الأمم المتحدة S/2022/716

مجلس الأمن

Distr.: General
27 September 2022
Arabic
Original: French

رسالة مؤرخة 26 أيلول/سبتمبر 2022 موجهة من الأمين العام إلى رئيس مجلس الأمن

يشرفني أن أشير إلى قراريْ مجلس الأمن 2592 (2021) و 2632 (2022)، اللذين طلب المجلس فيهما إليّ أن أُجري، بعد التشاور مع حكومة الصومال الاتحادية، استعراضا استراتيجيا لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال، وأن أوصي بمجموعة معايير مرجعية محددة وقابلة للقياس وواقعية من أجل تتبُّع مدى تنفيذ البعثة لولايتها وإنجازها في موعدها.

لقد عيّنت السيد إيان مارتن، الممثل الخاص للأمين العام لليبيا سابقا، للإشراف على إنجاز الاستعراض الاستراتيجي المستقل. وقد تلقى السيد مارتن الدّعم من فريق تابع للأمانة العامة للأمم المتحدة يضمّ ممثلين عن مختلف الإدارات. وكجزء من الاستعراض، أجرى الفريق مشاورات مستفيضة مع كلّ من حكومة الصومال الاتحادية، والولايات الاتحادية الأعضاء، وكيانات الأمم المتحدة، وبعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية في الصومال، ومفوضية الاتحاد الأفريقي، والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، والاتحاد الأوروبي، وأعضاء مجلس الأمن، وسائر الجهات الشريكة الدولية، وكذا مراكز الفكر ودوائر المجتمع المدني بالصومال، بما فيها المنظمات التي تمثل النساء والشباب.

ويُشير تقرير الاستعراض الاستراتيجي (انظر المرفق) إلى التّقدم الكبير المحرز في الصومال منذ إنشاء بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال في عام 2013، ولكنّه يسلط الضوء أيضا على التحديات السياسية والإنسانية والاجتماعية والاقتصادية والأمنية التي لا يزال البلد يواجهها. كما يشدد التقرير على أهمية التعاون الوثيق بين الحكومة الاتحادية الصومالية والولايات الاتحادية الأعضاء من أجل النهوض ببعض الأولويات الوطنية المحددة في البيان الصادر عن المجلس الاستشاري الوطني في 16 حزيران/يونيه 2022. ولئن كانت هذه الأولويات لم تُحقق، في الكثير منها، تقدُّمًا يذكر خلال السنوات الأخيرة، فإنّ الأمر مردّه إلى الأزمة الانتخابية التي طال أمدها وإلى التوترات السائدة بين الحكومة الاتحادية وبعض الولايات الاتحادية الأعضاء بشأن النموذج الاتحادي الذي يتعيّن تطبيقه في الصومال.

ويتطرّق التقريرُ أيضا إلى الوضع الأمني، الذي يظلّ متقلّبا، وإلى مدى قدرة حركة الشباب على تنفيذ هجمات في جميع أنحاء الصومال. ويشدد الاستعراض الاستراتيجي كذلك على الحالة الإنسانية المتردية الناجمة عمّا يشهده البلد من جفاف متواصل ومن صدمات مناخية تزداد حدّة وتواترا، وتتغذى من تبعات تغير المناخ. ويلاحظ رئيس الفريق المستقل أيضا أنّ معالجة الحالة الإنسانية يجب أن تصبح من أَولى أولويات الأمم المتحدة في الصومال.

171022 131022 22-22398 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

ويُبرز التقرير ما تقدّمه بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال من مساهمة قيّمة في جهود بناء الدولة في الصومال، وذلك ضمن إطار قامت فيه بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال بتيسير إجراء العمليات السياسية من خلال تهيئة بيئة أمنية مواتية. ويُشدّد رئيس الفريق المستقل، في ضوء الحوارات التي أجراها مع حكومة الصومال الاتحادية ومع الولايات الاتحادية الأعضاء، وبالاعتماد على وثيقة موقف صادرة عن الحكومة الاتحادية بشأن الاستعراض الاستراتيجي، على ضرورة إقامة بعثة سياسية خاصة في الصومال، وعلى أهمية دور هذه البعثة في بذل المساعي الحميدة والقيام بالمهام الأساسية الأخرى. وهو يلاحظ أيضا أن ولاية البعثة تظلّ مهمّة ضمن السياق السياسي الحالي، وهي وتتماشى تماما مع أولويات الحكومة الاتحادية الصومالية. ولكنّ رئيس الفريق يلاحظ مع ذلك ضرورة أن تتولى قيادة البعثة ضبط الأولويات لمختلف عناصر هذه الولاية.

ويشير التقرير كذلك إلى أنّ بعض الافتراضات التي وُضعت أثناء التخطيط الأولي لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال قد تبيّن أنها مفرطة في التفاؤل، حيث لا تزال البعثة تواجه عراقيل جمّة بسبب الحالة الأمنية، وهي تعتمد على بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية في توفير الأمن، وتتأثر بالسياق السياسي. لذلك، يُوصِي التقرير بأن تولي بعثة الأمم المتحدة، بعد تجديد ولايتها، الأولويةَ القصوى لمساعدة الحكومة الاتحادية وقادة الولايات الاتحادية الأعضاء على الدخول في اتفاق بشأن نموذج اتحادي يُطبَّق في الصومال، وعلى إدراج هذا الاتفاق في الدستور. ويُورد التقرير أيضا أولويات أخرى في مجال دعم إحلال المصالحة والمشاركة الديمقراطية، وإصلاح قطاع الأمن وتنفيذ الخطة الانتقالية للصومال، والمساعدة على توطيد حقوق الإنسان وبسط سيادة القانون وإنجاز الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. بيد أنّ التقرير يشدّد مع ذلك على ضرورة تهيئة بيئة مواتية، وإبرام اتفاقات سياسية شاملة لأجل توفير الدعم الاستشاري والتقني بشكل فعّال.

ويُبرز التقرير أيضا أهمية التعاون الوثيق مع الجهات الشريكة في الصومال، ولا سيما الاتحاد الأفريقي، ويوصي بتعزيز الشراكة مع بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية عبر إجراء التحليلات المشتركة وإنشاء أفرقة تشترك في المواقع وتُركّز على المجالات المتداخلة من الولاية. ويشدد رئيس الفريق المستقل على أهمية الشروع في التحضير للانتقال الأمني ولسحب بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية، اللذين ستكون لهما تبعات هامة على بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال، وأيضا على أهمية البدء في صياغة التدابير الواجب اتخاذها لأجل تلبية ما طلبته الحكومة الاتحادية من ضرورة توخي الوضوح في تحديد الهدف النهائي المنشود لعملية التحوّل من العمل كبعثة سياسية خاصة إلى العمل كفريق من أفرقة الأمم المتحدة القطرية. وجرى التشديد على ضرورة الإبقاء على أفرقة وبرامج مشتركة لما في ذلك من ممارسة جيّدة وأداة رئيسية لنجاح عملية الانتقال. وأخيرا، يُوصي التقرير بأن يتمّ، بعد تجديد الولاية، استعراضُ ملاك الموظفين وإعادة تشكيله، وذلك في سبيل الحرص على توجيه القدرات وفق الأولويات الرئيسية، وتعزيز المهام السياسية الأساسية للبعثة.

وإنني أؤيّد بالكامل توصيات الاستعراض الاستراتيجي، مع اقتناعي بضرورة الإبقاء على وجود بعثة سياسية خاصة في الصومال لأجل مساعدة السلطات الصومالية في تنفيذ أولوياتها. كما أودّ أن أشدد على الأهمية المحورية للحوار والتعاون بين الحكومة الاتحادية والولايات الاتحادية الأعضاء، وأرحّب بالخطوات التي اتخذتها الإدارة الجديدة لبلوغ هذه الغاية. وأحث القادة السياسيين الصوماليين على العمل معا بشكل

وثيق من أجل إنجاز الأولويات الوطنية الرئيسية، ومنها بالأخص معالجة الحالة الإنسانية واستكمال عملية مراجعة الدستور.

وإنني أشعر بانزعاج إزاء خطورة الأزمة الإنسانية التي يواجهها الصومال؛ لذلك أناشدُ الدول الأعضاء أن تقدّم تمويلات إضافية حتى يتم تفادي وقوع كارثة إنسانية. إنّه لا مناص لنا من توحيد جهودنا على وجه الاستعجال من أجل الحيلولة دون حدوث مجاعة في الصومال.

وأود أن أعرب عن امتناني للسيد مارتن على إجراء هذا الاستعراض الاستراتيجي، وكذلك على استنتاجاته وتوصياته ذات الصلة. وأتوجّه للحكومة الاتحادية وللاتحاد الأفريقي والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية والاتحاد الأوروبي ولكافة الجهات الشريكة الدولية بالشُّكر على ما أبدوه من تعاونٍ، وعلى ما قدّموه من إسهامات طوال هذه العملية. كما أودّ أن أشكر موظفي الأمم المتحدة في الصومال على تفانيهم وعلى ما بذلوه من جهود لدعم هذا البلد.

إنني أدرك أنّ التحديات تبدو أحيانا جبارة، ولكنّ الصومال لا يسير بمفرده على درب الوصول إلى إحلال السلام والاستقرار والتنمية؛ لذا، أؤكد مجددا التزام الأمم المتحدة الراسخ والدائم بهذا الشأن.

وأرجو ممتناً إطلاع أعضاء المجلس على هذه الرسالة ومرفقها.

(توقيع) أنطونيو **غوتيريش**

المرفق

[الأصل: بالإنكليزية]

تقرير الاستعراض الاستراتيجي المستقل لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال

أولا - معلومات أساسية عن الاستعراض الاستراتيجي وأهدافه ونطاقه

1 - طلب مجلس الأمن، في قراره 2592 (2021)، إلى الأمين العام إجراء استعراض استراتيجي لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال بحلول آذار/مارس 2022، أي بعد أن يكون من المفترض أنّ العملية الانتخابية قد انتهت، وقد تم الانتهاء من إعادة التشكيل المتوقعة لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال. بيد أنّه لم يتسن إجراء الاستعراض الاستراتيجي ضمن الإطار الزمني المتوخى وذلك بسبب التأخيرات المطولة في العملية الانتخابية. وفي وقت لاحق، تم في أيار/مايو 2022 تجديد ولاية البعثة بموجب القرار 2632 (2022)، الذي كرر فيه مجلس الأمن طلبه إجراء الاستعراض الاستراتيجي بالتشاور مع حكومة الصومال الاتحادية، وتقديمه بحلول 30 أيلول/سبتمبر. وطلب كذلك أن يتضمن تقرير الاستعراض توصيات بشأن وضع معايير مرجعية واضحة المعالم وقابلة للقياس وواقعية من أجل تتبع مدى إنجاز ولاية البعثة.

2 - واستجابة لطلب مجلس الأمن، عيّنني الأمين العام رئيسا للفريق المستقل المعني بإجراء الاستعراض الاستراتيجي. وخلال فترة مهمتي، تلقيتُ الدعم من فريق يضم ممثلين عن إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام وإدارة عمليات السلام، وإدارة الدعم العملياتي، ومكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية التابع لإدارة عمليات السلام، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ومكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي.

3 - والهدف من الاستعراض الاستراتيجي هو وضع توصيات تدعو إلى الحرص على أن تظلّ البعثة في أفضل وضع يمكنها من مساعدة الإدارة الجديدة في الصومال على النهوض بأولوياتها الوطنية، ومن توجيه أولويات البعثة وعملها خلال الفترة المقبلة. وتناول الاستعراض الاستراتيجي بالتقييم إنجازات البعثة حتى الآن والتحديات الراهنة في مجال السلام والأمن في الصومال. وبحسب ما طُلب، تم وضع توصيات بشأن المعايير المرجعية اللازمة لتتبع مدى تنفيذ البعثة لولايتها (انظر الضميمة).

4 - وأجرى فريق الاستعراض الاستراتيجي استعراضا مكتبيا للوثائق ذات الصلة وتشاور في نيويورك مع إدارات الأمم المتحدة، ومع الممثل الدائم للصومال، والمراقبة عن الاتحاد الأفريقي، والمبعوث الخاص للهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية إلى البحر الأحمر وخليج عدن والصومال، ومع أعضاء مجلس الأمن. وزار الفريق الصومال للتشاور مع حكومة الصومال الاتحادية، وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال، ومكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال، ووكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، وبعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية في الصومال، وممثلي المجتمع المدني من النساء والشباب، ومراكز الفكر الصومالية، والاتحاد الأوروبي، وسائر الجهات الشريكة الدولية. وزار الفريق بيدوا وولاية جنوب غرب الصومال وكيسمايو وجوبالاند، وعقد اجتماعات افتراضية مع رؤساء غالمودوغ وهيرشبيلي وبونتلاند. وقمتُ أنا أيضا بالسفر إلى أديس أبابا للاجتماع بمفوضية الاتحاد الأفريقي ومبعوث الأمم المتحدة الخاص للقرن الأفريقي وممثلي مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي.

5 - وتم طوال عملية الاستعراض تزويدُ فريق الاستعراض بمدخلات خطية من إدارات الأمم المتحدة ذات الصلة. وأنا ممتن لما ورد من مدخلات ولما دار من مشاورات مع مختلف الأطراف المعنية، ولما قدّمه أعضاء فريق الاستعراض من إسهامات. والتقييمات والتوصيات الواردة في هذا التقرير هي تقييماتي وتوصياتي الخاصة.

ثانيا - الحالة في الصومال

6 - شهد الصومال تغيرات سياسية وأمنية واجتماعية واقتصادية كبيرة خلال العقد الماضي. واتسمت هذه التغييرات بوضع وترسيخ نظام سياسي اتحادي، وبذل جهود للتوصل إلى توافق في الآراء بشأن تقسيم السلطات وتفويضها على مستوى الحكومة المركزية وحكومات الولايات، صاحبتها مبادرات لتعزيز قطاع الأمن، وإحراز تقدم في تخفيف عبء الديون والنهوض بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية، ومعالجة الأثر المستمر والمستفحل المترتب عن تغير المناخ في أسلوب حياة وسبل عيش العديد من الصوماليين. ولكنّ هذا التقدّم، رغم كبر حجمه، كان متفاوتا، حيث لا يزال يتعين التصدي للكثير من التحديات المتعددة الأوجه. وفي هذا السياق، تعمل البعثة، منذ عام 2013، على الاضطلاع بولايتها في معاضدة جهود حكومة الصومال الاتحادية والولايات الاتحادية الأعضاء والشعب الصومالي من أجل النهوض بأولوياتهم المتعلقة بالسلام والأمن والتنمية. بيد أن البيئة الأمنية والسياسية تؤثر في قدرة البعثة على تنفيذ ولايتها، ويواجه الصومال مرة أخرى أزمة إنسانية خطيرة.

ألف - الأمن

7 - على الرغم من الجهود الوطنية والدولية المبذولة لدحر حركة الشباب، لا تزال هذه الحركة تشكّل قوة هائلة صامدة تعمل باستمرار على تكييف أساليب عملها. وتشير التقديرات إلى أنّ تعداد أفراد عملياتها يتراوح بين 000 4 و 000 7 مقاتل منتشرين في جميع أنحاء البلاد، وهي تعتمد على التجنيد الجماعي للأطفال من أجل معاضدة صفوفها. ولا تزال الحركة تسيطر على مساحات شاسعة من الأراضي في جنوب ووسط الصومال، حيث تحتفظ بحكومة ظلٍ وتقوم بتوفير حدّ معيّن من الخدمات الأساسية، التي تنافس في بعض الأحيان الخدمات الحكومية، وخاصة فيما يتعلق بتوفير خدمات القضاء. وعلاوة على ذلك، تمارس الجماعة بدرجات متفاوتة نفوذا داخل الأراضي الخارجة عن سيطرتها المباشرة، حيث تتميز بقدرتها على السيطرة على طرق التموين الرئيسية، والتسلل إلى البلدات، وابتزاز الأعمال التجارية والمواطنين، والقيام بعمليات ضد بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية (بعثة المراقبين العسكريين التابعة للاتحاد الأفريقي في الصومال، سابقا) وقوات الأمن الصومالية، وتنفيذ عمليات مشهودة في العاصمة الصومالية بشكل منتظم. ولا تزال حركة الشباب بارعةً في استغلال الانقسامات والتوترات السياسية، وتجد طريقها إلى استغلال العلاقات القبلية والتلاعب بالمظالم. كما تحتفظ الحركة بقدرتها على توليد إيرادات محلية كبيرة تسمح لها بتمويل قوتها ودائرة عملياتها. وتؤكد عمليات اغتيال المسؤولين الحكوميين والأمنيين ومندوبي الانتخابات المحاولات المستمرة التي تقوم بها الجماعة من أجل تقويض جهود بناء الدولة. ولا يزال هدف الحركة الأسمى هو الإطاحة بالحكومة، وطرد بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية (بعثة المراقبين العسكريين التابعة للاتحاد الأفريقي في الصومال، سابقا) وغيرها من الجهات الفاعلة الدولية، وإقامة دولة إسلامية في الصومال وفقا لتفسيرها الخاص للإسلام.

8 - وكما أبرز تقييم التهديدات، الذي اشترك الصومال والاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في وضعه لعام 2019، فإنّ التهديد الذي تشكله حركة الشباب شهد تطوّرا في السنوات الأخيرة، وتحول بشكل متزايد من تهديد عسكري في المقام الأول إلى تهديد غير متماثل إلى حد كبير. فقد سُجّلت، منذ عام 2018، زيادة في عدد الحوادث الأمنية من سنة إلى أخرى، ليبلغ متوسط هذا العدد 241 حادثا أمنيا في كل شهر خلال عام 2022، وقد أعلنت حركة الشباب المسؤولية عن معظمها أو يُفترض أنّها هي التي ارتكبتها. وكانت أقاليم بنادر وشبيلي السفلى وباي هي الأكثر تضررا من أنشطة حركة الشباب. ولا يشكل الهجوم على قاعدة العمليات الأمامية التابعة لبعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية (بعثة المراقبين العسكريين التابعة للاتحاد الأفريقي في الصومال، سابقا) في البارف في أيار/مايو 2022، وعملية التسلل التي حدثت في شهر آذار/مارس إلى داخل مجمع "سيفلين غلوبال" (SafeLane Global) الموجود في منطقة مطار مقديشو المحمية بشدة، والهجوم المعقد على فندق حيات (Hayat Hotel) في مقديشو في آب/أغسطس، سوى بعض الأمثلة التي تؤكد ما تتمتع به الجماعة من قدرات وسعة نفوذ. كما تزايدت الهجمات التي تستهدف الوجود الدولي في مقديشو، حيث تم منذ عام 2019 تسجيل 15 هجوما بقذائف الهاون على مجمع المطار الدولي.

9 - وخارج الصومال، لا تزال كينيا الأكثر تضررا من الهجمات الإرهابية التي تشنها حركة الشباب، ولكنّ التوغل الذي تم إلى داخل إثيوبيا في أواخر تموز/يوليه كان جريئا وواسع النطاق وهو يؤشّر لقدرة الحركة على العودة إلى استخدام التكتيكات العسكرية الأكثر تقليدية. وتؤكد الهجمات المتكررة في البلدان المجاورة أن حركة الشباب لا تشكل تهديدا للسلام والأمن في الصومال فحسب، بل أيضا للمنطقة الأوسع نطاقا.

10 - وتمشيا مع اعتزام الصومال الاضطلاع بمسؤوليات أمنية قيادية في عام 2021، أقر مجلس الأمن، في قراره 2568 (2021)، بضرورة إعادة تشكيل بعثة الاتحاد الأفريقي لتمكين قوات الأمن الصومالية ومساعدتها في الاضطلاع بكامل المسؤولية الأمنية. واتفق الاتحاد الأفريقي وحكومة الصومال الاتحادية على أنّ الانتقال الأمني وفق مقتضيات الخطة الانتقالية للصومال، وسيتم ذلك على أربع مراحل كالآتي: إعادة التشكيل؛ وترشيد العمليات وتطهيرها؛ وإنجاز العمليات الحاسمة؛ وتوحيد قوام البعثة فخفضه تدريجيا ثم الخروج به. وعقب تقديم حكومة الصومال الاتحادية والاتحاد الأفريقي لمفهوم العمليات، وعلى إثر الاقتراح المشترك للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة بشأن الأهداف الاستراتيجية لبعثة الاتحاد الأفريقي المعاد تشكيلها وحجمها وتكوينها، تم في 1 نيسان/أبريل 2022 إنشاءُ بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية إلى الصومال بموجب قرار مجلس الأمن 2628 (2022)، وذلك وفقا للبلاغ الصادر عن مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي في جلسته 1068 المعقودة في 8 آذار/مارس 2022.

باء - الحالة الإنسانية وأثر تغير المناخ

11 - أُجري الاستعراض الاستراتيجي في وقت يطرح فيه الجفافُ الشديد والمستمر تهديدا خطيرا بإمكانية حدوث مجاعة في الصومال. فالصومال يعاني بالفعل، وبنسبة تزيد عن 90 في المائة، من ظروف جفاف قاسية إلى فائقة القسوة. ويحتاج ما يقرب من 50 في المائة من السكان، أي ما يعادل 7,8 مليون شخص، إلى شكل من أشكال المساعدة الإنسانية أو الحمائية، فيما يعتبر 7,1 مليون شخص في عداد من يعانون من انعدام الأمن الغذائي. ويواجه أكثر من 000 213 صوماليا تهديدا وشيكا لحياتهم بسبب انعدام الأمن الغذائي الكارثي، حيث هناك أجزاء كثيرة من البلد معرضة لخطر المجاعة في الأسابيع المقبلة. وفي المناطق الأكثر تضررا،

نفق ثلث مجموع رؤوس الماشية، مما أدى إلى فقدان سبل العيش. وتشير التوقعات إلى احتمال فشل موسم الأمطار الذي يمتد من شهر تشرين الأول/أكتوبر إلى شهر كانون الأول/ديسمبر 2022.

12 - وقد سُجّل ارتفاع في مستوى سوء التغذية وتفشي الأمراض، ويواجه المزيد من الناس صعوبات في الحصول على المياه المأمونة والمرافق الصحية المناسبة والغذاء الكافي. وبحسب التقديرات، هناك 1,5 مليون طفل دون سن الخامسة يواجهون سوء التغذية الحاد، وقد توفي نحو 730 طفلا في مراكز سوء التغذية بين شهري يناير/كانون الثاني وتموز/يوليه 2022. وما يزال الجفاف يتسبب في تشريد الناس، حيث نزح ما يقدر بنحو مليون شخص من منازلهم منذ كانون الثاني/يناير 2021، مما أضاف إلى أعداد النازحين المرتفعة بالفعل، التي تقدر الآن بنحو 2,9 مليون شخص. ولا تزال الاستجابة الإنسانية تتعثر بسبب تحديات الوصول ونقص التمويلات، وكذا الحالة الأمنية السائدة. وزادت جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) من تفاقم عدد الحالات الإنسانية.

13 - ولم تشهد السنوات الخمس الماضية أي تحسن في الحالة الإنسانية العامة، التي لا تزال تتسم بالصدمات المناخية والنزاعات المتكررة، فيما يظل البلد يعتمد اعتمادا كبيرا على المساعدة الإنسانية. ولما كان البلد من أكثر المتضررين بتغير المناخ، فإنّه من المتوقع أن يؤدي التزايد في حدّة الصدمات المناخية وتكاثرها إلى تفاقم الحالة الإنسانية. ورغم أن الظروف الجوية القاسية ليست جديدة على الصومال، فإنّه قد لوحظ وجود تغيّر في أنماط الطقس، حيث يُعتقد أنّ تغير المناخ له تأثر على قساوة الطقس. ومنذ عام 1990، تعرض الصومال لأكثر من 30 صدمة من الصدمات المتصلة بالمناخ، بما في ذلك 12 حالة جفاف و 19 فيضانا. ومن المرجح أن تزداد هذه التغيرات المناخية من حيث التواتر والشدة خلال العقد المقبل.

14 - وللتغير البيئي المرتبط بالمناخ، بما في ذلك أنماط الطقس القاسية وتدهور نوعية التربة، تأثير كبير على سكان البلد الذين يعتمدون اعتمادا كبيرا على زراعة الكفاف وعلى الرعي. وقد بلغت نسبة العمالة في القطاع الزراعي 72,4 في المائة في عام 2019، مما يؤكد الأثر الذي سيترتّب على الصوماليين من استمرار تدهور الأراضي وأنماط المناخ غير المنتظمة. أما حالات الجفاف والفيضان المتكررة، وكذا تحركات المهاجرين والنازحين المترتبة عن ذلك، فهي تُفاقم المنافسة على الموارد، ومنها المياه، وتزيد من خطر التوترات والنزاعات المحلية. ويؤدي النزوح إلى التوسع الحضري السريع، لذلك فالبلد لديه واحد من أعلى معدلات هذا التوسع في العالم، حيث يبلغ النمو الحضري السنوي 4,3 في المائة، وهذا ما يفرض ضغطا كبيرا على المراكز السكانية التي تفتقر إلى المرافق اللازمة للتعامل مع تدفق النازحين. كما أنّه لا بد من إدراج هذه الحالة الإنسانية الرهيبة ضمن سياق مؤشرات التنمية المنخفضة للغاية في البلد، حيث يعيش 70 في المائة من السكان تحت خط الفقر.

جيم - التطورات السياسية

15 - اتّسمت الفترة منذ الاستعراض الاستراتيجي الأخير بخلافات سياسية مطولة بين حكومة الصومال الاتحادية والولايات الاتحادية الأعضاء حول طبيعة النظام الاتحادي والعملية الانتخابية، مما أدى إلى تعميق خطوط التصدّع والانقسام في البلد. وأكدت التوترات المستمرة طبيعة العلاقات الاتحادية التي ما زالت مثار جدل. وقد أثّر انخفاض مستوى التعاون بين حكومة الصومال الاتحادية وبعض الولايات الاتحادية الأعضاء على تنفيذ الأولويات الرئيسية، ومنها مشاركة الجميع في العمل السياسي، والأمن، والعدالة، والتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

16 - وفي الوقت نفسه، تفاقمت حالة عدم الاستقرار في العديد من الولايات الاتحادية الأعضاء، واتسمت بالنزاعات الداخلية وبديناميات الانتخابات الإقليمية. ففي جوبالاند، أدى الاعتراض على انتخاب الرئيس أحمد محمد إسلام "مدوبيه" في عام 2019، الذي لم تعترف به حكومة الصومال الاتحادية في البداية، وكذا نشر قوات الأمن الاتحادية في منطقة جيدو في جوبالاند، إلى اشتباكات متفرقة بين القوات الاتحادية وقوات جوبالاند، مما تسبّب في تعقيد الديناميات القبلية داخل المنطقة واستلزم تقليص حجم المناطق التي تسيطر عليها سلطات جوبالاند، الولاية التي مازالت تخضع لسيطرة حركة الشباب بشكل جزئي. وفي غالمودوغ، أفضى الاتفاق المبرم بين حكومة الصومال الاتحادية وتنظيم أهل السنة والجماعة، وهي ميليشيا شبه عسكرية صوفية، إلى نزع سلاح الجماعة وحلّها، ولكنّ الفشل المزعوم في تنفيذ شروط الاتفاق بالكامل أدى في وقت لاحق إلى دخول عناصر هذه الجماعة، التي شعرت بالظلم، في اشتباكات مع القوات الاتحادية ومع قوات أمن الولاية داخل عاصمة الولاية. وظلت البيئة السياسية في هرشبيلي تتسم بتوترات بين اثنين من القبائل الفرعية حول اتفاق تقاسم السلطة. وفي ولاية جنوب غرب الصومال، اشتدت حدة التوترات بين القبائل بعد أن تم في عام 2018 اعتقال مختار روبو، نائب زعيم حركة الشباب السابق، وعلى إثر ظهور مزاعم بتدخل حكومة الصومال الاتحادية في انتخابات الولاية، وقد استمرت هذه التوترات في التأثير على الخطاب السياسي داخل الولاية وعلى المستوى الوطني.

17 - ومرة أخرى، أثبتت الطموحات في إجراء انتخابات وفق مبدأ الصوت الواحد للشخص الواحد أنها غير قابلة للتحقق خلال انتخابات 2022/2021، وذلك بسبب التحديات الأمنية، وأيضا بسبب الافتقار إلى الإرادة السياسية من قبل العديد من الأطراف المعنية التي تفضل استمرار نموذج توزيع السلط على القبائل بشكل غير مباشر. أمّا الخلاف حول النموذج الانتخابي والجداول الزمنية، والتوترات بين حكومة الصومال الاتحادية وبعض الولايات الاتحادية الأعضاء، ومبادرة البرلمان الأحادية بشأن تمديد الولاية التنفيذية خلال ذروة الأزمة السياسية، فهي أمور بلغت حدّ الاشتباك بين قوات الأمن الحكومية وقوات المتحالفة مع المعارضة في مقديشو في نيسان/أبريل 2021. وقد أبرزت الأزمة استمرار هشاشة الحالة السياسية وسهولة تفكّك قوات الأمن بسرعة. وفي نهاية المطاف، مهّد الاتفاق الذي تم التوصل إليه في 27 أيار/مايو 2021 بين حكومة الصومال الاتحادية وزعماء الولايات الاتحادية الأعضاء الطريق أمام إجراء انتخابات غير مباشرة. وفي مرفق هذا الاتفاق، جدد القادة السياسيون الصوماليون التزامهم بالأولويات الرئيسية لعملية بناء الدولة بعد الانتهاء من إجراء الانتخابات غير المباشرة.

18 - وهكذا شهدت العملية الانتخابية البرلمانية للفترة 2022/2021 تكرار النموذج الانتخابي غير المباشر القائم على العشائر والمعتمد في الفترة 2017/2016، مع توسيع دائرته قليلا. ووردت أنباء عن وجود ادعاءات واسعة النطاق بحدوث تصرفات سيئة ومخالفات في الانتخابات البرلمانية غير المباشرة. وعلى الرغم من الدعوات الملحة الموجّهة على المستويين الدولي والوطني، لم يتم تخصيص حصة الـ 30 في المائة لفائدة المرأة، كما التزم بذلك القادة السياسيون الصوماليون، وتراجع تمثيل المرأة في البرلمان من 24 في المائة في الفترة 2017/2016 إلى 21 في المائة. ومع ذلك، كان هناك تسليم على نطاق واسع بأنّ عملية إجراء الانتخابات الرئاسية غير المباشرة نفسها كانت شفافة وذات مصداقية، ولم تكن هناك معارضة لانتخاب حسن شيخ محمود رئيسا عاشرا لجمهورية الصومال الاتحادية في 15 أيار/مايو 2022، وهو ما أتاح الانتقال السلمي للسلطة.

ثالثا - برنامج حكومة الصومال الاتحادية الجديدة

19 - كانت الخطوات الأولية التي اتخذتها الإدارة الجديدة نحو تحسين العلاقات مع الولايات الاتحادية الأعضاء مشجعة، وكان هناك التزام معلن بعقد اجتماعات منتظمة للمجلس الاستشاري الوطني، الذي يضم حكومة الصومال الاتحادية وقادة الولايات الاتحادية الأعضاء، واعتراف متبادل بأهمية التعاون القوي. ومع ذلك، لن يكون من السهل التغلب على التوترات التاريخية بين السلطات المركزية والسلطات الولائية، وستكون هناك حاجة إلى بذل جهود كبيرة من أجل كسر هذه الحلقة وبلوغ التماسك السياسي اللازم للنهوض المشترك بالأولويات الوطنية الرئيسية.

20 - وفي الاجتماع الأوّل للمجلس الاستشاري الوطني، المعقود في 16 حزيران/يونيه 2022، اتّفق القادة الصوماليون على أن ضرورة تركز الأولويات الوطنية على استكمال عملية مراجعة الدستور، ووضع اللمسات الأخيرة على تنفيذ هيكل الأمن الوطني، ووضع نموذج انتخابي ديمقراطي موحد، وإحلال المصالحة السياسية والاجتماعية، والحوار مع "صوماليلاند"، وتنفيذ النظام الاتحادي، وضع اللمسات الأخيرة على نظام قضائي وطني مستقل، وبذل الجهود لمعالجة الحالة الإنسانية.

21 - وقد تم تفصيل هذه الأولويات بشكل أكبر ضمن البرنامج الحكومي، الذي قُدّم إلى البرلمان في 3 آب/أغسطس 2022، ثم أُدرجت ضمن نهج قائم على ستّ ركائز. فالركيزة الأولى، المعنية بالأمن والتحرير، تشدد على إعادة تحرير الأراضي من حركة الشباب وعلى إقامة صومال آمن ومأمون. أما الركيزة الثانية، المعنية بالعدالة، فهي تحدد الخطوط العريضة لإنشاء جهاز قضائي مستقل وتعزيز الحوكمة الرشيدة والمصالحة. وتشدد الركيزة الثالثة، المعنونة "الصوماليون في سلام مع أنفسهم"، على المصالحة، ومراجعة الدستور، وإضفاء الطابع الاتحادي، وإرساء الديمقراطية، والحوار مع "صوماليلاند". وتهدف الركيزة الرابعة، المعنية بالاكتفاء الذاتي الاقتصادي، إلى الحد من الفقر وتحقيق الاكتفاء الذاتي الاقتصادي. وتعزز الركيزة الخامسة، المعنية بالشؤون الاجتماعية، حصول جميع المواطنين الصوماليين على التعليم والصحة والمياه والفرص الاقتصادية، وبذل الجهود من أجل معالجة القضايا البيئية التالية التي يواجهها البلد: تغير المناخ، وتدهور الأراضي، والكوارث الطبيعية، والتصحر. وأخيرا، تلتزم حكومة الصومال الاتحادية، في إطار الركيزة السادسة، بتوخي سياسة خارجية متوازنة تراعي مصالح البلد، وبتعزيز دورها داخل المنظمات الإقليمية والدولية.

ألف - موقف حكومة الصومال الاتحادية من الاستعراض الاستراتيجي لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال

22 - بعد مناقشات أولية أثناء زيارة فريق الاستعراض إلى الصومال، قدمت حكومة الصومال الاتحادية ورقة موقف بشأن الاستعراض الاستراتيجي للبعثة. وأقرت "بالمساهمات الهائلة" التي قدمتها البعثة لأجل مساعدة جهود بناء الدولة في الصومال، وناشدت البعثة مواصلة دعم هذه الجهود من خلال المؤسسات والقنوات الحكومية المناسبة. وكررت حكومة الصومال الاتحادية التأكيد على أن المساعدة التي تقدمها البعثة ينبغي أن تكون متمشية مع أولوياتها التي ترد ضمن برنامج الحكومة القائم على ست ركائز. وذكرت أنّ أولوياتها تنطوي، في ضوء تلك الركائز، على إيجاد تسويات سياسية شاملة للجميع، واستكمال عملية مراجعة الدستور، وإصلاح قطاع الأمن، ووضع خطة للتحرر الوطني، وتعزيز النظام الاتحادي، وتطوير المؤسسات التي يمكنها الاستجابة لاحتياجات الجمهور. وبالإضافة إلى خطة الرئيس ذات الأولوية في مجال إرساء الأمن وتحقيق المصالحة، تشمل المعالم الرئيسية إيجاد نظام تسجيل وطني، وإصلاح القضاء، والتركيز على

حماية حقوق الإنسان. أما النتائج المتوخاة من الجهود الرامية إلى مشاركة الجميع في العمل السياسي فهي على ثلاثة أقسام: إنجاز عملية مراجعة الدستور وتطبيقه؛ والتعجيل بنسق المصالحة الهادفة وتعزيز النظام الاتحادي؛ وتوخي التصويت الديمقراطي المباشر وإرساء نظام قوي متعدد الأحزاب مع نهاية الولاية الحالية.

23 - وأعربت حكومة الصومال الاتحادية عن امتنانها للدور الذي تضطلع به البعثة حتى الآن في التنسيق بين الشركاء الأمنيين، وعن تطلعها إلى الحصول على دعم البعثة في تعزيز تطوير المؤسسات الأمنية حتى تنهض الحكومة بهذا الدور في المستقبل. وسلمت بأهمية المساعي الحميدة التي تبذلها البعثة، وبالمساعدة التي تقدمها لحكومة الصومال الاتحادية فيما يتعلق بتيسير المفاوضات وإجراء الحوار بين الأطراف المعنية الصومالية. وهي تتطلع إلى أن تقوم البعثة بتوجيه المساعدة التقنية المباشرة إلى قطاعات الحوكمة، وبناء المؤسسات، والأمن، والسياسات الشاملة، والمسائل الإنسانية، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية. ومن المتوقع أن يستمر العمل "بسياسة الوقوف بباب واحد" التي تنتهجها الأمم المتحدة، حيث تعمل منظومة الأمم المتحدة بشكل متجانس مع الرؤية وآلية التنفيذ لدى حكومة الصومال الاتحادية.

24 - وشدّدت حكومة الصومال الاتحادية على ضرورة إنجاز ولاية البعثة ضمن ما يتعلق بسيادة الصومال وسلامته الإقليمية واستقلاله السياسي ووحدته. وأعربت عن استعدادها لتحمل المزيد من المسؤولية وعن التزامها بذلك، وأشارت إلى أنّ ولاية البعثة ظلّت، منذ إنشائها، تتوسّع، الأمر الذي قد يحد من قدرتها على الاستجابة ومن مرونتها وفعاليتها في تناول مجالات التركيز الأساسية. ولاحظت أنّ هذه الولاية لا تستند إلى معايير مرجعية واضحة أو إلى استراتيجية خروج، وهي تسعى إلى إيجاد اتفاق حول المبادئ التوجيهية ودور الأمم المتحدة في الإسهام في تجسيد رؤية حكومة الصومال الاتحادية، الذي ينبغي أن يشمل فهما مشتركا "للحالة النهائية". وحثّت حكومة الصومال الاتحادية كذلك على ضرورة توضيح عملية التحول من العمل وفق بعثة سياسية خاصة إلى العمل وفق فريق من أفرقة الأمم المتحدة القطرية، وأعربت عن استعدادها للاشتراك في تحديد مجموعة من الإنجازات التي ينبغي للحكومة أن تحققها من أجل بلوغ هذا التحوّل وتحقيق الخفض التدريجي. وطلبت وضع معايير مرجعية واضحة وواقعية وقابلة للقياس من أجل تتبع مدى تنفيذ البعثة لولايتها وإنجازها في موعدها، منوهةً إلى ضرورة أن تستند هذه المعايير المرجعية إلى أولويات الحكومة وأن تدعمها.

باء - آراء الولايات الاتحادية الأعضاء

25 - خلال الزيارات التي قام بها فريق الاستعراض إلى جوبالاند وولاية جنوب غرب الصومال، وفي المحادثات الافتراضية التي أُجريت مع رؤساء ولايات غالمودوغ وهيرشبيلي وبونتلاند، أبرزت جميع الولايات الاتحادية الأعضاء أنّ هناك حاجة مستمرة إلى دور البعثة، مشددةً على أهمية المساعي الحميدة التي تقوم بها البعثة، وعلى جهودها في تنسيق دوائر المجتمع الدولي، ودعم بناء القدرات، بما في ذلك ضمن مجالات الأمن الانتخابات والحوكمة وسيادة القانون والعدالة. ودعت كلّ ولاية إلى تعزيز وجود البعثة داخلها وإلى زيادة الدعم المقدم إلى إدارة كل منها.

26 - وشدّد رئيس غالمودوغ على أهمية أن تفتح البعثة مكتبا ميدانيا في عاصمة ولايته في أقرب وقت ممكن، وذلك من أجل تيسير التفاعل مع البعثة على مستوى الولاية. وشدّد عدد من الولايات الاتحادية الأعضاء على ضرورة أن تركز البعثة على تعزيز النظام الاتحادي، ودعوا إلى توسيع دور الوساطة الذي تقوم به البعثة، مع التأكيد على أنّ الأمم المتحدة تظل هي الوسيط الأكثر موثوقية في الصومال. وشددت

بعض الولايات الاتحادية الأعضاء على أهمية التوصل إلى اتفاق بشأن النظام الاتحادي، وخاصة النظام الاتحادي المالي. وجرى التسليم بضرورة مواصلة النهوض بالمشاركة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمرأة، وطُلب تقديم المزيد من الدعم لأجل بناء قدرة المؤسسات على حماية حقوق الإنسان. ودعا زعماء الولايات الاتحادية الأعضاء أيضا إلى توفير دعم عاجل ومتزايد من أجل مواجهة حالة الجفاف.

رابعا - بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال

ألف - دور بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال والولاية الموكلة إليها

27 - أُنشئت بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال في عام 2013 بموجب قرار مجلس الأمن 2102 (2013)، لتحل محل مكتب الأمم المتحدة السياسي للصومال. وفي القرارين 2102 (2013) و 2158 (2014)، أوكل مجلس الأمن إلى البعثة ولاية موسعة تنطوي على ما يلي: (أ) بذل المساعي الحميدة، ودعم عملية السلام والمصالحة التي تقوم بها حكومة الصومال الاتحادية؛ (ب) إسداء المشورة ذات الطابع الاستراتيجي بشأن السياسات العامة اللازم اتباعها في مجالي بناء السلام وبناء الدولة، بما يشمل الحوكمة، وإصلاح قطاع الأمن، وبسط سيادة القانون، وفك الارتباط، ونزع السلاح وإعادة الإدماج، وإقامة نظام اتحادي، وعملية مراجعة الدستور، والأعمال التحضيرية للانتخابات؛ (ج) مساعدة الحكومة الاتحادية في تنسيق الدعم المقدم من الجهات المانحة الدولية؛ (د) المساعدة في بناء قدرات الحكومة الاتحادية لأجل تعزيز وحماية حقوق الإنسان وتمكين المرأة، وتعزيز حماية الطفل، ومنع العنف الجنسي والجنساني المرتبطتين بالنزاع؛ (هـ) رصد أي تجاوزات أو انتهاكات لحقوق الإنسان، بما في ذلك ضد النساء والأطفال، والمساعدة في التحقيق فيها وتقديم التقارير عنها إلى المجلس والمساعدة في منعها.

28 - وفي القرارين 2540 (2020) و 2592 (2021)، زاد مجلس الأمن من تعزيز ولاية البعثة حتى تدعم مشاركة الجميع في العمل السياسي وتسعى إلى تحقيق المصالحة؛ وتساعد في الإعداد لانتخابات عام 2021 وللانتخابات على مستوى المقاطعات والولايات الأعضاء في الاتحاد؛ وتُنفّذ سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان؛ وتقدّم الدعم للتعجيل بتنفيذ إصلاحات قطاع الأمن وتعزيز سيادة القانون، بما في ذلك من خلال نظام اتحادي في مجالا القضاء والإصلاحيات والشرطة؛ وتقدّم الدعم في المجال التقني ومجال بناء القدرات لتعزيز مشاركة النساء والشباب وتحقيق المشاركة الكاملة لجميع الصوماليين في جهود السلام والمصالحة؛ وتحسّن تنفيذ النهج الشامل للأمن؛ وتقدّم الدعم إلى حكومة الصومال الاتحادية من أجل تنفيذ الاستراتيجية وخطة العمل الوطنيتين لمنع ومكافحة التطرف العنيف؛ وتعزّز قدرة حكومة الصومال الاتحادية على تقديم الخدمات وجذب الاستثمارات؛ وتدعم الجهود التي يبذلها الصومال من أجل النهوض بخطة التنمية المستدامة لعام 2030؛ وتساعد حكومة الصومال الاتحادية على وضع الأطر اللازمة لإدارة الموارد وتقاسم السلطة.

29 - وقد قامت البعثة، منذ إنشائها، بدور رئيسي في دعم عملية بناء السلام وبناء الدولة في الصومال، بما في ذلك من خلال الاضطلاع بدور المساعي الحميدة؛ فيما قامت بعثة المراقبين العسكريين التابعة للاتحاد الأفريقي في الصومال، بدورها وبتكلفة كبيرة في الأرواح، بتهيئة بيئة أمنية مواتية في غاية الأهمية أتاحت للعمليات السياسية أن تمضي قدما. وقد أُحرز تقدّمٌ كبير جدا في العقد الماضي، حيث تم إنشاء حكومة الصومال الاتحادية، وتشكيل الولايات الاتحادية الأعضاء، وتحرير سكان المراكز الحضرية الرئيسية

من سيطرة حركة الشباب، وتنظيم ثلاث عمليات انتخابية غير مباشرة أسفرت عن انتقال سلمي للسلطة، واعتماد دستور مؤقت، وتولي حكومة الصومال الاتحادية لزمام المسؤوليات الأمنية في عام 2021. وفي آذار/مارس 2020، بلغ الصومال نقطة اتخاذ القرار ضمن المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، واستعاد بذلك قدرة البلد على الاستفادة من التمويل العادي بشروط ميسّرة، وأطلق العملية الرامية إلى تخفيف عبء الدين، التي من المتوقع أن تكتمل في عام 2023. أما النجاح الذي تحقّق حتى الآن فيعود الفضل فيه إلى السلطات الصومالية وإلى بعثة الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة، وأيضا إلى ما أبدته الجهات الشريكة الدولية من التزام ودعم قويين.

30 - بيد أنّه، وعلى الرغم من التقدم الكبير المحرز منذ عام 2013، لا بُدّ من الاعتراف بحجم التحديات السياسية والإنسانية والأمنية والإنمائية التي لا تزال قائمة في الصومال، وبالقيود التي تفرضها الحالة الأمنية على بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال.

باء - التقييم

31 - لقد تبيّنَ أنّ العديد من افتراضات التخطيط الأولية التي اعتُمدت في توجيه عملية إنشاء البعثة كانت مفرطة في التفاؤل، ومنها بالأخص الافتراضات المتعلقة بقدرة الموظفين الدوليين التابعين للبعثة على العمل وفق ما تسمح به البيئة السائدة وعلى التعامل مع السلطات الصومالية والمجتمع المدني خارج أسوار المجمَّعات المحصَّنة. ورغم المحاولات العديدة التي تم على إثر نقل البعثة من نيروبي في عام 2012 وسعت إلى إقامة وجود في مقديشو خارج مجمّع مطار آدم عدي الدولي، فقد تعيّن في نهاية المطاف التخلي عن هذه الفكرة بسبب التهديدات السائدة في هذه البيئة. وتمكنت البعثة من إنشاء مكاتب ميدانية في أربعٍ من الولايات الاتحادية الأعضاء الخمس؛ بيد أنّ هذه المكاتب لا تزال، باستثناء المكتب الموجود في بونتلاند، تعتمد اعتمادا كبيرا على بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية (بعثة المراقبين العسكريين التابعة للاتحاد الأفريقي في الصومال، سابقا) في توفير الأمن، ولا تزال تواجه تقييدات على عملياتها. وتحتفظ البعثة أيضا بمكتب في "صوماليلاند".

32 - وعلاوة على ذلك، لم يتم في المواعيد المقررة الوفاءُ بالعديد من الأولويات السياسية لحكومة الصومال الاتحادية، وقد تم التوقف عن العمل بهذه الأولويات في السنوات الأخيرة رغم أنّها قد حظيت بموافقة الجهات الدولية الشريكة للحكومة واسترشدت بها ولاية البعثة. وتشمل تلك الأولويات إنجاز عملية مراجعة الدستور وإجراء الانتخابات بالاقتراع العام، وكلاهما كان من المفترض في الأصل أن يكتمل بحلول عام 2016. وظلّ البطء يُهيمن على نسق التقدم المحرز في المجالات ذات الأولوية بولاية البعثة، التي جاء بيانها في التقييم التقني للصومال لعام 2013 وفي الاستعراض الاستراتيجي لعام 2017 وأُعيد تأكيدها في قرارات مجلس الأمن، وتم كذلك التخلّف في مرات متكررة عن الوفاء بالآجال المحددة. ورغم تواصل العمل تدريجيا على تعزيز هياكل الدولة في المستوى الاتحادي ومستوى الولايات الاتحادية الأعضاء، لا يزال هناك الكثير مما ينبغي عمله، بما في ذلك ضمن مجالات المصالحة والحوكمة الرشيدة وتقديم الخدمات الأساسية على هذين المستويين. ولا بد من الاعتراف بأن التقدم المحرز في تنفيذ ولاية البعثة يعتمد اعتمادا كبيرا على السياق السياسي، بما في ذلك على درجة التعاون أو التوتر بين حكومة الصومال الاتحادية والولايات الاتحادية الأعضاء.

33 - وقد شكل عدم التوصل إلى اتفاق بين حكومة الصومال الاتحادية والولايات الاتحادية الأعضاء بشأن النموذج الاتحادي وكيفية تنفيذه، وكذا التوترات المتكررة، تحديا حاسما لعملية بناء الدولة. كما أثر

الإخفاق في التوصل إلى اتفاق بشأن المجالات الرئيسية على سائر الأولويات الوطنية التي تعتمد اعتمادا كبيرا على التعاون القوي بين مركز العمل السياسي والمناطق، ومنها المجال الأمني. ولم تتم الاستفادة على الوجه الأكمل من الدعم الاستشاري والتقني المتاح بشأن بناء القدرات، وذلك بسبب عدم إحراز قدر أكبر من التقدم على المستوى السياسي. لذا، ينبغي أن يستند صنع القرار من قبل المجتمع الدولي في المستقبل إلى إجراء تقييم أكثر واقعية لما يمكن تحقيقه في غضون فترة زمنية معينة.

34 - ولكن من الواضح أنّ هناك تطابقا كبيرا بين ولاية البعثة والأولويات التي أعلنت عنها السلطات الجديدة. فالمساعي الحميدة التي تبذلها البعثة محلُّ تقدير كبير من قبل حكومة الصومال الاتحادية الجديدة والولايات الاتحادية الأعضاء وجميع الجهات الشريكة الدولية؛ والحكومة تطلب صراحة مزيدا من الدعم فيما يتعلق بتيسير المفاوضات، وبالحوار بين الأطراف المعنية الصومالية، وبجهود المصالحة السياسية. وتُقدّر السلطات الصومالية والجهات الشريكة الدولية الدور التنسيقي الذي تضطلع به البعثة في دعم العمليات التي يقودها الصوماليون. ويشمل ذلك الدور الهام الذي اضطلعت به البعثة حتى الآن في مساعدة حكومة الصومال الاتحادية على تنسيق المساعدة الأمنية التي تتلقاها، وفي السعي إلى التغلب على المستوى العالي من التشتت في هذه المساعدة. وقد تم إبراز فريق الشركاء الأمنيين الأساسيين، الذي أنشئ مؤخرا، على أنّه من المحافل القيّمة جدا بهذا الشأن، حيث أنّه يربط بين الشركاء الأمنيين الرئيسيين وحكومة الصومال الاتحادية وفق صيغة متسقة.

المشاركة السياسية

35 - على الرغم من خيبة الأمل من عدم إحراز تقدم صوب إجراء انتخابات بالاقتراع العام، ليس هناك من مبالغة في القول بأهمية ما قدمته البعثة، بالتعاون مع بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية (بعثة المراقبين العسكريين التابعة للاتحاد الأفريقي في الصومال، سابقا) ومع الجهات الشريكة الأخرى، من إسهامات في ضمان إجراء انتخابات الفترة 2022/2021. فقد تطلب ذلك بذل المساعي الحميدة النشطة والتنسيق بين الجهات الفاعلة الدولية من قبل الممثل الخاص للأمين العام للصومال، وتوفير الدعم التقني من قبل فريق الدعم الانتخابي المتكامل، وتقديم المساعدة الأمنية من قبل بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية (بعثة المراقبين العسكريين التابعة للاتحاد الأفريقي في الصومال، سابقا). أمّا تمديد ولاية البعثة من أجل دعم الانتخابات على مستوى المقاطعات والولايات الأعضاء في الاتحاد فقد كانت مبرراته وجيهة من حيث التقدم الأولي الذي أُحرز في بونتلاند، ومن حيث إمكانية تكرار ذلك في مناطق أخرى.

36 - وفي الفترة المقبلة، ينبغي للأمم المتحدة أن تواصل، حسب الطلب، دعم اتخاذ الخطوات اللازمة لإرساء نظام أكثر ديمقراطية في التصويت المباشر وتعدد الأحزاب، وذلك وفق ما توخته القيادة السياسية الصومالية؛ ولكن ينبغي لها في الوقت نفسه أن تعزز وتكثف الدعم المقدّم لتوسيع نطاق المشاركة الديمقراطية في العمليات السياسية على مستوى المقاطعات والولايات الأعضاء في الاتحاد. وينبغي عدم انتظار بداية العملية الانتخابية المقبلة حتى تُنفَّذ الاستراتيجيات الرامية إلى تعزيز تمثيل المرأة والشباب ومشاركتهما في الانتخابات؛ ولا بُدّ من التسليم بأنّ الاقتراع العام لن يكفل في حد ذاته تمثيل المرأة من دون جعل الإطار القانوني للانتخابات ينطوي على حصص أو على تدابير خاصة أخرى بهذا الشأن.

الدستور/النظام الاتحادي/المصالحة

37 - واجهت عمليةُ مراجعة الدستور وتطويرُ النظام الاتحادي العقباتِ السياسية التي تحول دون الاستخدام الفعال للمشورة التقنية بنفس القدر من الشدة. وعلى الرغم من إحراز تقدم في إجراء مراجعة تقنية للدستور، فإن المسائل السياسية المعلقة، بما في ذلك تحديد السلطات بين حكومة الصومال الاتحادية والولايات الأعضاء في الاتحاد، والنظام الاتحادي المالي، ووضع مقديشو، لا تزال دون حل. وقد توقف التقدم المحرز في تعميق النظام الاتحادي في ظل غياب اتفاق بشأن النموذج الاتحادي. وفيما يتعلق بالمصالحة، دعمت بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال وضع إطار المصالحة الوطنية وواصلت بذل مساعيها الحميدة لدعم الحوار بين حكومة الصومال الاتحادية والولايات الأعضاء في الاتحاد. وعلاوة على ذلك، قدمت البعثة الدعم لحل النزاعات المحلية، وشمل ذلك، بالتعاون مع الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية (إيغاد)، دعمَ التوصل إلى اتفاق لوقف إطلاق النار بين بونتلاند و "صوماليلاند" على منطقتي سول وسناغ المتنازع عليهما، فضلا عن مستوطنة غالكعيو.

38 - ولا يزال التوصل إلى اتفاق بشأن النموذج الاتحادي وتدوين هذا الاتفاق في الدستور الأولوية القصوى للفترة المقبلة، وينبغي لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال أن تدعم هذا الهدف على سبيل الأولوية والاستعجال. وسيكون العامان المقبلان حاسمين للنهوض بهذا الاتفاق، وكذلك بالأولويات الوطنية الأخرى، بالنظر إلى أنه من المتوقع أن يتحول التركيز نحو الانتخابات الاتحادية في نهاية عام 2024، مما قد يلقي بظلاله على جميع العمليات الأخرى. وتتطلب الأولوية التي توليها الإدارة الجديدة الآن لهذه المسألة، والتزامها بتحسين العلاقات مع الولايات الأعضاء في الاتحاد، تركيزا شديدا من البعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال. وقد أثبت التنسيق بين الحكومة الاتحادية والولايات الأعضاء في الاتحاد من خلال آليات مخصصة مثل المجلس الاستشاري الوطني فائدته في تعزيز المناقشات والاتفاقات. وينبغي أن تواصل البعثة دعم تعزيز التآزر والتعاون بين حكومة الصومال الاتحادية والولايات الأعضاء في الاتحاد، الأمر الذي سيكون حاسما في معالجة القضايا الرئيسية والنهوض بالأولويات. وينبغي أن تظل المصالحة محط تركيز شديد، لا سيما فيما يتعلق بالحوار بين حكومة الصومال الاتحادية والولايات الأعضاء في الاتحاد، على النحو الذي طلبته السلطات الصومالية. وينبغي أيضا أن تدعم البعثة المزيد من أنشطة المصالحة على الصعيد المحلي، وذلك بالتنسيق الوثيق مع بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية إلى الصومال، نظرا لولايتيهما التكميليتين في مجال المصالحة. وبالإضافة إلى ذلك، وبناء على طلب السلطات الصومالية الاتحادية، ينبغي تقديم الدعم للحوار بين الصومال و "صوماليلاند".

الأمن وسيادة القانون

39 - في الوقت الذي أُحرز فيه تقدم تدريجي، فإن التقدم المحرز في ولاية البعثة فيما يتعلق بقطاع الأمن وسيادة القانون قد تأثر أيضا بالأزمة السياسية التي طال أمدها وعدم الاتفاق على الهيكل الاتحادي. وفي ظل غياب اتفاقات سياسية شاملة، لا يمكن في كثير من الأحيان استخدام المشورة المتعلقة بالسياسات والدعم التقني اللذين تقدمهما بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال استخداما فعالا للنهوض بالإصلاحات الحاسمة في هذين المجالين. وكان هذا هو الحال بصفة خاصة في قطاع العدالة، حيث لم تتفق حكومة الصومال الاتحادية والولايات الأعضاء في الاتحاد بعدُ على نموذج اتحادي للعدالة والمؤسسات الإصلاحية، من شأنه أن يحدد هيكل المحاكم والمؤسسات المعنية واختصاصها. وفي

ظل غياب التوصل إلى هذا الاتفاق وتدوينه في الدستور، ظلت قدرة بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال على دعم وتقديم المشورة التقنية على النحو المتوخى في الاستعراض الاستراتيجي لعام 2017 محدودة. واستمر تقديم الدعم لتنفيذ هيكل الأمن الوطني والخطة الانتقالية للصومال، بما في ذلك من خلال نموذج الشرطة الجديد لعام 2016، الذي أنشأ نظام الشرطة الاتحادية في الصومال. وعلى الرغم من التوسع في خدمات الشرطة في الولايات، كان للخلافات حول مسؤوليات الشرطة الاتحادية وشرطة الولايات تأثير على تنفيذ النموذج الجديد للشرطة فضلا عن هيكل الأمن الوطني. وفيما يتعلق بقطاع الأمن، واصلت البعثة، بالإضافة إلى إسداء المشورة الاستراتيجية في مجال السياسات وتقديم الدعم التقني، تعزيز التنسيق في إطار النهج الشامل إزاء الأمن وأشكال الأفرقة الأساسية للشركاء الأمنيين، وعملت على تعزيز الدور القيادي لحكومة الصومال الاتحادية في هذه المجالات. وفيما يتعلق بنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، تم تقديم المشورة الاستراتيجية والدعم في مجال بناء القدرات لمساندة البرنامج الوطني المنقَّح المعني بالمنشقين بالتنسيق الوثيق مع الشركاء الوطنيين والدوليين.

40 - وسيظل العمل المشترك مع بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية إلى الصومال لدعم حكومة الصومال الاتحادية في تنفيذ الخطة الانتقالية للصومال يمثل أولوية رئيسية لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال، وسيتطلب تعزيز قدرة المؤسسات الأمنية من خلال تقديم المشورة الاستراتيجية في مجال السياسات. وينبغي لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال أن تدعم حكومة الصومال الاتحادية في تعزيز تنسيقها للمساعدة الأمنية أثناء الانتقال الأمني. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للبعثة أن تواصل معالجة الثغرات المتبقية في تنفيذ هيكل الأمن الوطني عن طريق دعم وضع التشريعات وإسداء المشورة الاستراتيجية في مجال السياسات. ومن الأولويات الإضافية دعم التنفيذ المستمر للنموذج الجديد للشرطة، والتوصل إلى اتفاق بشأن نموذج للعدالة والمؤسسات الإصلاحية وتنفيذه لاحقا. وينبغي للبعثة أيضا أن تواصل دعم السلطات الصومالية في التصدي للتحديات المتعلقة بسيادة القانون والأمن من خلال تقديم المشورة الاستراتيجية المستنيرة سياسيا، بالتعاون الوثيق مع وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها التي تدعم هذه الأولويات عن طريق بناء القدرات.

حقوق الإنسان والحماية

41 - منذ البداية، أُنيطت ببعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال ولاية قوية في مجالي حقوق الإنسان والحماية. وهي تقوم برصد الانتهاكات التي تطال القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين وبالتحقيق فيها وتحليلها والإبلاغ عنها، وكذلك عن العنف الجنسي المتصل بالنزاع والانتهاكات والتجاوزات المرتكبة ضد الأطفال أثناء النزاع المسلح. وتمنح الولاية أيضا الأولوية لأنشطة الدعم والدعوة من أجل وضع وتنفيذ سياسات واستجابات برنامجية لتعزيز التزامات الصومال الإقليمية والدولية في مجال حقوق الإنسان. وتوفر البعثة أنشطة بناء القدرات والدعم التقني لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها. وشمل التقدم المحرز سنَّ مشروع قانون أنشأ الوكالة الوطنية المعنية بالإعاقة ومشروع قانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، وإنشاءَ الوكالة ذاتها، ومواصلةَ تقديم الدعم التقني ودعم بناء القدرات لضمان تمكنها من إنجاز ولايتها. وعلاوة على ذلك، قدمت البعثة دعما رئيسيا للصومال للوفاء بالتزاماتها فيما يتعلق بالآليات الدولية لحقوق الإنسان - مثل مجلس حقوق الإنسان - وبالتزاماتها بالإبلاغ بموجب المعاهدات. وقُدِّم هذا الدعم من خلال البرنامج المشترك المعني بحقوق الإنسان، وهو الأول من نوعه في الصومال، بين الأمم المتحدة وحكومة الصومال الاتحادية، الذي خلفه الآن برنامج مشترك ثانٍ.

كما دعمت البعثةُ حكومةَ الصومال الاتحادية والولايات الأعضاء في الاتحاد في تنفيذ التزاماتها في مجال حماية الطفل وتعزيز أُطر الحماية للأطفال. بيد أن تنفيذ الأولويات المتعلقة بحقوق الإنسان لا يزال بطيئا. فالتشريعات الحيوية لحماية حقوق الإنسان في الصومال هي إما غير موجودة أو قد عفا عليها الزمن أو لا ترقى إلى المعايير الإقليمية والدولية لحقوق الإنسان، ولم يتم بعدُ تفعيل لجنة مستقلة لحقوق الإنسان، في حين أن التشريعات الرئيسية المتعلقة بحقوق الإنسان، مثل مشروع قانون حقوق الطفل، ومشروع قانون الجرائم الجنسية لعام 2018، ومشروع قانون قضاء الأحداث، ومشروع قانون تشويه الأعضاء التناسلية الأنثوية، ومشروع القانون الوطني لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، لا تزال في مراحل مختلفة من عملية وضعها وإقرارها. وتضطلع البعثة كذلك بدور قيادي للأمم المتحدة في الصومال بشأن تنفيذ سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان عند تقديم دعم الأمم المتحدة إلى قوات أمنية غير تابعة لها.

42 - وقد تعهدت القيادة الجديدة للصومال بإجراء إصلاحات قانونية ومؤسسية، وينبغي لبعثة الأمم المتحدة أن تعطي الأولوية لدعم السلطات من أجل سنّ القوانين المتصلة بحقوق الإنسان على وجه السرعة وكذلك من أجل تفعيل المؤسسات الأساسية، مثل لجنة وطنية مستقلة لحقوق الإنسان. ويشمل ذلك تقديم المشورة التقنية والدعم في مجال بناء القدرات إلى حكومة الصومال الاتحادية والولايات الأعضاء في الاتحاد؛ وتعزيز المجتمع المدني لإشراك مؤسسات الأمن والعدالة بفعالية في مجال حقوق الإنسان؛ ودعم وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها في تعميم مراعاة اعتبارات حقوق الإنسان والحماية في الاستجابات الإنسانية والإنمائية، بما في ذلك إدماج منظور الإعاقة، وحماية الفئات الضعيفة، وتوفير سُبل الإنذار المبكر بشأن قضايا حقوق الإنسان الحيوية. وفي الوقت نفسه، ينبغي مواصلة تعزيز تنفيذ سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان على نطاق منظومة الأمم المتحدة، مع قيام بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال بتوفير التوجيه والمشورة التقنية لكيانات الأمم المتحدة في الصومال بشأن هذه السياسة، بما في ذلك وضع تقييمات جديدة للمخاطر وتنفيذ تدابير التخفيف التي يتم تحديدها.

مشاركة الجميع في العمل السياسي

43 - تمشيا مع ولاية البعثة المتمثلة في تقديم الدعم إلى حكومة الصومال الاتحادية والولايات الأعضاء في الاتحاد من أجل تمكين المرأة من المشاركة الكاملة، ودعم مسألة بلوغ الحصة البالغة 30 في المائة للنساء في الانتخابات البرلمانية، بُذلت جهود كبيرة نحو تحقيق هذين الهدفين. وشملت هذه الجهود الدعوةَ الرفيعة المستوى لتشجيع أصحاب المصلحة الصوماليين على ترجمة التزاماتهم بتحقيق الحصة البالغة 30 في المائة إلى أفعال، فضلا عن تقديم الدعم التقني إلى هيئات إدارة الانتخابات. ومع ذلك، فإن 21 في المائة فقط من أعضاء البرلمان المنتخبين هم من النساء. وعلاوة على ذلك، لم تُعيَّن سوى 10 نساء في الحكومة الجديدة، أي بنسبة 13 في المائة، مما زاد من إحباط القيادات النسائية فيما يتعلق بالتمثيل المحدود للمرأة.

44 - وينبغي لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال أن تكثف جهودها لتعزيز مشاركة المرأة في جميع جوانب الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية. وسيكون تدوين تمثيل المرأة في الدستور والأُطر القانونية أمرا حاسما لتحقيق هذه الأهداف وينبغي أن يظل محور تركيز رئيسي للأمم المتحدة. وتحقيقا لهذه الغاية، ينبغي أن يكون تقديم الدعم للبرلمانيات المنتخبات حديثا من الأولويات. وسيكون البرنامج المتعلق بالمرأة والسلام والحماية التابع لصندوق بناء السلام أداة هامة للنهوض بجدول الأعمال هذا.

45 - وفي ضوء العدد الكبير من الشباب في الصومال، حيث تقل أعمار 70 في المائة من السكان عن 30 عاما، سيكون من المهم ضمان المشاركة القوية والتمثيل الكافي للشباب لإنشاء مؤسسات وعمليات شاملة للجميع. وبالإضافة إلى ذلك، لا يزال تهميش الأقليات مشكلة متوطنة في الصومال ويزيد من عدم المساواة. ومن ثمّ، ينبغي أيضا تكثيف الجهود الرامية إلى تعزيز مشاركة الشباب والأقليات في العمليات السياسية وعمليات المصالحة وبناء السلام التي ما زالوا مستبعدين منها إلى حد كبير.

الاستجابة الإنسانية والصلة بين العمل الإنساني والتنمية وبناء السلام

46 - تتجاوز الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة لمساعدة الصومال في الاستجابة الإنسانية للجفاف والمجاعة المحتملة نطاق هذا الاستعراض، ولكنها يجب أن تكون أولوية مطلقة لقيادة البعثة، شأنها في ذلك شأن السلطات؛ والطلب القائم على القدرات الحكومية يعني أن هذه الجهود قد يكون لها تأثير على جميع المجالات في الفترة المقبلة. ومن الواضح أن السلطات الصومالية وكيانات الأمم المتحدة محقة في اعترافها بأن التغير البيئي المتصل بالمناخ يسبب أزمات إنسانية متزايدة الحدة ومتكررة ويؤثر سلبا على الاستقرار، وكذلك في إعطائها أولوية عليا لإدارة المياه في سياق تطبيقها للنهج الترابطي بين العمل الإنساني والتنمية وبناء السلام.

الولاية وتحديد الأولويات والتسلسل

47 - أرى أن تطابق الولاية الحالية لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال مع الأولويات وطلبات الحصول على الدعم التي تقدمها الكيانات الحكومية لا يتطلبان تعديل الولاية تعديلا جوهريا. بيد أنه يتعين على قيادة البعثة أن تستمر في كفالة أن تكون هذه الأولويات محور تركيز خطط عمل بعثة الأمم المتحدة، التي تحتاج أيضا إلى أن تعكس أساسا سياقيا قويا وتسلسلا واقعيا، بحيث يتم ترتيب الشروط السياسية المسبقة حسب الأولوية وتحقيقها قبل بذل الجهود الرامية إلى تقديم الدعم التقني. وسيكون من السابق لأوانه أن يقدم هذا الاستعراض توصيات بشأن ملاك موظفي البعثة وتشكيلها، الأمر الذي ينبغي أن يعكس هذه الأولويات ويتطلب دراسة أعمق بعد تمديد الولاية. ولذلك، أوصي بإجراء استعراض مبكر لملاك موظفي البعثة وتشكيلها وينبغي أن يراعي هذا الاستعراض ملاحظاتي التالية فيما يتعلق بالأمن والمرحلة الانتقالية والمعايير المرجعية المقترحة.

المكاتب الميدانية

48 - طلبت جميع السلطات الإقليمية توسيع المكاتب الميدانية، مشددة على الحاجة الكبيرة إلى الدعم بدرجات متفاوتة في الولايات الأعضاء في الاتحاد. وفي ضوء الاحتياجات والفرص المتاحة للمشاركة، أوصي بتعزيز الوجود الميداني، إذا سمحت الحالة الأمنية بذلك، بما في ذلك زيادة نقل الموظفين. وينبغي أن يقترن تعزيز المكاتب الميدانية بوضع استراتيجيات إقليمية لكل ولاية من الولايات الأعضاء في الاتحاد لرسم شكل مشاركة كل مكتب ميداني وتوسيعه تمشيا مع أولويات البعثة في إطار ولايتها.

جيم - التكامل والبرمجة المشتركة لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال

49 - أظهرت بعثة التقييم التقني لعام 2013 بُعد نظرها من خلال التوصية بوضع برامج مشتركة بين بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال وفريق الأمم المتحدة القطري. وتَواصَلَ تعزيز التكامل

الهيكلي لوجود الأمم المتحدة في الصـــومال، الذي بدأ في وقت إنشـــاء البعثة، من خلال اعتماد إطار الأمم المتحدة للتعاون من أجل التنمية المستدامة للصومال للفترة 2021-2025. ويركز الإطار على أربع أولويات تتماشى مع خطة التنمية الوطنية التاسعة للصومال وهي: مشاركة الجميع في العمل السياسي والمصالحة؛ والأمن وسيادة القانون؛ والتنمية الاقتصادية؛ والتنمية الاجتماعية. وينبغي زيادة تعزيز التكامل، بسُبل منها تحسين التنسيق لضمان المواءمة في تقديم الدعم لتنفيذ أولويات حكومة الصومال الاتحادية. وسيكون إضفاء الطابع المؤسسي على الصلة بين العمل الإنساني والتنمية وبناء السلام وتفعيلها أمرا حاسما أيضا لضمان اتباع نُهج مستدامة وطويلة الأجل عبر الركائز الثلاث.

50 - وعلى الرغم من أن التكامل لم يخل من التحديات، فإن إنشاء أفرقة وبرامج مشتركة بين بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال ووكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها في الصومال هو مثال على أفضل الممارسات. فقد تم تنفيذ ستة وثلاثين برنامجا مشتركا في مجالات العمل المشترك، بما في ذلك فريق الدعم الانتخابي المتكامل، والمكتب المتكامل للشـؤون الجنسـانية، والأفرقة المشـتركة المعنية بالدعم الدستوري، وإصـلاح قطاع الأمن، والعدالة والمؤسـسـات الإصـلاحية، وحقوق الإنسـان. وتعتمد البرامج المشـتركة اعتمادا كبيرا على دعم الجهات المانحة وقد انتهت بدرجات متفاوتة من النجاح أو خيبة الأمل عندما لم تتحقق الظروف السياسية لتنفيذها بشكل فعال. ويتطلب التخطيطُ لخروج بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال في نهاية المطاف والانتقال إلى فريق الأمم المتحدة القطري تعزيزَ البرامج المشتركة في المجالات ذات الأولوية، وهو ما سـيتوقف على قيام حكومة الصـومال الاتحادية والأمم المتحدة بإقناع الجهات المانحة بأن الالتزام السياسي بالتنفيذ أصبح يتسم بالمصداقية. وفي هذا الصدد، ينبغي زيادة مواءمة البرامج المشتركة مع الأولويات ومراعاة الحقائق السياسية والدروس المستفادة من البرامج المشتركة السابقة.

دال - الشراكات

51 - تشكل شراكة البعثة مع الجهات الفاعلة الدولية الأخرى جانبا رئيسيا من جوانب ولايتها التنسيقية، وهي أسـاسـية لتنفيذ ولايتها ولتحقيق الفعالية عموما في الجهود الدولية لدعم الصـومال على حد سـواء. ويكتسـي التعاون والتنسـيق بين بعثة الأمم المتحدة لتقديم المسـاعدة إلى الصـومال والاتحاد الأفريقي/بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية إلى الصومال (بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال سابقا) وإيغاد والاتحاد الأوروبي لدعم توطيد المشـهد السـياسـي والانتقال الأمني الفعال والمسـتدام أهمية خاصـة، وذلك بالنظر إلى الأدوار الرائدة التي اضطلعت بها هذه المنظمات، والتي ستواصل الاضطلاع بها، في الوقت الذي يشهد فيه تشكيل الدعم الدولي للصومال مزيدا من التغييرات.

52 - ولا تزال الشـراكة القائمة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي أسـاسـية للتنفيذ الفعال لولايتي المنظمتين في الصـومال. فالحوار المنتظم بين مفوضـية الاتحاد الأفريقي والأمانة العامة للأمم المتحدة متواصلٌ من خلال مجموعة من المنتديات التي تجمع بين كبار صانعي القرار، مع قيام مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي بدور الميسِّر الرئيسي. وسيكون هذا التعاون ذا أهمية ثابتة مع تقدم العملية السياسية في الصـومال، وقيام بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية إلى الصـومال بتسليم زمام الشـؤون الأمنية إلى حكومة الصومال الاتحادية وقوات الأمن الصومالية، واستمرار تطور عمل المنظمتين ودورهما.

53 - وفي الصـومال، سـاعد إنشـاء منتدى التنسـيق للقيادات العليا وتبادل الآراء على المسـتوى التقني بشأن المسائل المواضيعية على تحسين التنسيق بين بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال وبعثة

الاتحاد الأفريقي الانتقالية إلى الصومال (بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال سابقا). وقد أثبتت هذه المحافل وغيرها، وأبرزها الاتحاد الأفريقي وإيغاد والاتحاد الأوروبي و "صيغة المجموعة الرباعية" التابعة للأمم المتحدة، التي تجمع بين الجهات الفاعلة الدولية في الصومال، فعاليتها العالية في بعض الأحيان، كما حدث خلال الأزمة الانتخابية الأخيرة التي طال أمدها.

54 - وفي ضوء الانتقال الأمني الجاري، حان الوقت للنظر في المبادرات التي يمكن أن تساعد على تعزيز الاتساق والتنسيق بين بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال وبعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية إلى الصومال فيما يتعلق بالتخطيط الاستراتيجي وتنفيذ الولايات والتخطيط للمرحلة الانتقالية. ولم تقتصر مقترحات بعثة التقييم التقني لعام 2013 على مشاركة بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال في فريق قيادة مشترك مع بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال، بل شملت أيضا إدراج بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال في الأفرقة المعنية بالمعلومات والتحليل والتخطيط لتعزيز الإلمام المشترك بالحالة المتعلقة بالتحديات الاستراتيجية وتشجيع الفهم المشترك لهذه التحديات. وينبغي الآن النظر في هذا التعاون بين بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال وبعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية إلى الصومال، إلى جانب إمكانية إنشاء أفرقة مشتركة في المجالات الفنية ذات الولايات المتداخلة، مثل بناء قدرات قطاع الأمن، وتحقيق الاستقرار والمصالحة، وتعزيز الاشتراك في موقع واحد. وينبغي الاستمرار في الاستفادة من التكامل بين المنظمتين، لا سيما في الولايات الأعضاء في الاتحاد، والمواقع النائية، والمناطق المحررة حديثا، حيث غالبا ما تخضع بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية إلى الصومال لقيود أقل من حيث الاعتبارات الأمنية.

55 - وقد دعم التعاون القوي المستمر بين الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية الصومال في مساره نحو نقطة الإنجاز في إطار المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، والانتعاش والإصلاح الاقتصاديين، وتقديم الخدمات الاجتماعية، والتمويل المستدام المستجيب للصدمات لقطاع الأمن والحوكمة، فضلا عن الجهود الرامية إلى تعزيز الإدارة المالية العامة ونزاهتها. وكان إنشاء وظيفة اتصال مشتركة التمويل بين الأمم المتحدة والبنك الدولي، موجودة بصورة مشتركة في مكتبي نائب الممثل الخاص للأمين العام (المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية) والبنك الدولي مفيدا جدا في الإسهام في تعزيز الشراكة وينبغي اعتباره من أفضل الممارسات.

هاء - أمن وجود الأمم المتحدة في الصومال وأثر الانتقال الأمني على بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال

56 - في أيار/مايو 2019، أُجريتُ استعراضا داخليا بناء على طلب إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام بعد أن اخترق هجوم بقذائف الهاون مجمّع الأمم المتحدة في مقديشو وفي وقت كان يسوده التوتر مع الحكومة الاتحادية آنذاك، التي اشتكت من تَواصُلها المحدود مع موظفي بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال. ونظرا لجسامة المخاطر التي يتعرض لها الموظفون، أَوصيتُ بإجراء تمرين بشأن اعتماد الموظفين على مكان العمل لأداء مهامهم من أجل تحديد المهام التي يمكن الاضطلاع بها انطلاقا من نيروبي، أو الوقوف على المجالات التي قد تتاح فيها للموظفين فرص أكبر للمشاركة في المكاتب الميدانية الإقليمية. وفي وقت لاحق، شرع الممثل الخاص للأمين العام في تمرينين لتحديد مدى الحضور، وأخذت العملية الثانية في الاعتبار الدروس المستفادة خلال جائحة كوفيد-19 فيما يتعلق بترتيبات العمل. ونتيجة لهذه التمارين، نُقل 12 موظفا من موظفي بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال،

و 31 موظفا من موظفي مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصـــومال، و 25 موظفا من وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها إلى المكاتب الميدانية ونيروبي، على التوالي. وفي وقت إجراء هذا الاستعراض، كان عدد موظفي الأمم المتحدة الدوليين الموجودين في مقديشو 104 موظفين تابعين لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال، و 203 موظفين تابعين لمكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال، و 69 موظفا تابعين لإدارة شؤون السلامة والأمن، و 254 موظفا تابعين لوكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها.

57 - ومنذ الهجوم بقذائف الهاون على الأمم المتحدة في كانون الثاني/يناير 2019، بُذلت جهود كبيرة إضـــافية لتعزيز التدابير الأمنية حول المجمّع وداخله، بما في ذلك عن طريق إنشـــاء نقاط تفتيش وتحصـــين الهياكل وزيادة عدد الملاجئ المحصـــنة، فضـــلا عن ضـــمان توافر هيكل الحماية العلوية لمكاتب الموظفين وأماكن إقامتهم والمرافق المخصصة لأنشطتهم الاجتماعية. وفي الوقت نفسه، من بين الهجمات الـ 15 بقذائف الهاون التي وصـــلت إلى داخل المنطقة المحمية في مطار آدم عدي الدولي منذ عام 2019، اخترقت 8 هجمات منها مجمّع الأمم المتحدة. ولحسن الحظ، لم تسفر تلك الهجمات عن أي وفيات، بيد أنها أسفرت عن إصابة موظف من موظفي الأمم المتحدة وأحد المتعاقدين مع الأمم المتحدة. وبالإضافة إلى ذلك، لا تزال حركة الشـــباب قادرة على التكيف إلى حد كبير، وهناك تطور مســـتمر في تكتيكاتها وأســـاليبها وإجراءاتها، مما يعني أنه في أي وقت من الأوقات، قد لا توفر التدابير الأمنية الحالية الحماية الكافية للموظفين. وقد تجلى ضعف المنطقة المحمية أمام عمليات التسلل في آذار/مارس 2022، عندما تسلل أفراد من حركة الشباب إلى مجمّع شركة SafeLane Global وقتلوا ثلاثة موظفين دوليين تابعين للشركة. وبرز إلى الواجهة الخطر الذي يتعرض له موظفو الأمم المتحدة الذين يسافرون إلى مواقع الاجتماعات في مقديشو بعد الهجوم الذي شُنّ على المكاتب الإقليمية في بنادر في تموز/يوليه 2019، والذي قُتل فيه عمدة مقديشـــو، وادعت حركة الشـــباب في وقت لاحق أن الممثل الخاص للأمين العام للصومال كان هو المستهدف في هذا الهجوم.

58 - وعلى الرغم من أن الأمم المتحدة ليست الهدف الرئيسي لحركة الشباب، فإن موظفي الأمم المتحدة وعملياتها لا يزالون عرضـــة لهجمات انتهازية، ويواجهون المخاطر كضـــحايا عرضـــيين. ويجب أن تؤخذ المخاطر الأمنية التي يتعرض لها الموظفون في الحســـبان عند النظر فيما إذا كانت وظائفهم تتطلب منهم أن يكونوا مقيمين في مقديشو. وفي الوقت نفسه، يجب تمكين تَواصُل الموظفين الدوليين التابعين لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المســاعدة إلى الصــومال مع الســلطات الصــومالية والمجتمع المدني إلى أقصــى حد يتســق مع المخاطر المقبولة.

59 - وبالنظر إلى الدور الحاســـم الذي تضـــطلع به بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية إلى الصـــومال (بعثة الاتحاد الأفريقي في الصـومال سـابقا) في توفير الأمن لوجود الأمم المتحدة في المراكز السـكانية، فإن خفضـــها التدريجي ونجاح الانتقال الأمني أو عدم نجاحه قد يكون له أثر كبير على قدرة الأمم المتحدة المحدودة بالفعل إلى حد كبير على العمل في الصـومال. ومن المرجح أن يؤثر سـحب بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية على مجموعة من أنشطة الأمم المتحدة، بما في ذلك إيصال المعونة الإنسانية، والبرمجة الإنمائية، وتنفيذ ولاية بعثة الأمم المتحدة لتقديم المســاعدة إلى الصــومال، ولا ســيما في جنوب ووســط الصــومال. وســيتطلب ذلك إجراء تقييم للمخاطر، والتخطيط للطوارئ، وإمكانية إعادة تنظيم البعثة ووضـــعها العملياتي، حسب الحالة الأمنية. وسيلزم باستمرار إعادة تقييم اعتماد الموظفين على مكان العمل لأداء مهامهم.

واو - التخطيط للمرحلة الانتقالية

60 - تواجه بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال مرحلة انتقالية ثلاثية الأبعاد ويجب أن تخطط لها. فأولا، في حين أن الرأي الواضح لحكومة الصومال الاتحادية والشركاء الدوليين هو أن بعثة سياسية خاصة لا تزال ضرورية للفترة المقبلة مباشرة، يجب على بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال، بناء على طلب الحكومة، أن تتوخى إنهاءها التدريجي في نهاية المطاف، على أن يواصل فريق الأمم المتحدة القطري الاضطلاع بالمساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة إلى الصومال. ثانيا، يجب عليها، على النحو المشار إليه، أن تتوقع الآثار المحتملة للخفض التدريجي لبعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية إلى الصومال وخروجها على أمن بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال ومكاتبها الميدانية، وأن تتكيف مع تلك الآثار. ثالثا، سيؤثر الخفض التدريجي اللاحق لمكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال واحتمال تصفيته في نهاية المطاف على الدعم الذي يقدمه إلى بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال.

61 - ويمكن إدارة المراحل الانتقالية بشكل أفضل إذا تم توقعها بشكل صحيح. وقد أنشأ مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال بالفعل خلية للتخطيط للمرحلة الانتقالية، وينبغي لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال الآن أن تفعل ذلك أيضا. وفيما يتعلق بالانتقال الأمني، ينبغي للمعنيين بالتخطيط للمرحلة الانتقالية التابعين لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال ومكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال أن يعملوا عن كثب في علاقة ثلاثية الأطراف مع بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية إلى الصومال. وفي الوقت نفسه، ينبغي تكثيف عملية التخطيط بين بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال وفريق الأمم المتحدة القطري، وفقا لسياسة المراحل الانتقالية للأمم المتحدة في سياق الخفض التدريجي للبعثات أو سحبها لعام 2013، والأمر التوجيهي الصادر عن الأمين العام بشأن التخطيط لوضع عمليات انتقال متسقة ومتماسكة للأمم المتحدة، للاضطلاع بالتفكير المبكر والاتفاق على خريطة طريق انتقالية مشتركة. وينبغي أن يتواجد الموظفون المعنيون بتنمية القدرات على الأجل الطويل بعد العمر المتوقع لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال ضمن فريق الأمم المتحدة القطري، حيث يمكن أن تكون هناك مرونة أكبر في ملاك الموظفين للاستجابة للمتطلبات والاحتياجات المتغيرة، رهنا بتوافر التمويل من الجهات المانحة.

62 - وسيتعين النظر في العلاقة بين مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال، وكذلك مع وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، في سياق هذه المراحل الانتقالية. ووفقا لقرار مجلس الأمن 2245 (2015)، تقدم رئيسة مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال التقارير عن تنفيذ ولاية المكتب إلى الممثل الخاص للأمين العام للصومال. وسيلزم أن تكون هذه العلاقة بين الممثل الخاص ورئيسة مكتب الأمم المتحدة علاقةً وثيقةً بشكل خاص خلال المراحل الانتقالية المقبلة. والدعم المقدم لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال إلى جانب بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية إلى الصومال هو من نواح كثيرة أكبر مما سيكون متاحا من خلال ميزانية بعثة سياسية خاصة قائمة بذاتها، وتعتمد وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها أيضا على الدعم الذي يقدمه مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال على أساس استرداد التكاليف. وينبغي النظر في تحديد الفرص المتاحة لتوسيع نطاق ترتيبات الدعم التعاوني بين الأمانة العامة وفريق الأمم المتحدة القطري لتحقيق أقصى قدر من الكفاءة والفعالية في تقديم الخدمات. وتحسبا للخفض التدريجي لمكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال، لا بد للبعثة أن تخطط مسبقا للاضطلاع بمهام دعم البعثة الخاصة بها. وقد يكون من المفيد

أن ينطوي ذلك على إنشـــاء قدرات أولية معينة، حيثما كان ذلك ممكنا، من قبيل وظائف الموارد البشـــرية والوظائف القانونية والمالية، ضمن بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال.

خامسا - الاستنتاجات والتوصيات

63 - هناك توافق قوي في الآراء بشأن استمرار الحاجة إلى وجود بعثة سياسية خاصة في الصومال، بناء على طلب حكومة الصـــومال الاتحادية والشـــركاء الدوليين، بحيث تتمثل مهامها الأســـاســـية في بذل المساعي الحميدة وإسداء المشورة الاستراتيجية بشأن بناء السلام وبناء الدولة، فضلا عن دعم الحكومة في تنسيق الدعم الدولي، وبناء قدرات المؤسسات الاتحادية ومؤسسات الدولة في الصومال، ودعم عملية مراجعة الدستور، وتقديم الدعم الانتخابي، وتعزيز سيادة القانون، ورصد حقوق الإنسان وتعزيزها.

64 - ولا تزال الولاية ذات أهمية للفترة المقبلة وتتماشـــى بشـــكل وثيق مع أولويات حكومة الصـــومال الاتحادية. فالولاية الواسعة النطاق تمنح للبعثة المرونة اللازمة لتقديم الدعم حسب الحاجة، مع التسليم بأنه ليس من الممكن إحراز تقدم، أو أنه سيتم إحراز تقدم، في جميع مجالات العمل الصـــادر بها تكليف بنفس الوتيرة. بيد أنه ينبغي لقيادة البعثة أن تكفل تركيز خطط عمل بعثة الأمم المتحدة لتقديم المســـاعدة إلى الصـــومال تركيزا قويا على الدعم الذي تطلبه حكومة الصـــومال الاتحادية وفقا للأولويات الصـــومالية وأن تعكس تسلسلا واقعيا، بحيث يتم ترتيب الشروط السياسية المسبقة حسب الأولوية وتحقيقها قبل بذل الجهود الرامية إلى تقديم الدعم التقني.

65 - والتوصل إلى اتفاقات سياسية شاملة ووضع الأُطر اللازمة لتنفيذها أمر أساسي لكي تتمكن البعثة من تنفيذ ولايتها. وينبغي أن يكون تقديم الدعم للتوصـل إلى اتفاق بين حكومة الصـومال الاتحادية والولايات الأعضـــاء في الاتحاد بشـــأن نموذج النظام الاتحادي المزمع تنفيذه، وتدوين هذا الاتفاق في الدســـتور، من الأولويات القصوى.

66 - وينبغي إجراء استعراض لملاك موظفي بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال في أقرب وقت ممكن بعد تجديد ولايتها لكفالة تركيز قدرات البعثة على تنفيذ الولاية والأولويات الأساسية. وأشارت بعثة التقييم التقني لعام 2013 إلى أنه ســيكون من المهم لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المســاعدة إلى الصـــومال أن تتكيف طوال مدة عملها مع الاحتياجات الجديدة التي تحددها السلطات الصومالية، بحيث تحتاج، إضافةً إلى الموظفين الأساسيين، إلى إمكانية الوصول إلى ترتيبات واسعة النطاق للتمويل المرن. وعملية الميزنة الحالية للبعثات السياسية الخاصة لا تتيح إمكانية التكيف والتحلي بالمرونة. وفي سياق الانتقال في نهاية المطاف إلى فريق قطري تابع للأمم المتحدة وحده، ونظرا لارتفاع المخاطر والتكاليف المرتبطة بالموظفين الموجودين باستمرار في مقديشو، ينبغي النظر في نشر خبرات إضافية عند الاقتضاء من خلال الوكالات والصناديق والبرامج. بيد أن ذلك يتطلب توافر التمويل من الجهات المانحة، ويجب أن يظل ملاك الموظفين الأساسيين كافيا لتنفيذ ولاية البعثة وزيادة تواصلها مع السلطات والمجتمع المدني في الصومال إلى أقصى حد، بما يتسق مع الاعتبارات الأمنية.

67 - وينبغي إجراء اســتعراض لتشــكيل البعثة تحت قيادة الممثل الخاص للأمين العام للصــومال عقب تجديد الولاية وبالتزامن مع استعراض ملاك الموظفين. وينبغي استعراض الهيكل الداخلي والتسلسل الإداري في بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال بُغية تعزيز الوظائف السياسية الأساسية التي ينبغي

أن توجه دائما عمل البعثة السياسية الخاصة وأن توفر السياق المناسب لعمل بعثة الأمم المتحدة عموما ولبرامجها المشتركة مع وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها. وينبغي أن يُقيِّم استعراض إعادة تشكيل بعثة الأمم المتحدة الكيفية التي يمكن بها مواصلة تمكين دور رئيسة الموظفين، وهو دور بالغ الأهمية بالنسبة للتنسيق والإدارة الشاملين للبعثة.

68 - ويكتسي دور الموظفين الوطنيين في بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال أهمية أكبر مما هو عليه في معظم عمليات السلام نظرا للقيود الأمنية المفروضة على تَنقُّل الموظفين الدوليين وعملهم الخارجي، وينبغي مواصلة توسيع نطاق هذا الدور. وتمشيا مع قرار الجمعية العامة 263/74، ينبغي تحديد الوظائف التي يمكن تحويلها إلى وظائف وطنية وزيادة الاستثمار في بناء قدرات الموظفين الوطنيين. وينبغي بذل قصارى الجهود لتعيين مزيد من الموظفات الوطنيات اللواتي لا يزال تمثيلهن ناقصا إلى حد كبير.

69 - وسيكون للخفض التدريجي لكل من بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية إلى الصومال ومكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال آثار كبيرة على بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال، ومن الأهمية بمكان أن تبدأ بعثة الأمم المتحدة وفريق الأمم المتحدة القطري في التخطيط للتكيف مع الآثار المترتبة على الانتقال الأمني، وذلك بالتنسيق الوثيق مع بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية إلى الصومال ومكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال. وينبغي النظر في البدء في إنشاء بعض وظائف دعم البعثات ضمن بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال، من قبيل وظائف الموارد البشرية والوظائف القانونية والمالية، في الوقت الذي تستعد فيه البعثة لتولي مهام دعم البعثة التي كان يقدمها مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال. وفي غضون ذلك، ينبغي أن تكون علاقة الإبلاغ بين رئيسة مكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال والممثل الخاص للأمين العام للصومال وثيقة بشكل خاص خلال المراحل الانتقالية المقبلة.

70 - وبناء على طلب حكومة الصومال الاتحادية، ينبغي أن يبدأ التخطيط لوضع خريطة طريق للانتقال في نهاية المطاف من بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال إلى فريق الأمم المتحدة القطري. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للبعثة أن تناقش المعايير المرجعية التي يقترحها هذا الاستعراض مع حكومة الصومال الاتحادية وفقا لرغبتها في التوصل إلى فهم مشترك لـ "الحالة النهائية".

71 - وبُغية كفالة أقصى قدر من الاستعداد للعمليات الانتقالية الثلاث التي تواجهها البعثة، يوصى بإنشاء خلية للتخطيط للمرحلة الانتقالية داخل البعثة، ينبغي أن تُعِدّ الخطط وخرائط الطريق لكل عملية من هذه العمليات الانتقالية بالتنسيق والتعاون الوثيقين مع بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية إلى الصومال ومكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال وإدارة شؤون السلامة والأمن ووكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها.

72 - والبرمجة المشتركة بين بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال وفريق الأمم المتحدة القطري هي أفضل ممارسة وينبغي تعزيزها بتجديد الدعم المقدم من الجهات المانحة، وفقا للأولويات المحددة لحكومة الصومال الاتحادية ولولاية البعثة. والبرمجة المشتركة في المجالات التي سيواصل فريق الأمم المتحدة القطري الاضطلاع بها في نهاية المطاف ستسهم في المرحلة الانتقالية مستقبلا.

73 - وينبغي مواصلة تعزيز الشراكة بين بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال ومكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال وبعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية إلى الصومال، بما في ذلك من خلال معتكفات القيادات والانعقاد المنتظم لمنتدى التنسيق للقيادات العليا. وينبغي زيادة تعزيز التعاون بين بعثة

الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال وبعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية إلى الصومال على الصعيد التقني، بما في ذلك من خلال إنشاء أفرقة مشتركة في موقع واحد، ولا سيما في المجالات التي تتداخل فيها الولايات، مثل المصالحة وإصلاح قطاع الأمن. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي دعوة بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية إلى الصومال إلى المشاركة في الأفرقة المعنية بالمعلومات والتحليل والتخطيط التابعة لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال.

74 - وشددت حكومة الصومال الاتحادية وجميع الأطراف المحاورة على أهمية الدور الذي تقوم به بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال في مجال تنظيم الاجتماعات، والذي يجب الحفاظ عليه. ويكتسي ما تقدمه بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال من دعم إلى حكومة الصومال الاتحادية لتعزيز تنسيقها للمساعدة في قطاع الأمن أهمية خاصة خلال الانتقال الأمني وينبغي أن يتم بالتعاون الوثيق مع بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية إلى الصومال. وينبغي تبسيط أُطر التنسيق الأمني المتداخلة حاليا بُغية تعزيز فعاليتها دعما للآليات التابعة لحكومة الصومال الاتحادية، مثل لجنة الأمن والعدالة.

(توقيع) إيان **مارتن**

الضميمة

المعايير المرجعية

1 - على النحو المشار إليه في المرفق، طلب مجلس الأمن تقديم توصيات بشأن وضع معايير مرجعية محددة بوضوح وقابلة للقياس وواقعية لتتبُّع إنجاز ولاية بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال. وقد طلبت حكومة الصومال الاتحادية أن تستند هذه المعايير المرجعية إلى أولوياتها وأن تدعم هذه الأولويات، وأعربت عن استعدادها للاشتراك في تحديد مجموعة من الإنجازات التي ينبغي للحكومة أن تحققها من أجل تنفيذ الانتقال من بعثة سياسية خاصة إلى فريق قطري تابع للأمم المتحدة.

2 - وتكمن الصعوبة في تحديد المعايير المرجعية لأي عملية من عمليات السلام في أن إنجاز ولايتها لا يتوقف بوضوح على البعثة وفعاليتها وحدها: فكما أظهرت التجربة في الصومال بشكل جلي، فإنه يتوقف، بشكل حاسم، على السياق السياسي الذي تحدده إلى حد كبير الجهات الفاعلة المحلية، وكذلك على أدوار الشركاء الدوليين الآخرين. ومن الممكن تعداد الأنشطة التي تخطط لها بعثة ما وفقا لعناصر ولايتها، ولكنها لا تنطوي على أي ضمان لتحقيق الإنجازات المتوخاة بصرف النظر عن السياق السياسي، الأمر الذي يتطلب من الناحية العملية تعديل الأنشطة مع تطور هذا السياق.

3 - وأعتقد أن النهج الأكثر فائدة وواقعية هو تحديد معايير مرجعية للأولويات التي تهدف حكومة الصومال الاتحادية إلى تحقيقها، وتحديد مؤشرات للدعم الذي ينبغي أن تهدف بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال إلى توفيره. وتعكس المعايير المرجعية التالية الأولويات المعلنة للإدارة الجديدة، على الرغم من أنه لم يتسنّ مناقشتها والاتفاق عليها بصورة مشتركة، ضمن الإطار الزمني المحدود للاستعراض. وتتسق هذه المعايير المرجعية مع العناصر ذات الصلة بأولويات بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال سواء في إطار المساءلة المتبادلة، الذي أقره منتدى الشراكة المعني بالصومال، أو الأولويات والمؤشرات الاستراتيجية لإطار الأمم المتحدة للتعاون من أجل التنمية المستدامة. ومن شأن النجاح في إنجاز المعايير المرجعية أن يجعل من المناسب الانتقال من بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال إلى فريق الأمم المتحدة القطري، ولكن ينبغي أن يكون ذلك مرهونا بالظروف، وسيكون من السابق لأوانه تحديد جدول زمني.

العمل السياسي

المعيار المرجعي 1: النهوض بالأولويات السياسية الوطنية، من خلال بذل المساعي الحميدة، وتقديم المشورة الاستراتيجية، ودعم التنسيق بين الشركاء، من أجل استكمال عملية مراجعة الدستور واعتماد البرلمان لدستور معدَّل وإعمال النظام الاتحادي وتعميق مشاركة الجميع في العمل السياسي.

المؤشر 1: النهوض بعملية مراجعة الدستور الاتحادي، بما في ذلك مواءمة دساتير الولايات الأعضاء في الاتحاد مع الدستور الاتحادي.

المؤشر 2: تحسين التدابير الرامية إلى تعزيز حقوق المرأة والشباب والفئات المهمّشة في الدستور.

المؤشر 3: إحراز تقدم في تعزيز أنشطة الحوار والتنسيق والتعاون بين حكومة الصومال الاتحادية والولايات الأعضاء في الاتحاد وإضفاء الطابع المؤسسي على هذه الأنشطة.

المؤشر 4: النهوض بالحوار بين الصومال و "صوماليلاند".

المعيار المرجعي 2: إحراز تقدم بشأن الاتفاقات السياسية الشاملة للجميع والمبادرات التي يقودها الصوماليون من أجل الحل السلمي للنزاعات المحلية، بما يتمشى مع إطار المصالحة الوطنية.

المؤشر 1: إحراز تقدم في تنفيذ إطار المصالحة الوطنية وخطة المصالحة الوطنية.

المؤشر 2: بذل المساعي الحميدة لتسوية النزاعات.

المؤشر 3: تعزيز مشاركة النساء والشباب والأقليات في عمليات بناء السلام والمصالحة.

الانتخابات

المعيار المرجعي 3: إحراز تقدم في التحضيرات لإجراء الانتخابات الاتحادية المباشرة لعام 2026.

المؤشر 1: إحراز تقدم في إبرام اتفاق سياسي شامل بشأن خريطة طريق للانتخابات الاتحادية لعام 2026.

المؤشر 2: إحراز تقدم في تنقيح التشريعات المتعلقة بالانتخابات على الصعيد الاتحادي وعلى صعيد الولايات.

المؤشر 3: تزويد هيئات إدارة الانتخابات المكلفة بإجراء انتخابات عام 2026 بقدرات متزايدة.

المؤشر 4: إحراز تقدم في إنشاء نظام وطني شامل وشفاف لتسجيل الناخبين.

المؤشر 5: التنسيق الفعال للدعم الذي يقدمه الشركاء الدوليون للتخطيط للانتخابات الاتحادية والإعداد لها وإجرائها، بما في ذلك عملية تسجيل الناخبين.

المؤشر 6: زيادة مشاركة المرأة والشباب والأقليات وزيادة تمثيل هذه الفئات في العملية الانتخابية.

المعيار المرجعي 4: توسيع نطاق المشاركة الديمقراطية على المستوى دون الوطني.

المؤشر 1: تزويد هيئات إدارة الانتخابات على مستوى الولايات الأعضاء في الاتحاد والتي تدعم الانتخابات دون الوطنية المباشرة بقدرات متزايدة.

المؤشر 2: زيادة مشاركة المرأة والشباب والأقليات وزيادة تمثيل هذه الفئات في عمليات الانتخابات دون الوطنية.

سيادة القانون والأمن

المعيار المرجعي 5: تعزيز سيادة القانون، بسُبل منها تزويد مؤسسات الشرطة والعدالة على الصعيد الاتحادي وعلى صعيد الولايات الأعضاء في الاتحاد بقدرات متزايدة.

المؤشر 1: إحراز تقدم نحو إبرام اتفاق بشأن نموذج اتحادي للعدالة والمؤسسات الإصلاحية وتنفيذه.

المؤشر 2: تزويد نظام العدالة الاتحادي على الصعيد الاتحادي وفي جميع الولايات الأعضاء في الاتحاد بقدرات متزايدة.

المؤشر 3: النهوض بإنشاء مفوضية للجهاز القضائي تضم ممثلين على الصعيد الاتحادي وعلى صعيد الولايات الأعضاء في الاتحاد.

المؤشر 4: التنسيق الفعال للدعم الذي يقدمه الشركاء الدوليون في مجال سيادة القانون على مستوى الحكومة الاتحادية والولايات الأعضاء في الاتحاد.

المؤشر 5: زيادة نسبة النساء العاملات في قوات الشرطة وقطاع العدالة والمؤسسات الإصلاحية.

المؤشر 6: مواصلة إحراز التقدم في تنفيذ النموذج الجديد للشرطة.

المعيار المرجعي 6: إحراز تقدم في تعزيز المؤسسات الأمنية الاتحادية وفي الولايات الأعضاء في الاتحاد، بما في ذلك عن طريق المضي قُدما في إصلاح قطاع الأمن، وتنسيق تنفيذ الخطة الانتقالية للصومال وهيكل الأمن الوطني والمضي قُدما بهذا التنفيذ.

المؤشر 1: تعزيز الدعم المقدم إلى حكومة الصومال الاتحادية في تنسيق عمل الشركاء الدوليين الذين يقدمون المساعدة إلى قطاع الأمن الصومالي.

المؤشر 2: تعزيز تنسيق وإدارة ومراقبة قطاع الأمن على الصعيد الاتحادي وعلى صعيد الولايات الأعضاء في الاتحاد.

المؤشر 3: تعزيز تنسيق الأمم المتحدة مع بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية إلى الصومال، وإحراز تقدم في التخطيط المشترك للمرحلة الانتقالية.

المؤشر 4: إحراز تقدم نحو مواءمة مبادرات تحقيق الاستقرار مع الأولويات المحددة في الخطة الانتقالية دعما للجهود الحكومية.

حقوق الإنسان

المعيار المرجعي 7: النهوض بتعزيز وحماية حقوق الإنسان امتثالا للالتزامات الإقليمية والدولية.

المؤشر 1: تزويد المؤسسات الصومالية بقدرات متزايدة على استعراض وسنّ وتنفيذ الأُطر القانونية والسياساتية المتعلقة بتعزيز وحماية حقوق الإنسان في الصومال.

المؤشر 2: النهوض بإنشاء لجنة وطنية لحقوق الإنسان تمشيا مع مبادئ باريس.

المؤشر 3: تعزيز عملية تدوين حقوق الإنسان في الدستور تمشيا مع توصيات الاستعراض الدوري الشامل.

المؤشر 4: إحراز تقدم في استعراض وسنّ الأُطر القانونية التي تعالج ثغرات الحماية في مجال العنف الجنسي المتصل بالنزاع والعنف الجنساني وحقوق الطفل – وهي مشروع قانون حقوق الطفل، ومشروع قانون قضاء الأحداث، وقانون العقوبات الصومالي، ومشروع قانون الجرائم الجنسية (2018).

المؤشـــر 5: تكثيف تنفيذ خطتي العمل الموقعتين في عام 2012 وخريطة الطريق لعام 2019 لإنهاء ومنع تجنيد الأطفال واستخدامهم وقتلهم وتشويههم وغير ذلك من الانتهاكات الجسيمة التي تُرتكب في حق الأطفال.

المؤشر 6: تعزيز تنفيذ سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان على نطاق منظومة الأمم المتحدة.

المؤشر 7: تكثيف تنفيذ البيان المشترك بشأن منع العنف الجنسي والتصدي له وتنفيذ خطة العمل الوطنية لإنهاء العنف الجنسي المتصل بالنزاع.

المساواة بين الجنسين والخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن

المعيار المرجعي 8: إحراز تقدم في مجال المساواة بين الجنسين وتنفيذ الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن.

المؤشر 1: إحراز تقدم في تنقيح وإقرار السياسة الوطنية الصومالية بشأن المسائل الجنسانية.

المؤشـــر 2: زيادة مشـــاركة المرأة وانخراطها وتمثيلها على جميع مســـتويات صـــنع القرار، وفي الانتخابات، وفي عمليات بناء السلام والمصالحة.

المؤشـــر 3: إحراز تقدم نحو إقرار وتنفيذ خطة العمل الوطنية بشـــأن قرار مجلس الأمن 1325 (2000).

المؤشر 4: إحراز تقدم نحو اعتماد اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

الشراكات والتنسيق

المعيار المرجعي 9: تعزيز هياكل المعونة ومبادرات تنســـيق المعونة التي تقودها الحكومة، بما في ذلك تعزيز القدرات وتحسين فعالية واستدامة المهام الوطنية لتنسيق المعونة.

المؤشـر 1: إنجاز اسـتعراض أُطر التنسـيق الرفيع المسـتوى والتقني والاجتماعات المنتظمة بُغية تبسيط الجهود.

المؤشـر 2: تعزيز التنسـيق الفعال بين الشـركاء دعما لحكومة الصـومال الاتحادية بشـأن أهداف التنمية المستدامة.

المؤشر 3: زيادة البرامج المتسقة مع النهج الترابطي بين العمل الإنساني والتنمية وبناء السلام.