

# استشراف المستقبل:

خيارات الوفاق السياسي بين شمال وجنوب السودان عقب  
الاستفتاء

سبتمبر 2010



جبرارد مالك هيو

شكر وتقدير

يعرب المؤلف عن خالص التقدير للزملاء في Conflict Dynamics، ولا سيما ماندي غاردنر وغابرييل آرون، لمساهماتهم في البحوث المقدمة في هذه الوثيقة الإعلامية وللمدخلات والتعليقات التي قدمت طوال صياغة هذه الوثيقة. وقد قدم العديد من الزملاء - غير المذكورين هنا - تعليقات واقتراحات مفيدة للغاية أثناء صياغة هذه الوثيقة، والمؤلف يعرب عن امتنانه لتشجيعهم ووجهات نظرهم المدروسة.

تود Conflict Dynamics أن تعرب عن امتنانها لحكومة النرويج على دعمها السخي لمبادرة Conflict Dynamics بعنوان: *الوفاق السياسي في السودان*، والتي بموجبها تم إنتاج هذه الوثيقة الإعلامية.

تاريخ الإصدار: 24 سبتمبر 2010

Conflict Dynamics International  
111 Rice Street  
Cambridge, MA 02140  
USA

هاتف: +1 617 661-1066

فاكس: +1 617 661-1686

البريد الإلكتروني: [info@cdint.org](mailto:info@cdint.org)

موقع الويب: [www.cdint.org](http://www.cdint.org)

## ملخص تنفيذي

الوفاق السياسي يتضمن أهداف أو عمليات أو نتيجة التوفيق بين وجهات النظر والمصالح السياسية للأطراف المتنافسة.

تأكيد وحدة السودان أم الانفصال: هو الخيار الثنائي الذي من المقرر طرحه أمام جمهور الناخبين في الاستفتاء الشعبي حول حق سكان جنوب السودان في تقرير مصيرهم. فبينما سيترك للناخبين الاختيار بين 'الأبيض أم الأسود'، سيقع على كاهل حزب المؤتمر الوطني والحركة الشعبية لتحرير السودان (باعتبارهما "شريكي اتفاقية السلام الشامل") المهمة الصعبة التي تتمثل في بلورة شكل الوحدة أو الانفصال.

وقد انعكس هذا الانقسام - أو محاولة الاتفاق على خيار 'الأبيض أم الأسود' ليختار الناخبين من بينهما، إلى جانب ضرورة صياغة شكل الوحدة أو الانفصال - في الخطاب السياسي الأخير داخل السودان والمتعلق بترتيبات ما بعد الاستفتاء، حيث كان التركيز في هذا الجدل منصباً بشكل أساسي على سيناريوهين مختلفين، إما وحدة كاملة تقوم على اتفاقية السلام الشامل أو انفصال تام. وعلى الرغم من ذلك، وفيما يتعلق بالتفاعلات السياسية والاقتصادية عقب إجراء الاستفتاء الشعبي، هناك العديد من الخيارات المطروحة التي من المحتمل أن تنجح في التوفيق بشكل أفضل بين المصالح وجهات النظر السياسية لشعبي شمال وجنوب السودان وممثليهم السياسيين.

ويتمثل الغرض من هذه الوثيقة الإعلامية في عرض الخيارات الفنية للوفاق السياسي بين شمال وجنوب السودان والذي من شأنه تعزيز الاستقرار السياسي من خلال التوفيق بين المصالح وجهات النظر السياسية بشكل فعال.

### أسلوب منهجي لتحقيق الوفاق السياسي

الوفاق السياسي مفهوم له قوته، حيث يقوم في جوهره على التوفيق بين الأطراف في مواقف يغيب فيها التوافق الشامل في الآراء، ولكنه لا يندم بالكامل. وقد تم وضع الخيارات الفنية للوفاق السياسي المقدمة هنا باستخدام أسلوب منهجي في دراسة أفضل الطرق للتوفيق بين المصالح وجهات النظر السياسية. وتتضمن هذه المنهجية نظاماً لتصنيف الوفاق السياسي، ومصنوفة للتفاعلات السياسية والاقتصادية، ومؤشرات للوفاق السياسي.

ويتكون نظام تصنيف الوفاق السياسي من خمس نواحي مركزية: (1) الهيكل السياسي واللامركزية، و(2) النظام الانتخابي أو الأنظمة الانتخابية، و(3) الشق التنفيذي، و(4) الشق التشريعي، و(5) المشاركة العامة.

### خيارات الوفاق السياسي

تم وضع مجموعة الخيارات الفنية لتحقيق الوفاق السياسي بين شمال وجنوب السودان عقب إجراء الاستفتاء الشعبي، وذلك من خلال عملية طرح الأفكار واختبار الترتيبات الممكنة تطبيقها في السياق السوداني، بالاستناد إلى تحليل منهجي للسياسات الدولية ذات الصلة.

### الخيارات في حالة اختيار الوحدة

تم وضع ثلاث مجموعات من الخيارات للوفاق السياسي في حالة تحقق سيناريو الاستفتاء الذي تأتي نتيجة التصويت فيه بتأكيد الوحدة:

الخيار "أ" - الوضع الراهن

الخيار "ب" - الشراكة المنصفة

الخيار "ج" - نظام فيدرالي لا مركزي إلى حد كبير

الخيار "أ": الوضع الراهن

يتصور هذا الخيار استمراراً للنظام الحكومي القائم وفقاً لاتفاقية السلام الشامل مع وجود مؤسسات وطرق للتمثيل وقواعد وإجراءات لصنع القرار تكون مماثلة لتلك المطبقة بالفعل أثناء الفترة الانتقالية. وتعد التغييرات التي تنص اتفاقية السلام الشامل على إدخالها على النظام الحكومي جزءاً من مراجعة الدستور القومي الانتقالي التي تتم بالتنسيق مع لجنة مراجعة الدستور القومي.

الخيار "ب": الشراكة المنصفة

يقترح هذا الخيار المتعلق بالوفاق السياسي استمرار النظام الحكومي الموضوع وفقاً لاتفاقية السلام الشامل، إلا أنه يتضمن أيضاً تغييرات لإتاحة قدر أكبر من العدالة في صنع القرار، لاسيما على مستوى الحكومة الوطنية. ويشتمل خيار الشراكة المنصفة على الخصائص التالية: اتساع نطاق القرارات التنفيذية (المركزية) التي تستلزم الموافقة الصريحة من جانب النائب الأول للرئيس، ووضع إجراء لاتخاذ قرارات "بالموافقة الموازية" (شرط للأغلبية المتقفة في الرأي بين مختلف المجتمعات أو التكتلات) داخل المجلس الوطني.

الخيار "ج": النظام الفيدرالي اللامركزي إلى حد كبير

يشتمل النظام الفيدرالي اللامركزي إلى حد كبير على حكومتين إقليميتين - حكومة جنوب السودان وحكومة شمال السودان - في ترتيب فيدرالي يضم المجلس الفيدرالي المركزي والمجلس الفيدرالي. وتتكون السلطة التنفيذية الفيدرالية من رئاسة مكونة من عضوين ومجلس فيدرالي يضم ثمانية مستشارين. ويكون عضوا الرئاسة هما الرئيسين المنتخبين لشمال السودان وجنوبه والذين يشغل كل منهما منصب الرئيس الفيدرالي لنصف المدة المحددة بين الانتخابات. ويتولى المستشارون الثمانية بمجلس الشورى الفيدرالي حقائب وزارية رئيسية، مع تمثيل أربعة مستشارين لكل من شمال وجنوب السودان. ويتم صنع القرارات في

السلطة التنفيذية الفيدرالية بالإجماع، وفي حالة عدم التمكن من ذلك، يمكن إحالة القضايا المعنية إلى مجلس الشورى الفيدرالي. ويتألف المجلس الفيدرالي من 60 نائباً، بينهم 36 نائباً من الشمال و24 نائباً من الجنوب. كما يتم اتخاذ القرارات بشأن مشاريع القوانين في المجلس الفيدرالي "بالموافقة الموازية".

### الخيارات في حالة اختيار الانفصال

وقد وضعت أربع مجموعات من الخيارات للوفاق السياسي في حالة تحقق سيناريو الاستفتاء الذي تأتي نتيجة التصويت فيه لصالح الانفصال. ويتم عرض مجموعات الخيارات هذه هنا وفقاً لترتيب زيادة التفاعل السياسي بين كيانين مستقلين يتمتعان بالسيادة والاعتراف الدولي:

#### **الخيار "ز" - العزلة المشتركة**

**الخيار "و" - المعاملة بالمثل بين دولتين مستقلتين**

**الخيار "هـ" - الجماعة الاقتصادية لدولتين مستقلتين**

**الخيار "د" - الاتحاد المنظم لدولتين مستقلتين**

**الخيار "ز" : العزلة المشتركة**

يظهر هذا الخيار تفاعلات سياسية واقتصادية محدودة للغاية بين دولتين منفصلتين ومستقلتين وذات سيادة.

**الخيار "و" : المعاملة بالمثل بين دولتين مستقلتين**

يتميز خيار المعاملة بالمثل بين دولتين مستقلتين بإجراء ترتيبات يتم من خلالها اعتراف شمال السودان وجنوبه بأن كلاً منهما بحاجة إلى الآخر كما يتفقا على التفاعل سياسياً واقتصادياً على أساس المعاملة بالمثل. وتنبثق من هذه المجموعة مجموعتان فرعيتان هما: (أ) المعاملة بالمثل القائمة على القضايا بين دولتين مستقلتين، و(ب) المعاملة بالمثل المنظمة بين دولتين مستقلتين.

وتتضمن خيارات المعاملة بالمثل القائمة على القضايا تفاعل كل من الشمال والجنوب سياسياً واقتصادياً بطريقة مخصصة على أساس قضية تلو الأخرى. وتسترشد التفاعلات بالمعاهدات الدولية أو غيرها من الاتفاقيات بين شمال السودان وجنوبه أو تؤدي إلى إبرام مثل هذه المعاهدات والاتفاقيات، ولكن فيما يخص قضايا محددة. وتتولى الوزارة المعنية بالحكومة في كل دولة من الدولتين مسؤولية إدارة هذه التفاعلات مع نظيرتها. وثمة نموذج أكثر تنظيمًا للتفاعل المتبادل يتضمن تنسيق التفاعلات السياسية والاقتصادية داخل شمال و جنوب السودان من خلال إنشاء واجهة مؤسسية واحدة داخل كل دولة.

**الخيار "هـ" : الجماعة الاقتصادية لدولتين مستقلتين**

يعكس هذا الخيار درجة عالية إلى حد ما من التفاعل الاقتصادي والسياسي بين دولتي شمال و جنوب السودان المستقلتين والمتمتعين بالسيادة. وفي الخيار الجماعة الاقتصادية لدولتين مستقلتين، يوافق كل من شمال السودان وجنوبه على نطاق ومعايير التفاعلات الاقتصادية في المقام الأول وكذلك التفاعلات السياسية، وذلك من خلال إبرام معاهدة دولية أو اتفاقية ثنائية أخرى. ويتضمن هذا الخيار ترتيبات لاجتماع وتفاعل رؤساء الدولتين على مستوى القمة، كما تتضمن بعض متغيرات هذا الخيار ترتيبات للاجتماع على مستوى مجالس الوزراء. وبالإضافة إلى ذلك، يشتمل هذا الخيار على ترتيبات للتفاعل بين المجالس التشريعية في كلتا الدولتين لدمج الأحكام التشريعية المشتركة في القوانين الداخلية ذات الصلة.

**الخيار "د" : الاتحاد المنظم لدولتين مستقلتين**

يعرض هذا الخيار اتحاداً منظمًا لدولتين مستقلتين ذات سيادة، ويتم الاتفاق على الهياكل المؤسسية المشتركة والثابتة واختصاصاتها فيما بين الدولتين إما عن طريق إبرام معاهدة دولية أو أي شكل آخر من أشكال الاتفاق.

وتتضمن أنواع التفاعل على المستوى التنفيذي الاجتماعات التي تنعقد في شكل قمم بين رؤساء الدولتين، فضلاً عن اجتماع الوزراء في مجلس للوزراء من أجل مناقشة جوانب محددة لأي إشكال. أما الشكل المتصور للجهة التي ستعمل فيما بين الدولتين فمن المتوقع أن تكون هيئة معنية بصنع القرار تتألف من ممثلين منتخبين من شمال و جنوب السودان، وتتولى هذه الجهة دراسة القضايا التي يتم تحديدها بشكل مشترك من جانب شمال و جنوب السودان على أنها قضايا تهم كلا الطرفين بشكل كبير واتخاذ قرارات بشأنها. كما تقوم إجراءات صنع القرار المستخدمة في اللقاءات التي تتم على المستوى التنفيذي على إجماع الآراء، بينما تقوم إجراءات صنع القرار داخل الجهة التي ستعمل فيما بين الدولتين على "الموافقة الموازية" أو أي شكل آخر من أشكال الأغلبية المؤهلة.

### تقييم خيارات الوفاق السياسي

#### في حالة اختيار الوحدة

لم ينتج عن النظام الحكومي الموضوع وفقاً لاتفاقية السلام الشامل درجة عالية من الإنصاف في تمثيل الدوائر الانتخابية السياسية داخل مؤسسات الحكومة، وخاصة في المجلس الوطني (وأيضاً في المجالس التشريعية الحكومية). وليس بالضرورة أن يرجع هذا إلى الهيكل الموضوع وفقاً لاتفاقية السلام الشامل للمؤسسات نفسها، وإنما يرجع في المقام الأول إلى بعض الخواص الفنية للأنظمة الانتخابية المحددة في قانون الانتخابات الوطنية لعام 2008، كما أن هذه الخواص الفنية تزيد من الصعوبات أمام الأحزاب السياسية الأقلية لضمان مقاعد في المجلس الوطني.

ونتيجة لأنواع إجراءات صنع القرار في المجلس الوطني، فإن تطبيق النظام الحكومي المحدد في اتفاقية السلام الشامل لم يحقق درجة عالية من المساواة في التأثير الذي ينتج عن عملية صنع القرار السياسي.

ومن الممكن معالجة افتقار عملية صنع القرار السياسي للمساواة، الأمر المتأصل في مؤسسات الحكومة التي أسسها اتفاقية السلام الشامل (باستثناء مجلس الولايات)، من خلال بعض الترتيبات التي يتضمنها الخيار "ب"، تحت عنوان *الشراكة المنصفة*. ويمكن لشروط توسيع نطاق القرارات التي تستلزم الموافقة الصريحة من جانب النائب الأول للرئيس في الشق التنفيذي واستخدام إجراءات صنع القرار "بالموافقة الموازية" في المجلس الوطني والمجالس التشريعية

الحكومية، أن يساهم بدرجة كبيرة في تحقيق وفاق سياسي أكثر فعالية. ومع هذا، فإن العلاقات بين الحكومة الوطنية وحكومة جنوب السودان ستظل غير متكافئة، حيث ستظل بعض الاختصاصات الأساسية تقتصر على المستوى الوطني أو المركزي.

وبالنسبة للخيار ج الخاص بالنظام الفيدرالي اللامركزي إلى حد كبير، فيمكنه معالجة قضية المساواة في تأثير صنع القرار السياسي وقضية غياب التوازن بين المستوى الوطني والإقليمي في الاختصاصات، والمتصلة في النظام الحكومي الذي وضعته اتفاقية السلام الشامل. ويتم أولاً انتخاب ممثلي المجلس الفيدرالي بطريق غير مباشر من جانب أعضاء المجلس التشريعي لجنوب السودان وممثلي شمال السودان في المجلس الوطني (الحالي). ومن المتصور أن يتم انتخاب أعضاء المجلس الفيدرالي سيتم انتخابهم بشكل مباشر فيما بعد، وستتم عملية صنع القرارات "الأساسية" المحددة مسبقاً "بالموافقة الموازية". ويمكن لهذه التركيبة من التمثيل القوي لتكتلات أعضاء المجالس من شمال وجنوب السودان في المجلس الفيدرالي، والتمثيل المتساوي في المجلس الفيدرالي والرئاسة، إلى جانب صنع القرار بالأغلبية المؤهلة أن يضمن تحقيق درجة عالية من الوفاق السياسي بين كل من الشقين التنفيذي والتشريعي. كما يمنح خيار النظام الفيدرالي اللامركزي إلى حد كبير الفرصة لإعادة ترتيب اختصاصات مستويات الحكومة الفيدرالية والحكومة الإقليمية.

### في حالة اختيار الانفصال

لا يقدم الخيار "ز"، أو العزلة المشتركة، أي احتمالات ملموسة لتحقيق وفاق مباشر للمصالح السياسية نظراً لارتباطه بالتفاعلات السياسية والاقتصادية المحدود للغاية. ومن الممكن تحقيق وفاق غير مباشر بين المصالح وجهات النظر السياسية، إذا تقاسم كلا الطرفين - شمال وجنوب السودان - كيان ثالث (الذي يمكن أن يكون، على سبيل المثال، جماعة محددة غير سودانية أو هيكل آخر من الولايات)

وداخل الخيار "و"، أو المعاملة بالمثل بين دولتين مستقلتين، تتيح المجموعة الفرعية منه والمتمثلة في المعاملة بالمثل القائمة على القضايا فرصاً للتوفيق بين المصالح وجهات النظر السياسية، والتي لن تتحقق إلا من خلال التوصل إلى اتفاقات بشأن قضايا معينة. ويؤدي غياب قواعد أو معايير ثابتة لإجراء تفاعلات أكثر تنظيماً، إلى تقييد مدى الوفاق الممكن تحقيقه بين كلا الطرفين. ونظراً لأن التوصل إلى اتفاق حول قضايا رئيسية محددة يستلزم موافقة شمال وجنوب السودان، ينتج هذا النموذج قدر كبير من المساواة في نفوذ صنع القرار .

تتيح المجموعة الفرعية الخاصة بالمعاملة بالمثل المنظمة فرصاً لتحقيق وفاق أكثر فاعلية داخل شمال السودان، وداخل جنوب السودان، وفيما بينهما بشكل أكثر فعالية من المعاملة بالمثل القائمة على القضايا.

تقدم العديد من السمات الخاصة بالمتغيرات التي تدرج تحت الخيار "هـ"، أو الجماعة الاقتصادية لدولتين مستقلتين، إمكانية تحقيق درجة مرتفعة إلى حد ما من الوفاق السياسي. وفيما يتعلق بتحقيق العدالة في التمثيل السياسي، فقد أظهرت ترتيبات القمة الخاصة بالتفاعل على المستوى التنفيذي تكافؤ في التمثيل السياسي. وبما أن اتخاذ القرارات في لقاءات القمة يستلزم الإجماع، فإن هناك أيضاً قدر كبير من العدالة في نفوذ صنع القرار وبالمثل، تعكس التفاعلات بين الهيئات التشريعية في شمال وجنوب السودان قدرًا كبيراً من المساواة في نفوذ صنع القرار السياسي، لأن الاتفاقات فيها تتطلب موافقة كلتا الدولتين. ويمكن لقدرة هذا الخيار على تحقيق الإجماع حول القضايا الاقتصادية، التي قد تتفق فيها المصالح بشكل كبير، أن تساعد في الدفع لتحقيق درجة أعلى من الوفاق حول القضايا السياسية.

ويتيح الخيار "د"، أو الاتحاد المنظم لدولتين مستقلتين فرصاً كبيرة لتحقيق وفاق سياسي في المؤسسات المشتركة (ولاسيما الجهة العاملة فيما بين الدولتين)، ومن خلال الترتيب لاجتماعات القمة على مستوى رؤساء الدولتين. ويكون التمثيل في الجهة العاملة فيما بين الدولتين إما من خلال أعداد متساوية من ممثلي كل من شمال وجنوب السودان (متغيرات الخيار 1-د، 1-د، 4-د)، أو من خلال التمثيل النسبي. ويضمن إجراء صنع القرار "بالموافقة الموازية" في الجهة العاملة فيما بين الدولتين تحقيق درجة كبيرة من الوفاق السياسي. وتقوم اختصاصات الجهة العاملة فيما بين الدولتين وطبيعة قراراتها على الاتفاقات الرسمية بين كلتا الدولتين المتمتعين بالسيادة. ويحدد شمال وجنوب السودان ترتيباتهما الداخلية الخاصة بكل منهما لتحقيق وفاق سياسي فعال على مستوى "داخل الشمال" و"داخل الجنوب". وتتمثل الميزة الفريدة لخيار الاتحاد المنظم في أنه الوحيد من بين الخيارات الذي يتيح فرصاً للتوفيق بين مناطق أو دوائر انتخابية معينة على المستوى فيما بين الدولتين.

### المساعدة في معالجة الاحتياجات العملية عقب الاستفتاء

في حالة أن يكون التصويت لصالح الوحدة، ستكون هناك حاجة عملية واحدة تتمثل في ضرورة اعتدال التفاعلات السياسية المتعلقة بعملية مراجعة الدستور. ويمكن لمجموعة الخيارات الخاصة بالشراكة المنصفة أو النظام الفيدرالي اللامركزي إلى حد كبير أن تساهم في خلق مناخ مواتٍ لإجراء هذه العملية، حيث سيرى جمهور الناخبين أنه يتم التوفيق بين مصالحهم السياسية، وبالتالي سيوجد الكثير من الأشياء التي تحفز على المشاركة بفعالية في الحوار السياسي.

ويمكن أن تساعد الخيارات الموضوعية فيما يخص تنفيذ التصويت لصالح الانفصال في معالجة الاحتياجات العملية التي ستوجد عقب إجراء الاستفتاء الشعبي، والتي من بينها: (أ) الحاجة إلى تسهيل التفاعل السياسي والاقتصادي وغيرهما من أشكال التفاعل بين وداخل المجتمعات المحلية التي تعيش على جانبي الحدود التي تفصل بين شمال السودان وجنوبه؛ و(ب) الحاجة إلى إنشاء منبر ووضع معايير للتفاعل السياسي لأجل تسهيل استمرار المفاوضات الخاصة بترتيبات ما بعد الاستفتاء الشعبي وتنفيذها؛ و(ج) الحاجة إلى مساعدة الأشخاص الذين ينحدرون من أصول أو أنساب أو انتماءات جنوبية ويعيشون في شمال السودان على التكيف هناك، وكذلك مساعدة الأشخاص الذين ينحدرون من أصول أو أنساب أو انتماءات شمالية ويعيشون في جنوب السودان على التكيف هناك.

### تسلسل خيارات الوفاق السياسي وتطورها

يمكن تسلسل الخيارات المقدمة هنا للتحرك تدريجياً صوب تحقيق وفاق سياسي أكثر فعالية. وفي حالة الوحدة، سيكون هناك مسار واحد لبدء التحرك من الوضع الراهن إلى الشراكة المنصفة. وعقب هذه الخطوة الميدانية، يمكن النظر في خيارات أخرى لإيجاد نظام فيدرالي لامركزي إلى حد كبير كجزء من عملية مراجعة الدستور المخولة بموجب اتفاقية السلام الشامل. وفي حالة الانفصال، سيكون هناك مسار واحد للتحرك يتضمن الانتقال من المعاملة بالمثل القائمة على القضايا إلى المعاملة بالمثل المنظمة بين دولتين مستقلتين، كمؤشر على استكشاف إمكانية التحرك إلى الترتيبات القائمة على خيارات الجماعة الاقتصادية لدولتين مستقلتين أو الاتحاد المنظم لدولتين مستقلتين.

## خاتمة

في حالة التصويت لصالح الوحدة، سيوفر خيار الشراكة المنصّفة (الخيار "ب") وخيار النظام الفيدرالي اللامركزي إلى حد كبير (الخيار "ج") إمكانية تحقيق درجة من الوفاق السياسي تفوق تلك الدرجة التي يمكن أن يحققها النظام الحكومي القائم على اتفاقية السلام الشامل والمنفذ حاليًا.

وفي حالة التصويت لصالح الانفصال، ستقدم خيارات المعاملة بالمثل المنظمة بين دولتين مستقلتين (المجموعة الفرعية من الخيار "و") والجماعة الاقتصادية لدولتين مستقلتين (الخيار "هـ") والاتحاد المنظم لدولتين مستقلتين (الخيار "د") مزايا كبيرة تفوق المزايا الخاصة بنموذج المعاملة بالمثل القائمة على القضايا. وعلى الجانب الآخر، يوفر الخياران (د) و(هـ) أعلى إمكانية لتحقيق وفاق سياسي فعال بين الكيانين المستقلين المتمتعين بالسيادة.

وبضمان تحقيق وفاق سياسي أكثر فعالية، يمكن لهذه الخيارات أن تعزز بدرجة كبيرة آفاق إحلال الاستقرار وأن تقدم آليات عملية لمنع وتسوية أي نزاعات بين شمال السودان وجنوبه خلال إجراء الاستفتاء الشعبي وبقيّة الفترة الانتقالية وما بعدها. وبهذه الطريقة، تعد خيارات الوفاق السياسي عناصر أساسية لوضع رؤية لمستقبل السودان.

وإحدى السبل الممكنة لدفع إدماج أساليب التفاعلات السياسية والاقتصادية في المفاوضات الجارية حول ترتيبات ما بعد الاستفتاء الشعبي هي إبرام اتفاق مبدئي، والذي سيلزم التفاوض عليه بين الشركاء في اتفاقية السلام الشامل قبل انتهاء الفترة الانتقالية. ويمكن لهذا الاتفاق المبدئي أن يوفر الوسيلة المطلوبة بشدة لجمع مختلف أطراف التفاوض حول القضايا الفنية.

## المحتويات

1	المقدمة والأهداف	1
4	أسلوب منهجي لتحقيق الوفاق السياسي	2
4	استعراض عام	2.1
4	معنى الوفاق السياسي	2.2
4	تصنيف الوفاق السياسي	2.3
6	مؤشرات قياس فعالية الوفاق السياسي	2.4
7	خيارات الوفاق السياسي	3
7	استعراض عام	3.1
7	لبنات البناء الفنية للوفاق السياسي	3.2
10	اعتبارات للاسترشاد بها عند وضع الخيارات	3.3
10	المجموعات السبع لخيارات الوفاق السياسي	3.4
23	الخيارات الفنية الأخرى المختلطة	3.5
24	تقييم خيارات الوفاق السياسي	4
24	استعراض عام	4.1
24	تقييم خيارات الوفاق السياسي في حال تكون النتيجة هي اختيار الوحدة	4.2
30	تقييم خيارات الوفاق السياسي في حالة أن تكون نتيجة التصويت الانفصال	4.3
32	تسلسل خيارات التفاعل السياسي وتطورها	4.4
34	خاتمة	5
34	وضع رؤية للمستقبل	5.1
34	الشكل المبدئي لصياغة شكل المفاوضات حول ترتيبات ما بعد الاستفتاء	5.2
35	مجالات تتطلب المزيد من البحث	5.3
36	الملحق 1 - الاختصاصات على المستويين الوطني والإقليمي	
37	المراجع	

## الجدول والأشكال

- الجدول 1 - أنواع إجراءات صنع القرار المستخدمة في دراسات الحالة المختلفة ..... 8
- الجدول 2 - موجز السمات الفنية لدراسات الحالة الخاصة بكيانات فردية ومتعددة ..... 9
- الجدول 3 - السمات الرئيسية للوفاق السياسي وفقاً للخيار أ ..... 11
- الجدول 4 - السمات الرئيسية للوفاق السياسي وفقاً للخيار ب ..... 12
- الجدول 5 - السمات الرئيسية للوفاق السياسي وفقاً للخيار ج ..... 13
- الجدول 6 - ملخص للمتغيرات الثلاثة للخيار هـ/الجماعة الاقتصادية لدولتين مستقلتين ..... 18
- الجدول 7 - ملخص للمتغيرات الثلاثة للخيار د، الاتحاد المنظم لدولتين مستقلتين ..... 21
- الجدول 8 - تفصيل لنتائج الانتخابات التي تم إجراؤها على مقاعد المجلس الوطني لعام 2010 بنظام الدوائر الانتخابية الجغرافية وقوائم الأحزاب السياسية وقوائم المرأة (المصدر: المفوضية القومية للانتخابات) ..... 25
- الجدول 9 - مقارنة للأصوات الناخبة لمقاعد الدوائر الانتخابية الجغرافية، حسب كل حزب والتمثيل النهائي في المجلس الوطني، (المصدر: المفوضية القومية للانتخابات) ..... 26
- الجدول 10 - ملخص مؤشرات الاختيار للوفاق السياسي ("منخفض"، "متوسط"، "مرتفع") عبر مجموعات الخيارات السبعة ..... 30
- الشكل 1 - العلاقة بين القضايا المنفصلة المحددة في قانون الاستفتاء، ومجموعات من القضايا، والغطاء المحتمل للمفاوضات بشأن ترتيبات ما بعد الاستفتاء ..... 2
- الشكل 2 - مصفوفة التفاعلات السياسية والاقتصادية داخل هيكل ذات كيانات فردية أو متعددة ..... 5
- الشكل 3 - تمثيل بياني لأحد متغيرات الخيار "ج"، أو خيار النظام الفيدرالي اللامركزي إلى حد كبير ..... 14
- الشكل 4 - السؤال الذي تسعى الخيارات الفنية للوفاق السياسي لاستعراضه (في حالة الانفصال) ..... 15
- الشكل 5 - تمثيل تخطيطي للمعاملة بالممثل التي تعتمد على القضايا والمعاملة بالممثل المنتظمة بين الولايات المستقلة ..... 17
- الشكل 6 - تمثيل تخطيطي للاتحاد المنتظم للدولتين المستقلتين، الخيار د-2 ..... 19
- الشكل 7 - الفئات السبع لخيارات الوفاق السياسي ..... 22
- الشكل 8 - خصائص عرض الخيارات المختلفة للنماذج الخاصة بالخيارات (هـ)، و(و) ..... 23
- الشكل 9 - مخطط لتقسيم المقاعد الانتخابية في المجلس الوطني، حسب الحزب أو الحالة، عقب انتخابات 2010 (المصدر: المفوضية القومية للانتخابات) ..... 25
- الشكل 10 - نتائج انتخابات عام 2010 على مقاعد الدوائر الانتخابية الجغرافية داخل المجلس الوطني: مقاعد الدوائر الانتخابية الجغرافية التي حصل عليها كل حزب (جهة اليسار)، والأصوات التي حصل عليها كل حزب لنيل مقاعد الدوائر الانتخابية الجغرافية (جهة اليمين). (المصدر: المفوضية القومية للانتخابات) ..... 27
- الشكل 11 - منحني لورنز الذي يمثل توزيع تأثير عملية صنع القرار بين الأحزاب الرئيسية وغير الرئيسية في المجلس الوطني، وذلك فيما يتعلق بالقرارات التي تتخذ بالأغلبية البسيطة. ويتم توضيح المساحة الواقعة بين المنحني وخط توزيع النسب الدقيق (الذي يمثل مستوى عدم المساواة) في الشكل المصغر ..... 28
- الشكل 12 - منحني لورنز الذي يمثل توزيع نفوذ صنع القرار بين الأحزاب الرئيسية وغير الرئيسية في المجلس الوطني بالنسبة للقرارات التي تتخذ بالموافقة الموازية ..... 29
- الشكل 13 - المسار النظري لتسلسل خيارات الوفاق السياسي (في حالة الانفصال) ..... 33
- الشكل 14 - خريطة السودان ..... 40

## 1 المقدمة والأهداف

تأكيد وحدة السودان أو الانفصال: هو الخيار الثنائي المقرر طرحه أمام جمهور الناخبين في الاستفتاء الشعبي حول حق سكان جنوب السودان في تقرير مصيرهم (والمشار إليه بلفظ "الاستفتاء")<sup>1</sup>. ووفقاً لبنود اتفاقية السلام الشامل المبرمة عام 2005، والتي تم توقيعها بين حزب المؤتمر الوطني والحركة الشعبية لتحرير السودان، فمن المقرر إجراء الاستفتاء قبل انتهاء الفترة الانتقالية بسنة أشهر<sup>2</sup>. ولقد كان من المتصور في مطلع سبتمبر 2010 أن يتم إجراء الاستفتاء في يناير 2011.

وأحد المبادئ المتفق عليها في اتفاقية السلام الشامل هو أن لشعب جنوب السودان الحق في تقرير المصير، بما في ذلك من خلال الاستفتاء<sup>3</sup>. ويتجاوز مبدأ تقرير مصير الشعوب مسألة الأرض ذات السيادة، ويمتد إلى تحديد نظام الحكم الذي يمكن ممارسته من خلال المشاركة في الشؤون السياسية. فبدلاً من التمثيل، ومن ثم الوصول إلى الهدف النهائي لتقرير المصير، يمثل الاستفتاء نقطة الانطلاق لشعبي شمال وجنوب السودان لتحديد مستقبلهم<sup>4</sup>.

وبرغم أن من يصوتون في الاستفتاء سيكون لديهم خيار "أسود أو أبيض" - تأكيد الوحدة أو الانفصال - فإن حزب المؤتمر الوطني والحركة الشعبية لتحرير السودان ("شركاء اتفاقية السلام الشامل") سيواجهان مهمة أكثر صعوبة في صياغة شكل الوحدة أو الانفصال في هذه المفاوضات حول ترتيبات ما بعد الاستفتاء. والسبب في ذلك يرجع إلى أن اتفاق السلام الشامل، والدستور القومي الانتقالي (INC)، والدستور الانتقالي لجنوب السودان، وقانون استفتاء جنوب السودان (2009)، وغيرها من النصوص والاتفاقيات القانونية لا يرد بها نص واضح فيما يتعلق بالشكل الذي يمكن أن يكون عليه الانفصال، كما أنها لا يمكن الاسترشاد بها بدرجة كبيرة فيما يخص الشكل المحتمل للوحدة في المستقبل<sup>5</sup>.

ولذا، سيختار الناخبون الوحدة أو الانفصال، بينما سيقوم شركاء اتفاقية السلام الشامل - مع إمكانية المشاركة العامة، لاسيما في حالة التصويت على تأكيد الوحدة - بتحديد شكل الوحدة أو الانفصال.

وقد انعكس الانقسام المحدد هنا - أو محاولة الاتفاق على خيار "الأبيض أم الأسود" ليختار الناخبين من بينهما إلى جانب ضرورة صياغة شكل الوحدة أو الانفصال - في الخطاب السياسي الأخير داخل السودان والمتعلق بترتيبات ما بعد الاستفتاء، حيث كان التركيز في هذا الجدل منصباً بشكل أساسي على سيناريوهين مختلفين: وحدة كاملة تقوم على اتفاقية السلام الشامل أو انفصال كامل.

وعلى الرغم من ذلك، وفيما يتعلق بالتفاعلات السياسية والاقتصادية عقب إجراء الاستفتاء الشعبي، هناك العديد من الخيارات والترتيبات - التي تتجاوز نطاق الوحدة القائمة على اتفاقية السلام الشامل أو الانفصال الكامل - التي من المحتمل أن تنجح في التوفيق بشكل أفضل بين المصالح ووجهات النظر السياسية لشعبي شمال وجنوب السودان وممثليهم السياسيين بشأن الوضع الجديد أياً كان، السودان الجديد.

ويمكن لبعض هذه الخيارات الخاصة بالوفاق بين المصالح السياسية، بما في ذلك أطر التفاعل السياسي، أن تقدم أيضاً حلولاً للاحتياجات العملية للغاية التي ستنشأ أثناء تنفيذ نتيجة الاستفتاء أياً كانت. وتشمل هذه المتطلبات العملية الحاجة إلى عقد مندييات وإرساء معايير للتفاعل السياسي لأجل تنفيذ الاتفاقات التفصيلية التي قد يتم إبرامها بشأن ترتيبات ما بعد الاستفتاء. وهناك ضرورة أيضاً لعقد منتدى ووضع ترتيبات للتفاعل السياسي بين وداخل المجتمعات وممثليها السياسيين في الدول على طول الحدود المشتركة لشمال السودان وجنوبه.

وتعد بلورة شكل نتيجة الاستفتاء بالوحدة أو الانفصال، برغم عدم تسليط الضوء عليها بالشكل المطلوب بعد، عنصراً رئيسياً في المفاوضات بين حزب المؤتمر الوطني والحركة الشعبية لتحرير السودان بشأن ترتيبات ما بعد الاستفتاء التي بدأت في منتصف عام 2010. وقد أعدت هذه المفاوضات لتركز على مجموعة من القضايا الفنية التي تم تحديدها في المادة 67 من قانون استفتاء جنوب السودان<sup>6</sup>. وخلال اجتماع عقد في بلدة ميكيلي بأثيوبيا في يونيو 2010، وافق شركاء اتفاق السلام الشامل على تجميع القضايا الفنية في أربع مجموعات عمل: المواطن، والأمن، والمعاهدات الدولية والاتفاقات وغيرها من القضايا القانونية، والقضايا المالية والاقتصادية

<sup>1</sup> وفقاً للمادة 6 من قانون استفتاء جنوب السودان لسنة 2009 (المادة التي بعنوان "خيار الاستفتاء")، يقوم شعب جنوب السودان "بالصويت إما (1) بتأكيد وحدة السودان باستدامة نظام الحكم الذي أرسته اتفاقية السلام الشامل والدستور، أو (2) الانفصال. ويستند هذا الاقتباس إلى النسخة الإنجليزية لهذا القانون التي أتاحتها وزارة العدل بالحكومة السودانية.

<sup>2</sup> في طرق التنفيذ المتفق عليها، تنص اتفاقية السلام الشامل على أن التصويت على الاستفتاء سيجري قبل نهاية الفترة الانتقالية بسنة أشهر. راجع: حكومة جمهورية السودان والحركة الشعبية لتحرير السودان، "طرق التنفيذ والملاحق ومصفوفة التنفيذ الشاملة"، الملحق 2، اتفاقية السلام الشامل، نيروبي، 9 يناير 2005.

<sup>3</sup> تنص اتفاقية السلام الشامل على أن "... شعب جنوب السودان له الحق في تقرير المصير وذلك، ضمن أمور أخرى، عن طريق استفتاء لتحديد وضعهم مستقبلاً " اتفاقية السلام الشامل، الفصل الأول (بروتوكول مشاكوس) الجزء أ، المادة 1.3.

<sup>4</sup> سوف يشار إلى شمال السودان وجنوب السودان خلال هذه الوثيقة بلفظي "شمال السودان" و"جنوب السودان" على التوالي لتخص المنطقتين بغض النظر عن نتيجة الاستفتاء.

<sup>5</sup> تنص اتفاقية السلام الشامل على أن تقوم لجنة مراجعة الدستور القومي (NCRC) بمراجعة الدستور في أثناء الفترة الانتقالية إتفاقية السلام الشامل، الفصل الثاني، (تقاسم السلطة)، الجزء الثاني، المادة 2.12.

<sup>6</sup> لقد حددت المادة 67 من قانون استفتاء جنوب السودان 2009 القضايا الموضوعية التالية المتعلقة بترتيبات ما بعد الاستفتاء للتفاوض عليها بين الأطراف في اتفاق السلام الشامل: (أ) الجنسية، و(ب) العملة، و(ج) الخدمة العامة، و(د) وضع الوحدات المتكاملة المشتركة والأمن القومي والاستخبارات، و(هـ) الاتفاقات والمعاهدات الدولية، و(و) الأصول والديون، و(ز) حقول النفط والإنتاج والنقل وتصدير النفط، و(ح) العقود والبيئة في حقول النفط، و(ط) المياه، و(ي) الممتلكات، و(ك) وأي قضايا أخرى يتفق عليها الطرفان.

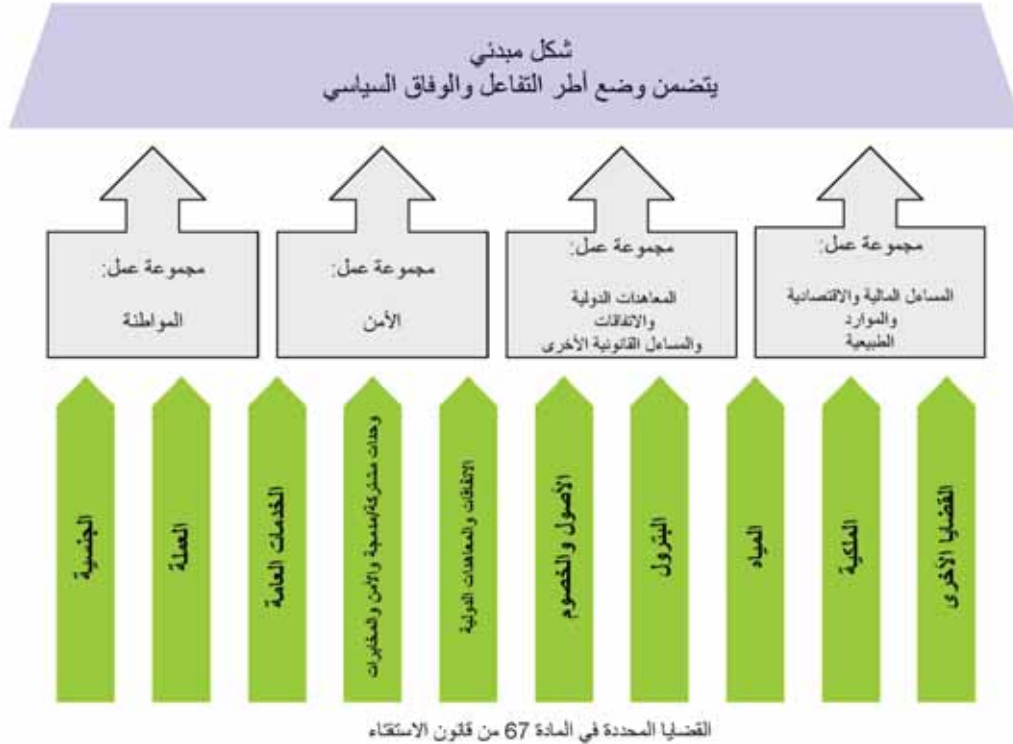
والموارد الطبيعية<sup>7</sup>. وعلى الرغم من أنه تم وضع هيكل لإجراء المفاوضات الخاصة بترتيبات ما بعد الاستفتاء، فإنه لا يوجد إطار "مبدئي" أو شامل لتوفير الوسيلة اللازمة للحفاظ على التماسك وضمان أقصى قدر من التكامل عبر المجموعة المختلفة من المفاوضات (راجع الشكل 1).

وفي هذا السياق، هناك حاجة لاستكشاف ودراسة خيارات الوفاق السياسي، بما في ذلك أطر التفاعل السياسي، باعتبارها جزءاً من المفاوضات الخاصة بترتيبات ما بعد الاستفتاء. وتهدف هذه الورقة البحثية الموجزة إلى تناول الحاجة إلى استكشاف الخيارات . ويتمثل الغرض العام من هذه الورقة في تقديم بحث مستمر وخيارات فنية للوفاق السياسي بين شمال وجنوب السودان الذي يمكنه تحسين الاستقرار السياسي من خلال التسوية الفعالة بين المصالح ووجهات النظر السياسية لشعبي شمال وجنوب السودان وممثليهم السياسيين. وفي ضوء هذا الغرض الشامل، فإن الأهداف المحددة لهذه الورقة هي:

1. إبراز الحاجة إلى وضع أطر للوفاق السياسي بين شمال وجنوب السودان عقب الاستفتاء
2. تقديم خيارات لتحقيق وفاق سياسي بين شمال وجنوب السودان عقب إجراء الاستفتاء
3. تسليط الضوء على الاحتياجات العملية التي يمكن أن تتناولها ترتيبات الوفاق السياسي

ويتم تنظيم هذه الورقة في أربعة أقسام. ويقدم القسم 2 تصنيفاً ومعايير للوفاق السياسي في السودان، كما يعرض النهج المنظم والمستخدم لوضع وتقييم خيارات الوفاق السياسي. ويقدم القسم 3 خيارات للوفاق السياسي فيما يتعلق بنتائج الاستفتاء إما بالوحدة أو الانفصال. ويقدم القسم 4 تقييماً لمدى فعالية الخيارات المختلفة في تحقيق الوفاق السياسي، بينما يقدم القسم 5 بعض الملاحظات الختامية. ومن المهم أن نلاحظ أن الخيارات الفنية المقدمة في هذه الورقة والعمل واسع النطاق الذي تقوم به مؤسسة Conflict Dynamics بالفعل بشأن تحقيق وفاق سياسي في السودان لا يفترضان مسبقاً أية نتيجة للاستفتاء.

الشكل 1- العلاقة بين القضايا المنفصلة المحددة في قانون الاستفتاء، ومجموعات من القضايا، والغطاء المحتمل للمفاوضات بشأن ترتيبات ما بعد الاستفتاء



<sup>7</sup> راجع مذكرة تفاهم ميكيلي بين حزب المؤتمر الوطني والحركة الشعبية لتحرير السودان بشأن قضايا وترتيبات ما بعد الاستفتاء. ميكيلي، أنبوبيا، يونيو 2010.

تشتمل المنهجية المستخدمة في إجراء الأبحاث الموجهة نحو السياسات التي تدعم التقييم والملاحظات في هذه الورقة على العناصر التالية :

(أ) إجراء دراسات واسعة النطاق ومراجعة البيانات، و(ب) إجراء مشاورات مع المحاورين الرئيسيين، و(ج) إنشاء تصنيفات وتنقيتها، و(د) تحليل الوفاق السياسي ومراجعته، و(هـ) تحليلات خاصة بدراسات حالة مقارنة، و(و) استكشاف خيارات الوفاق السياسي.

ويركز محتوى هذه الورقة بشكل رئيسي على الوفاق السياسي بين شمال وجنوب السودان عقب الاستفتاء. فهو لا يقدم أربعة أجزاء أخرى للعمل المتواصل من جانب مؤسسة "Conflict Dynamics" والذي يركز على: خيارات للوفاق السياسي داخل شمال السودان عقب الاستفتاء، وخيارات للوفاق السياسي داخل جنوب السودان عقب الاستفتاء، والوفاق السياسي والعملية السلمية في إقليم دارفور، والوفاق السياسي في سياق المشاورات الشعبية المخولة بموجب اتفاقية السلام الشامل في ولايتي جنوب كردفان والنيل الأزرق.

وعلاوة على ذلك، يقصد من خيارات الوفاق السياسي المقدمة هنا أن تكون نقطة انطلاق بالنسبة لشركاء اتفاقية السلام الشامل، والميسرين والوسطاء المتفق عليهم، والجهات الفاعلة الأخرى ليقوموا بوضع خيارات يمكنها أن تساعد في تحقيق توفيق بين المصالح السياسية. وبالنسبة للتنفيذ العملي، سيلزم إعداد الخيارات المقدمة هنا بمزيد من التفصيل.

## 2 أسلوب منهجي لتحقيق الوفاق السياسي

### 2.1 استعراض عام

لقد تم إعداد الخيارات الفنية المقدمة في هذه الورقة والخاصة بالوفاق السياسي بين شمال السودان وجنوب السودان عقب الاستفتاء باستخدام نهج منظم للنظر في كيفية إحداث وفاق بصورة أفضل بين المصالح وجهات النظر السياسية. ويشتمل هذا النهج المنظم على تصنيف لخمسة مجالات محورية للوفاق السياسي، ومصنوفة للتفاعلات السياسية والاقتصادية، ومؤشرات للوفاق السياسي وغيرها من الأدوات المفاهيمية.

ويتم تقديم هذه المنهجية هنا بصورة موجزة على النحو المستخدمة به في الأقسام التالية من هذه الورقة، إلى جانب إمكانية استخدام المنهجية نفسها بصورة منفصلة (عن الخيارات) باعتبارها أداة لاستكشاف نماذج أو ترتيبات غير تلك الواردة في هذه الورقة. وقد تطورت هذه المنهجية عن إصدار سابق تم إعداده من قبل مؤسسة "Conflict Dynamics" كما أنها تستخدم لتقييم آفاق الوفاق السياسية في سياق الانتخابات الوطنية في السودان<sup>8</sup>.

### 2.2 معنى الوفاق السياسي

الوفاق السياسي هو بناء قوي يمكن أن يوفر فرصًا للتوفيق بين المصالح السياسية المختلفة أو المحتمل التنافس عليها بشكل يفوق ما يمكن أن يحققه التركيز بصورة مفردة أو مفككة على "تقاسم السلطة"، أو تصميم النظام الانتخابي، أو إجراءات صنع القرار التشريعي، أو غيرها من المجالات.

ويتضمن مصطلح الوفاق السياسي أهداف التوفيق بين وجهات النظر والمصالح السياسية للأطراف المتنافسة أو عملياتها أو نتائجها<sup>9</sup>. وجوهر الوفاق السياسي هو التوفيق بين الأطراف في مواقف يغيب فيها التوافق الشامل في الآراء، ولكنه لا يندم بالكامل.

تتمثل أحد الفروق الرئيسية بين الوفاق السياسي وتقاسم السلطة في أن الوفاق السياسي لا يقتصر على التوفيق فقط بين النخب السياسية، كما هو الحال عمومًا في الحوار والمفاوضات الخاصة بتقاسم السلطة. فالوفاق يوفر بناءً يمكن من خلاله دراسة أساليب إضافية للتوفيق بين الأطراف، على سبيل المثال، من خلال المشاركة العامة في الشؤون السياسية أو من خلال أنظمة وهياكل للسلطة التقليدية.

### 2.3 تصنيف الوفاق السياسي

قامت مؤسسة "Conflict Dynamics" بوضع تصنيف للنواحي المحورية للوفاق السياسي - التي يمكن النظر إليها على أنها سبل يتم من خلالها تحقيق وفاق بين المصالح السياسية - واستخدامه في استكشاف خيارات تحقيق وفاق سياسي في السودان.

ويتكون هذا التصنيف من خمس نواحي محورية للوفاق السياسي:

(1) الهيكل السياسي واللامركزية

(2) النظام الانتخابي أو الأنظمة الانتخابية

(3) السلطة التنفيذية

(4) السلطة التشريعية

(5) المشاركة العامة

وتستخدم نواحي محورية أخرى لاستكمال هذه الأجزاء الخمسة، من بينها الإدارة التقليدية وآليات تسوية النزاع وما إلى ذلك. وتعد الإدارة التقليدية والعرفية من النواحي التي تكتسب أهمية خاصة بالنسبة لتحقيق وفاق سياسي في المواقف التي تطورت فيها العمليات والهياكل العرفية لتؤدي إلى اعتدال التفاعلات أو لتحقيق توافقًا بين المصالح السياسية.

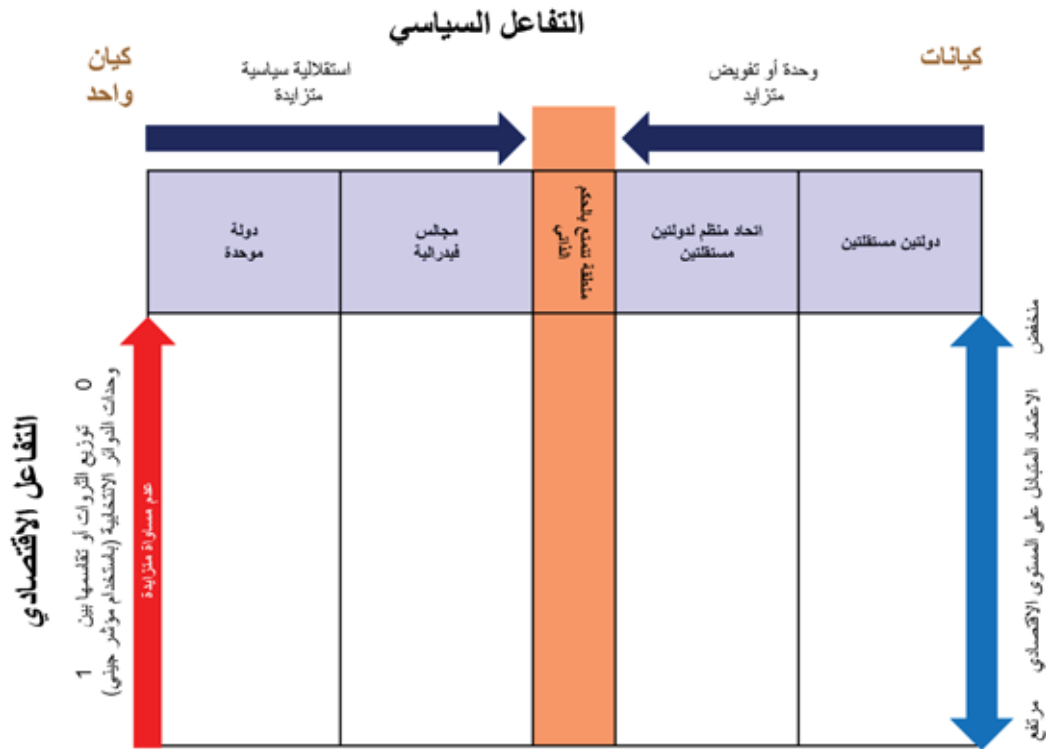
<sup>8</sup> تم تقديم إصدار سابق من تصنيف الوفاق السياسي، إلى جانب مؤشرات وأدوات إحصائية/تصورية لهذا الوفاق، بالتفصيل في ورقة بحثية موجزة سابقة نشرتها مؤسسة Conflict Dynamics، راجع: Gerard Mc Hugh, *National Elections and Political Accommodation in the Sudan* (Cambridge, USA: Conflict Dynamics International, June 2009) الصفحات 9-5، متاح على الموقع: [www.cdint.org](http://www.cdint.org)

<sup>9</sup> تعريف الوفاق السياسي الوارد هنا تم اقتباسه بتصريف مما هو وارد في Brian Barry, "Political Accommodation and Consociational Democracy," *British Journal of Political Science* Vol. 5 Issue 4 (Oct. 1975) : 477 – 505.

وهذا التصنيف للوفاق السياسي يمكن تطبيقه بدرجة متساوية على التفاعلات السياسية داخل كيانات فردية تكتسب اعترافاً دولياً (مثل الدول) وكذلك على التفاعلات السياسية بين الوحدات المكونة في هياكل متعددة الكيانات (مثل التكوينات التي تضم دولاً مستقلة تتفاعل سياسياً واقتصادياً وغير ذلك). ويستخدم التصنيف بعد ذلك في هذه الورقة لتحديد وتنظيم السمات ذات الأهمية المأخوذة من دراسات الحالة وكذلك لتقديم نموذج لإيجاد خيارات للوفاق السياسي.

وبالإضافة إلى هذا التصنيف، تستخدم عملية استكشاف الخيارات لعمل وفاق سياسي مصفوفةً من التفاعلات السياسية والاقتصادية. وتتيح هذه المصفوفة القدرة على توضيح خيارات وأمثلة من دراسات حالة دولية خاصة بالسودان عبر طيف من التفاعلات السياسية والاقتصادية (راجع الشكل 2).

الشكل 2- مصفوفة التفاعلات السياسية والاقتصادية داخل هياكل ذات كيانات فردية أو متعددة



يمتد نطاق التفاعل السياسي في المصفوفة من كيانات فردية تكتسب اعترافاً دولياً إلى كيانات متعددة تكتسب اعترافاً دولياً. وتشتمل الكيانات الفردية على دول موحدة وأنظمة فيدرالية، في حين تشتمل الكيانات المتعددة على دول مستقلة (التفاعل، على سبيل المثال، من خلال المؤتمرات والاجتماعات إلخ) واتحادات لدول مستقلة (مثل مجتمع دول شرق أفريقيا). ويمكن أن توجد داخل هذه التصنيفات العديد من أشكال التفاعل السياسي<sup>10</sup>. وتوجد بين تصنيفات الكيانات الفردية والكيانات المتعددة مناطق تتمتع بالحكم الذاتي التي لم تصبح بعد كياناتاً فردياً تكتسب اعترافاً دولياً، بل إنها أيضاً ليست وحدات ذات سيادية داخل هيكل متعدد الكيانات<sup>11</sup>. وتعد جمهورية أرض الصومال في الوقت الحاضر مثالاً على كيان يقع في فئة مناطق الحكم الذاتي.

فضلاً عن مجموعة التفاعلات السياسية، تشمل المصفوفة مجموعةً من التفاعلات الاقتصادية. وهذا لا يعني أن أشكال التفاعل الأخرى (الاجتماعية والثقافية وما إلى ذلك) ليست على نفس القدر من الأهمية، بل يعني أن التركيز على التفاعلات السياسية والاقتصادية هو أمر مفيد في توليد خيارات للوفاق السياسي والتي يمكن أن تأخذ في الاعتبار طبيعة التفاعلات الاقتصادية والمرتبطة بالموارد.

<sup>10</sup>توجد مجموعة كبيرة من الدراسات حول الأنواع المختلفة لهياكل الدول والأنظمة الفيدرالية، والتي يتم إدراج بعض منها في المراجع الواردة في نهاية هذه الورقة. ومن بين المصادر التي تم أخذ نماذج منها والتي قد تكون مرتبطة بشكل خاص بالسودان ما يلي: Markus Boeckenoerde et al. *Max Planck Manual on Different Forms of Decentralization, Second Edition* (Heidelberg: Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 2007); Paul R. Williams et al. *Peace Agreement Drafting Guide: Darfur* (Washington, DC: Public International Law Policy Group (PILPG), 2007); and Swisspeace, *Federalism and Peace Mediation*, Peace Mediation Essentials Series (Bern: Swisspeace, January 2009).

<sup>11</sup>لا ترتبط فئة مناطق الحكم الذاتي على النحو المستخدم في هذه الورقة بمنطقة دون قومية(داخل دولة (والتي يمكن أن تكون متمتعة بدرجة عالية من الحكم الذاتي، بل ترتبط بمناطق ليست جزءاً من دولة قائمة وليست تحظى باعتراف دولي.

وبالنسبة للهياكل أحادية الكيانات، يمكن قياس التفاعلات الاقتصادية وفقاً لمستوى تخصيص الثروة أو تقاسمها داخل الكيان المعني. ويمكن قياس ذلك من خلال عدد من المؤشرات من بينها مستوى عدم المساواة في توزيع أو تخصيص الثروة والموارد الاقتصادية أو الطبيعية على مختلف الجماعات السكانية والعرقية وغيرها داخل هذا الكيان. وأما بالنسبة للهياكل متعددة الكيانات، يتم تحديد التفاعلات الاقتصادية على نطاق به فئات نوعية يكون الترابط الاقتصادي فيها مرتفعاً ومتوسطاً ومنخفضاً.

وتستخدم هذه المصنوفة لاحقاً في هذه الورقة لتحديد وتحليل دراسات الحالة، وللمساعدة في استكشاف خيارات للوفاق السياسي، ولتسهيل النظر في تسلسل ممكن من الخيارات والترتيبات .

## 2.4 مؤشرات قياس فعالية الوفاق السياسي

بالإضافة إلى التصنيف ومصنوفة التفاعلات السياسية والاقتصادية التي يتم استخدامها لاستكشاف خيارات للتوصل إلى وفاق سياسي، تم وضع مؤشرات للوفاق السياسي لأجل المساعدة في تقييم فعالية ترتيبات معينة. والنوعان الرئيسيان لمؤشرات الوفاق السياسي هما: (1) العدالة في التمثيل السياسي، و(2) العدالة في نفوذ صنع القرار السياسي، وذلك على الرغم من استخدام مؤشرات أخرى.

وقد تم استخدام عدد من الأدوات الإحصائية لقياس وتقييم درجة المساواة أو عدم المساواة في تقاسم الثروة، وتوزيع الموارد، والتمثيل السياسي، ونفوذ صنع القرار السياسي، بالنسبة لكل من دراسات الحالة الدولية والخيارات الجديدة التي تم توليدها لأجل السياق الخاص بالسودان. وتشتمل هذه الأدوات على منحنيات التوزيع والمساواة (بما في ذلك منحني لورنز الوارد وصفه في القسم التالي) ومؤشرات للمساواة/عدم المساواة في التوزيعات الخاصة بالتمثيل السياسي/الموارد/صنع القرار<sup>12</sup>.

<sup>12</sup>تشتمل مؤشرات المساواة/عدم المساواة على مؤشر جيني لعدم المساواة في توزيع الدخل الذي يقدم تمثيلاً كمياً لمستوى المساواة/عدم المساواة في نظام، والذي استخدمته مؤسسة "Conflict Dynamics" لتقييم درجة الوفاق السياسي في مختلف الهياكل.

## 3 خيارات الوفاق السياسي

### 3.1 استعراض عام

يعرض هذا القسم مجموعة من الخيارات الفنية للوفاق السياسي تغطي نتيجة الاستفتاء، ومن ثم تمثل نواة هذه الورقة. وتستخدم الخيارات المعروضة نظامًا لتصنيف الوفاق السياسي ومصنوفةً من التفاعلات السياسية والاقتصادية التي تم وصفها في هذا القسم 2 . ويعرض هذا القسم الخيارات "كما هي"، مما يحدد بعض الميزات والعيوب الفنية لكل خيار. وهذا من شأنه أن يوفر أساسًا لمقارنة الخيارات وتقييمها باستخدام مؤشرات مشتركة للوفاق السياسي في القسم 4 .

### 3.2 لبنات البناء الفنية للوفاق السياسي

قد وضعت خيارات الوفاق السياسي من خلال عملية صارمة لطرح الأفكار واختبار الترتيبات الممكنة تطبيقها في السياق السوداني، استنادًا إلى تحليل منهجي للسياقات الدولية ذات الصلة. وقد استخدم هذا التحليل المنهجي سمات ذات أهمية تتوافق مع المجالات الخمسة المحورية لتحقيق الوفاق السياسي التي تشكل التصنيف.

ومن المهم التنويه إلى أن دراسات الحالة التي تم تحليلها لم تُدرَس باعتبارها حالات مماثلة بشكل مباشر للوضع في السودان، بل باعتبارها مصدرًا للبيانات بناءً فنية يمكن استخدامها بعد ذلك لوضع خيارات محددة للسودان. وفي حين تعتبر منهجية وضع خيارات الوفاق السياسي وتقييمها أمرًا فنيًا من حيث التصميم، فإنها تعكس أيضًا دراسة متأنية للتاريخ والديناميكيات السياسية وغيرها من الخصائص الفريدة للسودان. ولضمان ملاءمتها، وُضعت الخيارات الفنية المقدمة هنا لكي تعكس وجهات النظر التي تم تجميعها من خلال إجراء مشاورات مستمرة مع شركاء اتفاقية السلام وغيرهم من جهات التحاور الرئيسية الأخرى في السودان<sup>13</sup>.

#### 3.2.1 السمات الرئيسية ذات الأهمية

بالنسبة لتحليل دراسات الحالة وإيجاد الخيارات، تقدم المجالات الخمسة المحورية للوفاق السياسي التي تشكل التصنيف (القسم 2.3) السمات الرئيسية ذات الأهمية أيضًا. وجدير بالذكر أن السمات الخمسة الرئيسية هي<sup>14</sup>:

PA1 – الهيكل السياسي واللامركزية

PA2 – النظام الانتخابي أو الأنظمة الانتخابية

PA3 – السلطة التنفيذية

PA4 – السلطة التشريعية

PA5 – المشاركة العامة

وهناك سمات إضافية يجب أخذها في الاعتبار وهي: الإدارة التقليدية والاختصاصات المركزية والثانوية، إلخ.

#### 3.2.2 استخراج لبيانات البناء الفنية من دراسات الحالة

تم تحديد مجموعة من دراسات الحالة لتوفر تجمُّع يتم منه استخلاص لبيانات البناء الفنية والتي يمكن أن تكون مفيدة في توليد خيارات للوفاق السياسي خاصة بالسودان. وتشتمل مجموعة دراسات الحالة على هياكل فردية الكيانات وأخرى متعددة الكيانات:

**كيانات فردية:** الإمارات العربية المتحدة، اتحاد صربيا والجبل الأسود (2006 - 2003)، كينيا، (مسودة الدستور المعدل في نوفمبر 2009، ودستور 2010)، سويسرا، لبنان، بوروندي، أيرلندا الشمالية.

**كيانات متعددة:** الاتحاد الأوروبي، اتحاد البنيلوكس، جماعة شرق إفريقيا، مجلس التعاون الخليجي، السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي (الكوميسا).

تم تلخيص السمات الفنية المستخلصة من العديد من دراسات الحالة في الجدول 2.

<sup>13</sup>تم تقديم الخيارات الفنية للوفاق السياسي لجهات التحاور الرئيسية في شمال وجنوب السودان منذ يناير 2010.

<sup>14</sup>تشير "PAx" إلى السمة الخاصة بالوفاق السياسي .

ومن بين السمات الإضافية التي تم تحليلها، علاوة على الخمس سمات الرئيسية ذات الأهمية، كانت إجراءات صنع القرار على المستوى المركزي والتي تستخدم في تشريعات القضايا الدولية ذات الأهمية الخاصة في القيام بدراسة مطلعة لنماذج صنع القرار الخاصة بالسلطة التشريعية في بعض الهياكل المقترحة. وتُعرض مجموعة إجراءات صنع القرار المستخلصة من دراسات الحالة في الجدول 1.

الجدول 1- أنواع إجراءات صنع القرار المستخدمة في دراسات الحالة المختلفة

سياق/مثال الحالة	أنواع إجراءات صنع القرار
<b>صنع القرار في السلطة التنفيذية المركزية</b>	
الإمارات العربية المتحدة	الأغلبية العظمى بموافقة أعضاء محددتين
اتحاد البنيلوكس	الإجماع
جماعة شرق أفريقيا	توافق الآراء
مجلس التعاون الخليجي	الإجماع بشأن المسائل الموضوعية، والأغلبية البسيطة بشأن القضايا الإجرائية
السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي (الكوميسا)	توافق في الآراء بشأن المسائل الموضوعية أو أغلبية الثلثين (مجلس الوزراء)، توافق الآراء (السلطة)
<b>صنع القرار في السلطة التشريعية المركزية</b>	
أيرلندا الشمالية، صربيا والجبل الأسود (2006 - 2003)	"الموافقة الموازية" <sup>15</sup>
كينيا (مسودة الدستور المعدل في نوفمبر 2009)	أغلبية الثلثين، ثلث لكل منطقة، بشأن قضايا محددة (مجلس الشيوخ)
الاتحاد الأوروبي 55% : من الأعضاء يمثلون ما لا يقل عن 65% من السكان	"التأهيل المزدوج"

برغم أن تحليلات دراسات الحالة قدمت مجموعة مفيدة من لِنَبَات البناء، فإنه تم توليد خيارات لسمات إضافية من خلال عملية طرح الأفكار وتعديل الملامح الحالية لسياقات دراسات الحالة.

<sup>15</sup> يستخدم مصطلح "الموافقة الموازية" في هذه الورقة ليشمل أنواع إجراءات صنع القرار التي تتطلب أغلبية بسيطة أو علوية متوافقة داخل مجتمعين أو أكثر من أجل اعتماد مجموعة معينة من القرارات. وقد تم استخدام نموذج صنع القرار هذا في المجالس التشريعية بأيرلندا الشمالية واتحاد صربيا والجبل الأسود (2006 - 2003)، من بين سياقات أخرى.

الجدول 2- موجز السمات الفنية لدراسات الحالة الخاصة بكيانات فردية ومتعددة

الهيكل السياسي واللامركزية	النظام الانتخابي أو الأنظمة الانتخابية (مركزي)	السلطة التنفيذية (مركزي)	السلطة التشريعية (مركزي)	المشاركة العامة
<p>نظام فيدرالي (الإمارات العربية المتحدة، كينيا) اتحاد، لكنه يشار إليه بـ "اتحاد دول" (صربيا والجبل الأسود) اتحاد فوق وطني، يجمع بين خصائص الفيدرالية والكوفدرالية (الاتحاد الأوروبي) اتحاد دول مستقلة (اتحاد البنيلوكس) جماعة الدول (جماعة شرق إفريقيا) دول مجلس التعاون الخليجي سوق مشتركة (الكوميسا)</p>	<p>مركزي تنفيذي غير مباشر - هيئة تشريعية مركزية منتخبة / معينة (الإمارات العربية المتحدة) مركزي تنفيذي غير مباشر - هيئة تشريعية مركزية غير مباشرة خلال الفترة الانتقالية (صربيا والجبل الأسود) مركزي تنفيذي مباشر - هيئة تشريعية مركزية ذات مجلسين (1) دائرة انتخابية ذات مقعد واحد (2) غير مباشرة (كينيا) مركزي تنفيذ مشترك: تمثيل غير مباشر للأعضاء - هيئة تشريعية مركزية مباشرة (الاتحاد الأوروبي) تمثيل مركزي تنفيذي للأعضاء - هيئة تشريعية مركزية غير مباشرة (اتحاد البنيلوكس، جماعة شرق إفريقيا) تمثيل مركزي تنفيذي للأعضاء (مجلس التعاون الخليجي، الكوميسا)</p>	<p>الرئيس + المجلس الأعلى + مجلس الوزراء (الإمارات العربية المتحدة) الرئيس + مجلس الوزراء (صربيا والجبل الأسود، كينيا (دستور 2010) الرئيس + رئيس الوزراء (كينيا، مسودة الدستور المعدل، نوفمبر 2009) الرئيس + المجلس (التنفيذي)+ مجلس الوزراء (الاتحاد الأوروبي) المجلس + لجنة من الوزراء (اتحاد البنيلوكس) القمة + المجلس (جماعة شرق إفريقيا، مجلس التعاون الخليجي، الكوميسا)</p>	<p>هيئة تشريعية أحادية المجلس: مجلس / برلمان (الإمارات العربية المتحدة، صربيا والجبل الأسود، الاتحاد الأوروبي، اتحاد البنيلوكس، جماعة شرق أفريقيا، مجلس التعاون الخليجي) هيئة تشريعية مؤلفة من مجلسين: مجلس الشيوخ والمجلس الوطني (كينيا) لا شيء (مجلس التعاون الخليجي، الكوميسا)</p>	<p>مكبرات إيضاحية تبين المشاركة العامة خلال إعداد مشاريع القوانين التشريعية (كينيا، نوفمبر 2009) الاستفتاءات الشعبية: يتم تعديلها من الناحية الدستورية أو من خلال مبادرات المواطنين، حق النفض (الفيثو) أو غيره (سويسرا) بيان حقوق المواطنين وإعمالها لإحالة القضية إلى محكمة دولية أو محكم دولي (الاتحاد الأوروبي، جماعة شرق أفريقيا) البلديات أو المجالس المفتوحة (الإمارات العربية المتحدة) مجالس/مجموعات استشارية للمواطنين (مجلس التعاون الخليجي، الكوميسا)</p>

### 3.3 اعتبارات للاسترشاد بها عند وضع الخيارات

لتسهيل توليد خيارات الوفاق السياسي في السودان، تم تحديد عدد من الاعتبارات للاسترشاد بها في كيفية جمع لَبَنَات البناء بصورة أفضل في متغيرات الخيارات في حال كون نتيجة الاستفتاء بالوحدة أو الانفصال.

#### في حالة اختيار الوحدة

تشتمل اعتبارات توليد الخيارات على:

- يجب أن تسعى الترتيبات الخاصة بالوفاق السياسي إلى تحقيق قدر من المساواة في نفوذ صنع القرار السياسي داخل رئاسة الجمهورية، والمجلس الوطني، والمجالس التشريعية الحكومية بشكلٍ يفوق ما ظهر أثناء الفترة الانتقالية<sup>16</sup>
- يجب أن تنص ترتيبات الوفاق السياسي على لامركزية كبيرة في السلطة من المستوى الفيدرالي لنظام الحكم إلى جنوب السودان
- يجب على ترتيبات الوفاق السياسي أن تسعى إلى تحقيق وفاق ليس فقط في جنوب السودان، بل في غيرها من المناطق بما في ذلك: دارفور، وشرق السودان، والولايات الممتدة على طول الحدود بين شمال السودان وجنوبه
- قد تكون هناك نماذج من الوفاق السياسي التي من شأنها أن تعكس وضعا أكثر مساواة لجنوب السودان عن العلاقة الأبوية بين الحكومة الوطنية والحكومة في جنوب السودان.

#### في حالة اختيار الانفصال

تشتمل اعتبارات توليد الخيارات على:

- ينبغي ألا تسفر ترتيبات الوفاق السياسي بأي حال من الأحوال عن المساس بالاستقلال السياسي لجنوب السودان
- يجب أن تسعى ترتيبات الوفاق السياسي إلى تنفيذ مبدأ وحق شعب جنوب السودان في تقرير المصير حسبما هو وارد في اتفاقية السلام الشامل، مع احترام مساواة باقي شعوب السودان الأخرى في التمتع بهذا الحق
- يجب أن لا تُخضع ترتيبات الوفاق السياسي بأي حال من الأحوال أو تحل محل السلطة على المستوى التنفيذي في شمال السودان أو جنوبه
- قد يفيد، عند استكشاف خيارات لتحقيق وفاق سياسي وأطر ذات صلة للتفاعل السياسي، أن تكون هذه الخيارات والأطر قريبة إلى أقصى حد ممكن من بعض الأحكام ذات الصلة المتفق عليها في اتفاقية السلام الشامل (مع عدم التقيد بهذه الاتفاقية)
- يجب أن تتيح ترتيبات الوفاق السياسي القدرة على إحداث وفاق في جنوب كردفان، ومنطقة أبيي، والنيل الأزرق، وغيرها من المناطق
- يجب أن يكون هناك تمثيل عادل في أي مؤسسات مشتركة فضلاً عن وجود ضوابط وتوازنات فعالة لضمان المساواة (بالنسبة لشمال السودان وجنوبه) في صنع القرار السياسي.

### 3.4 المجموعات السبع لخيارات الوفاق السياسي

من خلال هذا القسم، يتم عرض خيارات تحقيق الوفاق السياسي بين شمال وجنوب السودان عقب إجراء الاستفتاء الشعبي، وذلك فيما يتعلق بكل نتيجة من النتيجتين المحتملتين لهذا الاستفتاء. وفي كل مجموعة من الخيارات، يتم عرض الخمس سمات الرئيسية لمتغير أو متغيرات الخيار على أنها المميزات والعيوب الفنية الخاصة بهذه المجموعة من الخيارات. ونظراً لكونها عنصرًا تشارك فيه العديد من مجموعات الخيارات، تُقدّم الخيارات الخاصة بسمة المشاركة العامة بشكل منفصل (انظر القسم 3.4.3).

<sup>16</sup>تحليل قدرة قواعد صنع القرار الحالية وإجراءاتها على تحقيق وفاق سياسي فعال داخل رئاسة الجمهورية، والمجلس الوطني، ومجلس الولايات، والمجالس التشريعية الحكومية، راجع Mc Hugh, *National Elections and Political Accommodation in the Sudan*, pp. 14 – 27.

### 3.4.1 في حالة اختيار الوحدة

استناداً إلى الاعتبارات الموضحة أعلاه، والرسم المتعلق بمجموعة العناصر الفنية الأساسية والمستخلصة من دراسات للحالة (انظر القسم 3.2.2)، تم وضع ثلاث مجموعات من خيارات الوفاق السياسي، وذلك في حالة تحقق سيناريو الاستفتاء الذي تأتي نتيجة التصويت فيه بتأييد الوحدة:

الخيار "أ" - الوضع الراهن

الخيار "ب" - الشراكة المنصفة

الخيار "ج" - نظام فيدرالي لا مركزي إلى حد كبير

ومن خلال تقديمها بهذا الترتيب، تُظهر هذه الخيارات المتتالية استقلالية سياسية متزايدة داخل كيان واحد، ألا وهو: دولة سودانية موحدة.

#### الخيار "أ": الوضع الراهن

في حالة اختيار الوحدة كنتيجة للاستفتاء الشعبي، يتصور الخيار "أ"، أو خيار الوضع الراهن، استمراراً للنظام الحكومي القائم وفقاً لاتفاقية السلام الشامل مع وجود مؤسسات وطرق للتمثيل وقواعد وإجراءات لصنع القرار تكون مماثلة لتلك التي تم وضعها أثناء الفترة الانتقالية. وتعد التغييرات التي تنص اتفاقية السلام الشامل على إدخالها على النظام الحكومي جزءاً من المراجعة الإيجابية للدستور القومي الانتقالي التي تتم بالتنسيق مع لجنة مراجعة الدستور القومي.

ويرد ملخصاً لترتيبات الوفاق السياسي وفقاً لهذا الخيار، والتي تتطابق مع الترتيبات المتخذة أثناء الفترة الانتقالية، في الجدول 3.

#### المزايا

- لا يلزم سوى إجراء تغييرات بسيطة للهيكل والمؤسسات السياسية التي تم إنشائها وتشغيلها أثناء الفترة الانتقالية.
- استمر العمل بالمؤسسات الحكومية التي تم إنشائها بموجب اتفاقية السلام الشامل لبعض الوقت، لذا فإن استمرار النظام الحكومي الذي تم تأسيسه بموجب هذه الاتفاقية سيساعد، من الناحية الإجرائية على الأقل، في توفير درجة من الاستقرار السياسي (المؤسسي).
- هناك بالفعل عملية يتم إجراؤها وفقاً لاتفاقية السلام الشامل لتسهيل مراجعة الدستور القومي الانتقالي، والتي من الممكن أن تتيح آلية لإدخال تغييرات على النظام الحكومي الذي تم إنشاؤه وفقاً لاتفاقية السلام الشامل.

#### العيوب

- يتضمن النظام الحكومي الذي تم إنشائه بموجب اتفاقية السلام الشامل العديد من القيود التي تعوق قدرته على تحقيق وفاق سياسي فعال في السودان، وهذا يتضمن الإجراءات المطبقة بالفعل لصنع القرارات بدون توافق الآراء<sup>17</sup>.

الجدول 3- السمات الرئيسية للوفاق السياسي وفقاً للخيار<sup>18</sup>

السمة	الخيار "أ" - الوضع الراهن
الهيكل السياسي واللامركزية	→ نظام فيدرالي به أربعة مستويات من الحكومات: (1) المستوى الوطني، و(2) مستوى جنوب السودان، و(3) مستوى الولايات، و(4) المستوى المحلي. [المادة 24 من الدستور القومي الانتقالي] [المادة 1] " ... دولة ديمقراطية لامركزية ..."
نظام الانتخاب	→ السلطة التنفيذية (المركزية والثانوية): مباشرة → السلطة التشريعية: مجلس الولايات، غير مباشر، والمجلس الوطني، مباشر (خليط من التمثيل النسبي والتمثيل بالأغلبية)
السلطة التنفيذية (المركزية والثانوية)	→ الرئاسة: رئيس جمهورية ونائبان له → حكومة الوحدة الوطنية، مشاركة الحقائق الوزارية الوطنية [المادة 80]
السلطة التشريعية (المركزية والثانوية)	→ هيئة تشريعية من مجلسين: المجلس الوطني ومجلس الولايات [المادة 83] → مجلس وطني مكون من أعضاء يتم اختيارهم بالانتخاب المباشر، ومجلس الولايات: ممثلان من كل ولاية، ومراقبان من منطقة أبيي. [المادة 85]

<sup>17</sup> لتقييم إلى أي مدى يمكن للنظام الحكومي الذي تم إنشاؤه بموجب اتفاقية السلام الشامل تحقيق وفاق سياسي فعال، راجع: ماك هيو، الانتخابات الوطنية والوفاق السياسي في السودان، الصفحات من 27 - 14.

<sup>18</sup> المواد المرجعية في هذا الجدول تتعلق بالأحكام ذات الصلة من الدستور القومي الانتقالي لحكومة جمهورية السودان (2005).

→ الاختصاصات الرئيسية	→ [كما هي موضحة في الملحق "ب" الخاص بجنوب السودان من الدستور القومي الانتقالي] تتضمن: الدفاع الوطني، والشئون الخارجية، وشئون الجنسية، والهجرة، والعمل، والسياسة الوطنية، والطيران المدني، إلخ .
→ الاختصاصات الثانوية	→ [كما هي موضحة في الملحق "ب" الخاص بجنوب السودان من الدستور القومي الانتقالي] تتضمن: تخطيط خدمات حكومة جنوب السودان، بما في ذلك الخدمات الصحية، وتطوير الموارد المالية لحكومة جنوب السودان، وإعادة إعمار جنوب السودان وتطويره، إلخ.
→ صنع القرار على المستوى المركزي	→ السلطة التنفيذية: يتم اتخاذ بعض القرارات بموافقة النائب الأول للرئيس [المادة (2) 58] → السلطة التشريعية: يتم اتخاذ القرارات في أي من المجلسين من خلال التصويت الجماعي أو إجماع الآراء، متى كان هذا ممكناً، أو من خلال الأغلبية البسيطة بدل من ذلك [الجزء 4، الفصل 1، الفقرة 99]
المشاركة العامة	→ يتمتع أي قرار تم اتخاذه بالاستفتاء على موافقة الشعب بسلطة تفوق أي تشريع آخر . [المادة 217]

### الخيار "ب": الشراكة المنصفة

يقترح هذا الخيار المتعلق بالوفاق السياسي استمرار النظام الحكومي الموضوع وفقاً لاتفاقية السلام الشامل، إلا أنه يتضمن أيضاً تغييرات لإتاحة قدر أكبر من العدالة في صنع القرار، على كل من مستوى الحكومة الوطنية وحكومة الولايات<sup>19</sup>.

ويشتمل خيار الشراكة المنصفة على الخصائص التالية: اتساع نطاق قرارات السلطة التنفيذية (المركزية) التي تستلزم الموافقة الصريحة من جانب النائب الأول للرئيس، ووضع إجراء لصنع القرارات "بالموافقة الموازية" داخل المجلس الوطني والتي تستلزم موافقة الأغلبية البسيطة من ممثلي الكتلة "الشمالية" وموافقة الأغلبية البسيطة من ممثلي الكتلة "الجنوبية" في المجلس الوطني من أجل اتخاذ القرارات ذات الأهمية الخاصة والمحددة سلفاً<sup>20</sup>. ويضم الجدول 4 ملخصاً للسمات المميزة لهذا الخيار.

الجدول 4- السمات الرئيسية للوفاق السياسي وفقاً للخيار ب

السمة	الخيار "ب" - الشراكة المنصفة
الهيكل السياسي واللامركزية	→ نظام فيدرالي به أربعة مستويات من الحكومات: (1) المستوى الوطني، و(2) مستوى جنوب السودان، و(3) مستوى الولايات، و(4) المستوى المحلي
نظام الانتخاب	→ السلطة التنفيذية (المركزية والثانوية): مباشرة → السلطة التشريعية: مجلس الولايات، غير مباشر، والمجلس الوطني، مباشر (خليط من التمثيل النسبي والتمثيل بالأغلبية)
السلطة التنفيذية (المركزية والثانوية)	→ الرئاسة: رئيس جمهورية ونائبان له → حكومة الوحدة الوطنية، مشاركة الحقائق الوزارية الوطنية
السلطة التشريعية (المركزية والثانوية)	→ هيئة تشريعية من مجلسين: المجلس الوطني ومجلس الولايات → مجلس وطني مكون من أعضاء يتم اختيارهم بالانتخاب المباشر، ومجلس الولايات: ممثلان من كل ولاية، ومراقبان من منطقة أبيي.
→ الاختصاصات الرئيسية	→ [كما هي موضحة في الملحق "ب" الخاص بجنوب السودان من الدستور القومي الانتقالي] تتضمن: الدفاع الوطني، والشئون الخارجية، وشئون الجنسية، والهجرة، والعمل، والسياسة الوطنية، والطيران المدني، إلخ .
→ الاختصاصات الثانوية	→ [كما هي موضحة في الملحق "ب" الخاص بجنوب السودان من الدستور القومي الانتقالي] تتضمن: تخطيط خدمات حكومة جنوب السودان، بما في ذلك الخدمات الصحية، وتطوير الموارد المالية لحكومة جنوب السودان، وإعادة إعمار جنوب السودان وتطويره، إلخ.
→ صنع القرار على المستوى المركزي	→ السلطة التنفيذية: يتم اتخاذ القرارات بشأن مجموعة واسعة من المسائل، بخلاف تلك المحددة داخل الدستور القومي الانتقالي، بالإجماع → السلطة التشريعية: يتم اتخاذ قرارات أي من المجلسين التشريعيين "بالموافقة الموازية"
المشاركة العامة	(انظر القسم 3.4.3)

<sup>19</sup> يتضمن الخيار "ب" بحث عملية صنع القرار داخل هيئتي التشريع، ممثلتين في المجلس الوطني ومجلس الولايات، إلا أنه يركز بشكل خاص على صنع القرار داخل المجلس الوطني، وهذا لأغراض هذه الورقة البحثية.

<sup>20</sup> تتمثل المسائل الأربع التي يتولى رئيس الجمهورية اتخاذ القرارات بشأنها مع الموافقة الصريحة من جانب نائبه الأول فيما يلي (1): إعلان حالة الطوارئ وإنهاءها، و (2) إعلان الحرب، و (3) المناصب التي ينبغي على الرئيس تعيينها وفقاً لاتفاقية السلام الشامل، و (4) دعوة المجلس التشريعي الوطني للانعقاد أو فضه أو وقفه مؤقتاً. *اتفاقية السلام الشامل* (2005)، الجزء 2، المادة 3-6-2.

## المزايا

- تعمل التغييرات في عملية صنع القرار داخل السلطة التنفيذية (المركزية) والمجلس الوطني على زيادة فرص تحقيق الوفاق السياسي بشكل كبير، وذلك من خلال توفير قدر أكبر من المساواة في نفوذ صنع القرار (على الأقل بالنسبة لحزب المؤتمر الوطني والحركة الشعبية لتحرير السودان وليس بالضرورة أن يكون كذلك بالنسبة للأحزاب الأخرى).
- لا تستلزم إجراءات صنع القرار إدخال تعديل على الدستور القومي الانتقالي الحالي (وبالنسبة لأنواع القرارات التي لا يوجد لها إجراء محدد دستوريًا لاتخاذها، فهي تتطلب: تعديلاً للدستور ومحاكمة الرئيس)، كما أن هذه الإجراءات تتفق أيضًا مع نماذج دساتير الدول<sup>21</sup>.

## العيوب

- يحافظ هذا الخيار على تقسيم الاختصاصات بين الحكومة الفيدرالية وحكومة جنوب السودان الذي نصت عليه اتفاقية السلام الشامل (انظر الملحق 1)، وهو بذلك سيحافظ على استمرار الدور المسيطر الذي تلعبه الحكومة الوطنية على حكومة جنوب السودان فيما يتعلق بأهم المسائل التي تستلزم التقرير بشأنها، مثل الميزانية الوطنية والتخطيط الاقتصادي، إلخ.

## الخيار "ج": النظام الفيدرالي اللامركزي إلى حد كبير

تعرض مجموعة الخيار الثالث، إذا كانت نتيجة الاستفتاء هي اختيار الوحدة، نظامًا فيدراليًا يتسم بقدر أكبر من اللامركزية في دولة سودانية موحدة. يمثل نظام الحكم الفيدرالي الحالي، الموضوع وفقًا لاتفاقية السلام الشامل، إلى حد كبير علاقة "أبوية" بين مستوى الحكومة الوطنية أو الفيدرالية ومستوى حكومة جنوب السودان، حيث توجد حكومة لجنوب السودان بالفعل، ولكن ليست هناك حكومة مقابلة لها لشمال السودان، وعلى الرغم من تمتع جنوب السودان بقدر كبير من الاستقلالية فيما يتعلق ببعض المسائل، إلا أن العديد من المسائل المهمة يتم تناولها بشكل أساسي على مستوى الحكومة الوطنية (انظر الملحق 1).

يشتمل النظام الفيدرالي اللامركزي إلى حد كبير على حكومتين إقليميتين - حكومة جنوب السودان وحكومة شمال السودان - في ترتيب فيدرالي يضم مجلس فيدرالي مركزي ومجلس شورى فيدرالي.

وتتكون السلطة التنفيذية الفيدرالية من رئاسة مكونة من عضوين ومجلس شورى فيدرالي يضم ثمانية مستشارين. ويكون عضوا الرئاسة هما الرئيسين المنتخبين لشمال السودان وجنوبه والذين يشغل كل منهما منصب الرئيس الفيدرالي لنصف المدة المحددة للسلطة التنفيذية الفيدرالية بين الانتخابات. ويتولى المستشارون الثمانية بمجلس الشورى الفيدرالي حقائب وزارية رئيسية، مع تمثيل أربعة مستشارين لكل من شمال وجنوب السودان. ويتم صنع القرارات في السلطة التنفيذية الفيدرالية بالإجماع، وفي حالة عدم التمكن من ذلك، يمكن إحالة القضايا المعنية إلى مجلس الشورى الفيدرالي.

ويتألف المجلس الفيدرالي من 60 نائبًا، بينهم 36 نائبًا من الشمال و24 نائبًا من الجنوب. كما يتم اتخاذ القرارات بشأن مشاريع القوانين في المجلس الفيدرالي "بالموافقة الموازية" التي تستلزم توافق الأغلبية بالتساوي بين نواب جنوب السودان ونواب شمال السودان للموافقة عليها.

يقدم الجدول 5 ملخصًا لسمات هذا الخيار، كما يرد مثالاً لأحد المتغيرات الممكنة لهذه المجموعة في شكل تخطيطي في الشكل 3.

الجدول 5- السمات الرئيسية للوفاق السياسي وفقًا للخيار ج

السمات	الخيار "ج"
الهيكل السياسي واللامركزية	→ نظام فيدرالي لامركزي إلى حد كبير بأربعة مستويات من الحكومات: (1) المستوى الوطني، و(2) مستوى شمال وجنوب السودان، و(3) مستوى الولايات، و(4) المستوى المحلي
نظام الانتخاب	→ النظام المركزي] يتم أولاً انتخاب الممثلين بشكل غير مباشر من قبل المجلس التشريعي لجنوب السودان ومن قبل ممثلي الشمال في المجلس الوطني، ثم يتم اختيارهم بعد ذلك بالانتخاب المباشر. → النظام الثانوي] يتم تحديد نظام الانتخاب الخاص بكل مجلس تشريعي إقليمي (الشمالي والجنوبي) بموجب قانون يتم إصداره على المستوى الإقليمي لكل منهم.

<sup>21</sup>تبدو أحكام الدستور القومي الانتقالي - المادة 96، "لوائح المجلس التشريعي الوطني"، والمادة 99، "إصدار القرارات التشريعية -" بأنها تتيح مجالاً كافياً لتبني إجراءات صنع القرار التي لا تعتمد على موافقة الأغلبية (أو الأغلبية البسيطة) دون الحاجة لتعديل الدستور. وما من شيء (بالنسبة للقرارات التي ليس لها مدخل محدد في الدستور القومي الانتقالي) يعوق "المجلس التشريعي الوطني... من [وضع] لوائحه الداخلية" (المادة 96(2)، وذلك من أجل تحقيق "الإجماع" (المادة 99) "متى كان ذلك ممكناً"، الذي هو أفضل نوع من أنواع إجراءات صنع القرار.

السلطة التنفيذية (مركزي)	→ رئاسة تتكون من عضوين وهما الرئيسين المنتخبين لشمال وجنوب السودان، وتبلغ مدة التعاقب على منصبى الرئيس والنائب الأول للرئيس نصف المدة الانتخابية المخصصة للسلطة التنفيذية تقريباً. → مجلس شورى فيدرالي: يتألف من ثمانية مستشارين (أربعة من كل من شمال وجنوب السودان)
السلطة التشريعية (مركزي)	→ مجلس فيدرالي مكون من 60 نائباً، منقسمين إلى 36 نائباً من شمال السودان و24 نائباً من جنوب السودان
→ الاختصاصات الرئيسية	→ تخطيط الميزانية وتخصيص الأموال لمناطق الدوائر الانتخابية، والأمن القومي، والطيران المدني، والعملية الوطنية، وإدارة الموارد الطبيعية (بما في ذلك البترول والمياه)، والملكية الفكرية، والمواطنة، والهجرة، والجمارك ومراقبة الحدود
→ الاختصاصات الثانوية	→ [كل ما تبقى]
→ صنع القرار على المستوى المركزي	→ [السلطة التنفيذية المركزية] بالإجماع (وإذا لم يمكن ذلك، تتم إحالة المسألة إلى مجلس الشورى الفيدرالي) → [السلطة التشريعية] تتخذ القرارات في المجلس الفيدرالي بالموافقة الموازية، أي بأغلبية أصوات تشترك فيها كل من ممثلي 'الشمال' و'الجنوب'
المشاركة العامة	(انظر القسم 3.4.3)

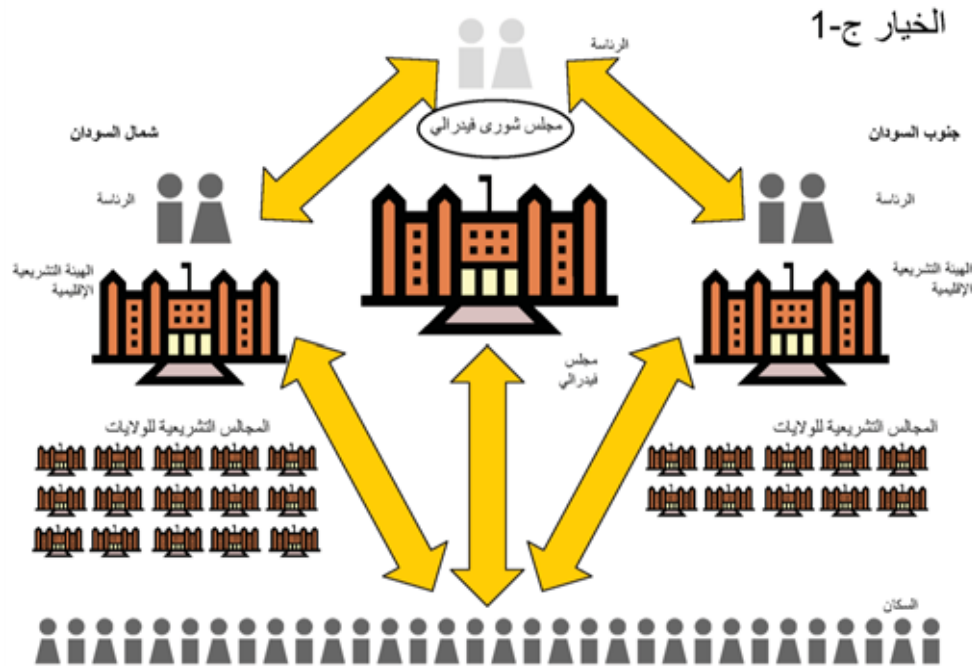
### المزايا

- يتيح علاقة تتسم بقدر من المساواة (ندية) بالنسبة لمشاركة جنوب السودان على مستوى الحكومة الوطنية أو الفيدرالية أكبر مما يتيحها النظام الموضوع بموجب اتفاقية السلام الشامل.
- يتيح فرصة لاختيار النواب بالانتخاب المباشر على المستويين الفيدرالي والإقليمي (المجلس التشريعي لشمال السودان والمجلس التشريعي لجنوب السودان).
- يوفر نظام الرئاسة المكون من عضوين والقائم على التعاقب على مدار مدد محددة توفيقاً سياسياً أكثر فعالية للمصالح السياسية داخل السلطة التنفيذية المركزية .

### العيوب

- يستمر التعقيد الذي يتسم به نظام الانتخاب لأنه يستلزم إجراء انتخابات لكل من حكومة شمال السودان وحكومة جنوب السودان والحكومة الفيدرالية.

الشكل 3- تمثيل بياني لأحد متغيرات الخيار "ج"، أو خيار النظام الفيدرالي اللامركزي إلى حد كبير<sup>22</sup>



<sup>22</sup>تستخدم الأسهم في هذا الرسم التوضيحي والرسومات الأخرى من هذه الورقة البحثية، والتي تهدف لتوضيح التفاعلات السياسية، للإشارة إلى خطوط التفاعل السياسي أو التمثيل السياسي .

### 3.4.2 في حالة اختيار الانفصال

تم وضع أربع مجموعات من الخيارات للوفاق السياسي في حالة تحقق سيناريو الاستفتاء الذي تأتي نتيجة التصويت فيه لصالح الانفصال. ويتم عرض مجموعات الخيارات هذه هنا وفقاً لترتيب زيادة التفاعل السياسي بين كيانين مستقلين يتمتعان بالسيادة والاعتراف الدولي<sup>23</sup>.

الخيار "ز" – العزلة المشتركة

الخيار "و" – المعاملة بالمثل بين دولتين مستقلتين

الخيار "هـ" – الجماعة الاقتصادية لدولتين مستقلتين

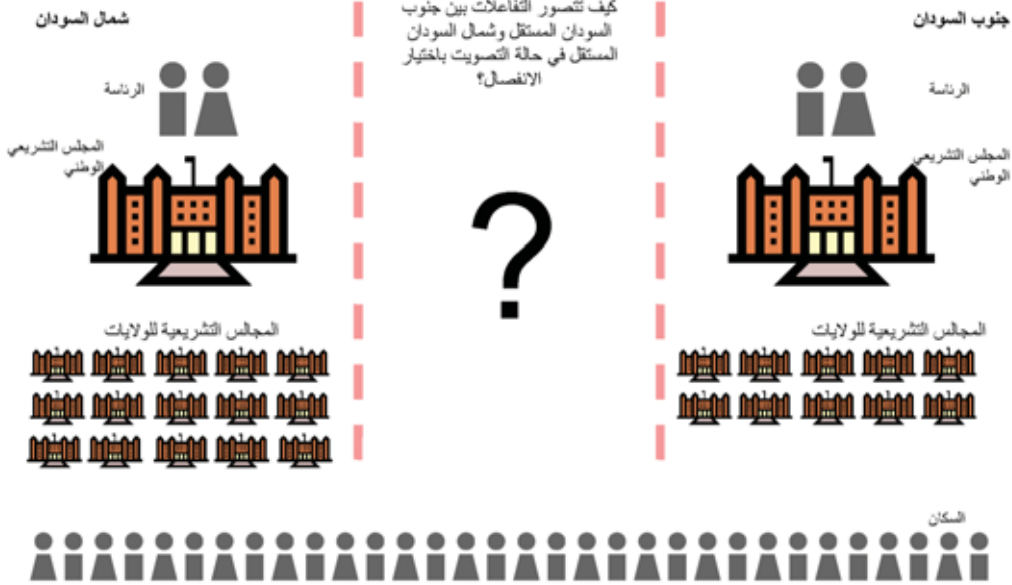
الخيار "د" – الاتحاد المنظم لدولتين مستقلتين

من الممكن توقع أنه في حالة الانفصال سيحتفظ كل من شمال وجنوب السودان، على الأقل لبعض الوقت عقب الاستفتاء الشعبي، بمؤسساته التي تشمل الرئاسة والهيئة المشرفة ومجالس الدولة التشريعية. وقد تم وضع الخيارات التالية بغرض عرض بحث للسؤال (الموجه في المقام الأول لشريكي اتفاقية السلام الشامل) حول شكل التفاعل الذي سيجتمع بين شمال السودان وجنوبه على المستوى السياسي والاقتصادي عقب إجراء الاستفتاء (كما هو موضح في الشكل 4).

الشكل 4- السؤال الذي تسعى الخيارات الفنية للوفاق السياسي لاستعراضه (في حالة الانفصال)

### الهيكل السياسية في حالة الانفصال

السؤال الموجه للطرفين:



### الخيار "ز": العزلة المشتركة

يظهر الخيار الأول للوفاق السياسي في حالة الانفصال قدر محدود للغاية من التفاعلات السياسية والاقتصادية بين دولتين منفصلتين تتمتعان بالاستقلالية والسيادة. حيث يعزل كل كيان من الاثنین، الشمالي والجنوبي، نفسه عن الآخر إلى أكبر حد ممكن، وقد يتم التفاعل بينهما بشكل أساسي من خلال الوسطاء.

وفي هذا الخيار، ليس هناك هيكل سياسي يربط بين الكيانين بشكل مباشر، حيث لا توجد سلطة تنفيذية أو تشريعية مركزية، كما لا توجد عملية مركزية (مشتركة) بينهما لصنع القرار.

<sup>23</sup> تتضمن كل من الخيارات "د" و"هـ" و"و" و"ز" العبارة... "دولتين مستقلتين" في عنوان كل منهم، وذلك بغرض تكرار التأكيد على أنه ليس من الخيارات المقترحة ما يقوم بأي شكل من الأشكال بالانتقاص من استقلالية أو سيادة جنوب السودان، وذلك إذا جاءت نتيجة الاستفتاء الشعبي بالتصويت للانفصال.

## المزايا

- يتجنب ضرورة اتفاق شريكي اتفاقية السلام الشامل حول أي ملتقى أو ترتيبات معينة لإجراء التفاعلات السياسية والاقتصادية أثناء المفاوضات بينهما حول ترتيبات ما بعد الاستفتاء الشعبي.

## العيوب

- لا يتيح مساحة لإدارة التفاعلات السياسية والاقتصادية أو إجرائها حول مجموعة من القضايا التي سيكون من الضروري لشمال السودان وجنوبه التفاعل بشأنها، والتي تتضمن إدارة الموارد الطبيعية والاتفاق حولها (وخاصة بشأن موارد البترول والمياه).
- قد يعوق هذا الخيار استمرارية تدفق العائد المتأتي من الموارد البترولية التي تعد المورد الذي يقوم عليه وجود حكومة السودان وحكومة جنوب السودان.
- يحول دون وجود فرص لإجراء ترتيبات لضمان وجود أحكام مشتركة في التشريع الخاص بكل من شمال وجنوب السودان، مثل أن يتم صياغة حكم داخل القانون بشأن الاتفاقات بين الشمال والجنوب حول ترتيبات ما بعد الاستفتاء.
- لا يتيح ملتقى أو فرصة للتفاعل بين المجتمعات المحلية التي تعيش على طول أو بالقرب من الحدود بين شمال وجنوب السودان، كما أنه يحد من فرص وجود تفاعل سياسي منظم أو روابط منظمة بين شعبي الدولتين .
- لا يتيح آلية لتسهيل التوصل لقرار بشأن النزاعات التي تنشأ عند تنفيذ ترتيبات ما بعد الاستفتاء (سواء أتم هذا بشكل أحادي أو مشترك).

## *الخيار "و" : المعاملة بالمثل بين دولتين مستقلتين*

يأتي خيار المعاملة بالمثل بين دولتين مستقلتين استجابةً للوضع المتمثل في اعتراف شمال السودان وجنوبه بأن كلاً منهما بحاجة إلى الآخر كما يتفق على التفاعل سياسياً واقتصادياً على أساس المعاملة بالمثل. وتنبثق من هذه المجموعة مجموعتان فرعيتان هما: (أ) المعاملة بالمثل القائمة على القضايا بين دولتين مستقلتين، و(ب) المعاملة بالمثل المنظمة بين دولتين مستقلتين.

وتتضمن خيارات المعاملة بالمثل القائمة على القضايا تفاعل كل من الشمال والجنوب سياسياً واقتصادياً بطريقة مخصصة على أساس قضية تلو الأخرى. وتسترشد التفاعلات بالمعاهدات الدولية أو غيرها من الاتفاقيات بين شمال السودان وجنوبه أو تؤدي إلى إبرام مثل هذه المعاهدات والاتفاقيات، ولكن فيما يخص قضايا محددة. فعلى سبيل المثال، قد يبرم شمال السودان وجنوبه اتفاقاً أو معاهدة خاصة بإدارة الموارد البترولية وخطوط الأنابيب ومصانع التكرير. وتتولى الوزارة المعنية في كل دولة في المقام الأول مسؤولية إدارة التفاعلات التي تتم حول كل قضية فردية مع نظيرتها من الدولة الأخرى.

وثمة نموذج أكثر تنظيماً للتفاعل المتبادل يتضمن تنسيق التفاعلات السياسية والاقتصادية داخل شمال وجنوب السودان من خلال إنشاء واجهة مؤسسية واحدة داخل كل دولة. وتقرر كل دولة شكل الواجهة المؤسسية التابعة لها، إلا أنه من المتصور أن يتم تعيين ممثلين، أو ترشيحهم وتثبيتهم، أو انتخابهم للعمل بهذه الجهة. وبالإضافة إلى ذلك، قد يعمل أفراد تابعين لوكالات أو دوائر حكومية ذات صلة داخل كل دولة في هذه الواجهة المؤسسية.

## المزايا

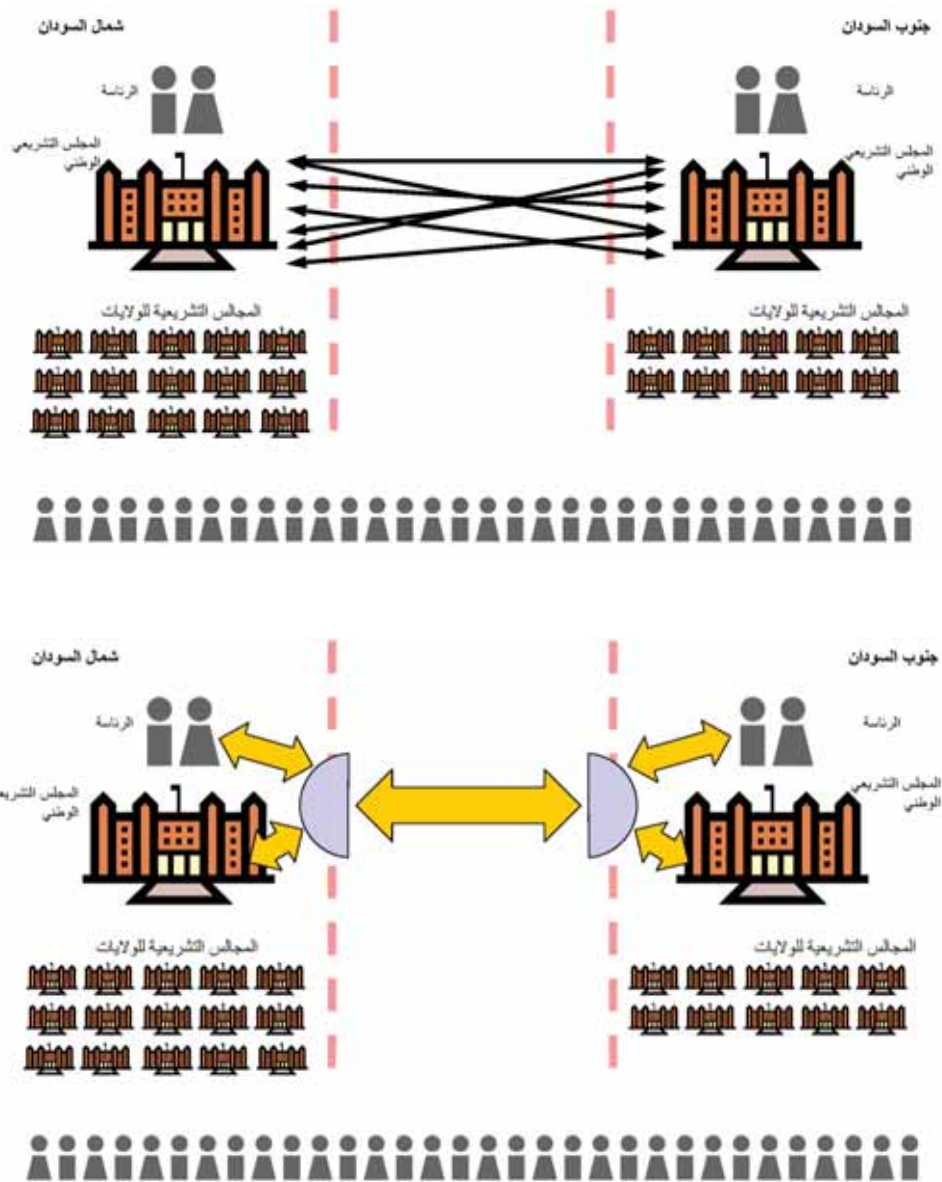
- تعمل (المعاملة بالمثل القائمة على القضايا) على تحاشي حاجة شركاء اتفاق السلام الشامل للتوافق حول أي اتفاق مبدئي أو ترتيبات معدة من أجل التفاعلات السياسية والاقتصادية، ويعتمد شركاء اتفاقية السلام الشامل على نهج مخصص.
- تتيح (المعاملة بالمثل المنظمة) قدرة مؤسسية لتبسيط وتنسيق التفاعلات مع وضع الشريك، وبالتالي يمكنها تحسين التكامل بين التفاعلات أو بين مجموعة من مجالات القضايا الفنية.
- (المعاملة بالمثل المنتظمة) هي واجهة مؤسسية ثابتة داخل كل ولاية تتيح نقطة نفاذ للتشريعات الوطنية الخاصة بهم ولحكومات الولايات والحكومات المحلية.
- (المعاملة بالمثل المنتظمة) هي واجهة مؤسسية ثابتة داخل كل ولاية تتيح نقطة نفاذ واحدة للولايات الأخرى للتفاعلات السياسية والاقتصادية.
- (المعاملة بالمثل المنتظمة) هي واجهة مؤسسية ثابتة تتيح فرصاً لمشاركة أفضل للمعلومات واستخدام أفضل للخبرات الفنية داخل كل ولاية.

- (المعاملة بالمثل المنتظمة) هي واجهة مؤسسية ثابتة تتيح واجهة أيضا لمشاركة العامة ومشاورتهم في القضايا التي تهمهم في المقام الأول .

### العيوب

- لا تتيح (المعاملة بالمثل القائمة على القضايا) القدرة على تنسيق وتأكيد التكامل إلى أقصى حد ممكن بين التفاعلات حول نطاق واسع من القضايا الفنية.
- (المعاملة بالمثل المنتظمة) بينما تساعد الواجهة المؤسسية الوحيدة في كل ولاية في تسهيل وتنسيق التفاعلات، فإن عدم وجود منتدى مشترك من المرجح أن يعيق التفاعلات (حيث إنها تظل تفاعلات "بعيدة").
- ولا يتيح كلاهما آلية لتسهيل التوصل لقرار بشأن النزاعات التي تنشأ عند تطبيق ترتيبات ما بعد عملية الاستفتاء.(سواء تم هذا بشكل أحادي أو مشترك).

الشكل 5 - تمثيل تخطيطي للمعاملة بالمثل التي تعتمد على القضايا والمعاملة بالمثل المنتظمة بين الولايات المستقلة



### الخيار "هـ": الجماعة الاقتصادية لدولتين مستقلتين

يعكس هذا الخيار درجة عالية إلى حد ما من التفاعل الاقتصادي والسياسي بين دولتي شمال وجنوب السودان المستقلتين والمنتعنتين بالسيادة. وفي خيار الجماعة الاقتصادية لدولتين مستقلتين، يوافق كل من شمال السودان وجنوبه على نطاق ومعايير التفاعلات الاقتصادية في المقام الأول وكذلك التفاعلات السياسية، وذلك من خلال إبرام معاهدة دولية أو اتفاقية ثنائية أخرى. ويتضمن هذا الخيار ترتيبات للاجتماع وتفاعل رؤساء الدولتين على مستوى القمة، كما تتضمن بعض متغيرات هذا الخيار ترتيبات للاجتماع على مستوى مجالس الوزراء، سواء من أجل التوافق مع اجتماعات القمة أو طبقاً لجدول منفصل للاجتماعات.

بالإضافة إلى التفاعلات على مستوى القمة يشتمل هذا الخيار على ترتيبات للتفاعل بين المجالس التشريعية في كلتا الدولتين لدمج الأحكام التشريعية المشتركة التي تتعلق بتنفيذ الاتفاقيات بين الدولتين في القوانين الداخلية ذات الصلة.

وتتمثل المتغيرات الثلاث المتعلقة بهذا الخيار في جدول 6، الخصائص المميزة التي تنعكس في طبيعة التفاعلات على المستوى التنفيذي وكذلك طبيعة التفاعلات بين المجالس التشريعية في كل دولة من الدول الأعضاء.

جدول 6- ملخص للمتغيرات الثلاثة للخيار هـ الجماعة الاقتصادية لدولتين مستقلتين

السمة	هـ - 1	هـ - 2	هـ - 3
الهيكل السياسي واللامركزية	الجماعة الاقتصادية لدولتين مستقلتين	الجماعة الاقتصادية لدولتين مستقلتين	الجماعة الاقتصادية لدولتين مستقلتين
نظام الانتخاب (مركزي)	→ مجلس الوزراء المعين	→ مجلس الوزراء المعين	لا يوجد
السلطة التنفيذية (مركزي)	→ يلتقي رئيسا الدولتين في لقاء قمة → مجلس الوزراء المعين من قبل رئيسا الدولتين	→ يلتقي رئيسا الدولتين في لقاء قمة → مجلس الوزراء المعين من قبل رئيسا الدولتين	→ لا يجتمع المجلس التنفيذي المنتظم ورؤساء الدولتين الأعضاء في اجتماعات مخصصة لهذا الغرض.
السلطة التشريعية (مركزي)	→ لا بد للتفاعلات بين الجمعيات الوطنية أن تعكس الأحكام التشريعية المرجوة لمشاريع القوانين ذات الصلة.	لا يوجد	لا يوجد
→ صنع القرار على المستوى المركزي	→ المستوى التنفيذي: الإجماع	→ المستوى التنفيذي: الإجماع	→ عن طريق التوصل لاتفاق على مستوى القمة
المشاركة العامة			(انظر القسم 3.4.3)

### المزايا

- تسهيل التفاعل القوي بين دولتي شمال السودان وجنوبه في القضايا التي تتعلق بالاقتصاد والموارد، والتي ربما ترتبط المصالح المشتركة للدولتين من أجلهما بصورة أكبر.
- إمكانية تصميمها لتعكس بعضاً من المجالات الاقتصادية المتفق عليها سلفاً طبقاً لجماعة أخرى، أو ترتيبات الأسواق المشتركة مثل: جماعة شرق أفريقيا والسوق المشتركة لشرق وجنوب أفريقيا.
- تعمل الترتيبات المنظمة للتفاعلات الاقتصادية على تقليل احتمالات نشوب النزاعات حول القضايا الاقتصادية وبالتالي فإنها تسهم في الاستقرار الاقتصادي كما تسهم (بصورة غير مباشرة) في الاستقرار السياسي في أعقاب الاستفتاء.

### العيوب

- لا تركز بصورة واضحة على الترتيبات الخاصة بالتفاعلات السياسية وبالتالي فإن قدرتها محصورة في تحقيق وفاق سياسي يتسم بالفعالية.

### الخيار "د": الاتحاد المنظم لدولتين مستقلتين

يعرض هذا الخيار اتحاداً منظماً لدولتين مستقلتين ذاتا سيادة، ويشير الاتحاد "المنظم" إلى الهياكل المؤسسية الثابتة والمشاركة التي تقيمها دولتنا شمال وجنوب السودان، والاختصاصات المتفق عليها فيما بين الدولتين إما عن طريق إبرام معاهدة دولية أو أي شكل آخر من أشكال الاتفاق. وهناك العديد من المتغيرات الممكنة في نطاق هذا الخيار، إلا أن الخاصية المميزة لمتغيرات الخيار د هي وجود المؤسسات الثابتة

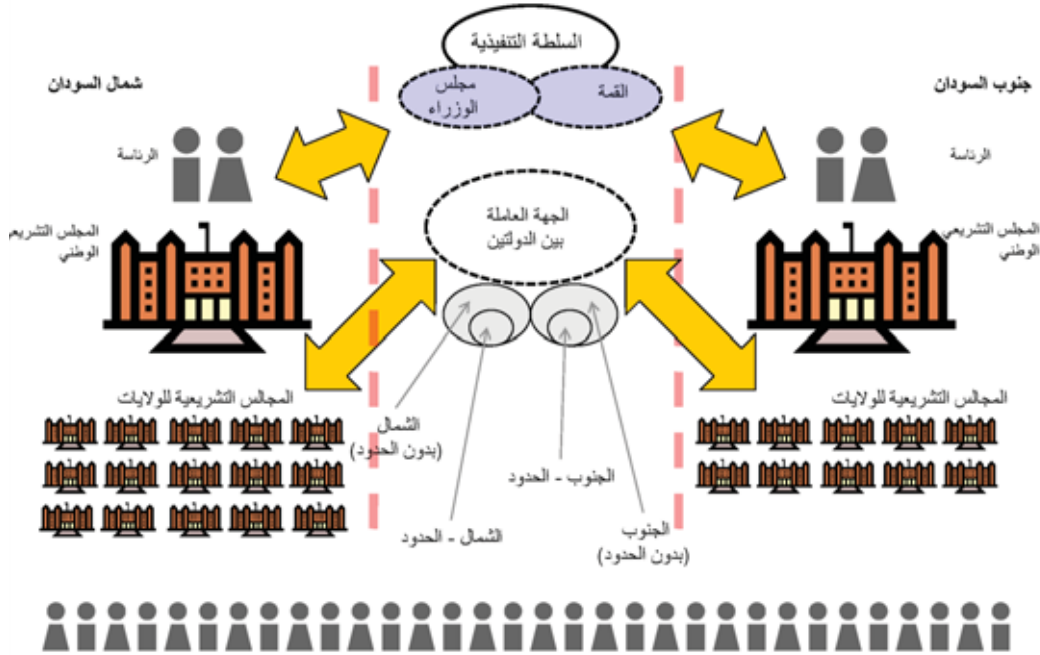
بين دولتي الشمال والجنوب، والتي تتم الإشارة إليها هنا بالجهة العاملة فيما بين الدولتين. ويتضمن الجدول 7 المتغيرات الستة لهذا الخيار جدول 7. وتعتمد الاختلافات بصورة أساسية على: (1) نوع التفاعل على المستوى التنفيذي و(2) شكل ونظام التمثيل المستخدم والمفعل في الجهة العاملة فيما بين الدولتين.

وتتضمن أنواع التفاعل على المستوى التنفيذي الاجتماعات التي تتعقد في شكل قمم بين رؤساء الدولتين، فضلاً عن اجتماع الوزراء في مجلس للوزراء من أجل مناقشة جوانب محددة لأي أشكال. أما الشكل المتصور للجهة التي ستعمل فيما بين الدولتين فمن المتوقع أن تكون هيئة معنية بصنع القرار تتألف من ممثلين منتخبين من شمال وجنوب السودان، وتتولى هذه الجهة دراسة القضايا التي يتم تحديدها بشكل مشترك من جانب الدول الأعضاء على أنها قضايا تهم كلا الطرفين بشكل كبير وتتطلب قدراً كبيراً من التفاعل المستمر.

كما تقوم إجراءات صنع القرار المستخدمة في اللقاءات التي تتم على المستوى التنفيذي على إجماع الآراء، بينما تقوم إجراءات صنع القرار داخل الجهة التي ستعمل فيما بين الدولتين على "الموافقة الموازية" داخل كتلتات التمثيل من شمال وجنوب السودان وتعد القرارات الأساسية للجهة العاملة فيما بين الدولتين قرارات وتوجيهات ملزمة من الناحية القانونية وينبغي تضمينها في التشريع الخاص بالدولتين حتى يتسنى تفعيلها.

وقد تم تحديد أحد هذه المتغيرات في جدول 7، الخيار د-2 في صورة مخطط الشكل. ويوفر هذا المتغير ومتغيرات الخيارات الأخرى إمكانية للتوافق ليس فقط في نطاق دائرتي شمال وجنوب السودان، ولكن في الدوائر التي تقع في داخل شمال السودان وكذلك داخل جنوب السودان، فمثلاً، إذا تم انتخاب ممثلي الهيئة العاملة فيما بين الدولتين من قبل المجالس التشريعية الحكومية، فإن الدولتين على طول الحدود بين شمال وجنوب السودان (خمس ولايات على كل جانب) سيكون لهما ساحة للتفاعل السياسي داخل الهيئة العاملة فيما بين الدولتين.

الشكل 6 - تمثيل تخطيطي للاتحاد المنتظم للدولتين المستقلتين، الخيار د-2أ



### المزايا

- توفير ترتيبات شديدة التنظيم لتسهيل وإدارة التفاعل بين شمال وجنوب السودان ومن ثم يمكن تهدئة وتكثيف تلك التفاعلات.
- وضع إطار مشترك للتفاعل السياسي بين شمال السودان وجنوبه والتي لم يتم البت فيه بالشكل المناسب (بداية من سبتمبر 2010) في حالة التصويت لصالح الانفصال في الاستفتاء.
- وضع إطار للتفاعل واتخاذ القرار بين الممثلين السياسيين للدولتين على طول الخط الفاصل بين شمال السودان وجنوبه.

- توفير فرصة للتمثيل على المستوى الداخلي للدولة لا تعتمد فقط على محل الإقامة. وبهذه الطريقة يمكن التعامل مع مواطني جنوب السودان الذين يرغبون في البقاء في الشمال وأن يكون لهم اتصال سياسي بالجنوب من خلال الجهة العاملة بين الدولتين، وينطبق هذا أيضا على مواطني الشمال الذين يرغبون في البقاء في جنوب السودان بنفس القدر.
- يؤكد اتخاذ القرارات بالإجماع في اجتماعات القمة تطابق التمثيل والتأثير على المستوى التنفيذي.
- يؤكد اتخاذ القرار "بالموافقة الموازية" في الجهة العاملة بين الدولتين التسوية الفعالة للمصالح السياسية بين شمال السودان وجنوبه .

#### العيوب

- تتطلب إضافة بعدٍ للمفاوضات التي تجرى حاليًا يتعلق بترتيبات مرحلة ما بعد الاستفتاء للتوافق حول هيكل ومتغيرات التفاعل، ومن بينها - على سبيل المثال - الترتيبات التي تجرى على مستوى القمة وهيكل الجهة العاملة فيما بين الدولتين واختصاصاتها.

### **3.4.3 خيارات مشاركة العامة**

تعد مشاركة العامة في الشؤون السياسية (وليس فقط أثناء عمليات صياغة الدستور أو صنع السلام) عنصراً مهماً في تصنيف الوفاق السياسي، إن وجود آليات للعامة للمشاركة في هيكل التفاعل بين شمال السودان وجنوبه (في حالة الاتحاد أو الانفصال) يمكن أن توفر ترتيبات شاملة للوفاق السياسي تمتد خارج نطاق الأحزاب لتشمل أطراف اتفاقية السلام الشامل والأطراف السياسية الأخرى. وقد تم عمل ترتيبات متعددة لمشاركة العامة يمكن اعتبارها كخصائص مشتركة للعديد من الخيارات الموضحة أعلاه، ويمكن تناول تلك الترتيبات التي وضعت لمشاركة العامة في ثلاث فئات: (1) مشاركة العامة من خلال دائرة الفرع التشريعي، و(2) مشاركة العامة من خلال الفرع التنفيذي، و(3) الوسائل الأخرى.

#### دائرة الفرع التشريعي

تتضمن خيارات مشاركة العامة:

- المذكرات التوضيحية التي تحدد مشاركة العامة أثناء الإعداد لمشاريع القوانين (كما تم في صياغة الدستور المتسق لكينيا في نوفمبر 2009)
- نشر جدول الأعمال والقوانين المقترحة بالشكل المطلوب مع إعطاء مهلة لإبداء المقترحات
- المجالس أو الهيئات الاستشارية
- قانون حرية الاطلاع على المعلومات

جدول 7 - ملخص للمتغيرات الثلاثة للخيار د، الاتحاد المنظم لدولتين مستقلتين

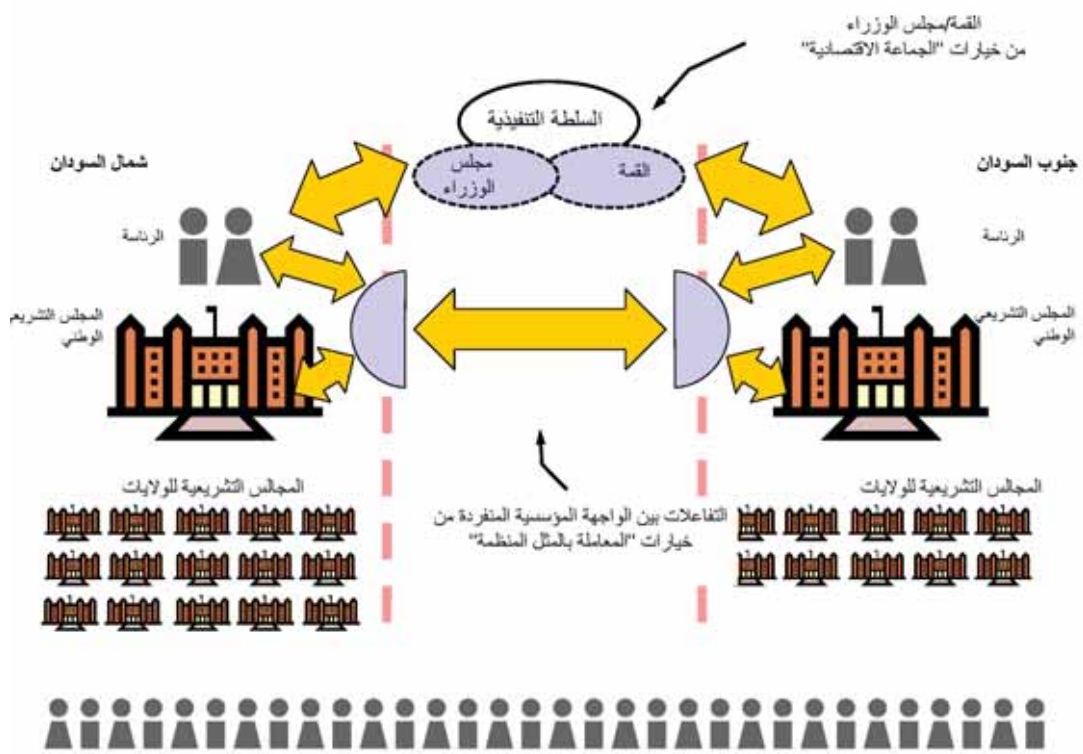
	1-د	1أ-د	2-د	2أ-د	3-د	4-د
أسمة الهيكل السياسي واللامركزية نظام الانتخاب (مركزي)	الاتحاد المنظم لدولتين مستقلتين → الجهة العاملة فيما بين الدولتين: الانتخابات غير المباشرة	الاتحاد المنظم لدولتين مستقلتين → الجهة العاملة فيما بين الدولتين: الانتخابات غير المباشرة	الاتحاد المنظم لدولتين مستقلتين → الجهة العاملة فيما بين الدولتين: الانتخابات غير المباشرة	الاتحاد المنظم لدولتين مستقلتين → الجهة العاملة فيما بين الدولتين: الانتخابات غير المباشرة	الاتحاد المنظم لدولتين مستقلتين → الجهة العاملة فيما بين الدولتين: الانتخابات غير المباشرة	الاتحاد المنظم لدولتين مستقلتين → الجهة العاملة فيما بين الدولتين: الانتخابات غير المباشرة
السلطة التنفيذية (المركزية والثانوية)	يتناوب رئيسا الدولتين شغل منصب الرئيس → مجلس الوزراء المعين من قبل رئيسا الدولتين	يشكل رئيسا الدولتين وتأبنيهما قمة رابعة → مجلس الوزراء المعين من قبل رئيسا الدولتين	يتناوب رئيسا الدولتين شغل منصب الرئيس → مجلس الوزراء المعين من قبل رئيسا الدولتين	يتلقى رئيسا الدولتين في لقاء قمة → مجلس الوزراء المعين من قبل رئيسا الدولتين	يتلقى رئيسا الدولتين في لقاء قمة → مجلس الوزراء المعين من قبل رئيسا الدولتين	يتم انتخاب رئيسين من الجهة العاملة فيما بين الدولتين → تقوم الجهة الرئاسية بترشيح مجلس الوزراء وتقوم الجهة العاملة فيما بين الدولتين بالتصديق عليه.
السلطة التشريعية (المركزية والثانوية)	يتم انتخاب أعضاء الجهة العاملة فيما بين الدولتين من قبل رئاسة الجمعيات الوطنية في كل ولاية من ولايات الاتحاد الثمانية والأربعين - والتي تنقسم إلى 24 ولاية في الشمال و24 ولاية في الجنوب.	يتم انتخاب أعضاء الجهة العاملة فيما بين الدولتين من قبل رئاسة الجمعيات الوطنية في كل ولاية من ولايات الاتحاد الثمانية والأربعين - والتي تنقسم إلى 24 ولاية في الشمال و24 ولاية في الجنوب.	يتم انتخاب أعضاء الجهة العاملة فيما بين الدولتين من قبل رئاسة الجمعيات التشريعية بالدولة في كل ولاية من ولايات الاتحاد، 50 عضواً في الشمال، و20 عضواً في الجنوب	يتم انتخاب أعضاء الجهة العاملة فيما بين الدولتين من قبل رئاسة الجمعيات التشريعية بالدولة في كل ولاية من ولايات الاتحاد، 50 عضواً في الشمال، و20 عضواً في الجنوب	يتم انتخاب أعضاء الجهة العاملة فيما بين الدولتين عن طريق الانتخابات المباشرة 50 → عضواً 30 : عضواً في الشمال، و20 عضواً في الجنوب	يتم انتخاب أعضاء الجهة العاملة فيما بين الدولتين من قبل رئاسة الجمعيات الوطنية في كل ولاية من ولايات الاتحاد، 48 ولاية من ولايات الاتحاد، و24 ولاية في الشمال و24 ولاية في الجنوب.
→ صنع القرار على المستوى المركزي	→ المستوى التنفيذي: الإجماع → السلطة التشريعية: الموافقة "الموازية"	→ المستوى التنفيذي: الإجماع → السلطة التشريعية: الموافقة "الموازية"	→ المستوى التنفيذي: الإجماع → السلطة التشريعية: الموافقة "الموازية"	→ المستوى التنفيذي: الإجماع → السلطة التشريعية: الموافقة "الموازية"	→ المستوى التنفيذي: الإجماع → السلطة التشريعية: الموافقة "الموازية"	→ المستوى التنفيذي: الإجماع → السلطة التشريعية: الموافقة "الموازية"
مشاركة العامة	(نظر القسم 3.4.3)					



### 3.5 الخيارات الفنية الأخرى المختلطة

وصفت فئات الخيارات السبع الأخرى على أنها مجموعات منفصلة، وبالرغم من ذلك فهي تشكل مستودعًا للأفكار والترتيبات الخاصة بالوافق السياسي والتي لا تكون مقتصرة على الفئات المعروضة هنا، ويمكن تطوير الخيارات المختلطة التي تتضمن خصائص من خيارات متباينة، فعلى سبيل المثال، يمكن الجمع بين الواجهة المؤسسية الثابتة من خيار المعاملة بالمثل المنظمة بين الدول المستقلة ومزايا لقاءات القمة الخاصة بالجماعة الاقتصادية لدولتين مستقلتين لتوليد خيارات جديدة (ممثلة بصورة تخطيطية في الشكل 8).

الشكل 8 - خصائص عرض الخيارات المختلطة للنماذج الخاصة بالخيارات (هـ)، و(و)



## 4 تقييم خيارات الوفاق السياسي

### 4.1 استعراض عام

تعمل الخيارات الفنية للوفاق السياسي الموضحة في القسم التالي على توسيع نطاق الترتيبات التي تتميز بأقطاب لدولة أحادية من جهة ودول مستقلة منفصلة ذات تفاعلات سياسية واقتصادية محدودة من الجهة الأخرى. وتمثل خيارات الوفاق السياسي الظلال الرمادية التي سيضطر شركاء اتفاقية السلام الشامل إلى الاختيار من لوحة الألوان لتشكيل الخيار "الأبيض أو الأسود" الخاص بالأشخاص الذين يدلون بأصواتهم في الاستفتاء.

يقدم هذا القسم تقييماً للتأثير المحتمل للخيارات المتعددة المتعلقة بقدرتهم على تحقيق الوفاق السياسي الفعال. ويتضمن التقييم دراسة الكيفية التي يمكن بها لهذه الخيارات أن تساعد في تناول الاحتياجات السياسية في نطاق التفاعلات السياسية والاقتصادية في أعقاب الاستفتاء.

ويستخدم التقييم بعض المؤشرات الكيفية والنوعية المحددة في هذا الفصل 2 لتقييم المتغيرات بين مجموعات الخيارات السبع (من المجموعة أ إلى المجموعة ز). وبشكل خاص، تعد كل من العدالة في التمثيل السياسي والعدالة في نفوذ صنع القرار السياسي مؤشرين يستخدمان كوسيلة لتقييم فعالية الوفاق السياسي.

### 4.2 تقييم خيارات الوفاق السياسي في حال تكون النتيجة هي اختيار الوحدة

#### 4.2.1 إمكانية تحقيق وفاق سياسي فعال

تم وضع ثلاث خيارات في حال تكون نتيجة الاستفتاء لصالح الوحدة: *الوضع الراهن* (الخيار "أ")، *الشراكة المنصفة* (الخيار "ب")، و*النظام الفيدرالي اللامركزي إلى حد كبير* (الخيار "ج"). ويقيم هذا القسم مدى فعالية الوفاق السياسي لكل خيار، وكجزء من النتائج، تم تلخيص مؤشرين للوفاق السياسي الذي تحققه هذه الخيارات في الجدول 10.

#### الخيار "أ" – الوضع الراهن

لم يسفر النظام الحكومي الموضوع وفقاً لاتفاقية السلام الشامل عن درجة عالية من الإنصاف في تمثيل الدوائر الانتخابية السياسية داخل مؤسسات الحكومة، وخاصةً في المجلس الوطني، ولا يأتي هذا بالضرورة نتيجة للهيكل الموضوع وفقاً لاتفاقية السلام الشامل للمؤسسات ذاتها، بل يأتي في المقام الأول نتيجة للخصائص الفنية للأنظمة الانتخابية المحددة في قانون الانتخابات الوطنية لعام 2008، وبصورة أكثر تحديداً، فإن النظام الانتخابي للأغلبية المهيمنة، واستخدام دوائر انتخابية جغرافية ذات مقعد واحد بدلاً من مقاعد متعددة، ومتطلبات التقديم الخاصة بقوائم الأحزاب السياسية والنساء على مستوى الولاية (بدلاً من أن تكون على المستوى الوطني)، والحدود الموضوعه لقوائم للأحزاب السياسية والنساء وغيرها تزيد من الصعوبات أمام الأحزاب السياسية الأقلية لضمان مقاعد في المجلس الوطني أو في المجالس التشريعية الحكومية<sup>24</sup>.

مقعداً بينما فازت الحركة الشعبية لتحرير السودان بما 71، فاز حزب المؤتمر الوطني بحوالي 2010 في الانتخابات التي عقدت في أبريل مقعداً في المجلس الوطني، ويوضح 22 بقرب من

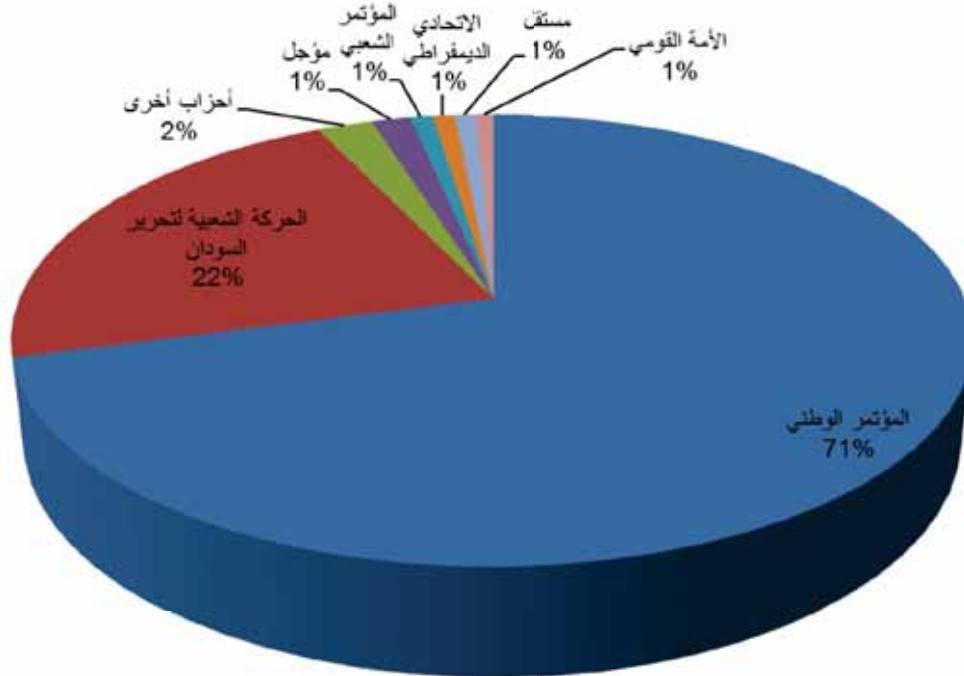
الجدول 8 و الشكل مخطط كامل لنتائج الانتخابات بناءً على بيانات صادرة من المفوضية القومية للانتخابات.

<sup>24</sup> للاطلاع على تحليل تفصيلي لاحتمالات الوفاق السياسي عقب الانتخابات، راجع: مارك هيو/الانتخابات الوطنية والتسوية السياسية في السودان) يونيو 2009

الجدول 8- تفصيل لنتائج الانتخابات التي تم إجراؤها على مقاعد المجلس الوطني لعام 2010 بنظام الدوائر الانتخابية الجغرافية وقوائم الأحزاب السياسية وقوائم المرأة (المصدر: المفوضية القومية للانتخابات)<sup>25</sup>

الحزب / اللون السياسي	الدوائر الجغرافية	قائمة الأحزاب السياسية	قائمة المرأة	الإجمالي
حزب المؤتمر الوطني	187	50	82	319
الحركة الشعبية لتحرير السودان	56	17	26	99
مؤجل	7			7
حزب المؤتمر الشعبي		1	3	4
الحزب الاتحادي الديمقراطي	4			4
مستقل	4			4
حزب الأمة القومي	2		1	3
حزب الأمة الإصلاح والتنمية	2			2
الحزب الاتحادي الديمقراطي - الأصل (DUP/O)	2			2
الحركة الشعبية لتحرير السودان - التغيير الديمقراطي	2			2
الإخوان المسلمون	1			1
غير منشور	1			1
حزب الأمة القيادة الجماعية	1			1
الأمة	1			1
<b>الإجمالي</b>	<b>270</b>	<b>68</b>	<b>112</b>	<b>450</b>

الشكل 9 - مخطط لتقسيم المقاعد الانتخابية في المجلس الوطني، حسب الحزب أو الحالة، عقب انتخابات 2010 (المصدر: المفوضية القومية للانتخابات)<sup>26</sup>



<sup>25</sup> مصدر البيانات: المفوضية القومية للانتخابات، والانتماءات الحزبية للنواب مأخوذة من النسخة العربية لموقع المفوضية القومية للانتخابات والتي تظهر اختلافاً بينها وبين النسخة الإنجليزية للموقع في مقعدين في منطقتي شمال دارفور والبحر الأحمر. وتتطابق ترجمة جميع أسماء الأحزاب مع الترجمة المستخدمة من قبل المفوضية القومية للانتخابات، وتتاح البيانات على: <http://nec.org.sd> تاريخ الدخول: 15 سبتمبر 2010

<sup>26</sup> مصدر البيانات: المفوضية القومية للانتخابات. راجع الحاشية السفلية السابقة لاستعراض الشروط الخاصة بأسماء الأحزاب السياسية.

على الرغم مما سبق، لا يقدم التمثيل النهائي من خلال المقاعد المضمونة في المجلس الوطني سوى صورة سطحية للعدالة في التمثيل السياسي. ويمكن الحصول على صورة أكثر دقة من خلال مقارنة الأصوات التي تم الإدلاء بها لصالح الأحزاب السياسية والمرشحين المشاركين بالتمثيل النهائي لهذه الأحزاب وهؤلاء المرشحين (في المجلس الوطني)، كما أن هذا من شأنه إعطاء صورة حول مدى فعالية النظام الانتخابي في تحويل حق الناخبين في الاختيار إلى تمثيل سياسي.

ومن خلال الجدول 9، يتم عرض مقارنة بين نسبة الأصوات التي يتم الإدلاء بها على مستوى البلاد لنيل مقاعد الدوائر الانتخابية الجغرافية ونسبة إجمالي مقاعد الدوائر الجغرافية (وبالبلغ عددها 270 مقعداً) المضمونة في المجلس الوطني لكل حزب. ولم تكن البيانات اللازمة لإجراء تحليل مشابه لقوائم المرأة والأحزاب السياسية متاحة بشكل علني وقت كتابة هذا التقرير. وتقدم هذه المقارنة في رسم بياني من خلال الشكل 10 (بالإضافة إلى المؤهلات الهامة في الحاشية السفلية الخاصة به).

الجدول 9- مقارنة للأصوات الناجمة لمقاعد الدوائر الانتخابية الجغرافية، حسب كل حزب والتمثيل النهائي في المجلس الوطني، (المصدر: المفوضية القومية للانتخابات)<sup>27</sup>

النسبة المئوية الإجمالية	عدد الأصوات	النسبة المئوية من إجمالي مقاعد الدوائر الجغرافية في المجلس الوطني (270)	مقاعد الدوائر الانتخابية الجغرافية في المجلس الوطني	الحزب
51.47%	4,327,273	69.26%	187	حزب المؤتمر الوطني
22.86%	1,922,232	20.74%	56	الحركة الشعبية لتحرير السودان
6.93%	582,377	1.48%	4	مستقل
2.35%	197,368	1.48%	4	الحزب الاتحادي الديمقراطي
2.58%	217,122	0.00%		حزب المؤتمر الشعبي
1.83%	153,824	0.74%	2	حزب الأمة القومي
4.56%	383,419	0.74%	2	الحزب الاتحادي الديمقراطي - الأصل
0.87%	72,837	0.74%	2	الأمة الإصلاح والتنمية
0.64%	53,898	0.74%	2	الحركة الشعبية لتحرير السودان - التغيير الديمقراطي
0.22%	18,638	0.37%	1	الإخوان المسلمون
0.33%	27,883	0.37%	1	الأمة
0.24%	20,318	0.37%	1	حزب الأمة القيادة الجماعية
5.12%	430,311	0.00%	0	أحزاب أخرى
100.00%	8,407,500	97.03%	262 <sup>28</sup>	المجموع الكلي

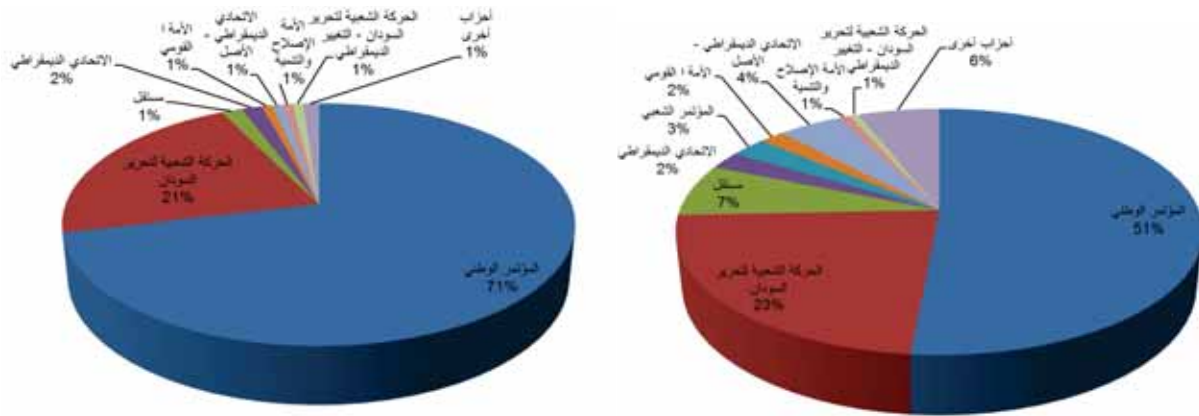
توضح هذه البيانات أنه من خلال الانتخابات، ترجمت الأصوات التي تم الإدلاء بها لصالح الحركة الشعبية لتحرير السودان إلى حصوله على مقاعد الدوائر الجغرافية بنسبة تتساوى تقريباً مع نسبة مقاعد المجلس الوطني (ساهم % 22.86 من الأصوات في الحصول على % 20.74 من مقاعد الدوائر الجغرافية). وقد ضمن حزب المؤتمر الوطني نسبة من المقاعد أكبر من نسبة الأصوات التي تم الإدلاء بها لمقاعد الدوائر الجغرافية (ساهم % 51.47 من الأصوات في الحصول على % 69.26 من مقاعد الدوائر الجغرافية) وتعكس هذه النتائج الدوائر الجغرافية ذات المقعد الواحد التي تعمل بنظام الأغلبية والتي تستخدم كأحد مكونات النظام الانتخابي. كما تعكس هذه النتائج تجارب دولية أخرى للتمثيل من خلال الأنظمة الانتخابية القائمة على نظام الأغلبية وبالتالي فهي لا تقتصر على التجربة السودانية.

<sup>27</sup> مصدر البيانات: المفوضية القومية للانتخابات. ويمثل عدد الأصوات الناخبين من 239 دائرة انتخابية جغرافية من إجمالي يبلغ 270 دائرة (متاحة على موقع المفوضية القومية للانتخابات . والانتماءات الحزبية للنواب مأخوذة من النسخة العربية لموقع المفوضية القومية للانتخابات والتي تظهر اختلافاً بينها وبين النسخة الإنجليزية للموقع في مقيدين في منطقتي شمال دارفور والبحر الأحمر. وتتطابق ترجمة جميع أسماء الأحزاب مع الترجمة المستخدمة من قبل المفوضية القومية للانتخابات. وتتاح البيانات على <http://nec.org.sd> تاريخ الدخول : 15 سبتمبر 2010

<sup>28</sup> يبلغ عدد مقاعد الدوائر الانتخابية في المجلس الوطني 270 مقعداً، ويستثنى هذا الجدول والشكل المصاحب له 8 مقاعد، ورد منها (7 مقاعد) كمقاعد مؤقتة (ومقعد واحد) لم يتم نشره على موقع المفوضية.

وعليه، فإنه بات من الواضح - وفقاً لهذا التحليل - أن أجزاء النظام الانتخابي المتعلقة بانتخاب أعضاء المجلس الوطني لا تضمن درجة عالية من العدالة في التمثيل السياسي في المؤسسات ذات الصلة.

الشكل 10 - نتائج انتخابات عام 2010 على مقاعد الدوائر الانتخابية الجغرافية داخل المجلس الوطني: مقاعد الدوائر الانتخابية الجغرافية التي حصل عليها كل حزب (جهة اليسار)، والأصوات التي حصل عليها كل حزب لنيل مقاعد الدوائر الانتخابية الجغرافية (جهة اليمين). (المصدر: المفوضية القومية للانتخابات)<sup>29</sup>



فيما يتعلق بالعدالة في نفوذ صنع القرار السياسي: نجد أنه وفقاً لإجراء صنع القرار بالأغلبية البسيطة الافتراضية (باستثناء أنواع القرارات التي حدد لها الدستور إجراءات أخرى لصنع القرار والتي لها حد أعلى)، فإن أي حزب أو تحالف من الأحزاب يفوز بنسبة تربو على 50% من المقاعد (بافتراض انحراف محدود عن تفضيلات التصويت الحزبية) فسيكون في وضع يمكنه من الهيمنة على صنع القرار في مجلس النواب بالمجلس التشريعي الوطني<sup>30</sup>.

إن العدالة في نفوذ صنع القرار في المجلس الوطني يمكن تصورها عن طريق استخدام رسم بياني لتوضيح توزيع نفوذ صنع القرار بين كتل النواب في المجلس. ويطلق على منحنى التوزيع الناتج في هذا الرسم البياني منحنى لورنز، وينتج عن وضع النسب التراكمية لكتل التمثيل (حزب المؤتمر الوطني والحركة الشعبية لتحرير السودان وغيرها) على المحور الأفقي في مقابل وضع القيم التراكمية لنفوذ صنع القرار على المحور الرأسي. ويمثل الخط المنحني الممتد من القاعدة وحتى أعلى نقطة في أعلى الرسم البياني من جهة اليمين توزيعاً نسبياً دقيقاً من الناحية الإحصائية لنفوذ صنع القرار (فمثلاً 60% من ممثلي المجلس الوطني يمتلكون 60% من نفوذ صنع القرار). والهدف المنشود هو تحقيق أعلى مستوى من العدالة في نفوذ صنع القرار مع الاستمرار في توفير الضمانات لنواب تكتلات الأقلية (في هذه الحالة، نواب الحركة الشعبية لتحرير السودان و"غيرها").

ونظراً لتقديمه بهذه الطريقة، يوضح الشكل 15 منحنى لورنز لنفوذ صنع القرار في المجلس الوطني عقب الانتخابات بالنسبة للقرارات التي تعد القاعدة الافتراضية لاتخاذ القرارات فيها هي الأغلبية البسيطة (والتي يشار إليها هنا بالقرارات "العامة")، وتتعلق المساحة الموجودة بين المنحنى الحقيقي وخط التوزيع التناسبي الدقيق (الخط المنحني) بمستوى التباين، وكلما زادت تلك المساحة (وهي المساحة المظللة في الشكل 5، الشكل المصغر)، كلما زادت درجة التباين في نفوذ صنع القرار<sup>31</sup>.

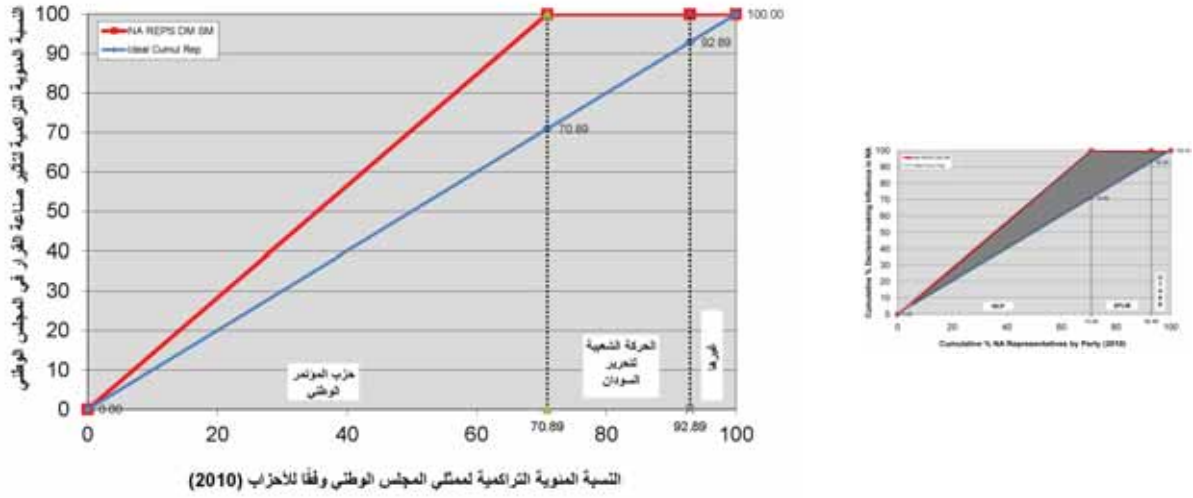
<sup>29</sup> مصدر البيانات: المفوضية القومية للانتخابات. والانتماءات الحزبية للنواب مأخوذة من النسخة العربية لموقع المفوضية القومية للانتخابات والتي تظهر اختلافاً بينها وبين النسخة الإنجليزية للموقع في مقعدين في منطقتي شمال دارفور والبحر الأحمر. ويمثل عدد الأصوات الناخبين من 239 دائرة انتخابية جغرافية من إجمالي يبلغ 270 دائرة (ممتاحة على موقع المفوضية القومية للانتخابات. وتتطابق ترجمة جميع أسماء الأحزاب مع الترجمة المستخدمة من قبل المفوضية القومية للانتخابات. وتتاح البيانات على <http://nec.org.sd>: تاريخ الدخول: 15 سبتمبر 2010

<sup>30</sup> هناك نوعان من القرارات التي تخضع لإجراءات اتخاذ القرار بالأغلبية المؤهلة طبقاً للدستور القومي الانتقالي وهما (1): القرارات الخاصة بالتعديلات الدستورية، (2) القرارات الخاصة بمحاكمة الرؤساء.

<sup>31</sup> وتستخدم تلك المساحة لحساب مؤشر جيني والذي يوضح القيمة العددية المفردة لنقل مستوى المساواة أو عدم المساواة في توزيع محدد، وبالنسبة للتوزيع الذي يعكس التوزيع التناسبي الدقيق، تكون قيمة مؤشر جيني 0.0 في حين تكون القيمة القصوى لمستوى التباين هو 1.0.

نظرا لأن الحزب أو الأحزاب الذين يتمتعون بالأغلبية البسيطة في مقاعد المجلس الوطني يمكنهم السيطرة على عملية اتخاذ القرارات داخل المجلس، تكون هناك بعض القيود على تطبيق النظام الحكومي المحدد في اتفاقية السلام الشامل بالنسبة لقدرته على تحقيق درجة عالية من العدالة في نفوذ صنع القرار السياسي في تلك الهيئة التشريعية.

الشكل 5- منحني لورنز الذي يمثل توزيع تأثير عملية صنع القرار بين الأحزاب الرئيسية وغير الرئيسية في المجلس الوطني، وذلك فيما يتعلق بالقرارات التي تتخذ بالأغلبية البسيطة. ويتم توضيح المساحة الواقعة بين المنحنى وخط توزيع النسب الدقيق (الذي يمثل مستوى عدم المساواة) في الشكل المصغر



#### الخيار "ب" - الشراكة المنصفة

يمكن معالجة افتقار عملية صنع القرار السياسي للمساواة، الأمر المتأصل في الترتيبات التي نصت عليها اتفاقية السلام الشامل، من خلال بعض الترتيبات التي يتضمنها الخيار "ب"، أو الشراكة المنصفة. ويمكن لشرط توسيع نطاق القرارات (والذي يمكن أن يتضمن جميع القرارات) التي تستلزم الموافقة الصريحة من جانب النائب الأول للرئيس في الشق التنفيذي واستخدام إجراءات صنع القرار "بالموافقة الموازية" في المجلس الوطني والمجالس التشريعية الحكومية أن يساهم بدرجة كبيرة في تحقيق وفاق سياسي أكثر فعالية.

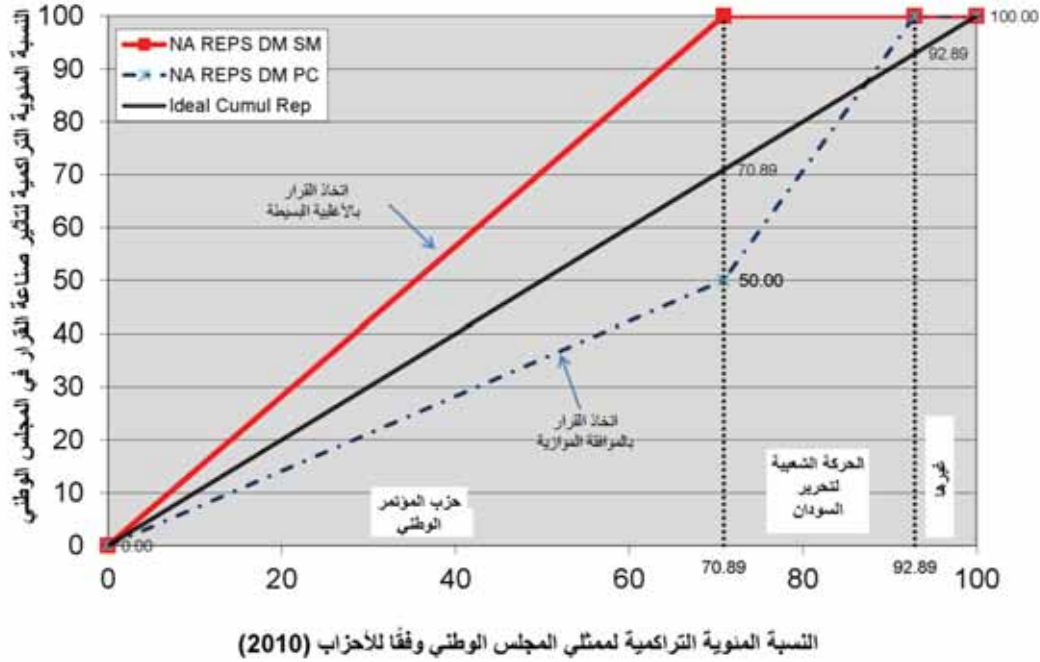
في المجلس الوطني، عملية تتسم بقدر أكبر من المساواة في صنع القرار بين "بالموافقة الموازية" ويضمن استخدام إجراء صنع القرار حزب المؤتمر الوطني والحركة الشعبية لتحرير السودان، كما أن هذا الأمر لا يترتب عليه تغييراً كبيراً في الدور الذي تلعبه الأحزاب ويوضح منحني لورنز في الأخرى الممثلة في المجلس

الشكل توزيع تأثير عملية صنع القرار في المجلس الوطني التي تقوم على اتخاذ القرار "بالموافقة الموازية". ويعد هذا التوزيع قريباً إلى خط توزيع نسب التأثير الحقيقية (بصورة أكبر من التوزيع الخاص باتخاذ القرار بالأغلبية البسيطة) مع استمراره في الحفاظ على الدور الذي تلعبه الأقلية المسيطرة (أي الحركة الشعبية لتحرير السودان)<sup>32</sup>.

<sup>32</sup>بلغت مؤشرات جيني التي تم حسابها للتوزيعات الخاصة باتخاذ القرار في المجلس الوطني بالأغلبية البسيطة 0.29 و 0.18 لاتخاذ القرارات بالموافقة الموازية، مما يؤكد قدر المساواة الأكبر الذي تتسم به أنواع صنع القرار بالأغلبية.

وعلى الرغم من ذلك، تظل مستويات العلاقة بين الحكومة الوطنية وحكومة جنوب السودان - بالنسبة لهذا الخيار - غير عادلة حيث تظل الاختصاصات الأساسية المحددة في مستوى الحكومة الوطنية/المركزية ولا تنتقل إلى مستوى حكومة جنوب السودان.

الشكل 12 - منحني لورنز الذي يمثل توزيع نفوذ صنع القرار بين الأحزاب الرئيسية وغير الرئيسية في المجلس الوطني بالنسبة للقرارات التي تتخذ بالموافقة الموازية



### الخيار "ج" - النظام الفيدرالي اللامركزي إلى حد كبير

يمكن لهذا الخيار أن يعالج مسألة العدالة في نفوذ صنع القرار السياسي وعدم التوازن على المستوى الوطني والإقليمي في الاختصاصات المتصلة في نظام الحكم الذي تم وضعه بموجب اتفاقية السلام الشامل.

ويتم أولاً انتخاب ممثلي المجلس الفيدرالي بطريق غير مباشر من جانب أعضاء المجلس التشريعي لجنوب السودان وممثلي شمال السودان في المجلس الوطني (الحالي). ومن المتصور أن يتم فيما بعد انتخاب أعضاء المجلس الفيدرالي بشكل مباشر. كما يتم اتخاذ القرارات الأساسية المحددة مسبقاً "بالموافقة الموازية". ويمكن لهذه التركيبة من التمثيل القوي لتكتلات أعضاء المجالس من شمال وجنوب السودان في المجلس الفيدرالي، والتمثيل المتساوي في المجلس الفيدرالي والرئاسة، إلى جانب صنع القرار بالأغلبية المؤهلة في المجلس الفيدرالي أن يضمن تحقيق درجة عالية من الوفاق السياسي بين كل من السلطة التنفيذية والتشريعية.

ويتيح النظام الفيدرالي اللامركزي إلى حد كبير الفرصة أيضاً لإعادة ترتيب اختصاصات نظام الحكم على المستويين الفيدرالي والإقليمي ليعكس بشكل أفضل المساواة بين شمال السودان وجنوبه في النظام الفيدرالي.

#### 4.2.2 المساعدة في معالجة الاحتياجات العملية عقب الاستفتاء

إضافة إلى تحسين آفاق تحقيق وفاق سياسي أكثر فعالية، يمكن للخيارات الجديدة المقدمة هنا (باستثناء الوضع الراهن) أن تساعد كذلك بطريقة عملية في تلبية الاحتياجات بالغة الأهمية عقب الاستفتاء، لاسيما عقب انتهاء الفترة الانتقالية. وفي حالة أن يكون التصويت في الاستفتاء لصالح الوحدة، ستكون هناك حاجة عملية واحدة تتمثل في ضرورة اعتدال التفاعلات السياسية المتعلقة بعملية مراجعة الدستور .

ويمكن لأحد خيارَي الشراكة المنصّفة أو النظام الفيدرالي اللامركزي إلى حد كبير أن يهيئ بيئة أكثر انفتاحاً للتعاون السياسي عقب إجراء الاستفتاء. ويرجع السبب في ذلك إلى أن هذين الخيارين سوف يؤديان إلى تحسين الوفاق من خلال إجراءات أكثر إنصافاً في صنع القرار وكذلك من خلال الترتيبات الخاصة بالمساواة في التمثيل لشمال السودان وجنوبه في المجلس التشريعي الفيدرالي والتنفيذي (النظام الفيدرالي اللامركزي إلى حد كبير)، وبالتالي فهما يقدمان ضماناً ضد هيمنة أي طرف أو فئة على عملية صنع القرار السياسي. وسوف يسهم هذا الارتفاع في درجة الوفاق السياسي في خلق مناخ أكثر ملاءمة لإجراء مراجعة للدستور، كما سيرى الناخبون أنه يتم التوفيق بين مصالحهم السياسية، وبالتالي سيكون هناك حوافز أكثر للمشاركة بفاعلية في الحراك السياسي.

#### 4.3 تقييم خيارات الوفاق السياسي في حالة أن تكون نتيجة التصويت الانفصال

قد تم وضع أربع مجموعات من الخيارات في حالة تحقق سيناريو الاستفتاء الذي تأتي نتيجة التصويت فيه لصالح الانفصال: العزلة المشتركة (الخيار "ز")؛ والمعاملة بالمثل بين دولتين مستقلتين (الخيار "و")؛ والجماعة الاقتصادية لدولتين مستقلتين (الخيار "هـ")؛ والاتحاد المنظم لدولتين مستقلتين (الخيار "د"). ويتم في هذا القسم تقييم فعالية الوفاق السياسي الذي يحققه كل خيار. وكجزء من النتائج، تم تلخيص مؤشرين للوفاق السياسي الذي تحققه هذه الخيارات في الجدول 10.

الجدول 10- ملخص مؤشرات الاختيار للوفاق السياسي ("منخفض"، "متوسط"، "مرتفع") عبر مجموعات الخيارات السبعة

	الخيار						
	نتيجة الوحدة			نتيجة الانفصال			
	أ	ب	ج	د	هـ	و	ز
العدالة في التمثيل السياسي	متوسط	متوسط	مرتفع	مرتفع	مرتفع	لا يوجد	لا يوجد
العدالة في نفوذ صنع القرار	منخفض	متوسط	مرتفع	مرتفع	متوسط	متوسط	لا يوجد

#### 4.3.1 إمكانية تحقيق وفاق سياسي فعال

##### الخيار "ز" – العزلة المشتركة

لا يوفر هذا الخيار أي آفاق ملموسة لتحقيق توفيق مباشر بين المصالح السياسية حيث إنه يقوم على أساس العزلة المشتركة وبالتالي قدر محدود للغاية من التفاعلات السياسية والاقتصادية.

وقد يكون ممكناً تحقيق وفاق غير مباشر بين المصالح ووجهات النظر السياسية في حالة أن يشارك الكيانان - شمال السودان وجنوبه - في كيان ثالث (كجماعة محددة غير سودانية، أو هيكل آخر من الولايات، على سبيل المثال، من خلال الاتحاد الإفريقي أو السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي (الكوميسا).

##### الخيار "و" – المعاملة بالمثل بين دولتين مستقلتين

وتتيح المجموعة الفرعية "المعاملة بالمثل القائمة على القضايا بين دولتين مستقلتين" فرصاً للتوفيق بين المصالح ووجهات النظر السياسية، إلا أنه لا يمكن تحقيقها إلا من خلال التوصل إلى اتفاقات حول قضايا فنية معينة. وفي مطلع شهر سبتمبر عام 2010، بدأ أن عملية المفاوضات على ترتيبات ما بعد الاستفتاء تنشئ تفاعلات مستقبلية عقب الاستفتاء ليتم إجراؤها وفقاً لهذا النهج الخاص بالمعاملة بالمثل القائمة على القضايا .

ويُحد عدم وجود مؤسسات أو معايير ثابتة لإجراء تفاعلات أكثر تنظيماً من مدى الوفاق الممكن تحقيقه بين الكيانين، كما أنه يُحد بشكل خاص من إمكانية تحقيق التمثيل السياسي العادل (بين شمال السودان وجنوبه).

ونظراً لأن التوصل إلى اتفاق حول قضايا محددة يستلزم موافقة شمال وجنوب السودان، فإن هذا النموذج يتيح قدرًا كبيرًا من العدالة في نفوذ صنع القرار، ولكن يقتصر ذلك على قضايا محددة. وعلاوة على ذلك، فإنه نظرًا لأن هذا النموذج يظهر تفاعلات غير منسقة من جانب الوزارات المعنية في كل من شمال السودان وجنوبه، فإنه لا يوفر إمكانية التوفيق بين المصالح السياسية فيما يتعلق بقضايا بعينها، سواء داخل شمال السودان أو جنوبه .

وتتيح المجموعة الفرعية "المعاملة بالمثل المنظمة بين دولتين مستقلتين" فرصًا لتحقيق وفاق داخل شمال السودان، وداخل جنوبه، وفيما بينهما بشكل أكثر فعالية من المعاملة بالمثل القائمة على القضايا، وذلك نظرًا لوجود الآتي: (1) هيكل مؤسسي داخل كل من شمال السودان وجنوبه يقوم بتحقيق التوفيق بين المصالح ووجهات النظر السياسية؛ و(2) مجموعة من المعايير (إن لم توجد مؤسسة ثابتة) لتنسيق التفاعلات بين شمال السودان وجنوبه حول مجموعة من القضايا. ومع ذلك، فإنه تجدر الإشارة إلى أن نطاق التوفيق بين المصالح السياسية الذي يمكن تحقيقه من خلال المؤسسات القائمة بالتنسيق داخل كل من شمال السودان وجنوبه يقتصر في الغالب على الوفاق المحقق حول القضايا الفنية.

### الخيار "هـ" – الجماعة الاقتصادية لدولتين مستقلتين

تؤدي العديد من السمات الخاصة بالمتغيرات التي تندرج تحت هذا الخيار إلى إمكانية تحقيق هذه الخيارات لقدر مرتفع إلى حد ما من الوفاق السياسي. وفيما يتعلق بالتمثيل السياسي العادل، تظهر ترتيبات مؤتمرات القمة لإجراء تفاعلات على المستوى التنفيذي، بالإضافة إلى اجتماعات مجلس الوزراء، تكافؤًا في التمثيل السياسي. وبما أن اتخاذ القرارات في لقاءات القمة يستلزم الإجماع، فإن هناك أيضًا قدر كبير من العدالة في نفوذ صنع القرار.

ونفس الشيء بالنسبة للتفاعلات بين المجالس التشريعية في شمال السودان وجنوبه، فهي تعكس قدرًا كبيرًا من العدالة في نفوذ صنع القرار، وذلك لأن الاتفاقات سوف تتطلب اتفاق كليهما معًا.

ويمكن لقدرة هذا الخيار على تحقيق الإجماع حول القضايا الاقتصادية، التي قد تنفق فيها المصالح بشكل كبير، أن تساعد في تعزيز تحقيق درجة أعلى من الوفاق حول القضايا السياسية.

### الخيار "د" – الاتحاد المنظم لدولتين مستقلتين

يتيح هذا الخيار فرصًا كبيرة لتحقيق وفاق سياسي من خلال الجهة العاملة فيما بين الدولتين وكذلك من خلال الترتيب لاجتماعات القمة على مستوى رؤساء الدولتين.

ويكون التمثيل في الجهة العاملة فيما بين الدولتين، إما من خلال أعداد متساوية من ممثلي كل من شمال وجنوب السودان (متغيرات الخيار د-1، ود-1أ، ود-4)، أو من خلال التمثيل النسبي (على سبيل المثال، التمثيل بالنسبة إلى عدد السكان أو بالنسبة إلى عدد الولايات الحالي). وفي إحدى الحالتين، يضمن إجراء صنع القرار "بالموافقة الموازية" في الجهة العاملة فيما بين الدولتين تحقيق درجة مرتفعة من الوفاق السياسي. وتقوم اختصاصات هذه الجهة العاملة وطبيعة قراراتها (سواء التوجيهات الملزمة، أو القرارات الاستشارية أو غيرها) على الاتفاقات الرسمية بين كلتا الدولتين المتمتعين بالسيادة. ويحدد شمال وجنوب السودان ترتيباتهم الداخلية الخاصة بكل منهم لتحقيق وفاق سياسي فعال على مستوى "داخل الشمال" و"داخل الجنوب"<sup>33</sup>.

وتتمثل الميزة الفريدة لخيار الاتحاد المنظم في أنه مجموعة المتغيرات الوحيدة التي تتيح إمكانية التوفيق بين مناطق أو دوائر انتخابية معينة على المستوى الثنائي بين الدولتين. ويعد هذا إحدى المزايا الكبيرة لهذا الخيار (الوارد وصفه بالتفصيل في القسم 4.3.2 أدناه).

### 4.3.2 المساعدة في معالجة الاحتياجات العملية عقب الاستفتاء

ويمكن أن تساعد الخيارات الموضوعية فيما يخص تنفيذ التصويت لصالح الانفصال في معالجة الاحتياجات العملية التي ستوجد عقب إجراء الاستفتاء الشعبي، والتي من بينها:

1. الحاجة إلى تسهيل التفاعل السياسي والاقتصادي وغيرها من أنواع التفاعل فيما بين وداخل المجتمعات المحلية التي تعيش في أي جانب من الحدود المشتركة بين جنوب وشمال السودان.
2. الحاجة إلى تشكيل ملقني ووضع معايير للتفاعل السياسي بهدف تسهيل المفاوضات المستمرة بشأن ترتيبات ما بعد الاستفتاء وتنفيذ هذه الترتيبات.

<sup>33</sup>الترتيبات والخيارات الفنية الممكنة لتحقيق وفاق سياسي داخل شمال السودان وداخل جنوبه هي موضوع الأجزاء الأخرى من مبادرة مؤسسة "Conflict Dynamics" الخاصة بتحقيق الوفاق السياسي في السودان، وبالتالي لم يتم التعرض إليها بالتفصيل في هذه الورقة البحثية .

3. الحاجة إلى تكييف الأفراد الذين ينتمون إلى الجنوب سواء من خلال الأصل أو النسب أو القرابة ويعيشون في شمال السودان، وتكييف الأفراد الذين ينتمون إلى الشمال سواء من خلال الأصل أو النسب أو القرابة ويعيشون في جنوب السودان.

#### التفاعل بين المجتمعات ومثلي المجتمعات التي تقع على الحدود

يُنظر إلى التفاعلات بين وداخل مجتمعات الولايات الخمس المجاورة للحدود بين الجانبين على أنها بعداً مهماً في التفاعلات الاقتصادية والسياسية التي ستعقب الاستفتاء. ووفقاً لتعداد السكان الخامس لعام 2008، يشكل مجموع سكان جميع الولايات العشر الواقعة على الحدود ثلث سكان السودان، وهو بالتالي يشكل دائرة انتخابية مهمة جداً، وتحديدًا في ضوء المصالح المشتركة لهذه المجتمعات التي تعيش بطول الحدود أو تهاجر عبرها.

وعلى الرغم من ذلك، ركز الخطاب حول الترتيبات الممكنة لتسهيل التفاعل بين المجتمعات الموجودة على الحدود بشكل كبير على نماذج المستوى المحلي، غير متضمنًا دور الحكومات الوطنية المحتمل تشكيلها مستقبليًا لشمال وجنوب السودان (في حالة الانفصال). ولم يكن هناك قدر كافي من الاهتمام (من جانب شريكي اتفاقية السلام الشامل أو غيرهم) بالملتقيات والترتيبات التي قد تسهل التفاعلات الاقتصادية والسياسية بين الممثلين السياسيين في الولايات الواقعة على الحدود، باستثناء الاجتماعات المتفرقة التي تتعقد بين حكام الولايات العشر الموجودة على الحدود حول قضايا معينة.

يقترح خيار *الاتحاد المنظم لدولتين مستقلتين*، وخاصة الخيار د-2 (انظر الشكل)، تشكيل ملتقى للتفاعل بين الممثلين السياسيين للولايات العشر الواقعة على الحدود في شكل جهة تعنى بالعمل بين الدولتين. ومع ضم الممثلين إلى الجهة العاملة بين الدولتين عن طريق الانتخابات غير المباشرة من جانب المجالس التشريعية للولايات، سيصبح عدد أعضاء الجهة العاملة بين الدولتين خمسين عضوًا، بحيث يضم عضوين من كل ولاية. وقد تتطلب بعض القرارات والقضايا المهمة المعروضة أمام الجهة العاملة بين الدولتين والتي قد تؤثر مباشرة على الولايات الحدودية، موافقة بأغلبية ممثلي ولايات الحد الشمالي وأغلبية ممثلي ولايات الحد الجنوبي، وذلك فضلًا عن الأغلبية الكلية. وسوف تشكل هذه الإجراءات المعتمدة لصنع القرار بنظام الأغلبية حافزًا قويًا لممثلي الولايات الحدودية لكي يشاركوا بفعالية في الجهة العاملة بين الدولتين.

#### ملتقى ومعايير التفاعل السياسي

عقب نهاية الفترة الانتقالية، ستبدأ الكثير من المعايير التي كانت توجه التفاعلات السياسية بين حزب المؤتمر الوطني والحركة الشعبية لتحرير السودان منذ التوقيع على اتفاقية السلام الشامل في التلاشي. وفي هذا السياق، وفي ضوء عدد القضايا التي يتم التفاوض بشأنها وتطبيقها من جانب شريكي اتفاقية السلام الشامل ودرجة تعقيد هذه القضايا، سيكون من الضروري وجود ملتقى منظم ومعايير واضحة لإدارة التفاعلات بين حزب المؤتمر الوطني والحركة الشعبية لتحرير السودان بطريقة ثابتة.

#### المشاركة في الشؤون السياسية للدولة الأخرى

يطرح خيار *الاتحاد المنظم لدولتين مستقلتين* إمكانية تشكيل

ملتقى لإشراك أهل الجنوب ممن يعيشون في شمال السودان وأهل الشمال الموجودين في جنوب السودان في الشؤون السياسية على مستوى ما بين الدولتين، حيث إن هذا من شأنه التوفيق بين تلك الدوائر الانتخابية التي قد تجد صعوبة في ضمان تمثيلها في المؤسسات الوطنية (داخل شمال وجنوب السودان)، من خلال نظام انتخابي، كما هو موضح أعلاه.

#### 4.4 تسلسل خيارات التفاعل السياسي وتطورها

عند بحث خيارات الوفاق السياسي، يعد من المفيد النظر إلى الوفاق السياسي الفعال باعتباره الهدف النهائي الواجب تحقيقه، ويمكن اتخاذ عدة خطوات من شأنها تقريب شريكي اتفاقية السلام الشامل والممثلين السياسيين الآخرين من تحقيق هذا الهدف النهائي. وفي هذا الشأن، يمكن تطبيق الخيارات المطروحة هنا بشكل متسلسل للمضي تدريجيًا وبمرور الوقت نحو وفاق سياسي أكثر فعالية. كما أن هناك عدة مسارات ممكنة لتطور هذه الخيارات المطروحة ذاتيًا.

في حالة تأكيد الوحدة، هناك مسار واحد ممكن للانتقال من الترتيبات التي يقترحها خيار *الوضع الراهن* إلى ترتيبات *الشراكة المنصفة*. وسيكون هذا المسار نموذجًا قليل التكلفة نسبيًا على المستوى السياسي، لأن التغييرات التي ستدخل على إجراءات صنع القرار التشاركية داخل السلطة التنفيذية والتشريعية (بخصوص القرارات العامة التي تعتمد على نظام الأغلبية البسيطة) لن تتطلب تعديلًا دستوريًا. وبعد هذه الخطوة الأولى، يمكن النظر في الخيارات الأخرى الخاصة بوضع نظام فيدرالي لامركزي إلى حد كبير كجزء من عملية مراجعة الدستور المخولة بموجب اتفاقية السلام الشامل.



## 5.1 وضع رؤية للمستقبل

عقب إجراء الاستفتاء الشعبي، وأياً كانت نتيجته، سوف يولد *سودان* جديد. فمستقبل السودان يقع بين أيدي هؤلاء الذين يصوتون في الاستفتاء، فهم من لهم الاختيار بين الوحدة أو الانفصال، وبين أيدي حزب المؤتمر الوطني والحركة الشعبية لتحرير السودان لأن النجاح في تحقيق أي من النتيجتين سيتوقف على شكل الوحدة أو طبيعة التفاعلات بعد الانفصال.

وقد قدمت هذه الورقة البحثية سبع مجموعات من الخيارات الفنية لتحقيق الوفاق السياسي في حالة كل من النتيجتين المحتملتين للاستفتاء، والتي أظهرت العديد منها القدرة على تحقيق وفاق سياسي يتمتع بقدر من الفعالية أكبر مما سيتحقق في حالة غيابها.

في حالة التصويت بتأكيد الوحدة: يطرح الخيار "ب"، أو *الشراكة المنصفة* والخيار "ج"، أو *النظام الفيدرالي اللامركزي إلى حد كبير*، إمكانية تحقيق درجة من الوفاق السياسي تفوق تلك الدرجة التي يمكن أن يحققها النظام الحكومي الموضوع وفقاً لاتفاقية السلام الشامل والمطبق حالياً. ومن بين هذين الخيارين، يقدم خيار *النظام الفيدرالي اللامركزي إلى حد كبير* أكبر إمكانية لتحقيق وفاق سياسي فعال، حيث إنه لا يضمن فقط العدالة في تأثير عملية صنع القرار على المستوى المركزي (كما هو الحال أيضاً مع متغيرات الخيار "ب")، بل يضمن كذلك تحقيق شكل أفضل من التوازن بين مستويات الحكومة وتوزيع متساوي للاختصاصات داخل النظام الفيدرالي (وهو ما ليس عليه الحال حالياً).

وفي حالة التصويت لصالح الانفصال: تطرح الخيارات *المعاملة بالمثل المنظمة بين دولتين مستقلتين* (المجموعة الفرعية من الخيار "و")، و*الجماعة الاقتصادية لدولتين مستقلتين* (الخيار "هـ")، و*الاتحاد المنظم لدولتين مستقلتين* (الخيار "د") جميعها مزايا كبيرة تفوق نموذج *المعاملة بالمثل القائمة على القضايا*. وعلى الرغم من ذلك، تقدم متغيرات الخيار "د" و"هـ" أكبر إمكانية لتحقيق وفاق سياسي فعال بين كيانين مستقلين يتمتعان بالسيادة، وذلك من خلال طبيعة الملتقيات والترتيبات فيما بين المؤسسات والخاصة بالتفاعلات السياسية والاقتصادية المتصورة في كل خيار. إلا أنه من الواضح أن الخيار "د"، أو *الاتحاد المنظم لدولتين مستقلتين*، لا يقوم فحسب بضمان الإمكانية القصوى لتحقيق وفاق سياسي وكفاءة التفاعلات السياسية والاقتصادية، بل إنه يطرح أيضاً إمكانية كبيرة لتلبية حاجات عملية للغاية والتي ستواجه عقب نهاية الفترة الانتقالية.

ومن خلال ضمان تحقيق وفاق سياسي أكثر فعالية، يمكن لهذه الخيارات زيادة توقعات إحلال الاستقرار بشكل أكبر وتقديم آليات عملية لمنع النزاعات بين شمال وجنوب السودان وتسويتها خلال عملية الاستفتاء الشعبي وما تبقى من الفترة الانتقالية وما بعد ذلك. وبهذه الطريقة، تعد خيارات الوفاق السياسي عناصر أساسية لوضع رؤية لمستقبل السودان.

## 5.2 الشكل المبدئي لصياغة شكل المفاوضات حول ترتيبات ما بعد الاستفتاء

لم يتم إبراز خيارات تسهيل التفاعلات السياسية والاقتصادية عقب الاستفتاء على نحو واضح في المفاوضات بشأن ترتيبات ما بعد الاستفتاء، وذلك على الرغم من أن تحقيق الوفاق السياسي الفعال في المستقبل يستلزم القيام بذلك.

وتعد إحدى الوسائل الممكنة لدمج نماذج للتفاعلات السياسية والاقتصادية في المفاوضات حول ترتيبات ما بعد الاستفتاء الشعبي هي إبرام اتفاق مبدئي، (انظر الشكل 1)، الأمر الذي سيحتاج التفاوض بشأنه بين شريكي اتفاقية السلام الشامل قبل انتهاء الفترة الانتقالية. ويمكن أيضاً لهذا الاتفاق *المبدئي* العمل بمثابة *المادة اللاصقة* اللازمة للحفاظ على ربط العناصر المختلفة لعملية التفاوض حول القضايا الفنية، والتي تعد ضرورية في ضوء مدى عمق وتعقيد هذه القضايا التي من المقرر التفاوض بشأنها والروابط فيما بينها. وأخيراً، يمكن للاتفاق *المبدئي* أن يقدم المعايير العامة لتفاعل مستمر بعد انتهاء الفترة الانتقالية، الأمر الذي سيكون ضرورياً في ذلك الوقت، لأنه في حال الانفصال، ستتوقف المعايير المطبقة بالفعل (وفقاً لاتفاقية السلام الشامل) عن العمل بها كمعايير سائدة أو على الأقل سيصبح تطبيقها المستمر يشوبه الغموض ومحللاً للتأويل.

وفي حالة اختيار الانفصال، سيكون من اللازم تأسيس واجهة أو هيئة مؤسسية - إلى جانب الاتفاق *المبدئي* - لإدارة تنفيذ الاتفاقات حول ترتيبات ما بعد الاستفتاء بشكل فعال. وقد يأخذ هذا الكيان شكل واجهة مؤسسية مثل المحددة في خيار *المعاملة بالمثل المنظمة بين دولتين مستقلتين* أو الجهة العاملة فيما بين الدولتين الواردة في خيار *الجماعة الاقتصادية لدولتين مستقلتين*.

### 5.3 مجالات تتطلب المزيد من البحث

أثناء عملية بحث الخيارات الخاصة بالوفاق السياسي بين شمال السودان وجنوبه، تم تحديد العديد من المجالات الأخرى التي تحتاج إلى مزيد من البحث، والتي من بينها:

- إجراء المزيد من البحث حول تفاصيل الترتيبات المؤسسية التي قد تسهل التفاعلات السياسية والاقتصادية عقب الاستفتاء
- تحسين الروابط اللازمة للربط بين خيارات الوفاق السياسي بين شمال وجنوب السودان وخيارات الوفاق السياسي داخل شمال السودان وخيارات الوفاق السياسي داخل جنوبه
- إجراء المزيد من التحليل المتعمق لدراسات الحالة الإقليمية ذات الأهمية في هذا الشأن
- إجراء المزيد من البحث لتقييم فعالية بعض السمات الفنية المقترحة ضمن الخيارات، نظرًا لأنها مستخدمة في سياقات أخرى

*"إذا نظرت فقط إلى ما هو كائن في الحاضر، قد لا تتمكن أبدًا من الحصول على ما قد سيكون".*

نقلًا عن مجهول

## الملحق 1 - الاختصاصات على المستويين الوطني والإقليمي

يحدد الملحقان "أ" و"ب" من الدستور الانتقالي لجمهورية السودان (2005) "السلطات" على مستوى الحكومة الوطنية وحكومة جنوب السودان، وفيما يلي ملخصاً لها:

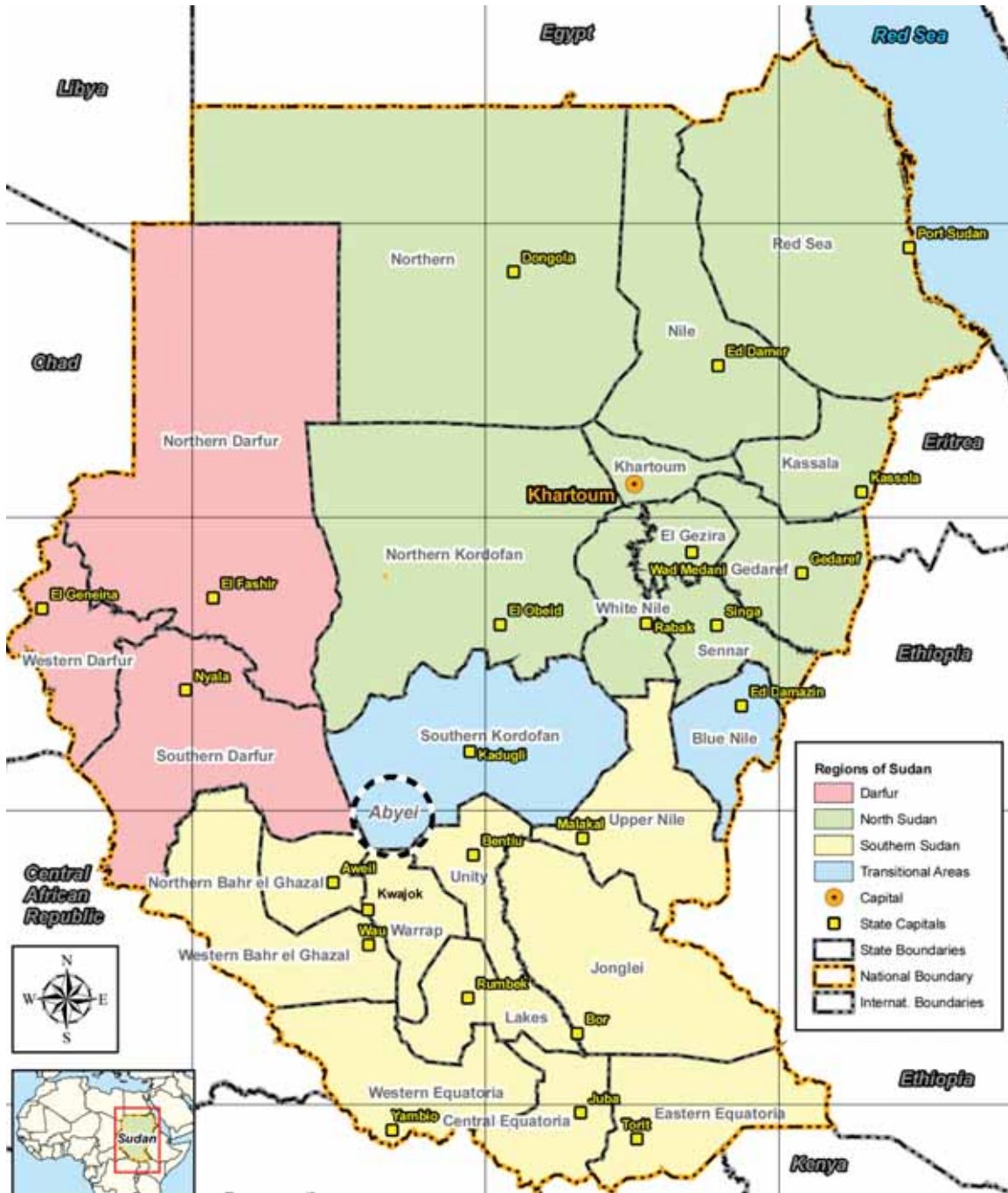
الحكومة الوطنية	حكومة جنوب السودان
النفوذ والمقاييس والمعايير	اعتماد دستور حكومة جنوب السودان وتعديله
التواريخ ومعايير الوقت	خدمات الشرطة والسجون والحياة البرية
شئون الأرصاد الجوية	الشئون العسكرية والأمن في الفترة الانتقالية
السجون الوطنية	التشريع الخاص بخدمات حكومة جنوب السودان
المؤسسات المحددة في الدستور واتفاقية السلام	الاقتراض من رصيد حكومة جنوب السودان داخل إطار السياسة الوطنية للاقتصاد الكلي
الجمارك والضرائب والرسوم على الصادرات	تخطيط خدمات حكومة جنوب السودان
العلم والشعار والنشيد الوطني	أجور الموظفين الحكوميين بحكومة جنوب السودان
الديون والقروض والاعتمادات الوطنية	تنمية الموارد المالية لحكومة جنوب السودان
التعداد السكاني والدراسات الاستقصائية والإحصائيات الوطنية	أي سلطة تطلب الحكومة الوطنية أو إحدى الولايات ممارستها
حالات الطوارئ	الاستفتاءات
النقل الدولي وفيما بين الولايات	النظام الضريبي وزيادة العائدات في حكومة جنوب السودان
المرافق العامة الوطنية	ميزانية حكومة جنوب السودان
المتاحف والمواقع التراثية الوطنية	المرافق العامة لحكومة جنوب السودان
التخطيط والسياسة الاقتصادية الوطنية	علم وشعار حكومة جنوب السودان
حصص مياه نهر النيل والمسئوليات المتعلقة بها والنزاعات التي تنشأ حولها	المعلومات ومواد النشر والإعلام والاتصالات في حكومة جنوب السودان
المعلومات ومواد النشر والاتصالات	خدمات المحاربين السابقين والأيتام والأرامل والمعالم وإعادة تأهيلهم
النظام الضريبي الوطني وزيادة العائدات الوطنية	أية بند يتضمنه الملحق "د" والذي تتولاه حكومة جنوب السودان على أكفء وجه
الميزانية الوطنية	المسئوليات المنصوص عليها في الاتفاق بشأن تقاسم الثروات
التشريعات الخاصة بالانتخابات الوطنية والإشراف عليها	التعداد السكاني والإحصاءات الخاصة بحكومة جنوب السودان
إصدار البطاقات الوطنية لإثبات الهوية	إصدار بطاقات إثبات الهوية وتراخيص القيادة وغيرها من قبل حكومة جنوب السودان

- [1] African Union. *Report of The African Union High-Level Panel on Darfur (AUPD)*. PSC/AHG/2(CCVII). Addis Ababa: African Union, October 2009.
- [2] Allen and Schomerus et al. *Southern Sudan at Odds with Itself: Dynamics of Conflict and Predicaments of Peace*. PACT Sudan: 2010.
- [3] Amnesty International. *Sudan: Briefing to the International Elections Observers*. March 2010
- [4] Anderson, George. *Federalism: An Introduction*. Forum on Federations. New York: Oxford University Press, 2008.
- [5] Andeweg, Rudy B. "Consociational Democracy" *Annual Review of Political Science* 3 (2000) : 509-536.
- [6] Associate Parliamentary Group for Sudan. "On the Brink: Towards Lasting Peace in Sudan". A report on the role of the international community in supporting Sudan's Comprehensive Peace Agreement and beyond. London: Associate Parliamentary Group for Sudan, 18 March 2010.
- [7] Baldo, Suliman, et al. *Post-2011 scenarios in Sudan: What role for the EU?* Paris: European Union Institute for Security Studies, 2009
- [8] Barry, Brian. "Political Accommodation and Consociational Democracy." *British Journal of Political Science* 5 No. 4 (October 1975) : 477 – 505.
- [9] Blanc, Jarrett et al. *State Structure and Electoral Systems in Post-Conflict Situations*. Washington, DC: IFES, 2006.
- [10] Boeckenoerde, Markus et al. *Max Planck Manual on Different Forms of Decentralization, Second Edition*. Heidelberg: Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 2007.
- [11] Brancati, Dawn. "Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism?" *International Organization* 60 (Summer 2006) : 651–685.
- [12] Carter Center. *Sudan's 2010 Elections; Critical Steps for a Genuine and Viable Electoral Process*. Atlanta: The Carter Center, May 2009.
- [13] Carter Center. *Status of the Electoral Process in Sudan; Continued Concerns over the Electoral Environment and Preparations*. Atlanta: The Carter Center, November 2009.
- [14] Cook, Traci D. *Losing Hope: Citizen Perceptions of Peace and Reconciliation in the Three Areas*. Washington, DC: National Democratic Institute, March 2009.
- [15] Cook, Traci D. *Imagining the Election: A Look at What Citizens Know and Expect of Sudan's 2010 Vote*. Washington, DC: National Democratic Institute for International Affairs, March 2009.
- [16] Crawford, James. "State Practice and International Law in Relation to Secession." *British Yearbook of International Law* 1998. Oxford: Clarendon Press, 1999. Pp. 85 – 117.
- [17] Daoud, Mohamed Hassan. "Sudan Unity under the Elections' Act." *Sudan Human Rights Quarterly* No. 27 (June 2008) : 8 – 19.
- [18] Darfur Darfur Relief and Documentation Center (DRDC). "5<sup>th</sup> Population and Housing Census in Sudan – An Incomplete Exercise". Geneva: DRDC, February 2010.
- [19] Democracy Report International. *Assessment of the Electoral Framework Final Report*. Berlin: DRI, November 2009.
- [20] De Zeeuw, Jeroen. *From 'Winner-Takes-All' to Sharing the Cake? Preventing Election Violence in Afghanistan, Sudan and Burundi*. CRU Policy Brief # 10. The Hague: Clingendael Conflict Research Unit, June 2009.

- [21] Gustafson, Marc. *Electoral Designs: Proportionality, representation, and constituency boundaries in Sudan's 2010 elections*. Rift Valley Institute. March 2010.
- [22] Helly, Damien. *Scenarios for the future of Sudan — Economy, governance and conflict management*. Report of EUISS Workshop, Paris, 8 – 9 June 2009.
- [23] Hemmer, Jort. *Southern Sudan: the new kid on the block? Assessing the neighborhood on the threshold of Southern Sudan's self-determination referendum*. The Hague: Clingendael Conflict Research Unit (CRU). Policy Brief, March 2010.
- [24] Hemmer, Jort. *Ticking the box: Elections in Sudan*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', September 2009.
- [25] Hofman, Bert et al. *Evaluating Fiscal Equalization in Indonesia*. World Bank Policy Research Working Paper 3911. Washington, DC: The World Bank, May 2006.
- [26] Horowitz, Dan. "Dual Authority Polities." *Comparative Politics* 14 No. 3 (April 1982) : 329 – 349.
- [27] Horowitz, Donald L. "The Cracked Foundations of the Right to Secede." *Journal of Democracy* 14, No. 2 (April 2003) : 5 – 17.
- [28] International Crisis Group. *Sudan: Defining the North-South Border*. Africa Briefing No. 75. 2 September 2010.
- [29] International Crisis Group. *Sudan: Regional Perspectives on the Prospects of Southern Independence*. Africa Report. No. 159. 6 May 2010.
- [30] International Crisis Group. *Sudan: Justice, Peace and the ICC*. Africa Report No. 152. Nairobi and Brussels: International Crisis Group, 17 July 2009.
- [31] International Crisis Group. *Sudan's Southern Kordofan Problem: The Next Darfur?* Africa Report No. 145, 21 October 2008.
- [32] International Monetary Fund. *Sudan: Staff-Monitored Program for 2009-10*. IMF Country Report No. 09/218. Washington, DC: International Monetary Fund, July 2009.
- [33] Jones, Laura et al. *Two Views on the Crisis in Sudan*. Working Group Series Paper No. 1. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, August 2010.
- [34] Lijphart, Arend. "Consociational Democracy." *World Politics* 21 No. 2 (January 1969) : 207-225.
- [35] Lijphart, Arend. *The Politics of Accommodation*. Berkeley: University of California Press, 1968.
- [36] Lijphart, Arend. *Thinking About Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*. New York: Routledge, 2008.
- [37] Management Systems International (MSI). *An Assessment of USAID Election Support Options in Sudan*. Khartoum: USAID, 12 June 2009.
- [38] Mc Rae, Kenneth, Ed. *Consociational Democracy: Political Accommodation in Segmented Societies*. Carleton Library No 79. Toronto: McClelland and Stewart Limited, 1974.
- [39] National Endowment for Democracy. *Towards Democratic Elections in Sudan*. Conference Report, September 18, 2008. Washington, DC: National Endowment for Democracy, September 2008.
- [40] Nordlinger, Eric A, Ed. *Politics and Society: Studies in Comparative Political Sociology*. New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1970.
- [41] Norris, Pippa. *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?* Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- [42] O'Brien, Adam. *Sudan's Election Paradox*. Washington, DC: ENOUGH Project, June 2009.
- [43] OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. *Guidelines for Reviewing a Framework for Elections*. Warsaw: Organization for Security and Cooperation in Europe, January 2001.

- [44] OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. *Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process*. Warsaw: Organization for Security and Cooperation in Europe, 2001.
- [45] Prunier, Gérard and Maggie Fick. *Sudan: The Countdown*. Washington: ENOUGH Project, June 2009.
- [46] Pruitt, Bettye and Philip Thomas, *Democratic Dialogue: A Handbook for Practitioners*. Stockholm: International IDEA (2007).
- [47] Refugees International, *Renewing the Pledge: Re-Engaging the Guarantors to the Sudanese Comprehensive Peace Agreement*, 14 July 2010.
- [48] Schmitt, David E. "Problems of Accommodation in Bicomunal Societies." *Conflict Quarterly* (Fall 1991) : 7 – 18.
- [49] Schneider, Aaron. "Decentralization: Conceptualization and Measurement." *Studies in Comparative International Development* Vol. 38, No. 3 (Fall 2003) : 32 – 56.
- [50] Schwartz, Alan. *Scenarios for Sudan: Avoiding Political Violence Through 2011*. Special Report No. 228. Washington, DC: United States Institute of Peace, August 2009.
- [51] Schwartz, Stephanie. *Conducting Elections in Darfur: Looking Ahead to Sudan's 2009 Elections*. Washington, DC: United States Institute for Peace, March 2009.
- [52] Song, Xiaokun. "Confederalism. A review of recent literature." Chapter 8 in, Bruno Coppieters, David Darchiashvili and Natella Akaba, Eds. *Federal Practice: Exploring alternatives for Georgia and Abkhazia*. Brussels: VUB University Press, 1999.
- [53] Swisspeace. *Federalism and Peace Mediation*. Peace Mediation Essentials Series. Bern: Swisspeace, January 2009.
- [54] Temin, Jon. *Negotiating Sudan's Post-Referendum Arrangements*. USIPeace Briefing. Washington, DC: United States Institute of Peace, January 2010.
- [55] Temin, Jon. *Six Important Issues for Sudan and its Future*. USIPeace Briefing. Washington, DC: United States Institute of Peace, September 2009.
- [56] Temin, Jon and Jair van der Lijn. *Scenarios for Sudan's Future, Revisited*. USIPeace Briefing. Washington, DC: United States Institute of Peace, July 2010.
- [57] Thomas, Edward. *Against the Gathering Storm: Securing Sudan's Comprehensive Peace Agreement*. London: Chatham House, 2009.
- [58] Thomas, Edward. *Decisions and Deadlines: A Critical Year for Sudan*. London: Chatham House, 2010.
- [59] United Nations Mission in the Sudan (UNMIS). *The CPA Monitor*. Khartoum: UNMIS. [Various]
- [60] United Nations Security Council. *Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Sudan*. [Various] New York: United Nations.
- [61] Van der Lijn, Jair. *Sudan 2012: Scenarios for the Future*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'-IKV Pax Christi-Cordaid, 1 September 2009.
- [62] Wai, Dunstan M. *The Southern Sudan: the problem of national integration*. London: Frank Cass, 1973.
- [63] Williams, Paul R. et al. *Peace Agreement Drafting Guide: Darfur*. Washington, DC: Public International Law Policy Group (PILPG), 2007.
- [64] Willis, Justin, Atta el-Battahani and Peter Woodward. *Elections in Sudan: Learning from Experience*. Annandale-on-Hudson: Rift Valley Institute, May 2009.
- [65] World Bank. *SUDAN Public Expenditure Review, Synthesis Report*. Report No. 41840-SD. Washington, DC: The World Bank, December 2007.

الشكل 6- خريطة السودان<sup>34</sup>



<sup>34</sup>المصدر: وضعت من قبل الأمم المتحدة استناداً إلى مصادر البيانات التالية: مصادر البيانات: تم وضع الحدود الوطنية وحدود الولايات والأقاليم استناداً إلى سلسلة خريطة السودان الأنجلو مصري، 1936-1951، 250k، وإدارة المسح الخارجي التابعة للمملكة المتحدة، ومصدر غير معروف لحدود بايام. وتوضح منظمة الأمم المتحدة أن "المعلومات الواردة في هذه الخريطة لا تحمل ضمناً اعترافاً أو مصادقة رسمية لأي حدود مادية أو سياسية أو أسماء بارزة من جانب الأمم المتحدة أو منظمات أخرى متعاونة معها".