الأمم المتحدة S/2019/388

مجلس الأمن

Distr.: General
13 May 2019
Arabic
Original: English

رسالة مؤرخة ١٠ أيار/مايو ٢٠١٩ موجهة من الأمين العام إلى رئيس مجلس الأمن

يشرفني أن أشير إلى قرار مجلس الأمن ٢٤٣١ (٢٠١٨) الذي أذن بنشر البعثة حتى ٣١ أيار/مايو ٢٠١٩. ورحب المجلس في القرار بالتقييم التقني الذي أجرته الأمم المتحدة للبعثة، بالتعاون الوثيق مع الاتحاد الأفريقي وحكومة الصومال الاتحادية وأصحاب المصلحة الدوليين الرئيسيين، بغية استعراض عملية إعادة تشكيل البعثة دعما للخطة الانتقالية للصومال، وإحراز تقدم نحو تحقيق أهدافها الاستراتيجية وقدرتها على الاضطلاع بمهامها ذات الأولوية، وتقديم توصيات بشأن الانتقال التدريجي من البعثة إلى اضطلاع الصومال بالمسؤولية الأمنية مع مراعاة قدرات قوات الأمن الصومالية.

وعملا بالقرار ٢٤٣١ (٢٠١٨) والبيانات الصادرة عن مجلس السلام والأمن التابع للاتحاد الأفريقي، جرى الاستعراض الخامس المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة للبعثة في الفترة من ٤ إلى ١٩ آذار/مارس ٢٠١٩، وشاركت في قيادته إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام وإدارة عمليات السلام التابعتان للأمم المتحدة وشعبة عمليات دعم السلام التابعة للاتحاد الأفريقي، بمشاركة إدارة الدعم العملياتي بالأمم المتحدة، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة في الصومال، ومكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال ومكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي، فضلا عن الشركاء الدوليين الرئيسيين المعنيين بالأمن في الصومال.

وفي يومي ٤ و ٥ آذار/مارس ٢٠١٩، عقد فريق الاستعراض اجتماعات في أديس أبابا مع شرطة البعثة والبلدان المساهمة بقوات وشرطة وأعضاء المجتمع الدولي. وفي أعقاب هذين الاجتماعين، قام بزيارة إلى الصومال في الفترة من ٦ إلى ١٦ آذار/مارس لإجراء مشاورات مع حكومة الصومال الاتحادية والبعثة. وزار فريق الاستعراض جميع مقار قطاع البعثة (مقديشو، وبيدوة، وكيسمايو، وبيلتوين وجوهر). وقدم الفريق النتائج والتوصيات التي توصل إليها إلى مفوضية الاتحاد الأفريقي والشركاء الدوليين في أديس أبابا يومي ١٨ و ١٩ آذار/مارس ٢٠١٩. ونظر مجلس السلام والأمن التابع للاتحاد الأفريقي في جلسته ٨٤٨ التي عقدها في ٩ أيار/مايو ٢٠١٩ في النتائج والتوصيات المنبثقة عن الاستعراض المشترك.

الحالة السياسية والأمنية

تواصل حكومة الصومال الاتحادية التقدم نحو بناء دولة صومالية اتحادية شاملة للجميع. وأُحرز تقدم تقني مطرد في مراجعة الدستور الاتحادي المؤقت وقد بدأ التخطيط لإجراء انتخابات عامة

الرجاء إعادة استعمال الورق

في ٢٠٢٠/٢٠٢١. والجدير بالذكر أن الإصلاحات الاقتصادية للحكومة الاتحادية بدأت تؤتي ثمارها. وفتح البنك الدولي تمويلا استثنائيا من خلال منح تسديد الديون قبل المتأخرة لتعزيز تقديم الخدمات الأساسية، وتحسين قدرات الإدارة المالية واستعادة المرونة والفرص الاقتصادية. وتم الاعتراف بالتقدم الذي أحرزته الصومال في مجال الإصلاحات الاقتصادية في اجتماعات الربيع التي عقدها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في واشنطن العاصمة في ١٢ نيسان/أبريل ٢٠١٩، حيث لوحظ أن تسديد الديون المتأخرة وتخفيف عبء الديون في إطار مبادرة الصندوق المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون هما في مرمى النظر. وتعمل الديناميكيات التحويلية في القرن الأفريقي على تحسين فرص التعاون الإقليمي بين الصومال وجيرانه مع ازدياد فرص الشراكة.

ومع ذلك، لا تزال هناك تحديات. ولا يزال تأثير أزمة الخليج على البلد محسوسا، وقد يؤثر النزاع الحدودي البحري الذي لم يحل بين الصومال وكينيا على أمن الصومال واستقراره. والجمود السياسي بين الحكومة الاتحادية والولايات الاتحادية الأعضاء يعيق إحراز مزيد من التقدم، بما في ذلك التنفيذ المهم لهيكل الأمن الوطني، المتفق عليه بين قادة الحكومة الاتحادية وقادة الولايات في عام ٢٠١٧، لبناء قطاع أمن صومالي اتحادي قابل للاستمرار في ظل آليات إدارية ومالية مناسبة.

ولا تزال الحالة الأمنية متقلبة ومعقدة ومن الصعب التنبؤ بها. ولا يزال التهديد الأمني الرئيسي يأتي من حركة الشباب، لا سيما في جنوب ووسط الصومال، حيث تسيطر الجماعة على أجزاء كبيرة من المناطق الريفية. وتعمل حركة الشباب في ظل هيكل منظم تنظيما جيدًا، وقادر على تحقيق إيرادات فعالة من خلال فرض الضرائب على الأعمال التجارية والمجتمعات المحلية وتحصيل رسوم عند نقاط التفتيش على طول طرق الإمداد الرئيسية، إضافة إلى مصادر إيرادات أخرى. وتواصل الجماعة تجنيد مقاتلين جدد بنجاح في صفوفها، بما في ذلك الأطفال والمقاتلون الأجانب.

ومما يبعث على القلق بشكل خاص هو زيادة عدد وتواتر هجمات حركة الشباب في مقديشو. وزادت الجماعة من قدرتها واستخدامها لقذائف الهاون، كما يتضح من الهجوم الذي نفذته بقذائف الهاون في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩ على مجمع الأمم المتحدة والهجمات اللاحقة بقذائف الهاون على المجمع التنفيذي للحكومة الاتحادية في فيلا الصومال وعلى قواعد بعثة الاتحاد الأفريقي والجيش الوطني. وفي شهر آذار/مارس وحده، نفذت حركة الشباب هجومين معقدين وما مجموعه ٢٨ هجومًا بعبوات ناسفة محلية الصنع في مقديشو. ووضعت الحكومة الاتحادية خطة شاملة، بدعم من البعثة والشركاء الدوليين، استجابة للحاجة إلى تأمين المدينة وحدودها وإنشاء نقاط تفتيش أكثر قوة وفعالية عند نقاط الدخول في المدينة وفي مواقع استراتيجية.

وإن وجود عناصر مرتبطة بتنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام في مقديشو وبونتلاند وغيرهما من المناطق يزيد من تعقيد الحالة الأمنية، بما في ذلك عن طريق خلق التنافس والصراع مع حركة الشباب على شبكات الابتزاز ومصادر الإيرادات.

التقدم المحرز والتوقعات بالنسبة للخطة الانتقالية للصومال

تحدد الخطة الانتقالية، التي وضعتها الحكومة الاتحادية بالتشاور مع الولايات الاتحادية الأعضاء في آذار/مارس ٢٠١٨ وأقرها المجتمع الدولي، الشروط والمعالم حتى عام ٢٠٢١ من أجل النقل التدريجي للمسؤولية الأمنية إلى المؤسسات الأمنية الصومالية. والخطة شاملة وتتضمن ثلاثة مجالات من الأنشطة:

العمليات وتقديم الدعم وبناء المؤسسات. وفي إطار ركيزتي تقديم الدعم وبناء المؤسسات، تتخذ الحكومة الاتحادية خطوات جديرة بالثناء نحو الإصلاح المؤسسي وبناء القدرات في قطاع الأمن. وقد أكملت مؤخرًا عملية تسجيل بيومترية استغرقت عامين لقوات الجيش الوطني، والتي من شأنها أن تساعد الحكومة في تحديد الحجم الصحيح لقوات الجيش الوطني عن طريق إحالة قدامى المحاربين إلى التقاعد وتمكينها من تجنيد عناصر جدد. ولا يزال التسجيل البيولوجي للعاملين في أجهزة الأمن الأخرى، بما في ذلك قوة الشرطة الصومالية ووكالة الاستخبارات والأمن الوطنية. وعلى الرغم من التحديات، تتخذ الحكومة الاتحادية أيضًا خطوات لضمان دفع رواتب عناصر الأمن.

وخلال العام الماضي، نقلت المسؤولية عن موقعين، هما الملعب الوطني وكلية جالا سياد العسكرية في مقديشو، من بعثة الاتحاد الأفريقي إلى السلطات الصومالية وأجهزة الأمن. ومع ذلك، كان التقدم المحرز في تنفيذ الخطة الانتقالية خارج مقديشو محدودا، ومن المتوقع ألا تكتمل المرحلة الأول من التنفيذ في حزيران/يونيه ٢٠١٩ كما كان مقررا. وأعادت الحكومة الاتحادية توجيه التركيز من الأولويات المتوقعة في البداية نحو العمليات الهجومية ضد حركة الشباب في منطقة شبيلي السفلى وشبيلي الوسطى، لتعزيز الأمن في منطقة مقديشو كأساس للقيام بمزيد من العمليات. وبدأت الحكومة الاتحادية، بدعم من البعثة والشركاء الدوليين، عملياتها على طريق الإمداد الرئيسي بين مقديشو وأفغويي. وتخطط الحكومة أيضًا لتحمل المسؤولية الأمنية عن ١٢ قاعدة عملياتية أمامية من بعثة الاتحاد الأفريقي بحلول كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩ واستكمال التخطيط العملياتي في عام ٢٠١٩ لتأمين طريق الإمداد الرئيسي بين مقديشو وبيدوا والأولويات الأخرى في المرحلة الأولى من الخطة الانتقالية. وقد تستمر الديناميكيات السياسية، بما في ذلك العمليات الانتخابية الإقليمية المقبلة في جوبالاند وجالمودوغ في التأثير على الجداول الزمنية.

وبعد إحراز بعض التقدم في البداية، تباطأ الزخم في التخطيط المتكامل بين الحكومة الاتحادية وبعثة الاتحاد الأفريقي والشركاء الدوليين. وكان عدد العمليات الهجومية المركزة المشتركة بين بعثة الاتحاد الأفريقي وقوات الأمن الصومالية محدودًا في العام الماضي، ولم يكن هناك تخطيط شامل كاف وإدماج لشركاء دوليين لضمان مراعاة الجوانب غير العسكرية، مثل تعافي المجتمع وسيادة القانون، في الأنشطة الانتقالية اللازمة لتحقيق مكاسب مستدامة على المديين المتوسط والطويل. وفي بعض القطاعات، اعتمد كل من الجيش الوطني والبعثة موقفا دفاعيا إلى حد كبير، حيث تنتظر البعثة المواءمة المناسبة مع أولويات الحكومة الاتحادية وجداولها الزمنية لتنفيذ الخطة الانتقالية.

وثمة أمثلة على قيام بعض البلدان المساهمة بقوات التابعة للبعثة بإخلاء قواعد العمليات الأمامية دون تخطيط مشترك مناسب مع قوات الأمن الصومالية مما أدى إلى إعادة احتلال حركة الشباب لتلك المواقع. وغالبًا ما أدى الانسحاب غير المخطط أو غير المنسق للقوات إلى زيادة ضعف والنزوح القسري للسكان المحليين بسبب تهديد حركة الشباب بالانتقام منهم بسبب تعاونهم والعوائق التي تحول دون تقديم المساعدات الإنسانية المنقذة للحياة. كما أسفر ذلك عن أضرار لحقت بالعاملين في المجال الإنساني أو اختطافهم. وهناك حاجة إلى تحسين التنسيق في مقديشو بين الحكومة الاتحادية ومقر البعثة، وبين المقر الرئيسي والقطاعات في كل من البعثة والجيش الوطني، وإعادة إطلاق التخطيط المتكامل على نطاق أوسع مع مختلف الشركاء في مجالات الأمن وبسط الاستقرار والعمل الإنساني.

وخلال عملية الاستعراض، كررت الحكومة الاتحادية طلبها خلال الاستعراض برفع حظر الأسلحة لتمكينها من الحصول على الأسلحة والذخيرة اللازمة للجهد الأمني.

قدرات قوات الأمن الصومالية

يتطلب تعزيز قدرات قوات الأمن الصومالية بطريقة مستدامة إحراز تقدم في تنفيذ هيكل الأمن الوطني، لا سيما عن طريق الاتفاق على هياكل الحكم وإنشاؤها، وتحديد أدوار ومسؤوليات مختلف الأجهزة الأمنية وتوحيد القوات الإقليمية. وسيعتمد هذا إلى حد كبير على استئناف الحوار السياسي بين الحكومة الاتحادية والولايات الاتحادية الأعضاء مما يؤدي إلى اتخاذ القرارات وعقد الاتفاقات السياسية اللازمة، كما يتوقف على التقدم المحرز في عمليات المصالحة على المستوى الاتحادي ومستوى الولايات والإقليم والعشيرة. وتم الانتهاء في شباط/فبراير ٢٠١٩ من إعداد تقييم للقوات الإقليمية في الصومال ليست حاليا جزءًا من قطاع الأمن الاتحادي، وسجل حوالي ٠٠٠ ٢٠ من القوات الإقليمية من جميع أنحاء الولايات الاتحادية الأعضاء.

وذكرت الحكومة الاتحادية أن هناك حاليا ٤٧ كتيبة تابعة للجيش الوطني موزعة على خمسة ألوية، بما في ذلك لواء ١٤ أكتوبر الذي يضم ٣٠٠ ١ جندي، وقد أطلق عليها هذا الاسم بعد الهجوم الإرهابي الأكثر دموية في تاريخ الصومال الذي وقع في ذلك اليوم من عام ٢٠١٧. وهناك خطط في إطار لجنة التكامل الوطنية لإنشاء ما مجموعه أربع كتائب متكاملة في عامي ٢٠١٩ و ٢٠٢٠، اثنتان منها جديدتان واثنتان شكلتا من خلال إعادة التوازن بين جميع كتائب الجيش الوطني البالغ عددها ٤٧ كتيبة. كما قدمت الحكومة الاتحادية خططًا لتحديد الحجم الصحيح للجيش الوطني الحالي بـ ٠٠٠ ١٠ فرد، وتجنيد ٠٠٠ ٨ جندي إضافي ليصل مجموعهم إلى ٠٠٠ ١٨ كما هو محدد في هيكل الأمن الوطني. كما عينت الحكومة ضباطًا جددًا من حركة الشباب في صفوف الإدارة العليا في الجيش الوطني لإضفاء الطابع المهني على المؤسسة. وسيتم توسيع نطاق الإصلاحات المماثلة لتشمل قوة الشرطة الصومالية.

ويتم توفير التدريب للجيش الوطني من قبل الشركاء الثنائيين بما في ذلك الاتحاد الأوروبي وتركيا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية والولايات المتحدة الأمريكية. ويُعتقد أنه بناءً على الأرقام المقدمة، سيتم تدريب ما مجموعه ٤٠٠ ١١ من قوات الجيش الوطني على أساس ثنائي بحلول عام ٢٠٢١. ومع ذلك، فإن التنسيق الأفضل للتدريب وبناء قدرات قوات الجيش الوطني من قبل الشركاء الدوليين لا يزالان يشكلان حاجة ماسة. ويلزم المزيد من التخطيط المشترك لتحديد كيفية استخدام القوات التي يتم تدريبها من قبل شركاء ثنائيين آخرين لتقديم دعم مباشر لتنفيذ الخطة الانتقالية.

وقدمت الحكومة الاتحادية خططًا لتجنيد أكثر من ٥٠٠ ٧ من أفراد الشرطة الجدد بحلول كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢١، بالتنسيق مع الولايات الاتحادية الأعضاء. وسيكون هؤلاء الأفراد سندا لـ ٧٠٠ ٧ شرطي اتحادي حالي، غالبيتهم منتشرون في مقديشو، و ٢٦٠ ١ شرطي من شرطة الولاية في كيسمايو (جوبالاند)، وبيدوا (ولاية الجنوب الغربي) وجوهر وبيلدوين (هيرشابيلي). وتختلف حاليا قوة وقدرات شرطة الولايات على نطاق واسع بين الولايات الاتحادية الأعضاء. ووفقًا للتوقعات الحالية، قد لا يحقق معدل إنشاء أفراد شرطة جدد الهدف في إطار هيكل الأمن الوطني المتمثل فيما مجموعه ٠٠٠ ٣٢ من أفراد قوات الشرطة الاتحادية وشرطة الولايات بحلول عام ٢٠٢٧.

تنفيذ ولاية البعثة وإعادة تشكيلها

تواصل البعثة القيام بدور حاسم في تأمين المراكز السكانية الرئيسية التي تقع في نطاق مسؤوليتها، وحماية المنشآت الرئيسية والمرافق الحكومية، ومساعدة قوات الأمن الصومالية في حماية السلطات الصومالية وجهودها لتحقيق الاستقرار والمصالحة وبناء السلام، وتمكين الكيانات الدولية من التواجد في البلد. وتواصل تقديم التوجيه والتدريب للقوات العسكرية الصومالية والتوجيه والتدريب للشرطة الصومالية بالتعاون مع بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال. وتواجه البعثة تحديات في أداء المهام ذات الأولوية المتمثلة في القيام بعمليات هجومية موجهة ضد حركة الشباب، بما في ذلك بالاشتراك مع قوات الأمن الصومالية، وتأمين طرق الإمداد الرئيسية. وخلال العام الماضي، لم تقع عمليات هجومية كبيرة، على الرغم من وجود عمليات محدودة في بعض القطاعات ودعمت البعثة بعض عمليات الجيش الوطني ضد حركة الشباب، بما في ذلك من خلال التوجيه القتالي. وفي أواخر شهر آذار/مارس من هذا العام، بدأت البعثة والجيش الوطني القيام بعمليات مشتركة في منطقة شابيلي السفلى. وعلى الرغم من التحديات الأمنية الخطيرة والتحديات الأخرى، قامت البعثة بتيسير وتنفيذ المشاريع السريعة الأثر ومشاريع تعزيز السلام كجزء من دعمها لجهود تحقيق الاستقرار. وتواصل البعثة تمكين ودعم إيصال المساعدات الإنسانية، بما في ذلك الإغاثة والمساعدات الغذائية، من خلال التنسيق مع الجهات الفاعلة الإنسانية والقادة المحليين.

وبناءً على توصيات الاستعراض المشترك الذي جرى في عام ٢٠١٨، طلب مجلس الأمن في قراره ٢٤٣١ (٢٠١٨) إعادة تشكيل البعثة لدعم تنفيذ الخطة الانتقالية. واتخذت البعثة عدداً من الخطوات لتحقيق هذا الهدف، مع مواصلة التخطيط والتنفيذ. وتم الانتهاء من تقييم الجاهزية العملياتية للبعثة في أيلول/سبتمبر ٢٠١٨ وحددت بناء على هذا التقييم القدرات والمجالات التي تتطلب دعمًا إضافيًا وكذلك الوسائل التي يمكن من خلالها تخصيص موارد البعثة لدعم المهام التي تؤديها بشكل أفضل. وأعقب ذلك التقييم تطوير مفهوم عمليات منقح للبعثة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨ وحددت فيه مهام المستوى الاستراتيجي لنقل المسؤولية الأمنية من البعثة إلى الصوماليين على ثلاث مراحل خلال الفترة من حزيران/يونيه ٢٠١٨ إلى كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢١، تتوافق مع مراحل تنفيذ الخطة الانتقالية.

وفي مؤتمر عقده قادة قطاعات البعثة والجيش الوطني في الفترة من ١١ إلى ١٤ شباط/فبراير ٢٠١٩، اشتركت البعثة والجيش الوطني في وضع خطط عملياتية مفصلة لكل مرحلة، بما في ذلك العمليات المشتركة، ومواقع التسليم، والتخطيط لتطهير خطوط الإمداد الرئيسية، والجداول الزمنية. وفي وقت إجراء الاستعراض، كانت هناك لجنة فنية تقوم بتقييم هذه الخطط للمصادقة عليها لاحقًا من قِبل قوة الاتحاد وقادة القطاعات وقيادة البعثة.

ولدى كل قطاع من قطاعات البعثة خطة مخصصة لتنفيذ مفهوم العمليات، وسيجري بمقتضاها إعادة تنظيم القوات، بما في ذلك تفكيك بعض المواقع وقواعد العمليات الأمامية ونقل أخرى إلى قوات الأمن الصومالية، والتي تبدأ بشكل كبير في المرحلة الثانية بين تموز/يوليه ٢٠١٩ وكانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٠. وتعتزم بعثة الاتحاد الأفريقي استخدام بعض القوات التي تم إطلاقها نتيجة لإنشاء قوات متحركة في كل قطاع بالإضافة إلى قوة رد فعل سريعة تحت قيادة قائد القوة. من المهم أن تجري مواءمة خطط تنفيذ تسليم المواقع بين بعثة الاتحاد الأفريقي وقوات الأمن الصومالية، بما في ذلك التنسيق مع مكتب

الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال بشأن الدعم المطلوب، لتفادي النتائج التي تستطيع فيها حركة الشباب أو غيرها من الجماعات المسلحة غير الحكومية السيطرة على المواقع التي أخلتها البعثة.

وأثناء إعادة تشكيل البعثة، سيكون من المهم لقائد القوة أن تكون لديه قيادة عملياتية فعالة على جميع القوات لكي تتمتع بالمرونة اللازمة لإعادة نشر القوات والأصول كما يتطلب الوضع. وأُبلغ فريق الاستعراض أن الاتحاد الأفريقي وافق على هيكل جديد لمقر قيادة البعثة يضع الأصول الجوية العسكرية تحت سيطرة قائد القوة، بما في ذلك طائرات الهليكوبتر المسلحة والمركبات والأنظمة الجوية بدون طيار، وسيعزز القيادة والسيطرة على مستوى القوات في القطاعات ويمكن القطاعات من التنسيق الأوثق فيما بينها وبين مقر القوة والقطاعات. وتوفر عمليات النشر الحديثة لقائد قوة البعثة الجديد ونائب قائد القوة والعديد من قادة القطاعات الجدد فرصة لتحسين ترتيبات القيادة والسيطرة والتنسيق داخل البعثة.

وتقوم بعثة الاتحاد الأفريقي أيضاً بإعادة تشكيل عنصر الشرطة والعنصر المدني لدعم العملية الانتقالية. وتنتشر شرطة البعثة حالياً في مقديشو وبيدوا وكيسمايو وجوهر وبيليدوين، وتخطط لتوسيع وجودها لتشمل دوبلي وغيرها من المراكز السكانية الرئيسية خارج عواصم الولايات الاتحادية الأعضاء، مع تكليفها بمهام لتدريب وتوجيه أفراد الشرطة الاتحادية والشرطة الحكومية بالتعاون مع بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال في إطار برنامج الشرطة المشترك. ومن بين ما لا يقل عن ١ ٠٤٠ شرطيا من قوام شرطة البعثة المأذون لهم، يوجد حاليًا ٧١٨ شرطيا منتشرين، ويكونون ثلاث وحدات شرطة مشكلة من ١٦٠ فردًا في كل وحدة و ٢٣٨ من فرادى الشرطة. ومن المتوقع أن نشر وحدتين إضافيتين من وحدات الشرطة المشكلة (٣٢٠ فردًا) خلال الربعين الثاني والثالث من عام ٢٠١٩.

وبدأت البعثة في الآونة الأخيرة في نشر موظفين مدنيين في كل ولاية اتحادية من الولايات الأعضاء لدعم وجودها العسكري والشرطي في تنفيذ الخطة الانتقالية في القطاعات. يمكن لأفرقة القطاع المدني التابعة للبعثة والوجود الإقليمي لبعثة الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال أن تكمل عمل بعضها البعض في إطار ولاياتها، مع إمكانية وصول الأولى إلى مناطق نائية إلى جانب قوات البعثة العسكرية للمشاركة في مجالات الشؤون المدنية والمشاركة المجتمعية والشؤون الإنسانية وحقوق الانسان. وفي مقديشو، يوفر العنصر المدني للبعثة تحليلاً سياسياً ودعمًا لقيادة البعثة؛ ويسهل الدعم الإنساني؛ ويقوم برصد حقوق الإنسان وإجراء التحقيقات المتعلقة بها؛ ويدعم العمل الذي تقوم به البعثة بالاشتراك مع الأمم المتحدة والحكومة الاتحادية والشركاء. والموظفون المدنيون التابعون للبعثة يؤدون أيضا مهام إدارية ودعم. وأُبلغ فريق الاستعراض بخطط لإحياء مذكرة تفاهم ثلاثية بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، والتي ينبغي أن تضمن عمل المنظمات الثلاث في الصومال بطريقة منسقة ومتكاملة لدعم الاستراتيجيات السياسية المشتركة والمتفق عليها.

التخطيط والتنسيق المشتركان

حدد فريق الاستعراض حاجة قوية إلى تحسين التنسيق وتبادل المعلومات بشكل منتظم بين الحكومة الاتحادية والبعثة لكي تتمكنا من التخطيط المشترك المناسب والفعال، والإدارة الفعالة للعمليات ومراقبة تنفيذ الخطة الانتقالية. وهناك حاجة إلى آلية تخطيط مشتركة قوية تضمن اتباع نهج متكامل في عملية التخطيط، تشمل الأنشطة المتعلقة بالعمليات تقديم الدعم وبناء المؤسسات، على أن تقودها الحكومة الاتحادية بالتشاور مع البعثة وبالتنسيق مع جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة، بما في ذلك الجيش

الوطني والشـــرطة، وســـلطات الولايات الاتحادية الأعضـــاء، وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المســـاعدة إلى الصـومال، ومكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصـومال وعناصـر الدعم الأخرى، والشـركاء. وبدون هذه الآلية، لن تتم مواءمة تنفيذ الخطة الانتقالية ودعم البعثة في الصـومال بشـكل مناسـب، مما قد يؤدي على الأرجح إلى مزيد من التأخير. وســـتمكن هذه الآلية الحكومة الاتحادية والبعثة من تعديل أولويات التنفيذ والجداول الزمنية من خلال التشـاور المتبادل، بناءً على الواقع الفعلي والتقدم المحرز، وإشـراك جميع الجهات الفاعلة المعنية في أنشـطة تثبيت الاسـتقرار. وعلى نطاق أوسـع، سـتقوم آلية التخطيط والتنسـيق المشـــتركة بتحديث وتنقيح الخطة الانتقالية حســـب الحاجة من الآن وحتى عام ٢٠٢١، بما يتماشـــى مع الهدف العام المتمثل في تولي قوات الأمن الصـومالية المسـؤولية الرئيسـية عن الأمن بحلول ذلك الوقت. والمهم أن الآلية ســتمكّن الصـــومال من كفالة مواءمة أوثق بين عملية تأمين عناصـــر الأمن مع أولويات الانتقال، مما سيسمح بالتالي بالحصول على المكاسب المتوقعة من حيث الموارد البشرية للبعثة.

ويوصـي فريق الاسـتعراض أيضًـا بإجراء مشـاورات منتظمة بين الآلية والجهات الفاعلة في المجال الإنســاني لتزويدها بما يناســب من معلومات عن الآثار والمخاطر الإنســانية المترتبة على إعادة التشــكيل والانتقال، بما في ذلك انســحاب البعثة من أماكن متوقعة. وهذا التشــاور من شــأنه أن يمكّن من إجراء التنفيذ والتسليم بطريقة تراعي بشكل كاف احتياجات ومواطن ضعف السكان الذين سيتأثرون.

ويتضـمن مفهوم إعادة تشـكيل البعثة على النحو الذي اقترحه الاسـتعراض المشـترك لعام ٢٠١٨ ”خلية دمج“ أو خلية مشـــتركة للعمليات والمعلومات، تكون بمثابة أداة للتنســـيق وتبادل المعلومات وفض النزاعات مع جميع الجهات الأمنية ذات الصلة في الصومال، وخاصة الجيش الوطني وغيره من قوات الأمن. وأبلغت البعثة فريق الاســتعراض لعام ٢٠١٩ بأن الظروف اللازمة لإنشــاء هذا النوع من الخلايا ليســت قائمة بعد، ولكن ثمة تحرك نحو تحســين التنســيق بين البعثة والجيش الوطني في كل من مقر القوة وفي القطاعات، كما رأينا في العمليات المشـــتركة الأخيرة التي قام بها الجيش الوطني والبعثة في شـــبيلي السفلى بعد الاستعراض.

الآثار المترتبة على دعم قوات البعثة وقوات الأمن الصومالية

تكيفت حركة الشـــباب، وهي تشـــن حربا متنقلة وغير متناظرة، الأمر الذي يتطلب من البعثة اتخاذ موقف أكثر مرونة وتعزيز حركتها لتكون قادرة على تنفيذ المهام المحددة في الخطة الانتقالية والتخفيف من مخاطر الهجمات والقيام بعمليات هجومية وتطهير وتأمين طرق الإمداد الرئيســـية. وأحاط فريق الاستعراض علما بضرورة تعزيز القدرات والإمكانيات العملياتية للبعثة، بما في ذلك عن طريق معالجة أوجه القصور في مجال الخدمات اللوجستية والمعدات ونشر تعزيزات ومضاعفات إضافية مثل معدات مكافحة الأخطار التي تشكلها العبوات الناسفة اليدوية الصنع وقدرات الاستخبارات والمراقبة والاستطلاع الفعالة والمركبات والأنظمة الجوية بدون طيار.

ولتحقيق هذا الهدف، يوصي فريق الاستعراض باتباع نهج يتوخى تحسين معدات البعثة، والذي يشـمل اسـتعراضًـا شـاملاً للمعدات بندا بندا بحلول حزيران/يونيه ٢٠١٩، ويتم إجراؤه بشـكل مشـترك من قبل الاتحاد الأفريقي والبعثة ومكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصـــومال، لدراســـة ما إذا كانت قدرات وإمكانيات بعثة الاتحاد الأفريقي اللوجستية والمعداتية تتماشى مع المهام المقبلة. واستنادًا إلى بيان محدد للوحدات المطلوبة، فإن نتائج هذا الاستعراض سوف تتضمن توصيات بإجراء تعديلات تفصيلية

على المعدات وتحديد مدى إمكانية إتاحة الموارد لدعم نشر قدرات محددة لسد الثغرات الحرجة وتعزيز القدرة العملياتية للبعثة وأمانها وأمنها.

ومكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال مكلف حاليا بموجب القرارين ٢٤٣١ (٢٠١٨) و ٢٢٤٥ (٢٠١٥) بتوفير الدعم اللوجستي في إطار ثماني فئات (الغذاء والماء والوقود والخيم والنقل والإجلاء الطبي في مسرح العمليات، والاتصالات البينية، ومخازن الدفاع الميداني) إلى عدد أقصاه ٩٠٠ ١٠ من قوات الأمن الصومالية بشرط استيفاء المعايير التالية: (أ) أن تكون القوات جزءًا رسميًا من هيكل الأمن الوطني، ومنتشرة في عمليات مشتركة مع البعثة، وجزءا من المفهوم الاستراتيجي الشامل للبعثة بما يتماشى مع الخطة الانتقالية؛ (ب) وأن يتم تقديم الدعم وفقًا لسياسة بذل العناية الواجبة لمراعاة حقوق الإنسان فيما يتعلق بدعم الأمم المتحدة لقوات الأمن غير التابعة لها. ويجري تمويل الدعم من خلال صندوق استئماني. ورغم أن نية مجلس الأمن في تقديم الدعم لقوات الأمن الصومالية (من قوات الجيش الوطني سابقا) كانت تعتبر وسيلة لتشجيع دمج القوات الإقليمية في قطاع الأمن الصومالي الاتحادي، فإن المستفيدين من الدعم اللوجستي لمكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال لم يتجاوزوا بعد الجيش الوطني، بسبب التأخير في التكامل وكذلك شروط الجهات المانحة المتعلقة باستخدام مساهمات الصندوق الاستئماني للجيش الوطني فقط. ولا يمكن أن يحدث تحول إلى قوات الدعم الإقليمية التابعة لمكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال إلا بعد دمجها في قوات الأمن الصومالية، بناءً على آليات وقرارات واضحة من السلطات الصومالية.

وأثناء الاستعراض، طلبت الحكومة الاتحادية استكشاف إمكانية تمديد الدعم الذي يقمه المكتب ليشمل الجيش الوطني بأكمله، بما يصل إلى ٠٠٠ ١٨ جندي عند اكتمال تشكيله. ويرى فريق الاستعراض أن مسألة دعم قوات الأمن الصومالية ينبغي معالجتها بطريقة شاملة، مع تنسيق الدعم المقدم إلى التدريب والتجهيز والإدامة، تحت قيادة الحكومة الاتحادية. وينبغي أن يشمل هذا الدعم أيضًا عنصرًا لبناء القدرات لتسهيل التسليم النهائي لهذه المهام إلى المؤسسات الصومالية.

ومن ثم لن يكون المكتب في أفضل وضع لتقديم الدعم لقوات الأمن الصومالية بما يتجاوز متطلبات الأهلية الحالية التي يفرضها مجلس الأمن، في المناطق الواقعة خارج نطاق مسؤولية البعثة (مثل بونتلاند وجالمودوغ) وعلى المدى الطويل. وستظل هناك تحديات تتعلق بتقديم المكتب للدعم من خلال صندوق استئماني، بما في ذلك الافتقار إلى القدرة على التنبؤ والاستدامة، وتحذيرات الجهات المانحة، وعدم كفاية الموارد أو القدرات اللازمة لإدارة الدعم أو الإشراف عليه أو مراقبته. إضافة إلى ذلك، مع تقدم المرحلة الانتقالية، سينخفض الدعم غير الفتاك الذي يقدمه المكتب لقوات الأمن الصومالية مع انخفاض حجم البعثة. ولذلك من الأهمية بمكان أن يتم تحديد حلول أخرى طويلة الأجل بدعم من الشركاء لتلبية احتياجات وطلبات الحكومة الاتحادية فيما يتعلق بالدعم غير الفتاك للجيش الوطني، مع الازدياد التدريجي لعدده ليصل قوامه الكامل إلى ٠٠٠ ١٨ جندي.

وللأسباب المذكورة أعلاه، يوصي فريق الاستعراض بالإبقاء على الدعم الذي يقدمه المكتب للجيش الوطني بموجب المعايير القائمة، دون الإخلال بإمكانية زيادة الحد الأقصى، خلال الفترة الانتقالية، للقوات التي تتلقى دعما من المكتب إلى أكثر من ٩٠٠ ١٠. ويجب استخدام أي زيادة للحد الأقصى كحافز للتقدم السريع في تنفيذ هيكل الأمن الوطني وبشأن تدابير الحجم الصحيح للجيش الوطني ودمج قوات إضافية تحت مظلة قوات الأمن الصومالية الاتحادية. وسيتطلب أي دعم إضافي يتجاوز الحد

الأقصى الحالي، بالإضافة إلى التزام الجهات المانحة الكافي، زيادة قدرة المكتب على إدارة وتقديم الدعم اللازم، بما في ذلك من خلال آليات قوية لتنفيذ السياسة الواجبة لحقوق الإنسان، ولا سيما فيما يتعلق بدمج القوات الإقليمية في الجيش الوطني.

ونظر فريق الاستعراض أيضًا في مسألة تقديم دعم لوجستي للجيش الوطني بمجرد استلامه لقواعد العمليات الأمامية من البعثة. وتم توضيح أن عناصر الدعم الحالية يمكن تسليمها إلى قوات الجيش الوطني التي ستأخذ قواعد العمليات الأمامية إذا كانت هذه القوات تفي بمعايير الأهلية للقيام بعمليات مشتركة مع البعثة، وتقع ضمن السقف الذي أقره المجلس، واستوفت شروط تخفيف حدة المخاطر التي تنص عليها سياسة بذل العناية الواجبة لمراعاة حقوق الإنسان، وتوفر التمويل الكافي في الصندوق الاستئماني الداعم.

المساءلة والامتثال

فحص فريق الاستعراض حالة تنفيذ تدابير الوقاية والرد الرئيسية فيما يتعلق بالانتهاكات المحددة في إطار سياسة بذل العناية الواجبة لمراعاة حقوق الإنسان منذ استعراض عام ٢٠١٨. وتشمل التدابير مجالس التحقيق والتدريب في مجال حقوق الإنسان ونشر قواعد الاشتباك الخاصة ببعثة الاتحاد الأفريقي والالتزام بها وخلية حصر الخسائر في صفوف المدنيين وتحليلها والاستجابة لها. وأحاط فريق الاستعراض علما بالتحسينات التي أدخلت على قطاعات البعثة والتي ترفع تقاريرها إلى آلية الخلية، والتي لا تزال تستخدم لحصر الخسائر في صفوف المدنيين من قبل جميع الجهات الفاعلة، والتي وافقت البعثة على مواصلة تعزيزها لضمان توحيد التقارير في جميع القطاعات. ويجري دفع هبات أو تعويضات للمدنيين يمولها الاتحاد الأفريقي لقاء ما لحق بهم من أضرار تسببت بها البعثة، بدءاً من ضحايا الحوادث التي وقعت في عام ٢٠١٨. كما قامت البعثة بترجمة قواعد الاشتباك الخاصة بها إلى لغات البلدان المساهمة بقوات، ونشرتها على القوات المتواجدة على الأرض.

وجرى تقديم التدريب على حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني إلى قوات بعثة الاتحاد الأفريقي وقوات الأمن الصومالية لضمان الامتثال والمساءلة. وتواصل البعثة رصد حالة تنفيذ تدابير الوقاية للأصول الجوية بناءً على رسائل المساعدة وتقييم المخاطر للأصول الجوية المسلحة. وفي الوقت الذي يتم فيه تنفيذ تدابير التخفيف إلى حد كبير وإحراز تقدم، سيظل التنسيق المستمر مع مكتب خدمات الرقابة الداخلية لضمان زيادة وضوح نشرها واستخدامها ضروريًا خلال عملية الانتقال.

وأحاط فريق الاستعراض علما بانخفاض عدد الضحايا المدنيين الموثق منذ الاستعراض المشترك لعام ٢٠١٨ وتحسين الاستجابة للشواغل المتعلقة بمزاعم أثارتها الأمم المتحدة عن انتهاكات ارتكبتها البعثة. وقد ساهم تحسين التعاون على الصعيدين الاستراتيجي والتقني بين البعثة وكيانات الأمم المتحدة من خلال سياسة بذل العناية الواجبة لمراعاة حقوق الإنسان وفرق العمل المعنية بالأطفال والنزاع المسلح وإطار سياسة عدم التسامح مطلقا بشأن الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي في تيسير المشاركة البناءة في القضايا المتعلقة بالانتهاكات.

ومن الضروري مواصلة تعزيز ومواءمة إجراءات بعثة الاتحاد الأفريقي مع مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال، بما في ذلك من خلال الاتفاق على إجراءات تشغيل موحدة منسقة، لا سيما بالنسبة لمجالس التحقيق، كجزء من جهود الاتحاد الأفريقي لتعزيز آليات المساءلة بشأن قضايا حقوق الإنسان. وهناك تحديات تواجه تنفيذ إجراءات التشغيل الموحدة الخاصة بالبعثة بشأن معاملة المقاتلين

الذين تم فصلهم عن العمل والتعامل معهم في مرحلة الاستقبال، مثل عدم وجود مرافق في خط المواجهة لإبقاء الهاربين حتى يتم تسليمهم إلى سلطات الحكومة الاتحادية في غضون ٧٢ ساعة وفقًا لما هو مطلوب، رهنا بمبدأ عدم الإعادة القسرية. وهناك أيضًا حاجة إلى تعزيز آليات المتابعة بعد تسليم المقاتلين الذين تم فصلهم إلى السلطات المحلية.

كما أحاط فريق الاستعراض علما بالتحديات الماثلة في حصر الخسائر البشرية الناجمة عن العمليات الجوية التي تقوم بها الجهات الفاعلة بخلاف البعثة فضلا عن القضايا المتعلقة بتحديد مستويات القيادة والسيطرة ذات الصلة بالأصول الجوية العسكرية الحالية للبعثة. وهذا شاغل مهم بشكل خاص لأنه نظرًا لوجود مزيد من الأصول الجوية العسكرية في البعثة، مما يتطلب تطبيق تدابير وقائية ومعززة لحصر الخسائر في صفوف المدنيين وتحليلها والاستجابة لها، وستلزم أجهزة تتبع للطائرات العسكرية التي يدعمها المكتب للمساعدة في التحقيق في أي خسائر مدنية من جراء عمليات الأصول الجوية التابعة للبعثة، أو لتأكيد ما إذا كانوا مشاركين، ولتمكين البعثة من القيام بعمليات ونهج للوقاية والاستجابة أكثر فعالية بشكل عام.

وينبغي أن تواصل البعثة كفالة مراعاة قضايا حقوق الإنسان وتطبيقها ومراجعتها عبر مراحل التحضير للعمليات والقيام بها ومراجعتها، بما في ذلك من خلال التنفيذ الشامل لجدول تدابير تخفيف المخاطر لسياسة البعثة المتعلقة ببذل العناية الواجبة لمراعاة حقوق الإنسان. وبالإضافة إلى التدريب، ينبغي أن تظل هذه الأنشطة تشمل الاختيار والفحص، وإدماج حقوق الإنسان في التخطيط، والاستمرار في تكييف وتطبيق إجراءات التشغيل الموحدة وتوجيهات قائد القوة والأوامر العملياتية الأخرى على السياق العملياتي الحالي، وتوحيد الممارسات المتعلقة بحصر الضحايا المدنيين، والجهود المبذولة لضمان المساءلة إذا وقعت انتهاكات.

وإن الحاجة إلى تركيز الاهتمام على تعزيز قدرة قوات الأمن الصومالية على الامتثال لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني في سياق العملية الانتقالية جزء لا يتجزأ من ضمان بيئة آمنة ومستدامة للسكان. ولما كانت البعثة تقوم بتوفير التوجيه أو التدريب لقوات الأمن الصومالية، سيكون مثال البعثة ودورها حاسمين لدعم الاحتراف وإضفاء الطابع المؤسسي على آليات الوقاية والاستجابة داخل قوات الأمن الصومالية. وتم إعداد مشروع مذكرة تفاهم ثلاثية الأطراف بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي وحكومة الصومال الاتحادية لتوفير الإطار القانوني فيما يتعلق بالدعم اللوجستي الذي يقدمه مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال للجيش الوطني، بما في ذلك الدعم المخصص لتعزيز تنفيذ سياسة بذل العناية الواجبة لمراعاة حقوق الإنسان وتطبيق تدابير التخفيف من حدة المخاطر. وينبغي أن تواصل بعثة الاتحاد الأفريقي، في إطار توجيهها لقوات الأمن الصومالية والانخراط معها تعزيز خبراتها وأنشطتها لضمان الامتثال والمساءلة والمكاسب العملياتية التي يمكن استخلاصها من آليات الامتثال القوية وذلك بالاشتراك مع بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال ومكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال والشركاء الدوليين.

تأمين الانتخابات في فترة ٢٠٢٠/٢٠٢١

إن أحد المؤشرات الرئيسية على التقدم على طريق البلد نحو أن يصبح دولة اتحادية تعمل بكامل طاقتها سيكون مؤشر تحضيراته واستعداده لإجراء انتخابات يكون فيها لكل شخص واحد صوت واحد

في انتخابات ٢٠٢٠/٢٠٢١. ومن المتوقع أن تلعب البعثة دوراً رئيسياً في دعم الأجهزة الأمنية الصومالية لتأمين العمليات الانتخابية. ووفقًا للجنة الوطنية المستقلة للانتخابات، ستبدأ عملية اختيار مواقع التسجيل في حزيران/يونيه ٢٠١٩ بتسجيل الناخبين في مطلع عام ٢٠٢٠، وسيجري الاقتراع في الربع الأخير من عام ٢٠٢٠. وينص مشروع قانون الانتخابات على أن تجري الانتخابات ”حيثما أمكن“. ونظراً للحالة الأمنية، من المتوقع أن يتركز تسجيل الناخبين وعملية الاقتراع في المراكز السكانية التي أمنتها البعثة وقوات الأمن الصومالية وغيرها من المواقع المحددة التي يتم تقييمها على أنها آمنة.

والتحضيرات للأمن الانتخابي لا تزال في المراحل المبكرة. وتم إطلاع فريق الاستعراض على خطط الحكومة الاتحادية لإنشاء فرقة عمل أمنية اتحادية للأمن الانتخابي كهيئة تنسيق وطنية للأمن الانتخابي، تتألف من الحكومة الاتحادية واللجنة الوطنية المستقلة للانتخابات والبعثة والجيش الوطني وجميع أجهزة الشرطة الاتحادية والولايات وغيرها من الأجهزة الأمنية، وكذلك فريق الدعم الانتخابي المتكامل التابع لمكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال – برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والاستفادة من الدروس المستقاة من هيئة مماثلة أنشئت للإشراف على الخطط الأمنية للعملية الانتخابية لعام ٢٠١٦. وستقوم فرقة العمل بتطوير ومراقبة تنفيذ خطة أمن الانتخابات التي تغطي مختلف العمليات الانتخابية، بما في ذلك تسجيل الناخبين وعمليات الاقتراع والأنشطة ذات الصلة. وحددت اللجنة الوطنية المستقلة للانتخابات حاليًا حوالي ٧٨٠ ١ موقعًا محتملًا لتسجيل الناخبين بناء على مشورة قوات الأمن، على أن يجري تحديد الأرقام والمواقع النهائية عندما يقترب موعد بدء تسجيل الناخبين. وإن إنشاء فرقة العمل أمر ملح بشكل خاص بالنظر إلى أن عملية تأكيد وتأمين مواقع تسجيل الناخبين ينبغي أن تبدأ في الأشهر المقبلة.

ومن المهم أيضًا أن تتوافق خطة الأمن الانتخابي والمواقع الجغرافية المعينة مع تنفيذ المهام ذات الأولوية للبعثة والخطة الانتقالية، بما في ذلك من خلال المشاورات المنتظمة بين آلية التخطيط والتنسيق المشتركة التي يدعو إليها فريق الاستعراض وفرقة العمل الأمنية الاتحادية الانتخابية لضمان مواءمة عملية إعادة التشكيل والانتقال مع التخطيط الأمني الانتخابي. ومن المتوقع أن تلعب الشرطة الصومالية دورًا بارزًا في توفير الأمن للانتخابات، الأمر الذي قد يستلزم دعمًا إضافيًا من شرطة البعثة ويتطلب بدوره زيادة في أعداد واحتياجات عنصر شرطة البعثة. ومن المرجح أن يتطلب الدعم الذي يقدمه المكتب للبعثة لتمكينها من القيام بأي مهام إضافية من المتوقع أن تؤديها هذه الأخيرة لدعم العملية الانتخابية موارد إضافية في إطار ميزانية المكتب وكذلك التخطيط المشترك المبكر وتحديد الأولويات.

الآثار المترتبة على ولاية البعثة

يرى فريق الاستعراض أن الأهداف الاستراتيجية للبعثة ومهامها ذات الأولوية على النحو المنصوص عليه في القرار ٢٤٣١ (٢٠١٨) لا تزال صالحة، ولكن ينبغي النظر إليها في المقام الأول في سياق انتقال المسؤولية عن الأمن إلى الصومال. والجدير بالذكر أن دور البعثة في تقويض قدرات حركة الشباب ينبغي فهمه في سياق التنفيذ التدريجي للخطة الانتقالية والهدف النهائي الاستراتيجي لتسليم المسؤولية الأمنية بالكامل إلى قوات ومؤسسات الأمن الصومالية الجاهزة والقادرة بحلول عام ٢٠٢١. وينبغي أن تستمر البعثة في القيام بعمليات هجومية مركزة ضد حركة الشباب، بما في ذلك بالاشتراك مع قوات الأمن الصومالية، ضمن المفهوم الشامل لدعم تنفيذ الخطة الانتقالية. وفي الوقت نفسه، يجب

التأكيد على أن الحد بشكل كبير من تهديد حركة الشباب ليس مهمة عسكرية بحتة. إنه يتطلب بذل جهد شامل نحو بسط سلطة الدولة، وإقامة حكم القانون، بما في ذلك الشرطة والعدالة، ومعالجة الأسباب الإيديولوجية والعشائرية والاجتماعية الاقتصادية التي تفسر استمرار حركة الشباب وغيرها من الجماعات المسلحة غير الحكومية في الصومال. وكل هذه الجهود تتطلب دعمًا مستمرًا من المجتمع الدولي، تحت قيادة وفي ظل أولويات الحكومة الاتحادية. وبالمثل، تتطلب المهمة ذات الأولوية للبعثة المتمثلة في تأمين طرق الإمداد الرئيسية مزيجا من الوجود العسكري والشرطة والمشاركة المدنية ودعم السكان المحليين، ولا يمكن تحقيقها دون إشراك كاف للأمن الصومالي والجهات الفاعلة المدنية. وتعد جهود تحقيق الاستقرار والمصالحة التي تقودها السلطات الاتحادية وسلطات الولايات والسلطات المحلية الصومالية، بدعم دولي، من الأمور الحاسمة في عملية الانتقال ولضمان عدم عودة المناطق التي استردتها قوات البعثة وقوات الأمن الصومالية إلى حركة الشباب عندما لا يعد للبعثة تواجد في الصومال.

واستجابة لاعتزام مجلس الأمن النظر في إجراء مزيد من التخفيضات في عدد الأفراد النظاميين، حيث تسمح الظروف الأمنية والقدرات والإمكانيات الصومالية بذلك (القرار ٢٤٣١ (٢٠١٨)، الفقرة ٢٤)، ينبغي أن يكون التقدم المحرز في العملية الانتقالية، وتحديدا في بناء قوات الأمن الصومالية وبناء القدرات المؤسسية الصومالية، والتقييم المستمر لبيئة التهديد، العوامل المحركة في تحديد مستويات الأفراد النظاميين للبعثة حتى بعد الانتخابات في ٢٠٢٠/٢٠٢١. وفي ضوء الحالة الأمنية السائدة وحالة وآفاق الانتقال وكذلك بالنسبة لقطاع الأمن الصومالي الاتحادي، حدد فريق الاستعراض الخيارين التاليين لمستويات الأفراد النظاميين في البعثة حتى ما بعد الانتخابات.

الخيار ١

الحفاظ على سقف القوات الحالي، مع السماح بإجراء تخفيضات بناء على التقدم المحرز على الأرض

يستند الخيار ١ إلى تقييم مفاده أن مستوى التهديد في الصومال لا يزال مرتفعا، وأن عدم إحراز تقدم في تنفيذ الخطة الانتقالية في العام الماضي، ولا سيما بطء وتيرة إنشاء قوات أمنية صومالية قادرة، لا يتيح التحديد الواضح لتخفيض عدد الأفراد النظاميين في هذه المرحلة، لا سيما بالنظر إلى عملية تسجيل الناخبين والانتخابات المقبلة. وإن تنفيذ اتفاق إغلاق أو تسليم عدد من مواقع البعثة إلى السلطات الصومالية من شأنه أن يتيح فرصًا للإفراج عن قوات البعثة، ما دام هناك جيل كاف ومتوازن من العشائر من أفراد الأمن في إطار هيكل الأمن الوطني، ويقدم لهم الشركاء الدوليون التدريب وبناء القدرات بشكل منسق. ومع ذلك، ينبغي اتخاذ القرارات المتعلقة بالتخفيضات والتعديلات في الميدان، وفقاً لسرعة ونجاح تنفيذ الخطة الانتقالية. وسيجري تشجيع إجراء مزيد من التخفيضات على مدار العامين المقبلين، بناءً على الظروف السائدة على الأرض.

وسيسمح هذا الخيار للبعثة والحكومة الاتحادية والشركاء المعنيين بتقييم المستويات المناسبة المطلوبة للأفراد النظاميين في البعثة والتوصية بها لدعم الدورة الانتخابية حتى اتمامها بنهاية عام ٢٠٢٠ أو مطلع عام ٢٠٢١، بما في ذلك أي تخفيضات، ربما من خلال آلية التخطيط والتنسيق المشتركة المعدة لتنفيذ الخطة الانتقالية. ويمكن أيضا تقديم توصيات بشأن إعادة التوازن بين الأنشطة العسكرية والشرطية، بما في ذلك زيادة عدد أفراد شرطة البعثة في حدود سقف الأفراد النظاميين المقرر، من خلال هذه الآلية إذا سمحت الحالة الأمنية والمتطلبات العملياتية بذلك. وتجدر الإشارة إلى أن تسليم مواقع البعثة إلى

السلطات الصومالية ينبغي أن يستمر حتى لو تم الحفاظ على مستويات القوات، الأمر الذي من شأنه إطلاق سراح قوات البعثة للقيام بمزيد من العمليات المتنقلة.

ولكن فريق الاستعراض يشير إلى أن تجنب المزيد من التخفيضات المقررة قد يزيد من احتمالية استمرار التقدم غير الكافي في تنفيذ الخطة الانتقالية وبناء القدرة الأمنية الصومالية ضمن الحدود الزمنية المتوقعة. وبدون التخفيضات المقررة، هناك خطر من ألا تحرز الخطة الانتقالية تقدماً كافياً في السنوات المقبلة وألا تكون تسير تخفيضات قوات البعثة بعد الانتخابات على مسار انتقالي.

الخيار ٢
التخفيض التدريجي لسقف الأفراد النظاميين للبعثة مع الجداول الزمنية

كجزء من تنفيذ الخطة الانتقالية، وفي ضوء خطط الحكومة الاتحادية لتولي المسؤولية الأمنية وبناء قوات أمنية صومالية قادرة في عامي ٢٠١٩ و ٢٠٢٠، فإن استمرار مسار التخفيضات في أعداد قوات البعثة التي بدأت في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧ من شأنه أن يؤدي إلى الحفاظ على الزخم باتجاه بلوغ الملكية الأمنية الصومالية والقيادة. ويمكن أن تكون التخفيضات الإضافية المطلوبة بمثابة حافز للتنفيذ المتسارع لهيكل الأمن الوطني بما في ذلك تجنيد أفراد الأمن، وللتخطيط والتنفيذ المناسبين لأهداف الخطة الانتقالية والأهداف الأمنية الأخرى التي يجب تحقيقها في الوقت المناسب من أجل إجراء التخفيضات.

ويمكن إجراء التخفيض التالي في أعداد الأفراد النظاميين في البعثة بحلول نهاية شباط/فبراير ٢٠٢٠. وهذا التوقيت من شأنه تجنب التأثير على تسجيل الناخبين، المزمع أن يبدأ في الربع الأول من عام ٢٠٢٠، مع إتاحة الوقت للبعثة للتخطيط للعمليات وتنفيذها، وتأمين طرق الإمداد، وإغلاق أو تسليم قواعد العمليات الأمامية وإنجاز مهام إعادة الشكيل الأخرى في تنفيذ العمليات ودعم العملية الانتقالية.

ومن المرجح أن يفرج اقتراح الحكومة الاتحادية وخططها لاستلام ١٢ قاعدة عمليات أمامية بحلول نهاية عام ٢٠١٩ عن ما يقرب من ٠٠٠ ٢ جندي من جنود البعثة، مما يطرح احتمالين للتخفيض بحلول نهاية شباط/فبراير ٢٠٢٠. الأول هو تخفيض سقف الأفراد النظاميين بمقدار ٠٠٠ ١ جندي، بناء على سابقة التخفيضات السابقة للقوات، وتمشيا مع خطط البعثة لإنشاء قوات متحركة وقوة رد فعل سريعة مع بعض القوات المتاحة نتيجة إغلاق أو تسليم قواعد العمليات الأمامية وغيرها من المواقع. ومع ذلك، إذا لم يتم التخطيط وتحقيق الأهداف بشكل فعال من قبل الحكومة الاتحادية والبعثة، فهناك خطر من أن يؤدي انسحاب هذه القوات إلى تعريض السكان المدنيين لهجمات انتقامية من حركة الشباب، أو التأثير سلبًا على إعادة تشكيل البعثة بالحيلولة دون إنشاء قوات متنقلة.

والاحتمال الثاني هو تخفيض المستوى الحالي للأفراد النظاميين بمقدار ٠٠٠ ٢ جندي، ويشمل على الأرجح جميع القوات التي ستتاح من خلال إغلاق أو تسليم قواعد العمليات الأمامية، إذا حدث هذا في الوقت المحدد. ورغم أن هذا التخفيض قد يتيح فرصة لتسريع بناء القدرات الصومالية لتتحمل المسؤولية الأمنية، فإنه ينطوي على مخاطر كبيرة. ومن المرجح أن يحول ذلك دون قدرة البعثة على إعادة التشكيل، وسيحول دون إنشاء قوات متحركة. وإذا استمر التأخير في تنفيذ الخطة الانتقالية، فقد تضطر البعثة إلى إخلاء المواقع الرئيسية دون أن تكون قوات الأمن الصومالية مستعدة لتولي مهامها، مما سيترك السكان في تلك المناطق مكشوفين وتحت رحمة حركة الشباب ويزيد من احتمال النزوح الداخلي القسري.

وبدلاً من ذلك، ستواصل البعثة شغل هذه المواقع الرئيسية ولكنها تجازف بذلك في الحد من تنفيذ عدد من المهام المنوطة بها، مما قد يؤثر سلبًا على الأمن العام، بما في ذلك على تسجيل الناخبين وإجراء الانتخابات.

شرطة البعثة

على المدى الطويل، ينبغي أن يصبح الأمن الداخلي في الصومال تدريجياً من مسؤولية الشرطة، لا سيما في المراكز السكانية. وبهدف تسهيل الانتقال الناجح لهذه المسؤوليات والنظر في الدور الحاسم الذي من المحتمل أن تلعبه الشرطة الصومالية والبعثة في تأمين انتخابات ٢٠٢٠/٢٠٢١، يمكن النظر في زيادة عدد أفراد الشرطة في البعثة، ضمن الحد الأقصى العام للأفراد النظاميين وتمشيا مع طلب مجلس الأمن من البعثة أن تعيد تشكيل القوات لصالح الشرطة. ويقترح فريق الاستعراض زيادة عنصر شرطة البعثة من خلال نشر ما يصل إلى وحدتين إضافيتين من وحدات الشرطة الاتحادية يبلغ عدد كل منهما ١٦٠ فردًا، وما يصل إلى ٦٧ من الشرطة الأفراد بحلول عام ٢٠٢٠. وأي زيادة في أعداد شرطة البعثة سوف يقابلها تخفيض متناسب في عدد أفراد البعثة العسكريين.

وتهدف التوصيات المذكورة أعلاه للبعثة تغطية الفترة حتى الانتهاء من دورة الانتخابات، في نهاية عام ٢٠٢٠ أو أوائل عام ٢٠٢١، على الرغم من أن هذا لا يحول دون مراجعة البعثة والانتقال الأمني قبل ذلك التاريخ إذا لزم الأمر. وبعد هذه الفترة، والتي يجب أن تتزامن مع تنفيذ المرحلة الثالثة من الخطة الانتقالية ومفهوم العمليات للبعثة، ينبغي إجراء استعراض إستراتيجي لتقييم احتمالات تسليم كل المسؤوليات لقوات الأمن الصومالية.

الملاحظات

أشكر مفوضية الاتحاد الأفريقي على تعاونها القوي مع الأمم المتحدة في إجراء الاستعراض المشترك للبعثة لعام ٢٠١٩. والمشاركة النشطة لممثلي الحكومة الاتحادية في الاستعراض جديرة بالثناء على حد سواء وهي دليل على التزام الصومال بتحمل المسؤولية الكاملة عن أمنه. كما أشكر الاتحاد الأوروبي وأعضاء مجلس الأمن والشرطة التابعة لبعثة الاتحاد الأفريقي والبلدان المساهمة بقوات والشركاء الدوليين الآخرين على مشاركتهم في الاستعراض. وأثني على البعثة وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال ومكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال ومكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي على تيسير عملية الاستعراض المشتركة وعلى جهودهم المستمرة لجعل عملية الانتقال الأمني في الصومال حقيقة واقعة. وأؤيد توصيات فريق الاستعراض المشترك على النحو المبين أعلاه وأحث المجلس على أن ينظر إليها نظرة إيجابية.

وفيما يتعلق بخيارات مستويات الأفراد النظاميين في البعثة، أحث مجلس الأمن على اتخاذ قراره استنادا إلى الفرص والمخاطر المذكورة أعلاه. وأنا أتفق مع رئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي في توصيته لمجلس السلام والأمن التابع للاتحاد الأفريقي بالاحتفاظ بأعداد قوات البعثة في هذه المرحلة، بالنظر إلى الحالة الأمنية في الصومال والتأخير في تنفيذ الخطة الانتقالية. وينبغي أن يضمن أي قرار بشأن مستويات الأفراد النظاميين الحفاظ على المكاسب الحالية، لا سيما فيما يتعلق بحماية السكان المدنيين، وعدم المساس بالأمن الانتخابي، وضمان وصول المساعدات الإنسانية. وسيظل توفر التمويل المتوقع والمستدام للبعثة عاملاً رئيسياً في تحديد مستويات القوات التي ستتمكن بعثة الاتحاد الأفريقي من تحملها بعد عام

٢٠٢٠. وينبغي أن نستمر في الاستكشاف بالاشتراك مع الاتحاد الأفريقي سُبل تمويل بعد هذه الفترة وأدعو المجتمع الدولي لتقديم دعمه في هذا الصدد.

وفي عام ٢٠١٩، يتخذ الصومال خطوات للتغلب على الانقسامات السياسية الداخلية القائمة، ومواصلة تنفيذ الإصلاحات السياسية والأمنية والاقتصادية واستعادة الزخم من أجل تحقيق تقدم مستمر. وتتوقف احتمالات إنشاء قطاع أمني قابل للحياة مع تضمين قوات إقليمية من جميع الولايات الاتحادية الأعضاء إلى حد كبير على التقدم المحرز في العمليات السياسية وعمليات المصالحة على المستوى الاتحادي ومستوى الولايات والإقليم والعشيرة. وأحث قادة الصومال على مضاعفة جهودهم لاستئناف حوارهم السياسي في ظل رؤية مشتركة لبناء دولة صومالية اتحادية، مما سوف تترجم إلى تعاون دائم ومنتظم لحل جميع القضايا العالقة والسماح بتحقيق تقدم سريع في بناء قطاع أمني اتحادي وفقًا لهيكل الأمن الوطني المتفق عليه.

وتوفر الخطة الانتقالية للصومال إطارًا للانتقال الكلي القائم على الظروف للمسؤولية الأمنية من بعثة الاتحاد الأفريقي إلى الصومال. وإنني واثق من التزام البعثة بدعم الانتقال وأثني على الخطوات التي تتخذها لإعادة التشكيل لهذا الغرض. وأرحب بإجراء تقييم الجاهزية العملياتية للبعثة ووضع المفهوم الاستراتيجي للعمليات وأحث على وضع اللمسات الأخيرة على خطط تنفيذ مفصّلة مشتركة بين البعثة والجيش الوطني. وتبين جهود البعثة لنشر عنصر الشرطة بالكامل ونشر جزء من العنصر المدني في مقر القطاعات الالتزام الواضح بمشاركة البعثة في الصومال. وأعتقد أن الشراكة القوية بين الاتحاد الأفريقي والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية والأمم المتحدة، التي تعزز نقاط قوة كل منظمة، يمكن أن تكون وسيلة قوية لتقديم الدعم للعملية السياسية في الصومال.

ومن المهم إحياء وتحسين التخطيط والتنسيق المشتركين الفعالين بين البعثة والسلطات الصومالية والمؤسسات الأمنية والشركاء الدوليين ذوي الصلة. ويعتمد التنفيذ الناجح للخطة الانتقالية على التقدم المحرز في إنشاء قوات أمنية صومالية قادرة ومقبولة وخاضعة للمساءلة وبتكلفة معقولة والتي ينبغي أن تتولى تدريجياً مهمة البعثة. وبعد إعادة تشكيل البعثة إما بإخلاء مواقعها أو تسليمها إلى قوات الأمن الصومالية، فإن خطر عودة حركة الشباب إلى تلك المناطق مرتفع، مما يجعل السكان مكشوفين وعرضة للانتقام. ومن الأهمية بمكان فهم آثار إعادة التشكيل على المجتمعات وتخفيف حدتها. ويجب أن يكون التخطيط والتنفيذ الانتقاليان شاملين، ويتم تنفيذهما تنفيذا يراعي معايير حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، ويشملا الجوانب غير العسكرية، بما في ذلك من خلال تأمين سيادة القانون والخدمات الأساسية وإنشاء الإدارات المحلية. وفي الوقت نفسه، ينبغي على شركاء البلد الدوليين في مجال الأمن تعزيز جهودهم للتنسيق في دعم تدريب وبناء قدرات قوات الأمن الصومالية، بهدف بناء مؤسسات الأمن الاتحادية بما يتوافق مع هيكل الأمن الوطني التي تعد ضرورية للجهود المبذولة لتنفيذ الخطة الانتقالية التي تدعمها البعثة. وهذه الجهود باتت أكثر إلحاحا بالنظر إلى الاتجاه الأمني البالغ القلق في الصومال، وخاصة في مقديشو.

ومن بين المؤشرات الرئيسية على التقدم المحرز على الطريق الذي يسير عليه البلد نحو بناء دولة اتحادية تعمل بكامل طاقتها سيكون التحضيرات التي يقوم بها والاستعداد لانتخابات يكون فيه لكل شخص واحد صوت واحد في انتخابات ٢٠٢٠/٢٠٢١. وفي هذا الصدد، أثني على عمل اللجنة الانتخابية الوطنية المستقلة في الصومال، وأتطلع إلى اعتماد البرلمان مشروع قانون الانتخابات لتوفير

الإطار التشريعي اللازم. وأشجع الحكومة الاتحادية على إنشاء فرقة عمل اتحادية معنية بالأمن الانتخابي، تشمل جميع الكيانات ذات الصلة في أقرب وقت ممكن لضمان التخطيط والاستعداد الكافيين على الصعيد الأمني، وأدعو المجتمع الدولي إلى توفير الدعم الإضافي اللازم لضمان أن تجري العملية الانتخابية بشكل آمن وموثوق.

وأحيي الرجال والنساء الشجعان في بعثة الاتحاد الأفريقي وقوات الأمن الصومالية لجهودهم وتضحياتهم من أجل تأمين الأمن والسلام لملايين الصوماليين.

وسأكون ممتنا لو تفضلتم بتوجيه انتباه أعضاء مجلس الأمن إلى هذه الرسالة.

(توقيع) أنطونيو **غوتيريش**