

Distr.: General
28 December 2015
Arabic
Original: English



رسالة مؤرخة ٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥ موجهة إلى رئيس مجلس الأمن من رئيس الفريق العامل المعني بعمليات حفظ السلام التابع لمجلس الأمن

أتشرف بأن أحيل إليكم طيه الورقة المفاهيمية (انظر المرفق) المتعلقة بالمناقشة المواضيعية الرابعة لهذا العام التي أجراها الفريق العامل المعني بعمليات حفظ السلام التابع لمجلس الأمن، في ٢٦ حزيران/يونيه، تحت عنوان ”بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال: الدروس المستفادة“.

وأرجو إطلاع أعضاء مجلس الأمن على هذه الرسالة ومرفقها وإصدارهما باعتبارهما وثيقة من وثائق المجلس.

(توقيع) محمد زين شريف

الرئيس

الفريق العامل المعني بعمليات حفظ السلام

التابع لمجلس الأمن



الرجاء إعادة استعمال الورق

200116 150116 15-22984 (A)



مرفق الرسالة المؤرخة ٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥ الموجهة إلى رئيس مجلس الأمن من رئيس الفريق العامل المعني بعمليات حفظ السلام التابع لمجلس الأمن

مذكرة مفاهيمية

المناقشة المواضيعية التي أجراها الفريق العامل المعني بعمليات حفظ السلام التابع لمجلس الأمن في ٢٦ حزيران/يونيه ٢٠١٥ تحت عنوان "بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال: الدروس المستفادة"

في ٢٦ حزيران/يونيه ٢٠١٥، ستعقد تشاد، بصفتها رئيسة الفريق العامل المعني بعمليات حفظ السلام التابع لمجلس الأمن اجتماعاً تحت عنوان "بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال: الدروس المستفادة". وستضم هذه الجلسة أعضاء مجلس الأمن وطائفة واسعة من الدول الأعضاء، بما فيها البلدان المشاركة في الجهود المبذولة لتحقيق الاستقرار في الصومال. ودُعي إلى تقديم إحاطة إلى الفريق العامل كل من أنول كهاري، وكيل الأمين العام، ورئيس إدارة الدعم الميداني في الأمم المتحدة، والسفير تيتي أنطونيو، المراقب الدائم للاتحاد الأفريقي لدى الأمم المتحدة، والسفير توماس ماير هارتغ، رئيس وفد الاتحاد الأوروبي لدى الأمم المتحدة، والسفير تيكيدا أليمو، الممثل الدائم لجمهورية إثيوبيا الديمقراطية الاتحادية لدى الأمم المتحدة.

السياق

لقد تم نشر بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧ من أجل تحقيق استقرار الحالة الأمنية في البلد ودعم المؤسسات الاتحادية الانتقالية في جهودها الرامية إلى بسط سلطتها في الصومال. وأدت البعثة، منذ نشرها وعلى الرغم من التهديدات غير المتناظرة التي واجهتها، دوراً أساسياً في تحسين الوضع على كلتا الجبهتين. وقد كانت حركة الشباب في وقت من الأوقات تسيطر على مساحات شاسعة من الأراضي وعلى المدن الرئيسية، بما في ذلك العاصمة مقديشو، بيد أنها فقدت سيطرتها على معظم الأقاليم في جنوب وسط الصومال بفضل الهجمات العسكرية المتعاقبة التي قامت بها بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، وتنحصر سيطرتها حالياً على وادي جوبا والمنطقة الواقعة بين جنوب وسط الصومال وغالمودوغ. ومع ذلك، تظل حركة الشباب تشكل تهديداً أمنياً خطيراً، حيث انتقلت إلى استخدام تكتيكات متباينة وأخذت تنفذ هجمات محددة الأهداف في جميع أنحاء البلد. وفي نفس الوقت، تزايدت النزاعات بين العشائر في العامين الماضيين، ولا يزال

الوضع الأمني العام في الصومال غير مستقر. وعلى الصعيد السياسي، فإن عمليتي إرساء الدستور والنظام الاتحادي جاريتان على النحو المتوخى في خطة "رؤية عام ٢٠١٦"، على الرغم مما شوهه من حالات التأخير الكبيرة ومن تخلف الجدول الزمني العام عن الموعد المحدد. وعلاوة على ذلك، من المتوخى أن يضطلع الجيش الوطني الصومالي وقوات الشرطة الصومالية، التي ما فتئت تستفيد من دعم الشركاء الدوليين، بما في ذلك بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال والأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي، بمزيد من الأدوار والمسؤوليات في السنوات المقبلة. ومما لا شك فيه أن الطريق أمامنا ما زال طويلا ووعرا، إلا أن التقدم المحرز تقدم هام، ولا بد من الاعتراف على النحو الواجب بالإنجازات التي حققتها البعثة.

وعلى مر السنين، نشأ تكامل بين المنظمات الإقليمية، مثل الاتحاد الأفريقي، والأمم المتحدة في مجال عمليات السلام. وهذا التكامل نابع من الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة، الذي ينص على أن "يستخدم مجلس الأمن [...] التنظيمات والوكالات الإقليمية في أعمال القمع، كلما رأى ذلك ملائما، ويكون عملها حينئذ تحت مراقبته وإشرافه". وبذلك، فإن الأمم المتحدة، بوصفها الضامن النهائي للسلام والأمن الدوليين، تتعاون مع المنظمات الإقليمية في جهودها الرامية إلى الحفاظ على السلام والأمن، كل في المنطقة الجغرافية الواقعة تحت مسؤوليته. وقد ظهرت مع مرور الوقت مجموعة من الطرائق تمتد على النطاق الذي يتراوح بين التآزر والتعاون. ويمكن لهذه الطرائق أن تأخذ شكلا من الأشكال التالية: (١) عدم تقديم أي دعم من جانب الأمم المتحدة ما عدا اعتماد ولاية من الولايات؛ (٢) الدعم من جانب صندوق الأمم المتحدة الاستئماني؛ (٣) التمويل الذي تقدمه الأمم المتحدة في إطار الأنصبة المقررة لمجموعة عناصر الدعم اللوجستي؛ (٤) بعثة سياسية من بعثات الأمم المتحدة تعمل إلى جانب عملية لدعم السلام من بين عمليات الاتحاد الأفريقي أو العمليات الإقليمية؛ (٥) عملية مختلطة؛ (٦) الانتقال المقرر من عملية غير تابعة للأمم المتحدة إلى عملية تابعة للأمم المتحدة.

وما فتئت الأمم المتحدة تضطلع بدور رئيسي في دعم بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال على الرغم من الاختلافات في المبادئ القانونية بين عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام وعمليات الاتحاد الأفريقي لدعم السلام. وقد قام مجلس الأمن بنشر بعثتين من البعثات العاملة حاليا في الصومال. وتم نشر بعثة الأمم المتحدة في الصومال منذ عام ٢٠١٣، وهي تهدف أساسا إلى إسداء المشورة في مجال السياسات إلى حكومة الصومال الاتحادية بشأن بناء السلام وبناء الدولة في مجالات الحكم، وإصلاح قطاع الأمن، وسيادة القانون، وتطوير نظام اتحادي، وتنسيق الدعم المقدم من الجهات المانحة الدولية. أما مكتب

الأمم المتحدة لدعم بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، الذي تم نشره منذ عام ٢٠٠٩، فهو مكلف بولاية تقديم مجموعة عناصر الدعم للقدرات اللوجستية للبعثة. وعلاوة على ذلك، فقد أنشأت المنظمة صندوقاً استمانياد تديره الأمم المتحدة لتلقي التبرعات لصالح بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال.

وما فتئ الاتحاد الأوروبي أيضاً يضطلع بدور حاسم في دعم البعثة سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة. فالقوة البحرية الأوروبية الموجودة قبالة الساحل الصومالي، التي تم نشرها منذ عام ٢٠٠٨، هي عبارة عن عملية عسكرية لمكافحة القرصنة؛ وتسعى بعثة التدريب التابعة للاتحاد الأوروبي في الصومال، التي تم نشرها منذ عام ٢٠١٠، إلى تدريب قوات الأمن الصومالية؛ بينما تعمل بعثة الاتحاد الأوروبي المعنية ببناء القدرات البحرية الإقليمية في القرن الأفريقي، التي تم نشرها منذ عام ٢٠١٢، على تعزيز قدرات قوات الشرطة الساحلية البرية في منطقة القرن الأفريقي، بما في ذلك في الصومال. والأهم من ذلك، منذ بدء بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، ساهم الاتحاد الأوروبي في البعثة بمبلغ يزيد على ٥٠٠ مليون يورو عن طريق مرفق السلام الأفريقي التابع له، وذلك أساساً لتغطية بدلات قوات الاتحاد الأفريقي، وتكاليف عنصر الشرطة في البعثة، ومرتبات الموظفين المدنيين الدوليين والمحليين، فضلاً عن التكاليف التشغيلية لمكاتب البعثة.

وتهم حالة بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال المجتمع الدولي ككل، وبخاصة مجلس الأمن، لأنها تشمل عدة أشكال من التعاون بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي، ولأنها تمثل حتى الآن أول عملية للسلام من حيث طول فترة نشرها لأغراض التعاون الثلاثي. وعلاوة على ذلك، بما أن أفريقيا هي القارة التي تقع فيها معظم النزاعات المسلحة، من المرجح أن يزيد في المستقبل التعاون بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي. وبذلك، ينبغي تحليل الدروس المستفادة من جانب الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي باهتمام كبير ومناقشتها علناً. وترد أدناه قائمة ببعض الدروس المستفادة الرئيسية. وتجدر الإشارة، مع ذلك، إلى أن القائمة ليست نهائية، حيث لا يزال نشر بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال جارياً. ولا ينبغي تحميل تلك الدروس أكثر مما تحتمل: فهي دروس استخلصت في وقت معين وفي سياق معين. وهذه الدروس يمكن أن تتطور، وبذلك يجب التعامل معها بحذر شديد.

الدروس المستفادة

من الناحية العسكرية، كان لمشاركة البلدان المجاورة وتصميمها دور فعال في تعزيز بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال. غير أن وجود قوات أجنبية سبق لها أن تدخلت في الشؤون الداخلية للصومال قد يحمل السكان المحليين على الانسحاب من عملية السلام برمتها، حتى وإن كان نشر هذه القوات بتكليف من الأمم المتحدة.

وكما ازدادت كفاءة بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال في منع حركة الشباب من السيطرة على الأراضي في الصومال، تزايد احتمال مغادرة المتمردين للبلد ومحاولتهم زعزعة الاستقرار في أنحاء أخرى من المنطقة، لا سيما البلدان المجاورة المشاركة في البعثة.

وفي ظل تغيير حركة الشباب لتكتيكاتها واعتمادها حالة "الكر والفر"، كان لزاماً على البعثة الاستجابة بتكييف تكتيكاتها ومعداتها تبعاً لذلك، غير أنها لم تتمكن من القيام بذلك بعد. ففي هذا السياق، تؤدي خفة الحركة والمرونة على جميع المستويات، وكذلك وجود ما يكفي من عناصر تمكين القوة والقدرات المناسبة في مجال الصيانة، دوراً رئيسياً في تحقيق أي تقدم عسكري.

وتبين التجربة الدولية في الصومال مدى صعوبة إصلاح القطاع الأمني، مع القيام في نفس الوقت بقيادة عمليات هجومية مشتركة. فعلى سبيل المثال، قد تتعارض الرغبة في التركيز أساساً على تعزيز الجيش لأسباب أمنية بديهية في الأجل القصير ومن أجل الخروج المبكر مع الأهداف المتمثلة في إرساء الديمقراطية في الأجل الطويل. ومن الأهمية بمكان التساؤل عن نوع الآليات الأمنية التي تريدها وتحتاجها الصومال، والتي يمكن أن تتحمل تكاليفها، وتحقيق توازن بين هذه الأسئلة الثلاثة التي قد تبدو الردود عليها متعارضة أحياناً.

وفيما يتعلق بالجوانب السياسية لولاية البعثة، تكتسي السياسة الإقليمية والولاء للعشيرة أهمية كبيرة في الحياة اليومية في الصومال. وثمة حاجة إلى بناء قطاع أمني يعكس هذا الواقع، ولا بد من الحصول على المشاركة والدعم من قادة المجتمعات المحلية لتجنيد الأفراد من تلك المجتمعات.

ويكمن درس آخر من الدروس المستفادة من بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال في أهمية تكييف وتيرة العملية السياسية والتقدم العسكري في الميدان. فقد وضعت الهجمات العسكرية الأخيرة مساحات شاسعة من الصومال تحت سلطة حكومة الصومال الاتحادية وحلفائها، إلا أن هذا التقدم لم يثُلْ تقدم بنفس القدر على الجبهة السياسية وعلى صعيد تقديم الخدمات، وهو ما يهدد استقرار تلك المناطق. وعلاوة على ذلك، فقد تبين أن من

الصعب حشد الدعم الدولي من أجل زيادة عدد ضباط شرطة البعثة والإسراع بتدريب ونشر قوات الشرطة الصومالية في بعض تلك المناطق. وقد تكون خطة النصر التي تنتهجها حكومة الصومال الاتحادية مفيدة لتعزيز هذا الدعم.

وعلى الصعيد المالي، تعد البعثة مثالا على ضرورة تأمين تمويل مستقر ويمكن التنبؤ به لعمليات السلام، بما في ذلك العمليات التي تقودها منظمات إقليمية. وعلى الرغم من الدعم الدولي الكبير المقدم في شكل خليط مالي ثنائي مشترك بين الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي، تعاني البعثة من نقص متكرر في الموارد يقوض قدرتها على تحقيق الحد الأقصى من الفعالية التشغيلية، مما يجعل من الصعب على البعثة أن تتجاوز مرحلة تحقيق الاستقرار، ويعرقل بالتالي جهود بناء السلام وبناء الدولة.

ومن الناحية اللوجستية، أثبتت الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي في الصومال أنهما قادران على إيجاد حلول مبتكرة عندما يتعلق الأمر بالتعاون وإبراز المزايا النسبية لكل منهما. فبمقدور الأمم المتحدة، مثلاً، أن تقدم - عن طريق مكتب الأمم المتحدة لدعم بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال - مجموع عناصر الدعم اللوجستي إلى البعثة لمساعدتها على اكتساب القدرات المعنية والموارد اللازمة لأداء المهام الموكولة إليها. ومع ذلك، يمكن مواصلة تحسين هذه الترتيبات على مستويات التخطيط والتنسيق والتنفيذ.

وقد ثبت أن التعاون الثلاثي بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي تعاون واعد أكثر من أي وقت مضى بالنسبة للبعثة، على أن بعض المسؤوليات لا يزال يتعين تحديدها بشكل أفضل - مثل تدريب قوات الشرطة والقوات المسلحة الصومالية - مع تطور الحالة في الميدان.

وفي الصومال، قد تستغرق الجهود الرامية إلى تعزيز التحول من تحقيق الأمن بدوافع خارجية بدعم من الداخل إلى تحقيق الأمن بدوافع داخلية بدعم من الخارج وقتاً أطول من المتوقع لكي تؤتي ثمارها، كما توحي بذلك البعثة الأخيرة المشتركة بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة لوضع المعايير المرجعية: فالتحدي الرئيسي الذي يواجه البعثة يكمن في الإبقاء على الضغط العسكري الذي يمارس على حركة الشباب، والقيام في الوقت نفسه بتعبئة مزيد من الموارد من أجل تيسير العملية السياسية وإنشاء قوات الأمن والدفاع الصومالية وتدريبها.