

اتفاق السلام في

السودان

الدروس المستفادة من لجنة الاتحاد الأفريقي
رفيعة المستوى المعنية بالسودان

أليكس دي وال¹ وعبدول محمد²

¹ المدير التنفيذي لمؤسسة السلام العالمي بجامعة تافنس، والمستشار السابق لمفوضية الاتحاد الأفريقي للسلام
ولجنة الاتحاد الأفريقي رفيعة المستوى المعنية بالسودان
² رئيس هيئة موظفي اللجنة التنفيذية للجنة الاتحاد الأفريقي رفيعة المستوى المعنية بالسودان

المحتويات

3	تقديم:
6	المقدمة والسياق
12	تحديد المشكلة في دارفور
14	تحديد المشكلة في السودان
17	أنشطة فريق التنفيذ الرفيع المستوى التابع للاتحاد الأفريقي
17	العملية السياسية في دارفور ومحادثات الدوحة
18	الانتخابات العامة 2010
18	بدء المفاوضات بين الشمال والجنوب
19	مفاوضات ما بعد الاستفتاء
19	الترتيبات الأمنية
20	ترسيم الحدود
21	تحدي أبيي
22	تحدي "المنطقتين"
24	الجنسية والمواطنة
24	النفط والترتيبات الاقتصادية
26	إنهاء الحرب الحدودية وخريطة الطريق لاتفاقيات التعاون
27	أعمال لم تكتمل بعد قمة سبتمبر/أيلول 2012
28	الحوار الوطني
29	التعددية في العمل
30	تحديد موقف الاتحاد الأفريقي ومنهج عمله
31	الأمم المتحدة
33	الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية ورئيسها



- 33 الولايات المتحدة
- 34 الجهات الفاعلة الدولية الأخرى
- 35 تقييم سجل اللجنة
- 35 الاتفاق على تعريف المشكلة
- 37 التماسك الداخلي والقيادة
- 38 التوسع الاقتصادي والميزاني
- 43 الشمولية
- 44 عملية سلام واحدة ذات مصداقية
- 46 اغتنام اللحظة المناسبة
- 47 آفاق السلام في السودان اليوم
- 47 تحديد المشكلة
- 48 التماسك والقيادة
- 49 التوسع الاقتصادي والميزاني
- 50 الشمولية
- 51 عملية واحدة موثوقة
- 53 التوقيت المناسب
- 53 الختام

تقديم:

في عام 2024، أصبحت الأوضاع في السودان وجنوب السودان كارثية. ولم تعد أي من الدولتين قابلة للحياة في الوقت الحالي. ويعاني شعب كل من البلدين من كارثة إنسانية. وتسود ظروف المجاعة في العديد من المناطق، بما يهدد باضطرابات مجتمعية، إذا لم يكن، الانهيار. تمزق السودان حرب مدمرة وتبدو مستعصية على الحل. أما جنوب السودان، فبعد أكثر من عقد من الزمان على تحقيق الاستقلال مع آمال كبيرة حينها، فقد أصبح أرضًا للبؤس. عندما انفصل جنوب السودان، تعهد القادة في الخرطوم وجوبا بالعمل معًا لتحقيق "دولتين قابلتين للحياة". حتى يتم الوفاء بهذا الوعد، لا يمكن أن تكون هناك حكومات شرعية ولا يمكن تلبية الاحتياجات الأساسية للشعبين، ناهيك عن تطلعاتهما الكبرى.

إن السلام في السودان أمر ضروري لشعبي البلدين، ولأفريقيا، وللعالم. يتناول هذا التقرير التحديات التي واجهتها اللجنة الرفيعة المستوى التابعة للاتحاد الأفريقي بشأن دارفور وخليفتها، اللجنة التنفيذية الرفيعة المستوى التابعة للاتحاد الأفريقي (المشار إليها فيما يلي باسم "اللجنة") خلال الفترة 2009-2014 في محاولة تحقيق هذا الهدف، ويناقش لماذا تعتبر هذه التجربة ذات صلة بالأوضاع في السودان اليوم وبصنع السلام في أفريقيا.

كانت اللجنة هي الأكثر طموحًا وشمولية واستدامة في جهود الاتحاد الأفريقي في مجالات السلام والمصالحة والديمقراطية والسعي إلى استدامة الدول. وتوفر خبرتها مكتبة حية لمعالجة الصراعات السياسية المعقدة. وسيتم تفصيل عمل اللجنة بشكل شامل في كتاب قادم بعنوان "التفاوض في السودان".³

³ Alex de Waal and W.J. Berridge, *Negotiating the Sudans: The African Union High Level Panels in the Sudan, 2009-2014*. Cornell University Press and US Institute of Peace, Forthcoming 2025.



لقد وضعت اللجنة منهجية للتعامل مع التحديات التي تواجه السلام والعدالة والديمقراطية وقابلية الدولة للبقاء، وبدأت هذه المنهجية بالتشاور مع أهل دارفور لتحديد المشاكل التي يواجهونها. وبناءً على هذا فقد حددت اللجنة الأزمة باعتبارها "أزمة السودان في دارفور"، والتي يتعين حلها من خلال عملية وطنية للتحويل الديمقراطي، حيث يكتسب أهل دارفور مكانهم الصحيح في بلد طالما شوهته عدم المساواة وعدم التسامح. كما حددت اللجنة قضايا محددة تتعلق بالمصالحة والسلام المحلي، لا يمكن حلها إلا من جانب مجتمعات دارفور نفسها بمجرد توقف إطلاق النار، وبطريقة تجعل الجماعات المسلحة والميليشيات خاضعة للأجندة المدنية للمجتمعات.

وفي التعامل مع السودان ككل عشية الاستفتاء في جنوب السودان، حددت اللجنة التحدي المائل امام البلاد بأنه يتألف من عنصرين أساسيين:

أولاً، بعد الانفصال، سوف يصبح السودان وجنوب السودان دولتين أفريقيتين تتسمان بالتنوع، ويواجه كل منهما تحدي تحقيق حكومة ديمقراطية تحترم الهويات العرقية والدينية المتنوعة بشكل كامل.

وثانياً، تحقيق "دولتين قابلتين للحياة"، تتمتعان بالسلام الداخلي والسلام فيما بينهما، وتلبين التطلعات الاقتصادية لشعبيهما، ويشمل ذلك التعاون فيما بينهما ومع جيرانهما الأفارقة، مع تمتعهما بقدر كاف من الاستقلالية للتمكن من تحديد أهدافهما واستراتيجياتهما الوطنية.

مارست اللجنة أنشطتها السياسية على نحو يتفق مع معايير ومبادئ ومؤسسات وإجراءات الاتحاد الأفريقي، مستفيدة من قانونه التأسيسي وغيره من الالتزامات الرسمية التي تعهد بها الاتحاد الأفريقي ودوله الأعضاء. إن ترجمة هذه المعايير والمبادئ إلى أرض الواقع تتطلب خبرة فنية، ولكنها ليست عملية فنية. يتطلب ذلك من جميع الأطراف المعنية أن يتفوقوا في التحليل السياسي الأساسي وأن يتوصلوا إلى قناعة مشتركة حول كيفية جعل تلك المعايير والمبادئ واقعاً سياسياً معاشاً. من بين المكونات الأساسية للدولة القابلة للحياة هو الملكية الوطنية للأهداف والاستراتيجيات المتعلقة بمستقبل البلاد.

عكس الفرح الذي أبداه شعب جنوب السودان عند الاستقلال تطلعاته إلى بناء دولة ديمقراطية تنموية، كان من المتوقع أن يبذل شركاء جنوب السودان في إفريقيا ومن حول العالم قصارى جهدهم في تقديم الدعم اللازم لتحقيق هذه التطلعات.

أظهرت الانتفاضة الشعبية السلمية التي شهدتها السودان في الفترة 2018- 2019 تطلعات السودانيون العارمة نحو التحول الديمقراطي وإقامة دولة مدنية تحترم التعدد ويتم فيها معالجة الخلافات الوطنية عبر الحوار. تم قطع الطريق امام هذه التطلعات بالانقلاب العسكري في عام 2021، وأصبحت بعيدة المنال بعد اندلاع الحرب الاهلية المدمرة.

كما تم تكليف اللجنة لاحقاً بمعالجة تحديات السلام والأمن في منطقة القرن الأفريقي، بما في ذلك منطقة " البحر الأحمر"، التي تتسم بالصراعات العالمية والإقليمية المتقاطعة. فقد أصبحت الاستراتيجيات السياسية والاقتصادية والأمنية المتنافسة للقوى المتوسطة في الشرق الأوسط محركات للصراع في السودان وكما ان حل الصراع في جنوب السودان يتطلب التعاون بين جيرانه.



المقدمة والسياق

مع بداية الألفية الجديدة، بدأ قادة أفريقيا في وضع الأسس لهيكله مؤسسات للسلام والأمن في أفريقيا. وكانت هذه مهمة عملية عاجلة في مواجهة الحروب الأهلية والفظائع الجماعية، بما في ذلك الإبادة الجماعية، والانقلابات العسكرية، والطوارئ الإنسانية. وحتى في حين كانت المؤسسات الأفريقية الجديدة قيد الإنشاء، كان من الضروري اتخاذ إجراءات فورية لمعالجة الصراعات المميتة. كان الوضع في السودان، وعلى وجه التحديد الحرب والفظائع التي حدثت في دارفور، من بين أول وأكبر التحديات التي واجهت أجندة السلام والأمن في القارة. وفي أوائل عام 2004، كانت دارفور موضوع الاجتماعات الأولى لمجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي، الذي قرر نشر قوات حفظ السلام في دارفور.

لقد نشأ الصراع في دارفور نتيجة لعدم المساواة في الحكم والتنمية التي سادت في البلاد لفترة طويلة، والتي ورثتها البلاد من الحقبة الاستعمارية ولم تتم معالجتها بواسطة الحكومات الوطنية المتعاقبة. وقد خاضت حركتان مسلحتان، حركة تحرير السودان وحركة العدل والمساواة، قتالاً ضد حكومة السودان، التي حشدت الميليشيا المعروفة باسم الجنجويد لقيادة حملتها المضادة للتمرد. تورطت دول الجوار في الصراع والذي تم تدويله بشكل جزئي نتيجة للغضب الواسع النطاق إزاء الفظائع الجماعية التي ارتكبت ضد المدنيين. استجاب الاتحاد الأفريقي، بما يتفق مع التزاماته بحل الصراع، وإنهاء الانتهاكات الجسيمة ضد السكان المدنيين، والسعي إلى المحاسبة. فأرسل قوات حفظ السلام تحت مسمى (بعثة الاتحاد الإفريقي إلى السودان: African Union Mission in Sudan) والتي تحولت فيما بعد إلى العملية المشتركة للاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة في دارفور (UNAMID). كما عقد الاتحاد الأفريقي مفاوضات أسفرت عن اتفاق سلام دارفور، الذي لم ينجح في الحصول على دعم معظم الجماعات المسلحة في الاقليم.

لأفريقيا تاريخ طويل من مبادرات السلام في السودان. فقد انتهت الحرب الأهلية الأولى في البلاد (1955-1972) بفضل جهود الوساطة التي بذلتها اثيوبيا تحت رعاية الإمبراطور هيلا سيلاسي. كما توسطت الهيئة الحكومية المعنية بالتنمية (إيغاد) في

المفاوضات الرامية إلى إنهاء الحرب الأهلية الثانية في السودان (1983-2005)، الأمر الذي أسفر عن اتفاق السلام الشامل. وقد وعد هذا الاتفاق بالتحول الديمقراطي في السودان وممارسة شعب جنوب السودان لحقه في تقرير المصير، مع التزام حكومة السودان والحركة الشعبية لتحرير السودان بشكل مشترك "بجعل الوحدة جذابة". وكان من المأمول أن يتم تحقيق أهداف التحول الديمقراطي وتقرير المصير في جنوب السودان، والتي تشكل كل منها تحدياً كبيراً في حد ذاتها، بشكل متزامن. وكان لدى زعيم الحركة الشعبية لتحرير السودان، الدكتور جون قرنق دي مابور، رؤية طموحة لبناء "سودان جديد" ينطوي على التحول السياسي والاقتصادي الذي من شأنه أن يجعل الوحدة جذابة للجميع. وقد شارك مع نائب الرئيس علي عثمان طه في وضع الأجندة المركزية لاتفاق السلام الشامل. بعد وفاة قرنق في يوليو/تموز 2005، تولى الجنرال سلفا كير ميارديت قيادة الحركة الشعبية لتحرير السودان ومنصب نائب الرئيس الأول للسودان. وكانت أولويات الرئيس كير هي المصالحة والوحدة بين أهل جنوب السودان وتحقيق تقرير المصير.

تزايدت تحديات تنفيذ اتفاق السلام الشامل وأصبحت أكثر صعوبة بسبب الصراع في دارفور والتدخلات الدولية المتطفلة. بحلول عام 2008، لم يتم حل صراع دارفور وأصدر المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية مذكرة اعتقال بحق الرئيس عمر البشير بتهمة ارتكاب جرائم في دارفور، مما أثار المخاوف من أنه وحزب المؤتمر الوطني الحاكم قد يكونان على استعداد للتضحية باتفاق السلام الشامل لحماية أنفسهما. ظل الاتحاد الأفريقي وبحسب قانونه التأسيسي، ملتزماً بالسلام والديمقراطية والسعي من أجل المساءلة، فضلاً عن التدخل في حالة الظروف الخطيرة، مثل جرائم الحرب. ولكن كان الاتحاد الأفريقي في حاجة إلى منهجية واستراتيجية للعمل على التوفيق بين المبادرات المتنوعة. من أجل السلام، وحماية المدنيين، والديمقراطية، والعدالة. التي أثقلت كاهل البلاد وهددت بإلغاء بعضها البعض. ولهذا الغرض تم تشكيل لجنة الاتحاد الأفريقي الدائمة المعنية بدارفور بهدف تحديد المسار نحو الحل.



تألفت اللجنة من ثلاثة رؤساء دول سابقين: الرئيس ثابو إمبيكي (جنوب أفريقيا) الذي ترأسها، والرئيس عبد السلام أبو بكر (نيجيريا) والرئيس بيير بويويا (بوروندي) كأعضاء، يدعمهم عدد قليل من الموظفين. وقد تعاونت اللجنة بشكل وثيق مع الشركاء الدوليين، بما في ذلك الهيئة الحكومية المعنية بالتنمية (الإيجاد)، والدول المجاورة، والأمم المتحدة، والولايات المتحدة، والاتحاد الأوروبي، وجامعة الدول العربية، والصين، والمملكة المتحدة، والنرويج، وغيرها. وكان من المقرر أن تصبح اللجنة بعثة السلام الأكثر استدامة وطموحاً في تاريخ الاتحاد الأفريقي حتى الآن.

وبناءً على أن الواجب الأول للوسيط هو تحديد المشكلة، أجرت اللجنة أبحاثاً ومشاورات، بما في ذلك سلسلة من الاجتماعات العامة مع مواطنين من مختلف مناحي الحياة، لاستكشاف كافة جوانب الصراع. وقد أدى هذا إلى قيام اللجنة بتعريف المشكلة السودانية بثلاث طرق متداخلة. أولاً، تحديد الأزمة السودانية في دارفور، والتي لا يمكن حلها إلا من خلال الديمقراطية الوطنية والحكم الأكثر إنصافاً وشمولاً للتنوع. وكان هذا هو التحليل الأساسي لتقرير لجنة الاتحاد الأفريقي المعنية بدارفور. وكانت الجوانب الفنية للتحديات في دارفور، بما في ذلك نشر قوات حفظ السلام لحماية المدنيين وتحديد الآليات القانونية الصحيحة للمساءلة، مهمة، ولكنها ثانوية.

وبعد إعادة تفويض اللجنة باعتبارها لجنة الاتحاد الأفريقي التنفيذية رفيعة المستوى، واصلت اللجنة البحث والتشاور والتحليل، مما أدى إلى إضافة عناصر إضافية إلى التعريف. وكان العنصر الثاني هو أنه عندما ينقسم السودان، فإنه سوف ينقسم إلى بلدين أفريقيين، يتميز كل منهما بالتنوع، وليس إلى كيانين يتم تعريفهما قطعياً، وبشكل عدائي، على أنهما "عربي" و"أفريقي". وكان هذا هو الموضوع الرئيسي للمحاضرات التي ألقاها الرئيس إمبيكي في جوبا والخرطوم عشية الاستفتاء في جنوب السودان. وكان العنصر الثالث هو أن جوهر التحدي الذي يطرحه الانفصال يتمثل في تحقيق دولتين قابلتين للحياة. ويعني تحقيق القابلية للحياة أن البلدين يعيشان في سلام داخلي ومع بعضهما البعض، وأنهما قادران على تلبية تطلعات شعبيهما إلى التنمية والرفاهة، وأن يتمتعا بالقدر الكافي من الحكم الذاتي الذي يمكنهما من تحديد أهدافهما



واستراتيجياتهما الوطنية. وقد تم تبني هذا المبدأ باعتباره المبدأ الأساسي للمفاوضات التي تلت الاستفتاء.

وفي أكتوبر/تشرين الأول 2009، تبنى مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي تقرير لجنة الاتحاد الأفريقي رفيعة المستوى المعنية بدارفور. ثم منح فريق عملها تفويضاً جديداً لمساعدة الأطراف السودانية في تنفيذ توصياته إلى جانب كافة العناصر المتبقية من اتفاق السلام الشامل. ومع اقتراب موعد الاستفتاء على تقرير المصير في جنوب السودان، تولت لجنة الاتحاد الأفريقي التنفيذية رفيعة المستوى المعنية بالسودان دور تيسير المحادثات بشأن الترتيبات التي ستتم بعد الاستفتاء. تضمنت هذه المحادثات مناقشة قضايا ذات طابع فني معقد، في ظل ضغط موعد نهائي لا يمكن التراجع عنه.

كان استقلال جمهورية جنوب السودان في التاسع من يوليو/تموز 2011 حدثاً تاريخياً بالنسبة لجنوب السودان والسودانيين وجيرانهم والقارة الأفريقية ككل. وكان يوم الاستقلال بمثابة احتفال. فقد اعترف السودان بالدولة الجديدة. ولكنه لم يكن نهاية عمل اللجنة. فقد ظلت العديد من القضايا بدون حل لحين الانفصال، بما في ذلك الترتيبات الاقتصادية والحدود المشتركة بين البلدين. وكما ظلت القضية المتعلقة بمنطقة أبي المتنازع عليها بلا حل، بل أصبحت أكثر إلحاحاً بسبب الاشتباكات العنيفة والاجتياح المسلح بواسطة القوات المسلحة السودانية. كما واجهت اللجنة صراعاً جديداً في "المنطقتين"، جنوب كردفان والنيل الأزرق. وكانت العلاقات بين الخرطوم وجوبا تتدهور بسرعة. وبلغ هذا التدهور ذروته عند اندلاع الصراع المسلح بينهما على طول الحدود المشتركة في أبريل/نيسان 2012. حينها كلف مجلس السلم والأمن الأفريقي ومجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، اللجنة بالانخراط مع الدولتين للعمل على حل النزاعات بينهما. وقد توجت المفاوضات المطولة بتوقيع الرئيسين البشير وكير على ثماني اتفاقيات تعاون في سبتمبر/أيلول 2012، وهي اتفاقيات مفصلة وجوهرية تغطي مساحة واسعة من العلاقات بين الدولتين. وقد تابعت اللجنة ذلك بتيسير محادثات لاحقة لوضع آليات مفصلة للتنفيذ.



كانت اللجنة، في المقام الأول، بمثابة تمرين على المسaire السياسية للأطراف السودانية وجنوب السودان في فترة صعبة للغاية. وقد استلزم ذلك عدة أدوار مختلفة. فقد قامت اللجنة بتيسير المفاوضات، وعملت كوسيط، وساعدت في صياغة المواقف. وتعرضت لضغوط للعمل كمُحكّم، وتحديد الحلول، لكنها تولت هذا الدور بطريقة محدودة للغاية وبأقصى قدر من التردد. واستعانت اللجنة بخبرات فنية من أفريقيا ومن حول العالم، وخاصة من المنظمات المتعددة الأطراف، لدعم مهمتها.

كانت إحدى السمات المميزة لفريق لجنة الاتحاد الأفريقي رفيعة المستوى هي التزامه بالمبادئ والممارسات المتعددة الأطراف. في جميع الأوقات، كانت اللجنة حريصة على مراعاة تفويضها من مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي، وفي وقت لاحق، مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، إلى جانب الشراكات الدولية الأخرى. وسعت بإخلاص إلى الالتزام بمعايير ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة والقانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي وغيرها من التزامات الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي ذات الصلة. وكان من أبرز هذه المعايير الشمولية، وإشراك كافة أصحاب المصلحة المتعددين من السودان وجنوب السودان وكذلك البلدان المجاورة وأصحاب المصلحة الدوليين. وفي مواجهة التحديات المتجددة والظروف المتغيرة والعمل ضمن الهياكل المؤسسية للاتحاد الأفريقي التي كانت قيد التطوير، صممت اللجنة أنشطتها بهدف حل المشاكل المطروحة وتعزيز بنية مؤسسات السلام والأمن الأفريقية.

إن تجربة اللجنة مهمة في حد ذاتها، باعتبارها عنصراً محورياً في تاريخ السودان وجنوب السودان، وفي قصة تطور الاتحاد الأفريقي، وباعتبارها تمريناً على عمليات صنع السلام المعقدة والمتعددة الأطراف. لقد قامت اللجنة في سياق انخراطها في السودان باختبار وتطوير مجموعة من آليات صناعة السلام، واستخلاص مجموعة من الدروس المحددة والعمومية. لم يتم توثيق عمل اللجنة ودورها بشكل كافٍ، ويرجع ذلك جزئياً إلى أن أسلوب عمل اللجنة كان يتلخص في تجنب التفاوض علناً والإصرار على أن أي نجاحات تنشأ عن مشاركتها تُعزى إلى الأطراف السودانية، وليس

إلى الميسر. وايضاً تعتبر تجربة اللجنة ذات صلة وثيقة بالأزمات الحالية التي يواجهها السودان وجنوب السودان اليوم.



تحديد المشكلة في دارفور

في مارس/آذار 2009، افتتح الرئيس امبيكي عمل لجنة الاتحاد الأفريقي المعنية بدارفور، بالإشارة إلى أن "واجبنا الأول هو تحديد المشكلة". عقد الفريق عمل اللجنة ندوة للخبراء والتقى بقيادة سودانيين وأفراد آخرين رفيعي المستوى من المنخرطين في الشأن الدارفوري. وكان من بين الأسئلة الأولى التي طرحها الرئيس امبيكي: "ماذا يقول أهل دارفور؟". وعندما علم أن أحداً لم يسألهم، قرر التشاور معهم. ونتيجة لهذا، كان النشاط الرئيسي للجنة الاتحاد الأفريقي المعنية بدارفور يتمثل في عقد سلسلة من الاجتماعات العامة التي نظمتها لجنة الحوار والتشاور بين أهل دارفور، وتيسرها بعثة اليوناميد، بناء على التزام من الرئيس البشير بأن تتمكن من السفر إلى أي مكان والتحدث مع أي شخص دون أي تدخل.

على مدى أربعين يوماً، عقدت لجنة الاتحاد الأفريقي المعنية بدارفور مشاورات واسعة النطاق وصريحة مع أهل دارفور وغيرهم في الخرطوم، وهي مشاورات لم يسبق لأي جهة أن أجرتها. كما زارت أماكن لم يكن بوسع حكومة السودان أن تذهب إليها، بما في ذلك المناطق التي تسيطر عليها الحركات المسلحة ومخيمات النازحين داخلياً التي كانت عصبية على قوات الأمن. وتحدثت اللجنة مع زعماء المجتمعات العربية البدوية، الذين تجاهلهم المجتمع الدولي وتعرضوا للإهانة في كثير من الأحيان، على نحو مستقل عن حكومة السودان. واستمعت اللجنة إلى آراء أهل دارفور بشأن السلام والمصالحة والعدالة ومكانة دارفور في السودان، والتي خلصت إلى أن الحكومة والحركات المسلحة لم يقدموا أي حلول، ولكن إذا تم تمكين الناس أنفسهم بشكل مباشر، فسوف يكون بوسعهم صياغة طريق للمضي قدماً.

وفي تقريرها المعنون "دارفور: السعي إلى السلام والعدالة والمصالحة"، عرّفت اللجنة الأزمة بأنها "الصراع السوداني في دارفور"، وحددت جذورها في التهميش التاريخي لدارفور داخل النظام السياسي السوداني. وحددت عمليتين ضروريتين. الأولى هي المصالحة والتفاوض بين أهل دارفور أنفسهم لحل النزاعات بين المجتمعات. واتفق جميع المشاركين على أن هناك مجموعة من القضايا التي يمكن حلها بواسطة أهل



دارفور، و فقط عبر اجتماع أهل دارفور معاً. أما العملية الثانية فهي مشاركة أهل دارفور في التحول الديمقراطي على النطاق الوطني ومعالجة القضايا الوطنية.

وقد حدد التقرير طريقاً إلى التوصل إلى اتفاق سياسي شامل يتفق فيه ممثلو أهل دارفور على تسوية القضايا التي فرقت فيما بينهم و فرقتهم عن مواطنيهم في انحاء البلاد الاخرى. وفيما يتصل بمسألة العدالة والمحاسبة، أوصت اللجنة بإنشاء محاكم مختلطة يتم بموجبها محاكمة المتهمين بارتكاب جرائم خطيرة بموجب القانون السوداني في محاكم تضم أيضاً قضاة ومدعين عامين أفارقة ودوليين آخرين. ولم تضع اللجنة أي توصية بشأن ما إذا كان ينبغي لحكومة السودان أن تسلم الرئيس البشير إلى المحكمة الجنائية الدولية على أساس أن هذا السؤال لا يمكن الإجابة عليه إلا من جانب السودانين أنفسهم. وبالتدبر في النظر مرة أخرى الي الماضي، نجد ان تقرير لجنة الاتحاد الأفريقي المعنية بدارفور لم يول حينها اهتماما كافيا للمخاطر الناجمة عن عسكرة المجتمع في دارفور والسلطة المتزايدة التي تكتسبها الميليشيات المرخصة من حكومة السودان. ففي وقت عمل لجنة الاتحاد الأفريقي المعنية بدارفور، كانت ميليشيا الجنجويد التي تم استخدامها في قيادة حملة مكافحة التمرد في الفترة 2003-2005 قد تفككت، ولم تكن قوات الدعم السريع قد ظهرت بعد. في الواقع، كانت الميليشيا التي يقودها محمد حمدان دقلو، المعروف باسم "حميدي"، في حالة تمرد في ذلك الوقت. لم تعكس اللجنة بشكل كامل في ذلك الحين الخطر الذي يمكن أن تشكله ميليشيا عسكرية متمكنة وذات موارد جيدة على الشعب السوداني والدولة.

في أكتوبر/تشرين الأول 2009، قدمت لجنة الاتحاد الأفريقي المعنية بدارفور تقريرها إلى مجلس السلم والأمن الأفريقي. وفي ذلك الاجتماع، أشاد رؤساء الدول والحكومات الأفريقية بالتقرير باعتباره التحليل النهائي للتحدي الذي يواجه السودان. واعتمدوا التقرير باعتباره السياسة الرسمية للاتحاد الأفريقي تجاه السودان. ثم منح مجلس السلم والأمن الأفريقي اللجنة تفويضاً جديداً باعتبارها لجنة الاتحاد الأفريقي التنفيذية رفيعة المستوى.



ولكن من المؤسف أن مجلس الأمن لم يعتمد تقرير لجنة الاتحاد الأفريقي بشأن دارفور، على الرغم من الإشارة إليه في اجتماعه الدوري المعني بمناقشة اوضاع دارفور. ولم يتفق الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة على موقفهما بشأن دارفور، وكان فشلهما في التوفيق بين مبادئهما وأولوياتهما واستراتيجياتهما سبباً في إعاقة تنفيذ توصيات اللجنة بشأن دارفور. كانت أولوية الأمم المتحدة تتلخص في إدارة عملية حفظ السلام الضخمة، ولم تبد الولايات المتحدة اهتماماً كبيراً بالتحول الديمقراطي على الصعيد الوطني، بل أعطت الأولوية لانفصال جنوب السودان. واغتنمت حكومة السودان الفرصة لاستخدام تكتيكات "فرق تسد" التي أتقنتها على مدى عقود من الزمان.

تحديد المشكلة في السودان

كانت مهمة لجنة الاتحاد الأفريقي رفيعة المستوى تنفيذ التوصيات الواردة في تقرير لجنة الاتحاد الأفريقي المعنية بدارفور، سواء على المستوى الوطني أو على مستوى دارفور، لتسهيل قيام الأطراف السودانية بإنهاء جميع القضايا العالقة في اتفاق السلام الشامل "في سياق التحول الديمقراطي في السودان". وقد تطلب هذا من اللجنة العمل على تحديد المشكلة التي يواجهها السودان في السنوات الأخيرة من اتفاق السلام الشامل واعتماد أسلوب عمل مناسب لمخاطبة هذا التحدي.

كان اتفاق السلام الشامل يهدف إلى تحقيق أمرين، يشكل كل منهما منفرداً تحدياً كبيراً وكان تحقيقهما صعباً للغاية. الأول هو التحول الديمقراطي، والثاني هو تقرير المصير لجنوب السودان. تم تحديد موعد الانتخابات في إبريل/نيسان 2010 (بعد تأجيلات مطولة)، كما تم تحديد موعد الاستفتاء في جنوب السودان في التاسع من يناير/كانون الثاني 2011 (وهو موعد لم يكن الجنوبيون سيقبلوا بتأجيله). ورغم أن حكومة السودان والحركة الشعبية لتحرير السودان تعهدتا بدعم الوحدة، إلا أنه مع اقتراب اتفاق السلام الشامل من عامه الأخير، أصبح من الواضح أن النتيجة سوف تكون الانفصال.



تناولت اللجنة التحدي الذي يفرضه الانفصال حول مسائل الهوية والقدرة على البقاء. وأصرت على أن السودان عندما ينقسم سوف يتحول إلى بلدين أفريقيين، يتميز كل منهما بالتنوع، وليس إلى كيانين يتم تعريفهما بشكل مستقل وعدائي باعتبارهما "عربي" و"أفريقي". وقد شكل هذا تحدياً حاداً لحكومة السودان لأن العديد من أنصارها كانوا على استعداد لوضع انفصال جنوب السودان في الاعتبار على افتراض أن هذا من شأنه أن يحل مشكلة التنوع في السودان، ويترك شمال السودان بهوية عربية إسلامية موحدة. لقد كانت الخطيئة الكبرى التي ارتكبتها حكومة السودان ما بعد الانفصال، في نفس اللحظة التي اعترفت فيها بجمهورية جنوب السودان كدولة مستقلة ذات سيادة، هي أن هذه النظرة المتشددة تُرجمت إلى رفض أي شراكة سياسية مع دوائر الحركة الشعبية لتحرير السودان داخل شمال السودان، وخاصة في "المنطقتين" جبال النوبة (جنوب كردفان) والنيل الأزرق.

وفي ذات الحين، كان بعض زعماء جنوب السودان، رغم أنهم يعرفون أنفسهم بأنهم "أفارقة" ويرغبون في الانضمام إلى نادي الدول الأفريقية، لا يعتبرون أنفسهم ملزمين بقواعد ومعايير الاتحاد الأفريقي، حيث شعروا بأن تجربتهم الفريدة من نوعها تمنحهم استثناء. وكانت المجموعات المسلحة في جنوب السودان تعتقد انها قادرة على المطالبة بأراض في الشمال، أكثر من الأجزاء الحدودية التي تخضع بالفعل للتفاوض. كما كان بعضهم يعتقد أن أجندة تغيير النظام في الخرطوم، على أمل أن يدعمهم الأميركيون.

استندت مسألة القدرة على البقاء إلى أساس اقتصادي. وكان من الأهمية بمكان في هذا السياق الاتفاق على خطة متفق عليها للسودان للتخلص من ديونه الدولية الهائلة والمتراكمة، وهو ما يتطلب رفع العقوبات، وصيغة تسمح لجنوب السودان بضخ نفطه عبر خط الأنابيب في شمال السودان للتصدير عبر بورتسودان. وفي المحادثات التي جرت بين حكومة السودان والحركة الشعبية لتحرير السودان عشية الاستفتاء، بهدف التوصل إلى اتفاق إطاري حول كيفية حل القضايا التي قد تنشأ بعد الاستفتاء، اتفق الطرفان على أن مبدأ "دولتين قابلتين للحياة" سوف يكون المبدأ الأساسي الذي يحكم تفاعلاتهما. ورغم أن منطق الترتيبات الاقتصادية ذات المنفعة



المتبادلة كان واضحاً لكل من الشمال والجنوب، فإن كلاً منهما كان على استعداد للتضحية به من أجل اكتساب ميزة عسكرية وسياسية على الآخر. وقد ترجمت الخلافات والصراعات حول أيي، وغيرها من المناطق الحدودية، ومجموعة أخرى من القضايا، إلى تسليح متبادل للسياسات الاقتصادية، الأمر الذي دفع البلدين في طريق الأزمة الاقتصادية.

لم يتوقف انخراط اللجنة في الشأن السوداني مع اكتمال تنفيذ اتفاق السلام الشامل في يوليو/تموز 2011. بل استمرت في تيسير المفاوضات بشأن القضايا العالقة بشأن العلاقات بين الشمال والجنوب لمدة عامين آخرين. ومنعت تعقيدات القضايا، إلى جانب تطورات الأحداث، اللجنة من أن ترسم خطأ واضحاً لأنشطتها يساعدها على النجاح. وكانت ذروة المفاوضات، اجتماع القمة بين الرئيس البشير والرئيس كير، الذي عقد في أديس أبابا بإثيوبيا في سبتمبر/أيلول 2012، والذي أسفر عن توقيع مجموعة من اتفاقيات التعاون. ومع ذلك، ظلت هناك قضايا عالقة، سواء فيما يتصل بمجالات الخلاف (ولا سيما منطقة أيي) أو فيما يتصل بتنفيذ ما تم الاتفاق عليه.

مع تقليص اللجنة لأنشطتها في عامي 2013 و2014، تلقت أيضاً تفويضاً للتعامل مع تحديات السلام والأمن الأوسع في منطقة القرن الأفريقي. ومع تغير السياق الاستراتيجي الإقليمي، وتزايد اهتمام دول الشرق الأوسط بالسودان وجيرانه، توسع نطاق عمل اللجنة إلى الشاطئ الآخر للبحر الأحمر. وفي المقابل، ظهر عنصر رابع في التعريف. يمكن أن نطلق عليه "المنافسة على ساحة البحر الأحمر في السودان". يشير مصطلح "ساحة البحر الأحمر" إلى مسرح النزاع الذي يشمل الدول الساحلية للبحر الأحمر وخليج عدن والدول المجاورة والقوى العالمية ذات المصالح التجارية أو الأمنية في الممر البحري وشواطئه المجاورة. إنها "ساحة" تحددها المنافسة وليس المؤسسات المشتركة، مع دوائر من الجهات الفاعلة تتراوح من الدول الساحلية والدول المجاورة إلى القوى العالمية. وفي خضم هذه المنافسة والصراعات المتشابكة، تعصف المصالح التجارية والأمنية والجيوسياسية للآخرين بمعايير ومبادئ ومؤسسات بنية السلام والأمن الأفريقية.



السودان هو أحد البؤر العديدة للصراع في ساحة البحر الأحمر. ومن بين البؤر الأخرى اليمن والتوترات والنزاعات بين دول القرن الأفريقي وداخلها. ويتورط جنوب السودان في هذه الصراعات بحكم موقعه الجغرافي في وادي النيل. ولا يمكن تجاهل الأدوار التي تلعبها مصر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة، إلى جانب دول أخرى، في الحرب السودانية الحالية. ولم يضع الاتحاد الأفريقي أو الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية أو الأمم المتحدة استراتيجيات للتعامل مع هذه الصراعات كإحدى عناصر الأزمة السودانية.

أنشطة فريق التنفيذ الرفيع المستوى التابع للاتحاد الأفريقي العملية السياسية في دارفور ومحادثات الدوحة

على أساس مقترحاتها الواردة في تقرير اللجنة الأفريقية المشتركة حول دارفور، حاولت اللجنة عقد مؤتمر الحوار الدارفوري الدارفوري، وعندما لم تنجح في ذلك، سعت إلى إقامة "عملية سياسية شاملة في دارفور"، بهدف توفير منبر يكون فيه للجهات المدنية الفاعلة في دارفور أولوية على الجماعات المسلحة. ولكن هذا لم ينجح. فقد فضلت الأمم المتحدة والجهات الفاعلة الدولية الرئيسية، بما في ذلك الولايات المتحدة، التركيز على الجماعات المسلحة. وكانت حكومة السودان تخشى من العواقب المترتبة على توحيد مواقف المجموعات العربية وغير العربية في دارفور، وكما كانت تسعى إلى تأجيل التحول الديمقراطي إلى أجل غير مسمى، ولذلك كانت غير راضية عن مساعي اللجنة. وكانت النتيجة إعطاء الأولوية لمحادثات الدوحة بقطر، والتي انتجت وثيقة الدوحة للسلام في دارفور في عام 2011، والتي لم تكن اتفاقية سلام، بل كانت نموذجاً فنياً يمكن من الناحية النظرية بناء السلام عليه. وبحلول ذلك الوقت، كان السودان يواجه بالفعل مجموعة جديدة من التحديات الوطنية مع انفصال جنوب السودان، ولم يكن التوصل إلى اتفاق مستقل بشأن دارفور كافياً. ولم يتسن حتى عام 2014 أن يقرر مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة معالجة الصراع في دارفور بطريقة متكاملة مع الأزمة السودانية ككل، ولكن الأوان كان قد فات.



الانتخابات العامة 2010

كانت الانتخابات العامة التي جرت في إبريل/نيسان 2010 عنصراً مهماً، ولكنه أساسي في اتفاق السلام الشامل. وهو عنصر اساسي للتمهيد لمستقبل أكثر شمولاً وديمقراطية في شمال وجنوب السودان. في الشمال ركزت اللجنة على تشجيع أقصى قدر من المشاركة من جانب الأحزاب السياسية، بهدف تمكينهم من الوفاء بمسؤولياتهم في تمثيل قواعدها في العمليات السياسية الوطنية. وصاغت اللجنة مدونة سلوك للأحزاب السياسية وسعت إلى عقد مؤتمر لجميع الأحزاب السياسية. ولكن الحزب الحاكم والمعارضة لم يتفقا على الجلوس إلى طاولة المفاوضات بسبب عدم الثقة المتبادلة. وتضاعفت الاتهامات المريرة من كل جانب، حيث اتهمت المعارضة ومجموعات المجتمع المدني، الحزب الحاكم بتزوير العملية الانتخابية. وقاطعت أغلب أحزاب المعارضة الانتخابات. ولم تتخذ الحركة الشعبية لتحرير السودان موقفاً موحداً، فشاركت في الانتخابات في الجنوب وولاية النيل الأزرق (حيث فازت بمنصب حاكم الولاية) ولكنها لم تشارك في أغلب مناطق الشمال. وفي جنوب السودان، الذي كانت خبرته التاريخية في التعامل مع الأحزاب السياسية أقل بكثير، ركزت اللجنة على مسؤوليات الأحزاب والمرشحين الأفراد، بما في ذلك تبني مدونة سلوك. لقد كان هذا تمريناً تعليمياً عاماً بالغ الأهمية. ولكن الانتخابات في كل من الشمال والجنوب انتهت إلى ترسيخ حكم الحزب المهيمن، أي حزب المؤتمر الوطني والحركة الشعبية لتحرير السودان، على التوالي، مما أدى إلى انتخاب مجموعات أقل تنوعاً من المجموعات المؤقتة السابقة.

بدء المفاوضات بين الشمال والجنوب

كانت مهمة لجنة الاتحاد الأفريقي رفيعة المستوى مفتوحة، وكان متوقفاً منها أن تستجيب للظروف المتقلبة. وكان هناك جدول زمني مدته أربعة عشر شهراً حتى الاستفتاء في جنوب السودان في يناير/كانون الثاني 2011، مع ستة أشهر أخرى لإبرام اتفاق السلام الشامل. وكان لدى اللجنة قائمة طويلة ومتوسعة من المهام.



لقد ساعدت اللجنة الأطراف والشركاء الآخرين في الاستعدادات للاستفتاء في جنوب السودان. وقد تأخرت اللجنة في أداء هذه المهمة ولعبت دوراً ثانوياً. ولكنها نجحت في حل نزاع يتعلق بتشكيل مفوضية استفتاء جنوب السودان. وبعد أن بددنا المخاوف بشأن التدخل السياسي أو زعزعة الاستقرار من جانب الخرطوم أو الفوضى التنظيمية، تم عقد الاستفتاء في موعده المحدد في التاسع من يناير/كانون الثاني 2011 في جو سلمي واحتفالي. وكان ذلك إنجازاً رائعاً.

مفاوضات ما بعد الاستفتاء

عملت اللجنة على تيسير المفاوضات بين حكومة السودان والحركة الشعبية لتحرير السودان بشأن العلاقات المستقبلية بين الشمال والجنوب. وقد بدأ ذلك بالتركيز على المبادئ الأساسية التي تؤكد على ضرورة أن يكون هدف المفاوضات "دولتين قابلتين للحياة" وأن يتم حماية الروابط الاجتماعية بين السودانيين، شمالاً وجنوباً.

بدأت المحادثات بشأن القضايا التي ستنشأ بعد الاستفتاء قبل بضعة أشهر فقط من إجراء الاستفتاء. ولقد أدى الجدول الزمني المتسارع، والإرهاق الذي يعاني منه المفاوضون، وتعقيد المسائل المطروحة إلى تقليص الإطار الزمني للتفاوض إلى حد كبير. ركزت اللجنة على صياغة اتفاق إطاري يغطي المسائل الرئيسية. وقد تم الاتفاق على معظم نص الاتفاق بما في ذلك المبدأ الأساسي المتمثل في "دولتين قابلتين للحياة". ولكن الحركة الشعبية لتحرير السودان رفضت التوقيع على الاتفاق الإطاري بسبب الخلاف المستمر حول منطقة أبيي.

الترتيبات الأمنية

كان منع إندلاع صراع مسلح بين الدولتين يشكل عنصراً أساسياً في تحقيق مبادئ "الدولتين القابلتين للحياة" والتعايش السلمي بعد الانفصال. ولذلك فقد كانت الترتيبات الأمنية تشكل أولوية قصوى.

بدأت اللجنة مفاوضات بين رؤساء أركان الجيش في الطرفين بشأن الترتيبات الأمنية تمهيداً لإنشاء الآلية السياسية والأمنية المشتركة، مع التركيز على أمن الحدود،



وتفكيك الوحدات المتكاملة المشتركة (حيث كانت كتائب القوات المسلحة السودانية والجيش الشعبي لتحرير السودان متمركزة بشكل مشترك في مناطق رئيسية)، وفك ارتباط القوات الشمالية عن جنوب السودان وقوات الجيش الشعبي لتحرير السودان عن شمال السودان، والقضايا الأخرى ذات الصلة. وشمل ذلك إنشاء منطقة حدودية آمنة ومنزوعة السلاح وآلية مشتركة لترسيم الحدود ومراقبتها تحت إشراف الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة. وقد تم تشكيل هذه الآليات ببطء، واستغرق فترة من الزمن. وقد كانت الآلية السياسية والأمنية المشتركة هي المنبر الفاعل الوحيد للمناقشة بين السودان وجنوب السودان.

كانت القضية الأمنية الأكثر إثارة للجدال، والتي تم اهمالها تماماً أثناء فترة اتفاقية السلام الشامل، تتلخص في الوضع المستقبلي لمواطني البلدين الذين يخدمون في القوات المسلحة للبلد الآخر. وقد سمحت حكومة السودان للجنوبيين في القوات المسلحة السودانية بالرحيل، وهو الأمر الذي لم يشكل مشكلة كبيرة إلى حد ما. ولكن الجيش الشعبي لتحرير السودان كان يضم فرقتين كاملتين، تتشكلان في معظمهما من مواطني منطقة جنوب كردفان والأخرى من النيل الأزرق، فضلاً عن عدد كبير من الجنود من المنطقتين يخدمون في فرق أخرى. وكان هذا بمثابة لغم على وشك الانفجار.

ترسيم الحدود

عملت اللجنة وفقاً لمبدأ مفاده أن الحدود الأفريقية لا بد وأن تكون "حدوداً ناعمة". ذلك أن حدود القارة عبارة عن خطوط تعسفية موروثة من الحقبة الاستعمارية، ولم يكن الخط الفاصل بين شمال السودان وجنوبه استثناءً من هذه القاعدة. ولا بد وأن يكون هناك توازن بين السلامة الإقليمية للدول واحتياجات المجتمعات المحلية التي تعيش على جانبي الحدود وتهاجر أو تتاجر عبرها. وهذا ينطبق بشكل قاطع على الحدود التي ترسم عبر أراض كانت تشكل في السابق دولة واحدة، فتقسم شعوباً كانت حتى وقت قريب مواطنين من نفس البلد.



شجعت اللجنة الافريقية، لجنة الحدود الفنية المؤقتة على إكمال مهامها المتمثلة في تحديد الحدود بين الشمال والجنوب على الخريطة، وترسيمها على الأرض، وإعداد تقرير عن المناطق الحدودية المتنازع عليها لتقديمه إلى الرئيسين البشير وكير حتى يتسنى لهما اتخاذ القرار النهائي. ولكن التقدم المحرز في هذا الصدد كان ضئيلاً للغاية. وكان هذا راجعاً إلى التعقيد الفني للقضايا والمرارات المتراكمة بشأن المناطق المتنازع عليها. فقد طرح جنوب السودان مطالبات إقليمية جديدة بعد فترة وجيزة من إستقلاله، في حين لم ترغب الخرطوم في التنازل قيد أنملة، فعمدت إلى الخلط بين خط الأمن المؤقت والحدود القانونية النهائية، وخاصة فيما يتصل بمنطقة "الأربعة عشر ميلاً" التي تفصل دارفور عن جنوب السودان. وفي نهاية المطاف، اتفق الطرفان على أن يقوم فريق من خبراء الاتحاد الأفريقي بإعداد التقرير.

تحدي أبيي

كرست اللجنة جهودها في البحث عن حل لوضع منطقة أبيي، التي كانت محور نزاع طويل الأمد. وكانت نقطة البداية التي انطلقت منها اللجنة هي أن مشكلة أبيي كانت إرثاً من الحقبة الاستعمارية، ولا بد من تجاوزها عبر تبني فكرة مفادها أنها يمكن أن تكون بمثابة "جسر" بين الشمال والجنوب. كما أدركت اللجنة أن أفضل الخيارات المتاحة لأبيي تكمن في سياق أوسع من "الحدود الناعمة" والتعاون بين الشمال والجنوب.

تم إلحاق منطقة أبيي بإقليم كردفان في شمال السودان خلال العهد الاستعماري، على الرغم من أن أغلبية السكان، وهم من قبيلة دينكا نقوك، الذين ينتمون الي جنوب السودان. ولم تتم معالجة هذا الخلل التعسفي، حتى من خلال صيغة اتفاق السلام الشامل التي وعدت بإجراء استفتاء في المنطقة. لم يتم الاتفاق على صيغة لتحديد من يحق لهم التصويت في ذلك الاستفتاء، وتم ترك وضع أبيي معلقاً بينما ذهب السودانيون الجنوبيون للإدلاء بأصواتهم. كانت وجهة نظر اللجنة أن هذه المسألة لا يمكن حلها إلا بقرار سياسي على أعلى مستوى، وشجعت الرئيسين على تحمل مسؤوليتهما. لكن الرئيسين لم يفعلوا ذلك، وتركوا المفاوضات أو عدم قيامها، في أيدي مرؤوسيهما من أبيي، الذين كانوا يتبنون مواقف متشددة معارضة.



وفي عشية استقلال جنوب السودان اندلع الصراع المسلح في أبيي. وفي أعقاب اشتباك بين وحدات مسلحة، غزت القوات المسلحة السودانية أبيي واحتلتها، ونهبت المدينة وأحرقتها وطردت سكانها المنتمين الي قبيلة دينكا نقوك. وفي خطوة طارئة، عقدت اللجنة ورئيس الوزراء الإثيوبي ورئيس الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية (الايغاد)، ملس زيناوي، اجتماع قمة. ولم يحل هذا الاجتماع النزاع الأساسي، ولكنه أسفر عن اتفاق بشأن الترتيبات المؤقتة لأبيي، بما في ذلك بعثة لحفظ السلام (قوة الأمم المتحدة الأمنية المؤقتة لأبيي) وترتيبات إدارية مؤقتة. وكانت هذه عملية تجميد مستمرة حتى يومنا هذا. فيما فشلت الجهود المتكررة لتحقيق تسوية نهائية للوضع.

تحدي "المنطقتين"

تقع المنطقتان جنوب كردفان والنيل الأزرق في شمال السودان، ولكنهما تضمنا أعداداً كبيرة من السكان، وخاصة النوبة والإنقسنا والعديد من الأقليات الأخرى، التي دعمت الحركة الشعبية لتحرير السودان. كانت هذه المجتمعات حريصة على الوحدة خشية من ان تصبح يتيمة سياسياً في حالة تفكك وانقسام السودان. وايضاً تضم المنطقتان مجتمعان من العرب والفلاتة وغيرهما، الامر الذي يجعلهما من أكثر أجزاء السودان تنوعاً من حيث العرق والمعتقد. وقد تناولت اللجنة التحدي الذي تفرضه المنطقتان بما يتماشى مع المبادئ التي تؤكد أن الطابع الأفريقي لشمال السودان يتطلب الاعتراف بالتنوع وأن التعاون بين جنوب السودان والسودان مهم لضمان أي تسوية سياسية.

لقد نص اتفاق السلام الشامل على عملية تعرف باسم "المشورة الشعبية"، يعرب فيها السكان عن آرائهم بشأن ترتيبات الحكم الواردة في اتفاق السلام الشامل. ولم تكن هذه الترتيبات والمشاورات الشعبية قابلة للتنفيذ إلا في حالة الوحدة الوطنية أو التزام حكومة السودان باستيعاب التنوع. وقد بلغت الأزمة الحتمية ذروتها في أعقاب الانتخابات المحلية في جنوب كردفان، والتي عقدت في توقيت سيئ للغاية قبل الانفصال مباشرة وانتهت بإعلان فوز مرشح المؤتمر الوطني بهامش ضيق. طعنت الحركة الشعبية لتحرير السودان في نتائج الانتخابات. اندلع الصراع المسلح في



المنطقة مع عدم معالجة وضع جنود الجيش الشعبي لتحرير السودان من المنطقتين أيضاً، والذي تأزم بعد صدور قرار من القوات المسلحة السودانية بتسريحهم أو ذهابهم إلى جنوب السودان، وهو ما رفضوه بشكل فوري. وعلى اثر ذلك، دعت اللجنة حكومة السودان وزعماء الحركة الشعبية لتحرير السودان من المنطقتين إلى اجتماع عاجل في أديس أبابا.

كانت الخطة الأولية تتمثل في وقف إطلاق النار. وعندما فشل ذلك، ركز الفريق بدلاً من ذلك على اتفاق إطاري التزم فيه الطرفان السياسيان المشاركون - الحزب الوطني الحاكم (NCP) والكيان السياسي العسكري الجديد - الحركة الشعبية لتحرير السودان - شمال، بإقامة شراكة واتخاذ خطوات مشتركة لحل النزاع. ولكن، للأسف، رفض الرئيس البشير الاتفاق الإطاري، محدداً بذلك مصير جنوب كردفان والنيل الأزرق لسنوات طويلة من النزاع المسلح والكوارث الإنسانية، وتسبب في تسميم العلاقات بين الحكومة السودانية وجمهورية جنوب السودان، ومنع تطبيع العلاقات بين الحكومة السودانية وأعضاء رئييين في المجتمع الدولي.

بعد بضعة أشهر، امتدت الحرب إلى ولاية النيل الأزرق. كما انضمت الحركة الشعبية لتحرير السودان-شمال إلى حركة العدل والمساواة وحركة وجيش تحرير السودان لتشكيل الجبهة الثورية السودانية، التي أعلنت عن ان هدفها هو تغيير النظام في الخرطوم. ونظراً لأن وثيقة الدوحة للسلام في دارفور كانت النموذج المعتمد دولياً لمخاطبة قضية دارفور، ولأن الأمم المتحدة حصرت تكليف لجنة الاتحاد الأفريقي رفيع المستوى بالتفاوض بشأن المنطقتين فقط، فقد كان من الطبيعي أن تفشل محاولاتها المتكررة للتوسط في التوصل إلى حل. وفي الوقت نفسه، تعمقت الأزمة الإنسانية. وبالشراكة مع جامعة الدول العربية والأمم المتحدة وإثيوبيا - التي اصرت رئيس وزرائها ملس زيناوي على الدوام على عدم حرمان المدنيين من مساعدات الإغاثة - ضغطت اللجنة من أجل التوصل إلى اتفاق بشأن وصول المساعدات الإنسانية. وعندما عرقلت حكومة السودان المساعدات الإنسانية لمعالجة المجاعة، بدأت الولايات المتحدة في تقديم المساعدات عبر الحدود من جنوب السودان إلى المنطقتين بشكل غير معلن. أبلغت الولايات المتحدة، حكومة السودان بذلك،

ولكنها لم تتحد الخرطوم علناً. واتفق المحامون الدوليون على أن الحق السيادي لحكومة السودان قد تراجع في مواجهة التزامها بإنقاذ الأرواح.

الجنسية والمواطنة

كانت شعوب السودان الموحد مختلطة. ولم يكن من الممكن رسم خطوط واضحة للتمييز بين مجموعة وأخرى. وأصررت اللجنة على أنه من المستحيل "تفكيك البيضة" التي تمثل الهوية السودانية، وأنه لا ينبغي للمواطنين أن يقعوا ضحايا للانفصال.

كانت اللجنة قلقة من أن انفصال الجنوب قد يتم على حساب المواطنين، الذين قد يتم اقتلاعهم من جذورهم وان يصبحوا عديمي الجنسية. استكشفت اللجنة الخيارات ويسرت المفاوضات بشأن الجنسية والمواطنة، بهدف ضمان عدم حرمان أي شخص من الجنسية وضمن احترام حقوق مواطني كلا البلدين في البلد الآخر. وعلى النقيض من سعي اللجنة المعلن، اتفق الطرفان على معايير محددة للغاية للمواطنة والتي جردت الجنسية السودانية من أي شخص مؤهل للتصويت في الاستفتاء في جنوب السودان، دون وضع خيار الجنسية المزدوجة أو منح المواطنين حق الاختيار بين الجنسيتين. كان هذا إجراءً قاسياً وغير إنساني. ولحسن الحظ، لم تتحقق أسوأ المخاوف بشأن انعدام الجنسية، حيث عرض جنوب السودان الجنسية على كل من حرم من الجنسية السودانية. ومع ذلك، اتفق الطرفان على "الحريات الأربع" لمواطني كل منهما. حرية العمل والإقامة والتنقل والامتلاك. وسعت اللجنة إلى تنفيذ عمليات موازية مع حكومة السودان وجمهورية جنوب السودان الجديدة بشأن قوانين الجنسية الخاصة بكل منهما.

النفط والترتيبات الاقتصادية

كان الجميع يدركون أن السودان وجنوب السودان لن يكونا قابلين للبقاء اقتصادياً إلا إذا تعاونوا. ولأن الغالبية العظمى من نفط السودان يقع في الجنوب، فقد واجه السودان بعد الانفصال انخفاضاً ذو اثار كارثية متوقعة في الإيرادات والعملية الصعبة. وكان جنوب السودان يريد زيادة عائداته من النفط، عبر دفع رسوم استخدام خط الأنابيب عبر الشمال والمحطة في بورتسودان بما يتماشى مع الأسعار التجارية



الدولية. وأصر السودان على أن ضرورة وجود ترتيبات خاصة بهذا الشأن لأن جنوب السودان حقق استقلاله بدون تحمل كلفة الديون. حيث تحمل الشمال هذا العبء بالكامل. ولأن الحكومة المركزية التي استمرت في شمال السودان هي التي بنت البنية التحتية للنفط. وكانت أقوى ورقة مساومة استخدمتها الخرطوم هي أن البديل هو انشاء خطوط انابيب لنقل البترول إلى ساحل شرق أفريقيا ولكنها ليست مجدبة تجارياً، بل أن تكلفتها قد تصل إلى ملياري دولار أو أكثر. وتم تبني صيغة شاملة لـ "الترتيبات المالية الانتقالية"، والتي بموجبها يتم سد الفجوة المالية للسودان والتي تبلغ نحو 10 مليارات دولار على مدى ثلاث سنوات ونصف يتم سدادها بالتساوي على ثلاثة أجزاء من خلال تدابير التقشف السودانية، والمساعدات الدولية، و"الترتيبات المالية الانتقالية" التي بموجبها يدفع جنوب السودان رسوماً كبيرة مقابل تصدير النفط للشمال.

ولكن العداء بين حكومة السودان والحركة الشعبية لتحرير السودان بشأن قضايا مثل أيي حال دون تنفيذ هذه الإجراءات. وبعد استقلال الجنوب، توترت العلاقات بشكل أكبر بسبب زعزعة الاستقرار المتبادلة، في حين تخلت حكومة السودان عن الأمل في أن تمضي الولايات المتحدة قدماً في رفع العقوبات وإزالة تصنيف السودان كدولة راعية للإرهاب. وفي ديسمبر/كانون الأول 2011، بدأت الخرطوم بقرار من جانب واحد في تحويل النفط من جنوب السودان إلى مصافئها وسفنها في بورتسودان، وكانت تنوي بيعها بشكل غير قانوني. ورداً على ذلك، قرر جنوب السودان إغلاق إنتاجه الوطني بالكامل من النفط. ورفض اقتراحاً قدمته اللجنة انذاك للتوصل إلى اتفاق على أساس الصيغة السابقة لـ "الترتيبات المالية الانتقالية" والتي ظلت مطروحة على الطاولة في ذلك الوقت. وقد أدى إغلاق النفط إلى تسريع الأزمة الاقتصادية في كلا البلدين. وبشكل متسارع، أدى ذلك إلى دفع البلدين إلى صراع مسلح ألحق الضرر بكل منهما. وقد حسب كل جانب أنه سيتضرر من الحرب الاقتصادية، ولكن الآخر سوف يتضرر أكثر. وكان هذا حساباً كارثياً من قِبَل الجانبين.



إنهاء الحرب الحدودية وخريطة الطريق لاتفاقيات التعاون

اندلعت الأعمال العدائية بين الدولتين في إبريل/نيسان 2012 في منطقة هجليج التي كانت تطالب بها جنوب السودان. ولا يزال الجدل قائماً حول الشرارة المحددة التي أشعلت القتال. هاجمت قوات الجيش الشعبي لتحرير السودان المنطقة من قواعدها الواقعة جنوب الحدود واستولت على بلدة هجليج وآبار النفط وخط الأنابيب. وأعلنت السودان أنها تعرضت للغزو. واحتدم القتال، واستدعى الجانبان المزيد من القوات. وكانت الدولتان على شفا حرب شاملة.

اندفع مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي على الفور إلى معالجة هذا الموقف. فقد طالب بوقف إطلاق النار واعتمد بياناً يتضمن خريطة طريق لحل جميع القضايا العالقة في غضون ثلاثة أشهر. ثم أحال الأمر إلى مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، الذي تبني على الفور القرار 2046، الذي استنسخ خريطة طريق مجلس السلم والأمن. وكان هذا مثلاً ناجحاً على نجاح قيادة الاتحاد الأفريقي في اختراق الجمود الذي ساد آنذاك بين الولايات المتحدة وروسيا في مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، وهي حالة نموذجية للاستفادة من آليات السلام والأمن التابعة للاتحاد الأفريقي. وبعد ذلك تم تفويض اللجنة من قبل كل من الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة لحل القضايا العالقة بين السودان وجنوب السودان.

وفي الفترة ما بين يونيو/حزيران وأغسطس/آب 2012، عملت اللجنة على تيسير المفاوضات بين حكومة السودان وجمهورية جنوب السودان بشأن كافة القضايا العالقة، الأمر الذي أدى إلى الاتفاق على القضايا الرئيسية المتنازع عليها بشأن النفط والترتيبات المالية الانتقالية. ولكن العديد من المشاكل أعاقت هذه المفاوضات. فأولاً، أصرت حكومة السودان، تحت إشراف جيشها، على حسم كافة القضايا الأمنية بشكل إيجابي قبل أن تكون مستعدة للحديث عن قضية النفط. باختصار، شعرت الخرطوم بأن جوبا ارتكبت انتحاراً اقتصادياً، وهو ما لن يمكنها من الحصول على تدفق الإيرادات الحيوية قبل أن يحصل السودان على ضمانات أمنية قوية للغاية. واتخذ الجنرالات الشماليون موقفاً متعنناً مفاده أن أي قضية أمنية صغيرة، بما في ذلك المسألة الثانوية المتعلقة بالموقع الدقيق لخط الوسط لمنطقة الحدود الآمنة

المنزوعة السلاح في منطقة "الأربعة عشر ميلاً"، لا تقبل أي تسوية. كما سعى إلى الحصول على ضمانات بأن جنوب السودان قطع علاقاته مع الحركة الشعبية لتحرير السودان. قطاع الشمال. وهي الضمانات التي لم توفرها جوبا بالوضوح المطلوب. وفي الوقت نفسه، لم يكن وفد جنوب السودان راغباً في التوصل إلى أي اتفاق بشأن المسائل المالية دون حل مسألة أبيي أولاً لصالحه.

وبعد التوصل إلى اتفاق بشأن قضية النفط والتمويل، حددت اللجنة موعداً لقمة بين الرئيسين في سبتمبر/أيلول 2012. وكانت الخطة تقضي بالاتفاق مسبقاً على كل المسائل العالقة. وقد تطلب هذا مفاوضات مكثفة، أولاً لضمان انعقاد القمة بالفعل، ثم حل الخلافات بين الطرفين، التي كانت كثيرة ومريرة. وفي النهاية تحقق النجاح، وتم التوقيع على سلسلة من الاتفاقيات والتي تضمنت مجموعة واسعة النطاق ومفصلة وتاريخية من المعاهدات التي قررت بشأن كل العناصر المهمة تقريباً في العلاقات بين الدولتين. وكانت البروتوكولات الثمانية أكثر شمولاً من تلك المعمول بها بين أغلب الدول الإفريقية المجاورة وشكلت نموذجاً يحتذى به في القانون والتشريع. استطاعت جنوب السودان بعد فترة وجيزة من استقلالها تحديد علاقتها بالدولة الأم على نحو لا مثيل له في أي مكان آخر.

أعمال لم تكتمل بعد قمة سبتمبر/أيلول 2012

وواصلت اللجنة جهودها لحل وضع أبيي وتنفيذ الأحكام المتفق عليها بشأن الإدارة المؤقتة. لم ينجح الرئيس البشير والرئيس كير في التوصل إلى اتفاق على تسوية نهائية في قمتين عقدتا في سبتمبر/أيلول 2012 ويناير/كانون الثاني 2013. واقترحت اللجنة صيغة لعقد استفتاء في أبيي. قبلت جنوب السودان هذه الصيغة ولكن السودان رفضها. وكان الطرفان متشددتين في اتخاذ الخطوات العملية اللازمة لإنشاء إدارة محلية للمنطقة.

وفي وقت بلغ فيه التوتر أشده بين السودان وجنوب السودان، ترأست اللجنة اجتماعات الآلية السياسية والأمنية المشتركة وأنشأت آلية خاصة للتحقيق في مزاعم زعزعة الاستقرار من جانب كل دولة ضد الدولة الأخرى والبت فيها. وخلال أغلب



هذه الفترة، كانت الآلية السياسية والأمنية المشتركة هي المنتدى الوحيد الذي تتحاور فيه الدولتان بانتظام بشأن القضايا الرئيسية.

بعد اتفاقيات التعاون لعام 2012، كانت اللجنة تأمل في أن يصبح من الممكن استئناف الحوار الداخلي داخل كل دولة مع تطبيع العلاقات بين السودان وجنوب السودان. وكان الهدف هو الإصلاح الديمقراطي في كل دولة. لكن هذه الأجندة سرعان ما طغت عليها الأحداث في جنوب السودان، حيث لم يستجب الرئيس كير لمقترح اللجنة بتيسير المفاوضات داخل الحركة الشعبية لتحرير السودان لحل الانقسام المتعمق، الذي انفجر في ديسمبر/كانون الأول 2013.

الحوار الوطني

تبنت اللجنة فكرة المشورة الشعبية، التي وردت في اتفاق السلام الشامل والحوار الوطني، واعتمدها كعنصر مكمل للممارسات الرسمية للانتخابات لديمقراطية. وبالإضافة إلى الدفع بمنهج المشورة في دارفور، دعمت اللجنة المشورة الشعبية في النيل الأزرق، والتي تمت بعد انتخابات عام 2010، وشجعت على إجراء حوارات مماثلة في الولايات المتاخمة للحدود بين الشمال والجنوب خلال عملية قصيرة الأمد عُرفت باسم "التمازج".

وقد دعمت اللجنة الجهود التي بذلها الزعماء السياسيون ومجموعات المجتمع المدني في جنوب السودان لمناقشة الدستور المقترح للبلاد وغير ذلك من القضايا الرئيسية. ولكن للأسف، باءت هذه الجهود بالفشل مع اندلاع الحرب الأهلية في ديسمبر/كانون الأول 2013. وحينما يحين الوقت المناسب، سوف يكون من الضروري استئناف هذه الجهود.

في السودان ما بعد الانفصال، شجعت اللجنة حزب المؤتمر الوطني والأحزاب السياسية المدنية وجماعات المعارضة المسلحة على الانخراط في عملية حوار وطني. وكانت مشاركة الأحزاب السياسية مهمة بشكل خاص لأنها لعبت دوراً تاريخياً في سياسة البلاد يعود تاريخه إلى الحقبة الاستعمارية. فهي تتمتع بالمكانة التاريخية والقدرة التنظيمية والشرعية، والغرض من مشاركتها هو صياغة رؤية سياسية وطنية



متفقة عليها. وكما يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تعطي صوتاً لجيل شعر بالحرمان من حقوقه بسبب الأحزاب التقليدية. وكانت الرؤية أن الحوار الوطني الشامل، برئاسة مستقلة، سوف يناقش جميع القضايا ذات الأهمية الوطنية. وفي النهاية، قام حزب المؤتمر الوطني بتأجيل الحوار الوطني إلى ما بعد انتخابات عام 2015، التي أكتسح الفوز بها بسبب مقاطعة المعارضة. وعندما بدأ الحوار الوطني أخيراً، أصر الرئيس البشير على أن يرأس الإجراءات، الأمر الذي عرّض نزاهة هذا الحوار للخطر بشكل قاتل، ولهذا لم تشارك فيه اللجنة. ورغم هذه السابقة المؤسفة، فإن مفهوم الحوار الوطني، أو أحد أشكاله مثل المؤتمر الدستوري، يظل بارزاً للغاية في السودان المعاصر.

التعددية في العمل

لقد كانت اللجنة نموذجاً للتعددية في العمل. فقد سلطت أنشطتها الضوء على تصميم وإمكانيات بنية السلام والأمن الأفريقية. كما أظهرت شراكاتها مع الأمم المتحدة وغيرها من المؤسسات كيف يمكن للمؤسسات المتعددة الأطراف أن تعمل معاً بشكل فعال. لقد تم تكوين اللجنة في لحظة تاريخية للتعددية الليبرالية حين كان هذا النموذج لصنع السلام في قمة مجده. لقد سعى المجتمع الدولي إلى تحقيق أهداف متعددة: السلام، وحماية المدنيين، والعدالة، والديمقراطية، وتقرير المصير، ولكن تحقيق هذه الأهداف لم يكن دائماً يتلاءم فيما بينها. ففي مارس/آذار 2005، أصدر مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ثلاثة قرارات مختلفة بشأن السودان، الأول يهني حكومة السودان والحركة الشعبية لتحرير السودان على اتفاق السلام الشامل وتأسيس بعثة الأمم المتحدة في السودان، والثاني يتعلق بالسلام وحماية المدنيين في دارفور، والثالث يحيل الجرائم في دارفور إلى المحكمة الجنائية الدولية. كان عجز مجلس الأمن عن تبني قرار واحد متسق بشأن السودان بمثابة دليل واضح على مشكلة الأهداف المتضاربة. والواقع أن الحافز الأساسي الذي دفع مجلس السلم والأمن إلى عقد اجتماع مع اللجنة كان معالجة بعض المشاكل الناشئة عن الإفراط في التوسع، بل وحتى الغطرسة، في صناعة السلام الليبرالية.



تحديد موقف الاتحاد الأفريقي ومنهج عمله

استندت اللجنة على المبادئ الأساسية الواردة في الالتزامات التأسيسية للاتحاد الأفريقي. وقد استرشدت اللجنة في عملها بالمادة 4 (ح) من القانون التأسيسي، التي تنص على عدم التجاهل، إلى جانب المادة 4 (م)، التي تنص على احترام المبادئ الديمقراطية وسيادة القانون، والمادة 4 (ع)، التي تنص على رفض التغيير غير الدستوري للحكومات. كما استرشدت طريقة عملها بالمادة 4 (ج)، التي تنص على مشاركة الشعوب الأفريقية في شؤون الاتحاد الأفريقي. كل من هذه المبادئ تحتاج الي وضعها في الاعتبار بشكل كلي. كان الهدف الأساسي للجنة هو تمكين المواطنين السودانيين، وخاصة في دارفور، من العمل وفقاً للعملية الديمقراطية وسيادة القانون، ورفض أي تغيير غير دستوري للحكومة، من أجل التوصل إلى حل متفق عليه لضرورة المساءلة عن الانتهاكات الجسيمة، في سياق السلام والمصالحة.

عملت اللجنة وفقاً لإجراءات الاتحاد الأفريقي وكنموذج عملي للأساليب والمبادئ الأفريقية. ووفقاً للمادة 2 من البروتوكول المتعلق بإنشاء مجلس السلم والأمن، عملت اللجنة تحت إشراف مجلس السلم والأمن باعتباره أعلى سلطة للسلام والأمن داخل هياكل الاتحاد الأفريقي. ووفقاً للمادة 10(3)(ج) من ذلك البروتوكول، قدمت اللجنة تقاريرها عبر رئيس المفوضية بانتظام وبشكل شامل إلى مجلس السلم والأمن. كما قدم رئيس اللجنة وأعضاؤها تقارير شفوية وشاركوا في المناقشات في جلسات مجلس السلم والأمن. ولقد كانت التقارير والبيانات الصادرة عن مجلس السلم والأمن غنية وجوهرية.

وبموجب المادة 16 من بروتوكول مجلس السلم والأمن، عملت اللجنة على تنسيق أنشطتها مع الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية (الإيغاد)، من خلال التشاور بانتظام مع رئيسها ومبعوثها إلى السودان. وبموجب المادة 17، تعاونت اللجنة، من خلال مجلس السلم والأمن، وعملت عن كثب مع مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، والممثل الخاص للأمين العام للسودان ورئيس بعثة الأمم المتحدة في السودان، والممثل الخاص المشترك ورئيس بعثة اليوناميد، ثم المبعوث الخاص للأمم المتحدة إلى السودان وجنوب السودان. وبالإضافة إلى ذلك، نص قرار مجلس



الأمن رقم 2046 الصادر في مايو/أيار 2012 على أن ترفع اللجنة تقاريرها مباشرة إلى مجلس الأمن، وبالإضافة إلى ذلك، تعاونت اللجنة عن كثب مع جامعة الدول العربية.

خلال سنوات عمل اللجنة، كانت مناهج عمل وآليات السلام والأمن التابعة للاتحاد الأفريقي في طور التشكل. وقد رأى أعضاء اللجنة الثلاثة أن إحدى مهامهم الرئيسية تتمثل في توضيح كيفية عمل هذه الآليات وتوفير تدريب عملي للمجتمع الدبلوماسي وموظفي الخدمة المدنية في القارة حول كيفية عمل مؤسسات السلام التابعة للاتحاد الأفريقي. وكان من الواضح أن "الحلول الأفريقية" لا يمكن النظر إليها على أنها محصورة في عمليات وحلول مطروحة بواسطة الأفارقة فقط، بل ينبغي ترجمتها في انها مصممة ومنفذة وفقاً للمعايير والمبادئ والمؤسسات الأفريقية.

في عام 2010، بادر مفوض الاتحاد الأفريقي للسلام والأمن، السفير رامتان لعمامرة، إلى إنشاء منتدى استشاري للسودان. وقد ترأس هذا المنتدى بشكل مشترك المفوض لعمامرة ونظيره وكيل الأمين العام للأمم المتحدة لعمليات حفظ السلام، آلان لوروي. وقد ضم المنتدى جميع الفاعلين الدوليين في الشأن السوداني في منتدى واحد لتبادل المعلومات وتبادل الآراء، وكان بمثابة آلية فعالة تضمن إبقاء جميع الشركاء الدوليين على اطلاع. وإلى جانب المنتدى، عقد الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة عدة اجتماعات تنسيقية مشتركة. وكان من المؤسف أن هذا المنتدى توقف بعد عام 2013.

الأمم المتحدة

يملك مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة السلطة والمسؤولية النهائية فيما يتصل بقضايا السلم والأمن الدوليين. وقد كان مجلس الأمن بالفعل مهتماً بالوضع في السودان ككل والوضع في دارفور على وجه الخصوص، فعقد جلسات واعتمد عدداً من القرارات بشأن السودان منذ عام 2004 وما تلاه.

وعلى العكس من مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي، لم يعتمد مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة تقرير لجنة الاتحاد الأفريقي رفيعة المستوى المعني



بدارفور الصادر في 2009 باعتباره سياسة للأمم المتحدة، ولم يفرض في تلك المرحلة على لجنة الاتحاد الأفريقي رفيدة المستوى المعني بالسلام في دارفور أو يطلب منه تقديم التقارير. وعكس هذا عدم نجاح اللجنة في التوصل إلى نهج دولي منسق أو متناغم لتنفيذ مقترحاته بشأن دارفور. في أثبت المنتدى الاستشاري بشأن السودان فائدته، ولكنه لم ينجح في مواءمة السياسات بشأن دارفور.

وعلى النقيض من ذلك، كان التنسيق بين اللجنة والأمم المتحدة مثالياً في المسائل المتعلقة بالمفاوضات بين حكومة السودان والحركة الشعبية لتحرير السودان وبين السودان وجنوب السودان. فخلال الفترة 2010-2011، تعاونت اللجنة بشكل وثيق مع السفير هاييلي منكريوس في دوره كممثل خاص للأمين العام للسودان، ثم مبعوث خاص للسودان وجنوب السودان. وتضمن التنسيق تقسيماً تكاملياً للأعباء في السعي إلى تحقيق أهداف مشتركة. وبلغ هذا التنسيق ذروته في أبريل/نيسان 2012 مع التوافق والتنسيق الكاملين بين مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي ومجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، وبالتالي بين مفوضية الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة.

كان هناك مثال آخر على التنسيق في يونيو/حزيران 2011، عندما حصلت اللجنة، بالشراكة مع إثيوبيا والولايات المتحدة، على قرار وتفويض من مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بشأن قوة الأمم المتحدة الأمنية المؤقتة في أبيي. وكان هذا سريعاً من حيث الحصول على القرار بسرعة بالغة، ونشر قوة حفظ السلام بسرعة غير عادية. وكان تنفيذ هذا القرار فريداً من نوعه من حيث أن البعثة كانت تضم دولة واحدة مساهمة بقوات. وهي إثيوبيا. والتي خاضت مخاطرة كبيرة في إرسال قواتها، وكما أن تفويض بعثة أبيي كان مستمداً دون تغيير من النص الذي تم التفاوض عليه بين الطرفين بدلاً من أن تحدده الأمانة العامة للأمم المتحدة نفسها. وقد تطلب هذا تنسيق وقيادة رفيدة المستوى وثقة بين لجنة الاتحاد الأفريقي رفيدة المستوى المعنية بالتنفيذ وإثيوبيا والولايات المتحدة والأمم المتحدة.



الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية ورئيسها

كانت للجنة علاقات عمل وثيقة مع الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية من خلال رئيسها رئيس الوزراء الإثيوبي ملس زيناوي، والذي شغل هذا الموقع منذ إنشائها وحتى وفاته المفاجئة في أغسطس/آب 2012. وفي كل خطوة، من عمل لجنة الاتحاد الأفريقي رفيعة المستوى، إلى القمة الطارئة بشأن أبيي وإرسال قوات إلى قوة الأمم المتحدة الأمنية المؤقتة في أبيي، إلى الجهود الرامية إلى حل الحرب في المنطقتين وتقديم المساعدات الإنسانية غير المشروطة للجوعى، لعب رئيس الوزراء ملس دوراً مهماً بفتنة استراتيجية وحسم وحكمة. وكان موضع ثقة الجميع. وحتى آخر يوم عمل له، ظل منخرطاً في العمل. وكان آخر اجتماع له قبل مغادرته أديس أبابا لتلقي العلاج الطبي، مع وفد من حكومة السودان، وكانت إحدى رسائله الأخيرة من المستشفى أنه لا ينبغي أن يكون هناك أي تنازل عن إيصال المساعدات الإنسانية إلى الجوعى في المنطقتين.

ولقد استمر خليفة ملس، رئيس الوزراء هايلى ماريام ديسالين، في أداء هذا الدور، بدعم من ليسان يوهانيس، المبعوث الخاص للهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية (الإيغاد) إلى السودان. ولقد كانت إثيوبيا تتمتع بمكانة فريدة باعتبارها ركيزة السلام والأمن في منطقة القرن الأفريقي، ولقد أخذت على محمل الجد التزاماتها باعتبارها الدولة المضيفة للاتحاد الأفريقي ورئيسة الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية بتوفير الموارد الدبلوماسية والسياسية والعسكرية لدعم جهود السلام التي يبذلها الاتحاد الأفريقي والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية. ولقد قامت بذلك من دون أن تطالب بتسليط الضوء عليها أو تسعى إلى الحصول على الثناء، وهو ما يمثل نقیضاً لـ"صناعة السلام الشعبوية". وكان أحد مؤشرات فعاليتها أن الأطراف المعنية نسبت كل النجاحات التي حققتها إثيوبياً إلى نفسها.

الولايات المتحدة

ظلت الولايات المتحدة طرفاً رئيسياً في السياسة وعمليات السلام في السودان. ولعبت الولايات المتحدة دوراً بارزاً في الضغط على حكومة السودان والحركة الشعبية



لتحرير السودان للتفاوض على اتفاق السلام الشامل. وكانت في وضع يسمح لها بتقديم حوافز كبيرة لحكومة السودان، بما في ذلك احتمالات رفع العقوبات وإزالة اسم السودان من قائمة الدول الراعية للإرهاب. وكان أعضاء الإدارة والكونجرس من المؤيدين الصريحين للحركة الشعبية لتحرير السودان وأهل دارفور، وأدانوا حكومة السودان، وتضمن ذلك إعلان الإبادة الجماعية في دارفور. وقد تم إنشاء لجنة الاتحاد الأفريقي للسلام في دارفور في الوقت الذي كانت فيه إدارة الرئيس باراك أوباما تعمل على تطوير سياسة جديدة بشأن السودان، والتي أعطت الأولوية لانفصال جنوب السودان مع التوصل إلى دولتين قابلتين للحياة. وتم تعيين السفير برينستون لي مان مبعوثاً خاصاً للسودان. وقد طور السفير لي مان وفريقه علاقة عمل وثيقة مع اللجنة، اتسمت بالثقة المتبادلة والاحترام.

لقد عرضت الولايات المتحدة على حكومة السودان خارطة طريق لتطبيع العلاقات، بما في ذلك رفع العقوبات، في مقابل السماح بإجراء الاستفتاء على تقرير مصير جنوب السودان وفقاً للجدول الزمني والاعتراف بنتائجه. ولقد أوفت حكومة السودان بهذا الشرط، ولكن الإجراءات اللاحقة، مثل هجومها على أيي ورفضها السماح بوصول المساعدات الإنسانية دون عوائق إلى المدنيين في المنطقتين، حدت من استجابة الولايات المتحدة بخطوات كبيرة نحو التطبيع.

الجهات الفاعلة الدولية الأخرى

كان المبدأ الموجه لعمل اللجنة هو أن يكون لجميع الجهات الفاعلة الدولية حق الوصول إلى اللجنة والمعلومات حول أنشطتها. لا ينبغي لأحد أن يشعر بالاستبعاد أو عدم الإحاطة حول هذه الأنشطة. وكان لدى اللجنة باب مفتوح أمام الدبلوماسيين من بلدان عديدة. الجيران القريبين، والجيران البعيدين، والمانحين والدائنين، وأي دولة لها مصلحة في السودان وجنوب السودان. وشارك الرئيس إمبيكي في اجتماعات البنك الدولي بشأن السودان بهدف الترويج لحزم تخفيف الديون والمساعدة. وتواصلت اللجنة مع جميع الدول المجاورة للسودان وجنوب السودان. وأطلعت أعضاء مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي بانتظام على التطورات. وأطلعت مؤتمرات رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي على آخر المستجدات. وكانت



جامعة الدول العربية شريكاً ثابتاً وداعماً. وكانت الصين مترددة في الانخراط في الشؤون الداخلية لدولة ذات سيادة، ولكن أثناء المفاوضات بشأن قضايا النفط، تعاملت مع اللجنة بروح الشراكة البناءة ولعبت دوراً إيجابياً.

وقد استعانت اللجنة بالخبرات الفنية من مختلف أنحاء العالم فيما يتصل بمعايير الصلة والكفاءة. وكان أعضاء الفريق والمتخصصون من مجموعة من البلدان الأفريقية، بما في ذلك بوتسوانا وإثيوبيا وكينيا وموريتانيا ورواندا وجنوب أفريقيا وأوغندا وأماكن أخرى. كما قدم برنامج الحدود التابع للاتحاد الأفريقي فريقاً من الخبراء. وانتدب البنك الأفريقي للتنمية والبنك الدولي متخصصين. وشارك متخصصون في النفط والاقتصاد والقانون وغيرها من القضايا من هولندا والنرويج والمملكة المتحدة والولايات المتحدة.

تقييم سجل اللجنة

تشير الخبرة المكتسبة من عمل اللجنة والتاريخ الطويل للحروب في السودان والجهود المبذولة لحلها إلى ستة شروط أساسية أساسية للتوصل إلى تسوية سلمية. وهذه الشروط هي: (1) الاتفاق على تعريف للمشكلة؛ (2) التماسك الداخلي والقيادة داخل كل طرف؛ (3) التوسع الاقتصادي والميزاني؛ (4) الشمولية؛ (5) عملية واحدة ذات مصداقية؛ و(6) التوقيت.

الاتفاق على تعريف المشكلة

عرفت اللجنة المشكلة في السودان عبر ثلاثة ركائز رئيسية، وهي: (1) تحديد أزمة دارفور باعتبارها الأزمة السودانية في دارفور؛ (2) الاعتراف بأن تقسيم البلاد من شأنه أن يؤدي إلى قيام دولتين أفريقيتين، تتميز كل منهما بالتنوع؛ و(3) المبدأ الأساسي للحل يتمثل في تحقيق دولتين قابلتين للحياة.

دلت تفاعلات اللجنة مع المواطنين السودانيين وجنوب السودان، ابتداءً من المشاورات في دارفور، إلى توافق الآراء حول عناصر هذا التعريف. وكان الاستثناء الوحيد هو الأفراد المتشددون المنتمين إلى منتدى السلام العادل وصحيفة الانتباهة،



الذين دعوا إلى هوية إسلامية حصرية، وعربية بشكل عام، لشمال السودان بعد الانفصال.

ولم تتوصل اللجنة إلى إجماع دولي بشأن تعريفها لمشكلة دارفور. وكان الخلاف حول التعريف يدور حول ما إذا كان ينبغي أن تكون هناك عملية تركز على دارفور فقط أم عملية سياسية شاملة على المستوى الوطني، وحول أولوية السياسة نفسها. وربما كانت وثيقة الدوحة للسلام في دارفور تشكل إطاراً فنياً ممتازاً، ولكنها ظلت مملوكة للوسطاء وليس للأطراف، بشكل أكبر حتى من اتفاق سلام دارفور لعام 2006 الذي تعرض لانتقادات شديدة. فضلاً عن ذلك، عندما تم إنشاء لجنة الاتحاد الأفريقي للسلام في دارفور، ركز النموذج الدولي السائد للسلام في أفريقيا حينها على بعثات حفظ السلام العسكرية الكبيرة، والتي كانت تُعد في الأساس تمارين فنية وأمنية. وكان العمل السياسي يهدف إلى دعم بعثات حفظ السلام، وليس العكس، وكانت بعثة الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي في دارفور (يوناميد) مثالاً على ذلك. سعت لجنة الاتحاد الأفريقي للسلام في دارفور إلى تغيير هذا النهج، ولكنها لم تنجح. وبعد بضع سنوات، أكدت اللجنة المستقلة رفيعة المستوى التابعة للأمم المتحدة بشأن عمليات السلام على أولوية السياسة، كما فعلت مؤسسة السلام العالمية التي تقدم تقاريرها إلى الاتحاد الأفريقي بشأن بعثات السلام. ولكن في غضون ذلك، كانت النتيجة غياب أي جهد موحد لحل أزمة دارفور، التي استمرت. وقررت حكومة السودان أن البديل للفوضى هو عسكرة دارفور، وكان سبيلها إلى ذلك هو إنشاء قوات الدعم السريع.

اتفقت اللجنة والأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي، إلى جانب شركاء دوليين رئيسيين آخرين، على عناصر تعريف التحدي بين الشمال والجنوب. واتفق هايلى منكريوس، رئيس بعثة الأمم المتحدة في السودان، على أن السياسة يجب أن تقود عمليات حفظ السلام. ووافق برينستون ليمان، المبعوث الخاص للولايات المتحدة، على ذلك. وقد سمح هذا باتباع نهج متماسك، ولا سيما أثناء الصراع الذي اندلع في عام 2012 بين جنوب السودان والسودان. ولكن مع ذلك، لم يتم استيفاء الشروط المسبقة الأخرى للنجاح.



التماسك الداخلي والقيادة

لقد كان الرئيسان البشير وكير، باعتبارهما زعيمين للسودان وجنوب السودان، يتحملان المسؤولية الأساسية عن تحديد وتنفيذ الحلول لمشاكل الدولتين. ولم يكن بوسع اللجنة إملاء الحلول، ولم تفعل ذلك، بناء على معتقدها بأن الاتفاقيات المستدامة الوحيدة الممكنة هي تلك التي يمتلكها الطرفان أنفسهما.

ولقد تعطلت مراراً وتكراراً سبل التوصل إلى حلول بسبب الانقسامات الداخلية داخل كل طرف. وكان المأزق الذي وصلت إليه قضية أبيي، أوضح مثال على الافتقار إلى التماسك، إلى جانب فشل الزعيمين في القيادة. حيث رفض الرئيسان إخضاع مساعديهما، مما سمح لهما بممارسة حق النقض على أي حل للنزاع، وبالتالي احتجاج المفاوضات بين السودان وجنوب السودان برمتها رهينة. وكانت الخلافات العميقة واضحة داخل حكومة السودان، التي ضمت معسكرات مختلفة، بعضها يدعو إلى المصالحة والبعض الآخر يدعو إلى موقف عقابي تجاه الجنوب. وكانت قيادة الحركة الشعبية لتحرير السودان ممزقة بين أولئك الذين كانت أولويتهم الفوز باستقلال جنوب السودان القابل للحياة بالشراكة مع السودان وأولئك الذين اعتقدوا أن الدولة الجديدة لا يمكن أن تكون حرة بشكل حقيقي إلا بتغيير النظام في الشمال.

استمرت هذه المشاكل في كلا البلدين بعد انسحاب اللجنة. أدى عجز الحركة الشعبية لتحرير السودان عن إدارة النزاعات الداخلية إلى اندلاع حرب أهلية، كما أعاق الاستقطاب بين مجتمعات جنوب السودان خلال تلك الحرب التوصل إلى حلول للمشاكل بين البلدين. وفي الخرطوم، تمكن الرئيس البشير من إدارة التحديات السياسية والاقتصادية باستخدام حلول قصيرة الأجل أدت إلى تفاقم المشاكل الأساسية، وبعد الإطاحة به، لم يتمكن القادة العسكريون والسياسيون في السودان من تحديد اتجاه جديد للأمة. ولم يكن هذا الافتقار إلى القيادة الاستراتيجية بالأمر الجديد. فعلى مدى عقود من الزمان، عانى السودان من مزيج قاتل من القادة الضعفاء، ولكن المهرة في التلاعب من اجل مقاعد السلطة. وبسبب هوسهم المستمر



بالمناورات السياسية التكتيكية، وانشغالهم بهوية المشاركين في الطبقة السياسية، فقد عجزوا عن تصميم وتنفيذ سياسات طويلة الأجل أو ترجمة الرؤى الوطنية إلى ما هو أكثر من مجرد شعارات. وهذا امتهان للسياسة، وتقليص لدورها إلى إدارة سوق سياسية غير مستقرة.

التوسع الاقتصادي والميزاني

إن الصيغة القياسية لاتفاقيات السلام هي تقسيم السلطة والثروة بين الأطراف المتحاربة. وهذا قابل للتحقيق عندما تكون الأموال متاحة لمكافأة صناع القرار السياسي ودوائرهم الانتخابية. لقد كانت الخلفية الاقتصادية لاتفاقية السلام الشامل هي الطفرة النفطية في السودان، والأرباح المتوقعة من السلام، وتطبيع العلاقات مع مؤسسات بريتون وودز الاقتصادية والولايات المتحدة. وقد أدى هذا الطفرة إلى توسيع "الميزانيات السياسية" لحزب المؤتمر الوطني والحركة الشعبية لتحرير السودان، وخلق "سوق سياسية صاعدة" سمحت لهما بجلب المزيد من أعضاء النخبة السياسية إلى معسكرهما ووضع تجنيد المزيد من المقاتلين. ولكن هذا النموذج يعمل في "سوق سياسية هابطة" عندما تكون الآفاق الاقتصادية قاتمة والميزانيات متقلصة. يحتاج أولئك الذين هم في مركز السلطة إلى تقليص الأعداد داخل المعسكر أو استخدام الإكراه لخفض ثمن الولاء.

كان الانكماش الاقتصادي في السودان واضحاً في الأشهر التي أعقبت الانفصال مباشرة. اتخذت حكومة السودان تدابير يائسة، بما في ذلك تحويل النفط بشكل غير قانوني إلى مصافئها وبيعه. واستشاطت جمهورية جنوب السودان غضباً، ورداً على ذلك، قامت بإغلاق إنتاجها الوطني بالكامل من النفط. وبالنسبة لبلد تشكل عائدات النفط 97% من دخله وأكثر من نصف ناتجه المحلي الإجمالي، فقد تسبب هذا في انكماش اقتصادي في أبعاد غير عادية. وخاض البلدان حرباً اقتصادية ضد بعضهما البعض، مما أدى إلى جرهما معاً إلى الأسفل. وحتى عندما استأنف جنوب السودان صادراته النفطية في عام 2013، لم يستأنف الإنتاج الكامل، وتضرر دخله بسبب انهيار أسعار النفط في العام التالي. ولم يتمكن السودان من تعويض خسارة النفط إلا جزئياً من خلال طفرة في تعدين الذهب، ولكن الكثير من الذهب تم تهريبه ولم

تستفد منه الخزنة القومية. كما عانى من عدم التزام الولايات المتحدة برفع العقوبات، والتي كانت ستمكّنه من تخفيف الديون.

لقد انهار جنوب السودان أولاً. وكان المقصود من مقامرة إغلاق النفط انتزاع تنازلات كبرى من الخرطوم، ولكنها أتت بنتائج عكسية. فمع تعرضها لضغوط اقتصادية شديدة، وقعت جمهورية جنوب السودان اتفاقاً في سبتمبر/أيلول 2012، وهو اتفاق مماثل إلى حد كبير للاتفاق الذي رفضته في يناير/كانون الثاني. ولكن حكومة السودان رفضت إعادة فتح خط الأنابيب، وطالبت بالتنفيذ الكامل لنظام أمن الحدود وغير ذلك من التنازلات. وكان موقف الرئيس كير ضعيفاً. فقد كانت حكومته تعاني من نقص حاد في الإيرادات، وكان في احتياج أيضاً إلى الأموال لتلدين المنظومة السياسية. وضغط الرئيس البشير على الرئيس كير لإقالة العديد من أعضاء حكومته واستبدالهم بأشخاص مقبولين لدى الخرطوم، وامتل كير. وإلى جانب التنافس حول من ينبغي أن يكون مرشح الحركة الشعبية لتحرير السودان في الانتخابات المقرر إجراؤها في عام 2015، أشعل هذا صراعاً سياسياً بين زعماء الحركة الشعبية لتحرير السودان. وانفجر النزاع داخل الحزب في شكل أعمال عنف وحرب أهلية في ديسمبر/كانون الأول 2013.

وعندما اندلع الصراع المسلح في جوبا، استجابت الدول المجاورة والمجتمع الدولي بسرعة ملحوظة. فقد سافر وفد من وزراء خارجية الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية (الإيغاد)، إلى جانب مبعوثين من الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة، إلى جوبا في غضون أيام، وتبعهم على الفور دبلوماسيون أمريكيون ودوليون آخرون. والتقى الوفد بالرئيس كير وتحدث هاتفياً مع نائب الرئيس ريك مشار، الذي كان حينها في الأدغال يقود جزءاً كبيراً من الجيش الوطني والميليشيات المرتبطة به والتي أصبحت فيما بعد الجيش الشعبي لتحرير السودان المعارض. وأصدر وزراء خارجية الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية بياناً قوياً طالبوا فيه بإنهاء القتال على الفور ووضع خطة طموحة لإعادة جنوب السودان إلى مساره الصحيح. وكان هذا بمثابة استجابة منطقية ومحمودة للأزمة المباشرة. ولكنها لم تنجح.



وبعد فشلهم في تأمين وقف إطلاق النار، كان من المناسب أن يتوقف الوسطاء للتفكير، وبذل الجهود لتحديد الأزمة وتحديد الأسباب الجذرية والاستراتيجيات اللازمة لمعالجتها. ولكن بعد أن بدأوا بإطار عمل معين، لم يراجع الوسطاء هذا الإطار حتى عندما اتضح أن هذا صراع طويل الأمد ومتجذر في مشاكل أعماق.

ومع تعمق الحرب، عاد الاقتصاد السياسي في جنوب السودان إلى أنماط الاستخراج القسري للموارد المألوفة من الحرب الأهلية في الثمانينيات والتسعينيات. لكن جهود صنع السلام الدولية كانت مصممة على نموذج يفترض تدفقات كبيرة من الموارد. وكان هذا أحد العوامل التي أدت إلى إفشال اتفاق حل النزاع في جنوب السودان (ARCISS)، الذي تم وضعه في عام 2015. وكان فريق الوساطة التابع للهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية يتألف من دبلوماسيين مهرة وملتزمين، تحت قيادة الجنرالين الكيني لازاروس سومبيو والإثيوبي سيوم مسفين، بدعم من "الترويك" التي تضم الولايات المتحدة والمملكة المتحدة والنرويج وكذلك الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي وآخرين. ولم تكن مشكلة فريق الوساطة الافتقار إلى الإرادة السياسية ولا نقص الكفاءة، لكن نموده لم يتناسب مع الواقع السياسي. ولم يتمكن الوسطاء من التخلص من الإطار الذي يتألف من تقاسم السلطة والثروة وفق صيغة قياسية، والترتيبات الأمنية، مع إضافة العدالة والديمقراطية كأولويات أدنى مرتبة. ولقد تعرضت اتفاقية السلام الشامل في جنوب السودان لانتقادات شديدة باعتبارها صفقة مفروضة و"سلاماً مقابل رواتب" يستند إلى حوافز مادية للأطراف المتحاربة للتوقف عن الاقتتال. ولم يكن من الممكن تنفيذ الالتزامات الرسمية في النص أو الصفقات غير الرسمية بين الموقعين دون تدفقات مالية ضخمة. والتي لم تكن متوقعة ولم تأت. وبعد انهيار الاتفاق، كان المحاورون الرئيسيون في الجولة التالية من المحادثات هم الرعاة الخارجيون للأطراف، وبالتحديد الرئيس البشير والرئيس الأوغندي يوري موسيفيني. واستندت اتفاقية السلام الشامل في جنوب السودان التي أعيد تنشيطها إلى نموذج أكثر واقعية للسلطة والمال، ولكن لم يكن لدى السودان ولا أوغندا الموارد أو التركيز السياسي اللازمين لمتابعة التنفيذ.



بعد الانفصال، لم تتلق السودان التحويلات المأمولة من جنوب السودان ولم تحصل على تخفيف أعباء الديون. وبالتالي، وجدت نفسها أيضاً بدون الميزانية اللازمة لإدارة جهاز الدولة وتشغيل آلتها السياسية. وبعد أن هددت الاحتجاجات الشعبية بثورة على غرار "الربيع العربي" في عام 2013، تراجعت حكومة السودان عن خططها لتدابير التقشف التي ربما كانت لتساعد في تحقيق التوازن في ميزانيتها. وتفاقت ندرة الأموال بسبب القطاع العسكري الضخم والجشع. وبدلاً من استخدام نهاية عهد النفط كفرصة لتطوير القطاع الإنتاجي، مثل مشاريع الزراعة على نطاق صغير، شرع السودان في التركيز على التنقيب عن الذهب. وفي جميع أنحاء البلاد، كان يتم استخراج طبقات الذهب بواسطة المعدنين التقليديين باستخدام تقنيات بسيطة. وفي البداية في دارفور ثم على المستوى الوطني، أدى الذهب إلى تكثيف الصراع المسلح، حيث استخدم قادة الميليشيات وضباط الجيش، الذين غالباً ما كانوا يعقدون صفقات مع المستثمرين والمهرين الأجانب عديمي الضمير، القوة لتأمين حصتهم من الكيكة الاقتصادية المتقلصة. وكان الذهب بمثابة موضوع للمنافسة العنيفة ووسيلة لتمويلها في ذات الحين. ولقد انتهى الأمر بالحكومة المركزية، التي حاولت شراء الذهب بنفسها، إلى انتهاج سياسة نقدية تضخمية أدت إلى تفاقم الدوامة الاقتصادية الهابطة. وفي المقابل، أدى هذا إلى تغذية البطالة وارتفاع أسعار الضروريات مثل الوقود والخبز. وكان الغضب إزاء هذا أحد العوامل التي دفعت المواطنين إلى النزول إلى الشوارع تحت شعار "يسقط حكم اللصوص".

لقد أعقبت الانتفاضة المدنية في السودان اتفاقيتان، لم يكن أي منهما مصمماً على اسس الوضع الاقتصادي المتدهور، ولم يساعد أي منهما في حله. أعطى الإعلان الدستوري الذي بشر بتقاسم السلطة بين الجنرالات وحكومة مدنية برئاسة رئيس الوزراء عبد الله حمدوك للجيش حرية التصرف لتعزيز قوته الاقتصادية. شكل مجلس الوزراء لجنة لإزالة "التمكين" الذي سيطر بموجبه الجيش وقوات الأمن والجماعات شبه العسكرية على القطاعات الأكثر ربحية في الاقتصاد، ولكن عندما اقتربت تلك اللجنة من الانتهاء من أعمالها، تحالف الجنرال عبد الفتاح البرهان والجنرال حميدتي بهدف إلغائها، وخلال ذلك قاموا بتدمير انقلاب عسكري أيضاً (أكتوبر 2021). استند اتفاق جوبا للسلام في السودان، الذي تم توقيعه في عام 2020



مع العديد من الحركات المسلحة، إلى افتراض تدفقات كبيرة من الأموال لدفع ثمن جميع المناصب المخصصة للمتمردين والبرنامج الطموح لدمج مقاتليهم في الجيش الوطني. ونظراً لأن التوسع المطلوب في الميزانية كان من غير المرجح أن يتحقق، فقد كان الاتفاق الضمني هو أن زعماء الأحزاب الموقعة، بما في ذلك حركة العدل والمساواة، وحركة تحرير السودان - فصيل ميناوي والعديد من الأحزاب الأخرى، سوف يشاركون في النظام الكليبتوقراطي على حساب الإصلاح الديمقراطي.

كانت الولايات المتحدة أيضاً متورطة بشكل ثانوي في الانزلاق الاقتصادي للسودان. فمن خلال الإبقاء على العقوبات الاقتصادية، منعت التطبيع الاقتصادي. وخلال فترة عمل اللجنة، استمرت الولايات المتحدة في تغيير المتطلبات المشترطة لرفع العقوبات، وقدمت شروطاً مسبقة جديدة كل مرة لرفع العقوبات. وفي كل مرة، كما أشارت واشنطن، ارتكبت حكومة السودان انتهاكاً جديداً لحقوق الإنسان، لكن الخرطوم توصلت إلى استنتاج مفاده أنه لا يوجد شيء يمكنها فعله لإرضاء الإدارة الأمريكية. وعندما تمت إزالة البشير أخيراً - بواسطة الشعب السوداني وليس عبر أي ضغط دولي - ارتكبت الولايات المتحدة أفضع خطأ لها. فقد فشلت في تقديم الدعم المادي للثورة الديمقراطية، وحكمت على الحكومة التي يقودها المدنيون بدخول أزمة اقتصادية ذات عمق غير مسبوق وبالتالي ختمت مصير التجربة الديمقراطية في البلاد. فقط في الأسابيع الأخيرة من عام 2020، عندما انضم السودان إلى الاتفاق الإبراهيمي ووافق على الاعتراف بإسرائيل، قامت واشنطن بإزالة تصنيف الدولة الراعية للإرهاب، وفي ذلك الوقت كان الأوان قد فات.

إن النتيجة الصارخة للفشل الاقتصادي التام هي المجاعة. إن الأسباب الاقتصادية والسياسية لحالة الطوارئ الغذائية الوطنية والمجاعة الجماعية التي حدثت في جنوب السودان منذ عام 2014 وما تلاه وفي السودان بعد عام 2023 هي نقطة النهاية للعمليات الموصوفة. وفي حين أن أهوال المجاعة الجماعية الوشيكة قد تجعل قادة البلاد يطالبون بالسلام من الناحية النظرية، فإن ما يحدث هو العكس عادة في الممارسة العملية. وكما كتب المؤرخ جانام موخيرجي ببلاغة: "كلما اندلعت حرب أهلية، أو عنف عرقي، أو أعمال شغب طائفية، أو أي نوع آخر من العنف الأفقي



. وخاصة في الجنوب العالمي . ابحث عن الجوع الذي سبقها، وسوف تجده في أغلب الأحيان بسهولة بالغة". في السودان أيضا، تعمل المجاعة على تعزيز منطق حروب النهب التي يستفيد فيها القوي من الضعيف. كما تقوم المجاعة بإضعاف احتمالات السلام.

الشمولية

إن الشرط الرابع لنجاح عملية السلام هو الشمولية. وهذا الشرط له بعدان: البعد المدني والبعد القائم على الهوية. كانت منهج عمل لجنة الاتحاد الأفريقي رفيعة المستوى المعنية بدارفور مثالا واضحا على أسلوب تشاوري شامل يشرك المجموعات المدنية والمجموعات القائمة على الهوية. ركزت لجنة الاتحاد الأفريقي رفيعة المستوى المعنية بالتنفيذ على تنفيذ اتفاق السلام الشامل، الذي تضمن التزاما بالشمولية. ولكن هذا التعهد في اتفاق السلام الشامل لم يتحقق إلى حد كبير، وخاصة بعد أن عززت انتخابات عام 2010 السلطة في الحزبين الحاكمين. وكانت اللجنة تفتح أبوابها دائما أمام الوفود من المجتمع المدني ومن الجماعات التي شعرت بأنها مستبعدة من العملية، ولكن الفرص كانت قليلة لجعل مشاركتها ذات مغزى. لم يكن الحوار الوطني في السودان تمرينا حقيقيا، بل محاكاة شمولية لم تقنع أحداً.

إن الأدبيات المتعلقة بصنع السلام تقرر على نطاق واسع بأن إشراك الأطراف المدنية وجماعات المجتمع المدني والنساء هو أمر مهم لشرعية عملية السلام، ولكن ذلك ينبغي ان يكون عند حد ومستوى لا يدعو إلى عمليات غير قابلة للإدارة أو يشجع تطلعات غير واقعية. ويمكن إدارة هذا التحدي بطرق مبتكرة. هناك تاريخ حافل بالمساهمة المدنية السودانية وجنوب السودانية في صنع السلام من خلال البحث والتعاون ومبادرات المواطنين بحيث حتى عندما تُجرى المفاوضات الفعلية بين القادة السياسيين خلف الأبواب المغلقة، فإن القضايا والمعايير على الطاولة تكون هي تلك التي يطالب بها السكان على نطاق أوسع.

إن الاعتراف بالهويات المتنوعة يشكل ضرورة أساسية لضمان الشمولية. وكما أصر الرئيس إمبيكي في الأيام التي سبقت الاستفتاء، فإن شمال السودان بعد الانفصال



سوف يظل دولة أفريقية متنوعة عرقياً ودينياً. وكان قرار البشير برفض الاتفاق الإطاري للمنطقتين، الذي كان ليلزم حزب المؤتمر الوطني الحاكم بالعمل مع الحركة الشعبية لتحرير السودان - شمال، بمثابة الخطيئة الأصلية التي ارتكبتها حكومة السودان بعد استقلال الجنوب. فقد حكم هذا القرار على البلاد بالحرب الداخلية والصراع مع جنوب السودان في حين أغلق الباب أمام رفع العقوبات الأميركية وتخفيف أعباء الديون الدولية. ولم يكن طريق السياسة الإقصائية إلى انهيار الدولة أكثر وضوحاً من هذا.

في أعقاب الثورة المدنية في عام 2019، كانت هناك فرصة لعملية شاملة تجمع الحركات والأحزاب المدنية جنباً إلى جنب مع الحركات المسلحة. ولكن لم يتم اتباع هذا النهج. توسطت "الرباعية" المكونة من الولايات المتحدة وبريطانيا والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة، إلى جانب الاتحاد الأفريقي وإيقاد، في اتفاق بين الجنرالات وقوى الحرية والتغيير المدنية. تم الانتهاء من الإعلان الدستوري خلال المفاوضات في يوليو وتم اعتماده وسط ضجة كبيرة في أغسطس. مع وعد بأن يتم تضمين الحركات المسلحة في المرحلة التالية من الانتقال إلى الديمقراطية. ومع ذلك، شكت الحركات المسلحة في أن القضايا الرئيسية قد تم تحديدها في غيابها وتم تخصيص مواقع السلطة دون أن يكون لها رأي. عندما بدأ قادة تلك الحركات المفاوضات مع الحكومة الانتقالية، أدركوا بسرعة أن القوات المسلحة السودانية وقوات الدعم السريع كانت القوى الحقيقية الفاعلة في البلاد. فعقدوا صفقاتهم مع الجنرالات. كانت اتفاقية جوبا هي النتيجة، وأضعفت أجندة التحول الديمقراطي.

عملية سلام واحدة ذات مصداقية

إن مفاوضات السلام تتطلب من الوسطاء ألا يكونوا متنافسين، بل أن يتقاربوا في عملية واحدة. وهذا شرط أساسي يقضي بـ "البحث عن منبر واحد". ولكن وجود منبر واحد ليس كافياً: إذ لا بد وأن تكون العملية أيضاً ذات مصداقية. وإذا كان الإجماع بين الجهات الفاعلة الخارجية يهدف إلى دعم عملية تقوم على تعريف معيب للمشكلة، فإن أي نجاح قد تحققه هذه العملية لن يدوم طويلاً.



لم يكن هناك إجماع بشأن دارفور. تبني الاتحاد الأفريقي تقرير لجنة الاتحاد الأفريقي المعنية بدارفور، في حين لم يفعل مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ذلك. وكان ذلك بمثابة مؤشر سلبي. وكان الافتقار إلى الإجماع الدولي بشأن الطريق إلى الأمام في دارفور بمثابة القاتل لجهود السلام في الاقليم.

أما بالنسبة للمفاوضات بين الشمال والجنوب، فقد كانت القصة مختلفة. فقد كان هناك تقارب ملحوظ بين الجهات الفاعلة الدولية الرئيسية حول عملية واحدة، كانت اللجنة في مركزها. وعلى نحو متكرر، طوال المفاوضات حول أزمة أبيي، والصراع في المنطقتين، والأكثر لفتاً للانتباه، حرب الحدود في أبريل/نيسان 2012 وخريطة الطريق اللاحقة والمفاوضات التي بلغت ذروتها في قمة سبتمبر/أيلول 2012، كان هناك مستوى عال من التنسيق بين الاتحاد الأفريقي، والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية (الإيغاد)، والأمم المتحدة، وغيرها من الجهات الدولية بما في ذلك الولايات المتحدة. وفي وقت وصل فيه مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة الي طريق مسدود بشأن سوريا، تمكن الاتحاد الأفريقي من طرح خطة نالت دعماً بالإجماع. وحرصت القيادة الأفريقية على ضمان عدم عرقلة واشنطن وبكين وموسكو لجهود اللجنة، مهما كانت خلافاتها بشأن قضايا أخرى، ودعمتها بنشاط في معظمها.

بمجرد اندلاع الحرب في جنوب السودان في عام 2013، اجتمعت القوى الدولية لدعم الوساطة التي تقودها الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية. كانت هناك عملية وساطة واحدة ولكن لم تكن هناك فكرة واضحة عما يتطلبه تحقيق السلام. وقد أدى هذا إلى التوصل الي اتفاق حل النزاع في جنوب السودان ، وبعد ذلك، وبمشاركة السودان وأوغندا كفاعلين نشطين، التوصل الي اتفاق حل النزاع في جنوب السودان المعاد تنشيطه. وكان الإجماع بين الوسطاء الخارجيين هو الذي جعل هذه الاتفاقات ممكنة - لم يكن أمام الأطراف المتحاربة بديل سوى الموافقة. كانت المشكلة هي أن الشروط المسبقة الأخرى للنجاح، بدءاً بتعريف المشكلة وبما في ذلك عدم ملكية الاتفاق، لم يتم الوفاء بها.

لقد عانى السودان من مشكلة مماثلة في الإجماع دون تفكير في الفترة 2019-2021. لقد أدى الموقف الموحد للجنة الرباعية، إلى جانب موقفي الأمم المتحدة والاتحاد



الأفريقي، إلى خلق عملية واحدة موحدة ولكن كانت المشكلة أن المشكلة السودانية لم يتم تعريفها بشكل كاف.

اغتنام اللحظة المناسبة

هناك لحظات يكون فيها السلام ممكناً، في وسط فترات طويلة يكون فيها السلام بعيد المنال. ويجسد مفهوم "النضج"، الذي يناقشه الكثير من علماء حل النزاعات، هذه الحقيقة. وقد واجهت اللجنة تحديات متقاطعة في هذا الصدد. أولها، كانت الممارسة السودانية المتمثلة في المماطلة. راهن العديد من الأطراف على انتظار خصومهم، بالاضافة الوسطاء الدوليين، على أمل أنه في الوقت المناسب، ومع تغير الظروف السياسية، سوف يواتيهم الحظ. ولكن، هناك أيضاً حقيقة بديهية عن السودان، وهي أن الظروف السياسية تتغير من أسبوع إلى آخر، ولكن إذا عاد الزوار بعد خمس أو عشر سنوات، فسوف يجدون أنها كما هي - أي في حالة من الاضطراب.

كان التحدي الثاني الذي واجهته اللجنة هو أن المواعيد النهائية الرئيسية - وخاصة موعد الاستفتاء واستقلال جنوب السودان - كانت غير قابلة للتغيير. وكان التحدي الثالث هو مشكلة التعقيد والسؤال المرتبط بها حول ما إذا كان ينبغي التركيز تكتيكياً على التفاصيل أو استراتيجياً على الصورة الشاملة. لقد عانى السودان من صراعات محلية وتخصيبية ضمن الصراع الأكبر، وكانت بعض الصراعات المحلية أو المحددة ناضجة في حين لم تنضج صراعات أخرى، ولكن مبدأ "لا شيء متفق عليه حتى يتم الاتفاق على كل شيء" منع حصاد ثمار السلام واحدة تلو الأخرى. وقد تناوب صناع السلام في السودان بين نهج "تحقيق السلام جزءاً فجزءاً" الذي يقوم على وضع قطع مختلفة من الأحجية في مكانها واحدة تلو الأخرى والنهج الشامل المتكامل الذي روجت له المفاوضات التي أدت إلى اتفاق السلام الشامل.

لقد تطلبت عملية الوساطة بين السودانين صبراً غير عادي. ولعل أفضل وصف لعمل اللجنة هو أنها كانت عملية مسابرة سياسية. الاستمرار في التحدث إلى الجميع على أمل أن تتاح لحظات مواتية لتحقيق اختراق.



كانت مأساة جنوب السودان أن لحظة الاستقلال، عندما كانت قيادة الدولة الجديدة تتمتع بالرأسمال السياسي في الداخل والخارج لاتخاذ القرارات اللازمة لوضع البلاد على المسار الصحيح، قد أهدرت. وكانت مأساة السودان أن الثورة المدنية في عام 2019، عندما كان المواطنون الذين عانوا طويلاً يأملون في السلام والديمقراطية في تناول أيديهم، تعرضت للتخريب على يد عسكريين فاسدين، في حين لم يحم المجتمع الدولي الديمقراطية الهشة من هؤلاء الجنرالات وداعميهم من الخارج.

آفاق السلام في السودان اليوم

إن حجم وطبيعة الأزمة في السودان يتحدى التحليل السهل والوصفات الجاهزة. فليس هناك إطار واضح للاتفاق السياسي. ولم يتم وضع الشروط المسبقة لعملية السلام الناجحة بعد. وسوف يركز هذا القسم بشكل أساسي على السودان. والتحديات التي تواجه جنوب السودان، والتي إن كانت أقل وضوحاً على المستوى الدولي، ولكنها ليست أقل خطورة. إن وجود اتفاق معترف به - اتفاقية السلام الشامل المحدثة - يخفي الافتقار إلى الإجماع الوطني وحجم العنف المستمر والطوارئ الإنسانية.

تحديد المشكلة

يظل كل عنصر من عناصر تعريف اللجنة للمشكلة قابل لاعادة الصياغة في السياق الحالي. لقد أدى الصراع السوداني المستمر في دارفور إلى نقل الحل العسكري غير الملائم الذي اتخذته حكومة السودان إلى الخرطوم وبقية البلاد. يشعر سكان دارفور بمرارة شديدة تجاه المركز السياسي، وتزداد هذه المرارة حدةً مع العداء المتزايد تجاه رجال ميليشيا قوات الدعم السريع، الذين ينحدر الكثير منهم من دارفور أنفسهم، وقد ارتكبوا فظائع مروعة في مناطق متفرقة من السودان. لقد فشل السودان في إدارة تنوعه. ونمت فيه الأجندات الإقصائية، ويعيش حالة مجاعة وليس لديه مسار واضح ليصبح دولة قابلة للحياة. وكما تزيد المنافسة على حلبة البحر الأحمر في السودان، بمشاركة مصر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة، من بين دول أخرى، من تعقيد آفاق المفاوضات.



لقد فشل جنوب السودان أيضاً في إدارة تنوعه، وتسببت حروبه الأهلية في تعميق العداوات بين الطوائف المختلفة، بما في ذلك مشاعر التفوق العرقي في بعض الأوساط. ويواجه جنوب السودان تحدياً هائلاً فيما يتصل بقدرة الدولة على البقاء. ويبقى فريسة للتدخلات الخارجية.

يفتقد كلا البلدين إلى تعريف للأزمة يركز على الدمار الاجتماعي الشامل الناجم عن المجاعة الشديدة، ويقر بأن الطرفين المتحاربين يتسببون في المجاعة سعياً للسلطة والربح. وفي جنوب السودان، تم إعلان حالة المجاعة بعد عامين من الحرب والنهب، وبحلول عام 2018، كان من المتوقع أن تكون الحرب والمجاعة قد كلفت ما لا يقل عن 400 ألف حياة بسبب العنف والجوع والمرض - وهو عدد لا شك في أنه استمر في الارتفاع.

ليس أقل أهمية من الأعداد التي هلكت تجربة المجاعة كدمار لطريقة الحياة، بما في ذلك فقدان سبل العيش، والتمزيق المؤلم للنسيج الاجتماعي، وتشكيل اقتصاد سياسي قاس جديد تستفيد منه أولئك الذين يملكون المال والأسلحة. والواقع أن الوسطاء ليسوا خبراء في المجاعة. فقد كانوا يميلون إلى تقليص تحدي المجاعة إلى مسألة ضيقة تتعلق بالدبلوماسية الإنسانية التي تركز على الحصول على طرق الوصول لوكالات الإغاثة. وهذا يسمح للمتحاربين باستغلال الحرمان والسيطرة على الإغاثة.

لقد انحدر الوضع في السودان إلى حالة طوارئ إنسانية غير مسبوقة. فقد دمرت القوات المتحاربة العاصمة، وأجبرت الملايين على الفرار وتسببت في مجاعة جماعية. وفي عام 2024، أصبحت ظروف المجاعة سائدة في دارفور، ووصلت التوقعات بشأن الوفيات المتزايدة إلى الملايين. وكان نهج الوسطاء هو إلحاق قضايا الوصول الإنساني بالمفاوضات بشأن وقف إطلاق النار. وهو امر أيضاً لا يتناسب مع الكارثة.

التماسك والقيادة

إن التحديات التي تواجه التماسك الداخلي والقيادة لها أسبابها الفردية والهيكلية. ونادراً ما يجمع الأفراد الذين يشغلون مناصب قيادية في السودان بين السمات



المطلوبة من الشجاعة والكاريزما والرؤية والمبادئ. ولكن السؤال الذي ينبغي طرحه أيضاً هو: لماذا ينتج السودان باستمرار قادة يفتقرون إلى الصفات المطلوبة؟

إن الاضطرابات التي شهدتها السودان على مدى العقد الماضي، مع العنف المستمر وفرص الإثراء القائمة على النهب والتهريب والابتزاز، تخلق بيئة يزدهر فيها الأكثر قسوة، ويسقط أولئك الذين يتمتعون بالفضائل المدنية المتمثلة في التشاور والنزاهة. وهذا يخلق تسلسلاً هرمياً حيث يكون الأقل ملاءمة للاحتفاظ بالسلطة هم الأكثر حظاً في الساحة السياسية، وبما في ذلك في غرف المفاوضات. وعلاوة على ذلك، فإن ما يربط كل طرف من الأطراف المتحاربة معاً ليس الالتزام المشترك بأيديولوجية سياسية وانضباط مؤسسي. بدلاً من ذلك، يتحدون حول متطلبات المكافآت المادية بينما يعيدون التفاوض باستمرار على شروط ولائهم لزعيمهم المفترض. وهذه ليست صيغة للاستقرار والسلام.

التوسع الاقتصادي والميزاني

إن الانهيار الاقتصادي هو السبب والنتيجة في نفس الوقت للأزمات في جنوب السودان والسودان. ولكي يتمكن أي من البلدين التوصل إلى اتفاق سلام يقوم على نموذج تقاسم السلطة وتقاسم الثروة والترتيبات الأمنية، فلا بد أولاً من ضمان النمو الاقتصادي والميزانية. ومن اللافت للنظر غياب خطة شاملة لتخفيف أعباء الديون وتحقيق التنمية الاقتصادية على نحو كبير ومستدام وموثوق به بما يكفي لتغيير منطق "السوق الهابطة" إلى منطق يثق فيه المواطنون والقادة في رفاءهم المستقبلي.

ولكن المسار اليوم مختلف بشكل مثير للقلق. فالسودان عالق في فخ مخيف من المعاناة الإنسانية الشديدة بالإضافة إلى الدعم الخارجي للأطراف المتحاربة. والمجتمع الذي يضم العديد من الناس اليائسين للغاية هو مجتمع تضعف فيه القيود المفروضة على الأعمال الوحشية واللاإنسانية. وفي الوقت نفسه، يستطيع الجنرالات الذين يتمتعون بإمدادات أجنبية من المال والسلاح أن يستمروا في الحرب دون حدود، حتى في أرض مدمرة. وبالنسبة لهؤلاء القادة، عندما يلمحون احتمال التوصل إلى صفقة سياسية يحظون فيها. هم وحدهم. بحصة من السلطة والمال والسلاح،



فقد يكون كافياً أن يوقعوا على شيء يصفقون له باعتباره "اتفاقية سلام"، بغض النظر عن رفاهة المواطنين.

الشمولية

إن الشمولية في كلا بعديها -البعد المدني والبعد القائم على الهوية- ضرورية لأي عملية سياسية لمعالجة القضايا الجوهرية التي تهم المواطنين من أجل الوصول إلى نتائج مشروعة.

في جنوب السودان، نجح الفاعلون المدنيون، بما في ذلك المحامون والصحفيون وزعماء الأديان وزعماء العشائر، في إيجاد مساحات وسط الحرب والنزوح القسري تسمح بتأكيد المعايير الاجتماعية والحفاظ عليها. ولا تزال هناك حركة مدنية نابضة بالحياة تطالب بالديمقراطية والمساواة، وتنعكس قيمها في الرأي العام.

في السودان، منذ اندلاع الحرب في عام 2023، كانت الأحزاب المدنية والزعماء المدنيون في حيرة من أمرهم ومشوشين. على المستوى المحلي، لجأ الكثيرون إلى تنظيم الإغاثة المحلية بالالتزام والتعاطف. ومع ذلك، ضلل النشوة التي أحدثتها ثورة 2019 العديد من قادتهم ليصدقوا حقاً أنهم قادرون على تحقيق تحول جذري من خلال عمل أسمى من الإرادة الجماعية. بعد اندلاع الحرب، انقسم هؤلاء القادة وأصبحوا عرضة للاستقطاب، خاصة في ظل سيطرة الأطراف المتحاربة على وسائل التواصل الاجتماعي. لا تتمتع الأحزاب المدنية إلا بقدر ضئيل من النفوذ المادي، وتستند شرعيتها إلى سجلها في مقاومة الدكتاتورية. لذلك فإن منطقة راحتهم في العمل هي الحملات من أجل الديمقراطية بدلاً من صياغة رؤية للسلام.

تاريخياً، كان المجتمع المدني السوداني أكثر أهمية وفعالية عندما كان في طليعة تحليل المشكلة وتحديد الأجندة. وكان دوره في عمليات السلام والمصالحة بين الجنوب والجنوب في تسعينيات القرن العشرين والعقد الأول من القرن الحادي والعشرين وفي إدراج حقوق الإنسان والديمقراطية في الأجندة التي أدت إلى اتفاق السلام الشامل من بين أفضل إنجازاته. ويمكن للأحزاب المدنية والمجتمع المدني العودة إلى هذا التقليد.



عملية واحدة موثوقة

لا يوجد منبر سلام واحد موثوق لحل الحرب الأهلية الحالية في السودان حالياً. بعد وقت قصير من اندلاع الحرب في أبريل 2023، بدأت الولايات المتحدة والمملكة العربية السعودية جهوداً لإحضار القوات المسلحة السودانية وقوات الدعم السريع إلى طاولة المفاوضات. أسفرت "عملية جدة" هذه عن نتيجة مهمة واحدة: الالتزام بحماية المدنيين، بما في ذلك السماح بالوصول الإنساني وتجنب مهاجمة أو احتلال البنية التحتية المدنية، بما في ذلك المرافق الطبية والأحياء السكنية. لم يحترم أي من الطرفين هذا التعهد.

كانت عملية جدة بمثابة استجابة أولى منطقية لاندلاع العنف. ولكن كما حدث مع الاستجابة للعنف في جوبا في عام 2013، إذا لم تسفر هذه المقاربة عن نتائج سريعة، فمن الأفضل الاعتراف بالفشل المشرف بدلاً من الاستمرار. وبدون تحديد المشاكل الأعمق، فإن الهيكلية المحدودة وأجندة مثل هذه العملية تصبح عائقاً. وقد تكيّفت عملية جدة بطريقة مخصصة، فأشركت الاتحاد الأفريقي أولاً لتوفير وجه أفريقي وإشراك المدنيين في سلسلة من المشاورات، ثم أشركت الإمارات العربية المتحدة كمراقب في مبادرة (التحالف من أجل تعزيز إنقاذ الأرواح والسلام في السودان) التي تستضيفها جنيف.

إن عملية جدة-جنيف هي المبادرة الرائدة لمعالجة الحرب الأهلية السودانية. ولكن في السياق العالمي الحالي، تثير الزعامة الأميركية حتماً الشكوك بين الجهات الفاعلة الرئيسية الأخرى، بما في ذلك الصين وروسيا. وبقدر ما تتعلق الأزمة جزئياً بالتنافس على حلبة البحر الأحمر في السودان، فإن الولايات المتحدة هي طرف فاعل في هذا التنافس. بالإضافة إلى ذلك، لكي تكون العملية ذات مصداقية، فإنها تحتاج إلى تحديد جوهر الأزمة السودانية بدلاً من مجرد تسلسل عناصر الأزمة.

أطلقت دول ومنظمات أخرى مبادرات سلام للسودان. وقد سعت كل منها ظاهرياً إلى سد الفجوة في عملية جدة، ولكن من الصعب أن نهرب من التخمين بأن كل مبادرة تخدم في المقام الأول تأكيد أهمية الجهة الراعية لها وتحييد أي مبادرة منافسة. ولقد



عانت إحدى جهود الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية (الإيغاد) من غياب القيادة السياسية الموحدة في المنطقة، وبالتالي الافتقار إلى تعريف مشترك للمشكلة. ركزت الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية (الإيغاد) على جمع زعمي الفصيلين المتقاتلين حول أجندة وقف إطلاق النار، وهو ما لم ينجح. كما لم تشمل المبادرة دولاً غير أعضاء في الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية مثل مصر ودول الخليج. أما المبادرة المصرية فقد شملت جميع الدول المجاورة وبعض الجماعات المدنية السودانية الرئيسية. ورغم أن القاهرة ذهبت إلى أبعد من غيرها في استكشاف الأجندة السياسية الأوسع، فإنها تركز أيضاً على القضايا العاجلة، بما في ذلك وقف إطلاق النار، والمساعدات الإنسانية، وعبء اللاجئين على البلدان المجاورة. ولقد وُلدت "العملية الموسعة" للاتحاد الأفريقي كملحق للعملية الأميركية السعودية، في محاولة لجعلها أكثر شمولاً. ولقد أكدت الحاجة إلى "حل أفريقي"، رغم أن المشكلة ليست أفريقية بحتة، وفي بعض الأحيان بدت مفوضية الاتحاد الأفريقي مدفوعة بالحاجة إلى تأكيد أهميتها. وقد شملت عملية المنامة الإمارات العربية المتحدة كوسيط، لكنها افتقرت إلى دعم المملكة العربية السعودية والحضور رفيع المستوى من الجانب الإماراتي الذي كان ليجعلها فعالة. والنتيجة النهائية لهذا التعدد هي أن المبادرات تلغي بعضها بعضاً.

إن الاضطرابات التي تشهدها منطقة البحر الأحمر، وخاصة التنافس بين المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة، تشكل العقبة الاستراتيجية الأساسية أمام إرساء عملية سلام موحدة وموثوقة في السودان، وبالتالي إرساء استراتيجية للاستقرار الإقليمي تشمل جنوب السودان والدول المجاورة الأخرى. وفي حين لا تستطيع الرياض وأبوظبي تحديد تسوية سياسية مشروعة في السودان، فإن كل منهما يمكن أن يمنع التقدم نحو مثل هذه التسوية. وبالنسبة لكلا الدولتين والقوى الأخرى في الشرق الأوسط والعالم، يحتل السودان مرتبة منخفضة في قائمة التحديات الاستراتيجية والعاجلة. وهذا يعني أن الجهود المبذولة لإيجاد استراتيجية مشتركة لحل الكارثة السودانية تبقى ضئيلة.



إن المنظمات المتعددة الأطراف . الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية وجامعة الدول العربية . هي وحدها التي تتمتع بالشرعية اللازمة للتنسيق. وهذا لا يكفي لتحقيق النجاح. بل إنه يجعل الفشل أمراً قابلاً للتجنب. ومع ذلك، غالباً ما تعوق المنظمات متعددة الأطراف التركيز على الإجراءات وكما انها ليست بأي حال من الأحوال سريعة الاستجابة. وهي عادة ما تتردد في تعريف المشكلة على نحو قد يزعج أي دولة عضو . بما في ذلك الدول الراحية للأطراف المتحاربة. وعلى سبيل المقارنة، فإن تجربة اللجنة في الفترة 2010-2012 تشكل مثلاً إيجابياً لكيفية تصميم بنية السلام والأمن الأفريقية قابلة للعمل.

التوقيت المناسب

في ظل الافتقار إلى التقدم في مبادرات السلام في السودان، فإن المعضلة المتمثلة فيما إذا كان ينبغي لنا أن نسعى إلى التوصل إلى اتفاق شامل أو "السلام بالتقسيم" لم تنشأ بعد. والسؤال الوحيد حالياً هو كيفية ترتيب وصول المساعدات الإنسانية ووقف إطلاق النار والمحادثات السياسية على النحو الأمثل. إن انتظار "النضج" ليس خياراً إنسانياً عندما تكون كل العوامل التي تدعم الصراعات وتفضل التأخير حاضرة في المشهد، بينما يرى شعب السودان مجتمعاته تُباد، وسبل عيشه تتدمر، وأطفاله يتضورون جوعاً، وآماله تُداس. وفي حين يتعهد المتحاربون بأنهم قادرون على القتال إلى أجل غير مسمى، فإن الموعد النهائي الذي فرضه منطوق المجاعة يقترب كل يوم.

الختام

لقد نشأ السودان كدولة مستقلة مثقلة بالتناقضات المتفجرة التي لم يتم حلها. فقبل سبعين عاماً، كانت الأسئلة الملحة تدور حول ما إذا كان ينبغي أن تكون دولة واحدة أم دولتين، وما إذا كان ينبغي أن تكون علمانية أم إسلامية، وما إذا كان مستقبل البلاد يمكن رسمه على أفضل نحو في ظل نظام برلماني أو ثوري أو وطني استبدادي. ولم تكن هناك إجابة واحدة على هذه الأسئلة قط. فقد أجاب استقلال جنوب السودان سؤالاً واحداً ولكن لم يحل أسئلة أخرى. والتحدي الأساسي الذي يواجه الدولتين هو ما إذا كانت العضلات الوطنية يمكن معالجتها بالحوار أم بالقتال. والواقع أن



السودانيين وجنوب السودان، شمالا وجنوبا، شرقا وغربا، يتمتعون بقدرات تكاد تكون لا حصر لها على كلا الأمرين. ففي أفضل حالاتها، كانت قدرة الشعب السوداني على المناقشة والاستقصاء تتمثل في الإبقاء دولتهم في الوجود، بكل ما يشوبها من غموض ونواقص. وفي أسوأ حالاتها، كرس زعماء السودان، وكثيرون من أتباعهم، طاقاتهم لإلحاق الأذى ببعضهم البعض وأذية دولتهم. وتتلخص مهمة صانع السلام، في أبسط صورها، في تشجيع الحوار وتثبيط القتال. لن يتمكن صانعو السلام أبداً من تمكين السودانين وجنوب السودان من الصعود إلى الجنة، ولكنهم قادرون على منعهم من السقوط إلى الجحيم.

لم تأتي اللجنة الي السودان وهي تحمل إجابات. ولم تكن لديها قوالب أو صيغ للسلام. بل كان مبدأها الأساسي هو أن الخلافات السياسية لا بد وأن تتم تناقش. وكان الإبقاء على الحوار بين السودان وجنوب السودان، بدلاً من اللجوء إلى السلاح، يتطلب الإلحاح والصبر، والحكم الرشيد، والصرامة. وبالنسبة لامبيكي وأبو بكر وبويويا، كان هذا يستلزم الاستماع إلى كل المعنيين، من المواطن البسيط إلى رؤساء الدول، والتأمل والتحليل، والمسيرة السياسية للقادة، والالتزام المبدئي بقواعد ومبادئ الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة. ولم تقل اللجنة لا للحوار قط. وكانت نجاحات أعمال اللجنة هي التي أبقت المناقشة حية؛ وكانت إخفاقاتها عندما تعرقل الحوار أو عندما قوض التعنت الماكر الالتزام بمواصلة الحوار أو قُطِع بسبب إغراء العنف الزائف.

اليوم، تغيرت الأسئلة المباشرة، كما تغيرت المحاورون ومنتديات الحوار. إن الحوار بين السودان وجنوب السودان يتطلب نهجا جديدا للوصول إلى مستقبل سلمي. إن صراعات اليوم متجذرة في الماضي، ولكنها تتشكل في الحاضر. وتعمل وسائل التواصل الاجتماعي على تآكل اللبابة التي كانت تميز المجال العام في السودان في السابق. وتشمل القوى المهيمنة الآن القوى المتنافسة في ساحة البحر الأحمر، والتي لم تدرك بعد بشكل صحيح مصالحها ومسؤولياتها في إنهاء الكارثة السودانية وإيجاد صيغة للسلام والاستقرار في وادي النيل والقرن الأفريقي.

لقد تغير الكثير في السياسة والاقتصاد العالميين في السنوات التي انقضت منذ إنشاء الاتحاد الأفريقي وبنيته الخاصة بالسلام والأمن، ومنذ الأنشطة الرئيسية التي تضطلع



بها اللجنة، وحدث الكثير في منطقة القرن الأفريقي، بما في ذلك السودان وجنوب السودان. ومن المؤسف أن وعود السلام والديمقراطية تم اهدارها أكثر مما تم الاستفادة منها. ومع ذلك، فإن قواعد ومبادئ الاتحاد الأفريقي لا تزال قائمة. فقد تشكلت في الأيام المظلمة من الحرب والمجاعة والإبادة الجماعية والحكم العسكري في تسعينيات القرن العشرين عندما قرر القادة الأفارقة أنهم بحاجة إلى حل مشاكلهم بأنفسهم لأن لا أحد آخر سيقوم بذلك نيابة عنهم.

إن المؤسسات التي بنيت قبل عقدين من الزمان تحتاج إلى التكيف مع الظروف المتغيرة، مع الالتزام بالمعايير والمبادئ الأساسية. وقد أظهرت اللجنة رفيدة المستوى التابعة للاتحاد الأفريقي كيف يمكن صياغة هذه المعايير والمبادئ والمؤسسات في ممارسات متسقة. وهذا ما يجب القيام به مرة أخرى. وعلى الرغم من كل النكسات، فإن تطلعات السودانيون وجنوب السودان للعيش معًا في سلام وروح من الشمولية لم تنزوي



Fikra for Studies and Development is a Sudanese political, nonpartisan, public policy research organization and think-tank that focuses on studying critical social, political and economic issues related to democracy, peace, stability and development in Sudan.

In order to understand the nature of and possible solutions to the major public problems, Fikra's programs adhere to the maximum standards of independent inquiry and research that is pursued regardless of political and social biases. Fikra pushes at the frontiers of knowledge and political and social change in order to redefine the debate over public issues, and foster new and effective directions for progressive reform in Sudan.



شكر وتقدير

يأتي هذا التقرير ثمرة للتعاون بين مؤسسة ثابو مبيكي، والمعهد الأمريكي للسلام، ومؤسسة السلام العالمي. وقد استند إلى مواد مقدمة من الرئيس ثابو مبيكي، والسفير برينستون لايمان، بالإضافة إلى أرشيف لجنة الاتحاد الإفريقي رفيعة المستوى. ومن بين العديد من الأشخاص الذين ساهموا في إعداد هذا التقرير، وفي الأبحاث التي استند إليها، نذكر: بارني أفاكو، ويلو بيريجد، لوكا بيونج دينق، عبد الوهاب الأفندي، لورا جيمس، نيهيا إيراسموس، هايلى منكريوس، ديفيد موزرسكي، سارة نووين، بولين أكيلو أونونغا، سوزان ستايجنت، جوزيف تاكر، لسان يوحنس، وفلاديمير زاغورا. كما أسهم آخرون في هذا العمل، ولكن لا يمكن الكشف عن أسمائهم. وقد تم تمويل المشروع من خلال منحة مقدمة من المعهد الأمريكي للسلام. (USIP)