

العملية السياسية وتقييم اتفاق سلام دارفور (اتفاق ابوجا) *

الأستاذ صالح محمود، المحامي **

مقدمة

بعد مرور عام على توقيع اتفاق سلام دارفور (اتفاقية ابوجا) في مايو 2006، مازالت الأوضاع الإنسانية في دارفور تتدهور من سيء إلى أسوأ، وما يبرهن على ذلك استمرار الهجمات على القرى ومواصلة عمليات القصف الجوي واستمرار نزوح المواطنين إلى المعسكرات داخل وخارج السودان. والأهم من ذلك، مع مرور العام على التوقيع على ابوجا، لم تنجح مختلف الأطراف في إقناع الفصائل الراضية للاتفاق، وهي فصائل مؤثرة، في الانضمام للاتفاق. حيث وقع فصيل وحيد من الحركات المسلحة على اتفاق ابوجا، وقد تبين لكافة الأطراف عدم قدرته على وقف الحرب وكسب التأييد للاتفاقية بصورتها الراهنة.

مباشرةً، ومنذ توقيع اتفاق ابوجا، تنبأ الكثير من الأطراف بعدم مقدرة هذه الاتفاقية على وضع حدٍ للكارثة الإنسانية التي تشهدها دارفور. من ضمن هؤلاء المبعوث السابق لبعثة الأمم المتحدة بالسودان، يان برونك، وأحد الموقعين على الاتفاقية من ضمن الشهود، والذي ذكر أن "هنالك خطر كبير ممثل في انهيار اتفاقية سلام دارفور... فالاتفاقية لا تعبر حقيقة عن مطالب ورغبات أهل دارفور".

ضعف اتفاق ابوجا جاء أيضاً متلازماً منذ لحظة توقيعه. ففي دفاع أحد أعضاء فريق التفاوض من الاتحاد الإفريقي عن اتفاق السلام، أشار أن عملية السلام المتعلقة بالوضع المأساوي في هذا الإقليم المنكوب تعتبر حاجة أساسية لأغراض حماية أرواح المواطنين وأمنهم، كما يعتبر أيضاً عاملاً هاماً وضرورياً لتحقيق العدالة والمسألة، هذا فضلاً عن أهمية السلام في إعادة بناء الثقة وتعمير من دمرته الحرب. ولم ينس المتحدث الإشارة إلى معنى السلام باعتبار أهميته في تحقيق التسوية السياسية. واقع الحال اليوم في دارفور يؤكد أن اتفاق ابوجا، وبعد مرور عام كامل على توقيعه قد فشل في تحقيق أي من أهدافه المذكورة. بل على العكس من ذلك، فقد فاقم توقيع الاتفاق من الأوضاع الإنسانية والسياسية على مستوى دارفور، السودان عموماً وإقليمياً ودولياً.



"زرت معسكرات النازحين في دارفور في مارس الماضي، معسكر السلام المعروف حالياً بمعسكر ابوجا، وهو من أصغر معسكرات النازحين بدارفور، وأخبرني شيوخ المعسكر أن عدد سكان المعسكر قبل التوقيع على الاتفاقية كان يبلغ 22,500 نازح، وارتفع العدد إلى ما يزيد عن الضعف 55,000 نازح مباشرة بعد التوقيع على الاتفاقية... وهذا يدل بوضوح أن الاتفاقية لم توفر الحرب أو توفر الحماية لمواطني دارفور".

قبل الخوض في تفاصيل اتفاق ابوجا والانتقادات الرئيسية للاتفاق، من المهم تقديم خلفية مختصرة عن تطور الصراع والعملية السياسية التي أدت إلى ما أصبح يعرف باتفاق ابوجا.

تطور الصراع وخلفية العملية السياسية:

ظل إقليم دارفور كياناً سياسياً موحداً لأكثر من ستمائة عام تقريباً، حيث لم يلحق بالدولة السودانية الحديثة حتى العام 1917 بعد سقوط مملكة دارفور على يد الاستعمار البريطاني. وظل هذا الإقليم على مختلف الحقب السياسية يشهد تهميشاً مستمراً على الصعيد السياسي والاقتصادي، في ظل غياب مستمر لفرص التنمية المتوازنة. ولد هذا الأمر إحساساً متراكماً بالغبن والظلم لدى سكان الإقليم. وقد أخذ التعبير عن هذا الظلم إشكالاتاً متعددة إلى أن بلغ الأمر اندلاع الصراع بين الحركات المسلحة في دارفور في مواجهة الحكومة المركزية.

تعود أيضاً خلفية الصراع في دارفور إلى أن شهد الإقليم ظروف بيئية وطبيعية عنيفة أثرت باستمرار على تدمير النظام الاقتصادي، مع تعمد عدم الاهتمام من الحكومات المختلفة في إدارة أزمات التصحر والمجاعات في الإقليم، استتبع بتطور صراعات مختلفة بين المجموعات حول الموارد الطبيعية خاصة بين المجموعات المستقرة من قبائل الفور والمجموعات المتنقلة من الرعاة من العرب.

ومن الطبيعي، كان لصراع الموارد هذا أن أفرز تفتلات أمنية متعددة على مدى التاريخ الاجتماعي لدارفور، ولعبت الإدارات الأهلية دورها في معالجة هذه التفتلات. إلا أن تحول هذه الصراعات ودخولها مرحلة الاستقطاب الإثني الحاد حول الهوية عزز من التفتلات الأمنية بالدعم المباشر من قبل الحكومة والتي حولت حالة الصراع من تقليديته حول الموارد إلى حالة حرب شاملة، مستفيدة من الصراعات التقليدية بين المجموعات المختلفة وانتشار الأسلحة الصغيرة التي تدفقت إلى الإقليم من دول الجوار خلال إدارتها لصراعاتها المستمرة.



على خلاف كارثة جنوب السودان التي أصبح الدين احد عوامل تصاعدها مع العوامل السياسية والاقتصادية التنموية الأخرى، إلا أن الاستقطاب الإثني أصبح عاملاً وسبباً رئيساً في تفاقم الأزمة الإنسانية في دارفور. فقد لعبت الحكومة المركزية في الخرطوم دوراً مباشراً بأن تصبح الإثنية والهوية دافعاً للعنف والانتهاكات الجسيمة، وهو ما جعل المجموعات المسلحة في دارفور تستعيد وتنبئ وتعبئ مجهوداتها وأطروحاتها في الحرب على الهوية الإثنية باعتبارها سبباً مباشراً للتهميش والتمييز تجاه الإقليم.

مصالح وصراعات القوى، بصورة خاصة الحكومة السودانية والمليشيات التي تدعمها، مسئولة عن التعبئة العسكرية والسياسية لمفهوم الهوية والإثنية، وتفريخه للثنائية المبسطة والمخلة في الواقع الدارفوري – عرب في مواجهة أفارقة –، غافلةً بذلك للتعقيدات والتداخلات الاجتماعية والثقافية الكثيفة في المنطقة، مما مهد للتبسيط والاستسهال في استخدام العنف متعدد الصور وتفاقم الوضع الإنساني بما هو مائل الآن.

إذا ما اعتبرنا أن الفقرات أعلاه تتحدث باختصار عن بعض العوامل المشكلة لتطور الصراع في دارفور، فالفقرات التالية تلخص بوضوح دور الحكومة كطرف أصيل ورئيسي في التسبب في الكارثة الإنسانية الراهنة في دارفور.

حيث ظلت الحكومة السودانية تصور الصراع في إقليم دارفور وبإصرار مستمر بأنه صراع قبلي بين المجموعات الإثنية في دارفور وتتنكر على الدوام عن أي علاقة لها بما يدور في الإقليم. ولكن تطور الصراع والعملية التفاوضية برهنتنا على تورط الحكومة فيما يجرى في دارفور وأنها طرف رئيسي في الصراع. الحقائق التالية توضح هذا الارتباط:

وقعت الحكومة السودانية اتفاقية انجمنينا الخاصة بوقف إطلاق النار في أبريل 2004 مع الحركات المسلحة وليس مع القبائل كما تزعم بأن الصراع في دارفور قبلي لا علاقة لها به.

كافة القرارات الدولية الصادرة سواء من منظومات الأمم المتحدة، مجلس الأمن الدولي مثلاً، أو الاتحاد الإفريقي – مجلس السلم والأمن، خاطبت الحكومة السودانية معتبرةً إياها طرفاً أصيلاً ذا



مصلحة في تأجيج الصراع. والاستشهاد هنا بالمؤسسات الحكومية (مجلس الأمن والاتحاد الإفريقي) باعتبار أن السودان دولة عضو في هذه المؤسسات.

خلصت اللجنة الدولية المكلفة بالتحقيق حول الانتهاكات في دارفور إلى وقوع جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية، والتي نجمت في معظمها جراء القصف الجوي بالطائرات الحكومية، الهجمات البرية بواسطة القوات الحكومية وحلفائها من مليشيات الجنجويد المتلقية للدعم الحكومي. وقد أوصت اللجنة بتحويل ملف جرائم دارفور إلى المحكمة الجنائية الدولية، وهي التوصية التي بموجبها اتخذ مجلس الأمن قراره التاريخي 1593 القاضي بتقديم المتورطين في الجرائم إلى العدالة الدولية، في ظل عجز وعدم رغبة المؤسسات السودانية العدالةية بإنصاف الضحايا. ولعله واضحاً أن الحديث، سواءً في تقرير اللجنة الدولية أو القرار 1593، موجه بصورة رئيسية للحكومة السودانية بما يؤكد ضلوعها في تلكم الجرائم.

الحقيقة الأخيرة في سياق توضيح علاقة الحكومة السودانية بكارثة دارفور هو جلوسها المباشر مع الحركات المسلحة، وليس القبائل، طيلة الفترة منذ سبتمبر 2003 حتى توقيع اتفاق ابوجا في مايو 2006 مع فصيل يتيم من بين المجموعات المسلحة.

ما هي اتفاقية سلام دارفور (ابوجا)؟

تضم اتفاقية ابوجا 515 مادة، تدرج تحت ستة أقسام تتضمن (1) تقاسم السلطة، (2) تقاسم الثروة، (3) وقف إطلاق النار الشامل والترتيبات الأمنية النهائية، (4) الحوار الدارفوري – الدارفوري التشاوري، (5) أحكام عامة، و(6) طرق ومواعيد التنفيذ. كما تتضمن الاتفاقية ستة ملاحق تشمل اتفاق وقف إطلاق النار الإنساني في دارفور (8 أبريل 2004) بتشاد، بروتوكول بشأن إنشاء مساعدات إنسانية بدارفور (8 أبريل 2004، انجمينا)، اتفاق بشأن طرق إنشاء لجنة وقف إطلاق النار ونشر المراقبين (28 مايو 2004، أديس أبابا)، بروتوكول حول تحسين الوضع الإنساني في دارفور (9 نوفمبر 2004 ابوجا)، بروتوكول حول تعزيز الوضع الأمني في دارفور (9 نوفمبر 2004) وإعلان المبادئ لتسوية النزاع في دارفور (5 يوليو 2005 ابوجا). بالإضافة إلى قائمة بالمختصرات والتعريفات والديباجة.



الجدول التالية توضح السمات الرئيسية التي وردت في أقسام منتقاة من اتفاق ابوجا:

جدول (1) اقتسام السلطة:

- تعطي الاتفاقية الحركات المسلحة أربعة مواقع قيادية في حكومة الوحدة الوطنية القائمة، منها كبير مساعدي رئيس الجمهورية وهو رئيس السلطة الانتقالية لإقليم دارفور، كما تشمل مهامه المشرف الرئيسي على الوضع السياسي في دارفور.
- تعطي الاتفاقية سكان دارفور الحق في الاستفتاء في العام 2010 حول تحديد وضع الإقليم سياسياً وإدارياً، بأن يعود كإقليم موحد أو يستمر بوضعه الراهن كثلاثة أقاليم.
- منحت الاتفاقية الحركات المسلحة على الأقل 8 مقاعد في سلطة دارفور الانتقالية، و12 مقعداً في البرلمان القومي، وعدد 21 مقعداً في المجالس التشريعية لولايات دارفور الثلاثة.

جدول رقم (2) اقتسام الثروة:

- أنشأت الاتفاقية صندوقاً خاصاً لإعادة تعمير دارفور، حيث تساهم الحكومة الاتحادية بمبلغ 300 مليون دولار حال التوقيع، ثم مبلغ 200 مليون سنوياً على مدى السنتين التاليتين للاتفاق.
- تلتزم الحكومة السودانية بالدعوة والعمل مع الشركاء والمانحين الدوليين لتخصيص مبالغ إضافية لصندوق إعادة إعمار دارفور.
- تنشئ الحكومة بالتعاون مع الأمم المتحدة صندوقاً لمساعدة النازحين واللاجئين بالعودة إلى مناطقهم.

جدول رقم (3) الترتيبات الأمنية:

- يتضمن هذا القسم فقرات تشتمل على ضرورة نزع سلاح مليشيا الجنجويد في مدة لا تتعدى منتصف أكتوبر 2006، عبر سلسلة من التدابير منها تحديد أماكن تواجد الجنجويد والمليشيات الأخرى.
- التأكيد على نزع سلاح مليشيا الجنجويد قبل تحديد أماكن تجمع قوات الحركات المسلحة.
- التزام الحكومة بتوفير الظروف الأمنية حول معسكرات النازحين من أجل حمايتهم من أي هجوم خارجي.



جدول (4) الحوار الدارفوري- الدارفوري:

- عقد مؤتمر يضم أهل دارفور للحوار حول الاتفاقية، وليس للتفاوض حولها من جديد
- مناقشة الوسائل الكفيلة بإعادة السلام والوثام بين سكان دارفور.
- تتركز نقاط الحوار حول المحور السياسي والمحور الاقتصادي الاجتماعي بدارفور.

عيوب اتفاق ابوجا:

ليس من المنصف بالطبع القول أن اتفاقية ابوجا معيبة جملةً وتفصيلاً فيما تضمنته نصوصها. ولكن سيظل على الدوام أمر تقييم اتفاقات السلام، دارفور خاصةً، مرتبطاً في الدرجة الأولى بمدى نجاحها في انجاز الأهداف المتمثلة في: (1) وقف الحرب، (2) حماية المواطنين (3) تحقيق العدالة والإنصاف، (4) عودة المواطنين لديارهم وحياتهم الطبيعية ونشاطهم الاقتصادي، فضلاً عن (5) مشاركتهم الحقيقية في إدارة شئونهم وشئون الوطن بصورة عامة.

فشلت اتفاقية ابوجا في تحقيق هذه الأهداف الرئيسية على أرض الواقع كما عجزت نصوصها في التعبير عن هذه الأهداف. وقد عبر عن هذا الحكم الراض لاتفاق ابوجا وفشلها المتضررون من الكارثة وضحايا الانتهاكات اليومية، والحركات المسلحة التي رفضت التوقيع على الاتفاقية لعيوبها، والأطراف السياسية السودانية، فضلاً عن العديد من الأطراف والفاعلين الإقليميين والدوليين (بمن فيهم مسؤولي الاتحاد الإفريقي وممثل الأمين العام للأمم المتحدة بالسودان. جميع الأطراف هذه أجمعت بأن اتفاقية ابوجا في حالة "موت سريري".

ويمكن أيجاز العيوب والأسباب التي أدت إلى فشل اتفاقية ابوجا في مجموعة النقاط أدناه:

- **الطابع الإقصائي للاتفاقية:** بالرغم من التشابه في الطابع الإقصائي بين اتفاقية ابوجا واتفاقية السلام الشامل CPA، إلا أنه يُحمد ل CPA أنها أوقفت الحرب في جنوب السودان بينما فاقمت وأججت اتفاقية ابوجا حالة الحرب وعدم الأمان. فاتفق ابوجا لم يقص فقط القوى السياسية الوطنية في السودان، بل أقصى الحركات المسلحة التي لم توقع على الاتفاقية والقوى السياسية والاجتماعية الدارفورية الأخرى بما فيها المجموعة العربية.
- **الضغوط والتهديدات من الأطراف الدولية:** في ظل التلكؤ وعدم جدية المتفاوضين في الوصول إلى حلٍ عاجلٍ ووضع حد للمعاناة اليومية للمتضررين في دارفور، كان مقبولاً



ممارسة الضغوط على أطراف التفاوض من قبل الوسطاء بغرض استعجال التوقيع. إلا أنه غاب عن الوسطاء ضرورة معالجة الوضع الإنساني في إطاره الشامل المرتبط بالجنود التاريخية والسياسية للمشكلة، الأمر الذي أنتج اتفاقاً ناقصاً ومعيباً.

● **تشظيات الحركات المسلحة:** لأسباب متعددة دخلت الحركات المسلحة عملية التفاوض من أجل سلام عادل في دارفور وهي منقسمة على نفسها إلى نحو ثلاثة فصائل. من هذه الأسباب، افتقار الحركات المسلحة للخبرة الكافية في إدارة عمليات التفاوض. هذا الوضع حرم الحركات من بلورة موقف تفاوضي مشترك حول القضايا الرئيسية لمواطني دارفور. ولا يغيب بالطبع دور الحكومة في تعزيز الانقسامات وسط هذه الحركات عن طريق ممارسة سياستها المعروفة "فرق تسد".

● **هشاشة وغموض الترتيبات الأمنية:** في ظل فداحة الانتهاكات وعدم توفر الأمان لسكان دارفور، فإن الترتيبات الأمنية كان يجب أن تعتبر العمود الفقري لمجمل الاتفاقية. فاتفاق الترتيبات الأمنية جاء غامضاً فيما يتعلق بالآليات والضمانات المناط بها توفير الحماية للمواطنين في دارفور، وأهمها توفير المناخ الآمن لعودة النازحين واللاجئين الطوعية إلى قراهم. إضافةً لذلك، لم تتضمن الترتيبات آلية واضحة ومعلومة لنزع سلاح الجنجويد، فضلاً عن غموض تعريفهم.

● **وحدة الإقليم والتمثيل السياسي:** من المتفق عليه أن إقليم دارفور حتى وقت قريب ظل كياناً موحداً قبل تقسيمه إلى ثلاث ولايات من قبل الحكومة الحالية بعد 1989، الأمر الذي ساهم في اندلاع النزاع القائم. فعدم قبول أهل دارفور لمبدأ تقسيم الإقليم يعود إلى اعتبارات تاريخية، سياسية، اقتصادية، واجتماعية-ثقافية. فضلاً عن قضية وحدة الإقليم، فإن قضية التمثيل السياسي على المستوى القومي والإقليمي تظل من العيوب الجوهرية في اتفاقية ابوجا. فقد جاء تقاسم السلطة في الاتفاقية مكرساً لاستمرارية تهميش الإقليم من المشاركة الفاعلة والحقيقية في إدارة شئونه وشئون البلاد. فأقصى ما نالته المجموعة الموقعة على الاتفاقية من حكومة السودان منصب كبير مساعدي رئيس الجمهورية، وهو منصب تشريفي أكثر من كونه موقعاً سياسياً ذا صلاحيات تنفيذية فعالة على المستوى القومي أو الإقليمي.

● **العدالة والمحاسبة:** أكثر من أربعة مليون ونصف من مواطني دارفور تأثروا مباشرةً بالكارثة والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، والتي تمثلت في التهجير القسري، القتل خارج القضاء، الاغتصاب، التعذيب، الاختطاف، تدمير القرى



والممتلكات (أكثر من 2000 قرية دمرت تماماً)، بالإضافة إلى نهب الممتلكات وتدمير المحاصيل والمزارع. إن مسألة تحقيق العدالة والإنصاف تظل من أبرز مطالب ضحايا الكارثة وذويهم. ومن المؤسف حقاً أن اتفاقية ابوجا جاءت مخيبة لتطلعات الضحايا في حقهم في العدالة والإنصاف، خاصة بعد إحالة ملف الانتهاكات في دارفور إلى المحكمة الجنائية الدولية.

• **الحوار الدارفوري – الدارفوري (كلمة حق أريد بها باطل!):** المأساة الإنسانية في دارفور وما خلفته من تشظيات ومرارات اجتماعية تستدعي جلوس أهل دارفور للوصول إلى صيغ متفق عليها لتضميد جراحات العنف. الحوار الدارفوري – الدارفوري الوارد في نص الاتفاقية لم يقصد به سوى الترويج وتسويق الاتفاقية لمواطني دارفور بالرغم من رفضهم الواضح للاتفاقية.

* هذه الورقة أعدت وقدمت ضمن أوراق ورشة المنظمة العربية لحقوق الإنسان حول الدور العربي في دارفور في بدايات 2007 بالقاهرة.

** **صالح محمود عثمان**، محامي في القانون الدولي وقانون حقوق الإنسان، عضو بالبرلمان الانتقالي عن التجمع الوطني الديمقراطي، حاصل على العديد من الجوائز العالمية منها جائزة منظمة هيومان رايتس ونش، نقابة المحامين الأمريكيين وجائزة سخاروف من الاتحاد الأوروبي.

