AFRICAN UNION
UNION AFRICAINE
الاتحاد الأفريقي
UNIÃO AFRICANA
Addis Ababa, Ethiopia, P.O. Box: 3243 Tel.: (251-11) 5513 822 Fax: (251-11) 5519 321
Email: situationroom@africa-union.org

المنتدى الأفريقي الثاني حول إصلاح القطاع الأمني
"تعزيز الأجندة القارية للأمن والعدالة والتنمية"
أديس أبابا، إثيوبيا، 22 – 24 أكتوبر 2018

الاستنتاجات

الاستنتاجات

1. استضافت مفوضية الاتحاد الأفريقي المنتدى الأفريقي الثاني حول إصلاح القطاع الأمن يفي مقرها بأديس أبابا من 22 إلى 24 أكتوبر 2018. لقد عُقد المنتدى ضمن إطار سياسة الاتحاد الأفريقي[1] حول إصلاح القطاع الأمني بعنوان "تعزيز الأجندة القارية للأمن والعدالة والتنمية". وكان المنتدى يهدف إلى تقييم التطورات التي طرأت في مجال إصلاح القطاع الأمني في أفريقيا ورسْم طريق المضي قدماً بالنسبة للدول الأعضاء والهيئات الإقليمية والشركاء الدوليين. وكان الهدف من ذلك هو توفير منصة للحوار الشامل بغية النظر في قصص النجاح والفرص الفريدة للتعجيل بالعمل لتحقيق رؤية إسكات المدافع في أفريقيا، خاصة في ضوء التحديات الأمنية المعاصرة التي تواجه القارة.

2. حضرت المنتدى الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي، المجموعات الاقتصادية الإقليمية، الآليات الإقليمية لمنع النزاعات وإدارتها وحلها، الأمم المتحدة، أجهزة الاتحاد الأفريقي، المؤسسات المتخصصة ومنظمات المجتمع المدني. تضمنت الجلسة الافتتاحية كلمة من كل من السيدة آنا بوريلو، نائبة رئيس وفد الاتحاد الأوروبي لدى الاتحاد الأفريقي وسعادة السيد ألكسندر زويف، الأمين العام المساعد للأمم المتحدة لشؤون سيادة القانون والمؤسسات الأمنية. ألقى الكلمة الرئيسية سعادة السفير كويسي كوارتي، نائب رئيس مفوضية الاتحاد الإفريقي. كان المنتدى يتكون من حلقات نقاش بين الممارسين ومناقشات عامة حول مجموعة من المسائل المواضيعية التي سمحت للمشاركين بإجراء مناقشة مطولة ومعمقة حول تجارب الدول الأعضاء، والتفكير في العقبات السياسية والتشغيلية التي تعيق إنجاز برامج فعالة حول إصلاح القطاع الأمني، فضلا عن الفرص والحلول التي يتعين استكشافها على الصعيدين الوطني والإقليمي.

أولا – إصلاح القطاع الأمني في بناء السلام والتحولات السياسية وعمليات دعم السلام

3. انصب تركيز قوي على ضرورة الاستخدام الكامل لإصلاح القطاع الأمني باعتباره أداة رئيسية لمنع النزاعات، بما يشمل تبسيط مؤشرات إدارة القطاع الأمني في نظم الإنذار المبكر للنزاعات على الصعيدين القاري والإقليمي.

4. لا تزال ثمة مواطن ضعف في تبسيط إصلاح القطاع الأمني في إطار جهود الوساطة في النزاعات وتسويتها، بما في ذلك غياب آليات لضمان تنفيذ أحكام نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج المنصوص عليها في اتفاقيات إصلاح القطاع الأمني في الوقت المناسب وبفعالية. وقد أدى ذلك في كثير من الأحيان إلى العودة إلى العنف كما اعترفت بذلك خارطة الطريق الرئيسية للاتحاد الأفريقي بشأن الخطوات العملية لإسكات البنادق في أفريقيا بحلول 2020. وتتطلب معالجة هذه الثغرات مشاركة ثابتة من جانب أجهزة صنع السياسة الإقليمية والقارية، بما في ذلك مجلس السلم والأمن، وكذلك الدعم من الشركاء الدوليين لسد النقص في القدرات في هذا الصدد. وفي هذا السياق، أشار المنتدى إلى مقرري[2] مؤتمر الاتحاد بشأن إنشاء مركز الاتحاد الأفريقي لإعادة الإعمار والتنمية في مرحلة ما بعد النزاع في جمهورية

---

[1] المعتمدة بموجب المقرر *Assembly/AU/Dec.472(XX) الصادر عن الدورة العادية العشرين لمؤتمر الاتحاد الأفريقي في يناير 2013*

[2] مقرري المؤتمر *Assembly/AU/Dec.351(XVI) و Assembly/AU /Dec.710(XXXI) المعتمدين خلال الدورتين العاديتين السادسة عشرة والحادية والثلاثين لمؤتمر الاتحاد في 201 و2018، على التوالي*

مصر العربية. ويتوقع من المركز أن يضطلع بمهمة التوجيه وتقديم الدعم في تنفيذ البرامج تمشيا مع سياسة الاتحاد الأفريقي حول إعادة الإعمار والتنمية في مرحلة ما بعد النزاع[3].

5. إن الطابع المعقد للبيئات التي يتم فيها نشر عمليات دعم السلام يتطلب من هذه العمليات أن تقوم بتوجيه نشط لبرامج إصلاح القطاع الأمني والإشراف عليها وتنسيقها بالتعاون الوثيق مع الدولة المضيفة. وهذا عامل رئيسي في تمكينها من الاضطلاع بمهامها بفعالية وتسليم مسؤوليات الأمن في الوقت المناسب إلى الدولة المضيفة. وفي هذا الصدد تم الإقرار بضرورة تعزيز وتنسيق قدرات ومهام إصلاح القطاع الأمني في عمليات دعم السلام عند صياغة مفاهيم عمليات دعم السلام ومراجعتها. ويأتي ذلك بالإضافة إلى تعزيز التنسيق على المستويين الاستراتيجي والميداني بين الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة في مجالي إصلاح القطاع الأمني ونزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج.

ثانيا – الرقابة الوطنية على القطاع الأمني: دور السلطة التنفيذية والبرلمان والمجتمع المدني

6. تم التشديد على المشاركة الكاملة من جانب السلطة التنفيذية والبرلمان والمجتمع المدني كجزء لا يتجزأ من تعزيز الملكية الكاملة لعمليات إصلاح القطاع الأمني الوطني. كما أن الالتزام على أعلى مستويات السلطة التنفيذية، بما في ذلك رؤساء الدول باعتبارهم قادة أعلى لمؤسسات الأمن القومي، أمر أساسي لضمان مصداقية آليات الرقابة.

7. على الرغم من أن أهمية دور المجتمع المدني في تعاونه مع القطاع الأمني معترف بها في إطار عمل الاتحاد الأفريقي لإصلاح القطاع الأمني[4]، فإن الثقة المتبادلة بين منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الأمنية تحتاج إلى التغذية من أجل ضمان المشاركة الفعالة والمتسقة، بما في ذلك ما يتجاوز جهود كسب التأييد. إن الدول الأعضاء التي تقوم بإصلاح القطاع الأمني مشجعة على تطوير استراتيجيات التواصل لضمان تدفق المعلومات بين المؤسسات الوطنية ذات الصلة ووسائط الإعلام والجمهور الأوسع. كما أن مفوضية الاتحاد الإفريقي مشجعة على تعزيز معرفة وسائل الإعلام وقدراتها، من خلال الشبكات والمنصات ذات الصلة للإعلام والصحفيين.

8. إن طرائق التفاعل بين المؤسسات الأمنية ومنظمات المجتمع المدني تتطلب هي الأخرى المزيد من التطوير، بالتأسيس على التجارب البارزة لبعض الدول الأعضاء. وفي هذا الصدد، يجب تعزيز دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي للاتحاد الأفريقي لتسهيل بناء القدرات ومشاركة منظمات المجتمع المدني في إصلاح القطاع الأمني.

9. يشكل بناء القدرات شرطا مسبقا لتمكين البرلمانيين من الاضطلاع بولايتهم في الرقابة على المؤسسات الأمنية وإدارتها. كما ينبغي اتخاذ خطوات ملموسة على مستوى الاتحاد الإفريقي لاستكشاف دور البرلمان الأفريقي بالكامل كمدخل مهم للتواصل مع البرلمانيين وتأسيس ممارسات جيدة في هذا المجال .

10. يلزم تحسين الشفافية في قطاع الأمن دون المساس بالسرية. وفي هذا الصدد، تم التشديد على ضرورة مراجعة التشريعات والمدونات التي تحكم إفصاح المؤسسات الأمنية عن المعلومات، حسب الاقتضاء، لتحسين الشفافية والمساءلة أمام هيئات الرقابة والجمهور الأوسع.

ثالثا -صياغة سياسات واستراتيجيات الأمن القومي والأطر المعيارية ذات الصلة

---

[3] المعتمد من قبل الدورة العادية التاسعة للمجلس التنفيذي المنعقدة في يونيو 2006، وفقا لمقرر المجلس التنفيذي *EX.CL/Dec.302 (IX)*

[4] القسم حاء، الفقرات 74 -76 من إطار السياسة للاتحاد الأفريقي حول إصلاح القطاع الأمني

11. لوحظ أنه على الرغم من أن عدة دول أعضاء وضعت سياسات واستراتيجيات وأطرا معيارية، فضلا عن عمليات إصلاح القطاع الأمني، فإن تنفيذها ظل متخلفا لأسباب مختلفة، بما في ذلك الافتقار إلى الالتزام الرفيع المستوى والقيود المفروضة على الموارد. وعلى هذا النحو، تدعو الحاجة إلى أطر وطنية مراعية للسياق تضم جميع الجهات الحكومية الوطنية، بما في ذلك مراكز التميز والجامعات ومعاهد البحوث، فضلاً عن الجهات الوطنية غير الحكومية التي تسهم في الأمن. كما تم تسليط الضوء على الاعتراف المتزايد بمفهوم التهجين في القطاع الأمني. ومما له أهميته أن وضع سياسات / استراتيجيات الأمن القومي ينبغي أن يكون متبوعا بخطط عمل تُخصص لها ميزانيات.

تم بصفة خاصة تسليط الضوء على التحدي المتمثل في إصلاح القطاع الأمني في أوضاع ما بعد النزاع، مع تركيز خاص على مراعاة وجود جهات وطنية غير حكومية تقوم بتقديم خدمات الأمن على مستوى المجتمعات المحلية. وتم التأكيد على ضرورة الحوار من أجل إيجاد وسائل مستدامة لنزع سلاح تلك الجهات الفاعلة أو إعادة إدماجها في هياكل الأمن الرسمية، بما في ذلك من خلال توعية المجتمع، والتدخلات للحد من العنف المجتمعي، وبناء ثقة الجمهور في مقدمي الأمن من الدولة. إن الاتحاد الإفريقي والمجموعات الاقتصادية الإقليمية / الآليات الإقليمية والشركاء مدعوة إلى تقديم الدعم الفني اللازم لتطوير وتوضيح تدخلات في مجالي إصلاح القطاع الأمني ونزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج تكون خاصة بكل سياق.

رابعا -تعميم مراعاة المنظور الجنساني وأفضل الممارسات الجنسانية في القطاع الأمني

12. سيساهم إدماج المنظور الجنساني في المؤسسات الأمنية في بناء منظومات وطنية تكرس المساواة بين الجنسين وتستجيب لاحتياجات جميع شرائح المجتمع. ومع ذلك، لا تزال المواقف الاجتماعية والثقافية تشكل حواجز تحول دون تعزيز مشاركة المرأة في القطاع الأمني، فضلا عن دورها كجهة رئيسية في إرشاد وتوجيه الإصلاحات. وعلى هذا النحو، تعتبر الدعوة والتثقيف والتدريب لتبديد المفاهيم الخاطئة والمواقف السلبية أمورا مطلوبة على جميع المستويات الاجتماعية والسياسية، بما في ذلك في التعليم العالي. وينبغي مواصلة تعزيز إدماج المنظور الجنساني بناء على تحليل السياقات المحلية، وبهدف تنفيذ نهج تدريجية وثابتة نحو تحقيق المساواة بين الجنسين تمشيا مع مواثيق الاتحاد الأفريقي[5]

خامسا -مراجعات الإنفاق العام على القطاع الأمني

13. تعد مراجعات الإنفاق العام أداة مسألة هامة لتحليل منهجي للقدرة على تحمل التكاليف المترتبة على استراتيجيات الإصلاح وتخطيط البرامج. وهي عنصر أساسي في جهود إصلاح القطاع الأمني، وتساهم في وضع السياسات وتوفير خيارات للقرارات التشغيلية في المؤسسات الأمنية. تعتبر مسألة توفير الموارد أمرًا ضروريًا عند وضع الاستراتيجيات والخطط، نظرًا لأن القدرة على تحمل التكاليف واستدامة عملية إصلاح القطاع الأمني أمر جوهري لجدوى هذه العملية.

14. تساهم مراجعات الإنفاق العام أيضا في تعزيز الشفافية والمساءلة في القطاع الأمني، مما يتيح فرصة لإشراك منظمات المجتمع المدني والبرلمانات وهيئات الرقابة الأخرى من خلال المشاورات العملية.

سادسا -الشراكات المتعددة الأطراف والثنائية وتنسيق دعم إصلاح القطاع الأمني

[5] بما في ذلك ، على سبيل المثال لا الحصر ، الإعلان الرسمي بشأن المساواة بين الجنسين في أفريقيا، الذي اعتمدته الدورة العادية الثالثة لمؤتمر الاتحاد في يوليو 2004 [*Assembly/AU/Decl.12 (III) Rev.1*]

15. تظل الشراكات الثنائية والمتعددة الأطراف بشأن إصلاح قطاع الأمن ضرورية، ولقد ساهمت مساهمة كبيرة في التقدم المحرز في جميع أنحاء القارة. ومع ذلك، فعدم التطابق بين الأولويات الوطنية والدعم المقدم لا يزال قائما. وتشمل التحديات في هذا الصدد ضعف التنسيق بين مقدمي المساعدة، وضعف هياكل وقدرات التنسيق الوطنية، والأولويات المحددة خارجيا. تتطلب معالجة هذه الثغرات، من بين أمور أخرى، إجراء مشاورات أوثق وتحليل مشترك في جميع مراحل تصميم وتنفيذ إصلاح القطاع الأمني.

16. يتعين على مجموعة أصدقاء إصلاح القطاع الأمني التابعة للأمم المتحدة مواصلة توعية الشركاء الدوليين من أجل تبني الشراكات الحقيقية التي ترتكز على مبادئ الملكية والقيادة الوطنية. يجب أن يعترف الشركاء الدوليون بأن نجاح برامج إصلاح القطاع الأمني يتطلب التزامهم على المدى الطويل وتركيزا أكبر على الإجراءات التي تضمن مكاسب مستدامة، بما في ذلك تنمية قدرات الهياكل المؤسسية المشروعة. كما أن المجموعة مدعوة إلى تسهيل الحوار من أجل ضمان شفافية أكبر في المساعدات الثنائية والمتعددة الأطراف المقدمة للقطاع الأمني، بما في ذلك تمويل إصلاح القطاع الأمني من خلال المساعدات الإنمائية الخارجية.

17. طُلب من الاتحاد الأفريقي تقديم المزيد من المساعدة للدول الأعضاء من أجل تعزيز القدرات الوطنية على تصميم عمليات إصلاح القطاع الأمني وتنفيذها وتنسيقها وتقييمها. هذا بالإضافة إلى الدعوة لتلبية احتياجات الدول الأعضاء على المستويات الدولية بالتعاون الوثيق مع المجموعات الاقتصادية الإقليمية / الآليات الإقليمية. وفي هذا الصدد، لقي الاقتراح المتعلق بإنشاء لجنة تسيير للاتحاد الأفريقي معنية بإصلاح القطاع الأمني ترحيبا كبيرا باعتباره إجراء هاما لتعزيز الحوار وتبادل المعلومات والتنسيق بين الاتحاد الأفريقي والمجموعات الاقتصادية الإقليمية / الآليات الإقليمية والأمم المتحدة والشركاء الدوليين. وطُلب من المفوضية أن تعمم مشروع مفهوم لجنة التسيير" للحصول على مدخلات إضافية من أجل تحسين عضويتها وشموليتها وطرائق عملها. كما طُلب من المفوضية تفعيل هذه المنصة الهامة في أقرب وقت ممكن.

18. رحب المنتدى أيضا بمشروع خطة الاتحاد الأفريقي الاستراتيجية لثلاث سنوات حول إصلاح القطاع الأمني التي قدمتها مفوضية الاتحاد الإفريقي، حيث سلط الضوء على أنه يوفر إطارا شاملا ومتكاملا لدعم الدول الأعضاء في تنفيذ إطار سياسة الاتحاد الإفريقي حول إصلاح القطاع الأمني. وطُلب من المفوضية أن تدمج في الخطة نقاط العمل والتوصيات المقدمة في المنتدى. كما تم تشجيع الشركاء الدوليين على المساهمة في تنفيذها.

سابعا -إصلاحات الدفاع والشرطة والعدالة الجنائية[6] في منع النزاعات وأوضاع ما بعد النزاع

19. لا يزال يطغى على الخطاب الحالي حول إصلاح القطاع الأمني تركيز عسكري ولا يوفر ما يكفي لإصلاح العدالة الجنائية والشرطة. وينبغي أن تظل الشرطة، من جانبها، دينامية للتكيف مع النماذج ومواطن الضعف الجديدة التي تفرزها التطورات الأمنية الإقليمية والعالمية والتهديدات الناشئة. يعتبر إصلاح نظام الشرطة والعدالة شرطا مسبقا لتحقيق سلام مستدام، وهو أحد مطالب السكان المحليين.

[6] يوفر القسم 4 من إطار سياسة الاتحاد الإفريقي بشأن إصلاح القطاع الأمني تعريفًا شاملاً للقطاع الأمني بأنه "أفراد ومجموعات ومؤسسات مسؤولة عن توفير وإدارة ومراقبة الأمن للأشخاص والدولة". وتشمل هذه الكيانات المؤسسات الأمنية الأساسية، ومؤسسات المخابرات والأمن المتخصصة ، وهيئات الرقابة والإدارة العامة ، ووحدت والطوارئ. المدنية والهيئات الأمنية من غير الحكومات.

وعليه، ينبغي أن تتطور أنشطة الشرطة نحو نموذج للأمن البشري[7] واحترام حقوق الإنسان، بما في ذلك إنشاء آليات وقنوات اتصال لتغيير صورة الشرطة.

20. ومع ذلك، تتأثر نظم العدالة ذات الفعالية والكفاءة بمشاكل مثل الفساد، والنقص في القدرات، وغموض الخط الفاصل بين مهام الجيش وأدوار والشرطة. ويزيد ذلك من عمق الهوة بين الشرطة والمواطنين ويساهم في تكاثر مقدمي الخدمات الأمنية من غير الحكومات. وهذا يستلزم تحديدا واضحا للخط الفاصل بين مهام الجيش والشرطة. كان من المسلم به عموما أن إدارة الأمن الداخلي تقع في المقام الأول على عاتق الشرطة. ومع ذلك، وحيث يكون للتهديد الداخلي طابعا عسكريا، يجب أن يتم النشر العسكري الداخلي بناء على قرار من السلطة التنفيذية، وبالتشاور مع الهيئات التشريعية الوطنية ذات الصلة، بما يتماشى مع الأطر القانونية ذات الصلة.

ثامنا- إصلاح الاستخبارات في ضوء بيئة أمنية متغيرة

21. يعتبر إصلاح مؤسسات الاستخبارات أمرا ضروريا لتمكينها من التعامل مع التحول النموذجي الذي يتطور من أجهزة استخباراتية تركز على الدولة إلى خدمات تركز على الشعوب عبر الحدود وعلى الأمن البشري. يأتي ذلك في ضوء التهديد المتزايد المتمثل في الإرهاب والجرائم عبر الوطنية. ساعد التعاون الاستخباراتي بين أجهزة الاستخبارات الأفريقية في هذا التحول في النموذج حيث طورت الدول الأعضاء فهما ونُهجا مشتركة في الاستجابة للتهديدات الناشئ.

22. في هذا الصدد، تم الاعتراف بالدور الإيجابي للهيئات والمنصات الإقليمية، مثل لجنة أجهزة الأمن والاستخبارات في أفريقيا، وآلية الاتحاد الأفريقي للتعاون في مجال الشرطة، والمركز الأفريقي للدراسات والبحوث المتعلقة بالإرهاب، فضلا عن عمليتي نواكشوط وجيبوتي من أجل تعزيز التعاون الأمني وتفعيل المنظومة الأفريقية للسلم والأمن في منطقة الساحل والقرن الإفريقي. وقد لقيت هذه الهيئات والآليات كذلك مزيدا من التشجيع على التركيز على بناء القدرات المؤسسية للدول الأعضاء للمساهمة في تفعيلها وعملياتها الإصلاحية بما يتماشى مع مبادئ إطار سياسة الاتحاد الإفريقي بشأن إصلاح القطاع الأمني.

تاسعا -الرقابة على الشركات العسكرية والأمنية الخاصة

23. أُحيط علما بالصكوك والعمليات على الصعيد العالمي، بما في ذلك على مستوى مجلس حقوق الإنسان للأمم المتحدة، بهدف معالجة اهتمامات حقوق الإنسان التي يثيرها توسع الصناعة العسكرية والأمنية الخاصة. ودعيت الدول الأعضاء إلى ممارسة سيطرة فعالة على الشركات العسكرية والأمنية الخاصة العاملة في أراضيها. كما تم تسليط الضوء على الحاجة إلى اتخاذ إجراءات منسقة بين الدول الأعضاء للتعامل مع الشركات العسكرية والأمنية الخاصة العاملة في أعالي البحار. وأثيرت اهتمامات أخرى بشأن تسليح الشركات العسكرية والأمنية الخاصة وما يتصل بذلك من السيطرة والنفوذ الأجنبيين. تم توجيه نداءات عاجلة إلى الهيئات وأجهزة صنع القرار ذات الصلة في الاتحاد الأفريقي لتتولى القيادة في وضع أطر وتوجيهات قارية لتنظيم الشركات العسكرية والأمنية الخاصة وممارسة الرقابة عليها.

24. تم أيضا الإعراب عن القلق إزاء استمرار استخدام الجهات الفاعلة المسلحة غير الحكومية في ارتكاب أعمال تخريبية ضد الدول الأعضاء وضرورة أن تتعامل أجهزة السياسة للاتحاد الأفريقي مع هذه الإجراءات، بما في ذلك في إطار اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لعام 1977 من أجل القضاء على

[7] إن مفهوم الأمن البشري مبين في الفقرة 6 من الإعلان الرسمي حول سياسة أفريقية مشتركة للدفاع والأمن، التي اعتمدتها الدورة الاستثنائية لمؤتمر الاتحاد في 2004. وقد تم تطوير هذا المفهوم في إطار سياسة الاتحاد الإفريقي. حول إصلاح القطاع الأمني.

الارتزاق في أفريقيا. وفي هذا الصدد، صدرت توصية صارمة باتخاذ خطوات لمراجعة الاتفاقية وتكييفها مع البيئة الأمنية الحالية، وكذلك لتعزيز الآليات لرصد تنفيذها.