الأمم المتحدة S/2024/270

مجلس الأمن

Distr.: General
28 March 2024
Arabic
Original: English

رسالة مؤرخة 26 آذار/مارس 2024 موجهة من الأمين العام إلى رئيس مجلس الأمن

يشرفني أن أشير إلى قرار مجلس الأمن 2682 (2023)، الذي طلب فيه المجلس إليّ أن أجري وأقدم إلى المجلس استعراضا استراتيجيا مستقلا لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق. وحدد المجلس المهام التالية: (أ) تقييم التهديدات الحالية لسلام وأمن العراق، وتقييم استمرار أهمية مهام البعثة وأولوياتها؛ (ب) تقديم توصيات لتحسين ولاية البعثة وهيكلها وملاك موظفيها؛ (ج) تقييم خيارات دعم حكومة العراق في تعزيز التعاون الإقليمي الفعال بشأن المسائل المبينة في الفقرة 2 (ب) ’4‘ من القرار.

وفي تشرين الأول/أكتوبر 2023، عينت فولكر بيرتس لقيادة الاستعراض الاستراتيجي المستقل. وكجزء من الاستعراض، أجرى مشاورات مكثفة مع حكومة العراق، وحكومة إقليم كردستان، والأحزاب السياسية، وممثلي الأقليات، والمجتمع المدني، بما في ذلك المنظمات التي تمثل النساء والشباب، وأعضاء مجلس الأمن والشركاء الدوليين الآخرين، والخبراء المستقلين، وكيانات الأمم المتحدة، وحكومة الكويت، بما يتسق مع الفقرة 4 من القرار 2107 (2013).

ولذلك، أحيل طيه، لعلم مجلس الأمن، التقرير الذي أعده السيد بيرتس (انظر المرفق)، وأتوجّه له بالشكر على إجراء الاستعراض.

وأتوجّه بالشُّكر أيضا لحكومة العراق الاتحادية، وحكومة إقليم كردستان، والممثلين السياسيين، والمجتمع المدني، وجميع الشركاء والمحاورين الدوليين على ما قدموه من تعاونٍ وإسهامات طوال هذه العملية. وأشعر بالامتنان أيضا لموظفي الأمم المتحدة في العراق على التزامهم وجهودهم دعما للعراق وشعبه.

وأرجو ممتنا إطلاع أعضاء مجلس الأمن على هذه الرسالة ومرفقها.

وتقف الأمم المتحدة على أهبة الاستعداد للعمل مع مجلس الأمن وحكومة العراق، حسب الاقتضاء، على تنفيذ توصيات المجلس وأي قرارات يصدرها فيما يتعلق بولاية البعثة.

(توقيع) أنطونيو **غوتيريش**

المرفق

تقرير الاستعراض الاستراتيجي المستقل لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق

المحتويات

الصفحة

موجز 3

أولا – مقدمة 8

ثانيا – العراق بعد عقدين من إنشاء البعثة 10

ألف – السياق التاريخي 10

باء – التهديدات الحالية لسلام وأمن العراق 13

جيم – التحديات الراهنة الأخرى التي تواجه استقرار العراق 14

ثالثا – استمرار أهمية مهام البعثة وأولوياتها 17

ألف – تطور الولاية 17

باء – استمرار أهمية مهام البعثة وأولوياتها 19

رابعا – كيفية تحسين ولاية البعثة وهيكلها وملاك موظفيها 22

ألف – المهام الصادر بها تكليف والانتقال في نهاية المطاف 22

باء – فرص التعاون الإقليمي 27

جيم – هيكل البعثة وملاك موظفيها 27

خامسا – خاتمة 28

موجز

واجه العراق منذ إنشاء بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق في عام 2003 سنوات من العنف وانعدام اليقين والتغيرات الهيكلية. واليوم، العراق هو بلد ذو سيادة لديه مؤسسات دولة ذات أداء فعال ونظام سياسي يقوم على الديمقراطية التشاركية بين الفئات المختلفة. وهو موطن لعمليات سياسية تعددية. ويقبل قادته المجتمعيون والسياسيون ضرورة التمسك بالمبادئ الأساسية للديمقراطية والحوكمة الرشيدة وحقوق الإنسان في العراق الجديد.

إلا أن هناك شواغل من تبدل مسار التقدم المحرز حتى الآن. وهذه الشواغل تذكيها الأحداث التي وقعت بعد انتخابات عام 2022 ومخاوف من إمكانية أن تهيمن مجموعةٌ واحدة على النظام السياسي الحالي. وهناك تخوف من أن يؤدي التصعيد الجديد في المنطقة إلى إعادة العراق إلى الوراء. ومع ذلك، يأمل العراقيون أن تكلل بالنجاح خطة رئيس الوزراء، محمد شياع السوداني، الطموحة بشأن الإصلاح الداخلي والتعاون الإقليمي.

وقد أسهمت البعثة بشكل مهم في سلام وأمن العراق. وبطبيعة الحال، تتباين الآراء حول مدى أهمية البعثة، حاليا ومستقبلا، عبر أطياف في العراق ليس أقلها الطيف السياسي والمجتمعي.

التهديدات الحالية لسلام وأمن العراق

مع إحراز الحكومات المتعاقبة تقدما نحو بناء مؤسسات دولة ذات أداء فعال، تطورت الأخطار التي تهدد سلام وأمن العراق. فالبلد جزء من منطقة متقلبة، وقد أسهم في بعض الأحيان هو ذاته بنصيب في هذا التقلب.

وبعد أن أحطتُ علما بمختلف الآراء والتحليلات والتقييمات ورأيت الحقائق على أرض الواقع في عدة أجزاء من العراق، توصلت إلى استنتاج مفاده أن استقرار البلد اليوم تهدده أساسا ثلاث ظواهر، هي: (أ) هشاشة المؤسسات؛ (ب) انتشار الجهات الفاعلة المسلحة؛ (ج) إمكانية نشوء داعش جديد أو أشكال أخرى من الإرهاب والتطرف العنيف. وتتفاقم هذه التهديدات بسبب عدم اليقين بشأن تأثير التصعيد الحالي في المنطقة على العراق.

وقد أثبت النظام السياسي العراقي، على الأقل في الأشهر الـ 18 الماضية، قدرته المتزايدة على إدارة الأزمات بعنف أقل. وباتت العلاقات المعقدة داخل الجماعات الطائفية والعرقية وفيما بينها تدار من قبل مؤسسات رسمية وغير رسمية. وعلى الرغم من الضغوط المتزايدة، تواصل منظمات المجتمع المدني عملها.

إلا أن هناك مخاوف مبعثها أن المؤسسات التي تحكم العمليات السياسية والاجتماعية – الاقتصادية في البلد لا تزال هشة. ويخشى ممثلو المجتمعات الصغيرة، فضلا عن الجهات الفاعلة السياسية التي تعرِّف نفسها بأنها خارج دائرة العمل السياسي العرقي والطائفي، من أن تكون المؤسسات بشكلها الحالي غير قادرة على حماية استقرار البلد.

ولا تزال هناك شواغل من أن يؤدي نظام الديمقراطية التشاركية بين الفئات المختلفة لتقاسم السلطة، الذي ساعد المجتمعُ الدولي على بنائه في العراق، أيضا إلى خنق الديمقراطية والحوكمة الرشيدة. ومع التسليم بأن المناصب الحكومية تقسم بين ممثلي الطوائف المعرّفة بأنها مجتمعات عرقية أو طائفية، فإن سلطات صنع القرار تتركز في الغالب في يد الأحزاب التابعة للإطار التنسيقي الشيعي، وهو الكتلة السياسية التي تشكل حاليا الأغلبية البرلمانية. ويوجه اللوم إلى الطريقة السائدة لتخصيص المناصب في الحكومة والخدمة العامة على أساس الانتماء العرقي والطائفي (المحاصصة) في ترسيخ التحزبات السياسية، ويمكن القول إنها تحد من المساءلة.

ويشعر معظم العراقيين الآن بالارتياح إزاء حالة السلام النسبي. وفي الوقت نفسه، فإن غياب احتكار الدولة لوسائل العنف المشروعة في جميع أنحاء العراق يتعارض مع الفهم التقليدي لعنصر رئيسي من عناصر الاستقرار الداخلي. ورغم أن العديد من الجماعات المسلحة تشكل جزءا من الهيكل الأمني للدولة، فإنه يقال إن ولاءها الأكبر هو لفرادى الشخصيات السياسية أو الجماعات السياسية. ولا تمتد الجهود الجارية لإصلاح قطاع الأمن لتشمل جميع الجهات الأمنية الفاعلة في العراق. ويشكل هذا الوضع العام تهديدا كبيرا لاستقرار البلد.

ولم يعد تنظيم داعش يسيطر على الأراضي. إلا أن التنظيم لا يزال يحتفظ بخلايا نشطة في جميع أنحاء العراق. وهو ينفذ هجمات إرهابية متفرقة. ومع أن عودة ظهور داعش بشكله السابق أمر غير مرجح، فإن الأسباب الجذرية للتطرف العنيف لا تزال قائمة. وتظل هذه الأسباب خطرا يهدد سلام وأمن العراق. وتشمل هذه الأسباب وضعا لم يتم حله هو وضع آلاف العراقيين الذين لهم صلات فعلية أو متصورة بتنظيم داعش، وأسرهم، في كل من الجمهورية العربية السورية والعراق. ولأن معظم المفقودين أو المحتجزين هم من العرب السنة فهناك خطر أن تتزايد مشاعر الاستياء داخل تلك الطائفة. وتؤدي أزمة النزوح المستمرة، التي تؤثر على مجتمع السُنَّة وغيره من المجتمعات، ولا سيما في محافظات بابل وكركوك ونينوى، إلى تفاقم هذا التهديد.

ولا يزال بإمكان بعض المسائل الأخرى التي ذكر في الماضي أنها تشكل تهديدات لسلام وأمن العراق، أن تشكل خطرا على الاستقرار إذا أهملت. ومع أن هذه المسائل لا يرجح أن تهدد سلام وأمن البلد بمفردها وفي الأجل القصير أو حتى المتوسط، فإن بإمكانها توسيع دائرة النزاعات التي تشعل فتيلها أسبابٌ أخرى. ويشمل ذلك ما أشير إليه في التقرير بعبارة "أعمال غير منجزة"، مثل العلاقات بين بغداد وإربيل أو مراجعة الدستور، فضلا عن أنشطة الجهات الفاعلة المسلحة الخارجية في العراق والعوامل الهيكلية الناشئة، مثل استدامة النموذج الاقتصادي الحالي وتأثير تغير المناخ.

أهمية البعثة

تساعد البعثة العراق منذ عام 2003. وقد تطورت ولايتها من التركيز على المساعدة الإنسانية والتعمير وإعادة تأهيل مؤسسات الدولة إلى الوساطة في المنازعات الداخلية، وحقوق الإنسان والمصالحة، وصياغة الدستور ومراجعته، والتحديات الإقليمية، والمساعدة الانتخابية. ويجري منذ عام 2007 تمديد ولايتها وصياغتها كل سنة بناء على طلبات من حكومة العراق بشكل سنوي. وكانت هناك عدة محاولات لتعديل ولاية البعثة ووضعها. وكان آخر تقييم مستقل قد أجري في عام 2017.

وقد أصبحت البعثة أحد الثوابت في المشهد السياسي العراقي. ويواصل المحاورون من الدوائر الحكومية والسياسية والأمنية والمجتمع المدني تسليط الضوء على المساعدة الانتخابية التي تقدمها، فضلا عن التواصل عبر الانقسامات السياسية والمذهبية والاجتماعية والجيوسياسية والجغرافية وفيما بينها. فالأحزاب الكردية وممثلو السُنَّة والمجتمعات الأصغر لا يثقون ثقة كاملة بعد في نظام البلد السياسي. وما زالت تطلب وجود ضامن خارجي لحقوقها، ولسلامتها في بعض الحالات. وهي تنظر إلى البعثة باعتبارها طرفاً دولياً ثالثاً محايداً. بالإضافة إلى ذلك، فإن أنشطة الدعوة والدعم التي يضطلع بها مسؤول كبير في الأمم المتحدة – وهو أمر تقوم به حاليا أيضا الممثلة الخاصة للأمين العام في العراق – تعود بالنفع على عدد من القضايا المتوسطة والطويلة الأجل التي تتداخل عبر المجالين السياسي والإنمائي. ولا يزال هناك طلب من جميع الأطياف على الأنشطة التي تضطلع بها البعثة في مجالي بناء القدرات والدعوة من أجل حقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، تواصل البعثة إدارة اللوجستيات التي تتيح إنجاز معظم الأعمال التي تقوم بها بقية منظومة الأمم المتحدة في العراق.

وخلال زيارتي للعراق، قام رئيس الوزراء وفريقه بإبلاغ فريق الاستعراض الاستراتيجي المستقل بأنهم يقدرون الدور الذي ما برحت البعثة تضطلع به. إلا أنهما خلصا، بالنظر إلى الاستقرار التدريجي في العراق، إلى أن البعثة ينبغي أن تنجز عملها بحلول 31 أيار/مايو 2026. وتعتزم حكومة العراق إعادة تنظيم علاقتها مع منظومة الأمم المتحدة للعمل على المسائل الإنمائية والإنسانية مباشرة مع وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها. وينبغي أن ينسَّق هذا العمل من خلال فريق الأمم المتحدة القطري في العراق، وليس من خلال بعثة يصدر مجلس الأمن تكليفا بها. وفي هذا السياق، طلبت الحكومة تقليص ولاية البعثة لتقتصر على القضايا الإنسانية والإنمائية اعتبارا من 31 أيار/مايو 2024، على أن تلي هذا التاريخ فترة انتقالية مدتها عام واحد يتم خلالها نقل المهام المتبقية لمدة عام إلى فريق الأمم المتحدة القطري في العراق اعتبارا من 31 أيار/مايو 2025.

وبالنظر إلى التهديدات والتحديات الراهنة لسلام وأمن العراق، خلصت إلى أن المهام السياسية الأساسية للبعثة، ولا سيما ما تضطلع به من مساع حميدة وأنشطة دعوة، لا تزال ذات أهمية. وهناك أيضا وجاهة لأنشطة بناء القدرات التي تقوم بها البعثة في مجالات المساعدة الانتخابية وحقوق الإنسان وأولويات الأمم المتحدة المتداخلة. فهي تدعم الاحتياجات الطويلة الأجل ويتوقع أن تظل ذات أهمية بعد المرحلة الانتقالية النهائية للبعثة. ولذلك ينبغي أن تنقل تدريجيا إلى فريق الأمم المتحدة القطري كجزء من عملية إعادة تشكيل شاملة لوجود الأمم المتحدة في العراق. وإجمالا، تبدو البعثة، بشكلها الحالي، أكبر مما ينبغي. وتتطلب ولايتها وأولوياتها وأنشطتها وهيكلها وملاك موظفيها تبسيطا حتى تكون ملائمة للواقع في العراق.

توصيات موجزة لتحسين ولاية البعثة وهيكلها وملاك موظفيها

لا ينبغي لأي بعثة سياسية تابعة للأمم المتحدة أن تظل في بلد ما إلى الأبد. فالوجود المطول لطرف ثالث قد يثبط إيجاد حلول محلية وتولي زمام الأمور على الصعيد الوطني. وقد تتطلب "الأعمال غير المنجزة"، على النحو المحدد في هذا الاستعراض، عقودا لإنجازها. وينبغي ألا تستخدم لتبرير "وجود أبدي" للبعثة.

وإدراكا مني لهشاشة المؤسسات العراقية وتقلبات البيئة الجيوسياسية، أعتقد أن حكومة العراق ينبغي أن تكون قادرة على تحمل مسؤولية توطيد وتمثيل التعددية في الأصوات العراقية بشأن مسألة تقديم الأمم المتحدة المزيد من المساعدة في المجال السياسي.

ولذلك أوصي بأن تبدأ البعثة نقل مهامها إلى المؤسسات الوطنية وفريق الأمم المتحدة القطري بطريقة مسؤولة ومنظمة ومتدرجة ضمن إطار زمني متفق عليه. وقد خلصت إلى أن فترة السنتين التي حددتها الحكومة لتخفيض البعثة يمكن أن تكون إطارا زمنيا كافيا لإحراز مزيد من التقدم، وبالتالي لطمأنة الأجزاء الأكثر تشككا من الطيف السياسي والمجتمعي العراقي بأن انتقال البعثة في نهاية المطاف لن يؤدي إلى تبديل مسار المكاسب الديمقراطية أو تهديد السلام والأمن.

ومن الطبيعي، بعد 20 عاما من وجود البعثة في العراق، أن يرى فيها العديد من الجهات الفاعلة السياسية ومن المجتمع المدني في العراق ضمانةً للممارسة الآمنة لحقوقهم وحرياتهم. ومع أن بعض الجهات الفاعلة لن ترغب على الأرجح أبدا في رحيل البعثة، فإن مؤشرات النجاح المحددة، المستمدة من جدول أعمال حكومة العراق الحالية، يمكن أن تقنعها بأن حدوث انتقال مسؤول ومنظم للبعثة لن يهدد شمولية النظام السياسي والإنجازات التي تحققت في بناء المؤسسات والدولة منذ استعادة العراق سيادته.

ويمكن أن تكون الجولة المقبلة من الانتخابات البرلمانية بنتائج مقبولة عموما وما يتبعها من تشكيل سلمي للحكومة أحد المؤشرات الهامة. ويمكن أن يكون من بين المؤشرات الأخرى فعالية أداء المؤسسات ذات المصداقية في مجالي الحوار وتسوية المنازعات. ومن الأمثلة على المجالات التي يمكن فيها تعزيز هذه المؤسسات أو إنشاؤها الحالة في سنجار، والآراء بشأن ما كان يسمى بالحدود الداخلية المتنازع عليها، والحوار بين إربيل وبغداد، والحوار بين إربيل والسليمانية، والحوار بين الحكومة الاتحادية والمحافظات، وعمليات الحوار التي تشمل مجتمعات أخرى، وعمليات الحوار بين المجتمع المدني والسلطات. ويمكن أن تشمل مجموعة أخرى من المؤشرات وجود آليات فعالة ومستقلة لحقوق الإنسان وضمانات باستمرار وجود الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان بعد المرحلة الانتقالية للبعثة، واعتماد قانون للنفط والغاز طالت المناقشات بشأنه يضمن التوزيع العادل للإيرادات عبر المناطق والمحافظات، ومراجعة الدستور.

وخلال الفترة الانتقالية، التي تبدأ اعتبارا من 31 أيار/مايو 2024، يمكن تبسيط أولويات البعثة من خلال ما يلي:

(أ) إعادة تنشيط الشراكة بين الحكومة والبعثة بهدف النقل التدريجي لدور الطرف الثالث الذي تقوم به البعثة إلى المؤسسات المملوكة وطنيا. ويمكن أن يساعد بذل جهود مشتركة في هذا المجال في طمأنة مجموعات الأقليات وطمأنة النساء والشباب والمنظمات السياسية ومنظمات المجتمع المدني غير المنتمية إلى أي طائفة؛

(ب) التحضير لنقل قدرات البعثة في مجالات الانتخابات وحقوق الإنسان والإعلام وقدراتها المواضيعية الشاملة إلى فريق الأمم المتحدة القطري؛

(ج) مواصلة تعزيز جهود الحكومة في مجالات مكافحة الفساد وإصلاح قطاع الأمن وتغير المناخ وإدارة المياه.

وإذا كان هذا النهج مقبولا، فمن المستصوب جدا أن تتفق الأمم المتحدة والحكومة على خريطة طريق انتقالية للبعثة وآلية مشـــتركة للإشـــراف على العملية الانتقالية. ويمكن أن تفيد خريطة الطريق في تحديد المؤسسات الوطنية وأعضاء فريق الأمم المتحدة القطري الذين سيواصلون أداء المهام المتبقية المحددة للبعثة. ويتضمن الفصل الرابع من التقرير اقتراحات محددة لمجلس الأمن قد تكون مفيدة في تبسيط ولاية البعثة.

وفيما يتعلق بالتعاون الإقليمي، ينبغي للبعثة أن تواصل تعزيز الحوار وأن تكون على استعداد لدعم المبادرات العراقية الرامية إلى تعميق التكامل في المنطقة. وفي الوقت نفسه، ازدادت فرص التعاون الإقليمي، ورغبة الجهات الفاعلة في العراق وفي المنطقة في تقصـــيها. وفي ضـــوء أهمية التعاون الإقليمي من أجل الســـلام والأمن في العراق، وفي منطقة الخليج ككل، يمكن للأمم المتحدة أن تســـتثمر قدرة مكرســـة لدعم مبادرات التعاون الإقليمي، بما في ذلك في شكل إنشاء مكتب إقليمي.

وســيتعين على مجلس الأمن أن يقرر كيفية مواصـــلة دعم الجوانب المتبقية من الملف العراقي – الكويتي بعد انتقال البعثة. وتشـمل الخيارات تفويض هذه المهام إلى إدارة الشـؤون السـياسـية وبناء السـلام، أو إنشاء كيان جديد تابع للأمم المتحدة لتولي شؤون هذا الملف، أو إسناد المهمة إلى مكتب إقليمي لمنطقة الخليج في حال تقرر إنشاء مثل هذا المكتب.

وقد ينظر مجلس الأمن أيضـــا في خفض تواتر تقارير الأمين العام إلى مرتين في الســـنة خلال الفترة الانتقالية. ومن شأن الفترات الأطول بين الإحاطات الإعلامية أن تسمح بتحليل أفضل للتقدم المحرز.

والاستعراض الاستراتيجي المستقل هو المرة الأولى التي يطلب فيها مجلس الأمن إلى الأمين العام أن يخضـع ولاية المجلس فيما يتعلق بالعراق لاختبار جهد في مواجهة التهديدات الحالية لسـلام البلد وأمنه. ولذلك فإن توصياتي هذه تندرج ضمن المستوى الاستراتيجي. وبمجرد التوصل إلى اتفاق على ذلك المستوى، يمكن توضيح الهيكل الدقيق وملاك الموظفين عن طريق إجراء تقييمات تقنية.

وفي الوقت نفسه، من المناسب أن تومئ البعثة بالتقدم المحرز بالشروع في مشاورات مع حكومة العراق وفريق الأمم المتحدة القطري بشـأن نقل مهامها المتبقية. وفي غياب صـيغة موضـوعية لتحديد عدد الموظفين الفنيين المطلوبين لدعم مهام بعثة سياسية مثل بعثة تقديم المساعدة إلى العراق، أوصي بأن تبدأ البعثة، بنفس روح الإيماء إلى التقدم المحرز، في إجراء تخفيض تدريجي، ولكن كبيرا، في حضورها.

فولكر **بيرتس**

أولا - مقدمة

1 - بناء على طلب من حكومة العراق إجراء تقييم مستقل لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق، طلب مجلس الأمن إلى الأمين العام أن يجري ويقدم إلى المجلس، في موعد أقصاه 31 آذار/مارس 2024، استعراضا استراتيجيا مستقلا للبعثة.

2 - وطلب مجلس الأمن، في قراره 2682 (2023) المتخذ في 30 أيار/مايو 2023، إلى الأمين العام أن يجري الاستعراض بالتشاور مع حكومة العراق، إضافة إلى وكالات الأمم المتحدة والدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية والخبراء المستقلين والمجتمع المدني، ومع حكومة الكويت، بما يتسق مع أحكام الفقرة 4 من القرار 2107 (2013). وحدد المجلس المهام التالية: (أ) تقييم التهديدات الحالية لسلام وأمن العراق، وتقييم استمرار أهمية مهام البعثة وأولوياتها؛ (ب) تقديم توصيات لتحسين ولاية البعثة وهيكلها وملاك موظفيها؛ (ج) تقييم خيارات دعم حكومة العراق في تعزيز التعاون الإقليمي الفعال بشأن المسائل المبينة في الفقرة 2 (ب)' 4' من القرار.

3 - وقبل الاستعراض، كان مجلس الأمن قد طلب إلى الأمين العام في قراره 2367 (2017) أن يجري تقييما خارجيا مستقلا لهيكل البعثة وملاك موظفيها، والموارد والأولويات ذات الصلة بذلك، والمجالات التي تتمتع فيها البعثة بمزايا نسبية والتي يمكنها من خلالها تحقيق أوجه تآزر مع كيانات أخرى تابعة للأمم المتحدة، من أجل كفالة أن يتم تشكيل البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري على النحو الذي يكفل تحقيق المهام الموكلة إليهما على أنسب وجه بأقصى قدر من الكفاءة. وأجرت الأمانة العامة للأمم المتحدة تقييمين آخرين، في عامي 2012 و 2015، تطرقا إلى مسائل تتعلق بأهمية البعثة والاحتياجات المتغيرة في العراق.

4 - وفي 13 تشرين الأول/أكتوبر 2023، أعلن الأمين العام تعييني رئيسا للاستعراض الاستراتيجي المستقل برتبة وكيل أمين عام. وتم اختيار شهرت سليمانوف كبير خبراء لدعمي. وشُكل فريق الاستعراض في نيويورك في 16 تشرين الأول/أكتوبر. وأجري الاستعراض في خضم أزمة كبيرة مستمرة وتصعيد في الشرق الأوسط، مما كان له تأثير على العراق.

5 - وعقب استعراض مستندي للوثائق ذات الصلة، عقد فريق الاستعراض الاستراتيجي المستقل نحو 250 اجتماعا في سياقات فردية وجماعية. وفي الفترة من 16 إلى 27 تشرين الأول/أكتوبر 2023، ناقش الفريق في نيويورك توقعات الاستعراض وسياقه مع كبار مسؤولي الأمم المتحدة والخبراء المتخصصين، ومع البعثة الدائمة للعراق وأعضاء مجلس الأمن وممثلي دول المنطقة. وأجريت مناقشة مكرسة مع ممثلي الكويت الذين سافروا إلى نيويورك من مدينة الكويت لإجراء مشاورات مع فريق الاستعراض.

6 - وفي الفترة من 6 إلى 27 تشرين الثاني/نوفمبر، سافر الفريق إلى العراق للتشاور مع حكومة العراق، وقيادة إقليم كردستان العراق، وقادة الأحزاب والائتلافات السياسية، والمحافظين والعمد، وأعضاء المجتمع المدني، وسفراء أعضاء مجلس الأمن، والممثلين الدبلوماسيين للبلدان المجاورة، ورؤساء وموظفي كيانات الأمم المتحدة العاملة في العراق. وعقدت ست جلسات مواضيعية مشتركة بين وكالات الأمم المتحدة بشأن المسائل السياسية والإقليمية والأمنية ومسائل حقوق الإنسان والحماية والتنمية وتغير المناخ والتنسيق. وإلى جانب اجتماعات عقدت في بغداد، عقدت في إربيل والسليمانية والموصل وكركوك والرمادي والبصرة اجتماعات مع النظراء العراقيين وموظفي الأمم المتحدة.

7 - وفي الفترة بين كانون الأول/ديسمبر 2023 وشباط/فبراير 2024، أجرى فريق الاستعراض مناقشات مع خبراء دوليين بارزين بشأن الوضع في العراق والشرق الأوسط. وأجريت طوال فترة الاستعراض مشاورات مع خبراء متخصصين أخرين، من بينهم مسؤولون كبار سابقون في الأمم المتحدة. وأجريت أيضا خلال الفترة المشمولة بالاستعراض مناقشات أخرى مع قيادة العراق وكبار المسؤولين العراقيين وممثلي الدول الأعضاء.

8 - وتبادل المحاورون طائفة واسعة من الآراء بشأن المسائل التي نظر فيها الاستعراض الاستراتيجي المستقل. وفيما يتعلق بالتهديدات الحالية لسلام وأمن العراق، تراوحت الآراء من القول بأن الحكومة لم تعد بحاجة إلى دعم الأمم المتحدة لحكم البلد وإدارة العملية السياسية الديمقراطية والحفاظ على علاقات ودية مع جيرانها إلى الاعتقاد بأن النظام السياسي عرضة للانتكاس بينما لا يزال الأمن يشكل تحديا للعراقيين ولجيران البلد. وأشار آخرون إلى أن هذه التحديات تقع في النطاق الطبيعي بالنسبة للعديد من البلدان التي لا تستضيف بعثات للأمم المتحدة أصدر مجلس الأمن تكليفا بها. وأشار كثيرون إلى المخاطر والتهديدات التي أوجدها أو فاقمها التصعيد الأخير في الشرق الأوسط وكيف يمكن أن يؤدي ذلك إلى انتكاسة التقدم في العراق.

9 - وجرى تبادل آراء مماثلة في تنوعها بشأن أهمية البعثة. فقد اعتبر البعض البعثة طرفا ثالثا مهما يكفل الممارسة الآمنة للحقوق والحريات السياسية للمواطنين العراقيين والجهات الفاعلة السياسية وأعضاء المجتمع المدني. وذكر البعض أن البعثة تشكل صوتا هاما للمجتمع الدولي قادرا على لفت انتباه السلطات في بغداد وإربيل وأماكن أخرى في العراق إلى تحديات حساسة وحرجة في المجالين السياسي والاجتماعي - الاقتصادي ومجال حقوق الإنسان. ورأى آخرون أن الولاية السياسية للبعثة في هذه اللحظة التاريخية تخلق شرعيات موازية في البلد وتخنق تطور الآليات المحلية لتسوية النزاعات والمصالحة.

10 - وأشار العديد من المحاورين إلى أن النظام السياسي العراقي الحالي قد تمكن من حل تهديدات وجودية مع الحفاظ على سيادة البلد وسلامته الإقليمية. وسلط جميع المحاورين الضوء على الدور الهام الذي اضطلعت به البعثة خلال السنوات المضطربة الـ 20 الماضية. واليوم، يضطلع العراق بشكل متزايد بدور نشط في المنطقة مرة أخرى، ويتطلع إلى الإسهام في صون السلام والأمن الدوليين. وأعرب الجميع عن ثقتهم في قيادة رئيس الوزراء، محمد شياع السوداني.

11 - وفي حين كان الاستعراض المستندي للوثائق ذات الصلة، إلى جانب المقابلات النوعية، هو المصدر الرئيسي للمعلومات والتحليلات الواردة في هذا التقرير، فقد اعتمد فريق الاستعراض أيضا على الإطار التحليلي لعمليات السلام الذي وفره الموجز السياساتي الذي قدمه الأمين العام بعنوان "خطة جديدة للسلام". وقد أولي الاهتمام الواجب للبعد الجيوسياسي للأخطار التي تهدد سلام وأمن العراق، ولضرورة أن تفي الدول ذات السيادة بمسؤوليتها عن بناء الثقة مع جيرانها وبين سكانها، ومنع العنف ونشوب النزاعات، وتسوية النزاعات بالوسائل السلمية عند نشوبها.

ثانيا - العراق بعد عقدين من إنشاء البعثة

ألف - السياق التاريخي

12 - واجه العراق منذ إنشاء البعثة في عام 2003 سنوات من العنف وانعدام اليقين والتغيرات الهيكلية. وظلت الأمم المتحدة تقف إلى جانب البلد طوال الوقت. وضحى العديد من موظفي الأمم المتحدة بأرواحهم في دعمهم لشعب العراق.

13 - ويجدر تسليط الضوء على بعض المعالم الرئيسية لتحديد السياق وخط الأساس التحليلي الواضح للاستعراض الاستراتيجي المستقل. ففي أيار/مايو 2003، أنشئت سلطة التحالف المؤقتة لممارسة السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية في العراق في أعقاب العملية العسكرية التي قادتها الولايات المتحدة الأمريكية وأدت إلى الإطاحة بصدام حسين. وفي 28 حزيران/يونيه 2004، أنشئت حكومة مؤقتة. وتم حل سلطة التحالف المؤقتة. وفي تشرين الأول/أكتوبر 2005، اعتمد دستور جديد. وأجريت أول انتخابات برلمانية بموجب الدستور الجديد في كانون الأول/ديسمبر 2005، ومن بعدها أربعة انتخابات برلمانية أخرى. وفي عام 2006، غرق العراق في سنوات من العنف السياسي والطائفي. وتمكنت الحكومات المتعاقبة من احتواء وحل التحديات الأمنية والسياسية المتعددة، بمفردها على نحو متزايد، مع استمرار تطور النظام السياسي.

14 - ومع استعادة الاستقرار النسبي، انسحبت القوات القتالية للولايات المتحدة في عام 2011. وفي عام 2014، أصبح ظهور تنظيم داعش الاختبار التالي للعراق. فقد سيطر هذا التنظيم في ذروته على حوالي ثلث الأراضي العراقية، بما في ذلك البنية التحتية الرئيسية. وأدت الأزمة إلى نزوح عدة ملايين من العراقيين، لا يزال ما يقرب من 1,1 مليون شخص منهم خارج منازلهم. وذكرت الحكومة الحالية أن أزمة النزوح ينبغي أن تُحَل بحلول منتصف عام 2024. وارتكب تنظيم داعش جرائم بشعة، مما أثار إدانة عالمية. وقامت هذه الجماعة، في جملة أفعال، بتطوير أسلحة كيميائية واستخدامها. وتأسس التحالف الدولي ضد داعش بقيادة الولايات المتحدة في أيلول/سبتمبر 2014 لدعم الجيش العراقي وقوات البشمركة الكردية التي تقاتل داعش في العراق والجمهورية العربية السورية. وفي الوقت نفسه، وبعد فتوى أصدرها آية الله العظمى علي السيستاني، تم إنشاء قوات الحشد الشعبي في العراق لحماية البلد من داعش.

15 - وأدت الهزيمة العسكرية لداعش في نهاية عام 2017 إلى ظهور عدة اتجاهات جديدة، لم يظهر تأثيرها الطويل الأجل بعد على سلام وأمن العراق. وتحركت فلول داعش تحت الأرض لتنفذ هجمات إرهابية في مناسبات نادرة. وتم احتجاز الآلاف من الذكور السُنَّة ممن لهم صلات فعلية أو متصورة بداعش. ولا يزال أفراد أسر عناصر داعش، بمن فيهم الأطفال، في طي النسيان في مخيمات في الجمهورية العربية السورية وفي برامج إعادة الإدماج في العراق. وبدأت الجماعات شبه العسكرية الطائفية والعرقية تصعد بشكل أقوى. وقد تم تنظيمها تحت مظلة قوات الحشد الشعبي، المعترف بها كفرع لجهاز أمن الدولة منذ عام 2016. وتشير بعض الإحصاءات إلى أن عدد أفراد قوات الحشد الشعبي قد يتجاوز عدد أفراد الجيش العراقي.

16 - وتطور أيضا الوجود العسكري الخارجي في العراق. فقوات الولايات المتحدة تضطلع اليوم بدور استشاري وداعم بشكل كبير باعتبارها جزءا من التحالف الدولي ضد داعش، بأعداد وقدرات أقل بكثير مما كانت عليه بين عامي 2003 و 2011. وتزايدت الدعوات لرحيل هذه القوات بعد أن قُتل في بغداد قائدُ الحرس الثوري الإيراني، قاسم سليماني، ونائب رئيس قوات الحشد الشعبي، أبو مهدي المهندس، في عام 2020. وأدت الأزمة الأخيرة في الشرق الأوسط إلى إنهاء وقف إطلاق النار غير الرسمي الذي كان

قائما بين التحالف والفصائل العراقية منذ أيار/مايو 2022، وأصبحت الدعوات إلى رحيل القوات الأمريكية أعلى مرة أخرى، إلى جانب دوامة من الهجمات المتبادلة بين جيش الولايات المتحدة والفصائل العراقية. ووسعت القوات العسكرية التركية وجودها واتخذت إجراءات أحادية الجانب ضد حزب العمال الكردستاني في أجزاء من شمال العراق. وتبرر تركيا أنشطتها العسكرية في العراق بحق الدفاع عن النفس بموجب المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة. واحتج العراق على الضربات التركية ودعا إلى رحيل القوات التركية.

17 - وفي تشرين الثاني/نوفمبر 2023، عندما زار فريق الاستعراض الاستراتيجي المستقل العراق، كانت هناك حالة نسبية من الأمن والتعددية في البلد. وكان هناك نظام حكم اتحادي. وكان تداول السلطة يتم بصورة منتظمة من خلال الانتخابات منذ عام 2005. وكان القادة السياسيون العراقيون يقبلون إلى حد كبير الانتخابات والعمليات اللاحقة التي تترجم أصوات الناخبين إلى تشكيل الحكومة كوسيلة للمشاركة في إدارة البلد. وكانت هناك آليات رسمية وغير رسمية لتسوية النزاعات. وكان إقليم كردستان العراق يتمتع بالحكم الذاتي في العديد من مجالات الحكم والأمن. وتمكن فريق الاستعراض من إجراء مناقشات مفتوحة وصريحة مع منظمات المجتمع المدني.

18 - وكان تمكُّن فريق الاستعراض من الاجتماع بحرية مع مختلف الجماعات السياسية والأمنية وجماعات المجتمع المدني في أجزاء كثيرة من العراق، وتكلُّم جميع المحاورين دون قيود واضحة دليلين على وجود إنجازات ديمقراطية. وأمكن رؤية مواقع التشييد في جميع أنحاء البلاد، وما يعنيه ذلك من وعود بفرص العمل وتحسين الخدمات. وبدا العراقيون في المتوسط أكثر انشغالا بحذر بالآفاق الاقتصادية والتقدم في الحياة بدلا من الخوف من الوقوع ضحايا للعنف المسلح وعدم القدرة على توفير الاحتياجات الأساسية لأسرهم.

19 - وفي الوقت نفسه، لم تكن الحالة التي شهدها فريق الاستعراض قائمة إلا لمدة 18 شهرا تقريبا. ولا تزال ذكريات العنف المسلح حية في أذهان الناس. واستمر ورود تقارير عن أنشطة مسلحة متفرقة، حتى وإن كانت تصف الآن مناطق أبعد عن المراكز السكانية، في نشرات الأخبار. ووصف الحيز المتاح لنشاط المجتمع المدني بأنه آخذ في التقلص، بما في ذلك في إقليم كردستان العراق.

20 - ولا تسيطر حكومة العراق على جميع الجهات الفاعلة العسكرية والأمنية العاملة في البلد. وأصبح العراق أيضا، على غير إرادته، مضيفا لجماعات مسلحة أجنبية مثل حزب العمال الكردستاني، الذي يحتفظ بقواعد عمليات في شمال العراق خارج سيطرة الحكومة الاتحادية أو حكومة إقليم كردستان. وعلاوة على ذلك، يمثل انعدام وضوح القيادة والسيطرة على قوات الحشد الشعبي وقوات البشمركة تحديات للحكومة العراقية على الرغم من قانونية وضعهما.

21 - ويخضع العمل السياسي في العراق اليوم لترتيبات الديمقراطية التشاركية بين الفئات المختلفة لتقاسم السلطة[1]. وكان من السهل رصد أوجه القصور المرتبطة بهذه الترتيبات. ووصف الحيز السياسي في البلد بأنه مستقطب ومجزأ. ويخشى كثيرون أن تؤدي هذه الترتيبات إلى خنق الديمقراطية والحوكمة الرشيدة. ومع ذلك، يبدو أن هذا النظام يلقى بوجه عام قبولا من غالبية كبيرة من الجهات الفاعلة السياسية بسبب قدرته على ضمان تمثيل جميع مكونات سكان البلاد بتعدديتهم العرقية والطائفية في هياكل الحكم.

(1) يقصد بعبارة الديمقراطية التشاركية بين الفئات المختلفة نظامٌ سياسي تضم فيه الحكومات ممثلين عن كل المجتمعات العرقية و/أو الطائفية وفقا لصيغة ضمنية أو صريحة لتقاسم السلطة.

22 - وأثبت النظام السياسي الحالي في العراق قدرته على إدارة الأزمات الداخلية والخارجية. وفي عدة مناسبات، اعتبرت الوسائل المستخدمة لإدارة هذه الأزمات قمعية، على الأقل من جانب أجزاء من الطيف السياسي والمجتمعي. وظهرت منذ هزيمة تنظيم داعش في كانون الأول/ديسمبر 2017 ثلاثُ أزمات سياسية كبرى أدارها النظام، هي: (أ) الاحتجاجات التي وقعت في عام 2019 وقوبلت بقمع عنيف، الأمر الذي أدى إلى إجراء انتخابات مبكرة في عام 2021. (ب) التشكيل الحكومي المطول الذي أدى إلى انسحاب التيار الصدري من مجلس النواب في الفترة 2021-2022؛ (ج) إقالة رئيس مجلس النواب السني، محمد الحلبوسي، في الآونة الأخيرة، في تشرين الثاني/نوفمبر 2023، بسبب حكم أصدرته المحكمة الاتحادية العليا. ولا يعرف بعد ما إذا كانت هذه الأزمة الأخيرة ستحل سياسيا. وقد أُعربَ لفريق الاستعراض عن مخاوف من أن يتم فعليا اختيار رئيس المجلس القادم - وهو منصب مخصص للمكون السني - من قبل الأحزاب السياسية الشيعية المهيمنة لا من السنَّة أنفسهم من خلال أعضائهم في مجلس النواب أو حزب التقدم الذي يرأسه الحلبوسي. وكان ذلك من الشواهد على تصورات بشأن عدم التوازن وعدم الإنصاف في النظام السياسي.

23 - ويحظى رئيس الوزراء، كما شهد فريق الاستعراض، بتأييد واسع بين جميع عناصر المجتمع العراقي. وقد شرعت حكومته في تنفيذ خطة طموحة للإصلاح الداخلي والتعاون الإقليمي. وأجريت انتخابات مجالس المحافظات في 18 كانون الأول/ديسمبر 2023. وكانت هذه أول انتخابات تجرى منذ أبريل/نيسان 2013 والأولى في محافظة كركوك منذ عام 2003. وبحلول الوقت الذي انتهي فيه من إعداد هذا التقرير، في منتصف فبراير/شباط، كان قد تم انتخاب محافظين جدد في معظم المحافظات لأول مرة منذ حل مجالس المحافظات في عام 2019. وكان ذلك اختبارا آخر اجتازه النظام السياسي العراقي. وعلاوة على ذلك، ساعد ارتفاع دخل النفط الحكومة الحالية على اعتماد ميزانية سنوية تبلغ حوالي 150 بليون دولار للفترة 2023-2025. وينظر إلى ذلك على أنه إنجاز سياسي كبير وينبغي أن يسمح بتنفيذ أقوى للتخطيط وللمشاريع الخدمية والإنمائية.

24 - وقد بذلت حكومة العراق جهودا واضحة لتهيئة وضعية للبلد يكون فيها طرفاً فاعلاً إقليمياً نشِطاً وبنّاءً. ويشكل انعقاد مؤتمر بغداد للتعاون والشراكة في عام 2021 وكذلك المساهمة في تسهيل مبادرات المصالحة الأخيرة، بما في ذلك بين جمهورية إيران الإسلامية والمملكة العربية السعودية، دليلا على عودة البلد إلى الساحة الإقليمية. وفي 27 أيار/مايو 2023، أطلقت حكومة العراق مشروع طريق التنمية، وهو مشروع جديد للبنية التحتية للنقل من شأنه أن يربط دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية بتركيا وأوروبا عبر العراق. وظهر إطار ثلاثي يضم مصر والأردن والعراق. وكانت استضافة كأس الخليج العربي الخامسة والعشرين في البصرة في كانون الثاني/يناير 2023 رمزا لعودة العراق إلى الفضاء الاجتماعي المشترك في المنطقة. ويشارك العراق بشكل متزايد في الخطة المتعلقة بتغير المناخ على الصعيد العالمي. وفي الوقت نفسه، لا تزال البلدان المجاورة للعراق متخوفة من الطموحات الإقليمية المحتملة لبعض القوى السياسية في العراق، كما اتضح في ردود الفعل على الحكم الذي أصدرته المحكمة الاتحادية العليا في أيلول/سبتمبر 2023 بشأن الحالة في خور عبد الله واستمرار الحوادث الأمنية عبر الحدود.

25 - وكانت الهجمات التي تشنها الفصائل العراقية على قوات التحالف والضربات المضادة التي وصفتها الولايات المتحدة بأنها انتقامية مستمرة عند وضع هذا التقرير في صيغته النهائية. وفي نهاية كانون الثاني/يناير 2024، استؤنفت المحادثات بين السلطات العراقية والولايات المتحدة برعاية اللجنة العسكرية

العليا المشتركة بين العراق والولايات المتحدة حول مستقبل التحالف والعلاقات العسكرية الثنائية بين العراق والولايات المتحدة في المستقبل. وهناك مخاوف من أن يؤدي التصعيد المستمر في المنطقة إلى تقويض إنجازات العراق في مجالي بناء الدولة والأمن الداخلي.

باء - التهديدات الحالية لسلام وأمن العراق

26 - لا تزال الأخطار التي تهدد سلام وأمن العراق، على النحو الذي حدد في السنوات الأخيرة في قرارات مجلس الأمن وتقارير الأمين العام، قائمة إلى حد كبير. وأجرى فريق الاستعراض الاستراتيجي المستقل تحليلا للتهديدات والتحديات الأخرى في سياق الإنجازات التي حققها العراق. وفي العراق اليوم، لا يمكن اعتبار كل تحد للعمليات الاجتماعية أو السياسية تهديدا لسلام البلد وأمنه. فليست كل التهديدات والتحديات تنطوي على نفس مخاطر التحقق. وليس كل ما يتحقق على أرض الواقع سيؤدي إلى تقويض وجودي لسيادة البلد وسلامته الإقليمية.

27 - فبعض التحديات التي تواجه السلام والاستقرار والتي يمكن أن تكون قاتلة في سياقات قطرية أخرى قد تكون في الواقع مصادر للاستقرار، ولو بشكل مؤقت، في العراق. فعلى سبيل المثال، في حين لا توجد للدولة المركزية سيطرة، أو سيطرة كاملة، على قوات الحشد الشعبي والبشمركة، فمما لا شك فيه أن كلتا القوتين حالتا دون عودة ظهور تنظيم داعش. وهناك تحديات أخرى للنظام الاجتماعي السياسي وللعلاقات مع بلدان الجوار، وهي تحديات من الوارد، إذا تركت دون معالجة وبحسب عوامل سياقية أخرى، أن تتطور لتهدد الاستقرار في الداخل وفي المنطقة.

28 - وبعد أن تناهى إلى سمعي مختلف الآراء وأحطت علما بمختلف التحليلات والتقييمات ورأيت الحقائق على أرض الواقع في عدة أجزاء من العراق، انتهيت إلى استنتاج مفاده أن هناك ثلاثة أخطار رئيسية تهدد استقرار البلد اليوم، هي: (أ) هشاشة المؤسسات؛ (ب) انتشار الجهات الفاعلة المسلحة؛ (ج) إمكانية نشوء داعش جديد أو أشكال أخرى من الإرهاب والتطرف العنيف. وتتفاقم هذه التهديدات بسبب التصعيد الإقليمي المستمر.

هشاشة المؤسسات

29 - في حين تمكنت مؤسسات الدولة العراقية من حل أزمات وجودية على مدى السنوات الماضية، على النحو المبين في الفقرة 22 أعلاه، فإن الجماعات غير المهيمنة والجهات الفاعلة في المجتمع المدني لا تزال غير واثقة تماما من أن هذه المؤسسات لن تنهار أو تعمل إلا لأجزاء من المجتمع العراقي والطيف السياسي. ويدرك ممثلو الائتلاف الحاكم هشاشة بعض المؤسسات. وما لم تبذل جهود وطنية متواصلة لتوطيد مؤسسات الدولة وممارساتها الديمقراطية، فإن الهشاشة الفعلية والمتصورة للمؤسسات الوطنية أو دون الوطنية يمكن أن تتطور لتشكل تهديدا خطيرا لسلام وأمن العراق. ويرى العراقيون كلهم أن انسحاب التيار الصدري من مجلس النواب، أو مقاطعة الأحزاب السياسية الصغيرة للانتخابات البرلمانية عام 2021، أو الرد العنيف على احتجاجات 2019 ضد نقص الخدمات والفساد والسياسات الطائفية، أو الاستشهاد بنصوص قانونية من "عهد صدام" في أحكام المحاكم، أو استمرار توزيع الوظائف العامة على أساس الانتماء العرقي والطائفي (المحاصصة)، أو إقالة رئيس البرلمان السني من منصبه، حتى وإن كان سبب الإقالة هو صدور حكم قضائي، كلها أمور تشي بوجود هشاشة مستمرة، إن لم تكن متعمقة، ناجمة في الغالب عن تحيزات مؤسسية داخل النظام.

انتشار الجهات الفاعلة المسلحة

30 - على الرغم من أن معظم العراقيين قد شهدوا سلاما نسبيا على مدى السنوات القليلة الماضية، فإن غياب احتكار الدولة لوسائل العنف المشروعة في جميع أنحاء العراق أمر يدعو إلى القلق. كما أنه يتعارض مع الفهم التقليدي لمكونات الاستقرار والأمن الداخليين. ولا تشمل الجهود الجارية لإصلاح قطاع الأمن جميع الجهات الفاعلة الأمنية في العراق ولا تتعامل مع الجهات المشمولة في إطار جامع واحد. ويشكل هذا الوضع تهديدا كبيرا لاستقرار البلد.

نشوء داعش جديد

31 - في حين لم يعد تنظيم داعش يسيطر على الأراضي، فإن التنظيم لا يزال يحتفظ بخلايا نشطة في جميع أنحاء العراق. وهو لا يزال ينفذ هجمات إرهابية متفرقة. ويتفاقم التحدي بسبب الوضع الذي لم يتم حله لآلاف الأسر العراقية المرتبطة بداعش في المخيمات في الجمهورية العربية السورية، إلى جانب التحديات في معالجة عودتهم وإعادة إدماجهم في العراق. ولا يزال عشرات الآلاف من العراقيين المشتبه في صلتهم بتنظيم داعش رهن الاحتجاز في العراق أو في عداد المفقودين. والطائفة السنية هي الأكثر تضررا من هذا الوضع. ولا يمكن تجاهل خطر استمرار أو تجدد مشاعر الاستياء التي تولد أشكالا جديدة من التطرف العنيف.

32 - وترتبط أزمات النزوح والمفقودين بهذا التهديد. وقد نزحت بعض المجتمعات عدة مرات. وهناك جماعات مختلفة متورطة في جهود حقيقية أو متصورة لتغيير التركيبة الديمغرافية المحلية في مناطق ذات أهمية استراتيجية لفرادى المجتمعات الطائفية والعرقية. وأبرز الأمثلة على ذلك هي منطقة سنجار في محافظة نينوى ومنطقة جرف الصخر/جرف النصر في محافظة بابل، فضلا عن محليات أخرى في محافظتي نينوى وكركوك حيث أدت النزاعات حول الحدود الداخلية إلى توتر العلاقات بين المجتمعات وبين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان لسنوات عديدة. ولا تزال الأقليات، ولا سيما في محافظتي نينوى وكركوك، تعاني من تأثير التغيرات الديموغرافية التي حدثت عن غير قصد في بعض الأحيان.

جيم - التحديات الراهنة الأخرى التي تواجه استقرار العراق

33 - لا يزال بإمكان بعض المسائل الأخرى التي حددت في قرارات مجلس الأمن وتقارير الأمين العام بوصفها تهديدات للسلام والأمن في الماضي أن تشكل مخاطر على الاستقرار إذا أهملت. ومع أن هذه المسائل لا يرجح أن تهدد سلام وأمن العراق بمفردها أو في الأجل القصير أو حتى المتوسط، فإن بإمكانها توسيع دائرة النزاعات التي تشعل فتيلَها أسبابٌ أخرى. وتنقسم هذه المسائل إلى ثلاث مجموعات بارزة هي: (أ) "الأعمال غير المنجزة" في تنفيذ تعهدات والتزامات سابقة في المجالين السياسي والأمني؛ (ب) أنشطة الجهات الفاعلة الخارجية في العراق؛ (ج) العوامل الهيكلية الناشئة مثل تغير المناخ، وندرة المياه، والتحدي الديمغرافي، والتنمية الاقتصادية. وقد شعرت بالارتياح حين لاحظت في محادثاتي مع كبار المسؤولين في حكومة العراق الاتحادية وحكومة إقليم كردستان أن كل هذه المسائل تتصدر جدول أعمالهم.

"الأعمال غير المنجزة"

34 - من بين القضايا الرئيسية التي أصنفها معا ضمن فئة "الأعمال غير المنجزة" هي العلاقات بين بغداد وإربيل. وعلى الرغم من أن كلا الجانبين يفيان بالتزاماتهما بموجب الترتيبات القائمة للأمن وتقاسم السلطة، فإن التوترات لا تزال قائمة بشأن مدى الحكم الذاتي الكردي في ظل النظام الاتحادي العراقي،

وتقاسم عائدات النفط، ومسائل الميزانية، وتنفيذ المادة 140 من الدستور التي تهدف إلى معالجة مسألة السلطة على محافظة كركوك وغيرها من المناطق المتنازع عليها، وتنفيذ اتفاق سنجار.

35 - ومع أن الحزب الديمقراطي الكردستاني والاتحاد الوطني الكردستاني لهما رأي موحد بدرجة كبيرة بشأن المسائل المتعلقة بالحكم الذاتي الإقليمي، فإن العلاقات بين الحزبين حالت حتى الآن دون دمج قوات البشمركة الموالية للحزبين تحت مظلة أمنية واحدة في جميع محافظات إقليم كردستان العراق. وعلاوة على ذلك، فإن السياسات الاقتصادية والمالية في المنطقة ليست متكاملة تماما. وتتواصل الجهود الرامية إلى حل القضايا العالقة بين إربيل والسليمانية، وكذلك بين الحزبين الكرديين الرئيسيين.

36 - وتتعلق القضايا الدستورية المفتوحة بشكل أساسي بإنشاء الغرفة الثانية للبرلمان (مجلس الاتحاد) ومراجعة الدستور، التي يرجح أن تغلق ملفات مفتوحة أخرى. وقد أشارت حكومة العراق إلى أن الجهود المتعلقة بمراجعة الدستور تبذل في البرلمان، ولكنها تتطلب وقتا.

37 - وهناك العديد من المهام الأخرى التي لم تنجز ولكنها تظل عناصر حاسمة في بناء الدولة. وتشمل هذه المهام، بالإضافة إلى تلك المذكورة أعلاه، إجراء تعداد وطني وسن "قانون النفط والغاز". وتظل هاتين المهمتين غير منجزتين لسبب ما. وفي بعض الحالات، يحول تعقيد المهام دون إنجازها أو يلزم أن تتوفر لها وحدة هدف أكبر مما هو متاح حاليا. وفي حالات أخرى، ربما تكون قد تجاوزتها الأحداث.

أنشطة الجهات الفاعلة الخارجية في العراق

38 - التحديات ذات الطابع الخارجي أو العابر للحدود أو طابع يجمع بين الطابعين المحلي والخارجي والتي يمكن أن تتطور إلى تهديدات لسلام وأمن العراق هي تحديات ناجمة عن الطابع العابر للحدود للإرهاب أو التطرف العنيف أو الاتجار بالمخدرات. ولا تزال الحالة في الجمهورية العربية السورية المجاورة مصدرا للعديد من التحديات بالنسبة للعراق. ويظل وجود وعمليات القوات العسكرية لتركيا وللتحالف الدولي ضد داعش بقيادة الولايات المتحدة، حتى وإن كان الأخير موجودا بناء على طلب حكومة العراق، موضع جدل. وقد احتج العراق مرارا على هجمات شنتها جمهورية إيران الإسلامية وتركيا والولايات المتحدة على أهداف داخل العراق. وفي حين تصف هذه البلدان هذه الهجمات بأنها دفاع عن النفس، فإن العراق يعتبرها انتهاكات لسيادته. وإدراكا من العراق لأهمية الحفاظ على العلاقات مع جيرانه وتطويرها، فقد دعا إلى حل الملفات الأمنية الثنائية عن طريق الحوار. ولا يزال وجود جماعات مسلحة أجنبية مثل حزب العمال الكردستاني يهدد استقرار العراق وعلاقاته مع جيرانه.

العوامل الهيكلية الناشئة

39 - لا يمكن وصف الاقتصاد القائم على النفط وتوليد الإيرادات وتوزيع الدخل القائمين على النفط في العراق بأنه يشكل في حد ذاته تهديدا. إلا أن هذه الأمور تثير بالتأكيد تساؤلات بشأن استدامة بنية البلد الاجتماعية - الاقتصادية والسياسية - الاقتصادية الحالية التي تأسست عليها آلية المحاصصة. وتتعلق هذه الآلية بتخصيص المناصب في الحكومة والخدمة العامة على أساس الانتماء العرقي والطائفي. ويلوم الكثيرون المحاصصة على ترسيخ المحسوبية السياسية وربما الحد حسب بعض الآراء من المساءلة داخل النظام السياسي في البلد. وعلى مدى السنوات الـ 20 الماضية، شهدت الحوكمة في العراق تغيرات نحو الأفضل في العديد من الجوانب. غير أن الطريقة التي يتم بها تقاسم الإيرادات ظلت دون تغير.

40 - وهناك إحصاءات اقتصادية مثيرة للقلق: فنحو 90 في المائة من ميزانية الدولة تأتي من إيرادات النفط، التي تحسب حاليا بسعر أدنى قدره 70 دولارا للبرميل. ويشغل حوالي 40 في المائة من القوة العاملة، أي حوالي 4 ملايين عراقي، وظائف مدفوعة الأجر من الحكومة. وتعتمد سبل عيش 20 مليون عراقي، حسب الأسرة المعيشية، جزئيا على الأقل على ميزانية الدولة. ومع أنه تم في الآونة الأخيرة إضافة نحو 000 700 وظيفة حكومية، فمن غير المرجح أن يواكب استحداث وظائف جديدة من هذا القبيل وتيرة النمو السكاني.

41 - ومن الأمور التي تبعث على الارتياح التزام الحكومة بتنويع الاقتصاد من خلال تخصيص حوالي 40 بليون دولار سنويا للاستثمارات، بما في ذلك في البنية التحتية، إلا أن هذا قد لا يوقف تعميق الفقر لأن النمو والفرص الاقتصادية لا تتناسب مع الزيادة في عدد السكان. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى عدم الاستقرار وزيادة دفع الهجرة الاقتصادية إلى الخارج. وبالإضافة إلى ذلك، تقل أعمار أكثر من ثلث السكان عن 14 سنة، مما سيشكل مزيدا من الضغوط على ميزانية الدولة في السنوات القادمة إذا ظل النموذج الحالي، الذي يتوقع بموجبه غالبية الداخلين إلى سوق العمل الحصول على عمل في القطاع العام، دون تغيير.

42 - وتم تناول العديد من العناصر الرئيسية للملف العراقي الكويتي على مدى السنوات الـ 30 الماضية، بما في ذلك خروج العراق من التزاماته فيما يتعلق بالملف بموجب الفصل السابع من الميثاق عند الانتهاء من دفع تعويضات عن احتلال الكويت في الفترة 1990-1991. ومع ذلك، ستظل القضايا المتبقية التي لم يتم حلها تكدر صفو العلاقات المستعادة بين البلدين. ولم يتم بعد العثور على رفات 308 من رعايا الكويت ورعايا بلدان ثالثة. ولا يزال البحث جاريا عن الممتلكات والمحفوظات الكويتية المتبقية. وتواصل هيئة ثلاثية تضم ممثلين عن العراق والكويت واللجنة الدولية للصليب الأحمر تيسير هذه الجهود، حتى وإن كان التقدم بطيئا. ويكتسي إنجاز جميع المسائل المعلقة أهمية كبيرة بالنسبة للعراق والكويت.

43 - وأخذت في الظهور أيضا تهديداتٌ طويلة الأجل، وتحديات تعظِّم التهديدات، لسلام وأمن العراق من جراء تغير المناخ. والعراق هو خامس أكثر البلدان عرضة لتغير المناخ في العالم، وهو في الوقت نفسه مساهم كبير في انبعاثات الكربون بسبب حرق الغازات[2]. ويعد ارتفاع درجات الحرارة وانخفاض هطول الأمطار واستمرار التصحر بعض المظاهر المرئية لتغير المناخ في العراق، وتصاحب ذلك مخاطر كبيرة تتمثل في نقص الغذاء وتقلب الأسعار ومسائل جودة المياه. وقد تأثرت العديد من المحافظات بالفعل بالهجرة الناجمة عن تغير المناخ، ويرجع ذلك أساسا إلى ندرة المياه والتلوث وملوحة التربة[3].

44 - ويساور حكومة العراق القلقُ من أن يؤدي تشييد سدود في بلدي المنبع، تركيا وجمهورية إيران الإسلامية، إلى الحد بدرجة أكبر من تدفق المياه إلى العراق. وتتسبب ندرة مياه الري بشكل متزايد في نشوب نزاعات بين المجتمعات المحلية. ويدعو مجتمع الخبراء إلى تحسين كفاءة استخدام المياه في العراق نفسه، خاصة وأن البلاد تحاول تطوير زراعتها. وفي حين يفضل العراق، بوصفه بلدا من بلدان المصب، مساعدةً من طرف ثالث في حل قضايا المياه وتغير المناخ مع جيرانه، فقد أعرب بلدا المنبع كما هو متوقع عن تفضيل قوي لاستمرار العمل بشكل ثنائي على تسوية هذه القضايا.

(2) United Nations Environment Programme, *Global Environment Outlook 6: Healthy Planet, Healthy People* (2019). متاح في الموقع الشبكي التالي: www.unep.org/resources/global-environment-outlook-6.

(3) International Organization for Migration, "Migration, environment and climate change in Iraq" (2022). متاح على الرابط التالي: https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1411/files/documents/Migration%2C%20Environment%20and%20Climate%20Change%20in%20Iraq.pdf.

ثالثا - استمرار أهمية مهام البعثة وأولوياتها

ألف - تطور الولاية

45 - في 22 أيار/مايو 2003، طلب مجلس الأمن إلى الأمين العام أن يعين ممثلا خاصا للعراق. وأنشأ المجلس بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق في 14 آب/أغسطس 2003، أي بعد حوالي أربعة أشهر من بدء العملية العسكرية التي قادتها الولايات المتحدة وقبل استعادة سيادة الدولة العراقية بأقل من عام. وفي 19 آب/أغسطس 2003، شُن هجوم على مقر البعثة في فندق القناة أودى بحياة 22 شخصا، منهم الممثل الخاص، سيرجيو فييرا دي ميلو. وقد أضفت هذه الظروف طابعها على ولايةِ البعثة ووضعِها.

46 - وركزت ولاية البعثة في بداية الأمر على بذل الجهود لاستعادة مؤسسات الدولة في العراق وتطويرها. ومنذ عام 2007، جرى تمديد الولاية وصياغتها كل سنة بناءً على طلب حكومة العراق. وأضيفت مواضيع جديدة مع مرور الوقت لمراعاة التطورات على أرض الواقع والأولويات الشاملة المدرجة في جدول أعمال كل من العراق ومجلس الأمن. ولا تزال الولاية الحالية تتطرق إلى العديد من عمليات بناء الدولة، بما في ذلك الانتخابات ومراجعة الدستور وإصلاح قطاع الأمن والخدمات الاجتماعية والإصلاح الاقتصادي وسيادة القانون والحوكمة.

47 - ومنذ عام 2003، ما فتئت مهمة بذل المساعي الحميدة لدعم تيسير المصالحة والحوار وبناء التوافق فيما بين أبناء العراق تشكل عنصراً محورياً في ولاية البعثة. وقد يسّر رؤساء البعثة والممثلون الخاصون تسويةَ عدة حالات سياسية متكررة ناشئة بين الطوائف وداخلها أو يسّروا بذل جهود لتسويتها. وكان من ضمنها الخلافات التي نشبت حول ما كان يُسمى بالحدود الداخلية المتنازع عليها، وبعض الخلافات التي وقعت في سياق عمليات تشكيل الحكومة، وجوانب من حوار أربيل - بغداد. ومن الأمثلة العديدة على الدعم الذي قدمته البعثة للجهود العراقية الرامية إلى تسوية الحالات الإقليمية المعقدة إعادةُ توطين سكان مخيم أشرف في عام 2016 والاتفاق الأمني المبرم بين العراق وجمهورية إيران الإسلامية في عام 2023.

48 - وفي الوقت الراهن، تركز أنشطة البعثة على بذل المساعي الحميدة، وتقديم المساعدة الانتخابية، ورصد حقوق الإنسان وبناء القدرات في مجال حقوق الإنسان، وتعزيز أولويات الأمم المتحدة الشاملة، وتوفير الدعم اللوجستي والأمني لمعظم أنشطة الأمم المتحدة في العراق. وترفع البعثة تقارير إلى مجلس الأمن عن الجوانب المتبقية من الملف العراقي - الكويتي وتشارك بصفة مراقب في اللجنة الثلاثية، وفقا للقرار 2107 (2013)[4]. وتشمل ولاياتُ الأمم المتحدة الشاملة التي تعمل البعثة على النهوض بها المرأةَ والسلام والأمن، وحماية المرأة، وتمكين الشباب، والأطفال في النزاع المسلح، وتغير المناخ.

49 - وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق بعثة متكاملة تجمع 22 كيانا آخر من كيانات الأمم المتحدة العاملة في العراق تحت القيادة الوحيدة للممثل الخاص للأمين العام للعراق[5]. وتُمارَس هذه

---

(4) تتولى اللجنة الدولية للصليب الأحمر رئاسة اللجنة الثلاثية ولجنتها الفرعية الفنية اللتين تتألفان من ممثلين للعراق، وفرنسا، والكويت، والمملكة العربية السعودية، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والولايات المتحدة الأمريكية. وقد انضمت بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق إليهما بصفة مراقب في عام 2014.

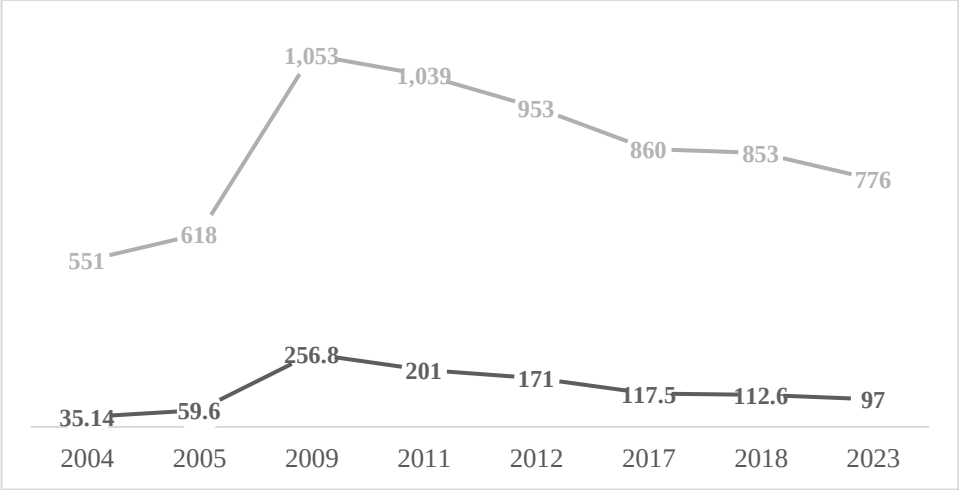
(5) كيانات الأمم المتحدة التي لها وجود في العراق هي كالتالي: إدارة شؤون السلامة والأمن، ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، ومنظمة العمل الدولية، والمنظمة الدولية للهجرة، ومركز التجارة الدولية، ودائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام، ومكتب تنسيق الشؤون

القيادة من خلال أحد نائبي الممثل الخاص، أي المنسق المقيم للأمم المتحدة. وتسترشد وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها الموجودة في العراق في أولوياتها بإطار الأمم المتحدة للتعاون من أجل التنمية المستدامة. ويركز الإطار الأخير، الذي يغطي الفترة 2020–2024، على الانتقال من المساعدة الإنسانية إلى الإسهام في تحقيق أهداف التنمية المستدامة من خلال إصلاح السياسات والتشريعات في المراحل الأولى. وقد حددت الأمم المتحدة وحكومة العراق معاً التماسك الاجتماعي والاقتصاد والحوكمة والبيئة وإيجاد الحلول المستدامة للسكان النازحين داخلياً باعتبارها أولويات استراتيجية توجه عمل الأمم المتحدة وتعاونها.

50 - وفي تشرين الثاني/نوفمبر 2023، كانت البعثة تتألف من 238 موظفا دوليا و 453 موظفا وطنيا (مقارنة بمجموع الموظفين المأذون به في ميزانية عام 2023، وهو: 280 موظفا دوليا و 494 موظفا وطنيا واثنان من متطوعي الأمم المتحدة). ويتبين من استعراض ولاية البعثة على مدى السنوات العشرين الماضية أنه على الرغم من إضافة عناصر جديدة إلى ولايتها باستمرار، شهدت البعثة عدة عمليات تقليص وإعادة هيكلة. وللإشارة، بلغ عدد الوظائف المدرجة في ميزانية عام 2009 ما عدده 459 وظيفة دولية و 594 وظيفة وطنية. وتغطي الميزانية الحالية للبعثة أيضا تكاليف 245 فردا من أفراد الوحدات العسكرية، هم من فيجي ونيبال ويشكلون وحدة حراسة الأمم المتحدة التي توفر الحماية المادية للمنطقة المحيطة بمجمعَي الأمم المتحدة في بغداد وكركوك. وفي تشرين الثاني/نوفمبر 2023، كان لدى كيانات الأمم المتحدة الأخرى الموجودة في العراق 495 موظفا دوليا و 603 1 موظفين وطنيين.

الشكل

ميزانية بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق وملاك موظفيها



اللون الرمادي الفاتح: عدد موظفي البعثة (الوطنيين والدوليين)

اللون الرمادي الداكن: الميزانية بملايين دولارات الولايات المتحدة

الإنسانية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق، ومنظمة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، وفريق التحقيق التابع للأمم المتحدة لتعزيز المساءلة عن الجرائم المرتكبة من جانب داعش/تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية.

باء – استمرار أهمية مهام البعثة وأولوياتها

51 – أكدت المشاورات التي أُجريت مع القادة السياسيين والمجتمعيين في العراق أن البعثة لا تزال تشكل جزءاً لا يتجزأ من الفضاء السياسي العراقي. فقد اضطلعت البعثة بدور مهم في البلد منذ عام 2003. وظلت عنصرا ثابتا بالنسبة للعديد من الجهات الفاعلة السياسية والمجتمع المدني على مدى السنوات العشرين الماضية.

52 – وقد أبرز المحاورون من الجهات الحكومية والسياسية والأمنية والمجتمع المدني لفريق الاستعراض الدور الفريد الذي تضطلع به البعثة في تشجيع التواصل بين مختلف الأطياف السياسية والاجتماعية والجيوسياسية والجغرافية وداخلها. ولا يزال معظمهم ينظرون إلى البعثة باعتبارها طرفاً دولياً ثالثاً محايداً. وينظر الكثيرون إلى أنشطة المساعدة الانتخابية والأنشطة في مجال حقوق الإنسان على أنها أنشطة ذات أهمية خاصة لدعم دور الطرف الثالث الذي تضطلع به البعثة.

53 – وقد أعربت حكومة العراق عن تقديرها لجهود البعثة التي بُذلت على مدى السنوات العشرين الماضية في مجال بناء ودعم المؤسسات العراقية. وأبلغت الحكومة فريق الاستعراض برغبتها حالياً في أن تستكمل البعثة عملها في العراق في غضون فترة زمنية محددة، وأن تؤول مهامها المتبقية إلى فريق الأمم المتحدة القطري. وذكرت الحكومة أنها تود أن تركز الأمم المتحدة في العراق على الأنشطة الإنسانية والإنمائية وأن يتولى تنسيقَ هذه الأنشطة فريقُ الأمم المتحدة القطري، لا بعثةٌ صدر بها تكليف من مجلس الأمن.

54 – وأشار رئيس الوزراء وفريقه، خلال المناقشات التي دارت مع فريق الاستعراض أثناء زيارة الفريق للعراق، إلى أن 31 أيار/مايو 2026 سيكون تاريخاً مناسباً لإنهاء عمل البعثة. وقبل حلول ذلك الموعد، تود الحكومة أن تركز البعثة على الملفين الإنساني والإنمائي اعتباراً من 31 أيار/مايو 2024، على أن تنقل المهام المتبقية إلى فريق الأمم المتحدة القطري في الفترة ما بين 31 أيار/مايو 2025 و 31 أيار/مايو 2026. وأشارت الحكومة إلى أن هذا الأمر سيساعد العراق على العودة إلى "حالة طبيعية" في تعاونه مع منظومة الأمم المتحدة وسيمحو الوصمة الناشئة عن اعتباره بلداً غير آمن بحاجة إلى مساعدة خارجية. وشدد ممثلو الحكومة على أن العراق قد تمكن من تحقيق درجة مقبولة من الاستقرار والأمن، وحقق تحسناً كافياً في علاقاته مع شركائه الإقليميين والدوليين.

55 – ولا يزال الممثلون السياسيون لإقليم كردستان العراق، وطائفة السنة العرب، والطوائف الصغيرة، وأعضاء المجتمع المدني يشعرون بالقلق إزاء استقرار المؤسسات العراقية والأمن في العراق. وفي نظرهم، تظل البعثة ضمانة إضافية لمشاركتهم في حكم البلد وممارسة حقوقهم. وارتأى عدة محاورين أن النقاش حول تحقيق المستوى الأمثل للبعثة في الوقت الحالي ينبغي أن ينصب على زيادة وجود البعثة لا تقليصه، وذلك بالنظر إلى عدد القضايا السياسية العالقة. أما فيما يتعلق بتبسيط البعثة، فقد اتفق هؤلاء المحاورون على أن الحالة في عام 2023 مختلفة تماماً عما كانت عليه في عام 2003 من جوانب عديدة. واقترحوا تعميق تركيز البعثة على الاحتياجات الراهنة في مجالات الحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية – الاقتصادية والتقاسم العادل للإيرادات والسلطة.

56 – ولئن كان الطلب على دور المساعي الحميدة للبعثة لا يزال قائماً، وإن كان الطلب عليه لا يأتي من جميع المشاركين في الحياة السياسية العراقية، فإن مهمة إسداء المشورة وتقديم الدعم والمساعدة في المهام المتعلقة ببناء الدولة لم تعد تصف بدقة واقع العلاقة بين حكومة العراق والبعثة. ورغم وجود خلافات

بشأن استدامة بعض المؤسسات الوطنية العراقية وخضوعها للمساءلة، أنجزت البعثة ما بوسعها لدعم بناء الدولة. والواقع هو أن دورها في هذا المجال اقتصر منذ فترة طويلة على الدعوة إلى مختلف جوانب التنمية المستدامة والحوكمة الرشيدة. وبالفعل، أضفت هذه الدعوة نفوذاً سياسياً على الدعم الذي يقدمه فريق الأمم المتحدة القطري في مجال بناء القدرات إلى فرادى الوكالات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني في مجالات مثل إصلاح قطاع الأمن، والإصلاح القضائي والقانوني، والمساءلة، والمصالحة، ومكافحة الفساد، والخدمات المدنية والاجتماعية الأساسية، والتخفيف من آثار تغير المناخ، والإصلاح الاقتصادي.

57 - وهناك تباين بين الدور الذي كلّف به مجلس الأمن البعثة وما هو ممكن ومطلوب حالياً في العراق. وينسحب هذا التباين على الأنشطة المتصلة ببناء الدولة، ولا سيما من حيث حجم هذه الأنشطة ونطاقها، وينسحب جزئيا على تيسير الحوار في المنطقة بشأن المسائل المعقدة الواردة في القرار 2682 (2023)[6].

58 - وفي نظر جزء كبير من أطراف المشهد السياسي العراقي، يبدو هذا الأمر وكأنه شكل من أشكال الوصاية التي تحد عن قصد أو غير قصد من حرية التصرف وتقوض السيادة العراقية. وقد أعرب عدد من صانعي السياسات العراقيين عن تذمرهم من كون العراق يُخَص بالذكر ظلماً دون غيره من الدول، من خلال طرحه في مناقشات مجلس الأمن التي يتم خلالها تناول عملياته الداخلية والسيادية، مثل تشكيل الحكومة أو المسائل الدستورية. وعندما تتقيد قيادة البعثة بمعايير وقيم الأمم المتحدة في إعداد تقاريرها وجهودها في مجال الدعوة، تنتقد الجهاتُ الفاعلة في المجتمع المدني والمدافعون عن حقوق الإنسان البعثةَ لما يشكل في رأيهم غيابا لحماية فعالة لحقوق الإنسان والحيز المدني من جانبها. ومن ناحية أخرى، قد تعتقد السلطات أن البعثة تنحاز لصالح الحركات الاحتجاجية أو قوى المعارضة.

59 - وتؤدي هذه الافتراضات والتوقعات، سواء أكانت في محلها أم لا، إلى الريبة وانعدام الثقة. ويمكن القول بأن هذه الحالة قد أدت بالفعل إلى نشوء توقعات وافتراضات غير واقعية في أوساط مختلف شرائح الفضاء السياسي العراقي، بما في ذلك المجتمع المدني والجهات الفاعلة في مجال الأمن، وكذلك في أوساط قيادة البعثة وموظفيها وأعضاء مجلس الأمن والجهات الفاعلة الخارجية.

60 - وقد أظهر استعراض لأنشطة البعثة أنه، حين يتعلق الأمر بدعم عملية سياسية داخلية ذات مؤسسات راسخة وجهات فاعلة من المجتمع المدني، ينبغي التوصل إلى توازن دقيق بين الأنشطة الناجمة عن العرض والأنشطة الناجمة عن الطلب. ولئن كان اتباع النهج القائم على العرض أمراً منطقياً في المراحل الأولى من دعم استعادة سيادة العراق وكيان الدولة العراقية، فإن مؤسسات الدولة تلك بالذات باتت منذ فترة طويلة قادرة على تحديد احتياجاتها الخاصة.

61 - ومع مراعاة التحليل الوارد أعلاه لولايات وأنشطة البعثة في الماضي والحاضر، خلصتُ إلى أن البعثة لا تزال تضطلع بأربعة أدوار وظيفية لا تزال مهمة في العراق حالياً وهي: (أ) بذل المساعي الحميدة؛ (ب) تقديم المساعدة التقنية في مجالي الانتخابات وحقوق الإنسان دعما للمساعي الحميدة؛ (ج) الدعوة إلى ولايات الأمم المتحدة وقيمها الشاملة؛ (د) تقديم الدعم اللوجستي والأمني لوجود الأمم المتحدة الأوسع نطاقا في العراق.

(6) أمن الحدود، وإزالة الألغام الأرضية، والأجهزة المتفجرة اليدوية الصنع والمتفجرات من مخلفات الحرب، والطاقة، والتجارة، والبيئة، والمياه، والآثار الضارة لتغير المناخ ولا سيما تلك التي تسهم في التصحر والجفاف، وبناء القدرة على الصمود، والبنى التحتية، والصحة العامة، واللاجئون (القرار 2682 (2023)، الفقرة 2 (ب) '4').

62 - إن مهمة المساعي الحميدة في سياق العراق اليوم تعني إيجاد فضاءات للحوار والحفاظ عليها. وفي بيئة تشهد تدني الثقة بسبب سنوات من النزاع، يعني أداء هذا الدور أيضاً توضيح نوايا أصحاب المصلحة لدى شركائهم من خلال الحد من عدم التناظر في المعلومات عن طريق التواصل المستمر مع جميع أصحاب المصلحة وفيما بينهم بغض النظر عن وزنهم السياسي أو المالي أو العسكري. وتنظر الطوائف غير المهيمنة والجهات الفاعلة في المجتمع المدني إلى هذه المهام التي تضطلع بها البعثة باعتبارها بالغة الأهمية لكفالة عدم نسيان حقوقها وشواغلها أو تنحيتها جانباً.

63 - وقد لجأت جميع الأطراف العراقية إلى البعثة في أوقات مختلفة للاستفادة من هذه المهمة الحيوية، خاصة خلال الأزمات السياسية والنزاعات المسلحة. وبطبيعة الحال، تحاول فرادى الجهات الفاعلة استغلال وجود بعثة دولية لتعزيز ثقلها السياسي. فهذا أمر لا يكاد يوجد منه مناص في بيئات ما بعد النزاع. ويمكن التعامل معه أيضاً عبر إيصال رسالة واضحة مفادها أن البعثة غير متحيزة وهي تدافع عن معايير الأمم المتحدة وقيمها.

64 - وتضطلع البعثة بدور مهم في الدعوة إلى أولويات الأمم المتحدة الشاملة على النحو الذي حدده مجلس الأمن والجمعية العامة. وهي أولويات كانت مهمة قبل إنشاء البعثة وستظل كذلك لفترة طويلة بعد انتهاء البعثة. بيد أن البعثة تسهم خلال فترة وجودها بما تبذله من جهود في مجال الدعوة والدعم في تهيئة وإدامة بيئة سياسية مواتية لعمل أسرة الأمم المتحدة برمتها وعمل الجهات الفاعلة الوطنية والدولية الأخرى، لا سيما في مجالات مثل تعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية والمساواة بين الجنسين وحماية المرأة والطفل ومكافحة الفساد وإصلاح قطاع الأمن والتصدي لتغير المناخ.

65 - وتضطلع البعثة، في إطار جهود الدعوة التي تبذلها، بدورٍ فريدٍ من نوعه في إبقاء التحديات المختلفة التي تواجه استقرار العراق، والتي صنفتُها باعتبارها "أعمالا غير منجزة"، على رأس جدول أعمال البلد. ويرد بيان هذه الأولويات في الفقرات 34 إلى 37 من هذا التقرير. وتساعد التقارير التي يقدمها الأمين العام بانتظام إلى مجلس الأمن أيضاً في إبقاء الاهتمام منصباً على ضرورة مواصلة دعم العراق في هذه المجالات.

66 - وبعد أن كانت البعثة في يوم من الأيام ذات أهمية حاسمة في إنشاء المؤسسات الوليدة، تواصل اليوم دعم سير عمل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ومختلف هيئات حقوق الإنسان. وفي هذه المرحلة المختلفة عن حقبة بناء الدولة، تقدم البعثة دعماً تقنياً موجهاً بدقة للغاية إلى هذه الهيئات التي تواصل بالتزامن مع ذلك تحسين أدائها. وعلى عكس المساعي الحميدة، التي تتطلب عملاً دبلوماسياً مستمراً رفيع المستوى من جانب الممثل الخاص، يمكن بشكل متزايد تقديم هذا النوع من الدعم مباشرة من جانب فرادى كيانات الأمم المتحدة وكذلك من جانب الجهات المانحة على صعيد ثنائي. على أن تقديم دعم فعّال في مثل هذه المجالات يتطلب التزاما قاطعا من السلطات العراقية بأن الفضاء السياسي سيبقى مفتوحا وأن عقارب التقدم المحرز لن ترجع إلى الوراء عندما لا تكون هناك جهود دعوية رفيعة المستوى من الأمم المتحدة - وهذا الفضاء يظل مفتوحاً في الوقت الحالي عن طريق البعثة ومجلس الأمن.

67 - وأخيراً، تؤدي البعثة دوراً حاسماً باعتبارها عامل التمكين الرئيسي لمعظم عمل منظومة الأمم المتحدة في العراق، حيث تتولى إدارة أماكن الإقامة والمكاتب في المجمعات في أربعة مراكز للأمم المتحدة وتوفير الأمن والنقل والدعم اللوجستي لعمليات الأمم المتحدة. ولئن كان هذا الترتيب، الذي تعمل في إطاره البعثة بوصفها مقدم خدمات إلى وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها على أساس

استرداد التكاليف، ترتيبا فعالا من حيث التكلفة وضرورياً، فإنه يتطلب توافر دعم لوجستي وأمني وتنسيقي وبروتوكولي مخصص. وبالإضافة إلى ذلك، توفر البعثة معظم الموارد التشغيلية لمكتب الدعم المشترك في الكويت، الذي يقدم الدعم إلى 18 بعثة من بعثات الأمم المتحدة. وتمثل الأنشطة التمكينية التي تضطلع بها البعثة (الأمن ودعم البعثات والتكاليف التشغيلية والأفراد النظاميون) حوالي 72 في المائة من ميزانية البعثة وموظفيها، وفقاً لوثائق الميزانية لعامي 2023 و 2024.

رابعا - كيفية تحسين ولاية البعثة وهيكلها وملاك موظفيها

ألف - المهام الصادر بها تكليف والانتقال في نهاية المطاف

68 - لا ينبغي لأي بعثة سياسية خاصة تابعة للأمم المتحدة أن تظل في بلد ما إلى الأبد. فالوجود المطول لطرف ثالث قد يثبط فعلا إيجادَ حلول محلية وتوليَ زمام الأمور على الصعيد الوطني.

69 - وقد لا يكون تحليلي للتهديدات الحالية لسلام وأمن العراق، المبين أعلاه، متطابقاً تماماً مع تقييمات الحكومة العراقية لكنهما بالتأكيد يتداخلان. وأنا على اقتناع أيضاً بأنه سيكون بوسع الحكومة بلورة وتدعيم موقف عراقي عام نابع من الأصوات الوطنية المتعددة في العراق بشأن مواصلة تلقي المزيد من المساعدة من الأمم المتحدة في المجال السياسي - وبأن مسؤولية القيام بذلك تقع على عاتقها. ولذلك أوصي بأن تبدأ البعثة نقل مهامها إلى المؤسسات الوطنية وفريق الأمم المتحدة القطري بطريقة مسؤولة ومنظمة ومتدرجة ضمن إطار زمني متفق عليه.

70 - ومع مراعاة الاستنتاجات الواردة في الفروع السابقة من هذا التقرير، وكذلك المواقف والآراء المتنوعة التي أُعرب عنها بشأن مستقبل البعثة، أوصي بأن يتم تحديد أفق ولاية البعثة وعملية النقل المسؤول لمهامها من خلال الجمع بين وضع جدول زمني واتباع نهج قائم على المؤشرات. فالاقتصار على وضع أفق زمني محدد قد يؤدي إلى خطر تجميد جميع أنشطة البعثة، لأن بعض النظراء الوطنيين والدوليين قد يختارون التريث إلى حين انتهاء ولاية البعثة. ومع ذلك، فإن وضع أفق زمني يمكن أن يساعد على فرض الانضباط على الجهات الفاعلة الوطنية والدولية أو على انضباطها من تلقاء نفسها في تحقيق الأهداف الخاصة بها دون تأخير لا داعي له. أما المؤشرات فتساعد على إضفاء الشفافية على التقدم المحرز. إلا أن الاقتصار على النُهج القائمة على المؤشرات ينطوي على خطر ربط إنجاز الولاية بأهداف من غير الواقعي تحقيقها أو يصعب قياسها بموضوعية، ناهيك عن التحدي المتمثل في التوصل إلى الهيئة الرسمية المناسبة التي تكون لها سلطة تقييم المؤشرات السياسية في دولة ذات سيادة.

71 - ويمكن لفترة السنتين الانتقالية التي أشارت إليها حكومة العراق في محادثاتها مع فريق الاستعراض الاستراتيجي المستقل أن تسمح بإعادة تشكيل وجود الأمم المتحدة في العراق بشكل منظم، إذا ما تمت إدارتها بروح تعاونية بين الحكومة والبعثة وفريق الأمم المتحدة القطري. وبطبيعة الحال، يحق للحكومة أن تطلب فترة انتقالية أقصر. غير أن ذلك لن يكون أمراً مستصوباً. فالخفض التدريجي المفاجئ وغير المتدرج سيخلق جواً من عدم اليقين ويؤدي إلى زيادة عدم الثقة بين الحكومة والائتلاف الحاكم من جهة وعدد كبير من الجهات الفاعلة المجتمعية والسياسية وأجزاء من المجتمع الإقليمي والدولي من جهة أخرى، فضلا عن أنه سيؤدي إلى نشوء تحديات هائلة في تخطيط وتنفيذ عملية انتقال الأنشطة الموضوعية وأنشطة الدعم إلى الفريق القطري.

72 - واستناداً إلى الاعتبارات المذكورة أعلاه، أوصي بأن يبدأ النقل التدريجي لمهام البعثة بعد صدور قرار ولاية جديدة من مجلس الأمن في أيار/مايو 2024، وأن يكون الهدف هو الانتهاء من عملية الانتقال بحلول نهاية أيار/مايو 2026. وأوصي أيضا باعتماد عدد محدود من المؤشرات المحددة التي يمكنها أن تطمئن الجهات السياسية العراقية الفاعلة على استدامة النظام السياسي الحالي واستمرار مشاركتها فيه بأمان، سواء بوجود البعثة أو بدونها.

73 - والمؤشرات المقترحة أدناه مستمدة من برنامج الحكومة الحالية وأولوياتها نفسها. وهي تمثل معالم رئيسية يمكن بلوغها في غضون الإطار الزمني البالغ عامين. وجدول أعمال الحكومة في حد ذاته طموح ويتوقف تحقيقه على جملة أمور منها توافر إرادة سياسية كافية لدى الجهات السياسية العراقية الفاعلة. وينبغي أن تكون هناك أيضاً إمكانية لتجهيز البعثة بالقدرات اللازمة بسرعة في حال تدهور الوضع، نظراً للحالة الإقليمية والجيوسياسية المتقلبة. وفي تقييمي المستند إلى ما سمعتُه من محاورين عراقيين يمثلون قطاعاً عريضاً من الطيف السياسي، فإن بلوغ هذه المعالم الرئيسية أو إحراز تقدم كبير نحو بلوغها سيفضي إلى حالة يمكن فيها للبعثة أن تنقل مهامها بأمان إلى المؤسسات الوطنية وفريق الأمم المتحدة القطري، مما يبدد بنجاح أي شكوك. وستكون المعالم الرئيسية على النحو التالي:

- إجراء انتخابات مجلس النواب في حينها وبسلام؛ وقبول نتائج الانتخابات وتشكيل حكومة جديدة دون وقوع أعمال عنف كبرى.
- قيام مجلس النواب بمراجعة الدستور ويُفضَّل أن يقوم بوضع صيغتها النهائية.
- النظام الاتحادي والدستور يُنظر إليهما على أنهما يؤديان وظيفتهما ويوفران جملة أمور منها مؤسسات تؤدي وظائفها وتكفل إجراء حوار منظم ومنتظم بين أربيل وبغداد، فضلاً عن آليات موثوقة تؤدي وظائفها وتكفل تسوية الخلافات الداخلية السياسية أو المالية.
- اتسام الهيئات الوطنية لحقوق الإنسان بالفعالية والاستقلالية، وتوافر ضمانات لوجود مستدام للأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان بعد انتهاء العملية الانتقالية للبعثة.
- التوصل إلى اتفاق بين بغداد والأقاليم والمحافظات العراقية بشأن التقاسم العادل لعائدات النفط؛ ويمكن تحقيق ذلك بإقرار "قانون النفط والغاز" الذي نوقش منذ أمد طويل.
- وجود آلية عمل مقبولة للتعامل مع ملف المفقودين والمعتقلين تعسفاً في جميع مناطق العراق.
- إحراز تقدم مستمر في توفير الأمن في جميع مناطق العراق. وسيتجلى ذلك من خلال جملة أمور منها مواصلة النقل التدريجي للمهام الأمنية في المحافظات من الجيش إلى الشرطة ("الانتقال من ذوي الأزياء الخضراء إلى ذوي الأزياء الزرقاء") - وهو مشروع رئيسي مدرج على جدول أعمال وزير الداخلية.

74 - وهذه المؤشرات ليست مقرونة بأية شروط. ومع ذلك، فإن إحراز تقدم جوهري وجلي نحو بلوغ هذه المعالم الرئيسية بحلول أوائل عام 2026، بعد الجولة العادية المقبلة من الانتخابات البرلمانية وتشكيل الحكومة، ينبغي أن يطمئن بما فيه الكفاية تلك الجهات السياسية العراقية وتلك الجهات الفاعلة في المجتمع المدني التي تفضل وجوداً مطولاً للبعثة وكذلك المجتمعَ الدولي بشأن استتباب النظام الدستوري للبلد وأداء مؤسساته لوظائفها وقدرة الدولة على التخفيف من حدة التهديدات والتحديات لسلام وأمن البلد. وسيؤكد ذلك

على أن البعثة قد أنجزت حقا بنجاح المهام المنوطة بها. ولا يمكن للبعثة أن تحقق هذا التقدم الجوهري، بل يمكن للجهات الفاعلة العراقية تحقيقه من خلال تولي زمام الأمور على الصعيد الوطني وبدعم من البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري، فضلاً عن الجهات الفاعلة الدولية الأخرى، إذا لزم الأمر. ومع أن عدم إحراز تقدم بشأن هذه المؤشرات أمر غير متوقع، فإنه في حال حدوثه سيتيح للحكومة ولمجلس الأمن فرصة أخرى لإعادة النظر في القرارات المتعلقة بتوقيت المرحلة الانتقالية.

75 - وقد أكدت المشاورات الواسعة النطاق التي أجراها فريق الاستعراض توافق الآراء على ضرورة إجراء تغيير كبير في ولاية البعثة وهيكلها وملاك موظفيها لتلبية الاحتياجات الراهنة في العراق، وذلك بصرف النظر عن مدة عمل البعثة. وهناك توافق في الآراء على أن هذه الاحتياجات مختلفة في عام 2023 عما كانت عليه في عام 2007 عندما نُقحت الولاية بصورة كبيرة لآخر مرة، وعما كانت عليه في عام 2003 عندما أنشئت البعثة.

76 - ومن ثم فإن تنقيح ولاية البعثة لما تبقى من فترة عملها يمكن أن يركز على الاستجابة للتهديدات والتحديات الحالية لسلام وأمن العراق. وقد حدد هذا الاستعراض ثلاثة تهديدات لسلام وأمن البلد وثلاثة تحديات رئيسية لاستقراره. ويتضمن الجدول الوارد أدناه مقترحي بشأن الكيفية التي يمكن بها لمجلس الأمن أن يعيد تنشيط ولاية البعثة استجابةً لهذه التهديدات والتحديات.

الجدول

مقترحات لإعادة تنشيط ولاية بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق استجابةً للتهديدات والتحديات

التهديدات لسلام وأمن العراق، والتحديات لاستقراره	*الاستجابة المقترحة فيما يتعلق بولاية البعثة*
هشاشة المؤسسات	إعادةُ تركيز مهمة المساعي الحميدة للبعثة على العمل بالشراكة مع حكومة العراق على إشراك الجهات الفاعلة السياسية الاتحادية والإقليمية في تعزيز الآليات التي يُتولى زمامها وطنياً وتُعنى بالحوار السياسي وتسوية النزاعات وإدارة الأزمات والمصالحة بين الطوائف؛ ومواصلةُ تقديم المساعدة الانتخابية وتعزيز حقوق الإنسان
انتشار الجهات الفاعلة المسلحة	تكليف البعثة بالقيام بالدعوة لدى جميع الجهات الأمنية العراقية الفاعلة، وكذلك لدى الجهات الفاعلة الإقليمية والدولية المعنية، وبتعميق وتوحيد الجهود الرامية إلى تطوير وتنفيذ إصلاح قطاع الأمن في العراق بما يهيئ بيئة سلمية وآمنة لجميع العراقيين، بحيث يعيش البلد في سلام مع جيرانه ويساهم بشكل إيجابي في تحقيق السلام والأمن الدوليين
نشوء داعش جديد	تكليف البعثة بدعم حكومة العراق في تهيئة الفرص السياسية والاجتماعية والاقتصادية لجميع الطوائف، وكذلك في إنشاء آليات للمصالحة المجتمعية، ومعالجة الأسباب الجذرية للتطرف العنيف وتسوية وضع النازحين والمفقودين

التهديدات لسلام وأمن العراق، والتحديات لاستقراره	*الاستجابة المقترحة فيما يتعلق بولاية البعثة*
"الأعمال غير المنجزة"	تكليف البعثة بالعمل مع حكومة العراق ودعم وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها المعنية في وضع أنشطة، في حدود خبراتها وقدراتها، لدعم الجهود المتعلقة بمراجعة الدستور، بما في ذلك إنشاء مجلس الاتحاد والعلاقات بين بغداد وأربيل فيما يتعلق بمخصصات الميزانية ومسائل الأمن، بسبل منها اعتماد "قانون للنفط والغاز"
العلاقات الإقليمية والجهات الفاعلة الخارجية	تكرار الطلب إلى الممثلة الخاصة للأمين العام في العراق بأن تدعم حكومة العراق في جهودها الرامية إلى تعزيز التعاون في المنطقة بشأن القضايا الواردة في الفقرة 2 (ب) '4' من القرار 2682 (2023)، مع البحث عن مزيد من الفرص لدعم الحوار والتعاون في منطقة الخليج
العوامل الناشئة	تكليف البعثة بالعمل مع حكومة العراق وفريق الأمم المتحدة القطري لدعم جهود الحكومة الرامية إلى تنويع الاقتصاد وتعزيز الحوكمة الرشيدة والتخفيف من حدة المخاطر المتصلة بالمناخ وندرة المياه ومكافحة الأنشطة غير المشروعة العابرة للحدود مثل الاتجار بالمخدرات

77 - وإذا ما قرر مجلس الأمن العمل بهذا المقترح من أجل تبسيط صياغة ولاية البعثة، فسيكون من المهم أن تظل جميع المسائل الأخرى الواردة في القرارات السنوية السابقة مذكورة بوضوح في ديباجة القرار المتعلقة بالولاية. وفي رأيي، معظمها يتعلق بـ "أعمال غير منجزة". وينبغي مواصلة الجهود من أجل التخفيف من حدة هذه المسائل وحلها.

78 - وفيما يتعلق بالفترة المتبقية من ولاية البعثة، ينبغي للممثلة الخاصة أن تعيد تركيز أولوياتها بالتشاور مع حكومة العراق وبما يتماشى مع الولاية المحسنة، على النحو التالي:

(أ) إعادة تنشيط الشراكة بين الحكومة والبعثة التي ستركز على تعزيز المؤسسات التي يُتولى زمامها وطنياً وتُعنى بالحوار وتسوية المنازعات، وذلك بهدف النقل التدريجي لدور الطرف الثالث الذي تضطلع به البعثة إلى تلك المؤسسات. ويمكن أن يساعد بذل جهود مشتركة بين الحكومة والبعثة في هذا المجال على طمأنة مجموعات الأقليات والفئات المعنية الرئيسية الأخرى، مثل النساء والشباب والمنظمات السياسية ومنظمات المجتمع المدني غير الطائفية. ولا يمكن نقل وظيفة وجود طرف ثالث إلا إلى المؤسسات الوطنية التي تحظى بالقبول. ولن يكون بوسع فريق الأمم المتحدة القطري أداء هذا الدور؛

(ب) التحضير لنقل قدرات البعثة في مجالات الانتخابات وحقوق الإنسان والإعلام وقدراتها المواضيعية الشاملة إلى فريق الأمم المتحدة القطري؛

(ج) مواصلة تشجيع جهود الحكومة في مجالات مكافحة الفساد، وإصلاح قطاع الأمن، وتغير المناخ، وإدارة المياه، التي سيتولى فريق الأمم المتحدة القطري قيادة الأنشطة البرنامجية المتعلقة بها داخل الأمم المتحدة.

79 - وفي جميع المجالات المذكورة أعلاه، ينبغي أن تعمل البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري بالشراكة مع حكومة العراق وحكومة إقليم كردستان والسلطات العراقية الأخرى المعنية وكذلك الجهات السياسية الوطنية الرئيسية والجهات الفاعلة الرئيسية في المجتمع المدني على تحديد طرائق الانتقال المسؤول والمنظم والمتدرج.

80 - وفي مجال المساعي الحميدة، ينبغي للبعثة أن تركز على دعم جهود الحكومة الرامية إلى تعزيز الآليات التي يُتولى زمامها وطنياً وتُعنى بتسوية النزاعات وإدارة الأزمات والمصالحة. وفي المجالات التي تتولى فيها البعثة قيادة هذه الجهود بالكامل، ينبغي أن تتفق الحكومة والبعثة على العمل معاً على إيجاد آليات ذات مصداقية يتولى العراقيون زمامها. ويمكن تعزيز هذه الآليات أو إنشاؤها فيما يتعلق بالحالة في سنجار، والجدل حول ما كان يسمى بالحدود الداخلية المتنازع عليها، وحوار بغداد - أربيل، وحوار أربيل - السليمانية، وحوار المحافظات مع الحكومة الاتحادية، وكذلك آليات الحوار بين المجتمع المدني والسلطات الوطنية والمحلية.

81 - وينبغي لهذه الآليات أن تحدد جداول أعمالها باستقلالية وأن تشارك فيها الجهات الفاعلة الوطنية والدولية المعنية دعماً لجهودها. ومن الأمثلة الناجحة التي تحققت مؤخراً في هذا الصدد، الجهود المبذولة لتحويل اللجنة الوطنية العراقية للرصد والإبلاغ ومتابعة الانتهاكات التي يتعرض لها الأطفال نتيجة النزاع المسلح إلى لجنة دائمة معنية بمنع انتهاكات حقوق الطفل. وقد أنشئت اللجنة في إطار تنفيذ خطة العمل لإنهاء ومنع تجنيد الأطفال واستخدامهم، على النحو المتفق عليه بين الأمم المتحدة وقوات الحشد الشعبي. وسيستند تحويل اللجنة بصورة مباشرة إلى الجهود المشتركة التي تبذلها الأمم المتحدة والحكومة وسيؤدي إلى إضفاء الطابع المؤسسي على حماية الطفل على المستوى المحلي. ولا بد من إيضاح أن البعثة مكلفة بدعم ومساعدة حكومة العراق، لا أن تحل محلها أو أن تكون موازية لها في تنفيذ مهامها الأساسية.

82 - وفيما يتعلق بالمجالات التي تقدم فيها البعثة المساعدة التقنية والاستشارية إلى وكالات حكومية محددة، يمكن التحضير لنقلها في نهاية المطاف إلى وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها أو المؤسسات العراقية أو مكاتب الأمم المتحدة القائمة بذاتها بعد أن تنجز البعثة ولايتها. ولذلك ينبغي الحديث عن إعادة تشكيل وجود الأمم المتحدة في العراق لا عن انسحاب البعثة أو خروجها. والمجالات التي سيتحمل فيها الفريق القطري مسؤولية أكبر يمكن أن تشمل المساعدة الانتخابية، وحقوق الإنسان، بما في ذلك تمكين المرأة والمساواة، والإعلام، ووسائل الإعلام. وينبغي أن يشمل الإنجاز الناجح والمسؤول لمهام البعثة حتماً تركها وراءها قدرات تابعة للأمم المتحدة فعالة وقادرة على أداء وظائفها لدعم العراق حكومةً وشعباً في هذه المجالات. ومن ثم، بعد اتخاذ مجلس الأمن قراره المقبل بشأن ولاية البعثة، ينبغي أن تبدأ حكومة العراق والأمم المتحدة مشاورات بشأن خريطة طريق انتقالية للبعثة تحدد الاحتياجات الخاصة وتضمن مستويات التعاون اللازمة في تلك المجالات.

83 - وينبغي للبعثة أن تواصل، ما دامت موجودة، دعم الملف العراقي - الكويتي، وأن تقيّم في الوقت نفسه الكيفية التي يمكن بها دعم الملف بعد العملية الانتقالية للبعثة. ويمكن أن تشمل الخيارات تفويض هذه المهام إلى إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام في مقر الأمم المتحدة أو إسنادها إلى مكتب إقليمي لمنطقة الخليج في حال تقرر إنشاء مثل هذا المكتب.

84 - وقد يود مجلس الأمن أن ينظر في خفض وتيرة تقديم تقارير الأمين العام إلى المجلس بتخفيضها من النمط الحالي المتمثل في تقديمها ثلاث مرات في السنة إلى مرتين في السنة. وذلك لأن إطالة الفترات

الزمنية الفاصلة بين الإحاطات ستسمح بإجراء تحليل أفضل للتقدم المحرز في مجالات أنشطة البعثة التي تركز بشكل متزايد على القضايا الطويلة الأجل.

85 - وأخيرا، قد ترغب الدول الأعضاء في الاتفاق مستقبلا على إنشاء آليات جديدة متصلة بالاستراتيجيات الوقائية الوطنية والإقليمية، على النحو المقترح في الموجز السياساتي للأمين العام المعنون "خطة جديدة للسلام". ويمكن لهذه الآليات أن توفر سبلا لتنفيذ المهام المتبقية الطويلة الأجل التي تضطلع بها البعثات السياسية الخاصة مثل بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق في مجال منع نشوب النزاعات.

باء - فرص التعاون الإقليمي

86 - توجد علاقة وثيقة بين الاستقرار الداخلي في العراق والتطورات في المنطقة. ويشكل تحسن الأوضاع الداخلية في العراق مصدراً مهماً للاستقرار في المنطقة. وبالمثل، فإن الاهتمام المتزايد لدى دول منطقة الخليج بتعزيز التعاون وبناء الثقة مهم لاستقرار العراق نفسه. ولئن كانت التوترات الجيوسياسية التي تمس بالتعاون في المنطقة لا تزال قائمة، فإن ثمة فرصاً ناشئة للتعاون في المسائل المتعلقة بالأمن الإقليمي وتغير المناخ والتجارة والمياه والطاقة والثقافة والرياضة.

87 - وبالنظر إلى تاريخ العلاقات في المنطقة الذي طالما اتسم بالاضطرابات والنزاعات، فإن أجواء التقارب الحالية السائدة في منطقة الخليج تستحق دعماً كاملاً من الأمم المتحدة. وبينما تواصل البعثة الدعوة إلى التعاون بين دول المنطقة في القضايا المذكورة في الفقرة 2 (ب) '4' من القرار 2682 (2023)، أود أيضا أن أوصي بأن تنشئ الأمم المتحدة قدرة مخصصة للمساعدة في توطيد الروابط بين دول منطقة الخليج. وسينسجم ذلك مع روح التوصيات المحددة الواردة في الموجز السياساتي للأمم المتحدة المعنون "خطة جديدة للسلام" والداعية إلى مساعدة الدول الأعضاء في بناء أطر إقليمية. وبالاستفادة من التجارب في مناطق أخرى، يمكن أن تتخذ هذه القدرة المخصصة شكل مكتب إقليمي يُعنى بتعزيز الحوار وبناء الثقة في المنطقة.

جيم - هيكل البعثة وملاك موظفيها

88 - يمثل الاستعراض الحالي المرة الأولى التي يطلب فيها مجلس الأمن إلى الأمين العام أن يجري، في ضوء الاحتياجات الحالية للعراق والمنطقة في مجال السلام والأمن، اختبارَ جُهد لما كان المجلس نفسه يطلب من البعثة فعله في العراق طوال العشرين عاماً الماضية. ولذلك فإن توصياتي هذه تندرج ضمن المستوى الاستراتيجي. وفور التوصل إلى اتفاق على طريقة المضي قدماً على المستوى الاستراتيجي، سيكون بالإمكان توضيح الهيكل التنظيمي ومستوى الملاك الوظيفي والاحتياجات من الموارد بدقة من خلال إجراء تقييمات تقنية.

89 - ومع أن التقييمات التقنية ينبغي أن تسعى إلى تحقيق تخفيض مسؤول لعدد الموظفين الفنيين وموظفي دعم البعثة، فإن هناك حاجة أيضاً إلى إثبات إحراز تقدم من خلال بدء تخفيض تدريجي، وإن كان تخفيضا جوهريا، لحضور البعثة. وينبغي أن تأخذ استعراضات ملاك الموظفين في الاعتبار القيود والفرص المتصلة بتنقل الموظفين داخل الأمانة العامة للأمم المتحدة والأنظمة المتعلقة بالراحة والاستجمام ضماناً لاستمرار التغطية.

90 - وينبغي استكشاف بدائل لتوفير الدعم اللوجستي والإداري والأمني لعمل فريق الأمم المتحدة القطري، الذي تتولاه البعثة حالياً.

91 - وتعكس الحالةُ الأمنية الراهنة للأمم المتحدة في العراق، التي تضم وحدة حراسة قوامها 245 فرداً، وموظفي الأمم المتحدة المدنيين العاملين في مجال السلامة والأمن والحماية اللصيقة البالغ عددهم 233 موظفاً، وجدرانا خرسانية على شكل حرف T، ومركبات مدرعة متعددة، الإرثَ الذي خلفته حادثة فندق القناة وسنواتٍ من العنف المتقطع والتخوفَ من قيام هيكل أمني وطني لا مركزي بدلاً من البيئة الأمنية الحالية. وأوصي بإجراء استعراض للحالة الأمنية للأمم المتحدة في العراق، وذلك من منظور كل من الوجود الحالي للبعثة وفريق الأمم المتحدة القطري وعملية النقل المتوقعة لمهام البعثة.

92 - وفيما يتعلق بهيكل البعثة، ودون المساس بالاستعراضات الفنية التي ستجرى في المستقبل، أعتقد أنه يجب تبسيطه بغرض توفير أكثر أنواع الدعم كفاءة للمهام الرئيسية للبعثة. ويجسّد الهيكل الحالي إضافة وحدات جديدة باستمرار تتبع مباشرة لرئيس البعثة، الذي ينبغي أن تكون مهامه الأساسية هي المساعي الحميدة والدعوة، لا الإدارة اليومية للوحدات الثماني في الهيكل التنظيمي الحالي، بالإضافة إلى نائبين للممثل الخاص. وينبغي استعراض مهام النائب المسؤول عن الشؤون السياسية والمساعدة الانتخابية ومهام رئيس الموظفين بغرض رفع العبء الإداري عن كاهل رئيس البعثة.

93 - وتُنصح البعثة باستعراض حضورها في المحافظات بغرض بدء تخفيض تدريجي بغية إعطاء إشارة تدل على إحراز تقدم في نقل مهامها الرئيسية إلى السلطات الوطنية. وكما اقتُرح في الاستعراضات السابقة، ينبغي دمج مكتب الدعم الإنمائي مع مكتب المنسق المقيم، مع إجراء تعديل مناسب في حجم الوجود لتلبية احتياجات المنسق المقيم.

94 - وحالما يتم التوصل إلى اتفاق على سبل المضي قدماً، قد ترغب حكومة العراق والأمانة العامة للأمم المتحدة في الاتفاق على إنشاء آلية مشتركة لكي تتولى الإشراف على عملية الانتقال المسؤول والمنظم والتدريجي للبعثة على النحو المبين أعلاه.

خامسا - خاتمة

95 - لقد تطورت طبيعة التهديدات لسلام وأمن العراق. وقد نجحت المؤسسات العراقية في إيجاد سبل لتخفيف حدة تهديدات عديدة في الماضي. وهناك حاجة إلى إعارة الانتباه لبعض التدابير التخفيفية التي اتُّخذت مثل إنشاء قوات الحشد الشعبي وتوزيع المناصب في القطاع العام وفقًا للمحاصصات العرقية الطائفية (نظام المحاصصة)، حتى لا تتحول تلك التدابير إلى تهديدات جديدة لاستقرار البلد في المستقبل.

96 - وقد أبلغت حكومة العراق فريق الاستعراض الاستراتيجي المستقل بعزمها على وضع جدول زمني واضح مدته عامان لعملية انتقال البعثة في نهاية المطاف. والبعثة موجودة في العراق بناءً على طلب الحكومة. ولذلك، ينبغي إيلاء هذا الاعتبار أقصى درجات الاهتمام. وفي الوقت نفسه، بغية طمأنة من ينتابهم أشد القلق في العراق بشأن مغادرة البعثة، أوصي بالجمع بين أفق زمني ونهج قائم على المؤشرات.

97 - وهناك تباين بين ما كُلفت البعثة بفعله وما يمكنها فعله على أرض الواقع. فهي لا تستطيع أن تتصدى كاملا لجميع التهديدات الحالية، لاسيما وأنها تتفاقم بسبب التصعيد الدائر حاليا في المنطقة. ومن ثم، فيما يتعلق بالأفق الزمني المزمع الاتفاق عليه مع حكومة العراق، ينبغي توضيح ولاية البعثة وأولوياتها

ومهامها لتركيزها على ما هو مطلوب في هذا السياق التاريخي. وقد توصلتُ بناء على تقييمي إلى أن وجود طرف ثالث هو الأمر الأكثر أهمية في هذا الوقت لدعم الجهود العراقية الرامية إلى تعزيز آليات تسوية النزاعات وإدارة الأزمات والمصالحة التي يُتولى زمامها وطنيا. وينبغي للبعثة أيضاً أن تضمن استمرارية تقديم المساعدة التقنية في مجالي الانتخابات وحقوق الإنسان، وكلاهما يعدان من الأمور الحاسمة لتوطيد مؤسسات الدولة في الأجل الطويل.

98 - إن البعثة حتى لو بقيت في البلد إلى الأبد لما كان ذلك ليعني، ناهيك عن أن يضمن، إيجاد حل لجميع "الأعمال غير المنجزة" في مجال تنفيذ التعهدات والالتزامات التي قُطعت سابقا في الميدانين السياسي والأمني. فقد أصبحت مسؤولية هذه المسائل حاليا تقع على عاتق المؤسسات العراقية. ولديها القدرة على الدعوة إلى السلام والاستقرار داخل البلد ومع الجهات الفاعلة الخارجية. وينبغي أن تظل الأمم المتحدة على أهبة الاستعداد لدعم العراق إذا ما طُلب منها ذلك.

99 - ولا ينبغي لأي بعثة تابعة للأمم المتحدة أن تظل في بلد ما إلى الأبد. وهناك معضلة تتمثل من جهة في عدم ترك العراق خلف الركب عند نقل المهام السياسية الرئيسية قبل حلول الأوان ومن جهة أخرى في إعطاء القادة الوطنيين فرصة تولي زمام أمور مستقبل بلدهم على أن تشعر فيه جميع مكوناته بالأمان وبأنها ممثلة. ونظراً لوعورة الدرب الذي اجتازه العراق حتى وصل إلى حيث هو اليوم، إذا رأت القيادة الحالية أنها لم تعد بحاجة إلى دعم الأمم المتحدة في المجال السياسي، فإنه ينبغي تشجيعها على تولي زمام الأمور بشكل كامل لقيادة العراق قدماً إلى الأمام. ويمكن لمجلس الأمن أن يقترح إتمام المهام العالقة خلال الفترة المتبقية من وجود البعثة.

100 - ومع ذلك، أملاً في أن يُستخدم الاستعراض لتبسيط البعثة، ترد أدناه قائمة بتوصيات مستهدفة يمكن أن تساعد في تصفح هذا التقرير:

- توصيات موجهة إلى مجلس الأمن:
  - الشروع في نقل مهام البعثة إلى المؤسسات الوطنية وفريق الأمم المتحدة القطري ضمن إطار زمني محدد وعلى أساس قائم على المؤشرات بطريقة مسؤولة ومنظمة ومتدرجة (انظر الفقرات 54 و 55 و 69-74).
  - تبسيط ولاية البعثة في الفترة الانتقالية على أساس التهديدات الحالية لسلام وأمن العراق (انظر الفقرتين 76 و 77).
  - خفض وتيرة تقديم إحاطات البعثة إلى مرتين في السنة (انظر الفقرة 84).
- توصيات موجهة إلى حكومة العراق:
  - النظر في ما إذا كان من الممكن للبعثة أن تقدم الدعم للعراق في التصدي للتهديدات والتحديات الحالية وفي كيفية قيامها بذلك (انظر الفقرات 26-44)، مع مراعاة إعادة التركيز المقترحة لأولوياتها (انظر الفقرات 78-80) ومع مراعاة أدوارها الوظيفية الحالية (انظر الفقرات 61-67).

- الدخول في مشـــاورات مع الأمم المتحدة ومجلس الأمن بهدف تحديد المهام المتبقية التي سـتسـلمها البعثة إلى المؤسـسـات الوطنية والمدة الزمنية التي سـتسـتغرقها عملية نقل هذه المهام (انظر الفقرات 79-83).
- إنشـاء آلية مشـتركة مع الأمم المتحدة لكي تتولى الإشـراف على عملية انتقال البعثة وعلى إعادة تشكيل عمل الأمم المتحدة في العراق (انظر الفقرة 94).

• توصيات موجهة إلى الأمين العام:

- تكليف الإدارات المعنية بإجراء اسـتعراضـات للقدرات المدنية وللحالة الأمنية، بهدف اقتراح تخفيضات ملائمة لحضور البعثة (انظر الفقرتين 89 و 91).
- النظر في إنشـاء قدرة مخصـصـة لتوطيد وتشـجيع المبادرات الإقليمية والتعاون الإقليمي (انظر الفقرة 87).

• توصيات موجهة إلى البعثة:

- إعادة تركيز الأولويات بالتشاور مع النظراء العراقيين (انظر الفقرات 78-83).
- الشروع في إجراء مشاورات مع حكومة العراق وفريق الأمم المتحدة القطري بشأن نقل المهام المتبقية للبعثة، من أجل إعطاء إشارة تدل على إحراز تقدم (انظر الفقرتين 79 و 82).
- تبسيط الهيكل التنظيمي للبعثة (انظر الفقرة 92).

101 - وأود أن أشكر حكومة العراق وحكومة إقليم كردستان والزعماء السياسيين والمجتمع المدني والبعثة على كرم الضـيافة والدعم الذي قدموه خلال زيارة فريق الاسـتعراض الاسـتراتيجي المسـتقل إلى العراق. وأود أيضـا أن أشـكرهم جميعا، وكذلك إدارة الشـؤون السـياسـية وبناء السـلام، وكيانات الأمم المتحدة الأخرى وموظفيها، وأعضـاء مجلس الأمن والخبراء المواضـيعيين، على ما تحلوا به من رحابة صـدر لدى إطلاعي على آرائهم ومعارفهم بكل صراحة.