الأمم المتحدة
S/2019/768
مجلس الأمن
Distr.: General
23 September 2019
Arabic
Original: English

رسالة مؤرخة ٢٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩ موجهة من الأمين العام إلى رئيس مجلس الأمن

أتشرف بأن أشير إلى قوة الأمم المتحدة الأمنية المؤقتة لأبيي التي أنشأها مجلس الأمن بموجب قراره ١٩٩٠ (٢٠١١) والتي مُدّدت ولايتها في القرار ٢٤٦٩ (٢٠١٩).

وإلحاقا برسالتي المؤرخة ٢٠ آب/أغسطس ٢٠١٨ بشأن إعادة تشكيل القوة الأمنية المؤقتة لأبيي (S/2018/778)، وتمشيا مع أحكام قراري مجلس الأمن ٢٤٦٥ (٢٠١٩) و ٢٤٦٩ (٢٠١٩)، أود تقديم تحليل وتوصيات بخصوص ولاية وتشكيل القوة الأمنية المؤقتة لأبيي من حيث دعمها للآلية المشتركة لرصد الحدود والتحقق منها (انظر المرفق).

وأرجو أن تتفضلوا بإطلاع أعضاء مجلس الأمن على هذه الرسالة ومرفقها.

(توقيع) أنطونيو **غوتيريش**

260919 260919 19-16364 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

المرفق

نُشـــرت قوة الأمم المتحدة الأمنية المؤقتة لأبيي والآلية المشـــتركة لرصـــد الحدود والتحقق منها من أجل تهيئة بيئة مؤاتية لتنفيذ الاتفاقين اللذين لا يزالان يشكلان أساس ولايتيهما: الاتفاق بين حكومة جمهورية السـودان والحركة الشـعبية لتحرير السـودان بشـأن الترتيبات المؤقتة للإدارة والأمن في منطقة أبيي المبرم في ٢٠ حزيران/يونيه ٢٠١١ والاتفاق المتعلق ببعثة دعم مراقبة الحدود بين حكومة السودان وحكومة جنوب السودان المبرم في ٣٠ تموز/يوليه ٢٠١١.

والغرض من الاتفاقين، اللذين أدمجا في اتفاقات التعاون المؤرخة ٢٧ أيلول/سـبتمبر ٢٠١٢ التي تم التفاوض بشـــأنها برعاية فريق الاتحاد الأفريقي الرفيع المســـتوى المعني بالتنفيذ، هو منع أي مواجهة بين الطرفين إلى أن يتم تسوية الوضع النهائي لأبيي ويتم تعليم الحدود بين البلدين.

الديناميات بين السودان وجنوب السودان في الآونة الأخيرة

أحرزت الآلية المشـــتركة لرصـــد الحدود والتحقق منها تقدما محدودا في الأشـــهر الأخيرة، نظرا للتطورات السياسية في السودان وفي جنوب السودان. ففي الخرطوم، تم اختتام إنشاء المجلس العسكري الانتقالي الذي تم في نيسان/أبريل ٢٠١٩ والمفاوضات التي تلته مع قوى الحرية والتغيير، بتيسير من الاتحاد الأفريقي وإثيوبيا، في آب/أغســـطس ٢٠١٩. وفي جوبا، ظل تنفيذ الاتفاق المنشـــط لتســـوية النزاع في جمهورية جنوب السـودان، الموقّع في ١٢ أيلول/سـبتمبر ٢٠١٨، يواجه تحديات خطيرة، وهو ما اسـتلزم تمديدا لمدة سـتة أشـهر للفترة السـابقة للمرحلة الانتقالية ابتداء من أيار/مايو ٢٠١٩ لإتاحة المزيد من الوقت لتشكيل حكومة الوحدة الوطنية الانتقالية المنشطة.

وأمام الأزمة السياسية الداخلية، لم يتمكن السودان وجنوب السودان من تحقيق النقاط المرجعية المحددة في قرار مجلس الأمن ٢٤٦٥ (٢٠١٩) لتنفيذ ولاية الآلية المشتركة لرصد الحدود والتحقق منها.

ويتيح الإعلان الدسـتوري الموقع في الخرطوم في آب/أغسـطس ٢٠١٩، والذي يتضـمن حكما لتسـوية جميع النزاعات المعلقة في الأشـهر السـتة المقبلة، فرصـة للتغلب على الوضـع الراهن والمضـي قدما بالعملية السـياسـية، لا سـيما في أعقاب قرار مجلس السـلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي بوقف تعليق مشـاركة السـودان في جميع أنشـطة الاتحاد الأفريقي في ٦ أيلول/سـبتمبر ٢٠١٩. ودعماً لعملية السـلام في السـودان، اسـتضـاف الرئيس سـلفاكير محادثات في جوبا بين الحكومة الانتقالية في الخرطوم وعدد من الجماعات المسـلحة السـودانية، أفضـت إلى اتفاق على خريطة طريق لإجراء محادثات سـلام يتوقع أن تبدأ في تشـرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩. وفي إطار المعاملة بالمثل، قامت السـلطات السـودانية، بوصـفها الجهات الضامنة لعملية السلام في جنوب السودان، بتيسير عودة رياك مشار إلى جوبا في ٩ أيلول/سبتمبر.

وبناء على التطورات الإيجابية بين البلدين، تشـــكل الزيارة التي قام بها رئيس وزراء الســـودان عبد الله حمدوك إلى جوبا في ١٢ أيلول/سبتمبر، حيث ناقش مع السيد كير سبل تعزيز العلاقات الثنائية، زخما جاء في الوقت المناسب للنهوض بتنفيذ الأحكام المعلقة من اتفاق السلام الشامل لعام ٢٠٠٥ المبرم بين البلدين، بما فيها تلك المتعلقة بالمناطق الحدودية المتنازع عليها وأبيي.

التقدم المحرز في تنفيذ ولاية الآلية المشتركة لرصد الحدود والتحقق منها

في هذا السياق المتسم بالتقلب السياسي، الذي لم تول فيه سلطات السودان وجنوب السودان الأولوية لوضع أبيي والمسائل المتعلقة بالحدود، أحرزت الآلية المشتركة لرصد الحدود والتحقق منها تقدما متواضعا فيما يتعلق بالنقاط المرجعية المحددة في قرار مجلس الأمن ٢٤٦٥ (٢٠١٩).

دوريات قوة الأمم المتحدة الأمنية المؤقتة لأبيي والآلية المشتركة لرصد الحدود والتحقق منها

لم تواجه الآلية المشتركة لرصد الحدود والتحقق منها أي قيود فيما يتعلق بالطلبات المقدمة إلى الطرفين للموافقة على عمليات التفتيش الجوي. ومن بين الدوريات الجوية الـ ٣٩ المقررة، في الفترة من ١٥ نيسان/أبريل إلى ٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩، أجريت ٢٨ دورية باستخدام طائرات مروحية في المنطقة الغربية وطائرات ذات أجنحة ثابتة في المنطقة الشرقية. وفي المجموع، تم إلغاء ١١ دورية جوية لأسباب مختلفة، من قبيل عدم توافر الأصول الجوية، وسوء الأحوال الجوية، والتهديدات الأمنية.

وخلال الفترة نفسها، منحت التصاريح دون إبطاء لإجراء الدوريات الأرضية والهبوط في المنطقة الحدودية الآمنة المنزوعة السلاح. ومن بين ١٢٢ دورية أرضية مقررة، تم تسيير ٨٥ دورية وتم إلغاء ٣٧ دورية، ويعزى إلغاء هذه الدوريات أساسا إلى أحوال الطقس غير المواتية وسوء أحوال الطرق. وفي تموز/يوليه ٢٠١٩، عرقلت شرطة جنوب السودان والسلطات المحلية، في عدة مناسبات، دوريات أرضية من موقع الأفرقة التابع للآلية المشتركة لرصد الحدود والتحقق منها في تيشوين تسعى إلى دخول المنطقة الحدودية الآمنة المنزوعة السلاح. وبعد أن تحاورت القوة الأمنية المؤقتة وقيادة الآلية مع سلطات جنوب السودان في جوبا، وجه وزير الدفاع رسالة بتاريخ ٦ آب/أغسطس ٢٠١٩ إلى الإدارة المحلية يوعز فيها إلى جهاز الشرطة الوطنية لجنوب السودان أن يحترم حرية تنقل أفراد القوة الأمنية المؤقتة والآلية داخل منطقة العمليات. واستؤنفت الدوريات الأرضية منذ ١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩.

مواقع الأفرقة التابعة للآلية المشتركة لرصد الحدود والتحقق منها

أنشئ مقران قطاعيان (قوك مشار وكادقلي) وثلاثة مواقع للأفرقة (تيشوين، والصفحة/كير آدم، وسميح/وار – أبار) وأصبحت في طور التشغيل الكامل. وتحاورت الآلية المشتركة لرصد الحدود والتحقق منها مع الحكومتين معا لتيسير إنشاء موقع رابع للأفرقة في أبو كوسا. وخلال زيارات أجريت مؤخرا إلى الخرطوم وجوبا، تلقت القوة الأمنية المؤقتة تأكيدات، بما في ذلك من الجناح المعارض في الجيش الشعبي لتحرير السودان، الذي كان يحول لعدة شهور دون إنشاء الموقع الرابع للأفرقة، بأنه يمكنها أن تمضي قدما في إنشاء الموقع. والاستعدادات اللوجستية جارية حتى يتسنى إنشاء موقع الأفرقة عند حلول الموسم الجاف. وبالمثل، قدمت تأكيدات فيما يتعلق بإنشاء المقرين القطاعيين المتبقيين في المستقبل في برام (السودان) وملكال أو رنك (جنوب السودان) بمجرد استيفاء الشروط لبلوغ آلية الرصد قدرتها التشغيلية الكاملة.

الآلية السياسية والأمنية المشتركة

لم تعقد أي اجتماعات للآلية السياسية والأمنية المشتركة خلال الفترة المشمولة بالتقرير. غير أنه، عقب صدور قرار مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي بوقف تعليق مشاركة السودان في جميع أنشطة

الاتحاد الأفريقي، باتت تبذل جهود من أجل عقد اجتماع للآلية السياسية والأمنية المشتركة بحلول أواخر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩.

المنطقة الحدودية الآمنة المنزوعة السلاح

لم يكن هناك تأكيد لإعادة نشر قوات الدفاع الشعبي لجنوب السودان بعيدا عن المنطقة الحدودية الآمنة المنزوعة السلاح التي تمتد على مسافة ١٤ ميلا، رغم التزام الطرفين بإعادة نشر قواتهما المتبقية في غضون ٣٠ يوما من الاجتماع الأحدث للآلية السياسية والأمنية المشتركة المعقود في ١٨ آذار/مارس ٢٠١٩. ولا تزال القوة الأمنية المؤقتة تفيد بوجود معسكرات تابعة لقوات الدفاع الشعبي لجنوب السودان في ويراين وتومكيو، ومعسكر شرطة جنوب السودان ومعسكر شرطة السودان بالقرب من تيشوين، فضلا عن وجود الجناح المعارض في الجيش الشعبي لتحرير السودان في منطقة أبو كوسا.

ممرات عبور الحدود

مع تأكيد تشغيل المعبرين الحدوديين في هجليج/بنتيو وسميح في غياب مكاتب الهجرة، فإن الآلية المشتركة لرصد الحدود والتحقق منها لم تلاحظ أي تقدم بشأن ممرات العبور المتبقية، على الرغم من التزام الطرفين بإعادة فتحها في غضون ٣٠ يوما من اجتماع الآلية السياسية والأمنية المشتركة المعقود في ١٨ آذار/مارس ٢٠١٩.

تعليم الحدود

في ضوء قرار مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي بوقف مشاركة السودان، لم تعقد أي اجتماعات للجنة الحدودية المشتركة أو للجنة المشتركة لتعليم الحدود خلال الفترة المشمولة بالتقرير.

المراقبون الوطنيون

في الوقت الحالي، يبلغ قوام المراقبين الوطنيين من السودان وجنوب السودان في الآلية المشتركة لرصد الحدود والتحقق منها ٦٦ ضابطا مما مجموعه ٦٨ ضابطا. ويضم هذا القوام ٣٢ ضابطا من القوات المسلحة السودانية و ٣٤ ضابطا من قوات الدفاع الشعبي لجنوب السودان. وقد شاركوا بنشاط في معظم الأنشطة التنفيذية للآلية وأبقوا خطوط الاتصال مفتوحة بين الآلية والقوات المسلحة في كلا البلدين. ويمثل الحفاظ على مثل هذه القدرات تدبيرا لبناء الثقة ينبغي الاستفادة منه في المساعي المستقبلية.

الملاحظات

اتسمت الفترة المشمولة بالتقرير بعدم إحراز تقدم فيما يتعلق بالعملية السياسية لاختتام المفاوضات المتصلة بالحدود بين السودان وجنوب السودان. لكن ذلك ينبغي ألا يحجب أهمية الدور المثبت للاستقرار الذي ما زالت تقوم به القوة الأمنية المؤقتة والآلية المشتركة لرصد الحدود والتحقق منها بوجه خاص على امتداد الحدود بين البلدين. وهناك علامات إيجابية تدل على أن العملية المتعثرة يمكن أن تحيى، في ظل إنشاء الحكومة الانتقالية في الخرطوم، وتعهدها بإنهاء جميع النزاعات المتبقية في السودان. وقد قدمت جنوب السودان دعمها للعملية من خلال استضافة محادثات مع الجماعات المسلحة السودانية.

وعلى الرغم من الديناميات السياسية المتطورة وبمعزل عنها، كان للآلية المشتركة لرصد الحدود ومراقبتها، المدعومة من القوة الأمنية المؤقتة، تأثير مثبت للاستقرار في المناطق الحدودية. فبمواصلة أنشطة الرصد وإقامة اتصالات منتظمة مع أصحاب المصلحة الرئيسيين في الميدان، والتعاون مع السلطات المركزية، كانت الآلية عامل ردع للمفسدين المحتملين. وكانت أنشطتها أيضا تدبيرا من تدابير بناء الثقة بين الطرفين. وفي هذا الصدد، تظل الآلية أداة لا غنى عنها لتنفيذ أي قرارات تتصل بالحدود تصدر عن الآلية السياسية والأمنية المشتركة في المستقبل.

ويؤيد معظم أصحاب المصلحة فكرة أن الآلية السياسية والأمنية المشتركة هي أحد المنتديات القليلة التي توافق عليها حكومتا البلدين، وبالتالي، يمكن أن تكون منطلقا لاستئناف المفاوضات بينهما. وستكون الأشهر المقبلة محك اختبار لالتزام الطرفين بخصوص إيجاد حل سياسي للمسائل الحدودية ويمكن أن تشكل أساسا لإجراء زيادة في الدعم الذي تقدمه القوة الأمنية المؤقتة للآلية المشتركة لرصد الحدود والتحقق منها.

التحديات

يعود عدم إحراز تقدم كبير في تحقيق النقاط المرجعية المتعلقة بالحدود المبينة في قرار مجلس الأمن ٢٤٦٥ (٢٠١٩) إلى عدة أسباب خارجة عن سيطرة الآلية المشتركة لرصد الحدود والتحقق منها العازمة على تنفيذ ولايتها بفعالية. وبينما يدخل البلدان مرحلة جديدة مع إنشاء مؤسسات انتقالية في كل منهما، يمكن أن تتسم الفترة المقبلة إما بتقدم أو بانتكاس في المناقشات بشأن الوضع النهائي لأبيي وتعليم الحدود. وينبغي لجميع الشركاء الدوليين والإقليميين مواصلة الضغط على الطرفين مع الاستمرار في دعمهما في حل خلافاتهما. وينبغي لفريق الاتحاد الأفريقي الرفيع المستوى المعني بالتنفيذ وبرنامج الاتحاد الأفريقي للحدود والمبعوث الخاص للأمم المتحدة للقرن الأفريقي والقوة الأمنية المؤقتة وغيرها من الجهات المعنية تعزيز التنسيق بين مختلف أنشطتهم ومواءمة مبادراتهم من أجل الأداء بشكل متكامل.

ولا يزال يشكل وجود جماعات مسلحة وعناصر من القوات السودانية وقوات جنوب السودان على طول الحدود بين البلدين خطرا أمنيا محتملا للأنشطة الحالية والمقبلة للآلية المشتركة لرصد الحدود والتحقق منها. فإضافة إلى وجود وحدات تابعة للجيش الشعبي لتحرير السودان، أبلغ عن أنشطة وعمليات نشر قامت بها جهات فاعلة مسلحة أخرى على جانبي الحدود، وفي حالة واحدة على الأقل، أدت تلك الأنشطة والعمليات إلى عرقلة إنشاء موقع الأفرقة في أبو كوسا. وأعيقت حرية تنقل أفراد الآلية أيضا من جانب الجهات من غير الدول. فنظرا لوجود مناطق خاضعة لسيطرة الجيش الشعبي لتحرير السودان – قطاع الشمال تضطر الآلية إلى سلك طرق التفافية طويلة تمتد مئات الكيلومترات من أجل الوصول إلى موقع الأفرقة. وهذا يشكل عبئا لوجستيا إضافيا على البعثة ويؤثر في قدرتها على الاستجابة بسرعة لأي طارئ عند الاقتضاء.

وحتى الآن، لا تزال الآلية المشتركة لرصد الحدود والتحقق منها في طور القدرة التشغيلية الأولية، إذ لا يوجد سوى اثنين من مقار القطاعات الأربعة قيد التشغيل وسوى ثلاثة مواقع أفرقة منشأة في المنطقة الحدودية الآمنة المنزوعة السلاح، في حين أن الجيش الشعبي لتحرير السودان لا يزال موجودا في المنطقة المنزوعة السلاح. ويتعين أن تكون الآلية مستعدة وقادرة على الانتقال بسرعة إلى طاقتها

التشغيلية الكاملة في حال ما إذا أفضت المفاوضات المتوقعة بين الطرفين إلى اتفاق بشأن استئناف عمليات تعليم الحدود فورا.

وتعاني الآلية المشتركة لرصد الحدود والتحقق منها أيضا من نقص الأصول التقنية اللازمة لتنفيذ ولايتها. فالحجم الحالي لقواتها وقدراتها غير متناسب إلى حد كبير مع نطاق ومستوى المهام المنوطة بها. وتفتقر بوجه خاص إلى القدرات الكافية لتنقل قواتها ولأنشطتها للرصد، وتحتاج إلى مزيد من الدعم الهندسي والطبي. فعلى سبيل المثال، يجري القطاع ٢ في كادقلي بعثات الرصد الجوي في المنطقة الشرقية من الحدود باستخدام طائرة ثابتة الجناحين دون نظام للتصوير الجوي. وقد أشار موظفو الآلية والمراقبون الوطنيون من كلا الجانبين إلى عدم قدرتهم على إجراء الرصد الكافي والمراقبة في هذه الظروف.

التوصيات

تمديد ولاية الآلية المشتركة لرصد الحدود والتحقق منها

بالنظر إلى تقلب الحالة السياسية في السودان وفي جنوب السودان، إضافة إلى الوضع الأمني القائم في المنطقة الحدودية، يوصى بتمديد دعم القوة الأمنية المؤقتة للآلية المشتركة لرصد الحدود والتحقق منها لفترة ستة أشهر إضافية. فلا تزال الآلية أداة أساسية لرصد الحالة على امتداد الحدود بين السودان وجنوب السودان وتقف على أهبة الاستعداد للمساعدة في تعليم الحدود وفي غيرها من المهام البالغة الأهمية، عند اختتام الحكومتين الجديدتين للمفاوضات المتصلة بالحدود.

تنشيط العملية السياسية

إن هذا التمديد لدعم القوة الأمنية المؤقتة للآلية المشتركة لرصد الحدود والتحقق منها لا يلغي تحت أي ظرف من الظروف التزام الطرفين بحل المسائل الحدودية عن طريق الحوار. فينبغي لحكومتي السودان وجنوب السودان أن تستأنفا المحادثات المباشرة على الفور بغية تنفيذ الاتفاقات بشأن المسائل الحدودية وتحقيق النقاط المرجعية التي حددها مجلس الأمن.

ويوصى أيضا بأن يعقد الاتحاد الأفريقي، عن طريق فريقه الرفيع المستوى المعني بالتنفيذ، بالتنسيق مع جميع الأطراف المعنية، اجتماعا للآلية السياسية والأمنية المشتركة بحلول أواخر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩، للاتفاق على جدول زمني جديد ومواعيد جديدة لمختلف جوانب اتفاق الحدود والترتيبات الأمنية.

وبعد إطلاق العملية السياسية مجددا، يمكن للقوة الأمنية المؤقتة أن توسع نطاق عملياتها ليشمل، إضافة إلى أداء الدور الأمني ودور الرصد داخل المنطقة الحدودية الآمنة المنزوعة السلاح، دعم تعليم الحدود، بما في ذلك في مناطق ممرات عبور الحدود، بالتعاون مع فريق الاتحاد الأفريقي الرفيع المستوى المعني بالتنفيذ وبرنامج الاتحاد الأفريقي للحدود. وينبغي أن تستند استراتيجية الخروج للآلية المشتركة لرصد الحدود والتحقق منها إلى هذه الخطوات الحاسمة في الاتفاقات الحدودية بين السودان وجنوب السودان.

تحسين قدرات الآلية المشتركة لرصد الحدود والتحقق منها

بالنظر إلى أوجه القصور التقنية المبينة أعلاه، هناك حاجة إلى تعزيز القدرات التشغيلية للآلية المشتركة لرصد الحدود والتحقق منها بتزويدها بما يكفي من أصول المراقبة الجوية وغيرها من الأصول الجوية وبالدعم الهندسي القتالي والدعم الطبي، وكلها عناصر تكتسي أهمية حاسمة في أداء مهامها في مجالي الرصد

والتحقق، بما في ذلك أثناء العمليات الليلية. وفي هذا الصدد، يشجع الطرفان على تيسير عمليات الآلية من خلال منح الموافقة على الرحلات الليلية.

وتحتاج الآلية المشتركة لرصد الحدود والتحقق منها أيضا إلى أن تُعزز بمدها بعنصر مدني يتألف من موظفين للشؤون السياسية وموظفين للشؤون المدنية من أجل تحسين تواصلها مع الإدارات المحلية والمجتمعات المحلية، وزيادة قدراتها في مجالي الاتصال والتوعية.

وحتى الآن، لا تزال الآلية المشتركة لرصد الحدود والتحقق منها تعمل ضمن القدرة التشغيلية الأولية. وإذا وافق الطرفان على المضي قدما في عملية تعليم الحدود وجوانب أخرى، من المهم أن تحتفظ القوة الأمنية المؤقتة بما يكفي من الموارد من حيث القوات والمعدات لدعم إمكانية تحول الآلية إلى طاقتها التشغيلية الكاملة. وفي هذا الصدد، ستقدم توصيات مناسبة بخصوص إعادة تشكيل القوة الأمنية المؤقتة إلى مجلس الأمن في تقرير لاحق.

استعراض النقاط المرجعية

تركز النقاط المرجعية الحالية المحددة في قرار مجلس الأمن ٢٤٦٥ (٢٠١٩) على تنفيذ الاتفاقات السابقة بين السودان وجنوب السودان. وفي غياب مثل هذه التدابير السياسية الحاسمة، أدت الآلية المشتركة لرصد الحدود والتحقق منها دورا إضافيا في مجال بناء الثقة من خلال القيام بدور رئيسي في مراقبة الحدود والمحافظة على القدرة على الإنذار المبكر في حالة وقوع أي تهديد محتمل للسلام والاستقرار في المنطقة. ولذلك، يوصى باستعراض النقاط المرجعية بإضافة نقاط جديدة تعكس أداء الآلية، بمعزل عن أنشطة الجانبين.

وفي الختام، أود أن أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى قائد القوة ورئيس البعثة بالنيابة، اللواء مهاري زودي جبرماريام؛ ورئيس الآلية المشتركة لرصد الحدود والتحقق منها، العميد جبريميكائيل بيني تدلا، وإلى جميع موظفي القوة الأمنية المؤقتة على التزامهم وتفانيهم في مواجهة العديد من التحديات. وإني ممتن بوجه خاص لحكومة إثيوبيا على جهودها الدؤوبة لدعم السلام والاستقرار في منطقة أبيي والمنطقة الحدودية الآمنة المنزوعة السلاح.