أبعاد
للدراسات الإستراتيجية

تقدير موقف

الاتفاق الإطاري في السودان: الأبعاد والمسارات المستقبلية

إعداد: عمر سمير

كانون الثاني /يناير 2023

dimensioncenter.net

أبعاد
للدراسات الإستراتيجية

مركز تفكير يُعنى بدراسة شؤون منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ويُقدّم للقارئ العربي رؤية موضوعية لشؤون المنطقة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.
ويسعى المركز إلى تقديم محتوى يخاطب المختصين والمهتمين، بلغة بعيدة عن لغة الخبراء والفنيين والأكاديميين، وبتكثيف يتناسب مع متطلبات العصر الحديث، وما يستلزمه من إيجاز يُلبي احتياجات الباحثين والقراء.

https://dimensionscenter.net/

جميع حقوق الطبع والنشر محفوظة لمركز أبعاد للدراسات الاستراتيجية ©2023

info@dimensionscenter.net

تمهيد

في الخامس من كانون الأول/ ديسمبر 2022 وقّع المكون العسكري الحاكم في السودان مع قُوى مدنية بارزة في مقدمتها إعلان الحرية والتغيير وبعض الحركات المسلحة وأطراف أخرى، اتفاقاً إطارياً لحل الأزمة السياسية في البلاد، والتي نشبت عقب انقلاب الجيش على الوثيقة الدستورية واتفاق جوبا للسلام والاتفاق السياسي السابق بين المكون المدني بقيادة حمدوك والمكون العسكري الذي يقوده البرهان، وهو الأمر الذي حدث في 25 تشرين الأول/ أكتوبر 2021 والذي فرض بموجبه رئيس مجلس السيادة الانتقالي عبد الفتاح البرهان إجراءات استثنائية منها حلّ مجلسَي السيادة والوزراء الانتقاليَيْنِ واعتقال وزراء وسياسيين وإعلان حالة الطوارئ وإقالة الولاة، قاد لانقسامات حادّة في الداخل السوداني وظلت تَبِعاته من احتجاجات مستمرة وتم التصدي لها بالقوة من قِبل قوى الجيش والأمن، وأصبحت سبباً مستمراً لعدم الاستقرار والتخوُّف من انفجار الأوضاع وتحوُّلها إلى اقتتال أهلي طوال أكثر من عام دون حلّ.

تهدف هذه الورقة لتقدير الموقف إلى التعرف على السياقات الداخلية والخارجية التي قادت للوصول لهذا الاتفاق، ثم التعرض بالتحليل لمضامينه ومحاوره الأساسية، وردود الفعل المحلية والإقليمية والدولية حوله، ثم محاولة استشراف المسارات المستقبلية للعملية السياسية في السودان وفقاً لهذا الاتفاق.

أولاً: السياقات الداخلية والخارجية للاتفاق

منذ انقلاب تشرين الأول/ أكتوبر 2021، وإقالة رئيس الوزراء حمدوك واعتقال العديد من السياسيين شركاء المرحلة الانتقالية وتجميد معظم بنود الوثيقة الدستورية المنظّمة للفترة الانتقالية، شهد السودان اضطرابات أمنية وسياسية واسعة، وتدهورت الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للسودانيين بشكل كبير، في سياق قرارات الانقلاب الذي أطاح فيه البرهان بشركائه المدنيين الذين قاسموه الحكم منذ عام 2019 فإن عدة وساطات دولية وإقليمية فردية وجماعية حاولت التدخل لحلحلة الأمر وسط إصرار من المحتجين في الشوارع على إبعاد العسكر جذرياً عن المشهد السياسي ورفض كبير لأي وساطات ومبادرات تتضمن خلافَ ذلك بشكل جمّد عملياً العمليةَ السياسية برُمّتها، وأيقن معها الجميع بمن فيهم القيادة العسكرية للبلاد استحالة استمرار الأوضاع هكذا.

أثناء الفترة السابقة على الاتفاق الإطاري كانت اللجنة التسييرية لنقابة المحامين قد أعلنت ملامح مشروع الدستور الانتقالي للبلاد الذي تعكف على إعداده قائلة بأنه تضمن 12 فصلاً ونحو 76 مادة[1] وعقدت اللجنة مؤتمراً حول آخِر ما توصلت إليه لجان مشروع الدستور الانتقالي الذي يحظى بدعم قوى الحرية والتغيير وعدد من الأحزاب السياسية، وشهد حضوراً دبلوماسياً كبيراً تقدمه السفير الأميركي جون غودفري والسفير السعودي علي حسن بن جعفر والسفير البريطاني جايلز ليفز، أعقب هذا صدور ما يسمى بـ "الإعلان السياسي" المكمل لمشروع دستور تسييرية المحامين، وتوقيع بعض القوى السياسية عليه[2].

والتأييد الواسع له من قِبل قوى الحرية والتغيير المجلس المركزي، والذي روج للوثيقة كمشروع دستور انتقالي ليكون بديلاً للوثيقة الدستورية لعام 2019، وإجراء تعديلات جوهرية عليها[3].

لكن أبدى بعض الخبراء ومنهم د. أحمد المفتي مدير مركز الخرطوم الدولي لحقوق الإنسان، مؤسس الحركة الجماهيرية الحقوقية، ملاحظات جوهرية حول التعامل مع هذا المشروع الدستوري، ووفقاً له لا يستقيم التوقيع أولاً على مشروع دستور تسييرية المحامين، ثم بعد ذلك، إبداء الملاحظات عليه، لأن ذلك يجعل المشروع غير مُلزِم لأحد، ويجعل التعديلات لا نهائية، وهذا هو الحال مع هذه الوثيقة حيث وقع عليها البرهانَ وحميدتي وقدّما ملاحظات عليها، ولذلك أصبح المشروع هو الأساس للحل السياسي.

(1) "سودان تريبيون"، لجنة تسيير نقابة المحامين تكشف ملامح الإعلان الدستوري، بتاريخ 2022/9/7، https://is.gd/ytP9G3

(2) على سبيل المثال وقّع نائب رئيس الحزب الاتحادي الديمقراطي الأصل ، السيد/ محمد الحسن الميرغني، وكذلك وقّع عليه البرهان وحميدتي مع إبداء بعض الملاحظات عليه ووقعت أحزاب عدة، وكانت محل اهتمام وتأييد الأحزاب والقوى الدولية التي تجاهلت مسودة إعلان دستوري طرحتها في وقت سابق مجموعة التوافق الوطني لقوى الحرية والتغيير.

(3) "الجزيرة. نت"، حددت وضع القوات النظامية والدعم السريع.. تعرف على مسودة وثيقة الدستور الانتقالي بالسودان، بتاريخ 2022/9/15، https://is.gd/L16ZVW

وهنا موضع النقد بأن الوثيقة التي يوقع عليها أطرافها وتخضع للتعديل منهم أنفسهم لا تصلح أن تكون أساساً لأي حل سياسي، خاصة أنه لا يوجد توافُق على "الإعلان السياسي"، الذي سوف يقوم الموقّعون عليه باختيار أعضاء مجلس السيادة والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء[4].

أثناء هذه الفترة فإن المكون العسكري كان قد انفرد بالسلطة كاملة فقد أقال البرهان بموجب مرسوم دستوري في السادس من تموز/ يوليو 2022، الخمسة المدنيين في مجلس السيادة الانتقالي من مناصبهم، مفصحاً عن نيته بأنه "بعد تشكيل الحكومة التنفيذية، سيتمّ حلّ مجلس السيادة وتشكيل مجلس أعلى للقوات المسلحة من القوات المسلحة والدعم السريع"، وقبلها كان قد أعلن عدم مشاركة المؤسسة العسكرية في الحوار الوطني برعاية "الآلية الثلاثية"[5]. لكن ضغوطاً إقليمية ودولية مُورست على البرهان وشركائه العسكريين للمشاركة في الحوار الوطني الذي تأجلت جولته الثانية أكثر من مرة بسبب المزايدات السياسية المحلية من كافة الأطراف.

على المستوى الدولي فإن الفترة السابقة على الاتفاق شهدت انتقادات دولية حادة لطريقة إدارة الجيش للفترة الانتقالية وإدانات واسعة لانقلاب تشرين الأول/ أكتوبر ذاته، حتى من الأطراف الوسيطة في حلّ الأزمة، إذ إن بعثة الأمم المتحدة المتكاملة لدعم المرحلة الانتقالية في السودان قد أصدرت إدانة واسعة لاستخدام العنف ضد المتظاهرين، قُبيل الاتفاق بأيام رصدت في 28 تشرين الثاني/ نوفمبر، ضِمن بيان للآلية الثلاثية أن إجمالي عدد القتلى ارتفع إلى 121 ومئات الجرحى منذ الانقلاب العسكري[6].

ربما قاد النقد المحلي والدولي الكبير لدور الجيش إلى قناعة باستحالة الاستمرار في السلطة من دون مبادرة سياسية للحل وخاصة في ضوء التدهور الحادّ للأوضاع المعيشية والذي نجم عنه غضب حادّ على جميع المشاركين في العملية السياسية وبالذات القيادات العسكرية بعد انفرادها بالسلطة، وربما نفس القناعة تكوّنت لدى الشركاء الإقليميين لقيادات الجيش حيث تكثّفت الزيارات المتبادلة لِكلّ من الإمارات والسعودية بشكل غير مسبوق طيلة فترة ما قبل التوقيع على الاتفاق.

وتشير تقارير أممية إلى أن عام 2022 كان ذا حصيلة كبيرة للعنف القبلي والأهلي في السودان، فقد شهد مقتل 991 شخصاً ونزوح 310 آلاف بحسب مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية في السودان، بسبب العنف الناجم عن الصراع حول الأرض التي لا يُنظر إليها فقط كفائدة اقتصادية تتمثل في الزراعة والرعي، بل كذلك كمساحة نفوذ سياسي يتعلق بالسُلطة المحلية، وبذلك، ارتفع عدد النازحين إلى 3.8 مليون شخص، وشهد عام 2022 حوالَيْ 370 حادثًا أمنيًا بسبب النزاع الأهلي والهجمات المسلحة، بما في ذلك 60 حادثًا في ديسمبر 2022 والذي وُقّع فيه الاتفاق[7].

(4) وكالة الأنباء الروسية سبوتنيك، حقوقي سوداني: التوقيع على مشروع الوثيقة الدستورية قبل التوافق السياسي يجعلها لا تصلح للحل، بتاريخ 2022/11/9، https://is.gd/43wD3T

(5) وكالة الأناضول للأنباء، السودان.. إعفاء الأعضاء المدنيين في مجلس السيادة، بتاريخ 2022/7/6، https://is.gd/z6ItME

(6) بعثة الأمم المتحدة المتكاملة لدعم المرحلة الانتقالية في السودان (يونيتامس)، بيان الآلية الثلاثية حول العنف ضد المتظاهرين في السودان، بتاريخ 2022/11/28، https://is.gd/Q9y9ZR

(7) "سودان تريبيون"، السودان: مقتل 991 شخصاً ونزوح 310 آلاف بسبب العنف في 2022، بتاريخ 2023/1/19، https://is.gd/DAQtib

وبشكل عامّ تدهورت الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للسودانيين بعد الانقلاب، وعانى السودانيون بشدة من موجة ارتفاع في الأسعار وتضخم غير مسبوق وتراجُع قيمة العملة المحلية، منذ الإطاحة بحكومة حمدوك، سواء بسبب الاضطرابات السياسية أو توقُّف العديد من برامج الدعم الخارجي التي كانت قد أنجزتها حكومة حمدوك، ووفقاً لوزير الاستثمار والتعاون الدولي في حكومة حمدوك فإن السودان خسر بسبب أحداث 25 أكتوبر استثمارات تقدر بأكثر 35 مليار دولار في مجالات الزراعة والصناعات المتكاملة وغيرها، جمدت واشنطن برنامجاً يتيح للسودان 700 مليون دولار، وكذلك توقف برنامج لتخفيف ديون السودان الخارجية التي بلغت 59 مليار دولار قبل رحيل البشير، كما أوقفت بعض مؤسسات التمويل الدولية خططها لدعم الاقتصاد السوداني ومنها البنك الدولي، وحدث تراجُع كبير في الاستثمارات الأجنبية وتأخّر اعتماد موازنة العام المالي الجديد الذي يبدأ عادة مع بداية العام الميلادي، لغياب الحكومة لأكثر من شهرين[8]. وبالتالي تزايدت الاحتجاجات على غلاء المعيشة الطاحن وتردي الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية التي تسببت بها الأزمة السياسية بالأساس.

(8) عبد البصير حسن، ماذا خسر السودان اقتصادياً بسبب انقلاب البرهان؟ "بي بي سي عربي"، بتاريخ 2022/1/24، https://is.gd/GN4QBt

ثانياً: المضامين والمحاور الأساسية للاتفاق

يتضمن الاتفاق خمسة عشر من المبادئ العامة حول وحدة وسيادة السودان وتعدّديته الثقافية والدينية واللغوية، والتأكيد على كونه دولة مدنية ديمقراطية فيدرالية برلمانية تقوم على المواطنة والمساواة وتحمي حرية المعتقد والممارسات الدينية، والالتزام بمواثيق حقوق الإنسان الدولية وترسيخ مبدئية العدالة والمحاسبة والمشاركة المدنية، واستقلالية ومهنية مؤسسات الدولة القومية، والتأكيد على جيش مهني قومي واحد ملتزم بالعقيدة العسكرية الموحدة وقائم بواجباته في حماية حدود الوطن والدفاع عن الحكم المدني الديمقراطي، وتأكيد العمل السياسي السلمي وتجريم كافة أشكال اللجوء إلى العنف والتطرف والانقلابات العسكرية أو الخروج على الشرعية الدستورية وتقويض النظام الديمقراطي، واتباع سياسة خارجية متوازنة، ومكافحة الفساد وإرساء مبادئ الشفافية والمحاسبة، ومدنية السلطة الانتقالية دون مشاركة القوات النظامية، واعتبار اتفاق جوبا للسلام (أكتوبر 2020) جزءاً لا يتجزّأ من الدستور الانتقالي[9].

كما يتضمن الاتفاق نصوصاً حول قضايا ومهامّ الانتقال في عشر نقاط أهمها:

1- الإصلاح الأمني والعسكري للنأي بالجيش عن السياسة وحظر مزاولة القوات المسلحة الأعمال الاستثمارية والتجارية، ما عدا تلك التي تتعلق بالتصنيع الحربي والمهمات العسكرية تحت ولاية وزارة المالية.

2- إطلاق عملية شاملة تحقق العدالة الانتقالية.

3- الإصلاح القانوني وإصلاح الأجهزة العدلية بما يحقق استقلاليتها ونزاهتها.

4- إيقاف التدهور الاقتصادي، والإصلاح الاقتصادي وَفْق منهج تنموي شامل ومستدام يعالج الأزمة المعيشية وينحاز للفقراء والمهمشين ويحقق ولاية وزارة المالية على المال العامّ ويعمل على محاربة كافة أنواع الفساد.

5- إزالة تمكين نظام 30 يونيو 1989 وتفكيك مفاصله في كافة مؤسسات الدولة واسترداد الأموال والأصول المتحصّل عليها بطرق غير مشروعة.

6- تنفيذ اتفاق سلام جوبا مع تقييمه وتقويمه.

7- إصلاح مؤسسات الدولة.

8- إطلاق عملية شاملة لصناعة الدستور.

9- تنظيم عملية انتخابية شاملة بنهاية الفترة الانتقالية.

10- انتهاج سياسة خارجية متوازنة.

(9) عادل عبد الرحيم، نص الاتفاق الإطاري بين القوى المدنية والعسكر في السودان وكالة "الأناضول" للأنباء، بتاريخ 2022/12/5، https://is.gd/3ym9fv

كما يتناول تنظيم هياكل السلطة الانتقالية والتي تتضمن:

الأول: المجلس التشريعي الانتقالي ويشكله الموقّعون على الإعلان السياسي
الثاني: المستوى السيادي الانتقالي، تختاره قُوى الثورة الموقِّعة على الإعلان السياسي على أن يكون مدنياً محدوداً بمهامّ شرفية يمثل رأس الدولة ورمزاً للسيادة وقائداً للأجهزة النظامية.
الثالث: مجلس الوزراء الانتقالي، تختاره قُوى الثورة الموقِّعة على الإعلان السياسي وفقاً لمعايير الكفاءة الوطنية والالتزام بالثورة والإعلان السياسي ومهام وقضايا الانتقال، ولرئيس الوزراء بالتشاور مع هذه القوى صلاحية اختيار الطاقم الوزاري وحكام الولايات أو الأقاليم وتعيين الحكومات الإقليمية أو الولائية والمحلية، ويرأس مجلس الأمن والدفاع.
الرابع: المجالس العدلية والمفوضيات المستقلة وتشمل مجلساً عدلياً مؤقتاً من 11 عضواً من الكفاءات الوطنية القانونية ومجلس القضاء العالي والمجلس الأعلى للنيابة العامة.
هذا بالإضافة إلى تنظيم مهامّ والتزامات الأجهزة النظامية وتشمل القوات المسلحة وقوات الدعم السريع والشرطة وجهاز المخابرات العامة، وأهم ما في الاتفاق هو إلزام المؤسسة العسكرية وتقييدها بالنظام الدستوري وبالقانون، وجعلها تقر بالنظام المدني الديمقراطي أساساً للحكم واحترام إرادة الشعب السوداني في حكومة مدنية تعدّدية ديمقراطية والعمل تحت إمرتها، وحظر تكوين ميليشيات عسكرية أو شِبه عسكرية ويحظر مزاولة القوات النظامية الأعمال الاستثمارية والتجارية، ما عدا تلك التي تتعلق بالتصنيع الحربي والمهمات العسكرية.

كذلك يحسب للاتفاق دمج الدعم السريع في القوات المسلحة وَفْق الجداول الزمنية المتفَق عليها، لكن لا يُفصّل الاتفاق هذه الجداول الزمنية، كما تُثار تساؤلات حول قدرة قوات الدعم السريع وقيادتها على السيطرة على الجيش نفسه بعد دمجها فيه وخصوصاً في ظل ما يُثار حول أطماع قيادتها الحالية في الصعود لسُدّة الحكم.

يبدو الاتفاق مفخخاً بقضايا متروكة للاتفاق النهائي، وهي العدالة والعدالة الانتقالية والإصلاح الأمني والعسكري وتقييم وتقويم اتفاق جوبا لسلام السودان وإكمال السلام، ضِمن المضامين الرئيسية الإشكالية للاتفاق، والتي هي متروكة للاتفاق النهائي، أيضاً عملية تفكيك نظام 30 يونيو 1989 ، وهي القضية التي تحوز اهتماماً مُبالَغاً فيه وتقديرات جزافية كبيرة بما يحوي مخاطرة الإحباطات التي تأتي نتيجة التوقعات الكبيرة في البدايات والمردود الأقل كثيراً من المرتجى في النهايات وهو ما حدث بشكل كبير في معظم دول الربيع العربي.

وتختصّ الحالة السودانية بخطاب ثوري جذري يسعى لاستخدام هذه المسألة بشكل كبير خطابياً وسياسياً يحوي تناقضاً رئيسياً، فبينما يطالب بالعدالة ودولة وسيادة القانون يحاول اتباع الطرق القصيرة واستسهال الحلول والتبسيط وإصدار أوامر إدارية خارج نطاق القانون فيما يتعلق بتفكيك النظام السابق، ما يجعل كل الإجراءات المتبعة في هذا الاتجاه عرضة للطعن والنقض كأي إجراءات خارج حكم القانون ولا يؤسس لنظام قوي وشفاف مما قد يسمح بنشوء وتطوّر شبكة فساد جديدة ويهدد عملية استرداد الأصول ذاتها.

ثالثاً: ردود الفعل المحلية والدولية حول الاتفاق

رحبت الأطراف الراعية للاتفاق -وعلى رأسها الآلية الثلاثية المكونة من بعثة الأمم المتحدة للدعم والاتحاد الإفريقي والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية "الإيجاد"- بالاتفاق باعتباره إنجازاً بعد شهور من المفاوضات وسنوات من عدم الاستقرار، ووفقاً لبيان الآلية في نفس يوم التوقيع على الاتفاق فإن "الاتفاق يمثل خُطوة أولى مهمة نحو استعادة فترة انتقالية مستدامة وتشكيل حكومة مدنية وديمقراطية وخاضعة للمساءلة وذات مصداقية"، كما حثّ بيان الآلية على إجراء مشاورات واسعة النطاق لمعالجة القضايا العالقة التي توخّاها الموقّعون على الاتفاق السياسي الإطاري وتشمل هذه القضايا المهمة العدالة والعدالة الانتقالية، وإصلاح القطاع الأمني، ووضع لجنة التفكيك، واتفاقية جوبا للسلام، والاقتصاد، والشرق. كما حثّ البيان وبشدة القوى السياسية الرئيسية التي لم تُوقع بعدُ على الاتفاق الإطاري للانضمام إلى العملية السياسية[10].

كذلك فإن الآلية الرباعية المكونة من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة والسعودية والإمارات باعتبارهم رُعاة للاتفاق فقد اعتبرته الخارجية الأمريكية "خطوة أولى أساسية نحو تشكيل حكومة بقيادة مدنيين وتحديد ترتيبات دستورية لتوجيه السودان خلال الفترة الانتقالية التي ستفضي إلى الانتخابات"، وفرضت قيوداً وعقوباتٍ تتعلق بعدم إصدار تأشيرات لمن يعطلون الاتفاق ولعائلاتهم الموسعة[11].

وهنأت الخارجية السعودية السودان لِما توصلت إليه أطراف المرحلة الانتقالية في جمهورية السودان الشقيقة من توافُق وتوقيع وثيقة الاتفاق الإطاري بحسب بيان للخارجية السعودية[12].

ورحبت الإمارات بالاتفاق السياسي الإطاري الذي توصلت إليه الأطراف السودانية، لاستكمال المرحلة الانتقالية، باعتباره يعزز استقرار السودان ويؤسس لخطوات تضمن بناء حكومة بقيادة مدنية، وثمّن بيان لوزارة الخارجية والتعاون الدولي الإماراتي جهود أعضاء مجموعة الآلية الثلاثية واللجنة الرباعية والاتحاد الأوروبي ودول الترويكا لحشد الدعم لهذا الاتفاق الإطاري، والنجاح في بناء وتعزيز التوافُق بين الأطراف الفاعلة[13].

(10) بعثة الأمم المتحدة المتكاملة لدعم المرحلة الانتقالية في السودان (يونيتامس)، بيان الآلية الثلاثية بشأن توقيع الاتفاق السياسي الإطاري، بتاريخ 2022/12/5، https://is.gd/XortCB

(11) U.S Department of state, Expanded Visa Restriction Policy for Individuals Undermining the Democratic Transition in Sudan, press statement, DECEMBER 2022 ,7, https://is.gd/YipyCO

(12) وزارة الخارجية السعودية، نص البيان حول الاتفاق الإطاري في السودان، بتاريخ 2022/12/5، https://is.gd/jLcnl2

(13) وزارة الخارجية والتعاون الدولي الإماراتية، دولة الإمارات ترحب بالاتفاق السياسي في السودان، بتاريخ 2022/12/6، https://is.gd/7Oa0vD

وعلى المستوى الأوسع فإن مجموعة أصدقاء السودان[14]، أصدرت بياناً حول التوقيع على الاتفاق الإطاري، رحّبت فيه بالاتفاق وأشادت بالموقّعين عليه، وحثّت الفاعلين السودانيين على مواصلة جهودهم لإبرام اتفاق سياسي نهائي وتشكيل حكومة ذات مصداقية بقيادة مدنية في أقرب وقت ممكن[15].

محلياً، شهد السودان ترحيباً واسعاً من قِبل العديد من المكونات المدنية والعسكرية بالاتفاق باعتباره مخرجاً من أزمة مُحكَمة تتمثل في غياب الشرعية السياسية والدستورية للحكم وانهيار قدرة الدولة على تلبية المطالب الاقتصادية والاجتماعية المتصاعدة، كما شهدت تفاؤُلاً كبيراً بالتوافق الجديد بين المدنيين والعسكريين حول هذا الاتفاق الإطاري في الأيام التالية للتوقيع عليه، لكن سرعان ما بدأت الخلافات تظهر إلى السطح من جديد عقب تصريحات البرهان في قاعدة المعاقيل في 17 كانون الأول/ ديسمبر 2022، إذ أوضح أنه لا يوجد توافُق بين طرفَيْ الاتفاق الإطاري وأن ما جرى ليس تسوية كما هو متداوَل وإنما تفاهُمات يمكن أن تحلّ الأزمة السودانية[16].

وفي إطار هذه الاعتبارات يمكن القول: إن العديد من القوى السياسية والحركات المسلحة لم تكن طرفاً في الاتفاقية وعارضتها علناً لعدة أسباب أهمها أنها تكرس نفوذ قوات الدعم السريع التابعة للفريق حميدتي، وتقوي التكهنات بشأن نيته السيطرة على الجيش وتصعيد نفسه سياسياً بشكل تدريجي حتى يصل للسلطة في لحظة ما بالطريقة نفسها التي وصل بها الجنرال السيسي في مصر، والذي يحتفظ حميدتي بعلاقات قوية معه ومع حلفائه الإقليميين، كما أن الاتفاق ترك أهم القضايا السياسية والأمنية والعسكرية الانتقالية عالقة حتى الاتفاق النهائي، وقد يكون الاتفاق سبباً جديداً لخلافات جديدة بين القوى السياسية وانشقاقات حادة داخلها وبخاصة أن التركيز على تفكيك نظام البشير في أكثر من بند استنفر أنصاره والجماهير الغاضبة من الأداء السياسي والاقتصادي في الفترة الانتقالية التي طالت، وأنزلهم تلقائياً للشارع على اختلاف أهدافهم ففي نفس يوم التوقيع على الاتفاق قادت لجان المقاومة احتجاجات ضده[17].

أيضاً فإن عدم التزام المكون العسكري وحتى شركائه من القوى المدنية لاتفاقات سياسية سابقة وعلى رأسها الوثيقة الدستورية في 2019 وتعديل بعض بنودها باتفاق جوبا للسلام في الثاني من تشرين الثاني/ نوفمبر 2020، لإدراج بعض الأحكام الرئيسية لاتفاق جوبا فيها، ثم الاتفاق السياسي بين البرهان وحمدوك في 21 تشرين الثاني/ نوفمبر 2021، والعودة لنقضه، كل هذا يجعل الالتزام بهذا الاتفاق الإطاري وصولاً لاتفاق نهائي محلّ شك ما لم يكن هناك توافُق محلي وإقليمي ودولي على الالتزام به ومعاقبة مَن يخالفونه.

(14) تضم المجموعة كلاً من كندا وفرنسا وألمانيا واليابان وهولندا والنرويج والمملكة العربية السعودية وإسبانيا والسويد وسويسرا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي وإيطاليا والإمارات العربية المتحدة.

(15) وزارة الخارجية الألمانية، بيان مجموعة أصدقاء السودان حول التوقيع على الاتفاق الإطاري، بتاريخ 2022/12/5، https://is.gd/I12ZzP

(16) لمشاهدة كلمة البرهان في قاعدة المعاقيل، يمكن مراجعة قناة العربية على يوتيوب، بتاريخ 2022/12/13، https://is.gd/ghTNVE

(17) "سكاي نيوز عربية"، السودان.. احتجاجات جديدة بعد توقيع الاتفاق الإطاري، بتاريخ 2022/12/5، https://is.gd/r6xdFB

ويبقي الاختلاف المحتمل احتدامه حول الدســتور والمجلس التشــريعي الانتقالي نقطة إشكالية أخرى، بشكل عامّ نصت المسودة الإطارية للإعلان الدستوري الانتقالي على تشكيل حكومة مدنية ومجلس لشــؤون الأمن القومي والدفاع بقيادة مدنية، وشملت قضايا تخص طبيعة الدولة بأن تكون مدنيــة ديمقراطية، تتمتع بحكم فيدرالي عَبْر ثلاثة مســتويات للحكــم (اتحادي وإقليمي ومحلــي) كذلك تناول هياكل الحكم واســتقلالية الجهاز القضائي، كمــا أقرت الوثيقة أن تكون تبعية بنك الســودان لمجلس الوزراء، بعد أن كان في الوثيقة السابقة تابعاً لمجلس السيادة الذي يعين المحافظ ونوابه.

كما يمكن القول كذلك: إن انقلاب أكتوبر ترتّب عليه إطالة الفترة الانتقالية وإعادة صياغة الوثائق الدســتورية بعبارات أخرى، فالوثيقة الدســتورية للفترة الانتقالية لســنة 2019 كانت قد رسمت خارطة طريق لمهام الفتــرة الانتقالية (2019-2022)، التي حصرت مهامها الرئيســية في إحلال الســلام المستدام الشــامل في المناطق المتأثرة بالحروب الأهلية في السودان، ومعالجة الوضع الاقتصادي المنهار، وإعادة هيكلة مؤسسات الدولة المدنية والعسكرية، ووضع الإطار الدستوري والقانوني لعملية التحول الديمقراطي والتي واجهت الكثير من المعوقات والتحديات[18].

لكــن إدارة المكون العســكري للصراع حالت دون تحقيق أيّ من هــذه المهام بل وانقلبت عليها لتطيل الفترة الانتقالية مرة ضِمن اتفاق جوبا ومرة أخرى بنُصوص الاتفاقية الإطارية التي ترســم لمرحلة انتقالية جديدة لمدة 24 شــهراً من تاريخ تشكيل الحكومة الانتقالية المتروك تشكيلها لتوافق القــوى المتناقضة الموقّعة علــى الاتفاق، وكل هذا الوقت المســتهلك ليس في صالح السودان برُمّته وقوى الثورة على وجه الخصوص.

(18) أحمد إبراهيم أبو شوك وصلاح الدين الزين أحمد، الانتقال الديمقراطي في السودان (2019-2022) التحديات والآفاق، الدوحة: مركز الجزيرة للدراسات، بتاريخ 26 مايو/ أيار 2020، https://is.gd/xnKs9D

رابعاً: المسارات المستقبلية للاتفاق

يظل الاتفاق على أهميته اتفاقاً أولياً إطارياً يستلزم تنفيذه الوصول لاتفاق نهائي ولعدة أمور تنفيذية أخرى، بخلاف الحاجة لتوسيع التوافق حوله، ولذا فإن العملية السياسية في السودان بُعَيد هذا الاتفاق قد تأخذ أكثر من سيناريو ومسار يمكن اختصارها في الآتي:

السيناريو الأول: توسّع التوافُق حول الاتفاق:

يقوم هذا السيناريو على مراجعة الانتقادات والتحفظات التي أبدتها الأطراف المختلفة سواء الموافقة على الاتفاق والموقعة على الوثائق والإعلانات المرتبطة به أو الانفتاح على خطابات معارضي الاتفاق ومحاولة إقناعهم بضرورة الانضمام إليه كإطار سياسي جامع لإنهاء الفترة الانتقالية والتأسيس لانتقال ديمقراطي سلس يضمن مشاركة الجميع في نهايته، ويؤسس لحل القضايا الخلافية وإحلال السلم الأهلي والمصالحة الوطنية وتحقيق مبادئ العدالة الانتقالية والاستجابة العاجلة للمطالب الاقتصادية والاجتماعية لعموم السودانيين.

وهو سيناريو يتطلب من الجميع ترك الثنائيات المتناقضة من قَبيل ثنائيات الهُويّة والأيديولوجية [إسلامي مقابل علماني] ، [شيوعي – إسلامي]، وإعلاء مبادئ وطنية عُليا تحكم التفاعل السياسي بين القوى والحركات السياسية السودانية وتضمن تحييد الجيش ومؤسسات الدولة تجاه الجميع.

ويدعم هذا السيناريو التوافق الإقليمي والدولي حول أهمية استقرار السودان وعدم احتمال المنطقة والعالم لأزمة جديدة قد تنفجر إلى وضع أسوأ من الوضع الإثيوبي ما لم تُدَرْ تحت مظلة السياسة والإدارة السلمية للصراع، وفي منطقة تعجّ باللاجئين والنازحين والمحتاجين للمعونات الإنسانية العاجلة لا يمكن احتمال تدهور أكبر للوضع.

أيضاً فإن الإمارات والسعودية من دول الخليج ذواتَي الثقل والمصالح الاقتصادية الكبرى في السودان تسعيان بجدية في هذا الاتجاه وإنْ كان هذا بفصل الاقتصادي عن السياسي، أو بدعم الأطراف التي تريانها مرجحة للاستقرار من أجل استئناف خُططهما وتعظيم مصالحهما سواء في المجال الزراعي أو حتى التجاري واللوجستي، وتتحسبان كثيراً لأية تطوّرات عكسية من شأنها تكرار تجربة الفشل الخاصة بالتحالف العربي في اليمن على الضفة الأخرى من البحر الأحمر حيث تكبدتا العديد من الخسائر وظلتا عالقتين في مستنقع دون قدرة على حسم الصراع عَبْر قُرابة ثماني سنوات من العمليات العسكرية والسياسية المتعثرة على أقل تقدير.

السيناريو الثاني: توسّع الاختلافات والعودة للمربع صفر

يعزز هذا السيناريو العدد الكبير للكتل السياسية المنشقة عن أحزابها الأصلية والقوى الثورية التي تعتبر الاتفاق جاء نتيجة إملاءات خارجية وأنصار الثورة الدائمة من حركات غير مؤطرة، وكذلك بعض الحركات المسلحة غير الموقعة على الإعلان السياسي، بالإضافة لأنصار النظام السابق وقُواه وشبكات مصالحه الاقتصادية المتضررة من المسار الانتقالي برُمّته وغير القادرة على التكيف معه، التي وإنِ اهْتزّتْ إلا أنها لا تزال متماسكة، وكذلك الشكوك حول المنهج المفاجئ للمكون العسكري وتحوُّله من الانفراد التامّ بالسلطة إلى القبول بمبدأ العسكر للثكنات والأحزاب للانتخابات. وكذلك ما يثار من أن إطالة الفترة الانتقالية لا تصبّ في صالح الثورة ولا المواطنين العاديين بل تصب في صالح المكون العسكري لالتقاط أنفاسه وإعادة ترتيب أولوياته.

السيناريو الثالث تجميد الوضع والتحضير لانقلاب جديد:

حيث قبول العسكريين بالشروط والنصوص القاسية القاضية بإقصائهم من الحياة السياسية تماماً تحت شعار العسكر للثكنات والأحزاب للانتخابات، يبدو أنه ترك غصّة في صدور العسكريين، وفي هذا السياق يمكن قراءة تصريحات البرهان أمام عساكره أنهم انقلبوا على حمدوك؛ لأن المدنيين أرادوا التدخل في شؤون الجيش، وتبدو التحليلات المتوجسة من قبول العسكر للاتفاق وأنها مجرد تراجُع تكتيكي لتمرير عاصفة الضغط الدولي والإقليمي والمحلي الحالية وإعادة ترتيب الأوراق محلياً وإقليمياً، لضمان دعم واضح لانقلاب جديد قُبيل انتهاء الفترة الانتقالية الجديدة.

وفي هذا الاتفاق كسب مزيد من الوقت حتى ينسى الشارع ما فعله الانقلاب الأول بهم اقتصادياً واجتماعياً وأمنياً وحتى يصبح المدنيون وحدهم في مواجهة الشارع بسلطات شكلية ولو لمدة عام على غرار الانقلاب المصري في يوليو 2013، وفي هذا يمكن فَهْم زيارات القيادات الأمنية والعسكرية المتكررة بين البلدين فيما تغيب مصر عن آليات الحلّ والتوافق بشكل كبير.

خاتمة

يبقى الاتفاق الإطاري الحالي نتيجة لتوافُق محلي وإقليمي ودولي آني، وهو خيار الأمر الواقع والذي وإنْ كان يبدو حالماً في بعض نصوصه وبالذات ما يتعلق بالإبعاد التامّ للمؤسسة العسكرية عن الحياة السياسية والاقتصادية للسودانيين، إلا أن ما قدمه السودانيون من تضحيات عَبْر سنوات الثورة الحالية أو حتى الهبّات الثورية السابقة للوصول لهذه القناعات وتلك النقاط في اتفاق مكتوب يبرر مثل تلك التطلعات لحكم مدني ديمقراطي، لكن الديمقراطية لا تُبنى من دون الاستجابة الاقتصادية والاجتماعية العاجلة للاحتياجات الآنية للسودانيين الذين بدؤوا يتململون من خيار الثورة الدائمة، وينشدون التوافق على مستقبل بلادهم، وهو ما يتطلب توسيع التوافق حول الاتفاق الإطاري والإسراع بالتوصل للاتفاق النهائي وإنجاز مهامّ الفترة الانتقالية دون حاجة لأية تمديدات أخرى لها.

وفي التحليل الأخير يبقى ترجيح أيّ من السيناريوهات مرتبطاً بنوايا المجلس العسكري ذاته وقدرة القوى المدنية الشريكة في الاتفاق محلياً وحجم التدخلات الإقليمية واتجاهاتها وحدود فاعليتها، فحتى الآن من غير المعروف موقف مصر الذي يجري تضخيمه أحياناً من الأحداث هناك، ويحاول محتجون في الشرق الاستعانة بها لفرض حل لقضيتهم، بينما يَحضر شركاؤها الإستراتيجيون الإمارات والسعودية والولايات المتحدة، فيما يحاول حميدتي والجيش تقوية علاقاتهم بروسيا والصين عَبْر صفقات تسليح وزيارات مُتبادَلة، وتتحرك قطر وتركيا أمنياً واستخباراتياً واقتصادياً في السودان بحذر منذ سقوط البشير.

أبعاد
للدراسات الإستراتيجية

\DimensionsCTR
\DimensionsCTR
\dimensionscenter
\dimensionscenter

info@dimensionscenter.net