

Distr.: General
28 October 2016
Arabic
Original: English



رسالة مؤرخة ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦ موجهة من الأمين العام إلى رئيس مجلس الأمن

بناء على طلب مجلس الأمن في الفقرة ٣٣ من قراره ٢٢٩٦ (٢٠١٦) المؤرخ ٢٩ حزيران/يونيه ٢٠١٦، يشرفني أن أقدم توصياتي بشأن الخطوات العملية التي يتعين أن تتخذها جميع الأطراف السودانية بدعم من العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور بغية إحراز تقدم ملموس نحو بلوغ النقاط المرجعية التي أقرها مجلس الأمن في قراراته ٢١٤٨ (٢٠١٤) و ٢٢٢٨ (٢٠١٥) و ٢٢٩٦ (٢٠١٦) (انظر المرفق).

وترد في مرفق هذه الرسالة توصياتي، التي تأخذ في الاعتبار مناقشات اجتماع الفريق العامل المشترك المعقود في الفترة من ١٧ إلى ٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦ واجتماع الآلية الثلاثية الثاني والعشرين المعقود في ٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦، وتتضمن استعراضا موجزا للحالة الراهنة لتنفيذ كل نقطة من النقاط المرجعية، كما تتضمن الإجراءات التي ينبغي اتخاذها مستقبلا وجدولا زمنيا لمواصلة التنفيذ.

وأرجو ممتنا إطلاع أعضاء مجلس الأمن على هذه الرسالة ومرفقها. وإذا رغبوا في تلقي إحاطة عن هذه التوصيات فإني على استعداد لتقديمها.

(توقيع) بان كي - مون



توصيات الأمين العام المقدمة عملاً بالفقرة ٣٣ من قرار مجلس الأمن ٢٢٩٦ (٢٠١٦) بشأن ولاية العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور

مقدمة

١ - بعد تعديل النقاط المرجعية للعملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور في ١٥ نيسان/أبريل ٢٠١٤ (انظر S/2014/279) وإقرارها من مجلس الأمن في قراراته ٢١٤٨ (٢٠١٤) و ٢٢٢٨ (٢٠١٥) و ٢٢٩٦ (٢٠١٦) ومن مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي في ٢٢ حزيران/يونيه ٢٠١٥ (البيان ٥١٦) وفي ١٣ حزيران/يونيه ٢٠١٦ (البيان ٦٠٥)، وطلب المجلس بأن يقدم الأمين العام توصيات بشأن الخطوات العملية التي يتعين أن تتخذها جميع الأطراف السودانية بدعم من العملية المختلطة بغية إحراز تقدم ملموس نحو بلوغ النقاط المرجعية، أجرت الأمانة العامة ومفوضية الاتحاد الأفريقي مزيداً من المباحثات مع الحكومة في إطار الفريق العامل المشترك. وقد أنشئ هذا الفريق عملاً بالفقرة ٧ من القرار ٢١٧٣ (٢٠١٤)، حيث طلب المجلس إلى الأمين العام أن يقدم توصيات بشأن استراتيجية للخروج.

٢ - واجتمع الفريق العامل المشترك في الخرطوم في الفترة من ١٧ إلى ٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦ لتقييم حالة تنفيذ النقاط المرجعية الثلاث للعملية، مع التركيز بصفة خاصة على حالة تنفيذ التوصيات الواردة في تقرير الفريق المؤرخ ٢٣ أيار/مايو ٢٠١٦. وتشرف على الفريق آلية التنسيق الاستراتيجي الثلاثية، المؤلفة من حكومة السودان والاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة، التي اجتمعت في ٢٠ تشرين الأول/أكتوبر في الخرطوم وأبلغت بتوافق الآراء الذي توصل إليه الفريق بشأن عدد من القضايا وبمناقشاته المتعلقة بطرائق استراتيجية الخروج وتوقيتها ونطاقها. واتفقت الآلية الثلاثية بعد ذلك على أن يستأنف الفريق اجتماعاته في غضون أسبوعين ليتسنى إجراء مزيد من المشاورات بهدف اختتام أعماله بشأن مشروع وثيقة ختامية.

٣ - وإلحاقاً بتقرير الأحيير إلى مجلس الأمن بشأن العملية المختلطة المؤرخ ٢٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦ (S/2016/812)، الذي قدم بالتفصيل معلومات مستكملة وتحليلاً للزاع والوضع السياسي في دارفور حتى ١٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، فيما يلي استعراض موجز لأبرز ما تحقق منذ ١ تموز/يوليه من إنجازات رئيسية صوب بلوغ النقاط المرجعية،

فضلا عن توصيات بشأن الخطوات العملية الفورية التي يلزم اتخاذها في الأشهر الستة المقبلة لتنفيذ استراتيجية الخروج للعملية المختلطة.

النقطة المرجعية ١: إقامة عملية للسلام شاملة للجميع عن طريق الوساطة بين حكومة السودان والحركات المسلحة غير الموقعة، استناداً إلى وثيقة الدوحة للسلام في دارفور

حالة التنفيذ

٤ - في غرب وشرق دارفور، لا توجد حالياً أي اشتباكات عسكرية فعلية مع الجماعات المسلحة. غير أنه وإن لم تكن هناك أي اشتباكات عسكرية بين القوات المسلحة السودانية وحركة العدل والمساواة أو فصيل ميني ميناوي من جيش تحرير السودان منذ نيسان/أبريل ٢٠١٥، ما زال التراع المسلح مع فصيل عبد الواحد من جيش تحرير السودان مستمرا في أجزاء من منطقة غرب جبل مرة، التي تمتد شمال ووسط وجنوب دارفور، وهو ما أدى إلى عواقب إنسانية وخيمة على المدنيين في المنطقة.

٥ - وفي ٨ آب/أغسطس ٢٠١٦، وقعت حركة العدل والمساواة وفصيل ميناوي اتفاق خارطة طريق تم التوصل إليه بوساطة من فريق الاتحاد الأفريقي الرفيع المستوى المعني بالتنفيذ، تتويجا لعملية وساطة ومفاوضات متواصلة بدعم من العملية المختلطة. بيد أنه لم يوقَّع حتى الآن أي اتفاق لوقف الأعمال العدائية، رغم أن الجهود ما زالت متواصلة لتحقيق ذلك الهدف. وكما ذكرت في تقريرتي السابق، ففي ١٤ آب/أغسطس، عُقِّلت محادثات وقف الأعمال العدائية عقب خلافات بشأن الكشف عن مواقع القوات المتمردة، وحول دور وثيقة الدوحة للسلام في دارفور كأساس للمفاوضات السياسية، والحاجة إلى إنشاء هيكل إشرافي مشترك جديد للعمليات الإنسانية، وإطلاق سراح أسرى الحرب. وكان للطريق المسدود الذي وصلته المفاوضات بين الحكومة والحركة الشعبية - قطاع الشمال، التي كانت تجري في نفس الوقت، تأثير سلبي على مسار دارفور. ففصيل عبد الواحد من جيش تحرير السودان لا يزال يرفض أي مشاركة في مفاوضات مباشرة مع الحكومة.

٦ - وفي أيلول/سبتمبر، أعلنت حكومة السودان أن تنفيذ وثيقة الدوحة للسلام في دارفور، التي تحظى بدعم دولي، قد اكتمل، فحلَّت بذلك السلطة الإقليمية لدارفور المتصلة بها، باستثناء مفوضية أراضي دارفور، ومفوضية العودة الطوعية وإعادة التوطين، ولجنة الحقيقة والعدالة والمصالحة، ومفوضية تنفيذ الترتيبات الأمنية في دارفور، وصندوق التعمير

والتنمية في دارفور. وستواصل هذه الهيئات العمل تحت إشراف الرئاسة. أما عملية الحوار والتشاور الداخلي في دارفور فما زالت جارية.

٧ - واحتتمت عملية جرت على مدار السنة في ١٠ تشرين الأول/أكتوبر بعقد مؤتمر للحوار الوطني، اعتمدت فيه وثيقة وطنية كاستراتيجية للإصلاح وأساس للدستور الجديد، على الرغم من عدم انضمام أي من حركات دارفور إليها حتى الآن. وتنص الوثيقة الوطنية على أن باب الانضمام إليها مستقبلاً سيظل مفتوحاً أمام هذه الجماعات.

التوصيات

٨ - فيما يلي توصيات الأمين العام:

(أ) مع الاعتراف بالجهود التي تبذلها حكومة السودان للوفاء بالتزاماتها بموجب وثيقة الدوحة للسلام في دارفور، لا بد من تشجيع الحكومة على مواصلة العمل من أجل التوصل إلى حل سياسي شامل، ولا بد أيضاً من حث فصيل عبد الواحد على توقيع خارطة الطريق والحركات غير الموقعة للوثيقة الوطنية على توقيعها، على سبيل الأولوية؛

(ب) ينبغي لجميع أطراف نزاع دارفور السودانية أن توقع على الفور اتفاقاً لوقف الأعمال العدائية؛

(ج) ستقوم العملية المختلطة وفريق الأمم المتحدة القطري بدعم عمل هيئات السلطة الإقليمية المتبقية. وبالإضافة إلى ذلك، يجب التعجيل بالنقل الفعلي للمسؤوليات من العملية المختلطة إلى وكالات الأمم المتحدة التي تتمتع بميزة نسبية بهدف إنجاز هذه المهمة بحلول حزيران/يونيه ٢٠١٧. وثمة مشاكل كبيرة في التمويل والتوظيف والترتيبات اللوجستية تعوق سرعة وفعالية نقل المسؤوليات. وستعمل العملية المختلطة والأمانة العامة بشكل وثيق مع الجهات المانحة ووكالات الأمم المتحدة لحل هذه المشاكل والتعجيل بعملية الانتقال.

النقطة المرجعية ٢: حماية المدنيين ووصول المساعدات الإنسانية دون عوائق وكفالة سلامة وأمن موظفي المساعدة الإنسانية

حالة التنفيذ

٩ - في المناطق التي توقف أو تضاءل فيها النزاع المسلح الفعلي، انخفض عدد المدنيين والأهالي المعرضين مباشرة لآثار النزاع المسلح. غير أن المدنيين ما زالوا معرضين لمخاطر

حسيمة، منها الانتشار الواسع للأسلحة والإحرام والمنازعات القبلية وأنشطة الميليشيات المسلحة. ولا تزال الصعوبات القائمة في مجال الشرطة وإنفاذ القانون تشكل تحدياً كبيراً أمام جهود التصدي للمخاطر المتعلقة بالحماية، على الرغم من الجهود الكبيرة المبذولة من جانب الحكومة في هذا المجال من خلال إدخال تحسينات في مجالات الشرطة، وخفارة المجتمعات المحلية، وإنفاذ القانون، والخدمات القضائية، وعمل المدعي الخاص بالجرائم في دارفور. وقد أعلنت حكومة السودان وضع خطة تدريجية للتصدي لانتشار الأسلحة الصغيرة في دارفور، وأُخذت في ثلاث ولايات، هي غرب ووسط وشمال دارفور، بعض الإجراءات للحد من وجود الأسلحة الصغيرة.

١٠ - وتضرر نحو ٢,٦ مليون مدني مشرد، بمن فيهم حوالي ١,٦ مليوناً في ٦٠ مخيماً، من النزاع المسلح في مختلف أنحاء المنطقة منذ بدايته، في حين أن نحو ٣٠٠.٠٠٠ آخرين مسجلون بوصفهم لاجئين في تشاد. ومن الناحية الجغرافية، تقتصر حالات التشرد الجديدة في صفوف المدنيين على منطقة جبل مرة، حيث أدى النزاع المسلح إلى تشريد أعداد كبيرة من الأشخاص منذ أوائل عام ٢٠١٦، وبدرجة أقل على المناطق المتضررة من النزاعات القبلية. ويشكل المشردون داخلياً في عدة مواقع هدفاً لهجمات من العناصر المسلحة. ومع ذلك، فقد مكن تحسن الظروف في بعض المناطق من عودة نحو ٥٩.٠٠٠ شخص إلى ديارهم.

١١ - وما زالت ترد تقارير عن انتهاكات حقوق الإنسان، منها ما يطال النساء والأطفال. وتشمل الانتهاكات المبلغ عنها انتهاك الحق في الحياة، والحق في السلامة البدنية، والعنف الجنسي والجنساني، والعنف الجنسي المتصل بالنزاع، والاعتقال التعسفي، والاحتجاز غير القانوني، والاختطاف. كما أن إبلاغ السلطات المحلية بقضايا حقوق الإنسان آخذ في الازدياد، مما يدل على زيادة في الوعي بالحقوق وثقة متنامية في المؤسسات الحكومية للولايات.

١٢ - وما زالت بيئة العمل الإنساني صعبة بسبب انعدام الأمن وبسبب العقوبات البيروقراطية، ذلك أن الإجراءات المطولة تؤثر سلباً على قدرة العملية المختلطة وفريق الأمم المتحدة القطري على الحصول على إذن بالسفر إلى المناطق التي يتعرض فيها المدنيون للخطر. وما زال المجرمون المسلحون يستهدفون العملية المختلطة وموظفي وكالات المساعدة الإنسانية وممتلكاتها. ومع بعض الاستثناءات الهامة في منطقة جبل مرة، حيث لا تزال العملية المختلطة والجهات الفاعلة في مجال تقديم المساعدة الإنسانية تُمنع من الوصول إلى المناطق المعنية، فإن دوريات العملية المختلطة نشطة في العديد من مناطق الانتشار الأخرى، وهو ما يسمح للعملية بتوفير الحماية المادية لعدد كبير من الموظفين والمدنيين ولقوافل المساعدة الإنسانية.

١٣ - وقد حسنت الحكومة سجلها في منح التأشيرات للموظفين الدوليين وتسريع إجراءات التخليص الجمركي لمعدات العملية المختلطة والمعدات المملوكة للوحدات. ففي ١٨ تشرين الأول/أكتوبر، أذنت وزارة المالية بتخليص كل ما تراكم من معدات للعملية المختلطة ومعدات مملوكة للوحدات من بورتسودان. وفي غضون ذلك، ظل إصدار التأشيرات للموظفين الدوليين للعملية المختلطة من أقسام حقوق الإنسان والإعلام والشؤون السياسية من المسائل المستعصية.

التوصيات

١٤ - فيما يلي توصيات الأمين العام:

(أ) ستجري الأمم المتحدة بنهاية عام ٢٠١٦ عملية مسح للسكان المشردين لتحديد حالات العودة الطوعية ومناطق العودة وحالات إعادة التوطين المحتملة، وينبغي للحكومة أن تيسر هذه العملية. وينبغي إجراء عملية المسح بالتنسيق مع الحكومة وممثلي المشردين داخليا والإدارات الأهلية، وينبغي أن تفضي إلى وضع استراتيجيات مناسبة للعودة/إعادة التوطين، بما في ذلك الإجراءات والمعايير؛

(ب) يجب أن تكفل السلطات المحلية أن تشمل جهود نزع السلاح جميع المدنيين بغض النظر عن انتماءاتهم. وينبغي وضع تدابير محددة لمراقبة أو حل الميليشيات؛

(ج) يجب كفالة وصول أفراد العملية المختلطة والشركاء العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية، دون عوائق، إلى المجتمعات المحلية المتضررة من النزاع للاضطلاع ببعثات الرصد والتحقق وتقديم المساعدة الإنسانية. وفي ضوء التجربة الإيجابية حتى الآن، ينبغي أن تستمر الاجتماعات الثلاثية التقنية الشهرية.

النقطة المرجعية ٣: منع النزاع الطائفي أو التخفيف من حدته عن طريق الوساطة، وبتخاذ تدابير، بالتعاون مع فريق الأمم المتحدة القطري، لمعالجة أسبابه الجذرية

حالة التنفيذ

١٥ - واكب الاتجاه التنازلي للأعمال العدائية مع الحركات المتمردة انخفاض في عدد الحوادث الأمنية الطائفية مقارنة بالسنوات السابقة، لا سيما بسبب الزيادة في فعالية تعاون الإدارات الأهلية، فضلا عن أثر التدابير الأمنية التي اتخذتها حكومات الولايات، مما أدى إلى زيادة عدد اتفاقات السلام. وقد أنشأت جميع ولايات دارفور لجانا لمنع وتخفيف وحل

التراعات بين المزارعين والرعاة الرحل. وأطلقت حملات لحظر حمل المدنيين للأسلحة النارية، وأنشأت في أماكن عدة مناطق عازلة في البؤر الساخنة.

١٦ - ودعما للسلطات المحلية، تقوم العملية المختلطة حاليا بتنفيذ استراتيجية جديدة على نطاق العملية للتصدي للعنف الطائفي، وقد قامت العملية في هذا السياق بإنشاء آليات للتنسيق الداخلي والخارجي على مستوى القطاعات، باستثناء غرب دارفور حيث الجهود جارية مع الوالي المعين حديثا. ويجري وضع خطط عمل محددة لتحديد المناطق ذات الأولوية في الأجل القصير والمتوسط والطويل لتنفيذ أنشطة لمنع التراعات وتخفيف حدتها وحلها، وذلك بالتعاون الوثيق مع فريق الأمم المتحدة القطري.

١٧ - وهناك عدد من العوامل المؤثرة في غياب حلول طويلة الأمد للعنف الطائفي، منها عدم وجود اتفاق سلام شامل في دارفور واستمرار التركيز على الأعمال العسكرية، والوجود الواسع للمليشيات المسلحة، وعدم وجود سياسة محكمة وما يرتبط بها من تشريعات بشأن الاستفادة العادلة من الأراضي والمياه وإدارتها على نحو مستدام.

التوصيات

١٨ - فيما يلي توصيات الأمين العام:

(أ) ينبغي للحكومة أن تنفذ تنفيذًا تامًا بنود وثيقة الدوحة للسلام في دارفور المتعلقة بإدارة الأراضي وتعويض المشردين داخليا والعدالة الانتقالية، بدعم من العملية المختلطة وفريق الأمم المتحدة القطري. وينبغي أن ينصب التركيز تحديدا على تقديم المشورة التقنية، لا سيما لمفوضية أراضي دارفور ومفوضية العودة الطوعية وإعادة التوطين. وينبغي إعداد خطط عمل ملموسة لهذه الغاية في الأشهر الثلاثة المقبلة؛

(ب) بالاستفادة مما تحقق من خلال إنشاء لجان لمنع وتخفيف وحل التراعات بين المزارعين والرعاة الرحل، ينبغي أن تنصب الجهود في الأشهر المقبلة على المناطق الأكثر تضررا من الهجرة الموسمية. وفي هذا السياق، ستعمل العملية المختلطة عن كثب مع السلطات المحلية والإدارات الأهلية؛

(ج) ينبغي إيلاء اهتمام خاص لبرامج تعزيز مهارات قضاة المحاكم الريفية، الذين هم أيضا قادة محليون، بهدف وضع معايير قانونية مقبولة في الوساطة وحل التراعات.

الإجراءات التي ينبغي اتخاذها مستقبلا

١٩ - خلال السنوات الثلاث الأخيرة، تغيرت حالة النزاع المسلح في دارفور كثيرا بفعل النجاحات العسكرية التي حققتها حكومة السودان ضد الحركات المتمردة. وقد حد ذلك من القتال بين القوات الحكومية والمتمردين، إلا في جبل مرة حيث ما زال القتال دائرا. كما أن الحكومة اتخذت خطوات لوقف التوترات الطائفية والحد من الإحرام، لا سيما في المراكز الحضرية في دارفور. وعلى الرغم من هذا التطور الذي شهده النزاع، ومن الهدوء النسبي في العديد من مناطق دارفور، فإن التظلمات الأساسية التي كانت وراء اندلاع النزاع لم تعالج بعد. ومن الضروري إيجاد حلول طويلة الأجل لتمكين ٦,٢ مليوناً من المشردين داخليا من العودة طوعا إلى ديارهم، وللحد من العنف الطائفي.

٢٠ - ويركز التشكيل الحالي للعملية المختلطة على حماية المدنيين في النزاع المسلح في مواقع مختلفة. وقد عُدلت ولايتها، المحددة في التقرير المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة بشأن العملية المختلطة في دارفور لعام ٢٠٠٧ (انظر S/2007/307/Rev.1)، في مناسبات عديدة لتكييفها مع الحالة المتغيرة في دارفور. وبالنظر إلى هذه التغيرات على أرض الواقع وإلى الاحتياجات الحالية لسكان دارفور، من المهم إعادة تشكيل العملية حتى تتمكن من الاستجابة بصورة مناسبة، وتسليم عملياتها تدريجيا إلى حكومة السودان وفريق الأمم المتحدة القطري في إطار التحضير للخروج في نهاية المطاف.

٢١ - ولهذا الغرض، ينبغي إجراء استعراض استراتيجي مشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة من شأنه أن يفضي إلى توصيات مفصلة ترفع إلى مجلس الأمن وإلى مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي بشأن أولويات العملية وتشكيلها، وإذا لزم الأمر، اقتراح المزيد من التنقيحات للنقاط المرجعية لتعكس الواقع الحالي في دارفور. وينبغي إجراء هذا الاستعراض الاستراتيجي خلال شهر كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦ وعرض نتائجه على المجلسين بنهاية كانون الثاني/يناير ٢٠١٧. ووفقا للممارسة المتبعة، يجرى هذا الاستعراض الاستراتيجي بالتشاور الوثيق مع الحكومة.