة من البعثة لتعزيز قدرات الشرطة الصومالية على نطاق البلد، بناء على العمل الممتاز الذي أداه عنصر الشرطة في البعثة. وهذا من شأنه أن يخدم هدف تمكين الشرطة الصومالية من تولي المهام الأمنية الموسعة في إطار الخطة الانتقالية. ويكتسي تعزيز أسبقية الشرطة الصومالية في إنفاذ القانون وسيادته وفي السلامة العامة، على النحو المبين في هيكل الأمن الوطني، أهمية بالغة. وسيتألف أفراد الشرطة الإضافيين البالغ عددهم ٥٠٠ فرد من وحدتي شرطة مشكلتين إضافيتين تتألف كل واحدة منهما من ١٦٠ فرداً، منهم ١٢٠ فرداً من أفراد الشرطة المقدمين من الحكومات و ٦٠ فرداً من أفراد وحدات الشرطة المشكلة، وبذلك يبلغ عدد وحدات الشرطة الثلاث المشكلة القائمة عدداً معيارياً قدره ١٦٠ فرداً. ولذلك، يوصي الاستعراض المشترك باحتساب الاستعاضة عن ٥٠٠ فرد بأفراد شرطة، وهو ما يشكل انخفاضاً إجمالياً قدره ٥٠٠ فرد من الأفراد النظاميين بحلول كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧.

وفي مرحلة ثانية، سيُخفض القوام العسكري للبعثة بمقدار ١٠٠٠ فرد إضافيين في موعد لا يتجاوز تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨. ويُوصى بإجراء استعراض مشترك آخر في منتصف عام ٢٠١٨ لتقييم تنفيذ الاستراتيجية الانتقالية حتى ذلك التاريخ، وللتخطيط للمراحل المقبلة من العملية الانتقالية. وسيُنظر في إجراء مزيد من التخفيضات في الأفراد النظاميين بعد تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨، وستُنفذ على مراحل على نحو ما تسمح به الظروف الأمنية والقدرات الصومالية.

وستوضع الخطط التقنية المفصلة للعملية الانتقالية بعد اكتمال إخضاع قوات الأمن الصومالية لعملية تحقق مشتركة.

وستستند هذه العملية، التي تشترك في قيادتها الحكومة الاتحادية الصومالية والولايات الأعضاء فيها، جنباً إلى جنب مع بعثة الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة، إلى المبادرات السابقة التي نفذتها بعثة الاتحاد الأفريقي، وكيانات الأمم المتحدة والشركاء الدوليون. وسيركز التحقق على تحديد الأعداد والقدرات والمواقع والامتنال لمعايير حقوق الإنسان وغيرها من المعايير الدولية (بما في ذلك الكشف عن وجود أطفال جنود من عدمه، ووجود آليات المساءلة ومستويات الفرز والتدريب)، وسيشمل كيانات هيكل الأمن الوطني والشرطة الصومالية، علاوةً على القدرات الأمنية الصومالية الأخرى. وستعطي الأولوية للقوات المقرر إشراكها في العمليات المشتركة. وستحدد عملية التحقق أيضاً المنهجية والشروط التقنية اللازمة لتسليم مهام أمنية محددة.

وينبغي أن تكون الخطة الانتقالية الناتجة عن ذلك من المرونة الكافية بما يتيح التعجيل بوتيرة التقدم في بناء القدرات الأمنية الصومالية، وأن تستجيب للتطورات الأمنية السلبية غير المتوقعة. ويجب أيضاً أن تضمن وجود حيز ودعم كافيين للعملية السياسية وعملية المصالحة الضرورية. وينبغي تشجيع الفرص المتاحة لتسريع انتقال المسؤولية الأمنية إلى الصوماليين نتيجة للعمليات العسكرية أو تسوية النزاعات المحلية، على سبيل المثال، واغتنام تلك الفرص.

ونظراً إلى تفاوت سرعات إصلاح القطاع الأمني وما يستلزمه من عمليات سياسية في مواقع شتى، سيكون من الضروري أن تُنفذ الخطة الانتقالية المقترحة بطريقة مختلفة ومتزامنة في مختلف أنحاء البلد. وينبغي أن تتضمن الخطة الانتقالية النظر في الكيفية التي يمكن بها تعزيز القدرات اللوجستية الصومالية، بما في ذلك تولي المهام التي يضطلع بها حالياً مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال.

ومن المرجح أن يتواصل طلب الاستفادة من قدرات بعثة الاتحاد الأفريقي في مجالي التوجيه والرد السريع خلال انتخابات عام ٢٠٢١ وفي الفترة التي تليها مباشرة. وسيخفض قوام بعثة الاتحاد الأفريقي تخفيضاً كبيراً بعد ذلك، في موعد لا يتجاوز عام ٢٠٢٢.

وقد يتعين النظر في إبقاء قوة الرد السريع لفترة أخرى مدتها ١٢ شهراً، وذلك في حالة الضرورة القصوى، من أجل دعم قوات الأمن الصومالية في التصدي للتحديات المستجدة.

وفي سياق النهج الأمني الشامل، تصطبغ مجموعة الظروف الواسعة النطاق الواجب تهيئتها من أجل استكمال العملية الانتقالية بطابع سياسي وأمني ومالي.

وتشمل الظروف السياسية ما يلي: (أ) إضفاء الطابع الرسمي على الهيكل الاتحادي، بما في ذلك مركز الولايات الاتحادية الأعضاء؛ (ب) ومعالجة ما لم يُت في فيه بعد من المسائل المتصلة

بهيكل الأمن الوطني، وبخاصة تلك المتعلقة بأعداد أفراد أجهزة الأمن التابعة لحكومة الصومال الاتحادية والولايات الاتحادية الأعضاء فيها وأدوارهم ومسؤولياتهم؛ (ج) وسن التشريعات الرئيسية وتوفير القدرات اللازمة للمؤسسات، تماشياً مع هيكل الأمن الوطني، ولا سيما إضفاء الطابع الرسمي على مجلس الأمن القومي؛ (د) وتسوية النزاعات العشائرية الرئيسية مع إيصالها إلى مستوى يمكن أن تديره الهياكل السياسية والأمنية الصومالية؛ (هـ) وإجراء الانتخابات بنجاح، ووجود انتقال سلمي للسلطة؛ (و) واستقرار علاقات الصومال مع جيرانها المباشرين.

وتشمل العناصر الأمنية القائمة المقرر توفيرها ما يلي: (أ) تطوير القدرات الأمنية الصومالية، وتجهيزها والإبقاء عليها على مستوى يتناسب مع المخاطر المحددة على الصعيدين المحلي والوطني، عملاً بهيكل الأمن الوطني، في إطار ترتيبات القيادة والسيطرة التي نفذت وتؤدي الغرض منها، ومع الانتظام في حصول الأفراد على حصص الإعاشة والرواتب؛ (ب) وإضعاف حركة الشباب واحتواءها إلى أن تصل إلى مستوى يُمكن القوات الصومالية من التصدي لها في حدود قدراتها الذاتية.

وتشمل الجوانب المالية قدرة حكومة الصومال الاتحادية والولايات الاتحادية الأعضاء فيها على توليد الموارد اللازمة تدريجياً لدفع المرتبات وإنشاء نظم الدفع الشفافة والخاضعة للمساءلة التي من شأنها ضمان الانتظام في صرف مرتبات موظفي الأمن، بما يتسق مع هيكل الأمن الوطني. وفي هذه الأثناء، يجب أن تنشئ المؤسسات الصومالية والشركاء آليات مالية موحدة وشفافة وخاضعة للمساءلة لدفع المرتبات. والعمل الذي أداه مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع في هذا الصدد، بدعم من الشركاء، جدير بالثناء.

ولا يمكن تنفيذ هذه الخطة الانتقالية إلا بتعبئة التمويل الشامل للقطاع الأمني الصومالي ولبعثة الاتحاد الأفريقي. ويجب تحديد التكاليف التقريبية لبناء القطاع الأمني الصومالي مع وضع خطة بشأن كيفية تقاسم الأعباء قبل مؤتمر لندن للمتابعة، المقرر عقده في نهاية عام ٢٠١٧، حيث ستعاًب فيه الموارد المخصصة للقطاع الأمني الصومالي لكفالة قطع ما يكفي من الالتزامات المالية والعينية، من الصوماليين ومن التبرعات الدولية على حد سواء.

والتمويل المستدام الذي يمكن التنبؤ به لبعثة الاتحاد الأفريقي أمر لا بد منه لتفادي المخاطر المتمثلة في الانسحاب المفاجئ أو قبل الأوان، الذي من شأنه أن يؤدي، في جميع الاحتمالات، إلى التراجع في المكاسب السياسية والأمنية الكبيرة التي تحققت على مدى العقد الماضي. وينبغي استكشاف ترتيبات تمويل البعثة بطريقة جديدة، مع مراعاة النطاق الكامل للخيارات المتاحة للأمم المتحدة ولشركاء الآخرين، بما في ذلك أنصبة الأمم المتحدة المقررة، وبالنظر إلى القيود المفروضة على التمويل الطوعي التي تكشف.

مهام البعثة المنقحة المقترحة

اتساقاً مع الخطة الانتقالية السابق بيانها، أُعيد التوصية الصادرة عن الاستعراض المشترك بأن تتحول بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال نحو زيادة الدور الداعم، مع تولي القوات الصومالية زمام القيادة في الاضطلاع بالمهام الأمنية. وستستفيد بعثة الاتحاد الأفريقي من مواطن القوة الثابتة الفعالية في البيئة المحفوفة بالمخاطر غير المتكافئة التي تعمل فيها.

وفيما يلي مقترح بالمهام الأساسية التي تستهدف تيسير العملية الانتقالية للبعثة: (أ) حماية المراكز السكانية الرئيسية ووجود العناصر الفاعلة الدولية، وتأمين العمليات السياسية والمصالحة والحفاظ على القانون والنظام والتعافي المبكر والسلامة العامة وتوفير السبل اللازمة لها، مع توخي الحذر في تنفيذ عملية نقل المسؤوليات إلى القوات الصومالية؛ (ب) والإسهام بفعالية في تأمين طرق الإمداد الرئيسية، بدءاً بتلك التي تربط بين المراكز السكانية؛ (ج) وتنفيذ عمليات محددة الأهداف ضد حركة الشباب وغيرها من جماعات المعارضة المسلحة، وذلك بالاشتراك مع القوات الصومالية في ظل اتخاذ تدابير التخفيف المناسبة، مع مواصلة الدور التوجيهي في أثناء سير العمليات القتالية، علاوةً على توفير الدعم العملي إلى القوات الصومالية؛ (د) والمساهمة في بناء قدرات الشرطة الصومالية وتدريبها، في ظل تعاون وثيق مع بعثة الأمم المتحدة وتمشياً مع هيكل الأمن الوطني.

وينبغي أن يُفعل بالكامل عمل العنصر المدني في بعثة الاتحاد الأفريقي بحيث يتمكن من الوصول إلى القوام المتوقع، وأن يعيد تركيز جهوده على دعم المهام المنقحة للعنصر العسكري وعنصر الشرطة في البعثة، أي دعم البعثة، والامتثال لحقوق الإنسان، ودعم التنسيق والاتساق بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي في الصومال وتعزيزهما. وينبغي التشديد بوجه خاص على تعزيز ملاك موظفي عنصر حقوق الإنسان، بهدف زيادة القدرة على رصد الامتثال للقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان وتعزيزه، ومعالجة حالات الانتهاك.

وبناءً على ما سبق، يُوصى بتنقيح مفهوم عمليات بعثة الاتحاد الأفريقي في إطار مشاورات وثيق مع النظراء المعنيين في الحكومة الاتحادية الصومالية والولايات الاتحادية الأعضاء فيها، علاوةً على مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال. وينبغي أن تستعرض بعثة الاتحاد الأفريقي أيضاً احتياجاتها من المعدات العملية في ضوء المهام المقترحة المنقحة وآخر تقييم للتهديدات.

وتؤدي الشرطة الصومالية دوراً حاسماً في التخطيط للعملية الانتقالية لبعثة الاتحاد الأفريقي وفي الاستراتيجية الأمنية الأوسع نطاقاً في الصومال. ومع مراعاة أنه من المتوقع، في ظل هيكل الأمن الوطني، أن يتولى ٣٢ ٠٠٠ فرد من الشرطة الصومالية المسؤولية الرئيسية عن الأمن في المدن والبلدات والقرى، فتقديم الدعم إلى الشرطة الصومالية ينبغي أن يزيد زيادة كبيرة، ومن المرجح أن يكون مطلوباً في المستقبل المنظور. وخلافاً للعنصر العسكري، يتولى عنصر الشرطة الصومالية، حيث ينشر، الاضطلاع بمسؤولياته، ومن ثم، ما من حاجة إلى نقله من بعثة الاتحاد الأفريقي. وعلاوةً على ذلك، من المتوقع أن يؤدي عنصر الشرطة أهم دور في تأمين العملية السياسية وعملية المصالحة في المستقبل.

فمن جهة، أثبت عنصر الشرطة في البعثة ميزته النسبية في المساعدة في فرز أفراد الشرطة وتعيينهم وتدريبهم وتوجيههم وفي توفير الدعم العملي. وينبغي توسيع برنامج البعثة الناجح بالموارد المبنية أعلاه. ومن ناحية أخرى، أثبتت بعثة الأمم المتحدة نجاحها في إسداء المشورة في مجال السياسات من أجل بدء تنفيذ نموذج الشرطة الجديد، وإنشاء هياكل مؤسسية للشرطة على مستوى الحكومة الاتحادية الصومالية والولايات الاتحادية الأعضاء فيها. ويرتبط هذا الجهد السياسي، الذي تعززه المشورة التقنية، ارتباطاً وثيقاً بالمهام الأساسية الأخرى لبعثة الأمم المتحدة، بما في ذلك دعم عملية التحول إلى النظام الاتحادي، وعملية مراجعة الدستور، ووضع نموذج للعدالة والإصلاحات للصومال، ومعالجة المسائل المتصلة بهيكل الأمن الوطني التي لم يبت فيها بعد. ولذلك، يحدوني الأمل في أن يؤيد مجلس الأمن تمام التأييد التوصية بالاستعاضة عن ٥٠٠ فرد من أول ١ ٠٠٠ فرد من الأفراد العسكريين في بعثة الاتحاد الأفريقي

في الصومال بحلول نهاية عام ٢٠١٧، وأن ينظر في تعزيز ولاية بعثة الأمم المتحدة من أجل تعزيز قدرتها على إسداء المشورة من أجل إنشاء الهياكل المؤسسية في إطار نموذج الشرطة الجديد، الأمر الذي يتطلب زيادة متوازنة في الموارد اللازمة لعنصر الشرطة في بعثة الأمم المتحدة. وينبغي لعنصر الشرطة في بعثة الاتحاد الأفريقي وبعثة الأمم المتحدة أن يواصل تعزيز التعاون فيما بينهما.

ويلزم إجراء استعراض للقدرة والتوجه الاستراتيجيين الحاليين في مجال الاتصالات في بعثتي الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة من أجل تحقيق الاستفادة القصوى من الموارد المتاحة، بما في ذلك الجهود الرامية إلى شرح العملية الانتقالية، والتشجيع على تقديم الدعم لها والتصدي لأي حديث محتمل عن أن الانسحاب التدريجي لبعثة الاتحاد الأفريقي يشكل نصرا لحركة الشباب.

إنني أعترف بالتقدم الذي أحرزته بعثة الاتحاد الأفريقي في الامتثال لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني. وقد خلص الاستعراض المشترك إلى أن بعثة الاتحاد الأفريقي والاتحاد الأفريقي والبلدان المساهمة بقوات/أفراد من الشرطة حسب الحالة، ينبغي أن تسرع بالجهود الرامية إلى زيادة فعالية التدابير والآليات التي تستهدف منع انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني ومعالجتها، استناداً إلى أسس منها التوصيات المحددة المقدمة أثناء الاستعراض المشترك (والمجموعة في جدول مرفق بهذه الرسالة (انظر المرفق الرابع) التي تتوخى تعزيز الاختيار والفحص والتدريب والمساءلة والرصد والإبلاغ (بما في ذلك خلية الاستجابة في مجال حصر الخسائر في صفوف المدنيين وتحليلها)، وآليات التخطيط، علاوة على القواعد واللوائح.

الرصد الاستراتيجي والمساءلة

يوصي الاستعراض المشترك أن يؤدي الفريق العامل القائم المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة المعني بالصومال، الذي له تمثيل في المقر وفي الميدان (بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال ومكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال وبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال)، وبمشاركة الشركاء، حسبما يقتضي الحال، دوراً أساسياً في رصد التقدم المحرز حسب المسار المبين أعلاه على المستوى الاستراتيجي. وينبغي أن يقدم تقارير دورية منتظمة إلى فرقة العمل المشتركة بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة. وسيسمح ذلك بالاستجابة للتطورات في الوقت المناسب، وتخفيف المخاطر وإجراء استعراض منتظم لأعداد الأفراد المأذون لهم حين تُستوفى شروط نقل المهام. وسيتعاون الفريق العامل المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة تعاوناً وثيقاً مع هياكل التنفيذ في إطار النهج الأمني الشامل، حسبما يقتضي الحال.

ويمكن للفريق العامل، من خلال قيادة كل مكون من مكوناته في أديس أبابا (إدارة السلم والأمن بالاتحاد الأفريقي، ومكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي على المستوى المناسب) أن يقدم إحاطات غير رسمية إلى البلدان المساهمة بقوات/أفراد شرطة الأعضاء في مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي ومجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، حسبما يقتضي الأمر. وقد تحتاج مفوضية الاتحاد الأفريقي إلى الحصول على مزيد من الدعم للمشاركة بفعالية في عمليتي الرصد والتخطيط المستمرتين اللتين تتطلبهما هذه العملية الانتقالية.

ويوصي الاستعراض المشترك بتعزيز منتدى التنسيق للقيادات العليا في مقديشو في إطار الجهود الرامية إلى ضمان تحقيق مزيد من الاتساق بين الأولويات، والاتساق الاستراتيجي، وزيادة المتابعة.

وفي هذا الصدد، يقترح الاستعراض المشترك، في حدود الموارد المتاحة، إنشاء أمانة مشتركة مكرسة للتحضير لاجتماعات منتدى التنسيق ومتابعة تنفيذ ما يصدر عنه من قرارات. ويدعم الاستعراض المشترك بقوة استمرار الممثل الخاص لرئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي في الصومال والممثل الخاص للأمين العام المعني بالصومال في تقديم الإحاطات المشتركة إلى مجلس الأمن ومجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي. وتمشيا مع الإطار المشترك بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي لتعزيز الشراكة في مجال السلام والأمن، ستعمل الأمانة مع مفوضية الاتحاد الأفريقي على التوصل إلى طرائق لتعزيز التفاعل مع الأجهزة ذات الصلة المعنية بالسياسات لضمان تحقيق قدر أكبر من الاتساق الاستراتيجي.

وتنفذ بعثة الاتحاد الأفريقي ومكتب الدعم في الصومال تدابير عديدة لتعزيز المساءلة والكفاءة في إدارتهما الموارد والشؤون المالية. وسيوفر وجود لجنة مشتركة معنية بدعم البعثة المنبر اللازم لتحسين الشفافية والتمكين من التخطيط المتقدم. ويجري حاليا تقديم خدمة إدارة السلع الأساسية وشؤون الموظفين، علاوة على مهام تقديم الخدمات في كل بعثة، من مقر مشترك بأقصى حد ممكن. ومن شأن ذلك أن يحسن الرصد والتحليل والإبلاغ بشأن أداء الدعم اللوجستي، وتوفير المعلومات اللازمة لعملية صنع القرار المشتركة من أجل تحسين مواءمة التمويل والموارد مع الأنشطة ذات الأولوية التي تضطلع بها بعثة الاتحاد الأفريقي. وترد في مرفق هذه الرسالة التفاصيل المحددة للتدابير المتفق عليها (انظر المرفق الرابع - باء).

ويلزم إجراء استعراض للدعم اللوجستي الذي توفره الأمم المتحدة، على النحو الذي ينفذه المكتب في الوقت الراهن، في ضوء التخطيط للعملية الانتقالية لبعثة الاتحاد الأفريقي، بمجرد الموافقة عليه، وكذلك للاتفاقات المبرمة بين الصوماليين والشركاء الدوليين في إطار النهج الأمني الشامل.

ويوصي الاستعراض المشترك بإنشاء فريق عامل مشترك بين الأمم المتحدة وحكومة الصومال الاتحادية معني بسياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان، بمشاركة كاملة من الاتحاد الأفريقي، من أجل ضمان الاستعراض المنتظم للتدابير المتخذة للتخفيف من المخاطر التي تحددها السياسة، والرصد المشترك لهذه التدابير.

الملاحظات

أود أن أعرب عن امتناني الشديد لمفوضية الاتحاد الأفريقي على روح التعاون والشراكة القوية التي ميزت هذا الجهد المشترك الرئيسي.

وأود كذلك أن أشكر حكومة الصومال الاتحادية والولايات الاتحادية الأعضاء فيها، وأعضاء مجلس الأمن، وممثلي الاتحاد الأوروبي، وغيره من الشركاء الدوليين على المشاركة في أعمال الفريق المشترك. وأثنى على قيادة بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال، ومكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال على جهودهم التي لا تكل في سبيل تعزيز الاتساق والتعاون، لا سيما من خلال الترتيبات المشتركة.

وشجاعة قوات الأمن الصومالية، والأفراد العسكريين وأفراد الشرطة التابعين لبعثة الاتحاد الأفريقي وبطولتهم تستحقان إشاداتنا الجماعية. وبفضل تضحياتهم، والالتزام المستمر الذي أبداه شركائهم، ما من شك في أن الصومال يمضي على طريق بلا نزاعات.

وأشيد بقرار الاستعراض المشترك وضع امتلاك الصوماليين زمام أمرهم في صلب عملية الاستعراض. فإجراء الانتخابات، والتسليم السلمي للسلطة، وإنشاء مجلس الأمن القومي متمتعاً بعضوية شاملة، والاتفاق على هيكل الأمن الوطني تشكل إنجازات بارزة. ومن دون الالتزام المستمر من الصوماليين وزيادة تقيدهم بحقوق الإنسان وسيادة القانون لا يمكن الاستمرار في تحقيق هذه الإنجازات والإسراع بشدة في إصلاح قطاع الأمن. وفيما يتعلق بالمطلوب من المعدات والهيكل الأساسية ودعم الاكتفاء الذاتي للقوات الصومالية، اتفق مع الاستنتاج الذي خلص إليه الاستعراض المشترك ومفاده أن الأفضل هو ترك هذا الجهد لينظر فيه الشركاء الدوليون.

وأتفق تماماً مع الاستنتاج الذي خلص إليه الاستعراض المشترك من أن وجود بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال أمر ضروري في هذه اللحظة الحرجة، على الرغم من تقلصها بمرور الوقت في إطار العملية الانتقالية التي أرسى دعائمها هيكل الأمن الوطني. ولا أرى أي بديل آخر ذي جدوى إذا أردنا الحيلولة دون حدوث تراجع ذي تبعات استراتيجية – إذ سيكون ذلك التراجع كارثة على الشعب الصومالي الذي عانى معاناة لا توصف على مدى العقدين الماضيين، وكذلك على المجتمع الدولي الذي استثمر كثيراً من الموارد والأرواح. وعلاوةً على ذلك، من المرجح أن يؤثر أي تخفيض متعجل في البعثة وأي تسليم غير منظم للمسؤولية إلى المؤسسات الأمنية الصومالية على المكاسب ويسفر عن حالة قد تستلزم نشر قوة أمنية دولية أخرى في الصومال. ووجود بعثة الاتحاد الأفريقي في السنوات القادمة سيساعد، بلا شك، على إيجاد الحيز المطلوب الذي يتيح للقوات الصومالية أن تعزز قدراتها وتزيد ثقتها وتتغلب على التحديات الماثلة.

ووجود بعثة الاتحاد الأفريقي واستدامة تمويلها أمران لا ينفك أحدهما عن الآخر. فوجود البعثة مرتبط بوجود حل يكفل تمويلاً مستداماً ويمكن التنبؤ به. وبغض النظر عن هذه الأداة، من الضروري أن يتحقق هذا الهدف، سواء من التبرعات أو من أنصبة الأمم المتحدة المقررة. ومحدوني الأمل في إمكانية الاتفاق على ترتيب من هذا القبيل بعد هذا الاستعراض، بحيث يلي التطلعات المشروعة للاتحاد الأفريقي والبلدان المساهمة بقوات في البعثة التي قدمت تضحيات هائلة في سبيل تحقيق السلام والأمن في الصومال.

وفي هذا الصدد، أحث الدول الأعضاء والشركاء على إعادة النظر في خطط التمويل الخاصة بهم. ومحدوني الأمل في أن يشجع التخطيط المقترح للعملية الانتقالية، بما في ذلك زيادة تدابير الشفافية والمساءلة، على الحصول على تمويل طوعي مستدام ويمكن التنبؤ به. وسأتشاور مع الاتحاد الأفريقي وجميع الشركاء الرئيسيين بشأن التمويل المستقبلي لبعثة الاتحاد الأفريقي، وسأقدم تقريراً إلى مجلس الأمن بحلول تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧.

وأود أيضاً أن أؤكد أنه، نظراً إلى الضرورة البالغة لتنفيذ جميع العمليات الأمنية في إطار احترام معايير حقوق الإنسان وغيرها من المعايير الدولية، من المهم للغاية أن تولي البعثة، بدعم من الأمم المتحدة، الأولوية لتنفيذ التوصيات الصادرة عن الاستعراض المشترك بشأن إطار الامتثال لحقوق الإنسان. وسيكون الامتثال لسياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان في سياق ما تقدمه الأمم المتحدة من دعم إلى عملية نقل المسؤوليات بين بعثة الاتحاد الأفريقي وقوات الأمن الصومالية حجر الزاوية للمشاركة بين الأمم المتحدة، والاتحاد الأفريقي، وحكومة الصومال الاتحادية، والولايات الاتحادية الأعضاء فيها.

إنني أؤيد تماما الاستراتيجية التي اقترحتها الاستعراض المشترك فيما يتعلق بالعملية الانتقالية. فالرصد الدقيق وتحسين الكفاءة العامة من المرجح أن يؤدي إلى إحراز تقدم سريع والحصول على مزيد من الدعم. وقد خضع المسار الذي أوصى به الاستعراض المشترك لتقليص حجم البعثة للتخطيط بعناية وحذر، مع مراعاة أن الثقة في المؤسسات الأمنية الصومالية ستزداد تدريجيا. إنني أتفق تمام الاتفاق على أن العملية الانتقالية يجب أن تكون شفافة وقابلة للتنفيذ ومسؤولة ومنظمة، وعلى أنها تتطلب التحلي بقدر كاف من المرونة والصبر.

ويسعدني أن أرى أن المساعدة المقدمة من بعثة الاتحاد الأفريقي وبعثة الأمم المتحدة لتطوير مؤسسات الشرطة الصومالية، بدعم من الشركاء، قد أثرت خطوات ذات أهمية في الاتجاه الصحيح. ودون دعم كاف لتنفيذ نموذج الشرطة الجديد، قد يغدو هذا الإنجاز السياسي البارز بلا طائل. ولذلك، أهيب بقوة بأعضاء مجلس الأمن أن ينظروا بجدية في الإذن بتعزيز الدعم المقدم إلى الشرطة الصومالية في شكل مشورة في مجالي العمليات والسياسات، على المستوى الاتحادي ومستوى الولايات الأعضاء، مع مراعاة أهمية تحلي مؤسسات الشرطة الصومالية بالفعالية سعيا إلى إنجاح العملية الانتقالية.

وأحث الحكومة الاتحادية والولايات الاتحادية الأعضاء فيها أن تتولى مسؤوليات الأمن في جميع أنحاء الصومال في أقرب إطار زمني ممكن، دون الانتقاص من المكاسب التي تحققت. ويوفر هيكل الأمن الوطني إطارا قانونيا وتنظيميا يمكن انطلاقا منه أن يصبح الدعم الدولي المقدم لتطوير القطاع الأمني أكثر تنسيقا واتساقا، ومن ثم، أكثر تأثيرا. إن تحقيق القوة والفعالية في قطاع الأمن الصومالي مرهون أيضا بتعزيز آليات الحوكمة والمساءلة، بما يتماشى مع المعايير الدولية الأساسية. إنني أتفق مع ما انتهى إليه الاستعراض المشترك من أن الخطوات الفورية اللازمة للحفاظ على الزخم الحالي لا بد أن تشمل إجراء مناقشات سياسية للانتهاء من التفاصيل التي لم يبت فيها بعد في هيكل الأمن الوطني، وتفعيله، والنقاش حول المؤسسات الصومالية التي تشترك بجدية في قيادة عملية التحقق المشتركة.

لقد آن الأوان كي يلتزم جميع الشركاء بتنفيذ هيكل الأمن الوطني ومواءمة دعمهم وفقا له. وفي المقابل، ينبغي للحكومة الاتحادية الصومالية والولايات الاتحادية الأعضاء فيها أن تضمن انتظام دفع الرواتب بطريقة شفافة وخاضعة للمساءلة.

وفيما يتعلق بإدماج قوات الأمن، أؤكد مجددا التوصية الواردة في رسالتي الموجهة إلى رئيس مجلس الأمن المؤرخة ٢ تموز/يوليه ٢٠١٥، التي أهيب فيها بالحكومة الاتحادية أن تنظر، بطريقة إيجابية، في اندماج ٣٠٠٠ فرد من قوات بونتلانند اندماجا كاملا ورسميا في الجيش الوطني الصومالي باعتبارها مسألة ذات أولوية. فتقديم حزمة شاملة من التدريب والمعدات، جنبا إلى جنب مع دفع المرتبات بانتظام، يمكن، إذا تلقى ما يكفي من الدعم من الشركاء، أن يكون نموذجا يُحتذى به في أنحاء أخرى من البلد. وسيعزز ذلك الدعم أيضا قدرة بونتلانند على التصدي للهجمات الإرهابية.

ونجاح جهود تحقيق الاستقرار وتوطيده، بما في ذلك تقديم الخدمات الأساسية، مرتبط بإنشاء هياكل حكم محلي، وسوف تتطلب تلك الهياكل تحسين التعاون بين الجهات الفاعلة الرئيسية. وينبغي أن تركز تلك الجهود على المجالات ذات الأولوية التي اتفق عليها الشعب الصومالي، بما في ذلك المراكز السكانية الرئيسية التي تسمح الظروف الأمنية السائدة بها للجهات الفاعلة الدولية بالعمل فيها، والتي

ينبغي أن تتوسع منها الخدمات تدريجياً لتصل إلى المناطق المحيطة بها. وعلاوةً على ذلك، ينبغي أن تركز الجهود على الأقاليم التي تمكّن الظروف فيها من إحراز تقدم سريع.

وتهدف مبادرة إنعاش المجتمعات المحلية وبسط سلطة الدولة وتحقيق المساءلة، التي تمثل نهج الأمم المتحدة في دعم الاستقرار وبسط سلطة الدولة في الصومال، إلى المساعدة في إنشاء إدارات اتحادية فرعية تتسم بالمصداقية، وتمثل الجميع، وتستطيع أداء وظيفتها بحيث تخفف من حدة النزاع، وتبث الثقة بين السكان في هياكل الدولة، وتحسّن حياة الشعب الصومالي. ومن الحتمي أن تتعاقب هذه الجهود مع العمليات العسكرية المحددة الأهداف.

وآمل مخلصاً أن يواصل أصدقاء الصومال في جميع أنحاء العالم دعمهم لهذه المرحلة النهائية من بعثة الاتحاد الأفريقي ولإنشاء المؤسسات الأمنية الصومالية التي يمكن أن تتسلم مهام البعثة. فالوقت ليس وقت الكف عن العمل. وقد تحقق الكثير، لكن المكاسب السياسية والأمنية لا تزال هشة وقابلة للتراجع. ويجب علينا ألا نسمح بأن تذهب سدى الاستثمارات الكبيرة في الأرواح والموارد على مدى أكثر من عقدين من الزمن. ولذلك، أهيب بمجلس الأمن أن يوافق على التوصيات الواردة في هذه الرسالة.

وأرجو ممتناً عرض هذه الرسالة ومرافقها على أعضاء مجلس الأمن.

(توقيع) أنطونيو غوتيريش

المرفق الأول

بيان مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي

الذي اعتمدته في جلسته ٧٠٠، أديس أبابا، ١٢ تموز/يوليه ٢٠١٧

اعتمد مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي، في جلسته ٧٠٠ المعقودة في ١٢ تموز/يوليه ٢٠١٧، المقرر التالي بشأن تقرير رئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي عن الاستعراض المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، وتحديد ولاية بعثة الاتحاد الأفريقي، وعن التقرير الصادر بشأن المؤتمر الاستعراضي لعشر سنوات من الدروس المستفادة بشأن بعثة الاتحاد الأفريقي:

إن المجلس،

١ - يحيط علماً بتقرير رئيس المفوضية عن الاستعراض المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة لبعثة الاتحاد الأفريقي، والتقرير الصادر بشأن المؤتمر الاستعراضي لعشر سنوات من الدروس المستفادة بشأن بعثة الاتحاد الأفريقي، علاوة على البيان الذي أدلى به السفير إسماعيل شرقي، مفوض السلم والأمن، والإحاطة الإعلامية التي قدمها الممثل الخاص لرئيس المفوضية في الصومال ورئيس بعثة الاتحاد الأفريقي، السفير فرانسيسكو ماديرا. ويحيط المجلس علماً أيضاً بالبيانات التي أدلى بها ممثل إثيوبيا، بصفته رئيس الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية (إيغاد)، وممثل إيطاليا، بصفته رئيساً مشاركاً لمنتدى شركاء إيغاد، وممثلاً الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي، إضافة إلى الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، وهم الاتحاد الروسي، والصين، وفرنسا، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والولايات المتحدة الأمريكية؛

٢ - يشير إلى بياناته السابقة بشأن الحالة في الصومال وبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، بما في ذلك البيان PSC/PR/COMM(DCLXXXIV) الذي اعتمدته في جلسته ٦٨٤ المعقودة في ٢٨ نيسان/أبريل ٢٠١٧؛ والبيان PSC/PR/COMM(DCXLI) الذي اعتمدته في جلسته ٦٤٩ المعقودة في ١٦ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧؛ والبيان PSC/PR/COMM(DCXXII) الذي اعتمدته في جلسته ٦٢٢ المعقودة في ٦ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦؛ والبيان PSC/PR/COMM(DCVIII) الذي اعتمدته في جلسته ٦٠٨ المعقودة في ٢٩ حزيران/يونيه ٢٠١٦؛ والبيان PSC/PR/COMM.2(DXCV) الذي اعتمدته في جلسته ٥٩٥ المعقودة في ٢٨ نيسان/أبريل ٢٠١٦؛

٣ - يشير كذلك إلى الفقرة ١١ من بيانه الصادر في جلسته ٦٢٢ المعقودة في ٦ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، التي طلب فيها إلى المفوضية الاضطلاع بعملية شاملة لاستخلاص الدروس المستفادة، يجري فيها تحديد التقدم المحرز والتحديات التي صودفت، والأهم من ذلك التوصية بخيارات للمضي قدماً بالبعثة في المستقبل، بما يشمل استراتيجية خروجها. ويشير المجلس أيضاً إلى الفقرة ١٠ من البيان الصادر في جلسته ٦٨٤ المعقودة في ٢٨ نيسان/أبريل ٢٠١٧، الذي يشدد فيه على أهمية إجراء استعراض استراتيجي مشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة لبعثة الاتحاد الأفريقي في تحديد مستقبل وجود البعثة في الصومال، وينوه بأن الاستعراض سيتيح فرصة لاستعراض المهام وتحديثها، علاوة على إتاحة خيارات لإعادة تشكيل هيكل البعثة؛

٤ - يثني على نجاح المفوضية في إجراء دراسة العشر سنوات من الدروس المستفادة بشأن بعثة الاتحاد الأفريقي، إضافة إلى الاستعراض المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة للبعثة. ويثني المجلس كذلك على حكومة الصومال الاتحادية والأمم المتحدة والبلدان المساهمة بقوات/أفراد شرطة والشركاء الثنائيين على روح الالتزام التي أبدوها تجاه فريق الاستعراض المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة والتعاون قدموه إليه قبل إجراء العمليتين وخلالهما على السواء؛

٥ - يكرر تأكيد النتائج الرئيسية التي تمخض عنها اجتماع البلدان المساهمة بقوات/أفراد شرطة في بعثة الاتحاد الأفريقي، على هامش الدورة العادية التاسعة والعشرين لجمعية الاتحاد الأفريقي المعقودة في ٣ تموز/يوليه ٢٠١٧، التي طُلب فيها إلى المفوضية جملة أمور منها إنشاء لجنة الخبراء لوضع استراتيجية خروج مشتركة بين الاتحاد الأفريقي والبلدان المساهمة بقوات/أفراد شرطة، ويؤكد أن المجلس وضع هذه الاستراتيجية عمل تكميلي وينبغي أن يستفيد من نتائج عملية العشر سنوات من الدروس المستفادة والاستعراض المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة. وفي هذا الصدد، يشدد المجلس على أهمية الخطة الانتقالية للبعثة التي تستند إلى إطار زمني واقعي وتحقيق الاشتراطات الأمنية الرئيسية التي اقترحها الاستعراض المشترك، من أجل ضمان استمرار التقدم في التطورات السياسية والاقتصادية في الصومال؛

٦ - يؤيد تقرير العشر سنوات من الدروس المستفادة بشأن البعثة، ولا سيما الاستنتاج الرئيسي الذي يفيد أن البعثة نجحت في تنفيذ ولايتها، بطرق منها تيسير إيجاد بيئة تمكينية لعمليتين سياسيتين انتقاليين في الصومال. وفي هذا الصدد، يقر المجلس كذلك بأن بعثة الاتحاد الأفريقي لا تزال شريكا لا غنى عنه في تحقيق السلام في الصومال، ولكنها بحاجة إلى إعادة تشكيل هيكلها لدعم المرحلة المقبلة من بناء الدولة في الصومال في أثناء سير تنفيذ الخطة الانتقالية؛

٧ - يشيد بالتضحيات الكبيرة التي تقدمها البلدان المساهمة بقوات/أفراد شرطة في البعثة، ولا سيما أولئك الذين ضحوا بكل غال ونفيس من أجل تعزيز السلام والأمن والاستقرار والمصالحة في الصومال. ويجدد المجلس التزام البعثة بدعم الحكومة الاتحادية الصومالية والدول الأعضاء المؤقتة وفقا لأعلى المعايير المهنية، مع مراعاة سياسة عدم تسامح الاتحاد الأفريقي إطلاقا مع جميع أشكال سوء السلوك والانتهاك؛

٨ - يكرر الإعراب عن امتنانه للأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي والشركاء الثنائيين الآخرين في دعم عمليات البعثة ضد حركة الشباب، علاوة على الدعم المالي والمادي المقدم منهم إلى بعثة الاتحاد الأفريقي والحكومة الاتحادية الصومالية؛

٩ - يثني على حكومة الصومال الاتحادية لالتزامها بتعزيز السلام الدائم في الصومال. وفي هذا الصدد، يرحب المجلس بالدور القيادي الذي يضطلع به الرئيس محمد عبد الله محمد فرماجو في تشجيع إجراء حوار سياسي جامع بين الحكومة الاتحادية والولايات الاتحادية المؤقتة من خلال الإسراع بتشكيل مجلس الأمن القومي، إضافة إلى بدء تنفيذ اتفاق ١٧ نيسان/أبريل ٢٠١٧ بشأن هيكل الأمن الوطني على النحو الوارد في بيان مجلس الأمن القومي عقب الاجتماع الذي عقده في مقديشو في الفترة من ٥ إلى ١٠ تموز/يوليه ٢٠١٧. ويؤكد المجلس من جديد التزامه بمواصلة دعم الحكومة الاتحادية الصومالية في سعيها إلى تحقيق منجزاتها الأمنية والسياسية، وبحث حكومة الصومال الاتحادية على عدم ادخار أي جهد في سبيل حماية المدنيين، وتعزيز احترام حقوق الإنسان، والنهوض بالسلام والنمو الاقتصادي الدائمين في الصومال؛

١٠ - يحيط علماً، مع بالغ القلق، بأن حركة الشباب الإرهابية ما زالت تشكل تهديدا للسلام والأمن والاستقرار في الصومال والمنطقة والمجتمع الدولي الأوسع نطاقاً؛

١١ - يرحب بالنتائج التي توصل إليها الاستعراض المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة لا سيما العزم السياسي للحكومة الاتحادية الصومالية على تسلم المسؤوليات الأمنية الأساسية من البعثة، استناداً إلى خطة انتقالية تتسم بالمسؤولية وقابلة للتنفيذ وواقعية؛

١٢ - يؤيد توصيات الاستعراض المشترك بشأن خفض وإعادة التنظيم التدريجيين والمرحليين للأفراد النظاميين في بعثة الاتحاد الأفريقي الرامية إلى زيادة دور الدعم، مع تولي قوات الأمن الوطنية الصومالية تدريجياً دور القيادة في الاضطلاع بالمهام الأمنية في البلد. وفي هذا الصدد، يؤكد المجلس ضرورة تجنب أي فراغ أمني قد يؤدي إلى تقويض المكاسب التي تحققت بشق الأنفس حتى الآن في الصومال؛

١٣ - يقرر تجديد ولاية البعثة لمدة ١٢ شهراً، حتى ٣١ تموز/يوليه ٢٠١٨، استناداً إلى المهام الأساسية المنقحة التالية:

- (أ) مواصلة دعم الحوار السياسي والمصالحة في الصومال؛
- (ب) حماية المراكز السكانية الرئيسية ووجود العناصر الفاعلة الدولية، وتأمين العمليات السياسية والمصالحة والحفاظ على القانون والنظام والتعافي المبكر والسلامة العامة وتوفير السبل اللازمة لها، مع توخي الحذر في تنفيذ عملية نقل المسؤوليات إلى القوات الصومالية؛
- (ج) الإسهام في تأمين طرق الإمداد الرئيسية، بدءاً بتلك التي تربط بين المراكز السكانية من خلال العمليات المشتركة مع القوات الصومالية؛
- (د) تنفيذ عمليات محددة الأهداف ضد حركة الشباب وغيرها من جماعات المعارضة المسلحة، وذلك بالاشتراك مع القوات الصومالية، ومواصلة الدور التوجيهي في أثناء سير العمليات القتالية، وتوفير الدعم العملي إلى القوات الصومالية؛
- (هـ) دعم بناء القدرات على مختلف مستويات قوات الأمن الوطنية الصومالية، بما يتماشى مع هيكل الأمن الوطني في ظل تعاون تام مع الأمم المتحدة وغيرها من الشركاء المعنيين؛
- (و) تسهيل إيصال المساعدات الإنسانية ودعم التعافي المبكر، وبسط سلطة الدولة، في حدود الموارد المتاحة للبعثة؛

١٤ - يطلب إلى المفوضية أن تتعاون تعاوناً وثيقاً مع الحكومة الاتحادية الصومالية، والبلدان المساهمة بقوات/أفراد شرطة والأمم المتحدة وغيرها من الشركاء الدوليين المعنيين، لتنقيح المفهوم العام لعمليات البعثة، في ضوء الولاية المنقحة المقترحة، وآخر تقييم للتهديدات، واستعراض الاحتياجات العملية للبعثة، والخطة الانتقالية المنقحة استناداً إلى الفترة الزمنية الممتدة من عام ٢٠١٧ إلى عام ٢٠٢١، تمشياً مع طلب الحكومة الاتحادية الصومالية والتوصيات الصادرة عن الاستعراض المشترك. وفي هذا الصدد، يؤكد المجلس ضرورة معالجة الثغرات الحالية في قدرات بعثة الاتحاد الأفريقي من خلال توليد مزيد من العناصر التمكينية ومضاعفات القوة، بغية تعزيز الفعالية العملية للبعثة؛

١٥ - **يطلب** كذلك إلى المفوضية والبعثة العمل عن كثب مع حكومة الصومال الاتحادية والأمم المتحدة على كفالة التعجيل بإكمال عملية التحقق الفعلي المشتركة التي يخضع لها حاليا الجيش الوطني الصومالي وقوة الشرطة الصومالية، في جميع قطاعات العمليات، والتي ستقدم نتائجها إلى المجلس، للسماح بتحديد الفجوات الحرجة في القدرات التي ينبغي سدها من أجل ضمان فعالية العمليات المشتركة في إطار عملية بناء قدرات المؤسسات الأمنية الوطنية الصومالية بصورة شاملة؛

١٦ - **يعرب عن القلق** إزاء قلة التنسيق والاتساق في دعم بناء قطاع أمني متمكن وشامل للجميع في الصومال، الأمر الذي يمكن أن يؤخر التقدم المطلوب في تيسير تسلم المؤسسات الأمنية الوطنية الصومالية المسؤولية الكاملة من بعثة الاتحاد الأفريقي على نحو فعال، ويؤكد المجلس ضرورة أن يعمل الشركاء مع كُتُب مع السلطات الصومالية والبعثة في كفالة زيادة التنسيق في تقديم الدعم في أعمال منها الاضطلاع بمبادرات ثنائية في مجال بناء القدرات والعمليات الهجومية. ويرحب المجلس بإنشاء فرقة العمل المشتركة بين الصومال والاتحاد الأفريقي بوصفها آلية تنسيق تتمتع بالمصداقية من أجل دعم تعزيز قطاع الأمن في الصومال؛

١٧ - **يؤكد** كذلك ضرورة وجود منصة دعم ميداني متجاوبة وفعالة وتتسم بالكفاءة والمسؤولية كي تكون أداة تمكين استراتيجية لعمليات البعثة. وفي هذا الصدد، يطلب المجلس إلى مكتب الأمم المتحدة للدعم في الصومال أن يواصل تعزيز جهود الممثلة في إيصال حزمة الدعم إلى البعثة، مع مراعاة الحاجة إلى تعزيز دور الممثل الخاص للاتحاد الأفريقي ورئيس البعثة تحقيقاً لهذه الغاية، تمثيلاً مع مذكرة التفاهم الموقعة بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في عام ٢٠١٦ بشأن تقديم الدعم إلى البعثة؛

١٨ - **يشدد** على أن استمرار وجود بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، وتنفيذ عملية انتقالية قابلة للتنفيذ يقتضيان تأمين الحصول على تمويل مستدام ويمكن التنبؤ به للبعثة والمؤسسات الأمنية الصومالية. ويحيط المجلس علماً بالخطوات التي اتخذتها المفوضية في سد الثغرات الحالية في الموارد، ويطلب إلى المفوضية أن تعزز تعاونها مع الأمين العام للأمم المتحدة والشركاء الآخرين، على المستوى المطلوب، في تأمين الحصول على تمويل مستدام ويمكن التنبؤ به للبعثة، بطرق منها استخدام أنصبة الأمم المتحدة المقررة في دفع الرواتب لأفراد البعثة النظاميين، مع مراعاة النجاحات التي حققتها البعثة، والإطار الزمني للعملية الانتقالية الذي اقترحه الاستعراض المشترك، والواقع المتمثل في أن البعثة تشكل شراكة استراتيجية وعملياتية بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة عملاً بالفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة، وتنفيذ عملها متمثلة روح الإطار المشترك بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي لتعزيز الشراكة في مجال السلام والأمن الذي وُقِع في ١٩ نيسان/أبريل ٢٠١٧؛

١٩ - **يهيب** بمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة أن ينظر، في أقرب إطار زمني ممكن، في تقرير الاستعراض المشترك، وأن يوافق على التوصيات الواردة فيه، من أجل تمهيد الطريق أمام تنفيذه تنفيذاً سريعاً وفعالاً، مع مراعاة الحاجة إلى تجنب حدوث فراغ أمني في الصومال وفي المنطقة، وتعزيز جهود التنسيق وضمان الحصول على تمويل يمكن التنبؤ به للبعثة؛

٢٠ - **يطلب** إلى المفوضية أن تحيل هذا البيان، وتقرير رئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة بشأن الاستعراض المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة لبعثة الاتحاد الأفريقي، وتقرير

العشر سنوات من الدروس المستفادة بشأن بعثة الاتحاد الأفريقي إلى الأمين العام للأمم المتحدة كي يحيله بدوره إلى مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة لكي يتخذ ما يلزم من إجراءات مناسبة حياله؛

٢١ - يقرر أن يبقى المسألة قيد نظره الفعلي.

المرفق الثاني

التقرير المقدم من رئيسة مفوضية الاتحاد الأفريقي بشأن الحالة في الصومال وتنفيذ ولاية بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال

أولا - مقدمة

١ - في ٧ تموز/يوليه ٢٠١٦، طلب مجلس الأمن، بموجب قراره ٢٢٩٧ (٢٠١٦)، إلى الأمين العام أن يجري، بالتشاور مع مفوضية الاتحاد الأفريقي، تقييما مشتركا لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال عقب العملية الانتخابية في الصومال في عام ٢٠١٦. وكان الغرض من التقييم المشترك هو كفالة تشكيل هيكل بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال على نحو ملائم لدعم المرحلة المقبلة من بناء الدولة في الصومال، وتقديم خيارات وتوصيات إلى مجلس السلم والأمن ومجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. وفي الجلسة ٦٨٤ لمجلس السلم والأمن، المعقودة في ٢٨ نيسان/أبريل ٢٠١٧، شدد المجلس "على أهمية الاستعراض الاستراتيجي المقبل المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة بشأن الصومال في تحديد مصير وجود بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال في المستقبل." وعلاوة على ذلك "لاحظ المجلس أن الاستعراض سيكون فرصة لإعادة تحديد المهام فضلا عن الخيارات المتاحة لإعادة تشكيل بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال".

٢ - ويقدم هذا التقرير تحديثا للاستنتاجات والتوصيات الرئيسية للاستعراض المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، الذي أجري في مقديشو، الصومال، وأديس أبابا، في الفترة من ١٥ إلى ٢٩ أيار/مايو ٢٠١٧. ويتضمن التقرير أيضا ملاحظات ختامية بشأن سبل المضي قدما.

ثانيا - سياق الاستعراض المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة

٣ - في عامي ٢٠١٣ و ٢٠١٥، أجرى استعراضان تقيميان مشتركان بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة لتقرير ما إذا كانت الأوضاع الأمنية مؤاتية للانتقال من بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال إلى بعثة حفظ سلام تابعة للأمم المتحدة. وخلص التقييمان إلى عدم استيفاء الأوضاع الأمنية اللازمة لتحقيق الانتقال من بعثة للاتحاد الأفريقي في الصومال إلى بعثة لحفظ السلام تابعة للأمم المتحدة. وبناء على ذلك، واصلت بعثة الاتحاد الأفريقي وجودها كقوة مركزية لتوفير البيئة الأمنية المؤاتية، وتسهيل العمليات السياسية في الصومال. وفي هذا الصدد، فإن قدرات بعثة الاتحاد الأفريقي تدهورت إلى حد كبير جراء التهديدات التي تشكلها حركة الشباب، وبخاصة قدرة الجماعة الإرهابية على الاحتفاظ بسيطرتها على الأراضي في الصومال. ومع ذلك، لا تزال الحالة الأمنية تفتقر إلى التماسك وتغلب عليها الهجمات غير المتناظرة التي تشنها حركة الشباب على السكان المدنيين وعلى قوات الأمن الوطنية الصومالية وأفراد بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال.

٤ - وعلى الصعيد السياسي، فإن نتائج الانتخابات البرلمانية والرئاسية في الفترة ٢٠١٦-٢٠١٧ تعد إشارة إلى استمرار أهمية بعثة الاتحاد الأفريقي في تيسير العمليات السياسية والحوار الشامل للجميع في الصومال. وجاء إنشاء الجمعية المكونة من مجلسين وانتخاب الرئيس محمد عبد الله فرماجو في شباط/فبراير ٢٠١٧ إيذانا باكتمال العملية الانتخابية الفريدة في الصومال. وعلى الرغم من أوجه

النجاح التي حققتها بعثة الاتحاد الأفريقي في إرساء الأساس الذي قامت عليه المكاسب الأمنية والسياسية، لانزال البعثة تواجه تحديات تشغيلية كبيرة، بما في ذلك، على وجه الخصوص، قرار الاتحاد الأوروبي في كانون الثاني/يناير ٢٠١٦ بخفض بدل القوات بنسبة ٢٠ في المائة. وبذلت جهود لم تكلل بالنجاح لجمع التبرعات من أجل سد هذه الفجوة، الأمر الذي أدى إلى نقص كبير في الموارد وإلى انخفاض الروح المعنوية بين قوات بعثة الاتحاد الأفريقي.

٥ - وفي ظل هذه الخلفية، فإن مجلس السلم والأمن، في جلسته ٦٠٨، المعقودة في ٢٩ حزيران/يونيه ٢٠١٦، أحاط علما بالجدول الزمنية الإرشادية لاستراتيجية الخروج المتعلقة ببعثة الاتحاد الأفريقي التي قدمتها مفوضية الاتحاد الأفريقي. وأعطت الاستراتيجية الأولية لقيام البعثة وقوات الأمن الوطنية الصومالية باستعادة وتدعيم الأراضي حتى تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨، على أن يتم بعد ذلك خفض تدريجي لقوام البعثة ونقل مهام الأمن فيما بعد إلى قوات الأمن الوطني الصومالية من عام ٢٠١٨ حتى كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٠. وكان قد تم التأكيد على وجود استراتيجية خروج لبعثة الاتحاد الأفريقي على أساس الجدول الزمني الإرشادية في جلسة مجلس السلم والأمن ٦٢٢، المعقودة في ٦ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، وطلب المجلس أيضا من مفوضية الاتحاد الأفريقي إجراء ممارسة شاملة تتعلق باستخلاص الدروس المستفادة يتم فيها تحديد ما أحرز من تقدم وما ووجه من صعوبات مع التوصية بخيارات بشأن سبل المضي قدما في المستقبل بالنسبة لبعثة الاتحاد الأفريقي، بما في ذلك استراتيجية خروج البعثة.

٦ - وفي هذا الصدد، ففي عدد من المشاورات التي جرت على مدى أوائل عام ٢٠١٧، نوقشت مسائل شتى على درجة كبيرة من الأهمية، بما في ذلك اقتراب الموعد المحدد زمنيا لسحب بعثة الاتحاد الأفريقي. وأكد مؤتمر استعراض الدروس المستفادة من البعثة، المعقد يومي ٩ و ١٠ آذار/مارس ٢٠١٧ أنه ينبغي للبعثة أن تعتمد استراتيجية للخروج استنادا إلى الظروف القائمة وفقا لمجموعة من المعايير الواضحة للتخفيض التدريجي تؤدي إلى الخروج في نهاية المطاف. وفي الوقت نفسه، فإن المشاورة الرفيعة المستوى التي قادها الاتحاد الأفريقي بشأن البعثة وتقديم الدعم للمؤسسات الأمنية وإصلاحها، المعقودة في الصومال في ٢٣ آذار/مارس ٢٠١٧، خلصت في جملة أمور إلى أن دور بعثة الاتحاد الأفريقي سيظل وثيق الصلة بالموضوع بعد عام ٢٠١٨. وقد برز من هذه المشاورات توافق في الآراء مؤداه أنه ينبغي أن يكون هناك تحرك من موعد ملزم ومحدد زمنيا ويستند إلى الظروف يتعلق بانسحاب بعثة الاتحاد الأفريقي مع وجود تأكيد على الحاجة الماسة لتهيئة الحالات الأمنية في الصومال لغرض الانتقال الناجح فيما يتعلق بالمسؤوليات الأمنية في الصومال.

٧ - وفي ١٦ نيسان/أبريل ٢٠١٧، تم التوصل إلى اتفاق تاريخي بين حكومة الصومال الاتحادية والولايات الاتحادية المؤقتة في الصومال بشأن الهيكل الأمني الوطني. وأرسى هذا الاتفاق هيكلًا أمنيا موحدا، بما في ذلك حجم الجيش الوطني الصومالي والشرطة الحكومية الاتحادية، علاوة على توزيع هذه القوات وتشكيلها، وأمور القيادة والسيطرة المتعلقة بها، وتمويلها. وشكل هيكل الأمن الوطني، الذي أيده مجلس الأمن القومي الصومالي في ٨ أيار/مايو ٢٠١٧، الأساس الذي قام عليه ميثاق الأمن الذي وافق عليه كل من الصومال وشركائه الدوليين في مؤتمر لندن بشأن الصومال، المعقد في ١١ أيار/مايو ٢٠١٧. وتعكس هذه التطورات تصميمًا جماعيًا من جانب القيادة الصومالية والشركاء الدوليين على أن تنصدر الملكية الصومالية جميع المناقشات الأمنية، باعتبارها الوسيلة المستدامة لتوطيد المكاسب السياسية والأمنية التي تحققت حتى الآن.

٨ - وأجري الاستعراض المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة آخذاً في الاعتبار السياق المذكور أعلاه، وبخاصة الاتفاق بشأن هيكل الأمن الوطني والموقف السياسي للحكومة الاتحادية الصومالية بشأن تولي المسؤوليات الأمنية من بعثة الاتحاد الأفريقي مباشرة استناداً إلى خطة انتقالية مسؤولة ومجدية وواقعية.

ثالثاً - أهداف الاستعراض المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة

٩ - أجرى الاستعراض المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في الفترة من ١٥ إلى ٢٩ أيار/مايو ٢٠١٧ برئاسة مشتركة بين مفوضية الاتحاد الأفريقي والأمانة العامة للأمم المتحدة. وأحالت مفوضية الاتحاد الأفريقي إلى جميع الدول الأعضاء في مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي مذكرة شفوية مؤرخة ٣ أيار/مايو ٢٠١٧ تضمنت مذكرة مفاهيمية بشأن الاستعراض المشترك واختصاصاته. وفي أديس أبابا، في ١٥ أيار/مايو ٢٠١٧، قام فريق الاستعراض المشترك أيضاً بتقديم إحاطات إلى البلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة بشأن الأهداف والنتائج المتوقعة من هذه الممارسة. وشارك أيضاً كل من الاتحاد الأوروبي، وإيطاليا، وفرنسا، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والولايات المتحدة في عملية الاستعراض المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة.

١٠ - وكانت هناك أهداف ثلاثة للاستعراض المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة، وهي كالتالي: (أ) مساعدة أصحاب المصلحة الصوماليين من المستويين الاتحادي ودون الاتحادي على وضع خريطة/خطة للتنفيذ على مراحل، على الأرجح، استناداً إلى اتفاق ١٧ نيسان/أبريل؛ (ب) اقتراح خيارات على كل من بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال والأمم المتحدة والشركاء الدوليين الآخرين من أجل المساعدة في تنفيذ خريطة الطريق، بما في ذلك الخيارات المتعلقة بإعادة تشكيل البعثة، ومن ثم توضيح الشروط التي سيتم على أساسها الاتفاق على خطة انتقالية للبعثة؛ (ج) تحديد العناصر اللازمة لدعم البعثة (بما في ذلك التمويل)، والمرتبطة بتنفيذ الخطة الانتقالية.

رابعاً - المنهجية

١١ - من أجل تحقيق الأهداف المشار إليها أعلاه، فإنه ينبغي للاستعراض المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة القيام، على وجه التحديد، بما يلي:

(أ) تناول التقدم المحرز نحو تحقيق استراتيجية الأمن المنصوص عليها في قرار مجلس الأمن ٢٢٣٢ (٢٠١٥)، عقب بيان مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي الذي اعتمد في جلسته ٥٢١، المعقودة في ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٥، وجرى تفصيلها فيما بعد في ٢٠١٦ مفهوم عمليات بعثة الاتحاد الأفريقي، بما في ذلك من خلال إجراء تقييم للبعثة ولقوات الأمن الصومالية، قدر المستطاع؛

(ب) القيام، في ضوء الدروس المستفادة من تجربة بعثة الاتحاد الأفريقي والتقييم الاستراتيجي الذي أجرته الأمم المتحدة، باستحداث استراتيجية أمنية تكفل، على وجه التحديد، ما يلي:

١' مواصلة احتواء وتخفيض تهديدات حركة الشباب؛

٢' توفير بيئة مواتية للسلام، وبسط سلطة الدولة وتوفير خدماتها، وتولي السلطات عمليات بناء الدولة؛

٣' استكشاف الخيارات المتاحة من أجل توفير تمويل مستدام ويمكن التنبؤ به لبعثة الاتحاد الأفريقي على تلبية الشروط الحاسمة للمسؤولين عن استيلاء القوات الأمنية الوطنية الصومالية؛

٤' وضع المعايير اللازمة لتكثيف الدعم لبعثة الاتحاد الأفريقي والأمن الدولي مع التطورات الراهنة، ولا سيما تولي قوات الأمن الوطني الصومالية، على أساس الأوضاع القائمة، المسؤوليات الأمنية من قوات الأمن الوطنية الصومالية، بما في ذلك عن طريق وضع الاستراتيجيات المناسبة والشاملة من أجل دعم بناء القدرات على نحو فعال وشامل للجميع يكفل وجود قوات أمن صومالية كفؤة ومتوائمة مع هيكل الأمن الوطني؛

(ج) القيام أيضا بدراسة هياكل الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة لتوفير الإدارة الاستراتيجية والرقابة للبعثة، وكذلك لضمان المساءلة والتنسيق اللازم. كما درس الهياكل الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة على توفير الإدارة والإشراف الاستراتيجي للبعثة، فضلا عن كفاءة المساءلة والتنسيق اللازم.

١٢ - وفي إطار تحقيق هذه الأهداف فإن الاستعراض المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة اضطلع بطائفة عريضة من المشاورات في كل من أديس أبابا ومقديشو. وأتيحت الفرصة في هذا الإطار لعقد اجتماع مع رئيس وزراء الحكومة الاتحادية في الصومال حسن على خيرى، الذي عقد حوارات استغرقت ثلاثة أيام مع مستشار الأمن القومي لحكومة الصومال الاتحادية، ومفوض الشرطة الوطنية، ونائب مفوض الشرطة، والمدير العام لوزارة الداخلية، وممثلين عن وزارة الدفاع، ودائرة المخابرات الوطنية، وكذلك مع ممثلين عن الدول الاتحادية الأعضاء المؤقتة، وهي غالدوموغ، وهيرشاييلي، وجوبالاند في منطقة جنوب غرب، كما عقدت اجتماعات مع ممثلي بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، ودائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال، ومكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال.

خامسا - النتائج الرئيسية للاستعراض المشترك

١٣ - طرح الاستعراض المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة النتائج الرئيسية التالية:

(أ) أن الصومال أحرز تقدما هاما على الصعيد السياسي في الأشهر القليلة الماضية. وعلى وجه الخصوص، الاتفاق الذي تم التوصل إليه في ١٦ نيسان/أبريل ٢٠١٧ بشأن المبادئ الرئيسية للهيكل الأمني الوطني، الذي يوفر أساسا قويا لدعم قطاع الأمن الصومالي؛

(ب) هناك تصميم قوي معلن واتفاق من جانب حكومة الصومال الاتحادية والولايات الاتحادية المؤقتة بشأن الحاجة إلى البدء على نحو منظم في نقل المسؤوليات الأمنية لبعثة الاتحاد الأفريقي إلى قوات الأمن الوطنية الصومالية؛

(ج) أن بعثة الاتحاد الأفريقي نجحت في الإسهام في تحقيق السلام والأمن والاستقرار في الصومال على مدى العقد الماضي. وحالت تدخلات البعثة دون قيام حركة الشباب وغيرها من الجماعات المعارضة المسلحة من الاستيلاء على البلد، واستعادت البعثة مناطق كثيرة، ومن ثم وفرت حيزا مأمونا لبناء الدولة وبناء السلام. وشمل ذلك عملية المصالحة وغيرها من العمليات السياسية،

مما أدى، في جملة أمور، إلى إنشاء خريطة اتحادية وإدارات اتحادية في خمس من الدول الأعضاء الاتحادية المؤقتة وحكومة اتحادية تتمتع بالشرعية في جميع أنحاء الصومال؛

(د) يسرت البعثة أيضا أعمال الإغاثة الإنسانية، ولا سيما من خلال تأمين طرق الإمداد الرئيسية، لتمكين الإيصال الآمن للمساعدات الإنسانية؛

(هـ) وأحرزت البعثة تقدما كبيرا في مجال الامتثال لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، وذلك من خلال تفعيل الخلية المعنية بمحصر الخسائر في صفوف المدنيين وتحليلها والاستجابة لها (CEEBLA) وإنشاء خط مباشر لمعالجة أزماتهم كأحد الإنجازات الملحوظة في هذا المجال؛

(و) وفي ضوء تزايد قدرات قوات الأمن الوطنية الصومالية، لن يلزم تدبير قوات إضافية لبعثة الاتحاد الأفريقي للاضطلاع بالعمليات. ومع ذلك، فلا يزال وجود البعثة ضروريا لضمان الأمن في الصومال في الأجل المتوسط. ويعد استمرار وجود البعثة ضروريا للفترة ٢٠١٧-٢٠٢١ من أجل توطيد المكاسب السياسية والأمنية التي تحققت حتى الآن. بيد أنه يلزم تحقيق تحول استراتيجي صوب اعتماد دور داعم يتولى فيه الصوماليون أنفسهم قدرا أكبر من القيادة والمسؤولية عن الأمن وهذا يستلزم قيام بعثة الاتحاد الأفريقي بأداء عدد من المهام المعدلة التي تتماشى مع هيكل الأمن الوطني وتركز على تيسير التحول على نحو منظم ويتسم بالمسؤولية. وفي واقع الأمر، فإن عناصر المرحلة الانتقالية بدأت بالفعل حيث تولت القوات الصومالية مهامها في عدد من المواقع في مناطق في العاصمة مقديشو، مثل حماية العديد من الوزارات الاتحادية؛

(ز) وكجزء من هذه العملية الانتقالية، ينبغي إعادة تنظيم البعثة وخفض قوام أفرادها العسكريين على مراحل تتماشى مع تنفيذ هيكل الأمن الوطني والتزام الصوماليين والبلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة بالقيام بنقل مسؤوليات الأمن في أقرب فرصة ممكنة. ومع ذلك، فإنه لا بد من تجنب عكس مسار المكاسب السياسية والأمنية التي تحققت على مدى العشر سنوات الماضية، وبخاصة في ضوء ما تتطلبه ذلك من الكثير من الموارد والأرواح؛

(ح) وثمة حاجة ملحة في هذا المقام إلى قيام قوات الأمن الوطني الصومالية بالتحقق من قدراتها على مستوى الولايات ومستوى الدولة؛

وثمة حاجة إلى تعزيز القدرات وكذلك الدعم المالي واللوجستي لبعثة الاتحاد الأفريقي وقوات الأمن الوطنية الصومالية على السواء بما يتيح القيام بعمليات مشتركة فعالة.

١٤ - وسعيا لكفالة الانتقال السلس، يلزم إعداد خطط تفصيلية تقوم على الانتهاء من عملية تحقق مادي مشتركة بين قوات الأمن الصومالية، يتوقع إنجازها في موعد أقصاه ١ أيلول/سبتمبر ٢٠١٧. وسيتولى القيادة المشتركة لعملية التحقق المادي هذه كل من حكومة الصومال الاتحادية والولايات الاتحادية المؤقتة، جنبا إلى جنب مع بعثة الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة. وستستند العملية إلى المبادرات السابقة التي قامت بها بعثة الاتحاد الأفريقي، وكيانات الأمم المتحدة والشركاء الدوليون. وستتولى العملية تحديد المنهجية الخاصة بها وشروط تسليم المهام الأمنية المحددة وفقا لكل ولاية من الولايات الاتحادية المؤقتة. وسيركز التحقق على الأعداد والقدرات والمواقع، بما يشمل الجيش الوطني الصومالي، والقوى الإقليمية المؤيدة للاندماج، والشرطة، مع إعطاء الأولوية للقوات المشاركة في العمليات المشتركة. وينبغي لخطه الانتقال الأكثر تفصيلا

أن تتحلّى بقدر كاف من المرونة بما يتيح التعجيل بوتيرة التقدم ليس فحسب في بناء القدرات الأمنية الصومالية، ولكن أيضا في الاستجابة للتطورات الأمنية السلبية غير المتوقعة.

سادسا - الشروط الأساسية للانتقال والخفض التدريجي لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال

١٥ - لا بد من تهيئة الأوضاع السياسية والأمنية والتمويلية من أجل إتمام عملية الانتقال. وتشمل الأوضاع السياسية، على سبيل المثال لا الحصر، ما يلي:

(أ) إضفاء الطابع الرسمي على الهيكل الاتحادي؛

(ب) معالجة القضايا المعلقة بشأن هيكل الأمن الوطني، وبخاصة فيما يتعلق بالأعداد والأدوار والمسؤوليات التي تقع على عاتق حكومة الصومال الاتحادية وقوات الأمن التابعة لها؛

(ج) إضفاء صفة الشرعية على المؤسسات الرئيسية وتمكينها، وبخاصة مجلس الأمن القومي؛

(د) إجراء الانتخابات والانتقال السلمي للسلطة في عام ٢٠٢١.

١٦ - وتشمل الظروف الأمنية الرئيسية ما يلي:

(أ) تطوير القدرات الأمنية الصومالية إلى مستوى يتناسب مع المخاطر المحلية على نطاق البلد؛

(ب) تحقيق تدهور في قدرات حركة الشباب واحتوائها إلى مستوى يمكن للصوماليين مجابهته في حدود قدراتهم الخاصة.

١٧ - وفيما يتعلق بالتمويل، لوحظ ما يلي:

(أ) إنشاء نظم مدفوعات تتسم بالشفافية وخاضعة للمساءلة لضمان انتظام دفع الرواتب لأفراد الأمن تمثيا مع هيكل الأمن الوطني وقيام المؤسسات الصومالية والشركاء بإنشاء آلية مقابلة لدفع الرواتب كشرط رئيسي؛

(ب) تأمين التمويل القابل للتنبؤ به والمستدام لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال مع إمكانية أن يشمل ذلك أنصبه مقررّة للأمم المتحدة كأمر حتمي لتجنب المجازفة المتمثلة في الانسحاب قبل الأوان قبل نهاية ٢٠١٨، الأمر الذي يمكن أن يعكس مسار المكاسب التي تحققت على مدى العقد الماضي.

سابعا - توصيات الاستعراض المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة

١٨ - قدم الاستعراض المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة توصيات رئيسية للنظر فيها بشأن خفض التدريجي لقوام بعثة الاتحاد الأفريقي ومهامها المنقحة وغيرها من المسائل التشغيلية من أجل زيادة فعالية البعثة.

١٩ - وفيما يتعلق بالخفض التدريجي لقوام البعثة، قدمت التوصيات التالية:

(أ) يوصي الاستعراض المشترك بين البعثة والأمم المتحدة بنهج يستند إلى مرحلتين. وخلال المرحلة الأولى، وكخطوة أولية، ينبغي خفض القوات العسكرية بما مقداره ١٠٠٠ فرد بحلول كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧، بعد انتهاء العمليات الهجومية المحددة الأهداف ضد حركة الشباب

وغيرها من جماعات المعارضة المسلحة (بما في ذلك في ممر جوبا في شمال شرق الخط الساحلي) المضطلع بها بالاشتراك مع القوات الصومالية. وتتم زيادة عدد أفراد شرطة البعثة بما مقداره ٥٠٠ فرد لدعم تفوق قوات الشرطة الصومالية في إنفاذ القانون وسيادة القانون والسلامة العامة، على النحو المبين في الهيكل الأمني الوطني^(١). وكخطوة تالية، ينبغي خفض القوام العسكري للبعثة بما مقداره ١٠٠٠ فرد إضافي في موعد لا يتجاوز تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨؛

(ب) كجزء من المرحلة الثانية، يتم النظر في إجراء المزيد من التخفيضات في الأفراد العسكريين بعد تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨، عقب إجراء استعراض مشترك آخر بين البعثة والأمم المتحدة بحلول منتصف عام ٢٠١٨. وأثناء انتخابات عام ٢٠٢١ وبعدها مباشرة يلزم الاستمرار في توجيه بعثة الاتحاد الأفريقي ورصد قدرات الرد السريع المتعلقة بها. وفي هذا الصدد، يوصي الاستعراض المشترك بالنظر في استمرار قوة الرد السريع لفترة ١٢ شهرا أخرى من أجل دعم قوات الأمن الصومالية في التصدي للتحديات المستجدة.

٢٠ - وفيما يتعلق بالمهام المقترحة للبعثة، يوصي الاستعراض المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة بأن تتحول البعثة إلى القيام بدور داعم يكون فيه للصوماليين دور قيادي بصورة تدريجية في الاضطلاع بالمهام الأمنية. ويقترح الاستعراض أيضا المهام الأساسية التالية كجزء من العملية الانتقالية:

(أ) حماية المراكز السكانية الرئيسية ووجود الجهات الفاعلة الدولية لتأمين وتمكين العمليات السياسية والمصالحة، والحفاظ على القانون والنظام، والإنعاش المبكر، والسلامة العامة، في الوقت الذي يتم فيه، بكياسة، تنفيذ نقل المسؤوليات إلى قوات الأمن الصومالية؛

(ب) الإسهام في تأمين طرق الإمداد الرئيسية، بدءا بتلك التي تربط بين المراكز السكانية الرئيسية؛

(ج) الاضطلاع بالعمليات المحددة الأهداف ضد حركة الشباب وغيرها من جماعات المعارضة المسلحة، وذلك بالاشتراك مع القوات الصومالية؛ ومواصلة التوجيه أثناء العمليات القتالية وتوفير الدعم التشغيلي للقوات الصومالية؛

(د) دعم بناء قدرات قوات الأمن الوطنية الصومالية، بما يتماشى مع هيكل الأمن الوطني.

٢١ - وسيركز العنصر المدني لبعثة الاتحاد الأفريقي جهوده على الصيغة المنقحة من المهام، بما في ذلك دعم المهام المنقحة للعنصر العسكري وعنصر الشرطة التابعين للبعثة، بهدف تيسير عملية الانتقال والتخفيض في نهاية المطاف.

٢٢ - وفي ضوء المهام المقترحة المنقحة وإعداد تقييم مستكمل للتهديدات، يوصي الاستعراض المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة بتنقيح مفهوم عمليات البعثة، وعلى وجه التحديد استعراض الاحتياجات من المعدات التشغيلية للبعثة. وهذه المهام المنقحة سوف تستلزم أيضا استعراضا للقدرات الحالية لبعثة الاتحاد الأفريقي على تعزيز الإدارة الاستراتيجية والتشغيلية، فضلا عن فعالية العمليات.

(١) تتألف من اثنتين من وحدات الشرطة المشكلة الإضافية تضم كل منهما ١٦٠ فردا، و ١٢٠ ضابط شرطة و ٦٠ من أفراد الشرطة المشكلة مما يصل بوحدة الشرطة المشكلة القائمة إلى ١٦٠ فردا.

ويلزم أيضا إجراء استعراض لقدرة البعثة في مجال الاتصالات والتوجيه بغرض تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتوضيح وتشجيع الدعم المقدم لعملية الانتقال بصورة أكثر فعالية.

٢٣ - وتشمل التوصيات التشغيلية الأخرى التي قدمها الاستعراض المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة ما يلي:

(أ) ينبغي لبعثة الاتحاد الأفريقي مواصلة تعزيز فعالية التدابير والآليات اللازمة لمنع ومعالجة انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي من جانب حفظة السلام التابعين لها، وذلك بدعم من بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال، ومكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال، والاتحاد الأفريقي، ومقر الأمم المتحدة؛

(ب) ينبغي للفريق العامل القائم المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة المعني بالصومال توجيه الدعوة إلى الاتحاد الأفريقي، والأمم المتحدة، والجهات الفاعلة في الصومال، حسب الاقتضاء، لكي تتولى رصد التقدم المحرز بشأن العملية الانتقالية وتقديم تقارير بهذا الشأن بصورة منتظمة. وسيتيح ذلك الرد بصورة مناسبة على التطورات، والتخفيف من أثر المخاطر، والاستعراض المنتظم للعدد المأذون به من الأفراد مع استيفاء الشروط المطلوبة لعملية الانتقال؛

(ج) وعلى مستوى البعثة، يقترح الاستعراض المشترك زيادة تواتر اجتماعات منتدى التنسيق للقيادات العليا: للاتفاق بصورة منتظمة على النواتج المتوخاة مما سيكون له أثر كبير على العلاقات بين بعثة المراقبين العسكريين التابعة للاتحاد الأفريقي في الصومال وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال. وينبغي لكل من بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال وبعثة المراقبين العسكريين التابعة للاتحاد الأفريقي في الصومال إنشاء نظم معززة للتتبع والإدارة من أجل تحسين المساءلة عن الموارد. وينبغي لوحدة الدعم المدني المناسبة التابعة لبعثة الاتحاد الأفريقي أن تشارك، قدر الإمكان، مواقعها مع مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال بما يتيح المساءلة الفعالة وتحسين الكفاءة مع مواصلة مراقبة عمليات التسلسل الإداري ذات الصلة.

ثامنا - ملاحظات ختامية

٢٤ - إنه لمن بواعث سروري ما يسهم به الاتحاد الأفريقي من دور في العمليات السياسية والإنجازات الأمنية في الصومال. ولقد اتسم العقد الماضي منذ نشر بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال بظهور تحديات في مجال القدرات التشغيلية للبعثة في ظل حالة من نقص الموارد ووقوع خسائر كبيرة في الأرواح بين أفراد البعثة. ومع ذلك، فإن هذه التحديات لم تفت من عضد التصميم الجماعي لدى البعثة على تنفيذ الولاية الموكولة إليها. ولذلك، فإنني أود أن أثني على جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي، ولا سيما البلدان المساهمة بقوات عسكرية والبلدان المساهمة بوحدة شرطة، وهي إثيوبيا، وأوغندا، وبوروندي، وتشاد، وزامبيا، وزمبابوي، وجنوب أفريقيا، وجيبوتي، وغانا، وسوازيلند، وسيراليون، وكينيا، ومصر، ونيجيريا، على ما قدموه من تضحيات لشعب وحكومة الصومال من أجل إعادة السلام والأمن والاستقرار والتنمية للبلد. ولن تدخر مفوضية الاتحاد الأفريقي وسعا من أجل تعزيز الدعم الدولي المقدم إلى البعثة، ولا سيما خلال هذه المرحلة الانتقالية للبعثة.

٢٥ - وأود أن أشدد على الملاحظات الرئيسية الثلاث التي سينظر فيها مجلس السلم والأمن، في مداولاته وقراراته بشأن الاستعراض المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة الذي تم إنجازه مؤخرا.

٢٦ - أولا، أن الخفض التدريجي لقوام البعثة وإعادة تشكيل أفرادها العسكريين هو أحد مظاهر نجاح العمليات التشغيلية للبعثة وليس خطرا على ما حققته من مكاسب أمنية. وقد لاحظ الاستعراض المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة أن القوات التابعة للبعثة قد بدأت بالفعل نقل المسؤوليات الأمنية عن حماية المنشآت الحكومية إلى قوات الأمن الوطنية الصومالية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن التعاون بين شرطة البعثة وقوات الشرطة الصومالية قد حقق مكاسب كبيرة في مجالات بناء القدرات والتدريب والتوجيه. وأثبت أيضا العنصر المدني لبعثة الاتحاد الأفريقي أهميته في تيسير أعمال النظراء العسكريين، وكذلك في مجالي الإنعاش المبكر وبسط سلطة الدولة. وعموما، فإن التوصية المتعلقة بإجراء تخفيض أولي في قوام البعثة بما مقداره ٢٠٠٠ من الأفراد العسكريين والنشر المتزامن لـ ٥٠٠ من أفراد الشرطة على مدى الأربعة شهور المقبلة تقوم على التحليل القائل بأن ذلك لن يؤثر على المكاسب الأمنية التي تحققت في الصومال. وسوف يتوقف أي تخفيض إضافي على النتائج التي سيسفر عنها استعراض مشترك آخر بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة لتقييم التهديدات العامة والظروف الأمنية في الصومال. ولذلك، فإن مجلس السلم والأمن قد يرغب في تأييد التوصية المتعلقة بالخفض التدريجي لقوام بعثة الاتحاد الأفريقي والنظر في تنقيح ولاية البعثة في ضوء المهام المقترحة المنقحة للبعثة.

٢٧ - ثانيا، ثمة اعتراف واضح بأن توفير التمويل الكافي والمستدام والذي يمكن التنبؤ به للقوات الوطنية الصومالية وبعثة الاتحاد الأفريقي سيكون بالغ الأهمية للنجاح في تنفيذ الخطة الانتقالية. ولا تزال بعثة الاتحاد الأفريقي تعاني من انخفاض التبرعات من الجهات الشريكة، وعلى وجه الخصوص الاتحاد الأوروبي. وفي واقع الأمر، فإننا لا نزال نشعر بالامتنان لما تلقيناه من تبرعات الدعم، وإن لم تكن كافية. وبالنظر إلى التقدم المحرز في الشراكة الاستراتيجية بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في مجال تعزيز السلام والأمن في أفريقيا، فإن المسار الطبيعي لدعم البعثة سيتمثل في الأنصبة المقررة للأمم المتحدة. وكان هذا هو الموقف الثابت لمجلس السلم والأمن التابع لمفوضية الاتحاد الأفريقي. وقد عبر أيضا عن هذا الموقف أنطونيو غوتيريش، الأمين العام للأمم المتحدة، في تصريحات أدلى بها مؤخرا حيث قال: إذا كانت الإرادة السياسية من جانب مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة لا تسمح بالإذن بالصرف من الأنصبة المقررة للأمم المتحدة إلى بعثة الاتحاد الأفريقي، وليس هناك مصدر تمويل بديل ومستدام ويمكن التنبؤ به، فإن مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي قد يود النظر في مستقبل بعثة الاتحاد الأفريقي، بما في ذلك إمكانية التعجيل بالانسحاب من البعثة. وفي الواقع، فإن ذلك لن يكون في مصلحة شعب وحكومة الصومال، ولكن علينا أيضا أن نراعي اعتبارات السلامة والأمن والروح المعنوية لموظفينا الذين يعملون في ظروف عمل شاقة. ومن نفس المنطلق، فإنني أتطلع إلى مؤتمر الأمن بشأن الصومال، المقرر عقده في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧ في أديس أبابا، بوصفه منبرا هاما لتعبئة الموارد من أجل الصومال والمؤسسات الأمنية للبعثة.

٢٨ - وأخيرا، فإنه لا مناص من تنسيق الدعم المقدم إلى قطاع الأمن الصومالي. وقد أعرب فريق الاستعراض المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة عن القلق إزاء عدم وجود تنسيق من قبل بعض الشركاء الثنائيين في تقديم الدعم إلى قطاع الأمن. ومن شأن عدم وجود تنسيق فعال للدعم المقدم إلى قطاع الأمن أن يؤدي إلى بطء التقدم المحرز في هذا القطاع أو أن يؤدي في واقع الأمر إلى التقدم

السليبي، بما يترتب على ذلك من آثار على الخطة الانتقالية المتوخاة لبعثة الاتحاد الأفريقي. ومن أجل معالجة هذا الشاغل، فإنه من المهم لمجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي أن يؤيد التوصية المتعلقة بإجراء عملية تحقق مشتركة بشأن قدرات قوات الأمن الوطني الصومالية، بغرض تحديد الثغرات القائمة وسبل معالجتها بما يتيح الاضطلاع بعمليات مشتركة أكثر فعالية بين بعثة الاتحاد الأفريقي وقوات الأمن. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه في خلال الزيارة التي قام بها رئيس الصومال، محمد عبد الله محمد فرماجو، إلى أديس أبابا في أيار/مايو ٢٠١٧، اتفقنا على إنشاء فرقة العمل المعنية بالصومال التابعة للاتحاد الأفريقي لتكون بمثابة آلية تنسيق ذات مصداقية من أجل توفير الدعم الدولي للقطاع الأمني في الصومال. وقد عقدت فرقة العمل هذه اجتماعها الافتتاحي في نيروبي في ١٧ أيار/مايو ٢٠١٧، وتعمل المفوضية على إعداد الاختصاصات المتعلقة بآلية التنسيق تلك.

المرفق الثالث

تقرير عن دروس العشر سنوات المستفادة من الاستعراض المتعلق ببعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال

نيروبي، ٩ و ١٠ آذار/مارس ٢٠١٧

موجز التوصيات

في ضوء اقتراب الذكرى السنوية العاشرة لإنشاء بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، أذن مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي، في ٦ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، لمفوضية الاتحاد الأفريقي بالشروع في "ممارسة شاملة لاستخلاص الدروس المستفادة بغرض تحديد التقدم المحرز، والتحديات التي صودفت، والأهم من ذلك الخيارات الموصى بها بشأن المضي قدماً في المستقبل فيما يتعلق ببعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، بما في ذلك وضع استراتيجية للخروج". وجرى تأكيد هذا الطلب في الجلسة ٦٤٩ لمجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي بشأن الصومال، المعقودة في ٢٣ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧، التي طلب فيها أعضاء المجلس الانتهاء من الدراسة المتعلقة بالدروس المستفادة خلال فترة العشر سنوات.

وفي ظل هذه الخلفية، عقدت بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال وشعبة عمليات دعم السلام حلقة عمل بشأن الدروس المستفادة من تجربة بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، يومي ٩ و ١٠ آذار/مارس ٢٠١٧، في نيروبي، كينيا. ويرد أدناه موجز للتوصيات المنبثقة عن حلقة العمل هذه، وهو مقدم عبر مستويات أربعة، هي تحديد المستوى السياسي، والمستوى الاستراتيجي، والمستوى التشغيلي، ومستوى استراتيجية الخروج، وذلك وفقاً للمنهجية التي أعدها الاتحاد الأفريقي بشأن الدراسات المتعلقة بالدروس المستفادة في إطار عمليات دعم السلام.

المستوى السياسي

١' ظلت المشاورات السياسية بين مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي ومجلس الأمن التابع للأمم المتحدة على مستوى غير رسمي، ويقترح أن يقوم المجلسان بخطوة أخرى يضطلعان فيها بالمشاركة في إجراء تحليل منهجي متضافر بما يتيح زيادة تنسيق الولايات المتصلة بالبعثة بين كل من مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ومجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي.

٢' إيجاد توافق في الآراء بشأن الأدوار التي ينبغي أن يقوم بها الاتحاد الأفريقي بما يتجاوز إنفاذ تدابير السلام فيما يتعلق بعنصر الشرطة والعنصر المدني المتصلين بالمشاركة الدولية في الصومال.

٣' ينبغي للاتحاد الأفريقي أن يحسن استراتيجيته بشأن كيفية الانتقال ببعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال من بعثة للتدخل ذات قيادة عسكرية تركز على خفض تهديدات حركة الشباب إلى آلية قوية متعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار وإعادة الإعمار والتنمية بعد انتهاء النزاع.

٤' ثمة حاجة إلى وضع إجراءات تشغيلية موحدة لكفالة أن يشارك مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال بفعالية في تنفيذ مفهوم عمليات بعثة الاتحاد الأفريقي (CONOPS) منذ البداية.

٥' يجب على بعثة الاتحاد الأفريقي وشركائها أن يعززوا تركيزهم على تمكين قوات الأمن الصومالية وتطوير مؤسسات الحكم الفعال للحفاظ على ما تحقق من نتائج وتقديم "ثمار السلام" إلى السكان في المناطق المستردة من حركة الشباب.

٦' يجب أن تضع بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال استراتيجية أكثر فعالية لنشر نبذاتها السردية ورسائلها الرئيسية على الجمهور الصحيح، وبخاصة الصوماليين.

٧' كفالة قدر أكبر من التنسيق والتعاون، بما في ذلك إمكانية الاشتراك في موقع واحد بين بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال والعنصر المدني في بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال.

المستوى الاستراتيجي

٨' ثمة حاجة ملحة إلى مواءمة المهام الصادر بها تكليف والموارد المتاحة، بما في ذلك تعزيز دور مفوضية الاتحاد الأفريقي من أجل تحسين إدارة عمليات دعم السلام من خلال تحسين الجهود الجارية الرامية إلى تعزيز الموارد البشرية والإجراءات الإدارية والمالية.

٩' لا تزال هناك حاجة إلى تعزيز تبادل المعلومات وإدارة المعارف بين مفوضية الاتحاد الأفريقي وبعثة الاتحاد الأفريقي، بما في ذلك قدرات استخلاص الدروس المستفادة ونشرها.

١٠' ما زالت هناك حاجة إلى تكييف السياسات والمبادئ التوجيهية للاتحاد الأفريقي باستمرار لكي تتلاءم مع التحديات التي تطرحها الحقائق على أرض الواقع في الصومال.

المستوى التشغيلي

١١' ينبغي للبعثة أن تقوم بنشر القدرات المدنية على مستوى الدول الأعضاء الاتحادية، وأن تعمل بمثابة حلقة اتصال بشأن تثبيت الاستقرار من خلال التفاعل اليومي مع المجتمعات المحلية/الإدارات الإقليمية، والربط مع الجهات الفاعلة الإنمائية في مقديشو، فضلاً عن توفير التوجيه اللازم بشأن المشاريع سريعة الأثر.

١٢' بغية تحسين هياكل القيادة والتحكم في العنصر العسكري لبعثة الاتحاد الأفريقي، ينبغي للبلدان المساهمة بقوات أن تتيح لقائد القوة إمكانية التحكم في القوات، بما في ذلك من خلال تعزيز الاتصالات.

١٣' ينبغي تحقيق الاتساق بين قدرات البعثة وطبيعة عملياتها، بما في ذلك عن طريق زيادة التركيز على العناصر الرئيسية في عقيدة مكافحة التمرد بغرض إتاحة إمكانية تعزيز تنقل الموظفين، وجمع المعلومات الاستخباراتية الدقيقة في الوقت المناسب، وتوفير الدعم اللوجستي الكافي.

١٤' ينبغي للبعثة أن تنتج المزيد من البيانات عن مدى ما حققته البعثة وشركاؤها وقوات الأمن الوطنية الصومالية في خفض قدرات حركة الشباب.

١٥' ينبغي أن تحصل بعثة الاتحاد الأفريقي على قدرات إضافية لتعزيزية من القوات ومن عناصر التمكين وتعزيز الاستخبارات من أجل النجاح في تنفيذ العمليات الهجومية المتجددة على طول وادي جوبا.

١٦' تحتاج بعثة الاتحاد الأفريقي إلى تعزيز التكامل بين عناصرها العسكري والشرطي والمدني من أجل تحقيق أهداف البعثة.

١٧' ينبغي للبعثة أن تعزز قدرات مكافحة الأجهزة المتفجرة المرتجلة.

استراتيجية الخروج

١٨' ينبغي أن تسعى البعثة إلى تحقيق استراتيجية خروج تستند إلى الظروف القائمة وترتبط بمجموعة شاملة متفق عليها من مؤسسات الأمن الصومالية ومشروطة بتحقيق الحد الأدنى من قدرة قوات الأمن الوطنية الصومالية على تولي زمام الأمور وعلى القيام على نطاق أوسع بتعزيز شعور قوي بالقيادة والملكية الصومالية على صعيد التوجه السياسي والأمني والاقتصادي في الصومال.

١٩' ثمة حاجة إلى المزيد من الفعالية في التدريب وتنمية القدرات القيادية للقوات الأمنية الوطنية الصومالية، بما في ذلك من خلال تحسين تنسيق الدعم لبناء القدرات فيما بين الشركاء المعنيين.

٢٠' ينبغي للبعثة الاتحاد الأفريقي وشركائها إعادة معايرة استراتيجيتها بغرض إيجاد مجموعة فعالة من قوات الأمن الوطنية الصومالية وإعداد خريطة طريق ملائمة في هذا الصدد. وعلى المدى القصير، ينبغي أن يكون هناك مزيد من المواقع المشتركة للجيش الوطني الصومالي وبعثة الاتحاد الأفريقي والمزيد من العمليات المشتركة مع الجيش الوطني الصومالي والتوجيه، مع إعطاء الجيش الوطني الصومالي أدواراً قيادية بصورة متزايدة.

٢١' سوف يتأثر استمرار وجود بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال تأثيراً كبيراً بحالة توفر الموارد المستدامة والتي يمكن التنبؤ بها للبعثة.

مقدمة

١ - في ضوء اقتراب الذكرى السنوية العاشرة لإنشاء بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، أذن مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي، في ٦ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، لمفوضية الاتحاد الأفريقي بالشروع في "ممارسة شاملة لاستخلاص الدروس المستفادة بغرض تحديد التقدم المحرز، والتحديات التي صودفت، والأهم من ذلك الخيارات الموصى بها بشأن الماضي قديماً في المستقبل فيما يتعلق ببعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، بما في ذلك وضع استراتيجية للخروج". وجرى تأكيد هذا الطلب في الجلسة ٦٤٩ لمجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي بشأن الصومال، المعقودة في ٢٣ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧، التي طلب فيها أعضاء المجلس الانتهاء من الدراسة المتعلقة بالدروس المستفادة خلال فترة العشر سنوات.

٢ - وفي إطار هذه العملية، نظمت مفوضية الاتحاد الأفريقي في نيروبي، كينيا، يومي ٩ و ١٠ آذار/مارس ٢٠١٧، مؤتمراً لاستخلاص الدروس المستفادة وتحديد أوجه النجاح التي حققتها البعثة وسبل المضي قدماً. واستناداً إلى المنهجية التي وضعت مؤخراً لتقييم الدروس المستفادة من عمليات دعم السلام التي يقوم بها الاتحاد الأفريقي، شرع المؤتمر في تحديد الدروس المستفادة من تجارب بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال فيما يتصل بما يلي:

١' المستوى السياسي وصنع القرار: تحديد ما إذا كانت ولايات البعثة، والموارد المأذون بها ملائمة لهذا الغرض؛

٢' الإدارة الاستراتيجية لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال: تحديد إلى أي مدى تقوم مفوضية الاتحاد الأفريقي بتقديم التوجيه الاستراتيجي لأجهزة صنع القرار في البعثة؛

٣' المستوى التشغيلي: تحديد التحديات الرئيسية التي تواجه القيادة والتحكم في البعثة، فضلاً عن مدى فعالية تكامل عناصر البعثة العسكرية والشرطية والمدنية؛

٤' وضع استراتيجية خروج لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال: تقرير مدى إمكانية تحويل دور البعثة لكي تيسر تولي أجهزة الأمن الصومالية مقاليد الأمور.

٣ - وارتكزت مناقشات المؤتمر وخلصت إلى بعض النتائج التي تم وضعها في ورقة معلومات أساسية مستقلة تم فيها تحديد الدروس المستفادة على مدى فترة العشر سنوات. ونظمت هذه النتائج وفقاً لمجالات التركيز المواضيعية التالية للبعثة:

(أ) تطور ولاية البعثة.

(ب) الخصائص الرئيسية لنموذج البعثة.

(ج) أوجه النجاح التي حققتها البعثة والتحديات التي صادفتها.

(د) عناصر البعثة المتعددة الأبعاد باعتبارها بعثة متكاملة.

(هـ) نظام دعم البعثات.

(و) التجارب المستفادة من بناء قوات الأمن الصومالية.

(ز) علاقات البعثة مع شركائها.

(ح) استراتيجية الخروج.

٤ - وحددت ورقة المعلومات الأساسية ما اعترض البعثة من تحديات وما أتيح لها من فرص، وأبرزت ما حققته البعثة من أوجه نجاح حتى الآن، فضلاً عما كان يمكن أن تحققه البعثة بصورة أفضل. وشدد المشاركون على أن أي تقييم للإنجازات المحققة والتحديات الماثلة في بعثة الاتحاد الأفريقي ينبغي أن يبدأ من الاعتراف بأن الصومال هو بيئة تشغيلية معقدة للغاية بالنسبة لأي عملية سلام. ويعزى ذلك إلى عدة عوامل من بينها محدودية فعالية مؤسسات الدولة، والعدد الكبير من الجماعات المسلحة (العدائية وغير العدائية) وميلها إلى تغيير تحالفاتها، وإلى المشاركة الإقليمية وغيرها من أشكال مشاركة الجهات

الفاعلة الخارجية، وإلى الواقع المتمثل في أن بعثة الاتحاد الأفريقي كان مطلوباً منها الاضطلاع بولاية معقدة ومتعددة الأوجه، بما في ذلك مكافحة التمرد والانخراط في حرب مدنية والعمل على تحقيق الاستقرار.

٥ - وكان هناك اتفاق واسع النطاق على أن بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال قد حققت أهدافها الاستراتيجية الرئيسية، وبخاصة حماية السلطات الصومالية المتعاقبة (الحكومة الاتحادية الانتقالية وحكومة الصومال الاتحادية) ثم الإدارات الإقليمية المؤقتة، وأدى وجودها إلى إحداث خفض في قدرات حركة الشباب وتأمين العمليات الانتخابية التي أسفرت عن تشكيل حكومات اتحادية في الأعوام ٢٠١٢ و ٢٠١٦/٢٠١٧. ويعزى قدر كبير من هذه الإنجازات إلى المثابرة والابتكار من جانب أفراد بعثة الاتحاد الأفريقي على كل من المستوى الاستراتيجي والعملي والتعبوي مما جعلهم يتغلبون كثيراً على تحديات غير متوقعة.

٦ - وتتمحور الدروس التي حددها المشاركون في المؤتمر حول أربعة مجالات رئيسية هي المجال السياسي؛ والاستراتيجي؛ والحربي؛ واستراتيجي الخروج.

المستوى السياسي

٧ - قطعت كل من عملية تعزيز التكليف بولايات وعملية المشاركة في الأعمال شوطاً كبيراً في مجال تحقيق المواءمة بين تكاليفات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ومجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي. وقد بدأت عمليات إدخال تحسينات على عملية المواءمة في عام ٢٠١١، بما في ذلك الدور الذي يؤديه إجراء المشاورات بصورة منتظمة بين المجلسين وتشكيل عضوية هيئتهما؛ وإجراء مناقشات على المستويات الرئيسية (بما في ذلك فرقة العمل المشتركة) والإذن بالمبادرات المشتركة في مجالات التخطيط والإدارة (بما في ذلك الأفرقة المشتركة والعاملة المعنية بالتقييم ووضع المعايير).

٨ - وعلى الرغم من ذلك، فإن المشاورات بين المجلسين ظلت على مستوى غير رسمي، وطرح اقتراح بإمكانية قيام المجلسين بالاضطلاع بخطوة إضافية متضافرة مشتركة صوب إجراء تحليل منهجي يتيح المزيد من الاتساق بين القرارات الفردية. ولوحظ أيضاً أنه على الرغم من الرؤية الأولية لبعثة الاتحاد الأفريقي، لم يكن هناك أي اتفاق سياسي بشأن تحويل بعثة الاتحاد الأفريقي إلى عملية حفظ سلام تابعة للأمم المتحدة وعلى الرغم من تصور مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة الذي توخى أيضاً أن تكون البعثة تدبيراً مؤقتاً من تدابير تحقيق الاستقرار. ولا تزال هذه المسألة مصدر التباس في العلاقات بين بعثة الاتحاد الأفريقي وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال.

٩ - وتتصل القضيتان اللتان لم يبت فيهما باثنتين من المسائل ذات الأهمية الأساسية الأكبر، ألا وهما مسائلتا التفويض والتكامل؛ وبخاصة مناقشة مسألة ما هي الأدوار التي ينبغي أن يقوم بها الاتحاد الأفريقي بما يتجاوز إنفاذ تدابير السلام فيما يتعلق بعنصر الشرطة والعنصر المدني المتصلين بالمشاركة الدولية في الصومال. ولوحظ في هذا السياق أن الإجراءات الإدارية والمالية الحالية في الاتحاد الأفريقي غير كافية لتلبية احتياجات الجزء الأكبر من عمليات دعم السلام. واتفق المشاركون على الحاجة إلى مواءمة ولاية بعثة الاتحاد الأفريقي لأنها تأتي من أكثر من مصدر واحد للسلطة. ولوحظ أنه لا تزال هناك ثغرات مفاهيمية بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي (بما في ذلك على مستوى الأمانة) وأنه يتعين مواءمة هذه الثغرات. ويتعلق بعض هذه الثغرات بتفسيرات ميثاق الأمم المتحدة والقانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي بشأن مبدأ التفويض والمزايا النسبية المتعلقة بمسائل تسوية النزاعات. ويتعلق بعض

المسائل الأخرى بطبيعة الشراكة الاستراتيجية بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي، والعلاقات بين الاتحاد الأفريقي والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية. وبناء على ذلك، رأى المشاركون بضرورة تعزيز مواءمة المهام المسندة للبعثة بين مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ومجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي.

١٠ - واتفق المشاركون على أن بعثة الاتحاد الأفريقي العسكرية ظلت عسكرياً مكلفة للغاية. وكان هذا مفهوماً خلال السنوات الأولى لإنشاء البعثة حينما حال انعدام الأمن في مقديشو دون نشر عنصرى البعثة الشرطي والمدني. ومنذ أواخر عام ٢٠١١، كانت البعثة أبطأ من أن تكيف نفسها مع الطابع المتعدد الأبعاد لولايتها وتشكيلها. بل إنه كانت هناك حالات استبعد فيها ممثلو البعثة من آليات الحكومة في البلد لأن البعثة اعتبرت ذات طابع عسكري ثقيل. وبناء على ذلك، أشير إلى ضرورة التشكيل المتعدد الأبعاد للبعثة.

١١ - وأشار المشاركون أيضاً إلى أنه على الرغم من أن بعثة الاتحاد الأفريقي هي بعثة متعددة الأبعاد، هناك توجيهات محدودة بشأن دور البعثة وإدماج عناصرها غير العسكرية في أهداف البعثة. وجرى التسليم بأن الاتحاد الأفريقي يتمتع بميزة نسبية في مجال تحقيق الاستقرار الفوري واعتبر دعمه للعملية السياسية بمثابة إحدى السمات البارزة. وفي هذا الصدد، طرحت توصية بأن تقوم البعثة بنشر القدرات المدنية على مستوى الدول الأعضاء الاتحادية، وأن تعمل بمثابة حلقة اتصال بشأن تثبيت الاستقرار من خلال التفاعل اليومي مع المجتمعات المحلية/الإدارات الإقليمية، والربط مع الجهات الفاعلة الإنمائية في مقديشو، فضلاً عن توفير التوجيه اللازم بشأن المشاريع سريعة الأثر.

١٢ - ويتمثل أحد نماذج الانفصام المتكررة في نموذج البعثة في العلاقة بين البعثة ومكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال. وعلى وجه التحديد، حدد وجود انفصام بين توقيت عملية الموافقة على ميزانية الأمم المتحدة والتنقيحات المتكررة المدخلة على مفهوم عمليات البعثة. ورئي بضرورة مشاركة مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال في عملية التخطيط المتعلقة بمفهوم العمليات منذ بداية العملية لضمان توفير الدعم المطلوب في حينه. واقترح أن توضع إجراءات التشغيل الموحدة ذات الصلة كوسيلة لإضفاء الطابع الرسمي على التنسيق اللازم.

١٣ - واتفق المشاركون على أن البعثة وشركاءها لم يتمكنوا من تمكين الصوماليين بشكل كافٍ من تولي المسؤولية من بعثة الاتحاد الأفريقي. وأثير سؤال عن السبب في أن قوات الأمن الوطنية الصومالية لم تتطور بما فيه الكفاية خلال السنوات العشر لعمليات بعثة الاتحاد الأفريقي. ولذلك، يجب على بعثة الاتحاد الأفريقي وشركائها أن يعززوا تركيزهم على تمكين قوات الأمن الصومالية وتطوير مؤسسات الحكم الفعّال للحفاظ على ما تحقّق من نتائج وتقديم "ثمار السلام" إلى السكان في المناطق المستردة من حركة الشباب. ومن شأن ذلك أن ينطوي أيضاً على ضرورة تأمين طرق الإمداد الرئيسية بين بعثة الاتحاد الأفريقي والجيش الوطني الصومالي في جميع أنحاء جنوب وسط الصومال القواعد، ومن ثمّ تيسير إيصال المساعدات الإنسانية. ويتخذ هذا الأمر طابعاً أكثر إلحاحاً في ضوء المجاعة والجفاف الحاليين.

١٤ - واتفق المشاركون على أنه لا بد للبعثة من وضع استراتيجية اتصالات أكثر فعالية. ويقوم الصوماليون بصفة مستمرة بتقييم بعثة الاتحاد الأفريقي ولا يتوصلون دائماً إلى نتائج إيجابية بشأن تأثير البعثة. وأثار ذلك تساؤلاً حول ما قد يكون هناك من تباين بين الصورة الذاتية لبعثة الاتحاد الأفريقي بوصفها عملية ناجحة عموماً وصورتها لدى السكان المحليين الذين لا يقدرّون بالضرورة إنجازات البعثة

بالطريقة نفسها. واتفق المشاركون على ضرورة أن تواصل البعثة بصورة أكثر فعالية تطوير رسائلها السردية والرئيسية بحيث تصل إلى الجمهور الصحيح، وبخاصة الصوماليين. وأعرب عن القلق من أنه على الرغم من وجود بيانات سردية إيجابية عموماً، فإن البعثة ما فتئت تخسر معركتها على وسائل التواصل الاجتماعي. وشدد المشاركون على أن الحل يكمن ليس فقط في تحسين أدوات الاتصالات الاستراتيجية للبعثة ولكن في التشجيع على القيام باستجابة شاملة يكون من شأنها أن تولد التقبل السياسي والدعم من جانب القادة السياسيين في الصومال، والرباطات المدنية، والمواطنين العاديين. وخلص القول، فقد كانت هناك حاجة إلى استجابة سياسية موحدة لمنع التطرف والأيدولوجية المتطرفة التي تروجها حركة الشباب. وسيتطلب ذلك مزيداً من القدرات والموارد لدعم فريق الدعم الإعلامي الحالي المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة. كما سيتطلب من العلماء والمفكرين والسياسيين الصوماليين أن يخرجوا علناً وأن يشجّبوا حركة الشباب موضحين الأسباب التي تجعل من الأيدولوجية التي تدعو إليها أيدولوجية خاطئة وخطيرة وغير مقبولة.

١٥ - وفي المناقشات المتعلقة بالعنصر المدني لبعثة الاتحاد الأفريقي، لوحظ أن هناك حاجة إلى الحصول على بعض التوضيحات بشأن التعاون وتقسيم العمل بين بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال وبعثة الاتحاد الأفريقي. وجرى التشديد على أن مفهوم دعم عملية السلام يعود في الأساس إلى الاتحاد الأفريقي وأنه يقوم على تعدد الأبعاد ويشتمل على عناصر مدنية وشرطية وعسكرية. وهناك حاجة إلى تعميق الدعم المقدم من مكتب الأمم المتحدة لدعم بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال/مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال إلى كل من العنصر المدني وعنصر الشرطة في بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال بغرض تحسين فعالتهما.

المستوى الاستراتيجي

١٦ - اتفق المشاركون على أن هناك حاجة ماسة إلى تحقيق المواءمة بين المهام الصادر بها تكليف والموارد المتاحة. وينبغي أن يشمل ذلك ضمان أن تمثل مسألة تخصيص الموارد والقدرات المناسبة جزءاً من المداولات الأولية بشأن ولاية البعثة. بيد أن المشاركين أشاروا أيضاً إلى وجود اتجاه لدى مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة لوضع حدود قصوى للتمويل والسماح للضرورات المالية بالتأثير على مناقشة احتياجات القوة بدلاً من العكس. وكان هناك أيضاً توافق في الآراء على أن بعثة الاتحاد الأفريقي عانت دائماً من نقص الموارد المخصصة لمجالات رئيسية طوال فترة السنوات العشر من عملياتها. ولم يقتصر الأمر على أن القدرات المأذون بها لم تكن كافية مقارنة بالمهام الصادر بها تكليفات، ولكن الاتحاد الأفريقي وشركاءه لم يحسنوا تدبير ونشر القوات المأذون بها، مما جعل البعثة تفتقر إلى قدرات كبيرة في الميدان. ومما تجدر الإشارة إليه أن قوات بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال مستمدة من نسبة ٨ في المائة فقط من الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي وعددها ٥٤ عضواً، وهو ما يقل كثيراً عن الالتزام بتوفير خدمات عامة الذي قطعه الاتحاد على نفسه من قبيل بعثة الدعم الدولية بقيادة أفريقية في مالي (بعثة الدعم الدولية) حيث تعهدت الدول الأعضاء بتوفير المزيد من القدرات لعمليات دعم السلام الأقل تعقيداً. وفي حين أنه من المسلّم به أن مفوضية الاتحاد الأفريقي لم تدخر جهداً في ضمان فعالية توليد القوات لبعثة الاتحاد الأفريقي، فقد أشير إلى أنه يجب على البلدان المساهمة بقوات أن توفر هذه القوات وفقاً لأحكام مذكرات التفاهم التي أبرمتها، بما في ذلك الأحكام المتصلة

بقدرات الدعم والمعدات. وطرح اقتراح مفاده أن مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي ربما يود التأكد من توافر الموارد ذات الصلة قبل التكليف بعمليات للسلام.

١٧ - ودارت مناقشة بشأن الكيفية التي يمكن أن يؤثر بها مبدأ التفويض على إدارة الاتحاد الأفريقي الاستراتيجية للبعثة. وأشار إلى أن هناك حاجة إلى تعزيز التعاون بين الاتحاد الأفريقي والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية فيما يتصل بالارتباطات السياسية في الصومال. أن هناك حاجة إلى تعزيز التعاون بين الاتحاد الأفريقي والهيئة الحكومية الدولية في الارتباطات السياسية بشأن الصومال.

١٨ - وبرز توافق في الآراء على ضرورة تعزيز دور مفوضية الاتحاد الأفريقي، وهي المقر الاستراتيجي لعمليات دعم السلام التي يقوم بها الاتحاد بوجه عام. وبالإضافة إلى ذلك، لوحظ أنه حالما يتم إقرار عملية دعم السلام، لا بد أن يكون هناك نهج لدعمها على نطاق المفوضية. وقد بذلت جهود سابقة لضمان التنسيق بين الشعب التابعة لإدارة السلم والأمن بالاتحاد الأفريقي والإدارات المختلفة في الاتحاد من قبيل لجنة تنسيق عمليات دعم السلام، التي لم تعد قائمة الآن، التي أنشأها وتولى رئاستها نائب رئيسة المفوضية على أساس شهري، والتي ضمت ممثلين عن شعبة عمليات دعم السلام وإدارة السلام والأمن التابعتين للاتحاد الأفريقي، وشعبة تمويل دعم السلام، وغيرهم من ممثلي الإدارات، والمراجعة الداخلية للحسابات، والموارد البشرية بغرض مناقشة المسائل المتعلقة بالعمليات الجارية، وتبادل المعلومات وتقديم معلومات محدثة بشأن المسائل المتصلة بالعمليات ودعم البعثة. وفي حالة بعثة الاتحاد الأفريقي، فإن الأمر لم يقتصر فقط على أن مفوضية الاتحاد الأفريقي لم تكن لديها خطة لتوفير القوات، ولكنها أيضا لم تحسن استغلال جميع عناصرها دعما للبعثة. واشتملت المجالات التي حددت من أجل تدعيم دور المفوضية الإعمار والتنمية بعد انتهاء النزاع، وبناء الدولة، وسيادة القانون، والمؤسسات الأمنية (إصلاح قطاع الأمن)؛ ونزع السلاح، والتسريح، وإعادة الإدماج، والشؤون السياسية/المدنية. ووجهت أيضا نداءات تدعو إلى زيادة مشاركة كل من إدارة الشؤون السياسية التابعة للمفوضية وشعبة الدفاع والأمن التابعة لعمليات دعم السلام.

١٩ - ولاحظ المشاركون أن الإدارة الاستراتيجية لبعثة الاتحاد الأفريقي كانت تعوقها دائما القيود المتعلقة بالموارد البشرية. ولم يقتصر الأمر على وجود عقبات تعترض سبيل تشكيل القوات، فقد حالت النظم البيروقراطية دون توظيف الموظفين المؤهلين بصورة مناسبة والاحتفاظ بهم حيث لم تكن هذه النظم متوائمة مع ضرورة النشر السريع لهؤلاء الموظفين. وتبين أيضا مدى صعوبة الاحتفاظ بالموظفين وتناوبهم، وبخاصة بالنسبة للموظفين ذوي المهارات المتخصصة (مثل قطاع الاستخبارات وإصلاح قطاع الأمن). وقد أدى ذلك، بدوره، إلى عرقلة الإنجاز وإنشاء علاقة عمل جيدة الأداء مع نظراء الأمم المتحدة. وأشار إلى أن الإجراءات الإدارية والمالية الحالية للاتحاد الأفريقي تعوزها الكفاية للوفاء باحتياجات بعثات إنفاذ السلام، وأشار إلى أنه قد لا يكون هناك مناص من إيجاد وسيلة أفضل لإدماج شعبة عمليات دعم السلام التابعة للاتحاد الأفريقي في إدارة الشؤون الإدارية والمالية.

٢٠ - وأثار المشاركون أيضا مسألة تعزيز تقاسم المعلومات بين الاتحاد الأفريقي والبعثة وإدارة المعارف فيما بينهما. ففي خلال الفترة ما بين ٢٠٠٧ و ٢٠١٧ أصدرت شعبة دعم وتنسيق البرامج التابعة للاتحاد الأفريقي ما يربو على ٤٠ بلاغا عن الحالة في الصومال أشارت فيها إلى خطورتها واعتبرت فيها أن وجود البعثة يشكل إحدى أولوياتها. ومع ذلك، وعلى الرغم من القرار الذي اتخذته الشعبة في عام ٢٠١١ بالقيام بزيارة للبعثة في الصومال، فإن هذه الزيارة لم تتم إلا في تشرين الأول/أكتوبر

٢٠١٣. ومنذ بداية بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال في عام ٢٠٠٧، تخضع البعثة لترتيب استراتيجي يومي تقوم به وحدة التخطيط والإدارة الاستراتيجيتين، التي تضم موظفين من كل من الاتحاد الأفريقي، والأمم المتحدة، ومنظمة حلف شمال الأطلسي، والشركاء الآخرين. وفي عام ٢٠١٢ انتقلت عمليات التخطيط والإدارة المتعلقة ببعثة الاتحاد الأفريقي إلى شعبة عمليات دعم السلام التابعة للاتحاد الأفريقي. وبالإضافة إلى ذلك، فلم يحدث إلا في عام ٢٠١٠/٢٠٠٩ أن كلا من البعثة وشعبة عمليات دعم السلام التابعة للاتحاد الأفريقي بدأتا عمليات التداول الآني عن طريق الفيديو. واستنادا إلى الرغبة في تحقيق التواصل بشكل أفضل، اتفق المشاركون أيضا على ضرورة تعزيز الوثائق المتعلقة بالبعثة بهدف ضمان تسجيل الدروس المستفادة ونشرها. وبما أن بعثة الاتحاد الأفريقي هي الوحيدة التي استمرت لأكثر من سنتين، فإنه يمكن أن يتولد عنها كم هائل من الدروس المستفادة التي يمكن أن تؤثر على مستقبل عمليات دعم السلم التي يقوم بها الاتحاد.

٢١ - وأثيرت نقطة ذات صلة بالموضوع بشأن استمرار وجود حالة انفصام بين طبيعة عمليات السلام التي يقوم بها الاتحاد الأفريقي والسياسات والمبادئ التوجيهية المتاحة. وأشار على وجه التحديد إلى أن الاتحاد الأفريقي اعتمد إلى حد كبير على المبادئ التوجيهية الخاصة بالأمم المتحدة فيما يتعلق بسياقات حفظ السلام. ومع ذلك، هناك تباين بين عمليات الأمم المتحدة الأساسية والنظم المصممة لأغراض حفظ السلام والمهام المطروحة بالنسبة لبعثة الاتحاد الأفريقي، التي تشمل مكافحة التمرد، وتحقيق الاستقرار، والقتال الحربي. ولذلك فإن هناك حاجة إلى تكييف السياسات والمبادئ التوجيهية للاتحاد الأفريقي لكي تتلاءم مع التحديات التي تطرحها الحقائق على أرض الواقع في الصومال، والتي تدعو إلى إنفاذ السلام.

المستوى التشغيلي

٢٢ - أشار المشاركون إلى أنه على الرغم من أن البعثة قد حققت مجموعة متنوعة من أوجه النجاح على مدى العقد الماضي، فإن بعض هذه المكاسب لا تزال هشّة ويمكن عكس مسارها، ولا سيما إذا لم تتمكن هياكل الحوكمة الصومالية من توفير السلامة والخدمات والعدالة للسكان المحليين في المناطق المستردة من حركة الشباب.

٢٣ - وأشار إلى أن العمليات الفعّالة تتطلب وجود هياكل فعّالة للقيادة والتحكم. وأكد المشاركون مجدداً أن هياكل القيادة والتحكم في بعثة الاتحاد الأفريقي لم تكن دائما جيدة الأداء وأنه يمكن تحسينها. وفي كثير من الحالات، مورست قيادة قوات بعثة الاتحاد الأفريقي ليس من خلال قائد القوة ولكن من العواصم الوطنية للبلدان المساهمة بقوات. وعلى النقيض من ذلك، لاحظ المشاركون أن هياكل القيادة والتحكم في عنصر الشرطة التابع لبعثة الاتحاد الأفريقي لم يواجه مشاكل مماثلة. وأشار إلى أنه بغية تحسين الهياكل الراهنة للقيادة والتحكم في العنصر العسكري للبعثة، ينبغي لحكومات البلدان المساهمة بقوات أن تعمل على تمكين القيادات العليا للبعثة، بما في ذلك قائد القوة، من التحكم في القوات. وعلاوة على ذلك، ينبغي تعزيز الاتصالات؛ سواء من خلال كفالة تحسين الاتصالات بين الاتحاد الأفريقي، وبعثة الاتحاد الأفريقي، والبلدان المساهمة بقوات، وكذلك بين مقر قيادة البعثة وقادة القطاعات. وفي حين أن إنشاء خلية الاستخبارات (i2) أدى إلى تحقيق تحسن في الحالة، فإنه يمكن القيام بالمزيد في هذا المجال.

٢٤ - ومن النقاط الأخرى التي تم التوصل إلى توافق في الآراء بشأنها هي ضرورة تحقيق المواءمة بين القدرات المتاحة وطبيعة العمليات التي تقوم بها البعثة. ويعني ذلك زيادة التركيز على العناصر الرئيسية فيما يتعلق بمبدأ مكافحة التمرد، الأمر الذي يستلزم القدرة على التنقل والجمع الدقيق وفي حينه للمعلومات الاستخباراتية وتوفير الدعم اللوجستي الكافي. وبالتالي، فإنه ينبغي لعمليات بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال أن تكون متسقة سياسيا، وأن تكون القيادة فيها للمعلومات، وأن تُسلّم بأن أفضل سبيل لدحر حركات التمرد من قبيل حركة الشباب إنما يتأتى من خلال القوى والحكومات المحلية وليس عن طريق الأجانب، وأن بعثة الاتحاد الأفريقي من الناحية العملية أحبطت وضعت جِراء توسع قواتها وامتدادها لتغطي مساحة كبيرة من العمليات. كما سبق للبعثة أن ركزت كثيرا على الاستيلاء على الأراضي وليس على خفض القدرات القتالية لحركة الشباب. ونتيجة لذلك فقد تمددت قوات البعثة فوق طاقتها وسعت إلى أن تشاركها في ذلك القوات الصومالية المحلية وقوات الشرطة والإدارات المحلية. وأشار المشاركون إلى أن البعثة، لدى تنفيذ ولايتها الحالية من أجل إضعاف قدرات حركة الشباب، لم تكن مشكلة على النحو الأمثل للتعامل مع حركة الشباب في التكتيكات غير المتناظرة، وسيكون من المفيد إنتاج المزيد من البيانات عن مدى تمكن البعثة وقوات الأمن الوطنية الصومالية من إضعاف هذه القدرات.

٢٥ - وفيما يتعلق باللوجستيات، أشار المشاركون إلى التحدي المتمثل في أن البعثة لا تتحكم في اللوجستيات التي تأتي من الأمم المتحدة وأشكال الدعم الأخرى المقدمة من الشركاء. وأشار أيضا إلى أن مكتب الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال طُلب إليه بصفة منتظمة أن يشارك في أنشطة ابتكارية، بما في ذلك إصلاح المركبات التي تمنحها البلدان المساهمة بقوات للبعثة على سبيل الهبة والتي لا تندرج في عقود الصيانة الخاصة بهذه البلدان.

٢٦ - كما دعا المشاركون البعثة إلى تلقي مجموعات إضافية من القوات التعزيزية لكي تكفل بالنجاح العمليات الهجومية المتجددة على طول وادي جوبا. وبالإضافة إلى ذلك، فإن العمليات الهجومية الفعالة تقتضي من البعثة التأكيد على تحسين الاستخبارات وتوليد المزيد من المساعدة في مكافحة الإرهاب.

٢٧ - وكان هناك توافق قوي في الآراء على حاجة البعثة إلى تعزيز التكامل بين عناصرها العسكري، والشرطي، والمدني، من أجل تحقيق أهداف البعثة. وأشار إلى أن عنصر الشرطة في البعثة حقق العديد من أوجه النجاح لكنه لا يزال يعاني من النقص في الموارد. وكان من بين الابتكارات التي أُشير إليها تقسيم وحدات الشرطة المشكّلة التابعة للبعثة لكي تعمل على مستوى الفصيلة من أجل دعم العملية الانتخابية التي جرت مؤخرا في كسمايو وبايدوا على أساس أن العمل كقوة متعددة الأبعاد ينطوي على عنصر التعاون النشط بين العنصرين المدني والعسكري. وأشار إلى أن التعاون المدني العسكري المحدود من جانب البعثة كان له دور حاسم في كسب تعاطف السكان المحليين. ومع ذلك، فإن بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال لم تكن مهيأة بشكل جيد للاضطلاع بمستويات مكثفة من أنشطة التعاون العسكري المدني.

٢٨ - وفيما يتعلق بالعنصر المدني لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، فقد اتفق على أن يقوم بدور متكامل ومكمل للجهد العسكري خلال الاستفادة من الدعم المقدم من جميع أصحاب المصلحة والشركاء الرئيسيين من أجل توليد الحوكمة السياسية والإجراءات اللازمة لنجاح استراتيجية الاستقرار الشامل. والأمر ببساطة هو أنه لا يمكن للاستقرار أن يدوم ما لم تكن هناك تسوية سياسية وشيكة، وما لم يتم شغل الفراغ في الحكم في المناطق التي تم استردادها. ولربما كانت هناك أيضا قيادة أكثر وضوحا في البعثة. وقد لوحظ أن كبار القيادات المدنية في البعثة كانت غائبة عن الصومال خلال السنوات

الخمس الأولى من عمر البعثة. ولم تبذل أيضا سوى جهود ضئيلة لتتبع وتقييم مساهمة العنصر المدني بالمقارنة مع أهداف البعثة، وربما من الأفضل إدماجها في عمليات التخطيط الخاصة بالبعثة. وكانت النتيجة أن البعد المدني ظل لفترة طويلة للغاية يعامل باعتباره أولوية منخفضة. وبناء على ذلك، أشير إلى أن البعثة لا تزال تفتقر إلى الموظفين في عدد من المناصب الرئيسية، بما في ذلك في المركز المشترك لعمليات الدعم ووظائف دعم البعثة بشكل أعم، واقترح أنه ينبغي أن تكون هناك زيادة كبيرة في قدرات موظفي البعثة في مجال الشؤون السياسية والمدنية، بما في ذلك عن طريق التعاقد مع المزيد من المواطنين الصوماليين، ولا سيما من أجل العمل على الصعيدين الإقليمي والمحلي.

٢٩ - وبرز توافق في الرأي على أن بعثة الاتحاد الأفريقي بحاجة إلى تعزيز قدرات مكافحة الأجهزة المتفجرة المرتجلة ونشر عدد إضافي من القوات الإضافية التعزيزية، ولا سيما الطائرات العمودية الهجومية التي أذن بها مجلس الأمن للأمم المتحدة في عام ٢٠١٢، على الرغم من أن البعثة تلقت في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦ ثلاث طائرات عمودية من كينيا، لكنها كانت من النوع المستخدم في الخدمات العامة وليسست من المروحيات المسلحة اللازمة لتدمير الأصول القتالية لحركة الشباب. وبالنظر إلى المشاكل الطويلة الأمد المتعلقة بتوليد هذه الأصول، أشير إلى أن الاتحاد الأفريقي ينبغي أن يتجاوز البلدان المساهمة بقوات للبعثة سعيا إلى ضم بلدان أفريقية أخرى، وربما من خارج القارة.

٣٠ - وشدد المشاركون على أن طابع عمليات البعثة الحالية ينبغي أن ينعكس على التدريب الذي يتاح لحفظة السلم في مرحلة ما قبل النشر. وبالنظر إلى أن البعثة سبق لها الحصول على تدريب مكثف على تقنيات حرب المدن، فإن عمليات البعثة تركز الآن على الجوانب المتعلقة بمكافحة التمرد ومكافحة شبكات الأجهزة المتفجرة المرتجلة.

استراتيجية الخروج

٣١ - تركز استراتيجية خروج بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال على ثلاثة عوامل مترابطة، هي: إغراب البلدان المساهمة بقوات عن رغبتها في سحب البعثة اعتبارا من تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨؛ وتزايد احتمال تناقص الموارد من شركاء بعثة الاتحاد الأفريقي؛ والتوقع الأدنى باحتمال تولي بعثة سلام تابعة للأمم المتحدة مكان البعثة.

٣٢ - وفي ضوء هذه العوامل، اتفق المشاركون على ضرورة وضع استراتيجية خروج على أساس الأوضاع القائمة لبعثة الاتحاد الأفريقي، تركز على مجموعة من المبادئ التي توافق عليها سياسيا المؤسسات الأمنية الصومالية، وتكون مرتبطة بقدرة قوات الأمن الصومالية على تولي زمام الأمور. وأشير إلى أنه ينبغي لكل من الاتحاد الأفريقي والشركاء الدوليين توخي الحذر من مجرد بناء جيش وطني صومالي يتمتع بالقوة في حالة ما إذا كان ذلك يؤدي إلى مخاطر حدوث انقلابات في المستقبل، وأن يقوموا بدلا من ذلك بتطوير طائفة كاملة النطاق من الخدمات الأمنية. وكان هناك أيضا بعض الانتقادات التي وجهت إلى الجدول الزمني المتوخى للخفض التدريجي للبعثة، وذلك جزئيا لسوء التوقيت في ضوء أنه قد حدد له عام ٢٠٢٠ حيث ستجرى الانتخابات الصومالية بالاقتراع العام. وأشير إلى أنه قد يكون من الإيجابي بصورة أكبر أن يكون الحديث عن "تحويل" بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال إلى بعثة أصغر حجما وأنحف بنية وأكثر فعالية وقدرة على التنقل من أجل مكافحة الإرهاب بدلا من الحديث عن استراتيجية الخروج.

٣٣ - واتفق المشاركون على ضرورة ضمان المزيد من الفعالية في تدريب قوات الأمن الوطنية الصومالية. ويشمل ذلك ضمان أن تكون الجهود متسقة مع الاحتياجات المحددة، بما في ذلك تجهيز وتقديم المنافع والخدمات؛ وأن يكون هناك المزيد من التنسيق والتعاون بين مبادرات التدريب المتعددة الجارية حالياً، بما فيها تلك التي تشارك فيها منشآت القطاع الخاص؛ وأن يتم وضع آلية فعالة للتتبع من أجل الاستخدام الكفؤ للموارد. ولوحظ أيضاً أنه على الرغم من أنه تم إجراء العديد من الدورات التدريبية لقوات الأمن الوطني الصومالية، فإنها، في عدد من الحالات، أجريت أساساً لأعداد محدودة من الأفراد والوحدات. وبالإضافة إلى ذلك، ظلت تنمية القيادات بمثابة نقطة ضعف قوية. ومن المطلوب طرح مبادرات جديدة لتحديد وتنمية القيادات للمستقبل في قوات الأمن الوطنية الصومالية، بما في ذلك قادة السرايا والكتائب والفرق في الجيش الوطني الصومالي.

٣٤ - وأعرب عن القلق من أن الجيش الوطني الصومالي ربما لن يكون قد تمكن من تطوير قدراته بشكل كاف في الحدود الزمنية الحالية التي وضعت لانسحاب البعثة. ولوحظ، على سبيل المثال، أنه باستثناء كتيبة داناب فإنه ليس هناك من كتيبة واحدة تلقت تدريباً كاملاً أو جهزت بالكامل أو أنها تتمتع بالقدرة الكاملة على النشر والقيام بالعمليات والتمتع بالاكتماء الذاتي في الميدان، ويعزى ذلك جزئياً إلى المشاكل المرتبطة حالياً بتدريب الجيش الوطني الصومالي. ولكن لوحظ أيضاً عدم القدرة على دفع مرتبات قوات الأمن الصومالية بانتظام وأن ذلك قد شجع إلى حد ما عمليات الفرار من صفوف الخدمة وأدى إلى انخفاض المعنويات.

٣٥ - وبالتالي، كان هناك اعتراف واسع النطاق بأن بناء جيش صومالي شرعي وفعال هو مسعى طويل الأجل. وأولي قدر كبير من التشديد لضرورة الاعتراف بأن إصلاح قطاع الأمن، وتمكين القوات الأمنية الوطنية الصومالية هو في نهاية المطاف مسألة سياسية. فبدون الإرادة السياسية اللازمة والرؤية المتفق عليها بين حكومة الصومال الاتحادية والولايات الإقليمية للصومال، فإن إنشاء قوات شرعية صومالية شاملة للجميع وتتمتع بالقدرة المهنية سيكون أمراً بعيد المنال. واتفق المشاركون على أنه ينبغي لبعثة الاتحاد الأفريقي وشركائها إعادة معايرة الاستراتيجية المتعلقة بتطوير قوات أمنية وطنية صومالية وإعداد خريطة طريق ملائمة في هذا الصدد.

٣٦ - ووجهت أيضاً دعوة إلى الاتحاد الأفريقي وشركائه لوضع الحلول القصيرة الأجل التي من شأنها أن تسمح ببدء عملية إعادة تشكيل البعثة وخفض قوامها بما يتماشى مع استراتيجية الخروج. وأشار إلى أنه ينبغي أن يكون هناك المزيد من المواقع المشتركة للجيش الوطني الصومالي وبعثة الاتحاد الأفريقي والمزيد من العمليات المشتركة مع الجيش الوطني الصومالي، مع إعطاء الجيش الوطني الصومالي أدواراً قيادية بصورة متزايدة. وأشار إلى أنه سيجري عقد مؤتمر متابعة بشأن هذا الموضوع، وأنه سيكون من المفيد أن تفاصيل "الميثاق الأمني" بين السلطات الصومالية والشركاء الدوليين ستكون الموضوع الرئيسي للمناقشات في مؤتمر لندن. وفي مؤتمر لندن بشأن الصومال، المعقد في ١١ أيار/مايو ٢٠١٧، اتفقت حكومة الصومال والاتحاد الأفريقي والشركاء الآخرون على شراكة جديدة من أجل الصومال وإعداد ميثاق أمني. واتفق الاتحاد الأفريقي والشركاء على آلية لتنفيذ الشراكة بغرض تعظيم الأثر الناجم عن الجهود المشتركة لدعم قوات الجيش الوطني الصومالي.

المرفق الرابع

ألف - جدول سياسات بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان، وتدابير وآليات التخفيف القائمة في بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، وتوصيات من أجل تعزيز تلك التدابير والآليات

التدابير والآليات	حالتها وتحدياتها	التوصيات والمسؤوليات
الاختيار والفرز	القوات والشرطة التابعة لبعثة الاتحاد الأفريقي - قيام البلدان المساهمة بقوات وأفراد شرطة باختيار القوات/أفراد الشرطة قبل دورات التدريب السابق للنشر - استمرار التعاون بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة على تطوير آليات التحقق/الفرز التحديات - محدودية أو انعدام الدور الواضح للأمم المتحدة/الاتحاد الأفريقي في مجال آليات التحري عن السوابق التي تستخدمها البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة الأطفال الجنود - الأمر التوجيهي الصادر عن قائد القوة بشأن حماية الأطفال في النزاعات المسلحة الذي تم اعتماده في عام ٢٠١٤ - الأمر العسكري العام رقم ١ الصادر في سنة ٢٠١١ بشأن الممارسات المحظورة على أفراد القوات المسلحة الوطنية الصومالية في جميع مناطق الصومال التحديات - استمرار القلق بشأن استخدام الأطفال أو ارتكاب انتهاكات حقوق الأطفال أثناء العمليات المشتركة مع الجيش الوطني الصومالي أو القوات المحلية	- إدماج معايير التحري عن السوابق (الرتبة، قائمة عمليات النشر) في الزيارات السابقة للنشر أو مراكز التدريب في البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة (بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، والاتحاد الأفريقي، والبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة، بدعم من الأمم المتحدة) - تحديد إجراء لقيام الاتحاد الأفريقي/بعثة الاتحاد الأفريقي بتقديم معلومات إلى الأمم المتحدة بشأن عمليات النشر/التعيين/التناوب المقررة في المستقبل وطلب الدعم لأغراض التحري عن السوابق (الاتحاد الأفريقي ومقر الأمم المتحدة) - تعزيز أساليب تنفيذ الأمر التوجيهي الصادر عن قائد القوة والتأكد من أن القوات المسلحة الوطنية الصومالية أخضعت وحداتها القتالية للفرز من أجل تحديد هويات الأطفال وفصلهم قبل العمليات المشتركة (بعثة الاتحاد الأفريقي بدعم من الأمم المتحدة) - توفير معلومات عن نطاق نشر الأمر التوجيهي الصادر عن قائد القوة ومستوى تنفيذه والامتثال له، وخطط عمل الصومال الرامية إلى إنهاء ممارسة تجنيد الأطفال واستخدامهم، ووضع حد لعمليات قتل وتشويه الأطفال التي ترتكبها قوات الأمن والقوات المسلحة الوطنية الصومالية (بعثة الاتحاد الأفريقي)

حالتها وتحدياتها

التوصيات والمسؤوليات

التدابير والآليات

الوقاية

التدريب

التدريب السابق للنشر

- تقديم التدريب السابق للنشر للقادة العسكريين وأصحاب التعيينات الرئيسية بمشاركة مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال، وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال، وبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال

- توقيع المتدربين على وثيقة يقرون فيها بأنهم تلقوا التدريب وبأنهم يلتزمون باحترام القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي للاجئين

التحديات

- الافتقار إلى نظام لمقارنة قوائم الأفراد المدربين بقوائم الأفراد الذين تم نشرهم

- التحديات التي تواجه تقييم فعالية التدريب

التدريب ضمن البعثة

- قيام بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال وجهات فاعلة أخرى بتقديم دورات تدريبية لتجديد المعلومات ضمن البعثة في القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني وقانون اللاجئين، ويشمل ذلك التدريب بشأن حماية الأطفال

التحديات

- انعدام وضوح الرؤية أو التنسيق بين الجهات الفاعلة التي تقدم التدريب ضمن البعثة

- إنشاء آلية للرقابة، بما في ذلك عن طريق الزيارات السابقة للنشر، لرصد أساليب تقديم التدريب وآثاره، وضمان التشاور بشأن مناهج التدريب مع الاتحاد الأفريقي، وتبادل التقارير عن حالة التدريب مع الأمم المتحدة (بعثة الاتحاد الأفريقي/الاتحاد الأفريقي/الأمم المتحدة)

- إجراء تقييم مشترك لفعالية التدريب السابق للنشر، بما في ذلك من حيث تغيير السلوك، في جميع القطاعات (الأمم المتحدة/بعثة الاتحاد الأفريقي)

- استكمال مناهج التدريب السابق للنشر بإدراج عناصر تدريبية بشأن عملية المساءلة (مجالس التحقيق)، والخلية المعنية بمحصر الخسائر في صفوف المدنيين وتحليلها والاستجابة لها، والتدريب على التحلي بالحكمة والتعقل (الاتحاد الأفريقي بدعم من الأمم المتحدة)

- إنشاء قاعدة بيانات خاصة بالتدريب لتسجيل المشاركين بشكل منهجي من أجل تيسير متابعة فرادى عمليات النشر والمعلومات المتعلقة بالتدريب والامتثال للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي للاجئين (بعثة الاتحاد الأفريقي/الأمم المتحدة)

- تعزيز التنسيق بين الجهات الفاعلة التي تقدم التدريب ضمن البعثة لبعثة الاتحاد الأفريقي، بما في ذلك عن طريق تشجيع مشاركة تلك الجهات في الفريق العامل المعني بالتدريب التابع للفريق التوجيهي المعني بالدفاع، والدعوة إلى إدراج القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي للاجئين في جميع الدورات التدريبية (بعثة الاتحاد الأفريقي بدعم من الأمم المتحدة)

- تعزيز التدريب ضمن البعثة بما يشمل توفير مرافق للتدريب على مستوى القطاعات (الأمم المتحدة)

حالتها وتحدياتها	التوصيات والمسؤوليات
التدابير والآليات	الوقاية
- التأكد من تنظيم دورات لتدريب المدربين ضمن بعثة الاتحاد الأفريقي في القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي للاجئين	- التأكد من تنظيم دورات لتدريب المدربين ضمن بعثة الاتحاد الأفريقي في القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي للاجئين
القواعد والسياسات والتخطيط - الإبلاغ بانطباق قواعد الاشتباك (المنقحة دون توقيع) الخاصة ببعثة الاتحاد الأفريقي - مواصلة ترجمة قواعد الاشتباك إلى لغات البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة التحديات - عدم قيام الاتحاد الأفريقي باعتماد قواعد الاشتباك بشكل رسمي - احتمال أن اختلاف المشارب والمذاهب العسكرية فيما بين البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة يؤثر على الوعي التام بقواعد الاشتباك وعلى الامتثال لها	- التصديق رسمياً على قواعد الاشتباك (الاتحاد الأفريقي) - استحداث "بطاقات جيب" بشأن قواعد الاشتباك، تتضمن الأحكام المحددة المتعلقة استخدام الطائرات العمودية، وترجمة الصيغة الحالية لبطاقات الجنود إلى لغات جميع البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة (بعثة الاتحاد الأفريقي/الأمم المتحدة) - ضمان الوعي التام بقواعد الاشتباك والامتثال لها في صفوف القوات العسكرية وقوات الشرطة التابعة لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال (بعثة الاتحاد الأفريقي)
قواعد الاشتباك والسياسات المتعلقة بالأصول الجوية - طلب التوريد الموقع مع الأمم المتحدة التحديات - افتقار بعثة الاتحاد الأفريقي إلى سياسات محددة بشأن الاستخدام التشغيلي للأصول الجوية وإسناد المهام إليها	- استعراض قواعد الاشتباك لإدراج عناصر بشأن شروط الاستهداف وتدابير التخفيف من مخاطر وقوع خسائر في صفوف المدنيين وإلحاق أضرار بالممتلكات المدنية (بعثة الاتحاد الأفريقي/الاتحاد الأفريقي) - وضع أحكام محددة بشأن الاستخدام التشغيلي للطائرات العمودية التابعة لبعثة الاتحاد الأفريقي وبشأن إسناد المهام إليها، وفقاً لطلب التوريد وللقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي للاجئين (بعثة الاتحاد الأفريقي بدعم من الأمم المتحدة)
الاحتجاز - اعتماد إجراءات التشغيل الموحدة بشأن الاحتجاز - إجراءات التشغيل الموحدة التي تعمل بها قوات الأمن الصومالية	- تقديم معلومات مستكملة إلى الفريق العامل المشترك المعني بسياسة بذل العناية الواجبة لمراجعة حقوق الإنسان التابع لبعثة الاتحاد الأفريقي/الأمم المتحدة فيما يتعلق بتنفيذ إجراءات التشغيل الموحدة، بما في ذلك

لاستقبال وتسليم الأطفال المنفصلين عن الجماعات المسلحة في الصومال

التحديات

- التحديات التي تواجه التنسيق وتسليم الأشخاص المحتجزين بسبب الافتقار إلى المرافق/الموارد وخوف قوات الأمن الصومالية التي تستقبلهم من الانتهاكات

السياسات المتعلقة بالنيران غير المباشرة

- وضعت هذه السياسات في عام ٢٠١١

التحديات

- يعزى التأخير في التعقيب على التحقيقات بشأن ادعاءات حدوث إصابات في صفوف المدنيين من جراء نيران غير مباشرة محتملة جزئياً إلى التحديات التي تواجه قدرات بعثة الاتحاد الأفريقي

- قيام بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال بصياغة مبادئ توجيهية بشأن منع الاستغلال والاعتداء الجنسيين

- القيام بحملات في قطاع مطار مقديشو الدولي وقطاع مدينة مقديشو والقطاع التابع لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال

- التدريب على منع الاستغلال والاعتداء الجنسيين والقيام بحملات

منع الاستغلال والاعتداء الجنسيين

التحديات وإجراءات المتابعة (بعثة الاتحاد الأفريقي)

- التأكد من تحديد إجراءات الإبلاغ التي تقوم بها الخلية المعنية بخصر الحسائر في صفوف المدنيين وتحليلها والاستجابة لها/اللجنة الدولية للصليب الأحمر بشأن الأشخاص المحتجزين والأشخاص الذين يتم تسليمهم (بعثة الاتحاد الأفريقي)

- النظر في المشاركة في منتدى يعقد مع حكومة الصومال الاتحادية وشركاء آخرين بشأن عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج (بعثة الاتحاد الأفريقي)

- استطلاع إمكانية إنشاء إطار لتقديم الدعم للأشخاص الذين تحتجزهم بعثة الاتحاد الأفريقي بصفة مؤقتة وسبل التعامل المأمون معهم، ويشمل ذلك تقديم المعلومات عن الأطفال الذين يتم تسليمهم إلى الجهات النظرية في حكومة الصومال الاتحادية (بعثة الاتحاد الأفريقي/الأمم المتحدة)

- تقديم معلومات مستكملة إلى الفريق العامل المشترك المعني بسياسة بذل العناية الواجبة لمراعاة حقوق الإنسان التابع لبعثة الاتحاد الأفريقي/الأمم المتحدة فيما يتعلق بتنفيذ السياسات، بما في ذلك التحديات وإجراءات متابعة الادعاءات الواردة (بعثة الاتحاد الأفريقي)

- إبلاغ الفريق العامل المشترك المعني بسياسة بذل العناية الواجبة لمراعاة حقوق الإنسان التابع لبعثة الاتحاد الأفريقي/الأمم المتحدة بإحصاءات حالات الاستغلال والاعتداء الجنسيين التي وردت وتم التعامل معها، بما في ذلك الاتجاهاً والأنماط (بعثة الاتحاد الأفريقي)

- إدراج معلومات عن حالات الاستغلال والاعتداء الجنسيين في التقرير

حالتها وتحدياتها	التوصيات والمسؤوليات
التدابير والآليات	الوقاية
توعية الجمهور	الفصلي المقدم إلى مجلس الأمن عن تنفيذ ولاية بعثة الاتحاد الأفريقي (الاتحاد الأفريقي)
- إنشاء خط هاتفي ساخن بالمجان يستخدمه مقدمو الشكاوى السرية	- وضع تدابير لحماية الضحايا والشهود وتحديد بروتوكول بشأن سرية
التحديات	المعلومات (بعثة الاتحاد الأفريقي بدعم من الأمم المتحدة)
- محدودية المعلومات عن النتائج وأساليب معالجة الشكاوى عن طريق	- وضع الصيغة النهائية للسياسات المتعلقة بالملبغين عن سوء السلوك،
الخط الهاتفي المجاني	التي تتناول مسألة حماية الضحايا/الشهود، وسياسات السلوك والانضباط
- عدم كفاية تبادل المعلومات عن الإجراءات والتحديات المتعلقة	(الاتحاد الأفريقي)
بحماية الضحايا/الشهود	- توسيع نطاق الشكاوى المقدمة عبر الخط الساخن ليشمل الحالات التي
لا تنطوي على الاستغلال أو الاعتداء الجنسيين	
الرصد وإعداد التقارير	
الخلية المعنية بمحصر	- الاتفاق على ترتيبات تبادل المعلومات بين الأمم المتحدة وخلية
الخسائر في صفوف	الاستجابة (بعثة الاتحاد الأفريقي/الأمم المتحدة)
المدنيين وتحليلها	- حل مسألة التمويل من أجل تنفيذ إجراءات التشغيل الموحدة بشأن
والاستجابة لها	المدفوعات على سبيل الهبة/التعويضات (بعثة الاتحاد الأفريقي/الأمم المتحدة)
- إنشاء الخلية المعنية بمحصر الخسائر في صفوف المدنيين وتحليلها	- نشر المعلومات، بما في ذلك عن طريق وسائل الإعلام، بشأن خلية
والاستجابة لها وتزويدها بموظفين تقنيين عاملين وموظفين إضافيين	الاستجابة وكيفية حصول السكان على خدماتها، وتحسين التعاون مع
للدعم العسكري	الشركاء (بعثة الاتحاد الأفريقي)
- اعتماد إجراءات التشغيل الموحدة بشأن دفع مبالغ على سبيل الهبة	- تحسين أساليب رصد وسائط التواصل الاجتماعي عند استخدام العتاد
على الصعيد التقني	الجوي لمعرفة الحوادث المحتملة (بعثة الاتحاد الأفريقي)
التحديات	- إدراج الاستغلال والاعتداء الجنسيين في عمليات خلية الاستجابة وقاعدة
- عدم كفاية الملاك الوظيفي تعيق القدرة على متابعة جميع	بياناتها، مع إيلاء الاعتبار لجوانب السرية (بعثة الاتحاد الأفريقي)
الادعاءات، والتحقق من عدد الضحايا المدنيين في الوقت المناسب،	- تعزيز التعاون وإنشاء آلية للمساءلة تقدم لها القطاعات تقاريرها (بعثة
واستمرار الاتصال مع الضحايا/الشهود، وإعداد الاتجاهات والأنماط	الاتحاد الأفريقي)
المستكملة	
- عدم كفاية تبادل المعلومات مع الجهات الفاعلة المعنية، بما فيها	
الأمم المتحدة	
- محدودية وصول الجمهور والافتقار إلى قاعدة في المناطق	

حالتها وتحدياتها	التوصيات والمسؤوليات
التدابير والآليات	الوقاية
- الافتقار لموظفين متفرغين لتلقي الشكاوى ومعالجتها - عدم اتخاذ تدابير لضمان حماية الضحايا والشهود	- تحسين الصلات بين الآليات القائمة التي تعالج الشكاوى، بما في ذلك قائد الشرطة العسكرية، والخلية المعنية بحصر الخسائر في صفوف المدنيين وتحليلها والاستجابة لها ، ومجلس التحقيق، والخط الساخن لمواجهة الأزمات المسمى CEEBLA (بعثة الاتحاد الأفريقي بدعم من الأمم المتحدة)
- إنشاء آلية لحماية الضحايا والشهود (بعثة الاتحاد الأفريقي) - ضمان حسن توقيت الاستعراض والمتابعة والإدلاء بالتعقيبات إلى الأمم المتحدة عن الشكاوى التي تصلها والتي تحال إلى بعثة الاتحاد الأفريقي (بعثة الاتحاد الأفريقي)	- تحسين المهام التحليلية التي تقوم بها الخلية المعنية بحصر الخسائر في صفوف المدنيين وتحليلها والاستجابة لها (بعثة الاتحاد الأفريقي بدعم من الأمم المتحدة)
- طلب التوريد يتضمن تقارير بشأن الحوادث والتقارير الشهرية المتعلقة بالعمليات الجوية	- حل المسائل المتعلقة بملاك الموظفين
الإبلاغ عن العمليات الجوية التحديات	- تقديم تقارير (الأطقم الجوية) عن الحوادث تشمل الوفيات أو الإصابات في صفوف بعثة الاتحاد الأفريقي في غضون ٢٤ ساعة وضمان تبادل المعلومات مع الأمم المتحدة في الوقت المناسب (بعثة الاتحاد الأفريقي)
- عدم تبادل المعلومات يحول دون التحقق من الادعاءات، مما يعرقل بدوره إسناد المسؤوليات - عدم وضوح الخطوط/الهويات بين بعثة الاتحاد الأفريقي والقوات الحاضرة في الميدان باعتبارها قوات أجنبية ثنائية يعوق الرصد وإسناد المسؤوليات عن سقوط ضحايا من المدنيين أو تدمير الممتلكات المدنية	- إبلاغ الأمم المتحدة بالتقرير الشهري المتعلق بالحوادث الناجمة عن العمليات الجوية، ولا سيما عدد الأشخاص المتضررين، بما في ذلك نوع الجنس، وطبيعة الأضرار، وظروف الحوادث (بعثة الاتحاد الأفريقي)
الفريق العامل المشترك المعني	- ضمان عقد اجتماعات فصلية للفريق العامل المشترك (بعثة الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة)

حالتها وتحدياتها	التوصيات والمسؤوليات
التدابير والآليات	الوقاية
سياسة بذل العناية الواجبة لمراعاة حقوق الإنسان التابع لبعثة الاتحاد الأفريقي/ الأمم المتحدة	- إضافة استعراض تنفيذ تدابير التخفيف باعتباره بندا دائما في جدول أعمال الفريق العامل المشترك (بعثة الاتحاد الأفريقي) - الحرص على تنظيم اجتماعات أسبوعية للأفرقة التقنية التابعة لكل من بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال ومكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال وبعثة الاتحاد الأفريقي (بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال والأمم المتحدة) - إبلاغ الهيكل القيادي للأمم المتحدة ومواقع قوات بعثة الاتحاد الأفريقي في القطاعات كلما حدثت تغييرات أو تقديم معلومات مستكملة بشأنها (بعثة الاتحاد الأفريقي)
إطار الفريق العامل المشترك المعني بسياسة بذل العناية الواجبة لمراعاة حقوق الإنسان	
- إدراج استعراض ادعاءات الانتهاكات باعتباره بندا دائما في جدول أعمال الفريق العامل المشترك المعني بسياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان	
التحديات	
- استعراض ومتابعة تنفيذ تدابير التخفيف لا يتم بشكل منتظم - الافتقار إلى المعلومات المتعلقة بالقيادة والمراقبة يمثل تحديا عند التحقق من الادعاءات وإسناد المسؤوليات	
الاستجابة	مجالس التحقيق
- استعراض إجراءات التشغيل الموحدة التي ينفذها مجلس التحقيق لإدراج أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي للاجئين، والمسائل المتعلقة بالاستغلال والاعتداء الجنسيين	- التعجيل باستعراض إجراءات مجلس التحقيق وإجراءات التشغيل الموحدة التي ينفذها وإدماج البعد الجنساني وبعد حماية الطفل بسبل منها تنظيم حلقة عمل تقنية (بعثة الاتحاد الأفريقي/ الأمم المتحدة) - النظر في نشر خمسة موظفين متفرغين من بلدان الاتحاد الأفريقي المساهمة بقوات (وليس البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة في بعثة الاتحاد الأفريقي)، تكون لهم مهارات التحقيق المحددة اللازمة لتعزيز قدرات التحقيق المتاحة لبعثة الاتحاد الأفريقي (الاتحاد الأفريقي) - ضمان حسن توقيت التعليقات الرسمية بشأن الادعاءات التي تحيلها الأمم المتحدة إلى بعثة الاتحاد الأفريقي (بما في ذلك التعليقات التي لا تشترط نظر مجلس التحقيق) وفق الإجراءات المتبعة في الأمم المتحدة/بعثة الاتحاد الأفريقي، بما في ذلك الإجراءات التي تتخذها بعثة الاتحاد الأفريقي لتنفيذ التوصيات (بعثة الاتحاد الأفريقي) - إطلاع مجلس التحقيق التابع للأمم المتحدة على التوصيات التي تحال
- ضرورة تبسيط السياسات والإجراءات المتعلقة بمجلس التحقيق والإدلاء بتعليقات في الوقت المناسب بشأن الادعاءات التي تحيلها الأمم المتحدة إلى بعثة الاتحاد الأفريقي - ضرورة الحصول على معلومات عن التدابير المؤقتة التي تتخذها البعثة (إن وجدت) وتقديم التوصيات إلى الاتحاد الأفريقي والبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة - ضرورة تبادل مزيد من المعلومات في الوقت المناسب بشأن النتائج التي يتوصل إليها مجلس التحقيق مع الأشخاص المدعى أنهم	

حالتها وتحدياتها	التوصيات والمسؤوليات
التدابير والآليات	الوقاية
ضحايا/المجتمعات المحلية	إلى الاتحاد الأفريقي لتتابعها البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة (بعثة
- ضرورة وجود قدرة خاصة دائمة لإجراء التحقيقات دعماً لعملية	الاتحاد الأفريقي)
مجلس التحقيق	- تحسين سير التحقيقات، بما في ذلك عن طريق استعراض المنهجية
	المستخدمة (بعثة الاتحاد الأفريقي بدعم من الأمم المتحدة)
	- تعزيز نظام إدارة المعلومات في مجلس التحقيق كجزء من التدابير الرامية
	إلى تعزيز فعاليته (مقر الأمم المتحدة)
	- مواصلة جهود الدعوة في البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة بشأن
	إمكانية التقديم للمحكمة العسكرية بالنيابة (الاتحاد الأفريقي ومقر
	الأمم المتحدة)
	- تبادل المعلومات عندما يرتكب الانتهاكات أفراد من غير البلدان
	المساهمة بقوات في البعثة

باء - بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال ومكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال: التدابير الرامية إلى تعزيز المساءلة والكفاءة
(حزيران/يونيه ٢٠١٧)

السلسلة ^(١) النشاط ^(ب)	المسائل ^(ج)	التوصيات (الإطار الزمني لعام ٢٠١٧) ^(د)	المسؤولية الرئيسية ^(هـ)
١ - الإبلاغ	• تعزيز المركز المشترك لعمليات الدعم باستعراض مهامه ونواتج موظفيه • توجيه جميع طلبات سحب الدعم عن طريق آلية تمكّن من القيادة والمراقبة والمساءلة بفعالية	• ضرورة وجود خلية/وحدة لتتبع طلبات سحب الدعم والإبلاغ عنها ضمن المركز المشترك لعمليات الدعم (١ آب/أغسطس)	المركز المشترك لعمليات الدعم
٢ - الاشتراك في المواقع وتبادل المعلومات	• مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال والبلدان المساهمة بقوات وبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال يقومون بتكرار بعض الجهود، ويتفاهم ذلك بسبب عدم عقد ما يكفي من اجتماعات التنسيق • الإجراءات الثنائية بين البلدان المساهمة بقوات ومكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال التي تتجاوز مقر قوة بعثة الاتحاد الأفريقي علامة على أن الاتصالات تتم من خلال خطوات متعددة عبر مقر القوة بين المستفيدين من قطاعات البلدان المساهمة بقوات وخدمات مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال، وعلى أنها تنطوي على عدم مواءمة البلدان المساهمة بقوات مع قرار مجلس الأمن ٢٢٤٥ (٢٠١٥) و ٢٢٩٧ (٢٠١٦) ومفهوم عمليات بعثة الاتحاد الأفريقي وسياسات الأمم المتحدة، مما يقوض استدامة تقديم الدعم اللوجستي	• الاشتراك في المواقع بين البلدان المساهمة بقوات وعناصر الدعم التابعة لبعثة الاتحاد الأفريقي في المركز المشترك لعمليات الدعم، في إطار الخدمات الطبية، والهندسة، وتكنولوجيا المعلومات الجغرافية المكانية، والاتصالات السلكية واللاسلكية، ومراقبة الحركة، وعناصر الطيران (١ آب/أغسطس) • الاشتراك في المواقع ضمن بعثة الاتحاد الأفريقي والبلدان المساهمة بقوات لتعزيز الثقة والاتصالات وعمليات تسليم المهام عندما تنتهي مدة خدمة ضباط الأركان العسكريين التابعين لبعثة الاتحاد الأفريقي (١ تموز/يوليه)	المركز المشترك لعمليات الدعم والبلدان المساهمة بقوات

السلسلة ^(١) النشاط ^(ب) المسائل ^(ج) التوصيات (الإطار الزمني لعام ٢٠١٧) ^(د) المسؤولية الرئيسية ^(هـ)			
--	--	--	--

- ٣ - التخطيط المشترك
- ثمة حاجة إلى تحسين نهج متكامل لتقوم البلدان المساهمة بقوات وبعثة الاتحاد الأفريقي بتحديد أولويات مجالات الدعم الصادر بها تكليف
 - ضرورة تعزيز التخطيط المشترك بين بعثة الاتحاد الأفريقي، والبلدان المساهمة بقوات، ومكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال
 - ضرورة تحسين الاتصالات على جميع المستويات
- يجب تعزيز التخطيط المشترك عن طريق دمج المركز المشترك لعمليات الدعم
- فروع اللوجستيات والخدمات الطبية والهندسية والبلدان المساهمة بقوات والاتصالات لدى البلدان المساهمة بقوات وبعثة الاتحاد الأفريقي ضمن وحدة للتخطيط اللوجستي
- (١ آب/أغسطس)
- يتعين أن تشمل الاجتماعات الأسبوعية لدعم البعثة نظراً من البلدان المساهمة بقوات ومن مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال
- (١ حزيران/يونيه)
- إنشاء لجنة معنية بالدعم المشترك للبعثة والبلدان المساهمة بقوات (١ تموز/يوليه)
- ٤ - ملاك الموظفين
- ضرورة معالجة الشواغل من الوظائف المدنية في المدنيين في عنصر بعثة الاتحاد الأفريقي، ويجري حالياً استقدام الموظفين المدنيين الدوليين والوطنيين
 - سيتطلب نشر الموظفين المدنيين في جميع القطاعات تعزيز الجهود المبذولة
- استعراض هيكل ملاك موظفي دعم البعثة
- رئيس الخدمات الإدارية في بعثة المدنيين واختصاصاتهم للتمكين من التخطيط للاستقدام المحدد الأهداف (١ آب/أغسطس)
- ٥ - صيانة المعدات غير المملوكة للوحدات
- ضرورة تحسين حالة الصلاحية التشغيلية لجميع المعدات المملوكة للشركاء والمعدات غير المملوكة للوحدات وفقاً لقرار مجلس الأمن
 - دورة تدريبية بشأن عملية دعم المعدات - قدمها قسم الدعم في بعثة الاتحاد الأفريقي إلى البلدان المساهمة بقوات والضباط المسؤولين عن المعدات المملوكة للوحدات (١ آب/أغسطس)
 - الجهات المانحة، والبلدان المساهمة بقوات، ومكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال
- تقديم الدعم إلى بعثة الاتحاد الأفريقي في مجال الصلاحية التشغيلية؛ وإلى مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال فيما يتعلق بالمعدات التي لا يمكن إصلاحها بشكل اقتصادي؛ وإلى البلدان المساهمة
- ٢٢٤٥ (٢٠١٥)

السلسلة ^(١)	النشاط ^(ب)	المسائل ^(ج)	التوصيات (الإطار الزمني لعام ٢٠١٧) ^(د)	المسؤولية الرئيسية ^(هـ)
			يعملون على تحسين تبادل البيانات بشأن الصلاحية التشغيلية للمعدات المملوكة للشركاء ومواقعها وإصلاحها، بما في ذلك المعدات التي لا يمكن إصلاحها اقتصادياً، ليقوم المكتب بشطبها من قوائم المعدات المملوكة للشركاء ولتتخلص منها الجهات المانحة والبلدان المساهمة بقوات	
٦ -	استهلاك الوقود	• نسبة مئوية كبيرة من المعدات المملوكة للوحدات والمعدات المملوكة للشركاء ليست مجهزة بعدادات قياس المسافات أو الوقت، التي تحتاجها وحدة الوقود لرصد الاستهلاك • مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال يخضع لقيود على الوصول إلى المواقع النائية لبعثة الاتحاد الأفريقي	• بدء تنفيذ نظام الأمم المتحدة الإلكتروني لإدارة الوقود (٣١ كانون الأول/ديسمبر) • مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال وبعثة الاتحاد الأفريقي يجريان استعراضاً مشتركاً لأنماط الاستهلاك من أجل وضع بيانات خط الأساس (١ تموز/يوليه) • تنفيذ الآلية المشتركة بين البلدان المساهمة بقوات وبعثة الاتحاد الأفريقي للمساءلة عن استهلاك الوقود بناء على الاستخدام المادي للأغراض التي يسعى إلى تحقيقها مجلس الأمن (١ حزيران/يونيه) • يواصل مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال استخدام الوقود باعتباره سلعة أساسية "للدفع" (١ حزيران/يونيه)	مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال لأغراض التوفير المستدام للوقود، المركز المشترك لعمليات الدعم من أجل المساءلة بشأن استهلاك الوقود
٧ -	مخزونات الدفاع الميداني	• الحواجز الدفاعية وأكياس الرمل التي تقتنيها الأمم المتحدة من شركة HESCO تباع في الأسواق المحلية، مما يبين انعدام مراقبة السلع الأساسية • عدد محدود من الموردين التجاريين	• البلدان المساهمة بقوات وبعثة الاتحاد الأفريقي يعملان على تحسين أساليب تعقب مخزونات الدفاع الميداني الموزعة على البلدان المساهمة بقوات • وضع فهرس يتضمن الصور الفوتوغرافية لجميع المواقع ومخزونات الدفاع وإجراء عمليات تفتيش	العنصر الهندسي لبعثة الاتحاد الأفريقي والبلدان المساهمة بقوات، مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال يقوم بإعادة التصميم والتدريب

مشتركة للمواقع (١ آب/أغسطس)

- إعادة تصميم القواعد الأمامية للعمليات للحد من الاعتماد على الحواجز الدفاعية وتدريب الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة على الاستخدام الصحيح لمخزونات الدفاع (١ حزيران/يونيه)

٨ - طرائق النقل

- الاعتماد الشديد على النقل الجوي لتقديم الخدمات اللوجستية في بعض القطاعات
- محدودية الأموال المتاحة لا تسمح باستدامة تقديم الدعم في مجال النقل الجوي لأغراض الخدمات اللوجستية
- وضع خطط للاستخدام المستدام للنقل البري
- اعتماد ميزانية للتنفيذ الاستثنائي للإمدادات الجوية وفقا للميزانية المعتمدة لمكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في مجال النقل الجوي لأغراض الخدمات اللوجستية
- يتعين على مقر القوة والبلدان المساهمة بقوات تقديم تقارير شهرية دقيقة وكاملة بشأن القوافل والإمداد الرئيسية، على أن يوافق واقع الميزانية والتوصل إلى اتفاق بشأن خطة لطرق الإمداد المعتمدة لمكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الرئيسية (١ آب/أغسطس)
- الصومال وأحكام سياسات الأمم المتحدة

٩ - الإبلاغ عن قوام القوات

- مقر بعثة الاتحاد الأفريقي (J1) يقدم تقريراً عن القوام استناداً إلى الحد الأقصى للقوام بدلاً من القوام الفعلي الذي تم نشره
- هذا الإبلاغ له أثر على التخطيط لحصص الإعاشة وغيرها من أشكال الدعم
- ينفذ المكتب حصص الإعاشة باعتبارها سلعا أساسية "للدفع" ويستخدم معدلات الشغور القياسية بالاستناد إلى عمليات النشر السابقة
- تنفيذ الآلية المشتركة بين البلدان المساهمة بقوات وبعثة الاتحاد الأفريقي للمساءلة عن استهلاك حصص الإعاشة بناء على الاستخدام المادي للأغراض التي يسعى إلى تحقيقها مجلس الأمن (١ حزيران/يونيه)

السلسلة ^(١)	النشاط ^(ب)	المسائل ^(ج)	التوصيات (الإطار الزمني لعام ٢٠١٧) ^(د)	المسؤولية الرئيسية ^(هـ)
١٠ -	تعقب المعدات المملوكة للأمم المتحدة التي تقدم إلى بعثة الاتحاد الأفريقي	٤,٥ في المائة من المعدات المملوكة للأمم المتحدة لم يتم حصرها منذ الفترة ٢٠١٣/٢٠١٤ • لا تخضع لعمليات التحقق من الممتلكات	• يقوم المكتب بالاستعراض والتحقيق في أوجه التباين مع المعدات المملوكة للأمم المتحدة التي تقدمها بعثة الاتحاد الأفريقي لشطب المعدات المستوفية للشروط والتوفيق بين قسائم الإصدار	مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال وبعثة الاتحاد الأفريقي
			• جميع المعدات المملوكة للأمم المتحدة التي تقدم لبعثة الاتحاد الأفريقي في المستقبل تتم الموافقة عليها أولاً من جانب وحدة دعم البعثة، وثانياً من جانب المركز المشترك لعمليات الدعم، وأخيراً من جانب المديرين المعنيين بالسلع الأساسية في مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال	
			• وحدة دعم بعثة الاتحاد الأفريقي توافق على جميع الطلبات الواردة من فرادى ضباط الشرطة وضباط الأركان ومن الموظفين المدنيين في البعثة (١ آب/أغسطس)	