الأمم المتحدة
S/2017/404
مجلس الأمن
Distr.: General
5 May 2017
Arabic
Original: English

رسالة مؤرخة ٥ أيار/مايو ٢٠١٧ موجهة من الأمين العام إلى رئيس مجلس الأمن

يشرفني أن أشير إلى قرار مجلس الأمن ٢٢٧٥ (٢٠١٦) الذي طلب فيه المجلس أن أجري استعراضا لوجود الأمم المتحدة في الصومال بعد العملية الانتخابية لعام ٢٠١٦، لكفالة أن يكون تشكيل وجود الأمم المتحدة ملائماً لدعم المرحلة المقبلة من بناء الدولة في الصومال، ولتقديم خيارات وتوصيات إلى المجلس.

ووفقا لطلب المجلس، شُرع في إجراء عملية تقييم استراتيجي في نهاية ٢٠١٦، أعقبها إيفاد بعثة تقييم استراتيجي إلى الصومال والمنطقة في الفترة من ٥ إلى ١٥ آذار/مارس ٢٠١٧، بعد إنجاز العملية الانتخابية. وقد تولت إدارة الشؤون السياسية قيادة البعثة التي ضمت ممثلين عن جميع الإدارات والمكاتب ذات الصلة، بما في ذلك إدارة الدعم الميداني، ومكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي، فضلاً عن وكالات وصناديق وبرامج. واجتمعت البعثة مع معالي السيد محمد عبد الله محمد فارماجو، رئيس جمهورية الصومال الاتحادية، وسلطات من الولايات الأعضاء الاتحادية في الصومال، وكذلك من ”صوماليلاند“، وبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، ولجنة الاتحاد الأفريقي. وعقدت البعثة أيضاً اجتماعات مع ممثلين عن منظمات المجتمع المدني الصومالي، بما في ذلك ممثلون عن النساء والشباب والمثقفين والصحفيين الصوماليين، وممثلين عن المنظمات غير الحكومية الدولية والمحلية العاملة في الصومال، بناء على العمل المضطلع به مع هذه المنظمات قبل قدوم البعثة. وبالإضافة إلى مقديشو، سافرت البعثة إلى بلدات كيسمايو في جوبالاند وبيليتوين في هيرشبيلي وغاروي في بونتلاند وهرغيسا في صوماليلاند. وأجرت أيضا زيارة إلى نيروبي وأديس أبابا.

ويواجه الصومال حاليا حالة إنسانية تتدهور بسبب الجفاف الحاد الذي يمكن أن يفضي إلى مجاعة في الأشهر المقبلة إذا لم تهطل الأمطار المتوقعة، ولم يوسَّع نطاق المساعدة الإنسانية في الوقت المناسب. وفي وقت إجراء التقييم كان ما يقرب من ٦,٢ ملايين شخص – نصف سكان البلد – بحاجة إلى مساعدة إنسانية. وكان قرابة ثلاثة ملايين شخص

الرجاء إعادة استعمال الورق

من هؤلاء بحاجة إلى مساعدة عاجلة لإنقاذ حياتهم؛ وهي زيادة هائلة من ١,١ مليون شخص في آب/أغسطس ٢٠١٦. ويُتوقع أن يعاني ٠٠٠ ٩٥٠ طفل دون سن الخامسة من سوء التغذية الحاد هذا العام، منهم ٠٠٠ ١٨٥ طفل معرضون لخطر الوفاة ما لم يوفر لهم العلاج الطبي الفوري.

لقد زرت الصومال في ٧ آذار/مارس ٢٠١٧، لتوجيه الانتباه إلى الأزمة الإنسانية هناك، ولتوجيه نداء من أجل تقديم مبلغ ٨٢٥ مليون دولار لمساعدة ٥,٥ ملايين شخص حتى حزيران/يونيه ٢٠١٧. وبالإضافة ما ستخلفه الأزمة من آثار إنسانية مأساوية للشعب الصومالي، فقد يكون للأزمة آثار خطيرة على العملية السياسية والحالة الأمنية في البلد، إذ يحتمل أن تؤدي إلى عكس مسار التقدم الذي أحرز في السنوات الأخيرة. فالتصدي للأزمة من أجل تجنب احتمال حدوث مجاعة هو أولوية قصوى، ويجب أن يكون كذلك لدى الحكومة الصومالية والأمم المتحدة والمجتمع الدولي.

النتائج الرئيسية

بعد أربع سنوات من العملية السياسية التي جرت في عام ٢٠١٢، والتي أفضت إلى اختيار أعضاء البرلمان الاتحادي للصومال، شهد البلد انتقالاً سلساً إلى برلمان جديد مؤلف من مجلسين، وكان ذلك بفضل العملية الانتخابية التي جرت في عام ٢٠١٦. وفي ٨ شباط/فبراير ٢٠١٧، انتخب البرلمان رئيس الجمهورية الجديد، سعادة السيد محمد عبد الله محمد فارماجو، لفترة أربع سنوات، وهي نتيجة لقيت ترحيبا واسعا في جميع أنحاء البلد. ويشكل هذا مرحلة جديدة وهامة في بناء السلام وبناء الدولة في الصومال. وقد وافق البرلمان، في ٢٩ آذار/مارس ٢٠١٧، على إنشاء حكومة اتحادية جديدة برئاسة حسن علي خيري. وما كانت هذه التطورات لتحدث لولا بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، التي اضطلعت بدور لا غنى عنه في تهيئة الظروف الأمنية اللازمة لتمكين الحكومة من أداء مهامها، ويسرت إجراء العمليات السياسية. ولا يزال بقاء البعثة أساسيا لأمن البلد، ولإحراز المزيد من التقدم في المجال السياسي.

وفيما يبدأ الصومال دورة سياسية جديدة، فإن العمليات الرئيسية التي كان منتظراً أن تكتمل بحلول عام ٢٠١٦، ولا سيما استعراض الدستور، وإجراء انتخابات عامة (صوت واحد للشخص الواحد)، فإن عمليتي إنشاء دولة اتحادية قادرة على أداء وظائفها، وإصلاح الخدمات الأمنية، تظلان غير مكتملتين. فلا يزال يتعين بدء عملية الإنعاش الاقتصادي بصورة جدية، ثم إن قدرة الحكومة على زيادة الإيرادات، وتقديم الخدمات الأساسية، ودفع المرتبات محدودة للغاية. ولا تزال حركة الشباب تشكل تهديدا قويا، على الرغم من تعرضها لمجموعة من النكسات، والانقسامات الداخلية، وفقدانها عدداً من البلدات الرئيسية، وأراضي لصالح بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال وقوات الأمن الصومالية بين عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٦. وقد

زاد لجوء حركة الشباب إلى ممارسة اغتيالات سياسية وشن هجمات إرهابية معقدة غير نمطية ضد أهداف مادية وأهداف غير مادية منذ عام ٢٠١٣، وتشكل هذه الهجمات مصدرا رئيسيا لانعدام الأمن في مقديشو وفي جميع أنحاء الصومال.

وقد اضطلعت الأمم المتحدة، منذ إنشاء بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال في مقديشو في عام ٢٠١٣، بدور هام، بالمساعدة في عمليات بناء السلام وبناء الدولة في الصومال. واضطلعت الأمم المتحدة، على وجه الخصوص، بدور أساسي في دعم عملية تكوين الدولة، والعملية الانتخابية (من تقديم المشورة الاستراتيجية إلى تقديم الدعم اللوجستي، بما في ذلك بلوغ حجم تمثيل المرأة في البرلمان نسبة قدرها ٢٤ في المائة)، في شراكة مع البعثة والجهات الفاعلة الدولية الأخرى.

ولا يزال الطلب على وجود الأمم المتحدة ومشاركتها في الصومال قوياً جداً. فينبغي للأمم المتحدة، من حيث كونها شريكا موثوقا به للصومال، أن تواصل نشاطها في بناء دولة اتحادية قادرة على أداء مهامها، وفي منع نشوب النزاعات وحلها وفي توطيد السلام. وعلى الأمم المتحدة أن تواصل ممارسة مهامها الأساسية في تيسير إجراء مناقشات مستنيرة، وإبرام اتفاقات ووضع خطط فيما بين الصوماليين، وحشد دعم دولي متسق، والعمل مع الصوماليين من أجل بناء شراكات فعالة، استنادا إلى الخبرة التقنية القائمة على ميزة الأمم المتحدة النسبية وميزة شركائها الآخرين.

النظام الاتحادي وتحديات بناء الدولة

هناك خريطة لبناء دولة اتحادية موجودة الآن في الصومال، تتجسد في تشكيل إدارات في جوبالاند، والمنطقة الجنوبية الغربية، وغالمودوغ، وهيرشبيلي. وتشكل هذه الولايات، مع بونتلاند، الولايات الأعضاء الاتحادية القائمة والناشئة للصومال. ولا يزال وضع العاصمة الاتحادية من دون حل. ولا يزال يتعين تسوية مسألة ''صوماليلاند''، فينبغي إنعاش الحوار بين سلطات الحكومة الاتحادية في مقديشو و ''صوماليلاند''.

وتعمل الولايات الأعضاء في الاتحاد بمختلف مستويات قدراتها، انطلاقا من بونتلاند، التي توجد فيها مؤسسات فعالة نسبيا منذ عدة سنوات، إلى هيرشبيلي، التي لم تُنشأ إلا في نهاية عام ٢٠١٦. غير أن الولايات الأعضاء في الاتحاد تحتاج إلى دعم مستمر من أجل بناء قدرات مؤسساتها، وقد طلبت هذه الولايات المزيد من دعم الأمم المتحدة والدعم الدولي. ويشمل هذا تعزيز المجالس التشريعية، وبناء بيروقراطيات حكومية فعالة، وتوسيع نطاق سلطة الدولة لتشمل مستوى المقاطعات والمستوى المحلي، بطرق منها بناء العلاقات بين الدولة والقطاع الخاص وتعزيزها. ويشمل أيضا حل النزاعات الجارية والاستثمار في قطاعي الأمن (بما في ذلك الشرطة) والعدالة، وبناء قدراتهما بصفة خاصة، وتهيئة الفرص الاجتماعية والاقتصادية لسكانها.

وعلى الرغم من بعض التطورات الإيجابية، فإن التقدم المحرز في الصومال خلال السنوات الأربع الماضية، بما في ذلك في مجالات سيادة القانون والحكم الرشيد والتنمية، وبسط سلطة الدولة، والحد من النزاع المسلح، ظل محدودا. ولا يزال غياب سلطة الدولة في أجزاء كبيرة من الإقليم يقف عائقاً أمام ترسيخ بناء السلام، وهو ما يتيح استمرار انتهاكات حقوق الإنسان، والقانون الإنساني الدولي، التي تتفاقم بفعل تعقيدات العمليات العسكرية، ووجود جماعات مسلحة غير تابعة للدولة. ومما يثير القلق بوجه خاص تجنيد الأطفال واستخدامهم من جانب حركة الشباب، وكذلك قوات الأمن، وعمليات الاعتقال والاحتجاز التعسفي للأطفال والشباب، بدعوى ارتباطهم بحركة الشباب.

ولا تزال النزاعات التي طال أمدها تؤدي إلى انتشار العنف الجنسي على نطاق واسع. ولا يزال المشردون داخليا من النساء والفتيات وأفراد الأقليات من العشائر، يشكلون أشد الفئات ضعفا. ويساهم الإطار القانوني المحدود، وضعف سيادة القانون ونظم حماية حقوق الإنسان، وعدم وجود مؤسسات شرعية، في ارتفاع مستوى الإفلات من العقاب بالنسبة للانتهاكات. وتظل مشاركة المرأة والشباب في القيادة وصنع القرار ودورهم فيهما، بما في ذلك الهيكل السياسي العشائري، محدودين للغاية، وهو ما يديم حالات عدم المساواة بين الجنسين، ويساهم في حالة الحرمان التي يعاني منها الشبان الصوماليون.

وقد ظل ضعف الدولة عموما يعتبر مشكلة ترجع إلى قلة الموارد والقدرات، ولكن الواقع هو أن التحديات المستمرة التي تواجه الصومال، هي تحديات سياسية بطبيعتها. وتظل المسائل المتصلة بالفيدرالية الهيكلية من دون حل، ويرجع ذلك في جزء منه إلى الفهم المحدود للنظام الاتحادي لدى القادة والشعب في الصومال. أما مسألة ما إذا كان ينبغي أن يعتمد الصومال نظاماً برلمانياً أو رئاسياً، فذلك أمر يجب البت فيه، مقترناً بإنشاء إطار قانوني انتخابي، ونظام تمثيلي. ولا يزال يتعين أن تتفق الحكومة الاتحادية والولايات الأعضاء في الاتحاد، ضمن الإطار الاتحادي، على توزيع السلطات، والولاية القضائية، والموارد. ويكتسب هذا الأمر طبيعة عاجلة بوجه خاص في ما يتعلق بإنشاء قطاع أمني اتحادي تتوافر له أسباب البقاء، وقد بدأت مناقشات بشأن هذه المسألة، واتفق القادة الاتحاديون وقادة الولايات الأعضاء في الاتحاد، في ١٦ نيسان/أبريل ٢٠١٧، على المضي قدما نحو إنشاء هيكل أمني وطني. ولم يحقق الدعم الدولي المقدم لقطاع الأمن على مدى السنوات الماضية، رغم حجمه الكبير، سوى مكاسب محدودة بسبب عدم كفاية التنسيق بين الجهات الفاعلة الدولية، وعدم وجود اتفاق سياسي بشأن حجم القطاع الأمني، وتكوينه وتمويله، والتركيز غير المتناسب على الجيش، على حساب الجهود المبذولة لبناء شرطة محلية وخدمات قضائية لحماية المجتمعات المحلية. ويشكل دفع المرتبات بانتظام لأفراد الأمن خطوة أساسية نحو إنشاء مؤسسات أمنية قوية وخاضعة للمساءلة، ويتولى أمرها صوماليون، وتحقيق تحسن عام في الحالة الأمنية في الصومال. وينبغي أن تستند الترتيبات المتعلقة بتنسيق الدعم وتقديمه من الشركاء الدوليين في قطاع الأمن إلى اتفاق سياسي يتوصل إليه الصوماليون بشأن الأمن.

وثمة عقبة كأداء أخرى تقف أمام إحراز تقدم، وهي الفساد ووجود شبكات سياسية وتجارية قوية تستفيد مصالحها من استمرار الوضع الراهن، واستمرار الضعف في سيادة القانون، وضعف قدرات الدولة، ووجود اقتصاد حرب. ومن شأن هذا، إلى جانب عدم وجود قاعدة إيرادات للحكومة لمواصلة مهامها، أن يسهم في عجز الحكومة في ما يتعلق بتقديم الخدمات وبمساءلتها أمام السكان. ولا يزال البلد يعتمد، على نحو غير متناسب، على المانحين والتحويلات المرسلة من شتات الصوماليين الكبير (تقدر بمبلغ ١,٢ بليون دولار إلى بليوني دولار سنويا، أي ما يعادل ٢٣ إلى ٣٨ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي)، وأما قدرتها على زيادة الإيرادات من خلال الضرائب والجمارك والوسائل الأخرى فتكاد تكون معدومة. وقد اعتُبر الصومال مؤهلاً لتخفيف عبء ديونه في إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون لصندوق النقد الدولي، لكن هناك حاجة إلى إجراء إصلاحات في الإدارة المالية العامة للحصول على التمويل من المؤسسات المالية الدولية، وتخفيف عبء الديون في نهاية المطاف. وقد أبرز الرئيس فارماجو أهمية مكافحة الفساد والشفافية، إضافة إلى توليد الدخل، والعمل مع القطاع الخاص من أجل توسيع القاعدة الضريبية، بصفتها أولويات إدارته، بغية زيادة المساءلة العامة أمام الصوماليين، والحد من اعتماد الصومال على الدعم الدولي.

وفيما يخرج الصومال من عقود من الحرب الأهلية ويواصل اتخاذ خطوات تدريجية نحو إعادة بناء نفسه كدولة اتحادية، تواجه الولايات الأعضاء في الاتحاد القائمة والناشئة جميعها انقسامات خطيرة متصلة بمنازعات حول الحدود والأرض، وكذلك توترات عشائرية قديمة أو جديدة كثيرا ما تؤثر على سيطرة الإدارات الوليدة. وبسبب عدم وجود مصالحة على الصعيد المحلي، وانعدام الثقة بين الكيانات السياسية التي ينبغي أن تشكل الصومال الاتحادي، أدت هذه الانقسامات إلى بعض أخطر النزاعات المسلحة، كالمواجهات الإقليمية التي جرت في غالكايو وحواليها بين بونتلاند وغالمودوغ، فشردت ٠٠٠ ٧٠ شخص في عام ٢٠١٦، والنزاع الذي طال أمده في منطقتي سول وسناغ الذي تشتبك فيه ”صوماليلاند“ وبونتلاند و ”خاتومو“ التي أعلنت ذاتيا قيامها كدولة. وهذه الانقسامات والنزاعات غالبا ما تستغلها حركة الشباب، ويمكن أن تعرض للخطر بقاء مشروع الدولة الاتحادية برمته. وتواجه الجهود الرامية إلى تعميق الفيدرالية في الصومال خطر إشعال النزاعات أو تَفاقمها داخل الأقاليم أو فيما بينها، وخاصة عندما تصبح المسائل الحدودية والمسائل المتعلقة بالولاية الإقليمية أكثر بروزا، وتقوم الولايات الأعضاء في الاتحاد بمد سلطتها في المناطق المتنازع عليها. وتشكل المنازعات على الأراضي أيضا محركاً للنزاعات المسلحة في أجزاء من الصومال، يزيدها تفاقماً عدم وجود نظم لتسجيل الأراضي، وأطر ومؤسسات قانونية وقضائية. وسيكون لإشراك جميع قطاعات المجتمع الصومالي في العملية السياسية، والحل السلمي للنزاعات الداخلية القديمة أو الجديدة، بما في ذلك في إطار المناقشات المتعلقة بالنظام الاتحادي، أهمية محورية لاستقرار البلد. وينبغي أن يتولى الصوماليون أنفسهم قيادة

عملية تسوية النزاعات فيما بينهم، فيما تتولى الأمم المتحدة توفير مستوى كاف من الدعم عند الحاجة، بالتعاون مع الشركاء الرئيسيين.

والمشاكل المذكورة أعلاه مترابطة ويعزز بعضها بعضا. وهي توفر أيضاً الظروف المواتية لحركة الشباب لتواصل نموّها، بملء الفجوات التي تخلقها الدولة الصومالية أو تغفل عن معالجتها. ويمكن أن تولّد عملية بناء النظام الاتحادي فوائد قيمة في بناء السلام لو كانت شاملة. وإن لم تكن كذلك، فإن هذه العملية قد تديم أو حتى تعزز خطر السلوك الوحشي والعدواني الذي يتعرض له السكان الصوماليون، ولا سيما أفراد عشائر الأقليات، الذين لا يزالون هم أشد المتأثرين بالنزاعات المسلحة والأزمات الإنسانية.

وقد طالب الصوماليون، الذين جرى التشاور معهم أثناء التقييم، بأن تضطلع الأمم المتحدة بدور أكبر في معالجة العديد من العقبات التي تعترض بناء السلام وبناء الدولة في الصومال، بما في ذلك دور في مكافحة الفساد، وبدور أقوى في تسوية النزاعات، والوساطة على مختلف المستويات، بما في ذلك بين العشائر، وبين الولايات الأعضاء في الاتحاد، وبين الحكومة الاتحادية والحكومات على مستوى الولايات. وشددوا على أهمية أن يكون الصوماليون قادرين على تولي المسؤولية عن أمنهم، وعلى الحاجة إلى زيادة فرص الوصول إلى العدالة، والتعليم، والتدريب المهني، والعمل، لا سيما بالنسبة إلى الشباب من الرجال والنساء الذين يشكلون الغالبية العظمى من السكان. وهم يعتبرون الأمم المتحدة عاملا تمكينيا يساعدهم على التوصل إلى حلول للشواغل الخاصة بهم وعلى تنفيذها. وفي حين تظل العملية الانتخابية التي اختُتمت مؤخرا عملية سياسية في صميمها، لما تضمنته من عناصر انتخابية هامة، فقد ولّدت أملاً لدى الصوماليين في قدرتهم على اختيار قادتهم. وهم يرونها نقطة انطلاق نحو تنظيم انتخابات عامة في عام ٢٠٢٠، وذلك هدف هام وشهادة على تقدم الصومال نحو التحول إلى دولة ديمقراطية قادرة على أداء وظائفها. وهذا لا يمكن أن يتحقق إلا عند تهيئة بيئة انتخابية مواتية، تدعمها الأطر الإدارية والقانونية، والترتيبات الأمنية، والإرادة السياسية الحقيقية اللازمة. وسوف يتطلب تحقيق هذا الهدف التزاما كاملا من جميع الجهات صاحبة المصلحة، ويجب أن يبدأ ذلك دون تأخير.

وسيشكل تنقيح الدستور واستكماله معلما رئيسيا في عملية بناء الدولة. فينبغي أن تقدم الأمم المتحدة الدعم للهياكل والآليات الصومالية التي ستتولى إدارة عملية الاستعراض الدستوري، بتعزيز شمول جميع قطاعات المجتمع، بما في ذلك الأقليات والنساء والشباب. وبناء على التحسينات التي تحققت في تمثيل المرأة في البرلمان بعد العملية الانتخابية لعام ٢٠١٦، ينبغي أن تواصل الأمم المتحدة تعزيز تمثيل المرأة ومشاركتها في الإدارة على المستوى الاتحادي والحكومي، فضلا عن التحول نحو تحسين نوعية التمكين، والتركيز على بناء القدرات.

الاستراتيجية الأمنية

لقد اضطلعت الأمم المتحدة بدور رائد في الدعوة إلى اتباع نهج شامل في ما يتعلق بالأمن في الصومال، نهج يركز على بناء أمن إنساني طويل الأجل للصوماليين. ويستتبع هذا إجراء خفض تدريجي لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، على أساس الأوضاع القائمة، وتولي الصوماليين تدريجيا المسؤوليات القيادية الأمنية؛ وتعزيز دور تلك البعثة في عملية طارئة قصيرة الأجل، تتضمن القيام بعمليات هجومية؛ وبناء مؤسسات أمنية صومالية اتحادية صالحة، ومقبولة، وميسورة التكلفة، وخاضعة للمساءلة في الأجلين المتوسط والطويل، مع تحول استراتيجي من نهج عسكري أساسا نحو زيادة التركيز على الشرطة، والعدالة، وسيادة القانون؛ وتعزيز الإنعاش المجتمعي، وبسط سلطة الدولة في جميع أنحاء البلد؛ ومنع التطرف العنيف ومكافحته، بوسائل تشمل التثقيف المدني وإتاحة الفرص الاجتماعية والاقتصادية، ونزع سلاح المقاتلين المسلحين وفض اشتباكاتهم. وينبغي أن تيسر الأمم المتحدة تصميم عملية لإدماج الميليشيات في الجيش والشرطة، وربما في الأجهزة الأمنية الأخرى، مع التركيز بوجه خاص على الفحص والفرز في ما يتعلق بحقوق الإنسان، لمنع إدماج الأطفال. وهناك حاجة إلى أن تقدم مشورتها الاستراتيجية بشأن كيفية التصدي لانتشار الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة، ووضع خيارات في ما يتعلق بنزع سلاح الميليشيات التي لا يمكن إدماجها في قوات الأمن وتسريحها. وسوف يتعين، في العديد من المواقع، بدء مناقشات مع قادة المجتمعات المحلية بشأن نزع السلاح، في إطار جهود المصالحة الأوسع نطاقا.

وقد بدأ الصومال اتخاذ خطوات لمعالجة الظروف المؤدية إلى الإرهاب والتطرف العنيف، والحد من الأسباب الجذرية للتجنيد والتطرف، ولكنه يفتقر إلى الرؤية والقدرات الاستراتيجية. ويسعى الصومال إلى أن يمنع بفعالية عمليات التجنيد التي تقوم بها منظمتان إرهابيتان، وهما حركة الشباب والدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش). وبإمكان بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال إسداء المشورة إلى الصومال على المستويات الاستراتيجية والتقنية بشأن تنفيذ استراتيجية لمنع التطرف العنيف.

ويجب أن تكون الاستراتيجية الأمنية للصومال صومالية الملكية، وأن تحدِّد بوضوح أدوار جميع الجهات الفاعلة المعنية، بما في ذلك السلطات الاتحادية والحكومية، وبعثة الاتحاد الأفريقي، والأمم المتحدة، والاتحاد الأوروبي، والشركاء الثنائيين.

وسوف يُجرى تقييم للاستراتيجية الأمنية في استعراض بعثة الاتحاد الأفريقي المقبل المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة، الذي سيشمل الظروف اللازمة للانتقال من بعثة الاتحاد الأفريقي، والنقل التدريجي للمسؤوليات الأمنية من البعثة إلى المؤسسات الأمنية الصومالية، ودور الأمم المتحدة في دعم قطاع الأمن الصومالي (بما في ذلك الشرطة)، وتقديم الدعم لإدماج ٣ ٠٠٠ جندي من قوات بونتلاند في الجيش الوطني الصومالي، وبوجه أعم، دور الأمم المتحدة في القطاع الأمني في المناطق التي تقع خارج نطاق نشر البعثة.

تعزيز القدرة على الصمود وتعزيز التغيير الاجتماعي

يشكل السياق الصومالي إحدى الأزمات المتكررة – حيث يشكل خطر المجاعة الحالي مثالا صارخا على ذلك – التي تتفاقم آثارها بفعل عقود من النزاع المسلح وحالات العجز المزمنة في تصريف شؤون البلد. فيجب أن تكون جهود الأمم المتحدة المبذولة للتصدي لذلك مكملة لتدابير الإغاثة الإنسانية، والتدابير المنقذة للحياة، بتهيئة الظروف اللازمة لبناء وتعزيز قدرة السكان على الصمود.

ويتعين تحقيق فوائد في مجال التنمية إذا أريد للمكاسب السياسية أن تستمر وتتعزز. وسيتطلب التغيير الاجتماعي والاقتصادي التحويلي في الصومال إحراز تقدم في عدد من المجالات المترابطة، بما في ذلك ما يلي: (أ) وجود تفاهم بين الحكومة والقطاع الخاص بشأن الضرائب وتوليد الإيرادات مقابل توفير الخدمات العامة، بما فيها الأمن؛ و (ب) تحقيق أهلية الصومال للحصول على تمويل من المؤسسات المالية الدولية، وتخفيف عبء ديونه من خلال المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون؛ و (ج) إبرام اتفاق بشأن نماذج تقديم الخدمات، بين الحكومة الاتحادية والولايات القائمة والناشئة الأعضاء في الاتحاد، وبين الحكومة، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص؛ و (د) توظيف استثمارات كبيرة في الأسواق، وسلاسل القيمة الزراعية، والمناطق الساحلية، والهياكل الأساسية الإنتاجية، بما في ذلك الموانئ.

توصيات بشأن استراتيجية الأمم المتحدة للسنوات الأربع المقبلة

ينبغي أن تركز الأمم المتحدة، خلال السنوات الأربع القادمة، على المجالات ذات الأولوية المبينة أعلاه، لدعم العملية السياسية، وعملية بناء النظام الاتحادي، وغير ذلك من عمليات بناء الدولة التي يقودها الصوماليون أنفسهم وتعود ملكيتها إليهم، من أجل بناء دولة اتحادية قادرة على أداء مهامها، وشرعية، وخاضعة للمساءلة. وينبغي للحكومة الجديدة أن تحدد لنفسها أولوياتها الواضحة، بما في ذلك في إطار الخطة الإنمائية الوطنية التي ستوجِّه الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة. وينبغي أن تستند مشاركة الأمم المتحدة إلى مبادئ المساءلة المتبادلة بين الصومال والمجتمع الدولي، وإلى التزام الحكومة الصومالية أمام شعبها بحماية حقوق الإنسان وتعزيز سيادة القانون، والأمن، والتنمية. وعلى الرغم من أهمية التخطيط للدورة السياسية المقبلة، ينبغي أن تعتمد الأمم المتحدة منظورا أطول أجلاً، من أجل تعزيز القدرة على التكيف في الصومال، على أن يكون ذلك مرتبطاً بخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠.

المهام الأساسية والأفرقة والشراكات المتكاملة

كانت الحكومة الاتحادية، في عام ٢٠١٢، قد طلبت إلى الأمم المتحدة أن تنظم أنشطتها بطريقة تتيح ”إمكانية اللجوء إلى جهة واحدة“. وقد حافظت الأمم المتحدة على

وحدة غرضها تجاه المجتمع الدولي والصوماليين، وشددت على التزامها الجماعي بمبدأ الملكية الوطنية. وفيما يدخل الصومال في دورة سياسية جديدة، تظلّ الأمم المتحدة شريكاً موثوقاً به، ويمكن الاعتماد عليه لدى حكومة الصومال ومواطنيه، والمجتمع الدولي، في نطاق مجموعة من الأولويات والتحديات. وهذا الدور جدير بأن يستمر وأن يؤكَّد مجددا في ولاية بعثة الأمم المتحدة، بناء على الثقة القائمة في الأمم المتحدة لدى السلطات الاتحادية وسلطات الولايات.

وينبغي أن تواصل الأمم المتحدة استخدام ميزتها النسبية في تقديم المساعي الحميدة، والمشورة الاستراتيجية، والاضطلاع بدور تنظيمي، ذلك الدور الذي مكّن الصوماليين من التضامن وبناء توافق في الآراء في المجال السياسي بشأن القرارات والنتائج الرئيسية. وينبغي أن تنفذ هذه الأنشطة وتحقَّق ببناء شراكات صحيحة مع الصوماليين في القطاعين العام والخاص، والجهات الدولية الفاعلة، بما في ذلك المؤسسات المالية الدولية، والوكالات والصناديق والبرامج، على النحو الأنسب.

وفي عام ٢٠١٤، أنشأت الأمم المتحدة وجوداً متكاملاً هيكلياً في الصومال، وأنشأت عدداً من الأفرقة المتكاملة في مجالات العمل المشتركة، مثل فريق الدعم الانتخابي المتكامل، وفريق مشترك معني بتقديم الدعم الدستوري، والمكتب المتكامل للشؤون الجنسانية، وبرامج مشتركة، تحت مركز التنسيق العالمي لجوانب سيادة القانون المتصلة بمجالات الشرطة والعدالة والسجون في حالات ما بعد النزاع وغيرها من حالات الأزمات. وفي ما يتعلق بحقوق الإنسان وحمايتها، تشارك بعثة الأمم المتحدة في المرحلة التجريبية من عملية توحيد مهام الحماية. وأُنشئت أيضاً فرقة عمل متكاملة معنية بتنفيذ السياسة المتعلقة ببذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان. وقد استطاعت هذه المنظومة أن تتضامن بطريقة سريعة وفعالة ومنسقة في أوقات الأزمات، أو الأولويات الملحة، كالحوادث الأمنية، ودعم العملية الانتخابية، والتصدي للجفاف. فينبغي الآن النظر في وضع آليات إضافية متكاملة، وخاصة لدعم الجهود المبذولة من أجل تعميق النظام الاتحادي، في إطار الفريق المتكامل المعني بالدستور أو خارجه. كذلك يتطلب الدور التمكيني الذي تضطلع به الأمم المتحدة، في حل النزاعات، اعتماد نهج متكامل، ووجود قدرات متخصصة. وينبغي أن تصمم الاتصالات الاستراتيجية بطريقة أكثر تكاملا، مع احترام استقلال أفراد كيانات الأمم المتحدة في إصدار رسائلها الخاصة بها.

وتشكل الشراكات مع الجهات الفاعلة الخارجية عنصراً لا غنى عنه في عمل الأمم المتحدة في الصومال. وللشراكة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي أهمية محورية في تنفيذ ولايات المنظمتين في دعم الصومال. وفي حين أدى إنشاء منتديات تنسيقية على مستوى المسؤولين الرفيعي المستوى، وعلى مستوى العمل، كمنتدى التنسيق التابع للقيادات العليا، إلى تحسين التنسيق الاستراتيجي بين الأمم المتحدة في الصومال وبعثة الاتحاد الأفريقي في

الصومال، ينبغي استكشاف المبادرات التي من قبيل إنشاء أفرقة مشتركة أو تعزيز المشاركة في المواقع، وينبغي استعراض دور الأمم المتحدة في تقديم المشورة الاستراتيجية ودعم التخطيط التشغيلي، في إطار الاستعراض المشترك لبعثة الاتحاد الأفريقي. وتنطوي الشراكة القوية بالفعل مع البنك الدولي على إمكانية تعزيزها، بما في ذلك في مجالات جديدة لفك القيود التي تكبل الاستثمار والنمو الاقتصادي، وفي مجال الدعوة إلى تخفيف عبء الديون من أجل الصومال. وينبغي للأمم المتحدة أيضاً أن تعمق عملها مع الاتحاد الأوروبي والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، وجامعة الدول العربية، ومنظمة التعاون الإسلامي.

وينبغي للأمم المتحدة زيادة مشاركتها مع منظمات المجتمع المدني على الصعيدين الوطني والإقليمي، باعتبارها شريكة، من أجل تعميق فهم السياقات المحلية، وتعزيز إدارة النزاعات المحلية وحلها، بوجه خاص. وسيكون القطاع الخاص في الصومال هو الجهة الفاعلة الرئيسية في إنشاء دولة اتحادية قادرة على أن تولد مواردها الخاصة بها. وسيكون من المهم تيسير مشاركة هذا القطاع وبناء ثقته في بناء الدولة حيثما أمكن، بما في ذلك دعم تطوير الهياكل الأساسية، استنادا إلى فهم قوي للاقتصاد السياسي، والحوافز، والتدفقات المالية.

المرونة التنفيذية، والتخطيط التشغيلي المشترك، والمشاركة الإقليمية

بذلت الأمم المتحدة، على مدى السنوات الأربع الماضية، جهودا ترمي إلى كسر الانطباع عن ”تخندق“ المجتمع الدولي في الصومال. وعلى الرغم من أن الحالة الأمنية حالت دون إحداث أثر كبير خارج مطار مقديشو الدولي، فقد تمكنت الأمم المتحدة من البقاء وتقديم الخدمات في البلد تحت ظروف أمنية صعبة: فقد حدثت ١٦ هجمة مباشرة وثلاث هجمات غير مباشرة منذ عام ٢٠١٢، أسفرت عن وقوع ١٦ إصابة بين الموظفين. وقد زادت الأمم المتحدة في الصومال عدد موظفيها في مقديشو ووسعت نطاق وجودها في المناطق، استنادا إلى التعاون الفعال بين مختلف الهياكل الأمنية، وبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، والدول الأعضاء، والسلطات المضيفة. وشهد وجود الأمم المتحدة وعملها في الولايات الأعضاء في الاتحاد زيادة تدريجيه، فينبغي توسيع نطاقهما بطريقة مصممة لكل ولاية من هذه الولايات. وفي هذا الصدد، فإن لبعثة الأمم المتحدة مكاتب في عواصم جميع الولايات الأعضاء في الاتحاد، باستثناء غالمودوغ، ريثما تجري المصالحة بين أهل السنة والجماعة، وإدارة غالمودوغ.

والمهام العامة لوجود الأمم المتحدة في الولايات الأعضاء في الاتحاد هي الاضطلاع بولايات بعثة الأمم المتحدة في الصومال، ومكتب الأمم المتحدة للدعم في الصومال، وفريق الأمم المتحدة القطري على الصعيد الإقليمي، استنادا إلى أولويات واضحة، وتيسير الحوار بين مقديشو وكيانات الولايات الأعضاء في الاتحاد. فينبغي أن تحتفظ بعثة الأمم المتحدة بتوازن أنسب في عملها المشترك بين الحكومة الاتحادية في مقديشو والولايات القائمة والناشئة

الأعضاء في الاتحاد. وينبغي أن تعمل بعثة الأمم المتحدة وفريق الأمم المتحدة القطري والولايات الأعضاء في الاتحاد بطريقة منظمة لتعميق مشروع الفيدرالية، بالمساعدة في تحديد أدوار كيانات الاتحاد، وكيانات الولايات ومسؤولياتها، وبناء قدرة المؤسسات على كلا الصعيدين، لتضطلع بمهامها بفعالية في تحقيق الأهداف المرجوة في مجالي الحوكمة والأمن.

وينبغي أن ينفَّذ هذا أساسا باعتماد التخطيط المشترك الفعال والمرونة، وبزيادة الموارد إلى أقصى حد، على نطاق وجود منظومة الأمم المتحدة في الصومال، في بيئة صعبة من حيث التشغيل وتوافر الموارد. وينبغي أن تُستعرض المهام والنشر في كل ولاية من الولايات الأعضاء في الاتحاد بصورة منتظمة، بما في ذلك القدرة على النشر مؤقتا، واستكشاف خيارات العمل خارج المكاتب الإقليمية. ويجب أن ينعكس ذلك في ميزانية بعثة الأمم المتحدة وهياكلها، وفي التعديلات المقابلة في مكتب الأمم المتحدة للدعم في الصومال، وأن يتلقى الدعم من مقديشو ونيروبي عبر نظم تمكينية فعالة ومعززة، تكملها زيادات مستهدفة في ملاك الموظفين والإيواء والسوقيات الأخرى. ويمكن أن يعتبر تحديد الأولويات والتمكين في الوقت الحاضر فيما يتعلق بالتصدي للجفاف على نطاق المنظومة ممارسةً جيدة للتنسيق على نطاق المنظومة.

وسيتطلب هذا أيضا تعزيزاً للتكامل الاستراتيجي وعمليات صنع القرار لدى جميع هيئات الأمم المتحدة في الصومال. ويشكل مكتب الأمم المتحدة للدعم في الصومال عاملا تمكينيا لوجود الأمم المتحدة الأوسع نطاقاً في البلد، فينبغي إدراجه في التخطيط للعمليات، مع إيلاء الاعتبار الواجب لاستقلالية الإجراءات الإنسانية ونزاهتها وحيادها. وينبغي لأي نظام قائم على التخطيط التشغيلي الجماعي أن يأخذ في الاعتبار الأهمية الحيوية للبرامج، وطبيعة الجهود التي ينبغي بذلها والموارد اللازمة على نطاق المنظومة، بما في ذلك داخل فريق الأمم المتحدة القطري، لدعم التنفيذ الفعال والكفء لولاية بعثة الأمم المتحدة في الصومال في ما يتعلق ببناء السلام وبناء الدولة، مع مراعاة مختلف أولويات الأمم المتحدة، التي هي منفصلة عن ولاية بعثة الأمم المتحدة، ولا سيما في سياق العمليات الإنسانية.

وهناك إمكانية لمواصلة إدماج المهام التمكينية لدعم أقسام بعثة الأمم المتحدة، والوكالات والصناديق والبرامج المهتمة في منبر واحد، بموارد من بعثة الأمم المتحدة في الصومال، والخبرات والقدرات المتاحة لدى مكتب الأمم المتحدة للدعم في الصومال، وموارد من الوكالات والصناديق والبرامج المشاركة، مخصصة على أساس الأولويات الاستراتيجية. ويمكن أن يشمل ذلك تقديم الدعم لأغراض التخطيط، والتنسيق، وتبادل المعلومات، والتحليلات، وتعبئة الموارد، ولقدرة مكرسة لإدارة المخاطر، ولتحديد القدرات المدنية ونشرها.

ونظرا لأن مختلف الولايات الأعضاء في الاتحاد تقف على مستويات مختلفة من حيث القدرات والسياقات الظرفية، فينبغي اعتماد نهج متمايز على المستوى دون الاتحادي، يصمم

على نحو يلائم كل ولاية. وبموازاة ذلك، ينبغي استكشاف الخيارات على أساس كل حالة على حدة، للاضطلاع بعمل يمثل تغييرا أساسيا، إذا ما تحسنت الحالة الأمنية والتشغيلية. على سبيل المثال، فإن ما يزمع القيام به لبناء مجمع مكرس في مطار كيسمايو في ولاية جوبالاند، يمكن أن يتيح فرصا لوجود أوسع نطاقاً للأمم المتحدة. وينبغي إنشاء مكتب تابع للبعثة في غالمودوغ، في أقرب وقت ممكن. وسيكون من الأهمية بمكان للأمم المتحدة في الصومال أن تكون قادرة على التوسع بسرعة، إن أمكن، لدعم التقدم المحرز على الصعيد الإقليمي. وينبغي القيام بذلك مع مراعاة الاحتياجات الأمنية اللازمة للموظفين.

الآثار المترتبة في ما يتعلق بأمن الموظفين

تتباين الترتيبات الحالية المتعلقة بأمن الموظفين أيضا عبر المناطق، إذ تشمل الأنشطة الأمنية لبعثة الاتحاد الأفريقي في الحالات التي توجد فيها بعثة الأمم المتحدة في مناطق عمليات بعثة الاتحاد الأفريقي، وشركات أمن خاصة، ووحدة حراسة تابعة للأمم المتحدة في المحيط الداخلي في مقديشو، ومزيج من الشركات الخاصة والقوات الحكومية في بونتلاند و ''صوماليلاند'' اللتين لا توجد فيهما بعثة الاتحاد الأفريقي.

ويكتسب الأمن الذي توفره بعثة الاتحاد الأفريقي أهمية كبيرة في تمكين وجود الأمم المتحدة وعملياتها في الصومال. فمن شأن سحب بعثة الاتحاد الأفريقي من دون إجراء زيادة كبيرة في مستويات الأنشطة الأمنية أن تَضطرّ الأمم المتحدة في الصومال إلى إنشاء آليات جديدة. وعلى الرغم من أن الحالة النهائية هي أن تضطلع المؤسسات الأمنية الصومالية بالمسؤولية الرئيسية عن توفير الأمن، فمن غير المرجح أن يتحقق هذا الاحتمال خلال السنوات الأربع القادمة. ولذلك يتعين أن تستكشف الأمم المتحدة مجموعة من الخيارات، من أجل تقديم ما يلزم من التدابير المخففة إذا ما بدأت بعثة الاتحاد الأفريقي انسحابها التدريجي في تلك الفترة، وهو مما سيكون له أثر على خدمات الأمن المتنقلة والثابتة.

وفي هذا الصدد، ينبغي للأمم المتحدة أن تعطي الأولوية لتطوير الشرطة الصومالية على المستوى الاتحادي، وعلى مستوى الولايات، وأن تضع في الوقت نفسه خيارات بديلة لتوفير الأمن للأمم المتحدة. ويمكن أن تشمل الخيارات توسيع وحدة الحراسة التابعة للأمم المتحدة في المناطق، وإمكانية توفير خدمات أمنية مسلحة تتولاها شركة أمن دولية خاصة. وينبغي أن تكون الترتيبات الأمنية مصممة لتلائم كل حالة إقليمية، مع إمكانية إدخال تعديلات تمكّن من إجراء تغيير في وجود الأمم المتحدة، في حالة حدوث تحسن في البيئة الأمنية.

وستكتسب هذه الخيارات مزيداً من الوضوح في أعقاب الاستعراض المشترك لبعثة الاتحاد الأفريقي، الذي سيحدد استراتيجية لخروج تلك البعثة على أساس الانتقال استناداً إلى ظروف بعينها، والآثار المترتبة في ما يتعلق بتوفير الأمن لعمليات الأمم المتحدة. وينبغي للأمم المتحدة أن تجري، بعد ذلك تقييماً شاملاً لترتيباتها الأمنية، والبت في ما سوف تتخذه من تدابير مناسبة.

اعتبارات محددة في ما يتعلق بسياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان

يوفر الصومال وضعاً رائدا في تنفيذ سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان، وللشراكة القائمة بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة بوجه أعم. وسوف يشكل التنفيذ المتواصل والمعزز لتلك السياسة جانبا رئيسيا من جوانب عمل الأمم المتحدة في الصومال، وينبغي أن يسهم في التخفيف من خطر الأضرار التي يتعرض لها المدنيون، وانتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، في سياق العمليات العسكرية، وكذلك في بناء مؤسسات أمنية خاضعة للمساءلة.

وقد بُذلت جهود هامة لإنشاء هيكل لسياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان في الصومال، يشمل إجراءات تنفيذية موحدة لتنفيذ هذه السياسة، وفرقة عمل تابعة للأمم المتحدة، وفريق عامل مشترك مع بعثة الاتحاد الأفريقي. غير أن الموارد المتاحة من أجل بناء قدرة مكرسة داخل بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال، في ما يتعلق بتنفيذ تلك السياسة، تظل محدودة. وعلى الرغم من أن هذه الآليات تجعل تنفيذ تلك السياسة عملاً رياديا في بيئة صعبة، فإن هناك مجالاً لتعزيز قنوات الاتصال مع بعثة الاتحاد الأفريقي وإجراء تحسينات في آليات المساءلة داخل منظومة الأمم المتحدة، لجملة أمور منها كفالة زيادة الوعي بالتزامات جميع كيانات الأمم المتحدة في الصومال وفهمها، في إطار سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان.

وفي سياق تنفيذ سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان، بل وضمن ولاية هذه السياسة الأوسع نطاقا، تتولى بعثة الأمم المتحدة مهام في مجال الرصد بالنسبة لمنظومة الأمم المتحدة، على الرغم من القدرات المحدودة. وتشكل التحقيقات المستقلة في الحوادث تحديا كبيرا، ولكن ينبغي أن تجرى هذه التحقيقات، كلما كان ذلك ممكنا. كذلك فإن قدرة مكتب الأمم المتحدة للدعم في الصومال على تحديد كيفية الاستفادة من الدعم المقدم محدودة، ويمكن تحسينها، بتنظيم آليات لتتبع تنفيذ الدعم والاستفادة منه. وعلى الرغم من تحقيق إنجازات كبيرة في وضع تقييمات للمخاطر واتخاذ تدابير للتخفيف، بالتشاور مع المكتب، فإن هذه القدرة بحاجة إلى مزيد من التعزيز لكفالة إجراء تحليل كاف للمخاطر وتفعيل التدابير المخففة من جانب جميع الكيانات المعنية.

وبالإضافة إلى ذلك، هناك حاجة إلى تعزيز تنفيذ التدابير والآليات المؤسسية المحددة بوصفها جزءا من إطار سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان، ليتسنى لبعثة الاتحاد الأفريقي منع حدوث أي انتهاكات والتصدي لها، في جملة مجالات منها مجال الاختيار، والفرز، والتدريب، والمساءلة، والرصد، والسياسة العامة، والتخطيط، والحماية.

الآثار المترتبة على ولاية بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال وتشكيلها

استناداً إلى هذا التقييم، فإن المفهوم الشامل لبعثة الأمم المتحدة، من حيث كونها بعثة سياسية، ينبغي أن يبقى، إلى جانب مهامها الأساسية، وهي القيام بالمساعي الحميدة، وتقديم المشورة الاستراتيجية بشأن بناء السلام وبناء الدولة، وتنسيق الدعم الدولي، وبناء قدرات المؤسسات الاتحادية ومؤسسات الولايات في الصومال، ورصد الانتهاكات والإبلاغ عنها. ومع ذلك، ينبغي تكييف ولاية بعثة الأمم المتحدة في الصومال ليتسنى لها دمج الدعم المقدم على مستوى الولايات الأعضاء في الاتحاد في جميع مجالات ولايتها. وفي الوقت الراهن، فإن قراري مجلس الأمن ٢٢٣٢ (٢٠١٥) و ٢٢٧٥ (٢٠١٦) يشجعان البعثة على توسيع وجودها في جميع عواصم الولايات الأعضاء في الاتحاد، ولكن يتعين توضيح مهام وجودها فيها، باعتباره جزءاً من الولاية الأساسية للبعثة. وينبغي توجيه مزيد من التركيز على دور البعثة في القيام بالمساعي الحميدة، وتسوية النزاعات، في جميع المجالات، على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية، واستنادا إلى دور الأمم المتحدة عموما، بوصفها ميسراً للاتفاقات السياسية، وفي تنسيق الدعم الدولي، لا سيما في ما يتعلق بعملية بناء النظام الاتحادي.

وسيشكل إسداء المشورة الاستراتيجية لدعم اعتماد نهج شامل للأمن مهمة ذات أولوية. ويشمل ذلك إسداء المشورة بشأن تنفيذ خطة الحكومة الرامية إلى منع التطرف العنيف. وينبغي أيضا أن تشدد بعثة الأمم المتحدة على تقديم الدعم من أجل تحسين مساءلة المؤسسات الصومالية، ولا سيما بشأن مسائل الشفافية ومكافحة الفساد.

وينبغي أن يكون جدول الأعمال المتعلق بالمرأة والسلام والأمن أفضل تكاملاً، يتجاوز حماية المرأة، ليعكس التقدم المحرز، وليركز على مشاركة المرأة وإسهامها في جهود بناء السلام وبناء الدولة على جميع المستويات. وبالمثل، ينبغي أن تعكس الولاية جدول الأعمال المتعلق بالشباب والسلام والأمن، وينبغي أن تدمج البعثة نهجا يتعلق بتمكين الشباب في برامجها وسياساتها.

وينبغي توسيع دور بعثة الأمم المتحدة في مجال بناء القدرات ليشمل قطاع الشرطة، تمشيا مع عملية إعادة التوازن الشاملة للنهج المتعلق بالأمن، ولتقديم دعم لسلسلة سيادة القانون بكاملها.

وينبغي توضيح مسؤوليات بعثة الأمم المتحدة في ما يتعلق بسياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان لكفالة تحديد الأولويات، وتحقيق التكامل في التنفيذ على نطاق وجود الأمم المتحدة، وليتسنى للهيئات التشريعية تحسين تخصيص الموارد في جميع كيانات الأمم المتحدة ذات الصلة في الصومال. وينبغي لولاية كل من بعثة الأمم المتحدة ومكتب الأمم المتحدة للدعم في الصومال أن تعكس مسؤولياتهما المشتركة

وهدفهما الاستراتيجي المشترك في ما يتعلق بسياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان، بما في ذلك ثلاثة عناصر، وهي: (أ) البعد المتصل بسياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان في جميع ما تقدمه الأمم المتحدة من دعم لقطاع الأمن في الصومال؛ و (ب) الدور الميسّر لبعثة الأمم المتحدة لتنفيذ هذه السياسة على نطاق المنظومة تحت سلطة ممثلي الخاص للصومال؛ و (ج) مسؤولية مكتب الأمم المتحدة وبعثة الأمم المتحدة ومساءلتهما المشتركة في تنفيذ السياسة، بما في ذلك اتخاذ تدابير تخفيف فعالة، وتولي المكتب رصد تقديم الدعم، وتولي البعثة رصد الانتهاكات.

وعلى الرغم من أن المكتب لا يتطلب إجراء تغيير محدد في ولايته نتيجة لهذا التقييم، ينبغي الاعتراف بدوره بوصفه عاملا تمكينيا استراتيجيا لحافظة الأمم المتحدة في البلد، وذلك بسبب وجوده إلى جانب البعثة. وينبغي أن تعكس ولاية المكتب المتعلقة بالإحالات المرجعية في ما يتعلق بالمسؤولية والمساءلة عن تنفيذ الأهداف الاستراتيجية المشتركة الصادر بها تكليف، وكما ذكر أعلاه، سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان. وينبغي أن يُدرَج المكتب في جميع المناقشات المتعلقة بالتخطيط والتي تترتب عليها آثار في مجال التنفيذ.

الآثار المترتبة من حيث الموارد

على الرغم من أن التقييم الاستراتيجي لم يبحث بالتفصيل الآثار الممكنة المترتبة على توصياته من حيث الموارد، فقد تضمن النظر في عدد من العناصر التي يُحتمل أن تؤدي إلى طلبات لزيادة الموارد بسبب إجراء تعديل في ولاية بعثة الأمم المتحدة، لتحسين الدعم المقدم للمرحلة المقبلة من بناء الدولة وبناء السلام في الصومال. ويشمل ذلك ما يلي:

(أ) توافر القدرة على دعم الجهود المبذولة من أجل تسوية النزاعات وتحقيق المصالحة على الصعيد المحلي، في شكل موارد دعم من الموظفين، بل وقدرة على نشر خبرات متخصصة، ولكفالة أن يكتسب موظفو الأمم المتحدة في الصومال بالمهارات الملائمة في إدارة النزاعات وحلها؛

(ب) توافر القدرة على تمكين منظومة الأمم المتحدة في الميدان، وفي الفريق المعني بالاتساق والفعالية التابع لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال، والمكتب المتكامل، ومكتب الأمم المتحدة للدعم في الصومال، لجملة أمور منها تقديم الدعم لإدارة المخاطر على نطاق المنظومة، وتحقيق زيادات في الميزانية التشغيلية لدعم القيام بعمليات نشر مرنة؛

(ج) توافر قدرة مكرسة لتنفيذ سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان، لأداء ولايتي بعثة الأمم المتحدة والمكتب على نحو يتماشى وأولوية تعزيز المساءلة؛

(د) توافر الموارد لتحقيق زيادة محتملة في دور الأمم المتحدة في بناء قدرات الشرطة الصومالية (من المقرر مواصلة النظر فيه في الاستعراض المشترك للبعثة)؛

(هـ) زيادة قدرات النقل الجوي في جميع أنحاء البلد، نظرا لعدم وجود وسائل نقل وخيارات تجارية أخرى، ونظراً لما لعملية ''التقريب بين الناس'' من دور حاسم في المساعي الحميدة التي تضطلع بها الأمم المتحدة.

إعادة التنظيم

ينبغي أيضا أن تخضع تشكيلة الأمم المتحدة في الصومال، ووجود البعثة في مقديشو والولايات الأعضاء في الاتحاد، لاستعراضٍ مستمر لكفالة أن يظل وجود الأمم المتحدة وعملياتها متسمة بالمرونة وقابلة للتكيف مع تطور الحالة على أرض الواقع. وهناك عدد من التعديلات المتعلقة بالتشكيل، والتي يمكن إجراؤها في ثلاثة مجالات رئيسية لتحسين تنفيذ الأولويات المحددة في التقييم، وهي: تكامل عمليات صنع القرار، والهياكل والتسلسل الإداري في بعثة الأمم المتحدة، وتحسين الوظائف التمكينية. وينبغي إنجاز هذه التعديلات على المستوى التقني استنادا إلى تنقيح ولاية بعثة الأمم المتحدة. وأخيرا، فإن على الأمم المتحدة في الصومال أن تعزز إجراءات المساءلة الداخلية للتقيد بالواجبات والالتزامات المؤسسية، بما في ذلك تعزيز المساواة بين الجنسين وإعداد الميزانية المناسبة.

الخلاصة

في أثناء زيارتي للصومال التي أجريتها في ٧ آذار/مارس ٢٠١٧، أدهشني التناقض بين وجود أمل وفرص ملموسة في تحقيق نجاح في البلد، وبين مأساة وشيكة تنذر بحدوث جفاف مديد. فينبغي أن يكون التصدي للجفاف على رأس قائمة الأولويات، وينبغي حشد جميع الطاقات لدعم رئيس الجمهورية، ورئيس الوزراء، والحكومة الصومالية، الذين ظلوا شركاء سباقين وملتزمين للمجتمع الدولي. ويجب على وجه السرعة تحقيق زيادة في تمويل خطة الاستجابة الإنسانية للصومال، ويجب أن يعمل المجتمع الدولي من أجل تيسير تلك الاستجابة على جميع المستويات. إن موعد اغتنام الفرصة المتاحة لتجنب المجاعة هو الآن.

وهذا أمر بالغ الأهمية، لأن الصومال يمر الآن في لحظة أمل، بتشكيله حكومة جديدة تتمتع بدعم السكان، وعليه أن يبدأ التصدي للتحديات القديمة والملحة، في سعيه من أجل تشكيل الدولة. وأهم هذه التحديات هو الأمن، بدءا باعتماد هيكل أمني يقبله الجميع على المستويات الوطنية والاتحادية والمحلية، وهو ما سيتيح تنسيق الدعم الدولي المقدم إلى المؤسسات الأمنية الصومالية. وسيشكل المؤتمر المقرر عقده في لندن، في ١١ أيار/مايو ٢٠١٧، معلما حاسما لإشراك الصومال في العمل مع شركائه في المجتمع الدولي. وأنا على اقتناع بأن الصومال، بوجود العزيمة الواضحة، والإرادة السياسية، وبتعبئة الموارد الكافية، قادر على إحراز تقدم حاسم هذا العام، وتحديد المسار نحو السلام والاستقرار.

(توقيع) أنطونيو **غوتيريش**