



enough

The project to end genocide and crimes against humanity

## عقوبات حديثة للسودان: عمل لم يتم بالنسبة لإدارة أوباما

جون بريندير غاست و براد بروكس-روبين

مشروع Enough

أبريل/نيسان 2016

تلقت هذه الورقة مساهمات كبيرة من جانب جاسينث بلانير، محررة-باحثة في مشروع Enough. كتب المرفق رقم 2 جون هيرش، محلل سياسات السودان لمشروع Enough، والذي قدم أيضًا مدخلات هامة أخرى.

### ملخص تنفيذي

فشلت جهود السلام في السودان في الماضي، ويرجع ذلك في المقام الأول إلى عدم كفاية النفوذ الدولي الذي مورس على الحكومة السودانية، ولكن إدارة أوباما لديها فرصة غير مسبوقة في شهورها الأخيرة في الحكم لكي تستثمر في سياسة قد تؤتي عوائد كبيرة. يمكن لإدارة أوباما أن تستند أكثر إلى النفوذ الجديد المتنامي المتاح لها للضغط على نظام الخرطوم في اتجاه تحقيق لاتفاق سلام شامل في السودان يؤدي إلى الانتقال نحو الديمقراطية. لقد أصبح السودان معزولاً مالياً بصورة متزايدة أثناء العام الماضي، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى أنواع جديدة من تدابير العقوبات وتدابير الإنفاذ الصارمة التي كانت تركز بصورة أساسية على إيران. وقد تأثر السودان نظراً لأن البنوك الأجنبية سعت إلى خفض تعرضها للخسارة من الحسابات والمؤسسات عالية المخاطر في أعقاب الغرامات الضخمة التي دفعتها المصارف جراء انتهاكها للعقوبات المفروضة على إيران والسودان، بالإضافة إلى سعيها للوقاية من مخاطر العقوبات وغسيل الأموال الأوسع نطاقاً. أدى التأثير الممتد على الأنشطة التجارية والاستثمارات والشؤون المالية لكبار المسؤولين العسكريين والأمنيين والمدنيين المرتبطين بنظام الخرطوم إلى أن يصبح تخفيف العقوبات هو الشغل الشاغل لدى نظام الخرطوم بدلاً من تخفيف الديون.

لتعظيم هذا النفوذ الذي تم اكتسابه حديثاً لدى الحكومة السودانية، ينبغي على إدارة أوباما اعتماد استراتيجية تستند جزئياً إلى نهج كان فعالاً على مدار الزمن في جلب إيران إلى مائدة المفاوضات. على الرغم من الاختلاف الكبير بين السياقين الاقتصادي والسياسي لإيران والسودان، وكذلك الحال بالنسبة للمصالح والضرورات المتعلقة بالأمن القومي والسياسة الخارجية للولايات المتحدة، إلا أن كلتا الحكومتين في الحقيقة قد أصبحتا مهددتين بشدة نتيجة العزلة عن النظام المالي العالمي، والتي ترجع إلى حد كبير إلى تجنب البنوك للمخاطر في أعقاب تشديد إنفاذ العقوبات على المستوى العالمي. وقد أنشأت هذه العزلة المالية نفوذاً على حكومة السودان – وهو نفوذ لم يتم استغلاله حتى الآن في استراتيجية سلام أوسع – وأتاحت فرصة جديدة للضغط للحصول على تنازلات بشأن القضايا التي كانت تبدو صعبة المراس لعقود طويلة. كانت إيران، مثل السودان، هدفاً لعقوبات شاملة من الولايات المتحدة لأكثر من عقدين ولكنها اتخذت سلسلة من التدابير المبتكرة والمشددة والدقيقة الاستهداف، بصورة أساسية منذ عام 2009 إلى 2013، أدت في النهاية إلى قطع سبل النجاة على طهران والتي دفع الإيرانيين نحو المشاركة في مفاوضات جادة. وفي الوقت ذاته، استخدمت الولايات المتحدة مجموعة من النهج لتخفيف عبء بعض هذه الضغوط عن الشعب الإيراني. وما تلا ذلك



كانت عملية دبلوماسية متعددة الأطراف ومكثفة وجادة أدت إلى توقيع اتفاق تاريخي بشأن برنامج إيران النووي.<sup>ii</sup> واليوم، تشبه السودان إلى حد كبير إيران المشاكسة وغير المتعاونة في الفترة ما بين 2007 إلى 2010: مستحقة وعرضة لعقوبات حديثة يمكنها في النهاية تعزيز إنهاء سلوك نظام الخرطوم العنيف والفاسد.

ينبغي أن يعتمد زعماء الولايات المتحدة عناصر من قواعد اللعبة المستخدمة مع إيران وغيرها من الأزمات الحديثة الأخرى المناسبة للسياق السياسي والاقتصادي للسودان. ينبغي أن يبدأ الزعماء على الفور بتصعيد الضغط المالي وإحكام إنفاذ العقوبات على السودان، مع تطبيق عقوبات مركزة ومحسنة ومحدثة بشكل أكبر بحيث تستهدف على نحو أدق الأصول العسكرية والمالية للمسؤولين عن النزاع المستمر والأعمال الوحشية والفساد الجماعي في السودان.<sup>iii</sup> وفي الوقت ذاته، ينبغي أن توفر إدارة أوباما على وجه السرعة الإرشادات اللازمة لتقليل العواقب غير المقصودة لتدابير العقوبات القائمة والتي أضرت بالقطاعات الطيبة والإنسانية والأكاديمية والعلاقات بين الشعوب في السودان.

ينبغي أن تستخدم الولايات المتحدة هذا المزيج من تدابير العقوبات المشددة والمخففة لكي تدفع بالنظام السوداني في اتجاه الدخول في عملية سلام واحدة وموحدة وأكثر شمولاً وتهدف إلى انتقال سياسي ناتج عن التفاوض في السودان. يمكن أن يمثل دور الولايات المتحدة في توفير النفوذ لتحفيز عملية السلام الموحدة هذه والتي تؤدي إلى اتفاق سلام شامل بحق في السودان، والذي يمكن أن يؤدي التحقق من تنفيذه إلى إزالة العقوبات في النهاية وتخفيف الديون وإقامة علاقات طبيعية مع الولايات المتحدة.

كما أن النهج السابقة القائمة على مبدأ خارطة الطريق أخفقت في إنهاء الجرائم الوحشية وتحقيق السلام في السودان إذ انطلت على تبادلات مقايضة تدريجية، ويرجع ذلك بصورة جزئية إلى انعدام الضغوط الأكثر فعالية والحوافز المجدية. كما فشلت كذلك عمليات السلام غير الجامعة والتي تفرق الأطراف والنزاعات في دارفور، ومنطقتي جنوب كردفان والنيل الأزرق، والمعارضة السياسية. والجهود الحالية التي يبذلها فريق الاتحاد الأفريقي الرفيع المستوى المعنى بالتنفيذ تؤكد هذا الاستنتاج.<sup>iv</sup> فقد قوّض النظام في الخرطوم كل عملية سلام تهدف إلى التصدي للنزاعات الداخلية في السودان منذ اتفاق السلام الشامل، الذي أنهى الحرب بين الشمال والجنوب في عام 2005. تستخدم الحكومة السودانية محادثات السلام هذه بفعالية كوسيلة لتفتيت المعارضة وتقويض التقدم المحرز تجاه إنهاء النزاع، نظراً لأن الشخصيات البارزة في النظام استفادت مالياً من حالة انعدام الأمن وغياب سيادة القانون والتي زرعتها هذه الحكومة المختطفة. وبالتالي فقد قوّض النظام أي اتفاق سياسي يمكن أن يكون واعداً، ولم تحصل الولايات المتحدة وغيرها من الشركاء حتى الآن على النفوذ اللازم لتغيير الحسابات في الخرطوم من الحرب إلى السلام.

ولكن، فجأة، ظهر هذا النفوذ مصادفة نتيجة للدفعة الناتجة عن العقوبات ضد إيران. لاستغلال هذه الفرصة، هناك حاجة إلى جهود جادة على ثلاث جبهات مترامنة من خلال استراتيجية جديدة: الضغوط المالية المحسنة والموجهة؛ وتدابير لتخفيف أثر العقوبات على الجهود الإنسانية؛ واستراتيجية سلام أكثر صلابة وتمتعاً بالدعم الدولي.

يمكن لإدارة أوباما – وتساندها في ذلك مجموعة من أعضاء الكونغرس من الحزبين – أن تستخدم نفوذاً مالياً محسناً للضغط على الحكومة السودانية لتوحيد منتديات المفاوضات الثلاثة المنفصلة وغير الفعالة في



**enough**

The project to end genocide and crimes against humanity

الوقت الحالي (دارفور، والمنطقتين، والحوار الوطني) وضمان التصدي للأسباب الجذرية للنزاع بصورة جامعة وشاملة.

في الوضع الأمثل، يمكن تنفيذ نظام العقوبات المُحسَّن والمُحدَّث هذا من خلال أمر تنفيذي رئاسي جديد، وربما من خلال تشريع في كابتول هيل، حيث يسعى تجمع أعضاء الكونغرس بشأن السودان وجنوب السودان إلى اتخاذ إجراءات من خلال الكونغرس لتحقيق السلام وحقوق الإنسان في البلدين. وينبغي أن تقوم الولايات المتحدة أيضًا بإشراك البلدان المؤثرة الأخرى بعمق، للسعي لممارسة ضغوطها وحوافزها الموجهة الخاصة على الحكومة السودانية لدعم إعطاء دفعة دولية أوسع نحو السلام في السودان.



<sup>i</sup> يتمثل أحد الفروق الهامة، على سبيل المثال، في السلطة السياسية والاقتصادية للطبقة الوسطى وفي اهتمام النظام بمصالح الطبقة المتوسطة. فالطبقة المتوسطة في السودان مكافحة ومغلوبة على أمرها، ونفوذها محدود على النظام في الخرطوم. أراد النظام الإيراني أن يسترضي الطبقة المتوسطة، وكان مهموماً بشأن انعدام الاستقرار الناتج عن تفويض مصالحها باستمرار بفعل العقوبات. اتصالات شخصية مع محام دولي متخصص في إنفاذ العقوبات الاقتصادية والالتزامات المتعلقة بعقوبات الولايات المتحدة على إيران، واشنطن العاصمة، مارس/آذار 2016.

<sup>ii</sup> كان يوم 16 يناير/كانون الثاني عام 2016 علامة فارقة بالنسبة لصفحة إيران النووية. ففي ذلك اليوم، تحققت الوكالة الدولية للطاقة الذرية من أن إيران قد استكملت الخطوات اللازمة بموجب خطة العمل الشاملة المشتركة، وهي اتفاقية إطارية اعتمدت في 18 أكتوبر تشرين الأول 2015 من قبل مجموعة 1+5 (الصين وفرنسا وألمانيا وروسيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة)، والاتحاد الأوروبي وحكومة إيران لضمان استخدام البرنامج النووي الإيراني حصرياً للأغراض السلمية. وعلى الفور، تم رفع العديد من تدابير العقوبات المرتبطة ارتباطاً مباشراً بنشاط إيران النووي والتي كانت قد فرضت من قبل الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة. ولكن، بالنسبة للولايات المتحدة، كانت العقوبات التي تم رفعها بشكل شبه حصري هي العقوبات الخارجية أو "الثانوية" والتي تؤثر بصورة رئيسية على غير مواطني الولايات المتحدة. ولا يسمح لمواطني الولايات المتحدة، باستثناءات قليلة، بالمشاركة في معظم الأعمال التجارية مع الأشخاص الإيرانيين أو الهيئات الإيرانية؛ فبنوك الولايات المتحدة المراسلة لا تزال ممنوعة من الإفراج عن المعاملات غير المرخصة بالدولار الأمريكي التي تتضمن إيران وهي مجبرة على حجب أي أموال تقع تصب في مصلحة أحد الرعايا الخاضعين لإدراج خاص (SDN)، فيما عدا بعض الأنشطة التي تتطلب تراخيص محددة. ومن المهم، أن الترخيص العام الجديد الذي أصدره مكتب التحكم في الأصول الأجنبية يسمح بمعظم التعاملات مع إيران من قبل الشركة التابعة من خارج الولايات المتحدة، والمملوكة أو الواقعة تحت سيطرة الشركة الأم في الولايات المتحدة، ولكن في ظل العديد من القيود. كما قامت الولايات المتحدة أيضاً بإزالة أكثر من 400 اسم ذي صلة بإيران من على قوائم الرعايا الخاضعين لإدراج خاص، ولكن عدداً كبيراً من الأفراد والجهات لا تزال مدرجة ومعرضة للعقوبات لأسباب تتعلق بالإرهاب وانتهاكات حقوق الإنسان والانتماء للحرس الثوري الإيراني، وإنتشار أسلحة الدمار الشامل. ولا تزال العقوبات الثانوية تنطبق على هؤلاء الرعايا ويمكن معاقبة الأشخاص من خارج الولايات المتحدة نظير تقديم الدعم المادي لهم. وجدير بالذكر أن بعد أقل من 24 ساعة من قيام الولايات المتحدة بتخفيف العقوبات على إيران، فرضت حكومة الولايات المتحدة عقوبات جديدة محدودة على بعض الأفراد الإيرانيين والجهات الإيرانية التي كانت قد خالفت قرارات الأمم المتحدة التي تحظر اختبارات المقذوفات الباليستية. وأخيراً، تحتوي خطة العمل الشاملة المشتركة على نص لاستئناف عقوبات الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة على الفور- بدون تصويت مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة - إذا وجد أن إيران فشلت في الوفاء بالتزامها لخفض أسلحتها النووية بموجب الاتفاق. وفي المَجْمَل، يبين هذا أن العديد من العقوبات بالنسبة لإيران لا تزال موجودة، نظراً لأن المطلوب لتخفيف العقوبات على نطاق واسع هو التحقق من التنفيذ على مدار فترة زمنية، وليس مجرد التزامات شفوية.

<sup>iii</sup> نحن ندرك أن ما أوردناه هنا يعد إلى حدٍ ما نسخة مبسطة من "قواعد اللعبة" المستخدمة في إيران، وفي أماكن أخرى، ولكن هذا أمرٌ ضروري لسببين. أولاً، كل حالة تنطوي على فروق دقيقة ومعقدة بطريقة لا يمكن تمثيلها بالكامل في تقرير موجز. ثانياً، وهو الأهم، الوقت المتبقي لإدارة أوباما لكي تصرف فيه قصير، لذا فإننا نستخلص هنا التماثلات والعناصر الأكثر صلة والتي يمكن استخدامها بأكثر أثر وبأكبر قدر من كفاءة استخدام الموارد.

<sup>iv</sup> في 21 مارس/آذار 2016، وعلى الرغم من المعارضة الواسعة من قبل العديد من أصحاب المصلحة السودانيين الرئيسيين، وقع نابو ميكي، رئيس فريق الاتحاد الأفريقي الرفيع المستوى المعني بالتنفيذ، مع الحكومة السودانية اتفاقية خارطة طريق بشأن التصدي للنزاع في كارفور، وجنوب كردفان، والنيل الأزرق. من بين الخصوم والأطراف غير الموقعة على اتفاق خارطة الطريق هذا جماعة المعارضة السياسية غير المسلحة والمؤثرة المعروفة باسم حزب الأمة الوطني ولفيف من أقوى جماعات المعارضة المسلحة في دارفور وجنوب كردفان والنيل الأزرق: الحركة الشعبية لتحرير السودان - شمال، وحركة العدالة والمساواة، وجماعة حركة تحرير السودان التي يقودها ميني ميناوي. اعترضت هذه الأطراف على التعجل في الاستنتاجات والضغط للاعتراف بشمول الحوار الوطني وتأييده، وهي عملية لا يعتبرونها جامعة لجميع الأطراف. وقد وجهت انتقادات لقيام فريق الاتحاد الأفريقي الرفيع المستوى المعني بالتنفيذ بتوقيع اتفاق خارطة الطريق لتسوية النزاع والذي لم يحظ بالدعم الكافي من الأطراف الرئيسية للنزاع باعتباره منحازاً. وهو ينظر إليه باعتباره يعكس افتقار الحكومة السودانية للإرادة السياسية اللازمة للوصول إلى حلول شاملة لنزاعات السودان - وبخاصة مع تزامن توقيع الاتفاق مع الهجمات المنسقة الحديثة من قبل القوات الحكومية السودانية على العديد من المواقع الرئيسية في جنوب كردفان والتي تسيطر عليها حركة تحرير السودان - شمال. ويشجع الاتحاد الإفريقي وحكومة الولايات المتحدة الأطراف غير الموقعة على الانضمام إلى خارطة الطريق. nSuda  
"official, Kordofan: S. in positions strategic retakes army Sudanese" Tribune, 29 مارس/آذار، 2016، متاح من خلال الرابط <http://www.sudantribune.com/spip.php?article58458> ; Tamazuj, Radio  
"Mountains, Nuba s'Sudan in clash rebels" 29 مارس/آذار، 2016، متاح من خلال الرابط  
"roadmap, Sudan sign to rushed' Mbeki mediator AUHIP" 25 مارس/آذار، 2016، متاح من خلال الرابط



-mbeki-mediator-auhip-mahdi-news/article/el-an.org/en/allhttps://www.dabangasud  
in participation fake' reject Umma rebels, Sudan“ Dabanga, ;roadmap-sudan-sign-to-rushed  
-https://www.dabangasudan.org/en/allرابط من خلال الرابط، 24 مارس/آذار، 2016، Dialogue, National  
Sudan ;dialogue-national-in-participation-fake-reject-umma-rebels-news/article/sudan  
رابط من خلال الرابط، 24 مارس/آذار، sources, roadmap: peace igns to Sudanese on pressure putting Washington“ Tribune,  
Mohamed, Hafiz ;http://www.sudantribune.com/spip.php?article58401 رابط من خلال الرابط  
e, Tribun Sudan “AUHIP, for failure a roadmap s’Sudan Is“  
the of Commission the of Chairperson ;http://www.sudantribune.com/spip.php?article58408  
Sudanese the by Agreement Roadmap a of Signing the Welcomes Union African The“ Union, African  
Sudan in Dialogue National Inclusive for Government  
Sudan ;http://www.peaceau.org/uploads/auc.press.release.sudan.23.03.2016.pdf  
Agreement Map Road Unilateral a Sign AUHIP The Failure: of Continuation A“ Group, First Democracy  
-http://www.democracyfirstgroup.org/a رابط من خلال الرابط، 22، مارس/آذار، 2016، NCP, the with  
;ncpf-the-with-agreement-map-road-unilateral-a-sign-auhip-the-failure-of-continuation  
declines, opposition but Agreement, Roadmap sign AUHIP an,Sud“ Tribune, Sudan  
رابط من خلال الرابط، 22 مارس/آذار، 2016، Sudan“ Dabanga, ;http://www.sudantribune.com/spip.php?article58385  
رابط من خلال الرابط، 22 مارس/آذار، 2016، roadmap, AUHIP igns to refuse opposition  
-sign-to-refuse-opposition-news/article/sudan-https://www.dabangasudan.org/en/all  
roadmap-ipauh .انظر أيضاً Ismail, Omer “monologue,‘ national s’Sudan“ Tribune, Sudan 24 أكتوبر/تشرين  
الأول، 2016، رابط من خلال الرابط http://www.sudantribune.com/spip.php?article56827//:http