

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات  
اتفاق السلام في السودان - أغسطس 2020<sup>1</sup>  
- ملخص وتحليل -

2	الملخص التنفيذي.....
2	عام.....
6	النظام الاتحادي.....
11	القضايا المالية وتقاسم الإيرادات.....
13	الفرد والدولة.....
14	العملية الدستورية.....
16	الانتخابات.....
17	العدالة الانتقالية.....

\* \* \*

---

<sup>1</sup> يرجى إرسال التعليقات والتصحيحات والأسئلة حول مضمون هذه الدراسة إلى زيد العلي ([zalali@idea.int](mailto:zalali@idea.int)). ويتوجه المؤلف بالشكر لأصحاب التعليقات على المسودات السابقة لهذه الوثيقة، ومنهم على سبيل المثال لا الحصر أمل مجري، جورج اندرسن والسيدة روزالند مارسدن.

## المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات اتفاق السلام في السودان<sup>2</sup> - ملخص وتحليل -

### الملخص التنفيذي

في نهاية أغسطس 2020، تم توقيع عدد من الاتفاقات (يشار إليها باسم "البروتوكولات") بين الحكومة الانتقالية في السودان وممثلي عدد من الجماعات المسلحة. ويُنتظر أن تشكل هذه البروتوكولات جزءاً من الاتفاق النهائي المزمع توقيعه في 3 أكتوبر 2020، والذي سيتضمن آلية للتنفيذ. لذلك، تركز هذه النسخة من الملخص والتحليل بالكامل على الاتفاقات الموقعة في جوبا في نهاية أغسطس 2020. سيتم إعداد نسخة محدثة وتعميمها بعد توقيع الاتفاق النهائي في أكتوبر 2020.

الاتفاقات الموقعة في جوبا في نهاية أغسطس 2020 شاملة جداً. فهي تتضمن قوائم طويلة من المبادئ والترتيبات المتفق عليها بشأن قضايا مثل تقاسم السلطة، وتقاسم الإيرادات، والعدالة الانتقالية، والترتيبات الأمنية الانتقالية. كما تضع جداول زمنية للعديد من هذه المجالات. بيد أن الاتفاقات لا تحدد عدد القضايا المزمع تنفيذها عملياً، وتترك الكثير لرحله من خلال التشريعات (مثل الهيكلية الداخلية للولايات/الأقاليم الاتحادية وعضوية لجان تقاسم الإيرادات). وهذه القضايا بحاجة إلى حل في الأسابيع والأشهر المقبلة. وبالنظر إلى الطريقة التي جرت بها المفاوضات، ثمة سبب وجيه للاعتقاد بأن الأطراف ستواصل على الأرجح إلى اتفاق بشأن هذه القضايا المعلقة. ويبقى التحدي هو إحراز تقدم وفق برنامج زمني معقول، وإحرازه بطريقة تبني نظاماً فعالاً لعموم السكان وتحافظ على السلام، لضمان تمتع هذا النظام بشكل من أشكال الشرعية الديمقراطية مع الاستمرار في إحراز تقدم في قضايا الحكم الانتقالي.

### عام

المواضيع الأساسية في هذه الدراسة. تقدم هذه الدراسة ملخصاً وتحليلاً للاتفاقات الموقعة في جوبا في أغسطس 2020. وهي تركز بشكل أساسي على عناصر بناء دستور في الاتفاقات المذكورة (أي تأثيرها على عملية صياغة الدستور وعلى محتوى الدستور السوداني المستقبلي). كما تتضمن بعض النقاشات للظروف والجوانب الأخرى.

تحديثات الدراسة. الاتفاقات المبرمة في أواخر أغسطس 2020 معقدة جداً، وتتضمن مئات الصفحات. وقراءة مختلف النصوص وإعادة قراءتها وكذلك عملية التنفيذ ستلقت الانتباه إلى أحكام وترتيبات لا تتضح أهميتها اليوم. ولذلك، سيظل هذا الملخص والتحليل راهنين، وبالتالي سيجري تحديثهما بانتظام لمراعاة التطورات اللاحقة.

<sup>2</sup> يرجى إرسال التعليقات والتصحيحات والأسئلة حول مضمون هذه الدراسة إلى زيد العلي ([zalali@idea.int](mailto:zalali@idea.int)). يتوجه المؤلف بالشكر لأصحاب التعليقات على المسودات السابقة لهذه الوثيقة، ومنهم على سبيل المثال لا الحصر أمل مجري، جورج اندرسن والسيدة روزالند مارسدن.

المفاوضات. تولت جمهورية جنوب السودان الوساطة في المفاوضات التي قادت إلى اعتماد الاتفاقات. وبحسب أشخاص شاركوا في المفاوضات، فإن الوسطاء مارسوا دورهم في الوساطة بشكل خفيف نسبياً. فالتفاوض على جوهر الاتفاقات 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. وضمت وفود التفاوض على سبيل المثال لا الحصر:

- (1) الحكومة الانتقالية في السودان؛
- (2) الجبهة الثورية السودانية (تحالف واسع من الحركات المسلحة من دارفور والمنطقتين ومجموعات غير مسلحة أصغر من شرق وشمال ووسط السودان)؛
- (3) حركة تحرير السودان / مني مناوي (وهي حركة مسلحة في دارفور).

الاتفاق (الاتفاقات). تتضمن الاتفاقات الموقعة في نهاية أغسطس 2020 عدداً كبيراً من الوثائق، وكل منها وقع من قبل المجموعة المعنية من الأطراف المتفاوضة. وحتى الآن، لم تتفق الأطراف على اتفاق جامع واحد يضم كل هذه الاتفاقات الفردية أو يتضمن جميع الترتيبات التي تؤثر على مجالات أو مواضيع محددة (كما ورد أعلاه، من المنتظر توقيع مثل هذا الاتفاق في أوائل أكتوبر 2020). وبدلاً من ذلك، تتألف الاتفاقات من الاتفاقات الفردية التالية على الأقل:

العنوان	الموقعون	النطاق
اتفاق القضايا القومية	حكومة السودان الانتقالية 1 مجموعة جنوب كردفان والنيل الأزرق 3 مجموعات دارفور 1 مجموعة النوبة / شمال شرق 1 مجموعة السودان الأوسط 2 مجموعات شرق السودان 1 مجموعة الجنوب التحالف الوطني	نطاق الموضوعات: تقاسم السلطة، وإدارة العاصمة القومية، واللجان الوطنية، والمؤتمر الدستوري، ومؤتمر نظام الحكم، وإصلاح القضاء، والانتخابات، وقضايا أخرى (البيئة، والمسيحيون وأعضاء الديانات الأخرى، والتشريعات المناهضة للعنصرية، وغيرها).

العنوان	الموقعون	النطاق
اتفاق السلام النهائي حول قضية السودان في المنطقتين (يسمى فيما يلي "اتفاق النيل الأزرق وكردفان").	الحكومة الانتقالية في السودان الحركة الشعبية لتحرير السودان - شمال / الجبهة الثورية	النطاق الجغرافي: النيل الأزرق، جنوب كردفان، غرب كردفان نطاق الموضوعات: توزيع المسؤوليات، الموارد المالية، إصلاح الخدمة المدنية، إعادة الإعمار والتنمية، البيئة، إلخ.
الاتفاق على الترتيبات الأمنية النهائية	حكومة السودان الانتقالية الحركة الشعبية لتحرير السودان - شمال / الجبهة الثورية	نطاق الموضوعات: وقف إطلاق النار الدائم - نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج
هناك سبعة اتفاقات منفصلة تتعلق تحديداً بدارفور (تسمى فيما يلي "اتفاق دارفور").	حكومة السودان الانتقالية حركات الكفاح المسلح - مسار دارفور	النطاق الجغرافي: شمال دارفور، جنوب دارفور، غرب دارفور، شرق دارفور، وسط دارفور نطاق الموضوعات: تقاسم السلطة، تقاسم الإيرادات، وقف إطلاق النار الدائم، الترتيبات الأمنية الانتقالية، إلخ.
اتفاق بين حكومة السودان الانتقالية والجبهة الثورية السودانية - مسار الشمال	حكومة السودان الانتقالية الجبهة الثورية السودانية - مسار الشمال	

التنفيذ. لا تزال المناقشات جارية في جوبا لصياغة وإقرار خطة تنفيذ واحدة تدمج جميع المواعيد النهائية وترتيبات التنفيذ في وثيقة واحدة، وتسمى أيضاً الأطراف أو المؤسسات التي ستتولى بشكل أساسي مسؤولية الإشراف على تنفيذ كل موضوع على حدة. إذا تم توقيع هذا الاتفاق، سيجري تحديث هذه الدراسة.

معارضو الاتفاق. هناك فصيلان مسلحان رئيسيان لم يوقعا اتفاقات أغسطس 2020. وهما بالتحديد:

- (1) الحركة الشعبية لتحرير السودان - شمال (بقيادة عبد العزيز آدم الحلو). وافقت الحركة الشعبية لتحرير السودان - شمال 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 3 سبتمبر 2020، لكن وضعه القانوني غير واضح (انظر أدناه)؛

(2) حركة تحرير السودان (بقيادة عبد الواحد محمد نور). قالت حركة تحرير السودان إنها لا تعترف بشرعية الحكومة الانتقالية لاحتوائها على عسكريين، وبالتالي فهي لم تشارك في المفاوضات على الإطلاق.

وأفادت وسائل الإعلام أن الموقعين على الاتفاقات وضعوا ترتيبات تسمح للذين لم يوقعوا اتفاق السلام بالتوقيع عليه في تاريخ لاحق. لكن أشخاصاً شاركوا في المفاوضات لم يوافقوا على ذلك وقالوا إن أحداً منهم لا يتوقع أن يقبل الرفضون الالتزام بنفس الشروط التي تم الاتفاق عليها في أغسطس 2020.

التعقيد. تتسم جميع الاتفاقات الموقعة أواخر أغسطس 2020 بالتعقيد الشديد، ولاسيما بسبب طريقة ترابطها 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:

- (1) في مجال تقاسم الإيرادات، يتضمن اتفاق النيل الأزرق وكردفان أحكاماً رئيسية، لكن أحد بروتوكولات تقاسم الإيرادات في اتفاق دارفور ينص على ترتيبات رئيسية ستؤثر على البلاد ككل، بما فيها المناطق التي لم توقع على هذه الاتفاقات الثنائية الخاصة؛
- (2) لمعرفة بنية المؤسسات القومية وآليات عملها، يتعين على القراء أن يقرأوا مئات الأحكام الواردة في الاتفاقات الثنائية؛
- (3) 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 يكتشف الموقعون 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 لتتغلب الأطراف على هذه المشاكل عند وقوعها.

الوضع القانوني. نظرياً، يستشهد جميع الاتفاقات بالوثيقة الدستورية لعام 2019. وقد أكد كثيرون التزام الموقعين المعنيين 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:

- (1) ينص اتفاق النيل الأزرق وكردفان على أن أحكامه تشكل جزءاً من الوثيقة الدستورية لعام 2019 (المادة 112). وصياغة هذه النقطة قوية ومهمة جداً بالفعل وهي جديدة بالاقتراب. فهي تنص: "يكون هذا الاتفاق جزءاً لا يتجزأ من الوثيقة الدستورية وفي حال التعارض تسود أحكام هذا الاتفاق".
- (2) وينص اتفاق دارفور على: "اتفق الطرفان على إدراج اتفاقات السلام الموقعة في الوثيقة الدستورية وفي حالة التعارض يزال التعارض بتعديل الوثيقة الدستورية".
- (3) أما الوثيقة ذاتها فتتضمن 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.

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 فقيمتها القانونية موضع شك، رغم أن قيمته السياسية لا يمكن إنكارها (انظر أدناه).

الفترة الانتقالية. يمدد اتفاق القضايا القومية الفترة الانتقالية. وينص على أنها يجب أن تستمر 39 شهراً بدءاً من تاريخ توقيع اتفاق السلام (المادة 2.1). ولأن الاتفاق مدرج ضمن الوثيقة الدستورية بموجب المادة 112 (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 17 مايو 2021 (المادة 11 (3)).

## النظام الاتحادي

النتيجة النهائية. تفترض الاتفاقات الموقعة في أواخر أغسطس 2020 في الجوهرة أن السودان سيتخذ نظاماً اتحادياً. هناك قدر كبير من التفاصيل بشأن آلية عمل هذا الاتحاد 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 اتحادياً، وهذا، إن صح، يعني أنه لم يبق شيء يذكر للتفاوض بشأنه في مفاوضات الدستور المزمعة. في الوقت نفسه، تعطي الاتفاقات أهمية إضافية للعملية الدستورية، وذلك بشكل أساسي من خلال تحديد تفاصيل إضافية حول كيفية تنظيمها. وبالتحديد، تنص الاتفاقات على ضرورة عقد مؤتمر حول نظام الحكم، سيوفر بلا شك مزيداً من التفاصيل بشأن كيفية بناء الاتحاد في المستقبل (لمزيد من المعلومات حول المؤتمر، انظر الصفحة 15).

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

- (1) تنص المادة 25.4 من اتفاقية 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 7 (سبعة أشهر) من تاريخ هذا الاتفاق". وتنص المادة 25.5 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 30 (ثلاثين يوماً) بعد عقد مؤتمر نظام الحكم".
- (2) ينص اتفاق النيل الأزرق وكردفان على ترتيب مختلف. فهو يمنح حكماً ذاتياً للولايتين ولا ينص بشكل محدد على أن أيًا منهما يجب أن يصبح إقليمًا. 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:

- (1) النيل الأزرق وكردفان يحصلان على حكم ذاتي واسع على الفور، بينما يجب أن تنتظر دارفور حتى أبريل 2021 لتصبح إقليمًا؛
- (2) لم يطلق على النيل الأزرق وكردفان اسم "إقليم" على الرغم من أنهما 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 اتحاد فيدرالي، 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 أنه سيكون هناك 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 (انظر أدناه).

الهيكليات الداخلية. يتضمن اتفاق النيل الأزرق وكردفان بعض المؤشرات عن كيفية بناء الهيكليات الداخلية لتلك المناطق. وهو ينص على أن المناطق التي تشملها 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 إطلافاً لكيفية هيكلة بقية المناطق (التي تخضع أيضاً لحكم اتحادي). 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:

- (1) يمكن للسودان ببساطة التراجع عن الترتيبات الواردة في الدستور الانتقالي لعام 2005؛
- (2) يمكن للسودان تبني ترتيب افتراضي للأقاليم والسماح لأقاليم معينة بالحياد عنه بموجب اتفاق يتم التوصل إليه لهذا الغرض؛
- (3) يمكن للسودان أن يسمح لكل إقليم أن يقرر بنفسه آلية تنظيمه الداخلي.

وقد يكون لدى المفاوضين بالأساس فكرة واضحة عن كيفية هيكلة الولايات/الأقاليم الاتحادية داخلياً. وأياً يكن خيار السلطات المختصة، فإن لديها 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 اتحادي. أما اتفاق النيل الأزرق وكردفان، فيلتزم الصمت حيال هذه القضية، لأنه لا تنص على وجه التحديد على إنشاء النيل الأزرق وكردفان كأقاليم اتحادية.

- (1) تنص المادة 10.2 من اتفاق القضايا القومية على أن الطرفين اتفقا على أن نظام الحكم في السودان إقليمي وأن على حكومة السودان الانتقالية اتخاذ "التدابير القانونية اللازمة لاستصدار قرار رسمي باستعادة نظام الأقاليم خلال مدة لا تتجاوز (60) الستين يوماً" من تاريخ التوقيع على اتفاق السلام.
- (2) وتنص المادة 25.2 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 60 (ستين يوماً) من تاريخ توقيع اتفاق السلام".

وبالنظر إلى كل ما يجب تحديده، 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. فالنيل الأزرق وكردفان منحتا 61 صلاحية مستقلة بينما منح إقليم دارفور 28 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 مناطق البلد التي شاركت في مفاوضات السلام. ولإعطاء فكرة عن كيفية توزيع المسؤوليات، فإن اتفاق النيل الأزرق وكردفان منظم على النحو التالي:

- (1) 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 9) ويضع قائمة السلطات

المركزية الحصرية في النهاية (المادة 11). وهذا يبعث رسالة مهمة، ولو رمزية فحسب، بشأن أهداف الاتفاق وأولوياته.

(2) 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 12). 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 ه)، ما يعني وجود بعض التجارب بشأن هذا النوع من الترتيبات رغم عدم توفر معلومات بشأن كيف تجسدت على أرض الواقع<sup>3</sup>.

(3) على صعيد التوزيع الفعلي، ليس هناك الكثير من المفاجآت. فالولايات تتمتع بسلطات تشريعية (المادة 9.10)، ما يعني أنها تستطيع سن التشريعات بخصوص أي من القضايا الواردة في المادة 9. وهناك تأكيد قوي على الثقافة واللغات. فالمادة 9.7 تمنح الولايات سلطات حصرية في تأسيس معاهد تدريس اللغات المحلية، فيما تسمح المادة 9.9 لحكومات الولايات بتشجيع الثقافة المحلية.

(4) وتتضمن قائمة السلطات والاختصاصات المشتركة 28 بنداً (المادة 10) وتشمل عدداً كبيراً من القضايا. وهذه تتضمن حل النزاعات على الأراضي (10.7)، والشرطة والسجون (10.1)، وإجراء التعداد السكاني (10.14)، وموارد المياه العابرة لحدود الولاية/الإقليم (10.17). كما ينص البند 10.20 على أن الصلاحيات الضريبية التي تتطلب "قراراً مشتركاً" هي أيضاً سلطات مشتركة، ولكنه لا يعطي أي إشارة إلى طبيعة هذه الصلاحيات.

(5) وتتضمن قائمة السلطات المركزية الحصرية 41 بنداً مستقلاً (المادة 11). وهذه تشمل جميع السلطات التي تمارسها الحكومات المركزية عادة مثل الدفاع (11.1) والشؤون الخارجية (11.2) وسلطة منح الجنسية (11.3) والبنك المركزي (11.13) والاتفاقيات الدولية (11.22)، والضرائب القومية (11.32).

(6) بعض الصياغات غير معيارية، وهذا سيعقد التنفيذ. فعلى سبيل المثال، تقول المادة 9.8: "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.

(7) هناك أيضاً بعض التكرار. على سبيل المثال، تنص المادة 9.15 على أن "تحصيل الضرائب" سلطة حصرية للولايات، ولكن المادة 9.55 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 سلبيات أخرى في الصياغة يمكن أن تسبب مشاكل في المستقبل.

تقاسم السلطة على المستوى القومي. تنص الاتفاقيات على تقاسم السلطة على المستوى القومي ومستوى الولايات بطرق مألوفة تماماً، على الرغم من وجود عدد من الخصوصيات التي يجب تسليط الضوء عليها. معظم (وليس كل) ترتيبات

<sup>3</sup> وهذا النوع من الترتيبات مطبق أيضاً في جنوب السودان.

تقاسم السلطة الوطنية المذكورة في اتفاق القضايا القومية، ولكن هناك عناصر مهمة أيضاً واردة في اتفاق النيل الأزرق وكردفان واتفاق دارفور<sup>4</sup>. المبدأ مفهوم بشكل جيد في السودان، وبالتالي لن يبرز خلاف كبير هنا. والأحكام التالية جديدة بالانتباه:

- (1) تنص المادة 4.1 من اتفاق القضايا القومية على تمثيل "أطراف العملية السلمية" بإضافة (3) ثلاثة أعضاء في مجلس السيادة<sup>5</sup>. 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.
- (2) تنص المادة 5.1 من اتفاق القضايا القومية على تمثيل "أطراف العملية السلمية" في مجلس الوزراء بخمسة وزارات (أي 25% من المجلس).
- (3) تنص المادة 6.1 من اتفاق القضايا القومية على منح "أطراف العملية السلمية" 25% من مقاعد المجلس التشريعي الانتقالي (أي 75 مقعداً).
- (4) 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" (المادة 51.2 و51.4).

تقاسم السلطة بين الولايات. يتضمن اتفاق النيل الأزرق وكردفان بعض الإشارات إلى آلية عمل الحكم المحلي في المنطقتين. أما اتفاق دارفور فيلتزم الصمت حيال آلية تشكيل السلطات في الإقليم، مما يفترض بقوة أن ولاية دارفور السابقة تم حلها بعد الاستفتاء الدستوري لعام 2016. يرد في اتفاق النيل الأزرق وكردفان ما يلي:

- (1) يكون للولايات حكام ومجالس وزراء وسلطات تشريعية وسلطات قضائية (المادة 26).
- (2) ينص الاتفاق على أن الحركة الشعبية لتحرير السودان - شمال هي التي تعين الوالي/حاكم النيل الأزرق، ونائب الوالي/الحاكم في كل من ولاية جنوب كردفان وولاية غرب كردفان، ونسبة 30% من الجهازين التنفيذي والتشريعي في ولايتي النيل الأزرق وجنوب كردفان (المادة 30).

المفوضيات. إحدى علامات الاستفهام التي تفرض نفسها على الفور هي أن العديد من المفوضيات واللجان المذكورة في الاتفاق مدرجة بوصفها جزء من "الفرع التنفيذي" بموجب اتفاق النيل الأزرق وكردفان (المادة 27.3). 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 8). لا توصف المفوضيات واللجان بأنها مستقلة، ولا تقدم الفقرة نفسها

<sup>4</sup> كما تؤكد اتفاقية أديس أبابا على ضرورة "التقاسم المناسب والعاقل للثروة والسلطة بين مختلف شعوب السودان" من خلال الدستور (المادة 6). وكما ورد أعلاه، ليس لاتفاق أديس أبابا نفس وضعية اتفاقات أغسطس 2020، وبالتالي يجب النظر فيها بشكل منفصل.

<sup>5</sup> لا يوجد تعريف لمصطلح "أطراف العملية السلمية" ولكن من الواضح أن صياغته تعني الموقعين على الاتفاق. ومن المحتمل أن هذا المصطلح الغامض استخدم لإتاحة إمكانية إضافة أعضاء آخرين إلى مجلس السيادة ومجلس الوزراء والبرلمان دون الحاجة إلى التوقيع رسمياً على اتفاق القضايا القومية.

تفاصيل تذكر عن تشكيلها أو استقلاليتها أو مهامها. ومعظم ما قيل عنها هو أن عضويتها يجب أن تمثل الموقعين دون تقديم أي تفاصيل.

## القضايا المالية وتقاسم الإيرادات

عام. تولى الاتفاقات اهتماماً كبيراً جداً للقضايا المالية والضرائب وتقاسم الإيرادات وغيرها. ومن الواضح أن لدى الموقعين 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 22) والمفوضية القومية لقسمة وتخصيص الموارد والإيرادات المالية (المادة 23). كما ينص على إصدار قانون لتفعيل المفوضية (المادة 23.2).<sup>6</sup> وعلى غير العادة، يتضمن اتفاق دارفور كمية كبيرة من التفاصيل الإضافية، مما يثير التساؤل بشأن إمكانية قبول الأطراف غير الموقعة عليه بهذه الترتيبات الإضافية. وينص بروتوكول تقاسم الثروة في اتفاق دارفور على إنشاء المفوضية القومية لقسمة وتخصيص الموارد والإيرادات المالية (المادة 14). وهي تنص بالتحديد على:

- (1) ومهمة 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 بمستحقاته المالية (المادة 14.3).
- (2) 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 الاتحادية. 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 14.1). وقد كان التكوين الدقيق للهيئات المعنية بالإيرادات

<sup>6</sup> هذه الترتيبات واردة أيضاً في اتفاق السلام الشامل لعام 2005. فالمادة 197 من هذا الاتفاق تنص على إنشاء الصندوق القومي للعائدات. والمادة 198 تنص على إنشاء "مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية والنقدية".

موضوع نقاش ومفاوضات ساخنة في كل من العراق واليمن. وفي كلا البلدين، لم يتم التوصل إلى اتفاق نهائي بعد.<sup>7</sup>

(3) تُمنح المفوضية سلطات واسعة، بينها مراقبة كافة الإيرادات القومية المودعة في الصندوق القومي للعائدات (المادة 15.1)، وتحديد أنصبة ومستحقات الحكومة الاتحادية والأقاليم/الولايات من الإيرادات القومية (المادة 15.2)، ووضع معايير تخصيص الإيرادات (المادة 15.3).

تخصيصات محددة. يحدد اتفاق النيل الأزرق وكردفان مسبقاً بعض التوزيعات التي ستحدث في السنوات المقبلة.

(1) فينص على منح المنطقتين 40% من أي إيراد يتحقق في المنطقتين من الموارد الطبيعية والضرائب (المادة 16.1). ويستمر هذا الترتيب 10 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" [CHECK] (المادة 25.1).

(2) 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 22.1).

(3) كما ينص اتفاق دارفور على أن تقوم الحكومة السودانية بتحويل 750 مليون دولار أمريكي سنوياً إلى صندوق دعم السلام والتنمية المستدامة في دارفور طوال السنوات العشر التالية (المادة 29.6) وتحويل 100 مليون دولار في غضون شهر واحد من توقيع الاتفاق (المادة 29.8).

الضرائب. بخصوص الضرائب والإيرادات وصلاحيات الاقتراض والمسائل المالية الأخرى، هناك الكثير من الأحكام تتوزع في جميع أقسام الاتفاق. فاتفاق النيل الأزرق وكردفان يمنح الولايات صلاحيات كبيرة لتحصيل الإيرادات، بما فيها سلطة ضريبية عامة (المادة 9.15)، والحق في الاقتراض من البنوك الوطنية (المادة 9.11)، والحق في وضع موازنتها العامة (المادة 9.16)، والحق في التعاقدات الاستثمارية بما لا يتعارض مع السياسة الخارجية (المادة 9.57). وهناك ترتيباً مشابهة في اتفاق دارفور. وستتضمن النسخة التالية من هذه الدراسة معلومات أكثر عن الترتيبات بموجب الاتفاقيين 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).

<sup>7</sup> 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 شمال السودان، أي أن قوة سياسية واحدة كانت تهيمن بشكل أساسي على المفوضية.

## 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 المفاوضات 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:

- (1) يتضمن اتفاق النيل الأزرق وكردفان حكماً رئيسياً بخصوص علاقة الدين بالدولة. فالمادة 1 تقضي بأن "تقف الدولة على مسافة متساوية من الأديان والثقافات دون أي انحياز ديني أو إثني أو ثقافي".
- (2) تنص المادة 9.2 من اتفاق النيل الأزرق وكردفان على أن لكلا المنطقتين ممارسة الصلاحيات والسلطات على أساس أحكام دستور 1973 (المعدل في عام 1974). وبالمناسبة، فإن الشريعة لم تطبق في السودان إلا في عام 1983. وهذا يعني أن المنطقتين ستسمحان بسن تشريعات لا تستند إلى الشريعة بغض النظر عما يحدث في بقية مناطق البلاد.
- (3) ويمضي اتفاق القضايا القومية أبعد من ذلك. فالمادة 1.7 (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 مستقلة 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 استلهام الدين عند وضع سياسة الدولة، وهذا قد لا يكون مقبولاً من الأطراف.
- (4) ويمضي اتفاق أديس أبابا أبعد من ذلك حتى<sup>8</sup>. فينص على أن دستور البلاد الدائم في المستقبل يجب أن يقوم على مبدأ "فصل الدين عن الدولة" (المادة 3). 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 3 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.

<sup>8</sup> كما ورد أعلاه، ليس لاتفاق أديس أبابا نفس وضعية اتفاقات أغسطس 2020. وناقشناه هنا بغرض المقارنة فحسب، ولا ينبغي اعتباره مطبقاً مثل اتفاقات أغسطس 2020.

المساواة. تولى 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 2019، ووضعت آليات وترتيبات عديدة لمعالجة مظالم الماضي. ولكن ليست جميع الترتيبات هي نفسها في جميع الاتفاقات. وبالتحديد:

- (1) يشدد اتفاق النيل الأزرق وكردفان تشديداً كبيراً على المساواة. فالفصل الأول "المبادئ العامة" يتضمن ست مواد، ثلاث منها عن عدم التمييز والمساواة. فالمادة 1 تقضي بأن "تقف الدولة على مسافة متساوية من الأديان والثقافات دون أي انحياز". والمادة 2 تنص على أن "المواطنة بلا تمييز هي أساس كل الحقوق والواجبات المدنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية".
- (2) وهناك أحكام متنوعة في العديد من الاتفاقات تنص على مساواة أكبر بين الجنسين. فالمادة 1.20 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 40%". وتقضي المادة 5 من اتفاق النيل الأزرق وكردفان بمنح النساء تمثيلاً بنسبة 40% على المستوى القومي<sup>9</sup>. وهناك تشديد على هذا المبدأ في جميع أقسام الاتفاق. فالمادة 34 تنص على تمثيل المرأة في تشكيل المجلس التشريعي بنسبة لا تقل عن 40%. 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 المزمع إنشاؤه هناك في عام 2021.
- (3) تأخذ الصياغة اللغوية لجميع الاتفاقات النوع الاجتماعي بعين الاعتبار، وهو أمر غير مألوف في النصوص العربية. فعلى سبيل المثال، تنص المادة 51.1 من اتفاق النيل الأزرق وكردفان على تعيين "أبناء وبنات المنطقتين" في أجهزة العدالة. وتستخدم هذه الصيغة في جميع فقرات الاتفاق.

## 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:

- (1) الدستور القومي الدائم. يتضمن اتفاق النيل الأزرق وكردفان واتفاق القضايا القومية بعض التفاصيل الإضافية حول كيفية تبني الدستور الدائم.

<sup>9</sup> وتكرر نسبة 40% في اتفاقات أخرى أيضاً؛ انظر مثلاً المادة 1.20 من اتفاق القضايا القومية.

- (أ) فالمادة 104 من اتفاق النيل الأزرق وكردفان تنص على "قيام مؤتمرات صغيرة" في المنطقتين في إطار التحضير للمؤتمر الدستوري القومي.
- (ب) وتنص المادة 1.28 من اتفاق القضايا القومية على أن العملية الدستورية تبدأ بالمؤتمر الدستوري القومي.
- (ت) وتنص المادة 9.4 من اتفاق القضايا القومية على "المشاركة الفاعلة لأطراف اتفاق السلام" في إعداد قانون مفوضية صناعة الدستور وتحديد تشكيلها.
- (ث) وتنص المادة 9.2 من اتفاق القضايا القومية على أن تقوم مفوضية صناعة الدستور بالتحضير للمؤتمر الدستوري القومي في مدة أقصاها ستة أشهر من تاريخ توقيع اتفاق النيل الأزرق وكردفان. وغني عن القول إن هذه الفترة قصيرة جداً وستنتهي بسرعة كبيرة. ويتعين القيام بعمل هائل إذا أريد للمؤتمر أن ينجح.
- (ج) تحدد المادة 9.5 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

- (2) 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 اتحادي قد اتخذ بالفعل. وفي هذا السياق، يبدو أن هدف مؤتمر نظام الحكم هو مناقشة وربما تحديد بعض الجوانب الرئيسية لهذا النظام الاتحادي. على سبيل المثال:

- (أ) تنص المادة 10.1 من اتفاق القضايا القومية على أن المؤتمر سيحدد "الصلاحيات والعلاقات الرأسية والأفقية لنظام الحكم الإقليمي".
- (ب) وتنص المادة 10.3 من اتفاق القضايا القومية على أن المؤتمر يهدف إلى "مراجعة الحدود والتقسيم الإداري للأقاليم ومستويات الحكم المختلفة وهيكل الصلاحيات 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 كاتحاد غير متمائل أو أنه سيكون هناك القليل جداً للمناقشة.

(ت) وتتضمن المادة 25.3 من فصل تقاسم السلطة في اتفاق دارفور نسخة مختلفة قليلاً للمادة 10.3. فهي تنص على أن هدف المؤتمر هو "مراجعة التقسيم الإداري للأقاليم ومستويات الحكم المختلفة وهياكل وصلاحيات واختصاصات الحكم [كذا]". وأحد أوجه الاختلاف المهمة بين هذه الصياغة وبين المادة 10.3 أعلاه هو أن المادة 25.3 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.

(ث) أخيراً، تقول المادة 10.3 من اتفاق القضايا القومية إن مؤتمر نظام الحكم يجب أن يعقد في فترة لا تتجاوز ستة أشهر.

(3) 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 31 من اتفاق النيل الأزرق وكردفان). يتضمن 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 31 من اتفاق النيل الأزرق وكردفان).
- (ت) وينبغي اتخاذ القرار النهائي بشأن الدساتير الانتقالية للولايات من قبل المجالس التشريعية للولايات، والتي ينحصر اختصاصها بالولايات.

## الانتخابات

الانتخابات العامة. تتضمن المادة 13 من اتفاق القضايا القومية بعض المؤشرات عن طريقة تنظيم الانتخابات العامة في البلاد. فهي تنص على ضرورة تحقيق شروط معينة قبل عقد الانتخابات، ومنها:

- (1) إصدار قانون انتخابي؛
- (2) تشكيل مفوضية الانتخابات؛
- (3) اعتماد قانون الأحزاب السياسية؛
- (4) عقد المؤتمر الدستوري القومي؛
- (5) عودة النازحين واللاجئين؛
- (6) إجراء التعداد السكاني.

لا تتضمن المادة 13 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 2023.

انتخابات الولايات. كما ورد أعلاه، سيعاد تشكيل إقليم دارفور، مثلما ستحول 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.

## العدالة الانتقالية

اتفاق النيل الأزرق وكردفان. يتضمن هذا الاتفاق تفاصيل واسعة جداً عن قضايا العدالة الانتقالية. ففيه:

- (1) ترد العدالة الانتقالية بوصفها آليات مشتركة (المادة 10.8) وبوصفها اختصاصات حصريّة إقليمية (المادة 9.6). ولا أدري كيف سيحل هذا التناقض.
- (2) هناك أحكام بشأن عدد كبير من اللجان بما فيها، على سبيل المثال، لجنة مشتركة لإرجاع أو التعويض عن تلف ممتلكات صادرة من الحركة الشعبية لتحرير السودان - شمال وغيرها (المادة 64). إنشاء فرع للمفوضية القومية للعدالة الانتقالية والمصالحة في الولاية/الإقليم (المادة 85).
- (3) هناك مادة كاملة عن إصلاح الخدمة المدنية بحيث يتم استيعاب مواطني/مواطنات المنطقتين في جميع مستويات الخدمة المدنية، وتتضمن قائمة كاملة بجميع أنواع الوظائف المعنية (المادة 69). وترد نسب محددة من قبيل أن "أبناء وبنات" جنوب كردفان يجب أن يشكلوا 5% من مجمل وظائف الخدمة المدنية القومية (المادة 72.1).

اتفاق دارفور. إضافة لما سبق، يتضمن اتفاق دارفور بروتوكولات عدة تعالج بشكل مباشر قضايا العدالة الانتقالية. وأحدها بعنوان "العدالة والمساءلة والمصالحة"، وينص على إنشاء لجنة الحقيقة والمصالحة (المادة 22). كما يعيد البروتوكول التأكيد على التزام الأطراف بالتعاون مع المحكمة الجنائية الدولية (المادة 24) وإنشاء محكمة خاصة للجرائم المرتكبة في دارفور (المادة 25). وهناك بروتوكولات أخرى تتعلق بالأراضي وبالتعويضات.

\*\*\*