

Distr.: General
18 May 2017
Arabic
Original: English



التقرير الخاص لرئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي والأمين العام للأمم المتحدة بشأن الاستعراض الاستراتيجي للعملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور

أولا - مقدمة

١ - عملاً بقرار مجلس الأمن ٢٢٩٦ (٢٠١٦)، أوصى الأمين العام، في رسالته المؤرخة ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦، الموجهة إلى رئيس مجلس الأمن (S/2016/915)، بإجراء استعراض استراتيجي مشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة للعملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، بالتشاور الوثيق مع حكومة السودان، من أجل تقديم توصيات مفصلة ترفع إلى مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة وإلى مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي بشأن أولويات العملية المختلطة وتشكيلها، وإذا لزم الأمر، اقتراح المزيد من التنقيحات للنقاط المرجعية لتعكس الواقع الحالي في دارفور. وأوصي بإجراء الاستعراض في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦ وتقديم التوصيات إلى كلا المجلسين في كانون الثاني/يناير ٢٠١٧. وقد أجري استعراض العملية المختلطة السابق في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ (انظر S/2014/138).

٢ - وقام فريق معني بالاستعراض الاستراتيجي المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة بزيارة الخرطوم ودارفور في الفترة من ٥ إلى ١٧ آذار/مارس ٢٠١٧. واشترك في قيادة الفريق مكتب اتصال الاتحاد الأفريقي في السودان وإدارة عمليات حفظ السلام، وضم الفريق ممثلين من مفوضية الاتحاد الأفريقي وإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية وإدارة الدعم الميداني، ومفوضية حقوق الإنسان، وكذلك من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، وهي كيانات تمثل وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها الإنمائية والإنسانية، على التوالي. وعقد فريق الاستعراض الاستراتيجي مشاورات مع المسؤولين الحكوميين وفريق الأمم المتحدة القطري، وقام بزيارة جميع ولايات



دارفور الخمس وعدد من مواقع الأفرقة، واجتمع بسلطات الولايات والسلطات المحلية، وممثلي جماعات النازحين، والإدارة الأهلية، وجماعات المجتمع المدني.

٣ - ويقدم التقرير تحليلاً للنزاع يصور ديناميات النزاع في دارفور والعوامل المحركة له في الوقت الحالي، فضلاً عن الحالة السياسية والإنسانية. ويجري في التقرير دراسة الأولويات الاستراتيجية للعملية المختلطة، ويُقترح فيه تغيير محور تركيز الأولويات وفقاً لتحليل النزاع. ويختتم التقرير بتوصيات لإعادة تشكيل العملية المختلطة تهدف إلى تكييف البعثة مع الحقائق المستجدة على أرض الواقع واحتياجات الناس في دارفور.

ثانياً - تحليل النزاع

٤ - خلال السنوات الثلاث الماضية، تغير النزاع المسلح الذي أدى إلى نشر العملية المختلطة، في ضوء النجاحات العسكرية التي حققتها حكومة السودان ضد الحركات المتمردة. وقد تم الآن، جنباً إلى جنب مع إطلاق الحوار الوطني في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥، إدراج اتفاق الإطار السياسي لحل النزاع، وهو وثيقة الدوحة للسلام في دارفور، في الدستور. غير أن الأحكام الرئيسية لم تنفذ بعد ولا يزال من المطلوب معالجة عدد من المسائل المعلقة المتصلة بآثار النزاع والتظلمات الهامة التي تشكل أصل التمرد.

ألف - ديناميات النزاع

القتال بين حكومة السودان والجماعات المسلحة وتأثيره على الأمن

٥ - لقد تقلصت بشدة الأعمال العدائية بين حكومة السودان وقوات المتمردين نتيجة "عملية الصيف الحاسم" ذات المراحل الثلاث (من كانون الثاني/يناير ٢٠١٤ إلى حزيران/يونيه ٢٠١٦)، مما جعل وجود الجماعات المسلحة مقصوراً بالفعل على أجزاء من غرب جبل مرة. ووفقاً للعملية المختلطة، فقد ضعف جيش تحرير السودان/فصيل مني ميناوي وحركة العدل والمساواة إلى حد كبير، ولم يشتبك عسكرياً مع القوات المسلحة السودانية منذ نيسان/أبريل ٢٠١٤ ونيسان/أبريل ٢٠١٥، على التوالي. ويقال إنه ليس لهم حالياً أي وجود نشط في دارفور أو السودان.

٦ - وفي حين أن جيش تحرير السودان/فصيل عبد الواحد لا يزال موجوداً في دارفور، ترى العملية المختلطة أن فعاليته العسكرية ومنطقة عملياته قد انخفضتا إلى حد كبير. ومنذ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، لم تحدث مواجهة عسكرية بين القوات الحكومية وجيش تحرير السودان/فصيل عبد الواحد، كما لم ينشب في عام ٢٠١٧ القتال الذي يقع في موسم الجفاف (من أواخر كانون الأول/ديسمبر إلى نيسان/أبريل)، والذي كان في وقت آخر يشكل ظاهرة سنوية. وتحتفظ القوات المسلحة الوطنية الآن بالسيطرة على معظم المناطق، وقامت بنشر

قوات في قولو، وكورون، وسرونق، وغولودو، بينما تظل المناطق التالية وفقا للتقارير موضع نزاع تحت سيطرة جيش تحرير السودان/فصيل عبد الواحد: كيلينغ، وبولاي، وكييلي، وبر آري، وكالوكيلينغ، وكويلا، وقلول. وعلاوة على ذلك، يقال أن جيش تحرير السودان/فصيل عبد الواحد قد تجزأ إلى عدة فصائل لا تشكل قوة متماسكة، لا سيما بعد توقيع مجموعة منشقة على "اتفاق كورون" مع الحكومة في ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦، وخصوصا بعد انشقاق نائب القائد الصادق آدم عبد الكريم، في ٢١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧، وانشقاق فصيل ثالث بقيادة القائد عبد اللطيف عبد الحميد مؤخرا في ١٤ نيسان/أبريل ٢٠١٧.

٧ - بيد أن التزاعات الدائرة في المنطقة الأوسع المحيطة بالسودان توفر مع ذلك فرصة لبعض الجماعات المسلحة في دارفور للتدريب واقتناء المعدات العسكرية والأموال. فقد أشار فريق الخبراء المعني بالسودان إلى اشتباك جيش تحرير السودان/فصيل مني ميناوي في ليبيا في القتال إلى جانب الجيش الوطني الليبي في منطقة الهلال النفطي منذ منتصف عام ٢٠١٥، وفي أنشطة إجرامية من قبيل تشغيل نقاط التفتيش غير القانونية، والاختطاف طلبا للفدية والاتجار بالبشر (S/2017/22). وفي محاولة لمنع تسلل جماعات دارفور المسلحة من ليبيا، نشرت حكومة السودان قوات للدعم السريع على طول الحدود الشمالية للمنطقة. وفي عام ٢٠١٥، قامت حكومة ليبيا المعترف بها دوليا، فيما يقال أنه يعزى إلى وجود أولويات أمنية أخرى، بإيقاف العمل في قوة حدودية مشتركة بين ليبيا والسودان، التي أنشئت في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، عقب توقيع بروتوكول عسكري في عام ٢٠١١، وكلفت بحماية حدودهما المشتركة، ومنع تسلل العناصر المسلحة والجماعات الإرهابية والمهاجرين غير الشرعيين، وتأمين القوافل التجارية.

٨ - وتشير التقارير أيضا إلى وجود حركة العدل والمساواة في ليبيا وجنوب السودان. وتفيد التقارير بأن هذه الجماعة، مثلها مثل جيش تحرير السودان/فصيل مني ميناوي، كانت تقاتل إلى جانب الجيش الوطني الليبي، في منطقة الكفرة في بادئ الأمر. وفي جنوب السودان، أفادت التقارير بأن حركة العدل والمساواة مازال وجودها مستمرا منذ عام ٢٠١٢، وتشارك في القتال إلى جانب الجيش الشعبي لتحرير السودان في مناطق مختلفة من البلد. وفي الآونة الأخيرة، شوهدت الجماعة تقاتل إلى جانب الجيش الشعبي لتحرير السودان ضد ميليشيات الفريت والجيش الشعبي لتحرير السودان - المعارضة في راجا وواو، حتى فترة قريبة ترجع إلى حزيران/يونيه - تموز/يوليه ٢٠١٦. وتخضع المنطقة الحدودية الآمنة المتروعة السلاح بين السودان وجنوب السودان لمراقبة البعثة المشتركة لرصد الحدود والتحقق منها على النحو المنصوص عليه في اتفاق الترتيبات الأمنية لعام ٢٠١٢، وتدعمها قوة الأمم المتحدة الأمنية المؤقتة لأبيي.

٩ - واستمرت القوة المشتركة لرصد الحدود التشادية السودانية، التي أنشئت في عام ٢٠١٠ بهدف منع الهجمات عبر الحدود من جانب الجماعات المتمردة

على كلا الجانبين، في المساهمة بصورة واضحة في تحقيق الاستقرار في المناطق الحدودية الغربية. وثمة مناقشات جارية بشأن وضع ترتيبات مماثلة لتغطية مثلث دارفور وتشاد وجمهورية أفريقيا الوسطى. وعلى الرغم من إعراب جمهورية أفريقيا الوسطى عن نيتها الانضمام إلى قوة تشاد والسودان، فإن ذلك لم يتحقق حتى الآن بسبب المعوقات المتعلقة بالقدرات واستمرار عدم الاستقرار السياسي في البلد. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، عقد رؤساء تشاد وجمهورية أفريقيا الوسطى والسودان اجتماعاً في الخرطوم لمناقشة نشر وحدات مشتركة لمراقبة الحدود.

جماعات الميليشيات وانتشار الأسلحة

١٠ - في حين أن الحملة العسكرية التي شنتها الحكومة والجهود التي بذلتها لتحسين الأمن في عواصم ولايات دارفور كان لها أثر ملحوظ على الجبهة الأمنية، فإن الحالة الأمنية عموماً في دارفور لا تزال محفوفة بالمخاطر. ويعزى ذلك أساساً إلى أنشطة جماعات الميليشيات، وانتشار الأسلحة في صفوف السكان، وأعمال اللصوصية والإجرام، بالاقتران مع عدم وجود قوة شرطة ذات كفاءة، وغياب سيادة القانون.

١١ - وتشكل الميليشيات المسلحة إحدى المسائل الأكثر تعقيداً في المشهد الأمني في دارفور في الوقت الحاضر. وهذه الميليشيات المسلحة، التي تتكون في معظم الأحيان على أساس قبلي، كانت حاضرة على مر التاريخ في دارفور بوصفها ذراع حماية القبائل في مواجهة المنافسة الشديدة على الموارد الطبيعية الشحيحة والأعمال الإجرامية، بما في ذلك سرقة الماشية. غير أن سمعتها قد ساءت نتيجة مشاركتها في النزاع الذي شهدته دارفور مؤخراً مع "الجنجويد"، دعماً لقوات الحكومة السودانية من أجل قمع التمرد الذي بدأ في عام ٢٠٠٣.

١٢ - ومع تطور النزاع، تم إدماج بعض الميليشيات في مختلف وحدات المساعدة التابعة لقوات الحكومة السودانية، مثل حرس الحدود، وقوات الدفاع الشعبي، والشرطة الاحتياطية المركزية، وقوات الدعم السريع. ومنذ ذلك الحين، أصبحت تلك القوات المساعدة من الجهات الفاعلة الرئيسية في النزاع بين الحكومة والحركات المسلحة، والنزاعات بين القبائل، مما كان له تأثير كبير في ديناميات النزاع في دارفور. وبعض تلك القوات، المجهزة تجهيزاً كافياً بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الثقيلة، لا تكتفي بالقتال ضد حركات التمرد، وإنما تتقاتل أيضاً في بعض الأحيان فيما بينها أو تقاتل ضد القوات الحكومية، مما أدى إلى تفاقم انعدام الأمن والتهديدات التي تستهدف المدنيين في دارفور.

١٣ - وتنص وثيقة الدوحة للسلام في دارفور على أن "يتم نزع سلاح كل مجموعات الميليشيات المسلحة وحلها باعتبار ذلك شرطاً أساسياً لتنفيذ تدابير المراقبة الشاملة على الأسلحة" (المادة ٦٧، الفقرة ٣٩٩) وعلى أن تكون حكومة السودان "مسؤولة عن نزع سلاح [الميليشيات]" (المرجع نفسه). غير أنه تم عملياً اعتماد نهج بديلة على النحو التالي:

تم على الصعيد الوطني استيعاب نحو ٣٠.٠٠٠ من قوات الدعم السريع داخل القوات المسلحة الوطنية، عقب اعتماد مشروع قانون أقره البرلمان في ١٦ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧؛ وعلى صعيد القبائل، أُبلغ فريق الاستعراض بأن حكومات ولايات دارفور تدرس نماذج لاتفاقات محلية تبرم بين قبائل المنطقة، مثل نموذج شطاية - كايك في جنوب دارفور، حيث أفادت مصادر حكومية بأن نحو ٦٠٠ مزرعة قد أعيدت إلى مالكيها السابقين، أو نموذج أمونو (Amnounou) الذي تتوسط بموجبه حكومة الولاية بين جماعات الميليشيات والنازحين بشأن عودة هؤلاء النازحين إلى أراضيهم.

١٤ - ويرى الكثيرون أن انتشار الأسلحة بين السكان يساهم بشدة في اندلاع العنف على نطاق واسع، بما في ذلك العنف بين القبائل، والإجرام، كما يقوض إرساء سيادة القانون. ولا تنص وثيقة الدوحة للسلام في دارفور إلا على "برنامج للسيطرة الطوعية على أسلحة المدنيين" (المادة ٧١، الفقرة ٤١٦)، وعلى نزع سلاح المقاتلين السابقين (المرجع نفسه، الفقرة ٤٣٢). وقد أنشئت اللجنة العليا لترع السلاح في دارفور بمرسوم رئاسي في ٢ نيسان/أبريل ٢٠١٦، وتقوم الحكومة حالياً بتصميم خطة تدريجية للسيطرة على أسلحة المدنيين، تشمل: (أ) التوعية؛ (ب) تسجيل ووسم الأسلحة؛ (ج) التسليم الطوعي للأسلحة؛ (د) نزع السلاح الإلزامي. وفي حين أنه قد تم في عام ٢٠١٦ الاضطلاع بمشروع تحريي بشأن تسجيل الأسلحة وتوسيمها، فإن النتائج الأولية لم يجر تقييمها بعد. ولإنجاح هذا البرنامج، ينبغي للحكومة السودان أن تتولى زمام القيادة، كما ينبغي أن يشمل البرنامج ما يلي: (أ) جمع الأسلحة بشكل متزامن في ولايات دارفور الخمس وفي ولايتي كردفان والنيل الأزرق المجاورتين؛ (ب) الأخذ بنهج إقليمي يشمل البلدان المجاورة مثل تشاد، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجنوب السودان، وليبيا؛ (ج) التعويض الاقتصادي للقبائل. ويُطلب في وثيقة الدوحة (المرجع نفسه، الفقرتان ٤١٦ و ٤١٧) إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والعملية المختلطة لتقديم الدعم في وضع استراتيجية وخطط لتنفيذ برنامج للسيطرة الطوعية على أسلحة المدنيين.

١٥ - ولا تزال ميادين القتال السابقة في جميع أنحاء دارفور ملوثة بالمتفجرات من مخلفات الحرب. وفي جبل مرة، أشارت التقييمات الأولية إلى وجود كمية كبيرة من المتفجرات من مخلفات الحرب تتطلب تدخلات واسعة النطاق لمكافحة الألغام. ولا يزال المركز الوطني لإجراءات المتعلقة بالألغام يفتقر إلى القدرة على الاضطلاع بالأنشطة الشاملة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام، بخلاف التنسيق. وعلاوة على ذلك، لا توجد حالياً داخل المجتمع الدولي القدرة أو الموارد اللازمة لتقديم الدعم لإزالة المتفجرات من مخلفات الحرب في دارفور.

النزاعات القبلية

١٦ - لا تزال النزاعات بين القبائل تشكل أحد مصادر العنف الرئيسية في دارفور. وترتبط هذه النزاعات بصورة وثيقة بالأسباب الجذرية للصراع وتتفاقم بفعل وجود الميليشيات المسلحة، وكذلك بفعل انتشار الأسلحة بين المدنيين وعدم كفاية قدرات المؤسسات المعنية بسيادة القانون وفعاليتها. وفي حين أن النزاعات بين الجماعات العرقية العديدة في دارفور كانت تنشب على مر التاريخ، فقد أدى تصاعد العنف خلال سنوات التمرد إلى خسائر واسعة بين المدنيين وإلى موجات نزوح هائلة بين السكان. وتحتل المسائل المتعلقة بإدارة الأراضي والمياه والموارد الأخرى، والاعتقاد بتحيز الحكومة لمجموعة على حساب أخرى، موقع الصدارة في تلك النزاعات التي أودت بحياة ما يصل إلى ٩٧٦ ١ شخصا في عام ٢٠١٣. وفي أعقاب أنشطة التدخل المتضاربة من جانب حكومات الولايات والقوات المسلحة الوطنية والشرطة اعتبارا من منتصف عام ٢٠١٥، انخفضت أعداد الخسائر وتضاعفت جهود الوساطة، بدعم من العملية المختلطة، مما أسفر عن انخفاض كبير في النزاعات بين القبائل. ومع ذلك، لا تزال النزاعات تندلع في شرق دارفور بين الرزاقات والمعاليا على ملكية الأراضي وسبل الوصول إلى الموارد، وفي جنوب دارفور بين الفلاتة والسلامات والهباتية والمساليات على الوصول إلى الأراضي الزراعية، والمراعي، وسرقة الماشية، وفي وسط دارفور بين قبيلتي المسيرية والسلامات بشأن الحصول على الأراضي وسرقة المواشي.

١٧ - ولا تزال الأراضي تشكل المورد الذي تنشب بشأنه أشد النزاعات والذي يمثل جوهر غالبية النزاعات بين القبائل في دارفور. وقد أدى عدم الوضوح في ملكية الأراضي ونظم الإدارة، بسبب العوامل التاريخية وتدخلات الحكومة لصالح الجماعات القبلية المختلفة التي لم تعالج المسألة بصورة شاملة، إلى تفاقم هذه النزاعات وتسييسها. وقد أدى أساسا صدور قانون الأراضي غير المسجلة في عام ١٩٧٠، الذي أعقبته حالة من التصحر الشديد في الثمانينات من القرن الماضي، بالتراكم مع ضعف الإدارة الأهلية (السلطة الإدارية التقليدية المعنية بالقضايا المتعلقة بالأراضي)، وقيام الحكومة منذ عام ٢٠٠٣ بإضفاء الطابع العرقي على النزاع في دارفور على أساس رواية المواجهة "العربية - الأفريقية"، إلى جانب الدعم الصريح لجماعات الميليشيات وممارسات الابتزاز التي تصب في صالحها، إلى فقدان قبيلتي الفور والمساليات لمناطقهما الخصبة لصالح العديد من القبائل العربية. واعترافا بالبعد السياسي لملكية الأراضي وإدارتها، تنص وثيقة الدوحة للسلام في دارفور على إنشاء مفوضية للأراضي وقاعدة بيانات للأراضي ضمن إطار سلطة دارفور الإقليمية. وكلفت مفوضية الأراضي بتقديم توصيات ووضع خطة لاستخدام الأراضي لكي تعتمد الهيئات التشريعية للولايات وتكون بمثابة منتدى للتحكيم في المنازعات التي تنشب بشأن الحقوق المتصلة بالأراضي. غير أن تلك المهام لم تكتمل بعد.

باء - التطورات السياسية

١٨ - أحرزت عملية السلام في دارفور، التي يقودها فريق الاتحاد الأفريقي الرفيع المستوى المعني بالتنفيذ وتدعمها العملية المختلطة، قدرا من التقدم بتوقيع الحكومة في آذار/مارس ٢٠١٦ على اتفاق خريطة الطريق الذي اقترحه فريق التنفيذ، وتوقيع حركتين من الحركات المتمردة الثلاث المتبقية في دارفور على الاتفاق في آب/أغسطس. ولم توقع الأطراف بعد على اتفاق وقف الأعمال العدائية، وإن كانت الحكومة وجيش تحرير السودان/فصيل ميني ميناوي وحركة العدل والمساواة/فصيل جبريل قد أعلنت وقف إطلاق النار من جانب واحد حتى حزيران/يونيه ٢٠١٧، وتمثل نقطة الخلاف الرئيسية في دور وثيقة الدوحة للسلام في الدوحة في المحادثات المقبلة. فالحكومة تصر على أن الوثيقة تشكل الإطار الوحيد للمناقشة، بينما تدعو الحركات المسلحة إلى إعادة التفاوض بشأنها. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الحكومة تتشكك في هدف وقيمة وقف الأعمال العدائية مع الجماعات المسلحة التي يعتقد حاليا أنه ليس لها وجود نشط أو قدرات عسكرية في دارفور أو السودان. ومع ذلك، فقد أعربت الحكومة عن استعدادها للمشاركة في نزع سلاح حركات التمرد وتسريحها وإعادة إدماجها، شريطة مجيئها إلى حدود السودان.

١٩ - وفي الوقت نفسه، رفض جيش تحرير السودان/فصيل عبد الواحد أي مشاركة في مفاوضات مباشرة مع حكومة السودان، ودعا إلى الإطاحة بالحكومة. وحسب المشار إليه أعلاه، فإن ثلاث فصائل منشقة عن جيش تحرير السودان/فصيل عبد الواحد وقعت مع الحكومة منذ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦ اتفاقات تتيح لأعضائها إما الاندماج في قوات الأمن أو التسريح. بموجب وثيقة الدوحة للسلام في دارفور. وقد أدى الدعم المقدم من العملية المختلطة في هذا المجال إلى تسريح ٧٦٦ ٩ مقاتلاً منذ عام ٢٠٠٩.

٢٠ - وعقب إجراء الاستفتاء على وضع دارفور الإداري في نيسان/أبريل ٢٠١٦، أعلنت الحكومة عن انتهاء النزاع، مما أدى فعليا إلى إضفاء الشرعية على التقسيم الإداري لدارفور إلى خمس ولايات وحل سلطة دارفور الإقليمية. ثم أنشئ مكتب متابعة السلام في دارفور في كانون الثاني/يناير ٢٠١٧ للإشراف على المفاوضات الخمس المتبقية التابعة للسلطة الإقليمية السابقة، إلى جانب صندوق واحد متبقي، كالتالي: مفوضية الحقيقة والعدالة والمصالحة، ومفوضية تنفيذ الترتيبات الأمنية، ومفوضية الأراضي، ومفوضية العودة الطوعية وإعادة التوطين، والمفوضية المنشأة حديثا لتنمية الرعاة والرحل، وصندوق إعادة الإعمار والتنمية.

٢١ - وبعد سنة من بدء عملية الحوار الوطني رسميا كوسيلة لتحقيق توافق في الآراء بشأن الإصلاح الدستوري في السودان، احتتمت هذه العملية في الخرطوم في ١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦ باعتماد وثيقة وطنية. وتتضمن الوثيقة ٩٨١ توصية يُتوقع أن تشكل الأساس لصياغة دستور جديد، وتنص على نظام حكم اتحادي ورئاسي، وبرلمان مكون

من مجلسين، وعلى الفصل بين سلطات الحكومة الثلاث، وتؤيد مبادئ الديمقراطية ومفهوم المساواة في المواطنة وتنوّع الهوية السودانية. وبعد اختتام العملية، مضت الحكومة قدما في تنفيذها للوثيقة، بما شمل تعيين النائب الأول للرئيس، بكري حسن صالح، لمنصب رئيس الوزراء في ١ آذار/مارس ٢٠١٧ تمهيدا لتشكيل حكومة وحدة وطنية. وقامت جماعات المعارضة الرئيسية في السودان، بما في ذلك مظلة "نداء السودان"، بمقاطعة الحوار الوطني وانتقدت العملية بسبب إجراءاتها في مناخ سلمي على الصعيد السياسي وصعيد حقوق الإنسان، ودعت بدلا من ذلك إلى عقد اجتماع قبل الحوار وفقا لاتفاق خريطة الطريق. وفي حين أن الحكومة تمسكت بحزم برأيها القائل بأنه قد تم إجراء الحوار الوطني، فإنها قد أعربت عن انفتاحها إزاء مساهمة جماعات المعارضة في المناقشات المتعلقة بطرائق تنفيذ التوصيات المتفق عليها في الوثيقة الوطنية.

٢٢ - وفي المنطقة الأوسع نطاقا، أدت مشاركة السودان في التحالف المناهض لتنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام، واتفاقه مع الاتحاد الأوروبي على وقف الهجرة غير المشروعة إلى أوروبا، والإنجازات التي حققها على الجبهتين السياسية والعسكرية في دارفور، إلى تحسين مكانة الحكومة السياسية على الساحة الدولية وتوفير فرص (وإن كانت محدودة) لإنعاش اقتصادها. وفي هذا السياق، كانت اعتبارات المنفعة المتبادلة في المجال الأمني (عن طريق خفض الدعم المقدم إلى الجماعات المسلحة في دارفور بصفة خاصة) وفي المجال الاقتصادي وراء تحسين العلاقات مع أوغندا في عام ٢٠١٥، بعد أن حدث تقارب مماثل مع تشاد منذ عام ٢٠١٠، ومع جنوب السودان، على نطاق محدود. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٧، أعلنت حكومة الولايات المتحدة الأمريكية عن الإلغاء المؤقت والجزئي للجزاءات الثنائية المفروضة على السودان على أساس التقدم المحرز على خمسة مسارات، شملت الحفاظ على وقف الأعمال العدائية في مناطق النزاع، وتحسين وصول المساعدات الإنسانية، وإنهاء التدخل السليبي في جنوب السودان، وتعزيز التعاون في مجال مكافحة الإرهاب، والتصدي لخطر جيش الرب للمقاومة. وبعد ذلك الإلغاء، المقرر استعراضه في تموز/يوليه ٢٠١٧، مددت الحكومة من جانب واحد وقف الأعمال العدائية في دارفور والمنطقتين لمدة ستة أشهر أخرى وقامت بتخفيف القيود المفروضة على وصول العملية المختلطة والجهات الفاعلة الإنسانية.

جيم - التحديات الإنسانية وتحديات الحماية

جماعات النازحين

٢٣ - على الرغم من التحسينات التي طرأت على الأمن في الأشهر الأخيرة نتيجة لأزمة دارفور، التي وصلت الآن إلى ستهها الخامسة عشرة، رابعة، يوجد حاليا ما مجموعه ٢,٧ مليون من النازحين في دارفور، منهم ٢,١ مليون شخص في حاجة إلى المساعدة الإنسانية، بما في ذلك ١,٦ مليون نسمة في ٦٠ مخيما. وفي عام ٢٠١٦، اقتصررت حالات

التزوح الجديدة على منطقة جبل مرة، حيث أدى التزاع المسلح إلى تشريد أكثر من ١٤٠ ٠٠٠ شخص. وعاد ٤٠ ٠٠٠ شخص إضافي كانوا قد نزحوا في عام ٢٠١٦ إلى أماكنهم الأصلية. وأفيد بتزوح الآلاف غيرهم، ولكن لم يتسن التحقق من ذلك بسبب القيود المفروضة على الوصول، وإن كان قد سمح للأمم المتحدة والشركاء منذ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦ بالوصول إلى مناطق كان يتعذر من قبل الوصول إليها لإجراء تقييمات للاحتياجات وتقديم المساعدة الإنسانية. ولم تحدث حالات نزوح جديدة في الربع الأول من عام ٢٠١٧. وبالإضافة إلى ذلك، هناك أكثر من ٣٠٠ ٠٠٠ لاجئ سوداني في تشاد المجاورة، في حين يوجد حاليا في دارفور نحو ١٢١ ٠٠٠ من أبناء جنوب السودان.

٢٤ - ولا يزال النازحون يواجهون تحديات أمنية خطيرة. وهناك تقارير تفيد بتعرضهم للقتل أو الاغتصاب أو التحرش في أثناء قيامهم خارج المخيمات بأنشطة الإعاشة. وكثيرا ما تكون قوات الأمن الحكومية والمليشيات المسلحة ضالعة في ذلك، ولا تزال التوترات مع جماعات النازحين مستمرة في بعض المخيمات، مثل مخيم كلمة (جنوب دارفور). وعلاوة على ذلك، فإن التزوح الواسع النطاق قد أدى إلى تفاقم التوترات القبلية، كما هو الحال في سورتوني، بشمال دارفور.

بيئة توفير الحماية

٢٥ - خلص الاستعراض إلى أن المدنيين ما زالوا يواجهون مسائل خطيرة على صعيد الحماية على الرغم من بعض التحسينات التي طرأت على مدى السنوات العديدة الماضية. ففي عام ٢٠١٦، قامت العملية المختلطة بتوثيق ٥٣٥ حالة انتهاك وتجاوز لحقوق الإنسان شملت ١ ٤٢٨ ضحية، مما يشكل زيادة قدرها ٢٨١ حالة، وصحب ذلك زيادة في عدد الضحايا مقارنة بعام ٢٠١٥ بلغت ٢٧١ شخصا. ومن بين الحالات التي وثقت في عام ٢٠١٦، وعددها ٥٣٥ حالة، كانت هناك ١٣٠ حالة شملت ٣٩٩ ضحية نسبت إلى كيانات أمنية حكومية، في حين نسبت الحالات المتبقية، وعددها ٤٠٥ حالة تشمل ١ ٠٢٩ ضحية، إلى المليشيات المسلحة والجماعات الأخرى. وفي الأشهر الثلاثة الأولى من عام ٢٠١٧، قامت العملية المختلطة بتوثيق ١٣٣ حالة انتهاك وتجاوز لحقوق الإنسان، شملت ٢٥٥ ضحية، منها ٢٢ حالة تشمل ٣٢ ضحية نُسبت إلى الكيانات الأمنية الحكومية. ويشكل هذا زيادة مقارنة بنفس الفترة من عام ٢٠١٦.

٢٦ - ولا يزال العنف الجنسي المرتبط بالتزاعات مستمرا. ففي عام ٢٠١٦، سجلت ١٠٠ حالة من هذه الحالات، شملت ٢٢٢ ضحية، وهم ١٠٢ امرأة و ١١٩ فتاه وولد واحد. ووجد أن النازحات معرضات بوجه خاص لخطر العنف الجنسي المرتبط بالتزاعات. وهذه الحالات عادة ما لا يجري الإبلاغ عنها بصورة كاملة بسبب الوصم، والخوف

من الانتقام، وضعف المؤسسات، والقيود التي تفرضها الحكومة على الوصول إلى المواقع التي أبلغ في السنوات الأخيرة عن وقوع حوادث الاغتصاب الجماعي فيها.

٢٧ - ولا يزال الأطفال يتضررون بصفة خاصة من الأعمال العدائية. ففي عام ٢٠١٦، قامت الأمم المتحدة بتوثيق نحو ٢٣١ حالة من حالات الانتهاك الجسيم ضد الأطفال، تضرر منها ٣٢٠ طفلاً. وكانت أعمال القتل والتشويه وراء ١٠٩ حوادث طالت ١٩٩ طفلاً (قتل منهم ٨٥ طفلاً وشوه ١١٤ غيرهم). وأفيد بأن نحو ٢٠ مدرسة تعرضت للهجوم أو النهب أو التدمير على أيدي القوات الحكومية والمليشيات المسلحة، ولا سيما خلال عمليات القصف الجوي في جبل مرة.

التحديات القائمة في مجال سيادة القانون

٢٨ - إن وجود وقدرة مؤسسات العدالة والسجون محدودان في جميع أنحاء دارفور. وعلى الرغم من الجهود التي تبذلها الحكومة لإعادة إرساء مؤسسات سلسلة العدالة الجنائية في المدن الرئيسية، فإن المناطق الريفية تتأثر تأثراً بالغاً بغياب تلك المؤسسات، مما يزيد بصفة خاصة من ضعف النازحين. أما المحكمة الجنائية الخاصة بأحداث دارفور، التي أنشئت في عام ٢٠١٢ للتعامل مع الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي المرتكبة منذ عام ٢٠٠٣، فلا تزال تفتقر بصورة كبيرة إلى الفعالية بسبب الشعور بغياب الإرادة السياسية وبسبب القيود المالية. وفي حين أحرز مكتب المدعي العام المختص بالجرائم المرتكبة في دارفور تقدماً محدوداً في مقاضاة مقاتلي الحركات المسلحة السابقين وفي الملاحقة القضائية في حالات العنف الجنسي من خلال نظام المحاكم العادية، فقد ظل الإفلات من العقاب على الجرائم الخطيرة مستشرياً. وعلاوة على ذلك، فإن المحاكم الريفية، التي تتناول المنازعات المتعلقة بالأراضي وغيرها من أسباب التراع المحتملة، لا يزال وجودها محدوداً، على الرغم من دعم العملية المختلطة لإعادة فتحها وتعزيزها.

٢٩ - وقد أرسى جهاز الشرطة السودانية وجوده من جديد في معظم المواقع في دارفور، مقارنة بالسنوات السابقة. وينتشر نحو ١٣ ٠٠٠ ضابط، تشكل النساء ما نسبته ٤,٧ في المائة منهم، في ٧٤ مركزاً للشرطة و ٥٤ مركزاً فرعياً في مختلف أنحاء دارفور. وتؤثر التحديات المتعلقة بالعجز عن تغطية جميع البلديات والمناطق الريفية ومخيمات النازحين، وانعدام المهارات والقدرة على التنقل، والتنافس على الموارد والهياكل الأساسية، والاتصالات، على قدرتهم على الاضطلاع بمسؤوليتهم الأساسية عن حماية المجتمعات المحلية بصورة فعالة.

ثالثا - الأولويات الاستراتيجية وتنفيذ الولاية

ألف - عملية السلام

٣٠ - تقوم البعثة في سياق الأولوية التي توليها لإرساء "عملية سلام شاملة" بتقديم الدعم إلى جهود الوساطة التي يقودها فريق الاتحاد الأفريقي الرفيع المستوى المعني بالتنفيذ، وإلى الأطراف، في تنفيذ وثيقة الدوحة للسلام في دارفور، مع التركيز بوجه خاص على سلطة دارفور الإقليمية السابقة وعملية الحوار والتشاور الداخلي في دارفور. وما زال الممثل الخاص المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة المعني بدارفور يتواصل مع الأطراف بشأن سبل المضي قدما، وبخاصة الحركات المسلحة، بغية تحديد موقفها بشأن وثيقة الدوحة. وفي الوقت الحاضر، يعوق عملية السلام في دارفور انعدام المشاركة البناءة من جانب قادة الحركات المسلحة المتبقية، التي تقلص وجودها وتمثيلها. فاستمرار رفضهم لتلك الوثيقة لا يترك لجهود الوساطة مجالا يذكر للمناورة.

٣١ - وفي إطار وثيقة الدوحة للسلام في دارفور، ركزت البعثة على ما يلي: أولاً، تنفيذ جميع أحكام وثيقة الدوحة المعلقة؛ وثانياً، عملية الحوار والتشاور الداخلي في دارفور. ويقوم الممثل الخاص المشترك، بصفته عضواً في لجنة متابعة التنفيذ، التي تضطلع برصد وتقييم تنفيذ الوثيقة، بتقديم تقارير منتظمة عن التقدم الذي تحرزه اللجنة. وتعمل البعثة، من خلال عناصرها المتعلقة بالشؤون المدنية، وسيادة القانون وحماية المدنيين، مع المفوضيات المتبقية التابعة لسلطة دارفور الإقليمية السابقة، مع التركيز على قضايا الأرض والمصالحة والعدالة الانتقالية وعمليات العودة. وبالنظر إلى أن تلك المفوضيات تشكل حالياً جزءاً من مكتب متابعة السلام في دارفور التابع للرئاسة، فإن البعثة ستحتاج إلى تعزيز تفاعلها مع الحكومة المركزية في الخرطوم، مع العمل في الوقت نفسه عن كثب مع سلطات الولايات في دارفور، بالتنسيق مع فريق الأمم المتحدة القطري.

٣٢ - وقد تأخر تنفيذ عملية الحوار والتشاور الداخلي في دارفور، التي كان من المنتظر أن تشكل عملية من "المشاورات الشعبية والحوار لترسيخ السلام في دارفور" (المادة ٧٦، الفقرة ٤٧٣) تأخراً كبيراً بسبب قيود التمويل الشديدة. وقد اكتملت العملية، التي كان المتوخى في الأصل أن تجرى في غضون ١٢٠ يوماً من توقيع وثيقة الدوحة، في ٦٤ بلدية في دارفور، ويتوقع أن تنجز في ١٠ بلدات أخرى في مرحلتها الثالثة الحالية، بتيسير من العملية المختلطة. وعلى الرغم من المساهمات المقدمة من حكومي السودان وقطر ومن الاتحاد الأوروبي، لا يزال يتعين توفير ما يقدر بمبلغ ١,٤ مليون دولار لاستكمال العملية. وقد أثار حتى الآن المشاركون من جميع ولايات دارفور الخمس مسائل مثل انعدام الأمن، وانتشار الأسلحة، وإدارة الأراضي، والحوكمة وتعزيز سلطة الولايات، والعودة الطوعية للنازحين واللاجئين، والمصالحة. وحيث إن عملية التشاور قد أوشكت

على الاكتمال، فينبغي استكشاف السبل الكفيلة بأن تصب نتائجها في العمليات المتصلة بتنفيذ الوثيقة الوطنية وعملية الإصلاح الدستوري.

باء - حماية المدنيين

حماية النازحين

٣٣ - وضعت العملية المختلطة سلسلة من الأدوات الهامة الخاصة بالحماية، بما شمل وضع استراتيجية على نطاق البعثة لحماية المدنيين. وأنشئت آلية قوية لتنسيق شؤون الحماية في المقر وعلى الصعد القطاعية مع فريق الأمم المتحدة القطري، أما على الصعيد الميداني، فقد أنشئت أفرقة متكاملة للحماية الميدانية في مواقع الأفرقة، لتوفير الإنذار المبكر وإفساح المجال أمام سرعة الاستجابة. ويجري بانتظام تحديث مصفوفات الحماية التي تحدد الأخطار التي تهدد المدنيين في كل ولاية. ويشكل تأمين سبل الوصول إلى جبل مرة دون قيود يشكل أحد التحديات الرئيسية المتبقية التي تكتنف جهود البعثة في مجال الحماية.

٣٤ - ويقوم العنصر العسكري، من خلال دورياته المعنية بحماية المدنيين، ودورياته التي تدعم أنشطة كسب الرزق، بما في ذلك جمع الحطب والمياه والعشب، وخدمات الحراسة والدعم اللوجستي التي يقدمها إلى الوكالات الإنسانية، بأداء دور هام في توفير الحماية المادية وتيسير المساعدة الإنسانية. وتضطلع حالياً القوات العسكرية في المتوسط بتسيير أكثر من ٢٥٠ دورية لحماية المدنيين يومياً، وأكثر من ٢٠ دورية حراسة للأغراض الإنسانية أسبوعياً. وهي توفر أيضاً الحماية لأفراد العملية المختلطة وممتلكاتها. وتشكل شرطة العملية المختلطة التي تنتشر حالياً في جميع أنحاء دارفور (والتي تشمل وحدات الشرطة المشكلة وفرادى ضباط الشرطة) جزءاً من الأفرقة المتكاملة للحماية المدنية، وهي تدعم دوريات حراسة وكالات الأمم المتحدة، كما تدعم تهيئة بيئة توفر الحماية عن طريق تنفيذ استراتيجيتها للخفارة المجتمعية.

٣٥ - وقامت العملية المختلطة، بالتنسيق مع وكالات الأمم المتحدة الإنسانية وشركائها، بإعداد خريطة لمستوطنات النازحين في دارفور بهدف تحديد أولوياتها المتعلقة بالحماية، تمسحاً مع قرار مجلس الأمن ٢٢٩٦ (٢٠١٦) وبيان مجلس السلم والأمن (PSC/PR/COMM.(DCV). ويتنشر النازحون في دارفور، البالغ عددهم ٢,٧ مليون نسمة، في ١٧٤ مستوطنة، منها ٦٠ مخيماً، تستضيف ٦٣ في المائة من هؤلاء السكان، أي ما يعادل ١,٦ مليون شخص، بينما تعيش نسبة أخرى قدرها ٢٥ في المائة داخل المجتمعات المضيفة. وخلص التقييم الذي أجري للمخاطر المتعلقة بحماية النازحين إلى أن ٢٩ في المائة من المستوطنات تندرج ضمن فئة "الخطيرة للغاية" و "الخطيرة"، وأن غالبية هذه المستوطنات هي مخيمات للنازحين. ولوحظ أيضاً أن النازحين يكونون أكثر تعرضاً للحوادث في مجالات أنشطة كسب الرزق، مثل الزراعة وجمع الحطب والعشب، وفي مناطق العودة الموسمية وشرائين النقل الرئيسية

أو الطرق المؤدية إلى الأسواق أو الخارجة منها. واستنادا إلى هذا التحليل، ستركز العملية المختلطة على الجهود الرامية إلى خفض مستويات التهديد في المواقع العالية المخاطر، ودعم العودة الطوعية للنازحين، عند الاقتضاء، وتوفير استجابة سريعة لمنع حالات التروح الجديدة وحماية الفارين من العنف في حالات الطوارئ، ولا سيما في جبل مرة.

٣٦ - وينبغي أن يراعى في أي حلول دائمة للنازحين ما يلي: أولاً، أن حوالي ثلث سكان دارفور حالياً من النازحين؛ ثانياً، أن مخيمات النازحين أصبحت مواقع للحصول على الخدمات وتراكم الثروة النسبية، وهو ما يؤدي بهم لا إلى مجرد الميل إلى الاعتماد عليها، وإنما أيضاً إلى أن يكونوا هدفاً سهلاً للجماعات الخارجية؛ وثالثاً، أن ثمة عملية تضرر رئيسية فعلية تحدث في جميع أنحاء دارفور، ولا سيما في المناطق التي يتركز فيها النازحون بأعداد كبيرة حول المدن القائمة، مما أدى إلى خلق ديناميات جديدة تؤثر على الحلول الدائمة الخاصة بهم؛ ورابعاً، أن هناك دلائل تشير إلى وجود عدد من المخيمات يستخدم بمثابة مأوى للحركات المسلحة، وتنتشر فيه الأسلحة. ومن المهم للغاية بصفة إجمالية كفالة أن تكون الحلول الدائمة التي توضع للنازحين حلولاً طوعية تتفق مع المعايير الدولية.

حقوق الإنسان

٣٧ - تنفذ البعثة ولايتها في مجال حقوق الإنسان من خلال الرصد والتحقيق والإبلاغ، مع التركيز بشكل خاص على الفئات الضعيفة وعلى الدعوة والحوار وأنشطة بناء المؤسسات والقدرات. وقد أعاق عمل البعثة في هذا الصدد تحديات تشمل انعدام سبل الوصول إلى الضحايا وانتشار الخوف فيما بينهم من الانتقام والوصم، وعدم التعاون من جانب المؤسسات الحكومية (في أمور منها إصدار التأشيرات للموظفين الدوليين). وعلاوة على ذلك، وعلى الرغم من دعم العملية المختلطة لإنشاء مفوضية الحقيقة والعدل والمصالحة، ومفوضية السودان الوطنية لحقوق الإنسان والحكمة الخاصة بأحداث دارفور، على النحو المنصوص عليه في وثيقة الدوحة، فإن هذه الآليات قد واجهت تحديات تشغيلية كبيرة في ظل غياب الإرادة السياسية من جانب الدول الموقعة وغياب الموارد. ومن الواضح أنه يلزم الاضطلاع بالمزيد من العمل. وثمة أهمية بالغة لتقديم الدعم الفني من جانب مفوضية حقوق الإنسان لهذه الآليات لكي تضطلع بولاياتها تمثيلاً مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

سيادة القانون

٣٨ - ركزت العملية المختلطة أنشطتها المتعلقة بالعدالة والسجون على ما يلي: (أ) تقديم الدعم لإعادة إرساء سلسلة العدالة الجنائية في المناطق التي يعود إليها النازحون؛ (ب) تعزيز قدرة المحاكم الريفية على معالجة المنازعات المتعلقة بالأراضي وغيرها من مسببات التراع

بين القبائل؛ (ج) العمل على تنفيذ وثيقة الدوحة من خلال تقديم الدعم إلى المحكمة الخاصة بأحداث دارفور والمدعي العام المختص بالجرائم المرتكبة في دارفور.

٣٩ - وفي ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦، تم التوقيع على البرنامج المشترك لسيادة القانون وحقوق الإنسان في دارفور (٢٠١٦-٢٠١٩)، الذي يجمع بين الفروع ذات الصلة من العملية المختلطة (سيادة القانون والشرطة وحقوق الإنسان والشؤون الجنسانية) و ١٠ وكالات تابعة للأمم المتحدة. ويعكس البرنامج الأولويات المقررة للبعثة فيما يتعلق بسيادة القانون ويكملها، وهو يوفر لفريق الأمم المتحدة القطري، ولا سيما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إطاراً للاضطلاع بالعديد من الأنشطة التي توقفت العملية المختلطة عن أدائها. وحتى الآن لم يمول سوى ما نسبته ١٠ في المائة من الميزانية العامة البالغة ١٧ مليون دولار.

٤٠ - وتضطلع العملية المختلطة، من خلال مكتب التخلص من الذخائر التابع لها، بإجراءات المسح والتطهير المتعلقة بالمتفجرات من مخلفات الحرب والتثقيف بهذه المسألة لصالح المجتمعات المحلية المعرضة للخطر، وتقديم المشورة التقنية والدعم التقني للمركز الوطني لإجراءات المتعلقة بالألغام. وتشمل الأنشطة السابقة تقديم المساعدة لضحايا حوادث المتفجرات من مخلفات الحرب وتقديم المشورة التقنية إلى الشرطة ومفوضية نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج بشأن أفضل الممارسات والمبادئ التوجيهية الدولية في مجال التخزين الآمن للأسلحة والذخيرة.

٤١ - ودعماً لتنفيذ وثيقة الدوحة، تقدم العملية المختلطة المساعدة التقنية واللوجستية إلى مفوضية السودان لنزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج من أجل تسريح المقاتلين السابقين من الجماعات المسلحة الموقعة (بما يشمل إعادة استيعابهم). وتكمل هذا الدعم مشاريع تحقيق استقرار المجتمعات المحلية، التي تهدف إلى تهيئة الفرص الاقتصادية وفرص التدريب المؤقتة للشباب المعرضين للخطر وللنازحين. وعلى الرغم من أن مهمة نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج تشكل بالفعل مهمة صادر بها تكليف، فإن زيادة وضوح الولاية المتصلة بهذا المجال ستكون أمراً مفيداً، لا سيما في ضوء عملية السلام وتمثيل الجماعات المتمردة. ولا يزال أي دعم يقدم لجهود نزع سلاح المدنيين أو إدماج الميليشيات يقع خارج نطاق البعثة الحالي.

جيم - النزاعات القبلية

٤٢ - قامت العملية المختلطة، دعماً لاتقاء النزاعات القبلية والتخفيف من حدتها، بوضع استراتيجية ومجموعة من الآليات لمعالجة النزاعات القبلية. وبالإضافة إلى ذلك، يُعتقد أن بعض المبادرات المحددة مثل إصلاح مراكز توزيع المياه الطبيعية على طول طرق الهجرة، وإنشاء "لجان حماية المحاصيل" قد حسنت بشكل كبير من سبل حصول الرعاة الرحل على المياه ومن التواصل مع جماعات المزارعين. ويجري وضع طلبات إضافية لدعم تقديم الخدمات على

طول طرق الهجرة. وفي ضوء كثرة الطلبات وفي سياق محدودية الموارد، تنظر البعثة في تغيير محور تركيز الأنشطة بحيث تتجه نحو دعم سلطات الولايات والإدارة الأهلية في معالجة التراعات التي تؤثر تأثيراً كبيراً على المدنيين والعمليات السياسية الوطنية.

دال - نقل المهام

٤٣ - يتعارض نقل المهام، على النحو الصادر به تكليف حالياً، مع الطرائق المتبعة لهيكل وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها وتوفير الموارد لها. ونظراً لنقص الموارد المتاحة لفريق الأمم المتحدة القطري، فإن معظم المهام التي يُنظر في تسليهما إلى الفريق القطري في مجال الشؤون الجنسانية وشؤون فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز قد توقفت. وفيما يتعلق بنقل بعض المهام المرتبطة بالعدالة والإصلاحات، نقلت أموال برنامجية تم توفيرها من الأنصبة المقررة إلى البرنامج الإنمائي لتنفيذ مهام محددة بوضوح في مجال المساعدة القانونية، وتعزيز قدرته على تعبئة المزيد من الموارد لمواصلة هذا النشاط إلى ما بعد تموز/يوليه ٢٠١٧، غير أن تدني قدراته بشكل كبير في دارفور لا يزال مصدر قلق. وبالتالي، فإن تسليم المهام يظل غير واقعي إذا استمر الشركاء في الحصول على تمويل غير كافٍ يعجزون معه عن إنجاز معظم المهام التي يجري تسليمها لهم.

٤٤ - ولذلك يوصى بوضع استراتيجية للأمم المتحدة من أجل الحفاظ على السلام في دارفور، مع تطبيق عملية انتقال تدريجي يمكن أن تشمل الدعم لنقل الموظفين والأموال، وبوضع استراتيجية مشتركة بين العملية المختلطة وفريق الأمم المتحدة القطري لجمع الأموال من أجل كفاءة تعظيم الموارد المجمعة والجهود المتضافرة إلى أقصى حد ممكن. وللمساعدة على معالجة هذا النقص في التمويل، ينبغي لإدارة عمليات حفظ السلام والعملية المختلطة تقديم الدعم الكامل لشركاء الفريق القطري في السودان ونيويورك من أجل جمع التبرعات للمشاريع الإنمائية الهامة التي تعد حيوية من أجل تحقيق الاستقرار في دارفور.

هاء - التحديات التنفيذية

٤٥ - لاحظ فريق الاستعراض الاتجاه الإيجابي على صعيد إصدار التأشيرات للعملية المختلطة والإفراج عن الشحنات للبعثة، الذي بدأ أثناء عام ٢٠١٦. وخلال الفترة من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦ إلى ١ أيار/مايو ٢٠١٧، قدمت البعثة ٣ ٥٧٦ طلباً للحصول على تأشيرات، تمت الموافقة على ٣ ٠٩٥ منها، مما يمثل معدل موافقة بنسبة ٨٩ في المائة. وعلى الرغم من أن معدل الشواغر للموظفين المدنيين الدوليين قد انخفض منذ الفترة المشمولة بالتقرير السابق من ٤٦ إلى ٤٣ في المائة بسبب المشاكل المتعلقة بإصدار التأشيرات، لا يزال قسم حقوق الإنسان يواجه بعض التحديات.

٤٦ - وفي اتجاه مماثل، أُذن بدخول جميع حاويات حصص الإعاشة التي كانت في انتظار الموافقة عليها، من ميناء بورتسودان، إلا أن ١٢٣ شحنة من المعدات المملوكة للوحدات التابعة للعملية المختلطة والمعدات المملوكة للأمم المتحدة ظلت محتجزة قيد التخليص الجمركي في ميناء بورتسودان وفي الخرطوم. ولا تزال بعض الشحنات المحتوية على مرافق اتصالات ومركبات ونظم لإدارة النفايات في انتظار تخليصها منذ عام ٢٠١٥، الأمر الذي ترتب عليه تراكم غرامات تأخير تتجاوز ١,٢ مليون دولار.

٤٧ - وعموماً، شهدت حرية التنقل تحسناً كبيراً، وخصوصاً على صعيد تجهيز وثائق السفر. وتم تقييد سبل وصول البعثة ١٨ مرة في الثلث الأول من عام ٢٠١٧ مقارنة بـ ٦٤ مرة في الثلث الأخير من عام ٢٠١٦ و ٥٠ مرة في الثلث الأول من العام نفسه. وفي شهري كانون الثاني/يناير وشباط/فبراير ٢٠١٧، تلقت العملية المختلطة والجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني تراخيص من الحكومة للاضطلاع ببعثات مشتركة بين الوكالات في أجزاء من جبل مرة كان يتعذر الوصول إليها. ولا تزال القيود سارية بشأن تسيير دوريات ليلية في جميع أنحاء دارفور، مما يعيق بشكل كبير أنشطة الحماية التي تضطلع بها وحدات الأفراد النظاميين في العملية المختلطة.

رابعاً - التعديلات المقترحة على العملية المختلطة

٤٨ - استنتج فريق الاستعراض الاستراتيجي أن العملية المختلطة تتناول مجموعتين من المسائل تتعلقان بالأسباب الجذرية للنزاع: أولاً، استمرار عدم الاستقرار في منطقة جبل مرة الأوسع نطاقاً وما نجم عن ذلك من حالات نزوح في المناطق المجاورة؛ وثانياً، العنف القبلي. وقد نشأ كلاهما عن تهميش دارفور والتنازع على مواردها الشحيحة (لا سيما الأراضي والمياه)، وتفاقما بسبب انتشار الميليشيات.

ألف - تغيير محور التركيز في ولاية البعثة

٤٩ - في ضوء ما تقدم، يقترح فريق الاستعراض الاستراتيجي الأخذ بنهج ذي شقين لإزاء مفهوم العمليات الجديد يجمع بين مهام بناء السلام ومهام حفظ السلام. فالمناطق الواقعة خارج جبل مرة وخارج المناطق المتضررة المجاورة له، أي المناطق التي لم تشهد أي قتال لسنوات، تحتاج إلى نهج أكثر توجهاً نحو بناء السلام من جبل مرة. وفي تلك المناطق، ينبغي أن يتمثل دور العملية المختلطة في القيام، بالتعاون مع فريق الأمم المتحدة القطري، بتحقيق استقرار الحالة ودعم الشرطة والمساعدة على بناء مؤسسات سيادة القانون مع الاستمرار في التوسط لتخفيف التوترات بين القبائل، واستثمار الموارد في المفوضيات/الصناديق المتبقية التابعة لسلطة دارفور الإقليمية من أجل وضع تشريعات مناسبة (ولا سيما فيما يتعلق بإدارة الأراضي والموارد)، ومتابعة القضايا المتصلة بإصلاح قطاع الأمن وتنفيذ وثيقة الدوحة.

٥٠ - أما منطقة جبل مرة الأوسع نطاقا فلا تزال تحتاج إلى حفظ سلام تقليدي وإلى إيلائها اهتماما عاجلا بسبب انعدام الأمن في المنطقة مما يحول دون عودة النازحين. وينبغي بذل جهود متضافرة من خلال إنشاء فرقة عمل محددة زمنيا لجبل مرة، تقوم بتوفير مجموعة عناصر هي الحماية العسكرية وإزالة المتفجرات من مخلفات الحرب والإغاثة في حالات الطوارئ، كما يتم في إطارها تنسيق هذه العناصر مع الفريق القطري للعمل الإنساني لتحقيق الاستقرار في المنطقة والمناطق الداخلية التابعة لها من خلال وضع خطة عمل لجبل مرة. ولذلك ينبغي أن تكون البعثة مهيأة لمعالجة تلك المسائل من خلال الأخذ بمفهوم عمليات ذي مسارين. وينبغي أيضا تعزيز مكاتب الولايات التابعة للعملية المختلطة وتخفيض عدد الموظفين في مكاتب المقر حتى تتمكن البعثة من العمل بشكل أوثق مع حكومات الولايات ووضع خطط تلبي احتياجات كل ولاية، نظرا لأن الاحتياجات ومناطق الاضطراب تتباين بشدة.

٥١ - ولا تزال أولويات البعثة تعالج القضايا الرئيسية المطروحة وتوفر "خلاصة" جيدة للمهام التي ينبغي للعملية المختلطة أن تضطلع بها والتي يمكن أن تحقق فيها البعثة أقصى قدر من القيمة المضافة. غير أنه ينبغي تعديل محور التركيز في هذه الأولويات، وهو ما ينطبق أيضا على مؤشرات النقاط المرجعية القائمة.

باء - إعادة تشكيل العنصر العسكري وعنصر الشرطة

٥٢ - ينبغي أن تركز الجهود العسكرية الرئيسية الذي تضطلع بها العملية المختلطة على فرقة عمل جبل مرة، بما في ذلك عناصر التمكين. وبموازاة ذلك، سيتم اتخاذ خطوات للانسحاب من القطاعات الخمسة، وبالتالي ضمان أن يكون وجود العملية المختلطة في أغلبه مدنيا في تلك المناطق، من أجل الاضطلاع بالمهام المطلوبة في مجال بناء السلام. وفي المناطق المستقرة، سوف تضطلع وحدات الشرطة المشكلة بمهام مختلفة عن تلك التي تقوم بها القوة، لكي تكون قادرة على العمل بصورة مستقلة. وفي الوقت نفسه، سيتم الإبقاء على القدرة الكافية على الاستجابة لأي حالة تستلزم استجابة عسكرية. وذلك المفهوم، الذي يشمل إغلاق ١١ من مواقع الأفرة وانسحاب الجيش من ٧ مواقع أخرى تابعة للأفرقة من أصل مجموعها الحالي البالغ ٣٦، يمثل انخفاضا بنسبة ٤٤ في المائة من الحد الأقصى المأذون به للعنصر العسكري و ٣٠ في المائة من عنصر الشرطة. وسيتم تنفيذ إعادة التشكيل المقترحة على مرحلتين تبلغ كل منهما ستة أشهر.

٥٣ - وفي المرحلة الأولى، سيجري إنشاء فرقة العمل بقوام لواء ويكون مقرها في زانجي. وستشمل قاعدة العمليات المؤقتة التي سيتم إنشاؤها في غولو، وستتضمن مواقع الأفرة التالية: زانجي، ونيريتي (القطاع الأوسط)؛ وشنقل طوباية وسورتوني وكبكاية وطويلة (القطاع الشمالي)؛ وكاس ومنواشي وخور أبشي (القطاع الجنوبي). وسيتم إغلاق مواقع الأفرة الـ ١١ التالية: الفاشر/أبو شوك والفاشر/زمزم والمالحة وأم كدادة والطينة ومليط

(القطاع الشمالي)؛ وهبيلا وفورو بورونغا (القطاع الغربي)؛ وعد الفرسان، وتلس (القطاع الجنوبي)؛ ومهاجرية (القطاع الشرقي). وسيبلغ قوام مستوى القوات العسكرية في نهاية المرحلة الأولى ١١ ٣٩٥ مقابل ١٥ ٨٤٥ حاليا، في حين سيجري تخفيض عنصر الشرطة من ٣ ٤٠٣ إلى ٢ ٧٤٨.

٥٤ - وفي المرحلة الثانية التي تستمر ستة أشهر، ستسحب الوحدات العسكرية من مواقع الأفرقة السبعة التالية: كلمة (القطاع الجنوبي)، ومستيري (القطاع الغربي)؛ وشعيرية (القطاع الشرقي)؛ وسرف عمرة وكورما وأم برو والسريف (القطاع الشمالي). وفي نهاية المرحلة الثانية، سيتم سحب الكتيبة الاحتياطية الوسطى وأربع سرايا احتياط موجودة في عواصم الولايات. غير أن العملية المختلطة ستحافظ على وجود عسكري مع قوام القوات المناسب في كل ولاية ليكون ذلك الوجود بمثابة "قوة مساعدة أمنية"، بما في ذلك عناصر القيادة والتحكم. وستظل الشرطة متواجدة في مواقع الأفرقة السبعة المذكورة أعلاه التي سينسحب منها العنصر العسكري في المرحلة الثانية، وستكون وحدات الشرطة المشكلة مسؤولة عن توفير الأمن في مخيمات العملية المختلطة، بينما تواصل أداء المهام الموكلة إليها. وفي نهاية المرحلة الثانية، سيتم تخفيض مستوى القوات العسكرية إلى ثمانٍ من كتائب المشاة (مقارنة مع ١٦ كتيبة سابقا)، ليبلغ مجموع قوام القوة ٨ ٧٣٥، بينما يكون قوام الشرطة ٢ ٣٦٠.

٥٥ - ونظرا لتقلب البيئة الأمنية، يتعين القيام على نحو فعال بتخفيف أثر التخفيض المتوخى لحجم العملية المشتركة عن طريق كفالة توافر قدرات الرد السريع الكافية والمتنقلة من أجل الاحتفاظ بالحد الأدنى من القدرات اللازمة لمواجهة التحديات الأمنية استنادا إلى معلومات الإنذار المبكر التي تتلقاها البعثة. ونظرا للتخفيضات الكبيرة جدا الموصى بها فيما يتعلق بحجم القوة، سيعين على الحكومة أن تضع خططاً وترتيبات أمنية قابلة للاستمرار من أجل ملء الفجوات الناتجة وتعبئة الموارد اللازمة لضمان تنفيذها على نحو فعال.

جيم - العملية السياسية

٥٦ - فيما يتعلق بالعملية السياسية، ينبغي التركيز بشكل أكبر على التنفيذ الفعال لوثيقة الدوحة التي أدرجت في الدستور، والتي تتضمن أحكاما مفيدة لمعالجة الأسباب الكامنة وراء النزاع وتوفير فوائد السلام للسكان في دارفور. وينبغي أن تجري العملية المختلطة تقييما شاملا لتنفيذ وثيقة الدوحة للأخذ بنهج أكثر تركيزا لإزاء الأحكام المعلقة من الاتفاق، والعمل بالاشتراك مع البرنامج الإنمائي والمفوضيات التابعة لمكتب متابعة السلام في دارفور من أجل معالجة قضايا الأراضي ونزع السلاح بصفة خاصة. ويشمل ذلك أيضا بذل جهود للدفع قدما بتطبيع قطاع الأمن في دارفور، وهو قطاع قد لا تكون العملية المختلطة مجهزة للتعامل معه بوصفه جهة فاعلة رائدة ولكنها يمكن أن تسهم فيه عبر الاضطلاع بدور داعم. وفي هذا السياق، من الأهمية بمكان معالجة مسألة انتشار الأسلحة ووجود الميليشيات، وذلك لمنع

العودة إلى النزاع في الأجل المتوسط. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تدعم البعثة تنفيذ عملية الحوار والتشاور الداخلي في دارفور على المستوى المحلي.

٥٧ - وفيما يتعلق بمفاوضات السلام مع حركات التمرد، بات من الواضح بشكل متزايد أن الحركتين الراغبتين في المشاركة في العملية، وهما جيش تحرير السودان/فصيل ميني ميناوي وحركة العدل والمساواة، ليس لهما حالياً أي وجود عسكري في دارفور. وعلى الرغم من بقاء مخلفات في جنوب السودان (حركة العدل والمساواة) وليبيا (جيش تحرير السودان/فصيل ميني ميناوي)، ومن أن هذا الأخير يُرجَّح أن يكون مجهزاً بشكل جيد ومشاركاً في النزاع المحلي، يبدو أن المفاوضات الجارية لا تتواءم مع الحالة على أرض الواقع. وينبغي أن تظل مبادرة فريق الاتحاد الأفريقي الرفيع المستوى المعني بالتنفيذ المتعلقة بإطلاق عملية سياسية شاملة مرتبطة بالحوار الوطني وعملية إصلاح دستوري وطني، والمدعومة من الممثل الخاص المشترك، هي المبدأ التوجيهي للدعم المقدم من العملية المختلطة في إطار هيكل الوساطة العام المحدد في بيان مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي (PSC/PR/COMM.(CDLVI) والذي أعيد تأكيده في قرارات مجلس الأمن وبيانات مجلس السلام والأمن اللاحقة.

٥٨ - وفي هذا السياق، ينبغي أن تظل أولويات العملية المختلطة على البعثة كما يلي: (أ) دعم تنفيذ إطار فريق الاتحاد الأفريقي الرفيع المستوى المعني بالتنفيذ لإنهاء النزاعات في السودان؛ (ب) العمل مع حكومة السودان والحركات المسلحة من أجل توقيع وتنفيذ اتفاق لوقف الأعمال العدائية؛ (ج) التنفيذ الكامل للأحكام المتبقية من وثيقة الدوحة.

دال - حماية المدنيين

٥٩ - لا تزال حماية المدنيين، بمن فيهم النساء والأطفال، وتيسير وصول المساعدات الإنسانية، أولوية رئيسية بالنسبة للبعثة. وبالنظر إلى مفهوم العمليات الجديد ذي الشقين المقترح أعلاه، فإن أنشطة حماية المدنيين سوف تتحول أيضاً، تمشياً مع الاستراتيجية التي بلورتها البعثة مؤخراً في مجال حماية المدنيين. وفي منطقة جبل مرة الأوسع نطاقاً، وفي إطار من التعاون مع الفريق القطري للعمل الإنساني، سوف تتمحور حماية المدنيين بشدة حول فرقة عمل/خطة عمل جبل مرة، في حين أنها ستتركز في باقي ولايات دارفور على مسائل كسب الرزق والقدرات في مجال الشرطة/سيادة القانون. وناقش الفريق أيضاً إمكانية وضع استراتيجية بشأن حقوق الإنسان لإقامة علاقة عمل على المستوى الاتحادي من خلال تعزيز وجود حقوق الإنسان في مكتب الاتصال في الخرطوم من أجل العمل مع الحكومة ومؤسسات حقوق الإنسان الرئيسية التي أنشئت من خلال وثيقة الدوحة. وسيكون دعم الحكومة أساسياً في هذا الصدد.

٦٠ - وعلى وجه التحديد، يوصي الفريق بإنشاء قاعدة عمليات مؤقتة في قولو لدعم تيسير الجهود الإنسانية وحماية المدنيين في إطار فرقة عمل جبل مرة. وبالإضافة إلى ذلك، يوصى بأن تقوم البعثة، بالاشتراك مع الفريق القطري للعمل الإنساني، بإجراء تحليل شامل للحالة وتقييم الاحتياجات، وتحديد المناطق التي ستُعطى الأولوية في إزالة المتفجرات من مخلفات الحرب، وتحديد المشاريع السريعة الأثر الممكنة ومشاريع الاستقرار المجتمعي من أجل تنفيذ مبادرات بشأنها في قولو وشمال ووسط دارفور ومنطقة جبل مرة الأوسع نطاقاً لدعم عمليات العودة.

٦١ - وينبغي أن تركز أنشطة الحماية من المستوى الثالث على تهيئة بيئة حمائية من خلال تعزيز قدرات الدولة، ولا سيما الشرطة والأطراف الفاعلة القضائية، وتعزيز احترام حقوق الإنسان وتيسير تمثيل المرأة ومشاركتها، ومنع العنف الجنسي والجسدي ومواجهته، كما ينبغي التعجيل بتعزيز حماية الأطفال في المناطق التي توقف فيها القتال في إطار جهود تحقيق الاستقرار وتقديم الدعم إلى الحكومة.

٦٢ - ونظراً للتحديات التي تعترض حماية حقوق الإنسان في دارفور والفرص الناشئة عن التطورات الراهنة، تظل الأولويات التالية قائمة في مجال حقوق الإنسان بالنسبة للعملية المختلطة: (أ) الرصد والإبلاغ، بما في ذلك رصد المحاكمات؛ (ب) الدعوة إلى تنفيذ أحكام وثيقة الدوحة بشأن جماعات الميليشيات ونزع السلاح؛ (ج) الدعوة إلى إلغاء قوانين الطوارئ في دارفور ووقف صلاحيات جهاز الأمن والمخابرات الوطني؛ (د) تقديم الدعم لآليات حقوق الإنسان والعدالة بموجب وثيقة الدوحة، وهي: المفوضية الوطنية لحقوق الإنسان في السودان، ومفوضية تقصي الحقيقة والعدالة والمصالحة، والمحكمة الجنائية الخاصة بأحداث دارفور، والمدعي العام المختص بالجرائم المرتكبة في دارفور؛ (هـ) زيادة موظفي حقوق الإنسان في الخرطوم لدعم التنمية المؤسسية وبذل جهود الدعوة مع السلطات وزيادة بناء القدرات الرامية إلى تعزيز العدالة الانتقالية ومؤسسات حقوق الإنسان؛ (و) دعم تنفيذ البرنامج المشترك لسيادة القانون وحقوق الإنسان في دارفور.

٦٣ - ويوصي فريق الاستعراض الاستراتيجي أن تعمل العملية المختلطة وفريق الأمم المتحدة القطري مع حكومات ولايات دارفور وسائر الشركاء المتاحين لوضع خطط شاملة لترسيخ السلام تقودها حكومة الولاية والإدارة الأهلية في المناطق المحلية التي تنسم بأهمية قصوى للتوصل إلى حلول دائمة لمشاكل النازحين، ودعم الحكومة في تهيئة الظروف المفضية إلى تخفيف حدة العنف. وفي هذا الصدد، ينبغي للمجلسين النظر في إدراج المهام الصادر بها تكليف في مجال مساعدة الحكومة والإدارات الأهلية على بسط سلطة الدولة في جميع ولايات دارفور الخمس، عبر تعزيز بذل جهود سيادة القانون ودعم قدرة الدولة على التوسط في التفاعلات القبلية، ووضع وتنفيذ خطط لترسيخ السلام في المناطق الرئيسية من أجل عودة النازحين، أو المناطق الواقعة في جبل مرة التي يُحتمل أن يتجدد فيها النزاع المسلح.

٦٤ - وينبغي أن يظل مكتب التخلص من الذخائر موجودا ضمن العملية المختلطة، وينبغي أن يظل موكلا بمهام إزالة المتفجرات من مخلفات الحرب والتثقيف بالمخاطر وتقديم المشورة التقنية إلى أن يصبح لدى المركز الوطني للإجراءات المتعلقة بالألغام القدرات الكافية التي تمكنه من تحمل مسؤوليات مكافحة الألغام على نحو فعال في جميع أنحاء الإقليم. وهذه المهام شروط لازمة لحركة البعثة ولتيسير إيصال المعونة الإنسانية وعودة النازحين. وينبغي أن يستخدم المكتب قدرته في دعم البعثة فيما تبذله من جهود أوسع نطاقا في مجال المصالحة، من خلال مساعدة ضحايا المتفجرات من مخلفات الحرب. وفي الوقت نفسه، ينبغي تعزيز استقرار المشاريع المجتمعية، في الوقت الذي ينأى فيه تركيز العملية المختلطة بصورة متزايدة عن توفير الأمن المادي إلى إحلال الاستقرار في المناطق الرئيسية المتضررة من النزاع والحيوية للعودة الطوعية للنازحين.

٦٥ - ويوفر البرنامج المشترك لسيادة القانون وحقوق الإنسان في دارفور الإطار اللازم للإسهام في الحفاظ على السلام في دارفور. وبالنظر لنقص التمويل الحالي، ينبغي تنفيذ البرنامج على نحو تدريجي، مع التركيز على الأولويات المباشرة المتمثلة في تحقيق الاستقرار المجتمعي والمؤسسي، بما في ذلك الأمن المجتمعي، والوصول إلى العدالة، وتعزيز سلسلة العدالة الجنائية في مناطق العودة وحماية حقوق الإنسان.

٦٦ - وفي حين أن نزع سلاح الميليشيات المسلحة يشكل مسعى معقدا، ينبغي تناول المسألة بطريقة مستدامة، بما في ذلك مراعاة مظالم عناصرها. ويمكن للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة توفير المساعدة التقنية إلى حكومة السودان بشأن كيفية تنفيذ الأحكام ذات الصلة في وثيقة الدوحة. وينبغي دعم المبادرات التي تهدف إلى وضع الميليشيات في إطار المساءلة، على غرار دعم إدماج قوات الدعم السريع ضمن القوات المسلحة الوطنية. وعلاوة على ذلك، ينبغي للبعثة أن تدعم المبادرات التي تنطوي على قيام جماعات النازحين بإشراك جماعات الميليشيا في التوسط مع سلطات الولاية من أجل التوصل إلى حلول للعودة وإعادة التوطين. وفيما يتعلق بانتشار الأسلحة في صفوف السكان المدنيين، يوصي فريق الاستعراض بأن تدعم البعثة جهود الحكومة للأخذ بنهج تحديد الأسلحة. ويوصي الفريق أيضا فيما يتعلق بالمسائل المتصلة بالقطاع الأمني، وتحديدًا بشأن "إصلاح بعض المؤسسات العسكرية" على النحو المنصوص عليه في وثيقة الدوحة (المادة ٧٤، الفقرتان ٤٦٣ و ٤٦٤)، بأن إطار إصلاح قطاع الأمن التابع للاتحاد الأفريقي قد يكون مفيدا في توجيه المزيد من المشاركة مع حكومة السودان.

هاء - النزاع القبلي

٦٧ - فيما يتعلق بمسألة النزاعات القبلية، يرى فريق الاستعراض الاستراتيجي أن الجهود التي بذلت مؤخرا لوضع استراتيجيات للولايات كانت مثمرة، ولكن ينبغي إقامة شراكة

أقوى مع فريق الأمم المتحدة القطري، الذي يتطلب دعماً إضافياً من الجهات المانحة ليكون شريكاً قوياً مع العملية المختلطة في مسألة الهجرة الموسمية وتوسيع نطاق مؤسسات سيادة القانون، مع العمل على معالجة الأسباب الجذرية من خلال وضع إطار تشريعي ومؤسسي على المستوى الاتحادي. وينبغي أن يستند هذا إلى الهياكل الأساسية المؤسسية والمادية التي بنتها العملية المختلطة والسلطات المحلية لمعالجة هذه النزاعات، بما في ذلك آليات تنسيق الولاية مع السلطات المحلية، والأفرقة العاملة المعنية بحماية المحاصيل، وتحديد الممرات وبناء نقاط توزيع المياه والخدمات.

٦٨ - ويرى فريق الاستعراض الاستراتيجي أنه ينبغي للبعثة وفريق الأمم المتحدة القطري، في إطار ما يقومون به من أعمال، إعطاء الأولوية لتسوية تلك النزاعات القبلية التي يمكن أن: (أ) تتسبب بأكبر عدد من الضحايا؛ (ب) تعطل العمليات السياسية الوطنية. وسيسترد هذا النهج لتحديد الأولويات على صعيد جهود البعثة الرامية إلى منع العنف المحلي وتخصيص الموارد للتخفيف والاستجابة.

٦٩ - واستناداً إلى ما تقدم، يوصي فريق الاستعراض بأن تظل النقطة المرجعية بشأن النزاعات القبلية - أي منع النزاع القبلي أو التخفيف من حدته عن طريق الوساطة، والقيام بالاشتراك مع فريق الأمم المتحدة القطري بوضع تدابير لمعالجة أسبابه الجذرية - قائمة. غير أنه يقترح أن تكون شروط إحراز تقدم متصلة بالأحكام المتبقية من وثيقة الدوحة والمفوضيات التابعة لسلطة دارفور الإقليمية السابقة، وأن تشمل ما يلي: (أ) تعزيز الآليات التقليدية لتسوية النزاعات وزيادة احترامها؛ (ب) إنشاء الأطر القانونية والمؤسسية للتصدي للأسباب الجذرية للنزاعات القبلية؛ (ج) توفير سبل الوصول لفريق الأمم المتحدة القطري لتفعيل التدابير التي تعالج الأسباب الجذرية المتصلة بالموارد الطبيعية والإنعاش والتعمير. وينبغي أن تعكس المؤشرات المحددة أحكام وثيقة الدوحة بشأن مفوضية أراضي دارفور، وقاعدة بيانات رسم خرائط استخدام أراضي دارفور، والتشريعات المتعلقة بتمكين الإدارة الأهلية، والأحكام المتعلقة بعائدات النفط. وينبغي أن تركز العملية المختلطة على دورها الداعم للمبادرات المحلية من خلال المساعي الحميدة وتقديم الدعم الاستشاري واللوجستي.

واو - أثر خفض التدريجي على هيكل البعثة وإدارتها

٧٠ - بينما يقوم العنصر العسكري وعنصر الشرطة بإعادة تشكيل نشرهما وتمركزهما، سيتعين أيضاً تعديل العنصر المدني لزيادة وجوده في المكاتب الميدانية وتقليل وجوده في المقر في الفاشر وعلى مستوى الولاية. وبمجرد اعتماد الولاية الجديدة للعملية المختلطة، سيكون من الضروري إجراء استعراض شامل لملاك الموظفين المدنيين لكفالة تعديل مستويات التوظيف من أجل تنفيذ الولاية المنقحة.

٧١ - ويتعين أيضا تقييم الوضع الأمني للبعثة واستعراضه من جانب إدارة شؤون السلامة والأمن وقيادة البعثة، عن طريق فريق إدارة الأمن وبالتنسيق مع العنصر العسكري وعنصر الشرطة في العملية المختلطة، من أجل الحد من عمليات الحراسة الثقيلة وترتيبات الحماية التي لا تبدو ضرورية، ولا سيما في عواصم الولايات. فالترتيبات الحالية لا تتعارض فقط مع التطورات الأمنية على أرض الواقع، بل إنها تخلف أثرا سلبيا على تنفيذ ولاية العملية المختلطة وعلى صورتها. ويمكن أن يؤثر ذلك أيضا على تصنيف البعثة والمسائل ذات الصلة.

خامسا - الملاحظات

٧٢ - يسرنا التحسن الذي شهدته الحالة الأمنية، والتطورات السياسية في سياق الحوار الوطني، وكذلك البيئة الإقليمية الإيجابية في ضوء التعاون عبر الحدود بين أوغندا وتشاد وجمهورية أفريقيا الوسطى والسودان. ولئن كان من المسلّم به على نطاق واسع أن العملية المختلطة قد أسهمت في استقرار الحالة الأمنية وبيئة حماية المدنيين عموما، ينبغي للبعثة أن تتكيف مع الحقائق الجديدة في دارفور والسودان.

٧٣ - وبوجه عام، لا يزال إطار عمل الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة لتيسير عملية سلام دارفور المنشأ في عام ٢٠١٢ منطبقا. وفي ضوء ما ورد أعلاه، ينبغي تعديل عملية الوساطة بقيادة فريق الاتحاد الأفريقي الرفيع المستوى المعني بالتنفيذ. وندعو الحركات إلى إظهار الشجاعة والتحلي بالرؤية عن طريق المشاركة في تنفيذ وثيقة الدوحة، التي تشكل إطارا سياسيا مفيدا، بل تشكل الآن جزءا من الدستور الوطني، من أجل معالجة الأسباب الجذرية للنزاع وتحقيق فوائد السلام لشعب دارفور.

٧٤ - ويتيح المشهد المتغير بسرعة في دارفور فرصة لزيادة التعاون في العلاقة القائمة بين الحكومة والعملية المختلطة. وندعو حكومة السودان إلى المشاركة بشكل إيجابي مع العملية المختلطة وفريق الأمم المتحدة القطري من أجل تنفيذ الأحكام المتبقية من وثيقة الدوحة، ولا سيما تلك المتصلة بالأسباب الكامنة وراء النزاع.

٧٥ - وبينما تتغير العملية المختلطة استجابة للتطورات الأمنية والسياسية في دارفور، فإننا نوصي بتمديد ولايتها لمدة ١٢ شهرا، ونقترح تقديم تقرير مشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة إلى المجلسين بحلول ١ آذار/مارس ٢٠١٨ يتضمن تقييما لإعادة التشكيل المقترحة في ضوء الحالة السائدة على الصعيدين السياسي والأمني، ويوصي، شريطة استمرار الاتجاهات الحالية، باتخاذ مزيد من الخطوات، في إطار استراتيجية الخروج، للتخفيض التدريجي لقوام العملية، لينظر فيه المجلسان خلال مناقشة الولاية في عام.