

# نظرات على اتفاقية السلام الشاملة

## أندريه ستينانسن

شاملاً للبنى الاقتصادية والسياسية لكل السودان، إلا أنه من المعروف أن نسبة كبيرة الأعضاء البارزين لحركة تحرير شعب السودان، إضافة إلى الأغلبية العظمى للسكان في جنوب السودان، يفضلون الانفصال على مواصلة الوحدة. لهذا السبب شعروا أن المسؤولية الكبرى لجعل الوحدة أمر جذاباً يقع على كاهل الحكومة الحالية في الخرطوم والحكومات الوطنية المستقبلية. فعلى سبيل المثال، استمرار النظام المركزي القوي في الحكومة لن يجعل الوحدة أمر جذاباً أبداً، لذا يجب على حكومة السودان أن تتقبل نظام الحكم الذي يتجه نحو التقوية الحقيقية للمناطق والأقاليم. إضافة لذلك، لم تكن القيادة غير الإسلامية لحركة تحرير شعب السودان في معظم الأحيان جاهزة للعيش تحت القوانين الإسلامية لذا يجب على حكومة السودان تقبل وجود قانون الشريعة فقط في منطقة الشمال.

وقام المفاوضون عن الحكومة السودانية بعمل تنازلات كبيرة لجعل الوحدة أمر جذاب. فقد احتلت المبادئ اللامركزية قلب الاتفاقية، بينما منحت حكومة السودان الجنوبية سلطات واسعة. وقدمت اتفاقية مشاركة الثروة إلى الحكومة السودانية ما يقارب ٥٠٪ من مجموع صافي إيرادات النفط المنتج في جنوب السودان، حارمةً بذلك الخزنة المركزية من نصيب كبير جداً من قاعدة إيراداتها المحتملة. ونتيجة لهذا التنازل، خفت أسعار النفط العالية إلى حد ما، ولكن ما زال الأمر سيستغرق وقتاً ليعوّض عن خسارة الإيراد. وسيكون لانفصال السودان الجنوبي، حيث يفترض وجود معظم احتياطات النفط، نتائج واضحة بشكل أكبر بالطبع على وزارة المالية في الخرطوم.

### السودان الجديد

لم يعبر أي كان عن الرؤية المتغيرة لحركة تحرير شعب السودان - السودان الجديد - كما عبر عنها بقناعة الراحل الدكتور جون قرنق. وقد انعكست الطموحات الوطنية لحركة تحرير شعب السودان في اتفاقية مشاركة السلطة. وسُعيين رئيس حركة تحرير شعب السودان، وهو أيضاً نائب رئيس دولة السودان، مع مجموعة من مسؤولي حركة تحرير شعب السودان في حوالي ثلث الوظائف الوزارية عند تشكيل حكومة الوحدة الوطنية الجديدة. إضافة لذلك، سيتم إصلاح تركيبة الخدمات المدنية المحلية لتعكس بشكل أكبر على الدولة بالكامل. وتمهد اتفاقية السلام الشامل أيضاً الطريق أمام حركة تحرير شعب السودان لإنشاء هيئاتها كقوة سياسية ذات شأن في شمال السودان. وحتى موعد الانتخابات بعد حوالي ثلاثة سنوات، سيتمسك أعضاء حركة تحرير شعب السودان بـ ١٠٪ من مقاعد الهيئات التشريعية في المناطق الشمالية في الدولة، مقدمين بذلك نقطة انطلاق

تعتبر البنود التي تخص تقاسم الثروة والسلطة هي قلب اتفاقية السلام الشامل وهي أيضاً القاعدة الأساسية لعملية بناء السودان الجديد.

لصالح الانفصال في نهاية الفترة الانتقالية التي ستمتد لستة سنوات. وتعتبر الاتفاقيات الخاصة بالمناطق الثلاثة أساسية أيضاً لأن حركة تحرير شعب السودان ادعت دائماً أنها تمثل مصالح هذه المناطق ولكنها فشلت في الوصول إلى أي شيء عدا اتفاقيات منفصلة عُقدت بعيداً عن سلطة حركة تحرير شعب السودان. وعلاوة على ذلك، أصبحت اتفاقية جبال النوبة/ النيل الأزرق هي منطقة اختيار لمعنى مبادئ مشاركة السلطة والثروة في شمال السودان. وقد اقترح ممثلون عن حركة تحرير شعب السودان والحكومة السودانية أن ترتب جبال النوبة والنيل الأزرق يمكن أن يخدم كنموذج للمناطق الأخرى في البلاد، مثل إقليم دارفور والإقليم الشرقي.

وتشكل الاتفاقية الخاصة بمنطقة أبي جزةً فريداً من اتفاقية السلام الشامل في كونها النص الوحيد الذي لم يكتبه أي من الطرفين. ويعتبر هذا الأمر مميزاً ويشير إلى رغبة الطرفين في إبعاد أنفسهم عن ذلك الجزء من الاتفاقية العامة الذي لن يستطيعوا التعايش معه بسهولة عندما تقترب فترة الستة سنوات الانتقالية من الانتهاء. وسيستمر وجود الكثير من الشك حول الطريقة التي سُحل فيها قضية أبي - سواء أكان ذلك بضمها إلى جنوب السودان، أو ضمها إلى بلد مستقل آخر، أو إبقاءها جزءاً من شمال السودان. وأشار في الواقع زعماء بعض القبائل العربية في المنطقة - وهم أطراف هامة في حزب المؤتمر الوطني الحاكم - أنهم لا يريدون الانضمام إلى جنوب السودان. كذلك يصبر زعماء من السكان الأفارقة في المنطقة أن أبي يجب أن تعود مرة ثانية إلى جنوب السودان. وقد هدف تقرير لجنة حدود أبي إلى معالجة بعض القضايا الأكثر جدلية ولكنه بدلاً من ذلك زاد من إثارة الجوانب العاطفية. وستحول مدينة أبي، نتيجة لفشل الوصول إلى حل وسط شامل يمكن أن يعيش الجميع من خلاله، إلى كشمير أخرى.

### تقاسم السلطة والثروة

عبارة "جعل الوحدة أمر جذاباً" هي من أهم عبارات اتفاقية السلام الشامل. وأصبح واضحاً أثناء المفاوضات أن كلا الطرفين يمتلك منظور مختلف لمعناها. فبالنسبة للحكومة السودانية فإن جعل الوحدة أمر جذاب هو مسؤولية مشتركة وهي الهدف المطلق للمفاوضات. ولكن موقف حركة تحرير شعب السودان كان مختلف قليلاً. وبالرغم من أن حركة تحرير شعب السودان التي تعتبر حركة سياسية صرحت عن إصلاحاً

انبنقت اتفاقية السلام الشامل عن أزمة وطنية معقدة للغاية. فقد اندلعت الحرب الأهلية قبل استقلال السودان في عام ١٩٥٦، حيث وصلت أرقام الوفيات الناتجة عن هذه الحرب، كما أفادت التقارير، إلى اثنين مليون حالة، إضافة إلى أن الطرفين الرئيسيين المتصارعين يمثلون أيديولوجيتين مختلفتين؛ وهما الإسلام المتطرف والعمانية، مما أعطى للسودان منظوراً قتالياً. ومما لا شك فيه أن كلا الطرفين - حكومة السودان وحركة تحرير شعب السودان - كانا يعرفان مسبقاً أنهما لن يحرزا في هذه الحرب انتصاراً عسكرياً تاماً. ومن هنا جاءت اتفاقية السلام الشامل ١ كحل جذري من خلال طرحها لحلول مبتكرة تعالج الأسباب الرئيسية للحرب الأهلية المستمرة في السودان، ولكنها في نفس الوقت حذرة عند تناولها للقضايا الرئيسية التي تُركت عالقة على مر الوقت، وكذلك متحفظة لأن الأطراف المتفاوضة ما زالت مسيطرة على المصالح الرئيسية في شمال وجنوب السودان على التوالي. وهدفت اتفاقية السلام الشامل إلى معالجة الانقسام الشديد في البلاد من خلال التطرق للأسباب الرئيسية للنزاع وحل القضايا الجوهرية التي يصعب حلها بالقوة العسكرية.

ما هي الأسباب الرئيسية للحرب الأهلية من وجهة نظر الأطراف المتفاوضة؟ قدمت اتفاقية السلام الشامل إجابات واضحة نوعاً ما، وذلك لأن القوى السياسية والاقتصادية احتلت المراتب العليا لفترة طويلة، ولكن السودان الجديد يتطلب تقاسم هذه السلطات والثروات مما سيطلب من جميع الأطراف البحث عن طرق لضمان التمثيل المركزي لكل المناطق البعيدة وذلك لنقل حصص عادل من الثروة القومية من المركز إلى الأقاليم. وقد تم تنظيم المفاوضات حول هذه الموضوعات وإعداد اتفاقيات تقاسم السلطة والثروة لتشكل جميعها أساس اتفاقية السلام الشامل.

### الأمن والمناطق الثلاثة

يجب أن نفيد أن هذه الاتفاقية لا تعني أن الاتفاقيات الأخرى المشمولة في اتفاقية السلام الشامل هي أقل أهمية من الاتفاقية الأمنية والاتفاقيات الخاصة بالثلاثة مناطق (وهي مناطق النزاع أبي، وجبال النوبة والنيل الأزرق). ومن جهة أخرى، تعتبر الاتفاقية الأمنية ضرورية لحركة تحرير شعب السودان، لأنها تحدد دور الجيش الشعبي لتحرير السودان كقوات مسلحة حيادية ومتخصصة ومنظمة، ولأن بقاء الجيش الشعبي لتحرير السودان هو فقط الذي سيؤمن حماية كافية لحق الانسحاب إذا صوت سكان جنوب السودان

الجديدة في الخرطوم لتقبل مبادئ مشاركة السلطة والثروة في البلاد.

أندريه ستياسن هو باحث في معهد أبحاث السلام الدولي، أوسلو، شارك في مفاوضات الحكومة السودانية وحركة تحرير شعب السودان-حركة تحرير السودان، والتي ابتدأ فيها كمرافق نرويجي وأصبح فيما بعد كمرجع خاص لتقاسم الثروة لسكرتارية الهيئة الحكومية الدولية لتحقيق التنمية بخصوص إحلال السلام في السودان. ولا تعبر أي من هذه الآراء الواردة في هذا المقال رأي الحكومة النرويجية أو الهيئة الحكومية الدولية لتحقيق التنمية. بريده الإلكتروني: [es@prio.no](mailto:es@prio.no)

١ النص الكامل في الموقع [www.reliefweb.org](http://www.reliefweb.org)

-int/rw/rwb.nsf/db١٠٠SID/EVIU

٢AZBDB?OpenDocument

[www.justiceafrica.org/Final\\_Cease\\_Fire\\_agreement.pdf](http://www.justiceafrica.org/Final_Cease_Fire_agreement.pdf)

٣ تشرح الحاشية السفلى أن الاتفاقية هي النص الكامل للمشروع المقترح تحت عنوان "مبادئ الاتفاقية على منطقة أبيي"، المقدم من قبل جون دانفورت المبعوث الخاص لمجلس الشيوخ الأمريكي إلى نائب الرئيس السيد علي عثمان محمد طه والدكتور جون جارنيج رئيس حركة تحرير شعب السودان. وأعلنت الأطراف تبني هذه المبادئ كأساس لحل نزاع منطقة أبيي.

٤ قدمت اتفاقية السلام الشامل أيضاً للحزب الوطني ١٠ مقاعد في مجلس التشريعات في جنوب السودان، وبالتالي تضمن وجود قوة ثابتة في جنوب السودان.

ويعتبر تنفيذ اتفاقية السلام الشامل هو أيضاً قضية قدرات فالإختلاف بين الشمال والجنوب كبير للغاية، حيث يمكن تطوير القدرات الحالية الموجودة في الشمال، بينما يجب بناء أنظمة الجنوب تقريباً من الصفر. ويعتبر القطاع المالي مثال جيد على ذلك، ففي شمال السودان توجد بنوك في معظم المراكز التجارية ويعتبر النظام المصرفي مستقر. وهذا هو عكس الوضع الموجود في جنوب السودان، فبخلاف المدن الرئيسية، لا توجد هناك بنوك مما يعني أن التحويلات النقدية أمر صعب للغاية، لذا يجب على العامة حمل النقود، ولا يمتلك القطاع التجاري أي مدخل إلى أسواق المال التي تقدم قروض بفوائد تنافسية. سيستغرق بناء الطاقات المؤسساتية في جنوب السودان وقتاً لينتظر، وهذا مع وجود دعم كبير من المجتمع الدولي.

### النتيجة

تبحث اتفاقية السلام الشامل طرفان فقط، لذا اتهم النقاد العملية بأنها حصرية، حيث طالبت القوى السياسية الأخرى بالانضمام إليها. وأقرت الأطراف أنه من الضروري في المرحلة القادمة للنزاع توسيع العملية السياسية. وقد أظهرت الترتيبات وتبني الدستور الوطني المؤقت الاستعداد لضم مجموعات أخرى واستعداد هذه المجموعات للمشاركة. ولكن كانت هذه القضية جزء واحد فقط في الإختبار وقد يكون أسهلها نسبياً، فقد أظهرت أزمة دارفور وغلجان الاشتباكات في الجزء الشرقي للبلاد تحديات أخرى أكثر جوهرية. وفي هذه الحالة تقدم اتفاقية السلام الشامل إطار عمل للتعامل مع هذه التحديات، ولكن نجاحها أو فشلها قد يعتمد على مدى استعداد السلطة السياسية

للحركة لتؤسس نفسها كحركة قومية.

وقد أدى الموت المفاجئ للدكتور قرنق إلى إثارة تساؤل الكثير من المراقبين فيما إذا كانت حركة تحرير شعب السودان ستقلل من طموحاتها الوطنية بخصوص الإعداد للاستقلال الكامل خلال الستة سنوات القادمة. وفي الواقع لا يملك أي من الرئيس الجديد، سالفا كبير، الذي بدأ ميال لصالح الاستقلال في خطبته الافتتاحية التي رفض فيها الاقتراحات، ونائب الرئيس الجديد، ريك ماتشار، الذي اشتهر في عام ١٩٩١ عندما حاول عزل جارنيج جزئياً لأنه لم يكن يميل إلى الانسحاب، نفس تاريخ جارنيج للتعبير عن الأجندة الوطنية. وسيكون للالتزام بقيادة حركة تحرير شعب السودان - أو عدمه - نحو الأجندة الوطنية نتائج هامة لتنفيذ التحضيرات للحكومة الانتلافية. وهناك بُعداً آخر لهذا السؤال وهو الطريقة التي سترتبط بها حركة تحرير شعب السودان مع الأحزاب السياسية الموجودة في شمال السودان. وبما أن هناك سبب صغير يدعونا للاعتقاد أن حركة تحرير شعب السودان ستخسر مكانتها المسيطرة على الوضع السياسي في جنوب السودان، قد يبدو التخمين الضعيف هو أن أي تحالف سياسي ستختار حركة تحرير شعب السودان الانضمام له سيتمتع بالقوة السياسية التي ستسيطر في البلاد. وهذا يشرح سبب سعي الكثير على النطاق الكامل للساحة السياسية السودانية لكسب ود الدكتور قرنق. وقد ورث سالفا كبير دور صانع الملوك المحتمل ولكنه قد لا يرغب في استثمار وقت كبير في السياسة على المستوى الوطني.

## هل يمكن للسلام أن ينهار؟

بقلم سليمان بالدو

وتشكل اتفاقية السلام خطراً حقيقياً على الكثير من المجموعات التي لها علاقة بنظام حكم حزب التجمع الحاكم ووقعت على اتفاقية السلام الشامل تحت التهديد لإبعاد الضغط الدولي الواقع على دارفور ولتعزيز قوتها الداخلية من خلال ضمان علاقة شراكة مع حركة تحرير السودان. ويدرك معظم أعضاء حزب التجمع أن الانتخابات الحرة والنزيهة التي تتطلبها اتفاقية السلام الشامل بحلول عام ٢٠٠٩ ربما تزيحهم عن كرسي السلطة، ويخشي الكثير منهم أن ينتج عن استفتاء تقرير المصير جنوب مستقل مما يكلف الخرطوم الكثير فيما يتعلق بسيطرتها على النفط والموارد الطبيعية والمعدنية الأخرى في الجنوب. وهناك إشارات توحي بأن حزب التجمع الوطني يسعى إلى عرقلة تنفيذ الاتفاقية من خلال استخدامه

إذا لم يواجه المجتمع الدولي القضايا العسيرة بوضع حد لمساندة الحزب الحاكم لوكلائه من الميليشيات الجنوبية وتحدي الفساد وورعاية الديمقراطية وتوسيع المشاركة والشفافية (خاصة فيما يتعلق بعائدات النفط)، فإن فترة التهدئة ستقضي بسرعة.

وبالرغم من أن اتفاقية السلام المشتركة مفصلة وشاملة، إلا أنها تعكس المصالح المباشرة لحركة تحرير السودان فقط وحزب التجمع الوطني الحاكم. لذلك فإن إقصاء المجموعات الأخرى المتواجدة على الساحة يهدد استمرار الاتفاقية على المدى البعيد، فقد أصبح حزب التجمع الوطني وحركة تحرير السودان رقيقين مقربين جداً، بعد أن كانا عدوين لدودين لأجل طويل، ويجب عليها العمل معاً على تنفيذ الاتفاقية على حساب الحلفاء السابقين الذين ظلوا خارج الاتفاقية.

مثل معظم الاتفاقيات التي يتم التوصل إليها بالمفاوضات، تشمل اتفاقية السلام الشامل على فائدة للجميع ولكنها خلفت الأحزاب كلها دون بلوغ كامل أهدافها. وتم الإعلان أن الاتفاقية تشمل تقاسماً موسعاً للسلطة والثروات والترتيبات الأمنية وأنها أنشأت نظاماً فدرالياً غير متماثل في ظل وجود حكومة جنوب السودان كحد فاصل بين الحكومة الوسطى ودول الجنوب ولكن بدون حكومة إقليمية موازية في الشمال.