



المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات
Arab Center for Research & Policy Studies

تقدير موقف | 10 أيلول/ سبتمبر، 2020

اتفاق جوبا للسلام في السودان: تحدياته وفرص نجاحه

وحدة الدراسات السياسية

اتفاق جوبا للسلام في السودان: تحدياته وفرص نجاحه

سلسلة: تقدير موقف

10 أيلول/ سبتمبر، 2020

وحدة الدراسات السياسية

هي الوحدة المكلفة في المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات بدراسة القضايا الراهنة في المنطقة العربية وتحليلها. تقوم الوحدة بإصدار منشورات تلتزم معايير علمية رصينة ضمن ثلاث سلسلات هي؛ تقدير موقف، وتحليل سياسات، وتقييم حالة. تهدف الوحدة إلى إنجاز تحليلات تلبي حاجة القراء من أكاديميين، وصنّاع قرار، ومن الجمهور العام في البلاد العربية وغيرها. يساهم في رفد الإنتاج العلمي لهذه الوحدة باحثون متخصصون من داخل المركز العربي وخارجه، وفقاً للقضية المطروحة للنقاش.

جميع الحقوق محفوظة للمركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات © 2020

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات مؤسسة بحثية عربية للعلوم الاجتماعية والعلوم التطبيقية والتاريخ الإقليمي والقضايا الجيوستراتيجية. وإضافة إلى كونه مركز أبحاث فهو يولي اهتماماً لدراسة السياسات ونقدها وتقديم البدائل، سواء كانت سياسات عربية أو سياسات دولية تجاه المنطقة العربية، وسواء كانت سياسات حكومية، أو سياسات مؤسسات وأحزاب وهيئات.

يعالج المركز قضايا المجتمعات والدول العربية بأدوات العلوم الاجتماعية والاقتصادية والتاريخية، وبمقاربات ومنهجيات تكاملية عابرة للتخصصات. وينطلق من افتراض وجود أمن قومي وإنساني عربي، ومن وجود سمات ومصالح مشتركة، وإمكانية تطوير اقتصاد عربي، ويعمل على صوغ هذه الخطط وتحقيقها، كما يطرحها كبرامج وخطط من خلال عمله البحثي ومجمل إنتاجه.

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات

شارع الطرفة، منطقة 70

وادي البنات

ص. ب: 10277

الضعائن، قطر

هاتف: + 974 40354111

www.dohainstitute.org

المحتويات

1. اتفاقية القضايا القومية واتفاقيات المسارات الجهوية
3. التحديات والآفاق
4. خاتمة

بعد أشهر من المفاوضات الصعبة بين ممثلي الحكومة الانتقالية في الخرطوم والجبهة الثورية، وهي تحالف عريض يضم عدداً من القوى السياسية والفصائل المسلحة، تم توقيع اتفاقية في 31 آب/ أغسطس 2020، بمدينة جوبا، عاصمة دولة جنوب السودان، تناولت قضايا قومية، تخص السودان ككل، واتفاقيات تخص أقاليم بعينها. ونظراً إلى تعدد الحركات الموقعة على الاتفاقية واختلاف أجندتها السياسية ومطالبها الجهوية، اتفقت الأطراف على إنشاء خمسة مسارات جهوية للتفاوض المنفرد، مراعاةً لخصوصية كل مسار ومشكلاته. وتشمل المسارات الخمسة مسار دارفور (حركة العدل والمساواة، وجيش تحرير السودان، وتحرير السودان - المجلس الانتقالي، وتجمع قوى تحرير السودان)، ومسار الشرق (مؤتمر البجة المعارض)، ومسار الشمال (كيان الشمال وحركة تحرير كوش السودانية)، ومسار الوسط (الحزب الاتحادي الديمقراطي المعارض)، ومسار النيل الأزرق وجنوب كردفان (الحركة الشعبية لتحرير السودان - شمال)⁽¹⁾.

اتفاقية القضايا القومية واتفاقيات المسارات الجهوية

مثلت القضايا القومية التحدي الأكثر صعوبة في المفاوضات؛ لأنها تناولت المبادئ العامة المرتبطة بشكل الدولة ودور السلطات الثلاث، وقضايا المواطنة وتقاسم السلطة والثروة، وإدارة التنوع بأبعاده السياسية والاجتماعية والثقافية، ومبادئ العدالة الانتقالية القائمة على محاسبة مرتكبي الجرائم، وتعويض الضحايا، وتحقيق المصالحة الوطنية. بناءً عليه، اشتملت اتفاقية القضايا القومية على 30 مادة، استندت إليها اتفاقيات المسارات الفرعية⁽²⁾. ومن أهم المواد التي جاءت في اتفاقية القضايا القومية، المادة (2) التي نصّت على فترة انتقالية تكون مدتها 39 شهراً، «يبدأ سريانها من تاريخ التوقيع على اتفاق السلام». وبموجب هذه المادة سوف يتم تعديل الوثيقة الدستورية، وتمديد الفترة الانتقالية، التي تم التوصل إلى اتفاق بشأنها بين الجيش والقوى السياسية في آب/ أغسطس 2020. واستثنت المادة (3) ممثلي الأطراف الموقعة على اتفاقية القضايا القومية من نص المادة (20) من الوثيقة الدستورية، والذي يسقط حق أعضاء مجلس السيادة والوزراء في الفترة الانتقالية من الترشح في الانتخابات العامة التي يتم إجراؤها بنهاية الفترة الانتقالية. ويعطي هذا الاستثناء شاغلي المناصب الدستورية المشار إليها في الفترة الانتقالية حق الترشح في الانتخابات العامة، بشرط «أن يقدموا استقالاتهم قبل ستة أشهر من نهاية الفترة الانتقالية المتفق عليها، ولتنظيماتهم الحق في اختيار من خلفهم في تلك المواقع». كما اقتضت المواد (4) و(5) و(6) إجراء التعديلات التالية على الوثيقة الدستورية: أولاً، تمثيل الأطراف الموقعة على اتفاقية جوبا بثلاثة أعضاء إضافيين في مجلس السيادة؛ وتمثيلهم في مجلس الوزراء بخمس وزراء وفقاً للإجراءات المعمول بها في الوثيقة الدستورية، أي ما يعادل 25 في المئة من أعضاء مجلس الوزراء؛ وتمثيلهم في المجلس التشريعي بنسبة 25 في المئة، أي أن يحصلوا على 75 مقعداً من مقاعد المجلس المنصوص عليها في الوثيقة الدستورية بـ 300 مقعد. وعلى مستوى الحكم الولائي (الولايات)، نصت الاتفاقية على تخصيص 10 في المئة من الوظائف القيادية العليا ل ممثلي أطراف الاتفاقية في الولايات التالية: الشمالية، ونهر النيل، وسنار، والجزيرة، والنيل الأبيض، وشمال كردفان، وغرب كردفان. أما بقية المواد الخاصة باتفاقية القضايا القومية فقد تناولت القضايا الإجرائية المتعلقة بإنفاذ العدالة الانتقالية، والتعداد السكاني، والإعداد للانتخابات العامة، وتشكيل المفوضيات المتخصصة، وانعقاد مؤتمر نظام الحكم، والمؤتمر الدستوري وكتابة الدستور، ووضع آليات مراقبة الاتفاقية وتنفيذها على أرض الواقع.

1 "توقيع اتفاق سلام جوبا لمسار المنطقتين"، وكالة السودان للأنباء "سونا"، 2020/8/31، شوهد في 2020/9/9، في: <https://bit.ly/2R6jf26>

2 "سلفاكير: التوقيع على بروتوكولات السلام بداية لتنفيذ الاتفاق"، وكالة السودان للأنباء "سونا"، 2020/8/31، شوهد في 2020/9/9، في: <https://bit.ly/3izagk4>

أما اتفاقيات المسارات الفرعية، فقد كانت اتفاقية مسار دارفور أكثرها تعقيداً⁽³⁾؛ لأنها قامت على ثمانية بروتوكولات شائكة ومتشعبة، تشمل تقاسم السلطة والثروة، وحيازات الأرض والحواكير، والعدالة الانتقالية، والتعويضات وجبر الضرر، وتنمية قطاع الرُّحْل والرعاة، والنازحين واللاجئين، والترتيبات الأمنية الخاصة باستيعاب قوات الحركات المسلحة في أجهزة الدولة. وفيما يتعلق بإدارة إقليم دارفور استند بروتوكول تقاسم السلطة إلى المادة (2/10) من اتفاق القضايا القومية، والتي نصت على إعادة نظام الأقاليم القديم خلال ستين يوماً من تاريخ التوقيع النهائي على اتفاقات جوبا. وتقضي إعادة بتوحيد ولايات دارفور الخمس في إقليم واحد في ظل نظام حكم فيدرالي. ويكون تمثيل الأطراف المكونة لمسار دارفور في إدارة الإقليم 40 في المئة، وتمثيل الحكومة الانتقالية 30 في المئة، والحركات الموقعة الأخرى 10 في المئة، وأصحاب المصالح المحلية 20 في المئة. ونص بروتوكول تقاسم الثروة على تطوير قطاع الرُّحْل وتنميته من خلال فتح المسارات التي تضمن سلامة حركة الرعاة وفض النزاعات التي تحدث بينهم والمزارعين، وتوفير الخدمات اللازمة للقطاعين، وتشجيع الصناعات التحويلية لمنتجات الثروة الحيوانية والزراعية وربطها بالأسواق الاستهلاكية في داخل السودان وخارجه. ولضمان سلامة التنفيذ، اتفق الطرفان على إنشاء مفوضية تنمية قطاع الرُّحْل والرعاة خلال 60 يوماً من تاريخ التوقيع على الاتفاقية النهائية، وعلى أن تعمل هذه المفوضية في تناغم تام مع السلطات المحلية والإدارات الأهلية؛ لتنظيم حركة الرُّحْل وتنظيم العلاقات التي تجمع بينهم والمزارعين. كما اتفق الطرفان (حكومة السودان الانتقالية وأطراف مسار دارفور) على استنفار الدعم المحلي والإقليمي والدولي اللازم لإعادة بناء ما دمرته الحرب، وتأهيل البنية التحتية، وتنفيذ برامج إعادة الإعمار والتنمية الذي نصت الاتفاقية عليها. وإلى جانب قضايا الرعاة والرُّحْل، أوصى بروتوكول الأرض والحواكير (الحيازات التقليدية) بضرورة إعادة ترسيم الحدود الإدارية داخل الإقليم، وتحديث قانون تسجيل الأراضي وحيازتها، وإنشاء مفوضية للنظر في دعاوى استرداد الأراضي التي تم انتزاعها من مالكيها عن طريق سلطات النظام السابق، أو تم الاستيلاء عليها نتيجة للحروب الأهلية التي شهدتها الإقليم. وارتبطت أيضاً اتفاقية مسار دارفور بقضايا العدالة الانتقالية، المتمثلة في تسهيل عملية العودة الطوعية للنازحين الذي هُجروا من ديارهم أثناء فترة الحروب الأهلية، أو اللاجئين الذين استقروا في بعض الدول المجاورة، وجبر الأضرار التي لحقت بهم، بما في ذلك استرداد الأراضي التي سلبت أو صودرت منهم، وتعويضهم مادياً عن ممتلكاتهم المنقولة والثابتة، وتوفير الرعاية الصحية والنفسية للمتضررين الذين يعانون آثار التهجير واللجوء. أما بروتوكول الترتيبات الأمنية فقد نصَّ على ضرورة إعادة هيكلة القوات المسلحة وقوات الكفاح المسلحة في جيش مهني واحد، يؤسس على عقيدة جديدة، تهدف إلى حماية الوطن، والمواطنين، والدستور. كما أقرَّ البرتوكول إنشاء قوات مشتركة باسم «القوى الوطنية لاستدامة السلام في دارفور»، تتشكل من القوات المسلحة (الجيش)، والشرطة والدعم السريع، وحركات الكفاح المسلحة. وشدد البرتوكول أيضاً على الترتيبات الأمنية الخاصة بمعاملة «شهداء» الحركات المسلحة، خلال فترة الحرب في دارفور، حسب قوانين ونظم القوات المسلحة السودانية من حيث التعويضات المادية والرعاية الصحية؛ كما نصَّ على تشكيل لجنة خاصة؛ للإشراف على ملف أسرى الحركات المسلحة ومفقوديهما، ومعالجة مشكلاتهم وقضاياهم حسب اللوائح والنظم القانونية المعمول بها⁽⁴⁾.

3 "الحكومة ومسار دارفور توقعان رسمياً بالأحرف الأولى لاتفاق سلام جوبا"، وكالة السودان للأنباء "سونا"، 2020/8/31، شوهد في 2020/9/9، في: <https://bit.ly/3bG3Mt1>

4 عبد الحميد عوض، "العربي الجديد" ينشر أهم ملامح الاتفاق الأمني بين الحكومة السودانية والحركات المسلحة في دارفور، "العربي الجديد"، 2020/8/29، شوهد في 2020/9/9، في: <https://bit.ly/35mxHoK>

التحديات والآفاق

من أهم التحديات التي تواجه اتفاقات القضايا القومية والمسارات الجهوية التي تمّ التوقيع عليها بالأحرف الأولى في جوبا، أنها لم تشمل كل حركات الكفاح المسلحة، وأهمها الحركة الشعبية لتحرير السودان/ شمال جناح عبد العزيز آدم الحلو، وحركة تحرير السودان جناح عبد الواحد محمد نور. وكانت حركة الحلو جزءاً من مفاوضات جوبا، لكنها انسحبت منها في 20 آب/ أغسطس 2020، احتجاجاً على رئاسة محمد حمدان دقلو (حميدتي) لوفد التفاوض الحكومي. وقد بررت الحركة موقفها بأن قوات الدعم السريع قوات معادية للسلام ومهددة لأمن المواطنين العزل، لذلك لا يجوز أن يكون قائدها الأعلى رئيساً لفريق الحكومة الانتقالية المفاوضات في جوبا. وإلى جانب ذلك طالب الحلو المفاوضين باتخاذ موقف واضح من قضية فصل الدين عن الدولة، باعتبارها ركناً رئيساً في مشروع السلام العادل والدائم. وقد حاولت الحكومة الانتقالية التغلب على هذه العقبة، حيث التقى عبد الله حمدوك رئيس الوزراء بعبد العزيز الحلو في أديس أبابا، ووقع الطرفان بياناً مشتركاً في 4 أيلول/ سبتمبر 2020، نص على ضرورة استمرار منبر جوبا للتفاوض برعاية دولة جنوب السودان، وإقامة ورش تفاوض مشتركة وغير رسمية تناقش إشكالية العلاقة بين الدين والدولة وحق تقرير المصير قبل استئناف المفاوضات الرسمية بين الطرفين. وتراهن الحكومة بأنها إذا أفنعت الحلو بالعودة إلى مائدة المفاوضات، فإن ذلك قد يحفز عبد الواحد محمد نور على فعل الشيء نفسه.

أما في العاصمة الخرطوم، فقد تباينت الآراء أيضاً حول اتفاقات جوبا، التي شجعت على ظهور منازعات لإنشاء تحالفات جديدة، أو إعادة ترتيب موازين القوى بين التيارات المكونة لقوى إعلان الحرية والتغيير، وكذلك داخل المجلس السيادي. وبانضمام ثلاثة أعضاء جدد من قيادات الحركات المسلحة إلى المجلس السيادي، فإن ذلك سوف يعزز وضع العسكريين ويخل بصيغة التوازن بينهم وبين المدنيين بموجب الوثيقة الدستورية.

أما على صعيد المواقف، فقد رحب الصادق المهدي بالاتفاقيات، ووصفها بأنها «خطوة في طريق السلام»، وإن كان لديه «22 ملاحظة عليها، وذلك بغرض التجويد لمصلحة السلام المستدام، وليس من باب المعارضة». ويبدو أن موقف المهدي يفرضه عليه موقعه رئيساً لتحالف نداء السودان، الذي تمثل الجبهة الثورية أحد أركانه الأساسية. ويرى المهدي أن عودة الجبهة الثورية إلى الواجهة يسهم في توسيع دائرة المشاركة السياسية. أما الحزب الشيوعي السوداني فقد عارض الاتفاقيات من حيث النهج الذي اتبع في إجراء المفاوضات، ومن حيث المخرجات التي تتناقض في رأيه مع الواقع السياسي الذي أسست له الوثيقة الدستورية. ويرى أن النهج التفاوضي القائم على المسارات الجهوية كان نهجاً خاطئاً؛ لأنه جزءاً معالجة جذور أزمة الدولة السودانية وإفرازاتها الجهوية، وأفضى إلى اتفاقيات متعجلة لا تفي باستحقاقات السلام العادل والدائم. كما أن الاتفاقيات، حسب وجهة نظر الحزب الشيوعي، قد خلقت نوعاً من التناقضات مع الوثيقة الدستورية، لأنها أبدلت «الحاضنة السياسية للنظام القائم في البلاد بحاضنة جديدة، قوامها أطراف الاتفاق، وإبعاد القوى التي قادت ومثلت الشارع في حراك ديسمبر». والإشارة هنا إلى قوى إعلان الحرية والتغيير التي كان دورها هامشياً في مفاوضات جوبا. فضلاً عن ذلك، فإن الاتفاقيات أعطت نفسها المرجعية في حل القضايا الخلافية، وذلك على حساب الوثيقة الدستورية. ويبدو أن الحزب الشيوعي يتشارك أيضاً مع الجبهة الشعبية جناح الشمال في التشكيك بدور حميدتي، ويتخوف من تحجيم دور قوى إعلان الحرية والتغيير بعد عودة الجبهة الثورية. وتعد هذه واحدة من القضايا التي تقلق الحزب الشيوعي، علماً بأن تشكيل المجلس التشريعي، بحسب النسب المقترحة، سيرجّح كفة قوى نداء السودان.

خاتمة

تعد اتفاقية القضايا القومية واتفاقيات المسارات التي تمّ التوقيع عليها بالأحرف الأولى في جوبا نقلة مهمة في المشهد السياسي السوداني، وسوف تسهم في خلق مناخ جديد للحراك السياسي، بإشراك عدد أكبر من القوى السياسية، ما يحصن العملية الانتقالية إلى الديمقراطية ويعقدها في الوقت ذاته. فصحیح أن الانتقال الديمقراطي ليس ممكنًا بإقصاء قوى سياسية رئيسية، لكن السؤال هو هل يلتزم به جميع القوى السياسية، والأهم من ذلك هل يلتزم به الجيش والقوى الأمنية الأخرى؟