

التقرير الخاص للأمين العام عن استعراض العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور

أولا - مقدمة

١ - بعد مرور ست سنوات منذ الانتقال من عملية الاتحاد الأفريقي في السودان إلى العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، لم يتم التوصل بعد إلى تسوية سياسية شاملة لأزمة دارفور. فالقتال مستمر ولا تزال الاحتياجات إلى الحماية والمساعدة الإنسانية كبيرة وسط السكان المدنيين. وتكاثفت النزاعات فيما بين القبائل، خاصة على الموارد، منذ آب/أغسطس ٢٠١٢، الأمر الذي زاد من استفحال الوضع. وفي الوقت نفسه، يظل مجال العمل الإنساني يواجه تحديات بل أن العملية المختلطة نفسها خضعت لأعمال عدائية على نحو متصاعد. ففي عام ٢٠١٣، تعرضت العملية المختلطة إلى ١٩ هجوماً، مما أسفر عن ١٦ قتيلاً و ٢٧ جريحاً وقدرًا كبيراً من الخسائر من المركبات والأسلحة والذخائر. وفي ذلك السياق، طلب مجلس الأمن، في قراره ٢١١٣ (٢٠١٣)، إجراء استعراض تفصيلي وتطوعي لمدى التقدم الذي أحرزته البعثة صوب إنجاز ولايتها، بصفة خاصة في ضوء التغيرات والتطورات الرئيسية التي طرأت على الحالة في دارفور منذ إنشاء العملية المختلطة.

٢ - وتولى فريق تقييم مشترك، تألف من ممثلين لمفوضية الاتحاد الأفريقي، وإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني التابعتين للأمانة العامة، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأغذية العالمي، والعملية المختلطة، إجراء الاستعراض، في تشاور وثيق مع فريق الأمم المتحدة القطري في السودان. وأجري الاستعراض على ثلاث مراحل، تعلقت الأولى بإجراء تحليل مستكمل لأسباب النزاع في دارفور وعوامل تأجيجه والآثار الناجمة عنه. وفي المرحلة الثانية، جرى تقييم قدرات البعثة



واستراتيجياتها الحالية، مع مراعاة بيئة العمل. وفي المرحلة الثالثة، استعرض فريق التقييم الأولويات الاستراتيجية للعملية المختلطة ووضع توصيات لمعالجة التحديات الرئيسية الماثلة أمام تنفيذ الولاية.

ثانياً - تحليل النزاع

٣ - يظل النزاع في دارفور يدور في إطار أسباب جذرية سابقة له تشمل فقدان سبل كسب العيش أو بث الاضطراب الشديد فيها، وضعف الآليات التقليدية لتسوية المنازعات، وحالة الإفلات من العقاب وضعف سيادة القانون، وضعف الإدارات الحكومية أو غيابها في المناطق الريفية، وانتشار الأسلحة والمليشيات المسلحة، وانعدام الثقة بين المجتمعات المحلية وفيما بينها، والتلاعب بالخلافات الاجتماعية، ودورات العنف الانتقامي. وتفاقت هذه العوامل أكثر نتيجة للتغيرات الديمغرافية والمناخية طويل الأجل، بما في ذلك التحول الحضري والجفاف. إضافة إلى ذلك، تؤدي عناصر جديدة، يجري تفصيلها أدناه، إلى التأثير في ديناميات النزاع في دارفور، مما أسفر عن تدهور كبير في الحالة الأمنية خلال عام ٢٠١٣.

ديناميات المركز والأطراف

٤ - تظل المظالم المتصلة بتهميش دارفور سياسياً واقتصادياً من قبل الخرطوم تزيد من اشتعال التمرد المسلح. وتمثل حركات العدل والمساواة - جناح جبريل إبراهيم وجيش تحرير السودان - جناح عبد الواحد وجيش تحرير السودان - جناح ميثي ميناوي الخصوم الرئيسيين للحكومة في هذا الصدد. واتخذ طابع الصراع بعداً جديداً عقب انفصال جنوب السودان في تموز/يوليه ٢٠١١، حينما أدت مظالم مشابهة إلى اندلاع تمردين في ولايتي جنوب كردفان والنيل الأزرق بقيادة الجيش الشعبي لتحرير السودان - قطاع الشمال. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، توحدت الحركات المتمردة الأربع جميعاً لتشكيل الجبهة الثورية السودانية. وللمرة الأولى منذ انتهاء القتال بين حكومة السودان والجيش الشعبي لتحرير السودان، في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، أذن ذلك توحد حركات مسلحة متعددة توجد على "أطراف" السودان بالهدف المعلن المتمثل في الحصول على نصيب أكثر عدلاً من السلطة والثروة.

٥ - ورغم مواصلة الحكومة والحركات المسلحة القيام باشتباكات متفرقة داخل دارفور، أدى تشكيل الجبهة الثورية السودانية إلى نقل تركيز عمليات المعارضة المسلحة إلى مناطق خارج دارفور. والآن تضر الصدامات المسلحة خارج دارفور بالاستقرار داخل دارفور

(والعكس صحيح)، حيث أن الغارات تشنها حركات داخل دارفور للحصول على إمدادات للعمليات التي تتم في جبهات أخرى.

٦ - كما أدى إنشاء الجبهة الثورية إلى قيام حركات دارفور المسلحة باعتماد جدول أعمال سياسي وطني. ويرد جدول الأعمال ذلك في "ميثاق الفجر الجديد"، وهو منهج عمل سياسي اعتمده الجبهة الثورية في كانون الثاني/يناير ٢٠١٣. وفي جملة أمور، يدعو الميثاق إلى اتخاذ نهج شامل (أي على الصعيد الوطني) إزاء تسوية النزاعات المتعددة القائمة داخل السودان، عوضاً عن نهج مجزأ (أي إقليمي)، على أساس أن الأسباب الجذرية لكل نزاع تنبع من مجموعة من القضايا المشتركة. ومنذ الدخول في ذلك التحالف، أخذت حركات دارفور المسلحة تطرح ذلك الموقف بوصفه شرطاً مسبقاً للمفاوضات مع الحكومة. وفي الجانب المقابل، يتمثل موقف الحكومة في أن نزاع ولايتي جنوب كردفان والنيل الأزرق، اللذين تصفهما بأنهما ينبعان من قضايا لم تحل ذات صلة بتنفيذ اتفاق السلام الشامل لعام ٢٠٠٥، يجب التعامل معهما على نحو منفصل من المفاوضات بشأن دارفور. علاوة على ذلك، تصر الحكومة على أن المفاوضات المتعلقة بدارفور يجب أن تقوم على وثيقة الدوحة لإحلال السلام في دارفور التي تتعلق تحديداً بدارفور. ويشير الطرفان إلى هذا الاختلاف في الآراء بصفته العقبة الرئيسية أمام الدخول في مفاوضات بشأن تسوية سياسية. وإعلان الرئيس البشير في ٢٧ كانون الثاني/يناير ٢٠١٤ بأنه يعتزم إجراء حوار وطني يتيح فرصة في ذلك الصدد، وينبغي استقصاء طرائق ذلك الحوار سعياً إلى معالجة المظالم المشروعة لأهل دارفور.

اشتداد حدة النزاعات بين القبائل

٧ - فيما يتصل بالديناميات الجديدة للنزاع، أدى تدهور ملحوظ شهده اقتصاد السودان عقب انفصال جنوب السودان في تموز/يوليه ٢٠١١ إلى تقويض الأمن بشكل خطير في دارفور. ولقد فقد السودان ثلاثة أرباع إنتاجه النفطي نتيجة للانفصال، وهو ما يصفه صندوق النقد الدولي بأنه يمثل نصف إيراداته المالية السابقة وثلث عائداته من الصادرات. وعقب ذلك تفاقم الوضع أكثر نتيجة لتوقف إنتاج النفط ونقله من جنوب السودان طوال ١٤ شهراً. وأضيفت إلى تلك الخسائر تحديات اقتصادية خطيرة أخرى، بما يشمل الديون الخارجية التي لا يمكن تحمل أعبائها، والعجز في الميزانية السنوية، والعقوبات الاقتصادية القائمة على الصعيد الثنائي. إضافة إلى ذلك، تعرض النمو والاستقرار الاقتصادي إلى التعويق نتيجة لارتفاع النفقات العسكرية والاضطرابات في جمع الإيرادات في المناطق المتضررة من النزاعات.

٨ - وتبدت الآثار في دارفور في ارتفاع أسعار الوقود والسلع الأساسية، وارتفاع النشاط الإجرامي واشتداد التنافس بين المجتمعات المحلية على الموارد الطبيعية، خاصة الأراضي الزراعية والمعادن. وفي الوقت نفسه، يرد ما يفيد بأن الأزمة الاقتصادية قد حدت من قدرة الحكومة على تمويل المليشيات القبلية البدوية في معظمها التي تستقي منها وحداتها شبه العسكرية التي تساعد في عملياتها العسكرية. ونتيجة للآثار المترتبة على مدفوعات المرتبات قامت عناصر من تلك الوحدات (قوات الدفاع الشعبي، وشرطة الاحتياطي المركزي، وحرس الحدود) بالبحث عن مصادر بديلة للدخل. ويعتبر أن تلك الحالة قد سارعت بمشاركة تلك العناصر، دعماً لمنتسبيها من القبائل، في الصدامات القبلية العنيفة التي جرت حول الموارد الطبيعية، ولا سيما مناجم الذهب البدائية في شمال دارفور، وحقل نفط استكشافي في شرق دارفور، وأراضي في وسط وجنوب دارفور.

٩ - وفي حين أن الصدامات القائمة على الموارد بين المجتمعات المحلي، المدعومة من المليشيات القبلية، ظلت تحدث في دارفور قبل بدء التمرد في عام ٢٠٠٣ بفترة طويلة، فإن ذلك البعد من الأزمة قد اشتدت حدته منذ بدء التدهور الاقتصادي في منتصف عام ٢٠١٢، لدرجة أنه تجاوز في حجمه الصدامات العسكرية التي كانت تشكل السبب الرئيسي للعنف ضد المدنيين ونزوح السكان. وبدأ التصعيد في كانون الثاني/يناير ٢٠١٣، عندما أدى نزاع بشأن السيطرة على منجم بدائي للتنقيب عن الذهب في جبل عامر، بشمال دارفور، إلى نشوب قتال عنيف، مدعوم من عناصر شبه عسكرية، بين جماعات من قبيلتي الرزيقات الشمالية والبيي حسين. وأدت الصدامات إلى نزوح نحو ١٠٠ ٠٠٠ مدني، وهو ما شكل زيادة كبيرة في الاحتياجات إلى المساعدة الإنسانية وسبب اضطرابات رئيسية في أنشطة كسب العيش. وعقب ذلك وقعت صدامات قبلية حول الموارد كبرى ست مرات في عام ٢٠١٣، وهو ما أدى، إلى جانب الاشتباكات المتفرقة بين الحكومة وقوات الحركات المسلحة، إلى نزوح عدد إضافي من المدنيين بلغ ٤٠٠ ٠٠٠ شخص.

الآثار المترتبة على السكان المدنيين

١٠ - يظل القتال في دارفور يخلف آثاراً ضارة للغاية بالمدنيين. وبعد ١١ سنة من القتال بين الحكومة وقوات الحركات المسلحة، إلى جانب الاتجاهات الأخيرة نحو تزايد النشاط الإجرامي والاقتتال بين القبائل، تظل دارفور تشكل واحدة من أكبر الأزمات الإنسانية في العالم. وفي عام ٢٠١٣، تدهورت الحالة الإنسانية بقدر كبير في مجالات عديدة حيث اضطر أشخاص يقدر عددهم بـ ٤٠٠ ٠٠٠ شخص إلى الفرار من نوبات تجدد القتال. وازداد العدد الإجمالي للنازحين ليبلغ نحو مليوني شخص. وتظل حالات النزوح التي طال

أمدتها وانعدام الأمن الغذائي والافتقار إلى الخدمات الأساسية تفاقم من حالات الضعف المزمن في جميع ولايات دارفور الخمس. وعموماً، تستهدف المساعدة الإنسانية الآن تقديم المساعدة إلى ٣,٥ ملايين شخص. وتمثل ظواهر الحرمان والزوح ومحدودية فرص الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية أعراضاً للتزاع وأسباباً له في آن واحد. فقد دمر العنف الذي طال أمدّه أسباب رزق جميع سكان دارفور تقريباً أو أضربها بشكل خطير. وقد تضرر قطاع كبير من السكان بشكل كبير نتيجة لدمار المساكن والأسواق ومصادر الغذاء، ونزوح المجتمعات الريفية إلى السياقات الحضرية، وتضعف البنية التحتية للنقل من أجل التجارة. وتسببت الصدمات وحالات نزوح السكان التي تعقبها في اضطراب شديد لمسارات تنقل المواشي وأنماط الإنتاج الرعوية.

١١ - ولاحظت تقييمات الحماية التي أُجريت في المناطق المتضررة من التزاع خلال عام ٢٠١٣ شواغل خطيرة تتعلق بالإصابات وسط المدنيين، والعنف الجنسي والجنساني، وتفرق شمل الأسر، وتجنيد الأطفال في الجماعات المسلحة، وممارسة العنف ضد الأطفال، واستهداف المدنيين في مخيمات العبور أو المستوطنات المؤقتة. علاوة على ذلك، تحدث أعمال الاعتداء والعنف الجنسي والجنساني والنهب في جو عام يتسم بالإفلات من العقاب.

ثالثاً - تحليل قدرات العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور

١٢ - استناداً إلى تحليل حديث للتزاع، قيم فريق الاستعراض القدرات القائمة للبعثة ومدى تأثيرها، مع مراعاة بيئة العمل وتحدياته المتطورة.

حماية المدنيين وكفالة وصول المساعدات الإنسانية بدون عوائق

١٣ - تساهم العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور في حماية المدنيين بوسائل تشمل، في جملة أمور، مختلف أنواع الدوريات، توفير الأمن في المراكز الثابتة وتطوير الحفارة المجتمعية، خاصة في مخيمات النازحين. وتتولى البعثة تيسير الإجلاء الطبي للمدنيين الجرحى من المناطق غير الآمنة، وتوفير الأمن لأنشطة الوساطة في المجتمعات المحلية، وتسهم في أمن المناطق من خلال دوريات بناء الثقة. وتشمل المساهمات الإضافية توفير الدعم في مجال منع العنف الجنسي والجنساني والاستجابة في حالات وقوعه، وحماية حقوق الإنسان، وحماية الأطفال، ومعالجة الأخطار التي تمثلها مخلفات الحرب المتفجرة. وتتولى البعثة تيسير إيصال المساعدات الإنسانية التي تقدمها وكالات العمل الإنساني بجراسة القوافل وتقديم الدعم اللوجستي، وتسهم بذلك في أمن المناطق وكفالة سلامة وأمن أفراد العمل الإنساني وممتلكاتهم.

١٤ - ومع أن العملية المختلطة تحدث قدرا من التأثير في تلك المجالات، فإن فعاليتها مقيدة بشدة بالقيود المفروضة على الوصول إلى وجهاتها والقيود على التنقل وأوجه النقص في القدرات العملية لعدد من الوحدات العسكرية ووحدات الشرطة. وتشمل الأمثلة على التأثير الإيجابي للبعثة الإنشاء السريع في عام ٢٠١٣ لقاعدة عمليات مؤقتة في السريف، بشمال دارفور، أدت إلى تعزيز الحماية ومكنت أطراف العمل الإنساني الفاعلة من توصيل المعونة إلى نحو ٦٠.٠٠٠ مدني نزحوا نتيجة لقتال عنيف بين القبائل. وفيما يتعلق بتيسير المساعدة الإنسانية، فقد دعت وكالات مكتب الأمم المتحدة القطري إلى اعتماد قوات العملية المختلطة موقفا أكثر صلابة عند مواجهتها قيودا على التنقل إلى المناطق المتضررة من الأزمات. ولاحظ الاستعراض أيضا، مؤيدا ذلك التحليل، وجود حاجة إلى تحسين التخطيط وتحديد الأولويات والتنسيق بين مكونات البعثة من جهة وبين البعثة وأطراف العمل الإنساني من جهة أخرى.

دعم العملية السياسية

١٥ - تسترشد البعثة في عملها من أجل زيادة شمول العملية السياسية بإطار الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة لتيسير عملية سلام دارفور لعام ٢٠١٢ (انظر الوثيقة S/2012/166). ويقوم ذلك الإطار، الذي صدق عليه مجلس السلام والأمن للاتحاد الأفريقي، على ثلاث ركائز ينبغي السعي إلى إرسائها في وقت واحد، وهي: (١) دعم الأطراف الموقعة فيما يتعلق بتنفيذ وثيقة الدوحة لإحلال السلام في دارفور؛ (٢) الاشتراك مع الحكومة والحركات المسلحة في دارفور من أجل التشجيع على عقد المفاوضات؛ (٣) دعم إجراء الحوار والمشاورات على الصعيد الداخلي في دارفور. وقد أعيقت قدرة البعثة على تيسير إحراز تقدم في المجال الأول نتيجة لتأخر الأطراف الموقعة على اتفاق الدوحة لإحلال السلام في دارفور في تنفيذ الاتفاق (وهي حكومة السودان، وحركة التحرير والعدالة، وحركة العدل والمساواة - جناح بشر) وعدم وجود تسوية سياسية شاملة بين الحكومة والحركات غير الموقعة. وفي حين أن تنفيذ جوانب اقتسام السلطة في الاتفاق قد أدى إلى استيعاب أفراد من حركة التحرير والعدالة وحركة العدل والمساواة - جناح بشر في مختلف مستويات الحكومة، خاصة في السلطة الانتقالية في دارفور، فإن مدى تمكنهم من الحكم بفعالية وعلى نحو شامل قد أعيق نتيجة للافتقار إلى القدرات والموارد والنفوذ السياسي.

١٦ - وفيما يتعلق بالتوصل إلى تسوية شاملة للتراع، لا يزال هناك تباين في الآراء بين الأطراف بشأن ما إذا كان ينبغي أن تتم المحادثات في نطاق وطني أم إقليمي. وبالإضافة إلى ذلك، ما زال الافتقار إلى ممارسة ضغط موحد من المجتمع الدولي على الأطراف يعوق

الجهود التي يبذلها الممثل الخاص المشترك للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة لدارفور وكبير الوسطاء المشترك، محمد بن شمس، بغية تعزيز المفاوضات بين الحكومة والحركات المسلحة. وفي ذلك الصدد، كنف كبير الوسطاء المشترك اتصالاته مع الأطراف الفاعلة الإقليمية الرئيسية لالتماس الحصول على دعمها للمحادثات. وعلاوة على ذلك، يتولى الوسيط المشترك التنسيق مع الفريق الرفيع المستوى للاتحاد الأفريقي المعني بالتنفيذ والمبعوث الخاص للأمين العام إلى السودان وجنوب السودان من أجل مواصلة الجهود الرامية إلى معالجة النزاعات في دارفور وجنوب كردفان والنيل الأزرق.

١٧ - ويمكن أن يسهم الحوار والمشاورات على الصعيد الداخلي في دارفور المنصوص عليهما في وثيقة الدوحة لإحلال السلام في دارفور، إذا كانا مأمونين وموثوقا بهما وشاملين للجميع، إسهاما هاما في زيادة المشاركة في عملية السلام على الصعيد المحلي. ومن المقرر أن تبدأ هذه المبادرة، التي كلفت العملية المختلطة بدعمها، في النصف الأول من عام ٢٠١٤. ويمكن أن تتيح الانتخابات المقرر إجراؤها على الصعيدين الوطني والمحلي وعلى صعيد الولايات بحلول عام ٢٠١٥ فرصة أخرى لزيادة شمول المشاركة في الحكومة تمثيل الأطراف بها، شريطة أن تكون تلك الانتخابات حرة ونزيهة. ومن شأن عملية استعراض الدستور، على نحو ما اقترحه الحكومة، أن توفر وسيلة أخرى لمعالجة عوامل النزاعات المتصلة بالتهميش والاستبعاد السياسيين، إذا كانت تنسم بالشمولية للجميع والشفافية والمصداقية.

تيسير الإنعاش وتقديم الدعم لتسوية النزاعات على الصعيد المحلي

١٨ - فيما يتعلق بالنزاعات بين القبائل، يعتبر ضعف آليات تسوية النزاعات على الصعيد المحلي عنصرا مساهما رئيسيا آخر في تكثيف القتال. وفي هذا الصدد، كثفت العملية المختلطة تقديم الدعم للوساطة المحلية بين القبائل. وقد تم ذلك بسبل منها نقل مسؤولين وزعماء قبائل من ذوي النفوذ إلى "البؤر الساخنة" لعقد اجتماعات للصلح، وبناء قدرات السلطات المحلية والوسطاء التقليديين لحل النزاعات وتعزيز الحوار بين أطراف النزاع. وقد أسهمت تلك المساعدة إسهاما كبيرا في إجراء حوار سلمي أدى في جميع الحالات تقريبا إلى إبرام اتفاقات محلية لوقف الأعمال العدائية. ففي عام ٢٠١٣ وحده، أبرمت مختلف أطراف النزاع ما مجموعه ١٥ اتفاقا محليا لوقف الأعمال العدائية. وعلى الرغم من أن العديد من الاتفاقات انهارت فيما بعد بسبب عدم اهتمام الأطراف بالتصدي للأسباب الجذرية المتصلة بالموارد، فإن الاتفاقات أتاحت مع ذلك فترات هدوء توقف خلالها القتال وتسنى حينئذ تقديم المساعدة إلى المدنيين وتكثيف مساعي الوسطاء المحليين. وخلص الاستعراض إلى أن مشاركة

البعثة في هذا المجال ذي الأولوية تحدث أثرا طويلا وإيجابيا وإن كان محدودا نظرا لعدم التوصل إلى تسوية سياسية شاملة.

١٩ - ويشكل عدم الإنصاف في إدارة الحصول على الموارد الطبيعية سببا رئيسيا آخر للقتال بين القبائل. وفي هذا الصدد، توفر استراتيجية تنمية دارفور، التي وضعتها السلطة الإقليمية لدارفور والشركاء الدوليون في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، إطارا للتصدي للعوامل المتصلة بالموارد والمولدة للتزاع، وكذلك لتلبية الاحتياجات الأوسع نطاقا المتعلقة بالإنعاش والتنمية والقضاء على الفقر. بيد أن تحويل الأموال من الحكومة الاتحادية إلى السلطة الإقليمية لدارفور حتى يتسنى تنفيذ الاستراتيجية ما زال متأخرا عن الجدول الزمني للتنفيذ المنصوص عليه في وثيقة الدوحة (تم نقل ما مجموعه ١٦٥ مليون دولار من أصل مبلغ مستحق حاليا قدره ٥٠٠ مليون دولار). وبالإضافة إلى ذلك، فإن الجهات المانحة لم تف حتى الآن بمساهماتها في المبلغ المحدد بليون دولار الذي تم التعهد به في مؤتمر عقد في الدوحة في نيسان/أبريل ٢٠١٣. وحتى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، كانت السلطة الإقليمية لدارفور قد شرعت، في حدود الوسائل المحدودة المتاحة لها، في تشييد ٣١٥ مشروعا إنمائيا في مجالات الصحة والتعليم والمياه (ممولة من مبلغ الـ ١٦٥ مليون دولار الذي تم استلامه حتى الآن). وتشمل الأنشطة الإنمائية الأخرى أشغال التشييد الجارية "لقرى نموذجية" تمولها قطر في جميع أنحاء دارفور لتشجيع السكان على العودة. وعلى الرغم من هذه الجهود، لا تزال احتياجات دارفور المتعلقة بتحقيق الإنعاش وإعادة البناء ضخمة. فبدون تخصيص المزيد من الموارد وتوافر الإرادة السياسية لدى الأطراف الموقعة، فضلا عن الجهات المانحة، سيظل إحراز تقدم في هذا المجال يمثل تحديا للسلطة الإقليمية لدارفور وفريق الأمم المتحدة القطري.

تعزيز سيادة القانون وحقوق الإنسان وتحديد الأسلحة

٢٠ - تظل المظالم ذات الصلة بضعف سيادة القانون وانتهاكات حقوق الإنسان وانتشار الأسلحة والجماعات المسلحة من العوامل الرئيسية المؤدية إلى نشوب التزاعات وزعزعة الاستقرار في دارفور. وتعمل البعثة على تعزيز سيادة القانون وتيسير إمكانية الوصول إلى العدالة عن طريق إعادة تأهيل مرافق المحاكم ونقل القضاة إلى المناطق الريفية لعقد جلسات استماع في "المحاكم المتنقلة" وتدريب الزعماء التقليديين في المجتمعات المحلية. وبالإضافة إلى ذلك، تتعاون العملية المختلطة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتقديم المساعدة القانونية للمحتجزين رهن المحاكمة. بيد أن الإبقاء على قوانين الطوارئ والأمن الوطني التي تسمح للسلطات باعتقال المواطنين واحتجازهم لفترات طويلة دون توجيههم

إليهم يجد بشدة من تطوير القطاع القضائي حتى مع ما تم تقديمه من دعم في إطار وثيقة الدوحة للسلام في دارفور.

٢١ - وتضطلع البعثة، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بتعزيز نظام السجون وتحسين الظروف السائدة في السجون التي تديرها وزارة الداخلية. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، أطلقت الحكومة خطة استراتيجية مدتها خمس سنوات بغرض مواصلة تطوير السجون وقدرات موظفي الإصلاحات، بدعم من العملية المختلطة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. بيد أنه لم يتسن للعملية المختلطة زيارة المرافق التي يديرها جهاز الأمن والمخابرات الوطني أو القوات المسلحة السودانية. ولئن أحرز تقدم كبير في تحسين رفاه السجناء في الأماكن التي تمكنت العملية المختلطة من الوصول إليها، فإن من الضروري إحراز تقدم بالقدر نفسه في إصلاح النظام القضائي لكفالة توثيق ارتباط هذه الجهود بأهداف البعثة بشكل عام والمتصلة بتسوية النزاعات وتحقيق الاستقرار.

٢٢ - وتسعى العملية المختلطة إلى معالجة المظالم المتعلقة بالمساءلة الجنائية بوسائل منها تدريب الشرطة الحكومية وبناء قدراتها، وتعزيز الحفارة المجتمعية، ولا سيما في مخيمات النازحين، ومختلف أنواع دوريات الشرطة. ويحد من عمل عنصر الشرطة في هذا المجال عدم وجود عدد كاف من أفراد الشرطة ذوي المهارات المتخصصة اللازمة لتلبية الاحتياجات الخاصة ببناء قدرات الشرطة الحكومية، بما يشمل مجالات تحليل مسرح الجريمة، وعلم الأدلة الجنائية، والاتجار بالبشر، وتكنولوجيا المعلومات، والجريمة العابرة للحدود الوطنية. وقد أقامت البعثة علاقات عمل أقوى مع وزارة الداخلية، بسبل منها التوقيع على مذكرة تفاهم بشأن التعاون وبناء القدرات في آب/أغسطس ٢٠١٣. وعلاوة على ذلك، أنشئ فريق عامل مشترك بين العملية المختلطة وفريق الأمم المتحدة القطري في الآونة الأخيرة من أجل تعزيز التعاون. وعموما، تبين من الاستعراض أن تحليل أثر العمل الذي تضطلع به البعثة في هذا المجال يحتاج إلى تعزيز.

٢٣ - وتشمل الجهود التي تبذلها البعثة للمساعدة على معالجة المظالم الناشئة عن الانتهاكات والتجاوزات في مجال حقوق الإنسان أنشطة الرصد والإبلاغ والدعوة لتحقيق قدر أكبر من الاحترام لحقوق الإنسان. فعدم كفاية التعاون من جانب الحكومة، ولا سيما فيما يتصل بإمكانية الوصول، يعوق بشدة قدرة البعثة على القيام بهذه المهام، وبخاصة التحقق والإبلاغ في الوقت المناسب عن الانتهاكات والتجاوزات المزعومة ارتكابها، والدعوة إلى اتخاذ إجراءات تصحيحية، والمساهمة في إنشاء نظام للإنذار المبكر. ومع ذلك، لئن كان يصعب قياس عمل البعثة كميا فإن له بعض الأثر على إذكاء الوعي وتعزيز احترام حقوق الإنسان

بسبب منها عقد حلقات عمل لمنظمات المجتمع المدني، التي تواجه بدورها عراقيل كبرى. وبالإضافة إلى ذلك، أبدت السلطات في الآونة الأخيرة اهتماما متزايدا بالحصول على دعم من العملية المختلطة في مجال بناء القدرات، بما في ذلك تلقي مساعدة للمشاركة في دورات دراسية وتدريبية في مجال القانون الدولي لحقوق الإنسان.

٢٤ - وتدعم البعثة تحديد الأسلحة عن طريق إسداء المشورة التقنية إلى السلطات والحركات المسلحة، بما في ذلك الجهات الضالعة في عملية الوساطة، والتخطيط في مجال نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، والترتيبات الأمنية. وتقدم البعثة أيضا المشورة التقنية بشأن تدابير تحديد الأسلحة على الصعيد الإقليمي إلى حكومة السودان، بما في ذلك ما يتعلق بأحكام وثيقة الدوحة لإحلال السلام في دارفور فيما يتعلق بمجال نزع سلاح وتسريح وإعادة إدماج مقاتلي حركة التحرير والعدالة وحركة العدل والمساواة - فصائل بشرية. وفي الوقت نفسه، تدعم العملية المختلطة، في محاولة لتوفير فرص بديلة للشباب المعرضين لخطر الانضمام إلى الجماعات المسلحة والعصابات، تنفيذ برامج مجتمعية كثيفة العمالة لتزويد الشباب بالمهارات المهنية. وقد شارك ما مجموعه ٥٠٠٠ شاب في المبادرة منذ إنشائها في تموز/يوليه ٢٠١١. وتبين الدراسات الاستقصائية التي أجرتها البعثة في نهاية الدورة التدريبية زيادة ملحوظة في فرص توظيف الشباب وانخفاض في الميل إلى الانضمام إلى الجماعات المسلحة أو العصابات.

رابعا - التحديات الرئيسية التي تواجه فعالية العمليات

٢٥ - في ضوء البيئة السياسية والأمنية في دارفور، حدد الاستعراض ثلاثة تحديات رئيسية تواجه العملية المختلطة في الاضطلاع بولايتها على نحو فعال، هي: (١) التعاون والشراكة مع الحكومة في تنفيذ الولاية، (٢) وجود أوجه نقص كبيرة في قدرات عدد من الوحدات العسكرية ووحدات الشرطة، (٣) ضرورة تحسين التنسيق والتكامل بين الهياكل داخل البعثة وبين البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري.

تعاون الحكومة المضيفة

٢٦ - رغم أن تعاون الحكومة المضيفة مع العملية المختلطة تحسن فيما يتعلق بإصدار التأشيرات، فإن القيود المفروضة على الوصول إلى المواقع والتأخير في إصدار تراخيص التخليص الجمركي للمعدات المملوكة للوحدات ما زالت متواصلة وتقوض إلى حد كبير فعالية البعثة. وللقيدود المفروضة على الوصول إلى المواقع أبعاد ثلاثة، هي: (١) رفض دخول المناطق التي تعاني من أزمات عندما تحتاج إلى ذلك البعثة والجهات الإنسانية الفاعلة؛

(٢) وقف الدوريات في نقاط التفتيش؛ (٣) حالات رفض تسليم تصاريح السفر لفريق الأمم المتحدة القطري أو تأخيرها.

٢٧ - ففيما يتعلق بدخول المناطق التي تشهد أزمات، فإن السلطات عادة ما تحد من الدخول في المراحل المبكرة من الأزمة. وكثيرا ما تقل القيود بعد ثلاثة إلى خمسة أسابيع. ولئن كانت نسبة القيود المفروضة على تحركات العملية المختلطة إلى العدد الإجمالي للدوريات التي سيرت هي نسبة ضئيلة، فإن أثرها كبير لأنها كثيرا ما تحدث حيثما تكون الاحتياجات ماسة للحماية والمساعدة الإنسانية. وفيما يتعلق بوقف الدوريات في نقاط التفتيش، تم الإقرار بأن المسؤولية تقع على عاتق أفراد البعثة في بعض الأحيان الذين يسارعون بالتراجع بدلا من الإصرار على التقدم بثبات.

٢٨ - وتواجه الجهات الفاعلة الإنسانية قيودا خاصة تتسبب في إعاقة عمليات إيصال المساعدات وتأخيرها. وتتخذ هذه القيود شكل المنع من الدخول، والتأخر في إصدار تصاريح العمل للموظفين، وإلغاء البعثات الميدانية، وبخاصة في سياق ما يستجد من حالات الطوارئ. وكثيرا ما يختلف التعامل بشأن الدخول اختلافا كبيرا حسب الموقع الجغرافي، والمنظمة المقدمة للمساعدة، والقطاع، والحالة الأمنية السائدة. ولا يمكن الدخول عموما إلى المناطق التي تشهد قتالا جاريا، بما في ذلك منطقة شرق جبل مرة التي انقطعت عنها المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة منذ أوائل عام ٢٠١٠ لما يقدر بنحو ١٠٠ ٠٠٠ شخص. فالقيود تؤثر في قدرة الجهات الفاعلة الإنسانية على تقييم الاحتياجات، وتنفيذ المشاريع، ورصد الأثر، والتشاور مع المتضررين. وتزداد الآثار تعقيدا بسبب النقص في توفير التمويل للجهات الفاعلة الإنسانية (تلقي النداء الموحد من أجل السودان لعام ٢٠١٣ أقل من ٦٠ في المائة من التمويل اللازم) مما يحد من وجود المنظمات الإنسانية في دارفور، على الرغم من تدهور الحالة الإنسانية. ورغم هذه التحديات، أوصلت الأمم المتحدة وشركاؤها المساعدة الإنسانية إلى ما لا يقل عن ثلاثة ملايين شخص في عام ٢٠١٣.

٢٩ - وعرقل القوة التأخير في إصدار السلطات لتراخيص التخليص الجمركي للمعدات المملوكة للوحدات بإعاقة نشر الوحدات وإحداث ثغرات في تشكيلة القوة. وفي وقت كتابة هذا التقرير، لم يكن قد تم البت في التراخيص لوحدة من وحدات مشاة الاحتياط ووحدة طائرات هليكوبتر عسكرية للخدمات منذ تموز/يوليه وتشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، على التوالي. ومنعت حالات التأخير القوة من استكمال قوامها واكتساب فعاليتها بشكل تام.

٣٠ - وخلال العام الماضي، أدى التعاون بين البعثة وحكومة السودان، بسبل منها تحسين توقيت إصدار التأشيرات، إلى تحسّن في تنفيذ الولاية. ويشير ذلك إلى أن إحراز المزيد من التقدم قد يكون ممكناً، بما في ذلك التقدم فيما يتعلق بإمكانية الوصول إلى المواقع، عن طريق بناء علاقات عمل مع السلطات من مستوى مواقع الأفرقة إلى المستوى الوطني.

قدرات الوحدات العسكرية ووحدات الشرطة

٣١ - حدد الاستعراض أوجه القصور في قدرات العمليات للعنصر العسكري وعنصر الشرطة بوصفه تحدياً آخر من التحديات الرئيسية في تنفيذ الولاية تنفيذاً فعالاً، ولا سيما فيما يتعلق بحماية المدنيين وضمان وصول المساعدات الإنسانية دون عوائق. وتعرقل أوجه القصور هذه بشكل خطير تنقلات القوة وفعاليتها وقدرتها على ردع الهجمات. وتتصل أوجه القصور في المقام الأول بالقيود المفروضة على التنقلات؛ وحالات النقص في المعدات المملوكة للوحدات؛ والتدريب؛ وجاهزية بعض الوحدات العسكرية؛ وضرورة تحسين التخطيط والتنسيق بين عناصر البعثة (الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة والمدنيون)، وفيما بين البعثة والجهات الإنسانية الفاعلة.

٣٢ - وفي تقدير فريق الاستعراض، فإن القوام المأذون به للقوة وقدراتها كافية ولازمة للبيئة التشغيلية. ومع ذلك، فإن القدرات الفعلية للعديد من الوحدات في الميدان تقل كثيراً عن المستوى الذي يفرضه بالاحتياجات التشغيلية. وفي شباط/فبراير، كانت معدلات صلاحية المعدات الرئيسية تقل عن نسبة ٩٠ في المائة في ما مجموعه ٢٠ وحدة من أصل ٢٧ وحدة عسكرية تم إيفادها إلى العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، وبلغت نسبة ٤٤ في المائة أو دون ذلك في خمس وحدات. وتتعلق حالات النقص أساساً بصلاحية ناقلات الجند المدرعة. وفيما يخص قدرات ٥ وحدات من أصل ١٧ وحدة من وحدات الشرطة المشكلة التي تم إيفادها إلى العملية المختلطة، فإنها تقل بكثير عن المستوى الذي يفرضه بالاحتياجات التشغيلية، حيث يبلغ معدل صلاحية إحدى ناقلات الجنود المدرعة ٥٠ في المائة، و ٢٠ في المائة بالنسبة لوحدة أخرى، وصفر في المائة بالنسبة لثلاث وحدات. وتتخذ أربع من هذه الوحدات خطوات لمعالجة أوجه القصور على وجه السرعة. ويجري حالياً إعادة الوحدة المتبقية إلى الوطن وتبديلها.

٣٣ - وبالإضافة إلى ذلك، ما زال يتعين على العديد من الوحدات العسكرية نشر قدرات الاكتفاء الذاتي اللازمة من أجل إنشاء قواعد عمليات مؤقتة بعيداً عن مواقع الأفرقة. ولم تقم وحدات أخرى بنشر الأسلحة المأذون بها من العيار الكبير. وبالإضافة إلى ذلك، ما زال يتعين نشر عدد من الأصول العسكرية المأذون بها، بما في ذلك ثماني طائرات عمودية

عسكرية للخدمات تشتد الحاجة إليها. ولما كان من المتوقع نشر ثلاث طائرات عمودية في النصف الأول من عام ٢٠١٤، لم يُعلن بعد عن التعهد بتوفير خمس طائرات. وما زال نشر كتيبة للمشاة ووحدة مشاة احتياطية في انتظار إصدار تراخيص التخليص الجمركي للمعدات المملوكة للوحدات.

٣٤ - وفيما يتعلق بنشر القوة إجمالاً، لوحظ في الاستعراض أن عملية إعادة التشكيل التي أجريت تمثياً مع التوصيات الواردة في استعراض الأفراد النظاميين لعام ٢٠١٢ تظل مناسبة بالنظر إلى مواقع المنازعات وبؤر التوتر المحتملة. وشهدت تلك التعديلات إعادة تشكيل القوة بحيث تتركز وحدات المشاة الآن أساساً على طول محور يمتد من الشمال الغربي إلى الجنوب الشرقي مروراً بمركز دارفور. وبالإضافة إلى ذلك، خُفض عدد الأفراد المنتشرين في مناطق أكثر أمناً مع الإبقاء في نفس الوقت على منطقة انتشار القوة بصفة عامة. ومع ذلك، ولأن ما يقرب من نصف مجموع الحوادث يقع على مسافة تبعد بأكثر من ١٠٠ كيلومتر عن أقرب موقع من مواقع الأفرقة، يتعين على القوة أن تقوم بقدر أكبر من الانتظام والفعالية بإبراز وجودها من خلال زيادة تحركاتها، وأن تتحاور مع السكان المحليين، وتحمي المدنيين، وتيسر إيصال المساعدات الإنسانية على نطاق يتناسب مع الوضع.

٣٥ - وعلاوة على ذلك، يتعين على القوة التحول من موقفها الاعتيادي القائم على رد الفعل إلى موقف وقائي واستباقي. وقد اتخذت القوة بعض الخطوات الإيجابية في هذا الصدد، ولكن ثمة حاجة إلى زيادة الموارد المتاحة في البعثة إلى أقصى حد عن طريق تحسين التنسيق والتآزر بين الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة والموظفين المدنيين. وينبغي أيضاً أن تُربط الدوريات على نحو أوثق بما يقصد بها من أغراض وما يرجى منها من أثر، وأن تحدّد أولوياتها وفقاً لاحتياجات السكان في مجال الحماية، وأن تسترشد بالتخطيط والتنسيق المشتركين بين عناصر البعثة، بالتعاون مع العاملين في مجال المساعدات الإنسانية، على مستوى مواقع الأفرقة.

هياكل التنسيق والتكامل في البعثة

٣٦ - تعرقل فعالية البعثة أيضاً من جراء أوجه القصور في هياكل التنسيق داخل العملية المختلطة والتقييم والتخطيط المتكاملين بين العملية المختلطة وفريق الأمم المتحدة القطري. وفيما يتعلق بالتكامل والتنسيق داخل العملية المختلطة، من شأن البعثة أن تستفيد من رؤية استراتيجية أوضح تستند إلى تحليل متكامل ومستمر للوضع في دارفور؛ ومجموعة من الأولويات؛ ونظام تخطيط استراتيجي وتشغيلي يعبئ كل الموارد حول الأولويات المحددة؛ ونظام قوي للإبلاغ والتحليل على نحو متكامل وفي حينه يتيح لجميع الجهات الفاعلة الأساسية وصانعي القرارات تكوين تصور موحد للتطورات الحاصلة في منطقة العمليات

في الأجلين الطويل والقصير. وبالإضافة إلى ذلك، يتعين على العملية المختلطة تحديد أثر أعمالها على نحو أوضح فيما يتعلق بتنفيذ الولاية المنوطة بها. وثمة حاجة إلى نظام لرصد أثرها وتقييمه على نحو أكثر فعالية، ولا سيما فيما يتعلق بحماية المدنيين وضمان وصول المساعدات الإنسانية دون عوائق. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للبعثة أن تنقل صورة أكثر فعالية عن الإنجازات التي تحققت إلى الجمهور، ومجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، ومجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي، والدول الأعضاء، ومقري الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة. وخلص الاستعراض أيضا إلى وجود حاجة ماسة إلى قيام البعثة، بالتعاون مع فريق الأمم المتحدة القطري، بتحسين آلياتها للإنذار والاستجابة المبكرين، وتحليل التهديدات والمخاطر المشتركة، وتنسيق أنشطة حماية المدنيين بوجه أعم.

٣٧ - وفيما يتعلق بالتعاون بين البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري، هناك عدة آليات للتنسيق أو الاتصال، ومع أن معظمها ييسر المشاورات وقدرًا من تبادل المعلومات، لا تُبذل جهود تذكر لاتخاذ القرارات على نحو مشترك بشأن تخطيط العمليات المشتركة، والاشتراك في تحقيق النتائج، وتقييم الأنشطة ذات الاهتمام المشترك. وخلص الاستعراض إلى أن مختلف عناصر العملية المختلطة وفريق الأمم المتحدة القطري تقوم غالبا بما تراه الأنسب للوفاء بأجزاء الولاية التي تقع ضمن مجالات خيراتهما. وفي حين أن هناك بعض التعاون، فإن مداه يتوقف عموما على الأشخاص المعنيين أكثر منه على نظم فعالة وجيدة الأداء لتخطيط العمليات المشتركة والتنسيق والتقييم. وفي هذا الصدد، هناك حاجة إلى تبسيط آليات التنسيق بين الكيانين وزيادة منحها العملي، بحيث تيسر التخطيط والعمل المشترك فيما يتعلق بتحقيق النتائج والإبلاغ والتقييم بصورة منتظمة، تمشيا مع سياسة الأمم المتحدة بشأن التقييم والتخطيط المتكاملين التي ينبغي اتباعها.

٣٨ - وفيما يتعلق بالشراكة القائمة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي في العملية المختلطة لحفظ السلام، تمثل العملية المختلطة مشروعا غير مسبوق يطرح العديد من التحديات ويتيح العديد من الفرص للمنظمتين. فمن بين التحديات التي تواجه الأمانة العامة للأمم المتحدة ومفوضية الاتحاد الأفريقي ضرورة التنسيق في ما يتعلق بتقديم التوجيه الاستراتيجي المشترك للعملية المختلطة. وخلص الاستعراض إلى أن آلية تنسيق الدعم المشتركة الموجودة في أديس أبابا تؤدي بفعالية مهام التنسيق والدعم والاتصال الهامة. وتؤدي الآلية أيضا دورا هاما في توعية مجلس السلم والأمن والبلدان الأفريقية المساهمة بقوات عسكرية وبأفراد شرطة بالوضع في دارفور وبالعمليات التي تضطلع بها العملية المختلطة، وفي زيادة إشراك تلك الجهات في ذلك.

خامسا - الخيارات الاستراتيجية والتوصيات

الأولويات الاستراتيجية المنقحة

٣٩ - لقد تغيرت البيئة السياسية في السودان وحوله منذ نشر العملية المختلطة. وظهرت ديناميات جديدة للتزاع، ولم تعالج الديناميات القديمة بعد. وفي هذا السياق، يلزم تنقيح الأولويات الاستراتيجية للعملية المختلطة من حيث تنفيذ الولاية لكي تعكس البيئة المتغيرة ولزيادة أثرها في ما يتعلق بتهيئة بيئة أكثر أمانا بالنسبة لسكان دارفور.

٤٠ - وبناء على ذلك، تم تحديد ثلاث أولويات استراتيجية، هي: (١) الوساطة بين الحكومة والحركات المسلحة غير الموقعة استنادا إلى وثيقة الدوحة لإحلال السلام في دارفور، مع أخذ التحول الجاري على الصعيد الوطني في الاعتبار؛ (٢) حماية المدنيين، وتيسير إيصال المساعدة الإنسانية، وسلامة وأمن العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية؛ (٣) دعم الوساطة في النزاعات بين المجتمعات المحلية، بالتعاون مع فريق الأمم المتحدة القطري، بوسائل منها اتخاذ تدابير لمعالجة الأسباب الجذرية للتزاع. ويتعلق تنفيذ وثيقة الدوحة لإحلال السلام في دارفور بالأولويات الثلاث ككل، التي يلزم تحديدها على نحو أوضح على أساس تقييم متكامل للتزاع. ويجب أن تنظم عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بأنشطة البعثة وفقا لهذه الأولويات العامة. وكل أولوية من هذه الأولويات منصوص عليها بالفعل في الولاية التي أذن بها مجلس الأمن في قراره ٢١١٣ (٢٠١٣). وخلص الاستعراض إلى أن هذه الولاية تظل مناسبة لمتطلبات عمليات حفظ السلام في دارفور.

الخيارات المتاحة والتوصيات المقدمة من أجل تحسين فعالية البعثة

٤١ - خلص الاستعراض إلى أن ثمة حاجة ماسة إلى قيام العملية المختلطة بتحسين أدائها على كامل نطاق أعمالها إذا ما أريد التصدي للتحديات الرئيسية التي تواجه تنفيذ الولاية، وإلى أن العملية المختلطة لديها الكثير من الإمكانيات للقيام بذلك. وفي هذا الصدد، يوصي الاستعراض باتخاذ مجموعة من التدابير لتحسين فعالية البعثة في تنفيذ الولاية.

٤٢ - وفي حين يجب أن تنفذ هذه التدابير بسرعة على سبيل الأولوية، ستلزم مهلة لكي توضع موضع التنفيذ ولكي تتحقق التغييرات اللازمة. وبالإضافة إلى ذلك، يلزم إعطاء البعثة مهلة إضافية لكي تتكيف مع ديناميات النزاع الجديدة ولكي تأخذها في الاعتبار، وكذلك لكي تصبح التغييرات الواسعة النطاق التي طرأت في الآونة الأخيرة على قيادة البعثة نافذة تماما. ويوصي الاستعراض باتخاذ فترة سنة واحدة على إثر نظر المجلس في النتائج لتنفيذ التدابير ولرؤية الآثار المترتبة عليها.

٤٣ - وخلال هذه الفترة، ستضعف الجهود المبذولة لمعالجة أوجه قصور وحدات القوات العسكرية ووحدات الشرطة لكي تستوفي هذه الوحدات تماما الشروط المنصوص عليها في مذكرات التفاهم. وتؤدي المساعدة المقدمة من الدول الأعضاء دورا حيويا في هذا الصدد. وسيعمل مقرا الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة على زيادة التحاور مع البلدان المساهمة بقوات عسكرية وبأفراد شرطة ودعمهما المقدم إلى العملية المختلطة لمساعدتها على مواجهة هذا التحدي. ومن شأن التحسينات المدخلة أن تؤدي إلى زيادة قدرة القوة على الحركة وتوسيع منطقة انتشار الدوريات. وسيجري تعزيز التوجيه المقدم للقوات وأفراد الشرطة فيما يتعلق بالتدريب السابق للنشر وإجراءات القوافل، وحرية التنقل، والتمارين على مواجهة الكمائن. وسيجري تعزيز التنسيق بين العنصر العسكري وعنصر الشرطة والعنصر المدني وبين البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري، لا سيما على مستوى مواقع الأفرقة. وسيجري استعراض متطلبات بناء قدرات الشرطة الحكومية، وسيجري نشر أفراد شرطة العملية المختلطة من ذوي المهارات المناسبة، حسب الاقتضاء.

٤٤ - وستدعى حكومة السودان إلى الاستفادة من التحسينات الأخيرة في مجال التعاون مع العملية المختلطة فيما يخص تنفيذ الولاية. وسيطلب الدعم من مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي ومجلس الأمن التابع للأمم المتحدة لدعم الشراكة والتعاون مع البلد المضيف. ومن شأن التقدم المحرز في هذا الصدد أن يؤدي إلى زيادة فعالية ومدى الدعم المقدم من البعثة لبناء قدرات مؤسسات الشرطة والسجون والمؤسسات القضائية، فضلا عن الحماية، بما في ذلك رصد حقوق الإنسان. وفي حالة عدم حدوث أي تحسن، لن تتحقق فائدة تذكر من هذا الدعم، وسيخفف وفقا لذلك. وعندما تُمنع حرية التنقل إلى المناطق التي تشهد أزمات، سترسل البعثة فورا تقريرا شاملا إلى مقري الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة من أجل ضمان المشاركة السياسية في الوقت المناسب على جميع المستويات. وسيقوم أفراد البعثة بالمزيد لبناء علاقات العمل اللازمة لإشراك السلطات على المستوى المحلي لإزالة العقبات المتمثلة في حالات رفض الدخول كلما نشأت.

٤٥ - وستعالج الثغرات التي تشوب البنية الاستراتيجية والتشغيلية المتكاملة للبعثة. ولتحسين التنسيق بين العملية المختلطة وفريق الأمم المتحدة القطري ولتمكينهما من تحقيق أكثر من مجرد مجموع أجزائهما، ستوضع الشروط الكاملة لسياسة الأمم المتحدة بشأن التقييم والتخطيط المتكاملين. ويشمل ذلك ما يلي: (١) صياغة رؤية مشتركة للأمم المتحدة (والاتحاد الأفريقي)، بما يشمل الأولويات ومسؤوليات كل طرف دعما لتوطيد السلام؛ (٢) إنشاء آليات متكاملة للتحليل والتخطيط والتنسيق والرصد واتخاذ القرارات على نحو مشترك؛ (٣) وضع وتنفيذ إطار استراتيجي متكامل ومحدث.

٤٦ - وستقوم قيادة البعثة والمنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية، بمشاركة رؤساء الوكالات والصناديق والبرامج، بتناول واستعراض تخطيط وتنفيذ الأعمال المضطلع بها على المستوى الاستراتيجي. وسيشكل المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية للسودان المصدر الرئيسي لتقديم المشورة الاستراتيجية للممثل الخاص المشترك في جميع المسائل المتصلة بتقديم المساعدة الإنسانية والانتعاش والتنمية في دارفور.

٤٧ - وسيستمر الاسترشاد بإطار عمل الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة لتيسير عملية سلام دارفور لتوجيه جهود البعثة الرامية إلى زيادة شمولية العملية السياسية. وسيواصل كبير الوسطاء المشترك التنسيق مع فريق الاتحاد الأفريقي الرفيع المستوى المعني بالتنفيذ والمبعوث الخاص للأمم المتحدة إلى السودان وجنوب السودان من أجل تنسيق ما يبذلانه من جهود الوساطة، مع أخذ التحول الجاري على الصعيد الوطني في الاعتبار. وستقيم الأمانة العامة للأمم المتحدة بشكل مستقل، وبالتشاور مع حكومة السودان، مدى جدوى وملاءمة الدعم المقدم من الأمم المتحدة للانتخابات الوطنية وعلى صعيد الولايات وعلى الصعيد المحلي.

٤٨ - ستتم مواءمة النتائج والتوصيات الواردة في استعراض الموظفين المدنيين الذي طلبته الجمعية العامة في قرارها ٦٦/٢٦٤ مع الأولويات الاستراتيجية المنقحة والتوصيات الواردة في هذا التقرير. وعلاوة على ذلك، ستوضع رؤية واستراتيجية مشتركتين لتعزيز الاتساق والفعالية في عمل العملية المختلطة وعمل فريق الأمم المتحدة القطري على تقديم الدعم لأنظمة الشرطة، والسجون، والنظام القضائي، وذلك عن طريق ترتيبات مركز التنسيق العالمي لعمليات حفظ السلام وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وستحتفظ العملية المختلطة بقدرتها على تقديم المشورة بالتنسيق مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والسلطات، والحركات المسلحة، وذلك في مجال التخطيط لترع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، وتحديد الأسلحة على الصعيد المجتمعي، والآليات الإقليمية لتحديد الأسلحة. وستحشد قدرات إضافية إذا اقتضت الظروف تقديم الدعم إلى نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج لحركة التحرير والعدالة، أو حركة التحرير والمساواة - جناح بشر، أو الجماعات المسلحة الأخرى. وبالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، عند الاقتضاء، ستواصل البعثة الإشراف على تنفيذ مشاريع المجتمعات المحلية الرامية إلى الحد من العنف لفائدة الشباب المعرضين لخطر الانضمام إلى الجماعات المسلحة أو العصابات.

آلية الرصد

٤٩ - يتطلب تحسين رصد التقدم المحرز في أنشطة البعثة وأثرها وجود نظام فعال لرصد وتقييم مدى فعالية البعثة من حيث تنفيذها لولايتها. وسيتم تعزيز تنسيق أنشطة حماية

المدنيين، وإنشاء آلية للإنذار والاستجابة بشكل مبكر بالتعاون مع فريق الأمم المتحدة القطري. وفي هذا الصدد، ستوضع أولويات الدوريات العسكرية ودوريات الشرطة حسب المناطق التي "يجب" أو "ينبغي" أو "يمكن" تقديم الحماية لها.

٥٠ - وبالإضافة إلى ذلك، نقترح تعديل المعايير الواردة في تقرير المؤرخ ١٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢ (S/2012/771) لكي تعكس الأولويات الاستراتيجية المنقحة للبعثة. وسيوفر ذلك بالتالي إطارا يمكن أن يستخدم على نحو أكثر جدوى لقياس التقدم المحرز وفقا للأولويات الاستراتيجية للسلام في دارفور، ولولاية العملية المختلطة. ويتطلب تحقيق هذه الأولويات التزام جميع الأطراف المعنية، ولا سيما حكومة السودان، والسلطات المحلية، والمتمردون، وقادة المجتمعات المحلية. وبالنسبة للعملية المختلطة والمساهمين فيها، يتطلب إحراز التقدم الاهتمام بالتحديات التنفيذية والإدارية المبينة في هذا التقرير. وينبغي تنظيم تقديم التقارير إلى مجلس الأمن على نحو يتفق مع هذه المعايير المرجعية المنقحة، مع التشديد على أثر أنشطة البعثة في ما يتعلق بكل أولوية من الأولويات الاستراتيجية. ولكن تحقيق هذه النقاط المرجعية لا يرتبط حصرا بالفترة المقترحة البالغة ١٢ شهرا. وأقر بأن ذلك سيتطلب المزيد من الوقت. ولكن التدابير المتخذة لمعالجة التحديات التي تواجه البعثة ستمكّن العملية المختلطة من العمل بفعالية أكبر مع شركائها لإحراز التقدم نحو تنفيذها. ومع تطور الوضع، سيتم تنقيح هذه المعايير المرجعية، حسب الاقتضاء. ويمكن الاطلاع على المعايير المرجعية المقترحة، مصحوبة بمؤشرات التقدم المتعلقة بها، في مرفق هذا التقرير.

السيناريوهات المحتملة

٥١ - بعد مرور عام، سيواجه مجلس الأمن ثلاثة سيناريوهات:

- (أ) الحالة السياسية والأمنية لم تتغير ولم تحسّن البعثة فعاليتها، وسيلزم إجراء تقييم شامل للآفاق المستقبلية مع اتخاذ قرارات صعبة بشأن مستقبل العملية المختلطة؛
- (ب) الحالة السياسية والأمنية لم تتغير ولكن البعثة حسّنت رغم ذلك فعاليتها بشكل ملموس، حيث يتواصل الترشيح ضمن العناصر النظامية والمدنية، وذلك على أساس الفعالية؛
- (ج) تحسّنت الحالة السياسية والأمنية وكذلك قامت البعثة بتحسين فعاليتها، وفي هذه الحالة ينبغي النظر، وفقا لذلك في تعزيز عملية بناء السلام وتقديم الدعم لولاية البعثة المتعلقة بالإنعاش المبكر.

سادسا - الخلاصة

٥٢ - بعد مرور إحدى عشرة سنة على بدء التمرد، لا تزال الحالة في دارفور مثيرة للقلق. ويصف التحليل المستكمل للتراع في هذا التقرير كيف غيّرت الديناميات الجديدة طبيعة التراع الدائر في دارفور، وكيف أثرت تأثيراً كبيراً على السكان. ويشير تقييم القدرات القائمة في البعثة إلى ضرورة تكيف العملية المختلطة مع التغيرات. وفي الوقت نفسه، يبرز التقييم عدداً من التحديات الرئيسية التي تعوق بشكل خطير الفعالية التشغيلية للعملية المختلطة. ومن ثم، أوصيت بتحديد مجموعة من الأولويات الاستراتيجية المنقحة للبعثة وطائفة من التدابير الرامية إلى معالجة تلك التحديات خلال فترة ١٢ شهراً، لكي يتاح تنفيذ التدابير ولكي تظهر آثارها.

٥٣ - وإجمالاً، تقدم التوصيات المحددة في هذا التقرير خطة من أجل مضاعفة الجهد الذي تبذله العملية المختلطة، ومفوضية الاتحاد الأفريقي، والأمانة العامة للأمم المتحدة، والبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة، ومجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي ومجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، من أجل تحسين فعالية البعثة. وأحث أعضاء المجلس على دعم التوصيات في إطار الجهد الجماعي الرامي إلى تمكين العملية المختلطة من تحقيق كامل إمكاناتها. وعلى الرغم من التحديات الكثيرة التي تواجه البعثة، فهي تقدم مساهمات تشتد الحاجة إليها في مجال حماية المدنيين، وتسهيل إيصال المساعدة الإنسانية، وتقديم الدعم للعملية السياسية. ويرى الاستعراض وجود إمكانية لكي تحقق البعثة أثراً أكبر. وأدعو أعضاء المجلس إلى تأييد التوصيات الواردة في هذا التقرير لتمكين العملية المختلطة من تقديم مساعدة أكثر فعالية للمدنيين العديدين المتضررين من العنف وانعدام الأمن والحرمان في دارفور.

المرفق

التعديلات المقترحة للمعايير المرجعية

المعيار المرجعي ١: تنفيذ عملية سلام يشارك فيها الجميع، عن طريق الوساطة بين الحكومة والحركات المسلحة غير الموقّعة، وذلك على أساس وثيقة الدوحة لإحلال السلام في دارفور

تشمل شروط إحراز التقدم التزاما من جانب حكومة السودان والحركات غير الموقّعة بالتوصل إلى تسوية سياسية شاملة للتراجع عن طريق التفاوض، والتقييد بتنفيذها التام في الأجل المحدد، وإجراء عملية حوار ومشاورات ذات مصداقية على الصعيد الداخلي في دارفور، يُنشد منها التعبير عن آراء السكان المدنيين، بمن فيهم النساء، بشأن دارفور في عملية السلام.

المؤشرات

الوساطة الرفيعة المستوى:

- دخول الحكومة والحركات غير الموقّعة في مفاوضات مباشرة، بوساطة كبير الوساطة المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة والمعني بدارفور، بشأن تسوية شاملة ولا تستثني أحدا للتراجع في دارفور.
- قيام الحكومة والحركات غير الموقّعة بإبرام اتفاق شامل وجامع لوقف الأعمال العدائية والالتزام به.
- إدماج نتائج عملية سلام دارفور في إطار عملية دستورية وطنية يدعمها فريق التنفيذ الرفيع المستوى التابع للاتحاد الأفريقي المعني بالسودان، على النحو المنصوص عليه في إطار عمل الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة لتيسير عملية سلام دارفور.

إجراء الحوار والمشاورات على الصعيد الداخلي في دارفور:

- إجراء حوار ومشاورات على الصعيد الداخلي في دارفور في بيئة لا تستثني أحدا، وتتسم بالشفافية، وتكفل التمثيل النسبي للدارفوريين واحترام حقوق الإنسان للمشاركين، على أن تتولى العملية المختلطة رصد ذلك.
- نشر نتائج الحوار والمشاورات على الصعيد الداخلي في دارفور على نطاق واسع، وتنفيذها على نحو يحقق السلام والاستقرار ويعززهما في دارفور.

- وجود سلطة إقليمية فعالة في دارفور تشرف على تنفيذ وثيقة الدوحة للسلام في دارفور، بالتعاون مع حكومة السودان.

المعيار المرجعي ٢: تأمين حماية المدنيين ووصول المساعدات الإنسانية دون عوائق، وكفالة سلامة وأمن العاملين في مجال المساعدة الإنسانية

تشمل شروط إحراز تقدم التزام أطراف النزاع، بما في ذلك قوات الحكومة والحركات غير الموقّعة والجماعات المسلحة الأخرى، التزاماً بئياً بوقف الأعمال العدائية واحترام وقف إطلاق النار والترتيبات الأمنية وتنفيذهما؛ والالتزام البين من أطراف النزاع بتنفيذ تدابير حماية المدنيين (أو تدابير تعزيز/احترام حقوق الإنسان)؛ والالتزام البين من أطراف النزاع بالسماح بوصول المساعدات الإنسانية دون عوائق؛ واستعداد الجهات المحلية الفاعلة لتيسير العودة الآمنة والطوعية والمستدامة للنازحين واللاجئين أو إعادة إدماجهم أو إعادة توطينهم؛ وتقديم الجهات المانحة الدولية الدعم للأنشطة الإنسانية، وكذلك للإنعاش المبكر والتأهيل، عند الاقتضاء؛ والتزام حكومة السودان على الصعيدين الوطني والمحلي بتحسين قدرات مؤسساتها الأمنية والقضائية والعقابية للنهوض بحقوق الإنسان وحمايتها.

المؤشرات

حماية المدنيين الذين يتهددهم خطر وشيك بالتعرض للعنف البدني:

- تحمي العملية المختلطة المدنيين الذين يواجهون خطراً وشيكاً بالتعرض للعنف البدني.
- يضطلع المدنيون الذين يتهددهم خطر التعرض للاعتداء البدني، وبوجه خاص النساء والأطفال، بأنشطة كسب الرزق بأمن وأمان في ظل حماية العملية المختلطة.
- يحصل المدنيون على المساعدة الطبية الطارئة من العملية المختلطة، وذلك بوسائل تشمل الإحلاء إلى المرافق الطبية، في حالات الضرورة القصوى (أي عندما تكون الجهات الفاعلة الإنسانية غير قادرة على تقديم المساعدة).

بيئة الحماية:

- تحقيق الأمن والاستقرار (ويشير إلى ذلك عدم وجود جرائم خطيرة أو نزاعات عنيفة) للمدنيين المقيمين في مخيمات النازحين والمستوطنات المؤقتة.
- تحقيق الأمن والاستقرار (ويشير إلى ذلك عدم وجود جرائم خطيرة أو نزاعات عنيفة) للمدنيين في المناطق الواقعة خارج مخيمات النازحين والمستوطنات المؤقتة، ويشمل ذلك بشكل خاص المناطق المجاورة للمخيمات.

- انخفاض عدد الجرائم العنيفة المرتكبة بحق المدنيين.
- انخفاض انتهاكات حقوق الإنسان، بما في ذلك حوادث العنف الجنسي والجنساني التي تسجلها العملية المختلطة.
- انخفاض استخدام الأطفال وتجنيدهم من قبل الجماعات المسلحة.
- المحاكمات التي ترصدها العملية المختلطة عادلة وتسير وفقا للمعايير والممارسات القانونية الدولية.
- انخفاض انتشار الأسلحة والعناصر المسلحة من خلال نزع سلاح المقاتلين وتسريحهم وإعادة إدماجهم وفقا لأحكام وثيقة الدوحة لإحلال السلام في دارفور.
- التصدي للمخاطر التي تشكلها الذخائر غير المنفجرة على المدنيين، وذلك عن طريق جملة وسائل منها التخلص الآمن من هذه المواد والتدريب للتوعية بمخاطرها.
- وصول المساعدات الإنسانية على نحو آمن وفي الوقت المناسب ودون عوائق، وسلامة وأمن العاملين في مجال المساعدة الإنسانية:
- تمكُّن الجهات الفاعلة الإنسانية التي تطلب الحماية وغير ذلك من الدعم من العملية المختلطة من القيام بعملياتها (على سبيل المثال، تقديم المعونة وتوزيعها وتقييم الاحتياجات) على نحو آمن وفي الوقت المناسب ودون عوائق.
- سلامة وأمن الجهات الفاعلة الإنسانية وممتلكاتها، ولا سيما عندما توفر العملية المختلطة الحماية لها.
- تحسن بيئة حماية الحقوق المدنية والسياسية، بوسائل تشمل إرساء الأسس المستدامة لحفظ النظام وإنفاذ القوانين بصورة مهنية وديمقراطية.
- وفاء أطراف النزاع بتعهداتها وواجباتها الدولية بمكافحة جميع أعمال العنف الجنسي المرتكبة ضد النساء والرجال والأطفال ووقف تجنيد الأطفال واستخدامهم.

المعيار المرجعي ٣: منع نشوب النزاعات المجتمعية أو التخفيف من حدتها عن طريق الوساطة، وعن طريق الأخذ بتدابير لمعالجة أسبابها الجذرية، بالتعاون مع فريق الأمم المتحدة القطري

تشمل شروط إحراز التقدم استعداد السلطات والقادة التقليديين في المجتمعات المحلية للاضطلاع بدور بناء في حل النزاعات بين المجتمعات المحلية بالطرق السلمية؛ وتوفير إمكانية

وصول العملية المختلطة من أجل تيسير جهود الوساطة؛ وتعزيز الآليات التقليدية لتسوية النزاعات وزيادة احترامها؛ وإدراج التدابير الرامية إلى معالجة الأسباب الجذرية للنزاعات بين المجتمعات المحلية في اتفاقات المصالحة؛ وإبداء السلطات وأطراف النزاع الأخرى استعداداً لاحترام مسؤولياتها في ما يتعلق بمنع الاشتباكات بين المجتمعات المحلية أو حلها؛ وتوفير إمكانية وصول الفريق القطري التابع للأمم المتحدة لتمكين العمل بالتدابير التي تعالج الأسباب الجذرية المتصلة بالموارد الطبيعية والإنعاش والتعمير.

المؤشرات

- إجراء حوار بين المجتمعات المحلية الزراعية والرعوية في ما يتعلق بالتعايش السلمي والوصول المشترك إلى الموارد الطبيعية، ولا سيما قبل حلول موسم الهجرة وأثناء ذلك الموسم.
- حدوث تدخلات من جانب السلطات والوسطاء التقليديين في المجتمعات المحلية، تيسرها العملية المختلطة، تعمل على منع نشوب النزاعات العنيفة بين المجتمعات المحلية أو على حلها.
- إجراء حوار بين الأطراف المتنازعة في ما يتعلق بالتوصل إلى تسويات على الصعيد المحلي للنزاعات العنيفة بين المجتمعات المحلية.
- دخول الأطراف المتنازعة في اتفاقات على الصعيد المحلي تؤدي إلى تسوية النزاعات العنيفة بين المجتمعات المحلية وتقيدها بتلك الاتفاقات.
- انخفاض عدد حالات النزوح وحالات النزوح الجديدة الناجمة عن النزاع بين المجتمعات المحلية.
- إنشاء آليات العدالة الانتقالية، بما في ذلك اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان، والمحكمة الخاصة لدارفور، ولجنة الحقيقة والمصالحة، ومباشرتها لعملها وفقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان وأفضل الممارسات.
- تحسن إمكانية اللجوء إلى القضاء عن طريق اتخاذ تدابير تهدف إلى تعزيز حقوق الضحايا في التوصل إلى الحقيقة والعدالة والانتصاف.