

Distr.: General
9 August 2021
Arabic
Original: English



رسالة مؤرخة 6 آب/أغسطس 2021 موجهة من الأمين العام إلى رئيس مجلس الأمن

يشرفني أن أشير إلى قرار مجلس الأمن 2542 (2020) المؤرخ 15 أيلول/سبتمبر 2020 الذي طلب فيه المجلس إلي أن أجري استعراضا استراتيجيا مستقلا لبعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا. وأكد المجلس أيضا الاستعراض الاستراتيجي المستقل في قراره 2570 (2021) المؤرخ 16 نيسان/أبريل 2021، وطلب أن يضع الاستعراض في الاعتبار أيضا عنصر البعثة الخاص برصد وقف إطلاق النار. واستجابة لذلك، قمت بتعيين ممثلي الخاص السابق لوسط أفريقيا، عبد الله باثيلي (السنغال)، خبيرا مستقلا ورئيس فريق لأغراض الاستعراض الاستراتيجي المستقل. ومن خلال هذه الرسالة، أحيل إلى مجلس الأمن التقرير المتعلق بالاستعراض الاستراتيجي المستقل للبعثة (انظر المرفق) مشفوعا بملاحظات.

النتائج والتوصيات الرئيسية المنبثقة عن الاستعراض الاستراتيجي المستقل

يلاحظ في التقرير المتعلق بالاستعراض الاستراتيجي المستقل أن البعثة أحرزت، بدعم من المجتمع الدولي، تقدما ملحوظا في دعم الجهات الفاعلة الليبية من أجل استئناف العملية السياسية، بما في ذلك الحوار بشأن المسائل الأمنية والاقتصادية الحاسمة الأهمية. ويلاحظ الخبير المستقل، بناء على المشاورات مع الجهات الفاعلة الليبية والدول الأعضاء ذات الصلة، أن الأمم المتحدة يعترف بها بوصفها جهة فاعلة محايدة وذات مصداقية. ومع وضع التحديات الكبيرة التي تواجه مسارات الحوار بين الليبيين في الاعتبار، إلى جانب الانقسامات المتواصلة التي يشهدها البلد، يوجه الخبير المستقل النظر إلى الجمود المتزايد المسجل على كل من المسار السياسي والأمني والاقتصادي. ويحث البعثة على أن تكتف المساعي الحميدة وجهود الوساطة التي تبذلها لتنشيط مختلف عمليات الحوار ودعم ليبيا في إجراء انتخابات سلمية ذات مصداقية وفي حينها.

وعلاوة على ذلك، شمل الاستعراض تقييما لأداء البعثة بعد التعديل الذي أدخل على هيكل البعثة ونقل مكتب رئيس البعثة إلى جنيف. وفي هذا الصدد، يلاحظ الخبير المستقل أن الهيكل الجديد أدى، عن غير قصد، إلى إضعاف قدرات البعثة المتصلة ببذل المساعي الحميدة والوساطة والتنسيق. ويلاحظ أيضا أن الظروف قد تغيرت منذ اتخاذ قرار تغيير الهيكل.

ويوصي الخبير المستقل بنقل رئيس البعثة إلى طرابلس، كما يبرز الحاجة المستمرة إلى التواصل مع الدول الأعضاء ذات الصلة وتعزيز التواصل أكثر مع بلدان الجوار. ويوصي أيضا بأن تعود البعثة إلى



العمل بتشكيلتها السابقة التي كان الممثل الخاص يتلقى في إطارها الدعم من قبل نائبين للممثل الخاص (أحدهما للشؤون السياسية والآخر يعمل بصفة المنسق المقيم ومنسق الشؤون الإنسانية).

ويلاحظ الخبير المستقل، في معرض تقييم القدرات الحالية للبعثة واحتياجاتها لما قبل الانتخابات الوطنية المرتقب إجراؤها في 24 كانون الأول/ديسمبر 2021، وجود قيود كبيرة تتصل بملاك الموظفين والميزانية وأماكن الإقامة. ويلاحظ في هذا الصدد أنه أبرز الأثر الكبير الذي خلفه تجميد التوظيف على قدرة البعثة على كفالة توفير القدرات اللازمة من الموظفين للوفاء بولايتها. ويوصي الخبير المستقل بأن تتسق إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام عملية فورية لتوفير قدرات احتياطية من أجل تعزيز البعثة من حيث ملاك الموظفين والخبرة الفنية في مجالات محددة وقدرات التنسيق. ويدعو أيضا إلى نشر مستشارين لشؤون حماية الأطفال والنساء بسرعة.

وفيما يتعلق بوجود البعثة، يرحب الخبير المستقل بعودة البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري إلى ليبيا ابتداء من كانون الثاني/يناير 2021. حيث أن معظم موظفي البعثة والفريق القطري كانوا قد نقلوا مؤقتا إلى تونس العاصمة في عام 2019 بسبب الأعمال العدائية. وفي هذا الصدد، يتفق الخبير المستقل مع الأمم المتحدة فيما تعزّم القيام به من توسيع تدريجي لوجودها في الأجزاء الشرقية والجنوبية من البلد.

ويوصي الخبير المستقل، اعتبارا لضيق المساحة في مجمع البعثة في طرابلس الناتج عن الحاجة إلى استيعاب فريق الأمم المتحدة القطري لأن الأماكن المخصصة له سابقا لا توفر القدر الكافي من الأمن، بأن ينقل مؤقتا إلى تونس العاصمة الموظفون الذين لهم تفاعلات محدودة مع الجهات الفاعلة الليبية (من موظفي البعثة والفريق القطري على حد سواء). فمن شأن ذلك أيضا أن يتيح نشر مراقبي وقف إطلاق النار على وجه السرعة.

وفيما يتعلق بمسألة التكامل، يبرز الخبير المستقل أن التنسيق والتآزر بين عمل البعثة والفريق القطري شهدا تحسنا. ويوصي ببذل جهود إضافية لضمان التكامل بين مختلف مسارات عملهما.

واستشرافا للمستقبل، يلاحظ الخبير المستقل أن أولويات البعثة وقدراتها الموازية لها سيتعين تنقيحها بعد انتخاب السلطات الليبية الجديدة. ولذلك فإنه يوصي بإجراء استعراض استراتيجي وإعادة تقييم للاحتياجات من الموظفين بعد الانتخابات لضمان التوافق مع الأولويات الوطنية الجديدة.

ملاحظات

بعد استعراض التقرير، أؤيد التوصيات المنبثقة عن الاستعراض الاستراتيجي المستقل للبعثة.

وحيث إن ليبيا تقف في منعطف حاسم، تتيح هذه التوصيات فرصة لعكس المسار وتعزيز العملية السياسية وما يجري في إطارها من حوارات أمنية واقتصادية مترابطة في ليبيا.

وعلاوة على ذلك، تثبت نتائج الاستعراض الدور الحاسم للأمم المتحدة في المساعدة على تسوية النزاعات عن طريق الوساطة. وستكثف البعثة جهودها دعما للوساطة بين الجهات الفاعلة الليبية، وستواصل في الوقت نفسه التواصل، على الخصوص، مع بلدان الجوار وأيضا مع أعضاء مجلس الأمن والدول الأعضاء ذات الصلة والمنظمات الإقليمية. وفي هذا الصدد، يعد دور المجتمع الدولي في تهيئة بيئة تمكينية - بما في ذلك من خلال احترام حظر توريد الأسلحة - دورا حيويا.

ولتزويد البعثة بما يلزم من الموارد والقدرات والدعم أهمية حيوية من أجل تمكينها من الوفاء بولايتها ومواصلة الاضطلاع بدور حاسم في الدفع بعملية سياسية شاملة للجميع وبالحوار الأمني والاقتصادي، والإسهام في تنفيذ اتفاق وقف إطلاق النار، وتقديم الدعم للمؤسسات الليبية الرئيسية، من بين مهام أخرى مسندة إليها.

وألأحظ، مع وضع تطور الحالة على أرض الواقع في الاعتبار، أنه ينبغي تمحيص اختيار توقيت إعادة البعثة إلى تشكيلتها السابقة بعناية.

وأود أن أعتنم هذه الفرصة لأشكر السيد باثيلي لإجرائه مشاورات مكثفة خلال الاستعراض ولما قدمه من ملاحظات وتوصيات سديدة. وأود أيضا أن أعتنم هذه الفرصة لأشكر البعثة وجميع كيانات منظومة الأمم المتحدة في ليبيا على ما تبذله من جهود متواصلة لمساعدة الشعب الليبي في سعيه إلى الوحدة والسلام والاستقرار والازدهار.

وأرجو ممتنا تعميم هذه الرسالة ومرفقها على أعضاء مجلس الأمن.

(توقيع) أنطونيو غوتيريش

المرفق

التقرير المتعلق بالاستعراض الاستراتيجي المستقل لبعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا

أولا - المعلومات الأساسية والأهداف

- 1 - طلب مجلس الأمن، في قراره 2542 (2020) المؤرخ 15 أيلول/سبتمبر 2020، إلى الأمين العام أن يجري استعراضا استراتيجيا مستقلا لبعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا وأن يبلغ مجلس الأمن بنتائجه في أجل أقصاه 31 تموز/يوليه 2021. واستجابة لذلك، قام الأمين العام بتعيين ممثله الخاص السابق لوسط أفريقيا، عبد الله باثيلي (السنغال)، خبيرا مستقلا ورئيس فريق لأغراض الاستعراض الاستراتيجي المستقل للبعثة.
- 2 - والهدف من الاستعراض الاستراتيجي المستقل هو توفير تقييم وتقديم توصيات لتحسين كفاءة البعثة من حيث هيكلها العام، وترتيبها للأولويات في الاضطلاع بالمهام، والقدرة والفعالية على مستوى الملاك الوظيفي في البعثة، بما في ذلك فيما يتعلق بالوساطة وإدارة عملية السلام. وقد وضع الاستعراض أيضا في الاعتبار عنصر البعثة الخاص برصد وقف إطلاق النار، على النحو الذي طلبه مجلس الأمن في قراره 2570 (2021) المؤرخ 16 نيسان/أبريل 2021.
- 3 - ويُذكر أن مجلس الأمن كان قد أعاد تشكيل هيكل البعثة، عملا بالقرار 2542 (2020)، حيث وُلّي مبعوث خاص للأمين العام المسؤولية عن القيادة العامة للبعثة، مع التركيز بوجه خاص على بذل المساعي الحميدة والوساطة لدى الجهات الفاعلة الليبية والدولية، وكُلف أمين عام مساعد ومنسق للبعثة، مسؤول أمام المبعوث الخاص، بعمليات البعثة وإدارتها اليومية، وأسندت للأمين عام مساعد مهمة المنسق المقيم ومنسق الشؤون الإنسانية.
- 4 - وقد قدم كبار ممثلي كيانات الأمم المتحدة التالية الدعم إلى الخبير المستقل ورئيس الفريق في إجراء الاستعراض الاستراتيجي المستقل: إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام؛ وإدارة الدعم العملياتي؛ وإدارة عمليات حفظ السلام؛ وإدارة شؤون السلامة والأمن؛ ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان؛ وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب تنسيق التنمية كممثلين عن المنظومة الإنمائية؛ ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، كممثلة لمنظومة المساعدة الإنسانية؛ ومكتب الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالعنف الجنسي في حالات النزاع.

ثانيا - نطاق الاستعراض الاستراتيجي المستقل لبعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا

- 5 - روعيت العناصر التالية في الاستعراض الاستراتيجي المستقل: (أ) السياق القطري، مع التركيز على العقبات الرئيسية التي تحول دون تسوية النزاع في ليبيا، والديناميات السياسية والأمنية والاقتصادية والإنسانية على كل من الصعيد الوطني والإقليمي والدولي؛ (ب) التقدم المحرز في كل من المسارات السياسي والأمني والاقتصادي والمتعلق بحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، والتحديات التي تواجه كلا منها؛ (ج) حالة آلية رصد وقف إطلاق النار التي يقودها الليبيون ويتولون زمام أمورها وعنصر البعثة الخاص برصد وقف إطلاق النار؛ (د) كفاءة وفعالية البعثة من حيث هيكلها العام وملاك موظفيها وقدراتها.

- 6 - واسترشد في بلورة النتائج والتوصيات الواردة في هذا التقرير بما يلي:
- (أ) ورقة أعدتها البعثة ترسم رؤيتها بشأن أولوياتها وتحدياتها الرئيسية؛
- (ب) استعراض مستندي بالاستعانة بمدخلات من كيانات الأمم المتحدة ذات الصلة؛
- (ج) جلسة لاستشارة الأفكار مع خبراء خارجيين يسرها منتدى منع النزاعات وتعزيز السلام؛
- (د) مشاورات مع الدول الأعضاء ذات الصلة، بما في ذلك أعضاء مجلس الأمن وبلدان الجوار، ومع المشاركين في عملية برلين، والمنظمات الإقليمية، وكيانات الأمم المتحدة ذات الصلة، وممثلي المجتمع المدني؛
- (هـ) دراسة استقصائية لموظفي الأمم المتحدة دون كشف هويتهم (بمن فيهم موظفو البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري وموظفون في المقر) ولأصحاب المصلحة الخارجيين تناولت أولويات البعثة والتحديات الرئيسية التي تواجهها؛
- (و) بعثة تقييم استراتيجي إلى تونس وليبيا، في الفترة من 27 حزيران/يونيه إلى 8 تموز/يوليه 2021، للتشاور مع السلطات الليبية والأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني وأصحاب المصلحة الآخرين ذوي الصلة، ومع قيادة البعثة وموظفيها وفريق الأمم المتحدة القطري.
- 7 - وقدمت كيانات الأمم المتحدة المشاركة المدخلات وأسدت مشورة الخبراء إلى الخبير المستقل ورئيس الفريق لأغراض الاستعراض الاستراتيجي المستقل. وتلقى السيد باثيلي، إضافة إلى ذلك، مدخلات خطية من الكيانات ذات الصلة التي شاركت في الاستعراض. ومع أنه استعين في الاستعراض بإسهامات من جهات مختلفة من أصحاب المصلحة، إلا أن النتائج والتوصيات المقدمة في هذا التقرير تجسد التقييم الخاص برئيس الفريق وتوصياته بشأن سبل المضي قدماً.

ثالثاً - الحالة في ليبيا

- 8 - منذ عقد مؤتمر برلين المعني بليبيا في 19 كانون الثاني/يناير 2020 وما نشأ عنه من تعبئة للمجتمع الدولي، أحرز تقدم ملحوظ نحو استئناف عملية سياسية شاملة للجميع تهدف إلى إعادة إرساء السلام والأمن في ليبيا. فقد أسفر المؤتمر عن اتفاق بشأن إنشاء لجنة المتابعة الدولية المعنية بليبيا وخطة تنفيذية لبعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا. وفي 12 شباط/فبراير 2020، أيد مجلس الأمن، في قراره 2510 (2020)، استنتاجات مؤتمر برلين المعني بليبيا.
- 9 - وفي كانون الثاني/يناير 2020، أطلقت البعثة عملية حوار بين الليبيين تركز على كل من المسار السياسي والأمني والاقتصادي. ويأتي إرساء المسارات الثلاثة - إلى جانب مسار شامل ينصب على حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني - نتيجة للتسليم بأن الأبعاد المختلفة للنزاع في ليبيا تتعزز بشكل متبادل، وبأنه يجب بالتالي التصدي لها بالتوازي.
- 10 - وفي 23 تشرين الأول/أكتوبر 2020، وعلى إثر حوار يسرته البعثة لأغراض التمكين من إرساء الاستقرار والأمن والوحدة الوطنية في صفوف الأطراف الليبية، تم التوقيع على اتفاق لوقف دائم لإطلاق النار في جميع أنحاء البلد بين وفدي اللجنة العسكرية المشتركة 5+5 في جنيف. وينص هذا الاتفاق على إخلاء جميع خطوط التماس من الوحدات العسكرية والمجموعات المسلحة وخروج جميع المرتزقة والمقاتلين

الأجانب من الأراضي الليبية. ويدعو أيضا إلى إنشاء آلية لرصد وقف إطلاق النار يقودها الليبيون ويتولون زمام أمورها.

11 - وتحقيقا لهذه الغاية، وافق مجلس الأمن بالإجماع في قراره 2570 (2021) على اقتراح قدمه الأمين العام بشأن عنصر خاص بالبعثة لرصد وقف إطلاق النار (انظر S/2021/281 و S/2021/353). ومن خلال العمل بالتنسيق الوثيق مع اللجنة العسكرية المشتركة 5+5، سيقوم عنصر البعثة لرصد وقف إطلاق النار، في جملة أمور، بدعم الأطراف الليبية والاضطلاع برصد محايد لتنفيذ أحكام محددة من اتفاق وقف إطلاق النار.

12 - وخلال مرحلة بدء التشغيل، من المتوقع أن تنشر الأمم المتحدة فريقا أوليا يتألف من 10 مراقبين سيعملون جنبا إلى جنب مع النظراء الغربيين والشرقيين في اللجنة العسكرية المشتركة 5+5 لرصد تنفيذ الأطراف لأحكام محددة من اتفاق وقف إطلاق النار. وسيكون مقر هذا الوجود المتقدم في طرابلس إلى حين الانتهاء من ترتيبات الدعم الأمني واللوجستي وغيرها من ترتيبات الدعم المقدمة من البعثة في سرت، حيث سيتم آنذاك نشر 60 مراقبا على الأكثر في سرت.

13 - وعلى الواجهة السياسية، وافق ملتقى الحوار السياسي الليبي الذي تيسره البعثة على خريطة طريق بعنوان "المرحلة التحضيرية لإيجاد حل شامل" في تشرين الثاني/نوفمبر 2020. وخريطة الطريق هذه التي لقيت ترحيبا واسعا تمهد الطريق لإجراء انتخابات رئاسية وبرلمانية في 24 كانون الأول/ديسمبر 2021 كوسيلة لتجديد الشرعية الديمقراطية للمؤسسات الليبية وإنهاء الفترة الانتقالية. وأتت خريطة الطريق تكملة للاتفاق السياسي الليبي وهي تحدد المبادئ والأهداف العامة التي سيسترشد بها في الفترة الانتقالية في ظل مؤسسات موحدة أعيد تشكيلها، والأطر الزمنية الرئيسية اللازمة لكي يقر مجلس النواب السلطة التنفيذية الجديدة.

14 - ويجدر بالإشارة إلى أن 17 امرأة يشاركن في ملتقى الحوار السياسي الليبي - أي ما يمثل 20 في المائة من مجموع المشاركين البالغ عددهم 75 مشاركا. ومع أن عدد النساء لا يزال غير كاف، إلا أنه يشكل زيادة كبيرة مقارنة بعمليات الحوار السياسي السابقة في ليبيا. ولا يزال يتعين اتباع نهج مماثل شامل للجميع على المسارين العسكري والأمني.

15 - وفي آذار/مارس 2021، أنشئت لأول مرة منذ عام 2014 حكومة موحدة هي حكومة الوحدة الوطنية، بعد أن أقرها مجلس النواب في جلسة عقدت في سرت حضرها أكثر من ثلثي مجموع الأعضاء. واعترف كل من حكومة الوفاق الوطني المعترف بها دوليا والحكومة في الشرق بشرعية حكومة الوحدة الوطنية وسلمتا السلطة سلميا. وشكل ذلك معلمة هامة على طريق توحيد المؤسسات الليبية.

16 - وفي حين يشكل إنشاء حكومة وحدة وطنية مؤقتة تطورا يبعث على التشجيع، إلا أن التعاون السياسي بين المؤسسات لا يزال منعزلا. ولا تزال سلطة رئيس الحكومة ضعيفة في أجزاء من البلد، بما في ذلك في الشرق. وفي الوقت نفسه، يظل تضارب الرؤى المتوخى أن يحققها البلد في قلب النزاع في ليبيا.

17 - وعلى المسار الاقتصادي، باشرت البعثة حوارا اقتصاديا بين الليبيين في أوائل عام 2020. وأسفر الحوار عن توحيد سعر الصرف، وتنشيط مجلس إدارة مصرف ليبيا المركزي، وإنهاء عملية مراجعة حسابات دولية يسرتها البعثة لفرعي المصرف المركزي بهدف إعادة توحيدهما في نهاية المطاف.

18 - وفي الأشهر الأخيرة، تعطل بشكل ملحوظ التقدم على الجبهات السياسية والأمنية والاقتصادية. فعلى الواجهة السياسية، لم يتمكن أعضاء ملتقى الحوار السياسي الليبي من التوصل إلى توافق في الآراء بشأن الأساس الدستوري والقانوني الكفيل بإتاحة إجراء الانتخابات في حينها في 24 كانون الأول/ديسمبر 2021. ولم يفلح مجلس النواب من جهته، وهو الهيئة المكلفة بتوضيح الأساس الدستوري للانتخابات بالتشاور مع المجلس الأعلى للدولة، في الوفاء بالتزاماته. ونتيجة لذلك، أجلت المفوضية الوطنية العليا للانتخابات الموعد النهائي لتوضيح الإطار القانوني للانتخابات من 1 تموز/يوليه إلى 1 آب/أغسطس. ومع ذلك، وعلى الرغم من التحديات التي تعترض التوصل إلى اتفاق بشأن الإطار الدستوري والقانوني للانتخابات، يعمل الليبيون بشكل منسق على الدفع قدماً في اتجاه إجراء الانتخابات. أما على صعيد مجلس الأمن والدول الأعضاء ذات الصلة فالآراء موحدة بشأن الانتخابات التي يجب أن تجرى في 24 كانون الأول/ديسمبر 2021، كما تم تأكيد ذلك مجدداً في مؤتمر برلين الذي عقد في 23 حزيران/يونيه 2021 وجلسة مجلس الأمن المعقودة على مستوى الوزراء بشأن ليبيا في 15 تموز/يوليه 2021.

19 - غير أنه في الوقت نفسه، يسود استقطاب سياسي بشكل متزايد في جميع أنحاء البلد. ويعزى ذلك جزئياً إلى التطرف في استغلال وسائل الإعلام - وخاصة وسائل التواصل الاجتماعي - كسلاح من قبل الجهات الفاعلة المحلية والخارجية على حد سواء. وجدير بالملاحظة أن رهانات الانتخابات المقبلة في كانون الأول/ديسمبر هي أكثر أهمية من رهانات عام 2014، حيث إن هذه الانتخابات يحتمل أن تميل كفة ميزان القوى الهش الراهن، سواء على أرض الواقع بين أصحاب المصلحة الليبيين أو بين القوى الخارجية. وفي نهاية المطاف، يظل الصراع على السلطة والموارد مهيمناً على الديناميات السياسية في البلد.

20 - وفي أثناء ذلك، يظل المشهد الأمني في جميع أنحاء البلد مطبوعاً بوجود شبكات الميليشيات التي تسخر قدرتها على العنف لتأمين المناصب العليا في مدارج الهرم الاجتماعي السياسي. وتتواصل انتهاكات حظر توريد الأسلحة، إلى جانب التعبئة المسلحة، وهي اتجاهات يرجح أن تستمر في ضوء التوترات المتزايدة بشأن الانتخابات.

21 - وسعياً إلى إحياء الزخم الناشئ عن مؤتمر برلين في عام 2020، عقد مؤتمر برلين الثاني لأجل المتابعة في 23 حزيران/يونيه 2021 (انظر S/2021/595). وقد أبدى المشاركون في المؤتمر، المعقود برئاسة مشتركة بين وزير خارجية ألمانيا ووكيلة الأمين العام للشؤون السياسية وبناء السلام، وحدة الصف في دعم إجراء الانتخابات في 24 كانون الأول/ديسمبر 2021. بيد أنهم لم يتمكنوا من إحراز التقدم بشأن خطة تنفيذية لإبعاد المقاتلين الأجانب والقوات الأجنبية من البلد.

22 - وبالفعل، يشكل التأثير الإقليمي لاستمرار وجود المقاتلين الأجانب في ليبيا مصدر قلق كبير لبلدان الجوار، ومنطقة الساحل بشكل أعم. وبناء على المشاورات مع بلدان الجوار والاتحاد الأفريقي، من الواضح أن اتباع نهج منظم ومتسلسل بعناية في انسحاب جميع المقاتلين والمرتبقة الأجانب أمر ضروري لتجنب أي أوضاع تزيد من زعزعة الاستقرار في المنطقة. وفي هذا الصدد، يمكن للأمم المتحدة أن تؤدي دوراً حيوياً في ضمان الأخذ بنهج إقليمي، مع مراعاة ضرورة تنفيذ عملية واسعة النطاق لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في بلدان المقاتلين المعنيين، واتباع نهج متسق إزاء إصلاح قطاع الأمن. وعلاوة على ذلك، قد يستلزم انسحاب المقاتلين الأجانب اتباع نهج مصممة على المقاس حسب كل قوة أجنبية. فعلى سبيل المثال، قد تكون مغادرة المقاتلين السودانيين والتشاديين متوقعة بقدر أقل على التطورات في ليبيا وبقدر أكبر على الديناميات الداخلية في السودان وتشاد.

23 - أما على الواجهة الاقتصادية، فيبدو أن مداولات الفريق العامل الاقتصادي متوقفة. ويتيح الانتهاء من مراجعة حسابات مصرف ليبيا المركزي التي يسرتها البعثة فرصة للدفع بعجلة توحيد المصرف المركزي إلى الأمام الذي يشكل خطوة هامة نحو إعادة توحيد المؤسسات الليبية الرئيسية. وبشكل أعم، هناك اعتراف بأن المسائل المتعلقة بتوزيع ثروة البلد لها دور محوري في تسوية النزاع في ليبيا ويجب معالجتها بالتوازي مع المسارين السياسي والأمني. وفي هذا الصدد، يتعين على البعثة أن تؤدي دورا حيويًا في الإسهام في طرح الحلول للتحديات الاقتصادية التي تواجه ليبيا، بسبل منها تقديم الدعم التقني إلى المصرف المركزي والمؤسسات المالية الأخرى.

24 - وفي الوقت نفسه، أدى استمرار تأخر موافقة مجلس النواب على الميزانية المقترحة لحكومة الوحدة الوطنية إلى زيادة تدهور الخدمات العامة ومستويات معيشة الناس. وحتى الآن، لم يوافق مجلس النواب سوى على الفصل الأول من الميزانية، الذي يتعلق بالمرتبات العامة. ولم تتلق الوزارات التنفيذية والبلديات بعد ميزانيتها التشغيلية، مما يعوق قدرتها على الاضطلاع بمهامها.

25 - ويأتي ذلك في وقت تدهورت فيه البنية التحتية للبلد وقدرة الحكومة على توفير الخدمات الأساسية تدهورا كبيرا بعد سنوات من النزاع. ومن دواعي القلق أن الاحتياجات الإنسانية قد زادت في جميع أنحاء ليبيا، حيث بلغ عدد المحتاجين لشكل من أشكال المساعدة الإنسانية في عام 2021 ما يناهز 1,3 مليون شخص، بعد أن كان عددهم 900,000 شخص في عام 2020. فقد دفعت الضغوط الاقتصادية، إلى جانب نقص الوقود والاضطرابات المتكررة في الإمداد بالكهرباء والمياه، العديد من الناس إلى حافة الانهيار، وخرج الآلاف إلى الشوارع للاحتجاج على تدهور ظروف المعيشة.

26 - وبالإضافة إلى ذلك، توشك المنظومة الصحية في ليبيا على الانهيار، حيث أغلق أكثر من نصف مرافق الرعاية الصحية التي كانت تعمل في عام 2019، لا سيما في المناطق الريفية. ويعزى هذا الإغلاق إلى التهديدات الأمنية وعدم كفاية التمويل الحكومي. وتواجه المرافق التي لا تزال أبوابها مفتوحة نقصا حادا في الموظفين والأدوية والإمدادات.

27 - وبسبب تدهور المنظومة الصحية، تواجه السلطات الليبية قيودا شديدة في مكافحة جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) بشكل فعال. فرغم أن قرارات إجراء اختبارات الكشف عن الإصابة تتحسن شيئا فشيئا، إلا أن قدرة السلطات الصحية على كشف الحالات وتتبعها وتوفير العلاج بالشكل اللازم لا تزال ضعيفة. وعلاوة على ذلك، تتركز قدرات مواجهة الجائحة في طرابلس وبنغازي، مع إهمال مناطق شاسعة من البلد.

28 - ونتيجة لذلك، تتزايد التوقعات المنتظرة من وكالات المساعدة الإنسانية والوكالات الإنمائية لفريق الأمم المتحدة القطري والضغط عليها من أجل سد هذه الفجوة. وذلك ما سيتطلب توفير موارد إضافية والمزيد من التمويل واتخاذ ترتيبات أمنية تتيح تعبئة وحضورا على نطاق أوسع في أنحاء مختلفة من البلد، ولا سيما في الجنوب، حيث الاحتياجات الإنسانية والإنمائية كبيرة.

29 - والأزمة في ليبيا لها أيضا بعد هام يتعلق بالحماية، في ظل انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، بما في ذلك العنف الجنسي المتصل بالنزاع والانتهاكات الجسيمة المرتكبة ضد الأطفال، والاعتداءات على البنية التحتية المدنية. وتشمل الجهات الرئيسية التي ترتكب أعمال العنف الجنسي المتصل بالنزاع المهربين عبر الحدود الوطنية، والضالعين في الاتجار بالأشخاص، وموظفي الإصلاحات، وعناصر

الجيش والجماعات المسلحة ممن يستغلون أشكال الفراغ الأمني القائم والضعف المتزايد لمؤسسات سيادة القانون. وفي هذا السياق، يواجه المهاجرون وطالبو اللجوء خطر العنف الجنسي المتصل بالنزاع في مراكز الاحتجاز ويتعرضون له بشكل خاص. غير أن قدرة موظفي شؤون حقوق الإنسان على التنقل بحرية في جميع أنحاء البلد والوصول إلى أماكن الاحتجاز تفرض عليها القيود، مما يحد من قدرتهم على رصد انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني بالشكل المناسب.

30 - وفي الوقت نفسه، لا تزال النساء اللاتي تمارسن نشاطا سياسيا، بمن فيهن المدافعات عن حقوق الإنسان والناشطات والمسؤولات المنتخبات ومن يعمل منهن في مجال بناء السلام، مستهدفات بأعمال العنف المتروحة بين حملات التحرش والتشهير على الإنترنت وبين الاعتداءات البدنية والعنف الجنسي وعمليات الاختطاف والاعتقالات التي تهدف إلى تخويفهن وإسكاتهن وتشويه سمعتهن ووصم عملهن.

31 - وفي الوقت نفسه، يتسم النسيج الاجتماعي في ليبيا بسيادة الانقسامات نتيجة لعدة جولات من النزاع سبق أن شهدتها. وستتطلب جهود المصالحة الوطنية تعزيز مؤسسات سيادة القانون لكي تنهض بمهمة الحماية المسندة إليها، وإنشاء آليات للعدالة الانتقالية لمحاسبة مرتكبي الجرائم الجسيمة. كما يجب أن تتيح المصالحة الوطنية لليبيين المشردين داخليا إمكانية العودة إلى ديارهم.

32 - غير أنه لا يزال آلاف الليبيين في عداد المشردين داخليا وغير قادرين على العودة إلى ديارهم بسبب مخاطر المتفجرات. حيث تشكل المناطق الملوثة، مثل الأحياء الجنوبية من طرابلس، إلى جانب التلوث بالمتفجرات التي خلفتها أعمال القتال السابقة على مدى سنوات في مناطق مثل بنغازي وسرت، خطرا كبيرا على سلامة العائدين ومن ظل مقيما فيها من السكان، مما يؤدي إلى وقوع إصابات في صفوف المدنيين. وأدى الاستخدام العشوائي للأسلحة الثقيلة إلى إلحاق أضرار جسيمة بالمساكن والبنية التحتية المدنية في جميع أنحاء البلد. وبالإضافة إلى التهديد الذي تشكله مخاطر المتفجرات، لا يزال بعض السكان المشردين داخليا عاجزين عن العودة إلى ديارهم بسبب التهديد بالانتقام في ظل الشعور السائد بانعدام الأمن.

33 - وفي هذا السياق العام، سيتعين على منظومة الأمم المتحدة في ليبيا أن تعمل بشكل متسق ومتناسك، مع الاستفادة من الزخم الناشئ عن الحوار بين الليبيين الذي يسرته البعثة في عام 2020. وتعزيز التكامل لتيسير عملية تحول بناء على مبادئ الانتقال السياسي الشامل للجميع، والإنصاف في التنمية وتخصيص الموارد، واحترام حقوق الإنسان وسيادة القانون، وإجراء عملية مصالحة وطنية قائمة على الحقوق عوامل ستكون لها أهمية حيوية. فذلك ما سيدعم إنشاء مؤسسات تمثيلية وشاملة للجميع تتمتع بالسيادة ويطبّعها التجاوب، في ظل احتكار الدولة للاستخدام المشروع والقانوني للقوة وتوخيها الإنصاف في إدارة الموارد الاقتصادية وتوزيعها.

34 - وعلاوة على ذلك، من الأهمية بمكان الحرص، في ضوء العقوبات والتحديات الجسام التي تواجه ليبيا، على إدارة الفترة المقبلة على نحو يتيح التكسير السريع للجمود المتنامي والاستفادة من الزخم الناشئ عن تشكيل حكومة مؤقتة موحدة في آذار/مارس 2021 ومن الأمن الذي يظل مستتباً نسبياً في البلد. وسيطلب تحديد دور البعثة، وبالتالي تشكيلها وهيكلها، توخي درجة عالية من المرونة بالنظر إلى تغير وتطور الحالة باستمرار. ومن الواضح أن فترتي ما قبل الانتخابات وما بعدها ستتطلبان توفير فئات مختلفة من الموارد والأدوات. ومع ذلك، سيظل دور المساعي الحميدة الذي تبذله البعثة - إلى جانب دورها الداعم

على جبهات الأمن وحقوق الإنسان والمصالحة الوطنية والاقتصاد - ضروريا، وإن كان بمستويات مختلفة من الأهمية بحسب الوضع السائد في البلد واحتياجات السلطات الليبية الجديدة.

رابعاً - بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا

35 - أسند مجلس الأمن للبعثة، بصفتها بعثة سياسية خاصة متكاملة، ولاية ممارسة الوساطة والقيام من خلال بذل المساعي الحميدة بما يلي: (أ) تعزيز عملية سياسية وحوار أمني واقتصادي شاملين للجميع؛ (ب) تعزيز الاستمرار في تنفيذ الاتفاق السياسي الليبي؛ (ج) المساعدة على توطيد الترتيبات التي اتخذتها حكومة الوفاق الوطني فيما يتعلق بالحوكمة والأمن والشؤون الاقتصادية، بما في ذلك دعم الإصلاح الاقتصادي بالتعاون مع المؤسسات المالية الدولية؛ (د) المساعدة على التوصل إلى وقف لإطلاق النار وتقديم الدعم المناسب لتنفيذه، بمجرد موافقة الأطراف الليبية عليه؛ (هـ) دعم المراحل اللاحقة من العملية الانتقالية الليبية، بما في ذلك العملية الدستورية وتنظيم الانتخابات؛ (و) التنسيق والتعاون الوثيق مع الجهات الفاعلة الدولية، بما في ذلك بلدان الجوار والمنظمات الإقليمية؛ (ز) تقديم الدعم إلى المؤسسات الليبية الرئيسية؛ (ح) تقديم الدعم، بناء على الطلب، من أجل توفير الخدمات الأساسية وإيصال المساعدات الإنسانية، لأغراض منها التصدي لجائحة كوفيد-19، وفقا للمبادئ الإنسانية؛ (ط) الرصد والإبلاغ عن تجاوزات وانتهاكات حقوق الإنسان وانتهاكات القانون الدولي الإنساني، بما في ذلك العنف الجنسي في حالات النزاع، ولا سيما من خلال النشر الفعال للمستشارين المعنيين بشؤون حماية الأطفال والنساء؛ (ي) تقديم الدعم في تأمين الأسلحة والأعتدة المتصلة بها غير الخاضعة للمراقبة ومكافحة انتشارها؛ (ك) تنسيق المساعدة الدولية وتقديم المشورة والمساعدة دعماً للجهود التي تقودها حكومة الوفاق الوطني في سبيل تحقيق الاستقرار في المناطق الخارجة من النزاع، بما فيها المناطق المحررة من قبضة تنظيم داعش.

36 - وحددت البعثة الأولويات الرئيسية التالية للفترة السابقة للانتخابات الرئاسية والبرلمانية المرتقب إجراؤها في 24 كانون الأول/ديسمبر 2021: (أ) تقديم الدعم للعملية التي يقودها الليبيون ويتولون زمام أمورها لتيسير إجراء الانتخابات البرلمانية والرئاسية في 24 كانون الأول/ديسمبر 2021، بما في ذلك فيما يتعلق بالتوصل إلى اتفاق بشأن إطار دستوري وتشريعي للانتخابات يقره مجلس النواب؛ (ب) تقديم الدعم التقني إلى المفوضية الوطنية العليا للانتخابات لكفالة الاستعداد التشغيلي والتخطيط للطوارئ؛ (ج) المساعدة في التشجيع على تهيئة حيز ديمقراطي سلمي شامل للجميع، مع إيلاء اهتمام خاص للنساء والشباب والأقليات؛ (د) رصد ومكافحة خطاب الكراهية والتحريض، ولا سيما ضد المرأة؛ (هـ) تقديم الدعم لتنفيذ اتفاق وقف إطلاق النار، بما في ذلك بالإسهام في وضع خطة لانسحاب المقاتلين الأجانب على نحو متسلسل وتدرجي وإنشاء عنصر لرصد وقف إطلاق النار قابل للتوسيع تابع للأمم المتحدة؛ (و) دعم السلطات والمؤسسات الليبية في وضع وتنفيذ خطة موحدة لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، مقترنة بخطوات أولية لتوحيد مؤسسات ليبيا العسكرية والأمنية وإصلاح قطاعها الأمني؛ (ز) دعم السلطات الليبية، بالتعاون مع الاتحاد الأفريقي، في إعداد وتنفيذ عملية مصالحة وطنية شاملة للجميع وقائمة على الحقوق؛ (ح) العمل مع المؤسسات الاقتصادية والمالية للإسهام في توفير الخدمات الأساسية بشكل أفضل، وإدارة الموارد بإنصاف وشفافية، وإرساء الأسس لأجل الأخذ بالحوكمة الرشيدة واتخاذ مبادرات إنمائية طويلة الأجل عقب المرحلة الانتقالية.

37 - والهدف المتوخى من إطار الأمم المتحدة الاستراتيجي، الذي يسترشد به فريق الأمم المتحدة القطري في عمله، هو التصدي للأسباب الجذرية الكامنة وراء الأزمة الحالية في ليبيا والقوى المحركة لها. ويرتبط الإطار الاستراتيجي ارتباطاً وثيقاً بالهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة، ويركز على ثلاثة مجالات ذات أولوية هي: (أ) الحوكمة؛ (ب) الإنعاش الاقتصادي؛ (ج) الخدمات الأساسية. وعلاوة على ذلك، يهدف الإطار الاستراتيجي إلى التصدي للتحديات عن طريق ربط الصلة بين جوانب المساعدة الإنسانية والتنمية وبناء السلام.

38 - وعلى الصعيد الإنساني، تهدف خطة الاستجابة الإنسانية لليبيا إلى إيصال المساعدات إلى حوالي 451 000 شخص، أي 36 في المائة من أصل 1,3 مليون شخص ثبتت حاجتهم إلى المساعدة الإنسانية. وستستهدف الاستجابة خمس فئات اعتبرت أنها معرضة للخطر بشكل خاص: المشردون داخليا، والليبيون غير المشردين، والعائدون، والمهاجرون، واللاجئون. ويتمثل جوهر خطة الاستجابة الإنسانية في عنصر الحماية الذي ستعمم مراعاته في جميع التدخلات.

خامسا - الاستنتاجات والملاحظات الرئيسية

ألف - دور الأمم المتحدة في ليبيا

39 - يحظى الدور الذي تضطلع به الأمم المتحدة في ليبيا بإقرار وتقدير كبيرين من جانب الليبيين والمجتمع الدولي على حد سواء. وعموماً، ينظر معظم أصحاب المصلحة إلى الأمم المتحدة باعتبارها جهة فاعلة ذات مصداقية ومحايدة يجب أن تواصل أداء دورها القيادي. فقد لوحظ أن استمرار الأمم المتحدة في أداء دور وازن في ليبيا كان حاسماً في تجنب العودة إلى الوضع الذي كان سائداً خلال الفترة 2016-2018 التي أدت فيها مبادرات متنافسة وموازية اتخذتها دول أعضاء مختلفة إلى تقويض جهود الأمم المتحدة في نهاية المطاف.

40 - وأدت البعثة دوراً رئيسياً في بدء إحراز تقدم كبير منذ سنة ونصف. ويشار على الخصوص إلى أن التقدم المحرز من خلال عملية برلين التي وحدت صفوف المجتمع الدولي حول ثلاثة مسارات رئيسية، ووقف إطلاق النار الذي تم التوصل إليه في 23 تشرين الأول/أكتوبر 2020، والاتفاق على خريطة طريق تمهد الطريق للانتخابات الوطنية المرتقب إجراؤها في 24 كانون الأول/ديسمبر 2021، وتأييد مجلس النواب لسلطة تنفيذية مؤقتة موحدة، هي إنجازات أشاد بها العديد من المحاورين باعتبارها نجاحات بادية للعيان لمساعي الوساطة التي تبذلها الأمم المتحدة.

41 - غير أن ثمة قلق متزايد من السقوط في حالة جمود على الجبهات السياسية والاقتصادية والأمنية، مما قد يعكس مسار التقدم الذي سبق إحرازه. وإدراكاً للتحديات الكبيرة التي تواجه ليبيا، أكد عدة محاورين على أن من الأهمية بمكان أن تواصل الأمم المتحدة الاضطلاع بدور مركزي واستباقي في المساعدة على تسوية النزاع في البلد. وفي هذا الصدد، شددوا على ضرورة أن يبذل المبعوث الخاص مساعي الوساطة المتواصلة والحيثية، لا سيما في ظل تزايد مساعي بعض الجهات الفاعلة الليبية والأجنبية الرامية إلى تعطيل التقدم. وعلاوة على ذلك، لاحظ المحاورون أن الأمم المتحدة تقع على عاتقها، بالتعاون مع الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية ذات الصلة، مهمة كفالة الوفاء على النحو السليم بالالتزامات التي قطعت في مؤتمر برلين والتي أقرها مجلس الأمن.

42 - ويذكر على الخصوص أن المحاورين حثوا البعثة على الحفاظ على الزخم الراهن والاستفادة منه عن طريق دعم الليبيين من أجل التوصل إلى توافق في الآراء بشأن الخطوات المقبلة، بما في ذلك ما يتعلق بتنفيذ خريطة الطريق التي وضعها ملتقى الحوار السياسي الليبي، وبإجراء انتخابات ذات مصداقية تقبل جميع الجهات الفاعلة نتائجها، ونشر مراقبي وقف إطلاق النار على وجه السرعة. وأكد عدة محاورين على أن البعثة يتعين عليها تعزيز جهود الوساطة التي تبذلها، وأشاروا إلى أن البعثة مكلفة تحديدا بممارسة مهمة الوساطة، بما يتفق تماما مع مبادئ الإمساك بمقاليذ الأمور على الصعيد الوطني.

باء - هيكل البعثة

43 - شدد العديد من المحاورين على أن السياق الذي أدى إلى تغيير هيكل البعثة في أيلول/سبتمبر 2020 قد تغير. ففي الوقت الذي يظل فيه التواصل مع المجتمع الدولي حاسم الأهمية - لا سيما فيما يتعلق بانسحاب المقاتلين الأجانب - فإن التوصل إلى توافق في الآراء بشأن الانتخابات، ودعم إجراء انتخابات سلمية وذات مصداقية، ودعم الليبيين في تنفيذ اتفاق وقف إطلاق النار، وإرساء أسس المصالحة الوطنية، وإصلاح القطاع الأمني، وعمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، من بين أولويات أخرى، أمور تقتضي من المبعوث الخاص زيادة التواصل مع الجهات الفاعلة الليبية.

44 - وبناء على ذلك، رأى العديد من المحاورين أن وجود مقر مكتب المبعوث الخاص في جنيف حاليا يشكل عائقا أمام قدرة المبعوث على التواصل مع الجهات الفاعلة الليبية بطريقة هادفة ومنظمة. لذا فهناك حاجة ملحة، مع تحول تركيز الاتصالات البعثة مرة أخرى نحو الجهات الفاعلة الليبية، إلى إعادة تنظيم مواقع البعثة وفقا لذلك. وذلك ما تردد مرارا على لسان الدول الأعضاء أثناء المشاورات وفي الدراسة الاستقصائية التي أجريت في إطار الاستعراض.

45 - وإضافة إلى ذلك، أفاد المحاورون الليبيون وأعضاء المجتمع الدولي بوجود شعور بالارتباك فيما يتعلق بالهيكل الجديد للبعثة، حيث لاحظ الكثير منهم طمس التمييز بين أدوار ومسؤوليات القادة الكبار الثلاثة (المبعوث الخاص؛ والأمين العام المساعد ومنسق البعثة؛ والأمين العام المساعد الذي يتولى دور المنسق المقيم ومنسق الشؤون الإنسانية)، مما كان له تأثير في قدرة البعثة على الاضطلاع بدور المساعي الحميدة المسند إليها وفي كفاءة التنسيق الكافي داخل البعثة على جميع الجبهات (الفنية والإدارية والتشغيلية).

جيم - أولويات الأمم المتحدة وقدراتها في ليبيا

46 - بناء على المشاورات التي أجريت مع السلطات الليبية، لاحظ الخبير المستقل وجود قطيعة بين ما يتوقعه النظراء الليبيون من البعثة وبشكل أعم من الأمم المتحدة من جهة والقدرة الفعلية للبعثة وفريق الأمم المتحدة القطري على الإنجاز من جهة أخرى.

47 - ونظرا لترابط المسارات الأربعة، لاحظ الخبير المستقل أن البعثة ليس لها ملاك الموظفين اللازم والقدرات التحليلية الضرورية لأجل التواصل بشكل كامل على كل من المسار السياسي والاقتصادي والأمني ومسار حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني. وعلى وجه الخصوص، تعد قدرة البعثة على التحليل السياسي وعلى دعم مساعي الوساطة الجارية، وقدرتها على التحليل السياسي والاقتصادي، ولا سيما فيما يتعلق بالشبكات المالية التي تدعم الميليشيات وبالأمن في قطاع الطاقة، قدرة محدودة حاليا يتعين تعزيزها. وعلى غرار ذلك، ينبغي تعزيز قدرة البعثة على التصدي للمسائل المتعلقة بالعدالة الانتقالية

والمصالحة، والأبعاد الإقليمية للنزاع في ليبيا وأثره على بلدان الجوار، وإدارة الأسلحة والذخيرة، في جملة مسائل أخرى.

48 - وعلاوة على ذلك، أكد النظراء الوطنيون على الحاجة الملحة إلى توفير الخبرة التقنية الخارجية لمساعدة الليبيين. وأشار الكثير منهم إلى الافتقار لخطط واستراتيجيات إصلاح يمسك بمقاليدها وطنيا باعتباره عقبة أمام إقامة هياكل الدعم المناسبة، وأبرز عدة شركاء أنه ينبغي للبعثة أن تعزز انخراطها على المستوى التشغيلي لسد الفجوة بين الحوار الاستراتيجي والاجتماعات التقنية الجارية في إطار المسار الأمني لعملية برلين، على سبيل المثال.

49 - ولاحظ الخبر المستقل أيضا الطلب الشديد على اضطلاع البعثة بدور قيادي في تيسير التخطيط التشغيلي بقدر أكبر مع أصحاب المصلحة الوطنيين من جهة، وبدور المنسق من جهة أخرى فيما يتعلق بالخبرات التقنية والدورات التدريبية والمعدات التي يوجد استعداد لتوفيرها لدى العديد من الشركاء الخارجيين، بما في ذلك الاتحاد الأوروبي. ومن المهم أن تتخذ البعثة وضعا تطلعيًا بقدر أكبر فيما يتعلق بتنسيق القطاع الأمني بما يتماشى مع توقعات الجهات الليبية والدولية صاحبة المصلحة. ذلك أن افتقار البعثة لقيادة قوية في هذا المجال قد يؤدي إلى اتباع نهج مجزأة يمكن أن تؤثر سلبًا على الجهود الرامية إلى توحيد المؤسسات، ويمكن أن تنال من تماسك الحوار السياسي بشأن المسائل الأمنية.

50 - وفي حين عبر المحاورون الليبيون عن توقعات عريضة، تواجه البعثة قيودا كبيرة فيما يتعلق بالموارد (البشرية والمالية) والدعم التقني والخبرة المواضيعية. ويجدر بالملاحظة أن تجميد التوظيف المفروض بسبب الحالة المالية للأمم المتحدة كان له أثر ضار على البعثة. حيث تبلغ نسبة الشواغر 40 في المائة في بعض الأقسام الحاسمة الأهمية، بما فيها قسم حقوق الإنسان وسيادة القانون. ووفقا للدراسة الاستقصائية التي أجريت في إطار الاستعراض، اعتبر حوالي 90 في المائة من المجبيين الداخليين أن البعثة غير قادرة على الاضطلاع على نحو كامل بجميع المهام المسندة إليها بموجب ولايتها في حدود مواردها البشرية والمالية الحالية.

51 - ومن دواعي القلق في هذا الصدد أن عدة أقسام رئيسية من الأقسام الفنية وأقسام الدعم في البعثة تعاني من نقص في الموظفين و/أو نقص في الموارد، مما يؤثر على قدرة البعثة على العمل والوفاء بالأولويات التي كلفت بها. وقد أدى ذلك بشكل ملحوظ إلى الشعور بالإرهاك المهني وتدني المعنويات على صعيد البعثة ككل. ويأتي ذلك في وقت حاسم الأهمية يطلب فيه من البعثة ومن منظومة الأمم المتحدة في ليبيا تكثيف الجهود في مجال الوساطة، وتقديم الدعم لكل من المسار السياسي والاقتصادي والأمني والانتخابي، وإنشاء آلية لرصد وقف إطلاق النار، والمساعدة في إرساء أسس عمليات متوسطة إلى طويلة الأجل، بما في ذلك المصالحة الوطنية وإصلاح القطاع الأمني. وعلاوة على ذلك، للبعثة مهمة مسندة بموجب ولايتها تتمثل في رصد انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والإبلاغ عنها، بما في ذلك عن طريق نشر مستشاري شؤون حماية الأطفال والنساء، وهو إجراء لا يزال معلقًا بسبب القيود المتعلقة بالميزانية.

52 - وفضلا عن ذلك، تفتقر عدة أقسام في البعثة لما يكفي من الموظفين ذوي الخبرة و/أو المهارات اللغوية اللازمة لتنفيذ المهام المنوطة بالبعثة، بما في ذلك ما يتعلق منها بالوساطة والمصالحة الوطنية والسياسة الاقتصادية. وثمة حاجة ماسة على الخصوص إلى تعزيز قسم الشؤون السياسية - بما فيه وحدة السياسات الاقتصادية، وقسم حقوق الإنسان وسيادة القانون، وقسم المؤسسات الأمنية، وقسم الإعلام

والاتصالات، والوحدة الاستشارية للشؤون الجنسانية. ويتعين أن يقترن أي تعزيز للأقسام الفنية بتعزيز مهام الأمن والدعم.

53 - وتم التأكيد مرارا على ضرورة إعادة إدماج الجماعات المسلحة في المجتمع وإحراز التقدم نحو توحيد الجيش كأولوية رئيسية لا غنى عنها لأجل الحفاظ على السلام في ليبيا. وأعرب أصحاب المصلحة بدون استثناء عن الثقة في اللجنة العسكرية المشتركة 5+5، وأكدوا على أن عدم وجود وزير للدفاع يعتبر عقبة رئيسية أمام الدفع بعجلة الإصلاحات المؤسسية الهامة على النحو المتفق عليه في خريطة الطريق المنبثقة عن ملتقى الحوار السياسي الليبي.

54 - وللبعثة دور حاسم ينبغي أن تؤديه بالانخراط في بذل المساعي الحميدة من أجل تمهيد الطريق لعملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في المستقبل. وفي هذا الصدد، يتعين عليها أن تضطلع بدور هام في مجالات الوساطة والتيسير وبناء الثقة، وهي في حاجة إلى القدرات لأجل تقديم المشورة التقنية المحددة الأهداف إلى أصحاب المصلحة ذوي الصلة فيما يتعلق بمسائل تصميم العمليات، والبناء المؤسسي، والجوانب الاقتصادية لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. وينبغي للبعثة أن تضطلع بدور قيادي في تنسيق الدعم وأن تقيم الشراكات اللازمة لنجاح عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، بما في ذلك من خلال تعزيز التكامل مع الركيزة الاقتصادية والسياسية وعمل البعثة في مجال سيادة القانون. غير أن البعثة هي في حاجة أيضا إلى تعزيز قدراتها في هذا المجال، بسبل منها كفالة توفير موظفين يعملون في مجال نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في بنغازي.

55 - وبشكل أعم، يعاني مكتب رئيس الموظفين، وهو مكتب حاسم الأهمية يكفل عادة التوجيه الفعال والإدارة المتكاملة لأنشطة البعثة، بالقدر نفسه من نقص في الموظفين وهو في حاجة إلى تعزيز قدراته. ويمكن لمكتب رئيس الموظفين، عند توفر الموارد وسبل التمكين المناسبة له، أن يكفل الاتساق والمواءمة على نطاق البعثة ككل بين المهام المسندة بموجب الولاية، بما في ذلك فيما يتعلق بتعميم مراعاة المنظور الجنساني. ويكتسي تعزيز مكتب رئيس الموظفين أهمية خاصة في وقت يتزايد فيه تعقيد ولاية البعثة - مع إنشاء عنصر لرصد وقف إطلاق النار وتوسيع وجودها.

56 - وعلى الصعيد التشغيلي، لاحظ الخبير المستقل توفر حيز محدود للإقامة في قرية أويا، مجمع البعثة في طرابلس. ويعزى ذلك جزئيا إلى قيام البعثة بتوفير الإقامة لفريق الأمم المتحدة القطري. ويعتبر هذا من ناحية تطورا جيدا بالترحيب يشير إلى عودة معظم الموظفين إلى ليبيا، على الرغم من استمرار القيود الناجمة عن جائحة كوفيد-19. غير أن نقص أماكن الإقامة يحول دون قيام البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري بتوسيع نطاق عملياتهما في ليبيا. ورغم أن فريق الأمم المتحدة القطري يعمل حاليا على توفير مرفق جديد للإيواء والمكاتب، فمن غير المرجح أن يتاح في المستقبل القريب.

دال - التحديات الإضافية

57 - إلى جانب القيود المتعلقة بملاك الموظفين والميزانية والإقامة، لم يجر بعد تعميم مراعاة رؤية البعثة بشأن سبل المضي قدما في ليبيا على مستوى أعمالها ككل وأنشطتها المختلفة. ولذلك، تقتصر البعثة لشعور مشترك بوحدة الهدف يوجه جهودها، في وقت تعتبر فيه المواءمة بين مختلف مسارات العمل أمرا حاسم الأهمية. ففي الدراسة الاستقصائية التي أجريت في إطار الاستعراض، تم التأكيد على مسألتين

”وضوح أهداف البعثة“ و ”قدرات التخطيط“ باعتبارهما مجالين رئيسيين تمس الحاجة إلى تعزيزهما في معظم أقسام البعثة من أجل تحسين فعالية البعثة.

58 - وبالإضافة إلى ذلك، لاحظ الخبير المستقل عدم إيلاء الاهتمام الكافي لضمان توافر الظروف اللازمة لإجراء انتخابات سلمية وذات مصداقية. مع العلم أن التوصل إلى اتفاق بشأن إطار دستوري وتشريعي للانتخابات من شأنه أن يشكل خطوة هامة نحو تحقيق هذه الغاية. ولكن يجب بذل جهود إضافية لهيئة بيئة تمكينية وأمنة لإجراء انتخابات ذات مصداقية تقبل جميع الجهات الفاعلة الرئيسية نتائجها، وتشعر فيها النساء على وجه الخصوص بالأمان للمشاركة فيها كمرشحات وناخبات على حد سواء. ولا يكمن التحدي المائل فقط في ضمان مصداقية الاقتراع وشفافيته، بل أيضا في تخفيف مآلات الهزيمة، بسبل منها مثلا إنشاء منتدى للفصل في التظلمات بعد الانتخابات.

59 - وينبغي النظر بعناية، في المستقبل، في آلية رصد وقف إطلاق النار التي يقودها ويتولى زمام أمورها الليبيون، والتي قد يتطور دورها بمرور الوقت، مما سيكون له تأثير على عنصر البعثة الخاص برصد وقف إطلاق النار. وبالنظر إلى الدور الحاسم الذي قام به حتى الآن قسم المؤسسات الأمنية التابع للبعثة فيما يتعلق باتفاق وقف إطلاق النار والدعم المقدم للجنة العسكرية المشتركة 5+5، وجد الخبير المستقل أيضا أن من المهم العمل على ضمان التنسيق الوثيق بين وظيفتي إصلاح القطاع الأمني ودعم تنفيذ وقف إطلاق النار اللتين تتولاهما البعثة.

هاء - التكامل في الأمم المتحدة

60 - لاحظ الخبير المستقل أن التكامل بين البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري شهد تحسنا في الأشهر الأخيرة. وتبذل جهود ملحوظة لضمان تجسيد التقدم المحرز على كل من المسار السياسي والأمني والاقتصادي عمليا في انتفاع الشعب الليبي من ثمار السلام. وأبرز عدة أعضاء في فريق الأمم المتحدة القطري القيمة الاستراتيجية لأنشطة الإبلاغ التي يقوم بها الفريق بشأن المسارات الأربعة لعملية برلين، بغية ضمان التكامل وتوحيد الخطاب الموجه.

61 - وموازا لذلك، يعمل فريق الأمم المتحدة القطري على تنفيذ الإطار الاستراتيجي للفترة 2019-2022. ويشمل ذلك تفعيل إصلاح منظومة الأمم المتحدة الإنمائية عن طريق تجديد آليات التنسيق الداخلي لفريق الأمم المتحدة القطري من أجل تحسين الإجراءات المشتركة والمنسقة فيما بين وكالات الأمم المتحدة. وعلاوة على ذلك، تبذل الجهود لتحسين التنسيق بين ركائز منظومة الأمم المتحدة في ليبيا الخاصة بالعمل الإنساني والتنمية وبناء السلام.

62 - ومع ذلك، لاحظ الخبير المستقل الحاجة إلى مزيد من التكامل والتنسيق بين البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري. إذ يمكن على وجه الخصوص أن تؤدي البعثة دورا أكثر بروزا في النهوض بحقوق الإنسان وحمايتها والدفاع عنها، وفي لفت الأنظار إلى الحالة الإنسانية في البلد، في وقت يحتاج فيه ما لا يقل عن 1,3 مليون شخص في ليبيا إلى المساعدة الإنسانية.

63 - أما فيما يتعلق بزيادة وجود الأمم المتحدة في مناطق مختلفة من البلد، لاحظ الخبير المستقل طلبا متزايدا من فريق الأمم المتحدة القطري بأن تقوم البعثة بإنشاء أو توسيع مراكز الأمم المتحدة على وجه

السرعة، ولا سيما في بنغازي وسبها، بالإضافة إلى سرت. ومع أن الخبير المستقل يدرك التحديات الأمنية الكبيرة التي تواجه البعثة، إلا أنه لاحظ الحاجة إلى إعادة تقييم النهج الذي تتبعه البعثة إزاء الأمن.

64 - وسيتيح التكامل المتواصل بين البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري في المستقبل فرصة لتمهيد الطريق تدريجياً لتسليم المهام في نهاية المطاف في السنوات الثلاث إلى الخمس المقبلة، وفقاً لأولويات السلطات الجديدة المنتخبة وتبعا لتحسن الحالة السياسية والأمنية.

واو - تولي مقاليد الأمور على الصعيد الوطني

65 - في حين يركز هذا الاستعراض الاستراتيجي المستقل على تقييم قدرة البعثة وكفاءتها ودورها في ليبيا، يجدر بالملاحظة أنه لا يمكن إحراز تقدم هادف على الجبهة السياسية أو الاقتصادية أو الأمنية أو جبهة المساعدة الإنسانية وحقوق الإنسان دون تولي الجهات الفاعلة الليبية مقاليد الأمور على الصعيد الوطني. فإثناء الفترة الانتقالية، بسبل منها إجراء انتخابات وطنية في 24 كانون الأول/ديسمبر 2021، ووضع الأسس للمصالحة الوطنية وانسحاب كافة أشكال الوجود الأجنبي في البلاد في النهاية، وتحسين ظروف معيشة الليبيين، أمور تتوقف في نهاية المطاف على إرادة أصحاب المصلحة الليبيين التوصل إلى حلول توفيقية ومباشرة حوار حقيقي.

66 - وعلاوة على ذلك، يكتسي دعم المجتمع الدولي لهذه الجهود دعماً موحداً ومتسقاً أهمية حاسمة. ومن الحيوي على وجه الخصوص أن يتم إشراك بلدان الجوار - بما فيها بلدان جنوب الصحراء الكبرى المجاورة غير المشاركة في محادثات ليبيا - في المناقشات والقرارات التي تؤثر على منطقة الساحل.

سادسا - التوصيات

ألف - دور البعثة في الفترة القادمة

67 - ينبغي للبعثة، بصفتها بعثة سياسية خاصة متكاملة، أن تعزز وتكثف المساعي الحميدة وجهود الوساطة التي تبذلها عن طريق كفالة قيام المبعوث الخاص بالوساطة بين الأطراف الليبية، ومشاركتها شخصياً في الأفرقة العاملة المشتركة بين الليبيين. فدور المبعوث الخاص حاسم في توطيد التقدم المحرز حتى الآن واتخاذ منطلقاً من خلال العمل عن كثب مع أصحاب المصلحة الليبيين والدول الأعضاء ذات الصلة.

68 - وعلى الصعيد الإقليمي، يوصي الخبير المستقل البعثة بأن تتواصل بجدية مع بلدان الجوار، بما فيها بلدان جنوب الصحراء الكبرى المجاورة، لضمان وضع آرائها وشواغلها في الاعتبار، مع إشراكها في المناقشات ذات الصلة المتعلقة بانسحاب القوات الأجنبية التي لا يمكن المبالغة في تقدير أثرها على الصعيد الإقليمي.

باء - هيكل البعثة

69 - يوصي الخبير المستقل بنقل رئيس البعثة إلى طرابلس على سبيل الأولوية. ذلك أن الوجود المادي لرئيس البعثة في طرابلس سيجعل له التواصل بشكل هادف مع الجهات الفاعلة الليبية والقيام في الوقت نفسه بتوفير التوجيه الاستراتيجي العام لأقسام البعثة.

70 - وفيما يتعلق بهيكل البعثة، يوصي الخبير المستقل بإعادة تشكيل البعثة وفقا لنموذجها السابق: ممثل خاص للأمين العام، يتخذ طرابلس مقرا له ويشغل منصب رئيس البعثة، يتلقى الدعم من نائبين للممثل الخاص للأمين العام - نائب للممثل الخاص معني بالشؤون السياسية، ونائب للممثل الخاص له ثلاثة أدوار يعمل أيضا كمنسق مقيم ومنسق للشؤون الإنسانية. وذلك ما سيساعد على ضمان تجدد التركيز على الديناميات السياسية لجوانب النزاع المختلفة في ليبيا، مع ضمان التكامل والاندماج بين البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري.

جيم - أولويات الأمم المتحدة وقدراتها في ليبيا

71 - فيما يتعلق بالأقسام الفنية، يؤكد الخبير المستقل على ضرورة ضمان المواءمة بين المسارات الأربعة. فمن الأهمية بمكان تعزيز نهج البعثة وآلياتها الهيكلية لكي تنظر ليس فقط في العملية السياسية، بل أيضا في الأولويات الاقتصادية والأمنية والإنسانية وأولويات حقوق الإنسان، مع مراعاة الروابط فيما بينها.

72 - وعلاوة على ذلك، يوصي الخبير المستقل البعثة بتعزيز استراتيجيتها في مجال الاتصالات بضمان الترويج لعرض واضح ومقنع لدورها يرسم ملامح استراتيجيتها ورؤيتها. وبالإضافة إلى ذلك، يعد تعزيز الاتصالات في الفترة السابقة للانتخابات شرطا لا غنى عنه. وينبغي على الصعيدين معا دعوة إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام وإدارة التواصل العالمي إلى توفير ما يلزم من الموارد والخبرة التقنية.

73 - وتحقيقا لهذه الغايات، يوصي الخبير المستقل بأن تقوم إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام، بالتنسيق مع البعثة وكيانات الأمم المتحدة ذات الصلة، بقيادة وتنسيق عملية لتوفير قدرات احتياطية لتكملة قدرات البعثة خلال الفترة الحرجة الممتدة من آب/أغسطس إلى كانون الأول/ديسمبر.

74 - وثمة حاجة ماسة على الخصوص، كما سبق أن لوحظ، إلى تعزيز قسم الشؤون السياسية - بما فيه وحدة السياسات الاقتصادية، وقسم حقوق الإنسان وسيادة القانون، وقسم المؤسسات الأمنية، وقسم الإعلام والاتصالات، والوحدة الاستشارية للشؤون الجنسانية. وسيتعين أيضا تعزيز القدرات الخاصة بوظائف الأمن والدعم بموازاة أي عملية لتعزيز الأقسام الفنية.

75 - وفي هذا السياق، يوصي الخبير المستقل أيضا بنشر مستشاري شؤون حماية الأطفال والنساء على سبيل الاستعجال، وفقا لطلب مجلس الأمن في قراره 2542 (2000).

76 - وفي موازاة توفير القدرات الاحتياطية، يوصي الخبير المستقل بأن تقوم البعثة بسرعة وعلى نحو استراتيجي بملء الوظائف الشاغرة في الأقسام التي تعاني من نقص شديد في الموظفين والتي لها أهمية حاسمة في عمل البعثة حتى تفي بالولايات المسندة إليها. وفي كلتا الحالتين، ينبغي النظر بعناية في الخبرة الفنية والتقنية اللازمة وفي المهارات اللغوية في عملية التوظيف.

77 - ولضمان ما يكفي من الاتساق والتنسيق عموما في البعثة، يوصي الخبير المستقل بتعزيز مكتب رئيس الموظفين والرفع من مستواه على وجه السرعة ليعكس زيادة مستوى تعقيد البعثة.

دال - التكامل في الأمم المتحدة

78 - يطلب من البعثة أن تقوم بأنشطة الدعوة بإلحاح أكبر فيما يتعلق بالمسائل الإنسانية ومسائل حقوق الإنسان. وإن كانت البعثة وكيانات الأمم المتحدة ذات الصلة (مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، والمنظمة الدولية للهجرة، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين) قد بلورت خطاباً مشتركاً لكفالة التماسك والشمولية في أنشطة الدعوة التي تقوم بها الأمم المتحدة فيما يتعلق بالمهاجرين واللاجئين وضحايا الاتجار بالأشخاص وتهريب الأشخاص، فإن من شأن الأخذ بنهج مشترك ومنسق على نطاق الأمم المتحدة ككل أن يعزز نهج "وحدة العمل في الأمم المتحدة".

79 - ويوصي الخبير المستقل بأن تواصل البعثة ووكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها الأخرى تعزيز جهود التنسيق التي تبذلها لضمان التكامل بين مسارات عمل كل منها. ورغم أن جهوداً هامة بذلت من أجل تحقيق مزيد من التكامل والتنسيق الاستراتيجي، فثمة حاجة إلى المزيد من أشكال التأزر. فالقيام على سبيل المثال بإدماج مدخلات وكالات المساعدة الإنسانية فيما يتعلق بمسائل الحماية والمسائل الإنسانية في العمل السياسي للبعثة أمر له أهميته. ومن الأهمية بمكان في هذا الصدد أن تنشأ آليات تنسيق أفقية لضمان إقامة الروابط من أجل تعزيز التنسيق، ولتحديد أوجه التأزر في المجالات المواضيعية المشتركة والاستفادة منها.

هاء - حجم وجود الأمم المتحدة في ليبيا

80 - يوصي الخبير المستقل، إذ يلاحظ أن الطاقة الاستيعابية لمجمع البعثة في طرابلس هي في طريقها إلى النفاد في حين يزداد الطلب على الإقامة من جانب البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري، بأن تعطي البعثة الأولوية، فيما يخص الإقامة في مجمع قرية أويا، للموظفين الفنيين والوجود المتقدم لعنصر رصد وقف إطلاق النار. وريثما يتم توسيع حيز الإقامة المتاح للأمم المتحدة في طرابلس، ينبغي أن يُنقل مؤقتاً إلى تونس العاصمة موظفو البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري الذين ليست لهم تفاعلات مع الجهات الفاعلة الليبية أو الذين لا يكتسي وجودهم في طرابلس أهمية حاسمة. ومن المهم، في موازاة ذلك، أن يسرع فريق الأمم المتحدة القطري جهوده لتأمين أماكن إقامة جديدة.

81 - أما فيما يتعلق بوجود الأمم المتحدة عموماً في ليبيا، من الحيوي العمل على تعزيز وجود الأمم المتحدة في الشرق والجنوب لضمان اتباع نهج متوازن يعطي الأولوية لجميع مناطق البلد. ويوصي الخبير المستقل إدارة شؤون السلامة والأمن بأن تبدأ العمل، بالتنسيق مع البعثة، على إنشاء وتأمين و/أو توسيع مراكز إقليمية في بنغازي وسبها.

82 - وعلى المدى المتوسط، يوصي الخبير المستقل بالقيام، على إثر الانتخابات الوطنية المرتقب إجراؤها في 24 كانون الأول/ديسمبر 2021، باستعراض استراتيجي وإعادة تقييم لملاك الموظفين والقدرات لضمان توافق ذلك مع الأولويات الوطنية الجديدة لفترة ما بعد الانتخابات، بناء على جملة اعتبارات منها إضافة عنصر البعثة الخاص برصد وقف إطلاق النار. ويوصي أيضاً ببذل جهود إضافية لتعيين الموظفين الوطنيين الذين تشكل مهاراتهم اللغوية وفهمهم لسباق البلد عاملاً حيوياً في عمل البعثة.