

إتفاق جوبا لسلام السودان

ملخص وتحليل



إتفاق جوبا لسلام السودان*

ملخص وتحليل

زيد العلي

* يرجى إرسال التعليقات والتصحيحات والأسئلة حول مضمون هذه الدراسة إلى زيد العلي (zalali@idea.int). ويتوجه المؤلف بالشكر لأصحاب التعليقات على المسودات السابقة لهذه الوثيقة، ومنهم على سبيل المثال لا الحصر آمال الماجري وجورج أندرسون وروزاليند مارسدن وأنور الحاج وأحمد جمال الدين. ساعد في عمليات البحث إشراقة محمد عبد الوهاب ورعى بيضون. أعدت هذه الورقة من قبل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في إطار مشروع يموله الاتحاد الأوروبي.

© ٢٠٢١ المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

إتفاق جوبا لسلام السودان
The Juba Agreement for Peace in Sudan

منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) مستقلة عن أية مصالح وطنية أو سياسية معينة. كما أن الآراء الواردة في هذا المنشور لا تمثل بالضرورة وجهات نظر المؤسسة أو هيئتها العامة أو أعضاء مجلسها أو آراء الجهات المانحة.



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

تُوجّه الطلبات لترخيص إعادة إنتاج أو ترجمة كل هذا المنشور أو أي جزء منه إلى:

International IDEA

Strömsborg

SE-103 34 Stockholm

Sweden

الهاتف: +46 8 698 37 00

الفاكس: +46 8 20 24 22

البريد الإلكتروني: info@idea.int

موقع الانترنت: www.idea.int

أُعدت هذه الورقة في سياق برنامج بعنوان «دعم الانتقال الديمقراطي في السودان». ويتضمن هذا البرنامج سلسلة عناصر تهدف جميعها إلى دعم انتقال السودان نحو نظام حكم ديمقراطي، والإسهام في تحقيق الهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة لتعزيز المجتمعات السلمية والشاملة للتنمية المستدامة، وتوفير سبل لجوء الجميع إلى القضاء، وبناء مؤسسات فاعلة ومسؤولة وشاملة على جميع المستويات. ويدعم البرنامج صندوق من الاتحاد الأوروبي ووكالة التعاون الإنمائي الدولي السويدية.



التصميم والإخراج الفني: داليا العزب، القاهرة

صورة الغلاف: ساري أحمد عوض 'Drinking water taps inside University of Khartoum, Khartoum, Sudan'

الرقم المعياري الدولي للكتاب (PDF): 978-91-7671-416-4

(المطبوع): 978-91-7671-415-7

معرف الوثيقة الرقمي (DOI): <https://doi.org/10.31752/idea.2021.43>

المحتويات

٤	١. الملخص التنفيذي
٦	٢. السياق
٧	أ. هذه الدراسة
٧	ب. الاتفاق
١١	ج. الأطراف
١٤	٣. محتوى الدستور المستقبلي
١٥	أ. الفيدرالية
٢٠	ب. القضايا المالية وتقاسم الإيرادات
٢٢	ج. الفرد والدولة
٢٦	٤. القضايا الانتقالية
٢٧	أ. الفترة الانتقالية
٢٧	ب. العملية الدستورية
٢٩	ج. الانتخابات
٣٠	د. العدالة الانتقالية
٣٤	٥. الترتيبات الأمنية
٣٥	أ. وقف إطلاق النار
٣٧	ب. القيادة والسيطرة
٤١	ج. الشرطة
٤٢	د. المخابرات العامة
٤٣	هـ. قوة حفظ الأمن في دارفور
٤٤	حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

١ . الملخص التنفيذي

في ٣ أكتوبر ٢٠٢٠، وقعت الحكومة الانتقالية في السودان وممثلون عن عدد من الجماعات المسلحة "اتفاق جوبا لسلام السودان" (يشار إليه لاحقاً باسم "اتفاق جوبا"). تناقش هذه الورقة العناصر الرئيسية للاتفاق، مع تركيز خاص على أهم الطرق التي تؤثر بها على نظام الحكم الحالي والمستقبلي. ويمكن تلخيص نقاطها الرئيسية على النحو التالي:

١. يعدل اتفاق جوبا الوثيقة الدستورية لعام ٢٠١٩ بعدد من الطرق المهمة ويحدد مسبقاً أيضاً الكثير من ملامح الدستور الدائم المزمع صياغته. سيكون أحد التحديات أثناء التفاوض على الدستور الدائم وصياغته هو تعزيز شرعيته الديمقراطية على اعتبار أن الكثير من فقراته وضعها بالأساس مفاوضو السلام الذين لا يحظون هم أنفسهم بالشرعية الانتخابية.
٢. يتأسس السودان كدولة فيدرالية غير متكافئة. سيمارس إقليم دارفور المستقبلي مجموعة من الصلاحيات تختلف عن صلاحيات النيل الأزرق وكردفان، وليس من الواضح ما هي الصلاحيات التي ستمارسها بقية الأقاليم الفيدرالية. يتضمن الاتفاق كماً كبيراً من التفاصيل عن الصلاحيات التي ستمارسها أقاليم معينة، لكنه يلتزم الصمت حيال مجموعة من القضايا مثل تكوين الحكومة الوطنية، والهيكلية الداخلية للأقاليم، وتكوين لجان تقاسم الإيرادات، وغيرها. وينص الاتفاق على ضرورة التوصل إلى اتفاقات إضافية مهمة بشأن النظام الفيدرالي في الأشهر القليلة المقبلة، وتحقيق ذلك يعتبر تحدياً كبيراً.
٣. يتضمن الاتفاق قدراً كبيراً من التفاصيل بشأن كيفية تنظيم العملية الدستورية. فهو ينص على عقد مؤتمر حول نظام الحكم، ويضع إطاراً زمنياً وجدول أعمال ويورد بعض الإشارات إلى المشاركين. ولكن الغرض من عقد المؤتمر لا يزال غير واضح.
٤. يتضمن الاتفاق شبكة معقدة من آليات العدالة الانتقالية، مثل آليات الحقيقة والمصالحة وعمليات التحقيق وإمكانية إصدار مراسيم العفو. في بعض الحالات، يبدو أن الاتفاق يرجح كفة الآليات القضائية على المصالحة رغم أنه لا ينص على ذلك صراحة.
٥. ينص الاتفاق على ترتيبات أمنية انتقالية شاملة، وهذه أيضاً غير منظمة مركزياً. فكل جزء من البلد سيكون له آليات ومؤسساته الخاصة. كما ينص على دمج أفراد الجماعات المسلحة في قوات الأمن الوطنية. وسيكون من الصعب إدارة العلاقة بين هذه الآليات المختلفة.

وبالنظر إلى الطريقة التي جرت بها المفاوضات، ثمة سبب وجيه للاعتقاد بأن الأطراف ستوصل على الأرجح إلى اتفاق بشأن هذه القضايا المعلقة. بيد أن التحدي الحقيقي هو التفاوض على دستور دائم يقدم منافع حقيقية لعموم السكان ويحظى بنوع من الشرعية الديمقراطية مع الاستمرار في إحراز تقدم في قضايا الحكم الانتقالي، وكل ذلك ضمن جدول زمني معقول.

٢. السياق

أ. هذه الدراسة

الموضوعات الأساسية. تركز هذه الدراسة بشكل أساسي على عناصر العملية الدستورية في الاتفاق (أي تأثيره على عملية صياغة دستور السودان المستقبلي وعلى محتواه). وإلى جانب عناصر العملية الدستورية، تتضمن الدراسة أيضاً نقاشات عن الظروف العامة الذي أبرم فيها الاتفاق، وتلخص أيضاً بعض بنود الاتفاقات الأخرى (مثل الترتيبات الأمنية والعدالة الانتقالية وغيرها). والورقة ليست تحليلاً شاملاً لجميع النقاط الواردة في اتفاق جوبا.

ستة إصدارات. هذا هو الإصدار السادس من ورقة الملخص والتحليل. تم إعداد الإصدارات السابقة ونشرها بين أغسطس ونوفمبر ٢٠٢٠ على شكل مسودات غير نهائية. وكل إصدار منها كان يبنى على النسخ السابقة ويدرج الملاحظات والتصحيحات التي كانت تقدمها مجموعة من المعلقين، كما يضيف فقرات جديدة للتحليل إلى أن أصبح النص الكامل لاتفاق جوبا متاحاً في أكتوبر ٢٠٢٠. وهذا الإصدار هو الأخير من ورقة الملخص والتحليل ولن يتبعه أي تحديثات في المدى المنظور.

ب. الاتفاق

المفاوضات. تولت جمهورية جنوب السودان الوساطة في المفاوضات التي قادت إلى اعتماد اتفاق جوبا. وبحسب أشخاص شاركوا في المفاوضات، فإن الوسطاء مارسوا دورهم في الوساطة بشكل خفيف نسبياً. فالتفاوض على جوهر الاتفاق جرى في معظمه بين السودانيين أنفسهم، مع بعض الدعم اللوجستي والفني المحدود من المجتمع الدولي. كما اتصفت المفاوضات جزئياً بحقيقة أن العديد من المفاوضين من كلا الطرفين كانوا في السابق رفاقاً معارضين للحزب الحاكم السابق، مما جعل عملية التوصل إلى اتفاق أقل صعوبة بكثير من جولات المفاوضات السابقة.

الاتفاق (الاتفاقات). يتألف اتفاق جوبا من ١٠ أبواب متمايزة. الباب الأول هو اتفاق على القضايا القومية. وهناك ستة أبواب تمثل الاتفاقات الثنائية بين حكومة السودان ومختلف الجماعات المسلحة. وهذه الأبواب الستة تغطي مجموعة واسعة من القضايا، مثل تقاسم السلطة، وتقاسم الإيرادات، والعدالة الانتقالية، والترتيبات الأمنية الانتقالية. يتضمن الاتفاق أيضاً مصفوفة تنفيذ تحدد المواعيد النهائية لتنفيذ عدد كبير جداً من القضايا.

جدول ١ : قائمة وموجز فصول اتفاق جوبا

العنوان	النطاق الجغرافي	النطاق
الباب الأول اتفاق القضايا القومية	مستوى وطني	تقاسم السلطة، وإدارة العاصمة القومية، واللجان الوطنية، المؤتمر الدستوري، ومؤتمر نظام الحكم، وإصلاح القضاء، والانتخابات، وقضايا أخرى (البيئة، والمسيحيون وأعضاء الديانات الأخرى، والتشريعات المناهضة للعنصرية، وغيرها).
الباب الثاني اتفاق سلام مسار دارفور (اتفاق دارفور أبنا ورد لاحقاً)	مستوى وطني شمال دارفور، جنوب دارفور، غرب دارفور، شرق دارفور، وسط دارفور	تقاسم السلطة، تقاسم الإيرادات، وقف إطلاق النار الدائم، الترتيبات الأمنية الانتقالية، العدالة الانتقالية، التعويضات، إلخ.
الباب الثالث اتفاق سلام مسار المنطقتين (اتفاق النيل الأزرق وكردفان أبنا ورد لاحقاً)	مستوى وطني النيل الأزرق، جنوب كردفان، غرب كردفان	توزيع المسؤوليات، الموارد المالية، إصلاح الخدمة المدنية، إعادة الإعمار والتنمية، البيئة، إلخ.
الباب الرابع اتفاق سلام مسار الشرق	مستوى وطني المنطقة الشرقية (البحر الأحمر، ولايتا القضايف وكسلا)	مبادئ عامة الحقوق الأساسية والعدالة الانتقالية تقاسم السلطة القضايا الاجتماعية والصحية والاقتصادية
الباب الخامس اتفاق سلام مسار الشمال	مستوى وطني المنطقة الشمالية (ولاية الشمالية وولاية نهر النيل)	مبادئ عامة نظام الحكم المناطق المتنازع عليها القضايا الثقافية والاقتصادية والصحية
الباب السادس اتفاق سلام مسار الوسط	مستوى وطني المنطقة الوسطى (ولايات الخرطوم، والجزيرة، والنيل الأبيض، وسنار)	القضايا الزراعية والاقتصادية والصندوق القومي للتنمية
الباب السابع اتفاق الترتيبات الأمنية بين حكومة السودان الانتقالية والجبهة الثالثة - تمنازج (الاتفاق الأمني مع الجبهة الثالثة)	مستوى وطني "جميع مناطق تواجد تمنازج في السودان"	وقف إطلاق النار الدائم القيادة والسيطرة إعادة الدمج إصلاح الشرطة أجهزة الأمن نزع السلاح
الباب الثامن الأحكام الختامية	مستوى وطني	حالة الأطراف والحكومات؛ الطبيعة الإلزامية للاتفاق؛ حالة الأطراف الجديدة؛ حل النزاعات

التعقيد. يتسم اتفاق جوبا بالتعقيد الشديد بسبب الطريقة التي ترتبط بها الأبواب المختلفة فيما بينها. وهذا أمر متوقع بسبب طول نصوصها والصعوبات التي تنشأ بالضرورة عند إدارة عملية التفاوض المعقدة. ولكن هناك مستوى إضافي من التعقيد مرده أن كل اتفاق ثنائي له آثار على مستوى البلاد ككل. ولقد حاول محررو الاتفاقات توحيد الأحكام المتعلقة بمجالات معينة في نفس الأقسام في بعض الاتفاقات الفردية، ولكن هذا لم يتم بشكل منهجي، مما يجعل قراءة الاتفاق وفهمه أكثر صعوبة. على سبيل المثال:

١. في مجال تقاسم الإيرادات، يتضمن الباب الثاني "اتفاق دارفور" ترتيبات رئيسية ستؤثر على البلاد ككل، بما فيها المناطق التي لم توقع على هذه الترتيبات الثنائية تحديداً؛
٢. ولمعرفة بنية المؤسسات القومية وآليات عملها، يتعين على القراء أن يقرأوا مئات الأحكام الواردة في الاتفاقات الثنائية المنفردة كي يتوصلوا إلى فهم كامل لآلية عمل هذه المؤسسات. وهذا ينطبق على عدد من المؤسسات مثل مؤسسات الحكم، وأجهزة الأمن ومؤسسات العدالة الانتقالية.
٣. وعلى صعيد العملية الدستورية، تتوزع الأحكام ذات الصلة في جميع أقسام الوثيقة بدلاً من تركيزها في قسم واحد.

وهذا يعني أننا قد نكتشف المزيد والمزيد عن الاتفاق أثناء القراءة وإعادة القراءة. وقد يحصل أحياناً أن تكتشف الأطراف الموقعة أن بعض الترتيبات غير متوافقة فيما بينها، أو أنهم غير راضين عن الترتيبات التي لم يوقعوا عليها. عند وجود هوة عميقة في الثقة بين الأطراف، قد تصبح هذه الهوة إشكالية كبيرة وقد تساهم في انهيار عملية السلام بأكملها. وفي هذه الحالة، فإن الأيام هي التي ستخبرنا هل نجحت الأجواء الثورية الجديدة بخلق ما يكفي من النوايا الحسنة لتغلب الأطراف على هذه المشاكل عند وقوعها.

الوضع القانوني. نظرياً، تستشهد جميع الاتفاقات بالوثيقة الدستورية لعام ٢٠١٩. وقد أكد كثيرون التزام الأطراف الموقعة المعنية بالأحكام التي تتحدث عن الحقوق والحريات في تلك الوثيقة. وفي الوقت نفسه، يمضي بعض الاتفاقات الفردية أبعد من ذلك ويهدف إلى إجراء تعديلات جوهرية على مضمون الوثيقة الدستورية. وبالتحديد:

١. ينص اتفاق النيل الأزرق وكردفان على أن أحكامه تشكل جزءاً من الوثيقة الدستورية لعام ٢٠١٩ (المادة ١١٢). وصياغة هذه النقطة قوية ومهمة جداً بالفعل وهي جديرة بالاعتبار. فهي تنص: "يكون هذا الاتفاق جزءاً لا يتجزأ من الوثيقة الدستورية وفي حال التعارض تسود أحكام هذا الاتفاق".

٢. وينص اتفاق دارفور على: "اتفق الطرفان على إدراج اتفاقات السلام الموقعة [كذا] في الوثيقة الدستورية وفي حالة التعارض يزال التعارض بتعديل الوثيقة الدستورية".
٣. أما الوثيقة ذاتها فتنص على أن أحكامها يمكن تعديلها فقط بموافقة ثلثي أعضاء المجلس التشريعي الانتقالي، ولكن المفترض هو أن هذا الإجراء شكلي. وهذا يعني أن الوثيقة الآن قد تغيرت بشكل دراماتيكي وبطرق ليست واضحة تماماً في الوقت الحالي.

تم تعديل الوثيقة الدستورية رسمياً في ٢ نوفمبر ٢٠٢٠ لإدراج بعض الأحكام الرئيسية لاتفاق جوبا فيها. كانت التعديلات محدودة قياساً بطول الاتفاق وكثرة وتفاصيله. حيث أجريت ١٠ تعديلات بالمجمل، وبعضها مجرد تغيير في المصطلحات^١.

حل الخلافات: ينص الباب الثامن (الأحكام الختامية) على أنه في حالة وقوع نزاع بين الأطراف بشأن تفسير الاتفاق أو تنفيذه، يجب إحالة الأمر إلى إحدى الآليات التالية لتسوية المنازعات، وبالترتيب التالي:

١. أعلى آلية مسؤولة عن تنفيذ الاتفاق المعني؛
٢. لجنة السلام؛
٣. لجنة الرقابة والتقييم المعنية باتفاق السلام؛ و
٤. المحكمة المختصة.

وإحالة النزاعات إلى المحكمة بوصفها الملاذ الأخير غير عادية. فالمحاكم لا تعتبر عادة مؤهلة لحل هذا النوع من النزاعات.

إتفاق أديس أبابا. يختلف اتفاق أديس أبابا عن بقية الاتفاقات. حيث لم يتم التفاوض أو التوقيع عليه في جوبا. وهو يتألف من صفحة واحدة ووقع عليه رئيس الوزراء وليس أحد أعضاء الفريق التفاوضي للحكومة الانتقالية. ولا يدعي الاتفاق أنه للتنفيذ المباشر (كما هو حال بعض الاتفاقات الأخرى). وبالتالي فقيمه القانونية موضع شك، رغم أن قيمته السياسية لا يمكن إنكارها (أنظر أدناه).

الشرعية. حصل الاتفاق نتيجة مفاوضات بين حكومة انتقالية (تشكلت هي نفسها إثر مفاوضات بين قوى الحرية والتغيير وقوات الأمن) وبين عدد من الجماعات المسلحة. يضع الاتفاق عدداً من المحددات بشأن نظام الحكم المستقبلي، بما في ذلك أن السودان سيكون دولة فيدرالية. إن حقيقة أن قضايا الحكم الرئيسية هذه يتم تسويتها دون أي مساهمة ديمقراطية من عموم السكان، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، أثارت مخاوف شديدة في العديد

^١ ستقوم المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بإعداد تحليل مفصل للوثيقة الدستورية وهذه التعديلات. لمزيد من المعلومات عن الوثيقة الدستورية والتعديلات، يرجى مراجعة التقرير المذكور.

من الدوائر. يجب بذل جهود متضافرة في ما تبقى من الفترة الانتقالية لسد هذه الفجوة الديمقراطية لضمان أن يكون الدستور النهائي متوافقاً مع الأغلبية الشعبية.

ج. الأطراف

الأطراف الموقعة. يتألف اتفاق جوبا في جانب منه من عدد من الاتفاقات الثنائية بين حكومة السودان الانتقالية ومختلف الجماعات المسلحة. وتضم القائمة الكاملة للموقعين الأطراف التالية:

جدول ٢: قائمة وموجز الموقعين على اتفاق جوبا

الطرف الموقع	التفصيل
حكومة السودان الانتقالية	تشكلت بموجب الوثيقة الدستورية لعام ٢٠١٩ وتضم عناصر من قوى الحرية والتغيير ومن القوات المسلحة السودانية.
حركات الكفاح المسلح - مسار دارفور	اتتلاف من الحركات المسلحة الرئيسية في إقليم دارفور. تضم بشكل رئيسي حركة العدل والمساواة، وحركة تحرير السودان (مئي مناوي)، وحركة تحرير السودان - المجلس الانتقالي، وحركة التحالف السوداني، وتجمع قوى تحرير السودان، وحركة تحرير السودان.
الحركة الشعبية لتحرير السودان - شمال / الجبهة الثورية	مرتبطة بالحركة الشعبية لتحرير السودان وظلت ناشطة في السودان بعد انفصال جنوب السودان في عام ٢٠١١. في عام ٢٠١٧، انقسمت الحركة إلى فصليين رئيسيين: فصيل مالك عقار الذي وقع اتفاق جوبا وفصيل عبد العزيز الحلو الذي لم يوقع على الاتفاق بعد (انظر أدناه). يتواجد كلا الفصليين في مناطق جنوب كردفان والنيل الأزرق.
مسار الشرق	يتزعمها أسامة سعيد، رئيس مؤتمر البجا، وهو جماعة سياسية تتألف من مجموعات عرقية عدة. وقد انشقت المجموعة، مما ساهم في عدم وجود توافق داخل مسار الشرق على اتفاق جوبا. وقع أسامة سعيد على اتفاق مسار شرق السودان نيابة عن مجموعتين منشقتين عن مؤتمر البجا (الجبهة الشعبية المتحدة للتحرير والعدالة وحزب مؤتمر البجا المعارض).
مسار الشمال	يتألف من حركة تحرير كوش وكيان الشمال. من أهداف المسار: التنمية، والنازحين في شمال السودان، في مروي ووادي حلفا الذين نزحوا بسبب بناء السدود.
مسار الوسط	اتتلاف بين أحزاب سياسية وجماعات صوفية. يقوده حزب الجبهة الثورية الديمقراطية. ويتركز وجوده في ولاية الجزيرة، والنيل الأبيض، وسنار، وولاية الخرطوم.
الجبهة الثالثة - تمازج	جناح من حزب الحركة الشعبية لتحرير السودان.

المسؤولية المتساوية. تنص المادة ٤ من الباب الثامن (أحكام ختامية) على أنه بغض النظر عن الاتفاق التي وقع عليه كل طرف، تلتزم جميع الأطراف بدياجة الاتفاق والأحكام الختامية، والقضايا القومية. كما تنص على أن جميع الأطراف تلتزم "بمسؤوليات متساوية تجاه هذا الاتفاق". في الوقت نفسه، تقول المادة ٧ من الباب الثامن أن الأطراف ملزمة فقط بالفصول التي تفاوضوا عليها ووقعوها من الاتفاق. ولكن نظراً لأن العديد من هذه الاتفاقات الفردية لها آثار وطنية، فإن الأطراف الفردية ستتأثر حتماً بترتيبات محددة في الاتفاقات التي لم يوافقوا عليها. وتبعاً للظروف، يمكن لهذا الأمر ببساطة أن يخلق صعوبات أثناء تنفيذ الاتفاق.

معارضو الاتفاق. هناك فصيلان مسلحان رئيسيان لم يوقعا على اتفاق جوبا. وهما بالتحديد:

١. الحركة الشعبية لتحرير السودان - شمال (بقيادة عبد العزيز آدم الحلو) التي وافقت على الانضمام إلى المفاوضات في جوبا لكنها أصرت على أن يكون لها مسار سلام منفصل وعلى توقيع اتفاق خاص بها. كما أصرت على إقامة دولة علمانية كشرط مسبق للسلام، مما سبب توقف المفاوضات. والحقيقة أن هذه الحركة وقعت اتفاقاً قصيراً جداً مع رئيس الوزراء في أديس أبابا في ٣ سبتمبر ٢٠٢٠، لكن وضعه القانوني غير واضح (أنظر أدناه). بعد التوقيع على اتفاق جوبا، تم إطلاق المسار الثاني بين أعضاء الحركة الشعبية لتحرير السودان - شمال وممثلي الحكومة الانتقالية ولكن حتى تاريخ ديسمبر ٢٠٢٠ لم تنجح هذه العملية في بناء توافق في الآراء بين الطرفين.
٢. حركة تحرير السودان (بقيادة عبد الواحد محمد نور) التي قالت إنها لا تعترف بشرعية الحكومة الانتقالية لاحتوائها على عسكريين، وبالتالي فهي لم تشارك في المفاوضات على الإطلاق. وبعد دخول اتفاق جوبا حيز التنفيذ، أعلن ممثلو حركة تحرير السودان استعدادهم للتفاوض على اتفاق سلام مع السلطات الانتقالية في السودان.

تسمح المادة ٨ من الباب الثامن بإمكانية انضمام أطراف جديدة إلى اتفاق جوبا بشرط موافقة "الأطراف المعنية" بالإجماع. وتنص المادة ٩ على أنه في حالة توقيع طرف جديد على الاتفاق، سيكون ملزماً بجميع شروط والتزامات الاتفاق كما لو كان طرفاً أصيلاً بهذا الاتفاق.

٣. محتوى الدستور المستقبلي

أ. الفيدرالية

النتيجة النهائية. يفترض جوهر اتفاق جوبا أن السودان سيتبنى نظاماً فيدرالياً^١. هناك قدر كبير من التفاصيل بشأن آلية عمل هذه الفيدرالية في أجزاء البلاد التي يغطيها اتفاق النيل الأزرق وكردفان واتفاق دارفور. بالإضافة إلى ذلك، يفترض هذان الاتفاقان أن الترتيبات الواردة فيهما نهائية في جوهرها، وأن الدولة بأكملها ستطبق نظاماً فيدرالياً، وهذا، إن صح، يعني أنه لم يبق شيء يذكر للتفاوض بشأنه في مفاوضات الدستور المزمعة^٢. وقد عدلت الوثيقة الدستورية لتعكس هذا التحول لصالح الفيدرالية^٣.

الولايات/ الأقاليم. أطلقت الاتفاقات عدداً من التغييرات المهمة في النظام الفيدرالي في السودان، تجسد بعضها قانونياً فور توقيع الاتفاق، والبعض الآخر لن يحصل إلا بعد انقضاء مهلة زمنية محددة. وبالتحديد:

١. تنص المادة ٤، ٢٥ من اتفاق دارفور على أنه في حال تعذر تنظيم مؤتمر نظام الحكم في الموعد المحدد، "يتم تفعيل حكومة إقليم دارفور بكامل سلطاتها وصلاحياتها في مدة لا تتجاوز ٧ (سبعة أشهر) من تاريخ هذا الاتفاق". وتنص المادة ٥، ٢٥ من اتفاق دارفور على أنه في حال تنظيم مؤتمر نظام الحكم، لا يمكنه تعديل هذه السلطات والصلاحيات التي نص عليها اتفاق دارفور إلا بالإضافة، وأنه مهما كان الاتفاق، يجب تفعيل هذه السلطات والصلاحيات "خلال فترة أقصاها ٣٠ (ثلاثين يوماً) بعد عقد مؤتمر نظام الحكم".
٢. ينص اتفاق النيل الأزرق وكردفان على ترتيب مختلف. فهو يمنح حكماً ذاتياً للولايين ولا ينص بشكل محدد على أن أيّاً منهما يجب أن يصبح إقليماً. وينص حرفياً على أنه "اتفق الطرفان أنه دون المساس بوحدة السودان شعباً وأرضاً، أو بالسلطات الحصرية أو المشتركة أو المتبقية المنصوص عليها ضمن هذا الاتفاق، تتمتع المنطقتان بحكم ذاتي تمارس فيه السلطات المنصوص عليها في هذا الاتفاق".

والاختلافات الرئيسية بين هذين الترتيبين هي:

١. النيل الأزرق وكردفان يحصلان على حكم ذاتي واسع على الفور، بينما يجب أن تنتظر دارفور حتى أبريل ٢٠٢١ لتصبح إقليماً؛

٢ يلاحظ أن النسخة السابقة من الاتفاق، التي وقعت في أغسطس ٢٠٢٠، لم تكن متسقة في استخدام المصطلحات الخاصة بهذه النقطة. على سبيل المثال، نصت المادة ٢، الفصل ٥ على أن السودان "دولة لامركزية". ولكن تم توحيد الكثير من هذه المصطلحات في النسخة النهائية للاتفاق التي وقعت في ٣ أكتوبر ٢٠٢٠. فمثلاً، باتت المادة ٢، الفصل ٥ تنص الآن على أن السودان "دولة فيدرالية".

٣ والملاحظ أن اتفاق جوبا ليس متسقاً في هذه النقطة. فالمادة ١ من الباب الرابع تنص على أن نظام الحكم سيكون فيدرالياً فيه ثلاثة مستويات من الحكم، أو "بحسب ما يقرره مؤتمر نظام الحكم".

٤ وبحسب التعديلات التي أضيفت في ٢ نوفمبر ٢٠٢٠، تنص المادة ٤ (١) من الوثيقة الدستورية الحالية على أن جمهورية السودان هي دولة "فيدرالية" (بينما كانت المادة ٤ (١) سابقاً تنص على أن الدولة "لامركزية").

٢. لم يطلق على النيل الأزرق وكردفان اسم "إقليم" على الرغم من أنها مُنحتا سلطات أكبر بكثير من إقليم دارفور (عندما يظهر إلى حيز الوجود).

وبنفس القدر من الأهمية، ورغم أن الاتفاقات تنص بوضوح على أن الدولة بأكملها ستأسس على شكل فيدرالية، لم يتم وضع ترتيبات محددة بشأن أجزاء السودان التي لم تشملها الاتفاقات. وهذا يعني أن جميع الترتيبات التفصيلية الموضحة أدناه لن تنطبق بالضرورة على أجزاء البلد التي لم تشملها الاتفاقات وأنه يجب وضع ترتيبات منفصلة لها. من المحتمل جداً أن يسفر هذا الجهد في المحصلة النهائية عن وجود مستويات عدة من اللامساواة في البلد، وهو أمر ممكن بالتأكيد ولكنه سيضيف مستويات أخرى من التعقيد إلى وضع معقد بالأصل. قد يكون هذا هو حال الهياكل الداخلية للأقاليم، التي يمكن أن يكون لكل منها مؤسساته الخاصة. ومن شبه المؤكد أن ذلك سينطبق على توزيع المسؤوليات، وهي مختلفة بالأصل بين دارفور وبين النيل الأزرق وكردفان (أنظر أدناه).

الهيكليات الداخلية. يتضمن اتفاق النيل الأزرق وكردفان بعض المؤشرات عن كيفية بناء الهيكليات الداخلية لتلك المناطق. وهو ينص على أن المناطق التي يشملها الاتفاق يجب أن يكون لها والي/ حاكم، ومجلس وزراء ولائي/ إقليمي، ومجلس تشريعي، وسلطة قضائية، وغيرها. أما اتفاق دارفور فلا يقدم أي مؤشر على كيفية هيكلة إقليم دارفور المستقبلي داخلياً. بالإضافة إلى ذلك، لم يرد أي ذكر إطلاقاً لكيفية هيكلة بقية المناطق (التي تخضع أيضاً لحكم فيدرالي). وهذا يترك العديد من الأسئلة مفتوحة، بما فيها كيفية اختيار حكام الأقاليم المستقبلية (بشكل مباشر أو غير مباشر)، والسلطات التي ستمنح لهم، والسلطات التي ستمنح للبلديات في كل إقليم، إلخ. وتوجد احتمالات عدة بينها على سبيل المثال:

١. يمكن للسودان ببساطة التراجع عن الترتيبات الواردة في الدستور الانتقالي لعام ٢٠٠٥؛
٢. يمكن للسودان تبني ترتيب افتراضي للأقاليم والسماح لأقاليم معينة بالحياد عنه بموجب اتفاق يتم التوصل إليه لهذا الغرض؛ و
٣. يمكن للسودان أن يسمح لكل إقليم أن يقرر بنفسه آلية تنظيمه الداخلي.

وقد يكون لدى المفاوضين بالأساس فكرة واضحة عن كيفية هيكلة الولايات/ الأقاليم الفيدرالية داخلياً. وأياً يكن خيار السلطات المختصة، فليس لديها سوى القليل من الوقت لحل هذه المشكلة، كما هو واضح أدناه.

التنفيذ. يفرض اتفاق القضايا القومية واتفاق دارفور على حكومة السودان الانتقالية الالتزام بتبني تشريع يعيد تأسيس السودان كنظام فيدرالي. أما اتفاق النيل الأزرق وكردفان، فيلتزم الصمت حيال هذه القضية، لأنه لا تنص على وجه التحديد على إنشاء النيل الأزرق وكردفان كأقاليم فيدرالية.

١. تنص المادة ٢, ١٠ من اتفاق القضايا القومية على أن الطرفين اتفقا على أن نظام الحكم في السودان فيدرالي وأن على حكومة السودان الانتقالية اتخاذ "التدابير القانونية اللازمة لاستصدار قرار رسمي باستعادة نظام الأقاليم خلال مدة لا تتجاوز (٦٠) الستين يوماً" من تاريخ التوقيع على اتفاق السلام.
٢. وتنص المادة ٢, ٢٥ من اتفاق دارفور على أنه "اتفق الطرفان على إنشاء نظام الحكم الإقليمي الفيدرالي في السودان بما في ذلك إقليم دارفور، على أن تتخذ حكومة السودان الانتقالية التدابير القانونية اللازمة باستصدار قرار رسمي باستعادة نظام الأقاليم خلال مدة لا تتجاوز ٦٠ (ستين يوماً) من تاريخ توقيع اتفاق السلام".

وبالنظر إلى كثرة القضايا المطلوب تحديدها، فإن هذا الموعد النهائي قصير جداً. وهذا صحيح بشكل خاص بسبب العدد الكبير جداً من العناصر الأخرى التي يجب معالجتها في الفترة نفسها (مثل كارثة الفيضانات، والعدد الكبير جداً من القضايا الأخرى الناشئة عن اتفاق السلام وينبغي تنفيذها في الفترة نفسها).

توزيع المسؤوليات. ثمة كمية هائلة من التفاصيل في اتفاق النيل الأزرق وكردفان وفي اتفاق دارفور حول توزيع المسؤوليات. والكثير منها معروف تماماً ولكن هناك عدد من الخصائص الفريدة التي تستحق الذكر. أحد الجوانب المهمة هو أن كلا الاتفاقيين لا يمنح السلطات نفسها لجميع المناطق. فمنطقة النيل الأزرق وكردفان منحت ٦١ صلاحية مستقلة بينما منح إقليم دارفور ٢٨ صلاحية فقط. يجب إجراء مقارنة تفصيلية لتحديد مدى اختلاف طريقتي التوزيع فيما بينهما، ولكن حتى ذلك الحين من الواضح أن النظام غير متماثل حتى بين المناطق التي شاركت في مفاوضات السلام. ولإعطاء فكرة عن كيفية توزيع المسؤوليات، فإن اتفاق النيل الأزرق وكردفان منظم على النحو التالي:

١. هناك قوائم طويلة من السلطات المركزية الحصرية، والسلطات الإقليمية الحصرية، والسلطات المشتركة. لكن الأهم من ذلك أن هذا الاتفاق يضع قائمة السلطات الإقليمية الحصرية أولاً (المادة ٩) ويضع قائمة السلطات المركزية الحصرية في النهاية (المادة ١١). وهذا يبعث رسالة مهمة، ولو رمزية فحسب، بشأن أهداف الاتفاق وأولوياته.
٢. تجدر الإشارة أيضاً إلى الحكم المتعلق بالسلطات المتبقية (رغم أن هذه السلطات تكون عادة غير مهمة جداً إذا تضمنت الترتيبات الحالية قوائم شاملة للسلطات والصلاحيات). في الممارسة المقارنة، عادة ما تمنح السلطات المتبقية صراحة إما للحكومة المركزية أو لحكومات الأقاليم. أما اتفاق النيل الأزرق وكردفان فيوزعها بطريقة مختلفة تماماً، حيث ينص على أن كل سلطة متبقية تخصص "وفقاً لطبيعتها" (المادة ١٢). وسيكون هناك على الأرجح خلافات بشأن بعض الحقوق. ربما تلعب المحاكم دوراً في حل هذه

الخلافات. وهذا مستلهم بدرجة كبيرة من اتفاق السلام الشامل (الجدول هـ)، ما يعني وجود بعض التجارب بشأن هذا النوع من الترتيبات رغم عدم توفر معلومات بشأن كيفية تجسدها على أرض الواقع^٥.

٣. على صعيد التوزيع الفعلي، ليس هناك الكثير من المفاجآت. فالولايات تتمتع بسلطات تشريعية (المادة ١٠، ٩)، ما يعني أنها تستطيع سن التشريعات بخصوص أي من القضايا الواردة في المادة ٩. وهناك تأكيد قوي على الثقافة واللغات. فالمادة ٩، ٧ تمنح الولايات سلطات حصرية في تأسيس معاهد تدريس اللغات المحلية، فيما تسمح المادة ٩، ٩ لحكومات الولايات بتشجيع الثقافة المحلية.

٤. وتتضمن قائمة السلطات والاختصاصات المشتركة ٢٨ بنداً (المادة ١٠) وتشمل عدداً كبيراً من القضايا. وهذه تتضمن حل النزاعات على الأراضي (١٠، ٧)، والشرطة والسجون (١٠، ١)، وإجراء التعداد السكاني (١٠، ١٤)، وموارد المياه العابرة لحدود الولاية/الإقليم (١٠، ١٧). كما ينص البند ١٠، ٢٠ على أن الصلاحيات الضريبية التي تتطلب "قراراً مشتركاً" هي أيضاً سلطات مشتركة، ولكنه لا يعطي أي إشارة إلى طبيعة هذه الصلاحيات.

٥. وتتضمن قائمة السلطات المركزية الحصرية ٤١ بنداً مستقلاً (المادة ١١). وهذه تشمل جميع السلطات التي تمارسها الحكومات المركزية عادة مثل الدفاع (١١، ١) والشؤون الخارجية (١١، ٢) وسلطة منح الجنسية (١١، ٣) والبنك المركزي (١١، ١٣) والاتفاقيات الدولية (١١، ٢٢)، والضرائب القومية (١١، ٣٢).

٦. بعض الصياغات غير معيارية، وهذا سيعقد التنفيذ. فعلى سبيل المثال، تقول المادة ٩، ٨: "يحق لسكان المنطقتين المشاركة في إعادة كتابة تاريخ السودان". يأتي هذا الحكم في منتصف قائمة السلطات والاختصاصات الحصرية للولايات، لذلك يبدو غريباً ويثير الكثير من التساؤلات (أي سكان؟ كيف سيجري اختيارهم؟ ما عددهم؟ هل هذه فعلاً من "سلطات الولايات"؟ ليس من الواضح كيف يمكن تطبيق ذلك بشكل ملائم.

٧. هناك أيضاً بعض التكرار. على سبيل المثال، تنص المادة ٩، ١٥ على أن "تحصيل الضرائب" سلطة حصرية للولايات، ولكن المادة ٩، ٥٥ تمنح الولايات "حق تحصيل الإيرادات". وربما يرجع هذا التكرار إلى طول عملية التفاوض وصعوبتها، وإذا كان كذلك فعلاً فهو ليس بمشكلة ولكنه قد يسبب بعض التشوش. وهذا يطرح احتمال وجود سلبات أخرى في الصياغة يمكن أن تسبب مشاكل في المستقبل.

٥ وهذا النوع من الترتيبات مطبق أيضاً في جنوب السودان.

تقاسم السلطة على المستوى القومي. تنص الاتفاقات على تقاسم السلطة على المستوى القومي ومستوى الولايات بطرق مألوفة تماماً، على الرغم من وجود عدد من الخصوصيات التي يجب تسليط الضوء عليها. ومعظم (وليس كل) ترتيبات تقاسم السلطة القومية المذكورة في اتفاق القضايا القومية، ولكن هناك عناصر مهمة أيضاً واردة في اتفاقات أخرى مثل اتفاق النيل الأزرق وكردفان واتفاق دارفور^٦. المبدأ مفهوم بشكل جيد في السودان، وبالتالي لن يبرز خلاف كبير هنا. والأحكام التالية جديدة بالانتباه:

١. تنص المادة ١, ٤ من اتفاق القضايا القومية على تمثيل "أطراف العملية السلمية" بإضافة (٣) ثلاثة أعضاء في مجلس السيادة^٧. وفي حال توقيع "أطراف" إضافية على الاتفاق، فليس من الواضح هل سيمنحون مقاعد إضافية في مجلس السيادة أم يتعين تقاسم نفس العدد الحالي للمقاعد بينهم.
٢. تنص المادة ١, ٥ من اتفاق القضايا القومية على تمثيل "أطراف العملية السلمية" في مجلس الوزراء بخمسة وزارات (أي ٢٥٪ من المجلس).
٣. تنص المادة ١, ٦ من اتفاق القضايا القومية على منح "أطراف العملية السلمية" ٢٥٪ من مقاعد المجلس التشريعي الانتقالي (أي ٧٥ مقعداً).
٤. وينص اتفاق النيل الأزرق وكردفان على أن المؤسسات القومية، كالمحكمة الدستورية القومية والمجلس الأعلى للنياحة العامة، يجب أن تضم أعضاء من الولايات/الأقاليم أيضاً، مع النص على أن تعيينهم يكون "وفق معايير الكفاءة والمهنية" (المادتان ٢, ٥١ و ٤, ٥١).
٥. وتنص المادة ١٥ من اتفاق الجبهة الشرقية على أن تعمل الحكومة الاتحادية على ضمان تمثيل "أبناء وبنات" شرق السودان بنسبة ١٤٪ من كافة موظفي الخدمة المدنية.

تقاسم السلطة بين الولايات. يتضمن اتفاق النيل الأزرق وكردفان واتفاق الجبهة الشرقية بعض الإشارات إلى آلية عمل الحكم المحلي في هاتين المنطقتين. يرد في اتفاق النيل الأزرق وكردفان ما يلي:

١. يكون للولايات حكام ومجالس وزراء وسلطات تشريعية وسلطات قضائية (المادة ٢٦).
٢. ينص الاتفاق على أن الحركة الشعبية لتحرير السودان - شمال هي التي تعين والي/حاكم النيل الأزرق، ونائب الوالي/الحاكم في كل من ولاية جنوب كردفان وولاية غرب كردفان، ونسبة ٣٠ بالمئة من الجهازين التنفيذي والتشريعي في ولايتي النيل الأزرق وجنوب كردفان (المادة ٣٠).

٦ كما تؤكد اتفاقية أديس أبابا على ضرورة "التقاسم المناسب والعادل للثروة والسلطة بين مختلف شعوب السودان" من خلال الدستور (المادة ٦). وكما ورد أعلاه، ليس لاتفاق أديس أبابا نفس وضعية اتفاق جوبا، وبالتالي يجب النظر فيه بشكل منفصل.

٧ فالمادة ٥ من الباب الثامن تنص على أن مصطلح "أطراف العملية السلمية" يعني الأطراف الموقعة على اتفاق جوبا.

٣. وتنص المادة ١٣ من اتفاق الجبهة الشرقية على تمثيل مؤتمر البجا والجبهة الشعبية المتحدة للتحرير والعدالة بنسبة ٣٠ بالمئة من مقاعد السلطينتين التنفيذية والتشريعية في ولايات شرق السودان الثلاث.

٤. وهناك مادة كاملة في اتفاق النيل الأزرق وكردفان عن إصلاح الخدمة المدنية بحيث يتم استيعاب مواطني/ مواطنات المنطقتين في جميع مستويات الخدمة المدنية، وتتضمن قائمة كاملة بجميع أنواع الوظائف المعنية (المادة ٦٩). وترد نسب محددة من قبيل أن "أبناء وبنات" جنوب كردفان يجب أن يشكلوا ٥ بالمئة من مجمل وظائف الخدمة المدنية القومية (المادة ١, ٧٢). بينما يلتزم اتفاق دارفور الصمت نسبياً حيال كيفية تكوين سلطات الأقاليم.

المفوضيات. إحدى علامات الاستفهام التي تفرض نفسها على الفور هي أن العديد من المفوضيات واللجان المذكورة في الاتفاق مدرجة بوصفها جزءاً من "الفرع التنفيذي" بموجب اتفاق النيل الأزرق وكردفان (المادة ٣, ٢٧). والتفسير الواضح هنا هو أن واضعي الصياغة يقصدون أن هذه الهيئات غير مستقلة. يتضمن اتفاق القضايا القومية فقرة مخصصة تحديداً لتوضيح آلية عمل المفوضيات واللجان (المادة ٨). لا توصف المفوضيات واللجان بأنها مستقلة، ولا تقدم الفقرة نفسها تفاصيل تذكر عن تكوينها أو استقلاليتها أو مهامها. ومعظم ما قيل عنها هو أن عضويتها يجب أن تمثل الأطراف الموقعة دون تقديم أي تفاصيل.

ب. القضايا المالية وتقاسم الإيرادات

عام. تولي الاتفاقات اهتماماً كبيراً جداً للقضايا المالية والضرائب وتقاسم الإيرادات وغيرها. ومن الواضح أن لدى الأطراف الموقعة شعور عميق بالتمهيش من قبل السلطات القومية السودانية طوال عقود، وطالبوا أثناء المفاوضات بتقديم ضمانات بأنهم سيضمنون تخصيص حصة أكبر من الاستثمار لمناطقهم. وهذا واضح تقريباً في جميع الاتفاقات، حيث تتضمن عدداً كبيراً من الضمانات، ولكنها تترك أيضاً عدداً من القضايا الحاسمة التي يمكن أن تعطل الاتفاق بأكمله.

الصندوق القومي للعائدات. ينص اتفاق القضايا القومية على إنشاء الصندوق القومي للعائدات (المادة ٢٢) والمفوضية القومية لقسمة وتخصيص ومراقبة الموارد والإيرادات المالية (المادة ٢٣). كما ينص على إصدار قانون لتفعيل المفوضية (المادة ٢, ٢٣).^٨ وعلى غير العادة، يتضمن اتفاق دارفور كمية كبيرة من التفاصيل الإضافية، مما يثير التساؤل بشأن إمكانية قبول

٨ هذه الترتيبات واردة أيضاً في اتفاق السلام الشامل لعام ٢٠٠٥. فالمادة ١٩٧ من هذا الاتفاق تنص على إنشاء الصندوق القومي للعائدات. والمادة ١٩٨ تنص على إنشاء "مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية والنقدية".

الأطراف غير الموقعة عليه هذه الترتيبات الإضافية. وينص الفصل الثاني من اتفاق دارفور على إنشاء المفوضية القومية لقسمة وتخصيص ومراقبة الموارد والإيرادات المالية (المادة ١٤). وهي تنص بالتحديد على:

١. مهمة هذه المفوضية هي "ضمان الشفافية ومعالجة أوجه الخلل في تخصيص وتوزيع الإيرادات القومية بعدالة أفقياً ورأسياً، لاسيما الأقاليم/الولايات المتضررة من الحرب والمظالم التاريخية المتراكمة. كما تضمن المفوضية عدم حرمان الحكومة الاتحادية أو أي طرف آخر من التمتع بمستحققاته المالية" (المادة ٢, ١٤, الفصل ٢).
٢. ويعتبر تكوين المفوضية قضية حاسمة. فإذا اختير عدد كافٍ من الأعضاء من خلفيات محددة، فإن قرارات المفوضية وتوجهاتها ستكون محددة مسبقاً. وعلى وجه الخصوص وبمزيد من التفصيل، إذا اختير غالبية أعضاء المفوضية من المراكز التقليدية للسلطة القومية (كوزارة المالية والخزينة الوطنية وغيرهما)، فمن المرجح أن يأتي توزيع المفوضية للإيرادات لصالح الحكومة الفيدرالية. لذلك، من المدهش إلى حد ما أن لا يقدم الاتفاق تفاصيل مهمة عن تكوين المفوضية. فهو ينص فقط على أن رئيسها يعين من قبل رئيس الوزراء الانتقالي وعلى أن القانون يضمن "التمثيل العادل للأقاليم/الولايات" (المادة ١, ١٤, الفصل ٢). وقد كان التكوين الدقيق للهيئات المعنية بالإيرادات موضوع نقاش ومفاوضات ساخنة في كل من العراق واليمن. وفي كلا البلدين، لم يتم التوصل إلى اتفاق نهائي بعد^٩.
٣. تُمنح المفوضية سلطات واسعة، بينها مراقبة كافة الإيرادات القومية المدوعة في الصندوق القومي للعائدات (المادة ١, ١٥)، وتحديد أنصبة ومستحققات الحكومة الاتحادية والأقاليم/الولايات من الإيرادات القومية (المادة ٢, ١٥, الفصل ٢)، ووضع معايير تخصيص الإيرادات (المادة ٣, ١٥, الفصل ٢).

تخصيصات محددة. يحدد اتفاق جوبا مسبقاً بعض التوزيعات التي ستحدث في السنوات المقبلة.

١. فاتفاق النيل الأزرق وكردفان ينص على منح المنطقتين ٤٠ بالمئة من أي إيراد يتحقق في المنطقتين من الموارد الطبيعية والضرائب (المادة ١, ١٦ من الفصل ٣). ويستمر هذا الترتيب ١٠ سنوات. وبعد هذه الفترة، يفترض أن تتفاوض الأطراف على صيغة جديدة. يتضمن اتفاق دارفور الحكم نفسه، والذي يؤكد على ذكر أن هذه القاعدة تشمل إيرادات "الموارد المعدنية والنفطية" (المادة ١, ٢٥, الفصل ٢).

٩ بموجب اتفاق السلام الشامل، تتكون "مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية والنقدية" من ثلاثة ممثلين من الحكومة القومية، وثلاثة ممثلين من حكومة جنوب السودان، وجميع وزراء المالية من الولايات. آنذاك، كان الحزب الحاكم يسيطر على شتال السودان، أي أن قوة سياسية واحدة كانت تهيمن بشكل أساسي على المفوضية.

٢. وينص أيضاً على أن للأقاليم/الولايات التي تتوفر فيها أو تستخرج منها هذه الموارد الطبيعية حقوق خاصة بالإيرادات المتأتية من بيعها، دون تقديم أي تفاصيل (المادة ٢٢، ٢٢، الفصل ٢).
٣. كما ينص اتفاق دارفور على أن تقوم الحكومة السودانية بتحويل ٧٥٠ مليون دولار أمريكي سنوياً إلى صندوق دعم السلام والتنمية المستدامة في دارفور طوال السنوات العشر التالية (المادة ٢٩، ٢٩، الفصل ٢)، وتحويل ١٠٠ مليون دولار في غضون شهر واحد من توقيع الاتفاق (المادة ٢٩، ٢٩، الفصل ٢).
٤. تنص المادة ٥٨ من اتفاق الجبهة الشرقية على تخصيص نسبة ٣٠ بالمئة من صافي عائدات الحكومة الاتحادية من الموارد الطبيعية المستخرجة من ولايات شرق السودان لصالح هذه الولايات/الأقاليم ولمدة سبع سنوات.
٥. وتنص المادة ٧٥ من اتفاق الجبهة الشرقية أيضاً على أن تخصص حكومة السودان مبلغ ابتدائي قدره ٣٤٨ مليون دولار أمريكي لصندوق إعادة بناء وتنمية شرق السودان (وتنص تحديداً على أن هذا المبلغ يجب اعتباره شكلاً من أشكال "التمييز الإيجابي" وليس خصماً من أي تحويلات أخرى لشرق السودان من الموارد الاتحادية).

الضرائب. بخصوص الضرائب والإيرادات وصلاحيات الاقتراض والمسائل المالية الأخرى، هناك الكثير من الأحكام تتوزع في جميع فصول الاتفاقات. فاتفاق النيل الأزرق وكردفان يمنح الولايات صلاحيات كبيرة لتحصيل الإيرادات، بما فيها سلطة ضريبية عامة (المادة ٩، ١٥)، والحق في الاقتراض من البنوك الوطنية (المادة ٩، ١١)، والحق في وضع موازناتها العامة (المادة ٩، ١٦)، والحق في التعاقدات الاستثمارية بما لا يتعارض مع السياسة الخارجية (المادة ٩، ٥٧). وهناك ترتيبات مشابهة في اتفاق دارفور. وستضمن النسخة التالية من هذه الدراسة معلومات أكثر عن الترتيبات بموجب الاتفاقين المذكورين. ونظراً لأوضاع السودان الاقتصادية، قد تكون السلطات الضريبية للمناطق الفقيرة ذات أهمية ثانوية. بدلاً من ذلك، يُرجح أن تعتمد على الإعانات من الخرطوم وعلى المجتمع الدولي (مع احتمال استثناء الضرائب على استخراج وبيع الموارد الطبيعية).

ج. الفرد والدولة

الدين والدولة. برزت علاقة الدين بالدولة بوصفها قضية مبدأ في المفاوضات. فكما ورد أعلاه، رفضت بعض أهم الجماعات المشاركة لأنها أصرت على أن تلتزم حكومة السودان الانتقالية بالعلمانية بوصفه شرطاً مسبقاً للمحادثات. ولم يتم تقديم هذا الالتزام قبل بدء المناقشات، ولكن هناك أدلة مهمة من نص الاتفاقات أن المفاوضين خاضوا نقاشات مؤلمة بشأن هذه المسألة. لم تستخدم كلمة "علماني" (التي غالباً ما يتم الخلط بينها وبين الإلحاد في

السودان) في أي من الاتفاقات، لكن الصياغة المستخدمة مصممة بوضوح لتلبية مطالب بعض جماعات المعارضة. على سبيل المثال:

١. يتضمن اتفاق النيل الأزرق وكردفان حكماً رئيسياً بخصوص علاقة الدين بالدولة. فالمادة ١ تقضي بأن "تقف الدولة على مسافة متساوية من الأديان والثقافات دون أي انحياز ديني أو إثني أو ثقافي".

٢. تنص المادة ٩, ٢ من اتفاق النيل الأزرق وكردفان على أن لكلا المنطقتين ممارسة الصلاحيات والسلطات على أساس أحكام دستور ١٩٧٣ (المعدل في عام ١٩٧٤). وبالمناسبة، فإن الشريعة لم تطبق في السودان إلا في عام ١٩٨٣. وهذا يعني أن المنطقتين ستسمحان بسن تشريعات لا تستند إلى الشريعة بغض النظر عما يحدث في بقية مناطق البلاد.

٣. ويمضي اتفاق القضايا القومية أبعد من ذلك. فالمادة ١, ٧ (التي ترد تحت عنوان المبادئ العامة) تنص على: "الفصل التام بين المؤسسات الدينية ومؤسسات الدولة لضمان عدم استغلال الدين في السياسة ووقوف الدولة على مسافة واحدة من جميع الأديان وكريم المعتقدات على أن يضمن ذلك في دستور البلاد وقوانينها". من الواضح أن هذه الصياغة ستخضع للتفسير: إذا كانت الدولة والمؤسسات الدينية مستقلتان عن بعضهما، فهل تستطيع الدولة أن تتبنى ديناً رسمياً؟ وأيضاً، هل يمكن تفسير هذه الصياغة بأن المؤسسات الدينية (مفتي الدولة مثلاً) يجب أن تستمر في العمل ولكن ينبغي منحها الاستقلال الإداري والمالي الكامل عن مؤسسات الدولة؟ من الواضح على أية حال أن الصياغة لا تمنع مسؤولي الدولة من استلهاهم الدين عند وضع سياسة الدولة، وهذا قد لا يكون مقبولاً من الأطراف.

٤. ويمضي اتفاق أديس أبابا حتى أبعد من ذلك^{١٠}. إذ ينص على أن دستور البلاد الدائم في المستقبل يجب أن يقوم على مبدأ "فصل الدين عن الدولة" (المادة ٣). ولا يرد تعريف لهذا المبدأ، وربما تفهمه الأطراف المتفاوضة المختلفة بشكل مختلف. لكن على أقل تقدير، يمكن أن تفهم معظم الأحزاب بأن ذلك يعني أن سياسة الدولة يجب ألا تستند إلى عقيدة دينية. وأحد الأسئلة التي يرجح أن تبرز أثناء العملية الدستورية هو هل سيكتفي المفاوضات بإدراج المبدأ في نص الدستور النهائي أم سيطلبون بإدراج ترتيبات محددة على سبيل الضمانات. والمادة ٣ من اتفاق أديس أبابا تنذر بحدوث هذا النقاش إلى حد ما: فهي تنص على أنه في حال عدم إدراج هذا المبدأ في الدستور الجديد، يجب عندها احترام حق "تقرير المصير"، وهو صيغة شبه معلنة للاستقلال.

١٠ كما ورد أعلاه، ليس لاتفاق أديس أبابا نفس وضعية اتفاق جوبا. وناقشه هنا بغرض المقارنة فقط.

المساواة. تولي الاتفاقات أهمية كبيرة جداً للمساواة بمختلف أشكالها، كالمساواة بين الجنسين، وبين الأعراق والأديان. وقد وضعت مبادئ خاصة بها، وشددت على المبادئ الواردة في الوثيقة الدستورية لعام ٢٠١٩، ووضعت آليات وترتيبات عديدة لمعالجة مظالم الماضي. ولكن ليست جميع الترتيبات هي نفسها في جميع الاتفاقات. ومن الأمثلة على ذلك:

١. يشدد اتفاق النيل الأزرق وكردفان تشديداً كبيراً على المساواة. فالفصل الأول "المبادئ العامة" يتضمن ست مواد، ثلاث منها عن المساواة وعدم التمييز. المادة ١ تقضي بأن "تقف الدولة على مسافة متساوية من الأديان والثقافات دون أي انحياز". والمادة ٢ تنص على أن "المواطنة بلا تمييز هي أساس كل الحقوق والواجبات المدنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية".
٢. وهناك أحكام متنوعة في العديد من الاتفاقات تنص على مساواة أكبر بين الجنسين. فالمادة ٢٠، ١ من اتفاق القضايا القومية تنص على أن الموقعين يلحظون "أهمية تمثيل المرأة في جميع مستويات السلطة ومراكز اتخاذ القرار بصورة عادلة وفاعلة وبنسبة لا تقل عن ٤٠٪". وتقضي المادة ٥ من اتفاق النيل الأزرق وكردفان بمنح النساء تمثيلاً بنسبة ٤٠ بالمائة على المستوى القومي^{١١}. وهناك تشديد على هذا المبدأ في جميع أقسام الاتفاق. فالمادة ٣٤ تنص على تمثيل المرأة في تكوين المجلس التشريعي بنسبة لا تقل عن ٤٠ بالمائة. وتنص المادة ٣ من اتفاق الجبهة الشرقية على نسبة تمثيل "لا تقل عن ٤٠٪". وبالمقابل، لا يتضمن اتفاق دارفور أي إشارة إلى مشاركة النساء. والسؤال بالتالي هو هل صياغة اتفاق القضايا القومية واضحة وكافية للتطبيق على دارفور، وبالتحديد على الإقليم المزعم إنشاؤه هناك في عام ٢٠٢١.
٣. وتدعو بعض الأحكام إلى العمل على حل مشكل الوصول غير المتساوي إلى الخدمات الأساسية. فالمادة ١٧ من اتفاق الجبهة الشرقية تنص على أن "الحكومة الاتحادية" يجب أن تعطي الأولوية لتعزيز التعليم وإعطاء "أهمية قصوى لتعليم البنات".
٤. تأخذ الصياغة اللغوية للاتفاق بكامله النوع الاجتماعي بعين الاعتبار، وهو أمر غير مألوف في النصوص العربية. فعلى سبيل المثال، تنص المادة ١، ٥١ من اتفاق النيل الأزرق وكردفان على وجوب تعيين "أبناء وبنات المنطقتين" في أجهزة العدالة. وتستخدم هذه الصيغة في جميع فقرات الاتفاق.

١١ وتكرر نسبة ٤٠ بالمائة في اتفاقات أخرى أيضاً؛ انظر مثلاً المادة ١٠، ١ من اتفاق القضايا القومية.

٤ . القضايا الانتقالية

أ. الفترة الانتقالية

يمدد اتفاق القضايا القومية الفترة الانتقالية. وينص على أنها يجب أن تستمر ٣٩ شهراً بدءاً من تاريخ توقيعه (المادة ١, ٢). ولأن الاتفاق مدرج ضمن الوثيقة الدستورية بموجب المادة ١١٢ (انظر أعلاه)، فإن هذا التمديد قد تقرر الآن فعلياً. وأحد الأسئلة التي ستبرز على الأرجح، إن لم يكن قد برز بالفعل، هو هل ينبغي أن تبقى القيادة العسكرية لمجلس السيادة بعد انتهاء فترته الأصلية. فإذا طرحت هذه القضية، فسيكون من الصعب الدفاع عنها لأن الوثيقة الدستورية تنص حرفياً على أن الرئاسة يجب أن تنتقل إلى عضو مدني في ١٧ مايو ٢٠٢١ (المادة ١١ (٣)).

ب. العملية الدستورية

يؤثر اتفاق النيل الأزرق وكردفان واتفاق القضايا القومية على العملية الدستورية من أوجه عدة. ومن بين أمور أخرى، تم تحديد المواعيد النهائية لعدد من التدابير المزمعة. ففي غضون الأشهر الستة المقبلة، ينبغي إنشاء اللجنة الدستورية، وعقد المؤتمر الدستوري، وأيضاً عقد مؤتمر لمناقشة نظام الحكم. كما ينبغي تبني عدد من الدساتير الانتقالية في الولايات. وبتفصيل أكبر:

١. **الدستور القومي الدائم.** يتضمن اتفاق النيل الأزرق وكردفان واتفاق القضايا القومية بعض التفاصيل الإضافية حول كيفية تبني الدستور الدائم.
 - أ. فالمادة ١٠٤ من اتفاق النيل الأزرق وكردفان تنص على "قيام مؤتمرات صغيرة" في المنطقتين في إطار التحضير للمؤتمر الدستوري القومي.
 - ب. وتنص المادة ١, ٢٨ من اتفاق القضايا القومية على أن العملية الدستورية تبدأ بالمؤتمر الدستوري القومي.
 - ج. وتنص المادة ٩, ٤ من اتفاق القضايا القومية على "المشاركة الفاعلة لأطراف اتفاق السلام" في إعداد قانون مفوضية صناعة الدستور وتحديد تكوينها.
 - د. وتنص المادة ٩, ٢ من اتفاق القضايا القومية على أن مفوضية صناعة الدستور يجب أن تبدأ عملها في غضون ستة أشهر من تاريخ توقيع الاتفاق.
 - هـ. تنص مصفوفة التنفيذ على أن المؤتمر الدستوري يجب في الواقع أن ينعقد "قبل فترة كافية من نهاية الفترة الانتقالية" (انظر البند ١٤ في الصفحة ١٨٧).
 - و. وتحدد المادة ٩, ٥ من اتفاق القضايا القومية أجندة المؤتمر الدستوري القومي، بما في ذلك ما يلي:

- الهوية وإدارة التنوع
- المواطنة
- علاقة الدين بالدولة
- إصلاح وتطوير القطاع الأمني
- قضايا الحكم والسلطة
- قضايا الثروة والتنمية والبيئة والاقتصاد
- السياسة الخارجية
- كيفية إجازة الدستور القومي الدائم
- موضوعات أخرى تحددها المفوضية

٢. **مؤتمر نظام الحكم.** كما ذكر أعلاه، ينص اتفاق النيل الأزرق وكردفان على عقد مؤتمر حول نظام الحكم، ولكن معظم التفاصيل المذكورة في اتفاق القضايا القومية. بالإضافة إلى ذلك، يبدو أن فقرات مختلفة من اتفاق النيل الأزرق وكردفان واتفاق القضايا القومية واتفاقات أخرى تشير إلى أن القرار بإعادة تأسيس السودان كنظام فيدرالي قد اتخذ بالفعل. وفي هذا السياق، يبدو أن هدف مؤتمر نظام الحكم هو مناقشة وربما تحديد بعض الجوانب الرئيسية لهذا النظام الفيدرالي. على سبيل المثال:
- أ. تنص المادة ١، ١٠ من اتفاق القضايا القومية على أن المؤتمر سيحدد "الصلاحيات والعلاقات الرأسيّة والأفقية لنظام الحكم الإقليمي".
- ب. وتنص المادة ٣، ١٠ من اتفاق القضايا القومية على أن المؤتمر يهدف إلى "مراجعة الحدود والتقسيم الإداري للأقاليم ومستويات الحكم المختلفة وهيكل صلاحيات واختصاصات الأقاليم بما لا يتعارض مع اتفاقات السلام الموقعة بين الأطراف في جوبا". ونظراً لضخامة التفاصيل الواردة في اتفاق النيل الأزرق وكردفان (خاصة حول توزيع المسؤوليات)، فإن هذا يعني إما أنه سيتم إنشاء السودان كفيدرالية غير متماثلة أو أنه سيكون هناك القليل جداً للمناقشة.
- ج. وتتضمن المادة ٣، ٢٥ من فصل تقاسم السلطة في اتفاق دارفور نسخة مختلفة قليلاً للمادة ٣، ١٠. فهي تنص على أن هدف المؤتمر هو "مراجعة التقسيم الإداري للأقاليم ومستويات الحكم المختلفة وهيكل وصلاحيات واختصاصات الحكم [كذا]". وأحد أوجه الاختلاف المهمة بين هذه الصياغة وبين المادة ٣، ١٠ أعلاه هو أن المادة ٣، ٢٥ لا تقول إن نتائج المؤتمر لا يجوز أن تناقض جوهر اتفاق النيل الأزرق وكردفان. هذا فارق مهم ولكن ليس من الواضح ما درجة أهميته ضمن الظروف العيانية.
- د. أخيراً، تقول المادة ٣، ١٠ من اتفاق القضايا القومية إن مؤتمر نظام الحكم يجب أن يعقد في فترة لا تتجاوز ستة أشهر.

٣. **الدساتير الانتقالية للولايات.** ينص اتفاق النيل الأزرق وكردفان على أن الولايات يجب أن تتبنى دساتير انتقالية أثناء التفاوض على الدستور السوداني الدائم الجديد. وكما تذكر هذه الدراسة في مكان آخر، لا يوجد نص واضح تماماً في أي مكان يشير بشكل محدد وواضح إلى كيفية اعتماد الدساتير الانتقالية للولايات، ولكننا نجد بعض المؤشرات:

- أ. يجب عقد مؤتمر حول نظام الحكم (المادة ٣١ من اتفاق النيل الأزرق وكردفان). ويتضمن اتفاق القضايا القومية بعض الإشارات إلى كيفية تنظيم المؤتمر (انظر أدناه).
- ب. بعد مؤتمر نظام الحكم، يجب تشكيل لجنة من "كافة الأطراف" لإعداد دستور انتقالي للمنطقتين (المادة ٣١ من اتفاق النيل الأزرق وكردفان).
- ج. وينبغي اتخاذ القرار النهائي بشأن الدساتير الانتقالية للولايات من قبل المجالس التشريعية للولايات، والتي ينحصر اختصاصها بالولايات.

ج. الانتخابات

الانتخابات العامة. تتضمن المادة ١٣ من اتفاق القضايا القومية بعض المؤشرات عن طريقة تنظيم الانتخابات العامة في البلاد. فهي تنص على ضرورة تحقيق شروط معينة قبل عقد الانتخابات، ومنها:

١. إصدار قانون انتخابي؛
 ٢. تشكيل مفوضية الانتخابات؛
 ٣. اعتماد قانون الأحزاب السياسية؛
 ٤. عقد المؤتمر الدستوري القومي؛
 ٥. عودة النازحين واللاجئين؛ و
 ٦. إجراء التعداد السكاني.
- لا تتضمن المادة ١٣ أي إشارة بشأن موعد الانتخابات العامة، ولكن يبدو أن هناك تفاهم عام على عقدها بعد اعتماد الدستور الدائم الجديد. وإذا صح ذلك، فمن المحتمل أن تنعقد الانتخابات المقبلة في عام ٢٠٢٤.

انتخابات الولايات. كما ورد أعلاه، سيعاد تشكيل إقليم دارفور، مثلما ستتحول أجزاء أخرى من البلاد إلى أقاليم. ليس من الواضح هل سيتم انتخاب أي سلطات إقليمية أو محلية في أي من هذه الأقاليم الجديدة، ولكنها إمكانية قائمة بالتأكيد.

د. العدالة الانتقالية

عام. كما في بقية القضايا، تجري مناقشة العدالة الانتقالية في جميع أقسام اتفاق جوبا. يتم إنشاء آلية وطنية، ويتضمن كل باب من الاتفاق ترتيبات خاصة به حول كيفية إدارة قضايا العدالة الانتقالية، وهذا يعني أنه لن تكون هناك آلية وطنية واحدة للعدالة الانتقالية في السودان بكامله. بشكل عام، هذا ليس مشكلة كبيرة لأن لكل منطقة تاريخها الخاص ويفضل أن توضع له آليات مصممة خصيصاً لهذا الغرض. التعقيد هنا يكمن في كيفية التوفيق بين الآليات المختلفة، الدولية والوطنية والمحلية. ويتضمن اتفاق دارفور بالتحديد فقرات عدة تتناول قضايا العدالة الانتقالية بشكل مباشر. فالفصل ٣ بعنوان "العدالة والمساءلة والمصالحة" وهو يضع عدداً من الآليات لن تكون موجودة إلا في دارفور. وقد وضعت هذه الترتيبات المختلفة هنا بترتيب مختلف، حيث بدأت بالآليات الدولية والقضائية، ثم بعد ذلك آليات المصالحة. ويبدو أن الاتفاق يؤسس تراتبية واضحة للولاية القضائية ويضع المرجعية القضائية الدولية في قمة الهرم. على النقيض من ذلك، لا يتضمن اتفاق النيل الأزرق وكردفان أي آلية محددة للعدالة الانتقالية، ويبدو أنه يحيلها إلى المؤسسات الوطنية بينما في الوقت نفسه يمنح للسلطات المحلية صلاحيات في مجال العدالة الانتقالية (أنظر أدناه).

المحكمة الجنائية الدولية. يؤكد اتفاق دارفور استعداد الطرفين "للتعاون الكامل غير المحدود مع المحكمة الجنائية الدولية" (المادة ١, ٢٤, الفصل ٣). والسؤال الواضح هنا سيكون إلى أي مدى سيتعاون الطرفان إذا وجهت المحكمة الجنائية الدولية اتهامات بحق قياديين سياسيين أو عسكريين بارزين. وهذا الالتزام مثبت في اتفاق جوبا. فالمادة ٦ من اتفاق الجبهة الشرقية تؤكد على "التعاون الكامل وغير المحدود" للطرفين مع المحكمة الجنائية الدولية. ومن غير الواضح كيف سيتم التوفيق بين ذلك وبين أحكام الحصانة الواردة في الوثيقة الدستورية، وكذلك مع إمكانية إعلان عفو عام (أنظر أدناه).

المحكمة الخاصة بدارفور. ينص اتفاق دارفور أيضاً على إنشاء محكمة خاصة في غضون ٩٠ يوماً من تاريخ توقيع الاتفاق (المادة ١, ٢٥, الفصل ٣). وتتكون المحكمة من قضاة وطنيين يتم تعيينهم بواسطة رئيس القضاء، ومدع عام يعين بواسطة النائب العام. تختص المحكمة بالنظر في مجموعة كبيرة من القضايا، مثل "الإبادة والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب والانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي منذ العام ٢٠٠٢". سيتولى الاتحاد الأفريقي الرقابة على المحكمة. وستطبق قانون الإجراءات الجنائية السوداني والقانون الجنائي الدولي. لا يتناول الاتفاق بالتحديد كيفية تحديد الاختصاصات القضائية للمحكمة الجنائية الدولية والمحكمة الخاصة، ولكن الافتراض هو أن الطرفين سيلتزمان بمسار المحكمة الجنائية الدولية إذا رفعت أي دعاوى ضد جهات معينة.

التحقيقات. ينص اتفاق جوبا أيضاً على أن الحكومة مسؤولة عن إجراء التحقيقات في بعض الأحداث. فمثلاً، تنص المادة ٩ من اتفاق الجبهة الشرقية على أن تتولى الحكومة الاتحادية التحقيق في الأحداث التي وقعت في الإقليم منذ عام ١٩٨٩ "وعلى رأسها أحداث ٢٩ يناير ٢٠٠٥ وأحداث ٢٧-٢٨ رمضان ٢٠١٩".

العدالة الانتقالية. ينص اتفاق دارفور أيضاً على معالجة بعض الجرائم عبر قنوات "العدالة الانتقالية" (المادة ٢٣، الفصل ٣). وهذا يشمل النزاعات داخل القبيلة أو بين القبائل، بشرط ألا تقع ضمن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية أو المحكمة الخاصة بدارفور أو القضاء الوطني أو لجنة الحقيقة والمصالحة. وهذا يعني أن العدالة التقليدية ستستخدم في عدد قليل من القضايا على الأرجح، وربما تقتصر على نزاعات الأراضي المتعلقة بالحملات التي شهدتها دارفور في العقود الماضية. وينص الاتفاق على إمكانية تطبيق وسائل متنوعة ومناسبة للانصاف، وعلى أن للأطراف الحق في التفاوض، وعلى ضرورة إيجاد طرق لحماية الشهود.

المحاكم العادية. ينص اتفاق دارفور بوضوح على أن المحاكم الوطنية ستواصل ممارسة وظائفها العادية باستثناء الأمور التي تقع ضمن اختصاص الآليات الدولية والوطنية الخاصة (المادة ١، ٢٠، الفصل ٣). وينص الاتفاق على أن تقوم المحاكم بإحالة جميع الجرائم التي "تقع خارج اختصاصها إلى آليات العدالة المختصة الأخرى" بما فيها على سبيل المثال المحكمة الخاصة بجرائم دارفور (المادة ٢، ٢٠).

الهيئات واللجان والصناديق. نص اتفاق جوبا على إنشاء عدد كبير من الهيئات المكلفة بالعمل على قضايا العدالة الانتقالية أو القضايا ذات الصلة. لكنه لم يذكر شيئاً عن كيفية تنسيق عمل هذه الهيئات، وهو ما يجب توضيحه بقانون (قد لا يصدر إلا بعد توسيع السلطة التشريعية الانتقالية).

١. تنص المادة ١٩ من اتفاق القضايا القومية على إنشاء مفوضية العدالة الانتقالية. وتذكر بأن المفوضية يجب أن "تشمل آليات العدالة الانتقالية في كل السودان، سيما مناطق النزاعات". وليس واضحاً ماذا يعني ذلك أو كيف سيجري تنظيمه. فهل يعني أن المفوضية يجب تمنح صلاحية مراقبة آليات الأقاليم مثل آليات دارفور؟ أم أنه يعني فقط أن المفوضية ستنسق عمل الآليات الأخرى؟ هذا الأمر غير موضح حالياً.
٢. تنص المادة ٢٢، الفصل ٣ من اتفاق دارفور على تشكيل لجنة الحقيقة والمصالحة في غضون ٦٠ يوماً من دخول الاتفاق حيز التنفيذ (المادة ١، ٢٢، الفصل ٣)، وعلى أن تبدأ أعمالها في غضون ستين يوماً من تاريخ إنشائها (المادة ٢، ٢٢، الفصل ٣). وتشمل مهام اللجنة "تحديد وتقييم الأسباب الجذرية للنزاعات في دارفور" وتحديد هل الانتهاكات نتيجة تخطيط متعمد من قبل الدولة أم ارتكبتها جهة أو جهات محددة. ستمنح اللجنة صلاحية إجراء التحقيقات، ومقابلة الضحايا والشهود، والسماح للضحايا بتبادل

التجارب والتوصل إلى فهم مشترك للماضي، وتنظيم جلسات الاستماع، وجمع الأدلة وحفظها وتسجيلها، واتخاذ التدابير اللازمة لمنع وقوع أضرار نفسية إضافية (المادة ٥، ٢٢، الفصل ٣). لا يحق للجنة منح العفو إلا بموافقة الضحايا. وهي تتألف من ١١ عضواً (المادة ٤، ٢٢، الفصل ٣). يختار كل من الطرفين خمسة أعضاء ويعين العضو الحادي عشر بتوافق الطرفين ويكون رئيساً للجنة. وعلى كل طرف تعيين امرأة واحدة على الأقل.

٣. تنص اتفاق النيل الأزرق وكردفان على إنشاء فرع للمفوضية القومية للعدالة الانتقالية والمصالحة (المادة ٨٥). وهو لا ينشئ آليات محلية محددة، رغم أنه ينص على إنشاء لجنة مشتركة للتعويض عن الممتلكات المصادرة من الحركة الشعبية لتحرير السودان - شمال وغيرها (المادة ٦٤).

٤. نص اتفاق الجبهة الشرقية على إنشاء مفوضية أراضي إقليم شرق السودان (المادة ٦٠) ولجنة لمراجعة عقود إنشاء سدي أعالي نهر عطبرة وستيت (المادة ٦٤).

٥. وتنص المادة ٨ من اتفاق مسار الوسط على إنشاء صندوق الإعمار للتنمية والسلام.

العفو. كما نص اتفاق دارفور على التزام الحكومة "بإصدار العفو العام في الأحكام الصادرة والبلاغات ضد القيادات السياسية وأعضاء الحركات المسلحة بسبب عضويتهم فيها بعد إجراء الدراسة القانونية اللازمة" (المادة ١، ٢٦، الفصل ٣). وهذا يعني أن القادة السياسيين المشاركين في المرحلة الانتقالية والذين اتهموا بارتكاب جرائم خطيرة يمكن أن يستفيدوا من العفو. ولا يناقش الحكم المعني الشروط التي يجب توفرها لإصدار العفو، ولكن هناك اقتراح في مكان آخر في الاتفاق بضرورة إشراك الضحايا في العملية. ولكن تجدر الإشارة إلى أن النص السابق يعني أن المحكمة الجنائية الدولية تستطيع مع ذلك اتخاذ تدابير ضد أفراد معينين استفادوا من العفو العام.

السلطات العامة. الأمر المحير هو أن اتفاق النيل الأزرق وكردفان، وعلى النقيض تماماً من اتفاق دارفور، لا يضع أي ترتيبات محددة للعدالة الانتقالية. وبدلاً من ذلك، يحيلها إلى المفوضية القومية ويمنح في الوقت نفسه مسؤوليات عامة في مجال العدالة الانتقالية لمستويات مختلفة من الحكم. على سبيل المثال، يذكر اتفاق النيل الأزرق وكردفان العدالة الانتقالية بوصفها سلطة مشتركة (المادة ٨، ١٠) وبوصفها سلطة حصرية للأقاليم (المادة ٦، ٩). وهذا يعني ضمناً هذا أن حكومات الأقاليم ستشئ على الأرجح آليات خاصة بها، ولكن ليس من الواضح الآن كيف سيتحقق ذلك في الممارسة، وقد يخلق صعوبات إذا قرر كلا المستويين في الحكم ممارسة هذه السلطة دون التنسيق مع الآخر.

٥. الترتيبات الأمنية

يضع اتفاق جوبا مجموعة من الترتيبات الأمنية المعقدة. وترد هذه الترتيبات الأمنية في الفصول التالية من الاتفاق:

١. الفصل ٨، الباب الثاني (اتفاق دارفور): يتضمن الاتفاق فصلاً كاملاً مخصصاً للترتيبات

الأمنية يتألف من ٣٥ مادة تفصيلية. وهذه تغطي نطاق واسع من القضايا التي ستتنظم وقف إطلاق النار، وإعادة دمج القوات، ونزع السلاح، وإصلاح قطاع الأمن. وستناقش هنا كل قضية من هذه القضايا ولكن مع تركيز خاص على القضايا التي يحتمل أن تؤثر على مستقبل العملية الدستورية.

٢. الفصل ٢ من الباب الثالث (اتفاق النيل الأزرق وكردفان): يتكون الباب الثالث في

اتفاق جوبا من أربعة فصول منفصلة، الثاني منها هو اتفاقية إطارية دخلت حيز التنفيذ قبل وقت طويل من التفاوض النهائي على الفصلين ٣ و ٤. تغطي الاتفاقية الإطارية مجموعة من القضايا، بينها الترتيبات الأمنية. وتحدد عدداً أكبر من المبادئ العامة، منها أن الجيش سيكون موحداً ومهنيًا (المادة ١٥)، ويلتزم بالوثيقة الدستورية (المادة ٢٠)، ويعكس التنوع في السودان (المادة ٤، ٢٥).

٣. الفصل ٤ من الباب الثالث (اتفاق النيل الأزرق وكردفان): يكرس الفصل ٤ من

اتفاق النيل الأزرق وكردفان بالكامل للترتيبات الأمنية. ويتضمن عدداً كبيراً من المبادئ العامة، وقائمة بالأنشطة غير المسموح بها والأنشطة المسموح بها للأطراف الموقعة (المادتان ٢٩ و ٣٠)، وتدابير مصممة لضمان وصول المساعدات الإنسانية (المادة ٣٨).

٤. الباب السابع (الاتفاق الأمني مع الجبهة الثالثة): يضع هذه الاتفاق عدداً من الترتيبات

لإدارة وقف إطلاق النار، بما فيها قوائم الأنشطة المسموح بها والأنشطة المحظورة، ومجموعة الهيئات التي ستتولى مسؤولية إدارة وقف إطلاق النار، وترتيبات التدريب، والدمج والتسريح.

يناقش كل واحد من هذه الفصول العديد من القضايا التفصيلية التي يجب حلها هنا، مثل ترتيبات وقف إطلاق النار، وإعادة دمج المقاتلين، ونزع السلاح، وإصلاحات مؤسسات الجيش والأمن وقضايا أخرى. ويصف هذا القسم من الملخص والتحليل كل هذه القضايا بإيجاز ولكنه يناقش بعض الترتيبات المؤسسية بمزيد من التفصيل بسبب تأثيرها على العملية الدستورية المستقبلية.

أ. وقف إطلاق النار

مقدمة. يتضمن كل واحد من الفصول الثلاثة ترتيبات خاصة به لوقف إطلاق النار،

ربما لأن الجماعات المسلحة لا تنسق النشاطات العسكرية فيما بينها. فمثلاً، عمليات وقف إطلاق النار لا تبدأ في موعد واحد. وينص كل من اتفاق دارفور والاتفاق الأمني للجبهة

الثالثة على أن وقف إطلاق النار الدائم وجميع الترتيبات ذات الصلة تدخل حيز التنفيذ في غضون ٧٢ ساعة من توقيع الاتفاق في ٣ أكتوبر ٢٠٢٠ (المادتان ١٢ و ١٥، على التوالي). وقد دخل وقف إطلاق النار بموجب اتفاق النيل الأزرق وكردفان حيز التنفيذ بتاريخ توقيع الاتفاق (المادة ٢٦). أما آليات وقف إطلاق النار فيمكن مقارنتها بترتيبات اتفاقيات وقف إطلاق النار التي شهدتها بلدان أخرى. وبصرف النظر عما هو وارد أدناه، فإنها تشمل أيضاً آليات تسمح بإيصال المساعدة الإنسانية أثناء وقف إطلاق النار، وعناصر أخرى أيضاً.

الأنشطة المسموح بها والأنشطة غير المسموح بها. تتضمن الفصول الثلاثة جميعها قوائم بالأنشطة المسموح بها والأنشطة غير المسموح بها^{١٢}. ومن الواضح أن المفاوضين استفادوا من اتفاق السلام الشامل لعام ٢٠٠٥ الذي تضمن قوائم خاصة به تشبه إلى حد بعيد قوائم اتفاق جوبا^{١٣}. والقوائم الموجودة في اتفاق جوبا متشابهة فيما بينها إلى حد كبير. فمثلاً، جميعها يتضمن ما يلي:

١. تشمل الأنشطة المسموح بها إزالة الألغام، والمساعدة في حرية الحركة، وتنقل الجنود غير المسلحين، وتوزيع السلع غير القتالية كالطعام والماء.
٢. وتشمل الأنشطة غير المسموح بها التجنيد الإجباري، والتدريب العسكري (باستثناء ما تسمح به اللجنة الدائمة لوقف إطلاق النار)، والعمليات العسكرية البرية والجوية بين أطراف الاتفاق، وزرع الألغام، إلخ.

ما خلا هذه الأحكام المشتركة، هناك عدد من الاختلافات الطفيفة في الصياغة بين بعض البنود في القوائم، ولكن هذه الاختلافات عموماً ليست مهمة كثيراً. والفرق الرئيسي بينها هو أن قائمة الأنشطة غير المسموح بها في الاتفاق الأمني للجبهة الثالثة لا تتضمن ثمانية من البنود الموجودة في الاتفاقين الآخرين. ومن البنود المحذوفة من اتفاق الجبهة الثالثة عرقلة عمل المراقبين، وأعمال العنف ضد الموظفين الأمنيين. قد تكون هناك أسباب وجيهة جداً لهذه الاختلافات بين قوائم الأفعال المسموح بها، ولكن سلبية عدم وجود قائمة موحدة هو أن التعقيد الإضافي يزيد احتمالات انتشار معلومات خاطئة وبالتالي ارتكاب أخطاء.

الانتهاكات. يتبنى كل فصل من الفصول الثلاثة طريقة تصاعدية في الإبلاغ عن الانتهاكات. وكما يرد لاحقاً، ينص اتفاق جوبا على إنشاء سلسلة من الهيئات المسؤولة عن إدارة الترتيبات الأمنية في كل جزء من الأجزاء الثلاثة من البلاد خلال الفترة الانتقالية. وتتلخص الآلية

١٢ قوائم الأنشطة المسموح بها والأنشطة غير المسموح بها واردة في: المادتين ١٧ و ١٨، الفصل ٨، الباب الثاني؛ والمادة ٢٩، الفصل ٢، الباب الثالث؛ والمادتين ١٩ و ٢٠، الباب السابع.

١٣ أنظر على سبيل المثال المادة ٩ من الملحق ١ حول إجراءات تنفيذ وقف إطلاق النار الدائم والترتيبات الأمنية وملاحق اتفاق السلام الشامل بين حكومة السودان والحركة الشعبية لتحرير السودان/ الجيش الشعبي لتحرير السودان. النص الكامل للاتفاق متوفر على <https://www.languageofpeace.org/#/search>

بشكل عام بأن تتولى بعثات ميدانية مشتركة مسؤولية عمليات التفتيش والتحقيقات في أي انتهاكات وإبلاغها إلى لجنة وقف إطلاق النار المشتركة المحلية، وهذه بدورها مسؤولة عن تقديم توصيات إلى أعلى هيئة لصنع القرار بشأن التدابير المطلوبة. وتشمل قائمة التدابير المطلوبة في حالة الانتهاكات تسمية الطرف المخالف، وكذلك بدء الملاحقات القضائية.

ب. القيادة والسيطرة

مقدمة. يتضمن اتفاق جوبا عدداً كبيراً جداً من البنود الخاصة بكيفية تنظيم القيادة والسيطرة على قوات الأمن. بالنسبة لجميع المجالات الأخرى، نجد هذه الأحكام مبعثرة في جميع أقسام الاتفاق، وغالباً ما تقدم نفس المفاهيم ولكنها ليست متوافقة دائماً. لا يحدد الاتفاق بوضوح الإطار العام للمؤسسات المشكلة وعلاقتها ببعضها. ويبدو أن بعض المؤسسات التي ينص الاتفاق على تشكيلها هي نفسها، مع أنه لا يذكر ذلك بوضوح.

مهام المؤسسة العسكرية وصلحياتها. يحدد اتفاق جوبا مهام الجيش بشكل تفصيلي وبصيغات يمكن تفسيرها بطرق مختلفة. فالمادة ٢, ٢٦ من الفصل الثامن من اتفاق دارفور تذكر أن دور الجيش هو "حماية المواطنين والوطن والدستور". تميل الدساتير الديمقراطية الحديثة إلى حصر دور الجيش بمهام محددة مثل حماية البلد من التهديدات الخارجية، وتحد من الحالات التي يمكن له أن يتحرك فيها داخلياً.

اللجنة العسكرية العليا المشتركة للترتيبات الأمنية. تعتبر اللجنة أعلى مستوى في اتخاذ القرار في القضايا الأمنية بموجب اتفاق جوبا. ويناقش الاتفاق صلاحياتها وتكوينها ووظائفها في باين من أبوابه على الأقل. والأحكام المختلفة متشابهة إلى حد بعيد ولكنها غير متوافقة بشكل كامل فيما بينها. وليس من الواضح كيف ستعالج هذه النقطة عند التطبيق، لأن اختلاف الصياغات يعكس اختلاف التصورات بشأن آلية عمل اللجنة على أرض الواقع.

١. **التكوين.** يرد الحديث عن تكوين اللجنة العسكرية العليا المشتركة في المادة ٥٣، الفصل ٤ من اتفاق النيل الأزرق وكردفان وفي الفقرة ٣, ٥, ٢٥، الفصل ٨ من اتفاق دارفور. وهناك تناقضات كبيرة بين الاتفاقين، لدرجة أن القارئ يتساءل هل يتحدثان بالفعل عن الهيئة نفسها. ويلخص الجدول التالي هذه المشكلة:

جدول ٣: تكوين اللجنة العسكرية العليا المشتركة بموجب أحكام الفصلين ٢ و ٣

اتفاق دارفور	اتفاق النيل الأزرق وكردفان
قائد عسكري واحد رفيع المستوى من كل طرف	قائد عسكري واحد رفيع المستوى من كل طرف، رؤساء الأركان أو من يفوضونهم أو مساعديهم
خمسة ضباط كبار من كل طرف	ضابط رفيع من القوات النظامية الأخرى
مستشار قانوني	مستشار قانوني
ممثل لجنة نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج	ممثل لجنة نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج
ممثل الشؤون الانسانية	ممثل العون الانساني
ممثل عن دولة الوساطة	ممثل الطرف الثالث للدولة الوسيطة
ممثل عن دولة تشاد	
ممثل الاتحاد الأفريقي	
ممثل الأمم المتحدة	

٢. **مهام اللجنة.** يرد الحديث عن مهام اللجنة العسكرية العليا المشتركة في المادة ١، ٥٢، الفصل ٤ من اتفاق النيل الأزرق وكردفان وفي المادة ٢، ٥، ٢٥، الفصل ٨ من اتفاق دارفور. ويختلف مضمون هاتين المادتين في نقاط مهمة. فاتفاق النيل الأزرق وكردفان ينص على أن اللجنة العسكرية العليا المشتركة لها سبع مسؤوليات فقط. وينص على أن اللجنة هي أعلى هيئة لاتخاذ القرار وتسوية المنازعات، وهي مسؤولة عن الإشراف على تنفيذ الاتفاق، والتنسيق مع المؤسسات الوطنية والدولية، وتلقي الشكاوى من الأطراف الأخرى، وبناء الثقة بين الطرفين، وغيرها. ويجدد اتفاق دارفور قائمة تضم ١٣ مسؤولية للجنة^{١٤}. فالمادة ٥، ٢٥ تتضمن جميع المسؤوليات السبع الواردة في اتفاق النيل الأزرق وكردفان وتضيف إليها ست مسؤوليات أخرى. ومعظم هذه المهام واضحة نسبياً وربما تمارسها اللجنة العسكرية العليا المشتركة حتى لو لم ينص عليها الاتفاق^{١٥}. ومع ذلك، تنص المادة ١٣، ٢، ٥، ٢٥ على أن اللجنة العسكرية العليا المشتركة هي المسؤولة عن ممارسة القيادة والسيطرة على جميع آليات ولجان الترتيبات الأمنية، مما يضيف بعداً مختلفاً لما ورد في اتفاق النيل الأزرق وكردفان.

ترتيبات خاصة في دارفور. على الرغم من عدم النص تحديداً على ذلك في اتفاق جوبا، فإن اللجنة العسكرية العليا المشتركة التي مقرها الخرطوم سوف تشرف على المؤسسات الأخرى

١٤ تحتوي القائمة الكاملة ١٥ بنداً، ولكن واحداً منها يحدد آلية اتخاذ القرار في اللجنة، وآخر يذكر أن مقرها سيكون في الخرطوم.

١٥ على سبيل المثال، تنص الفقرة ١٠، ٢، ٥، ٢٥ على أن اللجنة تستعرض جميع التقارير المقدمة إليها وتتخذ الخطوات وفقاً لمحتوياتها.

التي تتولى مسؤوليات محددة في كل من دارفور والنيل الأزرق وكردفان. وتلخص هذه الفقرة المؤسسات المشكلة في دارفور.

١. **لجنة وقف إطلاق النار الدائم (المادة ٦, ٢٥).** تتولى اللجنة مسؤولية التخطيط والتنسيق والإدارة والمراقبة والتحقق والرصد والإشراف على وقف إطلاق النار الدائم وتنفيذ القرارات؛ وإنشاء نظام فعال وموثوق للاتصالات مع الأطراف؛ وتحديد مواقع تجميع قوات الجماعات المسلحة وفقاً للجدول الزمني؛ وتنسيق ومراقبة التحركات العسكرية المسموح بها؛ وتلقي الشكاوى عن الانتهاكات والتحقيق فيها؛ ونشر المعلومات حول هذه الاتفاقية والتبشير بها؛ إلخ. تتألف اللجنة من ممثل واحد عن الأمم المتحدة يتولى رئاستها، وخمسة أعضاء من كل طرف، وممثل واحد عن تشاد وممثل عن جنوب السودان. يكون مقر اللجنة في الفاشر (المادة ٣, ٦, ٢٥).

٢. **اللجنة القطاعية (المادة ٧, ٢٥).** اللجنة القطاعية مسؤولة عن مراقبة الانتهاكات والتحقيق في شكاواها وحل النزاعات؛ وهي تتبع إلى اللجنة الدائمة لوقف إطلاق النار؛ وتتبادل المعلومات مع اللجنة الأمنية لإقليم دارفور. تتألف اللجنة من ممثل واحد عن الأمم المتحدة يتولى رئاستها، وخمسة أعضاء من كل طرف، وممثل واحد عن تشاد وممثل عن جنوب السودان.

٣. **الفرق الميدانية (المادة ٨, ٢٥).** الفرق الميدانية مسؤولة عن القيام بالدوريات والزيارات وجميع الأوضاع ذات الصلة بمراقبة وقف إطلاق النار؛ وتقديم الشكاوى إلى اللجنة الفرعية؛ وتقديم التقارير. وتتألف اللجنة من ممثل واحد عن الأمم المتحدة يتولى رئاستها وخمسة أعضاء من كل طرف.

ترتيبات خاصة بالنيل الأزرق وكردفان. ينص الاتفاق أيضاً على إنشاء ثلاثة مستويات من المؤسسات التي تمارس مهام القيادة والسيطرة في النيل الأزرق وكردفان. وهذه المؤسسات هي:

١. **اللجنة العسكرية المشتركة لوقف إطلاق النار (المادة ٥٤ من الفصل ٤).** اللجنة مسؤولة عن استلام المعلومات، وإعداد خطة شاملة لتجميع قوات الجماعات المسلحة، والإشراف على امتثال الطرفين لالتزاماتها بموجب الاتفاق، والتحقيق في الانتهاكات واتخاذ القرار بشأنها، وإزالة الألغام، ونشر المعلومات عن الاتفاق، وتنسيق عمل اللجان المختلفة، إلخ. ولكن تكوين اللجنة محير للغاية. فهي بحسب الاتفاق تتألف من ممثل عن جنوب السودان، وثلاثة ضباط من كل طرف من الطرفين، و"ضابط من كل من الأجهزة النظامية الأخرى". ولا يُعرّف الاتفاق "الأجهزة النظامية الأخرى" وبالتالي يمكن أن يشمل هذا التعريف أكثر من عشرة ضباط أمن، مما قد يعني أن تكوين اللجنة سيكون غير متوازن إلى حد كبير لصالح أجهزة الأمن في الدولة. مقر اللجنة هو الخرطوم.

٢. **اللجان الفرعية.** ينص الاتفاق على تشكيل لجنتين فرعيتين، واحدة في كل منطقة. والمحير أن كلا اللجنتين الفرعيتين تحملان الاسم نفسه، وهو نفس اسم اللجنة الأصلية: اللجنة العسكرية المشتركة لوقف إطلاق النار. تتولى اللجنتان الفرعيتان مسؤولية الإشراف على تجميع القوات، والتنسيق وتبادل المعلومات، ومراقبة وفحص الشكاوى والانتهاكات، وتقديم التقارير، وغيرها. ويعاني تكوينها من المشكلة ذاتها. تتألف كل من اللجنتين من ممثل عن جنوب السودان، وثلاثة أعضاء من كل طرف من الطرفين، و"ضابط من كل من الأجهزة النظامية الأخرى".

٣. **اللجان العسكرية الميدانية.** تتولى اللجان العسكرية القيام بالزيارات، وبعمليات التفتيش، والإبلاغ عن الانتهاكات، وتقديم التقارير إلى اللجان الفرعية، وغيرها. وتتألف من ممثل واحد من جنوب السودان، وثلاثة ضباط من كل طرف، و"ضابط من كل من الأجهزة الأمنية الأخرى".

ترتيبات خاصة بالجبهة الثالثة. لا يعترف الاتفاق الأمني للجبهة الثالثة باللجنة العسكرية العليا المشتركة للترتيبات الأمنية المشكلة بموجب اتفاق دارفور واتفاق النيل الأزرق وكردفان. وينص بدلا منها على تشكيل:

١. **اللجنة العليا المشتركة.** تتألف اللجنة من أربعة ممثلين عن كل من الطرفين ويرأسها ممثل حكومة السودان الانتقالية (المادة ٢، ٢٢)، ومقرها الخرطوم. مهمة اللجنة هي الإشراف على أعمال اللجنة الفرعية وتقديم توصيات إلى قيادة القوات المسلحة. وهذا يعني، دون أن ينص صراحة على ذلك، أن اللجنة العليا فعليا ليست صاحبة القرار النهائي بخصوص الترتيبات الأمنية في ظل اللجنة العليا المشتركة.

٢. **اللجنة الفرعية.** تتألف اللجنة الفرعية من ستة ممثلين عن كل طرف (المادة ٤، ٢٢). ولا يذكر الاتفاق الطرف الذي يتولى رئاستها. قد يكون هناك سبب مقنع لذلك ولكن تجدر الملاحظة أن ذلك لا ينسجم مع بقية أحكام الاتفاق. مقر اللجنة الفرعية هو بابنوسة. وينص الاتفاق على أنها مسؤولة عن ممارسة القيادة والسيطرة على "هذه القوات"، ولكن الغريب أنه لا يذكر من هي "هذه القوات" (المادة ١، ٥، ٢٢).

الرقابة. يتضمن اتفاق دارفور أيضاً تفاصيل واسعة عن طبيعة الرقابة التي ينبغي ممارستها على تنفيذها. فهو ينص على الآليات التالية:

١. مجلس الأمن والدفاع وهو مسؤول عن وضع خطة عامة لإصلاح مؤسسات الأمن القومي.
٢. مجلس السيادة ومجلس الوزراء وهما يتوليان الإشراف على تنفيذ الترتيبات الأمنية.
٣. كما تتولى لجنة الأمن والدفاع في البرلمان الانتقالي مسؤولية تنفيذ الترتيبات الأمنية وخطة الإصلاح العام.

الدمج. ينص اتفاق جوبا أيضاً على دمج الجماعات المسلحة في الجيش والقوات المسلحة الأخرى. فمثلاً، تنص المادة ٦، ٢٦ من اتفاق دارفور على دمج الأفراد من مجموعات مسلحة معينة في شكل وحدات عسكرية كاملة حسب تنظيم القوات المسلحة السودانية. وينص الاتفاق على تشكيل مجلس أعلى مشترك لمراقبة هذه العملية (المادة ٧، ٢٦). كما يضع معايير لدمج المقاتلين (المادة ١٥، ٢٦). وجميع الأبواب الأخرى التي تنص على دمج القوات تتضمن ترتيبات مشابهة.

ج. الشرطة

عام. هناك نقاش تفصيلي عن الشرطة في جميع الأقسام الثلاثة. لا تشير الفصول المعنية إلى بعضها البعض، ولكن بشكل عام تستخدم المصطلحات والمفاهيم نفسها وتعرض الحلول نفسها. ومع ذلك، هناك اختلافات عديدة مهمة بين الأبواب التي تتناول موضوع الشرطة. على سبيل المثال، بعض الأحكام التي تحدد مهام الشرطة وصلاحياتها موجزة جداً، بينما بعضها الآخر أكثر تفصيلاً بكثير. يمكن التوفيق أحياناً بين هذه التناقضات ببساطة عن طريق النظر في جميع الأحكام معاً واعتبارها كلها ملزمة بالقدر نفسه. وهذه هي الطريقة المعتمدة في صياغة اتفاق جوبا. ولكن في الوقت نفسه، هناك احتمال بأن يكون بعض الأطراف المتفاوضة نظروا في التفاصيل الإضافية في الفصول الأخرى ورفضوها. والاتفاق الآن ملزم لجميع الموقعين بكل أحكامه، لكن الاختلافات الكبيرة في صياغة الفصول المختلفة قد تمثل إشارة إلى ما ستكون عليه المناقشات المتوقعة أثناء صياغة الدستور النهائي. والحقيقة أن اتفاق جوبا يقدم بعض الإشارات إلى أن المفاوضات على الدستور والعاملين على صياغته سيختلفون على الأرجح حول مسألتين مختلفتين: أولاً مقدار التفاصيل التي يجب إدراجها في الدستور، وثانياً مدى اتساع تعريف الشرطة والمؤسسات الأمنية الأخرى.

المهام والصلاحيات. مسؤوليات الشرطة المذكورة في ثلاثة أماكن مختلفة على الأقل في اتفاق جوبا. وجميعها تبني طريقة الصياغة نفسها مع اختلافات طفيفة. تُعرّف الشرطة بأنها جهاز لإنفاذ القانون، وأن قيادتها وعضويتها وطنية، وعملياتها ولائحة، ولها إدارات اتحادية تنفذ واجباتها ومهامها الاتحادية (أنظر المادة ٤، ٢٧، الفصل ٨، الباب الثاني؛ والمادة ٣، ٨٩، الفصل ٤، الباب الثالث؛ والمادة ٢٥، الباب السابع).

الدمج. تتحدث أبواب عدة في اتفاق جوبا عن لجنة فنية مشتركة للشرطة. تستخدم الأبواب المذكورة صياغة متطابقة تقريباً في تعريف صلاحيات هذه اللجان، مما يشير بقوة إلى أنها نفس المؤسسة، لكنها في الواقع هيئات مختلفة. وقد ورد تحديد مهامها في كل من اتفاق دارفور واتفاق النيل الأزرق وكردفان بأنه تنفيذ دمج القوات في الشرطة (على التوالي المادة ٦، ٢٧، الفصل ٨، الباب الثاني؛ والمادة ٥، ٨٩، الفصل ٤، الباب الثالث). بيد أن تكوين اللجنتين

لا يتم بنفس الطريقة (فكل منهما يضم ممثلين عن الموقعين على الاتفاق المعني). وتتمتع كلتاها بسلطات متطابقة تقريباً. والمحير أنه بالإضافة إلى مسؤوليتها العامة عن دمج أعضاء الجماعات المسلحة في قوات الشرطة، فإن اللجنتين مسؤولتان أيضاً عن مكافحة الجريمة بما في ذلك الجريمة المنظمة (على التوالي المادة ١٠، ٢٧، الفصل ٨، الباب الثاني؛ المادة ٩١، الفصل ٤، الباب الثالث).

د. المخابرات العامة

المهام والصلاحيات. المخابرات العامة تناقش أيضاً في الأبواب الثلاثة. ومثل بقية الترتيبات الأمنية، من الواضح أن المفاوضين استلهموا النموذج نفسه، واعتمدوا ترتيبات وصياغة متشابهة إلى حد كبير مع بعض الاختلافات المهمة. تضع الفصول المعنية رؤية شاملة لمهام المخابرات العامة. وتتضمن قائمة طويلة من مسؤولياتها. بعضها مفصل جداً ويمكن أن يخضع لتفسيرات متباينة للغاية، مثل ما يلي:

١. حفظ الأمن السوداني القومي، وحماية دستوره ونسيجه الاجتماعي، وسلامة مواطنيه من أي خطر، بالتنسيق مع الأجهزة النظامية الأخرى.
٢. جمع المعلومات المتعلقة بأمن السودان وتحليلها وتقييمها، والتوصية باتخاذ التدابير الوقائية اللازمة.
٣. إجراء جميع التحقيقات الضرورية.

ويتحدث اتفاق النيل الأزرق وكردفان عن سلطات للمخابرات العامة غير مذكورة في الاتفاقين الآخرين. فهو مثلاً ينص على مهمة تحليل وتقييم الرأي العام الداخلي والخارجي وتقديم النتائج لجهات اتخاذ القرار (المادة ٦، ٩٤). وكما في الفصول الأخرى، ستحل السلطات المختصة على الأرجح هذا التناقض عن طريق إضافة هذه المهمة إلى المسؤوليات العامة للمخابرات رغم عدم النص عليها في الاتفاقين الآخرين.

الدمج. تنص الأبواب الثلاثة على ضرورة دمج الأفراد من الأطراف الموقعة المعنية في جهاز المخابرات. ومن الواضح أن هذا سيخلق عدداً من التحديات العملية. ويجب بذل الجهود لضمان عدم توسيع المخابرات أكثر مما هو ضروري (على افتراض أن هذا لم يحدث قبلاً)، ولتخفيف الأثر السلبي المحتمل لوجود أعداء سابقين يعملون ضمن المؤسسة نفسها.

هـ. قوة حفظ الأمن في دارفور

ينص الاتفاق أيضاً على تشكيل قوة حفظ أمن جديدة في دارفور في غضون ٩٠ يوماً (المادة ٢٩)، وأن قوامها يضم ١٢٠٠٠ فرد: ٦٠٠٠ من القوات المسلحة والدعم السريع والشرطة والمخابرات العامة، و ٦٠٠٠ من الجماعات المسلحة. ويستخدم الاتفاق صياغة غير مألوفة في تحديد مهام هذه القوة. فينص على أن من مهامها "القيام بالمسؤولية الدستورية والأخلاقية والسياسية لحكومة السودان في حماية المدنيين" (المادة ١, ٥, ٢٩). واستخدام كلمة "الأخلاقية" بشكل خاص قد يخلق التباساً كبيراً.

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، وعمليات بناء الدستور، والمشاركة والتمثيل السياسيين. ونبني 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.

أين نعمل؟

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.

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

في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٢٠، تم التوقيع على اتفاق جوبا للسلام في السودان من قبل الحكومة الانتقالية في السودان والعديد من الفصائل المتحاربة الرئيسية في البلاد. الاتفاق معقد للغاية ويغطي مجموعة واسعة من المجالات، بما في ذلك الحكم والأمن والعدالة الانتقالية وتهدف إلى إثراء عملية التفاوض الدستوري في المستقبل.

تركز ورقة الملخص والتحليل هذه بشكل أساسي على تأثير الاتفاقية على العملية الدستورية المستقبلية. وهي تلخص وتحلل عناصر تقاسم السلطة في الاتفاق، والترتيبات الفيدرالية التي تحددها، ومجموعة من القضايا الأخرى. ستكون ورقة الملخص والتحليل مصدراً رئيسياً للمفاوضين والمستشارين والمراقبين.



International IDEA

Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
Sweden

الهاتف: +٤٦٨ ٦٩٨ ٣٧ ٠٠
الفاكس: +٤٦٨ ٢٠ ٢٤ ٢٢
البريد الإلكتروني: info@idea.int
موقع الإنترنت: www.idea.int

ISBN (Print): 978-91-7671-415-7
ISBN (PDF): 978-91-7671-416-4