

Distr.: General
1 March 2021
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الخامسة والسبعون

البند 151 من جدول الأعمال

تقرير عن أنشطة مكتب خدمات الرقابة الداخلية

تقييم مدى أهمية العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور وفعاليتها وكفاءتها في دعم الانتقال من حفظ السلام إلى بناء السلام في دارفور بالتعاون مع فريق الأمم المتحدة القطري

تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية

موجز

في الفترة من شباط/فبراير 2019 إلى شباط/فبراير 2020، أجرت شعبة التفتيش والتقييم التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية تقييماً أنياً لمدى أهمية العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور وفعاليتها وكفاءتها في دعم عملية الانتقال في دارفور من حفظ السلام إلى بناء السلام، بالتعاون مع فريق الأمم المتحدة القطري. وانطوى ذلك التقييم على استخدام مزيج من المقابلات شبه المنظمة، واستعراض الوثائق، والمسح الإلكتروني، والملاحظات المباشرة، ودراسة حالة إفرادية على مرحلتين.

وتحاور فريق مكتب خدمات الرقابة الداخلية مع جميع الجهات المعنية صاحبة المصلحة، ومنها مقر الأمم المتحدة، والعملية المختلطة، والفريق القطري، والاتحاد الأفريقي، وحكومة السودان، والمجتمعات المحلية، ومنظمات المجتمع المدني. وقد صدرت مذكرة استشارية في تشرين الأول/أكتوبر 2019 إلى مديري شؤون الانتقال بعد المرحلة الأولى من التقييم، نتيجة للتقييم الآني، وذلك للمساعدة في إعادة تنظيم التخطيط للمرحلة الانتقالية وتعزيزه في الوقت المناسب، وفي عملية التنفيذ. ورغم أن العملية الانتقالية تعطلت مرارا بسبب الاضطرابات السياسية والتنافر الاجتماعي والحوادث الأمنية، فضلا عن جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19)، فقد تمكنت العملية المختلطة من توجيه الأنشطة الصادر بها تكليف بكفاءة في إطار القيود المفروضة.



وأشارت نتائج المرحلة الثانية من التقييم إلى أن العملية المختلطة قد أحرزت تقدماً كبيراً في تنفيذ المرحلة الانتقالية، والخفض التدريجي للقوة، والتحصير للخروج، وأن الأنشطة التي اضطلعت بها كانت مجدية وتتماشى مع الولاية والتوجيهات. وقد شهد الانتقال السياسي في السودان اضطرابات وفرصاً سانحة فيما يخص العملية الانتقالية في دارفور. وفي أعقاب تغيير الحكومة في السودان، تلاقت الاحتياجات والأولويات الاستراتيجية لأصحاب المصلحة الرئيسيين حول خروج العملية المختلطة والوجود اللاحق لها واحتياجات بناء السلام، بعد أن كانت متباينة في البداية. غير أن محدودية توافر الدروس المستفادة وأفضل الممارسات التي جرى تجميعها انطلاقاً من عمليات الانتقال السابقة أثرت على التطبيق على المستويين التشغيلي والوظيفي.

وقد برزت عدة تحديات. وقد وجدت العملية المختلطة والفريق القطري صعوبة في تبسيط عملية التخطيط والتنسيق والتكامل نظراً لعوامل شتى. أولاً، بدأت قيادة العملية الانتقالية مجزأة في إطار غير متكامل ومشتت جغرافياً، وتفاقم ذلك بفعل تغير الأولويات المؤسسية، وانعدام الوضوح فيما يخص الأدوار والمسؤوليات، ومحدودية الملكية فيما يخص أهداف المرحلة الانتقالية. ثانياً، لم تكن آليات التخطيط والتنسيق المشتركة لعملية الانتقال فعالة بسبب التأخير الذي طال عملية التواصل مع حكومة السودان، وعدم كفاية روابط العمل على المستوى التنفيذي، والافتقار إلى التنسيق المنظم والرسمي في الميدان. ثالثاً، فإن مهام الاتصال في الولايات، التي يُتوخى أن تكون آلية مشتركة بين العملية المختلطة والفريق القطري للاضطلاع بالعملية الانتقالية، قد أحرزت تقدماً وأدت عموماً إلى بلوغ الأهداف المعلنة في سياق مفهوم مهام الاتصال في الولايات.

ولإحراز تقدم في بلوغ أهداف المرحلة الانتقالية، حصلت العملية المختلطة على دعم من الاتحاد الأفريقي على المستوى الاستراتيجي، ولكنها أقرت بضرورة قيام الاتحاد الأفريقي بدور أكبر على المستوى التنفيذي. وبالمثل، وفي أعقاب العملية الانتقالية السياسية في السودان، نجحت العملية المختلطة أيضاً في تأمين مزيد من التواصل والالتزام والملكية على الصعيد الوطني من أجل عملية انتقال فعالة في دارفور.

وفي الأجل الطويل، سعت العملية المختلطة والفريق القطري إلى معالجة دوافع النزاع، ولكن لا يزال احتمال العودة إلى النزاع كبيراً. ويعزى ذلك إلى الأسباب الجذرية للنزاع التي لم تعالج، والاحتياجات الإنسانية واحتياجات الحماية التي طال أمدها، والأنشطة المزعزعة للاستقرار التي تقوم بها القوات شبه العسكرية والجماعات المسلحة، وانتشار عدد كبير من الأسلحة غير المشروعة بين المجتمعات المحلية، وعدم إنجاز عملية السلام. وفي حين حددت العملية المختلطة مخاطر الإضرار بالسمعة وسعت إلى التصدي لها، فإن الإدارة الداخلية للأصول وسوء استخدام واختلاس مواقع الأفرقة وأصول العملية التي تم تسليمها إلى كيانات حكومية، وتعرض مواقع الأفرقة المتبقية لأعمال النهب والأنشطة الإجرامية، والتداعيات البيئية السلبية المحتملة، والمخاطر المتصلة بسوء السلوك الجسيم، بما في ذلك الاستغلال والانتهاك الجنسيان، لا تزال تشكل مصدر قلق كبير.

وساهمت بعض العوامل الرئيسية في فعالية عملية الانتقال في دارفور وكفائها، أو أدت إلى تقييدها. وقد تأخر جانب بناء السلام في المرحلة الانتقالية بسبب الغموض السياسي، والوضع الأمني السائد، والافتقار إلى الدعم المقدم من المانحين، والمشاكل الداخلية التي تعترض عملية تحديد الأهلية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن استمرار المسائل العامة قد أثر على التخطيط للمرحلة الانتقالية وتنفيذها. وقد كان للخفض التدريجي للموارد البشرية وانخفاض معنويات الموظفين أثر كبير على تنفيذ المرحلة الانتقالية. وفي

حين تبين أن الدعم المقدم من مقر الأمم المتحدة كافٍ، فقد تبين أن الدعم المقدم من مكتب التنسيق الإنمائي في الأمم المتحدة إلى مكتب المنسق المقيم غير كافٍ.
وفي المجموع، قُدمت 13 توصية (توصية بالغة الأهمية واثننا عشرة توصية هامة) لتحسين كفاءة وفعالية المرحلة الانتقالية في دارفور.

المحتويات

الصفحة

5	أولا - مقدمة
5	ثانيا - معلومات أساسية
6	ثالثا - المنهجية
6	رابعا - نتائج التقييم
6	ألف - كانت أنشطة العملية المختلطة لدعم الانتقال مجدبة وتتماشى مع الولاية والتوجيهات
10	باء - لم تحقق العملية المختلطة للأمم المتحدة في دارفور وفريق الأمم المتحدة القطري تماما هدف التخطيط والتنسيق والتكامل على نحو متسق ومبسط
18	جيم - سعت العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور وفريق الأمم المتحدة القطري إلى معالجة دوافع النزاع، ولكن لا يزال احتمال العودة إلى النزاع كبيراً
19	دال - حددت العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور مخاطر الإضرار بالسمعة وسعت إلى التصدي لها
22	هاء - ساهمت عوامل رئيسية في فعالية عملية الانتقال في دارفور وكفاءتها، أو أدت إلى تقييدها
25	خامسا - الخلاصة
26	سادسا - التوصيات

المرفقات

29	الأول - الجدول الزمني للأحداث الرئيسية التي أثرت على الانتقال السياسي في السودان والانتقال من حفظ السلام إلى بناء السلام في دارفور
31	الثاني - ردّ الإدارة
34	الثالث - رد مكتب خدمات الرقابة الداخلية على تعليقات رسمية من إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام وإدارة عمليات السلام، والعملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، وفريق الأمم المتحدة القطري

أولاً - مقدمة

- 1 - لقد كان الهدف من التقييم هو أن يحدّد بصورة منهجية وموضوعية قدر الإمكان مدى أهمية العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور وفعاليتها وكفاءتها في دعم الانتقال من حفظ السلام إلى بناء السلام في دارفور بالتعاون مع فريق الأمم المتحدة القطري. وأُجري التقييم وفقاً لقواعد ومعايير التقييم في منظومة الأمم المتحدة⁽¹⁾.
- 2 - وطلّبت تعليقات من كيانات الأمانة العامة ذات الصلة على مشروع التقرير، وأخذت في الاعتبار في التقرير النهائي. وترد الردود الرسمية للإدارة في المرفق الثاني لهذا التقرير.

ثانياً - معلومات أساسية

- 3 - استناداً إلى تحسّن الوضع الأمني عموماً في دارفور، قام مجلس الأمن في قراره 2363 (2017) و 2429 (2018) بإقرار نهج ذي شقين شاملٍ للمنظومة برمتها إزاء العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، وهو يجمع بين مهام حفظ السلام وبناء السلام التي يتعين تنفيذها بالتعاون مع الفريق القطري من خلال مهام الاتصال في الولايات على مدى فترة سنتين.
- 4 - وفي الأمرين التوجيهيين اللذين أصدرهما الأمين العام بشأن التخطيط لوضع عمليات انتقالية متماشية ومتسقة للأمم المتحدة وللتخطيط والتحضير للعملية المختلطة، قام بتحديد إطار تنفيذي من أجل انتقال أفضل في دارفور وعلى نطاق المنظومة، بما في ذلك الأدوار والمسؤوليات وآليات التنسيق والإبلاغ والتوظيف. وقد عُيّن نائب الممثل الخاص المشترك للعملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، بالنيابة عن الممثل الخاص المشترك للعملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، والمنسق المقيم ومنسق الشؤون الإنسانية، بوصفهما الجهتين الرائدتين على الصعيد القطري في مجال تخطيط عملية الانتقال وإدارتها.
- 5 - وحدث الانتقال في دارفور في ظل اضطرابات سياسية كبيرة وقعت في الفترة من كانون الأول/ديسمبر 2018 إلى تشرين الأول/أكتوبر 2019، بما يشمل الاضطرابات الاجتماعية، والإطاحة بالنظام السابق الذي دام لفترة 30 عاماً وتولي السلطة من قبل مجلس عسكري انتقالي، وشن الهجمات ضد المدنيين وقتلهم، وإنشاء مجلس سيادي، وما أعقب ذلك من مفاوضات السلام في جوبا.
- 6 - وتباطأت عملية الانتقال السياسي والحالة الأمنية في البلد، وهو ما أدى أحياناً إلى عرقلة العملية الانتقالية في دارفور (انظر المرفق الأول لهذا التقرير للاطلاع على الجدول الزمني للأحداث الرئيسية وأثرها على المرحلة الانتقالية). وخلال تلك الفترة، تراجع التواصل بشكل منظم مع حكومة السودان على الصعيد الوطني وعلى صعيد الولايات في دارفور، وتأخر تنفيذ برامج مهام الاتصال في الولايات، وتعطلت عملية وضع برامج بناء السلام وتحديث استراتيجية تنمية دارفور، وتحول اهتمام الفريق القطري من عملية الانتقال في دارفور إلى الانتقال السياسي على نطاق السودان، وتوقف الخفض التدريجي للأفراد العسكريين وأفراد الشرطة في قوات حفظ السلام، وعُلق إغلاق مواقع الأفرقة وتسليمها، وتم تمديد عملية خروج العملية المختلطة مرتين، وبات من الواضح ضرورة وجودها اللاحق. وقد زاد التمديد التقني لولاية العملية المختلطة في حزيران/يونيه وتشرين الأول/أكتوبر 2019 وفي نيسان/أبريل 2020 من تعقيد التخطيط والتنفيذ للعملية الانتقالية إلى حد كبير.

(1) متاح من الرابط التالي: <http://www.uneval.org/document/detail/1914>

7 - ومن ناحية أخرى، فإن إنشاء حكومة انتقالية بقيادة مدنية قد أتاح فرصاً للمضي قدماً في عملية السلام الشاملة والجامعة وعملية الانتقال مع التركيز على السودان بأكمله. وأبلغت العملية المختلطة والفريق القطري عن تحسن كبير في العلاقة القائمة مع حكومة السودان وفي مدى استجابتها. وشمل ذلك تعزيز إمكانية وصول قيادة العملية المختلطة والفريق القطري إلى القيادة العليا للحكومة الانتقالية، وزيادة التزام حكومة السودان والسلطات المحلية بتلبية متطلبات المرحلة الانتقالية وتجاوبها معها، وتسريع وتيرة إجراءات التخليص الجمركي لشحنات العملية المختلطة الواردة إليها أو الصادرة منها. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مفاوضات السلام الجارية في جوبا تتوخى معالجة الأسباب الجذرية للنزاع، ولا سيما في دارفور، مما يتيح نقطة انطلاق لتحقيق السلام والتنمية المستدامين في السودان.

ثالثاً - المنهجية

8 - استُخدمت في التقييم أربع طرق لجمع البيانات - المقابلات شبه المنظمة، واستعراض الوثائق، والمسح الإلكتروني، والملاحظات المباشرة - على مرحلتين. وشمل التقييم الفترة من عام 2014 إلى عام 2020. وقد أجريت الجولة الأولى من جمع البيانات في الفترة من أيار/مايو إلى تموز/يوليه 2019، وأطلع مدير المرحلة الانتقالية على نتائجها في مذكرة استشارية في تشرين الأول/أكتوبر 2019. وتمت المرحلة الثانية لجمع البيانات في الفترة من كانون الأول/ديسمبر 2019 إلى شباط/فبراير 2020.

رابعاً - نتائج التقييم

ألف - كانت أنشطة العملية المختلطة لدعم الانتقال مجدية وتتماشى مع الولاية والتوجيهات

1 - أحرز تقدم كبير في تنفيذ المرحلة الانتقالية، والخفض التدريجي للقوة، والتحضير للخروج

9 - نجحت العملية المختلطة في مواءمة معظم هياكلها وأنشأتها مع قرارات مجلس الأمن وأوامره التوجيهية المتعلقة بالتخطيط. واستخدمت العملية المختلطة والفريق القطري، بالتعاون مع أصحاب المصلحة الرئيسيين، عدة آليات داخلية ومشاركة لتخطيط الأنشطة الفنية وأنشطة الدعم المتصلة بالمرحلة الانتقالية وتنسيقها وتنفيذها (انظر الجدول 1).

الجدول 1

آليات التنسيق المستخدمة في تخطيط وتنفيذ الأنشطة الانتقالية

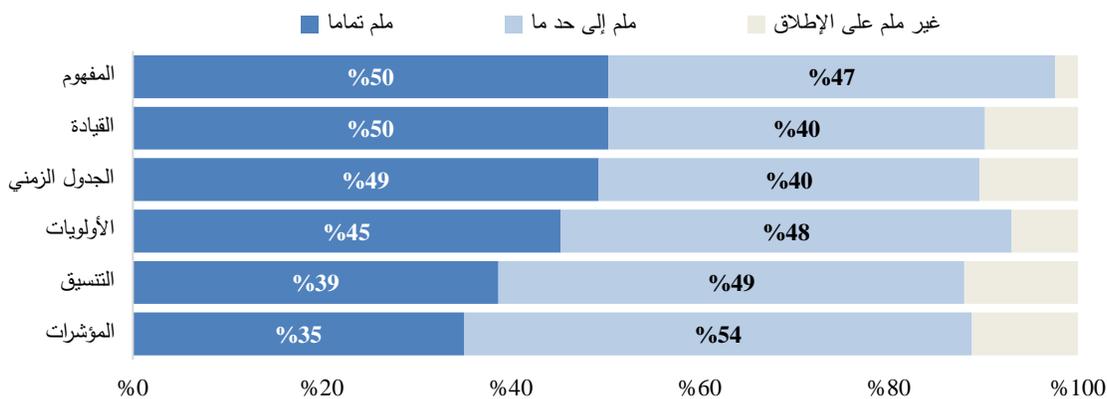
الكيان	المستوى الاستراتيجي	المستوى التنفيذي
الأنشطة المشتركة	الآلية الثلاثية الأطراف المؤلفة من الاتحاد الأفريقي وحكومة السودان والأمم المتحدة (الفريق العامل المشترك) وفرقة العمل المشتركة مع الاتحاد الأفريقي	الخلية المشتركة للمرحلة الانتقالية
	اللجنة المشتركة للتنسيق الفني ("لجنة 5+5")	
	عقد اجتماعات مرة كل شهرين بين العملية المختلطة والفريق القطري	
	فريق التخطيط المتكامل:	

المستوى التنفيذي	المستوى الاستراتيجي	الكيان
الفريق المعني بالخفض التدريجي للعناصر الإدارية	اللجنة التوجيهية المعنية بالعملية الانتقالية والخفض التدريجي للعملية	العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي المختلطة
فرقة العمل المعنية بتقليص حجم الأصول		والأمم المتحدة في دارفور
فريق التفاوض بمقر البعثة		
اللجان التقنية القطاعية		
الفريق الاستشاري المعني بالتصرف في الأصول عن طريق إهدائها		
فريق الترخيص البيئي		
منظمو أنشطة ركيزة مهام الاتصال في الولايات	فريق إدارة العمليات	فريق الأمم المتحدة فريق إدارة البرنامج
تنسيق أنشطة بناء السلام	فريق الأمم المتحدة للاتصالات	
تنسيق عملية تحديث استراتيجية تنمية دارفور		

10 - وأسهمت هذه الآليات، إلى جانب فعالية التواصل الداخلي، في تعزيز الفهم المشترك بين المديرين والموظفين للجوانب الرئيسية للمرحلة الانتقالية (انظر الشكل الأول)، والأدوار والمسؤوليات على مستوى العمل (انظر الشكل الثاني). وأجريت لقاءات مفتوحة مع الموظفين وُبنت مواد إعلامية لهم بصفة دورية، وقد وجد 76 في المائة من المجيبين على الاستقصاء أنها فعالة. وعلى الصعيد الخارجي، نظمت البعثة مناسبات مجتمعية لتوعية المجتمعات المحلية في دارفور بالجدول الزمني للعملية الانتقالية وأنشطتها.

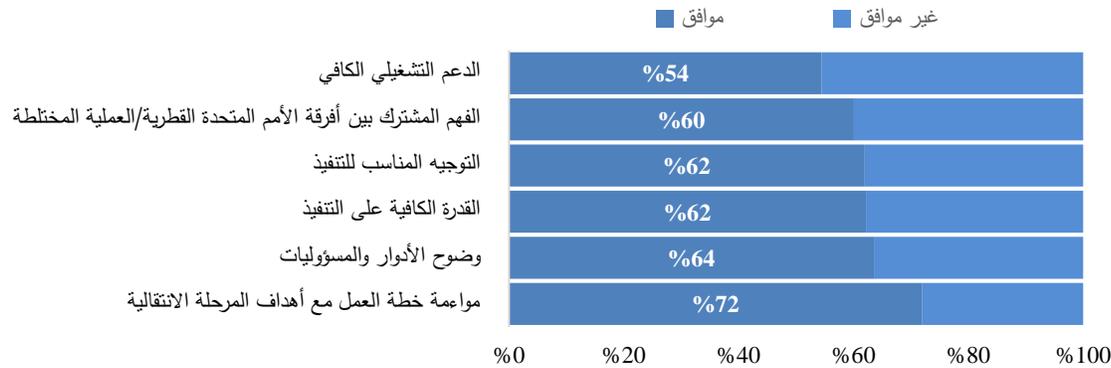
الشكل الأول

مدى إلمام موظفي العملية المختلطة والفريق القطري بالجوانب الرئيسية للعملية الانتقالية



الشكل الثاني

آراء موظفي العملية المختلطة والفريق القطري بشأن ما تحقق من وضوح وفهم مشترك على مستوى العمل



11 - ونفذت العملية المختلطة بفعالية الأنشطة الانتقالية الرئيسية (انظر الجدول 2). وقد بيّن استعراض خطط العملية المختلطة للخفض التدريجي للقوة وإغلاقها وتصفيتها استعدادها للخروج المقرر في 31 كانون الأول/ديسمبر 2020.

الجدول 2

موجز التقدم الذي أحرزته العملية المختلطة في تنفيذ المرحلة الانتقالية، والخفض التدريجي للقوة، والتحضير للخروج

أنشطة الفترة الانتقالية الرئيسية	حالة التنفيذ
إعادة تشكيل هيكل جديد للبعثة	نُقل مكتب الممثل الخاص المشترك إلى الخرطوم
	أنشئ مقر جديد للبعثة في زالنجي، ونُقل مكتب نائب الممثل الخاص المشترك
	أنشئت قاعدة عمليات مؤقتة في قولو
	قُلِّص مجال عمليات حفظ السلام ليقترص على وسط دارفور
إنشاء وتنفيذ مهام الاتصال في الولايات	أنشئت مهام الاتصال في الولايات في شرق وغرب وشمال وجنوب دارفور
	نُشر ما يصل إلى 90 من الموظفين المدنيين وضباط الشرطة التابعين للعملية المختلطة في تسع وكالات وصناديق وبرامج أو اشتركوا في الموقع مع قوة الشرطة السودانية
	يجري تنفيذ برامج المرحلتين 1 و 2 من مهام الاتصال في الولايات
الخفض التدريجي للموارد البشرية	خُفِّص قوام الأفراد العسكريين بنسبة 59 في المائة تقريباً، وخُفِّص قوام أفراد الشرطة بنسبة 47 في المائة، وخُفِّص عدد الموظفين الوطنيين بنسبة 72 في المائة، وخُفِّص عدد الموظفين الدوليين بنسبة 57 في المائة خلال الفترة 2014-2019
	أعدت خطط الخفض التدريجي للموظفين النظاميين والموظفين المدنيين المتبقين

إغلاق البعثة وتصفيتهما أُغلق 25 موقعاً من مواقع الأفرقة و 3 مزارق قطاعية خلال الفترة 2017-2019

سُلِّمت أصول بقيمة تزيد على 75 مليون دولار و 28 من قواعد العمليات بقيمة 126 مليون دولار إلى حكومة السودان حتى عام 2019

أعدت خطط أمنية وخطط لتسليم مواقع الأفرقة المتبقية وعددها 14 موقعاً، بما في ذلك مقر البعثة وقاعدة اللوجستيات دعم مفاوضات السلام وبدء قدم الدعم اللوجستي والتقني والاستشاري لعملية جوبا للسلام الوجود اللاحق

المبادرات المتعلقة بالمرأة أنشئت شبكات لوساطة النساء وحمائتهن في مخيمات النازحين، وكذلك في مناطق العودة والمناطق المتضررة والسلام والأمن أجريت مشاورات مفتوحة على نطاق دارفور لتعزيز وتمثيل شواغل المرأة في محادثات السلام

وُضع إطار العمل المشترك لشبكة السودان لمنع الاستغلال والانتهاك الجنسيين

2 - تلاقت الاحتياجات والأولويات الاستراتيجية لأصحاب المصلحة الرئيسيين بمرور الوقت

12 - لقد تأثرت أهمية الأنشطة الانتقالية التي تضطلع بها العملية المختلطة في دارفور ومدى التقدم المحرز فيها بتعدد واختلاف وجهات النظر فيما بين أصحاب المصلحة الرئيسيين. وفي البداية، لم يكن التوافق في الآراء واضحاً تماماً بين أعضاء مجلس الأمن والاتحاد الأفريقي وحكومة السودان بشأن توقيت عملية الانتقال ومراحلها ونطاقها. وكانت الآراء بشأن التوقيت الصحيح لعملية الانتقال متباينة، حيث رأى 60 في المائة من المجيبين على استقصاء العملية المختلطة والفريق القطري و 26 في المائة من الذين أجريت معهم مقابلات أن الوقت ليس مناسباً لعملية الانتقال في دارفور. وشاطر هذا الشعور أيضاً وأكده ممثلو النازحين الذين أجريت معهم مقابلات حيث طالبوا بإعادة النظر في قرار المرحلة الانتقالية بسبب شواغل تتعلق بالحماية وشواغل إنسانية. ورغم أن اتجاهات النزاع في دارفور أيدت قرار الانتقال من حفظ السلام إلى بناء السلام، فإن الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات في مقر الأمم المتحدة يعتقدون أن هناك مقاومة داخلية للانتقال داخل العملية المختلطة. وإجمالاً، أكد 29 في المائة من المديرين في مقر الأمم المتحدة أن تأخر استيعاب قرار الانتقال في الميدان أدى إلى تأخير التخطيط الخاص بالانتقال، كما يتضح من إعادة تشكيل هيكل البعثة، وإقرار مفهوم الانتقال، وإنشاء مهام الاتصال في الولايات بحلول شباط/فبراير 2019.

13 - غير أنه في أعقاب التحول السياسي، تمت تسوية تلك الاختلافات في وجهات النظر إلى حد كبير، وتقاربت آراء أصحاب المصلحة حول خطط الخروج والحاجة إلى وجود لاحق مع التركيز على أنشطة بناء السلام.

3 - محدودية توافر الدروس المستفادة وأفضل الممارسات التي جرى تجميعها انطلاقاً من عمليات الانتقال السابقة أثرت على التطبيق

14 - اقتصر تطبيق الدروس المستفادة وأفضل الممارسات المستقاة من المراحل الانتقالية السابقة على المستوى الاستراتيجي، على الرغم من توقع اللجنة التنفيذية إيجاد ثقافة التعلم في إطار المنظمة وتحسين عمليات الانتقال لمنظومة الأمم المتحدة بأسرها على جميع المستويات. ولم يكن مقر الأمم المتحدة قد قام

على نحو منهجي بتجميع واستعراض وتوثيق ونشر الدروس المستفادة وأفضل الممارسات المستقاة من المرحلة الانتقالية والتي يتعين على العملية المختلطة تطبيقها. ولم يُطلع مشروع المرحلة الانتقالية المشترك سوى قيادة العملية الانتقالية على بعض الدروس المحددة، التي لم تُنفذ إلى مختلف المستويات الوظيفية بفعالية. كما تواصلت العملية المختلطة مع فريق القيادة الذي تولى عملية الانتقال في ليبيريا للحصول على رؤى أعضاء الفريق فيما يخص تجاربهم. غير أن 70 في المائة من المجيبين على الاستقصاء لا يعتقدون أن أيًا من الدروس المستفادة أو أفضل الممارسات يجري تطبيقها على حالة دارفور، ولم يكونوا على علم بها. ويشير ذلك إلى عدم نقل القدر الكافي من الدروس المستفادة وأفضل الممارسات إلى المستوى الميداني.

باء - لم تحقق العملية المختلطة للأمم المتحدة في دارفور وفريق الأمم المتحدة القطري تماما هدف التخطيط والتنسيق والتكامل على نحو متسق وبمبسّط

15 - وجدت العملية المختلطة والفريق القطري صعوبة في تحقيق الاتساق، في ظل التخطيط المشترك لأولويات الانتقال وتنفيذها، بما في ذلك مع الجهات الفاعلة الرئيسية (حكومة السودان والاتحاد الأفريقي) نظرا لعدة عوامل.

1 - كانت قيادة العملية الانتقالية داخل العملية المختلطة والفريق القطري وفيما بينهما مجزأة

16 - بدت قيادة العملية الانتقالية داخل العملية المختلطة والفريق القطري وفيما بينهما منقسمة في أدوارها ومسؤولياتها، حيث فشلت في تشكيل موقف موحد ومتناسك والحفاظ عليه فيما يخص المرحلة الانتقالية. وإجمالاً، أشار 72 في المائة من الموظفين والمديرين الذين أجريت معهم مقابلات إلى ثلاثة مستويات من التجزؤ.

17 - أولاً، يعزى التجزؤ في أوساط القيادة العليا للعملية المختلطة إلى عاملين. العامل الأول هو الغموض الذي يكتنف توزيع الأدوار والمسؤوليات المتعلقة بإدارة عملية الانتقال بين مكتب الممثل الخاص المشترك ومكتب نائب الممثل الخاص المشترك وغيرهما من كبار قادة البعثة، لأن التسلسل الإداري بين المهام الفنية ومهام الدعم لم يكن متوائماً على النحو السليم مع المسؤوليات المبينة في الأمر التوجيهي المتعلق بالتخطيط الصادر عن الأمين العام بشأن التخطيط والتحضير للعملية المختلطة. وثمة عامل آخر هو إعادة التشكيل الجغرافي لهيكل البعثة بموجب قرار مجلس الأمن 2363 (2017) والتقارير الخاص لرئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي والأمين العام للأمم المتحدة بشأن الاستعراض الاستراتيجي للعملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور (S/2017/437)، الذي حدد مناطق حفظ السلام وبناء السلام في دارفور وأشار إلى أن العملية المختلطة يلزمها التركيز على منطقة جبل مرة الكبرى. وفي ظل وجود مكتب الممثل الخاص المشترك ومكتب نائب الممثل الخاص المشترك وشعبة دعم البعثة في الخرطوم وزالنجي والفاشر على التوالي، ارتبى أن ذلك يمس بالقدرة على الاتصال والتنسيق بفعالية وفي الوقت المناسب بين الجهات الفاعلة الرئيسية. وإلى جانب التكلفة المقدرة بمبلغ 7,5 ملايين دولار، أدت إعادة التشكيل إلى زيادة وقت السفر وتكاليفه عبر المواقع، ومن ثم إلى تعقيد عملية تحديد مواعيد المحادثات الهامة حول المرحلة الانتقالية.

18 - أما المستوى الثاني من التجزؤ فقد كان داخل الفريق القطري، الذي اعتبر أكثر من نصف أصحاب المصلحة أنه لم يكن يمتلك بالكامل زمام أهداف المرحلة الانتقالية. وإجمالاً، قال 64 في المائة من

الذين أجريت معهم مقابلات في مكتب المنسق المقيم والفريق القطري إن الأمر قد اختلط عليهم فيما يخص الأساس المنطقي لوجود الفريق القطري دون سواه في دارفور، وأكدوا تحفظاتهم الأولية بشأن التعاون مع العملية المختلطة. وبالإضافة إلى ذلك، أقر 87 في المائة من مديري العملية المختلطة بصعوبة تحقيق التغيير اللازم في طريقة تفكير الفريق القطري للتكيف مع متطلبات الانتقال، وعزوا غياب التأييد إلى زيادة التركيز على الانتقال السياسي على نطاق السودان على حساب العملية الانتقالية في دارفور⁽²⁾. ورأت الوكالات والصناديق والبرامج (8 من أصل 10 وكالات ومشاركة) أن الوقت والجهد المكرسين للتخطيط للمرحلة الانتقالية في دارفور غير متناسبين مع برامجها على نطاق السودان، في حين أن أولئك الذين أجريت معهم مقابلات في العملية المختلطة ارتأوا أن نجاح العملية الانتقالية على نطاق السودان يتوقف على نجاح العملية الانتقالية في دارفور.

19 - واعتُبر أن عدم فعالية مكتب المنسق المقيم في توحيد الوكالات والصناديق والبرامج حول أهداف المرحلة الانتقالية هو توسيع نطاق هذا التجزؤ، وعُزي إلى إصلاح الأمم المتحدة الإنمائي الذي غير خطوط ومسؤوليات الإدارة والرقابة والمساءلة داخل العمليات القطرية التي يضطلع بها الفريق القطري. وقد حدثت مسؤولية إدارة عملية الانتقال بالاشتراك مع مكتب نائب الممثل الخاص المشترك أثناء هذا الإصلاح من قدرة المنسق المقيم ومنسق الشؤون الإنسانية على التنسيق الفعال بين الوكالات والصناديق والبرامج. ولم يتم شغل بعض وظائف مكتب المنسق المقيم في الوقت المناسب لتحقيق الاتساق فيما يخص أنشطة المرحلة الانتقالية المتعلقة بمهام الاتصال في الولايات وبرامج بناء السلام، حيث لم تتوافر الموارد والوضوح في العملية إلا في منتصف عام 2019. وحظي عمل مكتب المنسق المقيم في المرحلة الانتقالية بدعم موظفين معارين من العملية المختلطة وأحد أخصائيي عملية الانتقال المقدمين من مشروع المرحلة الانتقالية.

20 - وحدث المستوى الأخير من التجزؤ بين مديري شؤون الانتقال في العملية المختلطة والفريق القطري بسبب تغير الأولويات المؤسسية المترتب على السياق السياسي العام وإمكانية إنشاء آلية متابعة للأمم المتحدة على نطاق السودان. ونتيجة لذلك، أفادت التقارير بأن مشاركة الفريق القطري في المرحلة الانتقالية في دارفور قد انخفضت. وكان أثر التجزؤ بين العملية المختلطة والفريق القطري واضحاً في تعليق اجتماعات التنسيق بين العملية المختلطة والفريق القطري التي تعقد كل شهرين في الفترة من تشرين الأول/أكتوبر 2019 إلى آذار/مارس 2020.

2 - لم تكن آليات التخطيط والتنسيق المشتركة القائمة للمرحلة الانتقالية في دارفور آليات مثلى

21 - لقد أسهمت الثغرات التي تشوب آليات التخطيط والتنسيق المشتركة في الحد من الاتساق في تنفيذ العملية الانتقالية.

22 - فعلى المستوى الاستراتيجي، كان التنسيق مع حكومة السودان متفاوتاً، لأسباب منها البيئة السياسية المتقلبة والتغيرات في القيادة على صعيدي الاتحاد والولايات. وقد أنشأت العملية المختلطة والفريق القطري "لجنة 5+5"⁽³⁾ لاستعراض ورصد ومناقشة تخصيص الموارد لبرامج مهام الاتصال في الولايات. وأشار استعراض لمحاضر سبعة من الاجتماعات والمقابلات التي أجريت مع حكومة السودان إلى أن أولويات

(2) مراسلة العملية المختلطة بشأن تحول تركيز الفريق القطري وانخفاض مشاركته في التخطيط للعملية الانتقالية وإدارتها في دارفور.

(3) تألفت اللجنة من خمسة أعضاء من العملية المختلطة والفريق القطري وخمسة أعضاء من الحكومة.

حكومة السودان واحتياجاتها - مثل الموازنة بين مشاريع بناء القدرات والهياكل الأساسية، وإعادة إدماج المقاتلين السابقين، وتوفير الموارد للرعاة، وفتح طرق الهجرة - لم تتجلب بالكامل في برامج المرحلتين 1 و 2 من مهام الاتصال في الولايات. وقد نُظِّم أول اجتماع للجنة بعد أن تمت الموافقة بالفعل على برامج المرحلة 1 من مهام الاتصال في الولايات. وقد تجلبت احتياجات حكومة السودان بشكل أكبر في برامج المرحلة 2 من مهام الاتصال في الولايات، كما يتضح من إنشاء ركيزة تقديم الخدمات الفورية. وبالإضافة إلى ذلك، أفاد مديرو العملية المختلطة بأن برامج مهام الاتصال في الولايات كانت قد حُدِّدت بالتشاور مع حكام الولايات والمجتمعات المحلية.

23 - وعلى المستوى التنفيذي، لم تكن الخلية المشتركة للمرحلة الانتقالية - وهي آلية تنسيق أولية للمرحلة الانتقالية بين العملية المختلطة والفريق القطري - فعالة بما فيه الكفاية في تحقيق الاتساق في الأنشطة المشتركة. وقد أُسندت إلى الخلية مهمة الإشراف والرصد فيما يتعلق بخطة العمل المشتركة للمرحلة الانتقالية عن طريق تيسير وتنسيق تنفيذ الأولويات المشتركة للمرحلة الانتقالية. غير أن 65 في المائة من الموظفين والمديرين أشاروا إلى العوامل التي أسهمت في الفعالية المحدودة للخلية، ومنها نقص تمثيل موظفي الفريق القطري، وغياب روابط عمل واضحة مع آليات التنسيق في الفريق القطري، والافتقار إلى التنسيق الميداني بين الوكالات والصناديق والبرامج في دارفور.

24 - وعلى المستوى التكتيكي، لم يتم إضفاء طابع رسمي ومنظَّم على التنسيق بين مواقع العملية المختلطة ومقر الفريق القطري ومهام الاتصال في الولايات في كل ولاية من ولايات دارفور، وكذلك التنسيق فيما بين مواقع مهام الاتصال في الولايات في كل ولاية على حدة. وفي غياب نهج منسق لإزاء التنفيذ، يخشى 59 في المائة من الموظفين المكلفين بمهام الاتصال في الولايات من ازدواجية الجهود وعدم الاستفادة من المزايا النسبية.

3 - أقرت العملية المختلطة بنجاح دور الاتحاد الأفريقي على المستوى الاستراتيجي وبضرورة قيام الاتحاد الأفريقي بدور أكبر على المستوى التنفيذي

25 - اقتصر مجلس الأمن في قراره (2018) 2429 على إسناد دور استراتيجي فقط للاتحاد الأفريقي، ويعتقد ممثلو الاتحاد أن هذا الدور قد اضطلع به بنجاح من خلال عمل الآلية الثلاثية الأطراف ومشاورات بعثة التقييم الاستراتيجي وغير ذلك من المساعي الدبلوماسية. فعلى سبيل المثال، اضطلع الاتحاد الأفريقي بدور حاسم في إدارة عملية الانتقال السياسي من خلال تعليق أنشطة السودان إلى حين تشكيل حكومة مدنية. وأفاد أحد ممثلي الاتحاد الأفريقي بأن الاتحاد حذر من خطر انسحاب العملية المختلطة بسرعة تحسبا لهذا التعبير السياسي. وبالمثل، أفيد بأن الاتحاد الأفريقي قام بدور مباشر في إلغاء المرسوم 102 الصادر عن المجلس العسكري الانتقالي، الذي ألزم العملية المختلطة بتسليم جميع مواقع الأفرقة إلى قوات الدعم السريع. وأعرب الاتحاد الأفريقي عموماً عن ارتياحه لمساهمته في القرارات الاستراتيجية، ورأى أن شراكته مع الأمم المتحدة شراكة بناءة وإيجابية.

26 - وبالإضافة إلى الدور المنوط به، توخى 32 في المائة من مديري مقر الأمم المتحدة والعملية المختلطة تعزيز الدور التشغيلي الذي يقوم به الاتحاد الأفريقي من أجل تكلل عملية الانتقال بالنجاح. وحينما سُئل الاتحاد الأفريقي، قال إن من الأفضل ترك التخطيط والتنفيذ للمرحلة الانتقالية على المستوى التنفيذي لكيانات الأمم المتحدة، وذلك لتجنب أي ازدواجية في الإدارة، وركز على ما يقدمه من مساعدة استراتيجية.

4 - نجحت العملية المختلطة في تأمين مزيد من التواصل والالتزام على الصعيد الوطني بتحقيق عملية انتقال فعالة في دارفور، ولكن لا تزال ثمة مخاطر

27 - إجمالاً، وافق 72 في المائة من جميع الذين أجريت معهم مقابلات على أن تغيير الحكومة في السودان كان حافظاً لضمان الملكية الوطنية الواسعة على مستوى عال بما يكفي لدعم الانتقال الفعال في دارفور. وقد تجلّى تزايد التزام الحكومة بوضوح في مستويات العضوية والمشاركة في اجتماعات "لجنة 5+5" وفي التعبير الواضح عن الأولويات والاحتياجات الوطنية للسودان من خلال وجود لاحق محتمل للأمم المتحدة.

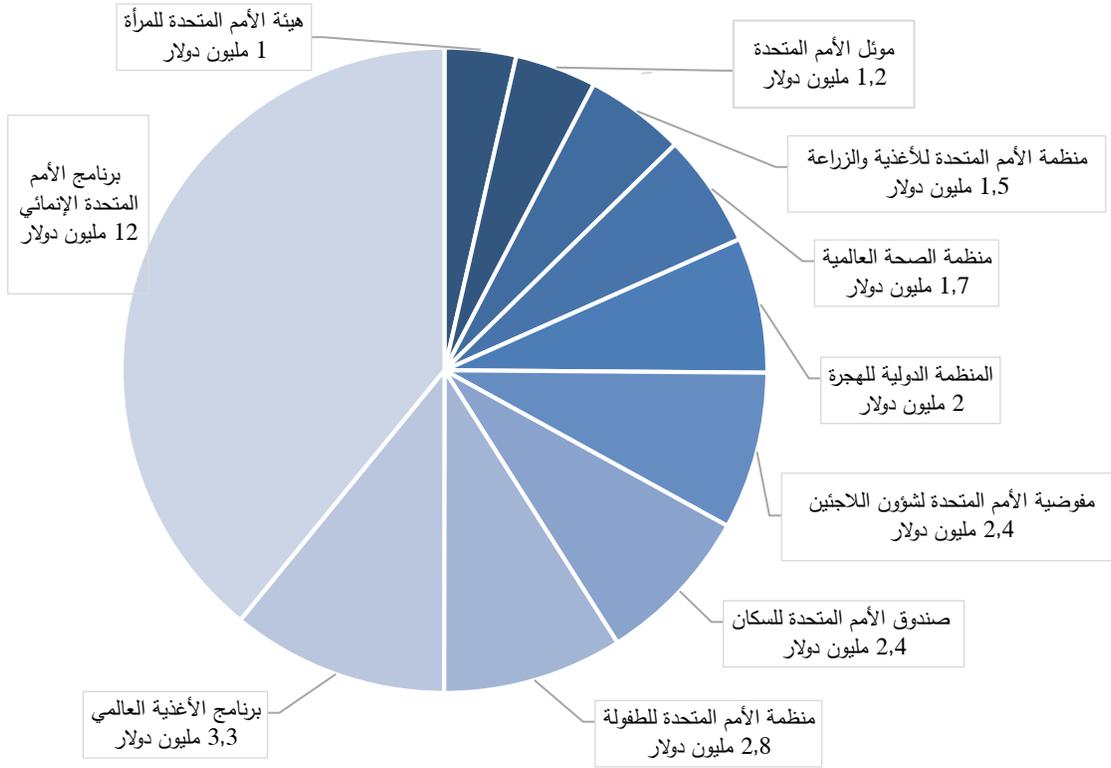
28 - غير أن قرابة 60 في المائة من الذين أجريت معهم مقابلات في البعثة المختلطة والفريق القطري ومقر الأمم المتحدة أشاروا إلى تقلب هذه المشاركة، وعزوا ذلك إلى عاملين رئيسيين. أولاً، يعتقد 68 في المائة من المشاركين في الدراسة الاستقصائية و 52 في المائة ممن أجريت معهم مقابلات أن الحكومة تحتاج إلى مزيد من المساعدة بعد انتهاء العملية المختلطة للحفاظ على السلام. ثانياً، وعلى الرغم من التغيير الذي طال المؤسسة السياسية في الخرطوم، ظل جهاز الدولة في دارفور قائماً إلى حد كبير، وظل بعض الحكام العسكريين الذين عينهم المجلس العسكري الانتقالي في السلطة.

5 - أحرزت أنشطة مهام الاتصال في الولايات تقدماً وأدت عموماً إلى بلوغ الأهداف المعلنة في سياق مفهوم مهام الاتصال في الولايات

29 - تمثلت إحدى النتائج الرئيسية للتخطيط المشترك لعملية الانتقال والتنسيق بين العملية المختلطة والفريق القطري في إنشاء مهام الاتصال في الولايات، التي تمثلت في وضع آلية مشتركة للتحليل والتخطيط والتنفيذ من أجل تحقيق إنجازات مشتركة وإرساء الاستقرار لتجنب تجدد النزاع في دارفور. وقد صُمّمت مهام الاتصال في الولايات لتيسير الانتقال السلس من حفظ السلام إلى بناء السلام من خلال التركيز على الأولويات المشتركة في المجالات الأربعة المتمثلة في سبل العيش/الحلول الدائمة، وسيادة القانون، وحقوق الإنسان، وتقديم الخدمات الفورية. وقد نُفذت برامج مهام الاتصال في الولايات على فترتي ستة أشهر وعلى مرحلتين في الفترة بين كانون الثاني/يناير وكانون الأول/ديسمبر 2019. وجرى تمويل برامج المرحلتين 1 و 2 من مهام الاتصال في الولايات من ميزانية إجمالية مقررة قدرها 32,2 مليون دولار، موزعة على 10 وكالات وصناديق وبرامج في المجالات الأربعة (انظر الشكلين الثالث والرابع). ووقت كتابة هذا التقرير، كان يجري تصميم برامج المرحلة 3 من مهام الاتصال في الولايات، التي حُصِّص لها مبلغ 9,1 ملايين دولار، وكان من المقرر تنفيذها في الفترة من كانون الثاني/يناير إلى آذار/مارس 2020.

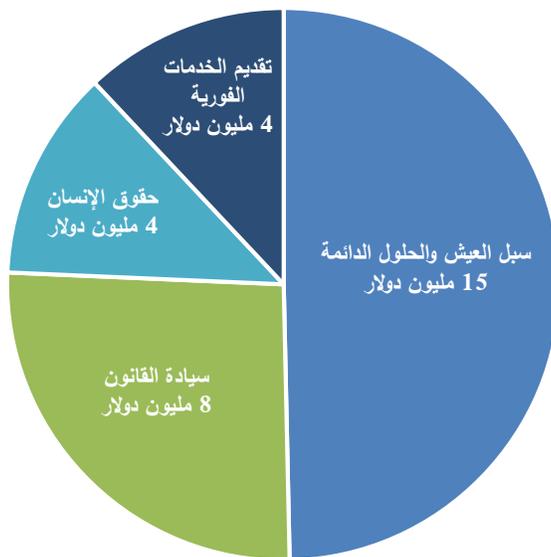
الشكل الثالث

توزيع الميزانية المقررة على 10 وكالات وصناديق وبرامج في دارفور لأغراض المرحلتين 1 و 2 من مهام الاتصال في الولايات



الشكل الرابع

التوزيع التقريبي للميزانية المقررة على المجالات ذات الأولوية لأغراض المرحلتين 1 و 2 من مهام الاتصال في الولايات



30 - وعلى الرغم من الأهمية البالغة التي يتسم بها إنشاء مهام الاتصال في الولايات بالنسبة للمرحلة الانتقالية برمتها، فقد تأخر ذلك بسبب التأخر في وضع الصيغة النهائية لمذكرات التفاهم مع 10 وكالات وصناديق وبرامج، والتأخر في صرف الأموال للوكالات، وتأخر نشر موظفي العملية المختلطة، والتفاوت الذي شاب عملية وضع الصيغة النهائية لاختصاصات الموظفين. وكان للتحديات التي تلت ذلك (انظر الجدول 3) أثر سلبي على فعالية مهام الاتصال في الولايات بسبب زيادة تأخير تنفيذها. غير أن مديري شؤون الانتقال اتخذوا خطوات للتخفيف من حدة معظم هذه الشواغل، إن لم يكن القضاء عليها. ومن خلال اتفاق مبدئي، تم التصدي للتأخير في وضع الصيغة النهائية لمذكرات التفاهم عن طريق صرف أموال الوكالات والصناديق والبرامج في البداية للبدء في تنفيذ برامج مهام الاتصال في الولايات. وبالإضافة إلى ذلك، عُقدت سلسلة من حلقات العمل وأجريت زيارات بمشاركة الموظفين المكلفين بمهام الاتصال في الولايات ومسؤولين حكوميين بعد عدة أشهر من إنشاء مهام الاتصال في الولايات، وذلك للاستماع إلى شواغل الموظفين ومواءمة تنفيذ البرامج مع الأولويات والاحتياجات على أرض الواقع.

الجدول 3

التحديات التي أشار إليها الموظفون المكلفون بمهام الاتصال في الولايات والمديرون

طبيعة التحدي	الوصف
التحديات البرنامجية	انعدام التنسيق والتكامل على نطاق مهام الاتصال في الولايات في دارفور الإفراج المتأخر عن الأموال وعدم كفايتها، وضيق الجدول الزمني غياب التواصل أو التواصل بشكل متقطع مع الأقسام الرئيسية للعملية المختلطة عدم وضوح عمل الشركاء المنفذين بالوكالات نقص قدرات الرصد والتقييم داخل العملية المختلطة
تحديات التكامل	خطوط إبلاغ غير واضحة ومزدوجة إزاء العملية المختلطة والوكالات عدم توجيه العملية المختلطة والوكالات للموظفين عدم كفاية أو غياب خطط الإجراء الطبي والأمني عدم كفاية الموارد
التحديات الظرفية	غياب الاتصال بين مهام الاتصال في الولايات ومقر العملية المختلطة وقاعدة اللوجستيات صعوبة إدماج موظفي العملية المختلطة بالكامل في الوكالات والصناديق والبرامج نقص التدفقات النقدية في البلد وتأخر المدفوعات للشركاء المنفذين أو المتعاقدين أو البائعين استمرار التضخم ونقص الوقود في البلد
	الاضطرابات السياسية في الخرطوم التي أدت إلى إعادة تشكيل سلطات الدولة، مما يؤثر على التنفيذ

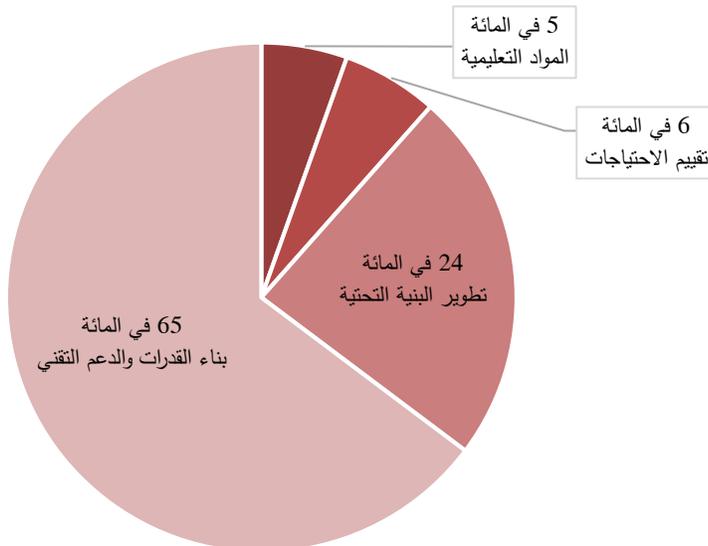
31 - وكانت القيمة المتصورة لمهام الاتصال في الولايات باعتبارها آلية تنفيذ مشتركة متفوتة. فمن ناحية، يعتد 43 في المائة من الموظفين والمديرين في العملية المختطة والفريق القطري أن مهام الاتصال في الولايات تتطوي على قيمة مضافة من حيث التعجيل بتنفيذ أولويات المرحلة الانتقالية، واقترح البعض تكرار مهام الاتصال في الولايات باعتبارها من أفضل الممارسات في سياقات انتقالية أخرى. وقد اعتُبر أن مهام الاتصال في الولايات تؤدي إلى ما يلي:

- (أ) الجمع بين كيانات الأمم المتحدة غير المدمجة والسلطات الوطنية حول هدف مشترك؛
- (ب) توفير موارد مالية وبشرية إضافية لتوسيع نطاق وجود الفريق القطري في دارفور (مثل هيئة الأمم المتحدة للمرأة وموئل الأمم المتحدة)؛
- (ج) سد الفجوة بين ركيزتي السلام والتنمية، مما يرسى أسس برامج بناء السلام؛
- (د) بث الشعور بالثقة إلى حد ما لدى السكان المحليين في دارفور من خلال الإبقاء على وجود الأمم المتحدة.

32 - ومن ناحية أخرى، كان 30 في المائة من المديرين والموظفين أكثر حذرا بشأن قيمة مهام الاتصال في الولايات. فهم يرون أنها مبادرة جيدة من الناحية النظرية، إلا أنهم أعربوا عن قلقهم إزاء تصميمها وتنفيذها واستدامتها وتأثيرها على منع تجدد النزاع. ولخص أحد رؤساء الوكالات هذا الشعور بوصف مهام الاتصال في الولايات بأنها "مفيدة ولكنها لا تغير قواعد اللعبة". وفي المجموع، شكك 73 في المائة من الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات في مدى دقة تصميم برنامج مهام الاتصال في الولايات، بحجة أن تطوير الهياكل الأساسية وعدم تنسيق حلقات العمل التدريبية قد لا يحولان دون تجدد النزاع في دارفور. وذكر بعض مديري العملية المختطة والفريق القطري أن برامج مهام الاتصال في الولايات قد عدلت لتلائم الصناديق المتاحة، من دون إجراء تقييم موثوق للمزايا أو القدرات النسبية لكل كيان منفذ أو لديناميات النزاع على أرض الواقع.

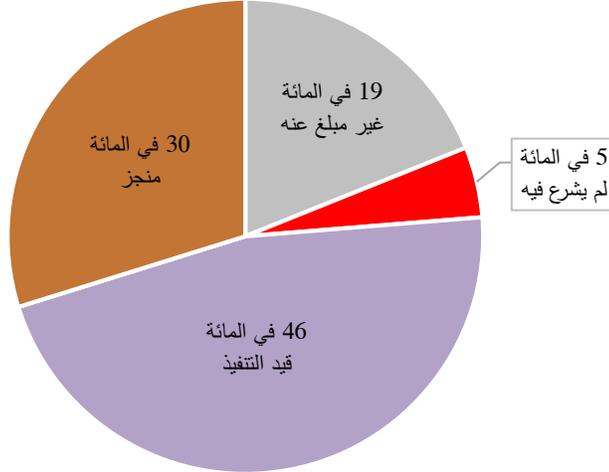
الشكل الخامس

توزيع أكثر من 300 من مشاريع المرحلتين 1 و 2 من مهام الاتصال في الولايات



الشكل السادس

معدل تنفيذ أكثر من 300 من الأنشطة المسندة خلال المرحلتين 1 و 2 من مهام الاتصال في الولايات



33 - وتمثل أحد الشواغل الرئيسية الأخرى التي أعرب عنها في تكاليف التنفيذ وجدوله الزمني. ويعتقد نحو 44 في المائة من الموظفين والمديرين المكلفين بمهام الاتصال في الولايات أن الموارد المالية المخصصة لمهام الاتصال في الولايات غير كافية لتوليد قيمة واضحة في الأجل الطويل. وعلى الرغم من أوجه القصور تلك التي تشوب التصميم والتنفيذ، فإن برامج مهام الاتصال في الولايات أسفرت عن بعض النتائج المبكرة والقصيرة الأجل. وإجمالاً، أكد 25 في المائة من الموظفين والمديرين غياب نظام منهجي للرصد والتقييم وغياب القدرة على تقييم نتائج مهام الاتصال في الولايات على أرض الواقع. وعلى الرغم من هذا الوجه من أوجه القصور، رأى 90 في المائة من الموظفين والمديرين أن توفير الخدمات الأساسية وتطوير الهياكل الأساسية وبناء القدرات في الدولة والمجتمعات المحلية هي بمثابة نتائج واضحة تقضي إلى بناء سلطة الدولة وتعزيزها وتوظيفها في جميع أنحاء دارفور. وبالمثل، أعرب جميع المسؤولين الحكوميين وممثلي النازحين (63 فرداً) الذين أجريت مقابلات معهم عن ارتياحهم للدعم المقدم من خلال برامج مهام الاتصال في الولايات، ولا سيما في مجالات الخدمات الأساسية، وطلبوا مواصلة المشاركة وتوفير الموارد، ولا سيما الأنشطة المدرة للدخل.

34 - وأبدى نحو 35 في المائة من الموظفين والمديرين أيضاً ترددهم إزاء استدامة برامج مهام الاتصال في الولايات. وكانت الشواغل المعرب عنها متعددة الأوجه، حيث تراوحت بين اختيار المستفيدين والمحليات على نحو غير محدد، وافتقار الجهات الفاعلة في الدولة والمجتمع المدني إلى الموارد البشرية والقدرات التقنية اللازمة لصيانة المرافق.

جيم - سعت العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور وفريق الأمم المتحدة القطري إلى معالجة دوافع النزاع، ولكن لا يزال احتمال العودة إلى النزاع كبيراً

35 - وأشار أكثر من 80 في المائة من الذين أجريت معهم مقابلات و 60 في المائة من المجيبين على الاستقصاء إلى استمرار خطر تجدد النزاع في جميع أنحاء دارفور وأعربوا عن قلقهم إزاء غياب استراتيجية شاملة لمعالجة العديد من أوجه هذا الخطر.

1 - عدم معالجة الأسباب الجذرية للنزاع يهدد الاستقرار وبناء السلام في دارفور

36 - رأى أصحاب المصلحة بشكل عام أن الأسباب الجذرية للنزاع، بما في ذلك إدارة الأراضي والمياه وغيرها من الموارد والحصول عليها، فضلاً عن انعدام الأمن والخدمات الأساسية وفرص كسب العيش بما يؤدي إلى اشتباكات بين القبائل، لم تعالج معالجة كافية في دارفور، وكان لها تأثير على فعالية العملية الانتقالية. وعلى الرغم من أن العملية المختلطة قدمت، بالتعاون مع الفريق القطري وحكومة السودان، حلولاً مستدامة لمعالجة دوافع النزاع من أجل منع تجدد، فإن التقدم المحرز كان بطيئاً في بسط سلطة الدولة، وتعزيز سيادة القانون، وإيجاد حلول مستدامة لمجتمعات النازحين.

2 - ظلت الاحتياجات الإنسانية لدى الفئات السكانية الضعيفة وحاجتهم إلى الحماية مرتفعة

37 - ظلت المخاطر المتصلة بالاحتياجات الإنسانية واحتياجات الحماية في دارفور عالية ولم تعالج، وتضرر من ذلك أكثر من 3 ملايين شخص، بمن فيهم مليوناً شخصاً من النازحين و 1,3 مليون لاجئ. وأفادت العملية المختلطة بأن الهجمات الإجرامية التي تشن خلال أنشطة كسب الرزق، مثل الزراعة، فضلاً عن التخويف والتحرش والعنف الجنسي والجنساني ضد الفئات السكانية الضعيفة، لا تزال مستمرة. وخلال الفترة الانتقالية، كشف تحليل البيانات المستقاة من خلية التحليل المشتركة للبعثة أن ما يقرب من 40 في المائة من الوفيات بين المدنيين كانت نتيجة لأعمال إجرامية، وأن 17 في المائة من جميع الحوادث الإجرامية والأمنية كانت ضد النازحين.

38 - ووفقاً لقرار مجلس الأمن 2429 (2018)، ظلت حماية المدنيين تشكل ولاية منوطة بالعملية المختلطة، بما في ذلك المناطق التي تم إخلؤها بالفعل "في حالات الضرورة القصوى". وقد خضع عدم استجابة العملية المختلطة من أجل حماية المدنيين خلال الهجوم الذي شن على مخيمات النازحين و 21 قرية في محيط الجنبية في 29 كانون الأول/ديسمبر 2019، حيث قُتل 65 شخصاً وجرح 54 آخرون وشرد 46 000 شخص وفر 11 000 شخص إلى تشاد، للتمحيص في مقر الأمم المتحدة وفي مجلس الأمن.

3 - ظلت أنشطة القوات شبه العسكرية والجماعات المسلحة تشكل مصدر قلق

39 - ينظر سكان دارفور بحذر إلى الأنشطة المزعزعة للاستقرار والنفوذ المتنامي للقوات شبه العسكرية، مثل قوات الدعم السريع. ووفقاً لتقديرات العملية المختلطة، فإن عودة ما يتراوح بين 2 500 و 3 000 مقاتل من مقاتلي قوات الدعم السريع و 1 000 آخرين كانوا يعملون كمرتزقة في ليبيا إلى دارفور يمكن أن تؤدي إلى تفاقم حالة عدم الاستقرار. وأبلغ عن زيادة تجنيد المقاتلين من قبل الجماعات المسلحة من أوساط لاجئي دارفور في تشاد ومن النازحين داخل دارفور. وفي منطقة جبل مرة الكبرى، أدت المواجهات بين القوات الحكومية وحركة تحرير السودان - جناح عبد الواحد إلى حالة من عدم الاستقرار.

4 - ظل انتشار الأسلحة في المجتمعات المحلية وتحديات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج يشكل عاملاً يمكن أن يؤدي إلى تفاقم عدم الاستقرار

40 - كان نقل الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة وتكديسها وإساءة استخدامها على نحو غير مشروع من أكثر عوامل الخطر التي تهدد الاستقرار في دارفور والتي أشار إليها المستجوبون الرئيسيون، بمن فيهم ممثلو العملية المختلطة والنازحين والحكومة. وقد أجرت خلية التحليل المشتركة للبعثة تقييماً لبرنامج الحكومة لجمع الأسلحة في الفترة 2017-2018 على أنه متفاوت وتمييزي ضد بعض القبائل، ونتيجة لذلك، لم يتم جمع سوى عدد محدود من الأسلحة. وعلاوة على ذلك، أفيد بأن الجماعات المسلحة في دارفور قد حصلت على أسلحة متطورة لاستغلال الفراغ الأمني في دارفور بعد خروج العملية المختلطة (انظر S/2019/34). وقدرت خلية التحليل المشتركة للبعثة أن عدد الأسلحة داخل المجتمعات المحلية في دارفور يتراوح بين 700 000 ومليون قطعة. وبفضل المساعدة التقنية واللوجستية المقدمة من العملية المختلطة لمفوضية السودان لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، تم تسريح ما يقرب من 7 500 مقاتل في الفترة 2015-2017، وأعيد إدماج نحو 2 000 من المقاتلين السابقين، مما أدى جزئياً إلى التخفيف من حدة الخطر.

5 - رغم عملية السلام الجارية، ظل خطر تجدد النزاع في دارفور قائماً

41 - على الرغم من عملية السلام التي بدأتها حكومة السودان في جوبا في تشرين الأول/أكتوبر 2019، لا يزال خطر تجدد النزاع في دارفور يشكل مصدر قلق. وفي إطار المناقشات المتعلقة بمسار دارفور، وقّعت الجماعات المسلحة الرئيسية في دارفور، باستثناء حركة تحرير السودان - جناح عبد الواحد، اتفاقاً إطارياً في كانون الأول/ديسمبر 2019. وفي المقابلات التي أجريت، وعلى الرغم من رفض الجهود الجارية من قبل بعض النازحين المرتبطين بحركة تحرير السودان - جناح عبد الواحد، أعرب كبار قادة العملية المختلطة والفريق القطري عن ثقتهم بالنتائج الإيجابية لمفاوضات السلام، مما يمهد الطريق لتحقيق سلام مستدام في دارفور. وبالمثل، اعتبرت السلطات التابعة للاتحاد الأفريقي والحكومة التي أجريت معها مقابلات، وكذلك بعض مجموعات النازحين، أن مفاوضات السلام كانت مناسبة من حيث التوقيت وإيجابية وذات مصداقية.

42 - وقد أُسندت إلى العملية المختلطة، وفقاً لقرار مجلس الأمن 2495 (2019)، ولاية تقديم الدعم اللوجستي والتقني والاستشاري لعملية جوبا للسلام. وعقدت العملية المختلطة اجتماعات تشاورية مع النساء والنازحين واللاجئين من دارفور، وسهلت مشاركتهم في محادثات جوبا للسلام. وأعربت القيادة العليا للعملية المختلطة عن ارتياحها لدور البعثة في تيسير الوساطة بين الحكومة والجماعات المسلحة ودعم لجنة السلام الوطنية، واستعدادها لتنفيذ أحكام اتفاقات السلام.

دال - حددت العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور مخاطر الإضرار بالسمعة وسعت إلى التصدي لها

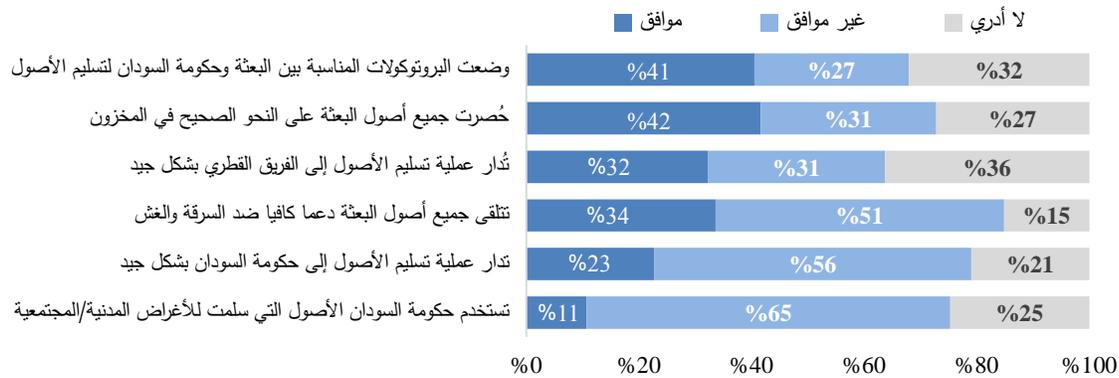
43 - وأشار معظم الذين أجريت معهم مقابلات في الميدان وفي المقر إلى بعض المخاطر التي تمس بسمعة المنظمة نظراً لعوامل داخلية وخارجية.

1 - ظلت الإدارة الداخلية للأصول مصدر قلق كبير

44 - ظل الافتقار إلى المحاسبة السليمة، وإدارة المخزون، وإجراءات التصرف في الأصول (الإهداء والنقل وعمليات البيع التجاري والخردة والنفايات الإلكترونية، وما إلى ذلك) وشطب أصول البعثة مصدر قلق كبير وخطرا محتملا على السمعة. وقد اكتتف الغموض إجمالي حجم وقيمة جميع أصول البعثة ومعداتها. وأشار المشاركون في الدراسة الاستقصائية للعملية المختلطة إلى وجود عدة أوجه تضارب بشأن الحيازات المادية والجوانب المالية لهذه الأصول (انظر الشكل السابع).

الشكل السابع

آراء موظفي العملية المختلطة بشأن ما إذا كانت عملية تسليم الأصول قد أديرت على نحو سليم



45 - واتخذت العملية المختلطة تدابير لإعداد كشف بأصولها والتحقق مادي منها خلال العام الماضي للتأكد من حجم التحديات التي واجهتها. وتعزى المشاكل العالقة إلى حد كبير إلى قضايا موروثية (أي الأصول التي وردت من بعثة الاتحاد الأفريقي في السودان وغيرها من بعثات حفظ السلام) وإلى عوامل تاريخية (أي الافتقار إلى الرقابة المنهجية، وعدم انتظام الجرد المادي، ودوران الموظفين الرئيسيين، وما إلى ذلك). وبالإضافة إلى ذلك، أُشير إلى نقل بيانات المعدات والمخزونات من نظام غاليليو إلى نظام أوموجا في عام 2017، ووجود حاويات غير مفتوحة، والأصناف قيد التصرف فيها في إطار القيود المرتبطة بشهادات المستعمل النهائي، وتأخر تدمير البضائع الخطرة، باعتبارها تحديات كبرى. وتقيد التقارير بأن غياب محاسبة سليمة خلال مرحلتي الخفض التدريجي للقوة وتصفيتها زاد من فرص السرقة والاختلاس والاحتيايل فيما يتعلق بأصول العملية المختلطة.

2 - أثر سوء استخدام واختلاس مواقع الأفرقة وأصول العملية التي سُلمت إلى كيانات حكومية تأثيرا سلبيا على التصورات المجتمعية

46 - أشار بعض المستجوبين الرئيسيين إلى عواقب إساءة استخدام أصول العملية المختلطة ومبانيها واختلاسها من قبل أشخاص وكيانات غير مأذون لهم باعتبارها تشكل خطرا كبيرا على السمعة. وبلغ مجموع صافي القيمة الدفترية للأصول في قواعد العملية المختلطة الـ 28 التي سلمت إلى الحكومة 126 مليون دولار، بما في ذلك الأصول التي نُهبت في مخيمي الجينية ونيالا، بقيمة 25,7 مليون دولار و 55,7 مليون

دولار، على التوالي. واعتبرت المجتمعات المحلية أن ما ورد في التقارير من استيلاء قوات الدعم السريع على الأصول ومواقع الأفرقة، حسبما ورد في وسائل الإعلام وما أفادت به العملية المختلطة، من شأنه أن يضر بسلامتها وأمنها. فعلى سبيل المثال، سرق السكان المحليون، بمن فيهم أفراد نظاميون، أصولاً مملوكة للأمم المتحدة سابقاً، بما في ذلك المركبات والمولدات الكهربائية والأثاث ومكيفات الهواء، أثناء نهب معسكر نيالا الضخم الذي تم تسليمه. وقد تعهدت الحكومة لمجلس الأمن باستخدام ما جرى تسليمه من مواقع أفرقة العملية المختلطة من جانب المستعملين النهائيين للأغراض المدنية بشكل حصري⁽⁴⁾.

47 - ولاحظ بعض المديرين وجود مشاكل في مواقع أفرقة العملية المختلطة تحد من فائدتها، مثل بعدها عن البلدات، مما يحد من إمكانية الوصول إليها؛ وعدم ملاءمة البنية التحتية لأغراض الاستخدام النهائي المدني دون تعديل؛ والحاجة إلى الخبرة لتشغيل الأصول العالية القيمة والاضطلاع بالصيانة للحفاظ على المرافق. وأشار بعض الموظفين إلى غياب تواصل بنّاء من جانب العملية المختلطة مع المستعملين النهائيين المستهدفين، بما في ذلك السلطات الحكومية المحلية والمجتمعات المحلية، لضمان الحماية والملكية والالتزام بالاستخدام المناسب للقواعد والأصول.

3 - ظلت مواقع الأفرقة المتبقية عرضة لأعمال النهب والأنشطة الإجرامية

48 - أعرب 62 في المائة من قادة العملية المختلطة وموظفيها عن قلقهم من أن مواقع الأفرقة المتبقية والأصول العالية القيمة ظلت تشكل أهدافاً مريحة لأعمال النهب والأنشطة الإجرامية. ولاحظت إدارة عمليات السلام أن الدروس المستفادة من حادث النهب الذي وقع في الجنيبة لم تساعد العملية المختلطة على منع وقوع حادث مماثل في نيالا⁽⁵⁾. ولم تكن العملية المختلطة قد سلمت بعد 12 موقعاً للأفرقة، فضلاً عن مقر البعثة في زلنجي وقاعدة اللوجستيات في الفاشر، التي تمثل أصولاً إجمالية بلغت قيمتها 56 مليون دولار. وسلطت القيادة العليا والمديرون في العملية المختلطة الضوء على التحديات والمعضلات التي تواجهها في التصدي بقوة لأعمال النهب و/أو الحوادث الإجرامية، حيث اشتمل الحشد الكبير من اللصوص على نساء وأطفال وأفراد نظاميين. وللتخفيف من هذه المخاطر، وضع مقر البعثة ومواقع الأفرقة خططا للطوارئ الأمنية وخططا للدفاع عن القواعد في مواقع الأفرقة المتبقية.

4 - المخاطر المتعلقة بالتداعيات البيئية تحتاج إلى تركيز مستمر

49 - اتخذت العملية المختلطة خطوات فعالة لإدارة الآثار البيئية للبعثة على الأفراد والمجتمعات المحلية والنظم الإيكولوجية والحد منها، مثل زيادة الوعي البيئي بين عناصر البعثة، والاتصال بالكيانات الحكومية والمجتمعات المحلية، وفحص عملية التخلص من الذخائر، وإجراء تقييمات للبيئة وتنظيفها بصورة منهجية، والحصول على ترخيص لقواعد العمليات التي سُلّمت إلى الحكومة. غير أن بعض مديري العملية المختلطة وموظفي شعبة دعم البعثة أشاروا إلى استمرار خطر الإضرار بالسمعة من جراء تكديس المواد والسلع الخطرة وتعبئتها وتخزينها وحفظ سجلاتها؛ وتكديس مواد الخردة من النفايات الإلكترونية والسلع الخطرة والتخلص منها، بما في ذلك الذخيرة التي انتهت صلاحيتها؛ والتفتيش البيئي المعلق لحاويات التخزين غير المفتوحة.

(4) اجتماع الآلية الثلاثية الأطراف في 7 تشرين الأول/أكتوبر 2019، والفقرة 5 من قرار مجلس الأمن 2429 (2018).

(5) إحاطة إعلامية قدمتها إدارة عمليات السلام إلى مجلس الأمن في 8 كانون الثاني/يناير 2020.

5 - ظل احتمال حدوث سوء سلوك خطير، بما في ذلك الاستغلال والانتهاك الجنسيان، أثناء الخفض التدريجي للقوة وخروجها مرتفعاً

50 - خلال الفترة الانتقالية، وضع كل من مكتب المنسق المقيم والعملية المختلطة إطاراً شاملاً لمنع الاستغلال والانتهاك الجنسيين، بما يشمل خطة عمل. غير أن الزيادة المفاجئة في حالات الاستغلال والانتهاك الجنسيين المبلغ عنها في العملية المختلطة خلال الربع الأول من عام 2020 شكلت خطراً بالغاً على المنظمة يمس بأخلاقياتها وسمعتها، وكانت مصدر قلق بالنسبة إليها. ولم تبلغ العملية المختلطة سوى عن حالة واحدة من حالات الاستغلال والانتهاك الجنسيين في كل من عامي 2017 و 2019، مقارنة بخمس حالات من هذا القبيل في الربع الأول من عام 2020. وبالإضافة إلى ذلك، تم الإبلاغ عن 19 حالة من حالات السلوك المحظور في المجموع خلال عام 2019. وكما جاء في تقرير فريق السلوك والانضباط التابع للعملية المختلطة، فإن الأوضاع غير المستقرة خلال عملية خفض التدريجي للقوة وإغلاقها، فضلاً عن الجهود التي يبذلها المجتمع المحلي للحصول على بعض الفوائد المالية قبل مغادرة العملية المختلطة، قد أسهمت في ارتفاع عدد حالات الاستغلال والانتهاك الجنسيين المزعومة.

هاء - ساهمت عوامل رئيسية في فعالية عملية الانتقال في دارفور وكفاءتها، أو أدت إلى تقييدها

1 - تأخرت أنشطة جهود بناء السلام بسبب العوامل الظرفية وضرورة بذل جهود متواصلة

51 - أكد من أجريت معهم مقابلات من الفريق القطري أن الجزء المتعلق ببناء السلام من المرحلة الانتقالية تأخر بشكل مفرط بسبب الانتقال السياسي والحالة الأمنية في السودان، والافتقار إلى الدعم المقدم من المانحين، والمشاكل الداخلية التي تعترض عملية تحديد الأهلية. وقد تجلّى هذا التأخير بوضوح في غياب استراتيجية لبناء السلام على نطاق دارفور، وخطة متكاملة مشتركة لحشد الموارد، ورسم خرائط للمساعدة التقنية التي يقدمها الفريق القطري لدارفور، وتحليل الميزة النسبية للجهات الفاعلة الرئيسية في الميدان، على النحو الذي تقتضيه الولاية والأوامر التوجيهية.

52 - وقد زاد من حدة هذا التأخير محدودية توافر الأموال اللازمة لبناء السلام والإنعاش المبكر والتنمية في دارفور وتعذر إمكانية التنبؤ بها. ويعتقد ما يقرب من نصف المجيبين على الاستقصاء (43 في المائة) أن الفريق القطري لا يملك الموارد المالية اللازمة للنهوض بجهود بناء السلام في دارفور. وعلق المستجوبون من كل من البعثة المختلطة والفريق القطري بأن الأموال المقررة اعتُبرت على أنها رأسمال أولي، ووفرت أساساً لمبادرات بناء السلام على المستوى الجزئي. وفي حين بدأ تنفيذ المرحلة الانتقالية مع قرار مجلس الأمن 2429 (2018)، أصبح السودان مؤهلاً في تشرين الأول/أكتوبر 2019 لتلقي الأموال من صندوق بناء السلام لمدة خمس سنوات فقط، وأُتيحت الأموال في كانون الثاني/يناير 2020 بعد انقضاء فترة 18 شهراً، وهي فترة حاسمة، مما أدى في نهاية المطاف إلى تأخير تنفيذ البرنامج.

53 - وأعرب المستجوبون من الحكومة والعملية المختلطة والفريق القطري عن تقديرهم لتخصيص صندوق بناء السلام مبلغ 20 مليون دولار لبناء السلام في دارفور ومبلغ 2,8 مليون دولار من مرفق الاستجابة الفورية لدعم لجنة السلام الوطنية، وقيام مكتب دعم بناء السلام التابع لإدارة الشؤون السياسية وشؤون بناء السلام بإنشاء أمانة لصندوق بناء السلام. وأكد المديرون في العملية المختلطة والفريق القطري أن مشاريع صندوق بناء السلام تتماشى مع أولويات ولاية البعثة، وبرامج مهام الاتصال الجارية في الولايات

في دارفور، وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، والبرامج المقترحة لتحديث⁽⁶⁾ استراتيجية تنمية دارفور، وتكامل معها وتستند إليها.

2 - المسائل العامة بالأمم المتحدة تؤثر سلباً على الانتقال في دارفور

54 - لقد أثر استمرار المسائل العامة على التخطيط للمرحلة الانتقالية وتنفيذها. وعلى نحو ما جرى توضيحه في الفروع السابقة، فإن التجزؤ الجغرافي والوظيفي لقيادة العملية الانتقالية، وظاهرة الانعزال المؤسسي داخل الكيانات وفيما بينها، والولايات المختلفة وتطبيقها، كلها عوامل أدت إلى الحد من مستوى التكامل المطلوب لتنفيذ نهج شامل للمنظومة برمتها بصورة مشتركة.

55 - وأشار ثلث المستجوبين إلى غياب التكامل بين العملية المختلطة والفريق القطري، ولا سيما فيما يتعلق بمهام الاتصال في الولايات وبرامج بناء السلام، باعتباره تحدياً رئيسياً أمام الانتقال الفعال. ونوقش عاملان رئيسيان من بين العوامل المساهمة في هذا الصدد. وتمثل أولهما في هيكل البعثة غير المتكامل (32 في المائة من الأشخاص المستجوبين) حيث لم يكن لدى العملية المختلطة والفريق القطري منهاج مشترك لاتخاذ القرارات. أما العامل الثاني، فقد كان يتعلق بولايات وثقافات مؤسسية مختلفة، كما يتضح من مختلف النهج البرنامجية والقواعد والأنظمة المالية والإدارية.

3 - الدعم المقدم من مقر الأمم المتحدة كان كافياً

56 - كان الدعم الذي قدمه مقر الأمم المتحدة، ولا سيما الدعم المقدم من إدارة عمليات السلام وإدارة الدعم العملي، من أجل الخفض التدريجي للقوة وإغلاقها وتصفيته، كافياً. وأعربت القيادة العليا للعملية المختلطة عن تقديرها لمشروع المرحلة الانتقالية المشترك بين إدارة عمليات السلام وإدارة الشؤون السياسية وبناء السلام وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، حيث وفر الدعم لبناء القدرات (أي حلقات العمل التدريبية، والخبراء الاستشاريون، وما إلى ذلك)، والدعم المباشر (أي صياغة خطة العمل المشتركة للمرحلة الانتقالية، فضلاً عن التوجيه على مستوى كبار الموظفين)، والدعم عن طريق تبادل الخبرات والدروس المستفادة من عمليات الانتقال السابقة. وبالمثل، فإن بعض مديري شعبة دعم البعثة بالعملية المختلطة لم يكتفوا بتأكيد استخدام التوجيهات التي يقدمها فريق التنسيق المتعدد الوظائف في إدارة الدعم العملي من أجل إغلاق البعثة وخروجها وتصفيته، والتي يتم نشرها من خلال حلقة عمل للتخطيط، بل أكدوا أيضاً تبادل تقارير نهاية البعثة الواردة من بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا وعملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار وبعثة الأمم المتحدة لدعم نظام العدالة في هايتي. ووفر مقر الأمم المتحدة أيضاً قدرة احتياطية لسد الثغرات الحرجة على المستوى التقني.

57 - وأشير أيضاً إلى بعض أوجه القصور فيما يتعلق بالدعم المقدم من مقر الأمم المتحدة. وأعرب جميع مديري العملية المختلطة تقريباً عن قلقهم لأن بعثة التقييم الاستراتيجية لم تعكس تماماً الواقع في الميدان كما أبلغت عنه أقسام العملية المختلطة. ومن الأمثلة الواضحة على ذلك التقرير الخاص (S/2019/445) الذي لم يعترف فيه التقييم الاستراتيجي بتأثير الانتقال السياسي في الظروف على الحالة الأمنية في دارفور، على الرغم من إبلاغ أقسام العملية المختلطة عن ذلك. بيد أن إدارة عمليات السلام أوضحت أن عملية بعثة التقييم الاستراتيجية كانت عملية تشاورية ووقائية وتعكس مدخلات العملية

(6) الوسيلة الكفيلة بتوضيح الأنشطة البرنامجية التي يضطلع بها فريق الأمم المتحدة القطري في دارفور.

المختلطة. وبالإضافة إلى ذلك، أشار مكتب المنسق المقيم إلى عدم تبادل المعلومات والتواصل بصورة منتظمة مع إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام وإدارة عمليات السلام في المسائل المتصلة بالسلام والأمن في السودان. وأشار مكتب المنسق المقيم أيضا إلى ضئالة التواصل مع مكتب التنسيق الإنمائي وما يقدمه من دعم لأغراض التخطيط والتنفيذ في المرحلة الانتقالية.

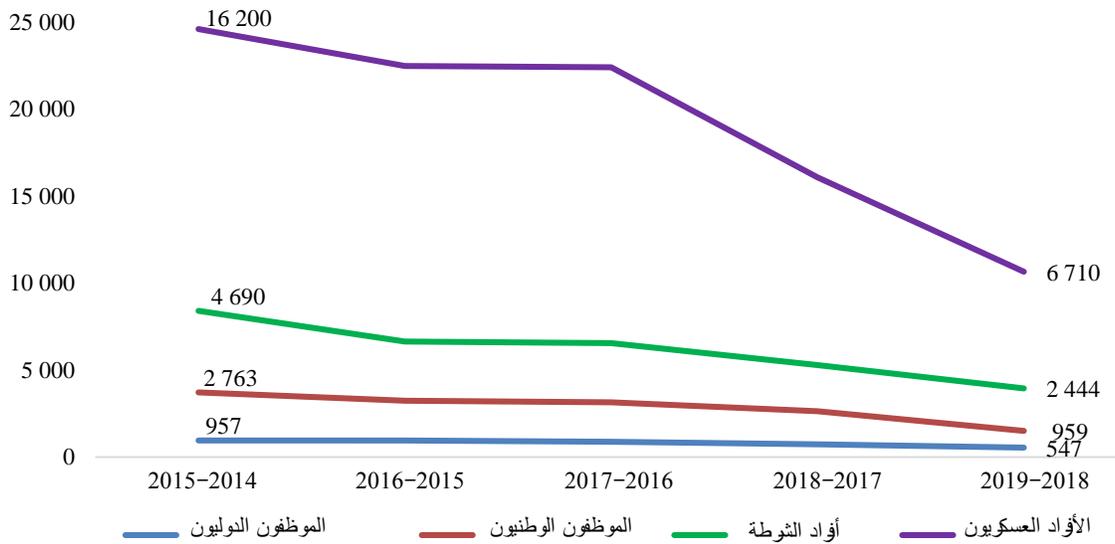
4 - أثر الخفض التدريجي للموارد البشرية وانخفاض المعنويات على عملية الانتقال

58 - لقد أثر الخفض التدريجي للموارد البشرية في العملية المختلطة وما نتج عن ذلك من انخفاض الروح المعنوية على الأعمال التحضيرية للخفض التدريجي للقوة وخروجها وتصفيتها، فضلا عن التخطيط لعملية الانتقال وتنفيذها على نحو مشترك.

الشكل الثامن

تخفيض الموارد البشرية من عام 2014 إلى عام 2019

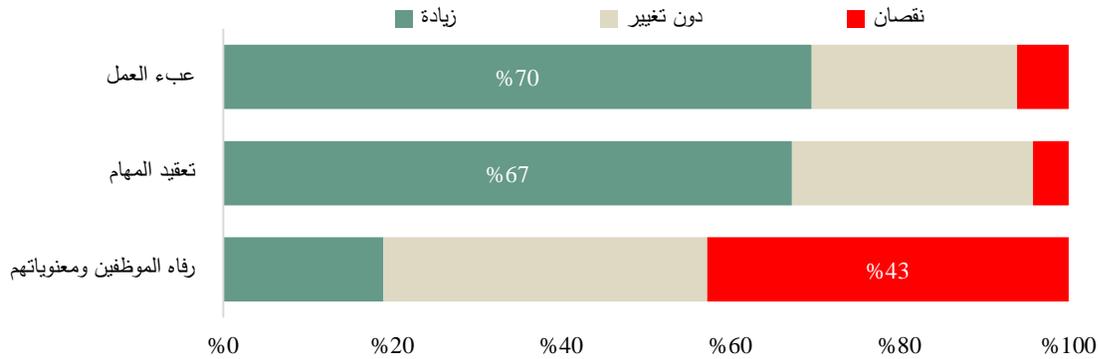
(عدد الموظفين)



59 - وأفاد موظفو العملية المختلطة ومديروها بأن حجم وكثافة الأنشطة المتصلة بالمرحلة الانتقالية التي يتعين تنفيذها كانا لا يطاقان (انظر الشكل التاسع أدناه). كما أن الشك السائد فيما يتعلق بالوظائف أسهم في انخفاض الروح المعنوية والإنتاجية لدى بعض الموظفين. واستُعين بخدمات تقديم المشورة للموظفين 3 763 مرة خلال الفترة من نيسان/أبريل 2018 إلى شباط/فبراير 2020، مما يشير إلى استمرار القضايا المتصلة بالروح المعنوية. وعلاوة على ذلك، قيل إن تناقص التعيينات في الوظائف الرئيسية يؤثر على الذاكرة المؤسسية وإدارة عملية الانتقال من جانب قيادة البعثة وموظفيها.

الشكل التاسع

الارتباط القائم بين زيادة حجم المهام وتعقيدها وانخفاض المعنويات



60 - وواصلت العملية المختلطة دعم الموظفين في تعزيز فرص عملهم وتطويرهم الوظيفي. ومنذ كانون الثاني/يناير 2018، أُعيد انتداب ما مجموعه 130 موظفاً إلى كيانات أخرى تابعة لمنظومة الأمم المتحدة وبعثات أخرى لحفظ السلام، وهو ما حظي بدعم فعال من إدارة الدعم العمليتي وقسم الموارد البشرية التابع للعملية المختلطة. وفي الفترة من تموز/يوليه 2018 إلى آذار/مارس 2020، أُجرت العملية المختلطة 178 مناسبة لبناء القدرات جرى خلالها تدريب 1 866 موظفاً وطنياً و 31 من متطوعي الأمم المتحدة. غير أن الموظفين الوطنيين واتحادهم يساورهم القلق بشأن جدوى هذه المساعي وفوائدها الملموسة. وبالإضافة إلى ذلك، تبيّن أن مذكرة التفاهم الموقعة بين إدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال وإدارة الدعم العمليتي ومكتب التنسيق الإنمائي من أجل إتاحة ترتيبات أكثر مرونة للتنسيب بين الأمانة العامة للأمم المتحدة والوكالات والصناديق والبرامج، بما في ذلك سياسة تقليص حجم إدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال وإدارة الدعم العمليتي، المتوخاة في الأمر التوجيهي الصادر عن الأمين العام بشأن التخطيط لوضع عمليات انتقالية متماشية ومتسقة للأمم المتحدة في سبيل تعزيز "نهج وحدة العمل في الأمم المتحدة إزاء التوظيف"، لا تزال معلقة على مستوى المقر.

خامسا - الخلاصة

61 - إن العملية الانتقالية الجارية في دارفور تدل على بعض النجاحات والابتكارات، ولكنها تظهر أيضاً تحديات مستمرة. ولا بد عند تقييم فعاليتها عموماً أن تؤخذ بيئتها الخارجية المعقدة في الاعتبار، حيث كانت محفوفة بالاضطرابات السياسية والأمنية الخاصة بها، ولكن يجب عليها الآن أن تمضي قدماً في ظل الواقع العالمي الجديد المتمثل في جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19).

62 - أما الجانب الإيجابي، فيتمثل في أن الأنشطة الانتقالية التي تضطلع بها العملية المختلطة قد جمعت بين منظومة الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي وحكومة السودان والمجتمعات المحلية في إطار منهاج عمل مشترك. وفي حين أن الانتقال السياسي غير المسبوق قد أبطأ هذه العملية، فقد أدى أيضاً إلى المرونة وسرعة الأداء في إعادة تنظيم تدخل الأمم المتحدة في دارفور. وشمل التقدم المحرز إعادة موازنة الأعمال التحضيرية الداخلية، وإعادة تنظيم استراتيجية الخروج، والنهوض بأعمال مهام الاتصال في الولايات، ومعالجة المخاطر المحتملة المتعلقة بالسمعة، والتواصل مع الحكومة على نحو معزّز واستباقي.

- 63 - غير أن هناك تحديات مستمرة تتعلق بوحدة القيادة واختلاف الولايات والثقافات والإجراءات والأولويات والأفضليات باختلاف كيانات منظومة الأمم المتحدة. ومن غير المرجح أن تقلص هذه الاختلافات إلى حد كبير في غياب اهتمام رفيع المستوى ومستمر من جانب صناع القرار في مقر الأمم المتحدة. ويشكل خطر تزايد الاستغلال والانتهاك الجنسيين في وقت تتضاءل فيه الموارد سببا إضافيا للقلق.
- 64 - وفي السياق الحالي، تتسم المكاسب المحققة في دارفور بالهشاشة، وثمة حاجة إلى التركيز بحزم من جانب مقر الأمم المتحدة والعملية المختلطة والفريق القطري على المديين القصير والمتوسط للعمل بشكل جماعي من أجل الحيلولة دون عودة دارفور إلى النزاع. وقد يتيح نقص الأغذية وتعطّل النشاط الاقتصادي الذي يحرم أعدادا كبيرة من الناس من سبل عيشهم فرصة للعناصر المسلحة لزيادة أنشطتها غير المواتية لتحقيق السلام المستدام. وفي حال حدوث ذلك، أو في حال حدوث أي مجموعة من الأحداث ذات العواقب المماثلة، فإن كل الجهود والنتائج التي حققتها المجتمع الدولي قد تذهب سدى.
- 65 - وكجزء من التعلم المؤسسي وحفظ السجلات، سيكون من الضروري إجراء استعراض شامل بقيادة المقر لإرث العملية المختلطة لتحديد مساهمتها والأثر الذي خلفته في دارفور منذ إنشائها وحتى إغلاقها بشكل نهائي، مع مراعاة الطابع المختلط للبعثة وسياقها غير المتكامل، والبيئة السياسية والأمنية العامة التي شهدتها البعثة خلال فترة وجودها.

سادسا - التوصيات

- 66 - قدمت شعبة التفتيش والتقييم التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية التوصيات البالغة الأهمية والتوصيات الهامة أدناه فيما يتعلق بكل مجال من مجالات النتائج.

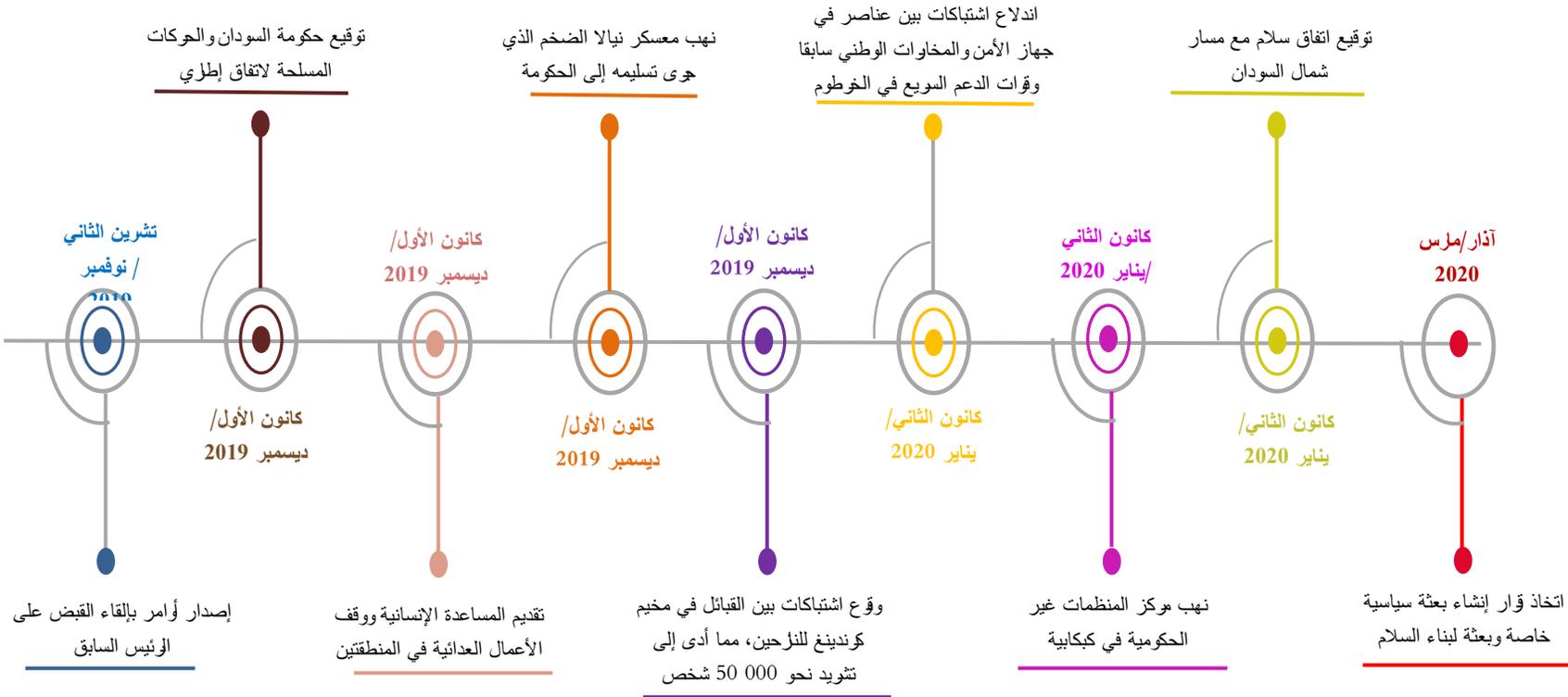
الجدول 4

التوصيات

التوصية (المتن)	النتائج (انظر الفرع في المتن)	نوع التوصية	المؤشر
الفرع رابعا - ألف-3	(أ) ينبغي أن توثق إدارة عمليات السلام وإدارة الدعم العملياتي ومكتب التنسيق الإنمائي الدروس المستفادة وأفضل الممارسات المستقاة من عمليات الانتقال السابقة لعمليات السلام التابعة للأمم المتحدة بما يناسب كل مستوى على حدة، وأن تقوم بتعميمها على تلك المستويات	هامية	نشر خلاصة وافية للدروس المستفادة وأفضل الممارسات المتعلقة بالمرحلة الانتقالية
(ب) ينبغي أن يقوم مقر الأمم المتحدة بتنقيح واستكمال سياسة المراحل الانتقالية للأمم المتحدة في سياق الخفض التدريجي للبعثات أو سحبها لعام 2013، وفقا للتوجيهات الجديدة التي قدمها الأمين العام واللجنة التنفيذية والدروس المستفادة من عمليات الانتقال في الآونة الأخيرة في كل من السودان وكوت ديفوار وليبيريا وهايتي	هامية	• تعكس السياسة المنقحة آخر توجيهات اللجنة التنفيذية بشأن العملية الانتقالية والدروس المستفادة وأفضل الممارسات المستقاة من العمليات الانتقالية الأخيرة	• إصدار سياسة منقحة للمرحلة الانتقالية

النتائج (انظر الفرع في المتن) التوصية	نوع التوصية المؤشر	
الفرع رابعا - باء-1	هامية	• مواومة التسلسل الإداري في العملية المختلطة مع الأوامر التوجيهية للأمين العام
الفرع رابعا - باء-2	هامية	• زيادة حوار القيادة والرسائل المشتركة بين العملية المختلطة والفريق القطري التابع للبعثة المتكاملة
الفرع رابعا - باء-2	هامية	• زيادة مشاركة أعضاء الفريق القطري في المناقشات المتصلة بالمرحلة الانتقالية
الفرع رابعا - باء-2	هامية	• إجراء استعراض منتظم ومنهجي لخطة العمل المشتركة للمرحلة الانتقالية وتعديل الأنشطة
الفرع رابعا - باء-2	هامية	• انخفاض أو غياب التداخل بين تغطية البرامج والتوعية؛ وانخفاض أو غياب التكرار/الازدواجية في الأنشطة البرنامجية
الفرع رابعا - باء-5	هامية	• تحسين أوجه التآزر والتسلسل في الأنشطة البرنامجية
الفرع رابعا - جيم-1	هامية	• تحليل مدى ملاءمة برامج مهام الاتصال في الولايات واستدامتها
الفرع رابعا - جيم-1	بالغة الأهمية	• تحليل البعثة المختلطة ومكتب المنسق المقيم للمخاطر التي لم تعالج ولمتطلبات الحماية وبناء السلام، وإدراج تلك التحليلات في التخطيط لألية المتابعة
الفرع رابعا - دال-1	هامية	• الحساب المنهجي لجميع الأصول والمعدات والتصرف فيها وشطبها وفقا للقواعد والأنظمة

التوصية المؤشر	نوع	النتائج (انظر الفرع في المتن) التوصية
إصدار مبادئ توجيهية منقحة والحصول على التزام من الحكومة	هامية	الفرع رابعا - دال-2 - ينبغي أن يقوم مقر الأمم المتحدة والعملية المختلطة باستعراض وتعديل المبادئ التوجيهية وإطار العمل والاتفاق المبرم بشأن عملية التسليم مع الحكومة المضيفة لضمان الاستخدام المشروع لمباني الأمم المتحدة وأصولها
استكمال خطط الأمن	هامية	الفرع رابعا - دال-3 - ينبغي استعراض واستكمال الخطط المتعلقة بأمن موظفي العملية المختلطة وأصولها ومعداتنا في جميع قواعد العمليات
القضاء على حالات الاستغلال أو الانتهاك الجنسي	هامية	الفرع رابعا - دال-5 - ينبغي أن تحدد العملية المختلطة المخاطر الخاصة بالمرحلة الانتقالية فيما يتعلق بالاستغلال والانتهاك الجنسيين وأن تتخذ التدابير اللازمة للتصدي لها
<ul style="list-style-type: none"> • وضع الصيغة النهائية لمذكرة تفاهم بشأن ترتيبات التنسيق بين إدارة الدعم العملياتي، وإدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال، ومكتب التنسيق الإنمائي • إصدار سياسة تقليص حجم إدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال وإدارة الدعم العملياتي • إتاحة الفرص والقيام بعمليات تنسيق فعلية • استيعاب الموظفين الوطنيين في النظام الحكومي الوطني 	هامية	الفرع رابعا - هاء-4 - ينبغي لإدارة عمليات السلام، وإدارة الدعم العملياتي، وإدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال، ومكتب التنسيق الإنمائي أن تقوم بتيسير فرص العمل وتنسيق موظفي البعثات التي تمر بمرحلة انتقالية في بعثات المتابعة، وبعثات حفظ السلام الأخرى، وكيانات منظومة الأمم المتحدة ككل، والنظام الحكومي الوطني (لا سيما بالنسبة للموظفين الوطنيين)، استنادا إلى كفاءاتهم ومهاراتهم
وضع خطة لاستعراض إرث العملية المختلطة	هامية	الفرع سادسا - ينبغي أن تجري إدارة عمليات السلام وإدارة الدعم العملياتي استعراضا لإرث العملية المختلطة لتحديد مساهمة البعثة وأثرها في السياق المختلط وغير المتكامل ضمن البيئة السياسية والأمنية العامة لأغراض التعلم المؤسسي



رد الإدارة

التعليقات الواردة من إدارة عمليات السلام

يشار هنا إلى الوثيقة OIOS-2020-01277 المؤرخة 28 آب/أغسطس 2020، التي أُحيل طيها المشروع النهائي لتقرير المكتب عن مدى أهمية العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور وفعاليتها وكفاءتها في دعم الانتقال من حفظ السلام إلى بناء السلام في دارفور بالتعاون مع فريق الأمم المتحدة القطري (IED-19-008) من أجل استعراضنا له والإدلاء بتعليقاتنا الرسمية عليه. ونود أن نغتنم هذه الفرصة لشكر مكتب خدمات الرقابة الداخلية على إكمال هذا التقييم وتقديمه معلومات قيمة ودروسا مستفادة من أجل العمليات الانتقالية الجارية في السودان/دارفور.

وقد تبادلنا وجهات نظرنا حول مشاريع التقرير السابقة، وكذلك حول المذكرة الاستشارية بشأن المرحلة الأولى من التقييم في وثيقتنا DPPADPO-2019-05962 المؤرخ 6 كانون الثاني/يناير 2020. ونود أن نكرر بعض هذه التعليقات التي ترد أيضا النقاط التي أثارها الممثل الخاص المشترك للعملية المختلطة في رده المؤرخ 25 أيلول/سبتمبر 2020، على النحو التالي:

- (1) لقد كان مفهوم مهام الاتصال في الولايات نهجا جديدا لسد الفجوة في السياقات غير المتكاملة، وينبغي بحث إمكانية تطبيقه في مناطق البعثات الأخرى؛
- (2) إن مسألة مقاومة التغيير، التي يُعرب عنها بطريقة خفية، تستحق اهتماما خاصا، ولا سيما في ظروف البيئة المتقلبة التي تُضطر العملية المختلطة ومعظم عملياتنا إلى الإنجاز في ظلها؛
- (3) يمكن لصرامة المنهجية أن تعزز موضوعية نتائج الدراسة استنادا إلى المقابلات التي أجريت مع الموظفين. ويمكن مثلاً أن تقترن آراء وخبرات مصممي مهام الاتصال في الولايات بآراء وخبرات المستفيدين الدارفوريين أو في ضوء سيناريوهات لم تكن فيها هذه الابتكارات موجودة؛
- (4) ليس من الواضح الصلة القائمة بين المناقشات الموضوعية بشأن المرحلة الانتقالية من جهة، وقضايا إدارة الأصول وتسليمها من جهة أخرى. ويستحق هذا الموضوع الأخير أن يُفحص في حد ذاته. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يؤدي إجراء مزيد من التحليل للجانبين التاليين إلى إثراء توصيات التقرير:

- (5) إما أن إعادة التشكيل الجغرافي لهيكل البعثة وما يترتب على ذلك من تجزؤ في قيادة العملية المختلطة تعد وجها من أوجه القصور الاستراتيجي في محاولة تكييف نُهج حفظ السلام مع الظروف المحلية، أو أن هذا القصور ناجم عن كيفية تنفيذ القرار. وفي حال ثبوت الخيار الثاني، ما هي القواعد والإجراءات التي كان يمكن أن تخفف من وطأة هذه التحديات؟

* يعرض مكتب خدمات الرقابة الداخلية في هذا المرفق التعليقات الواردة من إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام وإدارة عمليات السلام والعملية المختلطة ومكتب المنسق المقيم في السودان بشأن تقييم العملية المختلطة في سياق دعم الانتقال من حفظ السلام إلى بناء السلام في دارفور بالتعاون مع أفرقة الأمم المتحدة القطرية.

(6) ما هي العوامل التي أدت إلى التأخير في بدء مهام الاتصال في الولايات، وهل يتطلب تأثيرها مشاركة طويلة الأجل؟

وسترتب على هذه المواضيع الهامة آثار أوسع نطاقا في سياق جهودنا الجارية لكفالة الانتقال المستدام من حفظ السلام إلى بناء السلام. وننتزع إلى استمرار شراكة بناءة.

التعليقات الواردة من إدارة عمليات السلام

إلحاقا بالرد الذي قدمناه على مشروع التقرير النهائي لمكتب خدمات الرقابة الداخلية عن مدى أهمية العملية المختلطة وفعاليتها وكفاءتها في دعم الانتقال من حفظ السلام إلى بناء السلام في دارفور بالتعاون مع فريق الأمم المتحدة القطري (IED-19-008)، تجدون طيه تعليقاتنا على خطة عملكم لتنفيذ التوصيات الواردة فيه. وقد جرى تنسيق هذه المدخلات داخل إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام، وإدارة عمليات السلام، وإدارة الدعم العملي، ومكتب التنسيق الإنمائي.

وفي حين أن هذه التوصيات تتماشى مع نتائج التقرير، فإننا نواجه أيضا تحديات خاصة تتعلق بانتقال العملية المختلطة وخفضها التدريجي، وهو ما يتوقف على مدى التعاون من جانب السلطات السودانية. وبينما نسعى جاهدين لضمان سحب وتسليم أصول العملية المختلطة وخبراتها بشكل منظم وآمن إلى بعثة الأمم المتحدة المتكاملة لتقديم المساعدة خلال الفترة الانتقالية في السودان، وفريق الأمم المتحدة القطري، والسلطات السودانية، فإن الجدول الزمني والإطار اللازمين لذلك قد يختلفان عن الممارسة المعتادة أو التجارب السابقة لإغلاق البعثات. وبالإضافة إلى ذلك، وبما أنه من المتوقع أن ينهي مجلس الأمن ولاية العملية المختلطة بحلول 31 كانون الأول/ديسمبر 2020، فإن عددا من التوصيات يتجاوز نطاق العملية. ونأمل أن نعمل مع مكتب خدمات الرقابة الداخلية على تعديل ما هو متوقع في خطة العمل، في ظل المضي قدما بهذه العملية، بحيث تعكس التعقيدات والديناميات على أرض الواقع.

التعليقات الواردة من مكتب المنسق المقيم

إنني أقبل رسمياً التوصيات الواردة في التقرير النهائي المؤرخ 8 كانون الأول/ديسمبر 2020، ويسرني أن خطة العمل تبين بوضوح التقدم الذي أحرزته منظومة الأمم المتحدة في السودان في معالجة التوصيات حتى الآن، على النحو الوارد في الصفحة التالية.

ويسرني أن الخلية المشتركة للمرحلة الانتقالية ترصد التقدم المحرز في العملية الانتقالية، ويجري تحديد الإجراءات المتبقية ومعالجتها بشكل جماعي حتى لا تكون هناك ثغرات. ومن الواضح أيضا أن البعثة المتكاملة تستفيد من تجربة مهام الاتصال في الولايات وتسترشد بها في وضع برنامجها الشامل لبناء السلام وتحقيق الاستقرار لكي يدعم الفريق القطري تنفيذ الولاية المنوطة بموجب قرار مجلس الأمن 2524 (2020)، فضلا عن تطوير مشاريع بناء السلام في ولايتي جنوب كردفان والنيل الأزرق.

وانطلاقا من تجربتي في سياق بعثات أخرى، أعرف مدى صعوبة عمل كيانات الأمم المتحدة بطريقة متكاملة، ولهذا السبب أشيد بالتقدم المحرز في السودان، ولا سيما فيما يتعلق بمهام الاتصال في الولايات. وأعتقد أن مهام الاتصال في الولايات تتيح لنا آلية مجربة ومختبرة للاضطلاع بعملية الانتقال. وما حققته العملية المختلطة من خلال مهام الاتصال في الولايات أمر لافت للنظر - إذ لم يكن بمقدور سوى عدد قليل جدا من البعثات التي أعرفها أن تتمكن من توجيه مبلغ 42 مليون دولار إلى البرمجة

المشتركة إلى جانب إدماج الموظفين في فريق الأمم المتحدة القطري بما يتجاوز الاشتراك في الموقع على مدى سنتين فقط.

التعليقات الواردة من العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور

أقر بما جاء في التقرير، ويسعدني أن الجولة الأخيرة من تعليقات البعثة المقدمة في 5 أيلول/سبتمبر إلى فريقكم التقني بشأن مشروع التقرير السابق قد تم استيعابها إلى حد كبير.

وأود أن أعرب عن امتناني لإدراج الفروع الجديدة بشأن المنهجية والقيود التي طلبتها البعثة من قبل. فهي تتيح فهم إرث مهام الاتصال في الولايات على نحو أفضل وفي سياقها.

وقد دعم اعتماد وتنفيذ التوصيات وضع إطار مشترك للرصد والتقييم، استُرشد به في عملية جديدة للتحقق والرصد الميدانيين، واستعراض أكثر من 50 نشاطاً، وإجراء زيارات للمواقع، وإعداد دراسات إفرادية، وقصص تتناول الاهتمامات الإنسانية. وبالإضافة إلى ذلك، جرى تجديد آليات التنسيق بين العملية المختلطة ومكتب المنسق المقيم عن طريق الاجتماعات الموسعة والمنتظمة لكل من العملية المختلطة والفريق القطري، وكذلك من خلال ما يسمى بآلية 5x8، بما في ذلك الشركاء في تنفيذ مهام الاتصال في الولايات، والتمثيل على المستوى الاتحادي للوزارات في حكومة السودان الانتقالية.

وبالإشارة إلى ما ورد في الفقرة 22 من أن برامج المرحلتين 1 و 2 من مهام الاتصال في الولايات لا تعكس تماماً احتياجات حكومة السودان الانتقالية، أود أن أذكر بأن مهام الاتصال في الولايات هي طريقة لتنفيذ الولاية، وأنه يمكن النظر في احتياجات الحكومة عندما تكون هذه الاحتياجات ضمن نطاق الولاية. وبالمثل، وبالإشارة إلى الفقرة 38، فإن إضافة سطر للإشارة إلى أن حجم المشكلة يتطلب تغييرات منهجية من داخل السودان كان حرياً به أن يضع محاولات العملية المختلطة في المنظور الصحيح.

وأود أن أعرب عن شكري الخالص لكم ولفريقكم على هذا التقرير وهذه التوصيات. وقد اتخذت إجراءات بشأن العديد من التوصيات ذات الصلة كما يتبين من خطة العمل المرفقة. وتعمل العملية المختلطة عن كثب مع البعثة المتكاملة والفريق القطري لاستكمال نقاط العمل المتبقية.

المرفق الثالث

رد مكتب خدمات الرقابة الداخلية على تعليقات رسمية من إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام وإدارة عمليات السلام، والعملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، وفريق الأمم المتحدة القطري

يعرب مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن الشكر والتقدير لإدارة الشؤون السياسية وبناء السلام، وإدارة عمليات السلام، والعملية المختلطة، ومكتب المنسق المقيم في السودان/الفريق القطري لما أبدته من تعليقات قيمة على تقرير التقييم وخطة العمل لتنفيذ التوصيات الداعمة للعملية الانتقالية في السودان والعمليات الانتقالية المقبلة في سياق نزاعات أخرى.

ويقر مكتب خدمات الرقابة الداخلية بالخطوات المتضافرة والاستباقية التي اتخذتها إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام وإدارة عمليات السلام وكذلك العملية المختلطة بالتنسيق مع الفريق القطري من أجل القيام بشكل متزامن بتنقيح وتعديل وإعادة تنظيم أنشطة المرحلة الانتقالية استناداً إلى المذكرة الاستشارية الصادرة عن مكتب خدمات الرقابة الداخلية في 7 تشرين الأول/أكتوبر 2019، والردود المنتظمة التي يقدمها فريق التقييم إلى القيادة/المديرين كجزء من الطابع الآني للتقييم.

ويشدد مكتب خدمات الرقابة الداخلية على ضرورة أن تواصل البعثة المتكاملة والفريق القطري الاستفادة من عوائد السلام التي تحققها أنشطة العملية المختلطة والحفاظ على زخم المرحلة الانتقالية من أجل تحقيق السلام والأمن الدائمين.

وسيتولى مكتب خدمات الرقابة الداخلية رصد التقدم المحرز في تنفيذ التوصيات من خلال الإجراءات القائمة.