

موجز السياسة

السلام بالتقسيط: معالجة النزاعات في السودان.

قوبل توقيع اتفاقية السلام الشامل (CPA) بين حكومة السودان والحركة الشعبية/الجيش الشعبي لتحرير السودان (SPLM/A) في يناير عام ٢٠٠٥ بالترحيب باعتباره بداية مرحلة جديدة من السلام في السودان. وعلى الرغم من أن اتفاقية السلام الشامل قد أنهت الصراع بين جنوب وشمال البلاد، الأمر الذي يستدعي الإشادة بجهود الأطراف المشاركة، إلا أن هذا الصراع ما هو إلا واحد من شبكة واسعة من النزاعات المسلحة والتي يتم التعامل معها من خلال ثلاث عمليات سلمية، فمازالت مناطق عدة من البلاد تعاني من العنف وعدم الاستقرار، ففي دارفور ازدادت حدة النزاع منذ توقيع الاتفاقية السلمية في شهر مايو من عام ٢٠٠٦، كما أنه من غير الواضح إذا ما كانت السودان تتحرك فعلياً باتجاه إنهاء الحرب الأهلية ونحو السلام.

إن العدد الثامن عشر من مجلة أكورد (Accord) والتابعة لموارد الوفاق (CR) Conciliation Resources، بعنوان السلام خطوة بخطوة: معالجة النزاعات في السودان، والتي تم إصدارها بالتعاون مع Concordis International، تتفحص بعض العوامل المسببة للصراعات في السودان والتجارب الأخيرة لصنع السلام، وتطرح التساؤل عما يمكن فعله من أجل بناء سلام شامل. والنشرة متوفرة للغتين العربية والإنجليزية وتحتوي على مقالات تعبر عن مواقف الحكومة السودانية و ممثلي الحركة الشعبية/الجيش الشعبي لتحرير السودان وفاعلين مدنيين وخبراء دوليين.

وتعرض ورقة السياسة هذه تلخيصاً لنتائج النشرة وتشاطر بعضاً من الدروس المستفادة والتي قد تكون ملهمة للخطوات المستقبلية نحو السلام في السودان وفي أماكن أخرى حول العالم.

النتائج الأساسية:

١. يعكس نموذج وهيكلية عمليات السلام الرسمية في السودان المحاور الرئيسية للنزاع في ذلك البلد. رغم أن هذا النهج قد أحدث انفراجاً مهماً، إلا أن العلاقات المتداخلة والمعقدة بين مختلف الصراعات تحتاج لمعالجة أكثر فاعلية في استراتيجيات صنع السلام المستقبلية إذا ما كانت هناك رغبة في تعزيز التطورات المهمة.
٢. غالباً ما يتم وصف المفاوضات السلمية في السودان على أنها مساومات على السلطة بين النخب، بينما يتم استثناء المناصرين والمخاوف الإقليمية. لذلك من المطلوب إتباع استراتيجيات صنع وبناء سلام أكثر شمولية ومتعددة المستويات لبناء إجماع شامل وتعزيز الشعور بامتلاك العملية السلمية الجارية والاتفاقات المحققة.
٣. لم تتعامل الاتفاقات السلمية المختلفة (اتفاقية السلام الشامل، واتفاقية دارفور للسلام واتفاقية شرق السودان للسلام) بشكل شمولي مع مسببات الصراع. فبسبب النزعة إلى تجنب أو تأجيل اتخاذ قرارات بخصوص القضايا المثيرة للنزاعات إلى مرحلة ما بعد عمليات الاتفاقات، فإنه من الضروري تطبيق هذه الاتفاقيات والاستمرار بالتفاوض لمنع خرقها.
٤. لقد تم بذل جهود جبارة من قبل وسطاء اتفاقية السلام الشامل لتطوير عمليات تعزز شعور الأطراف المعنية بامتلاك المفاوضات. فبالإضافة إلى الوصول إلى نص متفق عليه، استطاع هؤلاء الوسطاء التغلب على عقبات تبدو عسيرة من خلال عملية مطولة من نشاطات بناء الثقة وحل المشاكل (أو الصعوبات). مثل هذا الالتزام حيوي وهام لخلق الإرادة السياسية ولتوطيد إحساس مشترك بالمسؤولية اللازمين للتوصل إلى اتفاقية سلام دائم وتوفير دروسا هامة لضمان السلام في دارفور.
٥. تلعب عمليات الحوار الغير رسمية وبناء السلام على مستوى القاعدة دورا هاما لأخذ العمليات السلمية إلى نطاق أبعد من محدودية مجموعة النخبة ولبناء إجماع اجتماعي شامل بإمكانه دعم السلام الدائم، لذلك فمن الضرورة دمج مثل هذه المبادرات في المفاوضات السلمية المستقبلية في السودان بشكل أفضل.

١ و ٢ دعم وتطوير استراتيجية بناء سلام شاملة

لقد أفرز النهج التدريجي المتبع لحل صراعات السودان المختلفة، ولكن المتشابهة، عددا من الاتفاقات السلمية المختلفة، لكن ليس من الواضح مدى إمكانية ربط بعضها ببعض للوصول إلى سلام شامل ودائم. وما تم التوصل إليه هو نهج حصري للتعامل مع النزاعات المسلحة في السودان.

تعد اتفاقية السلام الشامل خطوة هامة في عملية بناء سلام دائم في السودان، حيث تشمل بروتوكولات للتعامل مع قضايا الحكم على المستوى الوطني والدولة، كما مهدت الطريق لدستور وطني مؤقت جديد. إلا أن هذه الاتفاقية لم تكن إلا اتفاقية ثنائية بين الطرفين العسكريين المسيطران في الحرب بين الشمال والجنوب، وعلى الأطراف الأخرى، والتي تم إقصائها مسبقا، الالتزام بنطاق الاتفاقية لمشاركة السلطة والثروة والحدود التي تفرضاها. كما تم تأطير المحادثات بين الحكومات للتنمية على أنها محادثات داخلية بين جنوب وشمال متحد بدلا من مجموعات متنافسة بأجندات مختلفة. بذلك تم إقصاء أو تغريب الأطراف الأخرى التي تشعر بالتهميش وعزز مصداقية نجاحات النضال المسلح. إن هذه المشاعر التي تتسم بالكراهية هي السبب الرئيس للحرب في دارفور.

تكلفة صنع السلام الحصري:

إن إقصاء عدد من الآراء السياسية والمجموعات الإقليمية من العمليات التفاوضية الرسمية يهدد استدامة وصلابة الاتفاقيات الموقعة. يجب دعم هذه العمليات من خلال ربطها بمبادرات تصل إلى أوسع مدى من المناصرين ليتحولوا إلى فاعلين في أي تسوية سلمية. حيث أن هذا التوجه سيدعم تطوير الميدان السياسي التعددي والقادر على توفير الإجماع وإحساس الجميع بأنهم أصحاب عمليات بناء السلام.

فالتجارب المختلفة في أماكن أخرى تؤكد أن احتمالات فشل الاتفاقات السلمية الموقعة بين القادة، وبغياب قبول ملموس لدى المجتمع ككل، هي احتمالات عالية.

بناء بيئة سياسية شاملة:

لم ينجح السودان بعد بعد في تطوير حل سياسي فعال لقضايا التعددية والتباين حيث تستند النزعة السائدة في النظام السياسي على مساومة السلطة بين النخبة الحزبية من خارج وداخل الحزب الحاكم. لكن من الضروري إصلاح هذا النظام لإتاحة الفرصة لكل القوى السياسية والاجتماعية – بما فيها النساء وأعضاء المجموعات المهمشة- للمشاركة في بناء سلام شامل ونظام حكم ديمقراطي بقيادة أهل للثقة ويساعد على إيفاء الالتزامات الدولية بالحقوق والحريات المختلفة.

إلا أن التطبيق المناسب لاتفاقية القاهرة واتفاقية دارفور للسلام واتفاقية شرق السودان للسلام رغم نقاط ضعف هذه الاتفاقيات، قد يسمح للمجموعات السياسية الأخرى لأن تصبح جزءا من العملية الوطنية العامة ولإرساء اتفاقية السلام الشامل والدستور الوطني المؤقت كمحاور أساسية لهذه العملية ومساعدة دعم الانتخابات القادمة والتغلب على قضايا الهوية السياسية والإقليمية.

٣. معالجة الأسباب الجذرية:

يوصف النزاع المسلح في السودان على انه حرب أهلية حول حروب أهلية متشابهة. أسباب هذا النزاع متجذرة بعمق في التطور السياسي والتاريخي للبلاد. فقد تلاعبت القوى الاستعمارية والحكومات المتعاقبة بالهيكليات الإدارية لإضعاف وصول المجتمعات المحلية للموارد. اتفاقات السلام الموقعة عالجت الأسباب الظاهرية للنزاعات فقط. ما لم تتم معالجة الآلام التاريخية وتم خلق بيئة ملائمة لنظام سياسي عادل يوائم مصالح الجميع، فإن احتمالية استمرار النزاع عالية.

القضايا المثيرة للنزاع:

حتى الآن لم تتم معالجة قضية ملكية الأراضي بالشكل المطلوب من قبل أي من اتفاقات السلام الموقعة في السودان. رغم أنها تبقى عاملاً أساسياً لحل قضايا الثروة والسلطة في معظم أجزاء البلد.

من أجل التوصل إلى اتفاق تم تجنب حل قضايا مثل ملكية الأراضي والموارد الطبيعية الجوفية بشكل كبير تمثيلاً مع الاعتقاد أن هيئات الأراضي حديثة التشكيل ستكون أكثر قدرة على العمل في بيئة ما بعد الاتفاق. إلا أن الإرادة السياسية المحدودة للتعامل مع هذه القضايا أو لتوضيح العلاقة ما بين الهيئات القضائية التقليدية والحديثة والناشئة أدت إلى إحراز تقدم محدود. لتحقيق سلام دائم لا بد من إحداث نقلة في الأطر القانونية والقضائية والسياسية التي تحكم إدارة الأراضي. كما تحتاج إلى نظام إدارة موارد شامل يلئم الواقع السوداني المعقد.

إن المناطق الثلاث- أبيي وكردفان الجنوبي وجنوب النيل الأزرق- في غاية الأهمية لتحقيق الاستقرار الوطني والسلام. فتوطين الأراضي الفعال في تلك المناطق قد غذى الحرب بين جنوبي وشمال البلاد كما يبقى المحرك الرئيس لتجدد العنف، مع الأخذ بعين الاعتبار المؤهلات القوية لتفانم النزاع المحلي وجذب جيوش من الشمال والجنوب. من هنا فإن تطبيق البروتوكولات يعتبر امتحاناً لرغبة الأطراف المتناحرة على التعامل مع مسببات الصراع. إذا وجدت الرغبة سيشكل كلا من بروتوكول جنوب كردفان والنيل الأزرق نموذجاً للعلاقات بين مركز السودان مع أطراف البلاد الأخرى.

٤. تعزيز ملكية العمليات التفاوضية:

تعد عملية التفاوض السلمية عاملاً هاماً لخلق الإرادة السياسية والثقة والمشاركة في مسؤولية إنجازها.

ركز أسلوب التفاوض المتبع في عملية السلطة بين الحكومية للتنمية على العلاقات السياسية والاقتصادية بين الأطراف المختلفة، مؤدياً إلى وقف إطلاق نار معقول وترتيبات تسريح الجيش. فبينما تؤدي المفاوضات الثنائية الحصرية مبدئياً إلى تسوية بلا قاعدة شعبية، تنجح مفاوضات السلطة بين الحكومات للتنمية في تعزيز امتلاك الأطراف للعملية وتشجيع الثقة فيما بينهم. ويعود ذلك إلى الوساطة المرنة والصبورة والتمثيل الدولي المساعد. فعلى سبيل المثال، استغرقت المفاوضات حول تفاصيل تنفيذ اتفاقية السلام الشامل وقتاً أطول مما أراده المراقبون، إلا أن ذلك ساعد الوسيط على تحديد الخطوط العريضة للتنفيذ والضرورة لبناء الثقة، رغم أنه عادة ما تعتبر هذه التفاصيل "الطفل الفقير" للاتفاقيات السلمية.

بالرغم من إتباع أسلوب مفاوضات اتفاقية السلام الشامل في المفاوضات المؤدية إلى اتفاقية دارفور للسلام، إلا أنها افتقرت للدروس التي تعلمها الوسيط، وخصوصية الصراع، وتوقعات الأطراف المشاركة، والمجتمع الدولي. إن أحد أسباب فشل اتفاقية دارفور للسلام هو الدمج المحدود للأطراف بالعملية التفاوضية الأمر الذي أفرز اتفاقية بتملك محلية ضعيفة. من غير الممكن اعتبار نص الاتفاقية كبديل للإرادة السياسية الناشطة للأطراف المشاركة.

الدعم الدولي:

لقد لعبت الأطراف الدولية الفاعلة دوراً أساسياً في تشجيع حكومة السودان والحركة الشعبية/الجيش الشعبي لتحرير السودان للجلوس على طاولة المفاوضات ودعم عملية نايفاشا، إلا أن التركيز على تحقيق دور أساسي في عملية السلام بين الحكومة والحركة الشعبية/الجيش الشعبي لتحرير السودان أدى إلى الإفتقار إلى نشاط مبكر للوقاية من النزاعات في دارفور.

في المقابل، جاء الضغط الدولي للتوقيع بسرعة على اتفاقية أبوجا على حساب بناء عملية صلبة قادرة على تحقيق السلام، مما أضعف الملكية المحلية لاتفاقية دارفور للسلام. إن مستوى الثقة بين الأطراف المختلفة متدن، كما أن الإرادة المحلية لحل النزاع أو الإرادة الدولية لدمج عملية مماثلة لتلك المتبعة في اتفاقية السلام الشامل غير كافيتين، أخذين بعين الاعتبار أن التوصل لأي اتفاق في دارفور يجب أن يتناغم والإطار الحالي لاتفاقية السلام الشامل. ومن هنا على الشركاء الدوليين مسؤولية لعب دور أكبر في بناء القدرات التفاوضية للأطراف المتنازعة للتوصل لاتفاقيات ذات مصداقية وشرعية محلية.

للمحافظة على دعم اللاعبين المحليين والإقليميين والدوليين للعملية السلمية، يحتاج الوسطاء إلى فهم مصالح هؤلاء فهما جيدا. فعلى سبيل المثال، لقد أدى فهم المجتمع الدولي الضعيف للحركة الشعبية/الجيش الشعبي لتحرير السودان إلى حدوث ارتباك في كيفية إدارة السياسات الداخلية للحركة الشعبية/الجيش الشعبي لتحرير السودان أثناء مفاوضات السلام في دارفور. فمن أجل دمج المجموعات المسلحة من الضروري فهمها. إلا إن الردود السياسية الدولية عادة ما كانت مبنية على تحليل غير دقيق. إن فهما شموليا للمجموعات المسلحة ضروريا لإحداث أي تقدم في إيقاف العنف المتواصل في دارفور.

إلا أنه لمن المبكر الجزم بمدى تأثير التدخل الدولي المحدود في مفاوضات اتفاقية شرق السودان للسلام، والذي لم يتعدى تدخل الحكومة الايرتيرية، على سهولة التطبيق أو صعوبته نتيجة لغياب المحفزات والمراقبة.

التخطيط لإعادة البناء:

كنتيجة للاعتراف الدولي بأهمية النهج التكاملية لبناء السلام ما بعد النزاع، تميزت عملية التخطيط لاحتياجات إعادة بناء السودان بشمولية غير اعتيادية. حيث جرت عملية التخطيط بقيادة الحركة الشعبية/الجيش الشعبي لتحرير السودان و GOS وبدعم من البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية بشكل مزدوج مع محادثات نايفاشا، منتجة تقرير مهمة التخطيط المشتركة والذي يعد إطاراً شاملاً للتنمية وخفض الفقر. إلا أن التنسيق الضعيف وعدم وضوح المسؤوليات وضعف توزيع الأدوار أدى إلى البطء في التطور وضعف في سجل التطبيق. كما يبدو الوهن على ملكية الأطراف الظاهرية لهيئة التقييم المشتركة والمصاريف التي قدمتها في إطار تمويل الوديعة متعددة الممولين.

من المطلوب التنسيق بشكل أفضل فيما بين المؤسسات الغير حكومية ومؤسسات بين- الحكومية والوزارات الحكومية وسكرتارية تمويل الوديعة متعددة الممولين، جنبا إلى جنب مع الدمج المتزايد للمجتمع المدني المحلي. فقد توفر الالتزام المشترك لإعادة البناء ومرحلة تحضيرية مكتملة وفهم جيد للواقع المحلي، ولكن الاستشارة على المستوى المحلي والحكومي لم تكن كافية.

للأسف، يبدو أن الدروس المستفادة من هيئة التقييم المشتركة للجنوب والشمال قد تم تجاهلها في التحليل المماثل لدارفور. فانه لمن الممكن تحسين هيئة التقييم المشتركة لدارفور من خلال فهم أعمق للحاجات المحلية، وتوقعات المجتمعات الريفية والمدنية والأسباب الجذرية للصراع.

٥. بناء السلام على المستوى الشعبي لا اقتصره على النخبة:

من الضروري بناء السلام على جميع مستويات المجتمع من أجل التحول الفعال من العنف المسلح إلى السلام العادل والدائم.

دور الفاعلين في المسار الثاني:

يعد تطوير العلاقات صمغ العمليات السلمية المستدامة، لذلك تلعب عمليات المسار الثاني (مبادرات حوارية غير رسمية بين أشخاص قريبين من قيادات الأحزاب المختلفة) في تطوير العلاقات الفعالة وبناء الثقة. حيث من خلال المسار الثاني يستطيع المتفاوضون النظر إلى ما هو ابعدهم من الحاجة الملحة لوقف النار، واكتشاف حلول خلاقة لمعالجة الأسباب الجذرية للصراع والديناميكيات الاجتماعية الأوسع. كما يستطيع مفاوضو محادثات المسار الثاني لعب دورا حاسما في الحفاظ على العلاقات بين الأطراف المتفاوضة وأنصارهم لضمان بقاء الصورة الأوسع في الأذهان وتوفير مجالا آمنا لاعتبار خيارات إعادة البناء.

في السودان تعتبر قنوات الاتصال بين مبادرات المسار الثاني والمحادثات الرسمية محدودة بشكل عام، ويعود ذلك بشكل كبير إلى قلق الأطراف الرسمية والوسطاء. إلا انه من الضروري أن يحدد الوسطاء هذه الصورة الأوسع وأن يبقى المتفاوضون على اتصال مع أنصارهم لأخذ طموحاتهم ومخاوفهم بعين الاعتبار.

تطوير دور المجتمع المدني في بناء السلام:

خلال العقود الماضية أضعفت مؤسسات المجتمع السوداني المدني والتي كانت فيما مضى قوة ذات تأثير -على الأقل في الشمال- لتصبح مجرد مؤسسات تعالج أعراض نزاعات السودان بدلا من معالجة أسبابها من خلال بناء سلام فعال.

فقد كافحت المؤسسات الغير حكومية بشكل خاص للتغلب على المنافسة والانضمام إلى تحالفات وشبكات أكثر تعاونية وفاعلية، جزئيا بسبب اعتمادها الزائد عن الحد، على التمويل الخارجي، وافتقار التخصص. خارجيا، تحتاج المؤسسات الغير حكومية إلى مناخ أكثر دعما لعملها والتحرر من القيود القانونية المفروضة على عملها. داخليا، يجب العمل على تطوير ممارساتها الجيدة والقيم الأخلاقية والالتزام بالديموقراطية والشفافية والمصداقية والتي سنعزز مصداقية هذه المؤسسات في السودان كما ستساعد الممولين الدوليين على التعرف على شركاء مستقلين وحقيقيين.

العمليات السلمية على المستوى القاعدي:

إن الدعم الحساس والدائم للمبادرات التي تبدأ من القاعدة نحو النخبة لتحقيق الاستقرار والعدالة ضروري لعمليات إعادة إحياء السودان. فمبادرات مثل عمليات "شعب- لشعب" والتمويل السوداني للسلام قد ساهمت في حل النزاعات المحلية وتوفير عبء قيمة لكيفية التعامل مع ديناميكيات مشابهة في مجتمعات أخرى. يمكن لبناء السلام على المستوى القاعدي أن يكون له تأثير عميق على الحكم، وتشجيع تفاعل وتعاون أفضل مع المجتمع المدني والحكومات الحاكمة. فمهما كان نوع السلام الذي تم تحقيقه على المستوى السياسي، يبقى هذا السلام غير آمن ما لم يقترن بسلام على المستوى المحلي.

إشراك النساء في عملية السلام:

رغم الانخراط العميق لنساء السودان في النزاعات المحلية وفي حلها على مستوى المجتمعات، إلا أنه قد تم تجاهلهن، أو في أحسن الحالات تمثيلهن، في العمليات الرسمية لصنع السلام. فبينما خيبت العمليات السلمية ظن ممثلات النساء إلا أنها خلقت فرصا جديدة للمشاركة السياسية النسائية. على العمليات التفاوضية وأنظمة الحكم تمكين النساء من المشاركة بشكل كامل وفعال على مستويات صنع القرار وأن يتم اخذ وجهة نظرهن بشكل جدي.

اللاجئون والعائدون:

لا يعد نشر معلومات دقيقة بين اللاجئين حول تطبيق الاتفاقيات السلمية أولوية لدى أي من الفاعلين الرئيسيين، كما لم يطرأ أي تغيير على الانطباعات الراسخة لدى مجتمعات اللاجئين عن " الآخر" منذ توقيع اتفاقية السلام الشامل. يجب أن يتم دعم اللاجئين والعائدين والمجموعات الهشة بشكل عادل وشفافية.

الختام:

يتطلب السلام شبكة معقدة من العمليات التكاملية على جميع مستويات المجتمع، ومن أجل حل نزاعات السودان من المطلوب توفر نهج أكثر شمولية. فيجب دمج جميع الأحزاب السودانية بشكل جدي - كما على يتوجب على الأطراف الدولية الفاعلة دعم مبادرات سلام شمولية ومنسقة إذا ما قدر للسلام أن يصبح واقعا.

موارد الوفاق مؤسسة غير حكومية بخبرة تفوق العشر سنين في العمل على تحويل الصراع الدولي. للمزيد من المعلومات أو للحصول على نسخة من 'السلام بالتقسيط: معالجة النزاعات في السودان'، الرجاء الاتصال بالسيد أرون جريفيثس أو السيدة سارة ويلير على:

Conciliation Resources, 173 Upper Street, London N1 1RG, UK

Tel: + 44 (0)20 73 59 77 28 Email: accord@c-r.org

www.c-r.org