



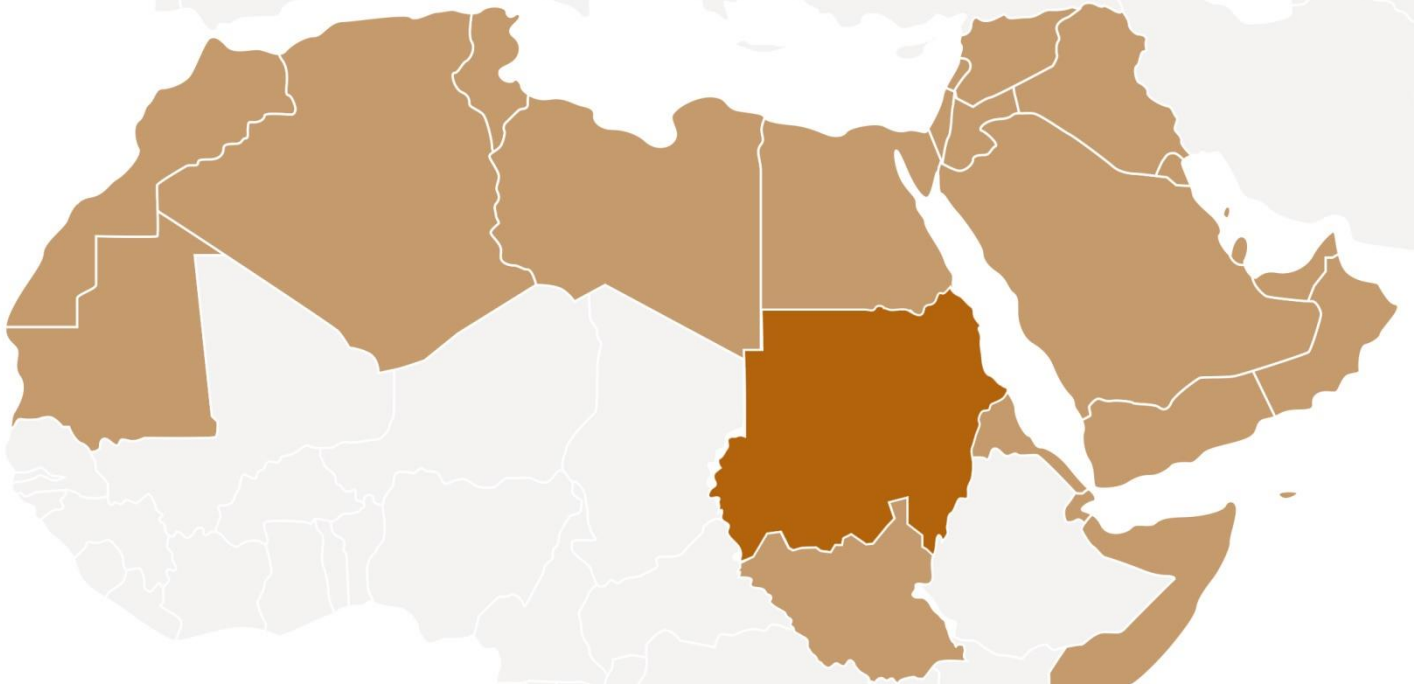
مركز دراسات الشرق الأوسط - الأردن
Middle East Studies Center - Jordan

فريق الأزمات العربي

Arab Crises Team-ACT

الأزمة السودانية

استراتيجية الخروج



العدد التاسع عشر

كانون الثاني/ يناير 2020



مركز دراسات الشرق الأوسط- الأردن
Middle East Studies Center - Jordan

فريق الأزمات العربي

Arab Crises Team- ACT

فريق عربي متخصص معني برصد ومتابعة الأزمات العربية، وتناولها بالدراسة والتحليل، وتقديم ما يلزم من توصيات للأطراف ذات الصلة، ويلتزم الفريق الدقة والموضوعية في تناوله للقضايا العربية، ويعمل ضمن برامج مركز دراسات الشرق الأوسط في الأردن.

فريق الأزمات العربي- ACT الأعضاء الدائمون

قاصد محمود الباحث الاستراتيجي، والنائب الأسبق لرئيس هيئة الأركان المشتركة في الجيش العربي- الأردن	جواد الحمد رئيس مركز دراسات الشرق الأوسط- الأردن (رئيس الفريق)
نظام بركات أستاذ العلوم السياسية- الأردن	محمد العديناات أستاذ الاقتصاد ووزير تطوير القطاع العام الأسبق- الأردن
حامد القويسي أستاذ العلوم السياسية في جامعة لندن- بريطانيا	عاطف الجولاني الكاتب والمحلل السياسي- الأردن
عبد القادر عامر مركز دراسات الشرق الأوسط- الأردن (مقرر الفريق)	صباح الياسين أستاذ الإعلام السياسي والدبلوماسي الأسبق- العراق



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

الأزمة السودانية.. استراتيجية الخروج

قائمة المحتويات

2.....	الملخص التنفيذي
5.....	أولاً: بيئة الأزمة وخلفياتها
9.....	ثانياً: توصيف الأزمة
13.....	ثالثاً: أسباب الأزمة ودوافعها
13.....	رابعاً: التركيبة الجديدة للمرحلة الانتقالية والتحديات أمام الحكومة فيها
15.....	خامساً: مواقف الأطراف المحلية من الأزمة
18.....	سادساً: مواقف الأطراف الخارجية من الأزمة
23.....	سابعاً: سيناريوهات الأزمة وخيارات الأطراف
31.....	ثامناً: استراتيجية الخروج من الأزمة
35.....	Executive Summary



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

الأزمة السودانية.. استراتيجية الخروج

الملخص التنفيذي

شكّلت التحولات السياسية في السودان منذ 19 كانون الأول/ ديسمبر 2018 أزمة عربية جديدة نتج عنها تداعيات كبيرة على الأوضاع السياسية والأمنية والاقتصادية في السودان والمنطقة، ولذلك فقد ارتأى فريق الأزمات العربي- ACT أن يخصص هذا العدد من تقاريره لبحثها، حيث يبحث التقرير في بيئة الأزمة وخلفياتها، وتوصيفها ودوافعها، والتركيبية الجديدة للمرحلة الانتقالية وتحديات الحكومة فيها، ومواقف أطراف الأزمة المحلية والإقليمية والدولية، وسيناريوهات مستقبل الأزمة واستراتيجية الخروج منها.

شهد السودان أزمة سياسية واقتصادية، تمثلت بالاحتجاجات التي اتسعت في مختلف المدن وبمشاركة شرائح واسعة من المجتمع والاتجاهات السياسية، والتي طالبت بإسقاط النظام ورحيله، ويناقش التقرير أسباب الأزمة ودوافعها؛ حيث تبين أن أهمّها: ارتفاع الأسعار للسلع الأساسية كمحرك مباشر، والتوتر السياسي الداخلي وتراجع الحريات بالمقياس السوداني، وانغلاق الحياة السياسية، والأزمة الاقتصادية الناتجة عن سوء الإدارة والحصار الأمريكي الدولي الخانق، وانفصال الجنوب وفقدان مورد اقتصادي كبير من عائداته، إضافة إلى استمرار التمردات المسلحة، خصوصاً في منطقة دارفور.

وقد شهدت الاحتجاجات أعمال عنف راح ضحيتها العشرات، مما زاد من قوة وحدة واتساع الاحتجاجات في ظل معالجة غير موفقة من نظام الحكم القائم برئاسة عمر البشير الذي أعلن الطوارئ ومكّن العسكر من حكم الولايات في 23 شباط/ فبراير 2019، وفي 6 نيسان/ أبريل 2019 اندفعت الاحتجاجات إلى مقر وزارة الدفاع وقيادة الجيش والقصر الجمهوري، مما زاد من حدة الأزمة ومخاطرها على النظام وعلى الاستقرار السياسي في البلاد، وفي 11 نيسان/ أبريل 2019 اتخذت اللجنة الأمنية بقيادة وزير الدفاع قراراً بتنحية الرئيس عمر البشير وإنهاء حكمه وتولي مجلس عسكري انتقالي برئاسة وزير الدفاع عوض بن عوف السلطة لفترة انتقالية أقصاها ستّان تجري خلالها إصلاحات سياسية وانتخابات عامة تقود إلى مجلس شعب وحكومة مدنية، وفي اليوم التالي أعلن بن عوف استقالته وإقالة نائبه، وهو رئيس الأركان، وتعيين عبد الفتاح البرهان رئيساً للمجلس العسكري الانتقالي والذي بدوره عين محمد حمدان دقلو (حميدتي) نائباً له.

وعلى إثر ذلك تفاقت الأزمة بارتفاع سقف المطالب من المحتجين بتسليم السلطة إلى المدنيين، وتحييد أي دور سياسي للجيش، وبرزت "قوى الحرية والتغيير" كممثل شرعي للمحتجين، وبدأت مفاوضات مع المجلس العسكري في 13 نيسان/ أبريل 2019، أي بعد يومين من إقالة الرئيس البشير، على آليات المرحلة الانتقالية والضوابط الناظمة لهذه المرحلة، وقد شهدت المفاوضات الكثير من التوترات التي بلغت ذروتها بقيام قوات الأمن بفض الاعتصام القائم أمام القيادة العامة في 3 حزيران/ يونيو 2019 مما أدى



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

الأزمة السودانية.. استراتيجية الخروج

إلى إيقاف التفاوض، ودفع برئيس الوزراء الإثيوبي أبي أحمد لزيارة السودان وقيادة جهود وساطة شارك فيها الاتحاد الأفريقي لإعادة إحياء التفاوض بين الطرفين، والتي نتج عنها توقيع وثيقة دستورية توافق عليها المجلس العسكري و"قوى الحرية والتغيير" في احتفالية رسمية في 17 آب/ أغسطس 2019، وقد نصت الوثيقة على أن تكون مدة المرحلة الانتقالية 39 شهراً تتم إدارة البلاد فيها من خلال ثلاثة مستويات للحكم: مجلس السيادة الذي تم الاتفاق على اقتسام عدد أعضائه مناصفةً بين العسكريين والمدنيين، وأن تكون رئاسته بالتناوب على مرحلتين تستمر الأولى منهما لـ 21 شهراً يقودها العسكريون يمثلهم الفريق عبد الفتاح البرهان، وتستمر الثانية لـ 18 شهراً يختار المدنيون رئيسها من "قوى الحرية والتغيير"، والمستوى الثاني هو مجلس الوزراء الذي يقوم بإدارة الوزارات والمؤسسات وتنفيذ السياسات، على أن تشكله "قوى الحرية والتغيير". والمستوى الثالث هو مجلس تشريعي انتقالي يكون لـ "قوى الحرية والتغيير" 67% من أعضائه و 33% لباقي القوى السياسية بالتشاور مع "قوى الحرية والتغيير"، واستبعاد حزب المؤتمر الوطني الذي كان حاكماً من عضوية المجلس، وقد تسبب هذا الاتفاق بردود فعل متباينة من القوى والأحزاب السياسية، كما شهدت تلك الفترة إيداع الرئيس السابق وعدد من رموز نظامه السجن والتحقيق.

وبالحديث عن مواقف أطراف الأزمة، يخلص التقرير إلى أن الأطراف المحلية للأزمة تتوزع على ستة فاعلين أساسيين: اثنان منهم في السلطة، وهما المكون العسكري وقوى الحرية والتغيير، وأربعة منهم خارج إطار الحكم الانتقالي، وهم الحركات المتمردة المسلحة، والأحزاب السياسية خارج مجموعة "قوى الحرية والتغيير"، وحزب المؤتمر الوطني (الحزب الحاكم السابق) والتيار الإسلامي، ولكل من هذه الأطراف أولوياته وقدراته على التأثير في المشهد السوداني.

أما الأطراف الخارجية للأزمة فيناقش التقرير مواقفها موزعة على أربعة محاور: عربية وأفريقية وإقليمية ودولية، وفي الوقت الذي لم يبد فيه أي من هذه الأطراف اعتراضاً على التغيير الذي حصل في السودان، بالإضافة إلى التعبير عن الدعم للوثيقة الدستورية والحكومة الانتقالية، إلا أن أولويات هذه الأطراف تختلف تبعاً لمصالحها ورؤيتها للطرف المعبر عنها في السلطة الانتقالية بين المكوّنين العسكري والمدني؛ فبالنسبة للأطراف العربية والأفريقية تتركز أولوياتها على الدور الذي من الممكن أن يلعبه السودان في بعض الملفات الراهنة كالأزمة الخليجية والحرب في اليمن ومشروع سد النهضة، بالإضافة إلى موقف بعض هذه الأطراف من الإسلام السياسي الذي يحسب عليه النظام السوداني السابق، أما الأطراف الإقليمية والدولية فيعطي بعضها الأولوية لبناء علاقات جيدة مع السودان باعتباره مدخلاً لها إلى القارة الإفريقية، ويسعى بعضها الآخر لمنع استمرار الموقف السوداني الداعم للقضية الفلسطينية وحركات المقاومة، والذي يصفون به



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

الأزمة السودانية.. استراتيجية الخروج

النظام السابق، بالإضافة إلى الاهتمام بالعلاقات التجارية القائمة مع السودان في مجالي البترول والمعادن.

وتتفاوت آليات عمل هذه الأطراف في سعيها لتحقيق مصالحها في السودان بين الدعم الاقتصادي والمالي، ومساعدة السودان في رفع اسمه من قائمة الدول الراحية للإرهاب، وتقديم الدعم له في المجال التنموي، وإعفائه من الديون.

ويعرض التقرير لثلاثة سيناريوهات رئيسية تحكم مستقبل الأزمة السودانية: أولها تحقيق التوافق والمصالحة الوطنية، والثاني هو حدوث مواجهة وصدام نتيجة عدم القدرة على تحقيق التوافق، والثالث هو استمرار الأزمة بتداعيتها الخطيرة، ويضع التقرير عدداً من المحددات التي يتوقع أن تلعب دوراً مؤثراً في توجيه الأزمة وتحديد مستقبلها، وأبرز هذه المحددات هو موقف الأطراف المحلية ومدى مرونتها أو تشددها في إدارة الأزمة، وحيوية وفاعلية دور الشعب السوداني في التعامل مع الأزمة، وموقف الأطراف الإقليمية والدولية المؤثرة وسلوكها تجاه الأزمة، بالإضافة إلى ضغط الواقع الاقتصادي ومدى النجاح في مواجهة أعباء الأوضاع المعيشية، وفي ضوء قراءة هذه المحددات يخلص التقرير إلى أن المعطيات الحالية تشير إلى عدم استعداد الأطراف المسيطرة على السلطة حتى اللحظة لاستيعاب بقية المكونات السياسية والفكرية وتحقيق شراكة وطنية ومصالحة اجتماعية، وأن مواقف الأطراف الإقليمية متباينة من الأزمة وتؤثر في مستقبلها باتجاهات متعارضة، كما أن الحكومة الجديدة لم تتمكن بعد من تحقيق إنجازات مباشرة تلبي مطالب المواطنين بشكل جوهري.

وفي ضوء هذه المعطيات يرجح التقرير، وفقاً للمعطيات الحالية، بقاء الأزمة تتراوح بين سيناريو استمرار حالة الاستقطاب السياسي والإيديولوجي بمستوياتها القائمة، وبين الاندفاع نحو حالة أعلى من التصعيد وصولاً إلى المواجهة والصدام، وهو السيناريو الأسوأ الذي يشكل خطراً على وحدة السودان واستقراره وتهديداً للاستقرار والأمن الإقليمي.

ويقدم فريق الأزمات العربي- ACT في هذا التقرير عدداً من المقترحات في إطار وضع استراتيجية للخروج من الأزمة وبما يضمن تحقيق الاستقرار السياسي والأمني والمحافظة على وحدة الأراضي السودانية، وإنهاء مسلسل تحولات الحكم بين مدني وعسكري، وإنهاء الحروب الداخلية وإحلال السلام الشامل، ومواجهة الأزمة الاقتصادية التي تواجه البلاد، وتعزيز الحضور والدور الفاعل للسودان في عمقه العربي والإسلامي وفي محيطه الإقليمي والإفريقي، ومن أبرز هذه المقترحات: (1) تحقيق المصالحة الوطنية وتعزيز الشراكة وتجنب نهج الإلغاء والإقصاء، وسرعة إجراء الانتخابات العامة في البلاد لتحقيق الشرعية الديمقراطية للحكومة ولأي إجراءات تتخذها. (2) ترسيخ المسار الديمقراطي والتداول السلمي للسلطة، وتوسيع مساحة الحريات. (3) تحقيق قواعد الإدارة السليمة والشفافية والحاكمة الرشيدة. (4) احترام هوية الشعب السوداني وتجنب مصادمتها. (5) تعزيز السيادة الوطنية واستقلالية القرار الوطني والحفاظ على وحدة الأراضي السودانية.



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

الأزمة السودانية.. استراتيجية الخروج

peace, the confronting of the economic crisis facing the country, and perpetuate the active role of Sudan in its Arab-Islamic depth and its African regional duties.

Four recommendations include 1) Realization of inclusive national reconciliation and the adoption of partnership as the right approach with general elections to be held in the country for legitimacy of governance; 2) Adoption of the democratic route to peaceful authority and widen the space of liberties and freedoms; 3) Good governance and transparency; 4) Respecting the diversity and national identity of the Sudanese people; 5) Establish the government to preserve the national sovereignty, independence, federal decision and preservation of the territorial integrity of Sudan.



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

الأزمة السودانية.. استراتيجية الخروج

Project in Ethiopia, nonetheless the vision towards political Islam which is considered the basis of the former regime in Sudan.

As to other regional and international players, some prioritize building good relations with Sudan as a vital country to the African continent. Other players have sought to change Sudan's positions towards the Palestinian cause. As such, they prefer to focus on commercial relations with Sudan, especially in the petroleum and mineral fields. The U.S. is slowly removing Sudan from its list of countries that support terrorism to assure Sudan's new position not allied with Palestinian resistance. They offer other incentives to encourage Sudan to change as such, including financial support, the exempt, or reschedule of Sudan's external debt.

The report puts forward three scenarios that may govern the future of the Sudan crisis: First, the realization of inclusive national reconciliation; Second, the escalation of disputes, confrontations, and clashes; Third, the continuation of crisis with its grave consequences. The ACT report puts forward the number of parameters/specifics that play an influencing role in defining the crisis and its future. The most prominent determinants are the stands of local parties and flexibilities or rigidity in the management of the crisis. It also includes the dynamics, activism, and role of the Sudanese people in dealing with the crisis. Furthermore, the stands of the regional and international parties and their effective behaviors towards the crisis play a crucial decisive role in the future of the crisis, not to mention the economic pressures.

In light of these defining features, the report concludes that the current "givens" point to the fact that the governing authorities didn't show a real willingness to deal with the rest of the political and ideological players, including the realization of national reconciled social partnership. As far as for the regional players, they have different perspectives on the future Sudan. The new government, up-to-date, has yet been able to realize the demands of people and its achievements still under consideration by people.

As such, the report argues that the crisis will remain to veer between the political and ideological scenarios and towards escalation and confrontation with the last being of higher risk on the unity of Sudan and threats its stability and regional security as well. The report's conclusion encourages the inclusive reconciliation accompanied by earlier general elections to be considered.

The ACT report presents several recommendations in the framework of laying down an exit strategy out of the crisis to guarantee the political stability, security, and the preservation of the territorial integrity of the country and to end the series of alternating rule between civilians and the military. These recommendations include ending internal wars to be replaced by comprehensive



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

الأزمة السودانية.. استراتيجية الخروج

neutralize the army from any political role. As a result, the so-called "Freedom and Change" leadership of demonstrators came to represent the street as a legitimate force. Hence negotiations started with the TMC on 13 April 2019, just two days after the resignation of Al Bashir.

The negotiations witnessed much tension, especially concerning the transitional period and the composite of the ruling council from both military leaders and civilians. The action of security forces to disperse the protestors from the front of the general headquarters of the army has heightened the tension on 3 June 2019. It led to a halt in the negotiation process.

Despite that, the mediation led by Ethiopian Prime Minister Abi Ahmad, together with the African Union, could succeed in bringing up the breakthrough of negotiations between the two sides. It led to the signing of a constitutional document agreed upon by the TMC and "Freedom and Change" representatives in an official ceremony on 7 August 2019. The document stipulated that the transitional period should be no more than three years with the administrative rule of the country on three governing levels: A Sovereign Council with equal membership between military men and civilians with its president alternating in two periods.

The second level of governing is the Council of Ministers that is concerned with the administration of ministries and governmental corporations and the execution of policies. It is to be formed by Freedom and Change leadership. The third level is a Transitional Legislative Assembly composed of 67% of its members by Freedom and Change leaders, and the rest of its members, 33%, to be appointed from other political powers in consultation with Freedom and Change leadership. They agreed to alienate the National Congress Party, which had been the ruling party under the Al-Bashir regime.

This report summarizes the local players' positions. The Ex-ruling Congress Party, the Islamic movement, and their supporters with other factions and all have their priorities and capabilities to affect the general scene in Sudan.

The regional and international players' positions are explicitly illustrated in the report. They didn't stand against the change but supported the transitional constitutional agreed document as well as the interim government. However, their priorities were different according to their interests and visions, as interpreted by members of the Transitional Council.

Furthermore, the Arabs and African players focus their priorities on the role that Sudan might play on specific files and issues concerning the Gulf crisis, war in Yemen and the Nahda Dam



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

The Sudan Crisis: Towards an Exit Strategy

Executive Summary

The political change in Sudan since 19 December 2018 formed a new Arab crisis with many consequences for the political, security, and economic situations in the country and the Arab world at large. As a result, the Arab Crises Team decided this issue will be devoted to further researching the Sudan problem to focus on its environment, background, description, effects. It would also focus on the new structure of the transition phase, the role of players, including the government, and the stands of the local, regional, and international parties. The report would investigate possible future scenarios and suggest an exit strategy.

Sudan witnessed a political and economic crisis. The protests erupted and spread throughout the country, to different cities and towns with the participation of broad social and political sectors of the society. It called for the downfall of the regime. This ACT's report discusses the reasons that stand behind such a crisis. It includes the increase in prices of primary commodities, the internal political tension, the crackdown on freedoms, and political activities. It also consists of the U.S. international embargo and the separation of the south and the previous of significant economic returns, in addition to the military insurgency, especially in Darfour.

The protests witnessed much violence resulting in 10s of deaths, which in turn occurred in the spread and acuteness of these demonstrations. The failure of the government to contain the demonstrations and the declaration of the state of emergency in the whole country on 23 February 2019 inflamed broader actors to participate in these protests. As a result, by 6 April 2019, the mass protests moved to take place in front of the Ministry of Defense, army headquarters, and the republican palace. Such development led to worsening the crisis with risks to increase political instability.

On 11 April 2019, the Security Committee under the leadership of the Defense Minister decided to remove Al Bashir from office with a Transitional Military Council (TMC) taking over under Awad Bin Ouf, ruling the country for two years. They claimed that such change would lead to political reform, general elections for Popular Council, and a civil government. In the following days, however, Ben Ouf and his vice-deputy, the Chief of Staff, resigned. Abdul Fatah Al Burhan was appointed as Council chairman with his deputy being Mohammad Hamdan Doqlo.

By such internal change in the ruling elite, the crisis developed with people's demands becoming increasingly higher. The protesters have been calling for full authority transfer for civilians and to



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

Table of Contents

Crisis Background.....	5
The Crisis Components and Elements	9
The Motives and Reasons behind Crisis	13
The New Structure of the Transition Phase and its Challenges.....	13
The Local Players' Positions	15
The Regional and International Players' Positions	18
Possible Scenarios	23
Exit Strategy	31
Executive Summary	35

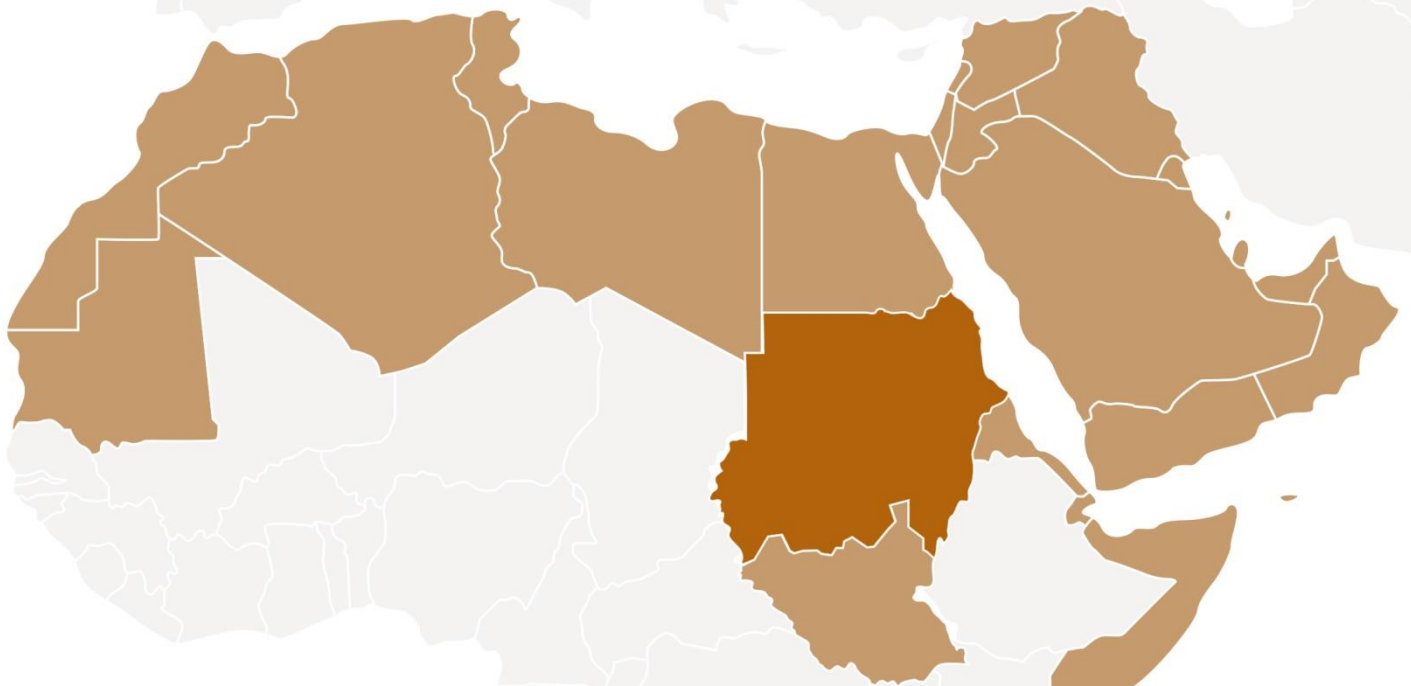


مركز دراسات الشرق الأوسط - الأردن
Middle East Studies Center - Jordan

Arab Crises Team-ACT

The Sudan Crisis

Towards an Exit Strategy



Issue No. 019

January 2020