
الانتخابات الوطنية والتوفيق السياسي في السودان

جيرارد ماك هيو

حزيران/يونيه 2009 الحوكمة وسلسلة إحراز السلام

ورقة الإحاطة 2

جيرارد ماك هيو

شكر وتقدير

يتقدم الكاتب بالشكر إلى السيد إريك فوغ، الباحث المساعد لدى المنظمة الدولية لديناميكيات الصراع، لما قدمه من مساعدة بحثية متميزة في إطار المشروع الذي اضطلعت به المنظمة في ميدان التوفيق السياسي في السودان، والذي تمخض عن هذه الورقة. وقد قدم العديد من الزملاء - الذين لن تذكر أسماءهم هنا - تعليقات واقتراحات مفيدة للغاية إبان صياغة هذه الورقة، ويود الكاتب أن يعرب عن امتنانه لما قدموه من مساهمات ووجهات نظر.

تاريخ الإصدار: 6 حزيران/يونيه 2009

المنظمة الدولية لديناميكيات الصراع

111 Rice Street, Cambridge, MA02140, USA

الهاتف: (+1) 617-661-1066

الفاكس: (+1) 617-661-1686

البريد الإلكتروني: info@cdint.org

©حقوق الطبع محفوظة للمنظمة الدولية لديناميكيات الصراع، 2009

موجز تنفيذي

بالإضافة إلى كونها علامة هامة على طريق تنفيذ اتفاق السلام الشامل المبرم في عام 2005، تعتبر الانتخابات الوطنية المقرر إجراؤها في شباط/فبراير 2010 خطوة هامة بحق نحو تحقيق تحول ديمقراطي في النظام السياسي والمؤسسات السياسية في السودان. بيد أنه لا يمكن اعتبار الانتخابات في السودان هدفا نهائيا بحد ذاتها، بل لا بد لها من أن تكون وسيلة لتحقيق هدف نهائي وهو تحقيق توفيق سياسي فعال في السودان برمته.

والواقع أن الوضع محفوف بالمخاطر. فإذا فشلت الانتخابات ووسائل التوفيق السياسي الأخرى في تحقيق المواءمة بين المصالح السياسية لمختلف الأحزاب والتجمعات -- لاسيما الجماعات التي استبعدت سابقا -- سيسفر هذا الفشل عما يلي: (1) تزايد خطر نشوب نزاعات (يحتمل أن تكون عنيفة) بعد إجراء الانتخابات؛ (2) من المرجح أن يصبح الانفصال الخيار السياسي الجاذب الوحيد في نظر الأحزاب الجنوبية قبل إجراء الاستفتاء في عام 2011؛ (3) لن تجد حركات المعارضة في دارفور حافزا كافيا يدفعها إلى إجراء مفاوضات هادفة مع حكومة السودان.

وفي هذا السياق، ثمة سؤال أساسي يطرح نفسه: هل تستطيع الانتخابات وحدها تحقيق توفيق سياسي فعلي وتمهّد الطريق بالتالي لبناء السلام؟ هذا هو السؤال المحوري الذي تسعى ورقة الإحاطة هذه إلى استكشافه بجميع جوانبه.

تصنيف عناصر التوفيق السياسي في السودان:

يشمل مصطلح التوفيق السياسي الأهداف المنشودة من التوفيق بين وجهات النظر والمصالح السياسية المتعارضة أو العملية المتبعة لتحقيق هذا التوفيق أو ما يتمخض عنه نتائج. وتصنف العناصر التي يتمحور حولها التوفيق السياسي كما يلي:

- (1) الفيدرالية واللامركزية؛ (2) العملية (أو العمليات) الانتخابية؛ (3) الجهاز التنفيذي؛ (4) الجهاز التشريعي الوطني؛ (5) المجالس الإقليمية والمجالس التشريعية على مستوى الولايات؛ (6) المشاركة الشعبية (انظر المرفق (1)).

وتتضمن بعض المعايير النوعية التي يمكن استخدامها لقياس مدى فاعلية التوفيق السياسي في السودان تحديد مدى التوفيق بين مصالح ووجهات نظر أطراف اتفاق السلام الشامل وحركات المعارضة في دارفور والأطراف الأخرى على صعيد التمثيل السياسي وصنع القرار في كل من مستويات الحكومة الأربعة، وهي: المستوى الوطني، مستوى جنوب السودان، مستوى الولاية، المستوى المحلي.

السمات الديموغرافية وعلاقتها بالانتخابات الوطنية في السودان:

تلعب السمات الديموغرافية، وبخاصة توزّع السكان وأصولهم، دورا ذا أهمية خاصة في العملية الانتخابية في السودان. وقد حدد الإحصاء الخامس للسكان الذي أجري في عام

2008 عدد السكان في مختلف المناطق على النحو التالي: شمال السودان (باستثناء دارفور) 23 378 555 نسمة (7,59 في المائة)؛ دارفور 7 515 445 نسمة (19,19 في المائة)؛ جنوب السودان 8 260 490 نسمة (10,21 في المائة).

ولعل الجانبين الأكثر إثارة للجدل السياسي من جوانب إحصاء السكان لعام 2008 هما عدد سكان جنوب السودان وعدد سكان الولايات الشمالية من أبناء الجنوب. فطالما أكدت الحركة الشعبية لتحرير السودان أن شعب جنوب السودان يشكل ثلث مجمل عدد السكان تقريباً. وبمقارنة البيانات الخاصة بعدد السكان المتوفرة من مصادر المختلفة، يتضح أن نتائج الإحصاء الخامس للسكان الذي تم إجراؤه في عام 2008 تمثل القيمة المتوسطة التقريبية للبيانات المستقاة من المصادر الثلاثة الأخرى، مما يجعل هذه البيانات معقولة وموثوقة إلى حد ما على الأقل. ويضاف إلى ذلك أنه حتى إذا كان عدد السكان في جنوب السودان مساوياً لأعلى التقديرات، فإنه سيعادل نسبة 25,28 في المائة من مجمل عدد السكان.

توقعات تحقيق التوفيق السياسي في السودان:

يرتكز تقييم التوقعات بتحقيق توفيق سياسي في السودان على ما يلي:

(1) الجهاز التنفيذي (2) الجهاز التشريعي الوطني (3) المجالس الإقليمية والمجالس التشريعية على مستوى الولاية.

توقعات تحقيق التوفيق السياسي عن طريق العملية الانتخابية

يحدد قانون الانتخابات القومية لعام 2008 نظاماً انتخابياً يعتمد على الأغلبية لانتخاب الرئيس ورئيس جنوب السودان وحكام الولايات. ويقلل ذلك، إضافة إلى الطبيعة الوحيدة للمناصب، من احتمال تحقيق التوفيق السياسي على صعيد الأجهزة التنفيذية في الولايات والأجهزة التنفيذية الوطنية التي سيتم انتخابها بالاستناد إلى القانون نفسه. ويبسر نظام انتخاب الممثلين في مجلس الولايات تحقيق درجة معينة من التوفيق السياسي، حيث يضمن ما يلي: (1) المساواة في التمثيل كل ولاية (2) تمثيل مرتفع من حيث النسبة للإقليم الجنوبي. وعلى الرغم من أنه سيتم استخدام نظام يخلط بين تمثيل الأغلبية والتمثيل النسبي في انتخاب ممثلي المجلس الوطني والمجالس التشريعية للولايات، فإن عنصر الأغلبية من هذا النظام سيشكل العنصر الطاعي، مما يقلل من توقعات تحقيق التوفيق السياسي.

توقعات تحقيق التوفيق السياسي في الجهاز التنفيذي

يعد نظام الرئاسة المكونة من ثلاثة أعضاء والصلاحيات المحدودة في صنع القرار (المشروط بموافقة النائب الأول للرئيس) بشأن قضايا معينة درجة عالية عاملاً يضمن درجة عالية من التوفيق السياسي على مستوى الرئاسة فيما يتعلق بتلك القضايا. لكن أحكام اتفاق السلام في دارفور لا تتمتع بنفس الضمانات الدستورية التي تتمتع بها مثلاً إجراءات صنع القرار على مستوى الرئاسة، كما حددها اتفاق السلام الشامل. وعلاوة على ذلك، فقد اتضح أن الأحكام

القائمة والمتعلقة بالتوفيق السياسي للأحزاب الدارفورية المؤيدة لاتفاق السلام في دارفور على مستوى الجهاز التنفيذي الوطني لم يكن لها تأثير يذكر.

توقعات تحقيق التوفيق السياسي في مجلس الولايات

ستحقق البنية والتشكيلة المتوقعة لمجلس الولايات بعد إجراء الانتخابات درجة عالية نسبياً من التوفيق السياسي في هذه الهيئة التشريعية. ومع ذلك، وبسبب النظام الذي سيجري بموجبه انتخاب أعضاء المجلس، فإن الأغلبية المكونة للمجلس التشريعي لكل ولاية ستعكس --على الأرجح في الانتماءات السياسية لأعضاء تلك الولاية في مجلس الولايات. وقد صممت إجراءات صنع القرار في مجلس الولايات على نحو يمكن الأحزاب الجنوبية (إذا ما أدلت بأصواتها ككتلة واحدة) من منع صدور قانون ما. وعلى النقيض فإن التمثيل الإقليمي لدارفور المكون من 6 مقاعد في مجلس الولايات لن يؤثر بشكل كبير على عملية صنع القرار في غياب ائتلاف بينه وبين واحد أو أكثر من الأحزاب المسيطرة.

توقعات تحقيق التوفيق السياسي في المجلس الوطني

من الواضح أن التوقعات بتحقيق توفيق سياسي في المجلس الوطني بعد الانتخابات ستوقف على نتيجة الانتخابات، لكنها ستتأثر أيضاً بقوة بالطريقة التي سيتبعها المجلس الوطني الجديد في اتخاذ القرارات. وهناك عدد من السيناريوهات المطروحة عما ستؤول إليه انتخابات ممثلي المجلس الوطني وهي:

- السيناريو 1: يحتفظ حزب المؤتمر الوطني بالأغلبية في المجلس الوطني.
- السيناريو 2: تضمن الحركة الشعبية لتحرير السودان مقاعد كافية لتحقيق حصولها على الأغلبية في المجلس الوطني.
- السيناريو 3: تكوّن أحزاب المعارضة الشمالية حلفاً وتؤسس ائتلافاً للأغلبية.
- السيناريو 4: تكوّن الحركة الشعبية لتحرير السودان ائتلافاً يضم الأحزاب الشمالية غير حزب المؤتمر الوطني.
- السيناريو 5: يكون حزب المؤتمر الوطني والحركة الشعبية لتحرير السودان " ائتلافاً كبيراً" في المجلس الوطني.
- السيناريو 6: ائتلافات وتحالفات متراكبة وغير مستقرة تحدد فيها الأحزاب الصغيرة ميزان القوى.

ويمكن جمع السيناريوهات الست المذكورة أعلاه في ثلاث فئات: (أولاً) أغليات الحزب الواحد؛ (ثانياً) ائتلافات الأغلبية الثابتة المتعددة الأحزاب؛ (ثالثاً) ائتلافات الأغلبية غير المستقرة المتعددة الأحزاب. وبغض النظر عن خيارات الناخبين غير المعروفة، ثمة عدد من الاعتبارات الفنية التي قد تساعد على إيضاح هذه السيناريوهات، وهي:

أولاً: ينص قانون الانتخابات القومية لعام 2008 على انتخاب 60 في المائة من أعضاء المجالس التشريعية طبقاً لنظام الأغلبية باستخدام الدوائر الانتخابية الجغرافية التي لديها مقعد

واحد. ويقلل استخدام الدوائر الانتخابية ذات المقعد الواحد، وليست ذات المقاعد المتعددة، من احتمال انتخاب مؤيدي أحزاب الأقلية لممثليهم المختارين. وتذلل الدوائر الانتخابية ذات المقاعد المتعددة العقبات أمام تمثيل الأقلية.

ثانياً: يحدد قانون الانتخابات القومية انتخاب 40 في المائة من أعضاء المجلس الوطني والمجالس التشريعية لجنوب السودان وتلك الخاصة بالولايات من قوائم النساء والأحزاب السياسية (25 و15 في المائة على التوالي) على مستوى الولاية بدلاً من المستوى الوطني مثلاً.

ثالثاً: يستخدم نظام التمثيل النسبي لانتخاب 40% من أعضاء المجالس التشريعية كما يلي: (1) النسبة المئوية المؤهلة لأخذ قوائم الحزب السياسي والنساء في الاعتبار عند انتخاب الممثلين باستخدام نظام التمثيل النسبي هي 4 في المائة من الأصوات. (2) تخصص قوائم الأحزاب لحزب واحد وليس لاتحاد أحزاب.

وبعيداً عن هذه العوامل الفنية، فإن تحليلاً سريعاً لتفضيلات الأحزاب السياسية في السودان (وبخاصة في شمال السودان) عندما يتعلق الأمر بتكوين التحالفات يبرز حقيقة مفادها أن الأحزاب الشمالية درجت في السنوات الأخيرة عموماً على تكوين اتحادات "تكتيكية" قصيرة الأجل.

أرجحية سيناريو الفئة الأولى - "أغلبية الحزب الواحد":

تتراوح درجة أرجحية تحقق السيناريو 1 الذي يفترض ("احتفاظ حزب المؤتمر الوطني بالأغلبية في المجلس الوطني") بعد الانتخابات بين الدرجتين المتوسطة والعليا. وسيصعب على الأطراف غير المشاركة في حزب المؤتمر الوطني--لاسيما الأحزاب الجنوبية أن تحصل على عدد كبير من مقاعد المجلس الوطني لتمثيل الدوائر الانتخابية الشمالية، وذلك بسبب استخدام الدوائر الانتخابية الجغرافية الوحيدة المقعد وقوائم الأحزاب السياسية على مستوى الولاية (بدلاً من المستوى الوطني). وكنتيجة طبيعية، فإن هذا يقلل بدوره من أرجحية تحقق السيناريو 2 ("حصول الحركة الشعبية لتحرير السودان على مقاعد كافية لتحقيق حصولها على الأغلبية في المجلس الوطني").

أرجحية تحقق سيناريو الفئة الثانية - "اتلافات الأغلبية الثابتة المتعددة الأحزاب":

إذا افترضنا أن الحركة الشعبية لتحرير السودان ستتمكن من الحصول على عدد من المقاعد في المجلس الوطني لا يتناسب في ضخامته مع قاعدتها أنصارها المحتملة، فإنه من غير المرجح أن تكون الحركة الشعبية لتحرير السودان في موقف يمكنها من تشكيل ائتلاف أغلبية، وبالتالي فإن أرجحية السيناريو 4 الذي يفترض "تكوين الحركة الشعبية لتحرير السودان ائتلاًفاً لضمان وجود أحزاب في الشمال ليست من أحزاب المؤتمر الوطني" ستكون ضعيفة. واستناداً إلى تحليل العوائق الفنية والتفضيلات في تشكيل التحالفات، فإنه سيصعب على أحزاب المعارضة الشمالية بناء ائتلاف يستند على قاعدة واسعة بما فيه الكفاية، والمحافظة عليه. ولذلك، فإن أرجحية تحقق السيناريو 3 الذي يفترض "تكوين حلف للأحزاب المعارضة الشمالية وتأسيس ائتلاف للأغلبية" ستكون ضعيفة.

أرجحية تحقق سيناريو الفئة الثالثة - " ائتلافات الأغلبية غير المستقرة المتعددة الأحزاب":

في ضوء الواقع الذي يحتم على جميع الأطراف أن تحدد مواقفها من الحوار الذي سيتمحور حول قطبين جغرافي وايدولوجي خلال الأجل القصير الذي سيعقب الانتخابات، فإنه من غير المرجح أن ينضم العديد من الأحزاب الشمالية إلى ائتلاف يحقق التوازن لأي غرض آخر غير الحصول على مكاسب قصيرة الأجل. وعليه، فإن أرجحية استمرار السيناريو السادس ستكون ضعيفة.

توقعات تحقيق التوفيق السياسي في المجالس التشريعية للولايات

إن سيطرة عنصر "الأغلبية" على النظام الانتخابي المختلط الخاص بانتخاب أعضاء الدوائر الانتخابية الجغرافية ذات المقعد الواحد، والنسبة المحددة التي يسمح بموجبها للأحزاب بالدخول في انتخابات الممثلين من قوائم الحزب السياسي والنساء ستقللان من احتمال وجود تمثيل فاعل للأقلية في المجالس التشريعية للولايات. وسيؤدي اتباع إجراءات صنع القرارات بالأغلبية البسيطة على مستوى المجالس التشريعية للولاية (باعتبارها المخرج الأخير في عملية صنع القرار) إلى استبعاد حتى مجموعات الأقلية الكبيرة، والحيلولة دون تأديتها لدور مؤثر في جدول الأعمال التشريعي على مستوى الولاية، وبخاصة في دارفور.

ملاحظات بشأن الانتخابات والتوفيق السياسي:

يوضح التقييم المقدم في هذه الورقة عدم قدرة الأنظمة الفنية المستخدمة في الانتخابات المختلفة، أو النتائج المنشودة من الانتخابات، على تحقيق درجة التوفيق السياسي اللازمة لضمان منح الأقليات في السودان دوراً مؤثراً بدرجة كافية في صنع القرار السياسي يمكنها من حماية مصالحها السياسية. ولن تحقق الانتخابات وحدها توفيقاً سياسياً فعالاً.

إن إجراءات صنع القرار المتبعة على مستوى الرئاسة والمجالس التشريعية الوطنية والمجالس التشريعية للولاية يمكن أن تؤثر تأثيراً حاسماً على درجة التوفيق السياسي. ويبيّن مثلاً بوروندي وأيرلندا الشمالية أن من الممكن، في سياقات معينة، تحقيق درجة من التوفيق السياسي من خلال الجمع بين الانتخابات وإجراءات صنع القرار التي تستند إلى اتفاق تقاسم السلطة، أكبر من تلك التي يمكن تحقيقها عن طريق الانتخابات وحدها. ويمكن النظر في ترتيبات تقاسم السلطة التالية في السودان:

- 1- توسيع نطاق القرارات الرئاسية التي تتطلب موافقة النائب الأول للرئيس.
- 2- وضع إجراءات للتصويت "بالأغلبية المتوازية" في مجلس الولايات (على غرار الإجراءات المتبعة في أيرلندا الشمالية).
- 3- وضع إجراءات للتصويت في المجلس الوطني بأغلبية ثلثي الأصوات، كما هو الحال بالنسبة لأنواع معينة من التشريعات التي يصدرها مجلس الولايات (وكما هو الحال في بوروندي).

4- وضع إجراءات للتصويت في المجلس الوطني بالأغلبية المتوازية على القرارات الأساسية التي تتطلب الحصول على أغلبية الأصوات، بما في ذلك الحصول على أغلبية الأصوات داخل كل من كتلة الممثلين الشماليين والممثلين الجنوبيين.

5--وضع إجراءات التصويت في المجلس الوطني بالحصول على موافقة ثلاثية الأطراف على القرارات الأساسية التي تتطلب الحصول على أغلبية الأصوات، بما في ذلك الحصول على أغلبية الأصوات داخل كل من كتلة الممثلين الشماليين والممثلين الجنوبيين وممثلي دارفور.

6 وضع إجراءات التصويت بأغلبية ثلثي الأصوات في المجالس التشريعية لولايات دارفور.

7- وضع إجراءات التصويت بالأغلبية المتوازية في المجالس التشريعية لولايات دارفور.

8- إنشاء منصب رفيع في الرئاسة لتمثيل دارفور يتمتع شاغله بدور يكفله الدستور. وسيتعين على الرئيس أن يحصل على موافقة هذا المسؤول المنتخب قبل اتخاذ قرارات أساسية محددة تمس دارفور بصفة مباشرة.

استنتاجات

يتمثل الهدف الأساسي من هذه الورقة في استكشاف إمكانية تحقيق توفيق سياسي فعال في السودان عن طريق الانتخابات. ويتضح من التقييم المقدم في هذه الورقة (في القسمين 4 و5) أن عملية الانتخابات ونتائجها المتوقعة لن تحقق توفيقاً سياسياً فعالاً في السودان إذا لم تتوفر وسائل أخرى، وبذلك فإنها لن تحقق الرغبة في التوزيع العادل للسلطة الذي يشكل جوهر اتفاق السلام الشامل. بيد أن الانتخابات والترتيبات الجديدة لتقاسم السلطة -- وهي آليات قابلة للتحقيق سياسياً ويمكن تنفيذها في نطاق الإطار الحالي لاتفاق السلام الشامل والدستور الوطني الانتقالي -- يمكنها أن تزيد إلى حد كبير من فرص توقعات تحقيق توفيق سياسي فعال، قبل الانتخابات الوطنية وبعدها.