إتفاقية جوبا: تقاسم للسلطة أم لبناء الديمقراطية في السودان؟

ورقة تقنية الرقم ٢، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٢

سامي عبد الحليم سعيد

المقدمة

تم التوقيع على اتفاقية جوبا للسلام في السودان في ٣ أكتوبر ٢٠٢٠، بين حكومة جمهورية السودان وتحالف الجبهة الثورية السودانية المكون من فصائل الحركة المسلحة والجماعات السياسية المعارضة. ونجحت الاتفاقية جزئياً في وقف الأعمال الحربية في مناطق النزاع، اذ مازالت هناك مجموعات رافضة للتوقيع على الاتفاق في الوقت الراهن. وفتح الاتفاق الباب لبناء الثقة وجعل الظروف مواتية للتوافق السياسي والحوار الشامل. كان قد تم التأكيد على ضرورة توفر شروط البيئة المناسبة لتحقيق سلام دائم في السودان بعد سقوط دكتاتورية حزب المؤتمر الوطني بقيادة الرئيس المخلوع عمر البشير في ٢٠١٩.

تم توقيع إتفاق جوبا السلام ضمن ترتيبات بناء الديمقراطية والسلام خلال الفترة الانتقالية.

تم توقيع إتفاق جوبا للسلام ضمن ترتيبات بناء الديمقراطية والسلام خلال الفترة الانتقالية. أكدت الاتفاقية على العديد من مبادئ الديمقراطية والسلام، بما في ذلك المساواة، وعدم التمييز، وتأسيس الدولة الفيدرالية الديمقراطية والمدنية، وتطبيق مبدأ التمييز الإيجابي في المناطق المتأثرة بالنزاع، وتحقيق العدالة الانتقالية. وقد أولت الاتفاقية اهتماماً خاصاً بقضايا الحواكير (إمتيازات استخدام الأراضي) وحقوق الرعي وحقوق سكان معسكرات اللاجئين، فضلاً عن مطالب المواطنين المتضررين من بناء السدود، وحقوق المواطنين المتضررين من التعدين الجائر.

ومع ذلك، فإن نهج تقاسم السلطة الذي تم تبنته إتفاقية جوبا للسلام، كان مخالفاً للنهج الذي نصت عليه الوثيقة الدستورية لعام ٢٠١٩، والتي جعلت من مسالة بناء السلام في السودان أولوية رئيسية للحكومة الانتقالية. تهدف الوثيقة الدستورية إلى معالجة الأسباب الجذرية للحرب الأهلية وانتهاكات حقوق الإنسان في السودان. ويتطلب تحقيق هذا الهدف، فهماً للسياق السياسي والاجتماعي السوداني، وكذلك إنشاء منهجية للسلام يمكنها أن تحقق أهداف الدولة

السودانية في هذه المرحلة وتساعد في الانتقال السلمي إلى الديمقراطية والتنمية والاستقرار السياسي.

وبالتالي كان نهج الوثيقة الدستورية، هو أن تجعل عملية بناء السلام في الفترة الانتقالية مرتبطة بعمليات بناء الديمقراطية واستدامتها في السودان. وبعبارة أخرى، تم تصميم عملية بناء السلام بوصفها جزء من عملية الانتقال الديمقراطي، حيث تعمل كل عملية على تدعيم تأسيس واستدامة الأخرى.

بعد أكثر من ٣٠ عاماً قضاها الشعب السوداني تحت الديكتاتورية، يتطلع اليوم إلى السلام ولمستقبل ديمقراطي. على الرغم من أهمية تحقيق الديمقراطية في السودان، من الواضح أن النخبة السياسية أولت القليل من الاهتمام للتحدي المتمثل في سد الفجوة بين بناء السلام والانتقال الديمقراطي الناجح. ويعزى هذا النقص بشكل رئيسي إلى عدم توظيفهم لمنهجية مناسبة لبناء سلام مستدام يمكن معها في نفس الوقت تعزيز الانتقال الديمقراطي في السودان.

النخبة السياسية أولت القليل من الاهتمام للتحدي المتمثل في سد الفجوة بين بناء السلام والانتقال الديمقراطي الناجح.

أهمية السلام في بناء الديمقراطية في السودان

إنتكست التحولات الديمقراطية التي مرت على تاريخ السودان لأسباب عديدة، كان من بينها غياب السلام الشامل واستمرار الحروب. فقد غذت الديكتاتوريات العسكرية الظروف المشجعة لاندلاع الحروب والصراعات المسلحة واستمرارها، والتي تشكل بعد ذلك عقبات أمام الحكومات الانتقالية، فتعطل عمليات بناء الديمقراطية وتهدر فرص التطور الديمقراطي في السودان.

جعلت الوثيقة الدستورية لعام ٢٠١٩ من مسألة بناء السلام أولوية قصوى ضمن أهداف الفترة الانتقالية. فقد نصت المادتان ٧ و ٨ على أنه خلال الأشهر الستة الأولى، تكون الأولوية للعمل الجاد من أجل تحقيق السلام. وكانت الأولوية التي حددتها المادة ٨ من الوثيقة الدستورية تنص على:

> العمل على تحقيق السلام والعادل والشامل وانهاء الحرب بمخاطبة جذور المشكلة السودانية ومعالجة أثارها مع الوضع في الاعتبار التدابير التفضيلية المؤقتة للمناطق المتأثرة بالحرب والمناطق الاقل نموا والمجموعات والاكثر تضرراً.
> (الإعلان الدستوري ٢٠١٩، الفصل ١٥، المادة ٦٨)

جعلت الوثيقة الدستورية لعام ٢٠١٩ من مسألة بناء السلام أولوية قصوى ضمن أهداف الفترة الانتقالية.

وينص الفصل ١٥ 'قضايا السلام الشامل' من الوثيقة الدستورية على الاجراءات التي يتعين على أجهزة الدولة العمل عليها خلال الفترة الانتقالية، وبالتالي، أكدت مواد الفصل على أهمية عملية بناء السلام بالنسبة لعملية إنجاح الانتقال الديمقراطي في السودان. ووفقاً لذلك، تم إطلاق العديد من المبادرات المؤسسية والتشريعية والاجتماعات السياسية لانجاح تحقيق السلام المستدام. وكانت محادثات الحكومة الانتقالية مع فصائل الجبهة الثورية في جوبا من بين تلك الجهود، والتي اثمرت بعد ذلك عن التوقيع على اتفاق السلام، وسعت بعدها إلى استكمال اتفاق سلام شامل كأولوية للحكومة الانتقالية مع الفصائل غير الموقعة.

ولكن كما أن السلام مهم للديمقراطية، فإن الديمقراطية مهمة لتحقيق السلام المستدام. من الواضح اليوم أن التحول الديمقراطي المتعثر يقوض تحقيق السلام الناجح في السودان. وقد أكد فولكر بيرثيس، الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة في السودان، في إحاطته لمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة في سبتمبر ٢٠٢٢، أن 'عدم تنفيذ اتفاق جوبا للسلام لا يزال يساهم في عدم الاستقرار. لا تزال البروتوكولات الخاصة بمعالجة دوافع الصراع في دارفور، بما في ذلك تقاسم الثروة وقضايا العدالة ونزاعات الأراضي وعودة النازحين داخلياً، كلها لم تتحقق'. في غياب الاتفاق السياسي، لن يكون سهلاً على السودانيين المضي قدماً في هذه القضايا السلام (بيرثس ٢٠٢٢).

علاقة منهجية إقتسام السلطة بالتحول الديمقراطي

كان من أول الموضوعات التي يجب أن يتفق عليها اصحاب المصلحة في السودان هو منهج بناء السلام خلال الفترة الانتقالية. ففي الوقت الذي وضعت الحكومة الانتقالية في الوثيقة الدستورية منهجية لمعالجة الأسباب الجذرية للحرب الأهلية وانتهاكات حقوق الإنسان في السودان، في المقابل، إعتمد مفاوضو الحكومة الانتقالية في مفاوضات السلام في جوبا نهجاً مختلفاً يستهدف تقاسم السلطة الانتقالية. يتمثل الاختلاف الرئيسي بين المنهجين في أن إجراءات بناء الديمقراطية تعمل بشكل واضح ومتكامل وشامل على مستوى الدولة، بينما يعمل منهج تقاسم السلطة على توزيع السلطات بين الحكومة المركزية والموقعين على اتفاق السلام (بورمان والبدوي ٢٠٢١، ص ١٧).

يتمثل الاختلاف الرئيسي بين المنهجين في أن إجراءات بناء الديمقراطية تعمل بشكل واضح ومتكامل وشامل على مستوى الدولة، بينما يعمل منهج تقاسم السلطة على توزيع السلطات بين الحكومة المركزية والموقعين على اتفاق السلام.

لقد أعطت الوثيقة الدستورية أولوية خاصة لبناء السلام في اطار عملية بناء ديمقراطية مستدامة وشاملة. نصت الوثيقة الدستورية بوضوح على التخطيط لبناء السلام في المادة ٦٨ فقرة أ، والتي تنص على أن تعمل أجهزة الدولة خلال الفترة الانتقالية على تحقيق سلام عادل وشامل، وإنهاء الحرب من خلال معالجة جذور المشكلة السودانية ومعالجة آثارها، مع مراعاة الإجراءات التفضيلية المؤقتة للمناطق المتأثرة بالحرب والمناطق المتخلفة، ومعالجة قضايا التهميش والفئات الضعيفة والأكثر تضرراً. يلخص هذا النص نهج بناء السلام المعتمد خلال الفترة الانتقالية (معالجة الأسباب الجذرية للمشكلة السودانية وآثارها) واعطاء إعتبارات خاصة (تدابير تفضيلية مؤقتة) للمناطق المتأثرة بالحرب والأقل نمواً. تتجنب الوثيقة الدستورية فكرة (تقسيم عادل للسلطة والثروة) التي كثيراً ما وردت في اتفاقيات السلام السابقة، والتي تم تجريبها وفشلت في بناء سلام دائم وشامل في السودان.

حددت الوثيقة الدستورية المعايير والأساليب لبناء سلام مستدام، بينما استندت اتفاقية جوبا للسلام بشكل أساسي على نظرية تقاسم السلطة. وبالنظر إلى نتيجة اتفاقية جوبا، من الواضح أن الموقعين لم يجعلوا الديمقراطية شرطاً لاستدامة السلام. بدلاً من ذلك، تم عزل إجراءات تقاسم السلطة عن إجراءات انجاح التحول الديمقراطي في السودان. حدث ذلك في وقت كانت فيه أصوات بارزة، بعد نجاح الثورة وبداية الفترة الانتقالية في السودان، تطالب بعدم احتكار مجموعة من الأحزاب السياسية للفضاء السياسي العام وترفض استبعاد الآخرين بحجة الإصلاح أو حماية الانتقال الديمقراطي، لكن اتفاقية السلام أدخلت نهجاً لتقاسم السلطة

قائماً على سياسة تفضيلية لصالح الموقعين على الاتفاق بدلاً من تبني نهج ديمقراطي لتأسيس السلطة الانتقالية.

هنا يبرز السؤال المهم، هل تم تأسيس السلام في السودان ضمن إطار نظري متكامل يدعم التحول الديمقراطي؟ في كتابه أنماط الديمقراطية (Patterns of Democracy)، إبتكر أرند ليفارت مصطلح 'الديمقراطية بالإجماع'، والتي من خلالها يجد الجميع مكاناً في مؤسسات الحكم الديمقراطي (ليفارت ٢٠١٢). ووفقاً للسياق الانتقالي في السودان، فمن الأنسب الدعوة إلى 'ديمقراطية توافقية'، حيث تأتي جميع القوى التي تؤمن بالانتقال الديمقراطي للتوافق من أجل ترسيخ الديمقراطية من خلال ضمان مشاركة جميع تلك القوى في الديمقراطية الانتقالية. في ورقة بعنوان الديمقراطية المستقرة والحكم الرشيد في المجتمعات المنقسمة: هل تعمل مؤسسات تقاسم السلطة؟، أثارت بيبا نوريس[١] شكوكاً معقولة حول جدوى استخدام مناهج تقاسم السلطة في مجتمعات ما بعد الحرب. وبالتالي يكون تقلد السلطة عبر نظرية اقتسام السلطة لا يدعم الديمقراطية أحياناً، والاجدى هو الشروع في بناء ديمقراطية جديدة تعمل على مواجهة تحديات ما بعد الحرب والديكتاتورية من خلال ديمقراطية توافقية، حيث أن السلطة التوافقية من المرجح أن تسهل إنجاح التحول الديمقراطي من خلال نجاح التعاون بين النخب القيادية.

أن هناك أدلة ضعيفة جدا تشير لفوائد تقسيم السلطة كعامل في ضمان استدامة الديمقراطية على المدى الطويل، الأمر الذي يتطلب العديد من العناصر بخلاف تقسيم السلطة.

في مقالهما الرصين ركز نيلز كريستيان بورمان وإبراهيم البدوي بشكل أكثر وضوحاً على تقييم اتفاقية جوبا للسلام في ورقتهما إتفاقية جوبا لتقاسم السلطة: هل ستعزز السلام والتحول الديمقراطي في السودان؟، حيث قاموا بتحليل اتفاقيات تقاسم السلطة في مجتمعات ما بعد النزاعات في عدد من الدول التي شهدت تحولات سياسية منذ نهاية الحرب العالمية الثانية. وخلصوا إلى أن العديد من اتفاقيات تقاسم السلطة وفرت فرصاً لإدماج المجموعات العرقية المهمشة بشكل فعال، وبالتالي ازدادت فرص بناء السلام والاستقرار. يمكن أن يؤدي تقاسم السلطة أيضاً إلى تمثيل نطاق اوسع من المواطنين في الحكومات، وبالتالي تحسين فرص التحول الديمقراطي. يؤكد المؤلفان، مع ذلك، أن هناك أدلة ضعيفة جدا تشير لفوائد تقسيم السلطة كعامل في ضمان استدامة الديمقراطية على المدى الطويل، الأمر الذي يتطلب العديد من العناصر بخلاف تقسيم السلطة. لهذا السبب، فإنهم يشككون في قدرة إتفاقية سلام جوبا على تحقيق سلام شامل ومستدام في السودان (بورمان والبدوي ٢٠٢١، ص ٧).

في التجربة السودانية، لم تنتج اتفاقيات السلام القائمة على نظرية تقاسم السلطة الى بناء ديمقراطيات.

وفقاً لجين آرنو، يؤدي النهج الجيد لمناقشات اتفاقية السلام إلى اتفاق 'جيد'، والذي بدوره يؤدي إلى سلام دائم، بينما يؤدي النهج غير المناسب إلى اتفاق 'سيئ'، مما يؤدي إلى تأخيرات ونكسات وحتى انهيار عملية السلام برمتها. وتجدر الإشارة إلى أن أحكام الاتفاقية الجيدة تؤكد، من بين أمور أخرى، على المعايير والمتطلبات الصارمة التي يجب الوفاء بها، مثل دقة الصياغة والموضوعية والشرعية وجدول تنفيذ مفصل (آرنو ٢٠٠٦). لذلك، فإن اتفاقية السلام القائمة على نظرية تقاسم السلطة لا تؤدي بالضرورة إلى تحول ديمقراطي. وبالفعل، في التجربة السودانية، لم تنتج اتفاقيات السلام القائمة على نظرية تقاسم السلطة الى بناء ديمقراطيات. وإذا لم تؤسس اتفاقية تقاسم السلطة الديمقراطية، فمن الصعب التنبؤ بأن مثل هذه الاتفاقية ستؤدي إلى سلام شامل ومستدام. من المتصور أن تظل اتفاقية جوبا للسلام، معزولة

١ أنظر تعليق نوريس: "تشير النظرية التوافقية إلى أن مؤسسات تقاسم السلطة لها العديد من العواقب المهمة، ليس أقلها أنها من المرجح أن تسهل التكيف والتعاون بين النخب القيادية، مما يجعلها أكثر ملائمة للدول التي تكافح من أجل تحقيق ديمقراطية مستقرة وحكم رشيد في المجتمعات المنقسمة" (٢٠٠٥: ٢).

عن عملية التحول الديمقراطي وغير فاعلة في إنجاحها، وقد تستمر ترتيبات تقاسم السلطة حتى لو فشل التحول الديمقراطي وانتهى بدكتاتورية صماء.

إتفاقية السلام تعيد رسم مسار التحول الديمقراطي

يعد أي اتفاق للسلام، عقداً بين أطراف متنازعة بهدف إنهاء النزاع عبر وقف إطلاق النار، أو تحويل مجرى الصراع عبر تصميم هياكل سياسية وقانونية جديدة، وتمهيد الطريق لعملية بناء الدستور والتي قد تأخذ أحياناً دور دساتير مؤقتة. وتعد رواندا في عام ١٩٩٣ والسودان في عام ٢٠٠٥ مثالين على اتفاق سلام أصبح في نهاية المطاف دستوراً مؤقتاً (زولويتا-فولشر ٢٠١٥).

المشهود في التجارب السودانية السابقة، أن الفترة الإنتقالية تتأسس على إتفاق سياسي أو إتفاق سلام. ومثل تلك الاتفاقات تأتي دائما بأحكام تؤسس للإطار القانوني العام الذي تعمل الدولة بموجبه في الفترة الانتقالية. بإقرار تلك الحقيقة، نجد أن أتفاقية جوبا للسلام تتضمن أحكام ناتجة عن مفاوضات ثنائية تكتسب العلوية على الدستور وتعدل العقد الاجتماعي الذي توافقت عليه القوى المؤثرة في الفترة الانتقالية.

نصت المادة ٧٩ من الوثيقة الدستورية لسنة ٢٠١٩، والمعدلة في إكتوبر ٢٠٢٠، على اعتبار إتفاق جوبا لسلام السودان الموقع في ٣ أكتوبر ٢٠٢٠ بين حكومة السودان وأطراف العملية السلمية، جزءاً لا يتجزأ من الوثيقة الدستورية، وفي حالة التعارض بينهما يزال التعارض بما يتوافق مع نصوص إتفاق سلام جوبا. وكذلك كان الاتفاق السياسي الموقع في ١٧ يوليو ٢٠١٩ بين المجلس العسكري الانتقالي وتحالف قوى إعلان الحرية والتغيير والذي أطلق عليه (الإتفاق السياسي لإنشاء هياكل ومؤسسات الحكم في الفترة الإنتقالية بين المجلس العسكري وقوى إعلان الحرية والتغيير) قد أسس للاحكام والقواعد التي قامت عليها الوثيقة الدستورية، وبالتالي كانت صناعة الوثيقة الدستورية عملية فنية محضة لا يمكن بأي حال أن تتجاوز أحكام الاتفاق السياسي. ونفس هذا الوضع كان قد أسس له إعلان المبادئ بين الحكومة والحركة الشعبية لتحرير السودان – شمال (جناح عبد العزيز الحلو) وقد إشترط الاعلان أن تكتسب أحكامه الوضعية الدستورية وأن يتم إدراج الاتفاق في الوثيقة الدستورية.[٢]

ينص اتفاق إعلان المبادئ على أن الطرفين يوافقان على إقامة دولة فيدرالية ديمقراطية مدنية في السودان، تكفل فيها حرية الدين وحرية المعتقد والممارسات الدينية والعبادة لجميع السودانيين من خلال فصل الهويات الثقافية، الدين والعرق من الدولة. (إعلان المبادئ ٢٠٢١).

من ذلك يتجلى أن إتفاقية السلام تعمل بشكل تام على إعادة صياغة عمليات التحول الديمقراطي في السودان من خلال إتفاق ثنائي. لذا تم تعديل الوثيقة الدستورية لسنة ٢٠١٩ الناظمة للفترة الانتقالية حتى تتوافق مع الاتفاقية. جاءت إتفاقية جوبا بإحكام تنظم الحكم وتحديد شكل السلطة التنفيذية وتقسيم السلطة، وتعديل المادة ٩ في الوثيقة الدستورية والتي

٢ وقع إعلان المبادئ، الحكومة الانتقالية السودانية ممثلة برئيس المجلس السيادي الفريق أول عبد الفتاح البرهان والجيش الشعبي لتحرير السودان – قطاع الشمال بقيادة عبد العزيز الحلو في ٢٨ مارس ٢٠٢١ في جوبا.

أقرت اعتماد تقسيم جمهورية السودان الى أقاليم بعد عقد مؤتمر نظام الحكم، بجانب العديد من الترتيبات الامنية والاقتصادية والسياسية[٣]. عليه، كان من المهم أن يتم تصميم عملية بناء السلام الشامل والمستدام من خلال منهج تكاملي مع عمليات بناء الديمقراطية وأن لا تكون معزولة عن ترتيبات التحول الديمقراطي.

أيهما حظي باولوية التطبيق: تقسيم السلطة أم بناء الديمقراطية؟

حظي مبدأ إقتسام السلطة بتطبيق مباشر وسلس فوراً بعد توقيع الاتفاقية، وذلك بتعديل المادة ١١ من الوثيقة الدستورية (تشكيل مجلس السيادة) والمادة ١٥ (تكوين مجلس الوزراء الانتقالي). وبموجب ذلك التعديل الدستوري، تم إشراك أطراف العملية السلمية في سلطات الحكم الانتقالي. بالتالي بدأت عملية سياسية شاملة وأكثر تمثيلاً للاقاليم التي ظلت تعيش في نزاعات مسلحة، وبمشاركة ملحوظة لقوى (الجبهة الثورية) والتي ظلت فصائلها تعارض الحكومة المركزية منذ حوالي ٢٠ عاماً.

على عكس تلك التدابير السريعة التي حظى بها تطبيق مبدأ إقتسام السلطة، لم يتم وضع تدابير فعالة لتطبيق مبادئ وأحكام التحول الديمقراطي التي جاءت بها إتفاقية جوبا لسلام السودان. والموضوعات المتصلة بالعدالة الانتقالية، إنعقاد مؤتمرات الحكم، مؤتمرات الاقاليم، المؤتمر الدستوري والمفوضيات المستقلة، لم تحظ بترتيبات فعالة للتطبيق كي تساعد في التحول الديمقراطي واستدامة السلام.

تداعيات عدم تنفيذ الاتفاق

إضطراب عملية التحول الديمقراطي أسهم بصورة واضحة في تعطيل بعض احكام وتدابير الاتفاقية.

لعدد من الأسباب، واجهت إتفاقية جوبا العديد من التحديات المرتبطة بتنفيذ بعض أهم أحكام الاتفاقية. ولعل إضطراب عملية التحول الديمقراطي أسهم بصورة واضحة في تعطيل بعض احكام وتدابير الاتفاقية. وبقراءة الاحكام التي لم يتم تنفيذها، يتبين أنها مهمة في إطار إستدامة السلام وفي نجاح التحول الديمقراطي. وبجانب الاسباب السياسية، هناك عدم وفاء بتنفيذ أحكام الاتفاقيات لاسباب أخرى متصلة بضعف بنية الاتفاقية نفسها، أو عدم إستنادها لتحليل علمي للظروف التي تلي عملية توقيع الاتفاق. وأكثر نقاط الضعف شيوعاً هو المبالغة في تقدير قدرات الاطراف في التنفيذ، سواء من حيث نطاق الالتزامات التي تعهدوا بها أو توقيت تنفيذها (آرنو ٢٠٠٦: ٤).

لم تعد المصفوفة المرفقة باتفاقية جوبا للسلام، والتي تحدد جدولاً زمنياً لتنفيذ تدابيرها وأحكامها، قابلة للتنفيذ على النحو المتوخى وقت التوقيع.

لم تعد المصفوفة المرفقة باتفاقية جوبا للسلام، والتي تحدد جدولاً زمنياً لتنفيذ تدابيرها وأحكامها، قابلة للتنفيذ على النحو المتوخى وقت التوقيع. لقد مرت بالفعل جميع المواعيد النهائية المحددة في الاتفاقية دون تنفيذ أو دون وضع إجراءات لتسهيل التنفيذ. لم يتم تنفيذ معظم المصفوفة، ولم يتم اتخاذ تدابير وإجراءات فعالة لضمان التنفيذ.

٣ المادة ٩ من الإعلان الدستوري (المعدل لعام ٢٠٢٠) .

إن العجز في الوفاء بالالتزامات التي جاءت بها الاتفاقية، يعرض عملية السلام إلى تحديات خطيرة من بينها، أن العلاقة بين الطرفين سوف تتأثر إلى الحد الذي من المرجح أن يفسره الطرف الاخر على أنه عدم رغبة ونقص في الارادة السياسية. كما ستفقد عملية السلام الدعم الشعبي وتتآكل ثقة الجمهور في قدرة الاطراف في تحقيق سلام مستدام، بسبب فشل الاتفاقية في تلبية التوقعات الشعبية. يزيد فقدان ثقة الجمهور في الاتفاقية من سخط الشعب على الحكومة وعلى بقية الاطراف الموقعة على الاتفاق، لأن توقيع اتفاقية السلام عادة ما يكون مصحوباً بزيادة التوقعات الشعبية بتحسن سريع في الحياة اليومية للمواطنين.

تعديل اتفاقية جوبا للسلام ودور الأمم المتحدة

بالاطلاع على 'أفضل الممارسات'، تعد (إعادة جدولة مواقيت التنفيذ) و(مراجعة الاولويات) طريقتان كلاسيكيتان للتنفيذ وضمان الاستمرار في تحقيق أهداف الاتفاقية (آرنو ٢٠٠٦). إن إجراءات تعديل جداول المصفوفة وإعادة ترتيب الاولويات تحتاج إلى إجراء إعادة تحليل شامل للاوضاع السِياسية والامنية والاجتماعية والاقتصادية، وموقف المجتمعين الاقليمي والدولي من تدابير الانتقال السلمي في السودان، ومثل هذا التحليل العلمي الدقيق يجعل التدابير الجديدة أكثر واقعية وممكنة التنفيذ.

إن إجراء تعديلات في مصفوفات إتفاق جوبا، وإعادة رسم الاولويات في الترتيبات، يتطلب جهود فنية عالية الكفاءة تقدمها آلية ذات حرفية ومصداقية. إن أي تدابير سيتم إقتراحها لمواصلة تنفيذ إتفاقية جوبا، ستتطلب بشكل أولي، التوافق على آلية مقبولة وتحظى بقبول ودعم دوليين لجعل التفاوض حول التدابير الجديدة والتعديلات المتوقعة، ممكناً وقابلاً للتنفيذ.

تلعب الامم المتحدة دوراً أساسياً في تنفيذ أهداف الوثيقة الدستورية لسنة ٢٠١٩ وتنفيذ إتفاقية جوبا.

في حالة السودان الراهنة، تلعب الامم المتحدة دوراً أساسياً في تنفيذ أهداف الوثيقة الدستورية لسنة ٢٠١٩ وتنفيذ إتفاقية جوبا ٢٠٢٠. قبل التوقيع على إتفاق جوبا، وتحديداً في ٣ يونيو ٢٠٢٠، إعتمد مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة القرار رقم ٢٥٢٤ (٢٠٢٠)، الذي أنشأ بموجبه بعثة الأمم المتحدة المتكاملة للمساعدة الانتقالية في السودان (UNITAMS)، وهي بعثة سياسية خاصة ، لتقديم الدعم للسودان أثناء انتقاله السياسي إلى الحكم الديمقراطي، بما في ذلك مساعدته في تحقيق أهداف الوثيقة الدستورية الصادرة في أغسطس ٢٠١٩، ودعم عمليات السلام وتنفيذ اتفاقيات السلام المستقبلية.[٤]

وفي حالة تعثر تنفيذ إتفاق جوبا، على بعثة الامم المتحدة في السودان أن تنهض بدورها، وأن تتبنى إستراتيجية تضمن عدم عودة الاطراف للحرب والنزاع المسلح. إن قدرة الأمم المتحدة على المساعدة في حل أزمة تنفيذ اتفاقية السلام متجذرة في حيادها وخبرتها العميقة في تصميم

٤ ينشئ القرار ٢٥٢٤ (٢٠٢٠)، الذي اتخذه مجلس الأمن في ٣ يونيو ٢٠٢٠، بعثة الأمم المتحدة المتكاملة للمساعدة الانتقالية في السودان (UNITAMS)، وهي بعثة سياسية خاصة لتقديم الدعم للسودان خلال إنتقاله السياسي إلى الحكم الديمقراطي، بما في ذلك مساعدة الأمة على تحقيق أهداف الإعلان الدستوري الصادر في أغسطس ٢٠١٩، و"دعم عمليات السلام وتنفيذ اتفاقيات السلام المستقبلية". تقارير الأمين العام عن السودان وجنوب السودان. تقارير الأمين العام عن السودان وجنوب السودان. رسالة من رئيس المجلس بشأن نتيجة التصويت، S/RES/٢٥٢٤ (٢٠٢٠) ، <http://unscr.com/en/resolutions/2524>

البدائل المناسبة. يجب أن تتمثل الإستراتيجية في قيام الأمم المتحدة بممارسة مساعيها الحميدة بطريقة تجعل الأطراف في مواجهة حالة التعثر التي يواجهونها، وان تضعهم أمامهم العيوب ونقاط الضعف التي يعانيها الإتفاق، أن عليهم أن يختاروا الحفاظ على التعاون المشترك، والشروع في صياغة الحلول التي من شأنها أن تجعل استمرار عملية السلام هي الخيار الأكثر جاذبية لكليهما.

يجب أن تشمل المساعي الحميدة للأمم المتحدة تزويد الأطراف بتحليل دقيق وواقعي لطبيعة المشكلة، وتقديم مقترحات وبدائل وسيناريوهات تساعد الاطراف في تبني معايير أكثر واقعية للتنفيذ. يساعد هذا النهج في الحفاظ على إرادة الأطراف لمواصلة عملية السلام.

الخلاصة

طوال تاريخ السودان الحديث، لم يتم وضع اتفاقيات سلام في إطار بناء انتقال ديمقراطي. لذلك لم يكن هناك نجاح في خلق بيئة للاستقرار السياسي ولا في بناء سلام مستدام. يتلخص السبب في إخفاق إتفاقيات السلام في السودان في تأسيس سلام دائم أو لتحول ديمقراطي، في أنها أعتمدت منهج إقتسام السلطة وإشراك المحاربين المعارضين للسلطة المركزية في الحكم كاساس لحل الأزمة، ولم تتأسس تلك الاتفاقيات على منهج معالجة جذور المشكلة في السودان.

إستمرت أعمال العنف في دارفور والنيل الأزرق وأماكن أخرى، وباستمرارها تتقوض مكاسب اتفاق جوبا للسلام، وتعيق الجهود المبذولة لتحقيق السلام.

على الرغم من توقيع إتفاق جوبا للسلام في ٣ إكتوبر ٢٠٢٠ ، إلا أن الاوضاع السياسية والامنية لم تعد محفزة لاستكمال عملية السلام بإلحاق الحركة الشعبية لتحرير السودان (شمال – جناح الحلو) وحركة تحرير السودان (جناح عبدالواحد محمد نور) الى مجموعة الموقعين على اتفاقية السلام. إزداد الوضع تعقيداً بعد أن تحالفت الحركات الموقعة على اتفاق جوبا مع قيادات الجيش وعمدت على عزل رئيس الوزراء الانتقالي وتعطيل بعض نصوص الدستور. إستمرت أعمال العنف في دارفور والنيل الأزرق وأماكن أُخرى، وباستمرارها تتقوض مكاسب اتفاق جوبا للسلام ، وتعيق الجهود المبذولة لتحقيق السلام المستدام. بعد أن مضت التواريخ التي أشارت اليها المصفوفة دون تنفيذ، تأكد أن تنفيذ الاتفاق يحتاج الى ترتيبات وتدابير فعالة جديدة، ربما يكون من بينها نشر لقوات حفظ الأمن في مناطق النزاع، وإصلاح المنظومة الامنية، وإستحداث آليات دولية فعالة لرصد التنفيذ والتزام الاطراف بأحكام الاتفاقية، وتأسيس نظام للعدالة الانتقالية شفاف، بما في ذلك المحاسبة على انتهاكات حقوق الإنسان وانتهاكاتها.

في إطار تدابير إعادة مسار التحول الديمقراطي، وإنجاح إتفاقية سلام جوبا، من الضروري جعل (عملية بناء السلام المستدام) و(عملية إنجاح التحول الديمقراطي) عمليتين متكاملتين، وغير منفصلتين، بحيث تهدف كل عملية على إنجاح الاخرى.

المراجع

Arnault, J., 'Good Agreement? Bad Agreement? An Implementation Perspective', Princeton University Center of International Studies (2006), <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Good%20AgreementBad%20Agreement_Arnault.pdf>, accessed 15 October 2022

[إتفاق جيد؟ أتفاق سئ؟ منظور التنفيذ]

Bormann, N.-C. and Elbadawi, I., 'The Juba Power-Sharing Peace Agreement: Will It Promote Peace and Democratic Transition in Sudan?', Working Paper No. 1490, Economic Research Forum (revised 20 October 2021), <https://ideas.repec.org/p/erg/wpaper/1490.html>, accessed 15 October 2022

[إتفاق جوبا لتقاسم السلطة: هل سيعزز السلام والانتقال الديمقراطي في السودان؟]

Declaration of Principles agreement, signed between the Sudanese Transitional Government and the SPLA–North led by Abdul Aziz al-Hilu signed the Declaration of Principles on 28 March 2021 in Juba, <https://www.suna-news.net/read?id=708406>, accessed 15 October 2022

[اتفاق إعلان المبادئ]

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Draft Constitutional Charter for the 2019 Transitional Period, ConstitutionNet, 2019, <https://constitutionnet.org/sites/default/files/2019-08/Sudan%20Constitutional%20Declaration%20%28English%29.pdf>, accessed 15 October 2022

[مشروع الميثاق الدستوري للفترة الانتقالية ٢٠١٩]

Lijphart, A., 'The consensus model of democracy', *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven: Yale University Press, 2012), pp. 30–45, <http://www.jstor.org/stable/j.ctt32bg23.7>, accessed 15 October 2022

[النموذج التوافقي للديمقراطية]

Mills, R., Ambassador, Deputy US Representative to the United Nations, Statement of 13 September 2022, at a UN Security Council briefing, New York, <https://usun.usmission.gov/remarks-at-a-un-security-council-briefing-on-the-situation-in-sudan-and-south-sudan-2/>, accessed 15 October 2022

[بيان لنائب ممثل الولايات المتحدة لدى الأمم المتحدة في إيجاز لمجلس الأمن الدولي]

Norris, P., 'Stable Democracy and Good Governance in Divided Societies: Do Power-Sharing Institutions Work?', KSG Working Paper No. RWP05-014 (February 2005), <https://doi.org/10.2139/ssrn.722626>

[الديمقراطية المستقرة والحكم الرشيد في المجتمعات المنقسمة: هل تنجح مؤسسات تقاسم السلطة؟]

Perthes, V., 'Briefing by Special Representative of the Secretary-General to the UN Security Council', United Nations Integrated Transition Assistance Mission in Sudan, 13 September 2022, <https://unitams.unmissions.org/en/briefing-special-representative-secretary-general-volker-perthes-security-council>, accessed 15 October 2022

[إيجاز قدمه الممثل الخاص للأمين العام إلى مجلس الأمن للأمم المتحدة]

United Nations, Security Council Resolution 2524 (2020), Adopted by the Security Council on 3 June 2020, establishing the UN Integrated Transition Assistance Mission in Sudan (UNITAMS), S/RES/2524, 3 June 2020, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2524>, accessed 15 October 2022

[قرار مجلس الأمن ٢٥٢٤ (٢٠٢٠)، الذي ٣ يونيو ٢٠٢٠ بإنشاء بعثة الأمم المتحدة المتكاملة للمساعدة الانتقالية في السودان]

Zulueta-Fülscher, K., *Interim Constitutions: Peacekeeping and Democracy-Building Tools*, Policy Paper (Stockholm: International IDEA, 2015),<https://www.idea.int/publications/catalogue/interim-constitutions-peacekeeping-and-democracy-building-tools>, accessed 15 October 2022

[الدساتير المؤقتة: أدوات حفظ السلام وبناء الديمقراطية]

حول المؤلف

سامي عبد الحليم سعيد، دكتوراه، هو مدير برنامج المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في السودان منذ عام ٢٠٢٠. شغل منصب مستشار قانوني في مكتب ممثل الامين العام للامم المتحدة للفترة من ٢٠٠٦ وحتى ٢٠٢٠. قدم خلال وظيفته في الامم المتحدة العديد من التحليلات والأبحاث حول القضايا القانونية والدستورية لمرحلة ما بعد الصراع في المجتمعات الانتقالية. تشمل خبرته السابقة ممارسة القانون أمام المحكمة الدستورية في السودان وتدريس القانون العام، ودعم منظمات المجتمع المدني في بناء السلام ومنع التطرف العنيف ومكافحته في القرن الأفريقي، والمشاركة السياسية للمرأة في بيئات ما بعد الصراع.

حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات منظمة حكومية دولية مهمتها تعزيز الديمقراطية في جميع أنحاء العالم، باعتبارها طموحاً إنسانياً عالمياً وتمكيناً للتنمية المستدامة. نقوم بذلك عن طريق دعم بناء وتعزيز وحماية المؤسسات والعمليات السياسية الديمقراطية على جميع المستويات. تتمثل رؤيتنا في عالم تكون فيه العمليات والجهات الفاعلة والمؤسسات الديمقراطية تشاركية وخاضعة للمساءلة وتوفر التنمية المستدامة للجميع.

عملنا

نركز في عملنا على ثلاثة مجالات تأثير رئيسية: العمليات الانتخابية، عمليات بناء الدستور، والمشاركة والتمثيل السياسيين. ونتبنى مبادئ النوع الاجتماعي والتشاركية وحساسية النزاع والتنمية المستدامة في جميع مجالات عملنا. توفر المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات تحليلات للاتجاهات الديمقراطية العالمية والإقليمية، وتنتج معرفة مقارنة بشأن الممارسات الديمقراطية، وتقدم المساعدة الفنية وبناء القدرات في مجال الإصلاح للجهات المشاركة في العمليات الديمقراطية، وتجري حواراً بشأن قضايا مهمة للنقاش العام بشأن الديمقراطية وبناء الأنظمة الديمقراطية.

مناطق عملنا

يقع مقرنا الرئيسي في ستوكهولم، ولدينا مكاتب إقليمية وقطرية في أفريقيا وآسيا والمحيط الهادئ وأوروبا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. والمؤسسة عضو مراقب دائم في الأمم المتحدة وهي معتمدة لدى مؤسسات الاتحاد الأوروبي.

<https://www.idea.int/>

© ٢٠٢٢ المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) مستقلّة عن أية مصالح وطنية أوسياسية معينة. كما أن الآراء الواردة في هذا المنشور لا تمثل بالضرورة وجهات نظر المؤسسة أوهيئتها العامة أوأعضاء مجلسها أوآراء الجهات المانحة.

النسخة الإلكترونية من هذا المنشور متاحة بموجب رخصة المشاع الإبداعي (CCI)، سمة المشاع الإبداعي، رخصة غير تجارية، رخصة المشاركة بالمثل (٣,٠). يجوز نسخ المنشور وتوزيعه وبثه وكذلك تعديله وتهيئته بشرط أن يستخدم لأغراض غير تجارية فقط، وأن يذكر المصدر على النحوالصحيح، ويتم توزيعه برخصة مماثلة. لمزيد من المعلومات عن رخصة المشاع الإبداعي، أنظر: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0>.

التصميم والإخراج الفني: داليا العزب، القاهرة

مُعرّف الوثيقة الرقمي:
https://doi.org/10.31752/idea.2022.65

الرقم المعياري الدولي للكتاب (PDF):
978-91-7671-586-4

International IDEA
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
SWEDEN
+46 8 698 37 00
info@idea.int
www.idea.int