PILPG
A Global Pro Bono Law Firm

مبادرة
التخطيط
السياسي

مقارنة بين الميثاق الثوري للجان المقاومة السودانية والوثائق التأسيسية للعملية السياسية في السودان تقرير) تحليل الاستجابة السريعة)

من إعداد مجموعة القانون الدولي العام والسياسات

حزيران ٢٠٢٣

قائمة بالمحتويات

بيان الهدف **2**
ملخص وافٍ **2**
خلفية عامة **3**
التحليل **4**
أوجه التلاقي بين الميثاق الثوري والوثائق التأسيسية *4*
الفترة الانتقالية والانتخابات 4
المفوضيات 5
المجلس التشريعي القومي الانتقالي 5
تفكيك النظام السابق 6
الإصلاحات الأمنية، والاقتصادية، والقانونية 6
حقوق الإنسان 7
مدى إمكانية انطلاق عملية سياسية بنّاءة فيما بين القوى المدنية كافّة 7
أوجه الاختلاف الرئيسية بين الميثاق الثوري لسلطة الشعب، والوثائق التأسيسية *7*
اتفاق جوبا للسلام 7
مجلس الوزراء 8
المستوى السيادي 8
المجلس التشريعي الانتقالي 8
الإصلاحات الأمنية والقضائية 9
التحديات النابعة من أوجه الاختلاف الرئيسية 9
المجالات التي تتوفر بشأنها تفاصيل أكبر في الميثاق لدى مقارنتها بالوثائق التأسيسية *10*
النظام التشريعي 10
الانتخابات 10
الإصلاح الاقتصادي 11
سياق المفاوضات **11**
12

مقارنة بين الميثاق الثوري والوثائق التأسيسية للعملية السياسية في السودان 2022-2023

بيان الهدف

في ضوء الأهمية الفائقة لدور لجان المقاومة في الأحياء (لجان المقاومة) ضمن أي عملية سلام سودانية قد تنطلق مستقبلا، يعقد تقرير تحليل الاستجابة السريعة مقارنة بين الميثاق الثوري لسلطة الشعب الذي أقرته لجان المقاومة في 2023 (الميثاق الثوري)، ووثائق تأسيسية تفاوضية هامة جاءت من رحم العملية السياسية الوطنية في السودان 2022-2023، وهي: (مسودة) مشروع دستور 2022 الانتقالي الصادر عن مبادرة نقابة المحامين السودانيين، والاتفاق السياسي الإطاري 2022 (الاتفاق الإطاري)، و(مسودة) مشروع الاتفاق السياسي 2023، ويُشار إليها مجتمعةً باسم (الوثائق التأسيسية).

ملخص وافٍ

بصرف النظر عما إذا كانت مفاوضات السلام السودانية سوف تستهل مراحلها بوضع مسودة أولية جديدة تبدأ من الصفر، ليس هناك شك في أن جوانب هامة من الوثائق التأسيسية المنبثقة عن العملية السياسية الأخيرة سوف تعاود الظهور مجددا في أي وثائق سيتم التفاوض عليها مستقبلا. وعليه، تبرز أهمية عقد المقارنة بين الميثاق الثوري الصادر عن لجان المقاومة، والوثائق التأسيسية، وذلك لأنها تمثل أحد مكونات أي عملية مدنية شاملة مزمعة تضم لجان المقاومة التي لم تحظَ بتمثيل ذي شأن في المفاوضات المتعلقة بالتوصل إلى الوثائق التأسيسية.

وثمة أرضيةٌ مشتركة هامة تجمع بين الميثاق الثوري، والوثائق التأسيسية التي أُعدت إبان العملية السياسية 2022-2023 فيما يتعلق برؤيتيهما للسودان مستقبلا. وعموما، تتفق لجان المقاومة مع أصحاب المصلحة في العملية السياسية الأخيرة على الأهداف والإصلاحات الرئيسية التي ينبغي أن تضطلع بها أي حكومة انتقالية مدنية تتولى إدارة شؤون البلاد، وتحرص على تنفيذها لدى انتهاء النزاع.

ولكن هناك أوجه اختلاف ملموسة أيضا في نصوص الميثاق الثوري، والوثائق التأسيسية. ولعله سيتحتم على القوى المدنية، لا سيما الجهات الفاعلة سياسيا، ولجان المقاومة، والتجمعات والنقابات المهنية، ومنظمات المجتمع المدني، أن تكون بمثابة همزة الوصل لتجسير تلك الهوة، وتقليل الفارق بين وجهات النظر والاختلافات من أجل التوصل إلى حل سياسي شامل ودائم.

وفضلا عن ذلك، يورد الميثاق الثوري قدرا أكبر من تفاصيل بعض الموضوعات مقارنة بمستوى التفصيل الوارد في الوثائق التأسيسية، وبما يشير إلى أن بعض المقترحات الملموسة الواردة بين دفتي الميثاق الثوري مرشحة لتصبح منطلقات تبني عملية المفاوضات عليها. كما أن ذلك من شأنه أن يتيح للجان المقاومة أن تبادر سريعا إلى الاضطلاع بدور قيادي في أي عملية بنّاءة تقود إلى تحقيق السلام، وبدء عملية الانتقال السياسي.

ويخلص تقرير تحليل الاستجابة السريعة الحالي إلى أنه على الرغم من وجود خلافات حافلة بالتحديات بين لجان المقاومة وأصحاب المصلحة في العملية السياسية الأخيرة عموما، ثمة أوجه شبه في مواقف الجانبين لا يمكن التغاضي عنها أو تجاهلها، وقد تصلح بالتالي لتكون منطلقا للتوصل إلى توافق مدني في الآراء، ونقطة قد تلاقي قبولا سريعا لدى أصحاب المصلحة من القوى المدنية بغية توسيع نطاق التعاون بين الجهات والقوى المدنية في العملية السياسية.

خلفية عامة

في تموز/ يوليو 2022، أعلنت قيادة الجيش السوداني عن عزمها القبول بتنصيب حكومة مدنية شريطة أن تتوصل القوى المدنية إلى توافق في الآراء بشأن سبل المضي قدما في العملية الانتقالية في السودان. وفي أيلول/ سبتمبر، طرحت مبادرة نقابة المحامين السودانيين مشروع دستور مؤقت (مشروع الدستور الانتقالي) للبلاد أوجدت زخما سياسيا بين القوى المدنية، وحظيت بمساندة حماسية من أصحاب المصلحة على المستويين الإقليمي والدولي. واستخدم الطرفان المدني والعسكري مشروع دستور 2022 الانتقالي بصفته وثيقة مرجعية للتفاوض إيذانا بانطلاق العملية السياسية في السودان.

تكللت جهود المرحلة الأولى من العملية السياسية بإبرام الاتفاق السياسي الإطاري في 5 كانون الأول/ ديسمبر 2022 بين سلطات الأمر الواقع التي نفذت انقلاب 2021 العسكري، وجهات مدنية فاعلة، تتصدرها قوى الحرية والتغيير، ومجلسها المركزي كونها تمثل القوى المدنية المهيمنة التي تفاوضت على الدستور الانتقالي لعام 2019، وشكلت الحكومة الانتقالية بالشراكة مع المؤسسة العسكرية لاحقا. غير أن معظم لجان المقاومة قاطعت العملية التي أفضت إلى إبرام الاتفاق السياسي الإطاري، ووُجهت الانتقادات إلى العملية وما أعقبها من ورش عمل من أجل التوصل إلى مشروع (مسودة) الاتفاق السياسي 2023 جراء غياب لجان المقاومة عن الطاولة بصفتها من الجهات الفاعلة على مستوى القواعد الشعبية والميدانية، ونظرا للدور الرئيسي الذي قامت به في "ثورة ديسمبر" التي أطاحت بنظام حكم العسكر الديكتاتوري الإسلامي السابق.

وهدفت المرحلة الثانية من العملية السياسية إلى التوصل لاتفاق سياسي يركز على تسوية خمس قضايا إشكالية قائمة بين القوى المدنية والجيش، وهي قضايا تناولتها ورش العمل المنعقدة في 2023 على النحو الآتي: تفكيك النظام السابق، وإصلاح قطاع الأمن وأجهزته، إقامة العدل والعدالة الانتقالية، وتنفيذ اتفاق جوبا 2020 للسلام، وقضية شرق السودان. ولعل محور إصلاح القطاع الأمني شكل أهم تلك القضايا الخمس لما ينطوي عليه من اعتبارات متعلقة بدمج قوات الدعم السريع، أو بقائها كقوة منفصلة قائمة بذاتها، والبت في مسألة قيادة تلك القوات. وفي أواخر آذار/ مارس 2023، اختتمت لجنة مكونة من ممثلين عن القوى المدنية الموقعة على الاتفاق السياسي الإطاري (والتي لا تشمل لجان المقاومة)، وممثلين عن المؤسسة العسكرية من القوات المسلحة، وقوات الدعم السريع، أعمال التوصل إلى مشروع الاتفاق السياسي، واعتمدت في مسودته صيغة توافقية حول معظم تلك القضايا الخمس وغيرها من المسائل. ولكن لم يتم أبدا التوقيع على مسودة مشروع الاتفاق السياسي حتى تاريخ اندلاع النزاع المسلح في 15 نيسان/ أبريل 2023.

وبالتوازي مع تلك العملية السياسية، أصدرت لجان المقاومة أوائل العام 2023 ميثاقها الثوري لسلطة الشعب الذي ينص على تفاصيل آرائها السياسية بشأن مستقبل السودان لا سيما بعد أن جرى تهميش تلك

اللجان، وهي المعروفة بنشاطها في مختلف أنحاء السودان لا سيما في الخرطوم والأطراف، وإقصائها من المشهد السياسي.

ومنذ اندلاع النزاع، تعالت المناشدات الداعية إلى مشاركة القوى المدنية بشكل مباشر في اتفاقات وقف إطلاق النار، أو مفاوضات السلام، لا سيما التركيز على مشاركة لجان المقاومة. ومن الصعب التنبؤ بموعد انطلاق مفاوضات السلام. وبما أن الميثاق الثوري كان غائبا عن تطورات مشهد العملية السياسية مؤخرا، سيتعين على المفاوضين بمجرد انطلاق المفاوضات فعليا أن يأخذوا مواقف لجان المقاومة بالحسبان في أي مفاوضات قادمة إذا ما أُريد لهذه العملية السياسية أن تكون عملية شاملة تقود إلى تحقيق سلام دائم.

يقع الكثير من القضايا والمسائل الهامة خارج نطاق التقرير الحالي لتحليل الاستجابة السريعة، ولكنها تظل قضايا تستحق المزيد من التحليل الوافي كونها تتداخل بشكل معمق مع القضايا التي تتم مناقشتها فيما يلي من أقسام التقرير. وتشمل تلك القضايا مسائل من قبيل العدالة الانتقالية، والمساءلة، وعقد مقارنة تفصيلية للميثاق الثوري، والوثائق التأسيسية مع اتفاق جوبا لسلام السودان لعام 2020.

التحليل

أوجه التلاقي بين الميثاق الثوري والوثائق التأسيسية

الفترة الانتقالية والانتخابات

يتفق الميثاق الثوري، والوثائق التأسيسية في الكثير من الاحتياجات والأهداف الأساسية لأي حكومة انتقالية من المزمع تشكيلها لاحقا. ويرد فيها ما ينص على تحديد مدة المرحلة الانتقالية بما لا يتجاوز 24 شهرا[1]، على أن تتم في نهاية المطاف صياغة دستور دائم من لدن مفوضية صناعة الدستور، وعن طريق اعتماد تدابير وإجراءات محددة تُتوج نتائجها في شكل مؤتمر وطني جامع[2]. كما يصف الميثاق الثوري والوثائق التأسيسية تفاصيل استحداث نظام حكم لامركزي[3] بالإضافة إلى التركيز بوضوح على أهمية إجراء انتخابات حرة ونزيهة[4]. ويورد الميثاق الثوري ودستور 2022 الانتقالي وصفا لبعض الخطوات اللازمة لضمان إجراء الانتخابات، بما في ذلك العودة الطوعية للنازحين داخليا، واللاجئين إلى قراهم، واستكمال

[1] الميثاق الثوري (الفصل 3، القسم: الفرعي السلطة الانتقالية، وشكل الحكم)؛ مشروع الاتفاق السياسي 2023 (الفصل 4: القسم: مدة الفترة الانتقالية)؛ الاتفاق الإطاري للمرحلة الأولى (القسم الثالث: هياكل السلطة الانتقالية، النقطة 13). ومن الملاحظ على أية حال أن الميثاق الثوري يتيح تمديد الفترة الانتقالية لسنتين أخريين بموافقة المجلس التشريعي القومي الانتقالي، بينا لا تمر الوثائق التأسيسية على ذكر إمكانية تمديد تلك الفترة. كما تختلف تلك الوثائق مع الميثاق من حيث موعد بدء الفترة الانتقالية ومدتها 24 شهرا، وهو أمر لا يمر الميثاق على ذكره.

[2] الميثاق الثوري (الفصل 3: القسم الفرعي 9: مفوضية صناعة الدستور)؛ مشروع الاتفاق السياسي 2023 (الديباجة، القسم الفرعي 2: قضايا ومهام انتقالية، النقطة 9)؛ مشروع دستور 2022 الانتقالي (الفصل 3، القسم الفرعي: تفويض الصلاحيات، النقطة 17). يوفر الميثاق الثوري تفاصيل أكثر في معرض مناقشة المؤتمر الوطني، ويبرهن على أن يكون على مستوى القواعد الشعبية، ويركز على مستويات الحكومة المختلفة بما في ذلك على مستوى الوحدات الإدارية، والمحليات، والمستوى الولائي والقومي. الميثاق الثوري (الفصل 3، القسم الفرعي 9: مفوضية صناعة الدستور).

[3] الميثاق الثوري (الفصل 3، القسم: الفرعي السلطة الانتقالية، وشكل الحكم)؛ مشروع الاتفاق السياسي 2023 (البروتوكول 2، القسم الفرعي 4: القضايا المؤثرة على السلام، النقطة 4)

[4] الميثاق الثوري (الفصل 4، القسم الفرعي 10: الدستور والانتخابات)؛ مشروع الاتفاق السياسي 2023 (الديباجة، القسم الفرعي 1: المبادئ العامة، النقطة 3).

إجراء الإحصاء (التعداد) السكاني[5]. كما تصف جميع تلك الوثائق ضرورة استحداث مفوضية للانتخابات، وإن كان الميثاق الثوري يسهب في التفاصيل على صعيد المسؤوليات المنوطة بالمفوضية المقترحة[6].

المفوضيات

يؤطر الميثاق الثوري والوثائق التأسيسية لرؤية تُستحدثُ بموجبها مفوضية للسلام، ويذهب الميثاق إلى أبعد من ذلك من حيث الدعوة إلى إنشاء مفوضية عدالة انتقالية تُعنى بالمظالم والانتهاكات ضد المواطنين منذ عام 1956 بما في ذلك من خلال التأكيد على جبر الضرر وتعويض الضحايا، وانتهاج سياسات التمييز الإيجابي لمناطق النزاعات[7]. كما يرى الميثاق الثوري في مفوضية السلام المقترحة هيئةً تُعنى بالإعداد والإشراف على قيام مؤتمرات السلام حول قضايا الحرب والسلام، وتنفيذ مخرجاتها مع التركيز تحديدا على العمل على مستوى القواعد الشعبية، وعلى أن يسبق ذلك عقد مؤتمرات محلية وولائية[8].

وبخلاف هذه المفوضيات، يورد الميثاق الثوري والوثائق التأسيسية وصفا لمفوضيات مشابهة لا بد من تشكيلها[9] من قبيل مفوضية إصلاح الخدمة المدنية، حيث يدعو الميثاق ودستور 2022 الانتقالي إلى إنشاء مفوضية متخصصة بهذا الموضوع[10]. كما ينص الميثاق الثوري والوثائق التأسيسية على دور رئيس الوزراء، والمجلس التشريعي الانتقالي[11]، وعلاقتهما مع المفوضية، وإن كان الميثاق أكثر تحديدا بشأن طبيعة ذلك الدور المشار إليه. كما ينص الميثاق الثوري على أن يعين رئيس الوزراء رؤساء المفوضيات، بينما يقرر المجلس التشريعي الانتقالي ولاية كل مفوضية، وإطارها التنظيمي، ويوافق على تعيين رؤسائها وأعضاء مجالسها.[12]

المجلس التشريعي القومي الانتقالي

كما يتفق الميثاق الثوري والوثائق التأسيسية في ضرورة اضطلاع المجلس التشريعي الانتقالي بمهمة سن التشريعات، ومراجعتها، وتعديلها، والمصادقة على الاتفاقيات والاتفاقات الثنائية، والإقليمية، والدولية، وإقرار الموازنة العامة[13]. ويورد الميثاق الثوري إرشادات إضافية بشأن طبيعة التشريعات والقوانين الواجب

---

[5] الميثاق الثوري (الفصل 4: القسم الفرعي 10: الدستور والانتخابات)؛ دستور 2022 الانتقالي (الفصل 2: النقطة 9).

[6] الميثاق الثوري (الفصل 3، القسم الفرعي 10: مفوضية الانتخابات)؛ دستور 2022 الانتقالي (الفصل 11: النقطة 51/3/1).

[7] الميثاق الثوري (الفصل 3، القسم الفرعي 10: مفوضية الانتخابات)؛ دستور 2022 الانتقالي (الفصل 11: النقطة 51/3/1).

[8] الميثاق الثوري (الفصل 3: القسم الفرعي: المفوضيات المستقلة، 2. مفوضية السلام)؛ لاحظ أن مسودة مشروع الاتفاق السياسي 2023 تنص أيضا على الكثير من تلك المسؤوليات من دون أن تدرجها في ملف مفوضية السلام. مشروع الاتفاق السياسي 2023 (البروتوكول 2: القسم الفرعي 1: المبادئ العامة).

[9] تشمل بعض تلك المفوضيات مفوضية العدالة الانتقالية (الميثاق الثوري (الفصل 3، القسم الفرعي: المفوضيات المستقلة (1. مفوضية العدالة الانتقالية)، ومشروع الاتفاق السياسي 2023 (البروتوكول 1: القسم الفرعي: إعلان مبادئ العدالة الانتقالية، النقطة 14)، ومفوضية المرأة (الميثاق الثوري، الفصل 3، القسم الفرعي: المفوضيات المستقلة)، ومشروع الاتفاق السياسي 2023 (البروتوكول 2: القسم الفرعي 7: قضايا المرأة في اتفاق جوبا للسلام، النقطة 4)؛ ومفوضية مكافحة الفساد (الميثاق الثوري، الفصل 3، القسم الفرعي: المفوضيات المستقلة)؛ ومشروع الاتفاق السياسي 2023 (البروتوكول 4، القسم الفرعي 4: الفساد واسترداد الأصول والأموال المنهوبة، النقطة 1:ب). لا حظ أن مشروع الاتفاق السياسي 2023 لا يورد قائمة محددة بالمفوضيات، وذلك على النقيض من الميثاق الثوري (الفصل 3، القسم الفرعي: المفوضيات المستقلة)، ومشروع دستور 2022 الانتقالي (الفصل 11: النقطة 51/3).

[10] الميثاق الثوري (الفصل 3، القسم الفرعي: المفوضيات المستقلة، 5. مفوضية إصلاح الخدمة المدنية)، مشروع الاتفاق السياسي 2023 (البروتوكول 2، القسم الفرعي 4: قضايا مؤثرة على السلام، النقطة 3).

[11] الميثاق الثوري (الفصل 3، القسم الفرعي: المفوضيات المستقلة)؛ مشروع الاتفاق السياسي 2023 (الفصل 2، القسم الفرعي: صلاحيات واختصاصات ومدة المجلس التشريعي الانتقالي، النقطة 1/و).

[12] الميثاق الثوري (الفصل 3، القسم الفرعي: المفوضيات المستقلة).

[13] الميثاق الثوري (الفصل 3، القسم الفرعي: مسؤوليات المجلس التشريعي القومي الانتقالي)؛ ومشروع الاتفاق السياسي 2023 (الفصل 2: القسم الفرعي: اختصاصات وصلاحيات ومدة المجلس الانتقالي التشريعي، النقطة 1).

التركيز عليها بما يصب في خانة تحسين الأوضاع المعيشية، وإقامة السلام الدائم، وتفكيك إرث نظام 30 يونيو (1989)[14].

تفكيك النظام السابق

وعلى صعيد متصل، يؤكد الميثاق الثوري والوثائق التأسيسية على أهمية الاستمرار في جهود تفكيك حزب المؤتمر الوطني[15]. وينفرد الميثاق من حيث النص صراحة على ضرورة سن قانون للعزل السياسي "يجرّم ويحظر مشاركة أعضاء حزب المؤتمر ممن شغلوا مناصب دستورية، أو قادوا هيئاته في الحياة السياسية سابقا"[16].

الإصلاحات الأمنية، والاقتصادية، والقانونية

تشمل مجالات الإصلاح الهامة الأخرى الواردة في نصوص الميثاق الثوري والوثائق التأسيسية الجوانب الأمنية، والاقتصادية، والقانونية، حيث تتحدث بوضوح عن وجوب أن يكون الجيش الوطني مهنيا وموحدا[17]، وأن يكون تابعا لسيطرة سلطة مدنية[18]. وتحقيقا لهذه الغاية، ينص الميثاق الثوري على إنشاء مفوضية إصلاح وإعادة هيكلة القوات المسلحة على أن تُناط بها مهمة إصلاح القوات وإعادة هيكلتها بشكل شامل[19]. ولعل مفوضية نزع السلاح، وتسريح المقاتلين، وإعادة الإدماج المشار إليها في مشروع دستور 2022 الانتقالي هي أقرب ما تكون للمفوضية المشار إليها في الميثاق الثوري، ولكن لا ترد تفاصيل تلك المفوضية المقترحة[20]. كما تدعو الوثيقتان إلى حل قوات الدعم السريع، ولكن تستخدم وثيقة مشروع الاتفاق السياسي عبارة "دمجها ضمن القوات المسلحة" لوصف طريقة التعامل مع قوات الدعم السريع[21].

وفيما يتعلق باعتبارات الإصلاحات الاقتصادية، يورد الميثاق الثوري معلومات أكثر تفصيلا[22] بالمقارنة مع الوثائق التأسيسية، ولو أنها تدعو جميعا إلى إقامة علاقات مع المؤسسات المالية الدولية[23]، والحد من الإنفاق المالي، ومكافحة استشراء الفساد السياسي[24]. كما تؤكد مجموعة الوثائق كلها على الإصلاح

---

[14] الميثاق الثوري (الفصل 3، القسم الفرعي: مسؤوليات المجلس التشريعي القومي الانتقالي، النقطة 2).

[15] الميثاق الثوري (الفصل 4، القسم الفرعي 7: المجتمع المدني)؛ مشروع الاتفاق السياسي 2023 (البروتوكول 2، القسم الفرعي 4: قضايا مؤثرة في السلام، النقطة 2؛ والبروتوكول 4، الديباجة)؛ ومشروع دستور 2022 الانتقالي (الفصل 7: القسم الفرعي: هيكل المجلس الانتقالي التشريعي؛ النقطة 31/1).

[16] الميثاق الثوري (الفصل 4، القسم الفرعي 7: المجتمع المدني).

[17] الميثاق الثوري (الفصل 3، القسم الفرعي: المفوضيات المستقلة، 3. مفوضية إصلاح القوات المسلحة وإعادة هيكلتها "مفوضية هيكلة القوات النظامية"، النقطة: أ)؛ ومشروع الاتفاق السياسي 2023 (الديباجة).

[18] الميثاق الثوري (الفصل 4، القسم الفرعي 3: الهياكل الأمنية والعسكرية)؛ ومشروع دستور 2022 الانتقالي (الفصل 2: القسم الفرعي: مهام الفترة الانتقالية، النقطة: 7/6).

[19] الميثاق الثوري (الفصل 3، القسم الفرعي: المفوضيات المستقلة، 3. مفوضية إصلاح لقوات المسلحة وإعادة هيكلتها "مفوضية هيكلة القوات النظامية".

[20] مشروع دستور 2022 الانتقالي (الفصل 11، النقطة 51/3/16).

[21] الميثاق الثوري (الفصل 3، القسم الفرعي: المفوضيات المستقلة، 3. مفوضية إصلاح لقوات المسلحة وإعادة هيكلتها "مفوضية هيكلة القوات النظامية"، النقطة: د)؛ ومشروع الاتفاق السياسي 2023 (الفصل 4، القسم الفرعي 4: الآليات التنظيمية (قوات الدعم السريع)، النقطة: 2).

[22] الميثاق الثوري (الفصل 4، القسم الفرعي 5: الاقتصاد والروية التنموية؛ الفصل 6، القسم الفرعي، الملحق 1 (البرنامج الاقتصادي).

[23] الميثاق الثوري (الفصل 4، القسم الفرعي 5: الاقتصاد والروية التنموية؛ الفصل 6، القسم الفرعي، الملحق 1 (البرنامج الاقتصادي).

[24] الميثاق الثوري (الفصل 6، القسم الفرعي: المتطلبات العاجلة، نقطة 1)؛ مشروع الاتفاق السياسي 2023 (الديباجة، القسم الفرعي 1: المبادئ العامة، النقطة 15، البروتوكول 4؛ القسم الفرعي 4، الفساد واسترداد الأصول والأموال المنهوبة، النقطة 1).

القانوني، ويختص الميثاق الثوري، ومشروع دستور 2022 الانتقالي بالإشارة إلى تأسيس مفوضية للإصلاح القانوني والقضائي[25]، فضلا عن أنها تنص أيضا على استحداث شكل من أشكال المجالس القضائية[26].

حقوق الإنسان

وأخيرا، ينص الميثاق الثوري والوثائق التأسيسية على ضرورة احترام معايير حقوق الإنسان، وتخص بالذكر حقوق الإنسان الدولية[27]. ولكن ينفرد مشروع دستور 2022 الانتقالي بكونه الوثيقة الوحيدة التي تدعو إلى استحداث مفوضية لحقوق الإنسان[28].

مدى إمكانية انطلاق عملية سياسية بنّاءة فيما بين القوى المدنية كافّة

تشير أوجه الشبه بين الميثاق الثوري لسلطة الشعب، والوثائق التأسيسية إلى مدخلٍ واعدٍ يصلح لتوسيع نطاق مشاركة القوى المدنية في أي عملية سلمية أو سياسية شاملة. وعموما، تتفق الجهات الفاعلة سياسيا (التي حظيت بتمثيل أفضل في العمليات التي أنتجت الوثائق التأسيسية)، وغيرها من القوى المدنية المؤثرة (من قبيل لجان المقاومة) على الأهداف والإصلاحات الرئيسية التي ينبغي أن تضطلع بها أي حكومة انتقالية يتم تشكيلها. ويمكن لتداخل الرؤى لمستقبل السودان أن يتحول إلى منطلق جيد نحو التوصل إلى توافق في الآراء بين القوى المدنية فضلا عن كونه مرشحا ليكون نقطة قد تلقى رواجا لدى أصحاب المصلحة من القوى المدنية من أجل توسيع قاعدة المشاركة في العملية السياسية.

أوجه الاختلاف الرئيسية بين الميثاق الثوري لسلطة الشعب، والوثائق التأسيسية

اتفاق جوبا للسلام

ثمة فرق جوهري في هذا السياق، حيث تقبل الوثائق التأسيسية الصادرة عام 2022 باتفاق جوبا لسلام السودان المبرم عام 2020 ليكون جزءا من الدستور الانتقالي[29]، بينما يدعو الميثاق الثوري إلى إلغاء الاتفاق في المقام الأول، ولا يعتبره جزءا أساسيا[30] من مشروع الدستور المقترح على النقيض مما يرد في الوثائق التأسيسية. وترتبط عملية صنع السلام وفق رؤية الوثائق التأسيسية ارتباطا عميقا باتفاق جوبا للسلام، وتذهب الوثائق في واقع الحال إلى ما هو أبعد من ذلك بحيث تنص في رؤيتها على أن تشمل مسؤوليات مفوضية صنع السلام تعزيز التعاون مع الجماعات التي لم يتم شمولها في اتفاق جوبا، والدعوة إلى تشكيل لجنة وطنية تضم الحكومة الانتقالية، والأطراف الموقعة على اتفاق جوبا شريطة تقييم اتفاق السلام من خلال المفوضية، وتصويب نواقصه[31].

---

[25] الميثاق الثوري (الفصل 6، القسم الفرعي: المتطلبات العاجلة، نقطة 1)؛ مشروع الاتفاق السياسي 2023 (الديباجة، القسم الفرعي 1: المبادئ العامة، النقطة 15، البروتوكول 4؛ القسم الفرعي 4، الفساد واسترداد الأموال والأصول المنهوبة، النقطة 1).

[26] الميثاق الثوري (الفصل 3، القسم الفرعي، المفوضيات المستقلة، 4. مفوضية الإصلاح القانوني والقضائي)؛ مشروع دستور 2022 الانتقالي (الفصل 11، النقطة 51/3/5).

[27] الميثاق الثوري (الفصل 4، القسم الفرعي 9، الحقوق والحريات)، مشروع الاتفاق السياسي 2023 (الديباجة، القسم الفرعي 1، المبادئ العامة، النقطة 6).

[28] مشروع دستور 2022 الانتقالي (الفصل 11، النقطة 51/3/7).

[29] مشروع الاتفاق السياسي 2023 (الديباجة، القسم الفرعي 1: المبادئ العامة، النقطة 17)؛ مشروع دستور 2022 الانتقالي (الفصل 13، القسم الفرعي: اتفاق جوبا للسلام في السودان، النقطة 85).

[30] الميثاق الثوري (الفصل 2، القسم الفرعي 2: الإطاحة بنظام الانقلاب/ سقوط السلطة الانقلابية).

[31] مشروع الاتفاق السياسي 2023 (البروتوكول 2، القسم الفرعي 1: المبادئ العامة).

مجلس الوزراء

وبخلاف ما يتعلق باتفاق جوبا للسلام، ثمة أوجه تباين رئيسية أخرى بين مجموعة الوثائق المذكورة، وتشمل طبيعة المناصب أو الهيئات التي لا تتوفر إلا في واحدة من الوثائق التي يتناولها التقرير الحالي ضمن تحليل الاستجابة السريعة. وعلى سبيل المثال، يتضمن الميثاق الثوري والوثائق التأسيسية ذكر مجلس الوزراء، ولكن لا يورد الميثاق تفاصيل كثيرة بهذا الخصوص بخلاف ما يتعلق بوزارة المالية، كما يصف الميثاق المجلس على أنه أحد الجهات التنفيذية الخاضعة لرقابة المجلس الانتقالي التشريعي[32]. وتنص الوثائق التأسيسية على عدد من المسؤوليات المهمة المنوطة بمجلس الوزراء، بما في ذلك صلاحية اقتراح مشاريع القوانين، وإعداد مشروع موازنة الدولة، والعمل على وقف الحرب، وتشكيل هيئات وطنية مختلفة[33].

المستوى السيادي

تصف الوثائق التأسيسية أعضاء المجلس السيادي بما يشير إلى أنه مكوّن من شخصيات مدنية تتقلد مهام رئاسة الدولة، ومنصب القائد الأعلى للقوات المسلحة[34]. وتُناط بالمجلس مهمة تعيين رئيس الوزراء، والمصادقة على القوانين التي يقرها المجلس التشريعي، وتعيين رئيس القضاء، والقائد العام للقوات المسلحة[35]. ويظهر من خلال مراحل لاحقة من المفاوضات بين أطراف العملية السياسية أنه تم التوصل إلى تفاهم حول ضرورة أن يكون المستوى السيادي ممثلا بشخص مدني واحد فقط يكون رأسا للدولة، وقائدا أعلىً للقوات المسلحة عوضا عن تشكيل مجلس سيادي يضم عددا من الشخصيات. وفي المقابل، لا ينص الميثاق الثوري على تفاصيل المستوى السيادي، حيث يلغي الميثاق منصب القائد العام للقوات المسلحة، ويلحق مهامه بوزارة الدفاع فيما يضطلع رئيس الوزراء بمهام القائد الأعلى للقوات المسلحة[36].

المجلس التشريعي الانتقالي

كما يختلف الميثاق الثوري عن الوثائق التأسيسية من حيث وصف تفاصيل المجلس الانتقالي التشريعي. أولا، يورد الميثاق تفاصيل أكثر عمقا بشأن توزيع المقاعد في المجلس، ويقترح أن يتألف من 240 عضوا منتخبا بطريقة ديمقراطية مقارنة بمشروع الاتفاق السياسي 2023 الذي يقترح أن يكون عدد أعضاء المجلس 150، أو 300 عضوا[37]. وينفرد الميثاق الثوري بمنح المجلس الانتقالي صلاحية صناعة دستور دائم مقترح والإشراف على العملية برمتها، وترشيح محافظ البنك المركزي، والموافقة على إعلان حالة الطوارئ الكلية أو الجزئية بتوصية من رئيس الوزراء، وترشيح واعتماد تعيين أعضاء مجلس ديوان المراجع العام (ديوان المراجع القومي)[38]. وثانيا، لعل إحدى أبرز مساهمات مشروع الاتفاق السياسي 2023 في سياق الحديث عن المجلس التشريعي الانتقالي هي اشتراط أن تشكل أطراف العملية السلمية ما لا يقل عن

---

[32] الميثاق الثوري (الفصل 3، القسم الفرعي: شكل السلطة الانتقالية، الفصل 6، القسم الفرعي: في مجال ولاية وزارة المالية المعنية بالمال العام، والإيرادات الضريبية، والجمارك، النقطة 2).

[33] مشروع الاتفاق السياسي 2023 (الفصل 4، القسم الفرعي: مهام وصلاحيات مجلس الوزراء)؛ مشروع دستور 2022 الانتقالي (الفصل 5، القسم الفرعي: مهام وصلاحيات مجلس الوزراء، النقطة 23).

[34] مشروع دستور 2022 الانتقالي (الفصل 4، القسم الفرعي: مجلس السيادة، النقطة 18).

[35] مشروع الاتفاق السياسي 2023 (الفصل 3، القسم الفرعي: اختصاصات مجلس السيادة الانتقالي/ رئيس الدولة)؛ مشروع دستور 2022 الانتقالي (الفصل 4، القسم الفرعي: مهام مجلس السيادة، النقطة 19).

[36] الميثاق الثوري (الفصل 3، القسم الفرعي: مسؤوليات المجلس التشريعي القومي الانتقالي، النقطة 3).

[37] الميثاق الثوري (الفصل 3، القسم الفرعي: آلية تشكيل المجلس التشريعي، النقطة (ج) (المجلس التشريعي القومي الانتقالي)؛ مشروع الاتفاق السياسي 2023 (الفصل 2، القسم الفرعي: تشكيل المجلس الانتقالي)، النقطة 1).

[38] الميثاق الثوري (الفصل 3، القسم الفرعي: مسؤوليات المجلس التشريعي القومي الانتقالي).

25% من مجموع أعضائه، فيما يتم ترشيح 75% من الأعضاء من طرف القوى السياسية، والمدنية، والمهنية التي وقعت على الاتفاق السياسي النهائي، ومن طرف لجان المقاومة أيضا[39].

الإصلاحات الأمنية والقضائية

وأخيرا، ثمة أوجه اختلاف طفيفة لا يتضح مدى عمقها في ضوء مستوى التفصيل الوارد بشأنها في الميثاق الثوري والوثائق التأسيسية. أولا، تقترح الوثائق التأسيسية استحداث مجلس الأمن والدفاع بدلا من مفوضية إصلاح القوات المسلحة وإعادة هيكلتها (مفوضية هيكلة القوات النظامية) المقترحة في الميثاق[40]، وعلى أن يكون مجلس الدفاع والأمن برئاسة رئيس الوزراء، فيما تتألف مفوضية إصلاح القوات المسلحة وإعادة هيكلتها من ضباط الجيش والشرطة المتقاعدين، والضباط الذين أُنهيت خدماتهم بشكل تعسفي سابقا. ولكن كُلف المجلس والمفوضية بمهمة قيادة جهود إصلاح قطاع الأمن بشكل شامل لا سيما فيما يتعلق بموضوع حل قوات الدعم السريع[41]. وثانيا، يقترح كل من الميثاق والوثائق التأسيسية استحداث مفوضية تُعنى بالإصلاح القانوني والقضائي، ولكن ينص مشروع الاتفاق السياسي 2023 أيضا على تشكيل مجلس قضائي مؤقت يُكلف بمهمة تعيين رئيس القضاء ونوابه، والنائب العام ووكلائه، ورئيس المحكمة الدستورية وأعضائها[42]. ولمّا يتضح بعد ما إذا كان عمل ذلك المجلس المزمع إنشاؤه سوف يتعارض مع مفوضية الإصلاح القانوني والقضائي، أو سيكون داعما لها، ومنسجما معها[43].

التحديات النابعة من أوجه الاختلاف الرئيسية

ولعل أكثر التحديات النابعة من أوجه الخلاف بين الميثاق الثوري والوثائق التأسيسية، بالمقارنة مع مشروع الاتفاق السياسي 2023 يكمن في تعارض وجهات النظر الواردة فيها حيال اتفاق جوبا لسلام السودان حيث يدعو الميثاق إلى إلغائه، فيما يدعو اتفاق 2023 إلى جعله جزءا لا يتجزأ من الدستور الانتقالي. وفي ضوء المكانة المكرسة دستوريا لاتفاق جوبا للسلام، وهي مكانة مكفولة وسابقة على شروط ومرجعيات دستور 2019 الانتقالي، وأهمية الاتفاق للجماعات المسلحة، فمن المحتمل أن يكون رفض الاتفاق في نص الميثاق الثوري مرشحا كي يصبح محور خلاف وتوتر بشأن الأولويات المتنازع عليها في المفاوضات المتعلقة بأي عملية سلام قد تنطلق مستقبلا.

وثمة تحدٍ مهم آخر من المحتمل أن يبرز عندما يتعلق الأمر بكيفية التوفيق بين هياكل الهيئات الانتقالية. ولا ينص الميثاق على تفاصيل بشأن المستوى السيادي، بينما يكتسب المجلس السيادي (أو الشخصية المدنية التي ستمثل المستوى السيادي وحدها) دورا هاما في الوثائق التأسيسية على صعيد شكل الحكومة المقترح في هذا السياق.

---

[39] مشروع الاتفاق السياسي 2023 (الفصل 2، القسم الفرعي: تشكيل المجلس التشريعي القومي الانتقالي، النقطة 2).

[40] مشروع دستور 2022 المؤقت (الفصل 10، القسم الفرعي: مجلس الأمن والدفاع، النقطة 50)؛ مشروع الاتفاق السياسي 2023 (الفصل 4، القسم الفرعي: مجلس الأمن والدفاع)؛ الميثاق الثوري (الفصل 3، القسم الفرعي: المفوضيات المستقلة (3. مفوضية هيكلة القوات النظامية).

[41] يعدد مشروع الاتفاق السياسي 2023 مسؤوليات إضافية لا سيما ما يتعلق بالتنفيذ الفعلي لاستراتيجية الأمن القومي ومتابعتها، واتفاق جوبا للسلام، وغيره من الاتفاقات. مشروع الاتفاق السياسي 2023 (الفصل 4، القسم الفرعي: مجلس الأمن والدفاع).

[42] الميثاق الثوري (الفصل 3، القسم الفرعي: المفوضيات المستقلة (4. مفوضية الإصلاح القانوني والقضائي)؛ مشروع دستور 2022 الانتقالي (الفصل 9، القسم الفرعي 3، المادة 64 رابعا، فقرة 5)؛ مشروع الاتفاق السياسي 2023 (الفصل 4، القسم الفرعي: آليات العدالة).

[43] وفي المقابل، ينص الميثاق الثوري على المجالات والقضايا التي تنفذ المفوضية الإصلاحات على هامشها. الميثاق الثوري (الفصل 3، القسم الفرعي: المفوضيات المستقلة (4. مفوضية الإصلاح القانوني والقضائي).

المجالات التي تتوفر بشأنها تفاصيل أكبر في الميثاق لدى مقارنتها بالوثائق التأسيسية

هناك ثلاثة مجالات رئيسية يوفر الميثاق الثوري بشأنها تفاصيل أكثر أهمية إذا ما قورنت بمستوى التفصيل الوارد في الوثائق التأسيسية.

النظام التشريعي

أولا وعلى صعيد السلطة التشريعية، يلتزم مشروع الاتفاق السياسي 2023 بإنشاء نظام تشريعي من شأنه أن يعزز من مشاركة جميع المكونات المحلية على مستوى المحليات، والولايات، ومؤسسات الحكم المحلية، ويحول دون هيمنة فئة أو مكون اجتماعي بعينه[44]. ويشاطر الميثاق الثوري الاتفاق السياسي وجهة نظر مشابهة إلى حد ما، ولكنه يغرق في تفاصيل عمل المجالس التشريعية بغية تحقيق ذلك الهدف، ويذهب إلى مستوى الحديث عن تشكيل مجالس تشريعية محلية عن طريق وحدات إدارية منتخبة ديمقراطيا، ومن خلال دور النقابات المهنية والعمالية على مستوى الإدارات المحلية (المحليات)[45]. ونظرا لأن الوثائق التأسيسية متراصفة مع هدف الميثاق الثوري المتعلق باستحداث سلطة تشريعية تأسيسية، فإن المقترحات الواردة في الميثاق (وغير الواردة في الوثائق التأسيسية) قد تصلح لتكون منطلقا لمقترحات يتم النظر فيها في سياق المفاوضات السياسية.

الانتخابات

وثانيا، يتوسع الميثاق الثوري في تفاصيل العملية الانتخابية بطريقة لا نجدها بنفس مستوى التفصيل في الوثائق التأسيسية، وإن كانت هذه الأخيرة تدعو إلى إجراء انتخابات أيضا[46]. وينادي الميثاق بتشكيل مفوضية قومية للانتخابات[47]، وبحيث يكون المجلس الثوري كما ينص عليه الميثاق مسؤولا عن اعتماد اللجان الانتخابية التي ستشكلها مجالس المقاومة التشريعية الانتقالية[48]. وتُجرى الانتخابات في نهاية الفترة الانتقالية بإشراف حكومي وولائي، ومراقبة دولية، وذلك عقب اكتمال إجراء الإحصاء (التعداد) السكاني، وإقرار قانون الانتخابات[49]. ولكن ينص الميثاق الثوري على قيود محددة بشأن من يحق له الترشح للانضمام إلى تشكيلة الحكومة الدائمة، حيث يحظر على شاغلي المناصب التالية الترشح عقب انتهاء الفترة الانتقالية[50]، وهم: رؤساء المجالس التشريعية على المستويات الثلاثة (المحلي، والولائي، والقومي)، ورؤساء الوزارة، والولاة، والمفوضين (أعضاء مجالس المفوضيات)، ورؤساء المفوضيات. ومع أن الميثاق الثوري يشترك مع الوثائق التأسيسية في الاتفاق على هدف إجراء انتخابات بعد الفترة الانتقالية، تنص تفاصيل العملية الانتخابية كما ترد في الميثاق على التركيز بشكل واضح على الأطراف (مثال: تمكين مجالس المقاومة الانتقالية التشريعية).

---

[44] مشروع الاتفاق السياسي 2023 (البروتوكول 2) القسم الفرعي 4: مسائل مؤثرة على السلام، النقطة 4).
[45] الميثاق الثوري (الفصل 3، القسم الفرعي: آلية تشكيل المجلس التشريعي).
[46] مشروع الاتفاق السياسي 2023 (الديباجة، القسم الفرعي 1: المبادئ العامة، النقطة 3).
[47] الميثاق الثوري (الفصل 3، القسم الفرعي: المفوضيات المستقلة (10. مفوضية الانتخابات).
[48] الميثاق الثوري (الفصل 2، القسم الفرعي: مسؤوليات المجلس الثوري، النقطة 2).
[49] الميثاق الثوري (الفصل 4، القسم الفرعي 10: الدستور والانتخابات).
[50] الميثاق الثوري (الفصل 3، القسم الفرعي: مسائل تنظيمية، النقطة 6).

وختاما، وحده الميثاق الثوري يورد تفاصيل تحقيق هدف إعادة الهيكلة الاقتصادية بصفتها هدفا مشتركا يجمع بين الوثائق كافة. وصحيحٌ أن مشروع دستور 2022 الانتقالي يدعو إلى وضع وتنفيذ استراتيجية وطنية، وبرامج فاعلة لتحقيق التنمية الاقتصادية، ومكافحة الفساد، وتعزيز المساواة والشفافية، والتركيز على دعم الإنتاج، وتحقيق النمو الاقتصادي المتوازن[51]، إلا أن الميثاق الثوري وحده يوغل في تفاصيل كيفية تحقيق ذلك الهدف المشترك، بما في ذلك من خلال الحديث عن منح صلاحيات الإصلاح الاقتصادي للمجلس التشريعي القومي الانتقالي، واقتراح استحداث مفوضية لمكافحة الفساد واسترداد الأموال والأصول المنهوبة، ووضع برنامج اقتصادي قومي يتولى شؤون إدارة الدين العام، واستحداث برنامج تعافٍ اقتصادي لاستعادة الأموال التي أُسيء تخصيصها، وبلورة خطة لجدولة ديون السودان، ومحاولة تنظيم الاقتصاد غير الرسمي[52]. وجريا على ما أُشير إليه بشأن الإصلاح التشريعي، يلتقي الميثاق والوثائق التأسيسية ظاهريا على موضوع إصلاح قطاع الاقتصاد من حيث الأهداف، ويقدم الميثاق مقترحات محددة تصلح لأن تكون منطلقا للحوار السياسي.

سياق المفاوضات

من الصعب التنبؤ بموعد انطلاق مفاوضات جديدة للسلام، ومن المبكر جدا الجزم بالوزن والمكانة التي سيتمتع بها الميثاق الثوري لسلطة الشعب والوثائق التأسيسية في أي عملية سلام قادمة. ومع ذلك، لا شك في أن معظم الموضوعات الواردة فيها سوف تكون ذات أهمية جوهرية من أجل التوصل إلى حل سياسي في السودان. وعندما تنطلق مفاوضات السلام، سيكتسب فهم وإدراك نقاط التقارب والتباعد في مواقف القوى المدنية المتنوعة أهمية محورية في عملية تشكيل وفد لتمثيل القوى المدنية بشكل فاعل. ومع أن المقارنة بين الميثاق الثوري والوثائق التأسيسية أظهرت وجود اختلاف حول بعض المجالات الهامة في مواقف لجان المقاومة وغيرها من الجهات والقوى المدنية الفاعلة في السودان، فثمة إمكانية قوية للتوصل إلى توافق واسع في الآراء السياسية بين القوى المدنية بناءً على النصوص الواردة في تلك الوثائق. ولعل ذلك يزف أنباء سارة لجميع أصحاب المصلحة من القوى المدنية السودانية لا سيما الجهات الفاعلة سياسيا، ولجان المقاومة، والتجمعات المهنية، ومنظمات المجتمع المدني التي تسعى جميعا إلى توسيع نطاق التعاون بين القوى المدنية على اختلاف أطيافها.

[51] مشروع دستور 2022 الانتقالي (الفصل 2، القسم الفرعي: مهام الفترة الانتقالية، النقطة 2).
[52] الميثاق الثوري (الفصل 4، القسم الفرعي 5: رؤية الاقتصاد والتنمية).