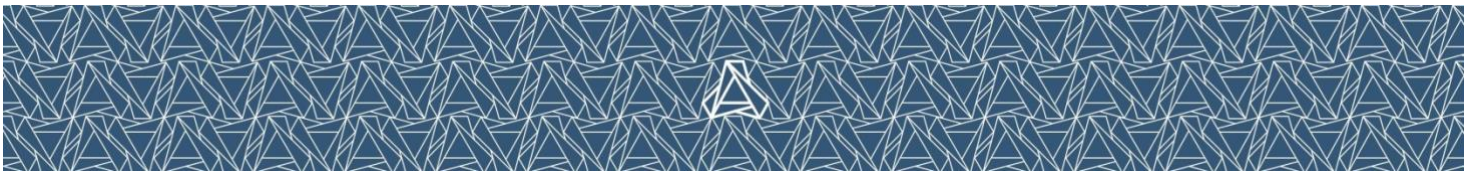
الدروس المستقاة من اتفاقيات السلام السودانية



فريق الدراسة:

ب. منزول عبد الله منزول عسل

ب. موسى أدم عبدالجليل

د. عمر عجيمي

مايو 2020

المحتويات

الملخص التنفيذي

الجزء الأول: المقدمة

1.1الخلفية

1.2التكليف

1.3المنهجية

الجزء الثاني: نزاع السودان و سياق السلام

2.1النزاعات المطولة

2.2جهود صناعة السلام و بناء السلام

الجزء الثالث: الابتدار و التوقيت والتغطية

3.1: الابتدار والتوقيت

3.2 المحتوى والتغطية

الجزء الرابع: العملية: العملية و أصحاب المصلحة و الوساطة والتمثيل و المخربون

4.1العملية

4.2اصحاب المصلحة

4.3 الوساطة

4.4التمثيل

4.5المخربون

الجزء الخامس: تنفيذ اتفاقيات السلام

الجزء السادس: التقييم الكلي

الجزء السابع: الدروس المستقاة و خارطة الطريق

ثبت المراجع

الملخص التنفيذي

نفذ معهد أبحاث السلام بجامعة الخرطوم هذا التكليف بطلب من وحدة الدعم الإستراتيجي بالوكالة البريطانية للعون الخارجي و بتمويل منها. يستند هذا العمل علي المجهودات السابقة لمعهد أبحاث السلم في دعم عمليات السلام في السودان والتعاطي مع جهود السلام الحالية ومن أجل تقديم الدعم للحكومة الانتقالية في سعيها لتحقيق السلام العادل والشامل في السودان، و يتوائم هذا الجهد مع الأهداف البرامجية والمبادئ العريضة لبرامج الاستقرار والنمو في السودان. ويتمثل الهدف الكلي لهذا التكليف في توفير فهم أفضل لعلميات السلام والاتفاقيات السابقة ووضع خارطة طريق لعمليات السلام خلال الفترة الانتقالية.

شهد السودان منذ استقلاله في خمسينات القرن الماضي نزاعات وصراعات وحروب متصلة. وكانت ذروة تجليات هذه النزاعات انفصال جنوب السودان في يوليو 2011. وتسببت هذه الصراعات المدمرة في الجنوب ودارفور والنيل الأزرق وجنوب كردفان والشرق في نزوح وتشرد وموت الملايين وتدمير خدمات التعليم والصحة وفقدان سبل كسب العيش في هذه المناطق، وفقدان فرص النمو والاستقرار وتشوهات اجتماعية واقتصادية وبيئية عصية علي الحصر والتدقيق وبكلفة مادية كبيرة.

تعود أسباب النزاعات إلي مجموعة شائكة من العوامل السياسية والثقافية والاجتماعية ذات الطبيعة المتداخلة، يمكن تصنيفها جميعا من منظور سياسي بأزمة الدولة وشرعيتها واستخدامها كأداة للاستغلال الاقتصادي الأمر الذي يدفع النخب السياسية للتنافس من أجل السيطرة علي مؤسساتها. وتلاعبت النخب الأنظمة المتعاقبة بالهياكل الإدارية للدولة للحيلولة دون سيطرة السكان المحليين علي الموارد، وتم توظيف الأيدولوجيا العربية الإسلامية للسيطرة علي جهاز الدولة وتسييس العرقية وأصبحت تكتيكات (فرق تسد) الموروثة من الحقبة الاستعمارية فلسفة موجهة للحكم خلال الثلاثة عقود الماضية وظلت التنمية غير المتوازنة وتهميش الأطراف سمة غالبة للتنمية في البلاد.

بذلت الحكومات المتعاقبة في الخرطوم كثير من الجهد والعمل لصنع السلام وكانت أكثرها مصداقية أتفاقية أديس أبابا (1972) بين الحكومة السودانية وحركة الأنانيا المتمردة في جنوب السودان، وحظي السودان بعشر سنوات من السلام والأمن والطمأنينة وتم طي هذه الفترة بإندلا ع الحرب مرة أخري في جنوب السودان في العام (1983).

أبرم نظام الرئيس المخلوع عمر البشير خلال سنوات فترة حكمه 1989- 2019 أربع أتفاقيات سلام رئيسة مع مجموعات سودانية مختلفة. فقد وقع في العام (2006) أتفاق سلام أبوجا مع حركة تحرير السودان (مناوي) وأتفاق سلام الشرق في العام (2006) ووثيقة الدوحة لسلام دارفور في العام (2011) وأتفاقية السلام الشامل (نيفاشا). ويتناول هذا التقرير بالفحص والدراسة هذه الاتفاقيات.

وهنالك ما لا يقل عن ثلاث حقائق رئيسة تشكل واقع أتفاقيات السلام في السودان، أولاً المشاركة المكثفة للأطراف الخارجية الإقليمية والدولية في هذه الأتفاقيات مُنذ بدايتها ومرورا بالتفاوض وحتي الوصول إلي مراحل التوقيع النهائي. ثانيا تم التوقيع علي ثلاث أتفاقيات في بحر عام واحد وهي أتفاقية السلام الشامل (2005) وأتفاقيتي أبوجا والشرق في العام (2006). ثالثا شكلت أتفاقية السلام الشامل الاطار الذي اثرى محتوي ومضمون الأتفاقيات التي جاءت بعدها.

ساهم المناخ السياسي الدولي في بدايات الألفية الثالثة وفي أعقاب هجمات سبتمبر (2001) وإعلان الولايات المتحدة الأمريكية الحرب علي الإرهاب في تسريع الوصول لأتفاقية السلام الشامل، فقد كان توقيت الأتفاق حاسماً بالنسبة للحكومة السودانية التي كانت في حالة من الضعف والوهن عندما بدأت مفاوضات السلام، وكانت معظم اراضي جنوب السودان تحت سيطرة الجيش الشعبي لتحرير السودان الذي نقل الحرب إلي مساحات خارج الجنوب وسيطر على أغلب أراض جنوب كردفان وجنوب النيل الأزرق. ووصل في نهايات التسعينات إلى شرق السودان حيث تمركزت قواته على الحدود الأرترية. و فيما يتعلق بالحركة الشعبية و التي رغما عن نجاحاتها العسكرية إلا أنها اخفقت في منع حكومة السودان من استغلال النفط الأمر الذي ساعد الحكومة في تحسين الأوضاع الاقتصادية، و لهذا السبب فقد رأت الحركة أن التأخير في التوقيع على اتفاق السلام يصب في مصلحة الحكومة ويعزز من موقفها التفاوضي. في ظل هذه المواقف تمكن المجتمع الدولي من دفع الطرفين صوب الاتفاقية. و فتح التوقيع على اتفاق السلام الشامل الباب على مصراعية للتوقيع على الاتفاقيات الأخرى.

توفر لتشكيلة من الاطراف مصلحة في عمليات السلام المختلفة في السودان، بعضها بشكل مباشر وأخريات غير مباشر. على الصعيد القومي: حكومة السودان و المجموعات المتمردة و النازحون و اللاجئون و غيرهم من المتأثرين المنحدرين من مناطق النزاعات وسكان الولايات المتأثرة بالنزاعات و المجموعات غير المسلحة والاحزاب السياسية والمليشيات العربية والقادة الدينيون و زعماء القبائل ومنظمات المجتمع المدني و المجموعات النسوية و الشبابية.

شارك ضمن الوسطاء طيف واسع من الأطراف الأقليمية والدولية و الذين لعبوا دورا كبيرا في التمهيد للاتفاقيات رغما عن تباين سبل الوساطة في كل اتفاقية. و بالأحرى تم تطبيق ضروب شتى من التوسط وفقا لمقتضي الحال. و خير شاهد في هذا الخصوص اتفاقية السلام الشامل، والذي استعين فيه بمفاوض دائم يعني بالقضايا التنظيمية الكلية والاشراف العام وخبراء في الصياغة القانونية للإتفاقيات وخبراء في المجالات الفنية وخبراء مختصون بإستلهام تجارب دولية مُشابهة ووسطاء سياسيون (اصدقاء الإيقاد من أمريكا و بريطانيا والنرويج) لتقريب وجهات النظر بين الجانبين، وكبار السياسيون والخبراء الغربيون لممارسة الضغوط علي طرفي النزاع و لتشجيعهم. غير أن الوسطاء بذلوا غاية جهدهم لحصر المشاركة في طاولة المفاوضات بين الحكومة والحركات المسلحة، باعتبارها الجهات المحورية، مما أفقد أتفافيات السلام الشمولية بالتالي ألقي بأثر سالب علي تنزيل نصوصها إلي أرض الواقع.

استخدم الوسطاء في مختلف محادثات السلام السودانية مناهج متشابهة تتمحور في نموذج قسمة الثروة والسلطة بين الحكومة والحركات المسلحة باعتبارها الجهات ذات الثقل. ومن ناحية المقدرات الفنية نالت لاتفاقية السلام تصيب الأسد من الأهتمام ، وكانت الأطراف الرئيسة على أهبة الاستعداد لدرجة تنظيم ورش تحضيرية لفرق التفاوض.

ولم تهدف أتفاقيات السلام السودانية إلي تمثيل طيف واسع وقطاع عريض من أصحاب المصلحة الحقيقيين، فقد تمحور الاهتمام بأطراف النزاع من حملة السلاح، ولم يتم التعامل بالجدية اللازمة مع أحزاب المعارضة ومنظمات المجتمع المدني بإعتبارها أطراف أصيلة في العملية السلمية . أتفافية الدوحة لوحدها خطت منهج مختلف بمنح منظمات المجتمع المدني الدارفوي فرصة في المشاركة وتوصيل صوتها ورأيها في مسودة الأتفاق في مكان التفاوض قبل التوقيع عليها رغم عن عدم المشاركة المباشرة في غرف التفاوض.

وقد نتج عن عدم شمولية عمليات السلام وجود مجموعات متعددة ومتنوعة تضم أحزاب على المستوى القومي وحركات متمردة غير موقعة متواجدة خارج محادثات السلام ومواصلة للقتال.وشرعت المجموعات الدارفورية المتمردة في خرق أتفاقية السلام وتبادل الهجمات المسلحة فيما بينها (حركة تحرير السودان/مناوي وحركة تحرير السودان / عبد الواحد). ووفرت منطقة أبيي أرضية لكل المخربين شمالاً وجنوباً للتعبير عن رفضها وسخطها من الأتفاقيات.

فيما يتعلق بالمضمون والمحتوي تناولت أتفاقية السلام الشامل (نيفاشا) جذور النزاع الرئيسية بالتركيز علي التباين في الثروة بين أقاليم البلاد غير أنها لم تصل إلي عمق مؤتمر المائدة المستديرة في العام (1965م) بالنظر في المظالم المستترة والمتجذرة والتمايز الموروث لمجموعات بعينها ذات مكاسب خشنة وناعمة تقرها سياسات الدولة ويقننها العُرف والأخيلة. و وضعت أتفاقيات السلام معالجات لجزء من المشاكل والأزمات الموروثة للدولة السودانية ولكنها أغفلت النظر إلي المعايير المتجزرة والتباين والإمتيازات التي تحصل عليها المجموعات المسيطرة والتي تستمد وجودها من الأخيلة والتصورات الموجودة.

يسود إجماع عام بين كثير من السودانيين بأن أتفاقيات السلام لم تُحقق السلام والاستقرار في البلاد. ومن ضمن الشواهد التي تُقدم انفصال جنوب السودان وتجدد النزاعات في جنوب كردفان والنيل الأزرق والصراع الدائر في دارفور وتحول الصراع في الشرق من نزاع منخفض الحدة إلي نزاع معقد مشبع بالسياسة ذات الطابع القبلي، وتشظي المجتمع في دارفور بسبب الحرب والمواجهات المتواصلة بين المسيرية ودينكا نقوك في أبيي. كل هذه الصراعات تُدلل علي فشل أتفاقيات السلام وأخفاقها في إحداث تحول حقيقي في المشهد السياسي العام يسمح بمشاركة واسعة وجماعية في السلطة، بما في ذلك المهمشين.

يمكن القول بأن هياكل وبروتكولات إنفاذ السلام كانت الحلقات الأضعف في معمار أتفاقيات السلام. ويعود أحد الأسباب في هذا الضعف إلي عدم وجود (نية خالصة) ورغبة لدي أطراف العملية في تنفيذ بنودها ، فالمفاوضات أثناء محادثات السلام تعكس ضربا من السياسة الواقعية (Realpolitik)أكثر من كونها إلتزام بالأجندة الوطنية التي تضع في الأعتبار مصالح الأطراف أو المجموعات الأخرى ، وتشمل المشاكل المتأصلة الأخرى (أ) عدم أشراك جميع

الأطراف المسلحة. (ب)تجزئة المشاكل السودانية و إقصاء أصحاب المصلحة من غير حملة السلاح. (ج) عدم تطبيق البنود الرئيسية في الأتفاقيات. (د) غياب آليات المحاسبة. (هـ) إضطراب المجمتع الدولي. (و) إستخفاف الحكومة السودانية بالأتفاقيات وعدم مصداقيتها. (ز) عدم توفر الملكية المحلية للاتفاقيات. (ح) ضعف التنسيق.

الدروس المستفادة

1. هنالك حوجة ماسة للانتقال من صفقات السلام التي تتخذ طابع الصفقات بين الأطراف المتنافسة إلي سلام حقيقي وشامل يشارك فيه جميع أصحاب المصلحة وعلي وجه التحديد الضحايا والذين تضرروا بشكل مباشر من تلك النزاعات. بمعنى أخر فإن الحاجة اليوم إلى تسوية ومساومة تاريخية كبديل للمساومات والتسويات السياسية.
2. ساهم ظهور المنابر المتعددة لمعالجة قضايا الحرب والسلام في السودان في التأثير بشكل ملحوظ علي الفرص الممكنة والمتاحة للوصول إلي سلام شامل في البلاد ، وحتي أتفاق السلام الشامل لم يكن شاملاً والمؤسف أن الأطراف /اصحاب المصلحة الدولية والإقليمية عجزت عن تفادي هذا النقص الذي صاحب أتفاقية السلام الشامل.
3. لم تنجح أتفاقيات السلام، التي استندت علي المحاصصة في الثروة والسلطة، في تحقيق الغايات والأهداف المرجوة لأنها نهجت نهج توزيع المناصب علي النخب المتصارعة في أعلي هرم السلطة دون وجود أي أثار ملموسة علي المستويات القاعدية.
4. وهناك عنصر غياب النوايا الحسنة وسيطرة المصالح الذاتية لقادة الحركات والمجموعات علي حساب المصالح الوطنيا العليا والحلول المستدامة طويلة الأمد وأصبح بعض قادة التمرد يتصرفون باحثين عن مصالحهم اللحظية الذاتية.
5. يجب أن تتجاوز أتفاقيات السلام سقف إنعدام الأمن الجسدي إلي الأمن الوجودي للمجموعات التي تفرقها الفوارق الوهمية (نحن ضد هم) علي سبيل المثال في حالة دارفور (عرب ضد زرقة) والخطاب المنسوب إلي النائب الأول لرئيس الجمهورية السابق "نحتاج إلي أرض دارفور وليس إنسانها".
6. إيجاد منبر موحد لحلحلة كل النزاعات في البلاد أمر ضروري لتجنب إعادة إنتاج الأزمات وتفجر الأوضاع من جديد ، فالمبادرات المتوازية تعمل علي تشتيت الجهود وإضاعة فرص السلام ولذلك يجب تجنبها.
7. يعتبر الأمن مسألة رئيسية لنجاح الجهود متعلقة بصناعة السلام في البداية وأثناء مراحل التنفيذ ويُتيح وقف إطلاق النار ذا مصداقية الفرصة للأطراف المختلفة للحوار بنوايا مخلصة، كما يزيل الحل الدائم للمشكلة الأمنية عقبة أساسية أمام تطبيق الأتفاقية.

8. لا تنتهي العملية السلمية بالتوقيع علي الأتفاقية وتكتسب مرحلة مابعد التوقيع نفس القدر من الأهمية. ومن هنا تنبع أهمية موضوع المتابعة اللصيقة والمراقبة والتقييم والمراجعة خلال منتصف الفترة التي يشارك فيها أصحاب المصلحة المباشرين وغير المباشرين.
9. هنالك ضرورة لإستكمال معمار حوكمة أتفاقيات السلام وإقتسام واضح للسلطات وبرتكولات التنفيذ والإجراءات وآليات التنسيق بين مختلف مستويات الحكم وهذا يضمن تقليل الإحتكاك بين المؤسسات الحكومية الدائمة والإنتقالية المؤقتة المعنية ببناء السلام.
10. تنبع شمولية أي أتفاق سلام من مشاركة أصحاب المصلحة في العملية السلمية بحيث تصبح الأتفاقية مملوكة لأصحاب المصلحة المباشرين، خاصة في المناطق المتأثرة بالنزاعات، ويوفر إشراك كل أصحاب المصلحة في جميع مراحل العملية السلمية الضمانة الحقيقية لشمولية وإستدامة العملية السلمية.
11. لن يتوفر إلتزام حقيقي من كل أطراف العملية مالم توضع عقوبات تطال المنتهكين للأتفاقيات، وفي غيابها ربما يتواصل خرقهم لها.
12. تتعقد المفاوضات بسبب تشرذم المتمردين و لن تنجح في حال عدم إشراك كل الأطراف المعنية.
13. بناء القدرات وتنميتها خطوة ضرورية لا عنى عنها في أي عملية للسلام.
14. التجارب العملية أثبتت خطل الإعتماد علي دبلوماسية (التاريخ النهائي) كأستراتيجية للوصول إلي أتفاقيات السلام والتوقيع علي المواثيق وخير مثال لذلك أتفاقية سلام دارفور .

الجزء الأول: المقدمة

1.1 الخلفية

في إطار سعيه لتحقيق السلام وقع نظام عمر البشير (1989 -2019) علي عدد من اتفاقيات السلام مع مختلف من المجموعات السودانية المسلحة، فقد ابرم أتفاقية السلام الشامل مع الحركة الشعبية 2005 واتفاق أبوجا مع حركة تحرير السودان (مناوي) 2006 وأتفاقية سلام الشرق 2006 واتفاقية الدوحة 2011، ولم تُنفذ أي من هذه الأتفاقيات كما كان يفترض. ونتج عن هذا ذلك انفصال جنوب السودان واستمرار الحرب في أكثر من مكان في الوطن إلي حين إزاحة البشير عن السلطة في أبريل 2019.

الإخفاق في تحقيق السلام الشامل والعادل كان ضمن عوامل أخري أشعلت ثورة ديسمبر (2018)، ولذلك كان من الطبيعي والمتوقع أن تضع الحكومة الانتقالية تحقيق السلام في بداية سلم الأولويات. والسؤال المحوري الذي يبحث عن إجابة هو كيف يتحقق السلام العادل والدائم والشامل ؟ وللإجابة علي هذا السودان علينا الوقوف علي: (1) عمليات السلام (2) اتفاقيات السلام التي وقعها نظام البشير، وبالنظر إلي تلك الأتفاقيات بنظرة فاحصة نقف علي مكامن الخطأ والصواب ومسببات الفشل ويتبين عندها عدم حاجة الحكومة الانتقالية إلي إعادة اختراع العجلة ولكنها بحاجة إلي التعلم من التجارب السابقة لتجنب الأخطاء.

كانت اتفاقيات السلام السابقة ترتكز بشكل أساسي علي منهج اقتسام الثروة والسلطة وتم تطبيق هذا النموذج في كل أتفاقيات السلام السابقة بدرجات متفاوتة ولم يُحرز هذا النموج أي درجة من درجات النجاح، وتضيع قضايا هامة وتدخل في طي النسيان خلال الصراع حول نسب الثروة والسلطة بين أطراف العملية السلمية ، وتوزع المناصب علي قادة المجموعات المسلحة بينما ينال عامة الجنود والضباط في تلك المجموعات فتات الثروة والسلطة في أفضلا الأحوال أو يذهبوا طي النسيان. ويتواصل النزيف مع تجدد الحرب مرة أخرى.

1.2 التكليف

يتولى معهد أبحاث السلم بجامعة الخرطوم هذا التكليف بناءً علي طلب وتمويل وحدة الدعم الاستراتيجي التابعة للوكالة البريطانية للعون الخارجي . ويسعي المعهد إلي دعم الانتقال من خلال فحص جهود السلام السابقة وتوثيق المشاكل والنقائص في تلك الجهود وتقديم توصيات من أجل تعاطي أفضل في المستقبل مع صناعة وبناء السلام في السودان.

الأهداف والمخرجات

تتمثل أهداف التكليف الرئيسية فيما يلي :

1. النظرة الفاحصة لإتفاقيات وعمليات السلام السابقة (أتفاقية السلام الشامل وأتفاق سلام دارفور والشرق ووثيقة الدوحة).

2. تحديد المشاكل الرئيسية التي صاحبت جهود السلام السابقة.
3. طرح الدروس المستقاة.
4. تقديم التوصيات ومعالم الطريق إلي الأمام.

يرتكز هذا التكليف علي الجهود السابقة لمعهد أبحاث السلم لدعم عمليات السلام في السودان. فقد كان المعهد من ضمن مكونات المجتمع المدني التي ساهمت في إنتاج وثيقة هايدلبيرغ التي قامت عليها أتفاقية سلام الدوحة. وكان المعهد منبر لعدد من المؤتمرات والورش التي شارك فيها عدد مقدر من الأطراف المحلية والخارجية للتحاور والنقاش حول قضايا ذات صلة بملف السلام والحرب في السودان. وحظي النزاع في دارفور علي وجه التحديد بحيز كبير من النقاشات وأصدر المعهد بشأنه مطبوعة قيمة (الخطاب).

كما يمثل التكليف تعاطي المعهد مع جهود السلام الحالية ودعم الحكومة الانتقالية في سعيها لتحقيق السلام الشامل والعادل ويتناسب مع الأهداف السامية لبرنامج الاستقرار والنمو في السودان ويساهم هذا التدخل المخطط له في أهداف برنامج الاستقرار والنمو علي النحو التالي:

1. يساعد التكليف الحكومة، عبر تقديم مراجعة شاملة للجهود السابقة، للتعاطي بشكل أفضل مع عملية السلام ويدعم الانتقال الحالي في البلاد.
2. يتجاوب التكليف مع السلام كأولوية ملحة للحكومة الانتقالية.
3. يساهم في خطط معهد أبحاث السلم علي المدي الطويل والخاصة بعملية بناء السلام والتعافي في السودان.
4. يساهم في التدخلات المحتملة لوحدة الدعم الاستراتيجي وإسنادها لمفوضية السلام والجهات الأخرى ذات الصلة أثناء الفترة الانتقالية.

وتتمثل المخرجات المتوقعة للتكليف في الأتي :

1. فهم أفضل لاتفاقيات وعمليات السلام السابقة
2. خارطة طريق لعمليات السلام أثناء الفترة الانتقالية.

الخطوات المطلوبة للتأكد من استدامة وتأثير النتائج

1. توثيق التدخلات عبر (1) إنتاج تقرير شامل بالعربية والإنجليزية والترويج له وجعله متاحاً (2) الحصول علي القبول عبر تبني مفوضية السلام للتوصيات.
2. تنظيم ورش عمل للترويج والمناصرة علي المستوي القومي والولائي بالتعاون مع شبكات السلام.

1.3 المنهجية

يرتكز التقرير بشكل أساسي علي (1) البيانات النوعية التي تم جمعها عبر المراجعة الصارمة للأدبيات المتوفرة ويشمل ذلك البحث عبر الإنترنت. (2) مراجعة الاتفاقيات (3)مقابلات شخصية تستند علي قائمة تحقق مهيكلة أعدها فريق عمل وتغطي 23 سؤال مقسم علي النحو التالي: (أ) إبتدار وتوقيت ومحتوي وتغطية الأتفاقيات. (ب) أصحاب المصلحة والوساطة ومشاركة وتمثيل أصحاب المصلحة والأطراف المعنية. (ج) تنفيذ الاتفاقيات (د) التقييم الكلي (هـ) الدروس المستفادة. وفي غضون ذلك يتم التواصل والتشاور مع 30 شخصية من الشخصيات المؤثرة وتمثل طيفاً واسعاً من المعنيين من السودان وجنوب السودان وأكاديميين وتكنوقراط شاركوا بطريقة أو بأخري في عمليات السلام وناشطي المجتمع المدني وسياسين ومسؤولي الحكومة. الجدول أدناه يوضح السمات الأساسية للشخصيات التي أجريت معها المقابلات وفقاً للأتفاقية.

تلقي فريق الدراسة الأساسي مساعدة مهمة من ثلاثة مساعدي بحث لهن خبرة سابقة في كتابة البحوث وإسهمن أسهاما مقدرا في البحث.

تأثرت منهجية البحث إلي حد كبير بجائحة كورونا وذلك بسبب تقييد الحركة والإلتزام بالإشتراطات الصحية وقواعد التباعد الاجتماعي، ولذلك اعتمدت الدراسة تداول قائمة عبر البريد الإلكتروني وتبين أن هذا الخيار غير عملي بسبب عدم إلمام بعض الأشخاص المؤثرين بإستخدام الحاسوب أو لديهم مشاكل تقنية ولذلك أصبح خيار الاتصال خيار لابد منه رغم الرهق والإزعاج في شهر رمضان.

القسم الثاني: النزاع في السودان وسياق السلام

1.1 نزاعات مطولة

يتسم تاريخ السودان بعد الاستقلال بالإضطراب المستدام وكانت ذروة هذه الاضطرابات انفصال الجنوب في 2011، إذ خاض السودان،و قبل انفصال الجنوب بوقت طويل، نزاعات متواصلة وحروب متطاولة. وتداولت السلطة نظم غير مستقرة ، وتداول للحكم بين انقلابات عسكرية وحكومات ديمقراطية تعددية قصيرة الأجل. وأضاف وصول الجبهة الإسلامية إلي السلطة عبر انقلاب عسكري في يونيو 1989 فصل آخر من فصول عدم الاستقرار المتطاول، كانت أتفاقية السلام بمثابة سانحة تاريخية لإصلاح الماضي التعيس ولكن للأسف انشطر الوطن شمالاً وجنوباً واحتفل الجنوب بالوطن الجديد قبل إكمال ترتيبات الانفصال وكما كان متوقعاً فقد دقت طبول الحرب علي الحدود المشتركة بسبب احتلال قوات الدولة الوليدة لحقول نفطية في السودان لفترة وجيزة.

السؤال الذي يفرض نفسه بإلحاح طاغ هو .. ماهي العوامل التي تقف وراء النزاعات الطويلة والعنيفة والمستمرة في السودان طول تاريخ البلاد؟ من ضمن العوامل الكثيرة هناك عاملان رئيسيان في تاريخ السودان ، أولاً المحاولات المستمرة لمختلف النخب الحاكمة لإجبار المجموعات المختلفة لتبني الهوية العربية الإسلامية، سعت الحكومات المتعاقبة وبدرجات متفاوتة بإستخدام موارد الدولة واللجوء أحياناً إلي العنف (Harir and Tvedt 1994, Sørbø and Ahmed 2013). ثانياً وعلي النقيض من السياسة المشار إليها أعلاه قاومت الأطراف السياسات المتبعة في الخرطوم وخير مثال لذلك مقاومة الحركة الشعبية لتحرير السودان للسياسات المصنوعة في الخرطوم، وكانت النتيجة المباشرة انفصال جنوب السودان.

تمثل التنمية غير المتوازنة بين مختلف أجزاء الوطن، إضافة إلي السياسات المتعلقة بالهوية، واحدة من العوامل الأساسية في تفجُّر النزاعات في السودان، إذ تعود الجذور الأولي للخلل التنموي إلي عهد الاستعمار حيث تركزت المحاولات التنموية في مناطق بعينها، وتواصلت مسيرة التنمية غير المتوازنة حتي حدث تحول نوعي في سبعينات القرن الماضي عندما أثمرت جهود التنمية القومية سياسات موجهة نحو تعزيز جهود الصادر وتمت إجازة قوانين لإجارة الأراضي الزراعية الشاسعة للزراعة الألية، الأمر الذي قلل من سيطرة السلطات المحلية علي الأراضي وأدي إلي إفقار قطاعات كبيرة من الناس وإلي حشد الناس سياسياً كما حدث في جنوب كردفان والنيل الأزرق (Johnson 2011).

ترتب علي عجز الدولة عن السيطرة علي أقاليمها أن قامت النخب الحاكمة بتوظيف نمط علاقة السادة– الوكلاء كأداة لتقوية سلطانهم (Woodward 1990). غير أن فشل علاقة السادة– الوكلاء أحال السودان إلي دولة غير مستقرة وقابلة للوقوع في براثن النزاعات ، وخاض السودان ثلا ث تجارب برلمانية قصيرة الأمد (1954 –1958) و(1964 –1969) و(1985 –1989) مقابل فترات عسكري طويلة الأمد (1958 –1964) (1969 –1985)

(1989 -2019) وشهدت الحقبة الأخيرة (حقبة الإنقاذ) التوقيع علي عدد من أتفاقيات السلام والفترة الانتقالية لاتفاقية السلام الشامل وانفصال الجنوب. شكل تسييس الأثنية جزء من مشروع بناء الدولة في السودان (Abdul-Jalil 1984)، حيث اكتسبت الهوية الأثنية دوماً أهمية في السودان ويمكن الزعم بأن الهوية في السودان نتاج لمحاولات النخبة في بناء الدولة. تفوق الإسلاميون (1989 -2019) علي كل الحكومات السابقة في تأجيج الصراعات وتكثيف الفوارق والإنقسامات الإثنية وأصبح العنف جزء أصيل وأساسي في الاستقطاب الماثل ولم يقتصر الأمر علي القوي المسلحة بل شمل كذلك الوكلاء ضمن استراتيجية محاربة التمرد. أثمرت هذه الترتيبات في تعميق النزاعات وتوسيع الهوة بين مختلف المجموعات.

وبالطبع لايمكننا إغفال العوامل الإقليمية والدولية في نزاعات السودان وهنالك عوامل يتوجب علينا تمحيصها: أولاً شكلت وضعية السودان المبهمة داخل الاتحاد الأفريقي وجامعة الدول العربية علاقات السودان مع جيرانه في هاتين الكتلتين، علي وجه التحديد تنظر مصر إلي التطورات الحادثة بأنها تضر بمصالحها، ولأسباب تاريخية تعتبر مصر السودان حديقتها الخلفية. ثانياً تأثرت علاقات السودان خلال فترة الحرب الباردة بالتوجهات الأيدولوجية ،كان السودان خلال حقبة الثمانينات من أكثر الدول المستفيدة من العون الأمريكي في أفريقيا جنوب الصحراء .(Keen 2012: 36)، وهذا يعني أن المصالح المختلفة للأطراف الخارجية تُشكل نزاعات السودان ولهذا لن نستطيع القول بأن نزاعات السودان هي نزاعات داخلية خالصة، وقد إتضح هذا الأمر في كل الجهود المبذولة لصناعة السلام ولعبت الأطراف الخارجية دوراً واضحاً في كل الأتفاقيات التي تم التوصل إليها أثناء فترة حكم نظام الإنقاذ، وعلي الرغم من ذلك ساهمت الأطراف الخارجية في تعميق المشاكل في ذات الوقت الذي تساعد فيه الأطراف السودانية وذلك بسبب تعدد وتضارب مصالح تلك الأطراف الخارجية خاصة فيما يتعلق بأتفاقية سلام دارفور، فقد تعقدت الأمور أكثر بعد توجيه المحكمة الجنائية الدولية التهم إلي عمر البشير مما أدي إلي تقسيم مواقف المجتمع الدولي حين تباعدت الشقة بين الاتحاد الأفريقي والقوي الغربية.

تعتبر الحالة في السودان، في مجمل القول، حالة معقدة وهذا التعقيد إمتد للدولة الوليدة في جنوب السودان وذلك للإرتباط الوثيق بين الدولتين.فقد تولت دولة جنوب السودان الوساطة في العملية السلمية التي بدأت بعد سقوط نظام البشير بين الحكومة الانتقالية والمجموعات المنضوية تحت لواء الجبهة الثورية. وفي ذات الوقت نجح السودان في توقيع اتفاق سلام في جنوب السودان بين الرئيس سلفاكير ونائبه السابق رياك مشار في مايو (2018) والذي مهد الطريق لتشكيل حكومة الوحدة الوطنية في جنوب السودان في مارس (2020). في واقع الأمر السودان وجنوب السودان يشتركان في (الهشاشة التبادلية) والتي تعني أن إندلا ع النزاع في الأولي يلقي بثقله علي الثانية والعكس صحيح.

2.2 جهود بناء وصناعة السلام

بذلت الحكومة في الخرطوم جهود كثيرة لتحقيق السلام وأكثر هذه الجهود مصداقية تعود إلي العام (1972) عندما قام الرئيس نميري بالتوقيع علي أتفاقية أديس أبابا مع متمردي الأنانيا في جنوب السودان ومنحت الأتفاقية الجنوب حكم شبه ذاتي مستقل، نعم الجنوب بعشرة أعوام من السلام والطمأنينة ثم إندلعت الحرب مرة أخري في العام (1983) ولم تُبذل جهود حقيقية حتي تمت الإطاحة بحكم الرئيس نميري. حاول المجلس العسكري الانتقالي (1985-1986) بقيادة المشير سوار الذهب فتح قنوات التواصل مع الحركة الشعبية لتحريرالسودان ولكن جون قرنق رفض الإنضمام إلي العملية السلمية. وحاولت حكومة الصادق المهدي كذلك التفاوض مع الحركة الشعبية، وكان مصير المحاولة الفشل بسبب التنازع السياسي بين الأحزاب المكونة للحكومة وخاصة الجبهة الإسلامية القومية ، ونجحت الجبهة الإسلامية في إحداث شرخ في العلاقة بين الحركة الشعبية والقوي الليبرالية الأخرى في السودان(Sørbø and Ahmed 2013). كما أتهمت القوي التي سعت إلي التواصل مع الحركة الشعبية بالإرتباط مع العدو (El-Affendi 2013). وكانت مبادرة الميرغني للسلام في العام (1988) من أكثر المحاولات جدية لتحقيق السلام في الثمانينات وأفسدها أنقلاب نظام البشير في العام (1989).

حاول نظام البشير تحقيق السلام من بوابة الحرب خلال الفترة من (1989 -1997) وكان من الطبيعي أن تجلب هذه التوجهات السياسية كوارث كثيرة وصلت إلي مرحلة إعلان الجهاد وتحويل النزاع إلي حرب دينية بين (المؤمنين والكفار)، وتزامنت هذه التوجهات الحكومية مع فتح أبواب السودان أمام المجموعات الجهادية المتطرفة من شتي بقاع الأرض وإنشاء ماكان يُعرف بالمؤتمر الشعبي العربي الإسلامي. وفي العام (1997) أقدم النظام علي التوقيع علي أتفاقية سلام الخرطوم مع الجناح المنشق من الحركة الشعبية لتحرير السودان بقيادة رياك مشار ولا أكول، ولكن الأتفاقية لم تُعمّر كثيرا وسرعان ماعاد مشار ولام أكول إلي الحركة الشعبية تحت زعامة قرنق مرة أخري.

طرحت وساطة الإيقاد وبدعم من شركاء الإيقاد محاولة جادة لصناعة السلام أثمرت بعد مفاوضات طويلة وشاقة عن توقيع أتفاقية السلام الشامل في (2005) وشكلت الأتفاقية علامة فارقة في تاريخ السودان الحديث ووضعت حداً لأطول حرب أهلية في القارة الأفريقية ومهدت لفترة انتقالية إمتدت لست سنوات. ثم مارس مواطني جنوب السودان حقهم تقرير المصير وكانت المحصلة انفصال جنوب السودان في يوليو (2011). وكانت أتفاقية السلام الشامل تهدف إلي جعل الوحدة جاذبة وإرساء دعائم الحكم الراشد والاستقرار السياسي ومعالجة المظالم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ولكنها إنتهت إلي جعل الانفصال جاذباً، وزادت حدة الأزمات الاقتصادية والاجتماعية (Komey 2011). وسيطرت أسئلة اقتسام السلطة والثروة علي كامل المشهد السياسي وتم إهمال قضايا مهمة بما فيها الأسباب الجذرية للنزاعات، وإفتقدت أتفافية السلام الشامل (الشمولية) وواجهت تحديات كثيرة في تنزيل البنود إلي أرض الواقع وأفرزت مشاكل ونزاعات أخري كما يعرض التقرير لاحقا.

واندلعت الحرب في دارفور في ذات الوقت الذي كان يجري التفاوض حول أتفاقية السلام الشامل، وكالعادة لجأت الحكومة إلي خيار الحرب للتعامل مع الوضع في دارفور واستعانت بالوكلاء لمواجهة المجموعات المسلحة في دارفور وكانت النتيجة المباشرة لهذا التوجه الحكومي مفاقمة الأوضاع (ملايين من النازحين واللاجئين والمشردين) وقتل الأرواح وتدمير الممتلكات ولم تمثل إدانة المحكمة الجنائية الدولية لعمر البشير أي مفاجأة . وكانت المحاولة الأولي لوقف إطلاق النار في دارفور وصنع السلام في أنجمينا ثم أتفاق سلام دارفور في أبوجا وكان الأتفاق يفتقد إلي الشمولية مثل أتفاقية السلام الشامل، حيث وقعت حركة تحرير السودان بقيادة مناوي علي الأتفاق في حين امتنعت الحركات الأخرى عن التوقيع وتواصلت الحرب في دارفور، ومضي أتفاق سلام دافور في طريق المحاصصات في السلطة والثروة بذات طريقة وفهم أتفافية السلام الشامل وتراجع الاهتمام بالقضايا الحاسمة الجذرية في إشعال النزاعات.

واصلت الحكومة نهج (السلام بالتجزئة) ووقعت علي أتفاق سلام الشرق في أسمرا في 14 أكتوبر 2006 . ولم تحصل أتفاقية الشرق علي أي إهتمام عالمي مقارنة بأتفاقية السلام الشامل وأتفاقية سلام دارفور ووثيقة الدوحة، وعكست الأتفاقية رغبة نظامي الخرطوم وأسمرا حل النزاعات متدنية الحدة وبدون أي رغبة لمعالجة المشاكل المزمنة التي يعاني منها الأقليم (Assal 2013a)، وكانت الأتفاقية عبارة عن ترتيبات لقسمة السلطة بين كبار أعضاء جبهة الشرق ومنحهم مناصب وزارية دون معالجة جذور المشكلة كمايتضح لاحقاً. (لمزيد من النفاصيل أنظر الملحق 3)

وكانت المحاولة الأخيرة لنظام عمر البشير لصنع السلام هي مفاوضات سلام الدوحة التي أثمرت عن التوقيع علي وثيقة الدوحة للسلام في دارفوور في يوليو (2011) بين حكومة السودان وحركة التحرير والعدالة ورفضت المجموعات المسلحة الأخرى التوقيع مثل حركة العدل والمساواة (الأقوي عسكريا) وتمسكت حركة تحرير السودان (عبد الواحد) بموقفها الرافض للتفاوض منذ العام (2006) وعادت حركة مناوي التي وقعت علي أتفاقية سلام دارفور إلي التمرد في العام (2010) (Tubiana 2013). وكانت أتفاقية الدوحة مثلها مثل أتفاقية أبوجا غير شاملة لكل المجموعات المسلحة في دارفور. لم تحصل أتفاقية سلام الدوحة علي الاهتمام الذي حظي به أتفاق سلام أبوجا. كان لتوقيت التوقيع علي أتفاقية سلام الدوحة أهمية خاصة، حيث تم التوقيع بعد خمسة أيام من انفصال جنوب السودان الذي كان محبطاً للمفاوضين.

أتاح سقوط نظام البشير في أبريل (2019) الفرصة لتعاطي إيجابي مع جهود السلام، ووضعت الحكومة الانتقالية تحقيق السلام كأولوية قصوي في برامجها وخططها، وفي وقت سابق لتكوين الحكومة الانتقالية تواصل المجلس العسكري مع الحركات المسلحة بحثا عن السلام. ومع تولي حكومة عبد الله حمدوك زمام الأمور ساد الأعتقاد بإمكانية تحقيق السلام في خلال (6 أشهر) ولكن ذلك لم يكن أمرأ واقعياً، ومع تواصل مفاوضات السلام في جوبا لم تتم تسوية القضايا الأساسية بعد، والأمر المزعج هو عدم تواجد بعض المجموعات المسلحة الأساسية في مفاوضات جوبا، والمقلق حقاً عدم استيعاب دروس عمليات السلام السابقة ومتوقع أن تكرر هذه المفاوضات ذات الأخطاء السابقة لجهود صناعة وبناء السلام.

ختاما يمكن القول أن جهود الحكومات السودانية لصنع السلام منذ العام (1956 وحتي 2019) كانت قصيرة الأمد وغير شاملة وتبنت نماذج بناء السلام الليبرالية التي تركز علي إقتسام الثروة والسلطة، الأمر الذي يُفسر عدم نجاح المحاولات السابقة لجهود السلام كماهو مُبين في تفاصيل مختلف الأتفاقيات الواردة في الملاحق. فالنزاع وجهود السلام في السودان لم تك مجرد قضايا داخلية بل كانت هنالك روافع وتدخلات خارجية وتبعات متباينة لهذه التدخلات علي مختلف أطراف العملية السلمية ولها أثر في مخرجات عمليات السلام وتطبيق بنودها، رأينا هذا الأثر في مفاوضات أتفاقية السلام الشامل وأتفاقية سلام دارفور، وعلي الرغم من أن تقييم العوامل والتدخلات الخارجية يقع خارج نطاق هذه الدراسة ولكن الإشارة إلي هذه الأدوار الخارجية كانت ضرورية عند تناول جهود صناعة وبناء السلام في السودان.

الجزء الثالث: الابتدار والتوقيت والتغطية

3.1 الابتدار والتوقيت

هناك مالايقل عن ثلاثة أشياء تعكس الواقع المعاش في أتفاقيات السلام في السودان ، أولا : حدوث مشاركة واسعة لأطراف أقليمية ودولية في هذه الأتفاقيات في كل مراحلها ، ثانياً تم التوقيع علي ثلاث من هذه الأتفاقيات في بحر عام واحد (السلام الشامل وأبوجا والشرق). ثالثا كانت أتفاقية السلام الشامل بمثابة الإطار الذي أثري منهج ومحتوي الأتفاقيات الأخرى، وهنا يُطرح السؤال المتعلق بقضايا الابتدار والتوقيت وتبدو الإجابة متوفرة في مستويات مختلفة تشمل حكومة السودان والحركات المتمردة والدول الأفريقية المجاورة والمجتمع الدولي.

كانت أتفاقية السلام الشامل حصيلة إجتماعات متواصلة بين الحكومة السودانية والحركة الشعبية لتحرير بدأت منذ التسعينات في أبوجا وفرانكفورت ومدريد أديس أبابا ونيروبي ،و كان المناخ السياسي الدولي في أعقاب هجمات 11 سبتمبر في الولايات المتحدة الأمريكية داعماً للتوصل إلي سلام في السودان، فقد وردت إشارات قوية لحكومة السودان لوجود فرص لتطبيع العلاقات مع الولايات المتحدة الأمريكية والمجتمع الدولي، فقد كان لتوقيت اتفاقية السلام الشامل أهمية قصوى للطرفين رعما عن أتاحته الفرصة للحكومة السودانية لتفادي حالة الانهيار لكنه لم يك مناسبا لعجزها حينئذ عن تحقيق المكاسب التي تطمع لتحقيقها لكونها في أضعف حالاتها عندما بدأ التفاوض. تأثرت قدرات فريق التفاوض الحكومي بالموقف العسكري الضعيف علي الأرض وحالة العزلة الدولية التي تجابهها مع المجتمع الدولي. عندما قررت الحكومة التفاوض مع الحركة الشعبية كانت معظم مساحات الأرض في جنوب السودان تقع تحت سيطرة الجيش الشعبي لتحرير السودان بإستثناء بعض المدن الكبيرة مثل جوبا وملكال وواو وغيرها من المدن الرئيسة الأخرى. وكانت حركة قواتها مقيدة ماعدا تلك التي تتم عبر القوافل العسكرية، و لايتسنى لأي طائرة عسكرية أو مدنية الهبوط أو الاقلاع بشكل طبيعي في جنوب السودان ما لم يتم تأمين محيط المطار. إضافة إلي ذلك إمتد نفوذ الحركة الشعبية (الجيش الشعبي) ليشمل مناطق خارج الجنوب مثل جبال النوبة والنيل الأزرق. وفي نهاية التسعينات وصل نفوذ الجيش الشعبي لشرق السودان وتواجدت قواته علي الحدود مع إرتريا وتدهورت علاقات السودان الخارجية بعد إعلان الجهاد عقيدة عسكرية للجيش وفوات الدفاع الشعبي.

كان لانتاج النفط في نهاية التسعينات والدور الصيني المتعاظم في السودان والقرن الأفريقي في الدفع بالجهود التي بذلتها الولايات المتحدة ودول الترويكا لجلب الطرفين المتحاربين إلى طاولة التفاوض في مطلع الألفية الثالثة.

مقابلة مع عطا البطحاني، 2020

كان توقيت بداية المفاوضا مناسباً للحركة الشعبية لتحرير السودان التي كانت تسيطر علي مناطق كبيرة وواسعة داخل وخارج الجنوب وتستند علي علاقات دولية وإفريقية داعمة لمواقفها ولكنها عجزت عن منع الحكومة السودانية من استخراج البترول الشئ الذي ساعد الأخيرة في تحسين أوضاعها الاقتصادية، وكانت رؤية الحركة الشعبية أن أي تأخير في التوقيع علي الأتفاقية يفيد الحكومة السودانية ويعزز موقفها التفاوضي، وفي ظل هذه الظروف استطاع المجتمع الدولي دفع الطرفين إلي طاولة التفاوض.

مثل التوقيع علي بروتكولات ميشاكوس، احدى بروتوكولات اتفاقبة السلام الشامل في 20 يوليو 2002، مصدرا لإلهام حكومة السودان والأطراف الإقليمية والدولية علي إعداد أتفاقية سلام دارفور علي ذات النسق. وقد سبق أتفاق سلام دارفور عدد من جولات التفاوض في أبشي في تشاد عام (2003). وعقدت إجتماعات أخري في جنيف (2004) وأنجمينا، تشاد (2004) وأديس أبابا، أثيوبيا (2004) وأبوجا، نيجيريا (2004 و 2004 و 2006). و أثمرت جولات التفاوض المختلفة في التوقيع علي بروتكولي الترتيبات الأمنية والإنسانية بين الحكومة السودانية وحركة العدل والمساواة وحركة تحرير السودان. ووقعت الأطراف علي إعلان مبادئ في الجولة الخامسة في (2005). وانقسمت حركة تحرير السودان بعد التوقيع إلي فصيلين (مناوي وعبد الواحد)، مما أدي إلي تأخير التوقيع علي الأتفاقية حتي العام (2006).

في شرق السودان جاء توقيت التوقيع علي الأتفاقية في لحظة حرجة للحكومة السودانية وجبهة الشرق المتواجدة علي الحدود مع إرتريا وساهمت أوضاع بعينها في دفع الطرفين صوب مفاوضات السلام والتي شملت:

- عززت مجزرة مدينة بورتسودان، التي قتل فيها (29) شخص من متظاهري مؤتمر البجا برصاص القوات الحكومية، مواقف جبهة الشرق وزادت الضغوط الداخلية والخارجية علي حكومة السودان.
- الهجمات المتواصلة من قبل المجموعات المتمردة المتواجدة علي الحدود الأرترية علي القوات الحكومية والإعتداء علي خط أنابيب البترول والسيطرة علي همشكوريب وطوكر وبعض القري الحدودية المجاورة.
- عزز التوقيع علي أتفافية السلام الشامل وتكوين حكومة الوحدة الوطنية رغبة الأطراف المختلفة في تجنب المزيد من إراقة الدماء وتفاقم الأوضاع، وفي ذات الوقت أصبحت جبهة الشرق في موقف ضعيف بعد انسحاب قوات الجيش الشعبي لتحرير السودان من الجبهة الشرقية بعد توقيع أتفاقية السلام الشامل، إضافة إلي تراجع الدعم الإرتري للمتمردين، ممأجبرهم علي الدخول في مفاوضات مع الحكومة السودانية، وأيضاً رغبة الحكومة السودانية في إضعاف حركات دارفور في إرتريا وخاصة (العدل والمساواة). كل هذه العوامل شجعت الحكومة في الذهاب لمفاوضات سلام الشرق.

- ارتبط رفض اتفاق سلام دارفور والإخفاق المترتب علي ذلك بالعنف المتصاعد وغياب الأمن المثير للقلق في دارفور. ونتيجة لذلك بذلت جهود مقدرة للوصول إلي سلام في دارفور من قبل أطراف محلية وخارجية واشتملت هذه الجهود علي مبادرة هايدلبيرغ (2008) والتي استضافها معهد ماكس بلانك وشاركت فيها مجموعات كبيرة من أصحاب المصلحة من الأكاديميين والناشطيين ومنظمات المجمتع المدني، وتمثلت مخرجات المبادرة في إعلان هايدلبيرغ حول النزاع في دارفور. وأعقب ذلك سلسلة من جولات التفاوض في قطر أثمرت التوقيع علي وثيقة الدوحة للسلام. واستطاعت الحكومة استناداً علي وثيقة الدوحة التوقيع علي عدد من الأتفاقيات الثنائية مع بعض الأجنحة المتمردة مثل حركة العدل والمساواة. وساهم الإدراك الواسع من قبل الحكومة ومجتمعات دارفور والأطراف الأقليمية والدولية مصحوباً بتدهور حاد في الأوضاع الأمنية وتشرذم وتشظي المجموعات المتمردة والدعم السخي من قطر و كل هذه العوامل، مصحوبة بالرهق الذي أصاب أطراف النزاع، ساهمت في إتاحة الفرصة لنشوء الأتفاقية.

3.2 المحتوى والتغطية

كان منهج تقاسم الثروة والسلطة في أتفاق السلام الشامل هو الموجه والدليل لكل أتفاقيات السلام الأخرى وهذا الأمر يمكن توضيحه في الجدول أدناه الذي يحوي المحتويات الأساسية لكل اتفاقية. ووفقاً لذلك تظهر كل الأتفاقيات في شكل تجميع لكل البروتكولات، بينما تمثل قسمة الثروة والسلطة لب كل من هذه الأتفاقيات، وأعتبرت من العناصر الأساسية لعملية بناء سودان ينعم بالسلام ، وأكدت قسمة السلطة الطبيعة الفيدرالية للبلاد وخلقت في نفس الوقت عددا كبيرا من المؤسسات في الأقاليم المتأثرة بالنزاعات من أجل إدارة الأتفافية المعنية.

جدول المحتويات الرئيسية لاتفاقيات السلام في السودان

وثيقة الدوحة	أتفاقية الشرق	اتفاقية أبوجا	أتفاقية السلام الشامل
a. حقوق الإنسان والحريات الأساسية b. قسمة السلطة والوضعية الإدارية لقسمة الثروة في دارفور c. تعويض وعودة النازحين d. العدالة والمصالحة e. الترتيبات الأمنية f. شروط تنفيذ الحوار والمشاورات الداخلية g. الجدول الزمني للتنفيذ.	أ. قسمة السلطة ب. قسمة الثروة ت. الترتيبات الأمنية ث. ترتيبات التنفيذ	أ. قسمة السلطة ب. قسمة الثروة ت. الترتيبات الأمنية ث. الحوار الدافوري ج. الشروط العامة بتنفيذ والجداول الزمنية	أ. بروتكول ميشاكوس ب. الترتيبات الأمنية ت. قسمة الثروة ث. قسمة السلطة ج. بروتكول فض النزاع في جنوب كردفان والنيل الأزرق ح. بروتكول فض النزاع في أبيي

تم تنفيذ منهج دولة واحدة ذات نظامين في أتفاقية السلام الشامل، والذي عملت بموجبه الحكومة الوطنية تحت منظومة إدارتين: الحكومة القومية والتي تمثل الشمال وحكومة جنوب السودان التي تمثل جنوب السودان. وفي ظل أتفاق سلام دارفور تم إنشاء السلطة الانتقالية لدارفور، بينما كان مجلس تنسيق ولايات شرق السودان المكون من ولاة الولايات الشرقية مسئولا عن الإشراف علي تنسيق تنفيذ أتفاقية سلام الشرق.

وفقا لوثيقة الدوحة لسلام دارفور فقد تم إنشاء السلطة الإقليمية لدارفور وتم تكليفها بإعتبارها السلطة الأساسية المعنية بإنفاذ الأتفاقية بالتعاون مع حكومة السودان وبدعم من الشركاء الدوليين. وتقوم بدور مركزي في تعزيز وتنسيق وترقية كل مشاريع وأنشطة إعادة الإعمار في فترة ما بعد النزاع في دارفور. وتم تحديد أنشطة السلطة الانتقالية لتعمل في المقام الأول علي ترقية:

- السلام والأمن
- التنمية الاقتصادية الاجتماعية والاستقرار والنمو
- العدالة والمصالحة والتعافي.

إضافة إلي ذلك تم إنشاء مؤسسات تنفيذية في كل أتفاقية وتشمل مفوضية الأراضي ومفوضية إصلاح الخدمة المدنية ومفوضية الأمن. وفي دارفور تم النص علي إنشاء مفوضية العودة الطوعية وإعادة الدمج وصندوق التعويضات وجبر الضرر ومفوضية الأراضي ومفوضية دارفور لتنفيذ الترتيبات الأمنية وعملية دارفور لنزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج ومفوضية العدالة والمصالحة. وتم إنشاء صندوق المانحين إعتماداً علي تقديرات بعثة التقييم المشتركة للسودان وفقاً لأتفاق السلام الشامل لإدارة الموارد المالية لتمويل المشروعات في القطاعات ذات الألوية، تحديداً التنمية المؤسسية وبناء القدرات وسيادة حكم القانون والحوكمة والسياسات الاقتصادية والإدارة والقطاعات الإنتاجية (تنمية الريف والقطاع الخاص) والخدمات الاجتماعية الأساسية (صحة وتعليم وصرف صحي) والبني التحتية وسبل كسب العيش والحماية الاجتماعية والمعلومات الإحصائية. وبموجب اتفاقيتي سلام دارفور وسلام الشرق تم إنشاء صندوق إعادة الإعمار والتنمية لتمويل المشاريع المختلفة ومعالجة المشاكل التاريخية وعدم التنمية. كما تم النص على النسبة المئوية في ما يعرف بالمشاريع القومية (مثل النفط والمعادن والميناء وسكر كنانة ألخ) في الاتفاقيات المعنية.

كما تم تفويض السلطة الانتقالية لدارفور الإشراف علي تنفيذ جميع بنود أتفاقية الدوحة بما في ذلك الصلاحيات الواردة ضمن سلطات ولايات دارفور، حيث منحت السلطة الانتقالية مسؤوليات مقدرة فيما يخص التنسيق من أجل تسهيل التعاون والاتصالات فيما بين ولايات دارفور وكذلك مع الشركاء الدوليين والإقليميين حول قضايا إعادة الإعمار والتنمية.

في دارفور، وبسبب الطبيعة الخاصة للنزاع والبعد الأثني وتجريف التعايش السلمي الذي تشكل عبر التاريخ، تم الحوار والتشاور الاجتماعي وتم إنشاء مفوضية (الحقيقة والعدالة والمصالحة) لتحقيق ذلك الغرض.

يسود اعتراف عام أن أتفاقيات سلام السودان قد عالجت معظم أسباب النزاع من جذورها في البلاد. ولكن تبقى قضايا محددة، تحديداً قضايا الأراضي وأبيي، والتي لم تجد حظها من المعالجة كما ينبغي، إذ تم ترك معظم التفاصيل لتعالج أثناء تنفيذ الأتفاقيات والتي ثبت لاحقاً أنها مصدر أساسي للعنف وعدم الاستقرار في البلاد . علي أي حال تعاني معظم الأتفاقيات من خلل واضح في قضايا الجندر والشباب.

الجزء الرابع: أصحاب المصلحة والوساطة والتمثيل

4.1 العملية :

أتفاقية السلام الشامل

ينظر إلي أتفاق السلام الشامل بإعتباره علامة فارقة في تاريخ السودان لإنهائه أطول حرب أهلية في أفريقيا. ويتعلق بإنشاء فترة انتقالية لستة أعوام وعقد انتخابات قومية في (2009) وإجراء استفتاء لتحديد مستقبل جنوب السودان في (2011). وكان الغرض من وضعه جعل الوحدة جاذبة للجنوبيين قبل نهاية فترة الستة أعوام الانتقالية. وتتشكل أتفاقية السلام الشامل من ستة بروتكولات، وقعت عليها حكومة السودان والحركة الشعبية لتحرير السودان وشملت بروتكول مشاكوس وأتفاقية الترتيبات الأمنية وبروتكول قسمة السلطة وبروتكول حل النزاع في جنوب كردفان والنيل الأزرق وبروتكول حل النزاع في أبيي. وعلى الرغم عن إسم أتفاقية السلام الشامل، لم تكن الأتفاقية شاملة من حيث استيعاب كل أصحاب المصلحة علي الصعيد الوطني، فقد كانت الأطراف الرئيسية المتفاوضة هي حزب المؤتمر الوطني، ويمثل الشمال والحركة الشعبية لتحرير السودان، وتمثل جنوب السودان والمناطق الثلاث. كان الوسيط في أتفاقية السلام الشامل الهيئة الحكومية (الإيقاد) والشركاء الدوليين الآخرين (الولايات المتحدة والمملكة المتحدة والنرويج وكندا) والأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي.

هدفت أتفاقية سلام دارفور إلي حل النزاع في دارفور و عقدت تحت رعاية الاتحاد الأفريقي بدعم من الأمم المتحدة والمملكة المتحدة والولايات المتحدة والأطراف الدولية الأخرى، وأصبح الاتحاد الأفريقي في هذه المرة راعي كامل التفاوض وكانت نيجيريا هي الدولة المضيفة وتشاد وسيط رئيسي ولعبت ليبيا وتشاد دور الوسيط. وهدفت مفاوضات السلام الانتقال من وقف إطلاق النار إلي أتفاق سلام شامل، ونجم عن جولات التفاوض الأولي والثانية والثالثة التوقيع علي بروتكولي الترتيبات الأمنية والإنسانية من قبل حكومة السودان وحركة العدل والمساواة وحركة جيش تحرير السودان، وتم التوقيع في الجولة الخامسة علي إعلان مبادئ من قبل الأطراف غير أن حركة/ جيش تحرير السودان أنقسم إلي فصيلين (عبدالواحد ومناوي).

قدم الوسطاء الأتفاقية إلي الأطراف في (25 أبريل) ووضعوا تاريخا نهائيا للتوقيع عليها بحلول (30 أبريل)، ومنح الأطراف أربعة أيام للإطلاع ولفهم النص المعقد الذي ينص علي أقتسام السلطة والثورة وترتيبات إدارية وأمنية وتعويض عودة اللاجئين والنازحين، وقدمت الأتفاقية إلي الأطراف باللغة الإنجليزية، وتم توفير النسخة العربية من الوثيقة قبل يومين فقط من الموعد النهائي. ولم يتسني للمتمردين اشراك قواعدهم في دارفور ومشاورتهم. وبناء على ذلك طلبوا ثلاثة أسابيع للإطلاع علي الأتفاقية والتعليق عليها غير أن طلبهم رُفض وقامت الوساطة بتمديد الموعد النهائي (48 ساعة)، وكانت الحكومة هي الجهة الوحيدة التي أبدت استعدادها للتوقيع علي الأتفاقية.

مارس فريق الوساطة ضغوطاً علي المتفاوضين للتوقيع علي الأتفاقية بدون منحهم الحق في التشاور الكافي مع قواعدهم أو حتى فهم الوثيقة التي كتبت بالإنجليزية في البدء ولم تقدم النسخة العربية إلا قبل ساعات قليلة من التاريخ النهائي المفترض، وفي غضون ذلك وصل كبار المسؤولين إلي أبوجا وحاولوا الضغط علي الأطراف للتوقيع علي الأتفاقية وذهب إلي أبوجا كل من الرئيس النيجيري أوباسانجو ونائب وزير الخارجية روبرت زوليك ووزير الخارجية البريطاني للتنمية الدولية هيلاري بن ورئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي ألفا عمركوناري. وتم التوقيع علي سلام دارفور في مايو (2006) بين الحكومة السودانية وأحد الفصائل المتمردة (حركة تحريرالسودان).. وفي مسعي للتأثير علي الفصائل الأخرى للإنضمام إلي الأتفاقية حدد مجلس الأمن والسلم بالاتحاد الأفريقي يوم (31 مايو) بإعتباره موعدا نهائياً أخيراً وبذل الوسطاء والمجتمع الدولي في الشهور التالية جهودا عديدة لإقناع الأطراف الغير موقعة بالتوقيع ولكنها باءت بالفشل.

تم تعيين جبريل باسولي مفاوضا رئيسيا لعملية السلام ممثلا للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في (30 يونيو 2008). وطلب مجلس الأمن والسلم في الاتحاد الأفريقي إنشاء لجنة عالية المستوي لدارفور في يونيو (2008). وأنشئت اللجنة في يوليو 2009 وترأسها الرئيس السابق لجنوب أفريقيا ثابو أمبيكي وإنضم إليها لاحقا الرئيس النيجيري السابق عبد السلام أبوبكر والرئيس البورندي السابق بيير بويا بصفة مشاركين في اللجنة. وكلفت اللجنة بالتركيز علي قضايا السلام والمصالحة والعدالة. ولم تستطع بعثة الاتحاد الأفريقي في السودان توفير الأمن لاهل دارفور ولهذا تحولت جهود المجتمع الدولي إلي استبدال بعثة الاتحاد الأفريقي ببعثة لحفظ الامن من الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة، غير ان الحكومة السوادنية عارضت القرار المقدم من قبل الأمم المتحدة في هذا الخصوص. ونتيجة لذلك تم التوصل إلي صيغة وسط بإنشاء بعثة مختلطة من الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي وحلت البعثة المشتركة للأمم المتحدة والأتحاد الأفريقي (يوناميد) محل بعثة الاتحاد الأفريقي في السودان في يناير (2008).

أتفاق سلام شرق السودان

ظهرت الحاجة إلي حماية اتفاقية السلام الشامل وتكوين حكومة الوحدة الوطنية وذلك بتجنب مزيد من التصعيد في البلاد. ولهذا مورست الضغوط علي الحكومة السودانية للتعامل مع االوضع في الشرق. ومن ناحية أخري أدرك مؤتمر البجا والأسود الحرة محدودية قدارتها العسكرية بعد انسحاب الحركة الشعبية وتناقص الدعم الإرتري. وجلس الطرفان للتفاوض علي اتفاق سلام الشرق (2006). وكانت الأطراف الرئيسية في الأتفاق هي الحكومة والتي يسيطر عليها حزب المؤتمر الوطني وجبهة الشرق التي تتكون من مؤتمر البجا والأسود الحرة إضافة إلي بعض مكونات الشرق الأخرى.

رحب الطرفان بالوساطة الإرترية في مفاوضات السلام، ووصفت الحكومة جهود الوساطة بالعامل الرئيسي لإنجاز الأتفاقية، وخلافا لأتفاقية السلام الشامل كانت معظم جلسات الحوار غير مباشرة وخلف الأبواب المغلقة بتيسير من الجانب الإرتري، ورحب أهل الشرق بالتوقيع علي الأتفاق ولكن عدد منهم أشار إلي عدم شمولية الأتفاق وسيطرة مؤتمر البجا

والأسود الحرة علي الكيانات الأخرى. وعلي سبيل المثال عبر (71%) من عينة مسح أجري في ولاية القضارف عن رضائهم عن الأتفاقية ولكن (61%) منهم أشاروا إلي عدم شمولية الأتفاق .(Assal and Ali, 2007).

وثيقة الدوحة لسلام دارفور

بدأت محادثات السلام في الدوحة في يوليو (2009) بين الحكومة السودانية وحركة العدل والمساواة بوساطة من فريق الدعم والوساطة المشترك (JMST) والحكومة القطرية. واستضافت قطر عدد من الوفود لفترة طويلة وتم اللجوء إلي جهد المسارات المتعددة في التوسط في نزاع دارفور ويتضمن المسار الأول حكومة السودان مع المجموعات المتمردة، والثاني مع ممثلي المجتمع المدني. ووافقت حركة العدل والمساواة علي المشاركة بينما رفضت حركة تحرير السودان جناح عبد الواحد اللحاق بمحادثات السلام بسبب عدم ثقتها في حكومة السودان، وأيضا لسبب آخر هو استضافة المحادثات في دولة عربية لايثقون بها. كما وجهت الوساطة الدعوة أيضا لممثلي المجتمع المدني لأول مرة حضور المحادثات في الدوحة من أجل التوصل إلي وثيقة تعكس أراء المدنيين. وتم إصدار وثيقة الدوحة ، بعد انتهاء الاجتماع مع المجتمع المدني طالبت بالوقف الفوري لإطلاق النار وبدء المفاوضات والعدالة وإنهاء الإفلات من العقوبة وحل نزاعات الأراضي وعودة جميع النازحين إلي قراهم وإخلاء المستوطنين.

في (23 فبراير 2010) وقعت حكومة السودان وحركة العدل والمساواة علي أتفاقية إطارية ووقف لإطلاق النار. وجرت المفاوضات تحت رعاية الرئيس التشادي إدريس دبي، وأدي هذا الأمر إلي تشرزم جديد وتكوين حركة التحرير والعدالة والتحاقها بالمفاوضات في الدوحة. وحذرت حركة العدل والمساواة الانسحاب من مفاوضات الدوحة في حال توجيه الدعوة إلي المجموعة المتمردة الأخرى للمشاركة. وعرضت قطر تقديم قرابة المليار دولار للتنمية في دارفور إذا نجحت المفاوضات وتم تجاهل تهديدات حركة العدل والمساواة. وقعت الحكومة وحركة التحرير والعدالة أتفاقية اطارية لحل النزاع في دارفور في مارس (2010). وقد نص الاتفاق الاطاري علي توقيع أتفاق السلام النهائي وبروتكول التنفيذ في الدوحة قبل نهاية مارس (2010). وأعاد تحديد تاريخ نهائي لإنهاء محادثات السلام والوصول إلي أتفاق سلام إلي الأذهان دبلوماسية التاريخ النهائي التي طبقت قي أبوجا.

تواصلت المفاوضات في الدوحة في الحكومة السودانية وحركة التحرير والعدالة في (6يونيو 2010) ثم انهارت أتفاقية وقف إطلاق النار الموقعة بين الحكومة وحركة العدل والمساواة بسبب هجمات الحكومة التي استهدفت حركة العدل والمساواة وجيش تحرير السودان– عبدالواحد في نهاية أبريل وفي مطلع مايو. ونتيجة لذلك رفضت حركة العدل والمساواة استمرار المفاوضات وتزايد التوتر بين الحكومة وحركة العدل والمساواة بعد تجميد المفاوضات في الدوحة.

عادت المفاوضات بين الحكومة وحركة التحرير والعدالة في الدوحة في الثامن من أكتوبر. ونظرت الأطراف في المسودة المقدمة من قبل قسم عمليات حفظ السلام التابع للأمم المتحدة. وانقضي التاريخ النهائي دون التوصل إلي إجماع بشأن الترتيبات الأمنية وقضايا قسمة السلطة وتم تمديده لفترة أسبوع، وأكدت حركة التحرير والعدالة عدم استعدادها للتنازل

عن موضوع الأقليم الواحد ونائب للرئيس من دارفور. وطالب باسولي تمديد عملية التفاوض حتي العام (2011) في محاولة لإقناع حركة العدل والمساواة للموافقة علي الوثيقة سوية مع حركة التحرير والعدالة.

قدم فريق الوساطة إلي الطرفين مقترحات في (30 ديسمبر2010) ورفضتها الحكومة السودانية ، بينما قبلتها حركة التحرير والعدالة، وكان منهج فريق الدعم والوساطة المشترك (JMST) في المحادثات هو وضع مسودة أولوية وتقديمها بشكل منفصل إلي الأطراف من أجل التوصل إلي وثيقة متفق عليها، وفي (23 فبراير 2011) تقدم فريق الوساطة بمقترحات إلي الأطراف حول القضايا العالقة، ورفضت حركة العدل والمساواة وحركة التحرير والعدالة المقترحات الجديدة وذكرت حركة العدل والمساواة أن المقترحات لم تلبي مطالب الحركات والمتمثلة في الأقليم الموحد ومنصب نائب الرئيس.

انعقد مؤتمر أصحاب المصلحة في دارفور بتاريخ (27-31 مايو). وأعلن في نهاية المؤتمر إجازة مسودة أتفاق السلام التي تفاوض بشأنها المتمردين والحكومة. ووقعت حكومة السودان وحركة التحرير والعدالة في (11يوليو) علي وثيقة الدوحة لسلام دارفور.

4.2 أصحاب المصلحة

اهتمت أطراف متنوعة بعمليات السلام المختلفة الجارية في السودان بعضها بشكل مباشر وبعضها بشكل غير مباشر، فعلي الصعيد الوطني هنالك حكومة السودان والمتمردين والنازحين واللاجئين والمجموعات الأخرى المتأثرة بالنزاع والموجودين في الولايات الأخرى المتأثرة بالنزاع والمجموعات غير المسلحة والأحزاب السياسية والمليشيات العربية والقادة الدينيين والقبليين ومنظمات المجتمع المدني والمجموعات الشبابية والقبلية. غير أن الوسطاء عمدوا في كل الأحوال إلي اقتصار المشاركة في طاولة التفاوض علي حكومة السودان والمجموعات المسلحة، الشيئ جعل أتفاقيات السلام غير شاملة وألقي بتأثيره علي نجاح تنفيذها. وعلي المستوي الإقليمي هناك الاتحاد الأفريقي والإيقاد وقطر وجامعة الدول العربية وتشاد وليبيا ونيجيريا وأرتريا وعلي الصعيد الدولي الأمم المتحدة والولايات المتحدة والنرويج والدول الأوربية الأخرى.

4-3 الوساطة

استخدم الوسطاء في محادثات السلام السودانية المختلفة، نفس المناهج تقريباً والقائمة على نموذج (paradigm) قسمة السلطة والثروة والذي ينظر إلى الحكومة السودانية والحركات المتمردة بأعتبارها اصحاب المصلحة المحوريين. وفيما يتعلق بالقدرات الفنية فقد حظي اتفاق السلام الشامل باهتمام اكثر، إذ كان اصحاب المصلحة الرئيسيين أكثر استعداداً قبل بدء التفاوض،إلى درجة عقد ورش تحضيرية لفرق التفاوض. كما كانت فرق الصياغة، والتي ساعدت الوسطاء، على درجة عالية من الكفاءة. ومن الواضح ان حصول اتفاق السلام الشامل على اهتمام أكبر كان مرده اقتناع اصحاب المصلحة غير المباشرين (خاصة من اوربا والولايات المتحدة) بأن اتاحة الفرصة للجنوب للانفصال هي الطريقة الأفضل لتسوية الحرب الاطول في افريقيا.

4-4 التمثيل

لم تستهدف اي من اتفاقيات السلام السودانية تمثيل طيف واسع من اصحاب المصلحة الوطنيين. وكان التركيز أكثر على الاطراف المتحاربة في النزاع من الذين تيسر لهم حمل السلاح. ولم يتم التعامل بشكل جاد بما يكفي مع احزاب المعارضة باعتبارها اطراف في الاتفاقية. وتقريباً لم يكن للنساء أي مشاركة. وكانت وثيقة الدوحة لسلام دارفور استثناء في هذا الخصوص بسبب منح الفرصة لمنظمات المجتمع المدني الدارفوري، ويشمل (النازحين واللاجئين والمجموعات النسوية والشبابية)، للتعبير عن موقفها والتعليق على مسودة الاتفاقية في الدوحة قبل التوقيع عليها رغماً عن عدم السماح لهم بالدخول الى قاعة التفاوض.

4-5 المخربون

ونتيجة لعدم شمولية عمليات السلام المختلفة، فقد كان هنالك دوماً مخربين للاتفاقيات، إذ تشككت الأحزاب السياسية المعارضة على المستوى القومي في هذه الاتفاقيات على الدوام. كما لم ترض بعض الاجنحة ومجموعات الضغط داخل الحكومة السودانية احياناً عن الاتفاقيات المختلفة وحاولت وضع العراقيل لإعاقة انفاذها. وظلت الحركة الشعبية لتحرير السودان- شمال وحركة العدل والمساواة والمجموعات المتمردة الرافضة للتفاوض، خارج محادثات السلام وواصلت القتال على الارض. وبدأت المجموعات المتمردة من دارفور في انتهاك الاتفاقية وفي الهجوم على بعضها البعض: حركتي تحرير السودان بقيادة عبد الواحد نور ومني اركو مناوي والجبهة الثورية. وعلى سبيل المثال حدثت هجمات بين الأطراف الموقعة وغير الموقعة. فقد هاجمت حركة تحرير السودان- عبد الواحد، حركة التحرير والعدالة في مايو 2013. اضافة الى ذلك تشكيل الجبهة الثورية السودانية: حيث شكلت المجموعات المتمردة السودانية الأقوى (الحركة الشعبية شمال وحركة عبد الواحد وحركة مناوي والعدل والمساواة من دارفور وجنوب كردفان والنيل الازرق)، شكلت الجبهة الثورية السودانية. وتمثل هدف مجموعات المعارضة المسلحة السودانية في الاطاحة بالرئيس عمر البشير وخلق سودان يسوده العدل والإنصاف، اضافة الى إعادة هيكلة السودان. وخاض المتمردين المعارك في دارفور وجنوب كردفان في 2012 و2013، وظلت ابيي بؤرة توتر اتاحت الفرصة للمخربين من الشمال والجنوب التعبير عن سخطهم.

الجزء الخامس: تطبيق اتفاقيات السلام

على الرغم من التباين فيما بين الاتفاقيات لكن ما يجمع بينها هو عدم تنفيذ اي منها وفقا لما تم التوافق عليه. وهنالك جملة من العوامل التي تؤثر في هذا الخصوص، البعض منها متأصلاً في لب الاتفاقيات او الطريقة التي جرى بها التفاوض، وهناك عوامل تتصل بالتطورات التي طرأت بعد التوقيع على هذه الاتفاقيات. على اي حال فإن المشاكل الرئيسية كانت في مرحلة التنفيذ. يحلل هذا الجزء تنفيذ هذه الاتفاقيات من خلال تناول البنود المفتاحية المتصلة بالترتيبات الأمنية وقسمة السلطة والثروة، كما يقدم تقييماً كلياً والدروس المستفادة.

> *"غالباً ما تمثل هياكل وبروتوكولات السلام المكون الاضعف في معمار السلام في السودان. واحد اسباب ذلك عدم اخلاص الاطراف النية أثناء التفاوض، فالتفاوض اثناء محادثات السلام يعكس بطريقة او بأخرى السياسة الواقعية بدلاً عن الالتزام بالاجندة الوطنية التي تضع في الاعتبار مصالح الأطراف أو المجموعات الاخرى."*
>
> *مقابلة- عطا البطحاني 2020.*

تمثل الترتيبات الامنية في اتفاقيات السلام المختلفة الاشكالية الاولى في عملية التنفيذ. وتشمل هذه الترتيبات نشر الجيوش وعملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج. وعلى الرغم من تماثل الترتيبات الامنية فيما يخص اعداد الجنود المراد نزع سلاحهم وتسريحهم وإعادة دمجهم، فقد وضع اتفاق السلام الشامل اساساً جديداً للقوات المسلحة وأعلن وقفا دائما للعدائيات وانشاء الوحدات المشتركة المدمجة ذات اعداد متساوية للقوات المسلحة السودانية والجيش الشعبي لتحرير السودان. كما نص البروتوكول ايضاً على ابقاء القوات المسلحة والجيش الشعبي على عمليات منفصلة لكن يكون الاثنين تحت أمرة القوات المسلحة القومية للسودان. اضافة الى ذلك شدد البروتوكول على اعادة انتشار (91.000) من جنود القوات المسلحة من الجنوب الى الشمال خلال فترة عامين ومنح الجيش الشعبي فترة ثمانية اشهر لسحب القوات من الشمال. وسارت هذه الترتيبات كما ينبغي ما عدا مسألة المناطق الثلاثة (ابيي وجنوب كردفان والنيل الازرق) والتي عقدت الترتيبات الامنية واندلعت الحرب في المنطقتين في 2011.

احتوى اتفاق سلام دارفور على بند رئيسي يتعلق بنزع سلاح مليشيا الجنجويد و كان يفترض ان تقوم به الحكومة خلال خمسة أشهر بعد التوقيع على الاتفاقية. وعلى الحكومة ايداع خطة منفصلة للاتحاد الافريقي لنزع سلاح الجنجويد. اضافة الى ذلك اشارت اتفاقية سلام دارفور إلى نزع السلاح والتسريح واعادة الدمج، وان تقوم الحركات المسلحة الموقعة على الاتفاقية بنزع سلاحها بعد نزع سلاح الجنجويد. ولم يتم تطبيق الترتيبات الامنية لاتفاق سلام دارفور حتى نكوص حركة مناوي الموقعة على الاتفاقية وذلك في 2010.

كما اشتمل اتفاق سلام الشرق على الترتيبات الامنية. وتمثلت الخطوة الاولى في وقف اطلاق النار الشامل والذي رفعت بعده حالة الطوارىء، وتم اطلاق سراح السجناء السياسيين. وتولت الترتيبات كل من اللجنة العسكرية العليا المشتركة و لجنة الإدماج المشتركة، لكن حال عدم توفر التمويل من عمل هاتين اللجنتين وقامت القوات المسلحة السودانية بدمج (1.554) مقاتلاً من بين (5.417) من مقاتلي جبهة الشرق، على أن يتم اعادة دمج بقية المقاتلين. وكان معظم الذين تم دمجهم من بين الذين فصلوا سابقاً من القوات المسلحة السودانية، ولم يرض الذين اعيد دمجهم في مجتمعاتهم مما جعلهم يتظاهرون ضد مفوضية نزع السلاح والتسريح واعادة الدمج، وبقيت المهددات الامنية ماثلة لفترة طويلة بعد التوقيع على اتفاق سلام الشرق مثل الألغام الارضية والاتجار في البشر والهجمات ضد اللاجئين الاثيوبيين والاريتريين وبقايا المليشيات القبلية.

فيما يخص وثيقة الدوحة لسلام دارفور فقد تسبب انعدام التمويل في تنامي المخاوف لدى قادة حركة التحرير والعدالة وسخط الجنود الذين كانوا في انتظار الترتيبات الامنية وادماجهم في القوات المسلحة. وأدى عدم الاتفاق حول عدد مقاتلي حركة التحرير والعدالة الى تأخير الترتيبات الامنية. فقد زعمت حكومة السودان ان حركة التحرير والعدالة لا يتوفر لها اكثر من 3000 الى 4000 جندي، بينما زعمت الحركة وجود عدد اكبر من ذلك. وفي نهاية الامر تفاوضت حكومة السودان مع حركة التحرير والعدالة على عدد المقاتلين والضباط المراد ادماجهم. ووافقت الحكومة في نوفمبر 2013 على ادماج عدد (2500) الى (3000) مقاتل من حركة التحرير والعدالة في الجيش والشرطة. ولكن لم تكتمل العملية حتى نهاية وثيقة الدوحة وحل السلطة الانتقالية. واجمالاً لم يتم تنفيذ الترتيبات الامنية حرفياً كما ورد في اتفاقيات السلام، وليس من المستغرب أن ساءت الاوضاع الامنية في بعض الحالات كما حدث في دارفور بعد اتفاق سلام دارفور ووثيقة الدوحة ونفس الشيء حدث في اتفاق السلام الشامل الى درجة اندلا ع الحرب في جنوب كردفان والنيل الازرق.

تمثل قسمة السلطة بنداً حاسماً في اتفاقيات السلام الاربع. وفي واقع الامر تشكل حجر الزاوية والنموذج الذي تؤسس عليه هذه الاتفاقيات. وبالنسبة لاتفاق السلام الشامل فقد عزز بروتوكول قسمة السلطة نظام الحكم الاتحادي وأعلن، اضافة الى ذلك، تكوين حكومة وحدة وطنية جديدة لتعمل تحت ادارتي الحكومة القومية، وتمثل الشمال، وحكومة جنوب السودان، تمثل الجنوب. وان تُنشأ هيئة تشريعية ثنائية المجلس ، ينال فيها المؤتمر الوطني 52% و الحركة الشعبية 28% والاحزاب الشمالية الاخرى المعارضة 14% و تذهب 6% للاحزاب الجنوبية الاخرى. استحوز المؤتمر الوطني على 70% من المناصب الحكومية في الشمال، بينما نالت الحركة الشعبية واحزاب المعارضة الشمالية 30% المتبقية. أما المناطق الثلاثة (ابيي وجنوب كردفان والنيل الازرق) فقد توزعت الانصبة كالآتي: 55% للمؤتمر الوطني و45% للحركة الشعبية. وقد تم تنفيذ قسمة السلطة نسبياً بشكل جيد بالنسبة لاتفاق السلام الشامل، حيث كان من مصلحة الطرفين الموقعين تنفيذه.

"لم يقر اتفاق السلام الشامل مستويات النزاع المختلفة ولم يترك للاخرين من خيار سوى الانضمام للمؤتمر الوطني أو الحركة الشعبية ولم يتوفر خيار ثالث. الشيء الذي خلف فجوات عديدة فقد حرم بعض المعارضين من الشرعية، وكان التأثير سالباً عند تقييم الاهداف الاساسية التي صممت الاتفاقية من اجلها. فالسلام لم يسود في البلدين و لا تزال منطقة أبيي واقليمي جنوب كردفان والنيل الازرق تنزف و لم يحدث اي تقدم فيها حتى بعد 15 عاماً."

مقابلة- لام أكول اجاوين 2020

وبالنسبة لاتفاق سلام دارفور فقد كان اقتسام السلطة من اكثر القضايا خلافا، إذ تم انشاء منصب كبير مساعدي الرئيس اضافة الى السلطة الانتقالية الاقليمية لدارفور، على ان تحدد الوضعية الدائمة لدارفور عبر الاستفتاء. وبينما فضلت مجموعات دارفور المسلحة ان تكون دارفور اقليماً واحداً، امعنت حكومة السودان في تقسيم دارفور واضافت ولايتين جديدتين للولايات الثلاث الموجودة سلفاً. وحصلت الحركات الموقعة على اتفاق سلام دارفور على ثمانية مقاعد في السلطة الانتقالية واثنى عشر مقعداً في المجلس الوطني وواحد وعشرين مقعداً في المجالس التشريعية في ولايات دارفور الثلاث. وحري بنا التمعن في حقيقة ان اتفاق السلام الشامل كان قد قسم سلفاً المناصب بين المؤتمر الوطني والحركة الشعبية ولم يتبق سوى القليل لباقي المجموعات المعارضة بما في ذلك المجموعات الدارفورية.

وفيما يتعلق باتفاق سلام شرق السودان فقد عين الرئيس عمر البشير ثلاثة من كبار قادة جبهة الشرق في الجهاز التنفيذي القومي. بالاضافة الى ذلك تم تخصيص ثمانية مقاعد في المجلس الوطني التشريعي لممثلي جبهة الشرق، علاوة على عشرة مقاعد في كل مجلس تشريعي لولايات شرق السودان الثلاثة. كما حصلت جبهة الشرق على منصب نائب الوالي في ولايتي كسلا والقضارف، ونالت أيضا ستين منصب في الهياكل الاتحادية والولائية، لكن تنامت الشكاوى بأن المناصب التي حصلت عليها جبهة الشرق كانت رمزية كما اثرت الانقسامات السياسية داخلها على اختيار المرشحين. ولم يتم تطبيق عدد من البنود المتعلقة بترتيبات قسمة السلطة في اتفاق سلام الشرق: مشاركة جبهة الشرق في السلطة القضائية القومية وتشكيل مجلس تنسيق ولايات الشرق والمؤتمر التشاوري بعد مرور ثلاثين يوماً من اتفاق الشرق والتوقيع عليه وادماج اتفاق الشرق في الدستور الوطني الانتقالي لعام 2005.

وكما حدث في اتفاق سلام دارفور لم يتم تطبيق سوى النذر اليسير من قسمة السلطة في وثيقة الدوحة لسلام دارفور إن لم يتم تجاهلها تماماً. وفي حقيقة الامر باستثناء تعيين التجاني سيسي رئيساً للسلطة الانتقالية، وحيدر جالوكوما والياً على ولاية غرب دارفور، ولاحقاً وزيراً اتحادياً للشباب والرياضة، لم يتم ملء او منح مناصب ذات اهمية. وقامت الحكومة وحركة التحرير والعدالة بتأجيل التصويت على الوضعية الادارية لدارفور حتى تحقق الاستقرار في الاقليم واجرى الاستفتاء في ابريل 2016 وكانت نتيجته الابقاء على نظام الخمس ولايات كما هو. وكان يفترض انتهاء اجل السلطة الانتقالية بحلول 14

يوليو 2015 بعد اربعة اعوام من التوقيع على اتفاق الدوحة، لكن تم تمديده لعام اضافي. وانتهى اجل وثيقة الدوحة قبل تحقيق اهدافها ولم تنشأ عدد من الهياكل المهمة مثل (المفوضيات).

وتمثل قسمة الثروة جانب اخر يمكن عبره قياس مدى تنفيذ اتفاقيات السلام. وبالنسبة الى اتفاق السلام الشامل يتمثل جزء رئيسي من بروتوكول قسمة الثروة في انشاء مفوضيات الاراضي والمفوضية القومية للاراضي ومفوضية اراضي جنوب السودان ومفوضيات الاراضي الولائية. وانشئت مفوضية اراضي جنوب السودان ولكن لم تنشأ المفوضية القومية حتى انتهاء أجل الفترة الانتقالية. وتنال الولايات المنتجة للنفط نسبة 2% من الايرادات ويقسم متبقي الايرادات مناصفة بين حكومتي السودان وجنوب السودان. وتقوم الحكومة القومية بجمع الايرادات من ضرائب الدخل الشخصي والشركات والجمارك، بينما تجمع حكومة جنوب السودان الايرادات من ضرائب الدخل الشخصي وارباح الأعمال في جنوب السودان. وتم اعتماد نظام مصرفي ثنائي واصدار عملة جديدة تعكس تنوع السودان الثقافي.

أدى رفض حكومة السودان دفع التعويضات الفردية الى اضعاف اتفاق سلام دارفور، كما ذكر سابقاً، الامر الذي ادى الى توقيع فصيل واحد على الاتفاق. فقد اصرت حكومة السودان على أن يتم انشاء صندوق اعادة الاعمار وصندوق مفوضية التعويض، بدلاً عن التعويض الفردي، والتزمت بدفع 30 مليون دولار. كما انشأت اتفاقية سلام دارفور صندوق اعادة اعمار وتنمية دارفور والتزمت الحكومة بسداد مبلغ 500 مليون دولار. وانشأت اتفاقية السلام ايضاً مفوضية مراقبة التخصيص المالي والنقدي والتي كلفت بادارة تحويل الاموال الى دارفور. لم يتم تشغيل صندوق اعادة اعمار وتنمية دارفور بسبب عدم توفر التمويل وعدم وجود الالتزام من جانب الحكومة.

وبالنسبة لشرق السودان فقد انشأت اتفاقية سلام شرق السودان صندوق تنمية واعادة اعمار شرق السودان. ونشأ هذا الصندوق بعد اربعة اعوام من التوقيع على اتفاق سلام الشرق. وعقد مؤتمر للمانحين في عام 2010 حيث تعهد المانحون بدفع مبلغ (3.547) مليون دولار لشرق السودان. والتزمت حكومة السودان بسداد (600) مليون دولار بنهاية العام 2013. وكان مصير صندوق اعمار الشرق الفشل. (انظر الملحق 3).

> *"كان صندوق تنمية واعمار الشرق ضعيفاً في موارده وفي تخصيص تلك الموارد. ولم يتوفر له داعمين قادرين وملتزمين، واعتمد في المقام الاول على مؤتمر المانحين في الكويت. ولم تك الاموال المخصصة كافية وشابها الفساد. وانفقت الاموال على مشروعات لم تمثل الاولويات لأهل شرق السودان."*
>
> *مقابلة- مصطفى علي 2020*

تأسيساً على نصوص اتفاق سلام دارفور، أكدت وثيقة الدوحة لسلام دارفور على ضرورة تحويل الاموال الى صندوق اعادة اعمار دارفور عبر مفوضية مراقبة تخصيص الموارد. وجاءت التعهدات لهذا الصندوق من حكومتي السودان وقطر.

فقد إلتزمت حكومة السودان بتخصيص مبلغ ملياري دولار خلال فترة خمسة أعوام، اضافة الى منظومة للتمويل الاصغر، بينما تعهدت قطر باستثمار ملياري دولار في السلطة الانتقالية لدارفور، وانشاء بنك للتنمية، واعادة الاعمار في دارفور. وكان يفترض عقد مؤتمر للمانحين بعد ثلاثة اشهر من التوقيع ويعقبه صندوق ائتمان للمانحين. وعجزت حكومة السودان عن تحويل الاموال الى السلطة الانتقالية، الامر الذي أثر على قدرة السلطة الانتقالية في القيام بمسؤولياتها. وترددت قطر في الاستثمار وانشاء بنك تنمية دارفور. وانعقد مؤتمر المانحين بعد ثلاثة اعوام من وثيقة الدوحة لسلام دارفور، وتضائلت الاموال التي تعهد بها المانحين ولم يتم استلامها حتى تفكيك السلطة الانتقالية لدارفور.

القضايا المتقاطعة: بعيداً عن الترتيبات الأمنية وقسمة السلطة والثروة، توجد قضايا متقاطعة اثرت على تنفيذ هذه الاتفاقيات. وقبل الانتقال إلى الجزء الثاني وتقديم تقييماً كلياً، فإن من الضروري تناول هذه القضايا هنا. تحتوي جميع اتفاقيات السلام على نصوص خاصة بإنشاء المفوضيات القومية ومجالس التنسيق والمؤتمرات القومية.. الخ ولم يُفعل سوى القليل منها، في أفضل الأحوال، في جميع الاتفاقيات في هذا الخصوص. وتم تجاهل مفوضيات حساسة مثل، مفوضيات الاراضي، والعدالة والمصالحة، أو لم تمنح الموارد الكافية حال انشاءها للقيام بأعمالها. ولم يتم انشاء مفوضية الاراضي التي ينص عليها اتفاق السلام الشامل. وانشأت مفوضية مراقبة تخصيص الموارد ولكنها كانت بدون اسنان، ولم يتم انشاء مجلس تنسيق شرق السودان حتى نهاية اتفاق سلام الشرق. ويفصل الجزء التالي حول هذا الامر ويقدم تقييماً شاملاً.

"لم تكن الاطراف المشاركة في اتفاقيات السلام في السودان جادة حول الديموقراطية وحقوق الانسان والانصاف الجندري."

مقابلة- لام اكول اجاوين 2020

تتمثل الفجوة الرئيسية في مختلف اتفاقيات السلام فيما يخص القضايا المتقاطعة في غياب ادماج الجندر، وهذا الامر كان واضحاً في كل المراحل، منذ التفاوض وحتى التنفيذ، فقد كادت مشاركة النساء من جانبي الحكومة والحركات المسلحة خلال التفاوض ألا ترى بالعين المجردة ولم يتم اشراك النساء في مرحلة التنفيذ، وعلى سبيل المثال تجاهلت قسمة السلطة، النساء تماماً، وفي حالة ادخالهن فيمنحن مناصب رمزية تجعلهن غير فاعلات فيما يخص اتخاذ القرار.

الجزء السادس: التقييم الكلي

يمكن الجزم بأن جميع الاتفاقيات واجهت اشكالات عميقة حالت دون نجاحها، ولم يتم تطبيق اي منها بنية صادقة. ولم ينجح النموذج الذي صممت عليه (قسمة السلطة والموارد)، في تحقيق الاثر المتوقع احداثه، ويعود السبب في ذلك الاخفاق الى اشكالات في العمليات والتصميم والتفاوض والتنفيذ. فقد كان للتركيز على المناصب في المستويات العليا في المؤسسات الحكومية أثراً كبيرا في تجاهل المشاكل والمظالم على المستوى المحلي والتي تشكل جوهر اسباب الحرب الاهلية. ويمثل غياب الارادة السياسية والاستحفاف من جانب حكومة السودان وتناقض المجتمع الدولي وغياب الاحساس بالملكية المحلية عوامل اساسية خلف فشل اتفاقيات السلام. وتوضح هذه القضايا بشكل اكثر تفصيلاً ادناه.

> *"كان المخربين في معظم الحالات من اعضاء حزب المؤتمر الوطني من مختلف الخلفيات ولهم مصالح متباينة ومتعارضة، فقد عارض البعض منهم عدم اشراكهم في التفاوض، ونظر البعض الاخر الى الجنوب باعتباره ارضا للدعوة، ولهذا لم يرغبوا في وجود حكومة قوية في الجنوب ولم يرغبوا في انفصال الجنوب، بل رغبوا في ان يكون الجنوب حديقة خلفية لهم. وهناك من تأثرت مصالحه بوجود الحركة الشعبية/الجيش الشعبي شريكاً جديداً في الحكومة." الفاتح الصديق- مقابلة2020.*

وفر اتفاق السلام الشامل النموذج الذي ارتكزت عليه بقية الاتفاقات الاخرى، وعلى الرغم من الاشكالات التي واجهها اتفاق السلام الشامل إلا ان الحكومة السودانية لم تتعلم من تلك المشاكل أو الاخطاء عند التعامل مع اتفاق سلام دارفور واتفاق سلام الشرق ووثيقة الدوحة. وبالنسبة لاتفاق السلام الشامل فقد اضاع المؤتمر الوطني والحركة الشعبية كل الفترة الانتقالية في التنازع حول من يحصل على ماذا وفي الاختلاف حول الارقام المتصلة بالايرادات المتعلقة بالنفط، وما اذا كان جنوب السودان يحصل على نصيبه ام لا وحول المفوضية القومية للنفط. وايضاً كان هناك مخربون.

لكن مشاكل اتفاقيات السلام لا تقتصر على مشاكل التنفيذ فحسب، فهي متأصلة في كل المراحل وكل مستويات صناعة السلام وبناء السلام، على الرغم من ان مشاكل التنفيذ هي الأكثر تأثيراً. وفيما يلي نورد المشاكل الرئيسية التي أثرت سلباً على تنفيذ اتفاقيات السلام ونسفت جهود بناء السلام.

عدم اشراك كل المجموعات المسلحة: لم تشتمل عملية سلام واحدة على كل الأطراف. فقد كان اتفاق السلام الشامل شأناً بين الحركة الشعبية/الجيش الشعبي والمؤتمر الوطني وتم اقصاء التجمع الوطني. كما كانت اتفاقية الشرق شأناً بين جبهة الشرق والمؤتمر الوطني. وحتى عندما يتم اشراك جميع الحركات المسلحة في التفاوض لا توقع جميعها على الاتفاق وهذا ما حدث في اتفاق سلام دارفور ووثيقة الدوحة لسلام دارفور.

تجزئة المشاكل السوداني: قاد التوصيف الخاطيء للمشاكل في مختلف انحاء البلاد باعتبارها مشاكل اقليمية الى منهج يتعامل معها بالطريقة المجزأة. إذ أن المشاكل في دارفور وشرق السودان وجنوب كردفان والنيل الازرق، انما هي جميعاً مشاكل قومية تحتاج الى منظور قومي عريض للتعامل معها. فالازمة على المستوى القومي هي ما ينتج الازمات في الأطراف.

إقصاء أصحاب المصلحة غير المسلحين: في معظم الحالات انحصرت المفاوضات بين حكومة السودان والمجموعات المسلحة وكان هناك تجاهلاً كاملاً للمدنيين وكل من لا يحمل السلاح، فقد اقصى اتفاق السلام الشامل واتفاق سلام دارفور واتفاق سلام الشرق ممثلي المجتمع المدني أو ممثلي المجتمعات المتأثرة بالحروب من النازحين واللاجئين، كما تم تجاهل النساء بشكل خاص، وحاولت الأطراف، تحت ضغط الوسطاء والمجتمع الدولي، إصلاح هذا الامر في مفاوضات سلام الدوحة ولكن تصاعدت المخاوف من التمثيل وان من شاركوا فيها لم يشاركوا في المفاوضات بشكل حقيقي.

عدم تنفيذ البنود الرئيسية: اشتملت كل اتفاقيات السلام على بنوداً رئيسية تتعلق باقتسام السلطة والثروة وكان لتطبيق هذه البنود أهمية قصوى لنجاح الاتفاقيات، فقد نصت جميع الاتفاقيات على انشاء المفوضيات وصناديق التنمية. وباستثناء مفوضية اراضي دارفور، لم يتم انشاء المفوضيات والصناديق الاخرى، أو في حال انشاؤها كان اداؤها مقيداً، وعدم حل مشكلة ابيي كان عملاً اخر حاسماً.

> *"تعامل المؤتمر الوطني مع المؤسسات والهياكل الاتحادية في اتفاق السلام الشامل وكأنها مستقلة عن الاتفاقية بينما ركزت الحركة الشعبية/الجيش الشعبي على جنوب السودان فقط وتجاهلت المؤسسات القومية المؤثرة على تنفيذ اتفاق السلام الشامل. وادار المؤتمر الوطني المفوضية القومية للنفط دون اي مراقبة من الحركة الشعبية والتي انحصر اهتمامها في الحصول على نصيبها من النفط البالغ 50% في انتظار حدوث الانفصال لتنال كل النفط. ولم تتلق مفوضية التقييم التابعة لاتفاق السلام الشامل سوى الشكاوى باعتبارها امراً روتينياً ولم تتخذ اي اجراءات لمعالجة هذه الشكاوى. وكانت مثلها مثل الحركة الشعبية في انتظار الاستفتاء والانفصال."*
>
> *الفاتح الصادق- مقابلة2020*

غياب آليات المحاسبة: لم تك هناك طريقة يمكن عبرها توقيع الجزاءات على الأطراف التي تخرب تنفيذ الاتفاقيات. وتعهد الوسطاء الدوليين في اتفاق سلام دارفور عزل ومعاقبة الاطراف الرافضة للتوقيع على الاتفاقية او التي تعيق تنفيذها. وقد

انتهكت جميع الاطراف الموقعة على الاتفاقيات بنودها، لكن لم يحدث اي شيء من جانب الضامنين او المجتمع الدولي. وكما نرى في الملاحق التي تفصل الاتفاقيات المختلفة فإن الانتهاكات حدثت مع افلات من العقوبة.

التركيز على اقتسام السلطة في المستويات العليا للسلطة: وحدث هذا نتيجة لنموذج اقتسام السلطة الذي يمنح الاولوية او الأهمية لكبار قادة التمرد لنيل المناصب العليا على المستويات الاتحادية والولائية وفي غضون ذلك يتم تجاهل جذور النزاعات والظلامات على المستويات المحلية. ويظهر هذا الامر جلياً في اتفاق سلام الشرق حيث حصل كبار القادة على مناصب اتحادية وتم تجاهل المشاكل على المستوى المحلي، وفي اتفاق السلام الشامل، خاصة في جنوب كردفان والنيل الازرق، كانت هنالك مظالم تتصل بعدم حصول الناس على ما وعدوا اياه. ولم تك اتفاقية سلام دارفور ووثيقة الدوحة استثناءاً.

المجتمع الدولي المتناقض: كان النظام السابق متعطشاً للحصول على دعم المجتمع الدولي لكنه لم يقدم تنازلات ذات موثوقية. وكان تعاطي المجتمع الدولي مع حكومة السودان أمراً يصعب فهمه إن لم يكن غريباً. فقد طالب الحكومة السودانية باحترام حقوق الانسان وحقوق الأفراد وان يخضع للمحاسبية وان يكون شفافاً ملتزما بالديموقراطية والتوزيع العادل للثورة والسلطة. وكل هذه الاشياء مضمنة في اتفاقيات السلام المختلفة. وعلى الرغم من ذلك لم يتخذ المجتمع الدولي اي رد فعل يذكر عندما تحجم حكومة السودان عن القيام بهذه الامور، كما فعلت مراراً وتكراراً. وتمثل تناقض المجتمع الدولي في فرض عقوبات الامم المتحدة والولايات المتحدة مصحوبة بخطاب عدائي وفي نفس الوقت تجرى مفاوضات السلام.

> *"ترتكز عمليات السلام الليبرالية على اسكات البندقية ولا تعالج قضايا صناعة السلاح وبيعه من اجل تقليل أو اسكات العنف. لابد وان يكون السلام شاملاً وأن ثقافة استيعاب حملة السلاح ليست بعملية لصناعة السلام، إذ انها تحمل بذور فنائها في نفسها."*
>
> *مقابلة- لام اكول اجاوين 2020*

الاستخفاف وغياب المصداقية من جانب حكومة السودان: ليس غريباً تعرض جميع اتفاقيات السلام الى مشاكل رئيسية. فقد تركزت المشاكل الجوهرية في مرحلة التنفيذ، ومع وجود اشكالات تتصل بالتصميم وعمليات السلام،. وتعمدت حكومة السودان تكرار نفس الاخطاء في كل الاتفاقيات التي توقع عليها. وقد كان عدم الالتزام بايفاء التعهدات ومواصلة (الحياة كما هي) نسقا متكررا عبر مراحل تنفيذ اتفاقيات السلام.

غياب الملكية المحلية: ونتيجة لاقصاء الناس على المستويات المحلية، فقد اعتبروا اتفاقيات السلام شأناً خاصاً بالحكومة والمتمردين. وكان يتوقع من مشاركة المجتمع المدني في محادثات سلام الدوحة، المساعدة في الحصول على الدعم المحلي، لكنهم لم يحضروا بصفة مفاوضين، بل عوملوا كأطراف مساعدة للضغط على الأطراف المسلحة، متى ما حدث جمود في التفاوض وفي الترويج للاتفاقية بين قواعدهم. كما ساهم عدم التمثيل الحقيقي للنساء في زيادة الاحساس بالاستلاب على المستويات المحلية.

ضعف التنسيق بين أجهزة الحكم التي خلقت لتطبيق الاتفاقات والسلطات الحكومية الروتينية

التكتيك السياسي حيث ان حكومة السودان خلال فترة الانقاذ طبقت استراتيجية (فرق تسد) من اجل تعزيز سلطاتها على جميع مناحي الحياة العامة في البلاد، وانعكس هذا في اتساع خطوات التشرذم بين الاحزاب السياسية ومجموعات الضغط وحتى الحركات المسلحة. وكان لتشظي الحركات المسلحة، والذي حركته افعال حكومة السودان، أثر خاص على عمليات السلام، خاصة ملف دارفور، الشيء الذي أثمر عدم شمولية عمليات السلام وعدم استدامة اتفاقيات السلام.

الجزء السابع: الدروس المستقاة وخارطة الطريق

1. هنالك حاجة ماسة للانتقال من سلام الصفقات بين صفوات متنافسة الى سلام حقيقي وشامل يشرك كل اصحاب المصلحة وعلى وجه التحديد الضحايا المتضررين من النزاع العنيف. ومعنى هذا اننا في امس الحاجة الى تسوية أو مساومة تاريخية وليس تسوية أو مساومة سياسية.
2. اثر خلق منابر متعددة لمعالجة المسائل المتعلقة بالسلام في السودان سلباً وبشكل واضح على فرص الوصول الى سلام شامل ومستدام في البلاد. وفي هذا الخصوص لم تتوفر الشمولية حتى في اتفاق السلام الشامل. ولسوء الحظ عجزت الأطراف واصحاب المصلحة الدولية والاقليمية عن تجنب هذا المأزق.
3. لم يحقق نموذج (Paradigm)السلطة والثروة، والذي تبنته كيانات الوساطة في اتفاقيات سلام السودان، النتائج المتوقعة على الارض، لأنها قد اثمرت في معظم الاوقات قسمة للمناصب والحوافز للنخب في رتب السلطة العليا دونما احداث اثر ملموس على المستوى القاعدي.
4. انعدام الارادة الحسنة ومنح الاولوية للمصالح قصيرة المدى لقادة الحركات والمجموعات، بمعنى انهم ساعين لجني الثمار لمصالحهم الذاتية.
5. يجب ان لا تقتصر اتفاقيات السلام على معالجة انعدام الامان الشخصي ولكن أن تمتد لتشمل فقدان الامان الوجودي للمجموعات التي تقسمها الثنائية المفرغة التي تعمل بنظام (نحن) و(هم). مثلاً "في دارفور العرب ضد الزرقة" والخطاب المنسوب الى النائب الاول لرئيس الجمهورية السابق (نحتاج الى ارض دارفور وليس اهلها)".
6. يعتبر انشاء منبر موحد لحل جميع النزاعات داخل البلاد امراً ضرورياً لتجنب تجدد النزاع مرارا و تكرارا. وتؤدي المبادرات المتوازية الى تشتيت جهود صناعة السلام، وعليه يتوجب تجنبها لانها تشتت الانتباه عن تحقيق الهدف.
7. يعتبر الامن امراً مفتاحياً لنجاح اي جهود لصناعة السلام في مراحل البداية والتنفيذ ويمكن وقف اطلاق النار الموثوق به الاطراف من التفاوض بنوايا طيبة كما يزيل الحل الدائم (المعضلة الامنية) عائقا مهما يحول دون تنفيذ الاتفاقية.
8. لا تنتهي العملية السلمية بالتوقيع على اتفاقيات السلام وتنال مرحلة ما بعد الاتفاقية، المتعلقة بالتنفيذ، نفس القدر من الاهمية، مما يجعل مواضيع المتابعة والرقابة والتقييم المتواصلين والمراجعة في منتصف الفترة والتي يشارك فيها اصحاب المصلحة المباشرين وغير المباشرين ذات اهمية خاصة.
9. يعتبر ضمان التنفيذ الكامل للاتفاقية أكثر اهمية من محتواها.
10. لابد وان يحتوي معمار حوكمة اتفاقية السلام رؤية واضحة للسلطات وبروتوكولات واجراءات التنفيذ وآليات التنسيق بين مختلف مستويات الحكومة. وسوف يضمن هذا الامر تقليل التناقض بين الاجسام البروقراطية العادية والمؤسسات المؤقتة/الانتقالية لبناء السلام.

11. تتبع شمولية اي اتفاق للسلام من مشاركة كل اصحاب المصلحة في العملية السلمية. مما يعزز من احساسهم بملكية الاتفاق، خاصة بين اصحاب المصلحة المباشرين في المناطق المتأثرة بالنزاعات. ولنجاح اي اتفاقية لابد ان تكون شمولية وهذا يعني ضرورة استيعاب جميع أصحاب المصلحة في وقت مبكر او قبل التوقيع على الاتفاقية. والمشاركة الفاعلة للنساء أمر ضروري لا غنى عنه لاستدامة السلام.
12. في غياب العقوبات التي توقع على منتهكي الاتفاقية لن يتوفر إلتزام حقيقي لدى الأطراف تجاه الاتفاقية وسيتواصل خرقها.
13. تتعقد عملية التفاوض بسبب تشرذم المتمردين (لا توجد اتفاقية ناجحة دون اشراك كل الأطراف).
14. يتوجب أن يكون بناء القدرات وتطويرها للتنفيذ جزءاً اصيلاً من أي عملية لبناء السلام.
15. ثبت خطل دبلوماسية التاريخ النهائي كاستراتيجية للوصول الى اتفاقية السلام والتوقيع على اتفاق للتراضي كما حدث في حالة اتفاق سلام دارفور.

ثبت المراجع

Abdul-Jalil, Musa 1984. "The dynamics of ethnic identification in Northern Darfur, Sudan: a situational analysis." in Mohamed O. Bashir et al (eds.) *Sudan: ethnicity and national cohesion*. African Studies Series No 1. Bayreuth: African Studies Centre.

Assal, Munzoul A. M. 2013a. "Humanitarian situation and the future of IDPs and refugees in Darfur." In Abdelwahab El-Affendi et al (eds) *Darfur: a decade after the crisis* (in Arabic). Doha: Al-Jazeera Centre for Studies.

عسل، منزول أ. م. 2013 " الاوضاع الأنسانية و مستقبل النازحين و اللاجئين في دارفور" في كتاب عبدالوهاب الأفندي وأخرون دارفور: عقد بعد الأزمة. الدوحة مركز الجزيرة للدراسات

Assal, Munzoul A. M. 2013b. "Six years after the Eastern Sudan peace agreement: as assessment." In Gunnar Sørbø and Abdel Ghaffar M. Ahmed (eds.) *Sudan divided: continuing conflicts in a contested state.* New York: Palgrave.

Keen, David 2012. *Useful enemies: when waging wars is more important than winning them*. New Haven: Yale University Press.

Harir, Sharif and Terje Tvedt, 1994. *Short cut to decay: the case of Sudan*. Uppsala: Nordic Africa Institute.

El-Affendi, Abdelwahab 2013. "Islamism and the Sudanese state after Darfur: soft state, failed state or black hole state." In Gunnar Sørbø and Abdel Ghaffar M. Ahmed (eds.) *Sudan divided: continuing conflicts in a contested state*. New York: Palgrave.

Flint, Julie, 2010. *Rhetoric and reality: the failure to resolve the Darfur conflict*. Sudan Human Security Baseline Assessment (HSBA) Working Paper No 19. Gevena: Graduate Institute of International and Development Studies.

Johnson, Douglas, 2011. *The root causes of Sudan civil wars: peace or truce*. Suffolk: James Currey.

Komey, Guma K. 2010. *Land, governance, conflict and the Nuba of Sudan*. Oxford: James Currey.

Tubiana, Jerome, 2013. "Darfur after Doha." In Gunnar Sørbø and Abdel Ghaffar M. Ahmed (eds.) *Sudan divided: continuing conflicts in a contested state*. New York: Palgrave.

Sørbø, Gunnar and Abdel Ghaffar M. Ahmed, 2013."Introduction: Sudan's durable disorder." In Gunnar Sørbø and Abdel Ghaffar M. Ahmed (eds.) *Sudan divided: continuing conflicts in a contested state*. New York: Palgrave.

Woodward, Peter, 1990. *Sudan, 1898-1989: the unstable state*. London: Lester Crook.