

ورقة تلخيصية
مشاورات حول عملية سياسية للسودان
عملية شاملة بين السودانين حول الماضي قدماً نحو الديمقراطية والسلام



UNITAMS
يونيتامس

فبراير 2022
بعثة الأمم المتحدة المتكاملة لدعم المرحلة الانتقالية في السودان

جدول المحتويات

1	تقديم بقلم الممثل الخاص للأمين العام للسودان	3
2	مقدمة الورقة	6
3	الأولويات الملحة وإجراءات التهدئة	9
4	حالة الوثيقة الدستورية للعام 2019	11
5	العلاقة ما بين المدنيين والعسكريين	14
6	مجلس السيادة	16
7	السلطات التنفيذية	18
8	المجلس التشريعي	20
9	وضع اتفاق جوبا للسلام	22
10	قطاع الأمن في السودان المستقبلي وإصلاح القطاع الأمني	24
11	حقوق المرأة ومشاركة المرأة	27
12	العدالة الانتقالية والتعامل مع الماضي	29
13	عملية صناعة الدستور	31
14	الانتخابات	33
15	الفترة الانتقالية	35
16	دور الجهات الدولية الفاعلة	37
17	الخلاصة والخطوات التالية	39

ورقة تلخيصية

مشاورات حول عملية سياسية للسودان

عملية شاملة بين السودانيين حول الماضي قدماً نحو الديمقراطية والسلام

1. تقديم بقلم الممثل الخاص للأمين العام للسودان

في العام 2019، قدّم انتصار الثورة السودانية وشعاراتها المنادية بالحرية والسلام والعدالة مثلاً مميّزاً وملهماً للعالم أجمع. تحلّى السودانيون شباباً ونساءً ورجالاً بشجاعة غير مسبوقة في نضالهم المستمر للتحرّر من الدكتاتورية ما فتح الباب أمام مستقبل جديد في السودان، حيث يمكن معالجة مشاكل الماضي وإعادة بناء الدولة السودانية على أسس الحضارة والديمقراطية التي يطمح إليها شعبها. وقد التزمت الأمم المتحدة منذ اللحظة الأولى بالسير جنباً إلى جنب مع شعب السودان في هذه الرحلة وتقديم كلّ الدعم والمساعدة الممكنين في مسيرة التحول الديمقراطي والإصلاح وإعادة الإعمار التي يتطلع إليها الشعب السوداني في الفترة الانتقالية التي أعقبت انتصار الثورة.

وعليه، في 3 يونيو 2020، إستجابةً لطلب مباشر من حكومة السودان الانتقالية بقيادة مدنية، إتخذ مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة القرار 2524 (2020) وأنشأ بعثة الأمم المتحدة المتكاملة لدعم المرحلة الانتقالية في السودان (اليونيتامس) وهي بعثة سياسية خاصة لتقديم الدعم للسودان خلال انتقاله السياسي إلى الحكم الديمقراطي.

شكل انقلاب 25 أكتوبر 2021 انتكاسة كبيرة لناحية تحقيق الأهداف المتوخاة خلال الفترة الانتقالية في السودان. ومع ذلك، يحدونا الأمل بأنّ الشعب السوداني سيتمكّن من إعادة مسار الانتقال نحو تحقيق التحول المدني والديمقراطي والاستفادة من تجارب الماضي والتركيز على وعود المستقبل.

في 8 يناير 2022، بعد استقالة رئيس الوزراء حمدوك إثر عددٍ من المبادرات المحلية الفاشلة لاستعادة النظام الدستوري، أطلقت اليونيتامس عملية سياسية بدأت بمشاورات أولية مع مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة السودانيين لمعالجة المأزق السياسي الحالي ورسم مسار نحو الديمقراطية والسلام. يمثل التقرير الذي قدمه اليوم ملخصاً للآراء ومجالات التقارب والاختلاف التي استمعت البعثة إليها خلال 110 اجتماعات تشاورية مع أكثر من 800 مشارك - ثلثهم من النساء - من مختلف أنحاء السودان، بالإضافة إلى الآراء ومجالات التقارب والاختلاف الواردة في أكثر من 80 مقترحاً مكتوباً. سيساعد هذا التقرير في صياغة وتصميم المرحلة التالية من العملية من أجل الخروج من المأزق السياسي الحالي. وبغية تحقيق النجاح لا بدّ من أن تكون هكذا نتيجة سودانية الصنع ومملوكة لسودانيين.

على الرغم من أنّ هذا التقرير قد يخيّب آمال متوقّعي حلّ من قبل الأمم المتحدة، يبقى الهدف من هذه العملية دعم حلّ سوداني للخروج من الأزمة السياسية الحالية لتحقيق أهداف ثورتهم. لكنّ نتيجة التقرير البارزة هي أنّه على الرغم من الاختلاف في الآراء، كانت هناك عدّة مجالات توافق. حدّد معظم المتشاورين مخاوف متشابهة ناجمة عن الآونة الأخيرة. حدّدنا مجالات التوافق والاختلاف بين مختلف المحاورين الذين تشاورنا معهم. وهي تعكس وجهات نظر المشاركين السودانيين. ليس للأمم المتحدة أيّ موقف تجاه وجهات النظر والآراء هذه، لكنّ هذه الأخيرة ستساعد على خوض المراحل التالية من العملية السياسية.

لا تزال الأمم المتحدة ملتزمة وفقاً لتفويضها، بدعم حكومة ديمقراطية بقيادة مدنية باعتبارها الهدف النهائي للفترة الانتقالية في السودان. وبالمثل، فإنّنا نستهدى بمبادئ المنظمة، بما في ذلك احترام حقوق الإنسان والأهمية المحورية لمشاركة المرأة والشباب في العملية السياسية.

في تقرير "جدول أعمالنا المشترك" الصادر في سبتمبر 2021، أكّد الأمين العام أنطونيو غوتيريش على التزام الأمم المتحدة المطلق "بتعزيز احترام الديمقراطية وحقوق الإنسان وترسيخ الحكم الديمقراطي وسيادة القانون من خلال توطيد الحكم الشفاف والمسؤول والمؤسسات القضائية المستقلة". وهذا يضع التطلعات التي يرغب الشعب السوداني في تحقيقها في صميم جدول الأعمال العالمي المستقبلي. أوكد للسودانيين أنّهم لن يكونوا بمفردهم.

سنعمل جنباً إلى جنب مع شركائنا الدوليين والإقليميين - لا سيما الاتحاد الأفريقي والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية - في المرحلة المقبلة، لدفع العملية السياسية قدماً بمشاركة جميع الأطراف السودانية من أجل استعادة مسار التحول المدني والديمقراطي في السودان. إنَّ تلبية تطلعات شعب السودان وتحقيق شعارات ثورتهم للعام 2019 هي أهدافنا النهائية.

2. مقدمة الورقة

أنشأ مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، بموجب قراره 2524 (2020)، بعثة الأمم المتحدة المتكاملة لدعم المرحلة الانتقالية في السودان (اليونيتامس) مكلفاً البعثة، من بين أمور أخرى، بالمساعدة في الانتقال السياسي والتقدم نحو الحكم الديمقراطي وحماية حقوق الإنسان وتعزيزها وتحقيق السلام المستدام.

وفي 8 يناير 2022، أعلن الممثل الخاص للأمين العام، فولكر بيرتس، تماشياً مع تفويضه للمساعي الحميدة، عن إجراء مشاورات بين مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة السودانيين، لجمع وجهات نظرهم حول الخيارات الممكنة لتخطي الأزمة السياسية الحالية في السودان عقب الانقلاب العسكري في 25 أكتوبر 2021.

منهجية المشاورات: في الأسابيع الخمسة الأولى، تشاورت اليونيتامس بشكل ثنائي مع مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة السودانيين: الحكومة والجيش والأحزاب السياسية والحركات المسلحة والمجتمع المدني والمجموعات النسائية ولجان المقاومة والشباب والقادة الصوفيين ومجتمع الأعمال والرحل والمغتربين وغيرهم من الجهات الحكومية وغير الحكومية كما تم تشجيع تمثيل المرأة في الوفود بقوة. وبالإضافة إلى ذلك، عقدت اليونيتامس اجتماعات مع أكثر من 100 من المدافعين عن حقوق المرأة. خلال مشاوراتنا، عقدت اليونيتامس أكثر من 110 اجتماعات حضرها 800 شخص - ثلثهم من النساء. كما قامت اليونيتامس بتحليل أكثر من 80 اقتراحاً مكتوباً.

لقد اجتمعت اليونيتامس مع أصحاب المصلحة في الخرطوم والفاشر وكادوقلي وتعرب عن امتنانها للذين سافروا من جميع أنحاء السودان للقائنا في الخرطوم من عطبرة (ولاية نهر النيل) والدمازين (النيل الأزرق) ودنقلا (الولاية الشمالية) والفاشر ونيالا والجنينة وزلنجي والضعين (دارفور) والقضارف وكسلا ومدني (الجزيرة) وبورتسودان (ولاية البحر الأحمر) وكادوقلي ودلينج (جنوب كردفان) وسنار والنيل الأبيض والأبيض (شمال كردفان) والعفولة (غرب كردفان). في العمليات المستقبلية، ستتاح لهؤلاء وغيرهم من أصحاب المصلحة المهتمين فرصة أخرى لشرح مواقفهم حول القضايا الرئيسية وتوضيحها أو عرضها.

وتمحور كل اجتماع تشاوري حول مجموعة مشتركة من الأسئلة وتم تدوين الملاحظات. طُرحت مجموعة الأسئلة ذاتها على جميع المشاركين خلال كل اجتماع. وتمت صياغة الأسئلة على أساس الموضوعات المذكورة

في المبادرات الواردة من أصحاب المصلحة السودانيين في الأسابيع التي سبقت بدء المشاورات، وهي ما تعتبر، في نظرهم، أكثر القضايا التي تواجه السودان إلحاحاً.

لا تدعي هذه الورقة أنها جمعت آراء جميع السودانيين؛ إذ لم يتمّ تصميم هذا التمرين التشاوري لاستطلاع عينة إحصائية تمثل الرأي السوداني. وتقرّ اليونيتامس بأنّ أصحاب المصلحة الذين استشرناهم يمثلون السودانيين الذين يشاركون في الكيانات المنظمة - مثل المجتمع المدني أو الأحزاب السياسية أو جمعياتهم المهنية. لقد تراوح حجم الاجتماعات من تمثيل صغير للمجتمع المدني أو الأحزاب إلى مجموعات أكبر بكثير ذات تمثيل أوسع، وقمنا أيضاً باستشارة بعض الأفراد. ومع ذلك، حرصنا على تضمين المكونات الرئيسية للمجتمع.

لم تكن عملية التشاور منظمة كاستطلاع للرأي، لذلك لا ننسب قيماً عددية أو نسباً مئوية إلى الآراء المعروضة. كان هدفنا جمع أوسع نطاق ممكن من وجهات النظر، لعكس التنوع الثري في الآراء المشاركة كجزء من عملية التشاور. كما استعرضت البعثة مختلف المبادرات التي تم نشرها أو إرسالها مباشرة إلى اليونيتامس خلال الشهرين الماضيين. كان الدافع الأكبر للبعثة إجراء مشاورات شاملة ومحددة زمنياً بشكل يعكس المطالبات السودانية بحلّ سريع للأزمة السياسية الحالية. إنّنا ممتنون لجميع الذين شاركوا وجهات نظرهم.

هيكل الورقة التلخيصية: يسلط هذا الملخص الضوء على اهتمامات أصحاب المصلحة الرئيسية التي ظهرت أثناء المشاورات ويوفر أساساً لمزيد من التفكير في احتياجات العملية في المستقبل. يعكس الملخص المقدم هنا وجهات النظر المشتركة في الاجتماعات وكذا المقترحات المكتوبة. ويعكس التحليل آراء المشاركين السودانيين كما تم تبادلها مع اليونيتامس فقط ولا يمثل وجهات نظر الأمم المتحدة.

تعهدت اليونيتامس بعدم إسناد أي تعليقات إلى أي فرد أو مجموعة، وفي هذا الملخص، لم نسعَ إلى إسناد الآراء حتى على مستوى المكون.

قدمت اليونيتامس ملاحظات تمهيدية لكلّ من الموضوعات الرئيسية، لشرح الأساس المنطقي للأسئلة وتقدير اليونيتامس للسياق المطبق. لقد تمّ تجميع المعلومات من خلال الإجابات عن أسئلة المشاورات والردود المكتوبة وتحديد مجالات التوافق، والتوافق الجزئي، والاختلاف، وكذلك الخيارات، عند طرحها من قبل المشاركين

السودانيين. في كل قسم، يشير النص الموجود في الخانة المربّعة إلى موضع التوافق الساحق حول القضية الموضحة.

وهذه المعلومات الناتجة، كما تَبَلَّغَها اليونيتامس من أصحاب المصلحة السودانيين، معروضة أدناه وهي مقسمة إلى 14 موضوعاً رئيسياً.

في حين أنّه لا جدال أنّ المشاورات لم تتم مع الجميع، توضح هذه الورقة أنّ هناك مجموعة من الآراء حول مختلف القضايا ستستدعي المعالجة. إنّنا واثقون أيضاً من أن هذه الورقة ستساهم في تعزيز فهم الوضع المعقد والديناميكي في السودان وستساعد في إثراء المزيد من المداولات والخيارات المهمّة حول تصميم العملية السياسية في المستقبل، بما في ذلك تحديد القضايا الحاسمة الأساسيّة التي تستلزم معالجة ملحة من أجل دفع المرحلة الانتقالية في السودان قدماً.

نرحب بالطروحات المكتوبة التي تمّت مشاركتها معنا والتي وسعت وجهات النظر التي تمكنا من دمجها في تحليلنا كما هو مبين في هذه الورقة التلخيصية. وسنستمرّ في دمج وجهات النظر الأخرى التي تتّم مشاركتها معنا وتحليل المواد التي تلقيناها وسنواصل تلقّيها.

3. الأولويات الملحة وإجراءات التهدة

خلفية

لقد عرقل الانقلاب العسكري في 25 أكتوبر 2021 مسار السودان الديمقراطي وأدخل العملية الانتقالية في حالة من عدم اليقين. وقد خلّفت استجابة السلطات للاحتجاجات المستمرة الكثير من الضحايا والإصابات وخلقت حالة سياسية تتسم بالاستقطاب الحاد في السودان، والتي تفاقمّت جرّاء تردّي الأزمة الاقتصادية التي يعاني منها ملايين السودانيين رجالاً ونساءً. وعليه، استقصت اليونيتامس المشاركين حول التدابير الممكنة لتهدة الوضع الحالي وبناء الثقة بين مختلف المكونات.

نتيجة المشاورات

أكّد عدد ساحق من المشاركين على ضرورة الملحة لوقف أعمال القتل والعنف في سياق الاحتجاجات المستمرة المناهضة للجيش. وتمّ التشديد على رفع حالة الطوارئ واحترام الحق في حرية التعبير والتجمع السلمي كشرط لتهيئة بيئة مواتية للعملية السياسية. كما تمّ التركيز على إنهاء الاعتقالات والاحتجازات التعسفية والإفراج عن المحتجزين تعسفاً، فضلاً عن التحقيق الشامل والمستقل في حوادث العنف، بما في ذلك الاغتصاب، كأولويات فورية. وأثيرت أهمية ضمان المساءلة على جميع المستويات وإنهاء الإفلات من العقاب، بما في ذلك على مستوى القيادات العليا، باعتبارها مخاوف رئيسية.

شدّد الكثير من المشاركين على أهمية الرفع الفوري لحالة الطوارئ وإلغاء الصلاحيات الاستثنائية الممنوحة حالياً للمؤسسات الأمنية. وشكّلت حوادث الاغتصاب والمضايقة والترهيب التي تعرضت لها المتظاهرات مصدر قلق كبير. وقد أثار كثيرون ضرورة المعالجة السريعة للقضايا الجنائية الناجمة عن الاحتجاجات. بالإضافة إلى ذلك، أشار عدد كبير من المشاركين إلى أنّ وضع حدّ للهجمات على المستشفيات والعيادات والمهنيين الطبيين هو بمثابة خطوة ضرورية نحو بناء الثقة. كما أكّد عدد من المشاركين على ضرورة إيلاء الاهتمام العاجل للخطاب السياسي السلبي المتزايد وخطاب الكراهية.

وأعرب المشاركون كذلك عن قلقهم إزاء إغلاق الجسور وقطع الإنترنت وأنماط الاتصال الأخرى والقيود المفروضة على الصحافة. وفي ما يتعلّق بالتعامل مع الاحتجاجات، شدد بعض المشاركين على واجب الشرطة في حماية المتظاهرين السلميين. واقترح آخرون أنّه على المتظاهرين تجنب استفزاز الشرطة وتنظيم المسيرات

نحو القصر الرئاسي للحدّ من العنف. وأشار آخرون إلى ضرورة فتح حوار مباشر بين الجيش والشارع كخطوة أولى لحلّ الأزمة السياسية.

واعتبر البعض أنّه يجب تكريس جهود عاجلة لبناء توافق وطني كشرط مسبق لأيّ انتقال إلى ترتيبات حكم بقيادة مدنية.

في ما يتعلّق بالاقتصاد، تمّ التركيز على الأثر السلبي لعمليات الإغلاق على الأعمال والاقتصاد بشكل عام. وأشار البعض إلى أنّ تردّي الظروف الاقتصادية قد يكون بسبب التدخلات المتعمدة في الأسواق. واعتبر الكثيرون أنّ اتّخاذ إجراءات ملموسة، على غرار تحسين الوصول إلى الضروريات اليومية مثل الخبز والكهرباء والوقود، قد يحدّ من التوتر في الشارع. وارتأى البعض أنّ تفاقم الصعوبات الاقتصادية يعود إلى تعليق الدعم المالي الدولي وعدم تخفيف عبء الديون عن السودان بعد 25 أكتوبر.

وحول دور المجتمع الدولي، رأى العديد من المشاركين أنّ هناك حاجة إلى نهج أكثر قوة وفي توقيت مناسب، بما في ذلك من خلال مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، لإدانة الانقلاب العسكري والعنف المستمر وفرض عقوبات تستهدف القادة منفردين، عند الاقتضاء. في الوقت نفسه، دعا كثيرون إلى الاستئناف الفوري لمساعدات التنمية الدولية.

وفي إطار المخاوف على صعيد جميع أنحاء السودان، لفتت مجموعات كثيرة الانتباه إلى تدهور الوضع الأمني في دارفور الذي يتطلب أيضاً معالجة عاجلة. وشددوا على ضرورة اتخاذ تدابير عملية للتصدي للإفلات من العقاب عن الجرائم والاعتداءات التي ارتكبت في دارفور في السابق.

4. حالة الوثيقة الدستورية للعام 2019

خلفية

عقب الانهيار الكامل للشراكة بين مكوّني الحكومة الانتقالية العسكري والمدني في الفترة السابقة على 25 أكتوبر وبعدها، ونظراً إلى تعليق رئيس مجلس السيادة لعدد من بنود الوثيقة الدستورية للعام 2019،¹ شكّك كثيرون في استمرار شرعية هذه الوثيقة باعتبارها النصّ القانوني التأسيسي للمرحلة الانتقالية.

وسألت اليونيتامس المشاركين عن رأيهم وراجعت مبادراتهم المكتوبة في هذا الصدد. وقد سئل المشاركون عما إذا كانت الوثيقة الدستورية تشكل أساساً قانونياً وسياسياً كافياً لتحقيق الانتقال، وإذا لم يكن الأمر كذلك، فما الترتيبات والالتزامات الإضافية أو البديلة المطلوبة.

نتيجة المشاورات

في ما يتعلق بالوثيقة الدستورية، برز مجال توافق ساحق حول ضرورة إدخال تغييرات عليها. في الوقت ذاته، اختلفت الآراء بشكل كبير حول مدى هذه التغييرات ومستقبل الوثيقة.

اعتبر الكثيرون أنّ انقلاب 25 أكتوبر قد ألغى عملياً الوثيقة الدستورية للعام 2019 ويلزم الآن مراجعة الوثيقة أو تعديلها أو حتى استبدالها. واعتبر آخرون أنّه قد تمّ اعتماد الوثيقة بطريقة إقصائية ومتسعة؛ فيما أضاف البعض أنّ علويتها قد قوّضت من خلال اعتماد اتفاق جوبا للسلام - نظراً لمنح اتفاق جوبا للسلام الأسبقية على الوثيقة الدستورية.

علاوة على ذلك، شكّك البعض في شرعية الوثيقة على أساس أنها منحت (على نحو خاطئ) الجيش سلطة للحكم.

¹ يجب قراءة جميع الإشارات الواردة في ما يلي إلى الوثيقة الدستورية على أنها تشير إلى وثيقة 2019 بصيغتها المعدلة في 2020 بعد إدراج اتفاقية جوبا للسلام.

ورأى بعض المتشاورين أنَّ الانتهاك المتكرر للوثيقة وعدم الالتزام بجداولها الزمنية المحددة (على سبيل المثال، بشأن تشكيل المجلس التشريعي الانتقالي وآليات العدالة الانتقالية وتشكيل المحكمة الدستورية والمفوضيات،² من بين أمور أخرى) هو نقطة ضعف في الوثيقة. وفي السياق ذاته، سُلط الضوء على عدم وجود رقابة فعالة من جانب الجهات الضامنة الدولية. وفي ما يتعلّق بالمضمون، أشار آخرون إلى الثغرات المتعلقة بالالتزامات بحقوق المرأة، وعدم كفاية أحكام الوثيقة في ما يتعلق بالحكم المحلي والإصلاح وتمت الإشارة هنا إلى أنَّ ذلك أدّى إلى بقاء هياكل النظام السابق للرئيس البشير في مكانها على المستوى اللامركزي.

وفي حين كان هناك إجماع كبير على الحاجة إلى التغيير، تنوعت الاقتراحات بين تعديلات نصية مفصلة ومبادئ رفيعة المستوى. وقد انقسمت الاقتراحات بشكل عام إلى أربع فئات: (1) مراجعة الوثيقة بهدف تقليص أو إزالة سلطات الجيش ودوره في الحكم والوصول إلى حكومة يقودها مدنيون بالكامل؛ (2) توسيع الشمولية الجغرافية والتمثيل المدني في المؤسسات الانتقالية؛ (3) مراجعة أسبقية اتفاقية جوبا للسلام على الوثيقة الدستورية للعام 2019 على النحو المنصوص عليه في تعديل 2020؛ (4) استخدام الوثيقة الدستورية الحالية "كمرجعية" لوضع دستور انتقالي جديد و(5) التأكد من أن أي وثيقة مستقبلية ستوزع الأدوار والسلطات بوضوح بين مختلف هياكل الحكم الانتقالي.

وتمّ اقتراح عدّة خيارات لاستبدال الوثيقة الدستورية: (1) العودة إلى الدساتير السابقة (1956 أو 1964 أو 2005 باستثناء البنود التي عززت ورسّخت حزب المؤتمر الوطني) للمرحلة الانتقالية؛ (2) اعتماد دستور مؤقت جديد (تتم صياغته من قبل لجان المقاومة والمجتمع المدني والأحزاب السياسية) باستثناء حزب المؤتمر الوطني) وتجمّع المهنيين السودانيين وشركاء السلام) لما تبقى من المرحلة الانتقالية - اقترح البعض أنَّ مثل هذا النموذج يتطلب أولاً إعلاناً سياسياً جديداً بين القوى المدنية؛ أو (3) الاستبدال بمراسيم دستورية مؤقتة.

أخيراً، فضّل مشاركون آخرون الاحتفاظ بالوثيقة الدستورية الحالية وتنفيذها خلال ما تبقى من المرحلة الانتقالية إذ أنَّهم رأوا أنَّها تشمل بالفعل الهياكل وخريطة الطريق اللازمة لإدارة المرحلة الانتقالية. وأشار البعض إلى أنَّ

² "المفوضيات" في هذه الورقة تعني المفوضيات المستقلة المنصوص عليها في المادة 39 (3) و (4) من الوثيقة الدستورية: تحديداً مفوضية السلام، مفوضية الحدود، مفوضية صناعة الدستور والمؤتمر الدستوري، مفوضية الانتخابات، مفوضية الإصلاح القانوني، مفوضية مكافحة الفساد واسترداد الأموال العامة، مفوضية حقوق الإنسان، مفوضية إصلاح الخدمة المدنية، مفوضية الأراضي، مفوضية العدالة الانتقالية ومفوضية المرأة والمساواة النوعية.

الارتباط الجوهري بين الوثيقة الدستورية واتفاق جوبا للسلام يتطلب إبرام اتفاق سلام جديد في حال ما تمّ إلغاء الوثيقة الدستورية.

5. العلاقة ما بين المدنيين والعسكريين

خلفية

لقد دعم الجيش الثورة التي قادها المدنيون ضد النظام السابق وهو ما أدى، في أبريل 2019، إلى قلب الموازين والإطاحة بالرئيس السابق البشير. بعد ذلك، تبلورت شراكة بين العسكريين والمدنيين في الاتفاق السياسي المؤرخ 17 يوليو 2019 وأدى إلى الوثيقة الدستورية. وفتحت هذه الشراكة الباب أمام السعي إلى السلام مع الجماعات السودانية المسلحة، وتوَّج ذلك بالتوقيع على اتفاق جوبا للسلام في أكتوبر 2020. إلا أنه خلال المرحلة الانتقالية، ثبتت صعوبة الحفاظ على تلك الشراكة كما اتَّضح مع الاستيلاء العسكري على السلطة في 25 أكتوبر وإقالة واستقالة رئيس الوزراء عبد الله حمدوك وحكومته لاحقاً.

وفي هذا السياق، سعت اليونيتامس إلى الاطلاع على آراء المشاركين حول مستقبل العلاقة بين المكونات.

نتيجة المشاورات

لفت عدد كبير من المتشاورين الانتباه إلى أنَّ تاريخ السودان منذ الاستقلال اتَّسم بفترات طويلة من الحكم العسكري، تخللتها فترات قصيرة من الحكم الديمقراطي وأشاروا إلى ضرورة كسر هذه الدورة.

اختلف المشاركون على الشكل المستقبلي للعلاقات المدنية العسكرية. واعتبرت نسبة كبيرة أنَّ "الشراكة" على النحو الموصوف أعلاه قد حُلَّت فعلياً. واعتبر آخرون أنَّ الشراكة ما زالت الضامن الرئيسي لاستقرار البلاد.

ودعا جزء كبير من المشاركين إلى ترتيب انتقالي جديد يشارك بموجبه الجيش في مجلس للأمن والدفاع يضم أعضاء من المكونات الثلاثة (العسكري والمدني وشركاء السلام). سيشرف هذا المجلس على الأمن القومي والشؤون العسكرية، بما في ذلك حماية سيادة الدولة وحدودها وتنفيذ الترتيبات الأمنية بموجب اتفاق جوبا للسلام. إلا أنَّ الذين نادوا بهذا المجلس لديهم وجهات نظر مختلفة في ما يتعلق بقيادة المجلس؛ في حين طالب البعض برئيس مدني، اقترح آخرون أن يتولى الجيش قيادة المجلس.

أعرب بعض المتشاورين عن تفضيلهم لاستمرار الدور العسكري المهيمن في الحكم والحياة العامة إلى أن يتمكنوا من تسليم السلطة إلى حكومة مدنية منتخبة. وطالب آخرون بعودة الجيش إلى أدواره التقليدية وعدم المشاركة في صنع القرار السياسي.

ولقد أجمع عدد كبير من المتشاورين على أنّ عدم قدرة المكوّن المدني وعدم رغبته في الاتفاق على تنفيذ الاستحقاقات المهمة في المرحلة الانتقالية (مثل تشكيل المجلس التشريعي الانتقالي) أمر مثّل تحدياً أمام الشراكة وأدى إلى حلّها. وعطفاً على ذلك، اقترح بعض المشاركين أنّه يجب عدم شمول الأحزاب السياسية والجماعات المسلحة في الترتيبات الانتقالية المستقبلية، وبدلاً من ذلك، يجب أن تشكل "القوى الثورية" المكون المدني بأكمله. وشدّد البعض على أنّ التوزيع المحدد للأدوار في المكون المدني (بحسب ما هو منصوص عليه في الوثيقة الدستورية) حال دون إدخال مجموعات سياسية ومدنية بديلة وناشئة، مثل لجان المقاومة والأحزاب السياسية الأخرى وأصوات من الهامش، للمشاركة في المؤسسات الانتقالية. وبالتالي، دعا البعض إلى جبهة شعبية واسعة مؤلّفة من القوى الثورية.

6. مجلس السيادة

خلفية

ضمّ مجلس السيادة في الأصل ممثلين مدنيين وعسكريين. وعندما تمّ إدراج الموقعين على اتفاق جوبا للسلام لاحقاً في العام 2020، جسّد المجلس الشراكة بين المكونات الثلاث للحكومة الانتقالية السودانية: العسكريون والمدنيون وشركاء السلام. ولقد أدّى عدم الالتزام بالأدوار والواجبات والصلاحيات المنصوص عليها في الوثيقة الدستورية، وكذلك الجدل الدائر حول موعد تسليم رئاسة مجلس السيادة من العسكريين إلى المدنيين، إلى تساؤل ثقة الشعب في الشراكة. كما أدّى الاستبدال الأحادي الجانب للأعضاء المدنيين في مجلس السيادة بعد الاستيلاء العسكري على السلطة في 25 أكتوبر والمراسيم التالية له، إلى إبعاد المجلس عن معايير الدستورية الأصلية.

في إطار هذه التطورات، استفسرت اليونيتامس من المشاركين عن أهمية مجلس السيادة ودوره المستقبلي وتشكيله.

نتيجة المشاورات

كان هناك إجماع ساحق على أنّ أي مجلس سيادة مستقبلي يجب أن يشرف فقط على مهام الفترة الانتقالية من دون تدخل مباشر في عمل السلطة التنفيذية. وكان هناك إجماع ساحق أيضاً على ضرورة إعادة النظر في عضوية مجلس السيادة وحجمه ودوره المنصوص عليهم في الوثيقة الدستورية. وتنقسم التعديلات المقترحة على مجلس السيادة إلى ثلاث فئات رئيسية: العدد والهيكل والصلاحيات.

في ما يتعلق بالعدد، كان هناك إجماع ساحق على خفض عدد الأعضاء من 14 إلى رقم أصغر، يتراوح ما بين 3 إلى 8 أعضاء.

في ما يتعلق بالهيكل، دعا الكثيرون إلى عضوية مدنية بحتة بينما دعا آخرون إلى استمرار العضوية المدنية والعسكرية. وتجدر الإشارة إلى أنّ الذين استخدموا مصطلح "مدني بالكامل" لم يحددوا في كثير من الأحيان ما إذا كان هذا التعريف يشمل الموقعين على اتفاق جوبا للسلام أم لا. في الوقت نفسه، اقترح البعض تخصيص مقاعد محددة في مجلس السيادة لشركاء السلام، مع تأكيد البعض على ضرورة أن يكون الممثلون مدنيين غير حزبيين يرشحهم شركاء السلام.

واقترح الكثيرون توسيع عضوية مجلس السيادة لتشمل أعضاء من المجتمع المدني ولجان المقاومة والمجموعات النسائية والشباب، بينما أوصى البعض الآخر بتمثيل جغرافي أفضل يشمل الأقاليم المختلفة - مع اقتراح البعض أن تمثيل الأقاليم السبع الرئيسية سيكون مثالياً (أي الشمال والشرق والوسط وكردفان ودارفور والنيل الأزرق والنيل الأبيض). كما تمّ تقديم اقتراحات لتشكيل مجلس رئاسي من 3 شخصيات بارزة تتحلّى بالمصداقية، مثل القضاة، للإشراف على الشؤون السيادية. وارتأى البعض أنّه ينبغي إلغاء مجلس السيادة وأن يتولى رئيس الوزراء جميع سلطاته التنفيذية خلال الفترة الانتقالية.

في ما يتعلق بالسلطات المستقبلية لمجلس السيادة، سجلت اليونيتامس دعماً ساحقاً لمراجعة هذه السلطات، كما حظي خيار تقليص سلطات المجلس بتأييد كبير بين المشاركين. ودعا متشاورون آخرون إلى مجلس سيادي شرفي (أو رئاسة فردية) بأدوار محدودة ومحددة بوضوح على غرار دور رئيس دولة غير تنفيذي ورمزي.

واقترح البعض اتباع نموذج العام 1964 الذي نصّ على مجلس سيادة من 5 أعضاء برئاسة دورية شهرية مع كامل وظائف رئيس الدولة.

7. السلطات التنفيذية

خلفية

على مدى فترة العامين، أحرزت الحكومة السودانية تقدماً كبيراً على الصعيدين الاقتصادي والمالي، مما أدى إلى إزالة السودان من القائمة الأميركية للدول الراعية للإرهاب وإجراء إصلاحات اقتصادية مهمة للوصول إلى نقطة اتخاذ القرار بشأن مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون وتخفيف عبء الديون والتأهل للحصول على أكثر من 2.1 مليار دولار أمريكي لدعم الموازنة، وتم تعليق هذا كله عقب الاستيلاء العسكري على السلطة في 25 أكتوبر.

وعلى الرغم من الإنجازات المهمة التي تحققت في بعض المجالات، فشل الجهاز التنفيذي بمجمله (مجلس السيادة ومجلس الوزراء) في أداء المهام الانتقالية الرئيسية، مثل تشكيل المفوضيات المستقلة الضرورية والمحكمة الدستورية، مما أدى إلى زعزعة ثقة الشعب باستمرار. إلى ذلك، ساهم النقص في تمثيل المرأة وتعيين مسؤولين حزبيين في مناصب وزارية، بما في ذلك ما بعد توقيع اتفاق جوبا للسلام في العام 2020، في تقويض ثقة العامة في الحكومة الانتقالية.

وقد سألت اليونيتامس جميع المشاركين عن الهيكلية المطلوبة للسلطة التنفيذية لاستكمال الانتقال.

نتيجة المشاورات

لاقت فكرة مجلس الوزراء مؤلف بالكامل من تكنوقراط مدنيين (أي خبراء غير حزبيين) لا ينتمون إلى حزب المؤتمر الوطني وبحد أدنى 40% من تمثيل النساء، دعماً كبيراً. كما كان هناك إجماع ساحق على إنجاز استحقاقات مهمة من قبل مجلس الوزراء المقبل، استحقاقات معلقة منذ الحكومة الانتقالية السابقة، بما في ذلك تعيين المفوضيات المستقلة وتعيين أعضاء المحكمة الدستورية والتحضير للعمليات الوطنية، مثل إجراء التعداد والانتخابات.

في ما يتعلق بهيكلية مجلس الوزراء، ارتأى معظم المتشاورين رئيساً للوزراء وعدداً محدوداً وثابتاً من الوزراء. وأشار بعض المشاركين إلى أن 10 وزراء عدد كاف؛ وبلغ العدد في اقتراحات أخرى 17 وزيراً. وكان هناك دعم واسع للاحتفاظ بالحد الأدنى لتمثيل النساء بنسبة 40% وتنفيذه، بينما دعا بعض المشاركين إلى زيادة النسبة إلى 50% كحد أدنى. كما تمثل اقتراح شائع آخر في تضمين آليات لتعزيز التمثيل الجغرافي في مجلس

الوزراء. بينما دعا البعض إلى الاحتفاظ بالنسبة المئوية المخصصة للموقعين على اتفاق جوبا للسلام، اقترح البعض الآخر إزالة هذا المطلب. وفي هذا السياق، أكد الكثيرون على أنَّ المتطلبات التكنوقراطية يجب أن تنطبق أيضاً على الذين يشغلون المقاعد المخصصة للموقعين على اتفاق جوبا للسلام. بالإضافة إلى ذلك، شدد الكثير من المتشاورين على ضرورة إلغاء جميع التعيينات التنفيذية التي تم إجراؤها بعد الاستيلاء العسكري على السلطة في 25 أكتوبر.

أبدى العديد من المشاركين آراء قوية تتعلق بكون الأحزاب السياسية القائمة لم تعكس وجهات نظر المجتمع الأوسع وتصرّفت لخدمة المصالح الحزبية الضيقة. وقد أدى ذلك إلى دعوة الكثير من المشاركين إلى اتخاذ تدابير لضمان اختيار الترشيحات لمجلس الوزراء المستقبلي من مجموعة أكثر شمولاً، لا سيما القوى الثورية.

وفي حين لم يحدد المتشاورون بدرجة كبيرة، عملية الترشيح لمجلس الوزراء، كان من الواضح أنَّ الكثيرين تطلّعون إلى كون رئيس الوزراء ومجلس الوزراء في المستقبل أفراداً يمكنهم كسب ثقة لجان المقاومة والجيش والأحزاب السياسية وشركاء السلام. واقترح آخرون توفير ضمانات إضافية من خلال تصديق المجلس التشريعي الانتقالي على تسمية المعيّنين بمجلس الوزراء، بما في ذلك رئيس الوزراء.

وارتأى الذين اقترحوا تقليص دور مجلس السيادة منح سلطات تنفيذية كبيرة لرئيس الوزراء (على سبيل المثال، أن يكون القائد الأعلى للقوات المسلحة أو أن يعيّن القائد الأعلى للقوات المسلحة، وأن يعيّن رؤساء المفوضيات، وأن يدير العلاقات الدبلوماسية والشؤون الخارجية) ومجلس الوزراء، على غرار تلك الموجودة في النظام البرلماني.

وفي ما يتعلق بآليات تعيين رئيس الوزراء ومجلس الوزراء، تضمنت الاقتراحات تعيينهما من قبل المجلس التشريعي الانتقالي، أو الرئيس المحتمل، أو مجلس السيادة بعد إصلاحه، أو من لجنة مستقلة. واقترح آخرون ضرورة التوصل لاتفاق سياسي مستقبلي لتحديد رئيس الوزراء. واقترح آخرون إمكانية تكليف القوى الثورية بترشيح رئيس وزراء مستقل. وكان هناك اقتراح آخر يقضي بحصر عضوية مجلس الوزراء بالسودانيين بالولادة ولا يحملون أي جنسية أخرى. كما تمّ الإعراب عن آراء مؤيدة لإلغاء مجلس شركاء الفترة الانتقالية.

8. المجلس التشريعي

خلفية

أظهر الفشل في تعيين المجلس التشريعي الانتقالي، على النحو المتوخى في الوثيقة الدستورية، الصعوبة المتزايدة التي واجهها شركاء الانتقال السودانيين في التوصل إلى اتفاق في ما بينهم. وبما أن المجلس التشريعي الانتقالي مستمد من شريحة أوسع من المجتمع ويمارس وظائف أساسية لمجتمع ديمقراطي، كان القصد منه ومن وظائفه التشريعية والرقابية المهمة تحسين شرعية الهيئات الحاكمة الانتقالية وفعاليتها وشفافيتها. وقد أدى عدم وجود مجلس تشريع انتقالي إلى حالة لم يتمكّن خلالها الرجال والنساء السودانيين من رؤية أي تقدم ملحوظ تجاه اتخاذ خطوات انتقالية هامة. وبدلاً من ذلك، تمّ تنفيذ مهام أساسية مثل الموافقة على التشريعات والميزانية العامة من قبل المجلس المشترك الذي يعمل بموجب ترتيبات مؤقتة، بدلاً من الآليات المعتادة التي نصت عليها الوثيقة الدستورية ريثما يتم إنشاء المجلس التشريعي الانتقالي إلا أنه أصبح أسلوب العمل المتبع في غياب المجلس التشريعي الانتقالي.

ولقد تضمنت مشاورات اليونيتامس سؤال المشاركين عن الخطوات المطلوبة لإنشاء المجلس التشريعي الانتقالي، بما في ذلك توقيت عملية تشكيله وتكوينه وحصص عضويته.

نتيجة المشاورات

هناك إجماع ساحق على الحاجة الملحة لإنشاء المجلس التشريعي الانتقالي. على أن يكون المجلس بداية عبارة عن هيئة معينة (غير منتخبة) تتألف من مدنيين بنسبة 40% على الأقل من النساء. ويتم مراجعة التوزيع الحالي للمقاعد ليشمل القوى الثورية. وتكرّر موضوع ضرورة ضمان اختيار أعضاء المجلس التشريعي الانتقالي من القواعد الشعبية لضمان تمثيل أكثر شمولاً عبر مختلف المستويات بالدولة، بما في ذلك جميع المحافظات البالغ عددها 189. دعا جميع المشاركين إلى المحافظة على إقصاء حزب المؤتمر الوطني الوارد في الوثيقة الدستورية.

في حين كان الافتراض المشترك بين المشاركين وجود مجلس تشريعي انتقالي واحد، اقترح البعض نماذج لهيئة تشريعية مكونة من مجلسين. حيث ارتأى البعض في إطار النموذج الثاني، مجلساً مخصصاً إما لممثلين جغرافيين أو للقوى الثورية.

وفي ما يتعلق بحجم الهيئة التشريعية، تراوحت المقترحات بين 250 و377 عضواً حيث رغبت غالبية المشاركين في الاحتفاظ بعدد 300 كما هو منصوص عليه في الوثيقة الدستورية.

ودعا عدد كبير من المشاركين إلى إنشاء مجلس تشريعي انتقالي يعكس تنوع المجتمع السوداني والقوى الثورية. وتضمنت الاقتراحات الخاصة بالمجموعات التي سيتم تمثيلها: لجان المقاومة والأحزاب السياسية ومكون عسكري والزعماء الدينيين والإدارة الأهلية والنقابات العمالية والجماعات الموقعة وغير الموقعة على اتفاق جوبا للسلام والشباب وأسر الشهداء والأشخاص ذوي الإعاقة والتجمعات المهنية والمزارعون والرعاة والطرق الصوفية والنازحون ومنظمات المجتمع المدني والمغتربون وأصحاب الأعمال.

وفي حين تضمنت بعض التشكيلات المجموعات النسائية كقسم مستقل، شدد معظم المشاركون على ضرورة ضمان تمثيل المرأة بنسبة 40٪ على الأقل وعلى النحو المنصوص عليه في الوثيقة الدستورية.

كان هنالك تناقض في ما يتعلق بالعضوية الموصى بها إذ أن بعض الذين تمّ اقتراحهم للمشاركة اعتبرهم آخرون غير مؤهلين للترشيح في المجلس التشريعي الانتقالي وشمل ذلك الإدارة الأهلية والجيش والأحزاب السياسية.

واقترح كثيرون مهمات المجلس التشريعي وسلطاته وتضمنت: التشريع؛ الرقابة على السلطة التنفيذية؛ تعيين و/أو التصديق على تعيين أعضاء المفوضيات المستقلة وكذلك مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الدستورية؛ صياغة وثيقة دستورية مؤقتة جديدة؛ وصياغة قانون الانتخابات الجديد.

غير أنّ بعض المشاركين أعربوا عن رغبتهم في إلغاء المجلس التشريعي الانتقالي تماماً واعتبروا أنّه خلال المرحلة الانتقالية يمكن إدارة الوظائف التشريعية من خلال وسائل أخرى، على سبيل المثال عن طريق مراسيم تنفيذية.

9. وضع اتفاق جوبا للسلام

خلفية

شكّل تحقيق السلام العادل والشامل في السودان أولوية بالنسبة إلى الحكومة الانتقالية والكثير من الحركات المسلحة. وأشيد بتوقيع اتفاق جوبا للسلام في 3 أكتوبر 2020 باعتباره علامة بارزة في العملية الانتقالية السودانية والذي وفر وسيلة لمعالجة الأسباب الجذرية للنزاع في السودان، لدرجة أنه أعطي الأسبقية على الوثيقة الدستورية. وقد أثر غياب حركتين مسلحتين رئيسيتين عن عملية السلام وبطء وتيرة التنفيذ، من بين أمور أخرى، سلباً على فعالية الاتفاقية. وقد أثّرت مخاوف إضافية من أنّ اتفاق جوبا للسلام استبق بعض القضايا التي كان من الممكن النظر فيها بشكل عام في إطار عملية مراجعة دستورية وطنية وشاملة مثل تقاسم الثروة وتقسيم السلطة وبعض مسائل الحكم.

لقد استطلعت اليونيتامس وجهات النظر حول ما إذا كان اتفاق جوبا للسلام ما زال يعد أساساً قانونياً كافياً للمرحلة الانتقالية. بالإضافة إلى ذلك، طلبت اليونيتامس من المشاركين تقييم مستقبل اتفاق جوبا للسلام وعلاقة شركاء السلام بالمرحلة الانتقالية.

نتيجة المشاورات

كان هناك شبه إجماع على أنّ اتفاق جوبا للسلام لم يحقق "السلام الكامل" للبلاد. واعتبر المشاركون أنّ الكثير من أحكام الاتفاق بما في ذلك الترتيبات الأمنية لم تتنّفذ في الوقت المناسب. ولفت آخرون الانتباه إلى الحاجة إلى ضم الجماعات المسلحة غير الموقعة، حركة تحرير السودان - عبد الواحد النور، والحركة الشعبية لتحرير السودان-شمال عبد العزيز الحلو. كما أبدت تعليقات بشأن ضرورة تعزيز وعي الجمهور وفهمه في المناطق المتضررة للاتفاقية.

لقد انقسمت آراء المشاركين حول مدى مناسبة الاتفاق حالياً، حيث جادل البعض بأنه لا يزال مناسب جداً مشددين على أنّ التوصل إلى الاتفاق شكّل إنجازاً مهماً بعد عقود من القتال وأدى إلى إحلال السلام في بعض المناطق. بينما أشار آخرون إلى ضرورة إجراء مراجعة شاملة لاتفاق جوبا للسلام (على سبيل المثال، من خلال مؤتمر سلام وطني)، بما في ذلك ما إذا كان يتم تنفيذ اتفاق جوبا للسلام بشكل منصف من خلال المسارات.

وقيم بعض المشاركين اتفاق جوبا للسلام معتبرين أنه، في المقام الأول، وسيلة لقادة الحركات الموقعة لتولي مناصب تنفيذية. وذهب البعض إلى أبعد من ذلك وربطوا الاحتفاظ بهذه المناصب بدعم الجيش في فترة ما بعد 25 أكتوبر. وأشاروا إلى أن الموقعين على اتفاق جوبا للسلام احتفظوا بهذه المناصب وغيرها من المكاسب بموجب الاتفاق كمقايضة للانحياز إلى جانب الجيش في سياق الاستيلاء العسكري على السلطة في 25 أكتوبر. ومن أوجه القصور الأخرى التي ذكرت أن المفاوضات لم تكن شاملة للقوى المدنية وأصحاب المصلحة المحليين وافترقت إلى قاعدة دعم شعبية. وجادل البعض بأن الاتفاق لا يفي بتطلعات المرأة في ما يتعلق بالالتزامات الجنسانية عبر المسارات وأعربوا عن قلق خاص من أن آراء نساء المناطق المتضررة من النزاع في دارفور والنيل الأزرق وجنوب كردفان والشرق لم تنعكس بشكل كافٍ في الاتفاقية.

وكان هناك استياء كبير بشأن تقسيم الاتفاق إلى مسارات، مع اعتقاد البعض أن بعض المسارات لم تكن ضرورية (على سبيل المثال، الشرق والشمال والوسط) لعدم وجود صراع في هذه المناطق. ورأى بعض المشاركين أن الاتفاق يجب أن يطبق فقط على المناطق المتأثرة بالنزاع المسلح بينما دعا آخرون إلى مراجعة الاختلالات بين المسارات. كان مسار الشرق، على وجه الخصوص، محط التعليقات الأقوى سواء لصالح أو ضد تنفيذ المسار، مع الإشارة إلى وقوع حوادث عنف مختلفة وتوترات مجتمعية في الشرق بين المكونات بعد التوقيع على مسار الشرق. ودعا البعض إلى عقد مؤتمر حول الشرق بدعوة من المجلس التشريعي الانتقالي من أجل المراجعة والتوصل إلى حلول فعالة.

ودعا بعض المشاركين إلى التنفيذ الكامل لاتفاق جوبا للسلام دون أي تغييرات وألقوا باللائمة على نقص الموارد المالية في ببطء وتيرة التنفيذ. وسلط البعض الضوء كذلك على أهمية وجود ضامن دولي قوي لضمان وفاء الموقعين بالتزاماتهم بموجب اتفاق جوبا للسلام.

وأعرب بعض المتشاورين عن الحاجة إلى إخضاع تنفيذ ملف السلام بالكامل للمراقبة المدنية، تحت إشراف رئيس الوزراء أو المجلس التشريعي الانتقالي بدلاً من الجيش. ودعا البعض إلى قيام الهيئة التشريعية في المستقبل بالتصديق على أي اتفاق سلام.

أخيراً، أعرب البعض عن رأي مفاده أنه، نظراً لعدد من الشوائب، ينبغي إلغاء اتفاق جوبا للسلام بالكامل ووضع إطار جديد للسلام يشمل الأطراف الحالية غير الموقعة.

10. قطاع الأمن في السودان المستقبلي وإصلاح القطاع الأمني

خلفية

تاريخ السودان الحديث حافل بدورات متكررة من الانقلابات العسكرية أعقبتها عودات متقطعة إلى الحكم المدني. في أعقاب سقوط النظام السابق وثورة ديسمبر، بُذلت جهود لتنظيم وإصلاح لدور الجيش ومسؤولياته في الحياة العامة السودانية. وبعد 25 أكتوبر، تراجعت ثقة العامة بالمؤسسات العسكرية واحترامها لها بفعل أفعالها اللاحقة، بما في ذلك اعتقال السياسيين المدنيين واحتجازهم واستخدام القوة المفرطة ضد المتظاهرين السلميين وإعادة صلاحية التفتيش والمصادرة من قبل القوات النظامية، بما في ذلك جهاز الاستخبارات العامة.

وقبل بدء المرحلة الانتقالية وبعدها، كان هناك انتشار متزايد للمليشيات والحركات المسلحة والقوات غير النظامية في السودان. ولم يتم الوفاء بالالتزامات التي قدمتها الوثيقة الدستورية واتفاق جوبا للسلام في ما يتعلق بتشكيل قوات حفظ الأمن المشتركة وتجميعها وتسريحها ودمجها. وبسبب عدم تنفيذ أحكام الاتفاق بشأن إصلاح وتطوير وتحديث المؤسسة العسكرية وغيرها من الأجهزة الأمنية استمر الوضع الأمني بالتدهور.

وفي ظلّ هذه التحديات، سألت اليونيتامس جميع المشاركين عن المساهمة المناسبة والدور الذي يجب أن يلعبه الجيش والأجهزة الأمنية الأخرى خلال المرحلة الانتقالية في السودان وكذلك عن رؤيتهم لدور القطاع الأمني في مستقبل السودان.

نتيجة المشاورات

كان الإجماع ساحقاً على أنّ جميع القوات العسكرية وشبه العسكرية في السودان يجب أن تتحد تحت قيادة جيش وطني واحد غير حزبي بقيادة واحدة وعقيدة واحدة. بالنسبة إلى الكثير من المتشاورين، شمل ذلك قوات الدعم السريع والموقعين وغير الموقعين على اتفاقية جوبا للسلام الذين يجب أن يخضعوا لشروط الخدمة ذاتها.

وطالب عدد من المتشاورين بأن يقتصر دور الجيش على الأمن في مواجهة التهديدات الخارجية والدفاع والحفاظ على الوحدة الوطنية وحراسة الدستور. بالإضافة إلى ذلك، اعتبروا أن الجيش يجب أن يحتفظ بمهامه الانتقالية، بما في ذلك تشكيل قوات حفظ الأمن المشتركة ودمج وتسريح الحركات المسلحة الموقعة لاتفاق جوبا للسلام. كما تمّ التأكيد على الحاجة إلى مراجعة القوانين التي تحكم مهام قوات الأمن واختصاصاتها. وحدّد

المحاورون أيضاً أوجه القصور في جهاز الشرطة من حيث توفير الأمن للمجتمعات المحلية وطالبوا بمعالجتها. وتضمنت المطالب الأخرى إلغاء السلطات الموسعة لجهاز الاستخبارات العامة في ظل حالة الطوارئ وحصر دوره بجمع المعلومات وتحليلها وتقديمها إلى جهات إنفاذ القانون ذات الصلة.

وأكد الكثيرون دعمهم للجيش كمؤسسة يبقى كل من مهنيتها والتزامها بسيادة القانون الأهم. وتم التأكيد على وجوب تمثيل المرأة في كافة المستويات في الجيش والأمن والشرطة. كما أشار العديد من المتشاورين إلى أن رواتب جميع قوات الأمن يجب أن تكون كافية لتجنب إغراء الانخراط في نشاط فاسد. وسلط البعض الضوء على الأثر السلبي لوجود القوات المسلحة وانتشار الأسلحة الصغيرة بين المدنيين، مع وجود تهديدات محددة ضد النساء، لا سيما في دارفور.

ونادى الكثيرون بالرقابة المدنية على جميع القوات النظامية حيث دعا البعض إلى أن يكون رئيس الوزراء المدني القائد الأعلى للقوات المسلحة بينما دعا آخرون إلى تشكيل مجلس للأمن والدفاع أو بدلاً من ذلك مجلس عسكري أعلى خلال المرحلة الانتقالية. وشددت بعض المجموعات على أهمية تقسيم القيادات حيث تتبع الشرطة لوزير الداخلية والقوات المسلحة لوزير الدفاع.

وعلى الرغم من أن الكثير من المتشاورين شددوا على أنه لا ينبغي للجيش أن يشارك في السياسة، اقترح البعض أن يستمر الجيش في ترشيح وزير الدفاع والداخلية. وشدد الكثير من المشاركين على أنه ينبغي على المدنيين تحديد الميزانية العسكرية والرقابة عليها. وشدد آخرون على أنه يجب ألا يكون الجيش مسيطراً على أية مؤسسات تجارية ويجب منعه من ممارسة أي أنشطة أخرى مدرة للدخل. وتم تقديم اقتراحات قوية في ما يتعلق بضرورة تأمين الشركات التي يسيطر عليها الجيش حالياً ووضعها تحت سيطرة وزير المالية. وشدد مشاركون آخرون على أن ذلك يجب أن يكون مصحوباً بضغط دولي متزايد توخياً للشفافية ومكافحة غسل الأموال. ومع ذلك، جادل بعض المتشاورين بأنه يمكن السماح للجيش بالمحافظة على السيطرة على الشركات العاملة في الأنشطة العسكرية والأمنية.

لقد تبادل المتشاورون وجهات النظر حول تحسين شمولية القوات المسلحة، بما في ذلك من حيث النوع الجنسي والتمثيلات العرقية والجغرافية وكذلك التجنيد من قطاع عريض أوسع من المجتمع السوداني. وتم التأكيد على وجوب تمثيل المرأة في جميع المستويات في الجيش والأمن والشرطة؛ وبالإضافة إلى ذلك، يجب تدريب جميع

القوات على حماية المرأة. كما برز رأي متسق مفاده أنه يجب إعادة المقاتلين السودانيين في الخارج وإدماجهم في عملية الإصلاح الأوسع للقوات المسلحة.

وفي حين برز اهتمام واسع بعملية إصلاح القطاع الأمني، قدّم عدد قليل فقط من المشاركين اقتراحات ملموسة حول من يجب أن يقود هذه العملية. وشملت الاقتراحات المجلس التشريعي، رئيس الوزراء أو المؤسسات العسكرية والأمنية بنفسها بما يتماشى مع القانون.

وقد اختلفت الآراء في ما يتعلق بالأطر الزمنية لعملية الدمج حيث اقترح البعض أن يتم الانتهاء من ذلك في غضون 39 شهراً بينما اعتبر البعض الآخر أن العملية يجب أن تنتهي قبل نهاية المرحلة الانتقالية، أو قبل سنة أو سنتين من الانتخابات. وشدد البعض على أنه لا ينبغي أن تبدأ أي عملية دمج أو إصلاح حتى يتم تشكيل حكومة منتخبة.

ولفت بعض المشاركين الانتباه إلى ضرورة قيام الجهات الفاعلة الدولية بتقديم الدعم المالي والتقني لضمان إحراز تقدم في دمج القوات المسلحة.

أخيراً، وبدلاً من التأكيد على الإصلاح، اقترح البعض الحفاظ على القوات في تشكيلتها الحالية مع إعادة التوازن في الحجم والقوى النسبية لمختلف القوى لضمان أولوية القوى العسكرية التقليدية.

11. حقوق المرأة ومشاركة المرأة

خلفية

لعبت المرأة السودانية دوراً محورياً في ثورة ديسمبر . وقد طالبت النساء بأن تقرّ كلّ من الوثيقة الدستورية واتفاق جوبا للسلام أحكام واضحة وتكرسها للعمل على ضمان وتعزيز المشاركة الهادفة للمرأة في جميع مستويات السلطة ومناصب صنع القرار. وشمل ذلك تطبيق نسبة 40% كحدّ أدنى للمرأة في جميع الهيئات الانتقالية. ومع ذلك، ثبت أنّ هذه الضمانات غير كافية وفشلت الحكومة الانتقالية ومؤسساتها في تلبية هذه المطالب بما في ذلك تمثيل المرأة في الحكومة. وبعد 25 أكتوبر، سارعت النساء إلى التحرك والعودة إلى الشوارع وطالبن بالمحافظة على مكاسبهن الثورية.

وتجدر الإشارة إلى أنّ عدداً كبيراً من المشاركين أثاروا بشكل مستقلّ ضرورة الحفاظ على مكاسب المرأة عند مناقشة الموضوعات الأخرى خلال مشاورات اليونيتامس. وفي الوقت نفسه، سعت اليونيتامس إلى معرفة وجهات نظر محددة بشأن التدابير اللازمة لضمان التمثيل الفعال للمرأة والنهوض بحقوقها في المرحلة الانتقالية.

نتيجة المشاورات

كان هناك اعتراف ساحق بالصلة الأساسية بين حريات المرأة وحقوقها ومشاركتها وبين سودان ديمقراطي. كما كان هناك إقرار واضح بضرورة الحفاظ على التمثيل والمشاركة الفعالين للمرأة وتعزيزهما مع الاعتراف بالإنجاز المتدني لنسبة الـ 40% كحدّ أدنى خلال المرحلة الانتقالية. ودعا الكثيرون إلى الاحتفاظ بنسبة 40% كحدّ أدنى على جميع المستويات في جميع هيئات ومؤسسات صنع القرار، بينما طالب البعض بزيادة النسبة إلى 50-70% كحد أدنى. ومع ذلك، كانت هناك أصوات تشكك في صحة وجدوى هذه الأهداف.

وأكد الكثير من المشاركين الحاجة إلى آليات تنفيذ ورصد لتحقيق المساواة بين الجنسين. ومن الأمثلة الشائعة التي تمت مشاركتها، الفشل في إنشاء مفوضية المرأة والمساواة النوعية مما جعل الحكومة الانتقالية بدون هيئة معينة للقيام بمثل هذا الرصد ومناصرة إدماج الجندر في جميع مجالات السياسة.

وسلّط الكثير من المشاركين الضوء على الافتقار إلى المساءلة المحسّنة بشأن العنف ضد المرأة خلال الفترة الانتقالية. وأثار الكثيرون حوادث الاغتصاب وأشكال العنف الجنسي الأخرى خلال الاحتجاجات الأخيرة والتي اعتبرها بعض المشاركين نمطاً لاستهداف النساء منذ 25 أكتوبر للحيلولة دون مشاركتهن المدنية.

وقد أكد المشاركون الحاجة إلى اتخاذ تدابير حماية عاجلة وكذلك الحاجة إلى تغيير ثقافي طويل الأمد وإصلاح قانوني وتدابير لتعزيز وصول المرأة إلى العدالة. ودعا البعض إلى تعيين مستشارين للشؤون الجنسانية والتدريب على الوعي الجنساني بين القوات النظامية. ولفت الكثيرون الانتباه إلى هشاشة حياة النساء في مناطق النزاع واعتبروه أمراً مقلقاً وأثيرت مخاوف محدّدة بشأن الاغتصاب والعنف الجنسي ونقص الوصول إلى الخدمات وسبل العيش مما يؤثر بشكل خاص على النازحين والملاجئين.

وأثار الكثيرون الحاجة إلى إلغاء وإصلاح القوانين والممارسات التمييزية والإقصائية في مجالات العدالة والقوانين الجنائية والتعليم والاقتصاد والمصارف وكذلك الحاجة إلى التصديق على الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بالمساواة بين الجنسين وتنفيذها. وقدمت مقترحات لتطوير منهج دراسي يراعي الفوارق بين الجنسين وتحسين الفرص التعليمية للمرأة.

وعلى صعيد الاهتمام بالوضع الاقتصادي، قُدمت اقتراحات بإيلاء العناية للتمكين الاقتصادي للمرأة وتطوير عملية إعداد موازنة وطنية تراعي الفوارق بين الجنسين. ولحظ المشاركون أنّ تعزيز تعليم المرأة والفرص الاقتصادية الممنوحة لها سيمكن الشابات السودانيات من الاستمرار في المشاركة في الحياة العامة وحماية حقوقهن.

وفي الوقت نفسه، أعرب البعض عن قلقه من تصديق الحكومة الانتقالية على اتفاقية القضاء على التمييز والعنف ضد المرأة، معتبرين أنّها تعد انتهاكاً لقيم المجتمع السوداني وتقاليده.

12. العدالة الانتقالية والتعامل مع الماضي

خلفية

كانت العدالة شعاراً ونداءً دافعاً لثورة ديسمبر 2018. ومذاك، لم تتحقق الآليات والالتزامات المنصوص عليها في اتفاق جوبا للسلام والوثيقة الدستورية، للتعامل مع جرائم الماضي. لم يتم إنشاء مؤسسات مثل المحكمة الخاصة لدارفور ومفوضية العدالة الانتقالية وآليات الحقيقة والمصالحة. لقد أثار عمل لجنة التفكير التوترات بين مكونات العملية الانتقالية كما لم يتم إجراء تحقيقات في الجرائم السابقة في دارفور وأماكن أخرى وفي فض اعتصام 3 يونيو 2019. كذلك، لم يتم تسليم المتهمين من قبل المحكمة الجنائية الدولية للمحكمة. وبعد 25 أكتوبر، أدى مقتل المتظاهرين وإصابتهم وحوادث العنف الجنسي إلى نداءات أقوى بتحقيق العدالة والمساءلة. وبغياب استجابات شاملة وذات مصداقية للانتهاكات التاريخية والحديثة، فمن المرجح أن يستمر الشعور المدمر بالإفلات من العقاب.

خلال مشاوراتنا، طلبت اليونيتامس من المشاركين إبداء آرائهم حول الطرق التي يمكن أن يتبناها السودان للتعامل مع الانتهاكات السابقة وآرائهم حول العدالة الانتقالية وتعزيز التماسك الوطني.

نتيجة المشاورات

كان الإجماع ساحقاً طوال المشاورات وفي المبادرات المكتوبة حول الحاجة الملحة للمحاسبة على جرائم الماضي في السودان. شدد معظم المشاركين على الحاجة إلى تجديد الالتزام بتنفيذ الآليات الموعودة للعدالة الانتقالية، بما يتجاوز قطاع العدالة التقليدي. وشدد المشاركون على أنّ عملية العدالة الانتقالية يجب أن تشمل جميع الجناة، بما في ذلك جميع المستويات من الأفراد النظاميين وغير النظاميين وكذلك الميليشيات والجماعات المسلحة.

ولقد ركّز عدد كبير من المشاركين على ضرورة جعل السودان يمتثل بالكامل لالتزاماته القانونية الدولية، بما في ذلك التصديق على نظام روما الأساسي، وتسليم المتهمين إلى المحكمة الجنائية الدولية، وزيادة التعاون مع المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية. وأعرب بعض المتشاورين عن رغبتهم في أن تتخذ المحكمة الجنائية الدولية إجراءات أسرع بشأن الملف السوداني.

وشددت مجموعات مختلفة على أهمية اتباع نهج شامل للعدالة الانتقالية يتضمن طرق لجبر الضرر والتعويضات. وقد تراوحت تلك الطرق بين الحاجة إلى إجراء تحقيقات ذات مصداقية وإجراء محاكمات محلية ودولية والتعويض وبين الإقرار والاعترافات والاعتذار وجبر الضرر وآليات الحقيقة والمصالحة على مستوى المجتمع المحلي.

ودعا الكثيرون إلى اتباع نهج يركز على الضحايا ويستمدّ من التجارب الناجحة لآليات العدالة الانتقالية والدروس المستفادة من بلدان أخرى، فيما أكد البعض على دور القضاة والخبراء التقنيين الدوليين في تقديم الدعم. واقترحت المجموعات بأغلبية ساحقة إيلاء احترام واهتمام خاصّ لآراء أسر الشهداء في هذا الصدد.

كما تطلع المشاركون إلى إصلاح القضاء بشكل أشمل على النحو المتوخى في الوثيقة الدستورية، بما في ذلك إعادة تشكيل مجلس القضاء الأعلى. وشدد كثيرون على أن هذه الإصلاحات ضرورية لضمان عدم عودة ثقافة الإفلات من العقاب.

وشدد الكثير من المشاركين على ضرورة ضمان المساءلة عن الجرائم المرتكبة منذ الاستقلال وتشمل الجرائم في جميع أنحاء السودان مع التركيز بشكل خاص على دارفور وجبال النوبة والنيل الأزرق والشرق. ومن بين الحوادث المحددة المذكورة، الإبادة الجماعية في دارفور والقتل أثناء الثورة وبعدها ولا سيما فض الاعتصام في 3 يونيو 2019، وجميع الجرائم التي أعقبت الانقلاب العسكري في 25 أكتوبر. كما ركّزوا على حوادث العنف ضد المرأة مؤكّدين على أنّه أمر يستلزم اهتماماً عاجلاً.

كما أعرب كثيرون ممّن تمّت استشارتهم عن قلقهم إزاء عدم وجود تفكيك فعال وواضح للنظام السابق ودعوا إلى استئناف أنشطة لجنة تفكيك نظام 30 يونيو 1989 وإلغاء التمكين والفساد واسترداد الأموال العامة. وشدّد البعض على أهمية إصلاح اللجنة على وجه السرعة وشدد آخرون على أهمية إصلاح الخدمة المدنية وتشكيل المفوضية الوطنية لحقوق الإنسان والالتزام الكامل بالاتفاقات الدولية لحقوق الإنسان.

13. عملية صناعة الدستور

خلفية

على مدار تاريخ السودان، كانت الدساتير بشكل عام نتيجة ثانوية لاتفاقيات سلام بين الأطراف المتصارعة ولم يكن للسودان دستور دائم. وبعد ثورة ديسمبر وسقوط النظام السابق، كان هناك مطلب شعبي قوي بدستور حديث وشامل ودائم تتم صياغته من خلال عملية مخصصة. وقبل الاستيلاء العسكري على السلطة، اتخذت الحكومة الانتقالية خطوات أولية نحو عملية صياغة الدستور على النحو المتوخى في الوثيقة الدستورية، مثل إعداد مشروع القانون والمشاورات بشأنه. وقد أوقف الانقلاب العسكري في 25 أكتوبر هذه العملية.

لقد سألت اليونيتامس المشاركين حول التوقيت والعملية المتوخاة لصياغة الدستور.

نتيجة المشاورات

فرّق المشاركون بين دستور انتقالي للمرحلة المؤقتة ودستور دائم بعد الفترة الانتقالية. وكان هناك رأي واضح مفاده أنه ينبغي اعتماد دستور دائم بعد عملية صياغة دستور شاملة وشفافة.

وأوضح بعض المشاركون أنّ أيّ دستور دائم يستلزم دمج قرارات متخذة في عمليات موازية (على سبيل المثال، مؤتمر نظام الحكم) بشأن هيكل الدولة وتوزيع الموارد بين المركز والأطراف وكيفية حكم السودان. وشدّدوا على ضرورة الحفاظ على المكاسب التي تحققت في مجال حقوق المرأة منذ الثورة والبناء عليها.

واعتبر المشاركون عامة أنّ صياغة الدستور الدائم يجب أن تكون تحت إشراف مفوضية الدستور أو هيئة مشابهة، وفقاً للوثيقة الدستورية.

وشدّد كثيرون على أهمية إشراك العامة ومناقشتهم حول العملية. وكان هناك تقارب كبير في وجهات النظر حول دور المؤتمر الدستوري في مناقشة القضايا وحلّها. واقترح آخرون عقد طاولة مستديرة أو حوار وطني يؤدّي إلى توافق وطني بشأن المسائل الدستورية الرئيسية. كما شدد البعض على ضرورة إشراك المواطنين في جميع المحليات لضمان تمثيل آراء القواعد الشعبية.

وفي ما يتعلق بصياغة الدستور، اشتملت المقترحات على إنشاء لجنة صياغة فنية أو جمعية دستورية تضم ثلاثة ممثلين عن كل ولاية - مع المصادقة على النتيجة بالاستفتاء الشعبي العام. ودعا البعض إلى إعداد مسودة من قبل الحكومة أو الأحزاب السياسية.

وأكد الكثيرون على أنّ المجلس التشريعي الانتقالي أو البرلمان المنتخب يجب أن يوافق على الدستور الدائم، بينما اقترح آخرون إجراء استفتاء شعبي عام لتأكيد الشرعية العامة للنص المعتمد وضمانها.

وفي ما يتعلق بالتوقيت، فضّل البعض البدء فوراً بعملية صياغة الدستور بينما شدد آخرون على أهمية الانتظار حتى يكون هناك وضوح بشأن المتطلبات المسبقة، مثل تحديد هياكل الحكم، قبل الشروع في هذه العملية.

وأقرّ المشاركون بالحاجة إلى دستور انتقالي بانتظار صياغة الدستور الدائم. واكتفى البعض في ذلك بالاعتماد على الوثيقة الدستورية أو نسخة معدلة منها بينما أيد آخرون دستوراً انتقالياً جديداً أو العودة إلى نسخة معدلة من دستور سابق، مثل دستور 1956 أو 2005.

14. الانتخابات

خلفية

ارتأت الوثيقة الدستورية إجراء انتخابات في أواخر العام 2023/أوائل العام 2024 لإعلان نهاية المرحلة الانتقالية. وقد تمّ إحراز تقدم محدود في ما يتعلق بالانتخابات - إذ لم يتم تعيين مفوضية انتخابات جديدة ولم يبدأ العمل على قانون انتخابي جديد. وعلى نحو مشابه، لم يحرز تقدّم بشأن العمليات التي تعتبر شرطاً مسبقاً أو أساساً للانتخابات، مثل عمليات صياغة الدستور أو إجراء تعداد سكاني. وفي ما تلى 25 أكتوبر، تمّ ا طرح خيارات مختلفة بشأن توقيت إجراء الانتخابات الوطنية.

لقد سألت اليونيتامس المشاركين حول تسلسل الانتخابات الوطنية واتصالها بعملية صياغة الدستور. بالإضافة لذلك، شملت المشاورات الخطوات والإجراءات الرئيسية ليجري السودان انتخابات ديمقراطية ذات مصداقية.

نتيجة المشاورات

توقع الذين تناولوا مسألة الانتخابات إجراءها في إطار انتخابي محسّن. وتطلع عدد كبير من المشاركين إلى قوانين انتخابية جديدة وهيئات جديدة لإدارة الانتخابات، بينما دعا البعض كذلك إلى المراقبة الدولية والإقليمية والمحلية للانتخابات. وفي ما يتعلق بالتوقيت والتسلسل، شدد عدد من المتشاورين على الحاجة إلى العودة إلى الشرعية الدستورية وتحسين البيئة الأمنية قبل التفكير في إجراء الانتخابات. وقادت مخاوف مماثلة عدداً ملحوظاً من المشاركين إلى التحذير من التسرّع في إجراء الانتخابات في المناخ السياسي الحالي. وأشار الكثير من المشاركين إلى عودة اللاجئين والنازحين كشرط مسبق لإجراء أي انتخابات.

واختلفت وجهات نظر المشاركين حول شكل الحكومة الناتج عن هذه الانتخابات الوطنية الأولى، حيث دعا البعض إلى انتخابات برلمانية بينما فضل آخرون إجراء انتخابات رئاسية أولاً.

وفي حين لم يخض كثير من المشاركين في التفاصيل حول من يجب السماح له بالترشح، رغب البعض في الاحتفاظ بأحكام الوثيقة الدستورية في ما يتعلق بعدم أهلية النظام السابق للمشاركة خلال المرحلة الانتقالية. وأكد المشاركون على الحاجة إلى المشاركة المفتوحة في العملية (ناخبين ومرشحين)، بما في ذلك مشاركة اللاجئين والنازحين. وأشار كثيرون إلى دور الأحزاب السياسية في الانتخابات، معربين عن انعدام الثقة المتزايد بالأحزاب السياسية القائمة كقنوات تمثيل مناسبة. ولحظ آخرون أنّ بعض الأحزاب تمتعت بميزة انتخابية غير

منصفة في الانتخابات السابقة. كما شدد آخرون على الحاجة إلى الوقت لتحويل جميع الجماعات المسلحة إلى أحزاب سياسية مدنية.

وقد شغل موضوع الأنظمة الانتخابية أو الترتيبات الانتخابية المحددة حيزاً أصغر من النقاش. إذ شدد المشاركون بشكل أكبر على الحاجة إلى ترتيبات انتخابية لدعم وتنفيذ نسبة الـ 40% كحد أدنى لتمثيل المرأة في جميع الهيئات.

وبدلاً من التأكيد على تاريخ إجراء الانتخابات، اقترح الكثيرون متطلبات رئيسية يجب الوفاء بها كشرط مسبق قبل إجراء الانتخابات الوطنية. وتشمل هذه المتطلبات إجراء تعداد سكاني وطني وإصلاح الخدمة المدنية وإصلاح قطاع الأمن وعودة النازحين واللاجئين. كما دعا المشاركون إلى مراجعة الهيكل القانوني لتنظيم الأحزاب السياسية، بالإضافة إلى مهام انتخابية محددة، مثل ترسيم حدود الدوائر الانتخابية وتسجيل الناخبين.

وارتأى البعض ضرورة إجراء الانتخابات الوطنية بعد اعتماد دستور دائم. ولكن اعتبر آخرون أنّ شرعية عملية صناعة الدستور ستتعزيز إذا أُجريت بعد الانتخابات الوطنية.

وقد تراوحت الجداول الزمنية المحددة المقترحة للانتخابات الوطنية من ستة أشهر إلى أربع سنوات، بما في ذلك تاريخ يوليو 2023 المطروح سابقاً، مع دعم قوي لإطار زمني لفترة من سنتين إلى ثلاث سنوات. واقترح آخرون أنّه في ظلّ المناخ الحالي، يمكن أن يساهم تعيين تاريخ محدد في نزع فتيل التوترات، بينما جادل عدد كبير من المشاركين بأنّ تحديد موعد الانتخابات يجب أن ينتظر حتّى يتم توفير بيئة أكثر ملاءمة. وقد تمت الإشارة إلى خطوات ضرورية من أجل إجراء الانتخابات مثل رفع حالة الطوارئ وتحسين الحقوق والحريات المدنية والسياسية كحرية التعبير والتجمع ووضع حدّ للاعتقالات والاحتجازات التعسفية وتوفير الظروف الأمنية المواتية في دارفور وأماكن أخرى.

وأشارت إجابات كثيرة إلى أنّه ينبغي إيلاء الاعتبار لإجراء الانتخابات دون الوطنية أولاً - إما على المستوى المحلي فقط، أو على المستوى المحلي والولاية - لتعزيز الشرعية الديمقراطية وشمولية المرحلة الانتقالية. وأشار مشاركون آخرون إلى انتخاب هيئات محلية كخطوة عملية لإزالة عناصر النظام السابق من هياكل السلطة المحلية.

15. الفترة الانتقالية

خلفية

حدّدت الوثيقة الدستورية فترة انتقالية بدأت بتوقيع الوثيقة في العام 2019 على أن تنتهي بعد 39 شهراً. وقد أعيد بدء الفترة الانتقالية بعد توقيع اتفاق جوبا للسلام في أكتوبر 2020 وعليه تمّ تمديدتها حتى يناير 2024. كما نصت الوثيقتان التأسيسيتان على تشكيل عدة مؤسسات ومفوضيات وآليات خلال الفترة الانتقالية وكان تنفيذ الكثير منها متأخراً جداً عن الجدول الزمني قبل 25 أكتوبر. ومنذ إقالة الحكومة الانتقالية، بقيت الأسئلة المتعلقة بتوجّه الفترة الانتقالية ومدتها والمهام العالقة من دون إجابة.

في هذا الصدد، طلبت اليونيتامس من المشاركين إبداء آرائهم حول ما يعتبرونه جدولاً زمنياً واقعياً لإكمال الفترة الانتقالية وما إذا كان ينبغي إجراء أي تعديلات على خارطة الطريق المتوخاة.

نتيجة المشاورات

كان هنالك إقرار ساحق بأنّ الفترة المقبلة في السودان يجب أن تكون ذات طبيعة انتقالية وتتطوي على ترتيبات مؤقتة وينبغي استغلال هذه الفترة للتحضير لانتخابات ديمقراطية تعلن نهاية الفترة الانتقالية. وكان هناك توافق أيضاً على ضرورة استمرار استبعاد حزب المؤتمر الوطني من المشاركة في هذه العملية الانتقالية.

وقد تعدّدت الآراء حول من ينبغي أن يقود العملية الانتقالية ويشارك فيها؛ إذ فضّل البعض عملية مدنية بالكامل، موصلين في كثير من الأحيان بتوليّ رئيس الوزراء قيادتها، بينما شدّد آخرون على أهمية الاحتفاظ بمشاركة مدنية-عسكرية حتى الانتخابات.

ورأى البعض أن التكنوقراط المستقلين غير الحزبيين يجب أن يقودوا الفترة الانتقالية، مع استبعاد الأحزاب السياسية من لعب دور بارز. وشدد آخرون على ضرورة مشاركة الحركات المسلحة الموقعة على اتفاق جوبا للسلام وكذلك الأحزاب السياسية التقليدية في الفترة الانتقالية. علاوة على ذلك، تم التأكيد على أهمية استغلال الفترة الانتقالية لإعداد القوى السياسية للانتخابات، سواء من حيث العمل على تطوير الأحزاب السياسية أو تحويل الحركات المسلحة الموقعة إلى أحزاب سياسية. وأكد الكثير من المشاركين على ضرورة المشاركة الكاملة والمتساوية والهادفة للمرأة في المرحلة الانتقالية.

إلى ذلك، طُرحت خيارات بما فيها عقد حوار وطني أو طاولة مستديرة حيث يتفق النساء والرجال السودانيون على "خارطة طريق" انتقالية، بما في ذلك الفترة الزمنية والتسلسل والخطوات الرئيسية (مثل الانتخابات والعملية الدستورية وتشكيل المجلس التشريعي الانتقالي، إلخ). والمهام والتكوين. واقترح آخرون أنه ينبغي تكثيف جهود التنقيف المدني خلال المرحلة الانتقالية لإعداد السودانين للمشاركة في هذه العمليات التداولية والانتخابات اللاحقة.

وقد تفاوتت الآراء حول مدة الفترة الانتقالية بين سنة وست سنوات بما في ذلك الإبقاء على الانتهاء في 2023، مع تفضيل قوي لفترة تتراوح بين سنتين وثلاث سنوات. لكن أكد البعض أنه سيكون من السابق لأوانه تحديد جدول زمني صارم لاستكمال مهام العملية الانتقالية لأن الإطار الزمني المناسب يجب أن يكون مرناً ومرتباً بالمهام التي يتعين إكمالها خلال الفترة الانتقالية. واعتبر آخرون أن هناك حاجة ماسة إلى إطار زمني محدد.

وحدد المشاركون عدداً من القضايا الأولوية التي يجب معالجتها خلال الفترة الانتقالية مع التركيز بشكل خاص على تحسين الوضع الاقتصادي ومعالجة البيئة الأمنية، بما في ذلك من خلال تنفيذ إصلاح القطاع الأمني. وشدد كثيرون على الضرورة الملحة لإنشاء مؤسسات انتقالية، بما في ذلك المفوضيات المنصوص عليها في الوثيقة الدستورية واتفاق جوبا للسلام. وركز الكثير من المشاركين على وجه الخصوص على ضرورة إنشاء مفوضية المرأة والمساواة بين الجنسين. وأكد كثيرون أيضاً على الحاجة إلى استئناف وإصلاح عمل لجنة التفكيك وضمان إنجاز تفويضها بحلول نهاية الفترة الانتقالية. وسلط الكثيرون الضوء على أهمية إشراك غير الموقعين لاستكمال عملية السلام ومعالجة وضع النازحين واللاجئين وإحراز تقدّم ملموس نحو الانتخابات.

16. دور الجهات الدولية الفاعلة

خلفية

تلبيةً لنداء الحرية والسلام والعدالة، أطاح السودانيون نساء ورجالاً بالنظام السابق في العام 2018. وفي محاولة لتوحيد القوات المدنية وسد الفجوة مع الجيش، قدم كلٌّ من الاتحاد الأفريقي وإثيوبيا الدعم للحوار بين السودانين للتوصل إلى اتفاق سياسي واتفقا لاحقاً على لعب دور الضامن للوثيقة الدستورية. ولتجسيد الدعم الأوسع للمجتمع الدولي للعملية الانتقالية في السودان، أنشأ مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة في قراره 2524 (2020) بعثة الأمم المتحدة المتكاملة لدعم المرحلة الانتقالية في السودان (اليونيتامس) المكلفة بالمساعدة في الانتقال السياسي والتقدم نحو الحكم الديمقراطي وحماية حقوق الإنسان وتعزيزها وتحقيق السلام المستدام. وأدت الجهود الأخرى التي بذلها أعضاء المجتمع الدولي بما في ذلك الدول الأعضاء والمؤسسات المالية الدولية بالعمل مع الحكومة الانتقالية، إلى تخفيف العقوبات ورفع السودان من قائمة الولايات المتحدة للدول الراعية للإرهاب. وفي يونيو 2021 أصبح السودان مؤهلاً للإعفاء من الديون في إطار المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون.

وقد استطلعت اليونيتامس آراء المشاركين في ما يتعلق بأي ضمانات جديدة أو إضافية لازمة لتحقيق عملية انتقالية من دون إعاقة.

نتيجة المشاورات

كان هناك توافق على دور مستمر للمجتمع الدولي في دعم العملية الانتقالية في السودان. وشمل ذلك توقعات بضمانات دولية فعالة لأي اتفاق سياسي مستقبلي ولتنفيذه.

وعلى الرغم من الأصوات المنتقدة لدور الأمم المتحدة وأطراف دولية وإقليمية أخرى، اختلفت الاقتراحات حول مقدمي الضمانات المحتملين ومدى هذه الضمانات. وقد تم ذكر الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة والترويك والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية (IGAD) وجامعة الدول العربية وأصدقاء السودان وكندا ومصر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة كجهات ضامنة محتملة لاتفاق سياسي مستقبلي. بالإضافة إلى ذلك، دعا بعض المشاركين إلى نوع من الوساطة الدولية و/أو تسهيل عملية الحوار. وفي حين اختلف المشاركون حول الوسيط/الميسر المقترح، شددت نسبة كبيرة من المشاركين في المشاورات على أهمية أن تكون العملية ملكاً للسودانيين وبقيادتهم.

وكان هناك اختلاف كبير حول الشكل الدقيق الذي يجب أن تتخذه هذه المشاركة. كما شملت الإجابات استئناف المساعدة الإنمائية الدولية والوصول إلى مزيد من إعادة هيكلة الديون؛ المساعدة التقنية والمالية للعمليات السياسية الانتقالية مثل آليات العدالة الانتقالية وإجراء التعداد السكاني والعمليات الانتخابية وصناعة الدستور وإصلاح قطاع الأمن وتنفيذ اتفاق جوبا للسلام ولا سيما الترتيبات الأمنية. بالإضافة إلى ذلك، أكد بعض المشاركين على أهمية الرقابة الدولية لضمان رصد الخطوات الانتقالية الرئيسية والالتزام بها.

وحذر بعض المشاركين من أنّ الموقف الدولي الحالي ليس كافياً لمقاومة إضفاء الطابع المؤسسي على الاستيلاء العسكري على السلطة. ودعا آخرون إلى تعزيز دور المحكمة الجنائية الدولية وزيادة الضغط من المجتمع الدولي للإسراع بتسليم المتهمين المطلوبين المحكمة الجنائية الدولية.

ووجهت عدة دعوات للنظر في فرض عقوبات دولية محددة الهدف. ودعا آخرون إلى اتباع أساليب دولية أكثر ابتكاراً يمكن أن تؤدي إلى تغيير في السلوك والممارسات بما يتماشى مع المعايير الدولية. وطالب آخرون بتحسين مراقبة المعاملات المالية الدولية السودانية بهدف زيادة الشفافية حول استغلال موارد السودان الطبيعية.

17. الخلاصة والخطوات التالية

كان الهدف من هذه المشاورات الاستماع إلى مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة السودانيين بشأن رؤيتهم حول أفضل السبل لمعالجة الأزمة السياسية الحالية في السودان. تقدم هذه الورقة التلخيصية لمحة عن تفكير أصحاب المصلحة السودانيين والأهم من ذلك، تشكل أداة لتحديد القضايا والعمليات الأساسية للمراحل المستقبلية من العملية السياسية لتسهيل إنهاء الأزمة الحالية. وعلى الرغم من أن المشاورات كانت ذات زمن محدد لعكس الحاجة الملحة للتوصل إلى حل للأزمة، فإن الإجابات الواردة كانت غنية للغاية وعكست درجات متفاوتة من توافق الآراء والتباعد بشأن القضايا الرئيسية. وقد حدد أصحاب المصلحة المجالات التي تتطلب اهتماماً فورياً وكذلك تلك التي تتطلب حلولاً طويلة الأمد. وستكون هنالك فرص مستقبلية لمزيد من المشاركة والمداولات المكثفة في المراحل التالية.

نهج المراحل التالية: بناءً على هذه المشاورات، تقترح اليونيتامس النهج الإجرائي الآتي للمرحلة التالية لينظر فيه السودانيون: (i) إعطاء الأولوية للخطوات الحاسمة؛ (ii) الشمولية والملكية الوطنية؛ (iii) حلول شاملة؛ (iv) والتيسير والمرافقة الفعالة.

الترتيب المحتمل للأولويات: في حين أثار المشاركون مجموعة واسعة من القضايا خلال المشاورات، فقد وافقوا كذلك على أنه يجب تحديد بعض الأولويات لتكون عملية الانتقال السودانية قادرة على التقدّم نحو مرحلة ديمقراطية بقيادة مدنية.

أولاً، الأولوية للأسئلة والقرارات المتعلقة بالعلاقات بين المدنيين والعسكريين. وفي حين أن هذا سيتطلب حواراً على المدنيين القريب والبعيد، إلا أن بعض القرارات المتعلقة بمؤسسات الدولة تحتاج إلى معالجة على المدى القريب. ثانياً، يحتاج أصحاب المصلحة السودانيون إلى التوصل إلى توافق في الآراء بشأن حكومة انتقالية مقبولة تتولى مسؤولية توجيه السودان خلال الفترة الانتقالية المتبقية ومعالجة التحديات الاقتصادية وغيرها. ثالثاً، حدّد السودانيون أولوية حاسمة وهي الحاجة إلى الاتفاق على كيفية تشكيل الكيان الذي سيؤدي وظائف الرقابة والتشريع ويعكس قدرأ أكبر من الشمولية والتنوع ممّا تقدمه المؤسسات التنفيذية.

رابعاً، قدّمت مقترحات لخارطة طريق جديدة أو اتفاق بشأن التوقيت والتسلسل والإنجازات الأساسية للعملية الانتقالية. ويمكن أن تتضمن خارطة الطريق أيضاً طريقة لإنشاء آلية رصد إما وطنية وإما من قبل المجتمع

المدني يمكن أن تكون بمثابة ضامن وطني وتساعد على ضمان الشمولية والرقابة والمساءلة للمكلفين بمسؤوليات مؤسسية. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن توضح خارطة الطريق دور المجتمع الدولي في دعم السودان من خلال هذه العملية من حيث تعبئة الموارد وتقديم المساعدة الفنية وآليات الرقابة.

سيكون من الأهمية بمكان التوصل إلى توافق في الآراء حول حكومة مقبولة تتمتع بالشرعية في نظر الشعب السوداني ويمكنها الوفاء بتعهدات والتزامات المرحلة الانتقالية. وسيستلزم ذلك تحديد هيكل الحكومة الانتقالية والمشاركة فيها. ومن بين أمور أخرى، سيتطلب الأمر أيضاً توضيح الأهداف والأساس الدستوري للحكومة الانتقالية وبقيّة المرحلة الانتقالية. إلى ذلك، ستحتاج الجهات الفاعلة الرئيسية إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لخفض التصعيد وغيرها من الخطوات لضمان خلق بيئة مواتية للمشاركة واستدامتها.

الشمولية والملكية الوطنية: يتعين على السودانيّين نساءً ورجالاً قيادة وامتلاك عمليات تحديد مستقبل العملية الانتقالية ومستقبل بلدهم. حاولت مشاورات اليونيتامس ضمان أنّ مجموعة واسعة من الأصوات السودانية ستؤدي نحو الخطوات المستقبلية للعملية. في حين أنّ أشكال المشاركة قد تتغير في المستقبل، سيكون من الضروري ضمان استمرار آراء السودانيّين ومخاوفهم في إثراء أي مداولات حول إعادة تشكيل المرحلة الانتقالية وتحديد مستقبل السودان. والأهمّ من ذلك، يجب أن تعكس نتائج هذه العملية رؤية شاملة للسودان حيث لا يشعر أي مجتمع بالاستبعاد أو التهميش.

الحلول الشاملة: أكد الكثير من أصحاب المصلحة على الحاجة إلى معالجة التحديات الأساسية التي أدت إلى عدم الاستقرار في السودان في العقود الماضية. وتتطلب معظم هذه القضايا مداولات أعمق والكثير منها دستوري بطبيعته. في حين أنّه قد يلزم إعطاء أولوية واضحة للقضايا الضرورية لتسلسل انتقالي مقبول، فإنّ هذه القضايا الأساسية ستستلزم أيضاً عمليات موثوقة يمكن من خلالها للشعب السوداني معالجتها بفعالية.

التيسير والمرافقة الفعالان: مع التأكيد على أنّ السودانيّين يجب أن يمتلكوا العملية، يدرك الكثير من أصحاب المصلحة المساهمة الإيجابية التي يمكن أن يقدمها التيسير المبدئي والحساس والفعال للعملية. ويبقى أي تسهيل رهناً بموافقة الأطراف وتعاونهم. ويجب أيضاً أن يكون التيسير متماسكاً ومرتكزاً على فهم عميق للوضع المعقّد في السودان. لذلك يجب أن يعتمد التيسير على مجموعة من الموارد والدعم والضمانات الوطنية والإقليمية والدولية، بما يتماشى مع القيم الديمقراطية وتطلعات السودانيّين، نساءً ورجالاً.