الأمم المتحدة S/2025/611

مجلس الأمن

Distr.: General
30 September 2025
Arabic
Original: English

الاستعراض الاستراتيجي لبعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا

تقرير الأمين العام

أولا - مقدمة

1 - يُقدم هذا التقرير عملاً بقرار مجلس الأمن 2755 (2024)، الذي طلب فيه المجلس إلى الأمين العام تقديم استعراض استراتيجي لبعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا يشمل توصيات لزيادة كفاءة الهيكل العام للبعثة وفعاليته، من خلال ترتيب الأولويات في المهام والموارد، بهدف تيسير عملية سياسية مستدامة، وضمان وجود فعال للبعثة في جميع أرجاء ليبيا في حدود الموارد المتاحة. وتماشياً مع طلب مجلس الأمن، قُيّم التوجه الاستراتيجي للبعثة وأداؤها وتشكيلها وحالتها الأمنية خلال هذا الاستعراض الذي ارتكز على تحليل لديناميات النزاع في ليبيا. وبالإضافة إلى ذلك، شمل الاستعراض دراسة لإنجازات البعثة منذ الاستعراض الاستراتيجي المستقل للبعثة لعام 2021 والتحديات التي واجهتها في تنفيذ ولايتها، مع التركيز على دورها في تيسير الحوار بين الليبيين حول القضايا السياسية والاقتصادية والأمنية والمصالحة الوطنية وحقوق الإنسان، وفي تعزيز وقف إطلاق النار.

2 - وخلص فريق الاستعراض الاستراتيجي إلى أن بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا لا تزال تشكل وجوداً حاسماً باعثاً على الاستقرار، على الرغم من أن قدرتها على تنفيذ ولايتها الأساسية يعوقها التشرذم الوطني والقيود الداخلية والبيئة الجيوسياسية المتغيرة. وفي سياق وطني يتسم بالانقسامات المستمرة والتدخل الخارجي وخيبة أمل الشعب الليبي، يوصى بأن تشدد البعثة تركيزها السياسي على هدف استراتيجي وحيد هو تمكين عملية سياسية ذات مصداقية وشاملة للجميع تعيد الشرعية الوطنية والتماسك المؤسسي، وبمواءمة هيكل البعثة ووجودها الميداني مع هذا التفويض الأساسي.

3 - وقادت الاستعراض خبيرة خارجية، هي دانييلا كروسلاك، بدعم من ممثلين عن إدارات الشؤون السياسية وبناء السلام، وعمليات السلام، والدعم العملياتي، والسلامة والأمن، بالإضافة إلى مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ومكتب التنسيق الإنمائي. وعلى مدى أربعة أشهر، أجرت الخبيرة الخارجية أكثر من 130 اجتماعاً حضورياً وافتراضياً مع المحاورين الليبيين والدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية وبعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا وكيانات الأمم المتحدة الأخرى. واجتمعت أيضا مع خبراء مستقلين بشأن ليبيا،

101025 101025 25-14398 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

بما في ذلك خلال زيارة إلى ليبيا وتونس في الفترة من 12 إلى 27 حزيران/يونيه 2025 للتواصل مع المحاورين في طرابلس وبنغازي وتونس العاصمة.

ثانيا - السياق الحالي

4 - بعد مرور أكثر من 14 عاماً على ثورة 2011 وسقوط النظام السابق، لا تزال ليبيا عالقة في مرحلة انتقالية غير مستقرة تتسم بالعنف المتكرر والمؤسسات المجزأة والمنقسمة وترسخ الجماعات المسلحة القوية. واستمرت مؤسساتها الحاكمة والتشريعية الحالية في العمل بعد انتهاء ولايتها المقررة بفترة طويلة. ويستخدم الافتقار إلى دستور متفق عليه وعدم تنظيم انتخابات وطنية في كانون الأول/ديسمبر 2021، والتفسيرات المتضاربة للاتفاقات السياسية وخرائط الطريق الانتقالية والصكوك القانونية المؤقتة لترسيخ المواقف في خضم الجمود السائد.

5 - وفي أعقاب الفشل في تنظيم الانتخابات الوطنية في كانون الأول/ديسمبر 2021، اتسم المشهد السياسي في ليبيا بجمود طال أمده ووجود مركزين متميزين للسلطة: حكومة الوحدة الوطنية في الغرب والجيش الوطني الليبي في الشرق والجنوب. ففي الغرب، وفي ظل غياب مؤسسات قوية، غالباً ما تعمل الجماعات المسلحة الهجينة كجهات موفرة للأمن بحكم الواقع. وأدى التنافس بين هذه الجماعات على الأراضي والموارد والتحكم في الأنشطة غير المشروعة والنفوذ المؤسسي إلى تأجيج العنف المتكرر الذي يؤثر في كثير من الأحيان على السكان المدنيين. ففي أيار/مايو 2025، أدى مقتل قائد كبير لإحدى الجماعات المسلحة إلى اندلاع بعض أعنف الاشتباكات في طرابلس منذ عام 2011. وفي غياب وحدة الرؤية بين القيادات السياسية والمؤسسية الليبية بشأن هيكل للأمن الوطني ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، ليس لدى الجماعات المسلحة المختلفة سوى حوافز محدودة للسير في مسارات بديلة.

6 - وفي الشرق، توطدت مع مرور الوقت هياكل إدارية موازية لتلك الموجودة في الغرب، بما في ذلك هيكل عسكري وهيئات تنفيذية ومؤسسات اقتصادية، مما يطرح صعوبات أمام الجهود المبذولة لتوحيد المؤسسات الوطنية. وفي الجنوب، لا يزال الوضع يتسم بالانقسامات على أسس قبلية وديناميات أمنية معقدة، بما في ذلك وجود مقاتلين أجانب ومرتزقة وتحركات عبر الحدود وأنشطة لشبكات إجرامية، بما في ذلك الاتجار غير المشروع. ومع أن جنوب ليبيا غني بالموارد الطبيعية، فإنه لا يزال مهمشاً سياسياً واقتصادياً. ومجتمعات الأمازيغ والتبو والطوارق، التي تشكل مجموعات السكان الأصليين غير العرب الثلاث المعترف بها في البلد، غير ممثلة تمثيلا كافيا في مؤسسات الدولة.

7 - وفي هذا المشهد المجزأ، أعطت دول أعضاء عديدة الأولوية للمصالح الوطنية على الدبلوماسية الجماعية. وتتفاعل في الوقت نفسه مع الجانبين المتعارضين في ليبيا، مما يسهم في التطبيع التدريجي للوضع الراهن ويقلل من الحوافز على الحوار أو إيجاد تسوية سياسية مجدية بين الأطراف الفاعلة الليبية.

8 - وفي ظل هذه الخلفية المعقدة، أُجريت الانتخابات المحلية في عام 2024 بشكل سلمي في 56 بلدية في جميع أنحاء البلد في مثال نادر للممارسة الديمقراطية. وعلى الرغم من أن النساء شكّلن 30 في المائة فقط من الناخبين المسجلين، فقد أدت العملية إلى انتخاب أول امرأة لشغل منصب عمدة بلدية في ليبيا. وأُجريت الانتخابات المحلية في 34 بلدية أخرى، معظمها في غرب ليبيا، في آب/أغسطس 2025، ولكنها لم تُجرَ في

29 بلدية أخرى، معظمها في شرق ليبيا وجنوبها. وتمثل المجالس البلدية المنتخبة حديثاً ومؤخراً الهيئات الوحيدة المتمتعة بالشرعية الديمقراطية في ليبيا حالياً، ولكن تأثيرها محدود على الحكم الوطني.

9 - وتكمن إحدى العقبات الرئيسية أمام كسر الجمود في الإطار القانوني للانتخابات، الذي يضم أحكاماً مثيرة للجدل، بما في ذلك ما يتعلق بمعايير أهلية المرشحين للرئاسة وتسلسل الانتخابات البرلمانية والرئاسية والربط بينهما. ورغم من أن هذه المسائل قابلة للحل من الناحية التقنية، فإنها لا تزال مثيرة للانقسام السياسي بسبب المخاوف من نتيجة يستأثر فيها الفائز بكل شيء على حساب الآخرين. ففي غياب دستور شامل يعالج المسائل الأساسية المتعلقة بالحكم وتقسيم السلطات وتقاسم الموارد، ترسخت عقلية المحصلة الصفرية التي ترى فيها الجهات الفاعلة أن أي مكاسب يحققها الخصوم هي خسائر لها. وفي سياق هذا المنطق، يظل التهديد باستعمال القوة واستعمالها أداتين سياسيتين شائعتين، بينما يُستبعد الحوار والحلول التوفيقية إلى حد كبير.

10 - واستمر الوضع الراهن إلى حد كبير بفضل ثروة ليبيا النفطية الهائلة التي ساعدت البلد على تجنب الانهيار المؤسسي حتى مع تآكل نزاهة وفعالية مؤسساته الاقتصادية والرقابية بشكل كبير. وشهد كل من مصرف ليبيا المركزي والمؤسسة الوطنية للنفط وديوان المحاسبة الليبي منازعات على القيادة وتعطُّلا في سير أعمالها نتيجة التنافس بين الجهات السياسية والمسلحة على السيطرة على الموارد.

11 - ولم يكن لدى ليبيا ميزانية وطنية موحدة منذ عام 2014. ونتيجة لذلك، حصلت كل من حكومة الوحدة الوطنية والسلطات الشرقية على الأموال العامة من خلال تدفقات الإيرادات الموازية والتحويلات المخصصة من مصرف ليبيا المركزي. وفي الربع الأول من عام 2025 وحده، بلغ العجز في القطع الأجنبي في ليبيا 4,6 بلايين دولار، وهو رقم يقارب العجز في القطع الأجنبي البالغ 5,2 بلايين دولار المسجل في عام 2024 بأكمله. وفي نيسان/أبريل، اضطر المصرف المركزي إلى تخفيض قيمة الدينار الليبي، مما أثار المخاوف من أن الاستقرار النسبي للاقتصاد الكلي للبد ربما بدأ في الانهيار.

12 - وفي السنوات القليلة الأولى بعد الثورة، نجحت السلطات الانتقالية في تفكيك معظم هياكل النظام التي كانت قائمة قبل عام 2011، لكنها لم تتمكن من توطيد مؤسسات موحدة ومهنية أو صياغة عقد اجتماعي جديد بين الدولة ومواطنيها. فلا تزال ليبيا تفتقر إلى نموذج حكم متماسك يربط السلطة المركزية بالمستوى المحلي بشكل فعال. وتعمل المجالس البلدية بموارد محدودة وغالباً ما تكون غير قادرة على تقديم الخدمات العامة الأساسية.

13 - ويؤدي معدل بطالة الشباب الذي يقارب 50 في المائة إلى جعل الشباب، وخاصة الشبان، عرضة للتجنيد من قِبل الجماعات المسلحة والشبكات الإجرامية.. وبالإضافة إلى ذلك، على الرغم من أن المساواة بين الجنسين منصوص عليها رسمياً في القانون، فإن المرأة لا تزال تواجه حرماناً هيكلياً كبيراً. فلا تزال مشاركة المرأة في القوى العاملة منخفضة؛ وغالباً ما تتقاضى النساء أجوراً أقل عن العمل المتساوي ولديهن إمكانية محدودة للحصول على الأراضي والممتلكات. كما أن المرأة ممثلة تمثيلاً ناقصاً بشكل ملحوظ في عمليات صنع القرار والحياة السياسية، مما يقوض الجهود المبذولة لتحقيق الحوكمة الشاملة للجميع والسلام الدائم.

14 - وتتعرض سيادة القانون لضغط شديد. فالتجاوزات والانتهاكات للقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان من قبل الأجهزة الأمنية ووكالات إنفاذ القانون والجماعات المسلحة يتواصل توثيقها بشكل منهجي. والاعتداءات على القضاة والمدعين العامين والمحامين، والانتهاكات المستمرة للإجراءات

القانونية الواجبة، والإجراءات التي تضعف استقلال القضاء، تشير كلها إلى تدهور خطير في الضمانات القانونية. ولا تزال العدالة والمساءلة بعيدة المنال بالنسبة للعديد من ضحايا الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، بمن فيهم المتضررون من الفظائع المرتكبة في مرزق (2019) وترهونة (2013-2022).

15 - وسمح غياب عملية مصالحة وطنية شاملة وقائمة على الحقوق ومتمحورة حول الإنسان باستمرار دورات العنف والمظالم والإفلات من العقاب. وجرى تسييس جهود المصالحة من قِبل القادة السياسيين المتنافسين واستُبعدت من هذه الجهود فئات معنية رئيسية، ولا سيما النساء والشباب والمجتمعات غير العربية والمجتمع المدني وممثلي الضحايا. كما أدت الاعتقالات والاحتجازات التعسفية، بما في ذلك بحق أفراد المجتمع المدني والفاعلين السياسيين، وتقلص الحيز المدني، إلى تقويض الظروف الضرورية للمصالحة القائمة على الحقوق. ويؤدي استخدام وسائل التواصل الاجتماعي للترويج لخطاب الكراهية والتطرف إلى تفاقم الانقسامات ويشكل مزيدا من المخاطر.

16 - ويفتقر الوضع الراهن المتمثل في الاستقرار الهش في مشهد سياسي ومؤسسي منقسم إلى الثبات والاستدامة على السواء. وعلى الرغم من أن الترتيبات المؤقتة بين أصحاب المصلحة الرئيسيين قد حالت دون وقوع أعمال عدائية واسعة النطاق حتى الآن، فإن صراعات السلطة حول السيطرة على الموارد والمؤسسات تهدد بدفع الدولة إلى حافة الانهيار. وفي ظل غياب عملية سياسية متجددة، تقودها الأمم المتحدة ويدعمها المجتمع الدولي، لاستعادة مسار موثوق نحو ليبيا موحدة ومستقرة تحكمها مؤسسات شرعية، من المرجح أن يزداد الانقسام الفعلي للدولة ترسخاً، مما يعجِّل وتيرة الاتجاهات السلبية المرتبطة بذلك. وفي أسوأ السيناريوهات، يمكن أن تتصاعد الضغوط السياسية والاقتصادية إلى حد استئناف نزاع مسلح واسع النطاق.

ثالثا - الإنجازات والتحديات التي تواجه تنفيذ الولاية

ألف - الإنجازات

17 - منذ إجراء الاستعراض الاستراتيجي السابق في عام 2021، حافظت البعثة على وجود مرئي ونشط في ليبيا، حيث انخرطت في مجموعة واسعة من المسارات السياسية والأمنية والحقوقية والمؤسسية. وقد أسهمت قدرة البعثة على الاستجابة للأزمات وإدارة بؤر النزاع ودعم العمليات التقنية في تحقيق الاستقرار وساعدت على منع تجدد العنف على نطاق واسع. بيد أن هذه الجهود لم تسفر عن تقدم حاسم نحو حل سياسي للنزاع.

العمليات السياسية والانتخابية

18 - منذ الإخفاق في إجراء الانتخابات الرئاسية والبرلمانية المقررة لشهر كانون الأول/ديسمبر 2021، سعت بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا إلى معالجة الأسباب الكامنة وراء تأجيل الانتخابات وإحياء العملية السياسية في خضم جمود متفاقم. وفي أعقاب ذلك مباشرة، قدمت البعثة الدعم للمستشارة الخاصة للأمين العام المعنية بليبيا التي قادت جهود الوساطة والمساعي الحميدة ريثما يتم تعيين ممثل خاص جديد للأمين العام معني بليبيا ورئيس للبعثة. وفي الفترة بين نيسان/أبريل وحزيران/يونيه 2022، قامت المستشارة الخاصة بتيسير أربع جولات من المحادثات بين مجلس النواب والمجلس الأعلى للدولة في القاهرة وجنيف لوضع

إطار دستوري للانتخابات قابل للتطبيق. وعلى الرغم من التقدم المحرز، لم يتسنَ التوصل إلى اتفاق في المرحلة الأخيرة بسبب ضغوطات أصحاب السلطة الليبيين. وقد كشف هذا الزخم المبكر نحو إبرام اتفاق عن إمكانات البعثة في مجال الوساطة وسلط الضوء في الوقت نفسه على صعوبة تحويل وقائع منصات التفاوض إلى نتائج مستدامة، خاصة بالنظر إلى الافتقار إلى الإرادة السياسية لدى الأطراف الليبية والتأثير البنّاء الكافي من الدول الأعضاء.

19 - وفي عام 2023، دفع احتمال تجديد المبادرة السياسية لبعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا بقيادة الممثل الخاص مجلس النواب إلى اعتماد تعديل دستوري كأساس لإجراء الانتخابات. وبعد اعتماد ذلك التعديل، اجتمعت لجنة مشتركة بين مجلس النواب والمجلس الأعلى للدولة في بوزنيقة بالمغرب لإعداد مجموعة جديدة من القوانين الانتخابية، بدعم تقني من بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا. إلا أن هذه الجهود لم تترجم مرة أخرى إلى مسار انتخابي قابل للتطبيق. وحالت الأحكام المتنازع عليها والمزالق الكامنة في الإطار الانتخابي الجديد دون إحراز تقدم نحو الانتخابات الوطنية.

20 - واستجابةً لذلك، أنشأت بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا في كانون الثاني/يناير 2025 لجنة استشارية مكونة من 20 خبيراً ليبياً، من بينهم سبع نساء، لوضع توصيات لمعالجة التحديات العالقة أمام إجراء الانتخابات الوطنية واقتراح سبل المضي قدماً في العملية السياسية. وعمل اللجنة جهد مهم يسعى إلى توسيع نطاق تولي الليبيين زمام الأمور وإدخال فكر جديد. وقد أكملت اللجنة عملها في شهر أيار/مايو. وفي أعقاب مشاورات مع أصحاب المصلحة الليبيين والجمهور عامة والشركاء الدوليين، أعلنت الممثلة الخاصة عن خريطة طريق سياسية جديدة في آب/أغسطس لتنظيم الانتخابات الوطنية وتحقيق إعادة توحيد مؤسسات الدولة.

21 - واستكمالاً لجهود الوساطة والمساعي الحميدة التي تبذلها البعثة، لا يزال فريق متكامل مشترك بين البعثة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي يعمل ضمن المفوضية الوطنية العليا للانتخابات من أجل إسداء المشورة التقنية والدعم العملياتي، بما في ذلك المساعدة في التخطيط للانتخابات، وتسجيل الناخبين والمرشحين، والاقتراع، والفرز، وإدارة البيانات، والتوعية العامة، وإدماج المنظور الجنساني.

22 - وبالإضافة إلى ذلك، لعبت البعثة دوراً هاماً في تيسير حل المنازعات حول قيادة المؤسسات الرئيسية. ففي شهري آب/أغسطس وأيلول/سبتمبر 2024، تسببت التوترات بين المجلس الرئاسي وحكومة الوحدة الوطنية، من جهة، ومجلس النواب من جهة أخرى في أزمة قيادة في مصرف ليبيا المركزي هددت بزعزعة استقرار اقتصاد البلد. وقامت البعثة بتيسير مفاوضات أدت إلى التوصل إلى اتفاق بشأن تعيين محافظ ومجلس إدارة جديدين للمصرف المركزي، مما ساعد على تجنب الانهيار الاقتصادي. وفي نيسان/أبريل 2025، يسرت البعثة التفاوض على اتفاق لتنسيق الهياكل بين الفرعين الغربي والشرقي لديوان المحاسبة الليبي، حتى في الوقت الذي استمرت فيه المنازعات السياسية حول قيادة الديوان. وتُظهر هذه التدخلات إسهام البعثة الأساسي في إدارة الأزمات، بما في ذلك دعم الإصلاح الهيكلي الطويل الأجل.

تنفيذ اتفاق وقف إطلاق النار لعام 2020 والترتيبات الأمنية المؤقتة

23 - واصلت بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا تقديم المساعدة على تخفيف التوترات في أوقات الأزمات الحادة. ففي أيار/مايو 2025، في أعقاب اشتباكات وقعت في طرابلس، ساعد تفاعل البعثة مع المجلس الرئاسي في إنشاء لجنة معنية بالهدنة. وفي عامي 2023 و 2024، ساعدت البعثة في وقف

التصـــعيد بين قوات الجيش الوطني الليبي والقوات التابعة لحكومة الوحدة الوطنية، لا ســـيما في الجنوب. وأنشأت البعثة أيضاً آلية لتبادل المعلومات تتضمن لجان اتصال من تشاد والسودان والنيجر لتيسير عملية ســحب المقاتلين الأجانب والمرتزقة من ليبيا. وبالإضـــافة إلى ذلك، تنســق البعثة مع منظمة غير حكومية دولية بشـأن إمكانية إعادة المقاتلين التشـاديين إلى وطنهم. ومع أن هذه إسـهامات تقنية مفيدة، إنها هامشـية مقارنة بحجم التحدي.

24 - وظل التقدم في إعادة توحيد المؤسسات الأمنية ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج بعيد المنال في سياق التشرذم السياسي السائد وفي غياب استراتيجية لإعادة التوحيد تتفق عليها الجهات الفاعلة الليبية. وفي ظل هذه الخلفية، ركزت البعثة جهودها إلى حد كبير على تعزيز تدابير بناء الثقة بين الجهات الأمنية الفاعلة وتيســير مبادرات الحوار، مثل حلقات العمل المتعلقة بمدونات قواعد الســلوك وحماية المدنيين والحد من العنف المجتمعي.

25 - ومنذ التوقيع على اتفاق وقف إطلاق النار لعام 2020، قدمت بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا دعماً حاسماً للسلطات الليبية، ولا سيما اللجنة العسكرية المشتركة 5+5، فيما يتعلق بإبقاء الاهتمام منصباً على وقف إطلاق النار والحفاظ على قنوات الاتصـال. وتشـمل الإنجازات المبكرة عمليات تبادل المحتجزين، وإعادة فتح الطريق الساحلي بين مصراتة وسرت، التي تضمنت إزالة الذخائر غير المنفجرة المتروكة من قِبل السلطات الشرقية والغربية على حد سواء، واستئناف الرحلات الجوية بين طرابلس وبنغازي، وتحسين القدرة على التنقل وإمكانية إيصـــال المســـاعدات الإنســـانية. غير أن التقدم توقف منذ ذلك الحين في ظل وجود معوقات سياسـية تقوض التنفيذ الكامل. وعدم قدرة البعثة على نشـر مراقبين في سـرت، على النحو المتوخى في قرار مجلس الأمن 2570 (2021)، يسلط الضوء على الفجوة الموجودة بين ولاية البعثة وقابلية تنفيذها.

تعزيز حقوق الإنسان وسيادة القانون والعدالة الانتقالية

26 - في سـياق مليء بالتحديات في مجال حقوق الإنسـان، واصـلت بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، من خلال العمل بشـــكل وثيق مع وكالات الأمم المتحدة وصـــناديقها وبرامجها المعنية، الاضـــطلاع بدور رئيســي في رصــد التجاوزات والانتهاكات المتعلقة بحقوق الإنســان والإبلاغ عنها. وتشــمل الشــواغل ذات الأولوية الاعتقال والاحتجاز التعســفيين، وحالات الاختفاء القســري، والتعذيب والوفاة أثناء الاحتجاز، وتجاوزات وانتهاكات حقوق الإنســـان للمهاجرين واللاجئين وطالبي اللجوء، والقيود المفروضـــة على الحيز المدني، وانتشـار خطاب الكراهية، والعنف الجنسـي المتصـل بالنزاع. ودعمت البعثة أيضـاً وضـع مشـاريع قوانين بشـأن حرية تكوين الجمعيات، ومنع العنف ضـد المرأة، والمصـالحة والعدالة الانتقالية. إلا أن اعتماد مشاريع القوانين هذه مازال متعثراً في ظل الجمود السياسي.

27 - وبالإضـــافة إلى ذلك، قدمت البعثة تدريباً مكثفاً في مجال بناء القدرات لأكثر من 240 من العاملين في سلك القضاء والإصلاحيات. ووسعت البعثة أيضا نطاق تواصلها مع الشباب والنساء، بسبل منها المبادرات المخصصة مثل "الشباب يشارك" (YouEngage) و "رائدات". ويمثل كلّ من الدعوة المتعددة الأطراف بشأن الاعتقال والاحتجاز التعسـفيين، وتحسـين إمكانية الوصـول إلى مراكز الاحتجاز، وإصـدار تقرير مشـترك بين البعثة ومفوضـية حقوق الإنسـان في عام 2024 حول المقابر الجماعية في ترهونة، إنجازات مهمة في سـياق تطبعه صعوبة تحقيق المساءلة عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان وتآكل سيادة القانون.

التحليل المشترك والتواصل الاستراتيجي

28 - لا تزال التحليلات المشـــتركة التي تقوم بها بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا وإلمامها بالحالة وتقييماتها الداخلية المســـتندة إلى معلومات موثقة ومتعددة المصـــادر أدوات مهمة لتنفيذ الولاية وصـــياغة الاســـتراتيجية والاســـتجابة للتطورات في الوقت المناســـب. وما يتوفر للبعثة من معرفة عميقة بأصـــحاب المصـلحة الرئيسـيين في النزاع، إلى جانب ما تجريه من تحليلات تنبؤية وتقييمات للمخاطر، قد أتاحا لقيادة البعثة التخطيط والتصرف بناءً على رؤى دقيقة وآنية. فعلى سبيل المثال، ساعد رسم خرائط النقاط الساخنة، خلال الانتخابات البلدية لعام 2024، في توقع أعمال العنف المحتملة وتوجيه اســـتراتيجيات تســـوية النزاع. وبالمثل، فإن المعلومات المستكملة المقدمة في الوقت الفعلي تقريبا بشأن التطورات، خلال الاشتباكات التي وقعت في طرابلس في عام 2025، دعمت بشكل مباشر ما بذلته البعثة من جهود وقف التصعيد. كما لعبت آليات البعثة لجمع البيانات والإبلاغ دوراً رئيسياً في تتبع التقدم المحرز في مجال حماية النساء وإدماجهن.

29 - وتظل الاتصالات العامة المُحكمة المستندة إلى استراتيجية جيدة الصياغة ضرورية لعمل البعثة في بيئة تُشكلها بصورة متزايدة المعلومات المغلوطة والمضللة والتحريض وخطاب الكراهية، لا سيما على وسائل التواصل الاجتماعي. وقد عززت البعثة في الربعين الثاني والثالث من عام 2025 قدراتها في مجالي الرصد والإنذار المبكر، وحسّنت محتواها الشبكي الثنائي اللغة (العربية والإنكليزية) واستخدمت الحملات المواضيعية والتوعية عبر الوسائط المتعددة المصممة خصيصاً للسياقات المحلية لتسليط الضوء على جهود الجهات الفاعلة في المجتمع المدني والقيادات النسائية والشباب.

30 - وتقوم البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري بتنســيق الاتصـــالات العامة وجهود الدعوة في مجموعة من المجالات. ومع ذلك، اتسـمت اتصـالات البعثة في معظمها في بعض الفترات بطابع رد الفعل، ولا يزال هناك مجال متاح للبعثة لزيادة تكامل جهودها في مجال التواصـــل مع ما تبذله من جهود في مجالي الدبلوماسية السياسية والعامة. وقد شهدت الأشهر الأخيرة إحراز تقدم في هذا الصدد، وأبرز أمثلة ذلك جهود التوعية التي بذلت فيما يتعلق بتقرير اللجنة الاستشارية للخبراء الليبيين ووضع استراتيجية تواصل محدثة دعماً للمشاركة السياسية.

التعاون مع فريق الأمم المتحدة القطري

31 - واصـــلت بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا العمل بشـــكل وثيق مع فريق الأمم المتحدة القطري في المجالات العملياتية والاستراتيجية الرئيسية. ففريق الدعم الانتخابي المتكامل المشترك بين البعثة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي مثال لممارســة جيدة في البرمجة المشــتركة. وفيما يتعلق بحقوق الإنســان، عملت البعثة مع أعضــاء الفريق القطري في مجالات مثل إنصــاف أسـر الأشـخاص المفقودين والقوانين المتعلقة بالعنف ضـد المرأة. وفي مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام، قامت البعثة، من خلال دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام والمركز الليبي لإزالة الألغام ومخلفات الحروب والعاملين في مجال مكافحة الألغام التابعين للمؤسسات الأمنية، بتنسيق الاستجابات لمخاطر المتفجرات وبناء القدرات ذات الصلة. وتسلط هذه الجهود الضوء على كل من إمكانات العمل المشترك وعلى الحاجة إلى برمجة استراتيجية أكثر تنظيماً في جميع المسارات. وسيكون من الضروري تعزيز الروابط التحليلية والبرنامجية بين البعثة والفريق القطري، لا سيما في المجالات الحساسة سياسياً مثل الانتخابات وسيادة القانون والعدالة الانتقالية والإصلاح الاقتصادي، من أجل تعزيز الأثر الجماعي.

باء - التحديات

32 - منذ الاستعراض الاستراتيجي لعام 2021، واجهت بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا مجموعة معقدة من التحديات التي أثرت بشكل كبير على قدرتها على تنفيذ ولايتها، في ظل خلفية يطبعها التشرذم السياسي المستمر، وعدم كفاية القدرات المؤسسية، وعدم الاستقرار الإقليمي، وتغير المشهد الدولي.

انقسام المشهد السياسي والشلل المؤسسي

33 - يظل الانقسام بين الشرق والغرب هو التحدي الأكبر الذي يواجه تنفيذ الولاية. وقد تصلب هيكل الحكم الثنائي في ليبيا منذ عام 2022، حيث أصبحت السلطات الموازية أكثر تماسكاً وأقل ميلاً إلى التوافق، مما يعكس ترسيخاً متزايداً للمصالح المكتسبة.

34 - وأدى الإخفاق في اعتماد إطار قانوني ودستوري قابل للتطبيق للانتخابات الوطنية والاتفاق على ترتيبات الحكم إلى زيادة تآكل الثقة العامة والوحدة الوطنية. وبدلاً من النهوض بالحكم الانتقالي، يديم الوضع الراهن دينامية المحصلة الصفرية، حيث تعطي النخب الأولوية للحفاظ على الذات على بناء التوافق. وقد قوّض هذا الواقع بشكل أساسي جهود البعثة الرامية إلى تشجيع عملية سياسية يقودها الليبيون وتعزيز إعادة توحيد المؤسسات.

35 - ومنذ الاستعراض الاستراتيجي لعام 2021، تولى ستة أفراد رئاسة البعثة أو قادوا جهودها السياسية. وعلى مدى فترة عمل البعثة منذ عام 2011، أدت التغييرات المتكررة في القيادة إلى تقويض الاستمرارية وتعطيل المتابعة الاستراتيجية، مما أضعف الثقة بين أصحاب المصلحة. ونادراً ما استند الوسطاء إلى ما حققه أسلافهم من مكاسب جزئية أو ما قاموا به من عمليات، مما أدى إلى مبادرات سياسية مفككة وفقدان الذاكرة المؤسسية.

36 - وقد أسهم هذا الدوران في القيادة في غياب نهج "البعثة بأسْرها". فمسارات العمل السياسية والأمنية والاقتصادية والحقوقية غالباً ما عملت بشكل منعزل، في ظل توافق محدود على استراتيجية متماسكة. كما أسهمت بشكل أكبر إدارة التمويل المقدم من الجهات المانحة على صعيد مختلف أقسام البعثة في تجزئة التدخلات والإبلاغ والمساءلة، حيث جرت تعبئة الموارد بشكل منفصل واستُخدمت على أساس أولويات مختلفة، وليس وفقا لاستراتيجية مركزية موحدة. وأدى هذا التفكك الهيكلي إلى إضعاف قدرة البعثة على ربط الجهود والنجاحات القصيرة الأجل بالنتائج السياسية الطويلة الأجل.

37 - وكثيراً ما تبنت البعثة موقفاً يغلب عليه رد الفعل. وتم توجيه جزء كبير من موارد البعثة نحو إدارة الأزمات: نزع فتيل التوترات والتفاوض على هدنات مؤقتة وتجنب الانهيار المؤسسي. وقد لعبت هذه التدخلات دوراً مهماً في الحفاظ على الاستقرار الهش في البلد، ولكنها لم تفتح طريقاً واضحاً نحو حل سياسي مستدام. وأدى الميل إلى الانخراط في أنشطة، مثل تنظيم الدورات التدريبية وحلقات العمل وتقديم الدعم التقني، غير مرتبطة بشكل كافٍ بنتائج استراتيجية تمضي قدما بالعملية السياسية إلى الإفراط في توسيع نطاق البعثة وإضعاف نفوذها وتأثيرها السياسيين.

القيود الداخلية ومحدودية الوجود في جميع أنحاء ليبيا

38 - أدى الهيكل الداخلي لبعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا إلى تقييد قدرتها على الاستجابة بفعالية لبيئتها. فقد واجهت البعثة في بعض الأحيان صعوبات في الخروج من حالة التقوقع على المستوى التنفيذي؛ وثمة تعاون غير كاف بين المسارات السياسية والأمنية والاقتصادية والحقوقية. وكثيراً ما كان التنسيق مخصصاً وليس منهجياً، مما أدى إلى تفاعل مجزأ.

39 - وما زال الوجود الجغرافي للبعثة محدودا أيضا. فالقيود الأمنية ومتطلبات التصاريح والضغوط المالية الكبيرة أدت إلى حصر عملياتها إلى حد كبير في طرابلس. ولم يسمح الجيش الوطني الليبي لمراقبي وقف إطلاق النار التابعين للبعثة بالانتشار في سرت، وللبعثة وجود محدود جداً في بنغازي وموظف وطني واحد فقط في الجنوب. ومع أن الزيارات التي أجريت مؤخراً إلى مدن أخرى حسّنت التواصل، فإن قدرة البعثة على التفاعل بشكل هادف في جميع أنحاء البلد لا تزال مقيدة، مما يضعف مصداقيتها.

المشاركة الدولية المجزأة والتدخلات الخارجية

40 - مع أن الجهات الفاعلة الدولية متحدة رسمياً في دعمها لولاية بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، فإن العديد منها يتّبع سياسات متباينة في الممارسة العملية، مما يعزز في كثير من الأحيان الانقسامات الداخلية في البلد. وأدت المصالح الجيوسياسية المتنافسة والمشاركة غير المتسقة من خلال عملية برلين إلى إضعاف النفوذ الدولي وخلق حالة من الغموض فيما يتعلق بدور الأمم المتحدة. أما الأفرقة العاملة السياسية والأمنية والاقتصادية المنشأة في إطار عملية برلين فقد توقفت عن العمل أو لم يعد لها توجه وتأثير. وإزاء هذه الخلفية، مثّل اجتماع لجنة المتابعة الدولية المعنية بليبيا التابعة لعملية برلين الذي عقد في برلين في 20 حزيران/يونيه 2025، وهو الأول منذ أربع سنوات، خطوة مهمة محتملة نحو تنشيط هذا الإطار وتنسيق الدعم الدولي.

41 - ويؤدي استمرار وجود قوات أجنبية ومقاتلين أجانب ومرتزقة وتدفق أسلحة متطورة إلى ليبيا في انتهاك لقرارات مجلس الأمن إلى تقويض تنفيذ وقف إطلاق النار وتوطيد أركان الدولة.

تفكك الجهود المتعلقة بالمصالحة الوطنية

42 - تقلصت قدرة بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا على دعم المصالحة الوطنية بفعل محدودية التنسيق مع الاتحاد الأفريقي، الذي يلعب دوراً رائداً فيما يتعلق بهذا الملف. ومع أن البعثة دعمت وضع إطار قانوني وطني للمصالحة، وقدم الاتحاد الأفريقي ميثاقاً للسلام والمصالحة الوطنيةً، فإن الجهود المبذولة من كلا الطرفين لم تكن منسجمة بما فيه الكفاية. وسيكون تعزيز التآزر بين تلك المبادرات أمرا أساسيا لتشجيع التكامل وتوليد المزيد من الزخم من في المستقبل.

تحديات التكامل مع فريق الأمم المتحدة القطري

43 - على الرغم من اعتماد إطار الأمم المتحدة للتعاون من أجل التنمية المستدامة في عام 2023، لا يزال التكامل بين بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا وفريق الأمم المتحدة القطري محدوداً. ومعظم أقسام البعثة مسؤولة أمام نائبة الممثلة الخاصة للشؤون السياسية وتعمل بشكل مستقل عن البرمجة الإنمائية التي يقوم بها نائب الممثلة الخاصة للأمين العام وللمنسقة المقيمة. ولم تتم الاستفادة بشكل منهجي من فرص العمل المشترك، مثل الاستجابة لفيضانات درنة في عام 2023 على سبيل المثال. وتسلط هذه الثغرات الضوء على الحاجة إلى مزيد من التخطيط المشترك المؤسسي وآليات تقاسم الموارد.

قلة الموارد والتحديات المتعلقة بالموارد البشرية

44 - فرضت أزمة السيولة على نطاق المنظمة ضغوطاً هيكلية جديدة على بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا. واستلزمت التخفيضات في الميزانية وفي أعداد الموظفين إعادة ترتيب صعبة للأولويات المتعلقة بالموارد. ولا تزال التوقعات المتعلقة بأداء البعثة عالية، إلا أن هذه التوقعات لا تقابلها موارد متاحة. وتظل

الوظائف الهامة، بما في ذلك كبير المستشارين للشؤون الاقتصادية وكبير المستشارين للشؤون الجنسانية، شاغرة بسبب استمرار تجميد التوظيف. وفي الوقت نفسه، تعذّر تعيين الموظفين من ذوي الخبرة في مجالات متخصصة، لا سيما ممن يتقنون اللغة العربية، مما أعاق قدرة البعثة على التكيف وتجديد قدراتها.

الفجوات في نظرة الجمهور وفي الشرعية

45 - لا تزال بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا تعاني من فجوة في نظرة الجمهور. فبينما تحتفظ البعثة بقدر من المصداقية بين النخب، يتزايد الإحباط العام في ظل الجمود السياسي الذي طال أمده. ويشكك العديد من الليبيين في فعالية البعثة وحيادها، مشيرين إلى عدم إحراز تقدم ملموس بعد 14 عاماً من وجودها. وزادت البعثة من بروزها وحسنت تواصلها، إلا أن رسائلها الاستراتيجية كثيراً ما تكابد مصاعب في منافسة المعلومات المضللة والتلاعب الإعلامي وسوء فهم ولاية البعثة. وعلى الرغم من استحداث منصات جديدة تستهدف الشباب والنساء والمجتمعات المهمشة، فإن نطاقها محدود حالياً ويحتاج إلى التوسيع لحشد الدعم للمبادرات "من القاعدة إلى القمة".

رابعا - التوصيات

46 - أدى التفاعل بين الضغوط الخارجية والقيود الداخلية وبيئة العمل المجزأة إلى تقييد قدرة بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا على تنفيذ ولايتها. وعلى الرغم من الإسهامات الهامة التي قدمتها البعثة في مجالات متعددة، فقد سلّطت عملية الاستعراض الاستراتيجي الضوء على الحاجة إلى تضافر جهود البعثة في إحداث نوع الأثر الاستراتيجي اللازم لتغيير المسار السياسي في ليبيا. فالولاية الحالية واسعة النطاق، ولكن البعثة ليست منظمة أو مزودة بالموارد اللازمة لتنفيذ جميع مهامها. وبدون مزيد من التركيز والاتساق، هناك خطر حقيقي يكمُن في أن يظل عمل البعثة تكتيكيا وقائما على رد الفعل.

47 - ودعم الانتقال السياسي في ليبيا بفعالية في ظل تزايد محدودية الموارد لا يتطلب إعادة تقويم التوجه الاستراتيجي للبعثة فحسب، بل يتطلب إعادة تقويم هيكلها الداخلي وملاكها الوظيفي ووجودها الجغرافي ووضعها الأمني. وينبغي أن تعزز التعديلات المقترحة قدرة البعثة على تنفيذ ولايتها الأساسية، بتمكين البعثة من توجيه مواردها بشكل مدروس بدرجة أكبر نحو أولوية استراتيجية شاملة وحيدة، وهي إحياء وتيسير عملية سياسية ذات مصداقية وشاملة للجميع يقودها الليبيون.

ألف - التوجه الاستراتيجي

التركيز على العملية السياسية واستخدام المساعي الحميدة

48 - لا تزال الولاية الأساسية المنوطة ببعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا مترسخة بقوة في دعم التوصل إلى حل سياسي للنزاع الليبي. وينبغي وضع هذا التركيز المركزي بشكل لا لبس فيه في طليعة جميع أنشطة البعثة. ويتمثل دور البعثة في تهيئة ظروف وعمليات مواتية لمفاوضات يقودها الليبيون. وإعادة تنظيم البعثة لتؤدي هذه المهمة بوضوح واتساق وفعالية أولوية استراتيجية حاسمة.

49 - وتظل الانتخابات الوطنية عنصراً مهماً، سواء كعملية تقنية أو كوسيلة لاستعادة شرعية المؤسسات الليبية ومساءلتها. ولكن بدلاً من النظر إلى الانتخابات كغاية في حد ذاتها، ينبغي إدراجها ضمن تسوية سياسية أوسع نطاقاً تخرج ليبيا من الفترات الانتقالية المتعاقبة إلى نظام حكم مستقر يرتكز على دستور دائم. وينبغي بالتالي إدراج دعم البعثة لخريطة طريق انتخابية متجددة ضمن الجهود الأوسع نطاقاً المبذولة لإعادة

توحيد المؤسسات وحماية سلامتها وتوسيع الحيز السياسي وتعزيز المصالحة الوطنية، في بيئة تتيح التوصل إلى حلول وسط وتمكِّن البلد من تجاوز سياسة المحصلة الصفرية.

50 - وينبغي تبسيط جميع مسارات عمل البعثة لإعطاء الأولوية للجهود السياسية وللنتائج المرجوة منها. والتواصل على الصعيدين الدبلوماسي والعام بالغ الأهمية. وينبغي أن يستخدم هذا التواصل المجموعة الكاملة من أدوات الأمم المتحدة، بما في ذلك الإبلاغ العام وهيكل الجزاءات الحالي، لتشجيع التسوية وتثبيط المخربين. والقيام بذلك يتطلب دعماً ملموساً وموحداً من مجلس الأمن، سواء في حشد الدعم الدولي لجهود البعثة أو في ممارسة ضغط مستمر على المخربين الداخليين والخارجيين.

صلاحية الدعوة الى الاجتماعات التي تتمتع بها الأمم المتحدة

51 - ينبغي أن تستفيد بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا استفادة كاملة من صلاحية الدعوة إلى الاجتماعات التي تتمتع بها الأمم المتحدة من خلال الاضطلاع بدور قيادي في تنظيم الأفرقة العاملة الأربعة (المعنية بالمسائل السياسية والأمنية والاقتصادية وبالقانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان) التابعة لعملية برلين ووضع جدول أعمالها وتزويدها بالدعم بأعمال الأمانة. وينبغي أن تعمل هذه الأفرقة بتنسيق من البعثة في ظل وجود خطط عمل محددة واضحة المعالم ومحددة زمنياً ومراحل مرجعية تصب مباشرة في عملية سياسية متماسكة.

52 - وينبغي أن تسترشد البعثة بزيادة شمول الجميع في تفاعلها مع أعضاء عملية برلين. وتحقيقا لهذه الغاية، ينبغي أن تتبنى الأفرقة العاملة نهجاً أكثر تمثيلاً يجمع بين الجهات الفاعلة الإقليمية والدولية التي أدت مواقفها المتنافسة إلى تآكل التماسك الدولي. ووجود منصة مدعومة سياسياً ويُتولى زمامها بشكل مشترك يمكن أن يساعد في تفاعل الجهات الخارجية بشكل متسق مع العملية السياسية التي يقودها الليبيون.

53 - وبالتوازي مع ذلك، ينبغي أن تتواصل الجهود لبناء زخم لإعادة التوحيد المؤسسي واستعادة الحكم الفعال. وينبغي تعزيز منصات الحوار القائمة وإنشاء منصات جديدة، عند الضرورة، على أساس مؤقت لمعالجة المسائل ذات الأولوية، مثلما كان الحال مع اللجنة الاستشارية للخبراء الليبيين. وينبغي ربط هذه الآليات استراتيجياً بالمفاوضات السياسية الأوسع نطاقاً وترسيخها في إطار عملية برلين من أجل الاستفادة الفعالة من دعم الدول الأعضاء الرئيسية فيما يتعلق بالمسارات السياسية والأمنية والاقتصادية والحقوقية للعملية السياسية التي يقودها الليبيون.

المسار الاقتصادي

54 - لا يزال المسار الاقتصادي بالغ الأهمية بالنسبة لعملية الانتقال السياسي والاستقرار الطويل الأجل في البلد. ويوصى بأن تعزز البعثة هذا البعد من ولايتها، مع التأكيد على أهمية توحيد المؤسسات الاقتصادية الأساسية في ليبيا وضمان شفافيتها والحفاظ على استقلاليتها، لا سيما مصرف ليبيا المركزي والمؤسسة الوطنية للنفط وديوان المحاسبة الليبي.

55 - ومن خلال تعزيز التعاون مع المؤسسات المالية الدولية، يمكن للبعثة الاستفادة من خبراتها التقنية لزيادة عملها الاقتصادي دون أن تترتب على ذلك آثار إضافية في الميزانية. ومن شأن إنشاء قسم اقتصادي مخصص داخل البعثة يعكس هياكل الدعم للأفرقة العاملة الأخرى التابعة لعملية برلين ويدمج المساهمات المقدمة من وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ذات الصلة، أن يضمن استمرار وفعالية الدعم الدولي في جميع جوانب خطة الإصلاح الاقتصادي.

المسار الأمني ووقف إطلاق النار

56 - يعد تحقيق استقرار البيئة الأمنية في ليبيا شرطاً مسبقاً بالغ الأهمية للمضي قدماً في العملية السياسية. وتحقيقا لهذه الغاية، ينبغي للبعثة ترشيد مشاركتها فيما يتعلق بالمسار الأمني، من تنفيذ وقف إطلاق النار إلى بناء الثقة وإعادة توحيد المؤسسات العسكرية والأمنية. وفي إطار عملية الترشيد، ينبغي للبعثة أن تجمع بين عنصر وقف إطلاق النار وأقسام المؤسسات الأمنية للعمل في هيكل واحد متماسك من أجل دعم العملية السياسية، وتسخير الدعم الفعال المقدم من الفريق العامل المعني بالأمن المنشأ في إطار عملية برلين.

57 - وهناك حاجة إلى نهج أعيد تقويمه، يتسم بالحساسية السياسية، تتعاقب فيه الأنشطة على نحو سليم. وينبغي أن ينتقل دور البعثة من التنفيذ المباشر إلى التيسير، ولا سيما تيسير الحوار السياسي بين الجهات الفاعلة في شرق ليبيا وغربها. ويوصى بتعزيز منتديات الحوار الأمني مثل اللجنة العسكرية المشتركة ومواءمة أنشطتها مع أهداف المسار الأمني. وينبغي أن تواصل البعثة العمل مع اللجنة العسكرية المشتركة والشركاء الليبيين والدوليين الآخرين لدعم الانسحاب التدريجي للقوات الأجنبية والمقاتلين الأجانب والمرتزقة من ليبيا. ويمكن الإبلاغ عن الجهود المبذولة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام، بما في ذلك تخفيف حدة خطر الأجهزة المتفجرة اليدوية الصنع، بشكل استراتيجي أكبر لإبراز الإنجازات الملموسة، وبالتالي تعزيز مصداقية البعثة ودعم الانجازات السياسية.

حقوق الإنسان وسيادة القانون

58 - يُعتبر ما تقوم به البعثة من تواصل بشأن حقوق الإنسان وسيادة القانون أمراً محورياً في العملية السياسية للبلد. ففي سياق يتسم باتساع نطاق التجاوزات والانتهاكات والإفلات من العقاب، إلى جانب المطالبات الطويلة الأمد بالعدالة والمساءلة، يوفر ما تقوم به البعثة من رصد وإبلاغ ودعوة نفوذاً سياسياً بالغ الأهمية ويعزز ثقة الجمهور ويساعد في إرساء الأسس القانونية والمعيارية لتسوية سياسية مستدامة. وينبغي إدماج الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان وسيادة القانون بشكل منهجي في المساعي الحميدة وأعمال الوساطة التي تقوم بها البعثة وكذلك في مجالات أخرى مثل تنفيذ وقف إطلاق النار وإصلاح قطاع الأمن ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج.

59 - وينبغي أن تظل حماية الحيز السياسي والمدني أولوية. فترهيب المجتمع المدني ووسائل الإعلام والفاعلين السياسيين، وكذلك الاحتجاز السياسي والاعتقالات التعسفية والعنف الجنسي المتصل بالنزاع، أمور تقوض مصداقية أي عملية انتخابية. ويجب معالجة هذه المسائل بشكل صريح لضمان أن تكون الانتخابات شاملة للجميع وتنافسية وخالية من الإكراه. وتظل قدرة البعثة على الرصد الميداني أداة أساسية لردع انتهاكات حقوق الإنسان وإرشاد التفاعل السياسي. كما أن تعزيز مؤسسات العدالة في ليبيا، بما في ذلك قدرتها على توفير الرقابة على مرافق الاحتجاز، سيكون أمراً بالغ الأهمية للتمكين من إجراء انتخابات ذات مصداقية وتحقيق المصالحة.

60 - وينبغي استخدام الفريق العامل المعني بالقانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان المنشأ في إطار عملية برلين بشكل أكثر استراتيجية لمواءمة الرسائل الدولية ودعم الإصلاح القانوني وتنسيق الجهود على نطاق منظومة الأمم المتحدة ومع الشركاء الرئيسيين.

المصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية

61 - تظل المصالحة الوطنية ضرورة سياسية حاسمة وشرطاً مسبقاً لاستقرار ليبيا في الأجل الطويل. وبينما يقود الاتحاد الأفريقي هذه الجهود، للبعثة دور تكميلي عليها أداؤه بدعم التنفيذ العملي لعملية مصالحة وطنية وعدالة انتقالية، وضمان أن تتولّى زمامها جهات وطنيةً وأن يكون محورها الضحايا وأن ترتبط مباشرة بالبرنامج السياسي الأعم. وسيكون تعزيز التآزر بين المنظمتين أمراً ضرورياً لتعزيز التكامل وتوليد المزيد من الزخم.

62 - وفي إطار عملية برلين المعززة، يمكن للبعثة والاتحاد الأفريقي أن يساعدا في ضمان أن تكون المصالحة الوطنية موضوعاً شاملاً في جميع الأفرقة العاملة الأربعة، وأن يجري تعزيزها في كل مسار من مسارات العملية السياسية، بدعم من الدول الأعضاء.

التواصل الاستراتيجي

63 - يُعد التواصل الاستراتيجي ضرورياً لقدرة البعثة على توجيه العملية السياسية وبناء ثقة الجمهور والحفاظ على مصداقيتها لدى الجهات الفاعلة الوطنية والدولية. وينبغي أن تواصل البعثة تنقيح استراتيجية التواصل التي تتبعها من أجل شرح ولايتها والقيود المفروضة عليها وإسهاماتها بشكل فعال، والتعامل في الوقت نفسه مع توقعات الجمهور.

64 - ولا يزال تعزيز التواصل مع الفئات الممثلة تمثيلاً ناقصاً، لا سيما الشباب والنساء والأشخاص ذوي الإعاقة والمجتمعات المهمشة، يمثل أولوية. ويجب أن تعكس الرسائل الموجهة أيضاً التنوع بين الأجيال: فمستقبل ليبيا السياسي يعتمد على إشراك السكان الأصغر سناً الذين يصلون إلى المعلومات ويفسرونها بشكل مختلف عن الأجيال الأكبر سناً. وينبغي تصميم المحتوى وفقاً لاحتياجات الفئات المستهدفة، مع تعزيز رؤية وطنية مشتركة. وستعزز الشراكات مع الجهات الفاعلة المحلية الموثوقة في المجتمع المدني والتفاعل المستمر مع وسائل الإعلام هذه الجهود. ولا ينبغي التعامل مع التواصل الاستراتيجي كمهمة من مهام الدعم بل بالأحرى كعنصر أساسي في تنفيذ الولاية. ونظراً لأهميته في تشكيل النتائج السياسية، يتعين القيام باستثمارات متواضعة في قدرة البعثة على التواصل.

باء - التشكيل العملياتي وإعادة تنظيم البعثة

الوجود الجغرافي

65 - يجب أن يبقى مقر بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا في طرابلس، ولكن مع إعادة التوازن لأماكن وجود البعثة على نحو يسمح بالتوسع بصورة محدَّدة الأهداف في بنغازي وسبها لضمان العمل في جميع أنحاء البلد. فالوجود المستمر في شرق وجنوب ليبيا أمر ضروري لكي يُنظر إلى البعثة على أنها تتسم بطابع تمثيلي وجامع. وينبغي للبعثة أن تعزز تواصلها المباشر مع السلطات المحلية والأحزاب السياسية والمجتمع المدني، بسبل منها الاتصال المنتظم مع المدن في جميع المناطق الثلاث وإجراء زيارات منتظمة إليها. ولا تزال منطقة فزان، على وجه الخصوص، لا تشارك بشكل كافٍ في العملية السياسية؛ ويجب معالجة هذه المسألة من خلال الوجود الميداني الموسع والتشاور المجدي مع أصحاب المصلحة الجنوبيين.

66 - ويجب أن يظل العمل في ليبيا، وليس من تونس العاصمة، هو القاعدة. ونظراً للاعتبارات المالية والأمنية ولضرورة إعادة ترتيب أولويات الموارد القائمة، قد تنتقل بعض المهام اللوجستية والإدارية وغيرها من

المهام التي يمكن القيام بها خارج ليبيا إلى تونس العاصمة أو تُنقل إلى مركز الخدمات الإقليمي في عنتيبي ومركز الخدمات العالمي في بريندیزي. وبقدر الإمكان، يجب أن تظل المهام الموضوعية الأساسية للبعثة وكذلك قيادتها العليا قائمة في ليبيا لتعزيز التكامل والعلاقات مع الجهات الفاعلة الوطنية.

التسلسل الإداري والملاك الوظيفي والهياكل

67 - يؤثر هيكل البعثة المثقل بالوظائف العليا والعدد القليل نسبياً من الموظفين الوطنيين، لا سيما في الأقسام الفنية، على المرونة العملياتية ويقوض الشرعية المحلية ويحد من الذاكرة المؤسسية ويضعف التواصل. ولذلك يوصى بأن تقوم البعثة بوضع استراتيجية لتحويل الوظائف إلى وظائف وطنية ترمي إلى زيادة عدد الموظفين الليبيين على جميع المستويات من أجل إثراء التوجه السياسي للبعثة بشكل أفضل بالمنظورات المحلية.

68 - ويتطلب التسلسل الإداري الحالي وآليات التنسيق الحالية في البعثة التعديل وإعادة التوازن من أجل التوصل إلى هيكل أكثر تماسكاً ومرونة.، ولرئيس الموظفين ورئيس دعم البعثة دور حاسم في استعادة التنسيق الفعال، وتوجيه المواءمة بين القطاعات وتنفيذ الرؤية الاستراتيجية للممثلة الخاصة. ويمكن النظر في إجراء استعراض إضافي لملاك الموظفين المدنيين، إذا لزم الأمر، لتيسير عملية تحويل الوظائف إلى وظائف وطنية، وإعادة توزيع الموارد البشرية على صعيد المواقع الجغرافية وتعديل التسلسل الإداري.

69 - وينبغي إعادة النظر في التسلسل الإداري وتوزيع المسؤوليات بين نائبتي الممثلة الخاصة. وهناك حاجة إلى تقسيم أكثر استراتيجية للعمل، مع وضع الحافظات الموجهة نحو التنمية تحت إشراف نائبة الممثلة الخاصة والمنسقة المقيمة، وبقاء المسارين السياسي والأمني تحت إشراف نائبة الممثلة الخاصة للشؤون السياسية. وفي إطار هذا التشكيل الجديد، ينبغي أن يظل قسم الشؤون السياسية وقسم المساعدة الانتخابية متمايزين ولكن ينبغي أن يعزز بعضهما بعضاً، حتى لو كان كل قسم يتبع لنائبة مختلفة للمثلة الخاصة.

70 - ومن حيث المبدأ، يظل نموذج البعثة المتكاملة قيّماً، لا سيما فيما يتعلق بمواءمة الجهود السياسية والبرنامجية، ولكن يجب أن يكون مصحوباً بتقسيم فعال للعمل، وهياكل تنسيق واضحة وبرمجة مشتركة مع فريق الأمم المتحدة القطري، خاصة فيما يتعلق بمسارات العمل ذات الصلة بالسياسة مثل الانتخابات وحقوق الإنسان والحوكمة والمسار الاقتصادي. ويوفر التعاون الحالي في مجالات الانتخابات والشؤون الجنسانية وحقوق الإنسان أمثلة مفيدة يمكن تكرارها في مجالات أخرى، خاصة وأن تآكل قاعدة التمويل قد يؤدي إلى تقليص وجود وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها في ليبيا.

إدارة الموارد

71 - سيترتب على توسيع نطاق وجود البعثة في بنغازي وسبها نفقات كبيرة تشمل نفقات أماكن الإقامة، وحيز المكاتب والأمن، وكذلك تكاليف التوظيف أو النقل. وينبغي أن تسعى البعثة إلى إيجاد خيارات ملموسة لتعويض بعض هذه التكاليف من خلال إعادة تخصيص الموارد الحالية وتعديل تشكيلها، بما يتماشى مع التوصيات الواردة في هذا الاستعراض. ويشمل ذلك إعادة تنظيم دون آثار من حيث التكلفة لملاك الموظفين المدنيين بين طرابلس وبنغازي وسبها، مع التركيز على تحويل الوظائف إلى وظائف وطنية وخفض عدد الشواغر والترشيد الوظيفي. ويمكن تعزيز الكفاءة العملياتية من خلال تدابير توفير التكاليف، بما في ذلك إعادة التفاوض على العقود الكبيرة التكلفة، مثل عقد إيجار مجمع أويا في طرابلس. وينبغي لدعم البعثة أن يزيد إلى أقصى حد من توفير الخدمات من عنتيبي وبريندیزي للمهام المناسبة مثل سلامة الطيران والمشتريات والموارد البشرية والهندسة.

72 - وتتطلب إدارة البعثة للموارد الخارجة عن الميزانية، المجزأة حاليا بين الأقسام، آلية مركزية لتخطيط الموارد لضمان مواءمة جميع الأنشطة الممولة من الجهات المانحة مع الأولويات الاستراتيجية للبعثة. ومن شأن إنشاء هذه الآلية أن يمكّن البعثة من الاستفادة على أفضل وجه من الموارد الخارجة عن الميزانية من أجل دعم العملية السياسية وتلبية الاحتياجات التي لا تسمح بتلبيتها الميزانية العادية.

73 - وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تتبنى البعثة الابتكار التكنولوجي لزيادة فعاليتها وكفاءتها. ويمكن للبعثة أن تكون بمثابة نموذج تجريبي لاستخدام الذكاء الاصطناعي والتكنولوجيات الجديدة من جانب البعثات السياسية الخاصة، في مجالات مثل تحليل البيانات والتقييمات الأمنية التنبؤية والعمليات الإدارية. ويمكن للاستخدام الاستراتيجي للتكنولوجيات الجديدة أن يدعم تنفيذ الولاية ويعزز القدرة على الاستجابة ويبرهن على الابتكار في مواجهة التقشف المالي.

الحالة الأمنية وإدارة المخاطر

74 - يجب أن يتطور الهيكل الأمني للبعثة ليعكس الواقع العملياتي ويدعم ولايتها السياسية الأساسية. ومع أن ضمان أمن الموظفين يظل أمراً بالغ الأهمية، فإن هناك حاجة إلى حالة أمنية أكثر مرونة ومراعاة للسياق تعمل على مواءمة التدابير الأمنية مع المخاطر الفعلية، وتيسير العمل الميداني وإزالة القيود غير الضرورية التي تعوق التنقل وإمكانية الوصول. وينبغي إضفاء الطابع المؤسسي على استعراضات الأهمية الحيوية للبرامج بوصفها أداة روتينية للتخطيط، بهدف كفالة أن تكون التدابير الأمنية متناسبة، وتمكينية البعثة، وأن يُعاد ضبطها بانتظام لتعكس السياق المتغير في ليبيا.

75 - وتتطلب الترتيبات الأمنية في بنغازي وسبها حلولاً مصممة خصيصاً تعكس ما تتفردان به من تحديات عملياتية وما تتسمان به من أهمية استراتيجية. ولذلك، من الأساسي الحرص على بعناية الموازنة بين المخاطر من جهة ووجود البعثة وتفاعلها وإمكانية وصولها كأولوية استراتيجية من جهة أخرى.

76 - وفي طرابلس، وفّر نشر وحدة حراسة الأمم المتحدة أمناً مستقراً للمحيط الخارجي وقدرات أخرى، خاصة في فترات التقلبات الشديدة. ومع تجاوز التكاليف السنوية مبلغ 6,7 ملايين دولار، فإن هناك ما يبرر إعادة تقييم وحدة الحراسة بهدف ترشيد عملياتها استجابة للسياق الأمني المتطور وتعزيز الكفاءة العملياتية. ويوصى بإجراء تقييم رسمي لنشر وحدة الحراسة بحلول نيسان/أبريل 2026. ويمكن أن تكون جدوى تخفيض عدد مراكز المراقبة لتحقيق أقصى قدر من الكفاءة وإعادة تشكيل قدرات التخلص من الذخائر المتفجرة والخدمات الطبية التي تقدمها وحدة الحراسة حاليا من بين الخيارات التي يُنظر فيها في سياق هذا التقييم. وينبغي أن تسترشد التعديلات الهيكلية بإطار إدارة المخاطر الأمنية وبالقرارات المتعلقة بالتشكيل العام للبعثة.

خامسا - ملاحظات

77 - لقد رحبت بالفرصة التي أتاحها مجلس الأمن عندما طلب إجراء استعراض استراتيجي لبعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا. فلا تزال للبعثة أهمية واضحة بعد مرور أربعة عشر عاماً على إنشائها. و منذ عام 2021، قامت البعثة بمجموعة هائلة للغاية من الأنشطة في المجالات السياسية والأمنية والحقوقية والمؤسسية. كما أن قدرتها على إدارة الأزمات السياسية وتيسير العمليات الانتخابية واحتواء العنف المحلي تبرهن على كفاءتها العملياتية وأهميتها المستمرة. وقد خفتت هذه الإسهامات من بعض المخاطر الأكثر زعزعة للاستقرار وحافظت في الوقت نفسه على الوضع الراهن الهش.

78 - ومع أن البعثة تحظى بالتقدير لدورها في تحقيق الاستقرار، لا سيما في أوقات الأزمات، فإن التقدم المحرز في تنفيذ ولايتها الأساسية، أي تيسير التوصل إلى تسوية سياسية يقودها الليبيون ويتولون زمامها، يبقى محدوداً. ولا تزال الديناميات السياسية والأمنية تقوِّض وحدة ليبيا وسلامة مؤسساتها. فالحالة الأمنية المتقلبة في طرابلس وتراكم الأسلحة الثقيلة في المناطق المأهولة بالسكان أمران يثيران القلق بشكل خاص ويشكلان خطراً غير مقبول على المدنيين. ويساورني القلق أيضا إزاء عرقلة الانتخابات المحلية في العديد من البلديات في شرق وجنوب ليبيا، مما يمنع الليبيين في تلك المناطق من اختيار ممثليهم.

79 - وتستلزم التطورات الأخيرة تغيير المسار بشكل عاجل. وقد قدمت ممثلتي الخاصة السيدة حنا تيتيه، في شهر آب/أغسطس، خريطة طريق لاستعادة مسار واقعي نحو الوحدة والاستقرار والشرعية والحكم الخاضع للمساءلة من خلال الانتخابات الوطنية والحوار المنظم. ومن الضروري أن ينخرط القادة الليبيون والمؤسسات وأصحاب المصلحة الآخرون في ليبيا بشكل بنّاء وبحسن نية مع بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا في تنفيذ خريطة الطريق هذه، مع وضع المصلحة الوطنية في المقام الأول. ومن الأساسي أن يتحد أعضاء مجلس الأمن والمجتمع الدولي عامة لدعم تنفيذ خريطة الطريق، بسبل منها اضطلاع لجنة المتابعة الدولية المعنية بليبيا التابعة لعملية برلين وأفرقة العمل التابعة لها بدور أكثر نشاطا وتنسيقاً.

80 - وإنني أؤيد تماماً التوصيات التي قدمها فريق الاستعراض الاستراتيجي لإعادة تشكيل بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا بهدف ضمان تركيز شامل على المهمة الأساسية المنوطة بها والمتمثلة في دعم عملية سياسية متجددة، وإعادة التوازن إلى وجودها في جميع أنحاء ليبيا، ومواءمة أنشطتها بشكل أوثق مع المسؤولية الوطنية والنتائج الطويلة الأجل. وأوصي بإدراج نتائج فريق الاستعراض الاستراتيجي وتوصياته، على النحو المبين في هذا التقرير، في الولاية المقبلة للبعثة.

81 - وتماشيا مع الطلب المقدم من مجلس الأمن وفي سياق عالمي يتسم بقيود مالية كبيرة، يشمل هذا التقرير مقترحات ملموسة لتقوم البعثة بإعادة تخصيص الموارد الحالية وإدخال أوجه كفاءة تتيح لها العمل بفعالية سعياً لتحقيق الأولويات الاستراتيجية. ومع ذلك، إن التنفيذ الشامل، ولا سيما التوسع في بنغازي وسبها، قد يتطلب موارد إضافية، لا سيما فيما يتعلق بالاعتبارات العملياتية والمتطلبات الأمنية.

82 - وأشكر السيدة كروسلاك وفريقها على إجراء الاستعراض الاستراتيجي وعلى النتائج والتوصيات التي توصلوا إليها. كما أعرب عن تقديري للسلطات الليبية وقيادة بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا وموظفيها على الدعم الذي قدموه فيما يتعلق بعملية الاستعراض الاستراتيجي.