

تقاسم السلطة الشامل وأثره على الانتقال السياسي في السودان

Inclusive Power Sharing and its effects on Political Transition in Sudan

احمد امل محمد

دكتوراه مدرس - كلية الدراسات الاقليمية العليا - جامعة القاهرة

المستخلص:

فرضت طريقة وتوقيت خروج عمر البشير من السلطة بعد رئاسته للسودان لثلاثة عقود اشتراك مجموعة من الفاعلين غير المتجانسين في إدارة البلاد في مرحلة انتقالية ممتدة. وتعد التجربة السودانية مثالا لتقاسم السلطة الشامل الذي يستهدف دمج أكبر عدد من الفاعلين في بنية مؤسسات الحكم الانتقالي، حيث يقوم تقاسم السلطة الذي تشهده البلاد منذ عام 2019 على شراكة تجمع القوات المسلحة السودانية وقوات الدعم السريع وقوى إعلان الحرية والتغيير وعدد كبير من الحركات والفصائل المسلحة.

وقد تم تأسيس هذا النمط الموسع لتقاسم السلطة عبر مرحلتين، تمت الأولى منهما في أغسطس من عام 2019 بتوقيع الوثيقة الدستورية بين المجلس العسكري الانتقالية وقوى إعلان الحرية والتغيير، بينما اكتملت الثانية في أكتوبر من عام 2020 بتوقيع اتفاق جوبا للسلام بين حكومة السودان الانتقالية وعدد من الفصائل المسلحة. لكن الأزمة الممتدة التي قادت لقرارات الخامس والعشرين من أكتوبر 2021 هددت بقاء نموذج تقاسم السلطة الشامل دون أن تعني تقويضه. فمن ناحية تضمنت هذه القرارات حل مجلسي الوزراء والسيادة والدعوة لتشكيل حكومة من التكنوقراط، ومن ناحية أخرى أقرت هذه القرارات استمرار الوثيقة الدستورية واتفاق جوبا كمرجعيات رئيسية.

ويقدم نموذج تقاسم السلطة الشامل فرصاً كبيرة لإنجاح الانتقال السياسي المعقد في السودان من خلال إنجائه عدد من الصراعات الممتدة خاصة في غرب البلاد وجنوبها، وإسهامه في بناء توافق عام بشأن إجراءات المرحلة الانتقالية، والحد من فرص وعودة نظام الإنقاذ. لكن في الوقت نفسه يحمل نموذج تقاسم السلطة الشامل في السودان تحديات عديدة للمسار الانتقالي أبرزها إطالة أمد المرحلة الانتقالية، وإكساب إجراءات الانتقال السياسي المزيد من التعقيد، وعدم شمول التوافقات بعض الحركات والفصائل المسلحة الأكثر تأثيراً.

كلمات مفتاحية: السودان، تقاسم السلطة، الانتقال السياسي، العلاقات المدنية العسكرية، اتفاق السلام.

Abstract

Since 2019 Sudan has begun an extremely complicated political transition after ousting president Omar Al-Bashir. Through more than two years, Sudan witnessed one of the most inclusive power sharing arrangements in the African experience. The Sudanese power-sharing model is based on the participation of four different actors namely, the Sudanese Armed Forces, the Rapid Support Forces, the Forces of the Freedom and Change and a large number of regional armed movements and factions.

This inclusive model of power-sharing was established through two phases, the first of which took place in August of 2019 with the signing of the constitutional document between the Transitional Military Council and the Forces of Freedom and Change, while the second was completed in October of 2020 with the signing of the Juba Peace Agreement between the Transitional Government of Sudan and a number of regional armed groups. However, prolonged political crisis between Sudanese partners that led to October 25th decisions posed serious threats to inclusive power sharing sustainability in Sudan.

The Sudanese inclusive power-sharing model presents great opportunities for the success of the complex political transition by ending protracted conflicts, and contributing to building a general consensus on the transitional procedures. Besides its positive effects on political transition in Sudan, inclusive power sharing creates several challenges to the transitional process, most notably the extension of the transitional period, as well as making the political transition procedures more complex.

Key Words: Sudan, Power Sharing, Political Transition, Civil-Military Relations, Peace Agreement.

مقدمة

لا تعد المرحلة الانتقالية التي بدأت في السودان بسقوط الرئيس عمر البشير في ابريل من عام 2019 هي الخبرة الأولى للبلاد في المرور بمراحل الانتقال السياسي. لكن ما يميز التجربة الانتقالية القائمة في السودان عما سبقها هو تبني نموذج تقاسم السلطة الشامل والذي يستهدف ضم أكبر عدد من اللاعبين في بنية مؤسسات الحكم الانتقالي. وعلى الرغم من أن تشكيل هذه المؤسسات لم يكتمل بعد، كما واجهته العديد من مظاهر التعثر، لا يزال مجال التقدم الأبرز في المرحلة الانتقالية هو الاتساع المطرد لقائمة المشاركين في حكم البلاد، ما زاد المرحلة الانتقالية طولاً، حيث يتوقع أن تمتد لخمس سنوات في سابقة أفريقية تفوق أطول المراحل الانتقالية التي عرفتھا القارة والمتعلقة بالتجربة الإثيوبية بين عامي 1991 و1995.

وبالنظر لنموذج تقاسم السلطة في السودان يلاحظ أنه تم تأسيسه عبر السير في مسارين متوازيين، بدأ بالمسار المؤسسي عبر تأسيس شراكة بين الفاعلين العسكريين والمدنيين، قبل أن يتم إطلاق المسار الإثني/الإقليمي من خلال توقيع اتفاق سلام جوبا بين الحكومة السودانية وعدد كبير من

الحركات والفصائل المسلحة في مختلف الأقاليم السودانية. لكن هذا النموذج تعرض لاختبار صعب في أكتوبر 2021 حين أعلن القائد العام للقوات المسلحة حل مجلسي الوزراء والسيادة ضمن إجراءات أخرى جاءت على إثر أزمة متصاعدة متعددة الأبعاد، وضعت استمرار نموذج تقاسم السلطة في موضع شك حقيقي، لكنها لم تتراجع عنه بصورة كلية، في ظل استمرار العمل بالوثيقة الدستورية والسعي لتشكيل حكومة مدنية تختلف عن سابقتها في الاعتماد على التكنوقراط لا الحزبيين.

وتسعى الدراسة لمعالجة الإشكالية المتعلقة بتداعيات اللجوء لهذا المنطق الموسع في ضم العديد من الشركاء المتنوعين وغير المتجانسين في مؤسسات الحكم الانتقالي على مستقبل المرحلة الانتقالية التي تشهد قدراً كبيراً من التعقيدات الداخلية والإقليمية، وذلك من خلال الإجابة على سؤال رئيسي مفاده ما هو أثر تبني نموذج تقاسم السلطة الشامل على عملية الانتقال السياسي في السودان منذ عام 2019؟

- ما هو نموذج تقاسم السلطة الشامل، وما الذي يميزه عن غيره من نماذج تقاسم السلطة؟
- كيف تكونت الشراكة الموسعة بين المؤسسات العسكرية والأحزاب والقوى المدنية والفصائل المسلحة في السودان؟
- كيف يمكن تقييم التجربة الانتقالية السودانية منذ 2019 وحتى الآن؟
- ما هي فرص استمرار نموذج تقاسم السلطة الشامل في السودان لحين تسليم السلطة لهيئة منتخبة؟
- ما هو الوزن النسبي لكل من الفرص والتحديات التي يطرحها نموذج تقاسم السلطة الشامل على الانتقال السياسي في السودان؟

على هذا الأساس تستهدف الدراسة عبر محاورها المختلفة تغطية عدد من القضايا الفرعية المهمة تتضمن تعريف نموذج تقاسم السلطة الشامل والتمييز بينه وبين النماذج المشابهة وتوضيح الآليات المختلفة لإتمام التوافق بشأنه. بجانب رسم خريطة الشركاء المتعددين في تقاسم السلطة في السودان منذ عام 2019، قبل أن يتم تتبع عملية التوافق على تقاسم السلطة بشقيها المؤسسي والإثني، ثم معالجة مرحلة التعثر التي تلت قرارات حل حكومة حمدوك الثانية في أكتوبر 2021. ويستهدف آخر محاور الدراسة تقييم تداعيات تبني منطق تقاسم السلطة الشامل على مستقبل الانتقال السياسي في السودان.

أولاً: نموذج تقاسم السلطة الشامل

يقوم تقاسم السلطة الشامل Inclusive Power Sharing على مشاركة كافة الكيانات والتنظيمات التي تعبر عن جماعات المصالح الرئيسية التي يعد اشتراكها في ترتيبات تقاسم السلطة ضرورياً من أجل إكسابها الشرعية. وبينما تعد الحكومات الائتلافية التجسيد الأكثر شيوعاً لتقاسم السلطة الشامل في الأوضاع الاعتيادية، تشهد المراحل الانتقالية بدورها تقاسماً شاملاً للسلطة من خلال بناء التحالفات الموسعة Grand Coalition والتي عادة ما تشهد إقراراً لمنطق الإجماع في اتخاذ القرارات المصيرية تجنباً لإقصاء أي من الشركاء. وقد استخدمت مصطلحات متعددة لوصف الحالة التي تعكس الحرص على شمول أكبر عدد من الأطراف في بنية الحكم خاصة في الأوقات الانتقالية والأوضاع الاستثنائية، فعلى سبيل المثال طرح أرنند ليبهارت Arend Lijphart مصطلح ديموقراطية الإجماع Consensus Democracy كنموذج يسعى لتأمين أكبر تمثيل للأغلبية الداعمة للحكومة من دون استبعاد أي طرف مؤثر من المشاركة في الحكم. كما قدمت

بيبا نوريس Pippa Norris إسهامها للتمييز بين نماذج تقاسم السلطة ونماذج تركيز السلطة والتي يعتبر عدد المشاركين ومدى تنوعهم المعيار الفاصل بينهما.¹

وفي التجربة الأفريقية شاع استخدام مصطلح تقاسم السلطة الشامل مع تعيين الحكومة الصومالية الانتقالية في عام 2004 والتي وصفت دولياً بأنها خطوة لإعادة الاستقرار والحكم الشامل، قبل أن يصبح رائجاً في حالات متعددة كترتيبات ما بعد الإبادة الجماعية في رواندا، وكذلك ما شهده عام 2008 من إقرار تجربتين لتقاسم السلطة في كل من كينيا وزيمبابوي في أعقاب تنازع الأحزاب السياسية على نتيجة الانتخابات الأمر الذي فجر في الحالتين موجة من العنف.

ومن الناحية النظرية يحمل تقاسم السلطة الشامل مزايا متعددة أبرزها تقييد سلطة الكيانات والتنظيمات الأكثر قوة من احتكار ممارسة السلطة خاصة في الظروف الانتقالية غير المستقرة. كذلك يساهم تقاسم السلطة الشامل في تعزيز المساواة في الحقوق السياسية بين المكونات الاجتماعية المختلفة خاصة في الدول التي تشهد مستوى مرتفع من التنوع الإثني. ويعمل تقاسم السلطة الشامل على تقليل حدة المنافسة السياسية من خلال استبعاد المخرجات الأكثر تطرفاً القائمة على تركيز السلطة واستبعاد أطراف بعينها من أي مشاركة فيها، الأمر الذي يحد من فرص الانتكاس والعودة لحالة الصراع الداخلي. لكن في المقابل يفرض تقاسم السلطة الشامل مشكلات متعددة على أرض الواقع أبرزها تعقيد العملية السياسية الأمر الذي قد يؤثر سلباً على كفاءة وسرعة عمليات صنع القرار السياسي. كذلك يفرض التقاسم الشامل للسلطة مشكلات تتصل بالفجوة التي تنشأ بين الإطار الرسمي المعبر عنه في التوافق بين الأطراف المشاركة، والإطار غير الرسمي المؤسس على علاقات القوة الحقيقية بين هؤلاء الأطراف والتي كثيراً ما تفرغ عملية تقاسم السلطة من مضمونها. هذا فضلاً عن كون تبني منطق تقاسم السلطة الشامل في الأوضاع

الانتقالية خياراً مكلفاً للغاية من حيث الموارد الاقتصادية والوقت، ما قد يعرض المسار الانتقالي برمته لخطر الانتكاس.²

ويمكن التمييز بين ثلاثة أنماط رئيسية للتوافقات المؤسسة لتقاسم السلطة القائمة على شمول أكبر عدد من المشاركين وذلك أخذاً بمعيار مضمون القواعد المتفق عليها لضبط العلاقة بين المشاركين. ويعتبر النوع الأول هو النمط الأكثر اعتياداً وهو التوافق الشامل Inclusive Agreement والذي يقسم المناصب السياسية على جميع المشاركين بصورة تضمن احتفاظ كل منهم بقدر من السلطة دون استبعاد أي طرف. أما النوع الثاني فهو التوافق المشتت Dispersive Agreement ويعتمد على تقسيم السلطة على عدد كبير من الأطراف على أساس تباين النطاقات الجغرافية لسلطة كل طرف في إطار عام يغلب عليه الطابع اللامركزي. وأخيراً يظهر التوافق المقيد Constraining Agreement والذي يحد من سلطة أي طرف مشارك في السلطة على انتهاك سلطة الأطراف الأخرى خاصة الأطراف محدودة التمثيل في السلطة الجديدة. وبينما يعد الغرض الرئيسي من التوافق الشامل هو منح كل مشارك في التوافق نصيباً من ممارسة السلطة السياسية عبر صيغة مقبولة من جانب كل القادة السياسيين الرئيسيين، يعد الغرض الرئيسي من التوافق المشتت هو تمييز نطاق السلطة لكل شريك في التوافق عن نطاقات الشركاء الآخرين وذلك لمنع أي تضارب في الممارسة أو تنازع في الاختصاص، وعلى نحو يعزز من كفاءة عملية تقاسم السلطة عبر إشراك كافة الجماعات. ويهدف التوافق المقيد حماية الجماعات الأقل قوة والأفراد العاديين من أي انتهاك قد تقوم به السلطة المشكلة نتيجة التوافق.³

وعلى الرغم من التطور الكبير في جانبي الدراسة الأكاديمية والممارسة السياسية لتقاسم السلطة الشامل خاصة في السياق الأفريقي الذي يوفر العدد الأكبر من الحالات عالمياً في العقود الثلاثة

الماضية، تشير التجارب إلى وجود عدد من العقبات الرئيسية التي قد تواجه تقاسم السلطة الشامل والتي يمكن حصرها في⁴:

- الاصطدام بعملية التحول الديمقراطي خاصة إذا ما امتد منطق تقاسم السلطة الشامل لصياغة الإجراءات الضابطة للعملية الانتخابية الأمر الذي من شأنه أن يتحكم في مخرجاتها بصورة مسبقة تضمن اتساع التمثيل والمشاركة لكنها تحدث قطيعة مع ما تفترضه الانتخابات من الاحتكام لخيار الأغلبية.
- الطبيعة غير المستدامة لتقاسم السلطة الشامل والذي تلجأ إليه الأطراف المختلفة في حالة الانهالك من الصراع السياسي الممتد، ليكون بمثابة "هدنة" يعمل خلالها كل طرف على مراكمة المزيد من أصول القوى السياسية والمادية لحين ظهور فوارق مؤثرة تسمح للطرف الأقوى بالالتصّل من الاتفاق.
- تحول عملية تقاسم السلطة إلى ساحة جديدة للتنافس بين القادة السياسيين المشتركين في بناء التوافق بدلاً من أن تشكل إطاراً للتعاون. فعادة ما تنشأ نزاعات على تفسير اتفاق تقاسم السلطة، وعلى حدود اختصاص كل طرف من الأطراف المشاركة.
- وجود شعور دائم بالغبن لدى كل المشاركين، حيث ينزع كل منهم لتصور أنه الطرف الأكثر تضحية، والأقل نصيباً من السلطة. وتعد هذه الحالة نتاجاً للتنوع الكبير في طبيعة المشاركين في تقاسم السلطة الشامل، ولحقيقة أنهم لم يجمعهم أي إطار للعمل المشترك قبل التوافق على تقاسم السلطة.
- ما تنتجه عملية تقاسم السلطة من تشظي داخل المكونات المشاركة. فعادة ما تحظى عملية تقاسم السلطة بتأييد ذوي التوجهات الإصلاحية والمعتدلة داخل كل كيان مشارك،

الأمر الذي قد يدفع أصحاب التوجهات المتطرفة والراديكالية للانشقاق أو التشكيك في نزاهة مؤيدي تقاسم السلطة. وتخلق مثل هذه الانشقاقات الداخلية مشكلة إضافية حال ما تم السير في مسار دمج هؤلاء المنشقين في تقاسم السلطة كأطراف مستقلة حفاظاً على طابع الشمول الذي يشكل ركناً رئيسياً لشرعية تقاسم السلطة في العديد من الحالات.

ثانياً: شركاء الحكم الانتقالي في السودان

تتسم خريطة القوى السياسية بقدر كبير من التعقيد والتشابك، لكن يمكن رصد أربعة لاعبين رئيسيين مشتركين في إدارة المرحلة الانتقالية وهم المؤسسة العسكرية بفرعها القوات المسلحة السودانية وقوات الدعم السريع، والحكومة المدنية بقيادة عبد الله حمدوك، بالإضافة للاعب الرابع الذي تمت إضافته لاحقاً والمتمثل في الفصائل المسلحة الموقعة على اتفاق جوبا للسلام في أكتوبر من عام 2020.

ويظهر محددان رئيسيان يضبطان عملية التغير المستمر في الأوزان النسبية للاعبين المحليين في السودان، يتمثل أولهما في التنشيطي الذي تعرضت له المكونات الرئيسية، إذ لم يعد من الممكن الحديث عن المؤسسة العسكرية أو قوى الحرية والتغيير باعتبار أي منهما فاعل وحيد متماسك بعد ظهور العديد من تباينات المواقف داخل كل منهما. أما المحدد الثاني فهو حالة السيولة الغالبة على التفاعلات السياسية في السودان وما تتيحه من فرص لنشأة تحالفات غير تقليدية تجاوز خطوط الانقسام المعتادة في السياسة السودانية سواء في المرحلة الانتقالية أو ما بعدها. وفي ظل التغيرات المتسارعة التي تشهدها السياسة السودانية حتى اللحظة الراهنة، يمكن رصد أبرز ملامح خريطة اللاعبين في السودان في:

1. القوات المسلحة السودانية

يشهد تاريخ السودان نمطين مختلفين لتدخل المؤسسة العسكرية في الحياة السياسية، النمط الأول هو تدخل على خلفية أيديولوجية واضحة كانت يسارية في حالة جعفر نميري وإخوانية في حالة البشير، تحمل خطة عمل محددة يسعى النظام الجديد لتطبيقها بسرعة وإحكام من دون انتظار توافق عام بشأنها. وقد أثبت هذا النمط قدرًا من الدراية السياسية مكن قائد التدخل في الحالتين من البقاء في الحكم لفترة طويلة. أما النمط الثاني فهو تدخل غير أيديولوجي، تفرضه الضرورة، ويستهدف إنهاء أوضاع سياسية مضطربة أكثر مما يستهدف بناء أوضاع جديدة وفق خطة واضحة، لذا فهو أقصر عمراً، ولا يحمل مشروعاً سياسياً واضح المعالم، وغالباً ما يسعى للتوافق مع القوى السياسية والشعبية الفاعلة متقبلاً تسليمها السلطة من حيث المبدأ، وهو النمط الذي تجلى في حالة سوار الذهب وبدرجة أقل في حالة إبراهيم عبود. وتقترب حالة تدخل المؤسسة العسكرية السودانية للإطاحة بالرئيس البشير من النمط الثاني، وهو ما أكده غياب المشروع السياسي في بعده الاستراتيجي والتكتيكي، والانفتاح المبكر على التواصل مع الحركة الاحتجاجية والقوى السياسية، وكذا إعلان الالتزام بتسليم السلطة للمدنيين عبر انتخابات تعقب المرحلة الانتقالية، والتي أبدى المجلس العسكري الكثير من التنازل بشأن إدارتها ليتحول إلى شريك لأطراف أخرى.⁵

وعلى الرغم من قصر أمد تولي المجلس العسكري الانتقالي للسلطة منفرداً بين ابريل وأغسطس 2019، شهد تشكيل المجلس تغيرات متعاقبة جاء بعضها استجابة للمطالب الشعبية، وجاء الآخر عاكساً لتوازنات القوى داخل المؤسسة العسكرية ذاتها. ففي البداية، لم تستمر صيغة "اللجنة الأمنية" التي أعلن عن توليها مسؤولية الحكم برئاسة الفريق أول عوض بن عوف سوى يومين قبل أن يضطر للاستقالة ونقل سلطته للفريق أول عبد الفتاح البرهان بفعل الضغوط التي جاءت من

الحركة الاحتجاجية ومن داخل المؤسسة العسكرية ذاتها. واستتبع خروج عوض بن عوف خروج عدد من القيادات العسكرية الأخرى من المشهد تقدمهم قائد الأركان كمال عبد المعروف، ليتشكل المجلس العسكري الانتقالي من عشرة أعضاء برئاسة عبد الفتاح البرهان الذي شغل منصب المفتش العام للقوات المسلحة.⁶

ومع بدء المفاوضات المباشرة بين المجلس العسكري وقوى الحرية والتغيير، تصاعدت المطالب بإقالة عدد من أعضاء المجلس العسكري الانتقالي من المقربين من الرئيس السابق عمر البشير ورموز نظامه وهو ما أسفر بالفعل في الرابع والعشرين من ابريل عن استقالة كل من الفريق أول عمر زين العابدين، والفريق أول جلال الدين الشيخ الطيب، والفريق أول شرطة الطيب بابكر علي، كما تبع ذلك استقالة الفريق مصطفى محمد مصطفى في الثالث والعشرين من مايو لأسباب صحية.⁷ كما جاءت المحاولة الانقلابية في نهاية يوليو 2019 التي تورط فيها أحد أهم أعضاء المجلس العسكري الانتقالي وهو رئيس أركان القوات المسلحة الفريق أول هاشم عبد المطلب بابكر لتفرض تغييراً جديداً في قمة هرم القيادة في المؤسسة العسكرية وفي عضوية المجلس العسكري الانتقالي بالتبعية، ولتصبح توجهات الأعضاء المتبقين أكثر تجانساً بعد خروج غالبية العناصر التي يمكن لها أن تتبنى تصورات تصطدم بالتيار السائد الذي يقوده رئيس المجلس ونائبه.⁸

وعلى الرغم من المشكلات التي عانت منها المؤسسة العسكرية منذ سقوط البشير، ظهر متغير جديد بداية من ابريل من عام 2020 ليعزز من شعبية المؤسسة العسكرية بعد أن فتحت جبهة مواجهات مسلحة على الحدود الشرقية لطرد المستوطنين والمليشيات الإثيوبية من منطقة الفشقة وهي المواجهات التي استمرت بصورة متقطعة منذ ذلك التاريخ وتمكنت معها القوات المسلحة السودانية من استرداد أكثر من 90% من منطقة الفشقة بعد نحو ثلاثة عقود من الاستيلاء عليها

من جانب الإثيوبيين. وقد استقادت القوات المسلحة السودانية من الوضع الداخلي المتردي الذي تعاني منه إثيوبيا بعد اندلاع الحرب في إقليم تيجراي. هذه التطورات على الجبهة الشرقية ساهمت في ترميم نسبي لشعبية المؤسسة العسكرية بعد أن نجحت في تحقيق إنجاز على الأرض عجز البشير عن تحقيقه طوال سنوات رئاسته للبلاد. وقد تمثل هذا التوظيف السياسي لملف الفشقة في الزيارات المتكررة لقادة القوات المسلحة بداية من الفريق أول عبد الفتاح البرهان لمنطقة المواجهات في ولاية القضارف بصورة متكررة.⁹

2. قوات الدعم السريع

شهدت سنوات احتدام الصراع في دارفور توسع الحكومة السودانية في الاعتماد على مجموعات مسلحة قبلية تتبع الجماعات العربية في الإقليم. ومع تغير اتجاهات الصراع على الأرض بدا واضحاً أن هذه المجموعات باتت تشكل خطراً في ذاتها بعد أن تكررت اشتباكاتهما البينية، وبعد أن أثبتت حاجتها لإطار تنظيمي أكثر إحكاماً من أجل استمرارها في القيام بمهام حماية المناطق الغربية من السودان على نحو ما كشف عنه الهجوم المباغت لقوات حركة العدل والمساواة والتي وصلت إلى مشارف العاصمة الخرطوم عام 2008.¹⁰

على هذا الأساس بدأت السلطات السودانية في تنظيم المجموعات المسلحة التابعة في دارفور في أواسط عام 2013 تحت مظلة حملت اسم قوات الدعم السريع والتي بلغ حجمها آنذاك نحو ستة آلاف عنصر. وبعد أن تم نشر هذه القوات لعدة أشهر في مناطق جنوب كردفان لمواجهة المعارضة المسلحة المتنامية هناك، أعيد نشر قوات الدعم السريع في دارفور مرة أخرى عام 2014. وخلال السنوات الأولى للتأسيس كانت قوات الدعم السريع تابعة لجهاز الاستخبارات والأمن الوطني وذلك من خلال إسناد قيادتها إلى اللواء عباس عبد العزيز المنتمي للجهاز، على أن يعاونه محمد

حمدان دقلو (حميدتي) أحد القيادات العسكرية التقليدية للمجموعات العربية في دارفور والذي كان يتولى منصباً قيادياً في قوات حرس الحدود. وفي ابريل من عام 2016 تم إصدار مرسوم رئاسي وضع قوات الدعم السريع تحت المسؤولية المباشرة لرئاسة الجمهورية.¹¹

وفي ظل ما تعكسه هذه الترتيبات من تعددية في المؤسسات العسكرية في السودان، وفي ظل اتساع حجم ونشاط قوات الدعم السريع، دفعت القوات المسلحة السودانية في يناير من عام 2017 لإصدار البرلمان السوداني قانوناً ينظم عمل قوات الدعم السريع ويضعها تحت مسؤولية القيادة العامة للقوات المسلحة. فبحلول نهاية عام 2016 اتسع حجم قوات الدعم السريع ليلبغ 20 ألف عنصر، كما تم نشر هذه القوات في دوائر الصراع المختلفة دارفور والنيل الأزرق وجنوب كردفان، وذلك بالتوازي مع تسلّم محمد حمدان دقلو قيادتها منفرداً.¹² وتقدر بعد المصادر إلى أنه في الوقت الحالي يتجاوز عدد قوات الدعم السريع 50 ألف عنصر مقاتل.¹³

ومنذ إسقاط البشير في ابريل من عام 2019 تتمتع قوات الدعم السريع بوضع قوي نسبياً خاصة مع انخراطها في جهود مكثفة لتحسين صورتها لدى الجماهير ولدى أطراف عديدة مؤثرة في المشهد السياسي، بعد أن كانت القوات في قلب الاتهامات بالضلوع في فض اعتصام القيادة العامة في الثالث من يونيو 2019. وتسعى قوات الدعم السريع بتوظيف طبيعتها كمكون متصل بالمشهد القبلي السوداني من حيث النشأة في تعزيز حضورها السياسي. ففي مايو من عام 2020 قامت قوات الدعم السريع بتسيير قافلة للمساعدات الإنسانية للمناطق الخاضعة لسيطرة قوات الحركة الشعبية لتحرير السودان بقيادة مالك عقار في ولاية النيل الأزرق¹⁴، كما قامت في الشهر ذاته بالدفع بقوات لتعزيز المنظومة الأمنية بالولاية بعد تفجر الصراع القبلي بين قبيلتي النوبة والبنو عامر.¹⁵ هذا بجانب الاستفادة من العلاقات الخارجية القوية بسبب الانخراط الطويل في تأمين

المناطق الحدودية والعمل في إطار الترتيبات الدولية للسيطرة على تدفقات الهجرة غير الشرعية من مناطق شرق ووسط أفريقيا.¹⁶

وعلى جانب آخر تم اختيار حميدتي في ابريل 2020 ليرأس لجنة الطوارئ الاقتصادية العليا وهي اللجنة التي تضم في عضويتها رئيس الوزراء ووزراء المالية والبتترول والكهرباء والتجارة والعدل، ومديري الجمارك والشرطة والضرائب، وغيرهم، والتي تعد أبرز مهامها رفع المعاناة المعيشية. ويفترض أن تلعب اللجنة دوراً مهماً حيث تضم عدداً من اللجان لمعالجة قضايا صادرات الذهب والمحاصيل الزراعية والثروة الحيوانية، والسلع الاستراتيجية، واستقطاب الدعم الخارجي، وإعادة هيكلة المصارف المحلية، والولاية على المال العام، ومكافحة التهريب وتجارة العملة.¹⁷

3. قوى إعلان الحرية والتغيير

في ديسمبر من عام 2018 وقع على إعلان الحرية والتغيير أربعة مكونات رئيسية أولها تجمع المهنيين السودانيين، ثم قوى نداء السودان، ثم تحالف قوى الإجماع الوطني، والتجمع الاتحادي المعارض. وقد شكل الإعلان مظلة جامعة لكل معارضي البشير على نحو جمع الأحزاب التقليدية مع اليسارية وجمع التنظيمات المدنية مع الفصائل المسلحة.¹⁸

ويمثل كل مكون من المكونات الأربعة لقوى إعلان الحرية والتغيير ائتلاًفاً بين مجموعة من المكونات الأصغر الأكثر تنوعاً. حيث يعد تجمع المهنيين السودانيين مظلة واسعة تضم عدداً كبيراً من النقابات المستقلة غير الرسمية التي تمثل الإعلاميين والأطباء والبيطريين والصيادلة والمعلمين والمحامين وهو التجمع الذي لعب دوراً بارزاً في تحريك الشارع السوداني على خلفية الأزمة الاقتصادية في نهاية عام 2018. أما قوى الإجماع الوطني فيعد تحالفاً للمعارضة السودانية تأسس عام 2009 من سبعة عشر مكوناً سياسياً أبرزهم حزب الأمة والحركة الشعبية

لتحرير السودان-الشمال والمؤتمر الشعبي السوداني والحزب الشيوعي السوداني وعدد من الأحزاب الصغيرة التي يغلب عليها التوجه اليساري.¹⁹

وفي عام 2014 تأسس تحالف نداء السودان من عدد كبير من الأحزاب المتفقة على أهمية التغيير والتحرك نحو حكومة انتقالية، وقد تقاطعت الكثير من الأحزاب والحركات السياسية في عضويتها لكل من قوى الإجماع الوطني ونداء السودان. أما المكون الرابع فيضم عدداً من الأحزاب التي تنتمي للتيار الاتحادي العريض وهي الحزب الوطني الاتحادي الموحد، والاتحادي الديمقراطي العهد الثاني والاتحاديين الأحرار والتيار الحر. وقد لعبت قوى إعلان الحرية والتغيير الدور الأبرز في تحريك المشهد الاحتجاجي في السودان وصولاً لدخولها في المفاوضات مع المجلس العسكري الانتقالي والتي أدت في النهاية إلى توقيع اتفاق تقاسم السلطة وتشكيل حكومة انتقالية مدنية برئاسة عبد الله حمدوك.²⁰

وبقدر ما كان التنوع في تركيب قوى الحرية والتغيير عاملاً حاسماً في تعزيز قدرتها على تمثيل مطالب وطنية عريضة تحظى بأكثر قدر من الإجماع، إلا أن هذا التنوع كان سبباً في إضعاف البنية التنظيمية لهذا التحالف الموسع، وتعرضه للخلافات الداخلية. وقد بلغت هذه الخلافات ذروتها في وقت اقتراب حسم المفاوضات مع المجلس العسكري، حين رفضت الحركات المسلحة التوقيع على الاتفاق مطالبة بمسار مستقل للمفاوضات بينها وبين الحكومة الانتقالية بعد تشكيلها، فضلاً عن موقف الحزب الشيوعي المندد بأي دور للمؤسسة العسكرية في إدارة المرحلة الانتقالية، الأمر الذي وضعه في مواجهة مباشرة مع عدد من الأحزاب الأخرى من قوى الحرية والتغيير وفي مقدمتها حزب الأمة. ومن بين المؤشرات الخطيرة انتقال موجة الخلاف والانشقاق إلى داخل مكونات قوى الحرية والتغيير كل على حدة، في ظل استمرار الخلافات داخل الأحزاب والحركات

السياسية السودانية بشأن إدارة المرحلة الانتقالية والاستعداد للمرحلة التالية، وفي ظل تعثر تعاقب الأجيال على قيادة الأحزاب السياسية السودانية على اختلاف توجهاتها.²¹

وقد كانت الانشقاقات في صفوف قوى الحرية والتغيير أحد أسباب التعثر الذي واجهه تقاسم السلطة الشامل في السودان. فقبل إصدار الفريق أول عبد الفتاح البرهان قرارات أكتوبر 2021، وقع انشقاق جديد في صفوف قوى الحرية والتغيير قاده حاكم دارفور مني أركو مناوي ووزير المالية جبريل إبراهيم وكلاهما من قيادات الفصائل المسلحة بإقليم دارفور المنتميان لجماعة الزغاوة. وقد أسفر الانشقاق الجديد عن تشكيل ما يعرف بفصيل ميثاق التوافق الوطني والذي شكل نواة لكل معارضي عبد الله حمدوك وحكومته الثانية التي عكست منذ تشكيلها هيمنة مجموعة الأحزاب المسيطرة على القرار في المجلس المركزي لقوى الحرية والتغيير الأمر الذي كان سبباً في دعوات ملحة للإصلاح الداخلي بقوى الحرية والتغيير بلغت ذروتها في مايو الماضي

4. الحركات والفصائل المسلحة

من بين ارتدادات الصراع طويل الأمد الذي خاضته الدولة السودانية في الجنوب، كان انتشار بؤر التوترات والصراع في مناطق متعددة من البلاد، أبرزها إقليم دارفور غرب البلاد، ومناطق النيل الأزرق وجنوب كردفان. وعلى الرغم من انتهاج الرئيس البشير سياسات متعددة سعت لتصفية هذه البؤر بالواجهة العسكرية تارة، وبالمفاوضات السياسية تارة أخرى، انتهى حكم البشير من دون إحراز أي تقدم فيما يتعلق بدوائر الصراع الداخلي الذي تواجه فيه القوات المسلحة السودانية مجموعة كبيرة من الحركات والفصائل المسلحة، والتي باتت من أكثر الأطراف تشدداً في معارضة البشير في سنواته الأخيرة²²

وقد انضمت العديد من الحركات السودانية المسلحة لقوى إعلان الحرية والتغيير عبر عضوية بعض هذه الحركات في ائتلاف نداء السودان وكذلك تحالف قوى الاجماع الوطني. لكن سرعان ما آثرت الفصائل المسلحة في دارفور وجنوب كردفان والنيل الأزرق أن تفصل نفسها عن مسار التفاوض بين القوات المسلحة وقوى الحرية والتغيير على اعتبار أن ما تتبناه الفصائل والحركات المسلحة من مطالب يتجاوز تقاسم مناصب مؤسسات الحكم الانتقالي ليشمل أبعاداً إثنية أكثر عمقاً.

على هذا الأساس شاركت العديد من الفصائل المسلحة في مفاوضات مباشرة متعددة المسارات مع الحكومة الانتقالية في السودان وهي المفاوضات التي أفرزت في النهاية اتفاق سلام جوبا الموقع في أكتوبر من عام 2020. وعلى الرغم من تقسيم المفاوضات إلى مسارات ذات طبيعة جغرافية، إلا أن الترتيبات الأكثر أهمية تم إقرارها في مسار التفاوض مع الحركات المسلحة في إقليم دارفور والذي ضم كل من حركة العدل والمساواة وحركة تحرير السودان (فصيل مني مناوي)، وحركة تحرير السودان (فصيل المجلس الانتقالي) وحركة التحالف السوداني، وتجمع قوى تحرير السودان. كذلك تم إحراز تقدم نسبي في التفاوض مع الحركات المسلحة في منطقتي النيل الأزرق وجنوب كردفان والذي شاركت فيه الحركة الشعبية لتحرير السودان - الشمال (فصيل مالك عقار). لكن تظل هناك مشكلة رئيسية تواجه هذه الاتفاقات والتي تتمثل في غياب اثنتين من أهم الحركات المسلحة وهما حركة تحرير السودان (فصيل عبد الواحد محمد نور) والتي تعد من أهم الحركات الدارفورية، بجانب الحركة الشعبية لتحرير السودان - الشمال (فصيل عبد العزيز الحلو) والتي لا تزال تسيطر على مناطق مهمة في جنوب كردفان والنيل الأزرق.²³

ومع حرص الحكومة السودانية على إتمام ملف السلام في أقرب فرصة، باتت الحركات المسلحة التي قبلت التفاوض أكثر تشدداً في مطالبها السياسية والأمنية على النحو الذي يضمن لها أن تصبح شريكاً رئيسياً في الحكم وهو ما كان سبباً في تعديل العديد من البنود الرئيسية في الوثيقة الدستورية لتصبح أكثر قدرة على استيعاب هذه الفصائل في بنية مؤسسات الحكم الانتقالي.²⁴

ثالثاً: تطور نموذج تقاسم السلطة الشامل في السودان

تشير تجربة السودان منذ سقوط البشير في ابريل من عام 2019 إلى أن نموذج تقاسم السلطة قد تم بنائه على مرحلتين منفصلتين. فتقاسم السلطة المؤسسي قد تم بين المجلس العسكري الانتقالي ممثلاً للقوات المسلحة وقوات الدعم السريع وبين قوى إعلان الحرية والتغيير ممثلة للأحزاب والتنظيمات المدنية وذلك بتوقيع الاتفاق المتضمن الوثيقة الدستورية التأسيسية في السابع عشر من أغسطس 2019. أما تقاسم السلطة الإثني بين قوى المركز بشقيها المدني والعسكري ممثلة في هيئات الحكم الانتقالي وبين قوى الهامش ممثلة في الحركات والفصائل المسلحة فقد تم إقراره في الثاني من أكتوبر 2020 في مدينة جوبا عاصمة جنوب السودان.

وقد أعقب مرحلتي التأسيس تعرض نموذج تقاسم السلطة لتعثر واضح في الخامس والعشرين من أكتوبر من عام 2021 حين أعلن الفريق أول عبد الفتاح البرهان قرارات حل مجلسي الوزراء والسيادة، مع الإبقاء على مرجعيتي الوثيقة الدستورية واتفاق سلام جوبا والتعهد بتشكيل حكومة مدنية غير حزبية، الأمر الذي يعني استمرار النموذج على المستوى الدستوري مع قدر من التراجع على مستوى التنفيذ.

بهذا تقدم الحالة السودانية واحداً من أكثر نماذج تقاسم السلطة تعقيداً وتركيباً على مستوى التجربة الأفريقية ككل، الأمر الذي قد يجعل منه حال نجاحه قابلاً للتصدير لحالات أخرى كآلية فعالة في معالجة الانقسامات العميقة والجزرية التي تشهدها الكثير من الدول الأفريقية والتي قد تتسبب حال تجاهلها في تعثر المسار الانتقالي.

1. التقاسم المؤسسي عبر اتفاق أغسطس 2019

بمجرد سقوط البشير والإعلان عن تولي المجلس العسكري الانتقالي السلطة في السودان بدأت عملية تفاوض شاقة سبقت إطلاق المرحلة الانتقالية في السودان، حيث تفاوض المجلس العسكري الانتقالي مع أطراف مدنية عديدة، كان أهمها الوفد الموحد الممثل لقوى الحرية والتغيير، لكنه كذلك تفاوض مع بعض أعضاء هذه القوى بشكل منفرد سواء من ممثلي الأحزاب السياسية أو من ممثلي الحركات المسلحة التي فضل بعضها التعامل بشكل مستقل عبر قنوات تفاوض جانبية بعيدة عن المفاوضات الرئيسية المتعثرة.

وقد دخلت لجان الوساطة بدورها على خط التفاوض خاصة وقت تعقد المفاوضات بشأن الوثيقة الدستورية الانتقالية قبل أن تلاقى مقترحاتها بالرفض من المجلس العسكري ومن قوى الحرية والتغيير. كما انفتح المجلس العسكري على قبول مقترحات كافة الأحزاب السياسية من خارج قوى الحرية والتغيير والنقى ببعضها في العديد من الاجتماعات ذات الطابع التشاوري، بل إن المجلس كان حريصاً على تمثيل هذه الأحزاب في مؤسسات الحكم الانتقالي على غير رغبة من قوى الحرية والتغيير. بجانب أطراف أخرى غير سياسية كالتيارات الدينية التي تتبنى رؤى مناقضة تماماً لما تطرحه قوى الحرية والتغيير.²⁵

لكن التوترات التي تسبب فيها فض اعتصام القيادة العامة للقوات المسلحة من جانب، والضغط الدولية المتنامية خاصة بعد تعيين السفير دونالد بوث مبعوثاً أمريكياً للسودان من جانب آخر، عجلت بتوصل المجلس العسكري الانتقالي وقوى الحرية والتغيير لاتفاق لتقاسم السلطة جسده الوثيقة الدستورية والتي حملت عددًا من الملامح البارزة التي تكشف عن الطبيعة المعقدة للعملية التفاوضية، وما ارتبط بها من توازنات بين القوى المختلفة. فقد قام الاتفاق على إقرار فترة انتقالية مطولة تمتد إلى تسعة وثلاثين شهرًا، يقوم الحكم فيها من خلال ثلاث مؤسسات انتقالية، هي: المجلس السيادي، ومجلس الوزراء، والمجلس التشريعي، والتي يشهد كل منها تقاسمًا لشغل المناصب أو اختيار شاغليها بين المجلس العسكري وقوى الحرية والتغيير. وتتجاز الوثيقة الدستورية في توزيعها للاختصاصات بين هذه المؤسسات إلى مجلس الوزراء الانتقالي في ترتيب يشابه ذلك المعمول به في النظم البرلمانية.²⁶

ويُعد المجلس السيادي رأس الدولة ورمز وحدتها وسيادتها، ويتشكل من أحد عشر عضوًا، يمثل خمسة أعضاء منهم المجلس العسكري الانتقالي، ويمثل الخمسة الآخرون قوى الحرية والتغيير، بجانب عضو مدني مرجح يتم اختياره بالتوافق بين الجانبين. أما مجلس الوزراء فيتكون من رئيس للوزراء تختاره قوى الحرية والتغيير، والذي يتولى تشكيل حكومة لا يتجاوز عدد وزرائها العشرين وزيرًا من خلال اختيار اسم من الأسماء الثلاثة التي تقترحها قوى الحرية والتغيير في كل منصب وزاري، باستثناء وزير الدفاع والداخلية اللذين سيختارهما الأعضاء العسكريون بالمجلس السيادي.²⁷

وفيما يتعلق بالمجلس التشريعي، فقد تم التوافق على أن يضم عددًا من الأعضاء لا يتجاوز ثلاثمائة عضوًا ممثلين لكافة المكونات السياسية والاجتماعية في السودان، على أن تحدد قوى

الحرية والتغيير 67% من أسماء هؤلاء الأعضاء من داخل الأحزاب والحركات الموقّعة على إعلان الحرية والتغيير، مقابل 33% من المقاعد للقوى السياسية من خارج الحرية والتغيير يتولى الأعضاء العسكريون في المجلس السيادي الحق في اختيارهم.²⁸

وقد حددت الوثيقة الدستورية عددًا من المهام لمؤسسات الحكم الانتقالي بلغ ست عشرة مهمة تنقسم بين مهام تحقيق السلام التي منحت أولوية، والتي تشمل: إنهاء الحرب، وتحقيق السلام العادل والشامل، وتتضمن معالجة الأسباب الجذرية لمشكلات الحرب، مع إقرار اتخاذ تدابير "تفضيلية مؤقتة" للمناطق المتأثرة بالحرب والأقل نموًا والمجموعات الأكثر تضررًا. بجانب عدد من المهام التشريعية والقضائية التي تضمنت سن التشريعات المنظّمة لأداء مهام الفترة الانتقالية، مع إنشاء آليات للإعداد لوضع دستور دائم، مع عقد المؤتمر القومي الدستوري قبل نهاية الفترة الانتقالية، وإلغاء القوانين التمييزية والمقيدة للحريات، ومحاسبة منتسبي نظام البشير على جرائمهم بحق الشعب السوداني، وكذلك الإصلاح القانوني وتطوير المنظومة الحقوقية والعدلية، وتشكيل لجنة تحقيق وطنية مستقلة بدعم إفريقي عند الاقتضاء وفق تقدير اللجنة الوطنية لإجراء تحقيق في الانتهاكات التي وقعت في الثالث من يونيو وغيرها من الوقائع المشابهة التالية على الإطاحة بالبشير. وعلى الجانب الاقتصادي، حددت الوثيقة عددًا من المهام هي: معالجة الأزمة الاقتصادية، وتحقيق التنمية المستدامة عبر برنامج اقتصادي واجتماعي ومالي عاجل، بجانب وضع برامج لإصلاح أجهزة الدولة، مع إسناد مهمة إصلاح الأجهزة العسكرية للمؤسسات العسكرية. وكذلك القيام بدور فاعل في الرعاية الاجتماعية وتحقيق التنمية الاجتماعية. فضلاً عن المهام المتعلقة بعلاقات السودان الخارجية والمتمثلة في: وضع سياسة خارجية متوازنة تحقق مصالح السودان وتبني العلاقات الخارجية على أسس الاستقلالية والمصالح المشتركة.²⁹

2. التقاسم الإثني عبر اتفاق جوبا للسلام في أكتوبر 2020

بعكس ما روجت له الكثير من الخطابات السياسية والأدبيات الأكاديمية، لم يساهم انفصال جنوب السودان في عام 2011 في إنهاء ظاهرة التنوع الإثني الكبير في السودان، فحتى بعد الانفصال ظل التركيب السكاني في جمهورية السودان على قدر كبير من التنوع. كما أن نجاح الجنوبيين في الحصول على دولتهم المستقلة شجع أطرافاً أخرى في شرق وغرب ووسط السودان على التصعيد من المواجهة العسكرية لنظام البشير وهو الاتجاه الذي كان قد بدأ بالفعل قبل انفصال الجنوب.

وفي الكثير من الأحيان تم صياغة التمرد المسلح في أطراف السودان باعتباره صراعاً إثنياً بالأساس ارتكازاً على حقيقة أن المكون "العربي" الذي يحتكر السلطة منذ استقلال السودان عام 1956 والمنتشر في المناطق الوسطى من وادي النيل لا يشكل سوى 70% من سكان السودان، في الوقت الذي تمثل فيه جماعات أفريقية متعددة النسبة الباقية. ومما زاد من حدة مشكلة التعدد الإثني في السودان تطابق التقسيم الإداري مع الانقسامات الإثنية الرئيسية بحيث شكل جماعات غالبية عددياً في كل إقليم من الأقاليم الطرفية.³⁰

وفور الانتهاء من توقيع اتفاق تقاسم السلطة بين المجلس العسكري الانتقالي وقوى إعلان الحرية والتغيير، شرعت أجهزة الحكم الانتقالي في سلسلة من المفاوضات المطولة مع الحركات والفصائل المسلحة، وهي المفاوضات التي شارك فيها كل من رئيس مجلس السيادة الانتقالي ونائبه ورئيس الوزراء، والتي عقدت جولاتها في المدن السودانية وعلى رأسها العاصمة الخرطوم، وعدد من العواصم الإقليمية كجوبا والقاهرة وأديس أبابا ونجامينا.³¹ وفي الثاني من أكتوبر من عام 2020 تم التوقيع النهائي على اتفاق السلام في السودان في مدينة جوبا عاصمة جنوب السودان. وقد

جاء هذا الاتفاق الموقع بين الحكومة الانتقالية السودانية وعدد من الفصائل المسلحة المنضوية تحت راية الجبهة الثورية ليضع نهاية لصراعات السودان التي امتدت لنحو سبعة عشر عاماً.³²

ووفق ما اتفق عليه سرعان ما شهدت السودان تغييرات سياسية متعاقبة تمثل أبرزها في حل مجلس الوزراء، وتشكيل حكومة جديدة وفق نظام المحاصصة الذي أقر في اتفاق جوبا بين قوى الحرية والتغيير والجبهة الثورية والذي سيمنح الفصائل المسلحة خمسة حقائب وزارية من أصل خمسة وعشرين حقيقية تضمنتها الوزارة الجديدة. وقد أسفر هذا التوزيع الجديد للمناصب الوزارية عن حصول الفصائل المسلحة على مناصب بالغة الأهمية كان أبرز مظاهرها تولي جبريل إبراهيم قائد حركة العدل والمساواة منصب وزير المالية.³³

كذلك تم استكمال تشكيل مجلس السيادة الانتقالي بإضافة ثلاثة أعضاء جدد ممثلين للحركات والفصائل المسلحة سيتم إضافتهم لأعضاء المجلس الذي تم تشكيله في أغسطس 2019 والذي يضم خمسة أعضاء عسكريين إلى جانب ستة أعضاء مدنيين. ففي مارس من عام 2021 أدى كل من مالك عقار والهادي إدريس والطاهر أبو بكر حجر اليمين الدستورية لتولي ثلاث مقاعد تم إضافتها لمجلس السيادة الانتقالي. كما ينتظر أن يتم اتخاذ إجراءات أخرى أكثر اتساعاً في مقدمتها الشروع في تشكيل المجلس التشريعي الانتقالي بمنح الفصائل المسلحة الحق في تسمية خمسة وسبعين عضواً من أصل ثلاثمائة.³⁴

كل هذه الإجراءات تضاف إلى ما تضمنه الاتفاق من إلغاء التقسيم الإداري القائم وفق نظام الولايات وإقرار تقسيم إداري جديد يقسم البلاد إلى ثمانية أقاليم، بما يعكس استجابة كبيرة لمطالب الحركات المسلحة. ففي مارس 2021 أصدر رئيس مجلس السيادة السوداني الفريق أول ركن عبد الفتاح البرهان، مرسوماً دستورياً بإنشاء نظام الحكم الإقليمي، وذلك بموجب نصوص اتفاق جوبا

للسلام الذي نص على عودة السودان لنظام الأقاليم بدلاً من الولايات على أن يبلغ عددها ثمانية أقاليم.³⁵

ويعد إصدار مرسوم الحكم الإقليمي بداية لتنفيذ كافة مقررات اتفاق جوبا والذي يتضمن إجراءات مكملة مثل تشكيل القوة المشتركة لحفظ الأمن في دارفور والتي أقر أن يتم تشكيلها مناصفة بين الأجهزة الرسمية بما تضمه من قوات مسلحة ودعم سريع وشرطة وبين الفصائل المسلحة بواقع عشرة آلاف عنصر لكل طرف، مع السير بالتوازي في مسار تقاسم الثروة وخاصة فيما يتعلق بعوائد التعدين، فضلاً عن البدء في تشغيل صندوق إعادة إعمار المناطق المتضررة من الصراعات. حيث أقر الاتفاق إطلاق صندوق سيادي جديد في السودان برصيد سبعة مليارات ونصف المليار دولار سيخصص إنفاقه في السنوات العشر المقبلة لمناطق الصراع.³⁶

3. التراجع في أعقاب قرارات أكتوبر 2021

أعقب تشكيل حكومة عبد الله حمدوك الثانية في فبراير 2021 تصاعد الأزمة تدريجياً بين شركاء الحكم الانتقالي في السودان، وتعثر جهود المبعوث الأمريكي للقرن الأفريقي التي بذلها ميدانياً من الخرطوم للتوفيق بين أطراف الأزمة، دخلت المرحلة الانتقالية في السودان مرحلة جديدة في الخامس والعشرين من أكتوبر 2021 منعطفاً جديداً حين قامت القوات المسلحة فجراً بإلقاء القبض على رئيس الوزراء عبد الله حمدوك وعدد من وزراء حكومته، وبعد ساعات من الترقب أذيعت كلمة مصورة للفريق الأول عبد الفتاح البرهان تضمنت إعلانه عن سلسلة من القرارات أبرزها حل مجلسي السيادة والوزراء وإعلان حالة الطوارئ، وإقالة حكام الولايات، والإعلان عن تشكيل حكومة جديدة تقوم على الكفاءات، وإجراء الانتخابات العامة في يوليو 2023، والإعلان عن تشكيل

مفوضية لصياغة الدستور ومفوضية للانتخابات ومحكمة دستورية قبل نهاية نوفمبر 2021، بجانب تجميد عمل لجنة إزالة التمكين ومراجعة أعمالها.

وقد جاء تشديد البرهان على استمرار العمل بالوثيقة الدستورية مع تعطيل بعض موادها المتعلقة بمجلس الوزراء الانتقالي وتشكيله من جانب قوى الحرية والتغيير، وكذا الالتزام باتفاق سلام جوبا ليصنع الإجراءات الأخيرة في إطار كونها إصلاحات ضرورية للمسار الانتقالي -من دون إنهائه- اتساقاً مع ما أعلن عنه سابقاً من تعديلات هيكلية على هامش الأزمة.

وتشهد الأوضاع في السودان تصاعداً مطرداً منذ سبتمبر 2021 حيث لجأت الأطراف السودانية المختلفة لمنطق الحشد والحشد المضاد وهو ما تجاوز التهديدات المتصاعدة من جانب قوى الحرية والتغيير وقائد قوات الدعم السريع طوال سبتمبر الماضي ليجد مجالاً للتنفيذ على أرض الواقع من خلال بدء قوى ميثاق التوافق الوطني حشد أنصارها أمام القصر الرئاسي للمطالبة باستقالة حكومة عبد الله حمدوك بداية من السادس عشر من أكتوبر، مقابل احتشاد أنصار الحرية والتغيير في مظاهرات متعددة في الحادي عشر من الشهر ذاته الأمر الذي أدى لوقوع مناوشات بين الجانبين كشفت عن مستوى جديد من التأزم.

ومن بين مسببات التعثر كذلك، استمرار مشكلة غلق مجلس نظارات البجا لإقليم شرق السودان بموانئه البحرية والجوية وطرقه القومية والدولية الأمر الذي أسفر عن تآكل حاد في الاحتياطي السوداني من السلع الغذائية الأساسية والوقود والأدوية، واللجوء لبدائل غير عملية كالاعتماد على ميناءي السخنة في مصر وبنغازي في ليبيا والشحن البري من تشاد من أجل تدبير احتياجات البلاد من السلع الأساسية. هذا إلى جانب تنامي المواقف المناوئة للجنة إزالة التمكين ومحاربة الفساد بعد اتهامها بتسييس عملها وتحولها لأداة للضغط على مكونات سياسية بعينها وارتكاب

العديد من المخالفات الإجرائية وتجاوز نطاق اختصاصها المقرر في الوثيقة الدستورية. ففي الخامس من أكتوبر صدر حكم قضائي ببطلان قرار اللجنة بفصل سبعة عشر قاضياً من بينهم سبعة من قضاة المحكمة العليا، بعدما تسبب قرار اللجنة الصادر في نهاية نوفمبر باتخاذ نادي القضاة قراراً بتعليق العمل بجميع المحاكم لمدة ثلاثة أيام، وفي الثاني عشر من أكتوبر صدر قرار مماثل ببطلان قرار اللجنة بفصل عدد من الدبلوماسيين بوزارة الخارجية.

رابعاً: تقييم نموذج تقاسم السلطة الشامل في السودان

يقوم التطور السياسي في السودان منذ الاستقلال في عام 1956 على سلسلة متواصلة من التعاقب بين الحكم المدني والعسكري تعكس الكثير من مظاهر التناقض بين النمطين. ومنذ سقوط نظام البشير في ابريل من عام 2019 شهدت التجربة السودانية تحولاً نوعياً تمثل في تأسيس نمط هجين من الحكم الانتقالي المركب يقوم على الشراكة بين المدنيين والعسكريين، كما يقوم على تمثيل مختلف المكونات الإثنية في السودان من خلال إدماج الفصائل المسلحة في مؤسسات الحكم الانتقالي. ويتسم تقاسم السلطة في السودان بثلاث سمات رئيسية تتمثل في:

1. الظرفية

لم يأت اشتراك المؤسسة العسكرية وقوى الحرية والتغيير في تشكيل مؤسسات الحكم الانتقالي نتيجة ترتيبات مسبقة أو تفاهات سلسة في الأيام الأولى لسقوط البشير، وإنما ساهمت جملة من العوامل الداخلية والخارجية في دفع الجانبين لقبول منطق تقاسم السلطة على الرغم من وجود تحفظات متعددة لدى كل طرف. هذا الواقع الظرفي لنشأة الشراكة بين العسكريين والمدنيين في الحكم الانتقالي في السودان أسس لسيادة منطق براجماتي واقعي لدى الجانبين ساعد على تجاوز

العديد من المحطات الصعبة كتشكيل حكومتي عبد الله حدوك الأولى والثانية، وإطلاق برنامج الإصلاح الاقتصادي، فضلاً عن اشتراك الجانبين في مسارات السلام المتوازية مع الفصائل المسلحة والتي تبنت فيها الأطراف المختلفة مواقف غلب عليها المرونة والعملية. لكن في المقابل، يحول هذا الطابع الظرفي للشراكة دون تقدمها في مسار التطور والمأسسة والاستدامة.³⁷

2. السيولة البنوية

يحمل الحديث في الحالة السودانية عن مكونين أحدهما مدني والآخر عسكري طابعاً اختزالياً يتجاوز الواقع القائم. حيث تشهد بنية المؤسسة العسكرية السودانية تعددية واضحة في ظل السياسة التي تبناها الرئيس السابق عمر البشير والتي قامت على دمج العديد من الكيانات شبه العسكرية في بنية المؤسسة العسكرية من دون تحديد دقيق لتسلسل القيادة أو لعلاقة هذه الكيانات بالقوات المسلحة السودانية. وقد أفرز هذا الوضع الحالة الخاصة لقوات الدعم السريع التي تتمتع بحجم كبير ومستوى متقدم من التأهيل فضلاً عن انتشارها في مختلف مناطق السودان، الأمر الذي انعكس سياسياً في صورة "تقاسم داخلي" لحصة المؤسسة العسكرية من المناصب في هيئات الحكم الانتقالي بين القائد العام للقوات المسلحة الفريق أول عبد الفتاح البرهان الذي تقلد منصب رئيس مجلس السيادة الانتقالي، وبين قائد قوات الدعم السريع الفريق أول محمد حمدان دقلو (حميدتي) الذي تم اختياره نائباً لرئيس مجلس السيادة.

وعلى الجانب الآخر قدمت قوى الحرية والتغيير نفسها باعتبارها المظلة الواسعة الممثلة للغالبية العظمى للتيارات السياسية السودانية نظراً لانتظام العديد من الأطراف في عضويتها بما في ذلك الأحزاب التقليدية وأحزاب اليسار المتنوعة والتنظيمات المدنية غير الحزبية. لكن في حقيقة الأمر عجزت هذه المظلة عن تأدية أي دور فاعل بكفاءة منذ سقوط البشير بعدما عادت مظاهر التنافس

المتعددة لتفرض مساحات كبيرة من التوتر بين القوى السياسية المختلفة لدرجة تحول بعض هذه الأحزاب كالحزب الشيوعي لمنابر رئيسية لمعارضة قرارات حكومة عبد الله حمدوك التي يفترض أنها تمثل بالأساس قوى الحرية والتغيير.³⁸

وبجانب التفكك الداخلي لدى المعسكرين المدني والعسكري، يظهر وجود اللاعب الثالث ذي الأهمية المتصاعدة ليفرض المزيد من السيولة على المشهد السوداني. حيث أسفر اتفاق جوبا للسلام الموقع في أكتوبر من عام 2020 عن دمج غالبية الفصائل والحركات المسلحة في بنية الحكم الانتقالي في السودان من خلال عضوية مجلس السيادة ومجلس الوزراء، فضلاً عن احتفاظ الفصائل بحصة مؤثرة في المجلس التشريعي الانتقالي قيد التشكل. وتتمثل الأهمية الكبرى لانفتاح ترتيبات الحكم الانتقالي في السودان على الفصائل المسلحة في الطبيعة المزدوجة لهذه الفصائل والتي تتضمن كل منها جناحاً سياسياً وآخر عسكرياً بحكم النشأة وطبيعة النشاط.

وقد ساهمت هذه السيولة البنيوية الواضحة في التخفيف من حدة الاستقطاب الثنائي بين العسكريين والمدنيين في العديد من المواقف، عبر إبراز التنوع الكبير في الرؤى، والمساعدة على خلق توافقات عابرة للانقسام الأولي بين الجانبين. لكن في الوقت نفسه نالت هذه السيولة من تماسك بنية الحكم الانتقالي بعد أن تكررت المحاولات الانقلابية من جانب العسكريين، وبعد أن تكررت مظاهر الانقسام بين قوى الحرية والتغيير وداخل بعض مكوناتها كالانشقاق الذي شهده تجمع المهنيين السودانيين. كما سمحت هذه السيولة بتمثيل "مزدوج" للحركات الانفصالية مكنت بعضها من لعب دور الشريك الثالث المرجح على النحو الذي جسده دعم عدد من هذه الفصائل لقرارات الفريق أول عبد الفتاح البرهان في أكتوبر 2021 بجل مجلسي الوزراء والسيادة.

3. الاستفادة من الدعم الخارجي

لعب الدعم الخارجي الدور الحاسم في دعم نموذج تقاسم السلطة في السودان منذ سقوط البشير. فبعد عقود من العزلة الدولية التي فرضت على السودان نتيجة لسياسات نظام البشير التي قامت على تأجيج الصراعات في الداخل والخارج، رأت العديد من القوى الدولية في التغيير السياسي في السودان فرصة كبيرة للعودة من جديد للنشاط في الساحة السودانية في ظل ما تتمتع به السودان من أهمية كبيرة كفاعل رئيسي في دوائر البحر الأحمر وشرق أفريقيا وحوض النيل. على هذا الأساس، انخرطت العديد من الأطراف في مساعدة الفرقاء السودانيين على تجاوز الخلافات الأساسية وصولاً للتوافق في أغسطس من عام 2019 والذي عكس العديد من المؤشرات المهمة في مقدمتها الاهتمام البالغ بالشأن السوداني من جانب دول الجوار المباشر وغير المباشر سواء في محيط السودان الأفريقي، أو حتى من دول شرق أوسطية تربطها بالسودان مصالح متعددة. لكن يظل المتغير الأبرز هو عودة الولايات المتحدة لتبني سياسة نشطة تجاه السودان.³⁹

ويفتح هذا الوضع الباب واسعاً أمام ارتهان التوازنات الداخلية بين شركاء الحكم في السودان بتوجهات القوى الخارجية الكبرى والتي قد تشهد تغيرات جوهرية في المستقبل استجابة لمتغيرات داخلية أو إقليمية متعددة. كما يدفع الأطراف السودانية لتوظيف اشتباكها في ملفات إقليمية ودولية في تعزيز مكانتها في الداخل السوداني.

خامساً: تحديات ومحفزات نجاح الانتقال السياسي في السودان في ظل نموذج

تقاسم السلطة الشامل

لا تعد السمات البنيوية في نموذج تقاسم السلطة في السودان هدفاً في حد ذاتها، فشمول نموذج تقاسم السلطة المتبع لكل الأطراف أو اقتصره على بعض منهم، إنما يأتي في إطار سعي مختلف الأطراف السودانية لتحقيق غرض وظيفي يتمثل في الاجتياز الناجح للمرحلة الانتقالية وصولاً لانتخاب سلطة دائمة. وقد جاءت أزمة أكتوبر 2021 لتثير الكثير من الشكوك حول قدرة الشراكة الموسعة على البقاء والاستمرار في ظل تنامي مساحة الاستقطاب في المواقف، وذلك على الرغم من استمرار القواعد الأساسية الحاكمة التي يمكن من خلالها إعادة إطلاق هذه الشراكة على نحو ما تضمنته كافة الوساطات الدولية التي سعت لاحتواء الأزمة مبكراً. وفي هذا السياق يقدم نموذج تقاسم السلطة في السودان تحديات ومحفزات في الوقت نفسه لإتمام عملية الانتقال السياسي.

1. تحديات نجاح الانتقال السياسي

بالرغم من الفرص المتعددة التي قدمها نموذج تقاسم السلطة في السودان لإنجاح الانتقال السياسي، إلا أن الاتفاق بدوره فرض عدداً من التحديات والتي يمكن أن تحمل تأثيرات سلبية بالغة الخطورة على مستقبل العملية الانتقالية في السودان، وتشمل قائمة التحديات:

- إطالة أمد المرحلة الانتقالية

من بين أكثر القضايا التي أثارت خلافاً علنياً بين المجلس العسكري الانتقالي وقوى الحرية والتغيير خلال مرحلة التفاوض بينهما مدة المرحلة الانتقالية. فبينما أراد المجلس العسكري إقرار مرحلة انتقالية مختصرة تمتد بين عام وعام ونصف على الأكثر، أصرت قوى الحرية والتغيير على

رأيها في تبني مرحلة انتقالية تمتد لأربع سنوات قبل إجراء أي انتخابات وذلك لضمان إتاحة الفرصة لهيئات الحكم الانتقالي للقضاء الجذري على نظام الإنقاذ. وفي ظل هذا الخلاف خرجت الوثيقة الدستورية لتقر مرحلة انتقالية تمتد لثلاث سنوات وثلاثة أشهر تنتهي في ديسمبر من عام 2022. لكن اتفاق السلام في جوبا جاء ليزيد هذه الفترة طويلاً بواقع عام كامل لتنتهي المرحلة الانتقالية في السودان في عام 2024.⁴⁰

وحتى بعد إصدار قرارات الخامس والعشرين من أكتوبر 2021، لم يعلن الفريق أول عبد الفتاح البرهان عن انتخابات عاجلة، بل حدد يوليو 2023 موعداً لها الأمر الذي يعني استمرار تبني منطقتي الفترات الانتقالية الممتدة. ويبرز هذا الوضع إشكالية رئيسية تتعلق بالخروقات المتعددة للمدد الزمنية المقررة خلال الفترة التي أعقبت توقيع الوثيقة الدستورية، وهي الخروقات التي فتحت الباب أمام المزيد من التأجيل في حسم المسار الانتقالي في السودان. وتدعم الخبرة العالمية هذه المخاوف، حيث تؤكد أنه كلما كانت الفترات الانتقالية أكثر طويلاً كلما زادت فرصها في الانتكاس، لما يتسبب فيه طول المدة من فقدان الزخم المحلي الدافع للانتقال السياسي شامل، وفقدان الدعم الخارجي له حيث عادة ما يميل الخارج إلى تبني منطقتي التسويات بدلاً عن دعم التغيير الشامل كلما طالّت الفترة الانتقالية.⁴¹

- تعقيد إجراءات الانتقال السياسي

على الرغم من مرور أكثر من عامين على توقيع اتفاق أغسطس 2019 والذي تضمن التوافق بشأن الوثيقة الدستورية كمرجعية رئيسية لإجراءات الانتقال السياسي، لم يتم حتى الآن تشكيل المجلس التشريعي الانتقالي، ولا تزال المهام التشريعية تتم باشتراك مجلسي السيادة والوزراء. وقد كانت الطبيعة المركبة لعملية تقاسم السلطة سبباً في إضافة المزيد من الصعوبات على مهمة

تشكيل المؤسسة التشريعية والتي تعين أن تضم كافة الأطراف المشاركة من المؤسسة العسكرية إلى الأحزاب السياسية والقوى المدنية وصولاً إلى الحركات والفصائل المسلحة. فقد تم إقرار مبدأ ضرورة مراعاة تكوين المجلس التشريعي تمثيل مكونات المجتمع السوداني بما فيها القوى السياسية والمدنية والمهنية والطرق الصوفية والإدارة الأهلية والحركات المسلحة التي اكتسبت أحقية تسمية ربع أعضاء المجلس بموجب اتفاق جوبا.⁴²

ولا يُستثنى من عضوية المجلس التشريعي سوى أعضاء المؤتمر الوطني الذي حكم البلاد خلال سنوات البشير والقوى السياسية التي شاركت في النظام البائد حتى سقوطه. وبينما قد يكون من المهم لتدعيم اتفاق تقاسم السلطة أن تشمل مؤسسات الحكم الانتقالي أكبر عدد من الأشخاص الممثلين لمختلف القوى الفاعلة، إلا أن هذا التعقيد الشديد في عملية اختيار أعضاء المجلس التشريعي أدى إلى تجاوز نص الوثيقة الدستورية بشأن تشكيل المجلس في مدة لا تتجاوز التسعين يوماً من التوقيع عليها وهي المدة التي انتهت في أواسط نوفمبر 2019.⁴³

- استمرار عدم شمول اتفاق السلام اثنتين من أهم الفصائل المسلحة

على الرغم من الحرص الكبير على اعتبارات التمثيل وشمول كافة الأطراف المؤثرة في بنية مؤسسات الحكم الانتقالي، لم ينضم للفصائل المسلحة الموقعة على اتفاق جوبا كل من فصيل عبد العزيز الحلو في النيل الأزرق وجنوب كردفان، وفصيل عبد الواحد محمد نور في دارفور. ويحمل هذا الوضع تحدياً مستقبلياً في ظل كون الحركتين من أكبر الحركات المسلحة في السودان والتي تسيطر كل منهما على مساحات من أقاليم السودان الطرفية جنوباً وغرباً. ومما يزيد من تعقيد هذا الوضع المطالب السياسية المتقدمة التي يطالب بها الفصيلان والتي كان من المتعذر تضمينها في اتفاق تقاسم السلطة عام 2019 أو اتفاق السلام الموقع مؤخراً، وفي مقدمتها إقرار مبدأ علمانية

الدولة السودانية وهو المطلب الرئيس لفصيل عبد العزيز الحلو والذي وقع بشأنه بروتوكول أولي مع رئيس الحكومة الانتقالية عبد الله حمدوك في أديس أبابا لكن من دون أن يتم معالجة القضية بصورة حاسمة.⁴⁴

الجدير بالذكر أن المهلة التي امتدت لأكثر من شهر كامل بين التوقيع بالأحرف الأولى على الاتفاق في الحادي والثلاثين من أغسطس 2020 وبين توقيعه النهائي مطلع أكتوبر أقرت لمنح فرصة لإعادة دمج الفصيلين في اتفاق السلام وهو ما لم يتم على أرض الواقع، ليظل من المنتظر فرض الفصيلين "صفقة" صعبة على الحكومة الانتقالية لإتمام إنجاز ملف السلام في السودان. كما دخل هذا الملف كجزء من تعقيدات الوضع الحرج التالي على قرارات الخامس والعشرين من أكتوبر بعد أن وجه الفريق أول عبد الفتاح البرهان الدعوى لنور والحلو بالانضمام للفصائل الموقعة لاتفاق السلام كأحد بنود خطابه المقتضب.

- التداعيات السلبية لتأخر صياغة دستور دائم

جاءت الوثيقة الدستورية الموقعة عام 2019 لتتراجع -ضمنياً- عن مبدأ الفدرالية الذي أقرته دساتير السودان منذ نهاية تسعينات القرن الماضي، إلا أن اتفاق السلام الموقع مع الحركات المسلحة في أكتوبر 2020 قد منح حكومات الأقاليم السودانية -وبخاصة تلك التي كانت مسرحاً لصراعات مسلحة ممتدة- صلاحيات كبرى، قد تفتح الباب أمام تفكك فعلي للدولة السودانية إذا ما أسيء توظيفها.⁴⁵ ويأتي هذا التناقض نتيجة لتأجيل عملية صياغة دستور دائم جديد للسودان، والذي لم يتم اتخاذ أي خطوات حقيقية بشأنه إلى الآن بعد أكثر من عام ونصف من سقوط البشير، حيث ينتظر أن يعالج الدستور الدائم هذه القضية المهمة من زاوية كلية تعالج العلاقة بين المركز والهامش بصورة واقعية قابلة للنجاح في المستقبل، ولا تختلف من إقليم لآخر.

ويمكن لتشكيل مفوضية الدستور على نحو ما جاء في قرارات الخامس والعشرين من أكتوبر 2021 ومن ثم بدء عملها أن يكسب هذه القرارات قدراً من الشرعية خاصة إذا ما تم ذلك وفق نصوص الوثيقة الدستورية التي حددت طريقة تشكيل هذه المفوضية وحددت مهامها على نحو دقيق.

2. محفزات نجاح الانتقال السياسي

لم يكن بناء نموذج تقاسم السلطة المؤسسي والإثني في السودان نتاج توافقات سهلة، فقد استغرق التوصل لاتفاق تقاسم السلطة بين العسكريين والمدنيين أربعة أشهر، كما استغرق التوصل لاتفاق سلام بين الحكومة الانتقالية السودانية والفصائل المسلحة قرابة العام الكامل، شهدت فيها عملية التفاوض الكثير من مراحل التقدم البطيء والتعثر الكامل والجمود بل والانتكاس في بعض المناسبات. لكن إجمالاً، جاء إقرار تقاسم السلطة في السودان ليقدم مجموعة من الفرص التي يمكن أن تعزز من قدرة مؤسسات الحكم الانتقالي في السودان على المضي قدماً وصولاً إلى نهاية ناجحة للمرحلة الانتقالية، وذلك من خلال:

- إنهاء حالة الصراع الممتد

وهو الصراع الذي طال مناطق متعددة خاصة في غرب وجنوب السودان، وأنهك الدولة السودانية لعقود، وفتح الباب واسعاً أمام التدخلات الخارجية. ومن شأن إنهاء مظاهر الصراع أن يؤدي إلى تحسين فرص السودان في استقبال الاستثمارات الخارجية في قطاعات مهمة كالزراعة والتعدين في المناطق التي كانت في الماضي مسرحاً للصراعات المسلحة. كما يسهم إنهاء حالة الصراع بقوة في تخفيف الضغط على الاقتصاد السوداني الذي كان يضطر للتعامل مع أعداد متزايدة من النازحين من مناطق الصراع إلى وسط السودان وضواحي العاصمة الخرطوم. ومما يعزز من

فرص نجاح اتفاق السلام الأخير بين الحكومة السودانية والفصائل المسلحة المقاربة الشاملة التي تبناها في معالجة قضايا الصراع في السودان والتي لم تقتصر على التسويات السياسية والأمنية، بل امتدت لتعالج القضايا الجذرية كملكية الأرض وتقاسم الثروة والحقوق الثقافية والرمزية.⁴⁶

- تعزيز التوافق العام بشأن المرحلة الانتقالية

أبدت الكثير من الأطراف السودانية والأطراف الدولية المعنية باستقرار السودان إدراكاً مبكراً لحقيقة الوضع المعقد الذي تشهده البلاد. على هذا الأساس جرى التوافق على حاجة السودان للسير في مسار ثنائي المراحل يؤسس لحكومة انتقالية قائمة على الشراكة بين المدنيين والعسكريين قبل أن يوسع هذه المؤسسات لتضم الفصائل المسلحة كشريك رئيسي. ومن شأن توسيع قاعدة المشاركين في تشكيل مؤسسات الحكم الانتقالي أن يعزز من شرعية هذه المؤسسات في ظل التوافق على تأجيل أي مظهر من مظاهر تشكيل الهيئات المنتخبة حتى عام 2024، ومن ثم استحالة بناء شرعية أصلية عبر اللجوء للهيئة الناخبة. كما يتمتع تقاسم السلطة الشامل في السودان بقدرة على مد شرعية مؤسسات الحكم الانتقالي في مناطق الهامش بصورة خاصة، حيث ترى الكثير من القواعد الجماهيرية هناك في الحركات المسلحة المتحدث الأمثل باسم القضايا ذات الطابع المحلي في ظل تمرد الممتد ضد حكومة البشير، الأمر الذي قد يساهم في تحقيق المزيد من التماسك خلال المرحلة الانتقالية.

- تضيق فرص عودة نظام الإنقاذ

من بين النتائج الإيجابية المتحققة بإقرار تقاسم السلطة في السودان ترسيخ التماسك بين كافة الأطراف التي صنعت التغيير في السودان بعد أن تعددت المؤشرات على وجود خلافات متكررة بينها، وذلك لمنع أي محاولة من نظام الإنقاذ للعودة للواجهة، والذي استغلت بعض عناصره

مشكلات الهامش خصوصاً في الشرق والغرب في تأجيج التذمر من أداء مؤسسات الحكم الانتقالي وتصعيب مهمتها في إدارة البلاد في هذا التوقيت الحرج. فنظراً للطبيعة الأيديولوجية لنظام الإنقاذ، لا يزال رغم خروجه من السلطة يتمتع بوجود قواعد تأييد كامنة في العديد من مناطق السودان، الأمر الذي تم توظيفه مراراً في إشعال العديد من النزاعات القبلية والأهلية في بورتسودان وفي كسلا في الشرق وفي الجينية وفتا بورنو في دارفور، وغيرها.⁴⁷

سادساً: سيناريوهات المستقبل

كشفت أزمة أكتوبر 2021 عن ارتهان مستقبل المرحلة الانتقالية السودانية بدرجة كبيرة بطبيعة العلاقة بين الشركاء الممثلين في القوات المسلحة وقوات الدعم السريع وقوى الحرية والتغيير والفصائل المسلحة الموقعة على اتفاق سلام جوبا. ومع ارتفاع حدة الشقاق بين هؤلاء الشركاء بات المسار الانتقالي مهدداً بعدم الاكتمال. وفي هذا الشأن يمكن استشراف مستقبل السودان من خلال ثلاثة سيناريوهات

1. استعادة نموذج تقاسم السلطة الشامل بوضعه الأصلي

وذلك من خلال عودة حكومة عبد الله حمدوك بكامل أعضائها وإلغاء كافة القرارات التي أصدرها البرهان على نحو ما طالب به حمدوك نفسه من التقى من الوسطاء الدوليين (للمبعوث الأممي للسودان فولكر بيرتس، وسفراء الولايات المتحدة والمملكة المتحدة والنرويج) بالعودة لوضع الرابع والعشرين من أكتوبر. ويعني هذا السيناريو -ضمناً- تراجع المؤسسة العسكرية عما أعلنه البرهان في الخامس والعشرين من أكتوبر، والتعجيل بتسليم رئاسة مجلس السيادة الانتقالي في نوفمبر 2021. ولا يتمتع هذا السيناريو بفرص كبيرة في التحقق لأسباب عديدة أبرزها صعوبة إخراج المؤسسة العسكرية من المشهد السياسي بفعل الضغوط الاحتجاجية، الأمر الذي لم ينجح في عام

2019 ويصعب أن ينجح في اللحظة الراهنة. هذا بجانب الانقسامات الحادة التي تضرب قوى الحرية والتغيير والتي قد تعيق قدرتها على تقديم بديل موحد.

2. ترميم نموذج تقاسم السلطة الشامل بمعالجات جديدة

وذلك من خلال نجاح الوساطات المتعددة في إقناع عبد الله حمدوك بقبول تولي رئاسة الحكومة الجديدة على أن يلتزم بالشرط الذي أعلنه البرهان بأن تكون حكومة تكنوقراط وهي الخطوة التي ستمنح إجراءات البرهان التصحيحية الكثير من الشرعية ويمكن أن تحتوي غضب قطاعات واسعة من المحتجين. ومما قد يساعد على نجاح هذا المسار مساهمة قبول حمدوك رئاسة الحكومة في موافقة أطراف سياسية الأخرى قبول "التعويض" المقترح لخسارتها مواقعها في مجلسي الوزراء والسيادة من خلال منحها مناصب في المؤسسات التي لم يتم تشكيلها بعد ممثلة في المجلس التشريعي والمفوضيات الوطنية التي أقرتها الوثيقة الدستورية ولم يتم تشكيلها، وهو ما قد يلعب دور مؤثر في ترميم نموذج تقاسم السلطة ومن ثم تدعيم مسار المرحلة الانتقالية على المستوى التمثيلي والوظيفي كذلك.

3. انهيار نموذج تقاسم السلطة الشامل

ويقوم هذا السيناريو على السير في المسار الجديد الذي أعلنه البرهان من خلال إسناد رئاسة الحكومة لشخصية تكنوقراطية بديلة لعبد الله حمدوك وإنهاء أي دور للأحزاب في تشكيل الحكومة ومجلس السيادة واستبعاد قوى الحرية والتغيير من أي مشاركة في مؤسسات الحكم الانتقالي. فعلى الرغم من إعلان البرهان المبكر أن حمدوك يظل المرشح الأول لرئاسة حكومة التكنوقراط الجديدة، قد لا تتاح فرصة كاملة لتحقيق هذا التصور في ظل ما أبداه حمدوك من رفض مبدئي لرئاسة أي حكومة بعيداً عن حاضنته السياسية الممثلة في قوى الحرية والتغيير. ووفق هذا السيناريو ستتحمل

المؤسسة العسكرية بالأساس مدعومة ببعض الفصائل المسلحة المشاركة في اتفاق سلاك جوبا مسؤولة دعم الحكومة التكنوقراطية سياسياً واقتصادياً الأمر الذي سيضعها تحت ضغط شعبي هائل في ظل الأوضاع المعيشية المتردية وهو ما سيضاف للضغط السياسي السابق لتشكيلها من الأصل.

خاتمة

مما سبق يمكن الخلوص لعدد من النتائج الختامية التي تجيب عن الأسئلة التي طرحتها الدراسة بشأن تجربة تقاسم السلطة الشامل في السودان وما شهدته من مراحل متباينة. إذ تشير التجربة السودانية إلى أن الشراكة الموسعة التي جمعت المؤسسات العسكرية والأحزاب والقوى المدنية والفصائل المسلحة في السودان إنما جاءت لأسباب ظرفية بالأساس دون وجود قاعدة راسخة من التوافق بشأن المبادئ الحاكمة ولا الإجراءات الانتقالية الأمر الذي عرض هذه الشراكة لاضطرابات متوالية منذ نشأتها الأولى. كما تقدم التجربة الانتقالية السودانية منذ عام 2019 حالة تختلط بها مؤشرات التقييم الإيجابية والسلبية. فعلى الجانب الإيجابي لا يزال الطابع الغالب على هذه المرحلة هو الطابع السلمي والذي سمح للمرحلة الانتقالية بالاستمرار على الرغم من الأزمة الحادة التي شهدتها البلاد بعد الإطاحة بحكومة عبد الله حمدوك. لكن على جانب آخر ظهرت الخلافات العميقة بين الشركاء الرئيسيين للحكم الانتقالي وداخل كل مكون منهم لتضع جذور لعرقلة إتمام الانتقال أو أخذه في مسار الانتكاس حتى بعد إجراء انتخابات وإتمام نقل السلطة لهيئات دائمة جديدة.

وقد أملت الضرورة على مختلف الأطراف السودانية تبني نموذج تقاسم السلطة الشامل لأسباب متعددة أبرزها التباين الشديد في طبيعة المكونات العسكرية والمدنية والانفصالية المسلحة والتي لم يكن من الممكن استبعاد أي منها في ظل حياة كل منهم "قدراتاً" من الشرعية. فبينما تمثل القوات المسلحة وقوات الدعم السريع رمز سيادة الدولة واستمرار مؤسساتها في ممارسة السيادة الفعالة، تمثل قوى الحرية والتغيير الشرعية الجديدة المستمدة من الحراك الاحتجاجي. وفي الوقت الذي يتركز فيه دور كل من المؤسستين العسكريتين وقوى الحرية والتغيير في السودان النيلي والمراكز الحضرية الرئيسية، تتمتع الفصائل المسلحة بشرعية تمثيل مصالح الهامش الجغرافي ذي النقل السكاني الكبير غرباً وجنوباً وشرقاً.

ويرتهن نجاح الانتقال السياسي الصعب في السودان باستقرار واستدامة نموذج تقاسم السلطة الشامل إلى حد بعيد، وقدرة الشركاء على تجاوز ما قد ينشأ بصورة طبيعية من أزمات في العلاقة بينهم وفق المرجعيات الرئيسية الممثلة في الوثيقة الدستورية واتفاق سلام جوبا. فعجز هذا النموذج عن استيعاب كافة الأطراف المؤثرة في المشهد السوداني يمكن أن يسفر عن انتكاس المسار الانتقالي كلياً، وانفتاح السودان على التفاعلات الصراعية والعنيفة من جديد في تكرار لما شهدته البلاد حتى سقوط البشير في ابريل من عام 2019. لكن يظل من المهم إبداء كل الحرص على ألا يؤدي نجاح نموذج الانتقال السياسي إلى المزيد من تفكك الدولة السودانية، خاصة في ظل ما آلت إليه تجربة اتفاق السلام الشامل الموقع عام 2005 والذي أدى في النهاية إلى انفصال الجنوب في عام 2011. ويضع هذا الهاجس الكثير من الأعباء على كاهل مؤسسات الحكم الانتقالي في الاحتواء العاجل لكافة المشكلات الجذرية في مناطق دارفور والنيل الأزرق وجنوب كردفان على وجه الخصوص.

ومن شأن تمكن تقاسم السلطة الشامل في إنجاح الانتقال السياسي في السودان أن يقدم نموذجاً إقليمياً قابلاً للتكرار في حالات مشابهة متعددة، أبرزها الحالتان الإثيوبية والصومالية والتي تتشابه مع السودان إلى حد بعيد في التعقيد والتشابك على المستويين المؤسسي والإثني، وهو ما تتزايد الحاجة له في ظل أزمة الاندماج العميقة التي فجرها الصراع في إقليم تجراي في إثيوبيا، وفي ظل التعثر المزمن للعملية السياسية في الصومال. على هذا النحو ترتفع أهمية نجاح التجربة السودانية والتي لن تقتصر عوائدها الإيجابية على الاستقرار السياسي والتنمية الاقتصادية في السودان، وإنما ستعزز بقوة من المكانة الإقليمية للسودان لتقدم نموذجاً رائداً لإدارة المراحل الانتقالية وفق إجراءات تتسم بقدر كبير من التعقيد والعمق بما يتناسب مع طبيعة التحديات على أرض الواقع.

الهوامش:

- 1) A. Carl LeVan, "Power Sharing and Inclusive Politics in Africa's Uncertain Democracies", **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions** (Oxford: Wiley Periodicals, Inc., Vol. 24, No. 1, January 2011), P. 33.
- 2) **Ibid.** Pp. 36-37.
- 3) Kaare W. Strøm, Scott Gates, Benjamin A.T. Graham and Håvard Strand, "Inclusion, Dispersion, and Constraint: Powersharing in the World's States, 1975-2010", **British Journal of Political Science** (Cambridge: Cambridge University Press, Vol. 47, No. 1, January 2017), Pp. 169-170.
- 4) Ian S. Spears, "Understanding inclusive peace agreements in Africa: the problems of sharing power", **Third World Quarterly** (Abingdon: Taylor & Francis, Vol, 21, No. 1, 2000). Pp. 108-111.
- 5) Muddathier Abdel-Rahim, "Changing Patterns of Civilian-Military Relations in the Sudan", **Nordiska Africkainstitutet Working Papers** (Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies Working Papers, No. 46, 1978), Pp. 16-24.
Peter K. Bechtold, "More Turbulence in Sudan: A New Politics This Time?", **Middle East Journal** (Washington, D.C.: Middle East Institute, Vol. 44, No. 4, Autumn, 1990), Pp. 588-589.

- (6) تعرف على اللجنة الأمنية السودانية العليا التي أطاحت بالبشير، الشروق، 11 ابريل 2019.
<https://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=11042019&id=fcaf37ba-3a97-4421-ba4d-7544b71bb606>
- السودان.. عوض بن عوف يترك رئاسة المجلس العسكري ويختار خليفته، سكاى نيوز عربية، 12 ابريل، 2019
<https://bit.ly/3xuZGx0>
- (7) استقالة ثلاثة أعضاء من المجلس العسكري الانتقالي بالسودان، شينخوا نت، 25 ابريل 2019
http://arabic.news.cn/2019-04/25/c_138006457.htm
- 8) Khalid Abdelaziz, "Sudan military says it thwarts coup attempt, arrests senior officers", **Reuters**, July 24, 2019. <https://www.reuters.com/article/us-sudan-politics-idUSKCN1UJ2DK>
- السودان يعلن إحباط محاولة انقلابية يقودها رئيس هيئة الأركان المشتركة، الشرق الأوسط، 25 يوليو، 2019
<https://bit.ly/2VxuwIq9>
- (9) سمير رمزي، النزاع السوداني-الإثيوبي حول أراضي الفشقة ومآلاته المحتملة (أبو طيبي: مركز الإمارات للسياسات، 3 يناير 2020)
[https://epc.ae/ar/whatif-details/47/sudan-ethiopia-\(2020-dispute-over-al-fashqa-area-and-its-potential-outcome](https://epc.ae/ar/whatif-details/47/sudan-ethiopia-(2020-dispute-over-al-fashqa-area-and-its-potential-outcome)
- 10) Hamdy A Hassan, "Dimensions of the Darfur crisis and its consequences: An Arab perspective", **African Security Review** (Pretoria: University of South Africa Press, Vol. 19, No. 1, March 2010), Pp. 24-25.
- 11) مشروع التقييم الأساسي للأمن البشري في السودان وجنوب السودان، "التقسيم عن بعد: القوات السودانية شبه المسلحة والمليشيات الموالية للحكومة"، إصدار موجز (جنيف: مشروع مسح الأسلحة الصغيرة، إصدار 27، أكتوبر 2017)، ص. ص. 5-6.
- (12) المرجع السابق.
- Anne-Laure Mahé, "The Security Apparatus And The Political Transition In Sudan", **IRSEM Research Papers** (Paris: L'Institut de recherche stratégique de l'École militaire, No. 78, September 2019), P.4.
- 13) Sudan's Uncertain Transition, **Congressional Research Service**, July 17, 2019, P. 5
- 14) الدعم السريع يرسل قافلة مساعدات انسانية لمناطق سيطرة الحركة الشعبية بالنيل الأزرق، **Dabanga**, 7 مايو 2020
<https://bit.ly/3jxqveX>
- 15) انتشار وحدات من قوات الدعم السريع في كسلا شرق السودان، الغد، 10 مايو 2020
<https://bit.ly/3CqzZRW>

- 16) Mai Hassan, Ahmed Kodouda, "Sudan's Uprising: The Fall of a Dictator", **Journal of Democracy** (Baltimore: Johns Hopkins University Press, Vol. 30, No. 4, October 2019), Pp. 97-100.
- 17) تشكيل أعضاء لجنة الطوارئ الاقتصادية برئاسة "حميدتي" وتسمية لجانها، السوداني، 17 ابريل 2020
<https://www.alsudaninews.com/ar/?p=65126>
- 18) Timothy Ubelejit Nte, "The 2019 Sudan Coup and Conflict Resolution by the African Union", **International Journal of Comparative Studies in International Relations and Development** (Calabar: International Institute dor Policy Review and Development Strategies, Vol. 6, No. 1, December 2020), Pp. 5-6.
- 19) د. كمال محمد جاه الله الخضر، السودان: جغرافية الحراك الثوري والقوى الفاعلة (جدة: مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية، مايو 2019)، ص. ص. 14-22.
- 20) مظاهرات السودان: ما هو تحالف إعلان الحرية والتغيير وما هي مطالبه؟، **BBC NEWS**، 25 ابريل
<https://www.bbc.com/arabic/middleeast-480559732019>
- 21) حامد فتحي، "هل تعيق الخلافات الحزبية المرحلة الانتقالية في السودان؟"، **حفريات**، 30 مايو
<https://bit.ly/3yFezNL2021>
- 22) Hashem Mekki, "Sudan's Winter Revolution: The Uprising and the Way Forward", **The Zambakari Advisory**, February 2019. <https://bit.ly/3DNR4FW>
- 23) زيد العلي، اتفاق جوبا لسلام السودان: ملخص وتحليل (ستوكهولم: المؤسسة الدولية للديموقراطية والانتخابات، أكتوبر 2020)، ص. 8.
- 24) د. أماني الطويل، "قراءة في اتفاقية السلام السودانية"، آفاق استراتيجية (القاهرة: مجلس الوزراء، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، العدد 1، نوفمبر 2020)، ص. ص. 35-37.
- 25) د. أحمد الشورى أبو زيد، "الانتقال التفاوضي في السودان: الظروف والملايسات وتحديات المستقبل"، **مجلة السياسة والاقتصاد (بني سويف: كلية السياسة والاقتصاد بجامعة بني سويف، المجلد 9، العدد 8، أكتوبر 2020)**، ص. ص. 13-15.
- 26) المجلس العسكري الانتقالي وقوى إعلان الحرية والتغيير، الوثيقة الدستورية للمرحلة الانتقالية، أغسطس 2019، المواد 6، 9، 15.
- 27) المرجع السابق، مادة 10، 14.
- 28) المرجع السابق، مدة 23، 24.
- 29) المرجع السابق، مادة 7.

- 30) أنور سيد كامل، "التكوين الإثني في السودان ودوره في تقسيم الدورة: دراسة في الجغرافيا السياسية"، مجلة دراسات شرق أوسطية (عمان: مركز دراسات الشرق الأوسط، مجلد 17، عدد 63، ربيع 2013)، ص. 68-78.
- 31) د. أماني الطويل، "الدعم المصري لاتفاق جوبا وسبل استمراره"، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، 14 ديسمبر 2020 <https://acpss.ahram.org.eg/News/17009.aspx>
- 32) د. حمدي عبد الرحمن، "تقاسم السلطة: هل يؤدي اتفاق جوبا للسلام إلى سودان جديد؟"، المستقبل للأبحاث والدراسات المتقدمة، 1 أكتوبر 2020 <https://bit.ly/3zBSh0y>
- 33) ICG, "The Rebels Come to Khartoum: How to Implement Sudan's New Peace Agreement", **Crisis Group Africa Briefing** (Brussels: International Crisis Group, N°168, February 23, 2021), Pp. 3-7.
- 34) أعضاء مجلس السيادة الجدد يؤدون اليمين الدستوري، وكالة السودان للأخبار، 7 مارس <https://suna-sd.net/read?id=706418>.2021
- 35) البرهان يصدر مرسوماً بالعودة إلى النظام الفيدرالي في السودان، الشرق الأوسط، 5 مارس <https://bit.ly/3yzMAyQ>.2021
- 36) حكومة السودان الانتقالية وأطراف العملية السلمية، اتفاق جوبا لسلام السودان، الباب الثاني اتفاق سلام مسار دارفور، الفصول 1، 2، 8.
- المرجع السابق، الباب الثالث اتفاق سلام مسار المنطقتين، المواد 11-33.
- 37) W. J. Berridge, "The Uprising in Sudan", **African Affair** (Oxford: Oxford University Press, Vol.119, No.1, 2019), Pp. 171-172.
- 38) إسماعيل محمد علي، "الفترة الانتقالية في السودان بين المخاض والإجهاد: الانقسامات بين مكونات الأجسام الحاكمة تهدد بانتهاء مسار التحول الديمقراطي"، اندبندنت عربية، 15 يونيو 2021. <https://bit.ly/2WAabCZ>
- 39) Margherita Locatelli, "The (new) role of Western and Asian powers in Sudan after al-Bashir's ousting", **European Institute for Asian Studies (EIAS)**, November 25, 2019. <https://eias.org/op-ed/the-new-role-of-western-and-asian-powers-in-sudan-after-al-bashirs-ousting/>
- 40) Sudan, **International Foundation for Electoral Systems** <https://www.ifes.org/sudan>
- 41) Sead Alihodžić and Nicholas Matatu, "Timing and Sequencing of Transitional Elections", **International IDEA Policy Papers** (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, No. 18, 2019), Pp. 9, 24.

42) المجلس العسكري الانتقالي وقوى إعلان الحرية والتغيير، مرجع سابق، مادة 23.

43) المرجع السابق، مادة 4.

44) International Crisis Group, "The Rebels Come to Khartoum :How to Implement Sudan's New Peace Agreement", **Crisis Group Africa Briefing** (Brussels: International Crisis Group, No. 168, 23 February 2021), Pp. 5-6.

45) Sudan: Diversity, Federalism Recognised, **Africa Research Bulletin**, March 2021. Pp. 23102-23104.

46) زيد العلي، مرجع سابق، ص. ص. 2-4.

47) صراع القبائل السياسي في السودان يهدد الفترة الانتقالية: نزاعات إثنية مدعومة من جهات معادية للثورة

لشد الأطراف وإفشال التحوّل الديمقراطي، الشرق الأوسط، 22 أغسطس 2020

<https://bit.ly/3yFfy0E>