



Funded by  
the European Union



المنظمة العربية للقانون الدستوري  
The Arab Association of Constitutional Law



# الدور المحتمل لتقاسم السلطة في السودان ومخاطره خيارات بشأن ترتيبات تقاسم السلطة



# الدور المحتمل لتقاسم السلطة في السودان ومخاطره خيارات بشأن ترتيبات تقاسم السلطة

أندرو لادلي

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



© ٢٠٢٤ المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

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.



باستثناء أي صور وأشكال خاصة بطرف ثالث، فإن النسخة الإلكترونية من هذا المنشور متاحة بموجب ترخيص نسب المصنف، غير تجاري، الترخيص بالمثل ٤.٠ دولي (CC BY-NC-SA 4.0). لك الحرية في نسخ المنشور وتوزيعه ونقله بالإضافة إلى إعادة مزجه وتكييفه، بشرط أن يكون ذلك لأغراض غير تجارية فقط، وأن تنسب المنشور بشكل مناسب، وأن تقوم بتوزيعه بموجب ترخيص مماثل. لمزيد من المعلومات، يرجى زيارة موقع المشاع الإبداعي:

International IDEA  
Strömsborg  
SE-103 34 Stockholm  
SWEDEN  
Tel: +46 8 698 37 00  
Email: info@idea.int  
Website: <https://www.idea.int>

صورة الغلاف: Alaadin Mustafa, Pexels: <https://www.pexels.com/photo/man-in-white-and-black-stripe-shirt-riding-white-motorcycle-5339772>  
التنضيد الطباعي: داليا العزب، القاهرة

مُعرّف الوثيقة الرقمي: <https://doi.org/10.31752/idea.2024.97>

الرقم المعياري الدولي للكاتب (PDF): 978-91-7671-850-6

## شكر وتقدير

أشكر الذين علقوا على هذه الورقة وتفاعلوا معها في مختلف مسوداتها. يجب أن تعكس ورقة المناقشة حول تقاسم السلطة هذه ما هو عليه الوضع في 'الميدان'، بالإضافة إلى تحفيز التفاعل والمزيد من البحث والتفكير في القضايا ذات الصلة بالسلطة العامة. فيما لا تزال الأزمة الإنسانية والاقتصادية والأمنية تتعمق في السودان. أنا ممتن للمنظمة العربية للقانون الدستوري والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات لدعوتهما إلى هذه المناقشة المقارنة، وبكل احترام، بعض الاعتراف بالمعاناة التي لا يمكن فصلها عن التحليل.

# المحتويات

IV.....	شكر وتقدير.....
١.....	ملخص تنفيذي.....
	<b>الفصل الأول</b>
١١.....	الغرض من هذه الورقة.....
	<b>الفصل الثاني</b>
١٣.....	مجال تقاسم السلطة.....
	<b>الفصل الثالث</b>
٢٠.....	التسلسل المؤدي إلى الأزمة الحالية.....
	<b>الفصل الرابع</b>
٢٤.....	كيف يمكن أن تنتهي الحرب؟.....
	<b>الفصل الخامس</b>
٢٦.....	رؤية حروب السودان المتكررة من خلال عدسة تقاسم السلطة.....
	<b>الفصل السادس</b>
٢٨.....	مسائل محددة.....
٢٨.....	٠١-٦ إدارة الترتيبات العسكرية المدنية بعد النزاع.....
٣٠.....	٠٢-٦ معالجة مسائل تقاسم السلطة.....
٣١.....	٠٣-٦ الضمانات التي يجب تضمينها في الدساتير المؤقتة لما بعد الصراع.....
٣٤.....	٠٤-٦ أمثلة من المنطقة.....
	<b>الفصل السابع</b>
٣٦.....	أفكار ختامية.....
٤١.....	المراجع.....
٤٨.....	حول المؤلف.....
٤٩.....	حول الشركاء.....
٤٩.....	المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.....
٥٠.....	المنظمة العربية للقانون الدستوري.....

# ملخص تنفيذي

## الغرض من هذه الورقة

تهدف هذه الورقة إلى المساعدة في مناقشة تقاسم السلطة فيما يتعلق بما يلي:

١. نهاية تفاوضية محتملة للحرب الحالية في السودان؛ و
٢. إنتقال تفاوضي محتمل إلى الحكم المدني السلمي.

يبدو أن مجال تقاسم السلطة يوفر مجموعة من الأدوات التي قد تساعد في إدارة الصراع في المجتمعات المنقسمة، وذلك أساساً من خلال توفير تمثيل جماعي في مختلف مؤسسات الحكومة. من المهم أن نلاحظ منذ البداية أنه في الكثير من الأدبيات، لا يعني 'المجتمع المنقسم' نفس المجتمع الذي يصادف أنه متنوع من الناحية الثقافية أو العرقية، ولكنه مجتمع يكون فيه التنوع ذا صلة سياسية، بمعنى كونه عاملاً لـ 'التعبئة السياسية'. قد تتمتع العديد من المجتمعات بتنوع إجتماعي ثقافي كبير مع عدم وجود تعبئة سياسية كبيرة. في هذه الورقة، تم توسيع مصطلح تقاسم السلطة للإشارة أيضاً إلى الوضع الذي يمكن أن يكون فيه الانتماء إلى قوة عسكرية 'هوية' للتعبئة السياسية، وبالتالي أساساً للمطالبة بتقاسم السلطة. ويشمل هذا التوسع أيضاً تخصيص التمثيل السياسي لأسباب أخرى، مثل الحركات أو الأحزاب السياسية.

بالنسبة للسودان في عام ٢٠٢٤، والذي لا يزال في حرب أهلية وحشية، مع فشل ثلاثة إتفاقيات جوهريّة على الأقل مؤخراً للانتقال (تمت مناقشتها أدناه)، ومع عدم وجود علامات فورية على أن الحرب ستنتهي، هل يمكن أن تكون هناك دروس مفيدة من الأمثلة المقارنة لتقاسم السلطة، وما يستشف من تاريخ السودان نفسه؟

من تجربة السودان على الأقل، تبدو الإجابة السريعة قائمة: فالحرب الأخرى، بما في ذلك الحرب الحالية، أعقبت محاولات السودان لتقاسم السلطة لبناء السلام. إعتباراً من يناير ٢٠٢٤، كانت هناك

أدلة على أن المفاوضات بين القوتين العسكريتين الرئيسيتين للتوصل إلى وقف إطلاق نار على الأقل كانت جارية. وحتى لو أمكن التوصل إلى بعض التسوية بين هاتين القوتين (سيتم النظر في المشاكل لاحقاً في هذه الورقة)، تشير الوقائع إلى أنه سيكون من الصعب الانتقال بنجاح من وقف إطلاق النار إلى الانتقال التفاوضي والفعال إلى الحكم المدني. بشكل عام، تشير تجربة السودان إلى أن الجيش سيحاول البقاء بالسلطة في المفاوضات والعمليات المستقبلية، وأن أي انتقال مفترض سيكون مؤقتاً فيما يتعلق بالسلام، ومعيباً فيما يتعلق بالحكم، وسيتمعه مزيد من الحرب.

الغرض من هذه الورقة هو المساعدة في مناقشة كيفية تقييم وإدارة مزايا ومخاطر تقاسم السلطة في السودان في ٢٠٢٤-٢٠٢٥.

## مجال تقاسم السلطة

هناك أدبيات كبيرة في هذا المجال، تدرس تفاصيل أساليب ونتائج آليات إدارة السياسة في المجتمعات المنقسمة، مع عدد كبير من دراسات الحالة والتقييمات الإحصائية والتعليقات والتوصيات. بالنسبة لهذه الورقة، يركز تعريف عملي قصير لتقاسم السلطة على الحالات التي يكون فيها أكثر أهمية. الغرض منه وآلياته؛ والتفسيرات المقدمة لسبب عمل هذه الآليات:

- الحالات التي يكون فيها الإطار الحالي لتقاسم السلطة أكثر أهمية هي المجتمعات المنقسمة (تلك التي لديها انقسامات معبأة سياسياً)، وغالباً ما يكون لها تاريخ من العنف.
- الغرض المباشر هو ضمان تمثيل المجموعة في 'المؤسسات ذات الصلة' لسلطة الدولة، من أجل إزالة أو 'إدارة' مخاطر الصراع.
- تتراوح آليات هذا التمثيل من النظم الانتخابية التي تمكن من مشاركة المجموعات في الهيئات التشريعية (على سبيل المثال من خلال أنظمة التمثيل النسبي، أو الحصص) إلى أشكال مختلفة من المواثيق التي تضمن تمثيل قادة المجموعات في مؤسسات الدولة الأخرى، وخاصة السلطة التنفيذية.
- تستند التفسيرات حول سبب نجاح تقاسم السلطة إلى الحس السليم والنظرية الديمقراطية، التي مفادها أن التمثيل يجب أن يمكن قادة المجموعة من المشاركة في صنع القرار وبالتالي تجنب واقع (أو تصور) الاستبعاد الدائم من الحكم ونتائج (السياسات والبرامج والثروة وما إلى ذلك). ويعتقد أن هذه المشاركة تبني الثقة في مؤسسات الحكم، وتزيل الحجة القائلة بأن مصالح المجموعة لا يمكن حمايتها أو المطالبة بها إلا بالقوة.

يعكس مجال تقاسم السلطة العمل المكثف الذي قام به علماء السياسة والوسطاء والمصممون والممارسون والمقاتلون والمتنافسون والمقيّمون الذين قارنوا المفاهيم والنظم والآليات والأهداف والإخفاقات/الإنجازات والدروس والتوقعات للتجارب الجديدة. وهناك أمثلة تهيمن على التحليل (مثل قبرص ولبنان وأيرلندا الشمالية) ولكن هناك تنوع هائل من جميع أنحاء العالم.

الحالات التي يكون فيها  
الإطار الحالي لتقاسم السلطة  
أكثر أهمية هي المجتمعات  
المنقسمة (تلك التي لديها  
انقسامات معبأة سياسياً)،  
وغالباً ما يكون لها تاريخ من  
العنف.

يقع التقسيم الرئيسي حول المنهجية والنظرية في أدبيات تقاسم السلطة بين فئتين عريضتين من الأنظمة: تلك التي تضمن 'تمثيل المجموعة' (في الأدبيات، تسمى التوافقية) وتلك التي تفضل 'التعاون الجماعي' (في الأدبيات، تسمى المركزية الجاذبة). كل من هذه لديها بعض الادعاء بأن أنظمتها تعمل على إدارة الصراع، ولكن في كثير من الأحيان لا توجد حدود واضحة، وبعض الأنظمة لديها عناصر من كليهما.

وفيما يتعلق بالانتقادات، يجادل البعض بأن تمثيل النخبة يحايي القادة المتطرفين، ويعزز سياسات الهوية، ويحاصر الحكم في أنظمة صارمة لعضوية الجماعات، ويقلل من المساءلة ويعزز الفساد الحكومي (لأن القادة يطالبون بموارد الدولة لمجموعاتهم، وفي كثير من الأحيان لأنفسهم). وهناك أيضا مخاطر موثقة جيداً في الحالات التي يتم فيها دمج الجماعات المتمردة في القوات المسلحة النظامية (كما قد يقترح للسودان)، كما هو الحال في نيبال. ويسجل على محلي تقاسم السلطة في أفريقيا بشكل عام انهم ينتقدون ذلك بشكل خاص.

وقد ركزت مجموعة من التحليلات ذات الصلة على الأدلة المقارنة التي تدعم أهمية 'مساومات النخبة' في إدارة واقع السلطة المحلية للمساعدة في التحولات بعيداً عن الصراع، بدلاً من محاولة تحقيق آمال غامضة وغير قابلة للتنفيذ في التحولات الديمقراطية الليبرالية. تظهر بعض الأبحاث أنه في بعض أنظمة تمثيل مجموعة النخبة، يمكن للاجتماع والعمل مع قادة آخرين تغيير العقول ووجهات النظر. وهذا من شأنه أن يعزز في بعض الأحيان طريقة تفكير مختلفة: أقل صدامية، وأقل تشككاً، وأقل تشدداً من الشوفينية.

يبدو أن تاريخ السودان في تقاسم السلطة قد استخدم باستمرار تمثيل النخبة كشكل أساسي لتقاسم السلطة. من الصعب العثور على دليل بالمجالات التي قد تفضل فيها النظم الانتخابية في السودان تمثيل المجموعات أو التسوية، حتى عندما يكون هناك انتخابات. ولكن في حالة عودة انتخابات نزيهة إلى السودان، فإن هذه قضية قد تكون حرجة. إذ سينتج عن كل نظام انتخابي حوافز ونتائج مختلفة.

من المهم تسليط الضوء على الفرق بين:

- الاستخدام المؤقت لتمثيل النخبة بوساطة الصفقات في صنع القرار فيما يتعلق بترتيبات وقف إطلاق النار، والخطوات ذات الصلة في إنهاء الحرب (التي تشمل الجماعات المسلحة وأنواع أخرى من الجماعات)؛ و

- المزيد من الخصصات الدائمة للسلطة التي تصبح مدمجة في عمل سلطة الدولة.

وعلى الرغم من وجود أمثلة ساهم فيها كلا النموذجين على النحو المنشود في العمليات السلمية (مثل جنوب أفريقيا)، إلا أن هناك أيضاً حالات من المشاكل، بما في ذلك محاصرة المجتمعات في ترتيبات النخبة التي لا تتقدم (لبنان) والتحويلات الفاشلة المتكررة، كما هو الحال في السودان. أحد الأسئلة المتكررة في حالات الحروب اللاحقة يتعلق بمن تم تضمينه (أو استبعاده) في كل مرحلة. هناك بعض الأبحاث حول سبب تحول إدماج النخبة، سواء في المراحل الانتقالية أو غير ذلك، وفي بعض

من الصعب العثور على دليل بالمجالات التي قد تفضل فيها النظم الانتخابية في السودان تمثيل المجموعات أو التسوية، حتى عندما تكون هناك انتخابات.



الأحيان إلى حوكمة أكثر شمولاً على نطاق أوسع. في حالة السودان، السؤال المركزي هو لماذا فشلت صفقات النخبة فشلاً ذريعاً. يجادل أحد المؤلفين بأن السبب الأساسي وراء الكثير من الحرب التي أعقبت اتفاقية السلام الشامل (اتفاق السلام الشامل ٢٠٠٥) بين قادة السودان وما أصبح جنوب السودان، يكمن في خيارات الوسطاء التي تعمدت التركيز فقط على الحرب الأهلية السودانية الثانية (١٩٨٣-٢٠٠٥)، ووضع جميع النزاعات ذات الصلة جانباً لبعض العمليات المستقبلية (سرينيفاسان ٢٠٢١). وبالنسبة لكل من جنوب السودان والسودان، أعقب توطيد الجهات الفاعلة العنيفة في السلطة (والاستبعاد الفعال للحركات السياسية الأخرى) حرب متكررة في كلتا الدولتين.

كما تقدم بعض الأمثلة الإقليمية دروساً مثيرة للاهتمام للسودان. في اليمن في عام ١٩٩١، أدى اتفاق ناجح لتقاسم السلطة (إلى جانب عوامل جيوسياسية أخرى) إلى توحيد سريع وسلمي لليمن 'الشمالي' و'الجنوبي'. لكن الترتيب انهار عندما خففت نتائج الانتخابات من التخصيص الانتقالي للسلطة والمناصب بنسبة ٥٠:٥٠ بين الشمال والجنوب، إلى الحد الأدنى من التمثيل للجنوب، تبع ذلك الحرب.

تكمّن أهمية هذا المثال بالذات بالنسبة للسودان في غياب أية آلية فعالة لنقل النخب من مكانة عالية في تقاسم السلطة الانتقالية (في حالة اليمن، التكافؤ في التمثيل) إلى ما قد يلي: تأثير أقل، أو حتى عدم أهمية. وهذا ينطوي على مخاطر حقيقية بالنسبة للأحزاب التي تعتقد أنه قد يكون لديها مسار انتخابي، ولكنها تخطط للعنف في حالة فشل ذلك (كما فعل حسن الترابي في الانتخابات السودانية في عام ١٩٨٦، وما بعدها).

ومن الأمثلة الإقليمية الأحدث على ذلك، التشكيل المفترض لحكومة وحدة وطنية في ليبيا (في عام ٢٠١٥) إستعداداً لحكومة وطنية منتخبة. ومنذ ذلك الحين، فشلت الجهات الفاعلة المعنية في الاتفاق على الترتيبات الانتقالية، على ما يبدو لأن الانتخابات ستنهي فترات ولايتها 'الانتقالية' التي تم تمديد مراراً وتكراراً في السودان، من المرجح أيضاً أن يكون اليقين بفقدان السلطة في الانتخابات المستقبلية هو السبب في إطاحة قادة القوات المسلحة السودانية وقوات الدعم السريع بانتقال تقاسم السلطة في عام ٢٠٢١.

وهذه المجموعة من الخبرات والتحليلات ذات صلة بطبيعة الحال بأي استخدام جديد محتمل لأدوات تقاسم السلطة. وكما ذكرنا سابقاً، هناك بعض الأدلة على أن ممارسة تقاسم السلطة قد تغير العقليات، وتخفف من مطالب المتطرفين، وتبني منهجية التفاوض السلمي على المطالب المتنافسة في الحكم، في بعض الحالات.

ولكن هناك أيضاً الكثير من الأدلة على العكس من ذلك، أنه إذا تم نقل العقليات والممارسات القتالية إلى الحكم، فإن هذا يبني العنف (والفساد) في أنظمة الحكم التي تليها، ومن الصعب جداً الخروج من هذه الدورة. السودان هو مثال رائد على ذلك.

هناك بعض الأدلة على أن ممارسة تقاسم السلطة قد تغير العقليات، وتخفف من مطالب المتطرفين، وتبني منهجية التفاوض السلمي على المطالب المتنافسة في الحكم، في بعض الحالات.

## التسلسل المؤدي إلى الأزمة الحالية

الحرب الحالية في السودان لها جذور عميقة. يمكن أن يبدأ الملخص بالأحداث العسكرية والسياسية التي أدت إلى انقلاب ٣٠ يونيو ١٩٨٨ الذي بدأ حكم عمر البشير، وتلك التي أدت إلى نهايته في انقلاب آخر في ١١ أبريل ٢٠١٩، من قبل قادة القوات المسلحة السودانية التقليدية، وقوات الدعم السريع شبه العسكرية التي يقودها بشكل منفصل. في أعقاب انقلاب عام ٢٠١٩، تم تشكيل حكومة إنتقالية عسكرية مدنية ('تقاسم السلطة') لإعداد السودان للانتخابات ونظام حكم جديد. وأطاحت الجماعات العسكرية بالمرحلة الانتقالية، ثم بدأت في قتال بعضها البعض من أجل الهيمنة، وهي حرب لا تزال تدمر السودان.

لماذا فشلت المرحلة الانتقالية ٢٠١٩-٢٠٢١؟ ملخص لذلك هو أن الترتيبات:

- إقترضت أن الأطراف الرئيسية (العسكرية والمدنية) لديها القدرة على العمل بفعالية وبمحسن نية لتنفيذها؛
- مكنت الجيش من تعزيز قوته بل وزيادتها، بعد فض احتجاجات 'الشوارع'؛ و
- كانت محاولة للانتقال الذي كان طموحاً للغاية ولكنه سيء في تسلسل سياقه بالنسبة لقدرات الأطراف الرئيسيين.

وبشكل عام، رأى الخبراء السودانيون وغيرهم من المحللين أن العيب القاتل في كل هذه الترتيبات هو أن الجيش ظل في قلب الحكومة في المرحلة الانتقالية. في الواقع، يبدو واضحاً أن الجيش استخدم تقاسم السلطة لتحقيق الاستقرار في الاحتجاجات واستعادة السلطة الكاملة.

ولأغراض المشاركة المدنية في المستقبل في أي ترتيبات انتقالية أو ترتيبات لتقاسم السلطة، فإن تحليلات الخبراء للمشاكل على الجانب المدني مفيدة أيضاً. ببساطة، كانت قوى الحرية والتغيير تحالفاً جديداً من قوى الاحتجاج المعقدة، غير المدربة والمنظمة بشكل كافٍ لتولي مسؤولية العملية، إتخاذ قرارات واضحة، العمل كهيئة موثوقة وشرعية لصنع القرار ومواجهة الهيمنة الساحقة للجيش.

لماذا فشلت الاتفاقية الإطارية لشهر ديسمبر ٢٠٢٢ (دايز ٢٠٢٢)؟ عندما انقضى الموعد النهائي في ١١ أبريل ٢٠٢٢ لتعيين رئيس الوزراء الانتقالي وإنشاء المؤسسات الانتقالية، كان من الواضح أن هناك صعوبات كبيرة داخل مجموعتي القوات المسلحة. وكما كان يبدو، كان المفتاح هو عدم رغبة قوات الدعم السريع في الاندماج مع القوات المسلحة السودانية في غضون عامين. لكن على الأرجح، لم تكن قوات الدعم السريع مستعدة للتخلي عن مواردها الاقتصادية في دارفور (الذهب) والقوة في الأموال والأسلحة التي تندفق من ذلك، وكانت تعلم أنها تحظى بدعم الإمارات العربية المتحدة. ويرجع هذا الدعم إلى أن القوات المسلحة السودانية لا تزال مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالقوى السياسية الإسلامية، وهو نفس التحالف الذي ميز حكم الرئيس البشير من عام ١٩٨٨ إلى عام ٢٠١٩.

رأى خبراء سودانيون  
ومحللون آخرون أن العيب  
القاتل في كل هذه  
الترتيبات هو أن الجيش  
ظل في قلب الحكومة في  
المرحلة الانتقالية.

## كيف يمكن أن تنتهي الحرب؟

من الواضح أن أي احتمال لنجاح محاولة جديدة لتقاسم السلطة في السودان هذه المرة سيعتمد على الظروف، بدءاً من كيفية انتهاء الحرب أو عدم انتهائها. وببساطة، فإن السيناريوهات المحتملة هي: إنتصار حاسم لجانب واحد؛ وانتصار حاسم لطرف واحد. حرب طويلة الأمد بين هذه القوات، أو نهاية تفاوضية للحرب. ولأغراض هذه الورقة، يبدو أن الورقة الأخيرة هي الأكثر أهمية.

ستعيد المفاوضات النظر في محاولات ٢٠١٩ و ٢٠٢٢، ولكن مع الخطوة الإضافية الحاسمة المتمثلة في أن توافق القوات المسلحة أولاً على وقف القتال وإما دمج قواتها أو السماح باستمرار قوات الدعم السريع الممولة والخاضعة للقيادة المنفصلة.

إذا كان من الممكن تعلم الدروس من العامين الماضيين منذ بدء الحرب، والسنوات الخمس الأخيرة منذ انقلاب عام ٢٠١٩، وآخر ٦٠ عاماً أو نحو ذلك منذ الاستقلال، يبدو من المرجح أن مزيجاً من القوتين المتنافستين سيحاول استخدام العملية لتعزيز قبضتهما على السلطة التنفيذية، والحفاظ على قدرتهما على استئناف القتال إذا كان ذلك مهدداً. لذلك سيكون من الأهمية بمكان إيجاد طريقة ما للحد من كل من قدرات كل منهما، إلى جانب بناء قاعدة اجتماعية وعامة أقوى بكثير للسياسات المدنية، والحركات التي تنافس على السلطة سلبياً وفقاً لقواعد اللعبة المتفق عليها والتي يمكنها حشد الدعم العام واتخاذ قرارات فعالة في ممارسة السلطة. وسيساعد ذلك على نقل القادة العسكريين من السلطة الحاكمة من خلال دستور جديد وانتخابات جديدة. يقدم ماضي السودان دروساً ممكنة في الإعداد.

## رؤية حروب السودان المتكررة من خلال عدسة تقاسم السلطة

لقد تشكل الحكم في السودان عبر عقود من اتفاقات النخبة لتقاسم السلطة. المصالح الحصرية المفضلة وإنكار الإدماج الذي كان يمكن أن يعطي جميع الأطراف مصلحة في الحكم السلمي؛ مكنت الجهات الفاعلة العنيفة من الهيمنة، وأعقبتها الحرب.

## قضايا محددة

### إدارة الترتيبات العسكرية المدنية بعد الصراع

على الرغم من مشاركة المدنيين في صياغة الاتفاقات الرئيسية لما بعد عام ٢٠١٩ للتحويلات المحتملة، يحتاج الجانب المدني بشكل عام إلى الاستعداد بشكل أفضل للعب أدوار في كل مرحلة من مراحل العمليات المقبلة. وإلا فمن المؤكد أن القوات المسلحة ستهمشهم ثم تستبعدهم. وهذه أيضاً نقطة مهمة للوسطاء والداعمين الدوليين. وبالتالي فإن التحدي هو أن الإستعداد بشكل أفضل.

هناك أدوار رئيسية محتملة للمدنيين في التفاوض على كل خطوة ممكنة بين وقف إطلاق النار والاستجابة الإنسانية الطارئة والانتقال والحكم الدستوري. ولكن بصرف النظر عن مشاكل إيجاد طريقة للدخول في المفاوضات، سيحاول الجيش بالتأكيد الهيمنة مرة أخرى على العملية، باستخدام الفترة الانتقالية لتهدئة الأزمة وإعادة تأكيد سيطرته. وتشمل الأسئلة المطروحة على المجتمع المدني والسياسي في السودان كيفية إدارة هذه المخاطر، بما في ذلك من الداعمين الدوليين. أي وقف لإطلاق النار سيكون بداية. ولكن إذا لم تتم معالجة القضايا الكبرى، فإن التاريخ يشير إلى عملية مؤقتة يعرف فيها كل جانب أن الطرف الآخر سيستخدم العملية لإعادة التسلح والاستعداد لضربة حاسمة.

### قضايا خاصة للمدنيين

حتى الآن، كان المدنيون هم الضحايا الرئيسيون في حروب السودان، خاصة في ظل هذا التكرار الحالي. لكن بعض الجماعات المدنية وقفت إلى جانب المنتهكين، خاصة في المناطق، دارفور مثال على ذلك. ستعرف تلك الجماعات المتحالفة مع المنتهكين أن الضحايا قد يسعون إلى الانتقام/الإنصاف إذا توقف القتال، خاصة إذا فقد 'حاميمهم' السابق السلطة. ستكون هذه قضية حاسمة في جميع أنحاء السودان، حيث يوازن شعبه بين المساءلة والتعويض والعدالة وإنهاء العنف على الفور، ومحاولة منع تكراره. هذا بالطبع مجال العدالة الانتقالية، ولكن هناك أيضاً الحس السليم. ستسعى الجماعات العسكرية إلى الحصول على حصانة كاملة حتى تتمكن من الاحتفاظ بمواردها، وتجنب المساءلة، والقيام بمرّة أخرى عندما تعتقد أن الظروف ناخبة. سوف يهددون بمزيد من العنف في مساوماتهم. هذا النوع من التهديد له العديد من السوابق، في اليمن مثلاً في عام ٢٠١١، حيث وافق الرئيس صالح على ترك منصبه والشروع في انتقال سلمي إلى حكومة منتخبة، مقابل الحصانة الشخصية والعائلية الكاملة. لكن صالح غير رأيه بعد ذلك وحاول وقف العملية الانتقالية، وعمل مع أنصار الله (المعروفين أيضاً باسم الحوثيين) للاستيلاء على العاصمة. تبع ذلك حرب أهلية واعتباراً من عام ٢٠٢٤ لا توجد نهاية في الأفق. اختلف صالح نفسه مع الحوثيين في نهاية عام ٢٠١٧، وحاول الفرار، وقتل. وبطريقة ما، سيتعين على الجهات الفاعلة السودانية أن توازن بين احتمال أن تميل الجهات الفاعلة العنيفة إلى تكرار أساليبها.

تمثل المهمة الحاسمة للمجتمع المدني السياسي في السودان قبل الجولة القادمة من المحادثات في تعلم الدروس من ما بعد عام ٢٠١٩ ومحاولة الاستعداد للمشاركة الفعالة.

### معالجة مسائل تقاسم السلطة

يمكن تعلم الكثير من الاتفاق السياسي لعام ٢٠١٩ والإعلان الدستوري ذي الصلة (الاتفاق السياسي ٢٠١٩؛ السودان ٢٠١٩)، واتفاق جوبا للسلام في السودان (إتفاقية جوبا للسلام ٢٠٢٠)، والاتفاق الإطاري لعام ٢٠٢٢. بدأت الحرب الحالية ليس فقط لأن الجيش اختلف على ما يبدو حول منع الانتقال إلى الحكم المدني، ولكن لأن إحدى المجموعات العسكرية كانت تخشى أن تهيمن عليها الأخرى. على المستوى الفني، تشمل الأسئلة ما يلي: ما هي عناصر السلطة التي يمكن تقاسمها بين القوات المسلحة (التنفيذية، التشريعية، القضائية، التعيينات في المناصب، الموارد، حكومة الإقليم، القوة المسلحة وغيرها)؟ مشترك بين من؟ إلى أي غاية (مؤقتة، تؤدي إلى دستور

ستسعى الجماعات العسكرية إلى الحصول على حصانة كاملة حتى تتمكن من الاحتفاظ بمواردها، وتجنب المساءلة، والقيام بكل ذلك مرة أخرى عندما تعتقد أن الظروف ناخبة. سوف يهددون بمزيد من العنف في مساوماتهم.

كيف يمكن بناء اتفاق حقيقي بين الجهات الفاعلة المحلية والإقليمية ذات الصلة، لدعم أي صيغة لتقاسم السلطة؟

جديد ثم انتخابات)؟ باستخدام أية آليات (صفقة سياسية، دستور جديد تفرضه القوات المسلحة)؟ إدارة المخاطر؟ وما هي النسب والمبررات النسبية في تقاسم السلطة: ٥٠:٥٠؛ ٧٠:٣٠؟ كيف يمكن بناء إتفاق حقيقي بين الجهات الفاعلة المحلية والإقليمية ذات الصلة، لدعم أي صيغة لتقاسم السلطة؟ وأخيراً، كيف ستبدو نظم صنع القرار من الناحية العملية، وتعالج الحقائق الإنسانية والاقتصادية والأمنية والسياسية؟

### الضمانات التي يتعين إدراجها في الدساتير المؤقتة لما بعد الصراع

هذه القضية تذهب إلى قلب هذه الورقة. هناك حاجة إلى ضمانات دستورية لضمان عدم تجاوز السلام بسبب التوترات حول تقاسم السلطة بين الأطراف المتحاربة السابقة. ويمكن صياغة الأسئلة الأساسية على النحو التالي:

- هل كان من الممكن حماية المرحلة الانتقالية لعام ٢٠١٩ من الإطاحة العسكرية؟
- هل كان بإمكان السودان تجنب حرب القوات المسلحة السودانية وقوات الدعم السريع؟

في النهاية، لم يمنع القوات المسلحة السودانية المشتركة شيء من الإطاحة بالمرحلة الانتقالية ثم خوض الحرب ضد بعضها البعض. لكن المعاناة من هذه الحرب الحالية (بما في ذلك بين القوات المسلحة) كانت كبيرة لدرجة أنه من الممكن أن تنفق جميع الأطراف على إنشاء إطار أفضل، بما في ذلك آليات فعالة للبت في النزاعات وحل الخلافات. يعتقد بعض المحللين أن الجماعات المسلحة في عام ٢٠١٩ لم تكن تنوي أبداً التنازل عن السلطة لحكومة مدنية. كل ما أرادوه هو التظاهر بتقديم تنازلات لإنهاء الاحتجاجات الجماهيرية، مع الاستعداد للاحتفاظ بالسلطة. من خلال هذا التحليل، لا جدوى من البحث عن نقاط ضعف أو خيارات انتقالية. لكن وجهة نظر أخرى هي أن غياب المبادئ الأساسية المتفق عليها وعمليات فعالة لتسوية النزاعات يعني أن الجماعات المسلحة والحكومة المدنية المشتركة الجديدة لم يكن لديها في الأساس بدائل لمنع الجماعات المسلحة من التخلف عن الحرب.

بالنظر إلى المعاناة، قد يطالب اللاعبون السودانيون على جميع المستويات في مرحلة ما بشيء مختلف. وليس من الواضح كيف يمكن أن يحدث ذلك. ولكن لن يكون من المستغرب إذا كان هناك طلب شعبي هائل على سرد ما حدث. وما قد ينتج هو الأمن، ومنافسة أقل عنفاً على السلطة العامة، والحماية من الرجال المسلحين الذين يقتلون ويغتصبون وينهبون بلا حدود. في مرحلة ما، سيعبر الممثلون السودانيون عن قيمهم على شكل مأساة حول ما تم معانته وتعلمه. وإذا استحوذت هذه القيم على خيال الجمهور ودعمه، فقد تنعكس في الجولة التالية من الاتفاقات، إذا انتهت هذه الحرب. سيكون من المستغرب إذا لم يكن هناك ملخص لكيفية وسبب تطور مأساة السودان، وما هو مطلوب لمنع تكرارها. ومن المؤكد أن أولئك الذين عانوا أكثر من غيرهم سيطلبون بتشكيل لجنة لتقصي الحقائق، وسيجنبها الجناة. وتضمن الاتفاق الإطاري لعام ٢٠٢٢ بعض المؤشرات الموجزة على هذا الاحتمال، حيث وافق الجيش في ما يبدو على التنحي لصالح الحكم المدني. وكما اتضح بسرعة، لم تر قوات الدعم السريع أي مستقبل في تلك الإجراءات. حتى لو كانت القوات المسلحة

إن غياب المبادئ الأساسية المتفق عليها وعمليات فعالة لتسوية النزاعات يعني أن الجماعات المسلحة والحكومة المدنية المشتركة الجديدة لم يكن لديها أي بدائل لمنع الجماعات المسلحة من التخلف عن الحرب.

السودانية قادرة على السيطرة على ساحة المعركة (على العكس من ذلك هو الدليل الحالي) ، فقد تدرك القيادة العسكرية أنها لا تستطيع أبداً حكم السودان مرة أخرى بالقوة المسلحة. وبالتالي، فإن الدعم الشعبي الساحق للحكم المدني السلمي قد يوفر أساساً اجتماعياً للأنظمة والضمانات في الآليات المؤسسية والقانونية، وربما الدولية.

وكما لوحظ، كانت محاولة القوات المسلحة السودانية منذ عام ٢٠٢٠ فصاعداً، دمج قوات الدعم السريع في القوات المسلحة السودانية هو أحد العوامل الرئيسية التي بدأت الحرب الحالية. منطقياً ونسبياً وتاريخياً، كان الجيش ذو القيادة الواحدة شرطاً مسبقاً لإنهاء الحرب الأهلية. في السودان، القضايا حساسة وصعبة. وتتمتع قوات الدعم السريع بقيادة مستقلة، وتمويل، ودعم خارجي، وأراضي، وقدرة جامحة في ما يبدو على التصرف، بما في ذلك ارتكاب الفظائع. باختصار، تشمل العوامل سيطرتها على ذهب دارفور، ودعمها من الإمارات العربية المتحدة وفاقنر/روسيا، وبجمل الوحشية، وهيمنتها على بعض ساحات القتال.

قد تقدم الضغوط الخارجية بعض الدعم للخطوات نحو إنهاء الحرب، وقد يؤدي سحب الدعم الخارجي إلى تركيز الجهات الفاعلة المحلية على الحاجة إلى التفاوض مع المواطنين، لكن في نهاية المطاف تعتمد أي تسوية على دعم الجهات الفاعلة المحلية.

### أمثلة من المنطقة

يظهر اليمن في الفترة ١٩٩١-١٩٩٤ نجاح ترتيب تقاسم السلطة للانتقال إلى يمن موحد، ولكن سرعان ما أعقبته حرب عندما أنهت الانتخابات فعلياً تقاسم السلطة من خلال إزالة كل النفوذ والوصول إلى السلطة للحكام السابقين في جنوب اليمن. في الفترة ٢٠١١-٢٠١٤، أظهر اليمن مرة أخرى فشل ترتيب تقاسم السلطة الانتقالي. وشملت الأسباب غياب أي مساحة سياسية أو قبول من التحالف بين قوات الحوثيين وفصيل رئيسي من قوات الدولة اليمنية (أنصار صالح) ، والحراك الجنوبي المشار إليه أعلاه. في لبنان، أدى تقاسم السلطة بعد الاستقلال ثم بعد اتفاق الطائف عام ١٩٨٩ إلى بعض الاستقرار، تلتها مشاكل عميقة. ويمكن القول إن كلا الترتيبين عززا الانقسامات الحزبية ذات الصلة ووفرا نقاط دخول للنفوذ الأجنبي والأموال والأسلحة والسلطة، على سبيل المثال حزب الله. وفي الصومال، وفي ظل غياب الانتخابات، وفر التمثيل العشائري آلية متفق عليها للحكم في المناطق التي لا تسيطر عليها حركة الشباب. لكن تمثيل العشائر أصبح راسخاً لدرجة أنه قد يكون من الصعب في المستقبل على الصومال أن تبني سلطة الحكم على الدعم الانتخابي، إذا أمكن إجراء انتخابات نزيهة. وفي الوقت نفسه، يقدم تسلسل ليبيا، الحرب والانتقال والحرب والاتفاقات المحتملة وعدم الانتقال الحالي، أبسط الدروس: قد يحاول متقاسمو السلطة الصمود، بما في ذلك عن طريق تأخير أو منع الانتقال الجوهري.



## أفكار ختامية

إن ترتيبات تقاسم السلطة مبنية على الاعتراف بأنه إذا استبعدت أنظمة الحكم بشكل منهجي مجموعات محددة تُحشد سياسياً، فإن ذلك سيزيد من مخاطر الصراع، وعلى أمل عكسي: أنه حيثما يوجد بالفعل مثل هذا الصراع، فإن تقاسم السلطة لضمان تمثيل المجموعة يمكن أن يساعد في إدارة التوترات. من بين العديد من الدروس المستفادة من تاريخ السودان في تقاسم السلطة، تم تسليط الضوء على أربعة منها:

١. يبدو أن جميع الأمثلة السابقة لتقاسم السلطة في السودان ركزت بشكل أساسي على قادة القوات المسلحة الرئيسيين في ظروف معينة، مما منحهم أدواراً بارزة في الحكم. ويمكن القول إن ذلك أضفى الطابع المؤسسي على عقلية العنف وممارسته.

٢. لم يوفر أي من الأمثلة مساحة كافية للسياسة الشاملة، بمعنى التمثيل الأوسع الذي يمكن أن يعزز المشاركة المدنية المنظمة والسلمية. وبدون ذلك، استمر حكم القوات المسلحة (والفساد/الحرب) في السيطرة على الحكم في السودان.

٣. تشكل أوجه الظلم والقوى المحركة للوسط والأطراف عقبات خطيرة. على الرغم من وجود محاولات منتظمة (بما في ذلك إتفاقية جوبا لعام ٢٠٢٠)، إلا أن محاولة التوصل إلى تسوية سياسية عادلة في الحكومة الإقليمية دون معالجة الظلم والعيوب الأساسية في الحكم في الخرطوم لم تنجح.

٤. من الصعب العثور على أي تفاعل حقيقي بين ما فعله القادة بالفعل، والعديد من بيانات القيم والمبادئ الأساسية. شهد السودان حروباً متكررة وانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان. ويشكل الربط بين المبدأ والقيادة/المواطن/الدولة تحدياً رئيسياً.

باختصار، يشير تاريخ السودان إلى أن الجيش استخدم مراراً وتكراراً تقاسم السلطة لتعزيز سلطته وليس لتقاسمها، وبالتالي عدم تسليمها للحكم المدني. وقد أضر هذا النمط بشكل كبير بنمو السياسة المدنية في السودان وخياراتها. وبالنظر إلى المستقبل، هناك القليل من الأدلة على أن أيًا من المجموعتين العسكريتين ستكون قادرة على الحكم بمفردها، ومن المؤكد أنهما لا يتوقعان تقاسم السلطة مرة أخرى معاً. ويتعين على قادة القوتين وداعميهم الدوليين أن يعرفوا هذه الحقيقة. لذلك في مرحلة ما، ربما قريباً جداً، ستكون هناك حاجة إلى مدنيين للمساعدة في إدارة إعادة تأهيل السودان وأزمته الإنسانية، والمرحلة الانتقالية. إذا نجح ذلك، فإن المدنيين سيتنافسون فعلياً على السلطة سلمياً، ويحكمون المناطق والخرطوم، مع احترام المبادئ السامية التي تقدم جميع الوثائق التأسيسية. ومن المرجح أن يبدأ كل هذا بعروض لمحاولة أخرى لتقاسم السلطة والانتقال. قد يصر الجانب المدني السوداني على عملية تفاوض تشمل جميع الجهات الفاعلة والجماعات ذات الصلة، ولا سيما دور أكبر للمرأة السودانية إذا اختارت أن تلعب. وعلى أقل تقدير، يجب أن يكون المجتمع المدني السياسي في السودان أفضل استعداداً هذه المرة لإدارة المخاطر.

على الرغم من وجود محاولات منتظمة (بما في ذلك إتفاقية جوبا لعام ٢٠٢٠)، إلا أن محاولة التوصل إلى تسوية سياسية عادلة في الحكومة الإقليمية دون معالجة الظلم والعيوب الأساسية في الحكم في الخرطوم لم تنجح.

## الفصل الأول

# الغرض من هذه الورقة

تهدف هذه الورقة إلى المساعدة في مناقشة تقاسم السلطة فيما يتعلق بما يلي:

١. نهاية تفاوضية محتملة للحرب الحالية في السودان؛ و

٢. إنتقال تفاوضي محتمل إلى الحكم المدني السلمي.

يبدو أن مجال تقاسم السلطة يوفر مجموعة من الأدوات التي قد تساعد في إدارة الصراع في المجتمعات المنقسمة، وذلك أساساً من خلال توفير تمثيل جماعي في مختلف مؤسسات الحكومة. من المهم أن نلاحظ منذ البداية أنه في الكثير من الأدبيات، لا يعني 'المجتمع المنقسم' نفس المجتمع الذي يصادف أنه متنوع من الناحية الثقافية أو العرقية، ولكنه مجتمع يكون فيه التنوع ذا صلة سياسية، بمعنى كونه عاملاً لـ 'التعبئة السياسية':

في مجتمع منقسم، تنكسر المطالبات السياسية من خلال عدسة الهوية العرقية، والصراع السياسي مرادف للصراع بين المجموعات العرقية والثقافية... إن العواقب الوخيمة للفشل في معالجة هذه التحديات بشكل كافٍ معروفة جيداً: التمييز والإقصاء، الاستعباد القسري، الحرب الأهلية، التطهير العرقي، وحتى الإبادة الجماعية.

— (شودري ٢٠٠٩)

قد يكون لدى العديد من المجتمعات تنوع اجتماعي ثقافي كبير مع عدم وجود تعبئة سياسية كبيرة من هذا القبيل، مثل سرايفو في يوغوسلافيا قبل الحرب. لكن هذا يمكن أن يتغير. في سرايفو، كما هو الحال في جميع أنحاء البلقان، شهدت نهاية الحرب الباردة تعبئة الدين والهوية فجأة سياسياً وعسكرياً، مع كل العواقب القصوى المذكورة أعلاه. في هذه الورقة، تم توسيع مصطلح 'تقاسم السلطة' ليشمل الحالات التي يكون فيها الانتماء إلى قوة عسكرية 'هوية' للتعبئة السياسية، وبالتالي



أساس المطالبة بتفاسم السلطة، ويشمل هذا التوسع أيضاً تخصيص التمثيل السياسي لأسباب أخرى، مثل الحركات أو الأحزاب السياسية.

بالنسبة للسودان في عام ٢٠٢٤، الذي لا يزال في حرب أهلية وحشية، مع فشل ثلاثة اتفاقيات جوهرية على الأقل مؤخراً للانتقال (تمت مناقشتها أدناه)، وعدم وجود علامات فورية على أن الحرب ستنتهي، هل يمكن أن تكون هناك دروس مفيدة من الأمثلة المقارنة لتفاسم السلطة، ومن تاريخ السودان نفسه؟

من تجربة السودان على الأقل، تبدو الإجابة السريعة قاتمة: فالحرب الأخرى، بما في ذلك الحرب الحالية، أعقبت محاولات السودان لتفاسم السلطة لبناء السلام. إعتباراً من يناير ٢٠٢٤، كانت هناك أدلة على أن المفاوضات بين القوتين العسكريتين الرئيسيتين للتوصل إلى وقف لإطلاق النار على الأقل كانت جارية (أنظر عبد العزيز ٢٠٢٤). وحتى لو أمكن التوصل إلى بعض التسوية بين هاتين القوتين (سيتم النظر في المشاكل لاحقاً في هذه الورقة)، يشير السجل إلى أنه سيكون من الصعب الانتقال بنجاح من وقف إطلاق النار إلى الانتقال التفاوضي والفعال إلى الحكم المدني. بشكل عام، تشير تجربة السودان إلى أن الجيش سيحاول البقاء في السلطة في المفاوضات والعمليات المستقبلية، وأن أي انتقال مفترض سيكون مؤقتاً فيما يتعلق بالسلام، ومعيباً فيما يتعلق بالحكم، ويتبعه المزيد من الحرب.

يقدم كل وضع انتقالي تقريباً على الصعيدين الإقليمي والدولي دروساً، بما في ذلك المخاطر المتعلقة بتفاسم السلطة (جوندوز ٢٠١١). وتشير دروس السودان إلى مخاطرة، ناتجة عن العقود الأربعة الأخيرة من الحكم والحرب، بما في ذلك الاستقلال والمشاكل في جنوب السودان، وتجربة السنوات الخمس الماضية منذ انقلاب ٢٠١٩ الذي أنهى نظام البشير. الغرض من هذه الورقة هو المساعدة في مناقشة كيفية تقييم وإدارة مزايا ومخاطر تفاسم السلطة في السودان في ٢٠٢٤-٢٠٢٥.

## الفصل الثاني مجال تقاسم السلطة

هناك أدبيات كبيرة في هذا المجال تدرس تفاصيل أساليب ونتائج آليات إدارة السياسة في المجتمعات المنقسمة، مع العديد من دراسات الحالة والتقييمات الإحصائية والتعليقات والتوصيات (شودري ٢٠٠٩). وبالمعنى الواسع، فإن تقاسم السلطة قديم قدم البشرية نفسها، نظراً لعالمية الجماعات والمنافسة وصنع القرار المشترك والتعاون عبر التاريخ. لكن رؤية أي تخصيص للسلطة بين المجموعات تقريباً في الحكم على أنه 'تقاسم السلطة' يخاطر بجعل المصطلح يعني كل شيء، مما يجعل المقارنة والتحليل شبه مستحيلين (ستروم وآخرون ٢٠١٥). بالنسبة لهذه الورقة، يركز تعريف عملي قصير لتقاسم السلطة على الحالات التي يكون فيها أكثر أهمية، الغرض منه وآلياته، والتفسيرات المقدمة لسبب عمل هذه الآليات:

بالمعنى الواسع، فإن تقاسم السلطة قديم قدم البشرية نفسها نظراً لعالمية الجماعات والمنافسة وصنع القرار المشترك والتعاون عبر التاريخ.

- الحالات التي يكون فيها الإطار الحالي لتقاسم السلطة أكثر أهمية هي في الأساس مجتمعات منقسمة (تلك التي لديها انقسامات معبأة سياسياً)، وغالبا ما يكون لها تاريخ من العنف. قد تكون هذه الانقسامات تاريخية أو جديدة، وتشير إلى مجموعة واسعة من التصنيفات، مثل الطائفة والقبيلة والعرق والدين واللغة والجيش.
- الغرض المباشر هو ضمان تمثيل المجموعة في 'المؤسسات ذات الصلة' لسلطة الدولة، من أجل إزالة أو 'إدارة' مخاطر الصراع.
- تتراوح آليات هذا التمثيل من النظم الانتخابية التي تمكن من مشاركة المجموعات في الهيئات التشريعية (على سبيل المثال من خلال أنظمة التمثيل النسبي، أو الحصص) إلى أشكال مختلفة من المواثيق التي تضمن تمثيل قادة المجموعات في مؤسسات الدولة الأخرى، وخاصة السلطة التنفيذية. وقد تكون هذه الاتفاقات قصيرة الأجل (مثل الاتفاقات المتعلقة بتمثيل الجماعات المسلحة في عمليات إدارة وقف إطلاق النار) أو أكثر ديمومة. (على سبيل المثال، خصص دستور قبرص لعام ١٩٦٠ تمثيلاً للقبارصة اليونانيين والأتراك في كل مؤسسة تقريباً، بما في ذلك

المحاكم، وأعطى ممثلهم حق النقض (الفيتو) على العديد من القرارات المتعلقة بالمسائل الأكثر أهمية بالنسبة لهم).

- تستند التفسيرات حول سبب نجاح تقاسم السلطة إلى الحس السليم والنظرية الديمقراطية التي مفادها أن التمثيل يجب أن يمكن قادة المجموعة من المشاركة في صنع القرار وبالتالي تجنب واقع (أو تصور) الاستبعاد الدائم من الحكم ونتائج (السياسات والبرامج والثروة وما إلى ذلك). ويعتقد أن هذه المشاركة تبني الثقة في مؤسسات الحكم، وتزيل الحجّة القائلة بأن مصالح المجموعة لا يمكن حمايتها أو المطالبة بها إلا بالقوة.

منذ تشكيل الأمم المتحدة بعد الحرب والنظام الدولي الحديث القائم على الدول كوحدة رئيسية للحكم، أنتج مجال تقاسم السلطة أدبيات هائلة من المقارنة والتحليل (فرج وآخرون ٢٠٢٣). ومن الأمثلة الدولية على تقاسم السلطة الصيغة التي تعطي المسؤولية الرئيسية عن صون السلم والأمن الدوليين لمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. ومن الأمثلة على ذلك أن يعهد بالمسؤولية الرئيسية عن صون السلم والأمن الدوليين. يتم تخصيص المقاعد على أساس التمثيل الجغرافي عن طريق الانتخاب، ولكن هناك أيضاً خمس دول أعضاء دائمين، لكل منها حق النقض على أي قرارات موضوعية (الأمم المتحدة، غير مؤرخ).

يعكس مجال تقاسم السلطة عملاً مكثفاً قام به علماء السياسة والوسطاء والمصممون والممارسون والمقاتلون والمتنافسون والمقيّمون الذين قارنوا المفاهيم والأنظمة والآليات والأهداف والإخفاقات/الإنجازات والدروس والتوقعات للتجارب الجديدة (إيلفيرشون وخوكرين ٢٠٢٠). تهيمن بعض الأمثلة على التحليل (مثل قبرص ولبنان وأيرلندا الشمالية) ولكن هناك تنوع هائل من جميع أنحاء العالم.

التقسيم الرئيسي فيما يتعلق بالمنهجية والنظرية في أدبيات تقاسم السلطة هو بين فئتين عريضتين من الأنظمة: تلك التي تتضمن 'تمثيل النخبة الجماعية' (في الأدبيات، تسمى 'التوافقية') وتلك التي تفضل 'التعاون الجماعي' (في الأدبيات، تسمى 'المركزية الجاذبة'). بالاعتماد على تجارب البوسنة والهرسك، بروندي، فيجي، لبنان، ماليزيا وأيرلندا الشمالية، يوضح بوغارد (٢٠١٩) أن هذه الأساليب في الواقع ليست حصرياً بشكل متبادل:

غالباً ما تقدم الديمقراطيات في المجتمعات المنقسمة مع خيار أساسي للمؤسسات التوافقية... الدعوة إلى حزمة من التناسب، وإئتلاف كبير من قادة المجتمعات، واستقلالية المجموعة، وحق النقض المتبادل لحماية المصالح الحيوية. الفلسفة الأساسية هي فلسفة الإدماج والتمثيل وتقاسم السلطة. الجاذبية... دعم المؤسسات التي توفر حوافز للنجاح الانتخابي للأحزاب والمرشحين عبر والأعراق ومتعددي الأعراق. والهدف من ذلك هو تغيير طبيعة السياسة العرقية من خلال تشجيع الاعتدال. ينظر إلى التوافقية والجاذبية المركزية على أنها تختلف بشكل كبير في صفاتها. 'المركزية مقابل التوافقية'، يقرأ تعليق نموذجي... تكشف نظرة فاحصة أن العديد من الأنظمة التوافقية في جميع أنحاء العالم اليوم لديها عناصر جاذبة.

ولتلخيص ذلك بعبارات غير فنية، فإن منهجيتي تقاسم السلطة الرئيسيتين لإدارة الصراعات بين المجموعات هما كما يلي:

١. تستخدم أنظمة تمثيل النخبة تقاسم السلطة التنفيذية والأنظمة الانتخابية النسبية لضمان التمثيل في أنظمة الحكم (وغالباً الموارد) في المجتمعات المنقسمة للنخب الجماعية. لاحظ أن النظم الانتخابية النسبية لا تعمل إلا إذا كانت هناك أحزاب سياسية قوية في نظام ما (يدلي الناخبون بأصواتهم للأحزاب). بالنسبة لتقاسم السلطة التنفيذية، يمكن أن يكون هناك طيف من هذه الترتيبات، مثل 'الائتلافات الكبرى' (الرئاسة الجماعية للبوسنة والهرسك: البوشناق والصرب والكروات) وتمثيل أقل إلزامية (أنظر شودري ٢٠٠٩). وتشمل الأمثلة الدائمة الأخرى المقصودة لهذه الأنظمة قبرص (القبارصة الأتراك واليونانيين) ولبنان (عدة مجموعات) والنظام القائم على العشائر في الصومال (معهد الوادي المتصدع ٢٠٢٣). ويمكن أن تستند هذه الأنظمة إلى قوانين أو صفقات نخبوية تخصص صلاحيات لقادة المجموعات لضمان وصول المجموعة إلى سلطة/موارد الدولة، وربما الأهم من ذلك، لضمان عدم استفادة أي مجموعة من الآخرين أو استبعادهم أو تهديدهم دون مبرر.

٢. تستخدم أنظمة التعاون الجماعي بشكل أساسي نظاماً انتخابياً معيناً (الصوت البديل) لهيكل التمثيل بطرق تحفز الاعتدال والتعاون بين المجموعات. والمنطق هو أن الحصول على الانتخابات من المرجح أن يتطلب من المرشحين مناشدة الناخبين من خارج مجموعتهم (أي لتصويتهم البديل)، الأمر الذي يتطلب من المرشح أن يعدل موقفه لصالح التعاون. وفيما يتعلق بالسلطة التنفيذية، فإن نظام التصويت هذا سيعمل بشكل أفضل مع نظام رئاسي، وليس برلماني (تيرشنسكي ٢٠١٢؛ رايلي ٢٠١٢).

تحتوي بعض النظم الانتخابية على مزيج من هذه السمات الأساسية. على سبيل المثال، هناك حاجة إلى التعاون من أجل تشكيل حكومة بعد أن تنجح عن الأنظمة النسبية الكثير من الأحزاب التي تمثل مجموعات سياسية مختلفة (قد يستند بعضها إلى إحدى الخصائص الاجتماعية المشتركة، مثل الانتماء إلى مجموعة عرقية أقلية). وفي سياق متصل، يمكن العثور على سمات كل من تمثيل النخبة والتعاون الجماعي في النظم الانتخابية حيث يمكن للناخبين تخصيص أصوات تفضيلية ثانية أو بديلة للقادة المعتدلين. ومن الأمثلة على ذلك التجارب في فيجي وأيرلندا الشمالية، والنظم الأكثر استمرارية في أستراليا، إندونيسيا، كينيا، نيجيريا و بابوا غينيا الجديدة.

يدعي كل من هؤلاء أن أنظمتهم تعمل على إدارة الصراع، ولكن غالباً ما لا توجد حدود واضحة وكما رأينا، تحتوي بعض الأنظمة على عناصر من كليهما (مكغاري ٢٠١٩).

من حيث الانتقادات، يجادل البعض بأن تمثيل النخبة يفضل القادة المتطرفين، ويعزز سياسات الهوية، ويحاصر الحكم في أنظمة صارمة لعضوية المجموعة، ويقلل من المساءلة ويعزز الفساد الحكومي، لأن القادة يطالبون بموارد الدولة لمجموعاتهم، وفي كثير من الأحيان، لأنفسهم (جيسمان ٢٠١١؛ كيندهامر ٢٠١٥؛ جونسون ٢٠٢٣). وهناك أيضاً مخاطر موثقة جيداً في الحالات التي يتم فيها

تستخدم أنظمة تمثيل النخبة تقاسم السلطة التنفيذية والأنظمة الانتخابية النسبية لضمان التمثيل في أنظمة الحكم (وغالباً الموارد) في المجتمعات المنقسمة للنخب الجماعية.

دج الجماعات المتمردة في القوات المسلحة النظامية (كما قد يُقترح للسودان)، كما هو الحال في نيبال (موخيرجي ٢٠٠٦). ويسجل على محلي تقاسم السلطة في أفريقيا بشكل عام انهم ينتقدون بشكل خاص (لومارشان ٢٠٠٧).

ركزت مجموعة من التحليلات ذات الصلة على الأدلة المقارنة التي تدعم أهمية الصفقات الخفيفة في إدارة حقائق السلطة المحلية للمساعدة في التحولات بعيداً عن الصراع، بدلاً من محاولة الآمال الغامضة وغير القابلة للتنفيذ للتحولات الديمقراطية الليبرالية (جينغ وآخرون ٢٠١٨). تظهر بعض الأبحاث أنه في بعض أنظمة تمثيل مجموعة النخبة، يمكن لحقيقة الاجتماع والعمل مع قادة آخرين تغيير العقول ووجهات النظر. هذا يمكن أن يعزز طريقة مختلفة للتفكير: أقل مواجهة، وأقل شكوكاً، وأقل شوفينية متشددة (برومان وآخرون ٢٠١٨؛ إلفيرشون وخوجرين ٢٠٢٠).

تشمل آليات هيكلية تمثيل المجموعات (أخذ تقاسم السلطة على أوسع نطاق) التي تمت مناقشتها في الميدان المواثيق الخاصة، الأنظمة الانتخابية (التمثيل النسبي)، الأنظمة البرلمانية والفيدرالية، وأشكال مختلفة من الحصص وحق النقض بشأن القضايا الرئيسية (شودري ٢٠٠٩).

أحد الأمثلة القريبة من السودان والذي لا يتم أخذه في الاعتبار تقريباً في أي تحليل لتقاسم السلطة هو النظام الانتخابي في أرض الصومال. أعلن هذا الكيان الصغير إستقلاله عن الصومال في عام ١٩٩٢ ويتمتع بالحكم الذاتي منذ ذلك الحين، على الرغم من عدم الاعتراف باستقلاله. قامت أرض الصومال بهيكل نظامها الانتخابي على وجه التحديد لتجنب تمثيل العشائر (مركز تحليل السياسات ٢٠٢٠). وعلى النقيض من ذلك، فإن نظام تقاسم السلطة القائم على العشائر في الصومال أصبح راسخاً في الممارسة، إن لم يكن في القانون (أودوا ٢٠٢١).

يبدو أن تاريخ السودان في تقاسم السلطة قد استخدم باستمرار تمثيل النخبة كشكل أساسي لتقاسم السلطة. من الصعب العثور على دليل على المجالات التي قد تفضل فيها النظم الانتخابية في السودان تمثيل المجموعات أو التسوية، حتى عندما كانت هناك انتخابات. ولكن في حالة عودة الانتخابات الحقيقية إلى السودان، فإن هذا مجال نقاش محتمل وحاسم لأن كل نظام انتخابي ينتج حوافز ونتائج مختلفة.

**يبدو أن تاريخ السودان في تقاسم السلطة قد استخدم باستمرار تمثيل النخبة كشكل أساسي لتقاسم السلطة.**

غالباً ما يركز تأطير تقاسم السلطة عالمياً على آليات دائمة نسبياً لضمان تمثيل كل مجموعة في مجتمع منقسم في الحكومة (مثل القبارصة اليونانيين والأترك في قبرص؛ عدة مجموعات في لبنان؛ الكاثوليك والبروتستانت في أيرلندا الشمالية؛ الهوتو والتوتسي في بوروندي). وفي بعض الأحيان تم إضفاء الطابع الدستوري على هذه الترتيبات (قبرص ١٩٦٠). وفي أوقات أخرى، كان من المفترض أن تكون هناك اتفاقات مؤقتة لوقف إطلاق النار استمرت على مدى عقود (اتفاق الطائف اللبناني عام ١٩٨٩). ولكن مع انتشار 'الصفقات' الانتقالية لإدارة حالات ما بعد الصراع، أصبح مصطلح تقاسم السلطة يعني تقريباً أي ترتيب لتمثيل المجموعة في صنع القرار لوقف إطلاق النار والتحولات والحكم (جوندوز ٢٠١١).

عند التفكير في هذه الأمثلة، من المهم تسليط الضوء على الفرق بين:

- الاستخدام المؤقت لتمثيل النخبة بوساطة الصفقات في صنع القرار فيما يتعلق بترتيبات وقف إطلاق النار والخطوات ذات الصلة في إنهاء الحرب (التي تشمل الجماعات المسلحة وأنواع أخرى من الجماعات)؛ و

- المزيد من المخصصات الدائمة للسلطة التي تصبح مدمجة في عمل سلطة الدولة.

وعلى الرغم من وجود أمثلة ساهم فيها كلا النموذجين على النحو المنشود في العمليات السلمية (مثل جنوب أفريقيا)، إلا أن هناك أيضاً حالات من المشاكل مع كليهما، بما في ذلك محاصرة المجتمعات في ترتيبات النخبة التي لا تتقدم (لبنان) والتحويلات الفاشلة المتكررة، كما هو الحال في السودان. وكما سيتضح في هذه الورقة، فإن أحد الأسئلة المتكررة في حالات الحروب اللاحقة يتعلق بمن تم تضمينه (أو استبعاده) في كل مرحلة. هناك بعض الأبحاث حول سبب تحول إدراج النخبة، سواء في المراحل الانتقالية أو غير ذلك، إلى حوكمة أكثر شمولاً على نطاق أوسع (مينوكال ٢٠١٥). في حالة السودان، السؤال المركزي هو لماذا فشلت صفقات النخبة فشلاً ذريعاً.

يجادل سرينيفاسان (٢٠٢١) بأن السبب الأساسي وراء الكثير من الحرب التي أعقبت اتفاق السلام الشامل لعام ٢٠٠٥ (اتفاق السلام الشامل ٢٠٠٥) بين قادة السودان وما أصبح جنوب السودان، يكمن في خيارات الوسطاء المتعمدة للتركيز فقط على الحرب الأهلية السودانية الثانية (١٩٨٣-٢٠٠٥)، ووضع جميع النزاعات ذات الصلة جانباً لبعض العمليات المستقبلية. علاوة على ذلك، خصص الوسطاء سلطة الدولة الساحقة للبلطين الرئيسيين، وكلاهما كان قائداً سابقاً للمنظمات المتسمة باستخدام العنف. وقد حال هذا التركيز بشكل فعال دون تطور السياسة المدنية، والتنافس غير العنيف والمنظم على السلطة. أدى هذا الإقصاء المزدوج بشكل أساسي إلى تعزيز الجهات الفاعلة العنيفة في السلطة (في الخرطوم وجوبا) وتبع ذلك العنف. من خلال إنهاء حرب الحركة الشعبية/الجيش الشعبي لتحرير السودان، يمكن لحكومة الخرطوم نشر المزيد من القوة في حروب إقليمية أخرى، ليس أقلها التسبب في إبادة جماعية في دارفور. بالتأكيد بالنسبة لكل من جنوب السودان والسودان، أعقب توطيد الجهات الفاعلة العنيفة في السلطة والاستبعاد الفعال للحركات السياسية الأخرى حرب متكررة في كلتا الدولتين (سرينيفاسان ٢٠٢١؛ مارو ٢٠١٣).

### كما تقدم بعض الأمثلة الإقليمية دروساً مثيرة للاهتمام للسودان

في اليمن في عام ١٩٩١، أدى اتفاق ناجح لتقاسم السلطة (إلى جانب انهيار الاتحاد السوفيتي الذي دعم جنوب اليمن، وأزمة إقتصادية كبيرة، واكتشاف رواسب نفطية لم يستطع الجنوب استغلالها بمفرده) إلى توحيد سريع وسلمي بشكل ملحوظ لليمن 'الشمالي' و'الجنوبي'. لكن الترتيب انهار تماماً بعد الانتخابات الأولى - كما كان يحدث دائماً - عندما خففت نتائج الانتخابات من التخصيص الانتقالي للسلطة والمناصب بنسبة ٥٠:٥٠ بين الشمال والجنوب، إلى الحد الأدنى من التمثيل للجنوب. وفي التورات التي تلت ذلك، أغتيل جنوبيين بارزين، وشن القادة الجنوبيون انفصلاً مسلحاً (مدعوم سراً من المملكة العربية السعودية)، وتبع ذلك حرب أهلية. في عام ١٩٩٤ فاز الشمال السابق



بشكل حاسم، وفر العديد من القادة الجنوبيين الباقين على قيد الحياة إلى المنفى، حيث لا يزال البعض موجوداً. أسس الانتصار هيمنة صنعاء في دولة موحدة، ولكنه أنتج أيضاً مظلمة عميقة لا يزال يعبر عنها اليوم 'الحراك الجنوبي' الذي يحتفظ بهدف انفصالي أو حكم ذاتي (دوستال ٢٠٢١).

### قد تعتقد بعض الأحزاب أن لديها مساراً انتخابياً، لكنها تخطط للعنف في حالة فشل ذلك.

تكمن أهمية هذا المثال بالذات بالنسبة للسودان في غياب أية آلية فعالة لنقل حتى نخب القيادة الجنوبية من الترتيب الأول لتقاسم السلطة (٥٠:٥٠) إلى ما كان من المرجح أن يليه: ستوفر الانتخابات نسباً ضئيلة من الجنوبيين إلى الهيئة التشريعية الوطنية، مما يجعل القادة الجنوبيين غير مهمين في الحكومة. وهذا يوضح المخاطر الحقيقية للانتخابات الديمقراطية التي تحل محل آليات تقاسم السلطة حيث كان كلاهما أطرافاً مسلحة فاعلة. قد تعتقد بعض الأحزاب أن لديها مساراً انتخابياً، لكنها تخطط للعنف في حالة فشل ذلك، كما فعل حسن عبد الله الترابي في الانتخابات السودانية عام ١٩٨٦ وما بعدها (جونسون ٢٠٢١؛ بور وكولينز ٢٠٠٣). في اليمن، ضمن الحصول على السلطة في الانتخابات حصة في نظام المحسوبية. ولكن مع وجود جزء صغير من سكان الجنوب في الشمال، كانت نتائج الانتخابات دائماً تستبعد النخبة الجنوبية من سلطة الدولة، وبالتالي المحسوبية. إنتقل زعيم جنوب اليمن السابق من نائب الرئيس في حكومة تقاسم السلطة، إلى عضو غير ذي صلة في البرلمان، مستبعد هيكلياً ودائماً من كل سلطة مستقبلية. لقد اختاروا القتال، ربما معتقدين أن ذلك سيعيدهم إلى التفاوض من أجل صفقة أفضل في مرحلة ما، أو لاستعادة استقلال جنوب اليمن. هزم الشمال هذه الحركة بشكل حاسم وظل اليمن الحديث دولة موحدة. لكن 'القضية الجنوبية' لا تزال عاملاً مهماً في الأزمة المستمرة في اليمن، مع احتمال نشوب صراع مسلح 'جنوبي' جديد، بالإضافة إلى الحرب الأهلية لأنصار الله (الحوثيين) ضد جميع اليمنيين الآخرين.

ويتعلق مثال إقليمي أحدث بالتشكيل المفترض لحكومة وحدة وطنية في عام ٢٠١٥ في ليبيا لأغراض إعداد ترتيبات لحكومة وطنية منتخبة (بادي ولاشر ٢٠٢١). ومنذ ذلك الحين، فشلت هذه الجهات الفاعلة في الاتفاق على الترتيبات الانتقالية، على ما يبدو لأنها تعرف أن الانتخابات ستهمي قترات ولايتها 'الانتقالية' الممتدة مراراً وتكراراً (الجزيرة ٢٠٢٣). في السودان، من المرجح أيضاً أن يكون اليقين بفقدان السلطة في الانتخابات المستقبلية هو السبب في إطاحة قادة القوات المسلحة السودانية وقوات الدعم السريع بانتقال تقاسم السلطة في عام ٢٠٢١.

وهذه المجموعة من الخبرات والتحليلات ذات صلة بطبيعة الحال بأي استخدام جديد محتمل لأدوات تقاسم السلطة. وكما ذكرنا سابقاً (وانظر أدناه)، هناك بعض الأدلة، في بعض الحالات، على أن ممارسة تقاسم السلطة قد تغير العقليات، وتخفف من مطالب المتطرفين وتبني منهجية التفاوض السلبي على المطالب المتنافسة في الحكم.

ولكن هناك أيضاً الكثير من الأدلة على العكس: أنه إذا تم نقل العقليات والممارسات القتالية إلى الحكم، فإن هذا يبني العنف في أنظمة الحكم التي تلي ذلك، ومن الصعب جداً الخروج من هذه الدورة. والسودان مثال رائد على استمرار هذه العقليات والممارسات. فقد إستولى نظام البشير على

السلطة في انقلاب عام ١٩٨٨، ولم يواجه انتخابات حقيقية وأطيح به في انقلاب عام ٢٠١٩. كانت تلك العقود في السلطة عنيفة باستمرار، بما في ذلك المسؤولية عن الإبادة الجماعية في دارفور. يردد هذا التحذير صدى ورقة مفصلة تنتقد التركيز على صفقات النخبة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا:

في محاولاتهم للتوصل إلى تسويات سياسية بين النخب المتنافسة في الشرق الأوسط وأماكن أخرى، أعطى صانعو السياسات الدوليون الأولوية مراراً وتكراراً لـ 'الاستقرار' على المساءلة. وبدلاً من ذلك، أدت التسويات الناتجة (أو 'مساومات النخبة') إلى خلق وإدامة أنظمة سياسية تفيد تلك النخب على حساب المواطنين. ويحتج العديد من المواطنين في البلدان المتضررة الآن على المستوطنات ذاتها التي كان المقصود منها حل مشكلة العنف، ويطالبون بوضع حد لها. بالتركيز على أمثلة العراق ولبنان وليبيا، تظهر هذه الورقة البحثية أنه في حين نجحت هذه 'الصفقات النخبوية' في الحد من العنف المباشر، إلا أنها أغفلت الأشكال الهيكلية للعنف وفشلت في تحسين - وفي بعض الحالات، فاقت - الفساد ودرجات التنمية البشرية. وتقترح الورقة نهجاً منقحاً وشاملاً للتسويات السياسية يركز على زيادة المساءلة ومعالجة الأضرار الناجمة عن العنف بجميع أشكاله.

— (منصور وإيتون وخطيب ٢٠٢٣: ٢)



## الفصل الثالث

# التسلسل المؤدي إلى الأزمة الحالية

والسبب في تحديد هذا التسلسل هو دعم تحليلنا فيما يتعلق بمخاطر ترتيبات تقاسم السلطة التي تشمل الجيش (إما القوة المهيمنة إذا ظهرت، أو مزيج إذا تصالحوا) في ظل الظروف الحالية.

للحرب الحالية في السودان جذور عميقة، ومن المرجح أن تكون نقاط البداية للتخصيص تعسفية إلى حد ما. على سبيل المثال، يمكن للمحللين تتبع جذور الحروب الأخيرة والحالية (في كل من السودان وجنوب السودان) منذ عقود إلى استقلال السودان، بما في ذلك الأحداث التي أدت إلى الحروب في العديد من مناطق السودان (جونسون ٢٠٢١). ويركز آخرون على اتفاق السلام الشامل لعام ٢٠٠٥ الذي نص على تقاسم مؤقت للسلطة بين قادة هاتين القوتين، جون قرتق من الحركة الشعبية/الجيش الشعبي لتحرير السودان ثم الرئيس السوداني عمر البشير، وفي نهاية المطاف إجراء استفتاء أدى إلى استقلال جنوب السودان. الحجّة هي أن سلطة التحالف المؤقتة أضفت الطابع المؤسسي بشكل أساسي على قادة القوة المقاتلة الرئيسية في مناصبهم، وتجاهلت جميع الأزمات الأوسع في السودان، مما مهد الطريق لمزيد من الحرب في كلا السودانين في السنوات والعقود المقبلة، بما في ذلك الحرب الحالية هذه (سرينيفاسان ٢٠٢١؛ نون وآخرون ٢٠٢٠).

لأغراض هذه الورقة، يمكن أن يبدأ ملخص الأحداث بالأحداث العسكرية والسياسية التي أدت إلى انقلاب ٣٠ يونيو ١٩٨٨ الذي بدأ حكم البشير (بور وكولنز ٢٠٠٣؛ جونسون ٢٠٢١)، وتلك التي أدت إلى نهايتها في انقلاب آخر في ١١ أبريل ٢٠١٩ - من قبل قادة القوات المسلحة السودانية التقليدية، وقوات الدعم السريع شبه العسكرية ذات القيادة المنفصلة.

في أعقاب انقلاب عام ٢٠١٩، تم تشكيل حكومة انتقالية عسكرية مدنية ('تقاسم السلطة') لإعداد السودان للانتخابات ونظام حكم جديد على مدار ثلاث سنوات. شهدت هذه الفترة العديد من الاتفاقيات العسكرية المدنية التي تحاول الانتقال إلى الحكم المدني (ديفيز ٢٠٢٢):

أضفى اتفاق السلام  
الشامل بشكل أساسي  
الطابع المؤسسي على قادة  
القوة المقاتلة الرئيسية في  
مناصبهم، وتجاهل جميع  
الأزمات الأوسع في  
السودان، مما مهد الطريق  
لمزيد من الحرب في كلا  
السودانيين في السنوات  
والعقود المقبلة، بما في ذلك  
الحرب الحالية هذه.

- ١٧ يوليو ٢٠١٩: 'الاتفاق السياسي' الذي وضع إطاراً لحكومة انتقالية لتتقاسم السلطة بين الجيش وتحالف قوى الحرية والتغيير للجماعات المدنية؛
- ١٧ أغسطس ٢٠١٩: 'الإعلان الدستوري' الذي وضع الإطار الدستوري الرسمي لاتفاق تقاسم السلطة في الفترة الانتقالية (السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية المؤكدة)، مع تقاسم السلطة للفترتين الأوليين؛ و
- ٣ أكتوبر ٢٠٢٠: إتفاق جوبا للسلام في السودان (إتفاق سلام من ٢٤٥ صفحة بين الحكومة الانتقالية وسلسلة من الجماعات المسلحة - ينص الجزء الأول منه، 'إتفاق القضايا الوطنية'، على أنه اتفاق وطني حول القضايا التي تؤثر على البلاد بأكملها، وملزم للعملية الانتقالية، ويحل محل الإعلان الدستوري لعام ٢٠١٩ في حالة حدوث أي تعارض بين هذه الوثائق الانتقالية التأسيسية<sup>١</sup>. ومن المهم لأغراض هذه الورقة، أن نذكر أن اتفاق جوبا قد وضع 'الأشخاص الذين يحملون البنادق على رأس الترتيبات السياسية، دون التفكير بالضرورة في من وعدد الأشخاص الذين يمثلونهم بالفعل' (ديفيز ٢٠٢٢: ٢٠).

تمت الإطاحة بهذه الترتيبات في انقلاب ٢٥ أكتوبر ٢٠٢١.

- ٥ ديسمبر ٢٠٢٢: 'الإتفاق الإطاري' لإعادة إطلاق الانتقال السياسي (أنظر ACLED ٢٠٢٣). وقد توسطت الأمم المتحدة في هذا الترتيب ووقعه الجنرالان الحاكمان و٤٠ عضواً مدنياً من قوى إعلان الحرية والتغيير. لكن سرعان ما رفضته كل من القوى المناهضة للانقلاب والمؤيدة له (السودان في الإخبار ٢٠٢٣). وافق الجيش على تمثيل محدود في الترتيبات الانتقالية، وإنشاء جيش محترف واحد، وأنه لن يشارك إلا في الأعمال والاقتصاد في المجالات المتعلقة بالدفاع، وأن القائد العام يمكن أن يكون الرئيس المدني للدولة.
- ولم ينفذ هذا 'الإتفاق الإطاري' أو يلغى قط. ويبدو أنه تم وضعه جانباً ببساطة عندما اندلعت الحرب بين القوتين المسلحتين في أبريل ٢٠٢٢.

### لماذا فشلت المرحلة الانتقالية ٢٠١٩-٢٠٢١؟

دون تحديد تحليل مستفيض للأسباب، فإن النسخة الموجزة هي أن الترتيبات:

- تفترض أن الأطراف الرئيسية (العسكرية والمدنية) لديها القدرة على العمل بفعالية وبمحسن نية لتنفيذها؛
- تمكن للجيش من تعزيز قوته بل وزيادتها، بعد فض احتجاجات 'الشوارع'؛ و
- محاولة للانتقال الذي كان طموحاً للغاية وتسلسلاً سيئاً بالنسبة لقدرات الأطراف الرئيسية الفاعلة.

١ وأضافت ثلاثة ممثلين للموقعين الإقليميين إلى السلطة التنفيذية الانتقالية (مجلس السيادة) و٢٥ بالمئة من المقاعد في المجلس التشريعي الانتقالي (الذي لم ينشأ قط)؛ ووسعت ترتيب تقاسم السلطة بين الجيش وقوى إعلان الحرية والتغيير، لمنح ٢٥ بالمئة من السلطة للجماعات المسلحة الإقليمية في السودان.

وبشكل عام، رأى الخبراء السودانيون وغيرهم من المحللين أن العيب القاتل في كل هذه الترتيبات هو أن الجيش ظل في قلب الحكومة في المرحلة الانتقالية. في الواقع، يبدو واضحاً أن الجيش استخدم تقاسم السلطة لتثبيت الاحتجاجات واستعادة السلطة الكاملة:

... لم يكن هناك الكثير في الإعلان أو غيره من الوثائق الدستورية التي وضعت أي حافز - إيجابي أو سلبي - للجيش لإصلاح هيكله الخاصة، والتخلي عن ممتلكاته المالية الهائلة للدولة، ثم تسليم السلطة إلى قيادة مدنية أظهرت بوضوح رغبة في محاكمة مسؤولين من النظام السابق. كانت هناك مناقشات غير رسمية في وقت صياغة الإعلان الدستوري حول تضمين أحكام بشأن العفو العام، ولكن تم استبعادها في نهاية المطاف لأنه كان من المتوقع أن يرفض المتظاهرون رفضاً قاطعاً أي صفقة من شأنها أن تنتهك على ما يبدو أحد المبادئ الرئيسية للثورة: العدالة لمذبحة ٣ يونيو على وجه التحديد، ولكن أيضاً لعقود من العنف الذي ترعاه الدولة ضد المواطنين السودانيين في دارفور وفي جميع أنحاء البلاد. ومن غير الواضح أيضاً ما إذا كانت ضمانات مثل العفو العام ستكون كافية للجيش لتسليم السيطرة الكاملة على الحكومة إلى القيادة المدنية.

— (ديفيز ٢٠٢٢: ٢٦-٢٧)

ولكن لأغراض المشاركة المدنية في المستقبل في أي ترتيبات انتقالية أو ترتيبات لتقاسم السلطة، فإن تحليلات الخبراء للمشاكل على الجانب المدني مفيدة أيضاً. ببساطة، كانت قوى إعلان الحرية والتغيير تحالفاً جديداً من قوى الاحتجاج المعقدة، غير مدربة ومنظمة بشكل كاف لدورها الحاسم المتمثل في 'تولي المسؤولية' عن العملية، واتخاذ قرارات واضحة، والعمل كهيئة موثوقة وشرعية لصنع القرار، ومواجهة الهيمنة الساحقة للجيش.

ويشير تحليل قانوني أجراه خبير (من قبل وزير العدل الانتقالي) للعوامل المتعلقة بالإطاحة العسكرية بالمرحلة الانتقالية، إلى أن هناك دروساً في صياغة الوثائق الانتقالية 'الدستورية' الرئيسية (في المقام الأول، الإعلان الدستوري واتفاق جوبا للسلام). وعلى وجه التحديد، خلقت غموضاً فيما يتعلق بالتاريخ الذي ستحل فيه السلطات المدنية محل الجيش في ترتيبات الحكم:

وعلى الرغم من أن الانقلاب قد تجنب فعالية الميثاق وسلطة جوبا المشتركة، إلا أن التحليل مفيد لمسائل أخرى ذات أهمية دستورية، وكتحذير للآخرين الذين يتنقلون في منطقة الانتقال الدستوري الصعبة. إن الغموض في الصياغة، على الرغم من أنه قد يكون استراتيجياً في البداية، يمكن أن يقوض في نهاية المطاف الانتقال إلى حكم دستوري ديمقراطي، خاصة عندما يفشل أحد الأطراف في الانخراط في تفسير قانوني بحسن نية. [بجدال المؤلف في الختام بأن هذا الغموض في التفسير القانوني للمرحلة الانتقالية] 'دفع الجيش للاستيلاء على السلطة'.

— (عبد الباري ٢٠٢٢)

**كانت قوى إعلان الحرية والتغيير تحالفاً جديداً من قوى الاحتجاج المعقدة، غير مدربة ومنظمة بشكل كاف لدورها الحاسم المتمثل في 'تولي المسؤولية' عن العملية، واتخاذ قرارات واضحة، والعمل كهيئة موثوقة وشرعية لصنع القرار، ومواجهة الهيمنة الساحقة للجيش.**

وفي حين قد تكون هناك دروس بشأن الغموض بالنسبة لواضعي مثل هذه الاتفاقات، يبدو من غير المرجح أن يكون الغموض القانوني سبباً حقيقياً للانقلاب الذي دمر المرحلة الانتقالية.

### لماذا فشلت 'الاتفاقية الإطارية' في ديسمبر ٢٠٢٢؟

عندما انقضى الموعد النهائي في ١١ أبريل ٢٠٢٢ لتعيين رئيس الوزراء الانتقالي وإنشاء المؤسسات الانتقالية، كان من الواضح أن هناك صعوبات كبيرة داخل مجموعتي القوات المسلحة. وفيما يبدو، كان المفتاح هو عدم رغبة قوات الدعم السريع في الاندماج مع القوات المسلحة السودانية في غضون عامين. لكن على الأرجح، لم تكن قوات الدعم السريع مستعدة للتخلي عن مواردها الاقتصادية في دارفور (الذهب) والقوة في الأموال والأسلحة التي تدفقت من ذلك، وكانت تعلم أنها تحظى بدعم الإمارات العربية المتحدة (مجلس العلاقات الخارجية ٢٠٢٤).

السبب الظاهر وراء دعم حكومة الإمارات لقوات الدعم السريع عسكرياً ومالياً هو أن القوات المسلحة السودانية لا تزال مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالقوى السياسية الإسلامية، وبعبارة أخرى، التحالف نفسه الذي ميز حكم الرئيس البشير من عام ١٩٨٨ إلى عام ٢٠١٩ (طلال ٢٠٢٣).

أياً كان السبب المباشر، إندلعت حرب مفتوحة في أبريل ٢٠٢٣ بين القوات المسلحة السودانية وقوات الدعم السريع. وعلى الرغم من وجود عناصر عرقية في هذا التسابق، إلا أن الصراع الأساسي ليس في الحقيقة 'حرباً أهلية' من الناحية التقليدية، بدلاً من 'حرب صراع على السلطة' (ستيغان ٢٠٢٣). ولحد العام ٢٠٢٤، لا تزال هذه الحرب مستعرة، مما تسببت في أزمة حكم متزايدة باستمرار، وخسائر في صفوف المدنيين، وأضرار اقتصادية وهروب.

كان هناك قدر كبير من التحليل المحلي والدولي لهذه الأحداث (مثل السودان في الأخبار ٢٠١٩ ، ٢٠٢٣). باختصار، أضاف فشل الترتيبات الانتقالية إلى قائمة إخفاقات تقاسم السلطة في السودان، مثل اتفاق سلام دارفور لعام ٢٠٠٤ واتفاق السلام الشامل لعام ٢٠٠٥. على الرغم من أن اتفاق جوبا للسلام الأخير لعام ٢٠٢٠ يمثل خطوة مهمة محتملة في معالجة النزاعات الإقليمية في السودان، إلا أنه أضاف أيضاً إلى قائمة الإخفاقات. والأهم من ذلك، يشير المحللون إلى أن القوات المسلحة السودانية كانت مدفوعة بتلك الأخيرة، على الرغم من أنها وقعت عليها السلطات الانتقالية والجماعات المسلحة الإقليمية. تجاوزت عملية التفاوض الحاسمة إلى حد كبير الحكومة الانتقالية وسلطت الضوء على هيمنة القوات المسلحة السودانية. ربما ساعد ذلك في إقناع قوات الدعم السريع بالانضمام إلى القوات المسلحة السودانية في الإطاحة بالمرحلة الانتقالية.

## الفصل الرابع كيف يمكن أن تنتهي الحرب؟

من الواضح أن أي احتمال لنجاح محاولة جديدة لتقاسم السلطة في السودان هذه المرة سيعتمد على الظروف، بدءاً من كيفية انتهاء الحرب، أو عدم انتهائها. يحدد هذا الفصل بعض السيناريوهات المحتملة التي تسلط الضوء على صعوبات أي محاولة لتقاسم السلطة تشمل القوات المسلحة المتحاربة، في أي توليفة.

على الرغم من أن الحرب الحالية في السودان هي بين قوتين مسلحتين، إلا أنها تتمتع بـ 'خصائص جماعية' قوية (ناشد ٢٠٢٤). لدى قوات الدعم السريع قاعدة الجنجويد، دارفور. على جانب القوات المسلحة السودانية، هناك تذكيرات متكررة بالروابط السابقة للقوات المسلحة السودانية مع حزب المؤتمر الوطني الذي يتزعمه البشير والإسلاميين السياسيين (لينوار ٢٠٢٣). وقد انعكست هذه الخصائص أيضاً في الأعمال الوحشية ضد المدنيين من قبل القوات المسلحة، والتي ستطارد آمال كل منهما في الحصول على أي دعم شعبي (ناشد ٢٠٢٣).

أشار تحليل أجري في أواخر عام ٢٠٢٣ إلى أن قوات الدعم السريع قد يكون أداؤها أفضل من القوات المسلحة السودانية، على الأقل من حيث المكاسب الإقليمية في المناطق وحرمان القوات المسلحة السودانية من السيطرة على الخرطوم (الإيكونومست ٢٠٢٣). تسيطر قوات الدعم السريع الآن بشكل كبير على دارفور وطرق الإمداد بالأسلحة والذهب لتمويل حربها، ويقال إنها تساعد، على الأقل، روسيا والإمارات العربية المتحدة، من خلال قوات المرتزقة بالوكالة (الظاهر ٢٠٢٣). ويبدو أن قوات الدعم السريع جعلت أجزاء كبيرة من الخرطوم غير قابلة للحكم من قبل بقايا الحكومة المركزية في السودان وفقاً لتوجهات القوات المسلحة السودانية. ويقال إن مصر تدعم القوات المسلحة السودانية عسكرياً، ولكن بموارد محدودة. وببساطة، فإن السيناريوهات المحتملة هي: انتصار حاسم لجانب واحد؛ وانتصار حاسم لطرف واحد. حرب طويلة الأمد بين هذه القوات، أو نهاية تفاوضية للحرب.

ولأغراض هذه الورقة، يبدو أن الورقة الأخيرة هي الأكثر أهمية. وهذا من شأنه أن يعيد النظر في محاولات ٢٠١٩ و٢٠٢٢، ولكن مع الجانب الإضافي الحاسم المتمثل في أنه سيتعين على القوتين المسلحتين أولاً الموافقة على وقف القتال وإما دمج قواتهما أو السماح باستمرار قوات الدعم السريع الممولة والخاضعة للقيادة بشكل منفصل.

إذا كان من الممكن تعلم الدروس من العامين الماضيين منذ بدء الحرب، والسنوات الخمس الأخيرة منذ انقلاب عام ٢٠١٩، وآخر ٦٠ عاماً أو نحو ذلك منذ الاستقلال، يبدو من المرجح أن مزيجاً من القوتين المتنافستين سيحاول استخدام العملية لتعزيز قبضتهما على السلطة التنفيذية، والحفاظ على قدرتهما على استئناف القتال إذا كان ذلك مهدداً. لذلك سيكون من الأهمية بمكان إيجاد طريقة ما للحد من كل من قدراتهما، إلى جانب بناء قاعدة اجتماعية وعامة أقوى بكثير للسياسة المدنية، بمعنى الحركات التي تتنافس على السلطة سلمياً، وفقاً لقواعد اللعبة المتفق عليها، والتي يمكنها حشد الدعم العام واتخاذ قرارات فعالة في ممارسة السلطة. سيساعد هذا على نقل القادة العسكريين من السلطة الحاكمة من خلال دستور جديد وانتخابات (الفاضل ٢٠٢٣).

من الواضح أن التسلسل الانتقالي المخطط له لم يؤدي إلى السلام، بل إلى كارثة السودان الحالية. لذا فإن القضية ستكون كيفية إدارة المخاطر، بما في ذلك الأدلة على أن بعض السلطات الانتقالية تعرف أنها ستفقد السلطة في الانتخابات، وبالتالي تطيل أو تحرب العملية الانتقالية (مصر وليبيا واليمن، والسودان نفسه). ومع ذلك، من الناحية النظرية على الأقل، قد يساعد شكل من أشكال تقاسم السلطة إلى جانب عوامل أخرى في إدارة هذه المخاطر.

إذا وضعنا جانباً في الوقت الحالي، صعوبات إيجاد أي سيناريو واقعي حيث قد يلعب تقاسم السلطة دوراً مفيداً، فإن القسم التالي ينظر إلى تاريخ السودان العنيف من خلال عدسة تقاسم السلطة. إنها ليست صورة سلمية.

إذا وضعنا جانباً في الوقت الحالي، صعوبات إيجاد أي سيناريو واقعي حيث قد يلعب تقاسم السلطة دوراً مفيداً، فإن القسم التالي ينظر إلى تاريخ السودان العنيف من خلال عدسة تقاسم السلطة.

## الفصل الخامس

# رؤية حروب السودان المتكررة من خلال عدسة تقاسم السلطة

وجهة النظر التي أبرزتها هذه الورقة هي أن عدة عقود من صفقات تقاسم السلطة النخبوية قد شكلت الحكم في السودان، وفضلت مصالح معينة، وحرمت من الإدماج الأوسع الذي كان من الممكن أن يمنح جميع الأطراف حصة أكبر في الحكم السلمي، ومكن الجهات الفاعلة العنيفة من الهيمنة، وأعقبتها الحرب.

يمكن تطبيق هذا التحليل على عقود من حكم البشير (تقاسم السلطة بين حزب المؤتمر الوطني والجيش والإسلاميين)، واتفاق السلام الشامل لعام ٢٠٠٥ (بين الحركة الشعبية/الجيش الشعبي لتحرير السودان وحكومة الخرطوم)، وحكم جنوب السودان قبل الاستقلال وبعده، والترتيبات التي أضفت الطابع المؤسسي على قوات الجنجويد السابقة التي ارتكبت إبادة جماعية في مركز السلطة في الخرطوم، كما هو الحال بالنسبة لقوات الدعم السريع بعد حوالي عام ٢٠١٣ (التي تم إضفاء الطابع الرسمي عليها بموجب القانون في عام ٢٠١٧ كقوة أمنية مستقلة)، والترتيبات الانتقالية في السودان في عام ٢٠١٩، واتفاق جوبا للسلام لعام ٢٠٢٠، وأخيراً الانقلاب وتقسيم السلطة بين القوات المشتركة في عام ٢٠٢٢.

لذلك يمكن القول إن 'حرب الصراع على السلطة' الحالية هي النتيجة المنطقية لكيفية استخدام السودان لعناصر تقاسم السلطة على مدى عقود. وهذا لا يعني أنه لا ينبغي أبداً استخدام أي عناصر في مجموعة أدوات تقاسم السلطة في السودان. بدلاً من ذلك، يشير إلى أنه من أجل إدارة مخاطر الصراع في المجتمعات المنقسمة، والقوة التفاوضية، وإدارة الحكم السلمي، ركزت الآليات حتى الآن على أداة معينة (صفقات النخبة، بشكل رئيسي مع قادة الجماعات المسلحة أو العنيفة) مع استبعاد الآخرين.

لا ينطبق هذا المنظور بالطبع فقط على حكم الدولة المركزية في الخرطوم على العلاقات مع الدول الإقليمية وداخلها. ركزت المحاولة الأولى من عدة محاولات لتسوية الحروب الإقليمية على جنوب

لذلك يمكن القول إن  
'حرب الصراع على السلطة'  
الحالية هي النتيجة المنطقية  
لكيفية استخدام السودان  
لعناصر تقاسم السلطة على  
مدى عقود.

السودان. ووفقاً لاتفاق السلام الشامل لعام ٢٠٠٥، تم تعيين جون قرتق من الحركة الشعبية لتحرير السودان/الجيش الشعبي لتحرير السودان نائباً للرئيس الوطني في المرحلة الانتقالية لتقاسم السلطة. يبدو أن قرتق كان يأمل في أن هذا الترتيب لن ينهي حرب جنوب السودان فحسب، بل سيصلح السودان ككل، الذي استحوذت عليه رؤيته لـ 'السودان الجديد'. ماتت هذه الرؤية معه بعد أربعة أشهر فقط من توليه منصبه. لكن قضايا الوسط والأطراف في السودان لم تتم تسويتها أبداً، وهو ما يتضح في الأزمات المستمرة في دارفور وفي اتفاقية جوبا للسلام لعام ٢٠٢٠ (يونغ ٢٠٠٥).

سيطلب إنهاء الحرب الحالية في السودان من الجهات الفاعلة ذات الصلة أن تحاول مرة أخرى إيجاد ترتيبات قابلة للتطبيق لتقاسم السلطة في الحكم الإقليمي، وكذلك في الدولة المركزية. لا توجد إجابات بسيطة. وتفصل الفروع التالية بعض جوانب الصورة المبينة حتى الآن.

سيطلب إنهاء الحرب الحالية في السودان من الجهات الفاعلة ذات الصلة أن تحاول مرة أخرى إيجاد ترتيبات قابلة للتطبيق لتقاسم السلطة في الحكم الإقليمي، وكذلك في الدولة المركزية. لا توجد إجابات بسيطة. وتفصل الفروع التالية بعض جوانب الصورة المبينة حتى الآن.



## الفصل السادس مسائل محددة

### ٠١-٦ إدارة الترتيبات العسكرية المدنية بعد النزاع

وكما لوحظ، فإن كيفية انتهاء الحرب بين هذه القوى المتنافسة ستشكل إطار عمل دور المدنيين في الحكومة. يفترض مصطلح 'ما بعد الصراع' أنه ستكون هناك عمليات منفصلة لإنهاء الحرب ووضع شروط للأدوار المدنية في مرحلة انتقالية لاحقة. ومن المرجح أن تحاول الجماعات المسلحة السيطرة على العملية برمتها.

وعلى الرغم من مشاركة المدنيين في صياغة الاتفاقات الرئيسية لما بعد عام ٢٠١٩ للتحويلات المحتملة، يشير السجل بشكل عام إلى أن الجانب المدني بحاجة إلى أن يكون مستعداً بشكل أفضل للعب أدوار في كل مرحلة من مراحل العمليات المقبلة. وإلا فمن المؤكد أن القوات المسلحة ستهمشهم ثم تستبعدهم. وهذه أيضاً نقطة مهمة يجب على الوسطاء والداعمين الدوليين فهمها. وبالتالي فإن التحدي هو أن نكون أفضل استعداداً.

بناء على الاتفاقات الانتقالية الفاشلة حتى الآن، يجب أن يكون القادم مختلفاً في إدارته:

- التوصل إلى اتفاق بين القوات المسلحة (وبنفس القدر من الأهمية، مؤيديها) لوقف إطلاق النار وطرق تأمينه؛
- وضع قواعد للحكم الطارئ والمؤقت لمعالجة الكارثة الاقتصادية والإنسانية؛
- إنشاء هيكل للحكم المؤقت؛
- إتخاذ قرار بشأن ما يجب إنقاذه من ترتيبات ما بعد عام ٢٠١٩، إن وجد؛ و
- إنشاء المجموعة التالية من الآليات الدستورية والآليات ذات الصلة التي ستؤدي إلى حكم سلمي دائم.

ستجري مناقشة ما ورد أعلاه

وعلى الرغم من مشاركة  
المدنيين في صياغة  
الاتفاقات الرئيسية لما بعد  
عام ٢٠١٩ للتحويلات  
المحتملة، يشير السجل بشكل  
عام إلى أن الجانب المدني  
بحاجة إلى أن يكون مستعداً  
بشكل أفضل للعب أدوار  
في كل مرحلة من مراحل  
العمليات المقبلة.

### الاتفاق على وقف إطلاق النار؛ تأمين وقف إطلاق النار

من الصعب أن نرى كيف يمكن لأي من الجانبين أن يهزم الآخر تماماً. لذا فإن النهاية المنطقية ستكون بالتأكيد نوعاً من التسوية التي تبدأ بوقف إطلاق النار، بضغط من الداعمين الدوليين للجانبين، وفي المقام الأول مصر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة. وكما أوضحت هذه الورقة، يجب على المدنيين السودانيين أن يتوقعوا أن كلا الجانبين سيحاولان وضع نفسيهما لتقاسم السلطة في وقف إطلاق النار، وتقاسم السلطة في أي مرحلة انتقالية، والبقاء في السلطة بعد ذلك، ربما بعد أن وجدوا طريقة للقضاء على الآخر في هذه الأثناء.

وسيكون السؤال المطروح على المجتمع المدني والسياسي في السودان هو كيفية إدارة هذه المخاطر، بعد تقييم العوامل التي قد تدفع القرارات لكل قوة مسلحة.

من المرجح أن يكون الخط الأحمر بالنسبة للإمارات آليات فعالة لإزالة/تقليل تأثير 'الباب الخلفي' للإخوان المسلمين في الجيش وفي السياسة بشكل عام. وبالنظر إلى الأزمة الاقتصادية في مصر، فضلاً عن حقيقة أن جيشها قد حيد الإسلام السياسي في مصر، فمن المرجح أن يؤدي 'الضغط الثلاثي' للقوى الإقليمية الثلاث إلى إقناع القوات المسلحة السودانية بالموافقة.

لقد شنت قضية غزة هذه العملية، لكن المحادثات بدأت وستكتسب بالتأكيد زخماً خلال الأشهر القليلة المقبلة (لذلك قد تكون المناقشات حول هذه الورقة وغيرها من القضايا في الوقت المناسب).

من جانب القوات المسلحة السودانية، من الممكن في ضوء مذبحه هذه الحرب والإرهاق والأزمة الاقتصادية، أن يخفي القادة العسكريون للضغط، ويقبلون وقف إطلاق النار، ويتصدون للنفوذ الإسلامي في الجيش، ويحاولون وضع شروط واضحة لتحديد تهديد قوات الدعم السريع، ويوافقون على عملية انتقالية.

وعلى جانب قوات الدعم السريع، قد يقيم قادتها أن المكاسب الأخيرة قد زادت من موقفهم التفاوضي، ويعتقدون أنه لا يمكن هزيمتها. لذلك ستحاول القيادة تحديد ثمن باهظ لوقف إطلاق النار. علاوة على ذلك، تخشى هذه القيادة بالتأكيد أن أي قبول لدور تابع سيحمل مخاطر هائلة (كما ستعرف قيادة مجموعة فاغر الروسية بالتأكيد). قيادة قوات الدعم السريع ضعيفة للغاية. وعلى الرغم من عمليات التجنيد الأوسع نطاقاً للمقاتلين في الآونة الأخيرة، يبدو أنها مخصصة لعائلة واحدة، وقد استحوذت تلك الأسرة على دخلها، وتعتمد قواتها على قبائل معينة من دارفور.

وهذا يضع قوات الدعم السريع أمام معضلة كلاسيكية في مثل هذه الحالات، خاصة إذا كانت هناك جرائم فظيعة في الحرب، وخاصة إذا خانوا زملائهم الجنود السابقين. إنهم يواجهون الانتقام. سيخشي قادتهم خسارة كل شيء إذا تنازلوا. لذلك سوف يقاتلون ويسامون بقوة. وبخلاف الأسلحة، فإن أفضل طريقة محتملة لبناء المستقبل ستكون إذا تمكنوا من تنمية قاعدة سياسية أوسع. في السودان الأوسع، من المرجح أن يحاولوا تقديم أنفسهم على أنهم يضمنون العودة إلى الحكم المدني، من دون القوات المسلحة السودانية 'المجرمة' التي قتلت المتظاهرين، ودون تكرار حقبة الإسلاميين/البشير. وبالإضافة إلى ذلك، قد يحاولون تأمين قاعدة سياسية/عسكرية منفصلة في دارفور.

ومع ذلك، تتمتع الإمارات بنفوذ كبير على قوات الدعم السريع، وإذا وافقت القوات المسلحة السودانية على تقليص الدور الإسلامي نفسه، فإن الإمارات ستكون أقل حاجة إلى قوات الدعم السريع. في مواجهة فقدان الدعم الخارجي، قد تقبل قوات الدعم السريع ترتيباً مؤقتاً يوقف القتال، ويترك هيكل قيادته في مكانه، ولا يزيل شريان الحياة الذهبي في دارفور.

يبدو أي وقف لإطلاق النار أفضل من لا شيء، ولكن إذا لم تتم معالجة أي من القضايا الكبرى، فإن كل هذا يشير إلى عملية وقف إطلاق نار حساسة للغاية ومعضلة أمنية، حيث سيعرف كل جانب أن الطرف الآخر سيستخدم العملية لإعادة التسلح والاستعداد لتجدد الصراع. وفي غياب فريق رصد دولي مجهز تجهيزاً جيداً ومحترفاً، سيتعين على القوتين أن تنظما بنفسهما عملية رصد تتسم بالكفاءة والفعالية. ومن المرجح أن تكون مخوفة بالمخاطر.

### المدنيون: الانتقام/الإنصاف/إعادة التأهيل

حتى الآن، كان المدنيون هم الضحايا الرئيسيون في حروب السودان، خاصة في هذا التكرار الحالي. لكن بعض الجماعات كانت إلى جانب المعتدين المهيمنين، خاصة في المناطق، ودارفور مثال على ذلك. وستعرف تلك الجماعات المتحالفة مع المعتدين أن الضحايا قد يسعون إلى الانتقام/الإنصاف إذا توقف القتال، خاصة إذا فقد 'حاميمهم' السابق السلطة. ستكون هذه قضية حاسمة في جميع أنحاء السودان، حيث يوازن شعبه بين المساءلة والتعويض والعدالة وإنهاء العنف على الفور، ومحاولة منع تكراره. هذا بالطبع مجال العدالة الانتقالية، ولكن أيضاً الحس السليم. ستسعى الجماعات العسكرية إلى الحصول على حصانة كاملة حتى تتمكن من الاحتفاظ بمواردها، وتجنب المساءلة، والقيام بكل ذلك مرة أخرى عندما تعتقد أن الظروف ناضجة. وهم يهددون بمزيد من العنف في مساوماتهم. كانت هذه هي الصفقة التي عرضها صالح في اليمن والتي قبلتها الجهات الفاعلة الانتقالية. ساعد صالح الحوثيين على وقف العملية الانتقالية، وفي النهاية قتل هو نفسه بسبب النتيجة. وبطريقة ما، سيتعين على الجهات الفاعلة السودانية تحقيق التوازن بين كل هذه القضايا.

### المشاركة في التفاوض على الاتفاقات وتنفيذها

تتمثل المهمة الحاسمة للمجتمع المدني السياسي في السودان قبل الجولة القادمة من المحادثات في تعلم الدروس من ما بعد عام ٢٠١٩ وإعداد مجموعة من المنظمات للمشاركة الفعالة.

### ٦-٢. معالجة مسائل تقاسم السلطة

يمكن تعلم الكثير من الاتفاق السياسي لعام ٢٠١٩ والإعلان الدستوري ذي الصلة (الاتفاق السياسي ٢٠١٩؛ السودان ٢٠١٩)، واتفاق جوبا للسلام في السودان لعام ٢٠٢٠، والاتفاق الإطارى لعام ٢٠٢٢.

في نقطة رئيسية واحدة، بدأت الحرب الحالية ليس فقط لأن الجيش اختلف على ما يبدو حول منع الانتقال إلى الحكم المدني، ولكن لأن إحدى المجموعات (قوات الدعم السريع) كانت تخشى أن

وفي غياب فريق رصد دولي مجهز تجهيزاً جيداً ومحترفاً، سيتعين على القوتين أن تنظما بنفسهما عملية رصد تتسم بالكفاءة والفعالية. ومن المرجح أن تكون مخوفة بالمخاطر.

تتمثل المهمة الحاسمة للمجتمع المدني السياسي في السودان قبل الجولة القادمة من المحادثات في تعلم الدروس من ما بعد عام ٢٠١٩ وإعداد مجموعة من المنظمات للمشاركة الفعالة.

تهيمن الأخرى عليها (القوات المسلحة السودانية). وبهذا المعنى، فإن الحرب الأهلية في الخرطوم هي صراع على السلطة بأبعاد جماعية (في الأساس نفس الأبعاد بين القادة الرئيسيين في جنوب السودان).

وكما أشرنا سابقاً في هذه الورقة، فإن التوصل إلى اتفاق بين القوتين المسلحتين أمر بالغ الأهمية لإنهاء الحرب. لكن بعد ذلك، فإن أي تقاسم للسلطة يمنح القوات المسلحة المعنية أدواراً جوهرية في الحكومة محفوف بالمخاطر. فن الواضح بالتأكيد أنها ستحاول التقليل من دور المدنيين، بخلاف أولئك الذين تم اختيارهم لمساعدة القوات المسلحة على الحكم.

على المستوى التقني، تشمل الأسئلة: ما هي عناصر 'السلطة' التي يمكن تقاسمها بين القوات المسلحة (التنفيذية والتشريعية والقضائية والتعيينات في المناصب والموارد وحكومة الإقليم والقوات المسلحة وغيرها)؟ مشترك بين من؟ إلى أي غاية (مؤقتة، تؤدي إلى دستور جديد ثم انتخابات)؟ باستخدام أي آليات (صفقة سياسية، دستور جديد تفرضه القوات المسلحة)؟ إدارة ما هي المخاطر؟ وما هي النسب والمبررات النسبية في تقاسم السلطة: ٥٠:٥٠ أم ٧٠:٣٠؟ كيف يمكن بناء اتفاق حقيقي بين الجهات الفاعلة المحلية والإقليمية ذات الصلة، لدعم أي صيغة لتقاسم السلطة؟ وأخيراً، كيف ستبدو نظم صنع القرار من الناحية العملية، وتعالج الحقائق الإنسانية والاقتصادية والأمنية والسياسية؟

وكما لوحظ، فإن التحديات توضح أكثر بالنظر إلى اتفاق السلام الشامل لعام ٢٠٠٥. وقد عزز ذلك النظام العنيف للرئيس البشير في الخرطوم وتقاسم السلطة في السودان مع جماعة مسلحة واحدة أساساً (الحركة الشعبية/الجيش الشعبي لتحرير السودان). وفي جنوب السودان نفسه، سرعان ما أصبح تخصيص السلطة لشخصيات مسلحة بارزة من الحركة الشعبية/الجيش الشعبي لتحرير السودان صراعاً على السلطة عندما كان هناك تحد للقيادة. هناك بالتأكيد دروس من المحاولات المتكررة لتخصيص السلطة لأمرأء الحرب وقادة الجيش وأولئك الذين كانت تعليمهم في الحكم هو الحرب. وفيما يتعلق بجنوب السودان، فإن التسلسل واضح بشكل خاص. من الضروري أولاً الإجابة على من بدأ الحرب في جنوب السودان ثم متابعة الأحداث:

وشملت النتائج استخدام قوة الدولة لإخضاع التحدي، واستخدام القوة المسلحة للمقاومة، وقبيلية الصراع على السلطة بين القبائل الرئيسية التي تدعم القادة، واستخدام القوة ضد أنصار القبائل، والردود... وهكذا إلى الحرب.  
- (كولانج وأوغبونا ٢٠١٨)

يمكن القول إن نفس التسلسلات يمكن رؤيتها في الحرب الحالية في السودان. من الواضح أن التحدي الذي يواجهه السودان هو تعلم الدروس والتوقف عن تكرار التسلسلات.

### ٦-٣ الضمانات التي يجب تضمينها في الدساتير المؤقتة لما بعد الصراع

هذه القضية تذهب إلى قلب هذه الورقة. هناك حاجة إلى ضمانات دستورية لضمان عدم تجاوز السلام بسبب التوترات حول تقاسم السلطة بين الأطراف المتحاربة السابقة. ويمكن صياغة الأسئلة الأساسية على النحو التالي:

- هل كان من الممكن حماية المرحلة الانتقالية لعام ٢٠١٩ من الإطاحة العسكرية؟
  - هل كان بإمكان السودان تجنب حرب القوات المسلحة السودانية وقوات الدعم السريع؟
- قدم العديد من المحللين وجهات نظرهم. في النهاية، لم يمنع شيء القوات المسلحة السودانية المشتركة من الإطاحة بالمرحلة الانتقالية، ومن ثم الدخول في حرب ضد بعضها البعض. ولكن المعاناة من هذه الحرب الحالية كانت كبيرة لدرجة أنه من الممكن أن تتفق جميع الأطراف على إنشاء إطار أفضل، بما في ذلك آليات فعالة للبت في النزاعات وحل الخلافات. إذا كان المحللون محقين في الاعتقاد بأن الجماعات المسلحة لم تكن تنوي أبداً تسليم السلطة إلى حكومة مدنية، فيمكن القول إن هناك نقطي ضعف على الأقل في ترتيبات ما بعد عام ٢٠١٩: الغياب النسبي للاتفاق على نطاق واسع وإعلان المبادئ الأساسية. والأحكام الفعالة لتسوية النزاعات، التي كان من الممكن أن تكون نموذجاً لسيادة القانون، بدلاً من المزيد من العنف العسكري. ربما تطلب بناء الاتفاق على القيم الأساسية آليات للاستماع والتعلم، وعمليات لتوسيع الاتفاق الاجتماعي إلى المبادئ، بما في ذلك تحديد التاريخ والدروس: مثل لجنة الحقيقة.

والثاني ربما كان يتطلب وجود محكمة انتقالية ذات سلطة قضائية لتسوية النزاعات حول العملية، ومعاينة انتهاكات المبادئ الأساسية في المرحلة الانتقالية (مدونة قواعد السلوك؟)، بعقوبات جنائية وغيرها، بما في ذلك سحب الأصول المكتسبة أو الاحتفاظ بها في انتهاك للقوانين السودانية. وكما لوحظ، لم يعالج الإعلان الدستوري لعام ٢٠١٩ الجانب القضائي من هذا إلا جزئياً، ربما لتجنب جر السلطة القضائية إلى السياسة والتأكيد على الجوانب القانونية للمرحلة الانتقالية. ولكن يمكن إعادة النظر في هذه المسألة في أي محاولة في المستقبل.

والإلا، فما هي الهيئة التي يمكنها على الأقل أن تقدم إعلانات ذات حجية فيما يتعلق بدعم أو خرق المبادئ والخطوات الأساسية في المرحلة الانتقالية؟

وفيما يتعلق بالفوز باتفاق من الأطراف الفاعلة الرئيسة، فمن الممكن أن تكون القوات المسلحة نفسها قد عانت كثيراً في الحرب لدرجة أنها ستقبل أنه ليس من شأن القوات المسلحة محاولة حكم البلاد. وقد يساعد على تجنب تخريب قوة مسلحة أخرى لعملية انتقالية إذا تم تعبئة الرأي العام. وبصرف النظر عن التنظيم السياسي، قد يساعد ذلك من خلال عملية منظمة للشعب السوداني للتعبير عن خسارته وتصميمه على وقف تكرار هذه الدورة، مثل لجنة الحقيقة. التوقيت هو عامل حاسم في مثل هذه العمليات. وعلى المدى القصير، سيكون من الأهمية بمكان تلبية الاحتياجات الإنسانية الهائلة. لكن الضرر الذي لحق بالسودان يمكن التعبير عنه أيضاً في المبادئ والروايات الأساسية، بما في ذلك في أي إعلان دستوري مستقبلي، وفي الدستور المستقبلي نفسه.

أوضح انتقال جنوب إفريقيا طوال تسعينيات القرن العشرين الدور القوي الذي يمكن أن يلعبه إعلان متفق عليه للقيم والمبادئ الأساسية (إبراهيم وميلر ٢٠١٠). وعلى وجه التحديد، ولإدارة العملية الانتقالية، إعتمدت مبادئ توجيهية قوية لتأطير مسؤوليات الحكومة المؤقتة، بما في ذلك السيطرة

وفيما يتعلق بالفوز باتفاق  
من الأطراف الفاعلة  
الرئيسة، فمن الممكن أن  
تكون القوات المسلحة نفسها  
قد عانت كثيراً في الحرب  
لدرجة أنها ستقبل أنه ليس  
من شأن القوات المسلحة  
محاولة حكم البلاد.

غير الحزبية على قوات الأمن، والعملية الانتخابية، ووسائل الإعلام الحكومية، ومجالات محددة من الميزانية والمالية، وانتخابات برلمان من شأنه أن يشكل أول حكومة ديمقراطية ويصوغ دستوراً جديداً يجب أن يتوافق مع ٣٤ مبدأً دستورياً متفق عليه مسبقاً.

على المدى القصير، قد يكون من الممكن في السودان إختبار الدعم الشعبي لحماية المبادئ الأساسية، من خلال إستطلاعات بسيطة حول القضايا الرئيسية. ويمكن أن تنعكس النتائج في أي اتفاقات جديدة، لأسباب ليس أقلها منع تكرار عمليات الاستيلاء العسكرية. قد يكون الاتفاق الإطاري لعام ٢٠٢٢ مؤشراً على ذلك، حيث وافق الجيش على ما يبدو على التنحي لصالح الحكم المدني. وقد رفضت قوات الدعم السريع هذا الاتفاق، مما أدى إلى الحرب الحالية. ومع ذلك، يبدو من غير المرجح أن تكون القوات المسلحة السودانية واثقة من قدرتها على حكم البلاد في أعقاب ذلك. ومن شأن زيادة الدعم العام أن توفر أساساً اجتماعياً للضمانات المقررة في الآليات المؤسسية والقانونية وربما الدولية.

سيكون الجيش المُصمَّم قادر دائماً على مهاجمة أي عملية انتقالية، أو في الواقع النظام الدستوري الناتج، كما حدث في الماضي. والمفتاح هو الحد من قدرة الجيش وتحفيزه للقيام بذلك، وضمان عواقب حقيقية لمثل هذا الاختيار. لكن هذا قد يستغرق بعض الوقت. وقد تحدد التسوية الدستورية في نهاية المطاف القواعد المعتادة للتنافس السلمي على الحكم، بما في ذلك حظر استخدام القوة المسلحة للمطالبة بالسلطة أو ممارستها، والعقوبات الجنائية وغيرها من العقوبات.

وفي غياب قوة خارجية معنية عن كُتُب (على سبيل المثال، دور 'الممثل السامي' للبويسنة والمهرسك، مع سلطات إنفاذ محلية كبيرة، بدعم من الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة)، قد لا يزال من الممكن تدويل الجزرة والعصي، مثل جعل المساعدات الكبيرة والدعم المالي للسودان مشروطاً بالامتثال للمبادئ والعمليات الأساسية المتفق عليها.

في السودان، يمكن القول إن هدف أحد الطرفين المتمثل في الحد من قدرة الطرف الآخر على استخدام القوة المسلحة (أي محاولة القوات المسلحة السودانية منذ عام ٢٠٢٠ فصاعداً دمج قوات الدعم السريع في نفسها) هو الذي بدأ الحرب الحالية. القضايا حساسة وصعبة. وتواجه قوات الدعم السريع إشكالية بشكل خاص نظراً إلى الحوافز المالية من ذهب دارفور، والدعم من الإمارات العربية المتحدة وفاقتر/روسيا، والسجل الوحشي لقوات الدعم السريع، وهيمنة قوات الدعم السريع الواضحة على بعض ساحات القتال الحالية.

قد تكون هناك طرق لتلبية نسخة ما من إصلاح قطاع الأمن ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج (ماكفيت ٢٠١٠)، ولكن في النهاية سيكون هناك حساب للتسلسل الهرمي والسيطرة (كما كان الحال بالنسبة لفاغتر في روسيا).

وكما لوحظ، فإن أحد أكبر المخاطر التي يجب إدارتها في المجتمعات المنقسمة هو تداعيات الاستبعاد المؤسسي. والفصل العنصري هو المثال النموذجي للنظام المؤسسي الرسمي الذي يحرم الجماعات من

سيكون الجيش المُصمَّم  
قادر دائماً على مهاجمة أي  
عملية انتقالية، أو في الواقع  
النظام الدستوري الناتج، كما  
حدث في الماضي. والمفتاح  
هو الحد من قدرة الجيش  
وتحفيزه للقيام بذلك.



العرق. لقد ولدت الإذلال والمقاومة والتمرد والكفاح المسلح. في المناطق الخارجية للسودان، على وجه الخصوص، ولكن أيضاً في شوارع مدنها الرئيسية، إشتكى العديد من السودانيين من عدم التمكين المنهجي طوال عقود من الحكم غير الديمقراطي. تظهر محاولات الاعتراف بذلك في العديد من اتفاقيات السلام السودانية (خاصة في عام ٢٠١٩) أن القضايا مفهومة جيداً، ربما أكثر من أسباب فشل هذه الاتفاقيات.

تؤثر قضايا من يجب تضمينه أو استبعاده، ولأي أغراض كانت، بشكل كبير على تقاسم السلطة والانتقال إلى السلام ومخاطر استئناف الصراع. ومن الأمثلة الأخيرة على ذلك الاستثناءات من ترتيبات الحكم في عراق ما بعد الدكتاتورية (البعثيون والسنة والجيش) وليبيا (كل من شغل مناصب في عهد القذافي). كلاهما أدى إلى حروب أهلية. وبعبارة أخرى، فإن التقاسم الفعال للسلطة في بناء الحوافز من أجل السلام يتضح أيضاً بالعكس: الحوافز نحو الحرب التي تتبع الاستبعاد.

قد تقدم الضغوط الخارجية بعض الدعم للترتيبات. فسحب الدعم الخارجي للجهات الفاعلة المحلية قد يركزها على الحاجة إلى التفاوض مع المواطنين، بدلاً من اتباع أجنادات خارجية. لكن في نهاية المطاف يعتمد الدفاع عن أي نظام على دعم الجهات الفاعلة المحلية.

ومن الأمثلة القديمة على مخاطر الاعتماد على الضمانات الخارجية دستور قبرص لعام ١٩٦٠ الذي نص على تقاسم مفصل ومفصل للسلطة بين القبارصة اليونانيين والقبارصة الأتراك. كان الترتيب مفصلاً لدرجة أنه إذا لم يتعاون أحد الأطراف، سيكون بمثابة التشويش على جميع الحكومة. وكانت اليونان وتركيا والمملكة المتحدة هي الضامنة الخارجية. في عام ١٩٧٤، حاول القبارصة اليونانيون بدلاً من ذلك توحيد قبرص مع اليونان، في مواجهة انهيار الحكم الفعال أساساً بسبب عدم تعاون القبارصة الأتراك. ورداً على ذلك، قامت تركيا بالغزو، ظاهرياً لحماية دستور عام ١٩٦٠. وبعد مرور ٥٠ عاماً، لا تزال القوات المسلحة التركية في الجزيرة، ولم تكن هناك تسوية دستورية وسلمية نهائية (مجموعة الأزمات ٢٠٢٣). ومن الأمثلة الأحدث على ذلك فشل مجلس الأمن الدولي في منع استيلاء الحوثيين وصالح على الترتيبات الانتقالية في اليمن في عام ٢٠١٤. كما أن تلك الحرب لا تزال دون حل.

## ٦-٤. أمثلة من المنطقة

كما ذكر أعلاه، يظهر اليمن في الفترة ١٩٩١-١٩٩٤ نجاح ترتيب تقاسم السلطة للانتقال إلى يمن موحد. ولكن سرعان ما أعقبته حرب عندما أنهت الانتخابات فعلياً تقاسم السلطة من خلال إزالة كل النفوذ والوصول إلى السلطة للقواعد السابقة في جنوب اليمن. في الفترة ٢٠١١-٢٠١٤، أظهر اليمن مرة أخرى فشل ترتيب تقاسم السلطة الانتقالي. وشملت الأسباب غياب أي مساحة سياسية أو تأييد من التحالف بين قوات الحوثيين وفصيل رئيسي من قوات الدولة اليمنية (أنصار صالح)، والحراك الجنوبي المشار إليه أعلاه.

أدى تقاسم السلطة في لبنان بعد الاستقلال ثم بعد اتفاق الطائف عام ١٩٨٩ إلى بعض الاستقرار، تلتها مشاكل عميقة. ويمكن القول إن كلا الترتيبين عززا الانقسامات الحزبية ذات الصلة ووفرا نقاط دخول للنفوذ الأجنبي والأموال والأسلحة والسلطة، كما حدث لحركات مثل حزب الله (باحوط ٢٠١٦).

وقد وفر التمثيل العشائري في الصومال في غياب الانتخابات آلية متفق عليها للحكم في تلك المناطق التي لا تسيطر عليها حركة الشباب. لكن تمثيل العشائر أصبح راسخاً لدرجة أنه قد يكون من الصعب في المستقبل على الصومال أن تبني سلطة الحكم على الدعم الانتخابي، إذا أمكن إجراء انتخابات نزيهة.

يقدم تسلسل الحرب والانتقال والحرب والاتفاقات المحتملة وعدم الانتقال الحالي في ليبيا أبسط الدروس: قد يحاول متقاسمو السلطة في المراحل الانتقالية التمسك بمواقفهم، بما في ذلك عن طريق تأخير أو منع الانتقال.



## الفصل السابع أفكار ختامية

وتستند ترتيبات تقاسم السلطة إلى الاعتراف بأن مخاطر الصراع المتزايدة بشكل كبير تنبع من الاستبعاد المجموعات المنهجية المختلفة التي تحشد سياسياً (بما في ذلك الجماعات العسكرية) من أنظمة الحكم، وعلى الأمل العكسي: أنه حيثما يوجد بالفعل مثل هذا الصراع، فإن تقاسم السلطة لضمان تمثيل المجموعة يمكن أن يساعد في إدارة التوترات. تقريباً، كل مجتمع بشري به مثل هذه الانقسامات لديه بعض مكونات تقاسم السلطة التي تحاول تحقيق الاستقرار في الصراع والانقسامات بين المجموعات (تفرسكوي وآخرون ٢٠٢١). وتوجد أكبر مخاطر الصراع جنباً إلى جنب مع الإقصاء الدائم المتصور والتهديدات الوجودية (مثل البوسنة والهرسك، بوروندي، دارفور، إسرائيل وفلسطين، وجنوب أفريقيا في عهد الفصل العنصري). وكما أظهرت العديد من الأمثلة، قد تساعد آليات تقاسم السلطة في التخفيف من المخاطر، ولكنها قد تزيد أيضاً من المخاطر على المدى الطويل، خاصة إذا لم يتم تخفيف الجوانب السلبية لتقاسم السلطة عن طريق مساومات النخبة.

تقوم ترتيبات تقاسم السلطة على الاعتراف بأن مخاطر الصراع المتزايدة بشكل كبير تنبع من الاستبعاد المنهجي للمجموعات المختلفة التي تحشد سياسياً (بما في ذلك الجماعات العسكرية) من أنظمة الحكم، وعلى الأمل العكسي: أنه حيثما يوجد بالفعل مثل هذا الصراع، فإن تقاسم السلطة لضمان تمثيل المجموعة يمكن أن يساعد في إدارة التوترات. تقريباً، كل مجتمع بشري به مثل هذه الانقسامات لديه بعض مكونات تقاسم السلطة التي تحاول تحقيق الاستقرار في الصراع والانقسامات بين المجموعات (تفرسكوي وآخرون ٢٠٢١). وتوجد أكبر مخاطر الصراع جنباً إلى جنب مع الإقصاء الدائم المتصور والتهديدات الوجودية (مثل البوسنة والهرسك، بوروندي، دارفور، إسرائيل وفلسطين، وجنوب أفريقيا في عهد الفصل العنصري). وكما أظهرت العديد من الأمثلة، قد تساعد آليات تقاسم السلطة في التخفيف من المخاطر، ولكنها قد تزيد أيضاً من المخاطر على المدى الطويل، خاصة إذا لم يتم تخفيف الجوانب السلبية لتقاسم السلطة عن طريق مساومات النخبة.

من بين الدروس المستفادة من تاريخ السودان في تقاسم السلطة، تم تسليط الضوء على أربعة منها.

١. يبدو أن جميع الأمثلة السابقة لتقاسم السلطة في السودان ركزت بشكل أساسي على قادة القوات المسلحة الرئيسيين في ظروف معينة، مما منحهم أدواراً بارزة في الحكم. ويمكن القول إن ذلك أضفى الطابع المؤسسي على عقلية وممارسة العنف في السودان. ذات صلة بهذا:

٢. لم يوفر أي من الأمثلة مساحة كافية للسياسة الشاملة، بمعنى التمثيل الأوسع الذي يمكن أن يعزز المشاركة المدنية المنظمة والسلمية في المنافسة على الأدوار في الحكم. وبدون مثل هذا البند، سيطر حكم القوات المسلحة (والحرب) على الحكم في السودان.

٣. تشكل أوجه الظلم والقوى المحركة للوسط والأطراف عقبات خطيرة. على الرغم من وجود محاولات منتظمة (بما في ذلك اتفاقية جوبا لعام ٢٠٢٠)، إلا أن محاولة التوصل إلى تسوية سياسية عادلة في الحكومة الإقليمية دون معالجة الظلم والعيوب الأساسية في الحكم في الخرطوم لم تنجح.

٤. من الصعب العثور على أي تفاعل ملموس بين ما فعله القادة بالفعل، والعديد من بيانات القيم والمبادئ الأساسية في الاتفاقات المتفاوض عليها والوثائق الدستورية. وبدلاً من ذلك، شهد السودان حروباً متكررة وانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان. على سبيل المثال، تضمنت المبادئ الأساسية في دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥ (الذي أعقب اتفاق السلام الشامل) وحدة السودان على أساس الإرادة الحرة لشعبه، سيادة سيادة القانون، الحكم الديمقراطي اللامركزي، احترام كرامة الإنسان، العدالة، المساواة، النهوض بحقوق الإنسان والمبادئ الأساسية. ومع قلة الأدلة على اتخاذ إجراءات بشأن هذه القيم من قبل اللاعبين السياسيين والعسكريين في السودان، فإن بناء دعم شعبي وسياسي واسع لهذه المبادئ وربطها بالأداء الفعلي يمثل تحدياً رئيسياً.

لطالما كانت الدساتير في جميع أنحاء العالم وسيلة ممكنة للتعبير عن القيم الأساسية، خاصة إذا كانت عملية صياغة هذه المبادئ جزءاً من التنشئة الاجتماعية في الخطاب العام والتبني المؤسسي. سيكون للخبراء السودانيون وجهات نظر حول ما إذا كان هذا مناسباً في المستقبل المنظور، كما يلاحظ سوجيت شودري:

في المجتمعات المنقسمة، وبسبب تاريخ من الصراع أو الافتقار إلى وجود مشترك، غالباً ما يكون الدستور هو الأداة الرئيسية لتشكيل هوية سياسية مشتركة، والتي بدورها ضرورية لإنجاح هذا النظام الدستوري. إلى حد ما، يمكن للدستور أن يعزز تطوير هوية سياسية مشتركة من خلال خلق مساحات مؤسسية لصنع القرار المشترك بين أعضاء المجموعات العرقية والثقافية المختلفة.

— (شودري ٢٠٠٧: ٥٧٣)

لا تشير هذه التعليقات إلى وجود إجابات سهلة في أزمة السودان. وهي تسلط الضوء على أهمية بناء اتفاق أعمق، على جميع مستويات الحكومة والمجتمع، على المبادئ التي قد تواجه معاناة السودان وحربه، وبالتالي تشكيل أي تقاسم للسلطة في المستقبل في المرحلة الانتقالية. وهي تسلط الضوء على الحاجة إلى جعل مثل هذه الاتفاقات تعمل في الممارسة العملية، وليس فقط تجرطها إلى العبارات التمهيدية لاتفاقات السلام والدساتير. وبالنظر إلى المعاناة غير العادية في دارفور، والكثير من المعاناة الأخرى، قد يكون التقاد على حق في أنه لا يمكن أن يكون هناك سلام أو سلطة مشتركة مع قوات الدعم السريع والقوات المتحالفة معها التي لم تظهر أي مساءلة أو رغبة/ممارسة للإصلاح الداخلي، والتي تسببت في الكثير من الضرر، والتي تحتفظ بالقدرة على تدمير أي عملية انتقالية والتي يمكن دون قيود واضحة، ببساطة؛ إستئناف القتل.

في تحديها للقوات المسلحة السودانية وجهاً لوجه، تعرف قوات الدعم السريع بالتأكيد أنها إذا لم تنفذ، فسوف تنكسر سلطتها، ويزيل قادتها من جميع مصادر السلطة والثروة، وأكثر من ذلك. وبالمثل، ونظراً لوحشية الحرب، من الصعب أن نرى كيف يمكن بناء الثقة الكافية لأي تقاسم للسلطة بين القوتين. وبالنظر إلى مذابح المدنيين والأضرار غير العادية التي لحقت بالشعب السوداني في دارفور والخرطوم على وجه الخصوص، من الصعب أن نرى كيف يمكن لأي مكونات مدنية كبيرة أن

لطالما كانت الدساتير في  
جميع أنحاء العالم وسيلة  
ممكنة للتعبير عن القيم  
الأساسية، خاصة إذا  
كانت عملية صياغة هذه  
المبادئ جزءاً من التنشئة  
الاجتماعية في الخطاب  
العام والتبني المؤسسي.

توافق على تقاسم السلطة مع أي من القوات العسكرية، على الأقل ليس من دون خطة عملية للانتقال إلى الحكم المدني وحصار الجيش في مهامه الأمنية الأساسية. تحت قيادة مدنية.

وكما سيتضح في بيئة السودان الممزقة، فإن بعض الجماعات السودانية في الواقع سوف تصطف بالفعل مع هذه القوى، ليس أقلها في حسابات 'أهون الشرور'. ولهذا السبب من الأهمية بمكان بناء دعم شعبي أوسع للمبادئ الأساسية، وإرساء تلك التي تكمن في قلب أي عملية انتقالية ودستور مستقبلي.

هناك القليل من الأدلة على أن أيًا من المجموعتين العسكريتين ستكون قادرة على الحكم بمفردها، ومن المؤكد أنهما لا يتوقعان تقاسم السلطة مرة أخرى معاً. يجب أن يعرف قادة القوتين وداعميهم الدوليين ذلك. لذلك في مرحلة ما، ربما قريباً، ستكون هناك حاجة إلى المدنيين والجمهور الأوسع لحكم المناطق والخرطوم. وهذا سيوفر فرصاً لمزيد من المحاولات لتقاسم السلطة مع المدنيين.

كما تم تلخيصه في هذه الورقة، فقد تم كل ذلك من قبل، والنتائج واضحة. فيما يتعلق بالاقتراعات القائلة بأن الشعب السوداني يجب أن يكتفي بنوع من النظام 'المهجن' الذي يترك الجيش في المسؤولية الموضوعية، (تجيب هالة الكارب، إحدى النساء الرائدات في السودان):

يقترح البعض - بالنظر إلى تاريخ السودان الممتد لأكثر من نصف قرن من السيطرة

العسكرية والمهشاشة الاقتصادية والميل إلى العنف السياسي جنباً إلى جنب مع

الافتقار الحالي إلى وجود منافس قيادة ديمقراطية قابل للحياة - أن على السودانيون

أن يرضوا بالحكم العسكري أو حكومة عسكرية مدنية مختلطة باسم الاستقرار والأمن.

ويبدو أيضاً أن الاتفاق الإطاري الذي أبرم في الشهر الماضي يمثل جهداً في هذا

الاتجاه. ومع ذلك، لا يمكن للشعب السوداني ولا ينبغي له أن يقبل بأقل من

الديمقراطية الحقيقية. بعد التمسك بالحكومة لعقود وسط الاستقطاب الشديد والفساد

المنهجي والحروب الأهلية، أصبح الجيش السوداني وحلفاؤه من الحركات المسلحة

في حالة اضمحلال وليس في دولة تحكم أي بلد. إن الإصرار على إعطاء دور - أي

دور - للجيش في الحكم السوداني من شأنه أن يمنع البلاد من المضي قدماً من ماضيها

المؤلم وبناء مؤسسات وأنظمة ديمقراطية قوية. إن إبقاء الحكم العسكري حياً بأي

شكل من الأشكال لن يؤدي إلا إلى المزيد من المعاناة وعدم الاستقرار في البلاد.

السودان يستحق فرصة للديمقراطية. نحن نستحق فرصة لتجاوز الحكم العسكري.

ما نحتاجه ليس «صفقة إطارية»، أو إعادة تدوير الوعود المنكوبة، أو حتى المال.

نحن بحاجة إلى أن يدعم المجتمع الدولي مجتمعا المدني حقاً حتى تتمكن من اتخاذ

الخطوات اللازمة لإعادة الجيش أخيراً إلى ثكاته إلى الأبد وبناء قيادة ديمقراطية

حقيقية لبلدنا.

— (الكارب ٢٠٢٣)

هناك القليل من الأدلة  
على أن أيًا من المجموعتين  
العسكريتين ستكون قادرة  
على الحكم بمفردها، ومن  
المؤكد أنهما لا يتوقعان  
تقاسم السلطة مرة أخرى  
معاً. يجب أن يعرف قادة  
القوتين وداعميهم الدوليين  
ذلك.

بالتأكيد، هناك حاجة إلى شيء مختلف لكسر الدورات المتكررة لصفقات النخبة التي تليها مزيد من الحرب؟ إذا تم تعلم الدروس حقاً من الأمثلة المقارنة ومن تاريخ السودان نفسه، فقد يكون من

الممكن إدارة المخاطر. سيكون أحد الاختبارات هو 'طاولة كاملة' على كل مستوى من مستويات النقاش في البحث عن طرق للخروج من صراعات السودان، خاصة إذا كان هناك شكل من أشكال تقاسم السلطة العسكرية والمدنية ممكناً. تشير الرؤى والخبرات من مجال الإدماج، إلى جانب تاريخ السودان، إلى دور أكبر للمرأة السودانية، ولكن بالطبع، فقط إذا اختارت مثل هذا الدور (نامبيما ٢٠٢٣).

كيف يمكن تغيير طبيعة وآفاق المفاوضات والتسوية وتقاسم السلطة الانتقالية والحكم؟ إن طرح هذا السؤال لا يعني تحميل النساء السودانيات مسؤولية إصلاح الدمار الذي تسبب فيه إلى حد كبير الرجال الحاكمون والمناضلون في السودان. إنه نقاش يجب أن تقوده نساء السودان. وسيحتاج هذا الدور إلى موافقة الأطراف الفاعلة الرئيسية، وآليات قابلة للتطبيق، ودعم، وكل ذلك يتناسب بطريقة ما مع الواقع الثقافي والسياسي والأمني في السودان، شريطة أن تختار الجهات الفاعلة السودانية العمليات وتتكيف بمودجها و'تمتلكها'، قد تكون التجارب من الأمثلة الأخرى ذات صلة. وقد تكون إحدى آليات المقاعد الشاملة على الطاولة في السودان هي الحصص (كما هو الحال في مؤتمر الحوار الوطني اليمني). ويمكن أن يكون هناك مؤشر آخر على الدعم العام حيث تنظم الجماعات النسائية بشكل مشترك عبر الانقسامات وبالتالي تطالب بمقاعد على الطاولة وفي الحكم (فيرون ٢٠٠٢).

وكما يظهر تاريخ السودان (كما وعد الدستور الانتقالي لعام ٢٠٠٥)، فإن ترتيبات تقاسم السلطة التي تعالج الصراعات الإقليمية قد تعكس الحكم اللامركزي مع آليات التمثيل لحماية جميع المجموعات، بدلاً من الأنظمة التي تفضي الطابع المؤسسي بشكل فعال على هيمنة بعض الجماعات (المسلحة في كثير من الأحيان). وسيطلب ذلك بالتأكيد حلولاً مصممة خصيصاً لكل منطقة جغرافية، وليس برنامجاً واحداً يناسب الجميع للسودان بأكمله. ستكون دارفور صعبة بشكل خاص، لأسباب ليس أقلها أنها مصدر إيرادات قوات الدعم السريع وموظفيها، وموقع بعض أسوأ الفظائع والمعاناة في السودان. يقدم اتفاق جوبا للسلام لعام ٢٠٢٠ لحة عما قد يكون ممكناً - وكذلك ما قد يفشل.

بالإضافة إلى القضايا المذكورة في الأقسام السابقة، فإن أي دراسة لترتيبات تقاسم السلطة في السودان قد تحاول إدارة مخاطر:

١. الإدماج الخاطئ من خلال وجود قاعدة دعم سياسية/اجتماعية ضيقة للغاية للعملية الانتقالية (خاصة بالنسبة للنساء)؛

٢. عقد صفقات النخبة التي تفضي الطابع المؤسسي على السلطة المهيمنة لبعض الجهات الفاعلة/ المجموعات مع استبعاد الآخرين (جغرافياً وبطرق أخرى)؛

٣. تكرار الاتفاقات بسوء نية التي تعد بعبارات واضحة بمبادئ عليا (سيادة القانون، المساواة، التعويضات وتقاسم السلطة) ولكن حيث يكون للجهات الفاعلة من أي جانب 'أيد قدرة' ولا يوجد دليل على التحول، أو بعبارة أخرى عندما تنتهك الجهات الفاعلة باستمرار هذه المبادئ في الممارسة العملية؛

وقد تعكس ترتيبات تقاسم السلطة التي تعالج الصراعات الإقليمية الحكم اللامركزي مع آليات التمثيل لحماية جميع المجموعات، بدلاً من الأنظمة التي تفضي الطابع المؤسسي بشكل فعال على هيمنة بعض الجماعات (المسلحة في كثير من الأحيان).

- ٠٤ نفي تنوع وجهات النظر الاجتماعية والدينية (خاصة التاريخ الإسلامي والإجراءات الحالية، التي تسعى إلى فرض وجهات نظر محافظة في جميع أنحاء السودان)؛
- ٠٥ الترتيبات التي تمكن القوات العسكرية (أو التوليفات العسكرية والسياسية) من استخدام التحولات لتحقيق الاستقرار في الوضع (مثل إنهاء الاحتجاجات العامة، والبدء في إعادة بناء الاقتصاد والمجتمع) ثم استعادة السيطرة عن طريق إلغاء المرحلة الانتقالية؛
- ٠٦ تمكين مجموعة عسكرية قبلية سياسية من السيطرة الفعالة على مورد رئيسي (الذهب والنفط وغيرها)؛
- ٠٧ الفشل في معالجة تأثير الدول الخارجية التي تدعم الجهات الفاعلة المحلية؛
- ٠٨ الفشل في توقع المقاومة من أي مجموعات ترى أن الترتيبات المقترحة تشكل تهديدا وجوديا؛ و
- ٠٩ إغفال أهمية تدريب الجهات الفاعلة والمسؤولين الرئيسيين على الآليات العملية التي من شأنها أن تساعد في التشغيل الوظيفي لتقاسم السلطة، بحيث تعرف جميع الجهات الفاعلة كيفية جعل الأنظمة تعمل، وماذا تفعل إذا تعطلت، وكيفية حل النزاعات.

# المراجع

Abdelaziz, K., 'Sudanese warring parties hold first high-level talks in Bahrain', Reuters, 31 January 2024, <<https://www.reuters.com/world/africa/sudanese-warring-parties-hold-first-high-level-talks-bahrain-2024-01-31>>, accessed 17 June 2024

[الأطراف السودانية المتحاربة تعقد أول محادثات رفيعة المستوى في البحرين]

Abdulbari, N., 'A transitional period constitutional question in Sudan: the handover from military to civilian leadership of the Sovereignty Council Chairmanship', Just Security, 16 February 2022, <<https://www.justsecurity.org/80164/a-transitional-period-constitutional-question-in-sudan>>, accessed 17 June 2024

[مسألة دستورية في الفترة الانتقالية في السودان: تسليم رئاسة مجلس السيادة من القيادة العسكرية إلى القيادة المدنية]

ACLEED, 'Sudan: Political process to form a Transitional Civilian Government and the shift in disorder trends, Situation Update – April 2023', 14 April 2023, <<https://reliefweb.int/report/sudan/sudan-political-process-form-transitional-civilian-government-and-shift-disorder-trends-situation-update-april-2023>>, accessed 17 June 2024

[السودان: العملية السياسية لتشكيل حكومة مدنية انتقالية والتحول في اتجاهات الفوضى، تحديث الوضع - أبريل ٢٠٢٣]

Al Jazeera, 'Libya approves constitutional changes in move towards elections', 2 March 2023, <<https://www.aljazeera.com/news/2023/3/2/libya-approves-constitutional-fix-but-no-big-breakthrough-to-vote>>, accessed 17 June 2024

[ليبيا توافق على تعديلات دستورية في خطوة نحو الانتخابات]

Al-Karib, H., 'Sudan should not settle for anything other than true democracy', Al Jazeera, 11 January 2023, <<https://www.aljazeera.com/opinions/2023/1/11/sudan-should-not-settle-for-anything-other-than-true-democracy>>, accessed 17 June 2024

[يجب ألا يقبل السودان بأي شيء آخر غير الديمقراطية الحقيقية]

Badi. E. and Lacher, W., 'Agree to disagree: Libya's new unity government', Sada (Carnegie Endowment for International Peace), 8 February 2021, <<https://carnegieendowment.org/sada/2021/02/agree-to-disagree-libyas-new-unity-government?lang=en>>, accessed 17 June 2024

[تتفق على عدم الموافقة: حكومة الوحدة الوطنية الجديدة في ليبيا]

Bahout, J., 'The Unraveling of Lebanon's Taif Agreement: Limits of sect-based Power-Sharing', Carnegie Endowment for International Peace, 16 May 2016, <<https://carnegieendowment.org/research/2016/05/the-unraveling-of-lebanons-taif-agreement-limits-of-sect-based-power-sharing?lang=en>>, accessed 17 June 2024

[إنهيار اتفاق الطائف في لبنان: حدود تقاسم السلطة على أساس طائفي]

Bogaards, M., 'Consociationalism and centripetalism: Friends or foes?', Swiss Political Review, 25/10 (2019), pp. 519–37, <<http://dx.doi.org/10.1111/spsr.12371>>

[التوافقية والجدائية: أصدقاء أم أعداء؟]

Borman, N-C., Cederman, L-E., Gates, S., Benjamin, A. T. G., Hug, S., Strøm, K. W. and Wucherpfennig, J., 'Power sharing: Institutions, behavior, and peace', *American Journal of Political Science*, 63/1 (2018), pp. 84–100, <<https://doi.org/10.1111/ajps.12407>>

[تقاسم السلطة: المؤسسات والسلوك والسلام]

Burr, M. and Collins, R. O., *Revolutionary Sudan: Hassan Al-Turabi and the Islamist State* (Leiden; Boston, MA: Brill, 2003), <<https://doi.org/10.1163/9789047402459>>

[السودان الثوري: حسن الترابي والدولة الإسلامية]

Cheeseman, N., 'The Internal Dynamics of Power-Sharing in Africa', *Democratization*, 18/2 (2011), pp. 336–65, <<https://doi.org/10.1080/13510347.2011.553358>>

[القوى المحركة الداخلية لتقاسم السلطة في أفريقيا]

Cheng, C., Goodhand, J. and Meehan, P., 'Elite Bargains and Political Deals', UK Government Stabilisation Unit Report, 15 June 2018, <<https://www.gov.uk/government/publications/elite-bargains-and-political-deals>>, accessed 17 June 2024

[مساومات النخبة والصفقات السياسية]

Choudhry, S., 'Constitutionalism in divided societies', *International Journal of Constitutional Law*, 5/4 (2007), pp. 573–5, <<https://doi.org/10.1093/icon/mom027>>

[الدستورية في المجتمعات المنقسمة]

—, S. Choudhry (ed) *Bridging Comparative Politics and Comparative Constitutional Law: Constitutional Design in Divided Societies* (Oxford: Oxford University Press, 2009), pp. 3–40, <<https://doi.org/10.1093/oso/9780199535415.003.0001>>

[سد الفجوة بين السياسة المقارنة والقانون الدستوري المقارن: التصميم الدستوري في المجتمعات المنقسمة]

Center for Policy Analysis, 'Somaliland local councils: The birthplace of political parties is in a crossroad', 13 February 2020, <<https://cpahorn.net/somaliland-local-councils-the-birthplace-of-political-parties-is-in-a-crossroad>>, accessed 17 June 2024

[المجالس المحلية في أرض الصومال: مهد الأحزاب السياسية على مفترق طرق]

Council on Foreign Relations, *Global Conflict Tracker 2024*, <<https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/power-struggle-sudan>>, accessed 17 June 2024

[متبع الصراع العالمي ٢٠٢٤]

Crisis Group, 'An Island divided: Next steps for troubled Cyprus', 17 April 2023, <<https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/western-europemediterranean/cyprus/268-island-divided-next-steps-troubled-cyprus>>, accessed 17 June 2024

[جزيرة مقسمة: الخطوات التالية لقبرص المضطربة]

Davies, B., *Sudan's 2019 Constitutional Declaration: Its Impact on the Transition* (Stockholm: International IDEA, 2022), <<https://doi.org/10.31752/idea.2022.53>>

[الإعلان الدستوري السوداني لعام ٢٠١٩: تأثيره على المرحلة الانتقالية]

Diez, J., 'Sudan's political framework agreement: The future of civilian rule', *Middle East Policy Council*, 6 December 2022, <<https://mepc.org/commentaries/sudans-political-framework-agreement-future-civilian-rule>>, accessed 17 June 2024

[اتفاق الإطار السياسي في السودان: مستقبل الحكم المدني]



- Dostal, J. M., 'From fragile to collapsed statehood: The case of the Republic of Yemen (1990–2020)' *Korean Journal of Policy Studies*, 36/1 (2021), pp. 69–84, <<http://dx.doi.org/10.52372/kjps36106>>  
[من دولة هشية إلى دولة منهارّة: حالة الجمهورية اليمنية (١٩٩٠–٢٠٢٠)]
- Ebrahim, H. and Miller, L.E., 'Creating the birth certificate of a new South Africa: Constitution-making after apartheid', in L.E. Miller and L. Aucoin (eds), *Framing the state in times of transition: Case studies in constitution making* (USIP: 2010), <[https://www.usip.org/sites/default/files/Framing%20the%20State/Chapter5\\_Framing.pdf](https://www.usip.org/sites/default/files/Framing%20the%20State/Chapter5_Framing.pdf)>, accessed 17 June 2024  
[إنشاء شهادة ميلاد جنوب أفريقيا الجديدة: وضع الدستور بعد الفصل العنصري]
- Economist*, The, 'A genocidal militia is winning the war in Sudan', 16 November 2023, <<https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2023/11/16/a-genocidal-militia-is-winning-the-war-in-sudan>>, accessed 17 June 2024  
[ميليشيا الإبادة الجماعية تكسب الحرب في السودان]
- Elfadil, I., 'Can Sudan's civilian leaders save their country from collapse?', *Al Jazeera*, 29 September 2023, <<https://www.aljazeera.com/news/2023/9/29/analysis-can-sudan-civilian-leaders-save-country-collapse>>, accessed 17 June 2024  
[هل يستطيع القادة المدنيون في السودان إنقاذ بلادهم من الانهيار؟]
- Elfversson. E. and Sjögren, A., 'Do local power-sharing deals reduce ethno-political hostility? The effects of "negotiated democracy" in a devolved Kenya', *Ethnopolitics*, 19/1 (2020), pp. 45–63, <<https://doi.org/10.1080/17449057.2019.1583483>>  
[هل تقلل صفقات تقاسم السلطة المحلية من العداء العرقي السياسي؟ آثار الديمقراطية التفاوضية في كينيا المفوضة]
- Eltahir, N., 'Sudanese general accuses UAE of supplying paramilitary RSF', *Reuters*, 28 November 2023, <<https://www.reuters.com/world/africa/sudanese-general-accuses-uae-supplying-paramilitary-rsf-2023-11-28>>, accessed 17 June 2024  
[جنرال سوداني يتهم الإمارات بتزويد قوات الدعم السريع شبه العسكرية]
- Frag, M., Jung, J. R., Montinin, I. C. and Boudeau de Fontenay, J., 'What do we know about power sharing after 50 years?', *Government and Opposition*, 58/4 (2023), pp. 899–920, <<https://doi.org/10.1017/gov.2022.26>>  
[ماذا نعرف عن تقاسم السلطة بعد ٥٠ عامًا؟]
- Fearon, K., 'Case study: Northern Ireland', *Conciliation Resources* (from *Accord* issue 13, 2002), <<https://www.c-r.org/accord/women-and-peacebuilding-insight/case-study-northern-ireland>>, accessed 17 June 2024  
[دراسة حالة: أيرلندا الشمالية]
- Gündüz, C., 'Transitional power-sharing in Libya: what use are lessons from other countries?' *Conciliation Resources*, November 2011, <<https://www.c-r.org/news-and-insight/transitional-power-sharing-libya-what-use-are-lessons-other-countries>>, accessed 17 June 2024  
[تقاسم السلطة الانتقالية في ليبيا: ما فائدة الدروس المستفادة من البلدان الأخرى؟]
- Johnson, D. H., *The Root Causes of Sudan's Civil Wars – Old Wars and New Wars*, expanded 3rd edn (Oxford: James Currey, 2021), <<https://doi.org/10.1093/afraf/adh012>>  
[الأسباب الجذرية للحروب الأهلية في السودان – حروب قديمة وحروب جديدة]

- Johnson, C., 'Political power-sharing in post-conflict democracies: investigating effects on vertical and horizontal accountability', *Democratization* 30/6 (2023), pp. 1135-59, <<https://doi.org/10.1080/13510347.2023.2214085>>  
[تقاسم السلطة السياسية في ديمقراطيات ما بعد الصراع: التحقيق في الآثار على المساءلة الرأسية والأفقية]
- Kendhammer, B., 'Getting our piece of the national cake: consociational power sharing and neopatrimonialism in Nigeria', *Nationalism and Ethnic Politics*, 21/2 (2015), pp. 43-165, <<https://doi.org/10.1080/13537113.2015.1032023>>  
[الحصول على قطعة من الكعكة الوطنية: تقاسم السلطة التوافقية والأبوية الجديدة في نيجيريا]
- Kulang, T. T., and Ogbonna, C. C., 'South Sudan; The dilemma of a protracted social conflict', *Journal of Economic and Social Thought*, 5/3 (2018), pp. 265-72, <[https://www.researchgate.net/publication/336686135\\_South\\_Sudan\\_The\\_dilemma\\_of\\_a\\_protracted\\_social\\_conflict](https://www.researchgate.net/publication/336686135_South_Sudan_The_dilemma_of_a_protracted_social_conflict)>, accessed 17 June 2024  
[جنوب السودان; معضلة الصراع الاجتماعي المطول]
- Lemarchand, R., 'Consociationalism and power sharing in Africa: Rwanda, Burundi, and the Democratic Republic of Congo', *African Affairs*, 106/422 (2007), pp. 1-20, <<https://doi.org/10.1093/afraf/adl041>>  
[التوافقية وتقاسم السلطة في أفريقيا: رواندا وبوروندي وجمهورية الكونغو الديمقراطية]
- Lenoir, G., 'War in Sudan: The shadow of the islamists', *Orient XXI*, 25 May 2023, <<https://orientxxi.info/magazine/war-in-sudan-the-shadow-of-the-islamists,6484>>, accessed 17 June 2024  
[الحرب في السودان: ظل الإسلاميين]
- Mansour, R., Eaton, T. and Khatib, L., *Rethinking Political Settlements in the Middle East and North Africa* (London: Chatham House, 2023), <<https://doi.org/10.55317/9781784135652>>  
[إعادة النظر في التسويات السياسية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا]
- Maru, M. T., 'The real reasons behind South Sudan's crisis', *Al Jazeera*, 27 December 2013, <[https://www.academia.edu/6992350/The\\_Real\\_Reasons\\_Behind\\_the\\_South\\_Sudan\\_Crisis?email\\_work\\_card=view-paper](https://www.academia.edu/6992350/The_Real_Reasons_Behind_the_South_Sudan_Crisis?email_work_card=view-paper)>, accessed 17 June 2024  
[الأسباب الحقيقية وراء أزمة جنوب السودان]
- McGarry, J., 'Classical consociational theory and recent consociational performance', *Swiss Political Science Review*, 25/4 (2019), pp. 538-55, <<https://doi.org/10.1111/spsr.12378>>  
[النظرية التوافقية الكلاسيكية والأداء التوافقي الحديث]
- McFate, S., 'The link between DDR and SSR in conflict-affected countries', *United States Institute of Peace*, 5 May 2010, <<https://www.usip.org/publications/2010/05/link-between-ddr-and-ssr-conflict-affected-countries>>, accessed 17 June 2024  
[الصلة بين نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وإصلاح قطاع الأمن في البلدان المتأثرة بالصراعات]
- Menocal, A. R., 'Political settlements and the politics of inclusion' – State of the Art Paper, DLP, University of Birmingham, 15 October 2015, <[https://www.researchgate.net/publication/315051653\\_Political\\_Settlements\\_and\\_the\\_Politics\\_of\\_Inclusion\\_State\\_of\\_the\\_Art\\_Paper\\_DLP\\_Birmingham\\_University\\_of\\_Birmingham\\_October\\_2015/link/58cbc6b2aca2727749ef7eff/download?\\_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIiwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIn9](https://www.researchgate.net/publication/315051653_Political_Settlements_and_the_Politics_of_Inclusion_State_of_the_Art_Paper_DLP_Birmingham_University_of_Birmingham_October_2015/link/58cbc6b2aca2727749ef7eff/download?_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIiwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIn9)>, accessed 17 June 2024  
[التسويات السياسية وسياسة الإدماج]

Mukherjee, B., 'Why political power-sharing agreements lead to enduring peaceful resolutions of some civil wars, but not others?', *International Studies Quarterly*, 50 (2006), pp. 479–504, <<https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2006.00410.x>>

[لماذا تؤدي اتفاقات تقاسم السلطة السياسية إلى حلول سلمية دائمة لبعض الحروب الأهلية، دون غيرها؟]

Nampiima, C. K., 'Empowering Sudan: the crucial role of women in peace processes', *African Centre for Justice and Peace Studies*, 23 November 2023, <<https://web.acjps.org/empowering-sudan-the-crucial-role-of-women-in-peace-processes>>, accessed 17 June 2024

[تمكين السودان: الدور الحاسم للمرأة في عمليات السلام]

Nashed, M., "'Political ploy": Activists, experts, rubbish RSF's Sudan peace proposal', *Al Jazeera*, 30 August 2023, <<https://www.aljazeera.com/news/2023/8/30/political-ploy-activists-experts-rubbish-rsf-sudan-peace-proposal>>, accessed 17 June 2024

['حيلة سياسية': نشطاء وخبراء وهراء مقترح السلام السوداني الذي تقدمت به مراسلون بلا حدود]

—, "'They're going to kill us": Sudan's army targets civilians on ethnic basis', *Al Jazeera*, 16 January 2024, <<https://www.aljazeera.com/features/2024/1/16/sudans-army-has-profiled-hundreds-maybe-thousands-of-civilians-from-western-sudan-on-ethnic-grounds-and-accused-them-of-spying-for-the-rsf-the-campaign-has-led-to-mass-arrests-torture-and>>, accessed 17 June 2024

[سيفقتلوننا: الجيش السوداني يستهدف المدنيين على أساس عرقي]

Nouwen, S. M. H., James, L. M. and Srinivasan, S. (eds) *Making and Breaking Peace in Sudan and South Sudan: The Comprehensive Peace Agreement and Beyond* (Oxford: Oxford University Press/British Academy, 2020), <<https://doi.org/10.5871/bacad/9780197266953.001.0001>>

[صنع السلام ونخرقه في السودان وجنوب السودان: إتفاق السلام الشامل وما بعده]

Odowa, M., 'Somalia's clan system: undermining democracy?', *DW*, 9 February 2021, <<https://www.dw.com/en/somalias-clan-system-undermining-democracy/a-56512779>>, accessed 17 June 2024

[النظام العشائري في الصومال: تقويض الديمقراطية؟]

Reilly, B., 'Institutional designs for diverse democracies: Consociationalism, centripetalism and communalism compared', *European Political Science*, 11/2 (2012), pp. 259–70, <<https://doi.org/10.1057/eps.2011.36>>

[التصاميم المؤسسية للديمقراطيات المتنوعة: مقارنة التوافقية والمركزية والطائفية]

Rift Valley Institute, 'The role of 4.5 in democratization and governance in Somalia: Implications and considerations for the way forward (May 2023)', 22 May 2023, <<https://reliefweb.int/report/somalia/role-45-democratization-and-governance-somalia-implications-and-considerations-way-forward-may-2023>>, accessed 17 June 2024

[دور ٤.٥ في إرساء الديمقراطية والحكم في الصومال: الآثار والاعتبارات للمضي قدما (مايو ٢٠٢٣)]

Srinivasan, S., *When Peace Kills Politics – International Intervention and Unending Wars in the Sudans* (London: Hurst, 2021), <<https://doi.org/10.1093/oso/9780197602720.001.0001>>

[عندما يقتل السلام السياسة – التدخل الدولي والحروب التي لا تنتهي في السودانين]

Stigant, S., 'What's behind the fighting in Sudan?', United States Institute of Peace, 20 April 2023, <<https://www.usip.org/publications/2023/04/whats-behind-fighting-sudan>>, accessed 17 June 2024

[ماذا وراء القتال في السودان؟]

Strøm, K., Gates, S., Graham, B. and Strand, H., 'Inclusion, dispersion, and constraint: Power sharing in the world's states', British Journal of Political Science, 47/1 (2015), pp. 165–85, <<https://doi.org/10.1017/S0007123415000174>>

[الشمول والتشتت والقيود: تقاسم السلطة في دول العالم]

Sudan-in-the-News, 'Sudan's controversial power-sharing deal', 12 July 2019, <<https://www.sudaninthenews.com/sudan-powersharing-deal>>, accessed 17 June 2024

[اتفاق تقاسم السلطة المثير للجدل في السودان]

—, 'Will the framework agreement in Sudan lead to democracy?', 25 March 2023, <<https://www.sudaninthenews.com/framework-agreement/will-the-framework-agreement-in-sudan-lead-to-democracy>>, accessed 17 June 2024

[هل سيؤدي الاتفاق الإطار في السودان إلى الديمقراطية؟]

Talal, M., 'How Sudan became a Saudi-UAE proxy war', Foreign Policy, 12 July 2023, <<https://foreignpolicy.com/2023/07/12/sudan-conflict-saudi-arabia-uae-gulf-burhan-hemeti-rsf>>, accessed 17 June 2024

[كيف أصبح السودان حرباً بالوكالة بين السعودية والإمارات]

Tverskoi, D., Senthilnathan, A. and Gavrillets, S., 'The dynamics of cooperation, power, and inequality in a group-structured society', Scientific Reports, 11 (2021), <<https://doi.org/10.1038/s41598-021-97863-7>>

[القوى المحركة للتعاون والسلطة وعدم المساواة في مجتمع منظم جامعياً]

Trzciński, K., 'Consociationalism meets centripetalism: Hybrid power-sharing', Nationalism and Ethnic Politics, 28/3 (2022), pp. 313–31, <<https://doi.org/10.1080/13537113.2021.2004761>>

[التوافقية تلتقي بالمركزية الجاذبة: تقاسم السلطة المهجين]

United Nations, 'On what basis was Security Council permanent membership granted?', FAQ, [n.d.], <<https://ask.un.org/faq/14518>>, accessed 17 June 2024

[على أي أساس مُنحت العضوية الدائمة في مجلس الأمن؟]

Young, J., 'John Garang's legacy to the peace process, the SPLM/A and the South' Review of African Political Economy, 32/106 (2005), pp. 535–48 <<https://doi.org/10.1080/03056240500467039>>

[إرث جون قرنق لعملية السلام والحركة الشعبية/الجيش الشعبي لتحرير السودان والجنوب]

## وثائق رسمية

'Comprehensive Peace Agreement 2005 between the Government of the Republic of the Sudan and the Sudan People's Liberation Movement/Sudan People's Liberation Army', <[https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SD\\_060000\\_The%20Comprehensive%20Peace%20Agreement.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SD_060000_The%20Comprehensive%20Peace%20Agreement.pdf)>, accessed 17 June 2024

[اتفاق السلام الشامل ٢٠٠٥ بين حكومة جمهورية السودان والحركة الشعبية لتحرير السودان/الجيش الشعبي لتحرير السودان]

Juba Agreement for Peace in Sudan (JPA) of 03 October 2020, <<https://constitutionnet.org/vl/item/sudan-peace-agreement>>, accessed 17 June 2024

[إتفاق جوبا للسلام في السودان]

'Political Agreement for the Establishment of Governing Structures and Institutions in the Transitional Period' (between the Transitional Military Council and the Forces of the Declaration of Freedom and Change), 17 July 2019, <<https://constitutionnet.org/sites/default/files/2019-07/2019.07.17%20-%20Sudan%20Political%20declaration%20%28English%29.pdf>>, accessed 18 June 2024

[الأتفاق السياسي لإنشاء هياكل ومؤسسات الحكم في المرحلة الانتقالية] (بين المجلس العسكري الانتقالي وقوى إعلان الحرية والتغيير)

Sudan, Republic of, Constitution of 2019 ('Constitutional Charter for the Transitional Period of 2019'), <[https://www.constituteproject.org/constitution/Sudan\\_2019](https://www.constituteproject.org/constitution/Sudan_2019)>, accessed 18 June 2024

[دستور ٢٠١٩ ('الميثاق الدستوري للفترة الانتقالية لعام ٢٠١٩')]

## حول المؤلف

أندرو لادلي، دكتوراه، باحث مستقل ومحلل ووسيط عملي. شملت خبرته حالات الصراع في بلدان مختلفة في أفريقيا والشرق الأوسط وآسيا وأمريكا اللاتينية. وفي الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، عمل في الفريق الاحتياطي الافتتاحي لخبراء الوساطة التابع للأمم المتحدة كمستشار أول بشأن الترتيبات الدستورية. كما عمل مع مركز الحوار الإنساني ومع المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في سياقات عدة.

# حول الشركاء

## المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) هي منظمة حكومية دولية تضم دولاً أعضاء وعددها ٣٥، تأسست في عام ١٩٩٥ وتمثل ولايتها في دعم الديمقراطية المستدامة في جميع أنحاء العالم.

### عملنا

نقوم بتطوير أبحاث صديقة للسياسات تتعلق بالانتخابات، البرلمانات، الدساتير، التحول الرقمي، تغير المناخ، والمشاركة والتمثيل السياسي، كل ذلك تحت مظلة أهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة. ونقوم بتقييم أداء الديمقراطيات في جميع أنحاء العالم من خلال مؤشراتنا العالمية الفريدة لحالة الديمقراطية ومتتبع الديمقراطية (Democracy Tracker).

كما نقدم تنمية القدرات ومشورة الخبراء للجهات الفاعلة الديمقراطية بما في ذلك الحكومات، البرلمانات، مسؤولي الانتخابات والمجتمع المدني. كما نقوم بتطوير الأدوات ونشر قواعد البيانات والتقارير والكتب الأساسية بعدة لغات حول مواضيع تتراوح من إقبال الناخبين إلى حصص النوع الاجتماعي.

ونقوم بالجمع بين الدول والجهات الفاعلة من غير الدول من أجل الحوار وتبادل الدروس. نحن نقف وننادي لتعزيز وحماية الديمقراطية في جميع أنحاء العالم.

### مناطق عملنا

يقع مقرنا الرئيسي في ستوكهولم، ولدينا مكاتب إقليمية وقطرية في إفريقيا، آسيا والمحيط الهادئ، أوروبا، وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات مراقب دائم لدى الأمم المتحدة ومعتمدة لدى مؤسسات الاتحاد الأوروبي.

### منشوراتنا وقواعد بياناتنا

لدينا دليل منشورات يضم أكثر من ١,٠٠٠ منشور وهناك أكثر من ٢٥ قاعدة بيانات متيسرة على موقعنا. يمكن تنزيل معظم منشوراتنا مجاناً.

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



## المنظمة العربية للقانون الدستوري

المنظمة العربية للقانون الدستوري (AACL) هي أول شبكة إقليمية للخبراء الدستوريين في المنطقة العربية. تأسست في عام ٢٠١٣، وتهدف إلى المساهمة في الحكم الرشيد والتحول الديمقراطي من خلال تعزيز التواصل داخل المنطقة وتبادل الخبرات. وتسعى جاهدة لتوفير تحليل موضوعي وقائم على أسس واستشرافية للأطر الدستورية في المنطقة وتطبيق خبرتها لدعم جهود الإصلاح الدستوري والقانوني.

ويجمع هذا المركز بين كبار الباحثين القانونيين والقضاة والمحامين والبرلمانيين ونشطاء المجتمع المدني المتخصصين في القانون الدستوري والنظم الانتخابية وعمليات بناء السلام وحقوق الإنسان. وتضم في عضويتها خبراء بارزين في بناء الدساتير شاركوا في المفاوضات أو صياغة الدساتير في جميع أنحاء المنطقة العربية، بما في ذلك الجزائر ومصر والعراق وليبيا والمغرب وتونس واليمن.

تنظم AACL وتشارك في عدد كبير من المبادرات، بما في ذلك المؤتمرات الإقليمية وجلسات الحوار بالتعاون مع خبراء بارزين وصناع قرار وجامعات ومراكز أبحاث بارزة في المنطقة العربية وخارجها. تعقد AACL سنوياً أكاديمية للقانون الدستوري للباحثين الشباب من المنطقة. كما تصدر عنها مجلة القانون الدستوري في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (JCL-MENA)، وهي مجلة ثنائية اللغة مزدوجة التعمية، تقدم تحليلاً علمياً حول القضايا المتعلقة بالتطورات الدستورية في جميع أنحاء المنطقة.

تم تقديم هذه الورقة النقاشية في ندوة نظمتها الجمعية العربية للقانون الدستوري (AACL) بالتعاون مع المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) لعرض الخيارات الدستورية بشأن القضايا المتعلقة ببناء سلام دائم في السودان من خلال مناقشة قضية تقاسم السلطة في الدستور السوداني. تمت دعوة مجموعة من خبراء القانون الدستوري السودانيين لمناقشة محتوى الورقة وتبادل خبراتهم ومعارفهم لإثراء الحوار.

تحمل ورقة المناقشة هذه الصادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات القدرة على التأثير بشكل كبير على مستقبل السودان من خلال تقديم الخيارات الدستورية لمسألة تقاسم السلطة في الدستور المتوقع بعد توقيع اتفاق سلام محتمل. نأمل أن تؤثر هذه الورقة على صانعي السياسات وتساعد في وضع إطار دستوري للتقاسم السلمي والديمقراطي للسلطة في السودان.