

Distr.: General
31 July 2018
Arabic
Original: English



رسالة مؤرخة ٢٧ حزيران/يونيه ٢٠١٨ موجهة إلى رئيس مجلس الأمن من الممثل الدائم للجزائر لدى الأمم المتحدة

بناء على تعليمات من حكومتي، بصفتها رئيسة لجنة متابعة الاتفاق، يشرفني أن أرفق طيه
التقرير الأول للمراقب المستقل، مركز كارتر، فيما يتعلق بتنفيذ اتفاق السلام والمصالحة في مالي المنبثق
عن عملية الجزائر (انظر المرفق).

وأرجو ممتنا تعميم هذه الرسالة ومرفقها باعتبارهما وثيقة من وثائق مجلس الأمن.

(توقيع) صبري بوقدوم

السفير

الممثل الدائم



مرفق الرسالة المؤرخة ٢٧ حزيران/يونيه ٢٠١٨ الموجهة إلى رئيس مجلس الأمن
من الممثل الدائم للجزائر لدى الأمم المتحدة

[الأصل: بالفرنسية]

تقرير المراقب المستقل

ملاحظات بشأن تنفيذ اتفاق السلام والمصالحة في مالي المنبثق عن عملية الجزائر

الفترة المشمولة بالمراقبة: ١٥ كانون الثاني/يناير - ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١٨

٢٨ أيار/مايو ٢٠١٨

المحتويات

الصفحة

٤	.....	الاختصاصات والموجز
٥	.....	تمهيد
٧	.....	ملاحظات عامة
١٠	.....	ملاحظات محددة
١١	.....	توصيات
١٣	.....	استنتاجات

الاختصاصات والموجز

يغطي هذا التقرير الفترة الممتدة من منتصف كانون الثاني/يناير إلى نهاية نيسان/أبريل ٢٠١٨، وهو أول تقرير يصدر للمراقب المستقل منذ توليه مهامه. وتنص المادة ٦٣ من اتفاق السلام والمصالحة في مالي المنبثق عن عملية الجزائر على إنشاء مهمة المراقب المستقل لتحديد العوائق التي تعترض عملية التنفيذ وتقديم توصيات للدفع قدما بالاتفاق. ولقد عينت لجنة متابعة الاتفاق مركز كارتر بوصفه المراقب المستقل، وهي مبادرة رُحِبَ بها مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة في قراره ٢٣٩١ (٢٠١٧). وتستند كافة التفاصيل والملاحظات والتوصيات إلى المعلومات التي قدمتها الأطراف المالية والمجتمع المدني وأعضاء المجتمع الدولي المنخرطين في مالي.

ومن المهم الإشارة إلى السياق الأساسي التالي الذي جرى فيه إعداد هذا التقرير الأول، ألا وهو الوقف المستدام للمعارك بين الأطراف الموقعة لاتفاق السلام والمصالحة في مالي، مما يشكل دلالة على صحة الاتفاق. وفي الواقع، على الرغم مما شهده التنفيذ من تأخير شديد، تواصل الأطراف تأكيد تفقيدها بالاتفاق وتشهد الأجواء بينها انفراجا مما يمهد الطريق للأمل بإحراز تقدم كبير. ومع ذلك، توجد توترات كبيرة كامنة، لا سيما بين تنسيقية حركات أزواد وائتلاف الحركات الموقعة على بيان ١٤ حزيران/يونيه ٢٠١٤، وكذلك بين هذه الحركات والجماعات المنشقة. ولقد هدّدت الجماعات المنشقة باستخدام العنف في حال عدم إشراكها بصورة أبرز في عملية تنفيذ الاتفاق. وأخيرا، تأثر السياق في مالي أيضا بشدة بتدهور الوضع الأمني، لا سيما بسبب تعاضم التهديدات الإرهابية.

وتمحورت عملية المراقبة حول "الجدول الزمني لأولويات العمل" الذي وضعته الأطراف المالية (الحكومة والتنسيقية والائتلاف) وأيدته لجنة متابعة الاتفاق في دورتها الثالثة والعشرين. ولقد نقح "الجدول الزمني" فيما بعد ليصبح "خريطة الطريق لتنفيذ الجدول الزمني لأولويات العمل"، الموقعة في ٢٢ آذار/مارس، والتي أيدتها لجنة متابعة الاتفاق في دورتها الرابعة والعشرين.

ولقد لاحظ المراقب المستقل اتجاها نحو التركيز على عناصر الاتفاق التي تتسم بطابع هامشي ومشروط مسبقا، من قبيل إنشاء آلية العمليات المشتركة، والسلطات الانتقالية أو تفعيل المناطق الجديدة، عوضا عن التركيز على الركائز الأساسية للاتفاق، لا سيما: '١' إنشاء بنية مؤسسية جديد مالي؛ '٢' إعادة نشر جيش وطني معاد تشكيله يمثل الجميع، بما في ذلك نزع سلاح المقاتلين السابقين؛ '٣' منطقة تنمية تعنى بالمناطق الشمالية. ومن ناحية أخرى، لاحظ المراقب المستقل أن جزأين من الاتفاق هما "التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية" (الجزء الرابع) و "المصالحة والعدالة والقضايا الإنسانية" (الجزء الخامس)، يكاد لا يرد ذكرهما ضمن الاعتبارات الرئيسية للأطراف المالية خلال الفترة المشمولة بالمراقبة.

ويبدو أن التنسيق والائتلاف (الحركات) يعتقدان عموما أنهما لا يتحملان المسؤولية الرئيسية عن التنفيذ الاستباقي للاتفاق. وفي الوقت نفسه، يبدو أن الحكومة لم تتسلم دفة قيادة عملية التنفيذ بما فيه الكفاية ولم توفر باستمرار ما يلزم من وسائل وهياكل واستراتيجية للاضطلاع بمسؤولياتها. ويمكن ملاحظة أمثلة على أثر هذين الموقفين في الأسباب المتغيرة باستمرار التي تسوقها الحركات لرفض تقديم قوائم بأسماء مقاتليها وفي القائمة الطويلة للأعداء التي تقدمها الحكومة من أجل تبرير عدم توفيرها الأموال

اللازمة للسلطات الانتقالية، التي أنشئت منذ شباط/فبراير ٢٠١٧، من أجل أن تتمكن هذه السلطات من أداء مهامها.

وتكتفي لجنة متابعة الاتفاق إلى حد كبير برصد الإجراءات التي تتخذها الأطراف، على حساب المهام الأخرى الموكلة إليها بموجب المادة ٦٠ من الاتفاق.

ولقد لاحظ المراقب المستقل، من خلال مناقشات متعددة ومتنوعة مع السكان والجهات الفاعلة الرئيسية في مالي، أن هناك عدم فهم واضح للاتفاق في جميع أنحاء البلد - وهو أحد العوامل التي، إن لم تعالج، قد تؤثر في التنفيذ.

ومن المرجح أيضاً أن يقوّض عدم مشاركة المجتمع المدني في هذه العملية تحقيق أهداف هذا الاتفاق. ويُطلب في المادة ٥١ من الاتفاق إلى المجتمع المدني، وبخاصة إلى النساء والشباب ووسائل الإعلام والطبقة السياسية ورواة الأخبار التقليديين والسلطات التقليدية والدينية، دعم تنفيذ الاتفاق.

وتتشاطر الأطراف الموقّعة، وكذلك الطبقة السياسية والمجتمع المدني، الشعور بأن المجتمع الدولي لا يؤدي دوره على أتم وجه، ولا سيما الحكومات التي التزمت بضمان الاتفاق. أما الجهات الفاعلة الدولية المنخرطة في مالي، فهي تقوم، من جهتها، باستثمارات كبيرة في سياق بالغ الصعوبة. ويسلم المراقب المستقل بضرورة تحسين الاتصالات المتبادلة.

ويوصي المراقب المستقل الأطراف المالية والجهات الفاعلة الدولية الداعمة لها بإيلاء مزيد من الاهتمام للأهداف الرئيسية للاتفاق على وجه الاستعجال، ولا سيما بتناول ركائزه الثلاث في صياغة "الجدول الزمني" و "خرائط الطريق" المقبلة.

وينبغي أن تضع الأطراف المالية معا استراتيجية اتصال لكي يصبح الاتفاق قضية مشتركة لجميع المالىين، وهو إجراء حاسم الأهمية إذا ما أُريد للاتفاق أن يكون حجر الزاوية لسلام مستدام في مالي.

والتدابير الأخيرة الرامية إلى التعجيل بتنفيذ الاتفاق، وبخاصة الزيارة التي قام بها رئيس الوزراء إلى كيدال ووجود عناصر القوات المسلحة المالية التي ستشارك في الكتيبة التابعة لآلية تنسيق العمليات في كيدال هي مؤشرات تبعث على التفاؤل فيما يتعلق بتنفيذ الاتفاق. وتمثل هذه الخطوات تقدماً كبيراً، على الرغم من التأخير الشديد الذي شهده تنفيذ "خريطة الطريق"، وبصورة أعم، ضرورة قيام الأطراف بتحديد أهداف واقعية استناداً إلى الركائز الأساسية للاتفاق، التي يتوقف عليها حقاً إحلال السلام المستدام في مالي.

تمهيد

تولى مركز كارتر مهامه بوصفه المراقب المستقل في الدورة الثالثة والعشرين للجنة متابعة الاتفاق التي عُقدت يومي ١٥ و ١٦ كانون الثاني/يناير ٢٠١٨. ومنذ ذلك التاريخ، سعى المراقب المستقل إلى تنفيذ ولايته المنصوص عليها بموجب المادة ٦٣ من الاتفاق التي تقضي بأن "يقوم المراقب المستقل كل أربعة أشهر بنشر تقرير شامل عن تنفيذ الالتزامات المعلنة في الاتفاق، ويجب أن يبين أي عوائق قائمة، ويحدد الجهة المسؤولة عنها، وأن يوصي بالخطوات الواجب اتخاذها".

وتقود الجهود التي يبذلها المراقب المستقل مستشارته الخاصة بيسا وليامز، السفيرة السابقة والدبلوماسية المحترفة لدى وزارة خارجية الولايات المتحدة، ويقدم لها الدعم نائب المستشار الخاصة، جان نتولي كازادي، الذي كان يشغل في السابق منصب كبير المستشارين السياسيين ورئيس وحدة الشؤون السياسية في بعثة الاتحاد الأفريقي المعنية بمالي ومنطقة الساحل. ويتولى المكتب الذي أنشأه المراقب المستقل في باماكو رصد مختلف الأنشطة المتعلقة بتنفيذ الاتفاق، بدعم من مقر مركز كارتر في أتلانتا.

ويأخذ عمل المراقب المستقل في الحسبان أساسا الالتزامات التي تعهدت بها الأطراف المالية الموقعة للاتفاق وهي الحكومة، وتنسيقية حركات أزواد، واتلاف الحركات الموقعة لبيان ١٤ حزيران/يونيه ٢٠١٤. غير أن عمله يتناول أيضا أداء المسؤوليات المسندة إلى الهيئات والجهات الفاعلة المسؤولة عن تقديم الضمانات وتوفير الدعم، وهي لجنة متابعة الاتفاق، والوساطة الدولية، والمجتمع الدولي. ويتواصل المراقب المستقل أيضا مع الجهات الفاعلة التي طلب إليها بموجب المادة ٥١ دعم تحقيق أهداف الاتفاق، وهي الطبقة السياسية والمجتمع المدني، وبخاصة النساء والشباب ووسائل الإعلام ورواة الأخبار التقليديون والسلطات التقليدية والدينية.

ويرتكز نهج المراقب المستقل على ما يلي:

- إجراء اتصالات منتظمة مع الأطراف المالية، ومع كافة الهيئات والجهات الفاعلة المذكورة أعلاه؛
- المشاركة في المشاورات فيما بين الأطراف المالية؛
- إقامة اتصالات مباشرة مع المؤسسات والأشخاص المسؤولين عن تنفيذ نقاط محددة من الجداول الزمنية أو خرائط الطريق المتعلقة بتنفيذ الاتفاق؛
- حضور اجتماعات لجنة متابعة الاتفاق ولجانها الفرعية؛
- الاجتماع مع الجهات الفاعلة المذكورة في المادة ٥١ سواء في باماكو أو خلال الزيارات إلى المناطق (غاو وكيدال وتمبكتو وموبتي، إضافة إلى ميناكا وسيغو وسيكاسو، إلخ). ومع بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي والمنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية.
- كما أخذ المراقب المستقل في الحسبان الوثائق الصادرة عن لجنة متابعة الاتفاق والأطراف المالية بشكل انفرادي أو جماعي، والمجتمع المدني أو المجتمع الدولي، بما في ذلك قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة وتقارير الأمين العام والبيانات الصادرة عن مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي.
- ويتوجه مركز كارتر بالشكر إلى جميع الأشخاص والجهات الفاعلة الوارد ذكرهم في هذا التقرير لانفتاحهم وتوافرهم، مما يسّر إنجاز ولايته.

وتتعلق الملاحظات الواردة في هذا التقرير الأول بالفترة الممتدة من ١٥ كانون الثاني/يناير إلى ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١٨. ومن الناحية العملية، قام المراقب المستقل بقياس التقدم المحرز استنادا إلى أدوات التقييم التي تشكل الجدول الزمني الذي أيّده لجنة متابعة الاتفاق، وأعيد تصميمه ليصبح "خريطة طريق"، وورد أخيرا في "المهام المحددة في خريطة الطريق لتنفيذ الجدول الزمني لأولويات العمل".

ملاحظات عامة

جدول زمني جديد: تزامن تولي المراقب المستقل مهامه مع اعتماد "جدول زمني لأولويات العمل". ولاحظ المراقب المستقل في هذه المناسبة مزيجاً من الحماس والشك، سواء لدى الحركات أو لدى أعضاء الوساطة الدولية. وأعرب بعض الحركات عن بعض الحماس، معتبراً أن رئيس الوزراء الجديد قد اقترح "رؤية جديدة وأسلوب عمل جديد". وأعربت الوساطة الدولية عن تفاؤل حذر، ورأت أن "الجدول الزمني" يمثل أداة إرشادية عملية بعد عدة أشهر من الجمود.

غير أن مراقبين آخرين أعربوا عن الشك، وتساءلوا كم من الوقت سيصمد كل ذلك، وما إذا كان رئيس الوزراء قادراً على كفالة وفاء الوزارات المسؤولة بالالتزامات المتعهد بها. ومنذ عام ٢٠١٥، شهدت الجهات الشريكة الدولية لمالي عدداً من الجداول الزمنية والتفاهات والترتيبات الأخرى التي وُعدت الأطراف ولكنها لم تتحقق سوى جزئياً أو لم تُنفذ.

و "الجدول الزمني" للأطراف المالية الذي أيّدته لجنة متابعة الاتفاق قد يشكّل خطوة إلى الأمام، ولكن يجب أن يواكبه تغيير حقيقي في الذهنيات وأساليب العمل والعلاقات بين الأطراف.

ضعف الثقة، والمسؤوليات والقيادة: تواصل جميع الأطراف المالية الإعلان عن تقيدها التام والمستمر بالاتفاق. ومع ذلك، تبرز تحديات كثيرة لا بد من مواجهتها لكي يتحول هذا الالتزام المعلن إلى إنجازات ملموسة. ومن هذه التحديات ما يلي:

- استمرار ضعف مستوى الثقة بين الأطراف وانتفاء حس المبادرة والعزم على السعي معاً وراء تحقيق أهداف مشتركة وتنفيذ الالتزامات المتعهد بها بموجب الاتفاق على نحو منهجي وصارم؛
- النزعة نحو الجمود والحسابات التكتيكية، مع اتخاذ مبادرات لا تأتي إلا كرد فعل أو تحت ضغط الأحداث. ومتى انقضى الزخم أو الحدث، فتر الحماس إلى أن تحين المرة القادمة؛
- عدم تولي الأطراف زمام الاتفاق حقاً وعدم قيامها بإطلاع سائر السكان عليه أو إشراك جهات فاعلة أخرى في عملية تنفيذه. وتنحى الطبقة السياسية والمجتمع المدني باللائمة على الأطراف لأنها لم تجعل من الاتفاق قضية وطنية حقاً؛
- نزعة الأطراف نحو تحديد آجال غير واقعية. ويساور المراقب المستقل القلق، غم ارتياحه مثل جميع المراقبين لرؤية حوار صادق ومنفتح ومكثف بين الأطراف، لأنه قد تبين له أن الأمر قد استغرق بالأطراف ثلاثة أشهر للانتقال من "الجدول الزمني" الذي أيّدته لجنة متابعة الاتفاق في كانون الثاني/يناير إلى "خريطة الطريق" المؤرخة ٢٢ آذار/مارس، ومن ثم إلى "المهام المحددة" في ٥ نيسان/أبريل، مع اتخاذ هذه الأطراف أو تلك إجراءات عملية قليلة نسبياً خلال تلك الفترة؛
- القدرة، لا سيما فيما يتعلق بالحركات، على التغلب على التوترات. ولقد أثلج صدر المراقب المستقل في الأشهر الأربعة الأخيرة ما شاهده من تعاون وتنسيق بين التنسيقية والائتلاف. غير أن ثمة توترات كامنة لا تزال قائمة، لا سيما بشأن الوصول إلى مدينة كيدال. واتضح هذه التوترات من خلال المواقف الشديدة اللهجة أحياناً التي بدرت من أحد أطراف الائتلاف، بمناسبة زيارة رئيس الوزراء إلى المناطق الشمالية، وفي رسالة موجهة من "الحركات الموقّعة على الاحتجاج ضد انتهاكات اتفاق السلام" إلى رئيس لجنة متابعة الاتفاق خلال دورتها في نيسان/أبريل.

- الإعلان الذي قامت به الجماعات المنشقة مؤخرًا، وهددت فيه ”باللجوء إلى كافة الوسائل، بما في ذلك القوة“ للحيلولة دون تنفيذ الاتفاق إذا لم تؤخذ مطالبها في الحسبان، يمثل تهديدًا مباشرًا للسلام في مالي ومثالا صارخا على التوترات القائمة بين الحركات ودخلها. ويوضح هذا التهديد التناقض الساخر للجماعات المسلحة التي تدعي استخدام العنف من أجل الدفع قدما بتنفيذ الاتفاق، ويدعو إلى التشكيك بصدق نواياها.

وتنزع الحركات إلى عدم تحمل المسؤولية عن تنفيذ الاتفاق، وتنتظر التنسيقية والائتلاف أن تُقدّم لهما مقترحات. وتطرحان شروطًا ومتطلبات مسبقة ضرورية لمساعي الحكومة ولجنة متابعة الاتفاق، وتمتنع أحيانًا عن الموافقة على ما يطلب لما فيه مصلحة مشتركة. والمناقشات التي لا نهاية لها بشأن الأسلحة الثقيلة والمركبات التي يجب توفيرها لدعم الكتبية التابعة لآلية تنسيق العمليات في كل من كيدال وتمبكتو هي مثال على ذلك. وكثيرًا ما يتطلب الأمر عقد عدة اجتماعات تقنية وإجراء مشاورات لحمل الحركات على تنفيذ ما تزعم بأنها تقوم به منذ عدة أشهر. ويتسم التنسيق بالضعف بين ممثلي التنسيقية والائتلاف الملحقين بالهيئات الاستشارية التقنية من جهة والقيادات السياسية للتنسيقية والائتلاف من جهة أخرى، مما يؤدي في كثير من الأحيان إلى طعن هذه القيادات بالحلول المحددة على الصعيد التقني أمام هيئات عليا مثل لجنة متابعة الاتفاق. ومن التحديات الأخرى المطروحة أمام تنفيذ الاتفاق الفجوة المتزايدة في الميدان بين الحركات والسكان، لأن هذه الحركات غير قادرة على إظهار التقدم الملموس المحرز بموجب الاتفاق.

ولقد اعترفت جميع الأطراف الفاعلة - الحكومة والحركات ولجنة متابعة الاتفاق والمجتمع الدولي - بالحكومة باعتبارها الجهة الفاعلة الرئيسية المسؤولة عن النهوض بتنفيذ الاتفاق تنفيذًا مستدامًا. ومع ذلك، يرى المراقب المستقل أن الحكومة لم تضطلع بهذه المسؤولية بما فيه الكفاية ولم توفر باستمرار ما يلزمها من وسائل وهياكل واستراتيجية لقيادة هذه العملية. ولاحظ المراقب المستقل اتصال كبار المسؤولين في الحكومة من تواجيعهم على الوثائق المتفاوض عليها مع الحركات. وفي كانون الثاني/يناير، افتقرت مشاركة الفريق الحكومي في لجنة متابعة الاتفاق إلى الاتساق، مع تبدل الممثلين وعدم كفاية اطلاعهم. ويبدو أن هذا الاتجاه انعكس منذ ذلك الحين.

ولقد شرعت الحكومة في إعداد الكثير من النصوص التشريعية أو الإدارية التي اعترضت عليها الحركات في وقت لاحق لعدم امتثالها للاتفاق. وأعيد فتح المواضيع التي تناولها هذه النصوص لمناقشتها في إطار ”خريطة الطريق“ الحالية. ومع أن هذه الخطوة تدل على انفتاح الحكومة بشأن التفاوض، فإن عدم إجراء مشاورات مسبقة مع الحركات في إعداد النصوص المتصلة بالاتفاق قد وُدد أجواء من البلبلة والريبة بشأن التزام الحكومة بتنفيذه. ومن أبرز الأمثلة على ذلك قانون الإدارة الحرة ومدونة الإدارات المحلية.

ولحسن الحظ، فإن عزم رئيس الوزراء وتصميمه على إعطاء الأولوية لتنفيذ الاتفاق ومنح ذلك زخما جديدًا، كما أعلن أمام الجمعية الوطنية في ٢٢ نيسان/أبريل وأمام لجنة متابعة الاتفاق في اليوم التالي، يستجيبان لهذه الشواغل. وتُضاف إلى ذلك الجهود النشطة والقوية التي يبذلها حاليا الممثل السامي للرئيس المعني بتنفيذ الاتفاق، في إطار هيكل المشاورات بين الأطراف الذي يشرف عليه.

إهمال العناصر الرئيسية للاتفاق: إن المسائل الرئيسية في الاتفاق - ألا وهي '١' إنشاء بنيان مؤسسي جديد لمالي؛ '٢' إعادة نشر جيش وطني معاد تشكيله يمثل الجميع، بما في ذلك نزع سلاح المقاتلين السابقين؛ '٣' منطقة تنمية تعنى بالمناطق الشمالية - يبدو أنها قد أهملت لصالح عناصر أكثر

هامشية ومشروطة مسبقاً، مثل السلطات الانتقالية، وآلية تنسيق العمليات، وتفعيل منطقتي ميناكا وتاودينيت. ولقد طغت هذه المسائل على مناقشات الأطراف وعطلت جزئياً عمل لجنة متابعة الاتفاق وعملية التنفيذ.

ومن ناحية أخرى، يلاحظ المراقب المستقل أن مسألتي ”التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية“ (الجزء الرابع من الاتفاق) و”العدالة والمصالحة والقضايا الإنسانية“ (الجزء الخامس) يكاد لا يرد ذكرهما في ”الجدول الزمني لأولويات العمل“ و”خريطة الطريق“. ومما لا شك فيه أن القيود الأمنية لا تزال قائمة، ولكن من الملاحظ الإغفال شبه التام لذكر هذين الجزأين من الاتفاق.

دعم تنفيذ الاتفاق: لاحظ المراقب المستقل، خلال الأحاديث التي أجراها مع أعضاء لجنة متابعة الاتفاق، إحجاماً عن التدخل مباشرة لحلّ المنازعات بين الحكومة والحركات. ولم يسهم هذا النهج بالقدر الكافي في الدفع قدماً بتنفيذ الاتفاق وأعطى الانطباع للأطراف المالية بأن المجتمع الدولي لا يؤيده تماماً. ويرى المراقب المستقل أنها ستكون خطوة بناءة لتنفيذ الاتفاق أن تستوفي لجنة متابعة الاتفاق على نحو أشد همةً جميع جوانب ولايتها بموجب المادة ٦٠ من الاتفاق، لا سيما دورها المتمثل في ”الاضطلاع بأنشطة الرصد والمراقبة والإشراف والتنسيق المتعلقة بالتنفيذ الفعال من جانب الأطراف لجميع أحكام الاتفاق“ و”التوفيق بين وجهات نظر الأطراف، عند الاقتضاء“.

عدم فهم الاتفاق وعملية تنفيذه، وعدم إشراك المجتمع المدني: من المواضيع المتكررة أثناء المشاورات التي أجراها المراقب المستقل عدم فهم الجمهور المالي للاتفاق وعدم مشاركة الجهات الفاعلة المذكورة في المادة ٥١ في تنفيذه. وبدون استراتيجية اتصال مناسبة في هذا المجال، سيتعذر تبديد المخاوف بشأن الاتفاق في جنوب ووسط وشمال مالي. وليست الحكومة وحدها المستهدفة باللوم. فالحركات كثيراً ما تتهم بعدم إطلاع المجتمعات المحلية التي تدعي أنها تمثلها على الفوائد التي يمكن أن تعود عليها من الاتفاق، وعلى سير عملية التنفيذ، والمسائل قيد المناقشة، والمبررات الكامنة وراء القرارات المتخذة. وبالتالي، فالسكان في باماكو وفي المنطقة الشمالية بشكل خاص يعتبرون أنفسهم في حالة من الإقصاء لا عن القيادات السياسية فحسب، بل كذلك عن الاتفاق. وهم ينظرون برؤية إلى عملية السلام الحالية ويتعاضم لديهم الشعور بعدم الثقة في ممثليهم.

ويرى المجتمع المدني، وبخاصة الشباب والنساء، أنه قد استعيض عن عملية صنع القرار الحقيقية بستتين من المناقشات السياسية في إطار لجنة متابعة الاتفاق. وباختصار، إنهم يشعرون بأن عملية التنفيذ أصبحت أكثر أهمية من أهداف الاتفاق الذي تم التوصل إليه بعد توضيحات جسام بذلها السكان. وقد أدى هذا الشعور بالأولويات المهملة إلى إحباط وخيبة أمل أعربت عنها جميع شرائح المجتمع المدني التي جرى استطلاع آرائها. ولقد ذكّر المجتمع المدني، وبخاصة الشباب، المراقب المستقل بصورة متكررة، بأن الغرض من الاتفاق هو إيجاد حلول للمشاكل الدائمة من قبيل البطالة ونقص الخدمات الأساسية والعنف. وتمثل الأولوية المطلقة، بالنسبة إلى النساء في المنطقة الشمالية على وجه الخصوص، في نزع سلاح الرجال وتسريحهم.

ومن ناحية أخرى، رحبت الأطراف ولجنة متابعة الاتفاق والجهات الفاعلة المحلية ببدء مهمة المراقب المستقل، وأعربت عن الأمل في أن تمنح زخماً جديداً لتنفيذ الاتفاق. غير أن البلبلية لا تزال سائدة، سواء لدى الأطراف أو المجتمع المدني، بشأن التمييز بين المراقب المستقل ولجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً

بالقرار ٢٣٧٤ (٢٠١٧) بشأن مالي. والمراقب المستقل مختلف عن هذه اللجنة وليست لديه أية سلطة لفرض جزاءات.

انعدام عوائد السلام وإهمال الأولويات: ثمة مسألة هامة أخرى في المناطق الشمالية تتعلق بانعدام عوائد السلام. ويسود عدم المعرفة عموماً بالمشاريع الإنمائية التي تُنفَّذ لدعم السلام. ويتعزز هذا الانطباع بسبب تزايد انعدام الأمن، وغياب مؤسسات الحكومة وخدماتها، وعدم إحراز تقدم في تنفيذ الاتفاق. ويدرك المراقب المستقل الجهود التي تبذلها الجهات الشريكة لمالي، في ظلّ وضع صعب بشكل خاص، لدعم الحصول على الماء والكهرباء والاتحاق بالمدارس والرعاية الصحية في المجتمعات المحلية المحتاجة. وللأسف، فإن السكان المحليين لا يدركون، على ما يبدو، الصلة القائمة بين تلك المشاريع وتنفيذ الاتفاق. ويتكوّن لديهم شعور بالاستياء تجاه المجتمع الدولي لما يعتبرونه إخفاقاً في تحقيق عوائد السلام.

الشعور بغياب المجتمع الدولي: يتشاطر ممثلو حكومة مالي والتنسيقية والاتلاف، وكذلك الطبقة السياسية والمجتمع المدني، الشعور بأن المجتمع الدولي لا يفي بدوره كاملاً، لا سيما الأطراف المنخرطة باعتبارها ضامنة للاتفاق. ولقد أعربت الجهات المحاورة عن رغبة شديدة في أن يؤدي المجتمع الدولي دوراً استباقياً بقدر أكبر.

ملاحظات محددة

تتناول هذه الملاحظات أساساً الالتزامات التي تعهدت بها الأطراف في "خريطة الطريق" والمقرر تنفيذها في شهري آذار/مارس ونيسان/أبريل ٢٠١٨. ويلاحظ المراقب المستقل أنه لم يُنفَّذ سوى التزام واحد من هذه الالتزامات تنفيذاً تاماً، بحلول نهاية الفترة الحالية المشمولة بالمراقبة.

إنشاء إدارات محلية في منطقتي ميناكا وتاودينيت (الموعد النهائي: نيسان/أبريل ٢٠١٨) - لقد وُضع مشروع القانون الذي اقترحتة الحكومة لإنشاء إدارات محلية في منطقتي تاودينيت وميناكا بصيغته النهائية، ومن المقرر إقراره في الدورة الحالية للجمعية الوطنية. وفي ٢٤ نيسان/أبريل، وهو التاريخ الذي أعلنته الحكومة لإقرار القانون في الجمعية الوطنية، لم يكن النص قد اعتمد.

فعالية أداء السلطات الانتقالية (الموعد النهائي: نيسان/أبريل) - أقرّت الحكومة ميزانية السلطات الانتقالية، ومقدارها ٩ بلايين من فرنكات الجماعة المالية الأفريقية، وأرسل جدول توزيع مخصصاتها إلى الممثل السامي لإحالتها إلى أعضاء لجنة متابعة الاتفاق. ويتوقف تخصيص الميزانية على جملة أمور منها توافر موارد بشرية ومادية لدى السلطات الانتقالية. وفي ٣٠ نيسان/أبريل، وجه وزير شؤون الإدارات المحلية رسالة إلى السلطات الانتقالية يطلب منها الإبلاغ عن احتياجاتها في مجال الموارد البشرية قبل ٣١ أيار/مايو حتى يتسنى له مباشرة عملية استقدام الموظفين من خلال مسابقة عمومية. ولقد اعتمدت الموارد المالية لإعادة تأهيل وتشبيد البنى التحتية للسلطات الانتقالية ولكن مخصصاتها لم توزع بعد. وبما أن استقدام الموظفين من خلال مسابقة تنافسية عملية تستغرق وقتاً طويلاً، لا يُتوقَّع حصول السلطات الانتقالية على أموال قبل أشهر عديدة.

تعزيز قدرة الكتيبة التابعة لآلية تنسيق العمليات في غاو بالأسلحة الثقيلة (الموعد النهائي: آذار/مارس - نيسان/أبريل) - أعلنت الحكومة عن وجود ستة أسلحة جماعية مخصصة لآلية تنسيق العمليات في غاو في أحد المخازن بالمنطقة العسكرية.

ويتعهد الائتلاف والتنسيقية بتسليم الدفعة الأولى من الأسلحة الثقيلة للكتيبة التابعة لآلية تنسيق العمليات في غاو وتمبكتو وكيدال فور حلّ المشاكل الإدارية واللوجستية واستيفاء شروط الاستقبال (الخيام، وما إلى ذلك).

إنشاء وتفعيل الكتيبتين التابعتين لآلية تنسيق العمليات في كيدال وتمبكتو (الموعد النهائي: آذار/مارس - نيسان/أبريل) - في ٣٠ نيسان/أبريل، كانت الوحدة التي عينها القوات المسلحة المالية موجودة بالفعل في كيدال، ولكن لم يُسجّل سوى ٤٣ من أصل ٥١ من أفرادها المتوقعين (١٧ لكل طرف). وبالإضافة إلى ذلك، يلاحظ المراقب المستقل اختفاء الكثير من المعدات (البزات الرسمية والخيام، وما إلى ذلك) المخصصة لآلية تنسيق العمليات في كيدال. أما فيما يتعلق بإنشاء كتيبة تمبكتو، فقد أُحيلت بالفعل القوائم، ولكن المقاتلين لم يكونوا قد أخذوا مواقعهم بعد.

تحديد المقاتلين السابقين في القوات المسلحة المالية وإعادة نشرهم (الموعد النهائي: آذار/مارس - نيسان/أبريل) - أُثيرت مجدداً هذه المسألة في حلقة العمل الرفيعة المستوى التي عقدت في الفترة من ٢٦ إلى ٢٨ نيسان/أبريل وكانت قد ناقشتها بالفعل اللجنة التقنية المعنية بشؤون الأمن. ونظراً إلى أن الأطراف لم تتوصل إلى اتفاق بشأن مسألة الرتب التي يتعين تحديدها للمقاتلين السابقين الذين أعيد إدماجهم، فقد أرجئ مرة أخرى البحث في هذا البند من جدول الأعمال إلى اجتماع لجنة مخصصة لهذا الغرض من المقرر عقده في ١٥ أيار/مايو ٢٠١٨.

تحديد المقاتلين المؤهلين للإدماج أو لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج (الموعد النهائي: آذار/مارس - نيسان/أبريل) - أعلنت الحكومة أن ٢٨ نيسان/أبريل هو الموعد المحدد لاستلام السجلات التي استكملها المقاتلون. غير أنه لم يلتزم بالموعد النهائي. وفي الواقع، لم تتفق الأطراف على طرائق تحديد المقاتلين. وتعهدت الحكومة بمواصلة المناقشات، وطلب التمديد لشهر إضافي لحلّ هذه المسألة، بما في ذلك عن طريق لجنة متابعة الاتفاق.

إرجاء الانتخابات الإقليمية (الموعد النهائي: نيسان/أبريل ٢٠١٨) - تأكد رسمياً هذا الإرجاء الذي اعترفت به ضمناً الطبقة السياسية برمتها من خلال نشر دعوة الناخبين للمشاركة في الانتخابات الرئاسية والتشريعية.

تنظيم حلقة عمل رفيعة المستوى بشأن إصلاح قطاع الأمن، بما في ذلك إعادة تشكيل الجيش (الموعد النهائي: آذار/مارس) - عقدت حلقة العمل الرفيعة المستوى المعنية بإصلاح قطاع الأمن في الفترة من ٢٧ إلى ٢٩ آذار/مارس وتناولت الاستراتيجية الأمنية والدفاعية، والشرطة الإقليمية، وإعادة تشكيل الجيش، وأحيل ما توصلت إليه أعمالها من نتائج إلى الحكومة. ومع أن حلقة العمل عُقدت، لم تقرّر الأطراف فيما بينها أي تدابير ملموسة وأرجئت عدة مسائل إلى مشاورات لاحقة.

توصيات

يرحب المراقب المستقل بالوعي المستمر لدى الأطراف بأن الاتفاق هو حجر الزاوية للسلام المستدام في مالي. وتواصل الأطراف الإعراب عن تقييدها بالاتفاق. وتدلل الملاحظات الأولية على أن الأطراف تحافظ على هذا المسار وأن الأجواء بينها تشهد انفراجاً مما يمهد الطريق أمام إحراز تقدم كبير.

وأهم توصية للمراقب المستقل هي أن تتجاوز الأطراف المالية على وجه السرعة المسائل المشتركة مسبقاً والهامشية وأن تركز بثبات على الأهداف الرئيسية والتي يتوقف عليها حقاً تحقيق السلام والاستقرار والمصالحة.

وفي هذه المرحلة، يوصي المراقب المستقل بما يلي:

- أن تركز الأطراف المالية على الأهداف الرئيسية للاتفاق، وأن تركز لها جهودها مع تغيير نهجها وأساليب عملها من أجل التعجيل بتنفيذه. وعلى وجه الخصوص، يوصي المراقب المستقل بأن تركز "الجدول الزمني" أو "حرائط الطريق" المقبلة بصورة منهجية وواقعية على الركائز الاستراتيجية للاتفاق في المدى الطويل. وللتذكير، يرى المراقب المستقل أن الركائز الرئيسية الثلاث هي: '١' إنشاء بنية مؤسسية جديد لمالي؛ '٢' إعادة نشر جيش وطني معاد تشكيله يمثل الجميع، بما في ذلك نزع سلاح المقاتلين السابقين؛ '٣' منطقة تنمية تعنى بالمناطق الشمالية. وينبغي أن تتجنب الأطراف المالية الخوض في الشروط المسبقة المرتبطة بالأولويات في المدى القصير. وبوسع الجهات الداعمة لهذه العملية من جهتها المساعدة في مواصلة الحفاظ على وجهة المسار وإعادة تركيز اهتمام الأطراف على المسائل الرئيسية الحقيقية للاتفاق.
- أن تضع الأطراف، بقيادة الحكومة، على وجه الاستعجال استراتيجية للاتصال، لجعل الاتفاق قضية وطنية مشتركة.
- أن تتصرف الحركات بسرعة للوفاء بمسؤوليتها عن تقديم قوائم المقاتلين، مع مراعاة الحاجة الملحة إلى نزع السلاح الذي يعتبر أولوية قصوى بالنسبة إلى المجتمع المدني والنساء على وجه الخصوص. ويلاحظ المراقب المستقل بقلق شديد أن تقديم قوائم المقاتلين لا يزال، لأسباب مختلفة، يؤجل إلى فترة لاحقة.
- أن تتخذ الحكومة تدابير استثنائية وعاجلة وتزود السلطات الانتقالية بالموارد المالية والمادية والبشرية اللازمة من أجل أداء مهامها بفعالية، بما يشمل تقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية ومشاركتها في إجراء الانتخابات.
- أن تستخدم لجنة متابعة الاتفاق كافة الأدوات المتاحة لها بموجب المادة ٦٠ من الاتفاق. وفي هذا الصدد، يوصي المراقب المستقل بأن تضع اللجنة آليات تتيح تنفيذ مختلف مهامها بين دوراتها الشهرية.
- أن تضع لجنة متابعة الاتفاق، في إطار مهمتها التنسيقية، آليات تمكن الجهات الفاعلة المشار إليها في المادة ٥١ من الاتفاق - وهي الطبقة السياسية والمجتمع المدني، وبخاصة النساء والشباب ووسائل الإعلام ورواة الأخبار التقليديون والسلطات التقليدية والدينية - من تقديم دعمها الكامل لتحقيق أهداف الاتفاق.
- أن يُعاد النظر في أساليب العمل المستخدمة في عملية التنفيذ، وبخاصة لتفادي تحوُّل حلقات العمل وجلسات الحوار إلى بدائل عن اتخاذ القرارات وتنفيذها. وبما أن الحكومة هي الجهة الفاعلة الرئيسية، ينبغي أن تضطلع بالمسؤولية الكاملة في المدى الطويل عن قيادة عملية تنفيذ الاتفاق، بروح من التوافق. وفي هذا الصدد، يوصي المراقب المستقل بإيلاء الأولوية، عوضاً عن زيادة عدد حلقات

العمل، إلى عملية صنع القرار التي تقوم على توافق الآراء وتمحور حول الاجتماعات التي ينظمها الممثل السامي للرئيس المعني بتنفيذ الاتفاق.

استنتاجات

إن الخطوات الأخيرة للتعجيل بتنفيذ الاتفاق، بما في ذلك زيارة رئيس الوزراء إلى كيدال، ووجود ٤٣ عنصرا من عناصر القوات المسلحة المالية التي ستشارك في الكتيبة التابعة لآلية تنسيق العمليات في هذه المدينة، وتقديم قوائم المقاتلين لآلية تنسيق العمليات في تمبكتو، تشكل مؤشرات تبعث على التفاؤل بشأن احتمال تحسُّن الحوار بين الأطراف المالية، على الرغم من التأخير الشديد في تنفيذ "خريطة الطريق"، وبصفة أعم، ضرورة قيام الأطراف بتحديد أهداف واقعية استنادا إلى ركائز الاتفاق التي ستكون مصيرية حقا لإحلال سلام مستدام في مالي.

وترد في هذا التقرير ملاحظات المراقب المستقل عن فترة الأشهر الأربعة الممتدة من كانون الثاني/يناير إلى نيسان/أبريل ٢٠١٨. وفي الفترة القادمة وإلى حين تقديم التقرير القادم في آب/أغسطس، سيظلُّ المراقب المستقل على اتصال مع الأطراف وسيواصل عقد الاجتماعات وحلقات العمل والمشاورات المتعلقة بتنفيذ الاتفاق بغية الاضطلاع بولايته ودعم اتفاق السلام والمصالحة في مالي المنبثق عن عملية الجزائر.