

رسالة مؤرخة 8 نيسان/أبريل 2024 موجهة من الأمين العام إلى رئيسة مجلس الأمن

في تقريره المؤرخ 26 شباط/فبراير 2024 بشأن الحالة في جنوب السودان (S/2024/188)، أبلغتُ مجلس الأمن بنيتي إجراء تقييم لمعرفة ما إذا استوفيت "الكتلة الحرجة" من التقدم للامتثال في تنفيذ النقاط المرجعية الرئيسية الواردة في الاتفاق المنشط لتسوية النزاع في جمهورية جنوب السودان، على النحو المنصوص عليه في خارطة الطريق التي اعتمدها الأطراف في آب/أغسطس 2022.

لقد شهد جنوب السودان منذ استقلاله عام 2011 صراعين أهليين مبرزين. وبفضل دعم من المجتمع الدولي، عولج هذان الصراعان أولاً من خلال اتفاق وقف الأعمال العدائية في عام 2017، ثم بواسطة الاتفاق المنشط لتسوية النزاع في جمهورية جنوب السودان لعام 2018. وهياً الاتفاق المنشط الإطار الحالي للسلام الذي حافظ على الهيكل الحالي للحكم وأمنه. ويتوقع الاتفاق المنشط وخارطة الطريق ذات الصلة به أن الفترة الانتقالية ستنتهي في شباط/فبراير 2025 بإجراء "انتخابات حرة ونزيهة وسلمية" في كانون الأول/ديسمبر 2024.

ومن ثم، فإن الغرض الأساسي من هذا التقييم هو النظر في ما إذا كان الحد الأدنى من الشروط السياسية والتقنية المسبقة لإجراء عملية انتخابية سلمية يعتبرها شعب جنوب السودان ذات مصداقية موجوداً، وإذا لم يكن الأمر كذلك، ينبغي معرفة القرارات السياسية والموارد اللازمة لتحقيقه ذلك الهدف.

وقد اتفقت أطراف الاتفاق المنشط على النقاط المرجعية المتبقية التي تُستعرض هنا لتجنب استئناف النزاع. ويتيح الاتفاق المنشط المسار نحو إحلال سلام دائم في جنوب السودان. ومجلس الأمن، اعترفاً منه بقيادة الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية والاتحاد الأفريقي، كلف الأمم المتحدة بمساعدة الهيئة الحكومية الدولية والاتحاد الأفريقي على رصد تنفيذ الاتفاق المنشط. وفي ضوء التصريحات العلنية الأخيرة الصادرة عن الهيئة الحكومية الدولية والاتحاد الأفريقي دعماً للانتخابات في جنوب السودان، فإن الأمم المتحدة أيضاً تؤيد إجراءها. وستواصل الأمم المتحدة الاسترشاد بالولايات ذات الصلة الصادرة عن مجلس الأمن في هذا الصدد.

وتسلّم الأمم المتحدة بأن إجراء الانتخابات الوطنية هو حق سيادي لحكومة جنوب السودان وشعبه. ولا يمكن للأمم المتحدة إلا أن تقدّم تقييماً لمدى استيفاء الشروط الانتخابية المسبقة وما هو مطلوب للترويج لعملية ذات مصداقية ومقبولة حتى لا تصبح الانتخابات من دوافع النزاع. فمنع اندلاع حرب أهلية في جنوب السودان هو الولاية الأساسية التي أسندها مجلس الأمن إلى بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان.



وبموجب القرار 2567 (2021)، طلب مجلس الأمن إيفاد بعثة لتقييم الاحتياجات للتأكد من جملة أمور من بينها "الاحتياجات الأمنية والإجرائية واللوجستية" اللازمة لتهيئة بيئة مواتية لإجراء الانتخابات في جنوب السودان. وقد أوصت بعثة تقييم الاحتياجات بأن تقدم المساعدة الانتخابية التي توفرها الأمم المتحدة على مرحلتين (انظر S/2021/661). وستركز المرحلة الأولى على المساعدة من أجل تهيئة بيئة مواتية وبناء القدرة على إجراء الانتخابات؛ وبعد ذلك فقط، في المرحلة الثانية، سيركز على تبيين ودعم الاحتياجات المحددة لجنوب السودان لإجراء الانتخابات الفعلية على النحو الذي تفاوضت عليه الأطراف.

وفي تموز/يوليه 2023، قدمت بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان، بالتعاون مع الاتحاد الأفريقي والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية باعتبارها الآلية الثلاثية، إلى الحكومة الانتقالية والأحزاب السياسية من خلال فرقة العمل المشتركة المعنية بتنفيذ عملية وضع الدستور والعملية الانتخابية، قائمة تضم عشرة قرارات رئيسية ذات أولوية والمسائل ذات الصلة بها. وتتطلب هذه الأمور اهتماماً فورياً للسماح بتنظيم عملية انتخابية ذات مصداقية ومقبولة. وجاء تقديم القائمة بسبب التأخر في القيام بالاستعدادات اللازمة للانتخابات والافتقار إلى الوضوح في ما يتعلق بالتحضير للانتخابات وإعداد ميزانيتها. ومع ذلك، لم يصدر حتى الآن أي رد رسمي على هذه القائمة.

وفي بداية عام 2024، ونظراً للتأخيرات الحاصلة في تنفيذ الاتفاق المنشط وحالة الارتباك السائدة، طلبت بعثة الأمم المتحدة إيفاد بعثة داخلية لتقييم الاحتياجات لأغراض المتابعة. وأوضحت هذه البعثة أن المهام الانتخابية الأساسية والشروط المسبقة لا تزال متأخرة عن الجدول الزمني المقرر لها وأنه لا بد من إحراز تقدم كبير في هذا الصدد. وخُصّ التقييم أيضاً إلى أن الجهات المعنية في جنوب السودان ما زالت بحاجة ماسة إلى الخبرة والمساعدة التقنية والقانونية والعملياتية لإجراء الانتخابات في كانون الأول/ديسمبر 2024 أو في ما بعده. ولاحظ كذلك عدم إحراز تقدم في تفعيل اللجان الانتخابية الثلاث الحاسمة، وسلط الضوء على القائمة الوافية التي تتضمن المهام الإدارية وغيرها من المهام المطلوبة في فترة زمنية قصيرة.

وبناء على ما تقدّم ذكره، يمكن تجميع الشروط المسبقة الحاسمة في ثلاث فئات، هي:

(أ) الاستعدادات التقنية؛ و (ب) الاستعدادات السياسية والأمنية؛ و (ج) الإصلاح التشريعي.

الاستعدادات التقنية

المؤسسات الانتخابية اللازمة

أحرز بعض التقدم في إنشاء المؤسسات الانتخابية اللازمة من خلال اعتماد مشاريع القوانين ذات الصلة، كقانون عام 2022 (المعدّل) لقانون الأحزاب السياسية لعام 2012؛ وقانون عملية وضع الدستور (2022)؛ وقانون عام 2023 (المعدّل) لقانون الانتخابات الوطنية لعام 2012. وبالإضافة إلى ذلك، أعيد تشكيل المفوضية القومية لمراجعة الدستور، ومجلس الأحزاب السياسية، ولجنة الانتخابات الوطنية. وعلاوة على ذلك، طُلب من المكتب الوطني للإحصاء تقديم تقييم للجدول الزمني لإجراء تعداد للسكان. ولم تحصل جميع هذه المؤسسات بعد على التمويل اللازم، ومن ثم فهي بعيدة كل البعد عن الاضطلاع بأي دور تنفيذي. وصرف الأموال أمرٌ ضروري حتى تتمكن هذه المؤسسات من إعداد خطط عملها، بما يشمل استقدام الموظفين وتدريبهم، وشراء المعدات وتأمين حيز للمكاتب. ومن المرجح أن تؤدي التحديات الاقتصادية السائدة في جنوب السودان إلى زيادة تفاقم الصعوبات المتعلقة بتوفير الموارد لهذه العمليات والمؤسسات الانتخابية.

الحسم في مستوى الانتخابات

لم تحسّم الأطراف بعدُ في نوع وعدد الانتخابات التي ستجري قبل نهاية الفترة الانتقالية. وسيكون إجراء انتخابات متعددة على المستوى الوطني ومستوى الولايات والمستوى المحلي (عشرة في حالة جنوب السودان) في اليوم ذاته أمراً صعباً. ومن أجل السماح بالتخطيط وإعداد الميزانية والتوظيف، من الحيوي والملح للغاية اتخاذ قرار بشأن عدد الانتخابات التي سيتم إجراؤها في الوقت ذاته.

عملية ترسيم الحدود

تأخر أيضاً إجراء التعداد، الذي هو أساس عملية ترسيم الحدود لإجراء الانتخابات التشريعية وفقاً لنظام "الفوز بأكثرية الأصوات"، على النحو المنصوص عليه في قانون الانتخابات الوطنية. وأشار المكتب الوطني للإحصاء إلى أن إكمال التعداد السكاني سيستغرق 16 شهراً على الأقل. ويتجاوز هذا الموعد النهائي للانتخابات بحلول كانون الأول/ديسمبر 2024. وبالإضافة إلى ذلك، ينص قانون الانتخابات الوطنية على أن ترسيم الحدود يجب أن يكتمل قبل 12 شهراً على الأقل من الانتخابات العامة. وتجعل هذه الأحكام مجتمعة الإطار القانوني إطاراً غير متوافق مع إجراء انتخابات تشريعية وفقاً لنظام "الفوز بأكثرية الأصوات" خلال الموعد النهائي الحالي. ولم تتخذ أي خطوات حتى الآن لإجراء التعداد.

تسجيل الناخبين

تتطلب الجداول الزمنية للإطار القانوني الانتخابي إتمام عملية تسجيل الناخبين قبل ستة أشهر من يوم الانتخابات - بمعنى آخر، بحلول حزيران/يونيه 2024. ويأتي موسم الأمطار، الذي يبدأ في شهر نيسان/أبريل، بصعوبات تحول دون تنفيذ عملية تسجيل الناخبين. وعلاوة على ذلك، فإن عملية تسجيل الناخبين، التي هي بطبيعتها عملية معقدة وكثيفة اليد العاملة، تستلزم التوصل إلى توافق في الآراء بين الأحزاب السياسية بشأن مبادئها وطرائقها. وبالنظر إلى الموعد النهائي المتمثل في حزيران/يونيه 2024 لإتمام عملية تسجيل الناخبين، فإن بُعد احتمال أن تباشر لجنة الانتخابات الوطنية عملها بكامل طاقتها قبل نهاية شهر نيسان/أبريل دليلٌ على صعوبة الالتزام بهذا الجدول الزمني. وبالإضافة إلى ذلك، لم تُجر أية مناقشة بشأن النهج المحددة التي ستُعمد في ما يتعلق بتسجيل الناخبين.

مشاركة اللاجئين والمشردين داخلياً

إن مشاركة جزء كبير من أشد السكان ضعفاً في جنوب السودان، أي اللاجئين والمشردين داخلياً، لا ينظّمها على وجه التحديد قانون الانتخابات الوطنية وستتطلب اتخاذ قرارات بشأن منحهم حق التصويت والتخفيف من العنف الأهلي المحتمل. ولم تناقش الأطراف بعد طرائق مشاركة المشردين داخلياً واللاجئين في الانتخابات المزمعة ولم تتواصل بعد بشأنها. والاتفاق المنشط غير واضح بشأن طرائق عودة اللاجئين. ومع ذلك، فإن عمليات العودة غير الطوعية ستكون متعارضة مع القانون الدولي، ومن غير المرجح أن تكتمل عودة اللاجئين بالكامل بحلول كانون الأول/ديسمبر 2024.

تسوية المنازعات الانتخابية

لم يتم بعدُ أيضاً الاتفاق على آلية تسوية المنازعات الانتخابية. وبدون هذه الآلية، لا يمكن استحداث إطار انتخابي فعال من شأنه أن يمكن من تسوية المنازعات بين الأطراف وحماية الحقوق

الانتخابية. ونتيجة لذلك، فإن فض النزاعات والتخفيف من حدة أعمال العنف الانتخابي المحتمل سيكون أمراً بالغ الصعوبة. وقد تجد الأحزاب والناخبون المتضررون أنفسهم بلا بديل سوى التعبير عن مطالبهم عن طريق المظاهرات العامة أو الاحتجاجات العنيفة.

إدارة النتائج

يحدّد قانون الانتخابات الوطنية مدة 48 ساعة لإعلان النتائج الانتخابية النهائية بعد فرز الأصوات، دون التمييز بين أنواع الانتخابات ومستوياتها. وقد يؤدي هذا الجدول الزمني إلى توقعات غير واقعية لإعلان مبكر على الرغم من التحديات اللوجستية في جنوب السودان. والجدير بالذكر أن الجهات المعنية شددت على ضرورة الاتفاق بين الأطراف بشأن إعلان نتيجة الانتخابات.

الاستعدادات السياسية والأمنية

الحيز المتاح للعمل السياسي وعمل المواطنين وتكافؤ الفرص

يتوقّع بموجب الاتفاق المنشط أن يجتمع قادة جنوب السودان ويهيأوا جواً من الثقة والتسامح وأن تمتد هذه الثقة إلى ما هو أبعد من القيادة السياسية لتشمل الأحزاب السياسية والناخبين.

وتؤكد المادة 1-9-1 من الاتفاق المنشط على ضرورة "التعاون على صنع القرار وإجراء المشاورات المستمرة داخل هيئة الرئاسة، بما في ذلك الرئيس والنائب الأول للرئيس والنواب الأربعة للرئيس، وذلك حرصاً على الحوكمة الفعالة طوال الفترة الانتقالية". ومع ذلك، ظلت الاتصالات بين الرئيس والنائب الأول للرئيس محدودة.

وتهيئة بيئة سياسية آمنة وشاملة لجميع المواطنين أمرٌ بالغ الأهمية لتسهيل مشاركة جميع مواطني جنوب السودان في العملية الانتخابية حتى يروا أنها عملية عادلة وشفافة. ولا تزال هناك مخاوف بشأن القيود المفروضة على حريات الرأي والتعبير والتجمع السلمي وتكوين الجمعيات. ولا تزال ترد أنباء مستمرة تتحدث عن اعتقال الناشطين والصحفيين، وكذلك عن القيود المفروضة على وسائل الإعلام. وهو ما دفع الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني إلى المطالبة بتوسيع الحيز المتاح للعمل السياسي وعمل المواطنين، وتوفير الضمانات اللازمة لتمكينهم من ممارسة الحريات السياسية دون خوف.

وقد دعت بعض أحزاب المعارضة إلى إجراء تعديلات على المادتين 54 و 55 من قانون الأمن الوطني لعام 2014، اللتين تمنحان جهاز الأمن الوطني - أي الوكالة الأمنية المكلفة إلى حد كبير بالإشراف على سير الانتخابات - سلطة الاعتقال. ولا يزال مشروع القانون المعدّل قيد النظر في البرلمان.

ويكتسي تكافؤ الفرص السياسية أهمية حاسمة لإسباغ الشرعية على أي حدث انتخابي. ولا ينبغي أن يُنظر إلى أي حزب على أنه يتلقى معاملة سياسية تفضيلية، بما في ذلك استئثار طرف واحد دون غيره بمراد الدولة.

وقد أثارت إجراءات تسجيل الأحزاب السياسية القلق بين العديد من الجهات الفاعلة في جنوب السودان، بما فيها الجهات الفاعلة في المجتمع المدني. فقد حدد مجلس الأحزاب السياسية رسوم التسجيل للأحزاب السياسية بمبلغ 75 000 دولار لإتمام العملية. وتُعتبر رسوم التسجيل تلك غير معقولة في السياق الاقتصادي الحالي لجنوب السودان. وعلاوة على ذلك، فإن تسجيل الأحزاب السياسية ينطوي على عملية

قد تستغرق أكثر من سنة، بما في ذلك الجداول الزمنية لتقديم الشكاوى والطعون. وقد يؤدي ذلك إلى عدم إتمام حزب سياسي أو أكثر لعملية التسجيل في موعد يتيح إتمام عملية تسمية المرشحين قبل الانتخابات، مما يثير المزيد من المخاوف بشأن شمولية العملية. ويتطلب هذا الأمر نقاشاً بين الأطراف بشأن ما هو معقول في ما يتعلق بتسجيل الأحزاب السياسية.

وينبغي أن تكون أي إعادة نظر في الإطار المتفق عليه موضوعاً للحوار بين الأحزاب، بحيث تحدّد المعايير المناسبة للسلوك السياسي المشروع وحق الأحزاب في تنظيم الحملات في جميع أنحاء البلاد. وعادة ما يتم تضمين ذلك في مدونة قواعد السلوك المتفق عليها بين الأطراف. والأهم من ذلك أنه في 4 نيسان/أبريل 2024، أقرت الأحزاب السياسية نص مشروع مدونة قواعد السلوك. وينبغي لأي إطار لإجراء انتخابات شفافة أن يتضمن أحكاماً تكفل رصدها بشكل كاف ومستقل في جميع أنحاء البلاد.

القوات الموحدة اللازمة

يتضمن الاتفاق المنشط شرط استكمال جميع الترتيبات الأمنية الانتقالية قبل الانتخابات، بناءً على مبدأ مفاده أن أمن جنوب السودان لا ينبغي أن يكون تحت سيطرة الجهاز الأمني الذي يهيمن عليه أي حزب سياسي دون غيره. وتستند الترتيبات المفصلة للقوات الموحدة اللازمة إلى الإطار الذي قبلته الأطراف خلال المفاوضات بشأن الاتفاق المنشط.

وظل نشر قوات المرحلة الأولى محدوداً. فوفقاً لرئيس آلية الرصد والتحقق من وقف إطلاق النار والترتيبات الأمنية الانتقالية، نُشرت نسبة تقارب 6 في المائة من أفراد القوات الموحدة اللازمة البالغ عددهم 83 000 فرد إلى غاية آذار/مارس 2024. ولم تبدأ بعدُ عمليات تجميع أفراد الدفعة الثانية وتدريبهم ونشرهم. ولم يتوصّل بعد إلى اتفاق بشأن المستويات الوسطى للقيادة الموحدة، ولا تزال المخاوف قائمة بشأن المعاملة التفضيلية للأفراد على أساس انتماءاتهم الأصلية، لا سيما في ما يتعلق بالرواتب والمعدات. وهذا أمرٌ يمكن أن يعيق إنشاء ونشر جهاز أمن وطني واحد وموحد في موعد يتيح إجراء الانتخابات.

وفي ظل الوضع الراهن، تبدو القوات الموحدة اللازمة غير مستعدة وغير قادرة على تهيئة البيئة الأمنية المطلوبة المتوقعة منها قبل الانتخابات وأثناءها وبعدها.

أمن الانتخابات

بالرغم من تأكيدات الحكومة الانتقالية بأن تفعيل الخطة الوطنية لأمن الانتخابات أمرٌ مستمر، فإن عدم اتخاذ قرار بشأن طبيعة الانتخابات المقرر إجراؤها يدل على أن تفعيل الخطة الوطنية لأمن الانتخابات من قبل جهاز الشرطة الوطنية وتزامنها ومع الخطط الانتخابية الوطنية وتنسيقها معها كلها أمور لم تتحقق بعد.

العنف القبلي

ينتشر العنف القبلي في أماكن متفرقة جغرافياً من جميع أنحاء البلاد. وهناك أيضاً اعتراف واسع النطاق بأن البلاد يعجّ بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة. واعترف قادة جنوب السودان أيضاً بأن أعمال العنف الواسعة النطاق على المستوى دون الوطني تسبّب صعوبات أمام إجراء الانتخابات. ومع ذلك، لا يزال

من غير الواضح ما إذا كان النشر المحدود لأفراد القوات الموحدة اللازمة سيكون قادراً على مواجهة هذا التحدي ذي الأبعاد الوطنية.

عملية صياغة الدستور

يعتبر الاتفاق المنشط اعتماد دستور دائم شرطاً مسبقاً لا بد منه لإجراء الانتخابات. ومن شأن أحكام الدستور الدائم أن توجه المراجعة الدستورية للتشريعات الانتخابية قبل الدورة الانتخابية الأولى. وبالنظر إلى الجدول الزمني المنصوص عليه في خارطة الطريق والتشريعات ذات الصلة والتأخير الحالي في بدء عملية صياغة الدستور، يلزم اتخاذ قرار بشأن إعادة تنظيم الجدول الزمني العام، على افتراض أنه سيتم الإبقاء على الموعد النهائي المتمثل في كانون الأول/ديسمبر 2024. إلا أن حزب المعارضة الرئيسي، وهو الجناح المعارض في الحركة الشعبية لتحرير السودان، يصر حتى الآن على ضرورة الانتهاء من عملية صياغة الدستور قبل إجراء الانتخابات.

الإصلاح التشريعي

للمضي قدماً في عملية انتخابية في كانون الأول/ديسمبر 2024 تتقيد بإطارها القانوني، تتطلب العديد من المهام والقرارات الموضحة في الفرع الخاص بالاستعدادات التقنية أعلاه إجراء تعديلات على مختلف المستويات، بما في ذلك الاتفاق المنشط وخارطة الطريق والدستور الانتقالي لجمهورية جنوب السودان وقانون الانتخابات الوطنية والتشريعات الرئيسية والفرعية الأخرى ذات الصلة. وستتطلب عملية المراجعة هذه وقتاً وحواراً شاملاً بين الأطراف. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الغرض من الاتفاق المنشط هو إنشاء محكمة دستورية في الفترة الانتقالية، وهي محكمة لم تُنشأ بعد. ومع ذلك، يمنح قانون الانتخابات الوطنية السلطة والولاية القضائية للمحكمة العليا.

وقد قدمت الآلية الثلاثية إحاطة إلى مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي مرتين، كانت آخرها في 27 شباط/فبراير 2024، حيث أكدت أن إجراء الانتخابات يتطلب "استعدادات كافية لبناء توافق في الآراء بين الأحزاب والثقة بين المواطنين لتقليل احتمالات العودة إلى العنف". وأكد مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي في بيانه اللاحق أهمية توسيع جميع المهام الانتقالية المتبقية.

وأعربت اللجنة المشتركة للرصد والتقييم المعاد تشكيلها، وهي الهيئة المسؤولة عن رصد تنفيذ الاتفاق المنشط والإشراف عليه، في تقاريرها، عن تقييم مماثل للتقييم الوارد في هذه الرسالة. فقد حذرت باستمرار من مغبة عدم الوفاء بالمواعيد النهائية وما يشكله ذلك من خطر على الاتفاق المنشط. ولئن رحب الرئيس المؤقت للجنة بالتقدم المحرز في تنفيذ الاتفاق المنشط، فإنه دعا في بيانه الصادر في 8 شباط/فبراير 2024 الحكومة الانتقالية إلى اتخاذ الخطوات اللازمة صوب تنفيذ الاتفاق المنشط. وشدد أيضاً على ضرورة الحوار وبناء توافق في الآراء بين الأحزاب السياسية وقادتها ومختلف الجهات المعنية.

وفي ضوء ما سبق، فإنني أرى أنه يجب على الأطراف الالتزام باتخاذ خطوات عاجلة لاستيفاء "الكتلة الحرجة" للتنفيذ اللازم لإجراء انتخابات حرة ونزيهة وذات مصداقية في أجواء سلمية.

إن إجراء انتخابات ذات مصداقية في أجواء سلمية وتنفيذ النتائج هدفٌ استراتيجي مشترك بين الجهات المعنية في جنوب السودان وشركائها الدوليين. وبيد أنني أنوه وأرحب بالحوار الجاري بين الأحزاب حالياً لمناقشة الانتخابات، فإنني أحث قادة جنوب السودان على التحلي بالإرادة السياسية وبناء الثقة المتبادلة

واتخاذ القرارات السياسية اللازمة، وتخصيص الموارد اللازمة لتشغيل مختلف المؤسسات التي يقتضيها أي انتقال ديمقراطي بما يتماشى مع أحكام الاتفاق المنشط. والأمم المتحدة على استعداد لدعم جنوب السودان في هذا الصدد، بما في ذلك من خلال الجهود التي يبذلها الاتحاد الأفريقي والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية.

(توقيع) أنطونيو غوتيريش
