



Consejo de Seguridad

Distr. general
18 de mayo de 2017
Español
Original: inglés

Informe especial de la Presidencia de la Comisión de la Unión Africana y el Secretario General de las Naciones Unidas sobre el examen estratégico de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur

I. Introducción

1. De conformidad con la resolución [2296 \(2016\)](#) del Consejo de Seguridad, el Secretario General recomendó, en su carta de fecha 28 de octubre de 2016 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad ([S/2016/915](#)), que la Unión Africana y las Naciones Unidas, en estrecha consulta con el Gobierno del Sudán, realizaran un examen estratégico conjunto de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) que proporcionara recomendaciones detalladas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana en relación con las prioridades de la misión y su configuración y, en caso necesario, propusiera una nueva revisión de los parámetros de referencia para reflejar la realidad en Darfur. Se recomendó que el examen se llevara a cabo en diciembre de 2016 y que las recomendaciones se presentaran a los dos Consejos en enero de 2017. El anterior examen de la UNAMID se realizó en diciembre de 2013 (véase [S/2014/138](#)).

2. Un equipo conjunto de la Unión Africana y las Naciones Unidas encargado de realizar el examen estratégico visitó Jartum y Darfur del 5 al 17 de marzo de 2017. La Oficina de Enlace de la Unión Africana en el Sudán y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz codirigieron el equipo, integrado por representantes de la Comisión de la Unión Africana, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), así como del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, en representación de los organismos, fondos y programas de desarrollo y humanitarios de las Naciones Unidas, respectivamente. El equipo de examen estratégico celebró consultas con funcionarios gubernamentales y el equipo de las Naciones Unidas en el país, visitó los cinco estados de Darfur y varias bases de operaciones y se reunió con las autoridades estatales y locales, representantes de las comunidades de desplazados internos, la administración autóctona y grupos de la sociedad civil.



3. En el informe se presenta un análisis del conflicto que describe la dinámica y los factores que atizan el conflicto actual en Darfur, así como la situación política y humanitaria. En el informe se examinan las prioridades estratégicas de la UNAMID y se propone una reorientación de las prioridades que responde a los resultados del análisis del conflicto. El informe concluye con una serie de recomendaciones para la reconfiguración de la UNAMID que tratan de adaptar la misión a la evolución de las realidades sobre el terreno y a las necesidades de la población de Darfur.

II. Análisis del conflicto

4. En los últimos tres años, el conflicto armado que motivó el despliegue de la UNAMID se ha visto alterado por las victorias militares del Gobierno del Sudán sobre los movimientos rebeldes. Simultáneamente, además del diálogo nacional iniciado en octubre de 2015, el acuerdo marco político para la solución del conflicto, el Documento de Doha para la Paz en Darfur, ha pasado a formar parte de la Constitución. Sin embargo, aún quedan por aplicar disposiciones clave y por resolver una serie de cuestiones pendientes relacionadas con las secuelas del conflicto y las reivindicaciones cruciales que provocaron la rebelión.

A. Dinámica del conflicto

Los enfrentamientos entre el Gobierno del Sudán y los grupos armados y sus repercusiones en la seguridad

5. Las hostilidades entre el Gobierno del Sudán y las fuerzas rebeldes han disminuido considerablemente como resultado de las tres fases de la Operación Verano Decisivo (de enero de 2014 a junio de 2016) que redujeron de manera efectiva la presencia de los grupos armados en partes del oeste de Yebel Marra. Según la UNAMID, el Ejército de Liberación del Sudán-Minni Minawi (ELS-MM) y el Movimiento por la Justicia y la Igualdad (MJI) han quedado considerablemente debilitados y no se han enfrentado militarmente con las Fuerzas Armadas Sudanesas desde abril de 2014 y abril de 2015, respectivamente. En la actualidad no tendrían ninguna presencia activa en Darfur o en el Sudán.

6. Si bien el Ejército de Liberación del Sudán-Abdul Wahid (ELS-AW) sigue presente en Darfur, la UNAMID considera que su eficacia militar y su zona de operaciones se han reducido considerablemente. Desde septiembre de 2016, no ha habido ningún enfrentamiento militar entre las fuerzas gubernamentales y el ELS-AW y los combates que se libran cada año durante la estación seca (desde finales de diciembre hasta abril) no tuvieron lugar este año. Las fuerzas armadas del país tienen bajo control la mayoría de las zonas, y han desplegado tropas a Golo, Koron, Sarong y Guldo, mientras que al parecer las siguientes zonas seguían siendo disputadas bajo control del ELS-AW: Kilinge, Boullay, Kibli Bar Arie, Kalokitting, Kwila y Galol. Además, el ELS-AW se habría fragmentado en una fuerza no cohesiva formada por varias facciones, especialmente después de que, el 4 de noviembre de 2016, un grupo escindido firmó el “acuerdo de Koron” con el Gobierno, y más aún tras la desertión de su Subcomandante Alsadig Adam Abdulkarim, el 21 de enero de 2017 y, más recientemente, la desertión de una tercera facción liderada por el Comandante Abdel-Latif Abdel-Hamid, el 14 de abril de 2017.

7. Entretanto, sin embargo, los conflictos en toda la región que rodea el Sudán hacen que algunos de los grupos armados de Darfur puedan entrenarse y conseguir fondos y equipo militar. El Grupo de Expertos sobre el Sudán ha señalado que el ELS-MM ha participado en enfrentamientos en Libia al lado del Ejército Nacional

Libio, en la zona de la medialuna petrolera, desde mediados de 2015, y en actividades delictivas, como el establecimiento de puestos de control ilegales, secuestros extorsivos y la trata de personas (S/2017/22). En un esfuerzo por prevenir la infiltración por Libia de los grupos armados de Darfur, el Gobierno del Sudán ha desplegado Fuerzas de Respuesta Rápida a lo largo de las fronteras septentrionales de la región. En 2015 el Gobierno de Libia reconocido a nivel internacional suspendió la fuerza fronteriza conjunta del Sudán y Libia, establecida en noviembre de 2013, tras un protocolo militar firmado en 2011, con el fin de proteger su frontera común, impedir la infiltración de elementos armados, grupos terroristas e inmigrantes ilegales, y proteger los convoyes comerciales; al parecer la decisión se debió a otras cuestiones prioritarias de seguridad.

8. También se ha comunicado que el MJI está presente en Libia y en Sudán del Sur. Al igual que el ELS-MM, el grupo estaría combatiendo al lado del Ejército Nacional Libio, inicialmente en la zona de Qufrah. Se ha informado de que el MJI ha estado presente ininterrumpidamente desde 2012 y ha participado en combates junto al Ejército de Liberación del Pueblo del Sudán (ELPS) en diversas zonas del país. Más recientemente, en los meses de junio y julio de 2016, se vio al grupo combatiendo, junto al ELPS, a las milicias Fertit y el ELPS en la Oposición. La zona transfronteriza desmilitarizada segura entre el Sudán y Sudán del Sur es vigilada por el Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras, como se estipuló en el Acuerdo sobre las Disposiciones de Seguridad de 2012 y cuenta con el apoyo de la Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei.

9. La Fuerza Conjunta de Vigilancia de la frontera establecida por el Chad y el Sudán en 2010 con el objetivo de impedir ataques transfronterizos de los grupos rebeldes a ambos lados, siguió contribuyendo claramente a la estabilidad en las zonas fronterizas occidentales. Actualmente se están manteniendo conversaciones para llegar a arreglos similares que cubran el triángulo Darfur-Chad-República Centroafricana. Aunque la República Centroafricana expresó su intención de sumarse a la fuerza establecida por el Chad y el Sudán, hasta la fecha no se ha materializado esta decisión a causa de los problemas de capacidad y la permanente inestabilidad política del país. En septiembre de 2016, los Presidentes del Chad, la República Centroafricana y el Sudán, celebraron una reunión en Jartum para analizar el despliegue de unidades conjuntas de vigilancia de la frontera.

Grupos de milicias y proliferación de las armas

10. Si bien la campaña militar y los esfuerzos del Gobierno para mejorar la seguridad en las capitales de los estados de Darfur han tenido efectos visibles en el ámbito de la seguridad, la situación general de seguridad en Darfur sigue siendo precaria. Ello se debe principalmente a las actividades de los grupos de milicias, la prevalencia de armas entre la población y los actos de bandidaje y delincuencia, junto con la ausencia de una policía y un estado de derecho eficaces.

11. Las milicias armadas constituyen una de las cuestiones más complejas en el panorama actual de la seguridad de Darfur. La mayoría de las milicias armadas se organizan con arreglo a criterios tribales e, históricamente, han estado presentes en Darfur como mecanismo de protección de las comunidades frente a una feroz competencia por los escasos recursos naturales y a actos de delincuencia, en particular el robo de ganado. Sin embargo, cobraron notoriedad debido a su participación en el reciente conflicto en Darfur con los Janjaweed, que apoyaron a las fuerzas gubernamentales sudanesas a sofocar la insurgencia iniciada en 2003.

12. A medida que el conflicto fue evolucionando, algunas milicias se incorporaron a diferentes unidades auxiliares gubernamentales sudanesas, como las guardias de

fronteras, las Fuerzas de Defensa Popular, la Policía de Reserva Central y las Fuerzas de Respuesta Rápida. Posteriormente, esas fuerzas auxiliares pasaron a ser agentes clave en el conflicto entre el Gobierno y los movimientos armados, así como en los conflictos entre comunidades, y tienen una gran incidencia en la dinámica del conflicto en Darfur. Equipadas adecuadamente con armas pequeñas y armas pesadas, algunas de esas fuerzas no solo luchan contra los movimientos rebeldes sino que a veces luchan entre sí o contra las fuerzas gubernamentales, lo que exacerba aún más la inseguridad y las amenazas contra los civiles en Darfur.

13. El Documento de Doha para la Paz en Darfur dispone que “todos los grupos de milicias armadas deberán desarmarse y dispersarse como requisito previo para la aplicación de las medidas integrales de control de armamento” (art. 67, párr. 399), y que “el Gobierno del Sudán estará a cargo del desarme de las milicias armadas” (*ibid.*). En la práctica, sin embargo, se han adoptado otros enfoques: a nivel nacional, unos 30.000 integrantes de las Fuerzas de Respuesta Rápida fueron incorporados en las fuerzas armadas nacionales, a raíz de la aprobación de una ley parlamentaria el 16 de enero de 2017; a nivel de comunidad, el equipo de examen fue informado de que las administraciones estatales de Darfur estaban estudiando modelos de acuerdos locales entre las tribus de la zona, como el modelo Shattay-Kailak en Darfur Meridional, donde, según fuentes gubernamentales, unas 600 granjas fueron devueltas a sus antiguos propietarios, o el modelo Amnounou, en virtud del cual el Gobierno estatal mediaba entre milicias y desplazados internos para lograr el retorno de estos últimos a sus tierras.

14. Se considera en general que la prevalencia de armas entre la población contribuye considerablemente a la violencia a gran escala, incluida la violencia entre las comunidades, y la delincuencia, y socava el establecimiento del estado de derecho. El Documento de Doha para la Paz en Darfur prevé únicamente un “programa de control voluntario de las armas de uso civil” (art. 71, párr. 416), y el desarme de los excombatientes (párr. 432). El Comité Superior de Desarme de Darfur fue establecido por decreto presidencial el 2 de abril de 2016, y actualmente el Gobierno está diseñando un plan escalonado de control de las armas de uso civil que incluye: a) actividades de sensibilización; b) el registro y marcado de armas; c) la entrega voluntaria de armas; y d) el desarme obligatorio. Si bien en 2016 se llevó a cabo un proyecto piloto sobre el registro y el marcado de armas, todavía no se han evaluado los resultados iniciales. Para que este programa funcione, el Gobierno del Sudán debería estar al frente, y el programa debería incluir lo siguiente: a) la recolección simultánea en los cinco estados de Darfur y los estados vecinos de Kordofán y Nilo Azul; b) un enfoque regional que incluya a los países vecinos, como el Chad, Libia, la República Centroafricana y Sudán del Sur; y c) indemnizaciones económicas para las comunidades. En el Documento de Doha (art. 71, párrs. 416 y 417) se solicita el apoyo del PNUD y de la UNAMID para la elaboración de una estrategia y planes para la ejecución de un programa de control voluntario de las armas de uso civil.

15. En todo Darfur, los antiguos campos de batalla siguen contaminados con restos explosivos de guerra. En Yebel Marra, las evaluaciones iniciales han señalado la presencia de un gran volumen de restos explosivos de guerra que requieren intervenciones antiminas a gran escala. El centro nacional de lucha contra las minas todavía no dispone de la capacidad necesaria para llevar a cabo actividades integrales de lucha contra las minas más allá de la coordinación. Además, en la actualidad la comunidad internacional no tiene ni la capacidad ni los recursos que hacen falta para proporcionar apoyo para la remoción de restos explosivos de guerra en Darfur.

Conflictos entre las comunidades

16. Uno de los principales focos de violencia en Darfur siguen siendo los conflictos entre comunidades. Esos conflictos están estrechamente relacionados con las causas profundas del conflicto y son exacerbados por las milicias armadas, así como por el hecho de que las armas proliferan entre la población civil y que las instituciones del estado de derecho no tiene la capacidad ni la eficacia necesarias. Aunque se han dado conflictos entre los numerosos grupos étnicos de Darfur a lo largo de la historia, el aumento de la violencia durante los años de la insurgencia causó un gran número de víctimas civiles y desplazamientos masivos de población. La gestión de la tierra, el agua y otros recursos, y la impresión de que el Gobierno prefería a un grupo más que a otro, están a la base de esos conflictos, que, en 2013, se cobraron la vida de 1.976 personas. A partir de mediados de 2015, a raíz de una intervención concertada de los gobiernos de los estados, las fuerzas armadas nacionales y la policía, el número de víctimas ha disminuido y los esfuerzos de mediación, apoyados por la UNAMID, se han multiplicado, lo que ha llevado a una considerable reducción de los conflictos entre comunidades. Sin embargo, en Darfur Oriental siguen estallando conflictos entre los rizeigat y los ma'aliya sobre la propiedad de la tierra y el acceso a los recursos, en Darfur Meridional entre los fallata, salamat, habbaniya y masalit por el acceso a las tierras agrícolas y las tierras de pastoreo, así como por el robo de ganado, y en Darfur Central entre los miseriya y los salamat sobre el acceso a la tierra y el robo de ganado.

17. La tierra sigue siendo el recurso más disputado que subyace tras la mayoría de los conflictos entre las comunidades de Darfur. La falta de claridad con respecto a la propiedad y a los sistemas de gestión de la tierra, imputable a factores históricos y a las intervenciones gubernamentales en nombre de diferentes grupos tribales en las que no se ha abordado la cuestión de manera global, ha exacerbado y politizado estos conflictos. La Ley sobre Tierras No Registradas de 1970 y luego la grave desertificación en los años ochenta, junto con el debilitamiento de la administración autóctona (la autoridad administrativa tradicional en materia de cuestiones relacionadas con las tierras) y el carácter cada vez más étnico, según el modelo "árabe-africano", que el Gobierno imprimió al conflicto de Darfur a partir de 2003, con el claro apoyo de los grupos de milicias y las prácticas de extorsión en su favor, llevaron a que las tribus fur y masalit, principalmente, perdieran sus tierras fértiles en beneficio de varias tribus árabes. Reconociendo la dimensión política de la propiedad y gestión de la tierra, el Documento de Doha para la Paz en Darfur dispuso la creación de una comisión de tierras y una base de datos sobre tierras, en el marco de la Autoridad Regional de Darfur. La Comisión de Tierras debía formular recomendaciones y un plan de uso de la tierra para su aprobación por los órganos legislativos estatales y debía ser un foro de arbitraje de controversias sobre los derechos sobre la tierra. Esta labor aún no se ha completado.

B. Evolución de la situación política

18. El proceso de paz de Darfur, dirigido por el Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana encargado de la Aplicación de las Recomendaciones para el Sudán y Sudán del Sur con el apoyo de la UNAMID, logró un cierto progreso cuando, en marzo de 2016, el Gobierno firmó la hoja de ruta propuesta por ese Grupo, que en agosto firmaron también dos de los tres movimientos rebeldes restantes de Darfur. Las partes aún no han firmado el acuerdo de cesación de las hostilidades, aunque el Gobierno, la facción Minni Minawi del ELS y la facción Gibril del MJI han declarado altos el fuego unilaterales hasta junio de 2017; la principal cuestión sobre la que no hay acuerdo es el papel que tendrá el Documento de Doha para la Paz en Darfur en las futuras conversaciones. El Gobierno insiste en que el Documento de

Doha constituye el único marco para las conversaciones mientras los movimientos armados piden que se renegocie. Además, el Gobierno pone en tela de juicio la finalidad y el valor práctico de una cesación de las hostilidades con grupos armados que, al parecer, no tendrían ahora ni presencia activa ni capacidad militar en Darfur o en el Sudán. Sin embargo, el Gobierno ha expresado su disposición a participar en el proceso de desarme, desmovilización y reintegración de los movimientos rebeldes siempre que estos se desplacen hasta las fronteras del Sudán.

19. Mientras tanto, el ELS-AW se ha negado a participar en negociaciones directas con el Gobierno del Sudán y ha pedido el derrocamiento del Gobierno. Como se indicó anteriormente, a partir de noviembre de 2016, tres facciones disidentes del ELS-AW han firmado acuerdos con el Gobierno con arreglo a los cuales sus miembros pueden integrarse en las fuerzas de seguridad o ser desmovilizados en el marco de lo dispuesto en el Documento de Doha para la Paz en Darfur. El apoyo de la UNAMID en este ámbito ha permitido la desmovilización de 9.766 combatientes desde 2009.

20. Tras el referendo sobre la situación administrativa de Darfur, celebrado en abril de 2016, el Gobierno proclamó el fin del conflicto, legitimando así de hecho la división administrativa de Darfur en cinco estados, y la disolución de la Autoridad Regional de Darfur. A continuación, en enero de 2017, se creó la Oficina de Seguimiento del Proceso de Paz de Darfur para supervisar las cinco comisiones residuales de la ex Autoridad Regional de Darfur y un fondo residual, a saber, la Comisión de Verdad, Justicia y Reconciliación, la Comisión de Aplicación de los Acuerdos de Seguridad, la Comisión de Tierras, la Comisión para el Regreso y el Reasentamiento Voluntarios, la recientemente establecida Comisión para el Desarrollo de los Ganaderos y los Nómadas, y el Fondo de Reconstrucción y Desarrollo.

21. El proceso de diálogo nacional concluyó con la aprobación de un documento nacional el 10 de octubre de 2016 en Jartum, un año después de que se pusiera en marcha oficialmente como medio de lograr el consenso sobre la reforma constitucional en el Sudán. El documento contiene 981 recomendaciones, que se espera sentarán las bases para redactar una nueva constitución, prevé un sistema de gobierno federal y presidencial, un parlamento dividido en dos cámaras y la separación de los tres poderes estatales, y refrenda los principios de la democracia y el concepto de la igualdad de derechos de ciudadanía y la diversidad de la identidad sudanesa. Una vez concluido el proceso, el Gobierno pasó a la etapa de aplicación del documento nombrando, el 1 de marzo de 2017, Primer Ministro al Primer Vicepresidente Bakri Hassan Saleh, en preparación para la formación de un Gobierno de unidad nacional. Importantes grupos de la oposición en el Sudán, incluida la coalición Llamamiento del Sudán, boicotearon el diálogo nacional y criticaron el proceso porque se había realizado en un clima político y de derechos humanos adverso y, como alternativa, pidieron que se celebrara una reunión antes del diálogo, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo sobre la Hoja de Ruta. Si bien se ha mantenido firme en su opinión de que el diálogo nacional ha terminado, el Gobierno ha afirmado que está abierto a que los grupos de la oposición contribuyan a las deliberaciones sobre las modalidades de aplicación de las recomendaciones acordadas en el documento nacional.

22. En el resto de la región, la participación del Sudán en la coalición contra el Estado Islámico en el Iraq y el Levante, su acuerdo con la Unión Europea para frenar la migración ilegal hacia Europa, y los logros alcanzados en los frentes político y militar en Darfur han mejorado el prestigio político del Gobierno en el ámbito internacional y abierto posibilidades de recuperación (aunque limitadas) para su economía. En este contexto, la reflexión sobre los beneficios mutuos en materia de seguridad (en particular mediante la reducción del apoyo a los grupos armados de

Darfur) y zonas económicas impulsó a mejorar las relaciones con Uganda en 2015, tras un acercamiento similar al Chad desde 2010, así como, en menor medida, con Sudán del Sur. En enero de 2017, el Gobierno de los Estados Unidos de América anunció una revocación temporal y parcial de las sanciones bilaterales contra el Sudán, fundamentada en los progresos realizados en cinco aspectos, a saber, el mantenimiento de la cesación de las hostilidades en las zonas de conflicto, la mejora del acceso humanitario, el haber puesto fin a la injerencia negativa en Sudán del Sur, el aumento de la cooperación en la lucha contra el terrorismo y el haber hecho frente a la amenaza que supone el Ejército de Resistencia del Señor. Tras la revocación, que, según lo previsto, debería examinarse en julio de 2017, el Gobierno prorrogó la cesación unilateral de las hostilidades en Darfur y las Dos Zonas por otros seis meses y suavizó las restricciones al acceso de la UNAMID y los agentes humanitarios.

C. Problemas humanitarios y de protección

Comunidades de desplazados internos

23. Aun cuando las condiciones de seguridad han mejorado en los últimos meses, la crisis de Darfur, ahora en su 15º año, ha llevado a que haya en la actualidad un total de 2,7 millones de personas desplazadas en Darfur, de las cuales 2,1 millones necesitan asistencia humanitaria (1,6 millones en 60 campamentos). En 2016 los nuevos desplazamientos se limitaron a la zona de Yebel Marra, donde los conflictos armados provocaron el desplazamiento de más de 140.000 personas. Otras 40.000 personas desplazadas en 2016 regresaron posteriormente a sus lugares de origen. Se señaló que miles de personas más habían sido desplazadas, pero esta información no pudo verificarse a causa de las restricciones al acceso, a pesar de que en diciembre de 2016 las Naciones Unidas y sus asociados habían sido autorizados a acceder a zonas que antes tenían prohibidas con el fin de que llevaran a cabo evaluaciones de las necesidades y prestaran asistencia humanitaria. No hubo nuevos desplazamientos en el primer trimestre de 2017. Además, hay más de 300.000 refugiados sudaneses en el Chad y alrededor de 121.000 refugiados de Sudán del Sur se encuentran actualmente en Darfur.

24. Los desplazados internos continúan expuestos a graves problemas de seguridad. Se comunican casos de personas desplazadas internas asesinadas, violadas o acosadas mientras realizan actividades para ganar el sustento fuera de los campamentos. Las fuerzas de seguridad del Gobierno y las milicias armadas suelen estar involucradas en estos actos y, en algunos campamentos, como el de Kalma (Darfur Meridional), las tensiones con la comunidad de desplazados internos son constantes. Además, el desplazamiento a gran escala ha exacerbado las tensiones entre las comunidades, como sucede en el caso de Sortony (Darfur Septentrional).

Entorno de protección

25. Al realizar el examen se llegó a la conclusión de que los civiles seguían expuestos a graves problemas de protección a pesar de algunas mejoras logradas en los últimos años. En 2016, la UNAMID documentó 535 casos de violaciones y abusos de los derechos humanos en que hubo 1.428 víctimas, lo que constituye un aumento de 281 casos, y el consiguiente incremento de 271 víctimas, con respecto a 2015. De los 535 casos documentados en 2016, 130 casos, y 399 víctimas, se atribuyeron a entidades gubernamentales de seguridad, mientras que los otros 405 casos, y 1.029 víctimas, se imputaron a las milicias armadas y otros grupos. En los tres primeros meses de 2017, la UNAMID documentó 133 casos de violaciones y abusos de los derechos humanos de los que resultaron víctimas 255 personas; 22 de

estos casos, con 32 víctimas, se atribuyeron a entidades gubernamentales de seguridad. Esto constituye un aumento con respecto al mismo período en 2016.

26. Persiste la violencia sexual relacionada con el conflicto. Al igual que en 2016, se registraron 100 casos de los que fueron víctima 222 personas, a saber, 102 mujeres, 119 niñas y 1 niño. Las desplazadas internas están particularmente expuestas a la violencia sexual relacionada con el conflicto. Estos casos no suelen denunciarse como se debería a causa a la estigmatización, el temor a las represalias, la debilidad de las instituciones, y las restricciones impuestas por el Gobierno al acceso a los lugares en que se han denunciado casos de violaciones masivas en los últimos años.

27. Los niños siguen viéndose particularmente afectados por las hostilidades. En 2016, las Naciones Unidas documentaron alrededor de 231 casos de violaciones graves cometidas contra niños, en las que hubo 320 víctimas. Se registraron 109 casos de asesinato y mutilación de niños, con 199 víctimas (85 muertos y 114 mutilados). Unas 20 escuelas habrían sido atacadas, saqueadas o destruidas por las fuerzas gubernamentales y las milicias armadas, específicamente en el curso de bombardeos aéreos en Yebel Marra.

Desafíos en la esfera del estado de derecho

28. En todo Darfur, las instituciones penitenciarias y de justicia tienen una presencia y capacidad limitadas. Pese a los esfuerzos del Gobierno por restablecer la presencia de las instituciones de la cadena de justicia penal en las principales ciudades, la ausencia de tales instituciones perjudica gravemente las zonas rurales, lo que aumenta la vulnerabilidad de, en particular, los desplazados internos. Establecido en 2012 para ocuparse de las violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas a partir de 2003, el Tribunal Penal Especial sobre los Hechos de Darfur sigue siendo, en gran medida, inefectivo a causa de las limitaciones financieras y de lo que se considera una falta de voluntad política. Si bien la Oficina del Fiscal Especial para los Delitos Cometidos en Darfur ha logrado algunos progresos en el enjuiciamiento en el sistema judicial ordinario de los excombatientes de los movimientos armados y de los casos de violencia sexual, los delitos graves siguen gozando de impunidad generalizada. Además, la presencia de los tribunales rurales, que se ocupan de las controversias sobre las tierras y otras posibles causas de conflicto, sigue siendo limitada, pese a que la UNAMID ha apoyado su reapertura y fortalecimiento.

29. En contraste con la situación en años anteriores, la policía del Sudán han vuelto a establecer su presencia en la mayoría de las localidades de Darfur. Hay unos 13.000 agentes, de los cuales el 4,7% son mujeres, desplegados en las 74 comisarías de policía y 54 subcomisarías de Darfur. Los problemas relacionados con la imposibilidad de abarcar completamente todas las localidades, las zonas rurales y los campamentos de desplazados internos, la falta de preparación y de movilidad, y la competencia por los recursos, la infraestructura y las comunicaciones repercuten en su capacidad de atender debidamente su responsabilidad primordial de proteger a las comunidades.

III. Prioridades estratégicas y ejecución de los mandatos

A. Proceso de paz

30. La misión tiene por prioridad asegurar “un proceso de paz inclusivo” y, en ese contexto, proporciona apoyo a la mediación dirigida por el Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana Encargado de la Aplicación de las Recomendaciones para el

Sudán y Sudán del Sur, y a las partes en la aplicación del Documento de Doha para la Paz en Darfur, haciendo especial hincapié en la ex Autoridad Regional de Darfur y el proceso de Diálogo Interno y Consultas en Darfur. El Representante Especial Conjunto de la Unión Africana y las Naciones Unidas para Darfur sigue procurando un diálogo con las partes sobre el camino a seguir, en particular con los movimientos armados, con miras a definir su posición sobre el Documento de Doha. Hasta la fecha, el proceso de paz de Darfur se ha visto obstaculizado por la falta de participación constructiva por parte de los dirigentes de los movimientos armados que quedan, cuya presencia y representatividad se han visto disminuidas. Su permanente rechazo al Documento de Doha. no deja mucho margen de maniobra para la mediación.

31. En el marco del Documento de Doha para la Paz en Darfur, la misión se ha centrado, en primer lugar, en la aplicación de todas las disposiciones pendientes del Documento de Doha y, en segundo lugar, el proceso de Diálogo Interno y Consultas en Darfur. Como miembro de la Comisión de Seguimiento de la Aplicación, que supervisa y evalúa la aplicación del Documento de Doha, el Representante Especial Conjunto informa periódicamente sobre sus progresos. La misión, por conducto de sus componentes de asuntos civiles, estado de derecho y protección de los civiles, está trabajando con las comisiones residuales de la ex Autoridad Regional de Darfur centrándose en las cuestiones de la tierra, la reconciliación, la justicia de transición y las repatriaciones. Dado que estas comisiones forman parte ahora de la Oficina de Seguimiento del Proceso de Paz de Darfur, bajo la dirección de la presidencia, la misión tendrá que reforzar su interacción con el Gobierno central de Jartum, al tiempo que colabora estrechamente con las autoridades estatales en Darfur, en coordinación con el equipo de las Naciones Unidas en el país.

32. La puesta en práctica del proceso de Diálogo Interno y Consultas en Darfur, previsto como un “proceso [...] de diálogo y consultas, realizadas a nivel popular [para] consolidar la paz en Darfur” (art. 76, párr. 473), se ha retrasado considerablemente debido a graves problemas de financiación. El proceso, que en principio debía realizarse dentro de los 120 días siguientes a la firma del Documento de Doha, se ha completado en 64 localidades de Darfur, y se espera concluir el proceso en otras 10 en la actual tercera fase, con la facilitación de la UNAMID. A pesar de las contribuciones aportadas por los Gobiernos de Qatar y el Sudán, así como por la Unión Europea, se calcula que todavía hacen falta 1,4 millones de dólares de los Estados Unidos para finalizar el proceso. Hasta la fecha, los participantes de los cinco estados de Darfur han planteado problemas como la inseguridad, la proliferación de armas, la gestión de la tierra, la gobernanza y el fortalecimiento de la autoridad del Estado, el regreso voluntario de los desplazados internos y los refugiados y la reconciliación. Ahora que el proceso de consulta está a punto de concluir, habría que estudiar formas de encauzar sus conclusiones hacia los procesos relativos a la aplicación del documento nacional y el proceso de reforma constitucional.

B. Protección de los civiles

Protección de los desplazados internos

33. La UNAMID ha elaborado una serie de importantes instrumentos de protección, incluida una estrategia de protección de civiles para toda la misión. Se ha creado un mecanismo sólido de coordinación de la protección a nivel del cuartel general y de los sectores con el equipo de las Naciones Unidas en el país y, a nivel de la presencia sobre el terreno, se han establecido equipos integrados de protección en las bases de operaciones, para proporcionar una alerta temprana y facilitar una respuesta rápida. Las matrices de protección que detectan las amenazas a los civiles

se actualizan periódicamente en cada estado. Garantizar el acceso sin trabas a Yebel Marra sigue siendo un desafío pendiente para los esfuerzos de la misión en materia de protección.

34. El componente militar, mediante sus patrullas de protección de los civiles, las patrullas de apoyo a las actividades de subsistencia, como la recolección de leña, agua y forraje, y las escoltas y el apoyo logístico a los organismos humanitarios, desempeña una función importante en la protección física y la facilitación de la prestación de asistencia humanitaria. Los militares actualmente llevan a cabo, en promedio, más de 250 patrullas diarias de protección de civiles y más de 20 operaciones de escoltas humanitarias por semana. También proporcionan protección al personal y los bienes de la UNAMID. La policía de la UNAMID (unidades de policía constituidas y agentes de policía), desplegada ahora en todo Darfur, forma parte de los equipos integrados de protección sobre el terreno y las escoltas de apoyo a los organismos de las Naciones Unidas, y contribuye a mantener un entorno de protección mediante la aplicación de su estrategia de actividades policiales orientadas a la comunidad.

35. La UNAMID, en coordinación con los organismos humanitarios de las Naciones Unidas y sus asociados, llevó a cabo un inventario de los asentamientos de desplazados internos en Darfur con el objetivo de definir sus prioridades en materia de protección, de conformidad con la resolución 2296 (2016) del Consejo de Seguridad y el comunicado PSC/PR/COMM.(DCV) del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana. Los 2,7 millones de desplazados internos en Darfur están distribuidos en 174 asentamientos, incluidos 60 campamentos, que albergan al 63% de esa población, lo que equivale a 1,6 millones de personas, mientras que otro 25% de esa población vive en comunidades de acogida. La evaluación de los riesgos en materia de protección de los desplazados internos llegó a la conclusión que el 29% de los asentamientos correspondían a las categorías de “muy graves” y “graves”, y que la mayoría eran campamentos de desplazados internos. También se observó que los desplazados internos eran más vulnerables a los incidentes relacionados con actividades de la subsistencia, como la agricultura, la recolección de leña y forraje, las zonas de retorno estacional, así como en las principales arterias de transporte o carreteras que conectan con los mercados. Sobre la base de ese análisis, la UNAMID centrará sus esfuerzos en reducir los niveles de amenaza en lugares de alto riesgo, apoyar el regreso voluntario de los desplazados internos cuando proceda, proporcionar una respuesta rápida para evitar nuevos desplazamientos y proteger a las personas que huyen de la violencia en situaciones imprevistas, especialmente en Yebel Marra.

36. Las soluciones duraderas para los desplazados internos deben tener en cuenta los siguientes elementos: en primer lugar, casi una tercera parte de la población de Darfur está desplazada actualmente; en segundo lugar, los campamentos de desplazados internos se han convertido en un emplazamiento de prestación de servicios y acumulación de riqueza relativa, con lo que no solo se corre el riesgo de crear una inclinación a la dependencia entre los desplazados internos, sino que también los convierte en un blanco fácil de grupos externos; en tercer lugar, se está produciendo un proceso importante de urbanización *de facto* en todo Darfur, especialmente en las zonas de gran concentración de desplazados internos alrededor de las localidades existentes, lo que ha puesto en marcha una dinámica nueva que afecta a las soluciones duraderas de la situación de los desplazados; y, en cuarto lugar, hay indicios de que los movimientos armados usan como refugio determinados campamentos, donde es frecuente la presencia de armas. En general, es de suma importancia que las soluciones duraderas para los desplazados internos se apliquen voluntariamente y de conformidad con las normas internacionales.

Derechos humanos

37. La misión ha llevado a cabo su mandato en materia de derechos humanos mediante actividades de supervisión, investigación y presentación de informes, prestando especial atención a los grupos vulnerables, la promoción y el diálogo, y a las actividades de fomento de creación de las instituciones y fomento de la capacidad. La labor de la misión en este sentido se ha visto obstaculizada por problemas tales como la falta de acceso a las víctimas, el temor a las represalias y la estigmatización entre ellas y la falta de cooperación de las instituciones gubernamentales (incluso en lo que respecta a la emisión de visados para el personal de contratación internacional). Además, a pesar del apoyo de la UNAMID al establecimiento de la Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Sudán y el Tribunal Penal Especial sobre los Hechos de Darfur, como se prevé en el Documento de Doha, estos mecanismos han enfrentado desafíos operacionales considerables debido a una falta de voluntad política de los signatarios y la falta de recursos. Es evidente que es necesario seguir trabajando. Es fundamental contar con el apoyo técnico del ACNUDH para que estos mecanismos cumplan sus mandatos de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

Estado de derecho

38. La UNAMID ha centrado sus intervenciones en la esfera de la justicia y el sistema penitenciario: a) apoyando el restablecimiento de la cadena de justicia penal en las zonas a las que regresan los desplazados; b) fortaleciendo la capacidad de los tribunales rurales para ocuparse de las controversias relacionadas con las tierras y otros factores que generan conflictos; c) promoviendo la aplicación del Documento de Doha mediante el apoyo al Tribunal Penal Especial y al Fiscal Especial para los Delitos Cometidos en Darfur.

39. El Programa Conjunto sobre el Estado de Derecho y los Derechos Humanos en Darfur (2016-2019), firmado el 22 de noviembre de 2016, reunió a las secciones pertinentes de la UNAMID (estado de derecho, policía, derechos humanos, cuestiones de género) y a 10 organismos de las Naciones Unidas. El Programa refleja y complementa las prioridades en la esfera del estado de derecho incluidas en el mandato de la misión y ofrece un marco para que el equipo de las Naciones Unidas en el país, en particular el PNUD, asuma muchas de las actividades interrumpidas por la UNAMID. Hasta la fecha, solo el 10% del presupuesto total de 17 millones de dólares de los Estados Unidos está financiado.

40. A través de su Oficina de Eliminación de Municiones, la UNAMID realiza los sondeos de restos de explosivos de guerra y su eliminación y facilita actividades de formación respecto de los restos explosivos de guerra para las comunidades locales en situación de riesgo y asesoramiento técnico y apoyo al centro nacional de lucha contra las minas. Las actividades realizadas incluyen la prestación de asistencia a las víctimas de incidentes relacionados con restos de explosivos de guerra y el asesoramiento técnico a la policía y la Comisión Nacional de Desarme, Desmovilización y Reintegración en relación con las mejores prácticas y directrices internacionales para el almacenamiento seguro de armas y municiones.

41. En apoyo a la aplicación del Documento de Doha, la UNAMID proporciona asistencia técnica y logística a la Comisión de Desarme, Desmovilización y Reintegración del Sudán para la desmovilización (incluida la reinserción) de excombatientes de grupos armados signatarios. Este apoyo se complementa con proyectos de estabilización de la comunidad, que tienen por objeto crear oportunidades económicas temporales y de capacitación para los jóvenes en situación de riesgo y los desplazados internos. Aunque el proceso de desarme,

desmovilización y reintegración ya constituye parte del mandato, sería ventajoso tener una mayor claridad con respecto al mandato en esa esfera, especialmente a la luz del proceso de paz y la representación de los grupos rebeldes. Cualquier tipo de apoyo a los esfuerzos de desarme de civiles o la integración de grupos de milicias sigue estando fuera del ámbito de competencia actual de la misión.

C. Conflictos entre comunidades

42. En apoyo de la prevención y mitigación de los conflictos comunitarios, la UNAMID ha elaborado una estrategia y un conjunto de mecanismos para hacer frente a los conflictos entre comunidades. Además, se considera que iniciativas concretas como la rehabilitación de puntos naturales de abastecimiento de agua a lo largo de las rutas migratorias y el establecimiento de “comités de protección de cultivos” han mejorado considerablemente el acceso de los pastores nómadas al agua y la interacción con las comunidades de agricultores. Se formulan solicitudes adicionales en apoyo de la prestación de servicios a lo largo de los corredores migratorios. En vista de las numerosas peticiones y dada la escasez de recursos, la misión está estudiando una reorientación de las actividades hacia el apoyo de las autoridades estatales y la administración autóctona en la solución de los conflictos de gran repercusión sobre los civiles y los procesos políticos nacionales.

D. Transferencia de tareas

43. La transferencia de tareas con arreglo al mandato actual es incongruente con las modalidades de estructuración y dotación de recursos de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas. Debido a la escasez de los recursos de que dispone el equipo de las Naciones Unidas en el país, la mayoría de las tareas que se considera traspasar al equipo de las Naciones Unidas en el ámbito del género y el VIH/SIDA se han suspendido. En lo que respecta a la transición de ciertas tareas de la administración de justicia y el sistema penitenciario, se transfirieron al PNUD fondos programáticos prorrateados para ejecutar tareas claramente definidas de asistencia jurídica, y reforzar su capacidad de movilizar más recursos a fin de continuar esta actividad más allá de julio de 2017, pero su capacidad extremadamente baja en Darfur sigue siendo motivo de preocupación. Por consiguiente, un traspaso de tareas sigue siendo poco realista si los asociados siguen sin recibir un nivel suficiente de fondos para llevar a cabo la mayoría de las tareas que les están traspasando.

44. Por lo tanto, se recomienda diseñar una estrategia de las Naciones Unidas para el sostenimiento de la paz en Darfur, con una transición gradual que puede incluir el apoyo a la transferencia de fondos y de personal, y una estrategia de recaudación de fondos conjuntos para la UNAMID y el equipo de las Naciones Unidas en el país a fin de garantizar que los recursos y los esfuerzos comunes alcancen el máximo nivel. Para ayudar a encarar ese déficit financiero, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la UNAMID deberían ofrecer pleno apoyo a los asociados del equipo en el Sudán y Nueva York para recaudar fondos de contribuciones voluntarias para proyectos de desarrollo que son importantes para la estabilización en Darfur.

E. Dificultades operacionales

45. El equipo de examen observó una tendencia positiva en la expedición de visados para la UNAMID y la aprobación de fletes para la misión, que se inició en

el curso de 2016. En el período comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 1 de mayo de 2017, la misión presentó 3.576 solicitudes de visado, de los cuales se aprobaron 3.095, lo que representa una tasa de aprobación del 89%. Si bien la tasa de vacantes para el personal civil de contratación internacional se redujo del 46% a 43% debido a las dificultades para la expedición de visados desde el último período de presentación de informes, la Sección de Derechos Humanos sigue teniendo problemas a este respecto.

46. De forma similar, aunque se ha autorizado el despacho de aduanas de todos los contenedores con raciones alimentarias retenidos en Puerto Sudán, 123 cargamentos de equipo de propiedad de los contingentes de la UNAMID y de las Naciones Unidas seguían pendientes de despacho de aduanas en Puerto Sudán y en Jartum. Algunos envíos que contienen instalaciones de comunicaciones, vehículos y sistemas de gestión de desechos han quedado pendientes de despacho desde 2015, lo que ha provocado la acumulación de gastos de sobrestadía por más de 1,2 millones de dólares.

47. En general, ha habido una mejora considerable de la libertad de circulación, especialmente en la tramitación de documentos de viaje. La misión registró 18 casos de restricciones de acceso en el primer trimestre de 2017, en comparación con 64 en el último trimestre de 2016 y 50 en el primer trimestre del mismo año. En enero y febrero de 2017, la UNAMID y los agentes humanitarios recibieron autorización gubernamental para llevar a cabo misiones entre organismos en algunas partes de Yebel Marra previamente inaccesibles. Algunas restricciones siguen vigentes respecto de la realización de patrullas nocturnas en todo Darfur, lo que constituye un grave obstáculo para las actividades de protección de las unidades de personal uniformado de la UNAMID.

IV. Ajustes propuestos para la UNAMID

48. El equipo de examen estratégico llega a la conclusión de que la UNAMID encara dos series de cuestiones que están relacionadas con las causas fundamentales del conflicto: en primer lugar, la continua inestabilidad en la región de Yebel Marra y el consiguiente desplazamiento en las cercanías; y, en segundo lugar, la lucha contra la violencia entre las comunidades. Ambas cuestiones han surgido de la marginación de Darfur y la controversia sobre los escasos recursos (especialmente las tierras y el agua) y se han visto agravadas por la proliferación de las milicias.

A. Reorientación del mandato de la misión

49. A la luz de lo que antecede, el equipo de examen estratégico propone aplicar un enfoque de dos vertientes a un nuevo concepto de operaciones que combine la consolidación de la paz y las tareas de mantenimiento de la paz. Las zonas adyacentes a Yebel Marra y las áreas aledañas, es decir, aquellas en que no ha habido enfrentamientos durante años, necesitan un enfoque que esté más orientado a la consolidación de la paz que el que se aplica en Yebel Marra. En esas zonas la función de la UNAMID debe ser, en colaboración con el equipo de las Naciones Unidas en el país, estabilizar la situación, prestar apoyo a la policía y ayudar a construir las instituciones del estado de derecho sin dejar de mediar entre las comunidades para reducir las fricciones e invertir recursos en las comisiones y fondos residuales de la Autoridad Regional de Darfur para elaborar una legislación adecuada (en particular sobre la gestión de tierras y recursos), y hacer un seguimiento de las cuestiones relativas a las reformas del sector de la seguridad y la aplicación del Documento de Doha.

50. En contraste, la zona del gran Yebel Marra aún necesita atención tradicional en los ámbitos del mantenimiento de la paz y la prestación de atención de emergencia debido a la inseguridad que prevalece en la zona y que impide el regreso de los desplazados internos. Se debería realizar un esfuerzo concertado mediante una fuerza de tareas temporal para Yebel Marra que la protección militar, la remoción de los restos explosivos de guerra y el socorro de emergencia se combinen y se coordinen con el equipo humanitario en el país a fin de incidir en la estabilización de la zona y su interior mediante un plan de acción para Yebel Marra. Por lo tanto, la misión debería configurarse de manera que permita abordar esas cuestiones aplicando un concepto de operaciones de dos vertientes. Habría que reforzar también las oficinas estatales de la UNAMID y reducir el tamaño del cuartel general de manera que la misión pueda trabajar más estrechamente con los gobiernos de los estados y elaborar planes que aborden las necesidades de cada estado, pues las necesidades y los focos de tensión varían considerablemente.

51. Entre las prioridades de la misión todavía figura abordar las principales cuestiones de interés y proporcionar un buen ‘encabezamiento’ a las tareas que la UNAMID debe emprender y donde el valor añadido es mayor. Sin embargo, es preciso ajustar el foco de esas prioridades, así como los indicadores de los parámetros de referencia actuales.

B. Reconfiguración de los componentes militar y de policía

52. El principal esfuerzo militar de la UNAMID debería concentrarse en la fuerza de tareas de Yebel Marra, incluidos los multiplicadores de la fuerza. Paralelamente, se deberían adoptar medidas para reducirse en los cinco sectores, garantizando así que la UNAMID tenga un carácter predominantemente civil en esas zonas, para poder llevar a cabo las tareas necesarias de consolidación de la paz. En las zonas estables, las unidades de policía constituidas llevarían a cabo tareas desvinculadas de las que realice la fuerza, a fin de estar en condiciones de actuar de manera independiente. Al mismo tiempo, se mantendría una capacidad adecuada para hacer frente a cualquier situación que requiera una respuesta militar. Este concepto, que incluye el cierre de 11 bases de operaciones y la retirada de las fuerzas militares de otras 7 bases de un total actual de 36, representa una reducción del 44% del límite máximo autorizado de los efectivos militares y del 30% del componente de policía. La reconfiguración propuesta se realizaría en dos fases, cada una de las cuales se extendería por un período de seis meses.

53. En una primera fase, se establecerá la fuerza de tareas de Yebel Marra con efectivos equivalentes a los de una brigada, con su cuartel general en Zalingei. Incluiría el establecimiento de la base de operaciones temporal en Golo, e incorporaría las siguientes bases de operaciones: Zalingei, Nertiti (sector central); Shangil Tobaya, Sortony, Kabkabiyah y Tawilah (sector septentrional); Kass, Menawashei y Khor Abeche (sector meridional). Se cerrarían las 11 bases de operaciones siguientes: El Fasher/Abou Shouk, El Fasher/Zamzam, Al-Malihah, Um Kaddadah, Tine y Mellit (sector septentrional); Habila y Foro Burunga (sector occidental); Edd al-Fursan y Tulus (sector meridional); y Muhajiriyah (sector oriental). El número de efectivos militares al final de la primera fase será de 11.395, en comparación con el nivel actual de 15.845, mientras que el componente de policía se reducirá de 3.403 a 2.748 efectivos.

54. En la segunda fase, que duraría otros seis meses, las unidades militares se retirarían de las siete bases de operaciones siguientes: Kalma (sector meridional); Masteri (sector occidental); Sheria (sector oriental); y Saraf Omra, Korma, Umm Barru y Sereif (sector septentrional). Al final de la segunda fase, el batallón de reserva central y cuatro compañías de reserva situadas en las capitales de estatales

se retirarían. No obstante, la UNAMID mantendría una presencia militar con los efectivos adecuados en cada estado como una “fuerzas de asistencia a la seguridad”, incluidos elementos de mando y control. La policía se mantendría en las siete bases de operaciones mencionadas anteriormente, de las que los militares se retirarían en la segunda fase, y las unidades de policía constituidas se encargarían de proporcionar seguridad en los campamentos de la UNAMID, al tiempo que se proseguiría con las tareas encomendadas. Al final de la segunda fase, el nivel de efectivos militares se reduciría a ocho batallones de infantería (de los 16 anteriores), con un total de 8.735 efectivos, mientras que la fuerza de policía tendría una dotación de 2.360 efectivos.

55. Habida cuenta de la inestabilidad del entorno de seguridad, el efecto de la reducción prevista de la huella de la UNAMID tiene que mitigarse eficazmente con una capacidad de respuesta rápida móvil y adecuada con el fin de mantener la capacidad mínima necesaria para responder a los retos de seguridad sobre la base de la información de alerta temprana que reciba la misión. En vista de los importantes recortes recomendados en relación con el tamaño de la fuerza, será necesario evidentemente que el Gobierno elabore planes y arreglos de seguridad viables para cubrir las consiguientes lagunas y movilice los recursos necesarios para garantizar su aplicación efectiva.

C. El proceso político

56. En cuanto al proceso político, se debería hacer un mayor hincapié en la aplicación efectiva del Documento de Doha, que está incorporado en la Constitución y contiene disposiciones útiles para abordar las causas subyacentes del conflicto y proporcionar un dividendo de paz para la población de Darfur. La UNAMID debe llevar a cabo una evaluación exhaustiva de la aplicación del Documento para concentrar más su atención en las disposiciones pendientes del acuerdo y trabajar conjuntamente con el PNUD y las comisiones de la Oficina de Seguimiento del Proceso de Paz de Darfur con el fin de abordar las cuestiones relativas a las tierras y el desarme en particular. Esto incluye también los esfuerzos para impulsar la normalización del sector de la seguridad en Darfur, tarea que la UNAMID tal vez no estaría en condiciones de asumir como agente principal, pero a la que podría contribuir desempeñando una función de apoyo. En este contexto, resulta fundamental hacer frente a la proliferación de armas y a la presencia de las milicias para impedir una recaída en el conflicto a mediano plazo. Además, la misión debería apoyar la aplicación del Diálogo Interno y Consultas en Darfur a nivel local.

57. En cuanto a las negociaciones de paz con los movimientos rebeldes, resulta cada vez más evidente que los dos movimientos que están dispuestos a participar en el proceso, a saber, el ELS-MM y el MJI, no tienen actualmente ninguna presencia militar en Darfur. Aunque quedan restos en Sudán del Sur (MJI) y Libia (ELS-MM), este último probablemente bien equipado y activo en el conflicto local, las negociaciones en curso no parecen estar en sintonía con la situación sobre el terreno. La iniciativa del Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana Encargado de la Aplicación de las Recomendaciones para el Sudán y Sudán del Sur, con el apoyo del Representante Especial Conjunto, para poner en marcha un proceso político inclusivo vinculado al diálogo nacional y un proceso de reforma de la constitución nacional debería seguir siendo el principio rector para el apoyo que preste la UNAMID dentro de la estructura general de mediación que se establece en el documento PSC/PR/COMM.(CDLVI) y reiterado en subsiguientes resoluciones del Consejo de Seguridad y comunicados del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana.

58. En ese contexto, las prioridades de la misión deberían quedar de la siguiente manera: a) el apoyo a la aplicación del marco del Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana Encargado de la Aplicación para poner fin a los conflictos en el Sudán; b) la colaboración con el Gobierno del Sudán y los movimientos armados para que firmen y apliquen un acuerdo de cesación de las hostilidades; y c) la aplicación plena de las restantes disposiciones del Documento de Doha.

D. Protección de los civiles

59. La protección de los civiles, incluidos las mujeres y los niños, y la facilitación del acceso humanitario siguen siendo una prioridad clave para la misión. Habida cuenta del nuevo concepto de operaciones de dos vertientes propuesto más arriba, las actividades relativas a la protección de los civiles también cambiarán, en consonancia con la nueva estrategia refinada de la misión al respecto. En la región de Yebel Marra, en colaboración con el equipo humanitario en el país, el grueso de la atención en materia de protección de los civiles girará en torno a la iniciativa del plan de acción de la fuerza de tareas de Yebel Marra, mientras que en el resto de los estados de Darfur se centrará en cuestiones relacionadas con los medios de vida y la capacidad de la policía y el estado de derecho. El equipo también examinó la posibilidad de una estrategia de derechos humanos para establecer una relación de trabajo a nivel federal mediante el fortalecimiento de la presencia de los derechos humanos en la Oficina de Enlace de Jartum a fin de colaborar con el Gobierno y las principales instituciones de derechos humanos creadas sobre la base del Documento de Doha. El apoyo del Gobierno en este sentido será fundamental.

60. En concreto, el equipo recomienda el establecimiento de una base de operaciones temporal en Golo para apoyar la facilitación de las actividades humanitarias y la protección de los civiles como parte de la fuerza de tareas de Yebel Marra. Además, se recomienda que la misión, con el equipo humanitario en el país, realicen un amplio análisis de la situación y la evaluación de las necesidades, para priorizar ámbitos de la eliminación de restos explosivos de guerra y determinar posibles proyectos de efecto rápido y proyectos de estabilización de la comunidad para las intervenciones en Golo y el norte de Darfur Central, así como el resto de la región de Yebel Marra, en apoyo de los retornos.

61. Las actividades de tercer nivel de protección deben centrarse en la creación de un entorno de protección mediante el fortalecimiento de la capacidad del Estado, en particular la policía y los agentes judiciales, la promoción del respeto de los derechos humanos, la facilitación de la representación y participación de la mujer, la prevención de la violencia sexual y basada en el género y la respuesta ante ella, y se debe acelerar la mejora de la protección de los niños en las zonas donde los enfrentamientos han disminuido como parte de los esfuerzos de estabilización y apoyo al Gobierno.

62. En vista de los desafíos que prevalecen en el ámbito de la protección de los derechos humanos en Darfur y las oportunidades que surgen de los acontecimientos actuales, la UNAMID mantiene las siguientes prioridades en materia de derechos humanos: a) el seguimiento y la presentación de informes, incluida la vigilancia de los juicios; b) la promoción de la aplicación de las disposiciones del Documento de Doha sobre los grupos de milicias y el desarme; c) la labor de promoción para que se suspendan las leyes de emergencia en Darfur y las facultades del Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad para efectuar detenciones; d) el apoyo y el fomento de la capacidad de los mecanismos de derechos humanos y de justicia en el marco del Documento de Doha, a saber, la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Sudán, la Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación, el Tribunal Penal Especial sobre los Hechos de Darfur y el Fiscal Especial para los

Delitos Cometidos en Darfur; e) el aumento del personal de derechos humanos en Jartum a fin de apoyar el desarrollo institucional, las actividades de promoción con las autoridades y el aumento de la creación de capacidad para fortalecer las instituciones de justicia de transición y de derechos humanos; f) el apoyo a la aplicación del Programa conjunto para asegurar el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos en Darfur.

63. El equipo de examen estratégico recomienda que la UNAMID y el equipo de las Naciones Unidas en el país trabajen con los gobiernos de los estados de Darfur y otros asociados disponibles a fin de elaborar planes amplios de estabilización de la paz dirigidos por el gobierno estatal y la administración autóctona de las zonas locales que son más importantes para encontrar soluciones duraderas a los problemas de las poblaciones desplazadas, y de apoyar al Gobierno en la creación de condiciones propicias para una reducción de la violencia. En este sentido, los dos Consejos deben considerar la posibilidad de incluir las tareas encomendadas de ayudar al Gobierno y las administraciones autóctonas para extender la autoridad estatal a los cinco estados de Darfur, mediante el fortalecimiento de las actividades de promoción del estado de derecho y apoyar la capacidad de los estados para mediar en los conflictos comunales, a fin de elaborar y aplicar planes de estabilización de la paz en zonas esenciales para el retorno de los desplazados internos, o en zonas de Yebel Marra en que es posible que se reanude el conflicto armado.

64. La Oficina de Eliminación de Municiones debe permanecer vinculada a la UNAMID, junto con las tareas de eliminación de los restos explosivos de guerra, la educación sobre los riesgos y el asesoramiento técnico hasta que el Centro Nacional de Lucha contra las Minas esté plenamente capacitado para asumir con eficacia las responsabilidades de lucha contra las minas en todo el territorio. Estas tareas son condiciones indispensables para la movilidad de la misión, la facilitación de la prestación de ayuda humanitaria y el regreso de la población desplazada. La Oficina debe utilizar su capacidad para apoyar los esfuerzos más amplios de reconciliación que lleva a cabo la misión, mediante la asistencia a las víctimas de los restos explosivos de guerra. Al mismo tiempo, los proyectos de estabilización de la comunidad deberían mejorarse, dado que el énfasis de la UNAMID se aleja cada vez más de la prestación de seguridad física para orientarse hacia la estabilización de las principales zonas afectadas por el conflicto y de importancia vital para el regreso voluntario de los desplazados internos.

65. El Programa Conjunto sobre el Estado de Derecho y los Derechos Humanos en Darfur proporciona el marco necesario para contribuir a mantener la paz en Darfur. Teniendo en cuenta el déficit de financiación actual, la ejecución del Programa debería ser gradual, centrándose en las prioridades inmediatas de estabilización comunitaria e institucional, incluida la seguridad en la comunidad, el acceso a la justicia, el fortalecimiento de la cadena de justicia penal en las zonas de retorno y la protección de los derechos humanos.

66. Si bien el desarme de las milicias armadas es una tarea compleja, la cuestión debe abordarse de manera sostenible, en particular teniendo en cuenta sus reclamos. La Unión Africana y las Naciones Unidas podrían ofrecer asistencia técnica al Gobierno del Sudán sobre la forma de aplicar las disposiciones pertinentes del Documento de Doha. Deben apoyarse las iniciativas que tienen por objeto llevar a las milicias a un marco de rendición de cuentas, similar a la integración de las Fuerzas de Respuesta Rápida en las fuerzas armadas nacionales. Además, la misión debería apoyar las iniciativas en que las comunidades de desplazados internos colaboran con grupos de milicias con la mediación de las autoridades estatales para buscar soluciones en relación con su regreso y su reasentamiento. Con respecto a la proliferación de armas entre la población civil, el equipo de examen recomienda que la misión apoye los esfuerzos del Gobierno para elaborar un enfoque de control de armamentos. El equipo recomienda además que en las cuestiones relacionadas con el sector de la seguridad, concretamente en lo que respecta a la “reforma de algunas

instituciones militares” según lo dispuesto en el Documento de Doha (art. 74, párrs. 463 y 464), el marco de la Unión Africana para la reforma del sector de la seguridad podría ser útil para orientar una mayor interacción con el Gobierno del Sudán.

E. Conflictos entre comunidades

67. En cuanto a la cuestión de los conflictos entre comunidades, el equipo de examen estratégico considera que los recientes esfuerzos para elaborar estrategias estatales han funcionado bien, pero que es necesario establecer una asociación más fuerte con el equipo de las Naciones Unidas en el país, que requiere apoyo adicional de los donantes si se pretende que actúe como asociado fuerte de la UNAMID en relación con la cuestión de la migración estacional y la ampliación de las instituciones del estado de derecho, a la vez que se encararan las causas profundas a través de un marco legislativo e institucional elaborado a nivel federal. Esto debería basarse en la infraestructura institucional y física construida por la UNAMID y las autoridades locales para hacer frente a estos conflictos, incluidos los mecanismos de coordinación estatal con las autoridades locales, los grupos de trabajo sobre protección de los cultivos, la demarcación de los corredores y la construcción de puntos de abastecimiento de agua y de servicios.

68. El equipo de examen estratégico considera que en la labor de la misión y del equipo de las Naciones Unidas en el país se debería dar prioridad a esos conflictos entre comunidades, que tienen el potencial de: a) causar el mayor número de bajas; y b) descarrilar los procesos políticos nacionales. Un enfoque de ese tipo servirá de base al establecimiento de prioridades en los esfuerzos de la misión para prevenir la violencia local y a la asignación de recursos para la mitigación y la respuesta.

69. Sobre la base de lo que antecede, el equipo de examen estratégico recomienda que los parámetros de referencia para los conflictos entre comunidades, es decir, la prevención o la mitigación de conflictos comunitarios gracias a la mediación y, en conjunción con el equipo de las Naciones Unidas en el país, las medidas para abordar sus causas fundamentales, sigan siendo pertinentes. Se propone, sin embargo, que los criterios de progreso se relacionen con las disposiciones residuales del Documento de Doha y las antiguas comisiones de la Autoridad Regional de Darfur, y que incluyan: a) el reforzamiento de los mecanismos tradicionales de solución de conflictos y el fomento del respeto a esos mecanismos; b) el establecimiento de un marco jurídico e institucional para hacer frente a las causas profundas de los conflictos entre comunidades; c) la concesión de acceso al equipo de las Naciones Unidas en el país para permitir la adopción de medidas que aborden las causas profundas en relación con los recursos naturales, la recuperación y la reconstrucción. Indicadores específicos deberían reflejar las disposiciones del Documento de Doha en relación con la Comisión de Tierras de Darfur, la base de datos catastrales sobre el uso de la tierra en Darfur, la legislación sobre la potenciación del papel de la administración autóctona, y disposiciones sobre los ingresos procedentes del petróleo. La UNAMID debe centrar su atención en su función de apoyo a las iniciativas locales a través de buenos oficios, asesoramiento y apoyo logístico.

F. Efectos de la reducción sobre la estructura y la gestión de la misión

70. A medida que las fuerzas militares y de policía reconfiguran su despliegue y su postura, el componente civil tendrá que ajustarse igualmente a una mayor presencia en las oficinas sobre el terreno y un cuartel general de menor envergadura en El

Fasher y a nivel estatal. Una vez que se apruebe el nuevo mandato de la UNAMID, será necesario realizar un examen amplio de la dotación de personal civil para asegurar que los niveles de dotación de personal se han ajustado para cumplir el mandato revisado.

71. Las medidas de seguridad de la misión también deberán ser evaluadas y examinadas por el Departamento de Seguridad, y la dirección de la misión, por conducto del Grupo de Gestión de la Seguridad y en coordinación con el personal militar y policial de la UNAMID, para reducir las escoltas y las medidas de protección de alta seguridad que no parezcan necesarias, especialmente en las capitales de los estados. Las medidas actuales no solo no se corresponden con la situación de seguridad sobre el terreno, sino que además tienen un efecto negativo en la ejecución del mandato y la imagen de la UNAMID. Esto también podría tener repercusiones en la clasificación de la misión y en cuestiones conexas.

V. Observaciones

72. Nos sentimos alentados por el mejoramiento de la situación de seguridad, los acontecimientos políticos en el contexto del diálogo nacional y por el entorno regional positivo en vista de la cooperación transfronteriza establecida entre el Chad, la República Centroafricana, el Sudán y Uganda. Si bien se acepta en general que la UNAMID ha contribuido a estabilizar la situación de seguridad y el entorno general de protección de los civiles, la misión debe adaptarse a las nuevas realidades en Darfur y el Sudán.

73. En su conjunto, el marco de cooperación de la Unión Africana y las Naciones Unidas para la facilitación del proceso de paz de Darfur establecido en 2012 sigue siendo pertinente. A la luz de lo que antecede, el proceso de mediación debe ajustarse bajo el liderazgo del Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana. Hacemos un llamamiento a los movimientos para que den muestras de valor y visión mediante la participación en la aplicación del Documento de Doha, que constituye un marco político útil, que ahora forma parte de la Constitución nacional, para abordar las causas fundamentales del conflicto y crear dividendos de paz para la población de Darfur.

74. La rápida evolución del panorama en Darfur brinda una oportunidad de establecer una relación de mayor cooperación entre el Gobierno y la UNAMID. Exhortamos al Gobierno del Sudán a que participe de manera positiva, junto con la UNAMID y el equipo de las Naciones Unidas en el país, en la aplicación de las disposiciones pendientes del Documento de Doha, especialmente las relacionadas con las causas subyacentes del conflicto.

75. En un momento en que la UNAMID está evolucionando en respuesta a los acontecimientos políticos y en materia de seguridad en Darfur, recomendamos que se prorrogue el mandato por otros 12 meses, y sugerimos que se presente a ambos Consejos, a más tardar el 1 de marzo de 2018, un informe conjunto de la Unión Africana y las Naciones Unidas en que figure una evaluación de la reconfiguración propuesta a la luz de la situación política y de seguridad vigente y, de mantenerse las tendencias actuales, recomendaciones de medidas ulteriores, como parte de la estrategia de salida, para reducir la Operación, a fin de que ambos Consejos las examinen durante el debate sobre el mandato en 2018.