



## THE BROOKINGS-BERN PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT

*u<sup>b</sup>*

b  
UNIVERSITÄT  
BERN

هل سيُحدث قرار مجلس الأمن 1769 اختلافا وفارقا على الأرض في دارفور؟

تعليق بقلم:

روبرت كوهين

مستشارة أولى لمشروع بروكينجز - بيرن حول النزوح الداخلي

9 آب 2007

لقد كان قرار مجلس الأمن الصادر في 31 تموز حول دارفور هو القرار الأقوى حتى الآن. فبدائية، قد تم تبني هذا القرار بالإجماع، بعكس القرارات الأولى، والتي قد تعرضت إلى الاقتطاع منها بسبب ممانعة الصين وروسيا وأعضاء جامعة الدول العربية. وثانياً، لأن القرار قد وعد بزيادة عدد الجنود والشرطة العاملين على الأرض، التابعين لمنظمة الوحدة الإفريقية والأمم المتحدة إلى ما يقارب أربعة أضعاف، حيث إن العدد الحالي البالغ 7000 من قوات منظمة الوحدة الإفريقية قد أثبت أنه غير كافٍ بما يتلاءم مع حجم دارفور، فأصبح العدد هو 26000 فرداً. وثالثاً، فإن هذا القرار يعطي للقوات تفويضاً أقوى، حيث يكلف القرار هذه القوات وفقاً للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة بالقيام "بالأعمال اللازمة" من أجل منع الهجمات المسلحة، وضمان الأمن للعاملين في الحقل الإنساني وحماية المدنيين، والذين كانوا يقعون ضحايا للهجمات المستمرة. وفي نفس الوقت، فإن القرار يؤكد على أهمية العملية السياسية، بالقيام بمحادثات بين الحكومة السودانية والمتمردين تحت رعاية الأمم المتحدة ومنظمة الوحدة الإفريقية بالتأكيد على أنه "لا يمكن أن يكون هناك حل عسكري" لصراع دارفور. وخامساً، فإن القرار يعبر عن "القلق الشديد" حيال الهجمات المستمرة على العاملين في الحقل الإنساني، ويدعو إلى إعطائهم إمكانية الوصول للسكان المحاجين، وخاصة الأشخاص النازحين داخلياً واللاجئين، بشكل كامل وآمن ومن دون إعاقة. كما أن القرار يتطلع قدماً إلى إعادة الإعمار والتنمية في دارفور، ويشمل ذلك عودة النازحين، وبرامج تعويضات، وعودة الأمن إلى المناطق. وأخيراً، فإن القرار لا يطلب بوضوح موافقة الحكومة السودانية على نشر القوات الدولية، كما كان في القرار رقم 1706 الصادر في الصيف الماضي، والذي مكن الحكومة السودانية من رفض نشر القوات الدولية وفقاً للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

ومع هذا، فإن للقرار 1769 بعض نقاط الضعف أيضا. والنقطة الأهم هي في إطاره الزمني. فلن يتم حتى تشرين الأول البدء بتنظيم القوات المختلطة للوحدة الإفريقية والأمم المتحدة (UNAMID) والقيام بتنظيم هيكلية القيادة والسيطرة لها، ولن تقوم هذه القوات بتسلم المهام من قوات الاتحاد الأفريقي إلى ذلك الوقت، ثم سيستغرق الأمر بعض الوقت غير المحدد "فيما بعد" حتى يتم إنجاز القدرات التشغيلية ووصول القوة إلى وضع تكون قادرة فيه على العمل بشكل كامل. وفي الحقيقة، فإن هذا قد يستغرق أكثر من عام لكي يتسنى لستة وعشرين ألف (26000) جندي وشرطي ليصبحوا عاملين على الأرض، مما يترك المدنيين المحاصرين دون حماية طوال تلك المدة. إن الوضع الأمني قد تردى كثيرا في دارفور مما دفع المسؤولين من الأمم المتحدة إلى التعبير عن قلقهم وخوفهم من أن العملية الإنسانية التي هي الأكبر في العالم قد تنهار. ومنذ كانون الثاني إلى أيار 2007، فإن هناك أكثر من 60 عربة ومركبة إنسانية قد تم اختطافها، إضافة إلى اختطاف 56 من الموظفين (وقد تم إطلاق سراحهم)، كما أن 31 قافلة مساعدة قد تعرضت للكائن وتم سلبها، و13 منظمة إغاثة قد اضطرت إلى الانتقال من مواقعها نتيجة للهجمات. وخلال السنة أشهر الماضية، أصبح المدنيون يتعرضون لهجمات جديدة من سلاح الجو السوداني، ومن مليشيات الجنجويد، ومن المتمردين الذين يتقاتلون فيما بينهم، إضافة إلى اللصوص وقطاع الطرق من المقاتلين من القبائل العربية. وفي الحقيقة فإن معظم النجاحات التي تم تحقيقها في العامين 2005 - 2006 في الوصول إلى المدنيين بالمساعدات الإنسانية وتقديم القليل من الحماية قد تضررت بشكل حاد بسبب العنف المهيمن، والذي انتقل بدوره إلى تشاد وجمهورية أفريقيا الوسطى المجاورتين. إن عدد الأشخاص النازحين داخليا في دارفور قد ارتفع إلى أكثر من 2.5 مليون نازح بينما أصبح ما لا يقل عن 4.7 مليون شخص في دارفور وفي شرق تشاد يعتمدون على المساعدات الغذائية الدولية.

كما وأن إعداد القوة المختلطة للوحدة الإفريقية والأمم المتحدة لن يكون سهلا، وهذا ليس فقط بسبب إصرار السودان أن تكون الهيمنة فيها للعنصر الأفريقي. فلا يوجد هناك احتياطي استراتيجي من القوات أو من الشرطة التي يمكن أن يتم نشرها بسرعة في دارفور، كذلك فإن توفر القوات المدربة المتمتعة بالخبرة اللازمة في الدول الإفريقية يُعدُّ محدودا، هذا إلى جانب توفر كوادر من الشرطة المدنية وبشكل خاص الشرطة النسائية، والتي هناك حاجة ماسة لها للتعامل مع العنف الجنسي المنتشر. كذلك، فإن الحكومات الإفريقية لا ترغب أن تضع جنودها في خطر؛ حيث إن أكثر من 12 جنديا من قوة الوحدة الإفريقية الحالية قد قتلوا في دارفور. وبالرغم من أن الأمم المتحدة سوف تكون مسؤولة عن القيادة والسيطرة في المقر العام، فإن منظمة الوحدة الإفريقية سوف تبقى مسؤولة عن العمليات اليومية في الميدان، مما قد لا يكون مقنعا لبعض الحكومات، بالأخذ بعين الاعتبار الأداء الحالي لها في دارفور. إن القيادة والسيطرة لقوات الوحدة الإفريقية والأمم المتحدة يمكن أن يكون نموذجا جديدا للتعاون الإقليمي والدولي في حفظ السلام، ولكنه أيضا قد يصبح سببا للإرباك البيروقراطي إضافة إلى عدم السيطرة على المناطق المقفرة حيث يكون النقل والإمداد والتزويد والاتصال مثبطا لهم، كما أن القوة التي هي من أكثر من 26000 جندي وشرطي سوف تحتاج إلى أن يكون أفرادها في أعلى درجة من الفاعلية بسبب أن أعدادهم ما زالت غير كافية (أوصى الجنرال روميراو دالير بما لا يقل عن 40,000 من قوات الناتو المدربين لكي يجعلوا من دارفور مستقرة).

ولم يكن القرار 1769 محددًا كما ينبغي فيما يتعلق بالخطوات التي يجب على القوات الأفريقية وقوات الأمم المتحدة القيام بها من أجل حماية المدنيين. وبشكل خاص، فإن غياب التفاصيل قد يعطي نطاقًا أكبر للعمل لقائد القوات، ولكنه قد يكون عذرا لعدم القيام بعمل قوي أيضا. وفي وصفه لتفويض القوات، فإن القرار يرجع إلى تقارير الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي السابقة والتي يجب أن يُرجع إليها من أجل التفاصيل. إن التقارير تتحدث عن استعادة الأمن من أجل ضمان الوصول الآمن للمساعدات الإنسانية وتقديمها، إضافة إلى حماية المدنيين من الهجمات، ومراقبة وقف إطلاق النار، وحماية المدنيين تحت التهديدات المحتملة، وغير ذلك من الأعمال. كما يدعو القرار القوات إلى دعم تنفيذ اتفاقية السلام في دارفور. ومرة أخرى، فإنه لا بد من العودة إلى اتفاقية السلام للعثور على أن القوات الأفريقية، وفقا للاتفاقية، كان من المتوقع منها أن تنشئ مناطق عازلة حول مخيمات النازحين، كما ينبغي أن يكون لها تواجد في هذه المخيمات، كما ينبغي عليها المساعدة في إنشاء ممرات إنسانية، والمساعدة في إنشاء بيئة آمنة في مناطق العودة، ومرافقة الأشخاص النازحين داخليا واللاجئين في مناطق العودة أو إعادة التوطين، إضافة إلى مسؤوليات حماية أخرى.

ومن الممكن أن يتم استخدام جملة أو جملتين من القرار لإضعاف تفويض الحماية الخاص بالقوات المختلطة للوحدة الأفريقية والأمم المتحدة. فعلى سبيل المثال، عند تفويض القوة بحماية المدنيين، تم إضافة: "دون المساس بمسؤولية الحكومة السودانية". لذا فيمكن تصور كيف يمكن تفسير هذه الكلمات وتطبيقها. وفي المفاوضات التي أدت إلى إصدار القرار، أصرَّ السودان على أن حماية المدنيين هي مسؤوليته، وقد عارض أن يتم تفويض القوات المختلطة بمصادرة وجمع السلاح؛ ونتيجة لذلك، فإن القرار 1769 قد جعل القوات مفوضة فقط في "مراقبة" وجود السلاح في دارفور. إضافة إلى ذلك، فعندما يتحدث القرار عن "الاحترام الكامل" للسيادة السودانية، فإنه لم يتم تحديد أن السيادة يجب أن تعني المسؤولية عن الأمن والعيش الكريم للسكان وأن سيادة السودان يمكن أن تحترم فقط فيما لو قام السودان بدوره باحترام حقوق أولئك الذين يقعون تحت مسؤوليته.

إن المدى الذي يمكن للقوات الأفريقية وقوات الأمم المتحدة المشتركة أن تكون قادرة فيه على حماية المدنيين يعتمد بشكل كبير على القيادة بشرط أن يتم تلقي الدعم والمساندة للقادة من إدارة الأمم المتحدة والمجتمع الدولي. إن قوتها سوف تصبح أكثر وضوحا عندما تكتمل المفاوضات بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي من جهة مع الحكومة السودانية من جهة أخرى لأجل إتاحة المجال لإقامة ستة وعشرين ألفا (26000) من الجنود والشرطة، وكذلك إعداد المهابط، وتصاريح الطيران، ومن أجل جلب المعدات، ومن ثم الخطوات الواجب اتخاذها من أجل حماية المدنيين. وفي الماضي، قامت الحكومة السودانية بكل ما هو ممكن لإعاقعة عمليات القوة الإفريقية. والقوات السودانية قد أصررت على المشاركة مع دوريات القوة الإفريقية، كما عملت على التأثير على التحقيقات التي تجريها تلك القوات، وعملت على تأخير إيصال المعدات العسكرية، وفرض حظر التجول بشكل مستبد، وتقليل وقت الطيران لهذه القوات، وتجاهل حتى تزويد الوقود لمروحيات الاتحاد الأفريقي. وسيكون من واجب المجتمع الدولي بشكل كبير أن يصر على تنفيذ البنود المتعلقة بالحماية الواردة في القرار.

وبتوصية من السودان وحلفائه (الصين والجامعة العربية)، فقد تم إزالة كل التهديدات بالعقوبات من النص فيما لو لم يلتزم السودان بتنفيذ القرار. ولهذا، فإن المبادرات السياسية والاقتصادية، التي تتضمن استخدام العقوبات، سوف تحتاج إلى أن تصمم وأن تبقى على أهبة الاستعداد لكي يتم استخدامها عند الحاجة. وحتى تاريخه، فإن الولايات المتحدة وحدها هي التي كانت ترغب في تنفيذ عقوبات ضد السودان، بينما عارض الاتحاد الأوروبي العقوبات بشدة. ووفقا لبعض التحليلات، فإن حملات إلغاء الاستثمارات قد تكون أكثر فاعلية من العقوبات. ولقد أُفيد أن انسحاب شركة رولز رويس في العام المنصرم قد فاجأ الحكومة وأثر على استيراد قطع الغيار اللازمة. وقد طالبت الحكومة السودانية بإلحاح إيقاف أعمال إلغاء الاستثمارات، مما يدل على أثرها القوي المحتمل.

ولكن الضغط الأكثر فاعلية على السودان سيكون من ناحية الصين. فالصين هي المستثمر الرئيس والمستورد للنفط السوداني، كما أنها المزود الرئيس للسودان بالأسلحة، وقد ساهمت وساطة الصين بشكل كبير في موافقة الحكومة السودانية على القوة المختلطة. والآن، وبعد صدور القرار، فعلى الأمانة العامة للأمم المتحدة، إضافة إلى تحالف الحكومات الغربية والأفريقية والآسيوية، ينبغي أن يعملوا جميعا عن كثب مع الصين لضمان تنفيذ هذا القرار. والصين الآن حساسة لسمعتها الدولية بسبب أنها ستستضيف أولمبياد 2008 وهذا ما يمكن اعتباره ورقة ضغط واضحة على الصين. وينبغي على الصين أن تعي أن موقفها الدولي سوف يتحسن إذا ما تم تنفيذ القرار بجدية، ولكن كل مشهد للطائرات الصينية والشاحنات العسكرية والصوراخي الصينية في دارفور سوف يكون وقودا لـ "أولمبياد إبادة جماعية". هذا إلى جانب تصريحات المسؤولين الصينيين الذين يحاولون تبييض صورة الأوضاع في مخيمات النازحين في دارفور، أو تقرير وكالة شينخوا للأبناء الزائف الذي يقول بأن نصف النازحين السودانيون تقريبا قد عادوا إلى ديارهم.

كذلك فإن الصين سوف ترغب في الحفاظ على حصتها الاقتصادية والسياسية في السودان، وهذا يتهدد بوضوح مع تزايد العنف في دارفور. وقد أُفيد أن هنالك الآلاف من الجنود الصينيين الموجودين في السودان لأغراض حماية مصالح الصين النفطية الكبيرة (والتي تمتد إلى دارفور أيضا، حيث تم الحصول على امتيازات للنفط هناك) هذا إضافة إلى عشرات الآلاف من العاملين الصينيين (ويقدر البعض العدد بأكثر من هذا بكثير)، الذين يعملون في إنشاء خطوط الأنابيب، والجسور، وخطوط السكك الحديدية، وغيرها من أعمال البنية التحتية، ويشمل ذلك أيضا قصرا جديدا للرئيس عمر حسن البشير. لذا لا بد من تشجيع الصين على استخدام هذا النفوذ الكبير تجاه ضمان تنفيذ القرار 1769. كذلك فإن الوعد بـ "الجزرة" من المجتمع الدولي - سواء كانت استثمارات، أو إعفاء من الديون، أو إزالة العقوبات، أو تطوير مصادر المياه - يمكن أن يستخدم أيضا لتشجيع السودان على التعاون.

ومن أجل قياس مدى التزام السودان بقرارات مجلس الأمن، وما إذا كان هناك حاجة لتطبيق ضغوطات أو عقوبات، فإنه يمكن للنقاط التالية أن تخدم كدلائل:

- الإيقاف الفوري للغارات الجوية على المدنيين في دارفور
- كبح جماح الميليشيات التي تعتدي على القبائل الأفريقية وعلى مخيمات النازحين

- وضع نهاية للجهود المبذولة من أجل تغيير الوضع الديموغرافي في دارفور من خلال ضمان أن الأرض التي تم اقتلاع القبائل الأفريقية منها ستكون محفوظة لهم لكي يعودوا إليها. ومن أجل مراقبة هذا الأمر، فإنه يمكن دعوة ممثل الأمين العام للأمم المتحدة لحقوق الإنسان للأشخاص النازحين داخليا.
- إعلان الحكومة السودانية عن دعمها لدور العاملين في حقل المساعدة الإنسانية في دارفور، مصاحبا للموافقة على التأشيرات بشكل أكثر سرعة وكذلك على تصاريح السفر، وإتاحة المجال للوصول الكامل والامن للمدنيين الذين هم في خطر، والدخول السريع للوزم الطبية وغيرها من اللوازم، ومعاينة أولئك الذين يرتكبون الجرائم ضد العاملين، وتعليمات إلى السلطات المحلية والمليشيات لإيقاف التحرشات والمضايقات والهجمات على العاملين في حقل المساعدة الإنسانية وقوافلهم.
- تمكين القوة الأفريقية (القوة الوحيدة الموجودة على الأرض والمسئولة عن حماية المدنيين) من القيام بدورها دون إعاقة
- تسهيل الجهود التي تقوم بها الأمم المتحدة لدعم وتعزيز القوة الإفريقية "بمعدات ثقيلة" وتسهيل الانتقال لكي تتولى المسؤولية القوة المختلطة للوحدة الإفريقية والأمم المتحدة.
- جهود مخلصه لإعادة فتح المفاوضات السياسية مع قادة المتمردين وإعادة التفاوض حول بنود اتفاقية دارفور للسلام، وخاصة من خلال عرض تقاسم أكبر للسلطة السياسية والاقتصادية مع الدارفوريين وإقامة صندوق أكبر للتعويضات لضحايا الصراع.

وفي نفس الوقت، فإن جهود الأمم المتحدة ومنظمة الوحدة الإفريقية لجمع المجموعات المتمردة (وهي الآن أكثر من 12) سوف يحتاج إلى دعم دولي، بحيث يمكن أن يصلوا إلى اتفاق سياسي مع الحكومة، ومن ثم يتم الضغط عليهم لإيقاف الهجمات على الجنود الأفريقيين والعاملين الإنسانيين.

وقبل عقد مضي، نظر إلي السفير السوداني لدى الأمم المتحدة وقد رتبت حزمة من قرارات مجلس الأمن ونهضت من مقعدي لكي أشارك في مناقشات الهيئة. فعلق قائلا: "هذا هو أفضل استخدام شهدته لهذه القرارات". وبعد أربع سنوات من أسوأ كارثة إنسانية في العالم في السودان، من المأمول أن الحكومة السودانية سوف تبدأ بأخذ القرارات على محمل الجد وأن تدعن لبنودها. إن للقرار 1769 نقاط ضعف، ولكنه قوي بما يكفي لكي يحدث اختلافا وفارقا على الأرض. والأمر يرجع إلى المجتمع الدولي لكي يكفل تنفيذه. فالناس في دارفور قد انتظروا طويلا.