International IDEA

الحوكمة التنموية من أجل التحول الديمقراطي

سودان ما بعد الحرب والمسارات المستدامة

الحوكمة التنموية من أجل التحول الديمقراطي

سودان ما بعد الحرب والمسارات المستدامة

قصي هـ. شيخ الدين ومزن النيل

International IDEA
Strömsborg
SE–103 34 Stockholm
SWEDEN
+46 8 698 37 00
info@idea.int
www.idea.int

© ٢٠٢٤ المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) مستقلّة عن أية مصالح وطنية أوسياسية معينة. كما أن الآراء الواردة في هذا المنشور لا تمثل بالضرورة وجهات نظر المؤسسة أوهيئتها العامة أوأعضاء مجلسها أوآراء الجهات المانحة.

باستثناء أي صور وأشكال خاصة بطرف ثالث، فإن النسخة الإلكترونية من هذا المنشور متاحة بموجب ترخيص نَسْبُ المُصنَّف، غير تجاري، الترخيص بالمثل ٤,٠ دولي (CC BY-NC-SA 4.0). لك الحرية في نسخ المنشور وتوزيعه ونقله بالإضافة إلى إعادة مزجه وتكييفه، بشرط أن يكون ذلك لأغراض غير تجارية فقط، وأن تنسب المنشور بشكل مناسب، وأن تقوم بتوزيعه بموجب ترخيص مماثل. لمزيد من المعلومات، يرجى زيارة موقع المشاع الإبداعي:

International IDEA
Strömsborg
SE–103 34 Stockholm
SWEDEN
Tel: +46 8 698 37 00
Email: info@idea.int
Website: <https://www.idea.int>

صورة الغلاف: Sudan, Nubian pyramids. Image by Nina R, flickr: <https://tinyurl.com/t8cn4z4e>
التنضيد الطباعي: داليا العزب، القاهرة

مُعرّف الوثيقة الرقمي: https://doi.org/10.31752/idea.2024.109

الرقم المعياري الدولي للكتاب (PDF): 978-91-7671-863-6

شكر وتقدير

أعدت منظمة سودان بكرة الإعلامية لمائدة مستديرة يومي ١٢ و ١٣ فبراير ٢٠٢٤، بعنوان 'الحوكمة التنموية من أجل التحول الديمقراطي: سودان ما بعد الحرب والمسارات المستدامة'. وعقدت في كمبالا بأوغندا، وضمت مجموعة من الباحثين والصحفيين والموظفين العموميين والناشطين من السودان في المجالات المتعلقة بالموضوع. تم تكليف المؤلفين، من قبل منظمة سودان بكرة، بتنسيق محتوى المائدة المستديرة (أي العروض التقديمية والمناقشات والبرنامج العام) وكتابة ورقة المناقشة هذه المنبثقة عنها. وعند كتابة الورقة، استخدمت ملخصات من محتوى العروض التي قدمها أبو بكر عمر، رزاز بشير، محمد صلاح عبد الرحمن، معز علي ومحمد الفاتح عبد الوهاب، بالإضافة إلى العروض التي قدمها المؤلفون. معظم مقدمي العروض هم أعضاء في مركز استناد - ISTinaD، السودان، وهو مركز أبحاث مستقل ناشئ مكرس لإنتاج المعرفة والتوسط فيها بشأن استخدام الابتكار والعلوم والتكنولوجيا من أجل التنمية التي تركز على الناس (أي التنمية المستدامة والشاملة والتشاركية والمحلية).

يشكر المؤلفون مقدمي العروض على جودة المحتوى الذي شاركوه. والشكر موصول لبقية المجموعة المتنوعة من المشاركين والمناقشين: سارة إبراهيم عبد الجليل (برمجة الحوكمة في الخارج)، عثمان عبد الله، جميل الفضيل، مروة جلال الدين، أحمد الحاج (مركز التنمية)، ظاهر عكاشة، وسبنا إمام. بالإضافة إلى ذلك، الشكر أيضاً للمشاركين الذين أكدوا حضورهم ولم يتمكنوا من الحضور والتقديم بشكل شخصي أو عبر الإنترنت بسبب تعقيدات لوجستية وصعوبة التواصل الناجمة عن الحرب المستمرة: مها عمر وعلي تونجا وغادة كدودة. وكانت التعليقات والتشجيع الذي تلقوه منهم استعداداً للمائدة المستديرة موضع تقدير كبير، وللعمل الحماسي الذي قاموا به ليكونوا طرفاً في النشاط، بما في ذلك إعداد الأوراق واتخاذ خطوات ملتزمة للحضور، وكان ذلك لا يقل أهمية عن حضور النشاط. أخيراً وليس آخراً، الشكر لفريق سودان بُكرة الذي أشرف على تفاصيل تنظيم وتوثيق الحدث في ظل ظروف غريبة وصعبة: علي عبد الكريم، منعم إبراهيم، رضاب مأمون، وكذلك حسام محجوب (الذي راجع من دون كلل المسودة الأولى لهذه الورقة) وبقية فريق سودان بُكرة. لا يتحدث المؤلفون ولا المشاركون في المائدة المستديرة بأي سلطة أو يدعون أنهم يمثلون أي مجموعات أخرى غيرهم (عدا الانتماءات الصغيرة المتخصصة المذكورة لبعض الأفراد). يتم تقديم هذا العمل كنتيجة لعملية نظمتها مجموعة من المواطنين المشاركين، من ذوي الخلفيات والخبرات في المجالات التي تمت مناقشتها هنا، ليتم اعتبارها مساهمة واحدة من بين العديد من المساهمات. إضافة الى الاعتراف بمساهمات جميع المذكورين أعلاه، يتحمل مؤلفو هذه الورقة المسؤولية عن محتواها، بما في ذلك الآراء المذكورة.

المحتويات

شكر وتقدير IV

ملخص تنفيذي ١

الفصل الأول

مقدمة ٣

الفصل الثاني

التنمية والديمقراطية: علاقة ديناميكية ٦

٢-١. تعريف حوكمة التنمية ٨

٢-٢. الاستدامة والاشتمالية في التنمية ٩

الفصل الثالث

نماذج الحوكمة من حيث صلتها بالتنمية والديمقراطية ١١

٣-١. نماذج الحكم تقود السياسات ١٥

الفصل الرابع

السودان: إختلالات بين الديمقراطية والتنمية ١٧

الفصل الخامس

دراسات حالة: إضفاء الطابع الديمقراطي على التنمية في السودان ٢٢

٥-١. دراسة الحالة أ ٢٢

٥-٢. دراسة الحالة ب ٢٥

٥-٣. دراسة الحالة ج ٢٦

٥-٤. دراسة الحالة د ٢٨

الفصل السادس

آفاق التعاونيات كنموذج للتنمية والتحول الديمقراطي ٣٠

الفصل السابع

هل يمكن تمويل التنمية بما يتماشى مع القيم الديمقراطية؟ ٣٣

الفصل الثامن

الاستنتاجات: سودان ما بعد الحرب والمسارات المستدامة للمضي قدماً ٣٦

٨-١. تخيل سودان ما بعد الحرب ٣٦

٨-٢. الإمكانيات المستدامة ٣٧

المراجع ٣٩

نبذة عن المؤلفين ٤٣

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ٤٤

ملخص تنفيذي

إن التطلع إلى التحول الديمقراطي يكون أقوى عندما يعيش الناس نتائج نقيضه. ومع ذلك، فإن التحول الديمقراطي طريق صعب يتطلب وسائل يمكن الاعتماد عليها، وإحدى الوسائل البارزة هي إعطاء الأولوية للتنمية المستدامة كهدف وطني ومن خلال برامج وطنية شعبية. في ورقة المناقشة هذه، يتم تقديم حجة لصالح الدور الحاسم لحوكمة التنمية في عملية التحول الديمقراطي في سودان ما بعد الحرب. يتم تقديم الأدلة التاريخية والحجج بشكل عام بالإضافة إلى إلقاء نظرة فاحصة على التجربة التاريخية للسودان. يتم فحص دراسات الحالة في القطاعات الإنتاجية في السودان (الزراعة والصناعة والطاقة والتعدين) بإيجاز لإثبات جدوى النهج الرئيسي المتمثل في 'إضفاء الطابع الديمقراطي على التنمية' من خلال الأمثلة، بالإضافة إلى القصص الديناميكية من الميدان والتي تستكشف آفاق التعاونيات كأدوات للديمقراطية في السودان. كما تناقش الورقة تمويل التنمية والبدائل التي تتماشى مع التحول الديمقراطي وسيادة الشعوب.

كانت الفترات الديمقراطية في السودان منذ الاستقلال بعيدة كل البعد عن التنمية، حيث كان صانعو القرار أكثر انشغالاً بسياسات تقاسم السلطة والسمسرة على السلطة والصراع حول أجندات الحكم المجردة مثل القوانين والدساتير الإسلامية (بعبارات عامة) والهوية الوطنية (مع تعريفات مثيرة للانقسام لتلك الهوية). وفي حين أن الضعف التنموي كان تجربة وطنية، فقد حظي مركز البلاد بمزيد من الاهتمام التنموي، تاركاً معظم بقية البلاد وشعبها يعانون من مستويات متفاوتة من التهميش التنموي. وهذه كلها تساهم في عدم الاستقرار السياسي الذي جعل الفترات الديمقراطية قصيرة وفوضوية. وهيمن على الفترة الانتقالية من ٢٠١٩ إلى ٢٠٢١ التوسط في نزاعات السلطة التي تركت القليل من الاهتمام والموارد لتخطيط التنمية والحوكمة.

في تمرين جماعي للعصف الذهني حول الأولويات والتحديات والفرص في سودان ما بعد الحرب، حددت مجموعة من الباحثين والصحفيين حول الحكم والتنمية والديمقراطية في السودان ثلاث أولويات في سودان ما بعد الحرب. الأول هو إعادة بناء البنية التحتية المادية والاجتماعية من الخدمات

الأساسية إلى الصحة والتعليم. والثاني هو إعادة تعريف مصطلحات الخطاب السياسي وكذلك صياغة التوجه الدستوري مع التركيز على العدالة الانتقالية والاجتماعية. الأولوية الثالثة هي إعادة تصور هياكل الحكم التي يتم من خلالها تحقيق الأولويتين الأوليين بدءاً من القطاع العام بطريقة لا مركزية وعلى مستوى البلديات. كما يجب أن تكون هذه الهياكل مستقلة عن النفوذ الأجنبي وتعكس السيادة الوطنية.

بشكل عام، سيتطلب التحول الديمقراطي في مستقبل السودان إعطاء الأولوية لأهداف التنمية المستدامة. ولكي يحدث ذلك، هناك حاجة لدراسة وتخطيط نماذج وأدوات حوكمة التنمية التي يمكن أن تصمد أمام المهمة. توفر ورقة المناقشة هذه معلومات وأدوات تحليلية للمساعدة في مناقشة الموضوع للجمهور السوداني وكذلك من قبل مجموعات من أصحاب المصلحة من قطاع السكان السودانيين الأكبر، بطريقة مستنيرة. ومن خلال الجمع بين الأمور، تختتم الورقة بالتفكير في التحديات المتوقعة وإمكانيات العمل عند تقاطع التنمية والديمقراطية في السودان.

الفصل الأول
مقدمة

عندما يكون بلد ما في خضم حرب أهلية بعيدة المدى وملتهبة ومدمرة للشعب، قد يبدو من غير البديهي تخصيص الوقت لإجراء مناقشة عميقة لمسارات الحكم في مرحلة ما بعد النزاع وإرساء الديمقراطية والتنمية المستدامة. ومع ذلك، هناك نقص وحاجة إلى هذا الشكل من المداولات حول مستقبل السودان. وليس من الضروري أن تكون مثل هذه الممارسات أولوية في الوقت الراهن، ولكن النظر فيها الآن يمكن أن يقلل من أوجه عدم اليقين في المستقبل الذي يستثمر فيه الجميع. ومع ذلك، يجب ألا تتجاهل مناقشات ما بعد الحرب مطالب الحاضر أو تتعدى عليها، بما في ذلك بذل أقصى الجهود للحفاظ على أرواح وسبل عيش الأشخاص الأكثر تضرراً من الحرب. وبدلاً من ذلك، ينبغي أن يبني التفكير في إعادة الإعمار بعد الحرب على الجهود القائمة، وينبغي أن يكون له بعض المساهمة ذات الصلة فيها. وبعبارة أخرى، يجب أن يكون التفكير المنظم والموجه نحو الممارسة حول سودان ما بعد الحرب نشاطاً مشروعاً في الوقت الحاضر.

ما لا يبدأ 'فيما قبل' لن يظهر فجأة 'فيما بعد'. وينطبق هذا بشكل خاص على الأشياء التي هي بطبيعتها نتاج العمل المنظم البشري والتواصل، مثل الحكم والديمقراطية والتنمية المستدامة (بما في ذلك إعادة الإعمار). بالإضافة إلى ذلك، فإن الاستعداد لما بعد الحرب جزئياً، يفرض مرونة التعامل مع الحاضر، خاصة عندما يكون الحاضر غير سار كما هو. عندما يكون لدى الناس أفكار أقل غموضاً حول ما يخبئه المستقبل، بعد أن تبرد حرارة الحاضر (حتى لو كان نسبياً)، فإنه يوفر الدافع نحو الاستمرار في القيام بما يمكن القيام به الآن، مع رؤى نتطلع إليها. لذلك، يتم تشجيع المزيد من الأشخاص والمنصات على الانخراط في التفكير المنظم حول الاستعداد للتحديات والإمكانيات في سودان ما بعد الحرب.

يمكن تعريف الحرب الأهلية المستمرة في السودان بشكل عام—ولكن بشكل إشكالي—على أنها حرب شاملة بين القوات المسلحة السودانية وقوات الدعم السريع، وهما فصيلان عسكريان داخل الدولة الواحدة تظاهرا، على الورق عموماً، بأنهما فصيل واحد، خاصة خلال الفترة الانتقالية الأخيرة

في السودان (أغسطس ٢٠١٩ إلى أكتوبر ٢٠٢١) وفترة الانقلاب العسكري الأخيرة حديثاً (أكتوبر ٢٠٢١ إلى أبريل ٢٠٢٣). وهذه الحرب أكثر تعقيداً من ذلك، في الواقع، ويتضخم التعقيد من خلال حقيقة أن هذه جبهة صراع جديدة نسبياً تضاف إلى العديد من الجبهات التي كانت موجودة قبل ذلك بوقت طويل. وليس الغرض من هذه الورقة تقديم تعريف شامل للحرب أو تحليل عناصرها المعقدة؛ ومع ذلك، فإن الحرب في السودان لها بعض السمات البارزة التي قد تكون فريدة من نوعها في التاريخ السوداني الحديث والتي تحتاج إلى مناقشة موجزة. أولاً، لا يمكن معالجة الحرب المستمرة دون معرفة أن السودان لم يكن حقا 'في حالة سلام' قبل اندلاع هذه الحرب. كان السودان في حالة حرب داخلية منذ عقود، يتأرجح بين مراحل مكثفة وأقل حدة، وكذلك بين فترات طويلة من الحرب الأهلية وفترات قصيرة نسبياً من المعاهدات التي تحمل بعض الآمال في السلام. وطوال هذا الوقت، كان هناك دائماً ضحايا للحرب بين السكان السودانيين، وكانت هناك دائماً أماكن ومجموعات تفتقر إلى جميع سمات التنمية تقريباً. ثانياً، هناك حالياً تغيير في الحجم، حيث امتدت الحرب المستمرة إلى مناطق أوسع من البلاد، وطالبت بالمزيد من المدن الكبرى كمناطق حرب، بما في ذلك عاصمة البلاد، وضخمت نزوح الناس، داخليا وخارجيا، ورفعت الأزمة الإنسانية إلى مستويات غير مسبوقة.

ووفقاً لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، بلغ عدد النازحين بسبب الحرب ٧,٧٦ مليون داخل وخارج السودان بحلول منتصف فبراير ٢٠٢٤. وقد نزح معظمهم داخل البلاد في أكثر من ٦,٠٠٠ موقع في جميع أنحاء السودان. بالإضافة إلى ذلك، يؤدي النقص الحاد في الغذاء وانخفاض فرص الحصول على الرعاية الصحية إلى تفاقم الوضع الإنساني في جميع أنحاء البلاد وسيؤدي إلى مزيد من الآثار الوخيمة في المستقبل القريب.

تمت كتابة ورقة المناقشة هذه بهدف تشجيع المزيد من المناقشات المستنيرة، والمزيد من التفكير السياسي القائم على الأدلة، فيما يتعلق بآفاق واستراتيجيات التحول الديمقراطي في سودان ما بعد الحرب. للقيام بذلك، يتم الاعتراف بعدد من الافتراضات والقيود. إستندت الورقة إلى افتراض أن سودان ما بعد الحرب ليس في المستقبل البعيد (أي ليس بعيداً جداً لدرجة أن أي دروس أو بيانات مستفادة من التاريخ الحديث ستكون غير ذات صلة). كما تذهب الورقة مع افتراض أن سودان ما بعد الحرب سيكون لديه سلطات تمتلك الإرادة السياسية لمتابعة أفضل الممارسات والخيارات نحو التحول الديمقراطي. تتطلب هذه الافتراضات الكثير من التأمل في حد ذاتها، ولكن فقط ضمن نطاق الورقة المقدمة. بالإضافة إلى ذلك، فإن قيود الشكل والوقت والموارد تضع سقفاً للمقدار الذي يمكن تغطيته والعمق الذي يمكن تغطيته به. بالإضافة إلى ذلك، في حين تمت مناقشة العديد من الموضوعات الضرورية المتعلقة بالحرب وفترة ما بعد الحرب في مكان آخر، فقد جرت محاولة تغطية بعض القضايا والزوايا التي لم تحظ بعد بالاهتمام المستحق.

في ورقة المناقشة هذه، يتم تقديم حجة للدور الحاسم لحوكمة التنمية في عملية التحول الديمقراطي في سودان ما بعد الحرب.

في ورقة المناقشة هذه، يتم تقديم حجة لصالح الدور الحاسم لحوكمة التنمية في عملية التحول الديمقراطي في سودان ما بعد الحرب. يتم تقديم الأدلة التاريخية والحجج بشكل عام، بالإضافة إلى إلقاء نظرة فاحصة على التجربة التاريخية للسودان. وسيتم فحص دراسات الحالة في القطاعات الإنتاجية في

السودان (الزراعة والصناعة والطاقة والاستخراج) بشكل موجز لإثبات جدوى نهجنا الرئيسي. ثم تستكشف الورقة آفاق التعاونيات كأدوات للتحول الديمقراطي في السودان، وتدرس الخيارات البديلة لتمويل التنمية التي تتماشى مع التحول الديمقراطي. ولجمع الأمور معاً، تختتم الورقة بالتفكير في التحديات المتوقعة وإمكانيات العمل عند تقاطع التنمية والتحول الديمقراطي في السودان.

الفصل الثاني

التنمية والديمقراطية: علاقة ديناميكية

قدم تقرير صدر عام ٢٠١٦ من قبل باحثين من معهد بروكينغز استنتاجاً لسنوات عديدة من دراسة العلاقة بين التنمية الاقتصادية والتحول الديمقراطي داخل البلدان. وفي حين أن الصلة بين الديمقراطية والتنمية تبدو بديهية بالنسبة للكثيرين، وبينما يبدو أن العديد من الدراسات السابقة تدعم ذلك، فإن المزيد من الدراسات تدعو إلى مزيد من التدقيق. باستخدام الاتجاهات والحالات التاريخية، خلص تقرير بروكينغز إلى أنه 'على عكس النتائج الأخيرة، للأسف لا يبدو أن الديمقراطية هي المفتاح لإطلاق النمو الاقتصادي' (فوليتن، بوزويلو وسليبوفنز ٢٠١٦). ومع ذلك، يسلط التقرير الضوء على اعتبارات هامة أخرى، مثل أن إخفاقات الأنظمة غير الديمقراطية في تحقيق التنمية الاقتصادية لها علاقة بالتحول الديمقراطي، لأن هذه الإخفاقات تميل إلى دفع الناس في ظل هذه الأنظمة إلى التعبئة من أجل التحول الديمقراطي، مدفوعاً بعدم الرضا عن أداء النظام في التنمية الاقتصادية. وبشكل من المفارقة/الجدلية، يبدو أن الأنظمة غير الديمقراطية التي يكون أداؤها ضعيفاً أيضاً من حيث التنمية تحفز شعوبها على الإسراع نحو التحول الديمقراطي.

ومع ذلك، فإن الصلة بين التنمية والديمقراطية ليست مستبعدة تماماً. ففي دراسات سابقة في تسعينيات القرن العشرين، قدم أمارتيا سين، خبير اقتصاد التنمية الشهير، مع باحثين آخرين، حالات قوية حول الترابط بين الحرية السياسية والحرية الاقتصادية. وخلصوا إلى أنه على الرغم من أن بعض البلدان الديمقراطية يمكن أن تكون فقيرة اقتصادياً مثل البلدان الأخرى غير الديمقراطية، إلا أنه لا يوجد سجل في التاريخ الحديث لمجاعة تحدث في بلد ديمقراطي، في حين أن العديد من المجاعات حدثت في بلدان غير ديمقراطية. ويظل هذا صحيحاً حتى في أسوأ حالات انخفاض إنتاج الأغذية والقوة الشرائية في البلدان ذات النظم الديمقراطية متعددة الأحزاب مقارنة بالبلدان النامية غير الديمقراطية. في كتابه الشهير الصادر عام ١٩٩٩ بعنوان التنمية كحرية، يوضح سين أنه بسبب الضغوط التي تتعرض لها الحكومات في البلدان الديمقراطية من قبل المعارضة ووسائل الإعلام، فإنها تتخذ إجراءات ضد الأزمات الغذائية قبل أن تصل إلى نقطة تعريفها رسمياً على أنها مجاعة. ويضع مثالاً على الانخفاض في إنتاج الغذاء الذي حدث في زيمبابوي وبوتسوانا في ثمانينيات القرن العشرين إلى مستويات أقل

مما كانت عليه في السودان وإثيوبيا في نفس الفترة. ومع ذلك، تجنبت بوتسوانا وزيمبابوي المجاعات بينما فشل السودان وإثيوبيا في القيام بذلك. يشير سين إلى الحركات السياسية الديمقراطية في زيمبابوي وبوتسوانا في ذلك الوقت والضغوط التي فرضوها على كلتا الحكومتين لاتخاذ إجراءات بشأن الوضع (سين ١٩٩٩: ١٧٨-٧٩). من ناحية أخرى، وفي كتابات سابقة من قبل سين نفسه وآخرين، هناك أمثلة على البلدان التي تجنبت المجاعة من خلال التدخل الحكومي الواسع الذي يمكن وصفه بأنه غير ديمقراطي بالكامل، بما في ذلك تنزانيا تحت حكم نيريري (الذي كان نظام الحزب الواحد وتحول لاحقاً إلى نظام انتخابي متعدد الأحزاب، بدعم من نيريري) (دريز وسين١٩٩١). وفي تلك البلدان، وصفت الحكومات بأنها مسؤولة ومنتبهة للاحتياجات الأساسية للجماهير، كجزء من برنامجها وتوجهاتها الوطنية.

علاوة على ذلك، هناك العديد من الحالات التي تتحدى الافتراضات السائدة. قصص البلدان التي حققت تنمية اقتصادية كبيرة في العقود الثلاثة أو الأربعة الماضية ليست قصصاً ديمقراطية في الأغلبية (على الرغم من أن العديد منها أصبح أكثر ديمقراطية عندما أصبح أكثر تطوراً). هناك بعض الحالات المعلقة، مثل الصين التي تضم ما يقرب من خمس سكان العالم. إذ يشير تقرير صادر عن البنك الدولي لعام ٢٠٢٢ إلى أنه 'على مدى السنوات الـ ٤٠ الماضية، إنخفض عدد الأشخاص في الصين الذين يقل دخلهم عن ١,٩٠ دولار أمريكي في اليوم — خط الفقر الدولي كما حدده البنك الدولي لتتبع الفقر المدقع العالمي — بما يقرب من ٨٠٠ مليون. وبهذا، ساهمت الصين بما يقرب من ثلاثة أرباع الانخفاض العالمي في عدد الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع' (البنك الدولي ٢٠٢٢). بالإضافة إلى ذلك، رفعت الصين أكبر عدد من الأشخاص من مستويات المجاعة — أكثر من ٢٠٠ مليون شخص بين عامي ١٩٧٠ و ١٩٩٠ — وحققت ما يعتبر أكبر نهضة صناعية في العالم في العقود الأخيرة (لابيه وكولنز ٢٠١٥).

ومن المهم ملاحظة أنه من الأهمية بمكان تناول البيانات الإنمائية الواردة من المنظمات الدولية بتمحيص. ومن الأمثلة التي تدعم هذه النقطة هي الطريقة التي تقدم بها منظمات التنمية الدولية التقدم في الإنتاج الزراعي والحد من الجوع بين سبعينيات و تسعينيات القرن العشرين، وعزوها إلى الثورة الخضراء والجهود العالمية. ومع ذلك، فإن استبعاد الصين من التحليل يكشف عن واقع مختلف، حيث زادت النسبة المئوية للأشخاص الذين يعيشون تحت خط الجوع على الصعيد العالمي بأكثر من ١١ في المائة (على الرغم من الزيادة العالمية في الإنتاجية الزراعية). برزت الصين كقصة نجاح، حيث رفعت ٢٠٠ مليون من سكانها فوق خط الجوع خلال نفس الفترة (لابيه وكولنز ٢٠١٥). ويؤكد هذا الإنجاز، إلى جانب انتشال أكثر من ٨٠٠ مليون شخص من براثن الفقر المدقع، على التقدم الملحوظ الذي أحرزته الصين في مكافحة الجوع والفقر، ويتناقض مع الروايات والنماذج التي تدعو إليها منظمات التنمية الدولية. وبالنظر إلى أن هذا التقسيم لم يكن سراً على المنظمات التي تختار تقديم البيانات بشكل مختلف، فإن هذا المثال يوضح أن بيانات التنمية يمكن أن تعكس تحيزات ومصالح المؤسسات والأنظمة التي تقدمها. وبناء على ذلك، يجب أن تدرس الجهود الجادة في التنمية والتحول الديمقراطي في الجنوب العالمي هذه البيانات بشكل نقدي وأن تعطي الوزن المناسب لمصالح الأطراف المعنية.

يمكن القول إن بعض الأخطاء على طول رحلة التنمية كان من الممكن تجنبها — إلى جانب تكاليفها — إذا تم اعتماد المبادئ الديمقراطية في وقت مبكر في عمليات صنع القرار.

ما تقدمه هذه الملاحظات التاريخية هو فرصة للتأمل. هناك أسباب وجيهة للترابط بين الديمقراطية والتنمية، ولكن هناك حاجة إلى تحديد الروابط بشكل أفضل. على سبيل المثال، الديمقراطية مهمة للاستقرار السياسي ولحكم مختلف السكان بطرق تنشر توافق الآراء والتعاون بدلاً من الصراع المستمر. وكلاهما — الاستقرار السياسي والتخطيط التوافقي — أمران حاسمان للتنمية المستدامة. ما هو ملحوظ هو أن بعض البلدان التي تحقق تقدماً في التنمية الاقتصادية دون التحول الديمقراطي تعود لاحقاً إلى الديمقراطية حيث يصبح مواطنوها أكثر تعليماً وأكثر قدرة على التعرف على مصالحهم والتعبير عنها والتنظيم حولها (مثل سنغافورة وكوريا الجنوبية). والواقع أنهم يطالبون بمزيد من الحريات الاجتماعية والسياسية لأنها تعزز نوعية الحياة التي يعيشونها، إلى جانب تحسن الظروف المادية والاقتصادية. تظهر الدراسات النقدية للطرق التي تم اتخاذها لتحقيق التنمية الاقتصادية القليل من الإجماع على أنه كان من المبرر عدم التحول الديمقراطي من المراحل السابقة. في الواقع، يمكن القول إن بعض الأخطاء على طول رحلة التنمية كان من الممكن تجنبها — إلى جانب تكاليفها — إذا تم اعتماد المبادئ الديمقراطية في وقت مبكر في عمليات صنع القرار. في الوقت الحاضر، تدعو المزيد من الأصوات إلى التزاوج المبكر بين الرؤى الديمقراطية والتنموية للبلدان، وخاصة البلدان التي لا تزال في المراحل الأولى من التنمية والتي من الأفضل أن تتعلم الدروس من جميع الجوانب الإيجابية للدول المتقدمة دون تكرار أخطائها بالضرورة (مكانداويري ٢٠١٤). خاصة وأن قصص التنمية الناجحة في بعض البلدان لا يمكن تكرارها ببساطة في بلدان أخرى، للسياقات التاريخية الحالية والمستقبلية.

تدعم هذه الورقة الموقف القائل بوجود علاقة حاسمة بين التنمية والتحول الديمقراطي، ولكن من زاوية أقل مناقشة (وإن كانت مدعومة بالأدلة): الدور الحاسم لتخطيط التنمية المستدامة وتنفيذها لنجاح جهود التحول الديمقراطي. ونحن ننظر إلى العلاقة بين التنمية وإرساء الديمقراطية على أنها علاقة ديناميكية وغير خطية، أي كعلاقة الدجاجة والبيضة، أو علاقة حلقية ارتجاعية معززة، حيث ترتبط العناصر بطرق يؤدي بها التغيير في أحد العناصر إلى إحداث تغيير مترابط في العنصر الآخر.

هدف هذه الورقة هو توفير الأدلة والمعلومات المعرضة للتحليل والاستخلاص للمساعدة في جعل التحول الديمقراطي أكثر احتمالاً للنجاح. وعلى وجه الخصوص، في البلدان التي ترتبط فيها العديد من أسباب الصراع بالاختلالات العميقة في تقاسم الثروة وبرامج التنمية بين مختلف مجموعات المواطنين والمناطق، كما هو الحال مع السودان، يعد هذا النهج أساسياً لاستراتيجيات ما بعد الحرب. وتكون الجهود الرامية إلى التحول الديمقراطي مجهزة بشكل أفضل عندما يكون هناك اعتراف بأهمية إدماج حوكمة التنمية الفعالة من المراحل المبكرة، وإدماج المبادئ الديمقراطية في إدارة التنمية نفسها.

٢-١. تعريف حوكمة التنمية

في عام ١٩٩٠، نشرت لجنة الجنوب تقريراً خرج من عملية عصف ذهني كبيرة شملت العديد من العقول وخبراء التنمية من الجنوب الاقتصادي والتنمية المحددة:

ونرى أن التنمية عملية تمكن البشر من تحقيق إمكاناتهم، وبناء الثقة بالنفس، وعيش

> حياة تتسم بالكرامة والوفاء. إنها عملية تحرر الناس من الخوف من العوز والاستغلال. إنها حركة بعيدة عن القمع السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي. من خلال التنمية، يكتسب الاستقلال السياسي أهميته الحقيقية. وهي عملية نمو، حركة تنبع أساساً من داخل المجتمع الذي يتطور ... وبالتالي، فإن التنمية تعني بالضرورة الحرية السياسية، للأفراد كما بالنسبة للأمم .... ولذلك فإن المؤسسات الديمقراطية والمشاركة الشعبية في صنع القرار ضروريان للتنمية الحقيقية.
> (لجنة الجنوب ١٩٩٠: ١١-١٤)

أما بالنسبة للحوكمة، فيمكننا تعريفها على أنها مجال بناء المؤسسات، وكذلك توجيه ومراقبة أدائها وفقاً لمؤشرات وأهداف مصممة. وبالإضافة إلى ذلك، تتعلق الحوكمة باللوائح والنماذج والمعايير المنظمة والمترابطة المتاحة لمساءلة المؤسسات وتقييمها. وهكذا، فإن الحوكمة موجودة عند تداخل مجموعة واسعة من المجالات والأنشطة، على مستويات متعددة من المؤسسات، ويمكن ادراكها من خلال أدواتها ومعاييرها. ومع ذلك، ليست كل الأدوات أدوات للحوكمة وليست كل المعايير قابلة للتطبيق لقياس مستويات ونتائج الحوكمة.

حوكمة التنمية هي المكان الذي يلتقي فيه التعريفان أعلاه. ومن ثم فإن الأمر يتعلق بتطبيق أدوات ومعايير الحكم على المؤسسات سعياً إلى تحقيق التنمية. بالإضافة إلى ذلك، يوضح ظفر الله وهوك (٢٠٠٦) أن 'حوكمة التنمية تتعلق أيضاً بربط مختلف المؤسسات والأدوات والجهات الفاعلة والمعاملات ذات الصلة بالتنمية لغرض واضح هو تلبية الاحتياجات المشتركة للمجتمع وتحقيق سبل عيش مستقرة لمواطنيها'. يشرح نفس المؤلفين أن حوكمة التنمية نمت من مجال سابق كان يسمى 'إدارة التنمية': 'تأثر نموذج التنمية السائد حتى نهاية ستينيات القرن العشرين بالتفكير الغربي لدور الدولة ونهج التنمية'. وبما أن هذه الممارسة قد تجاوزت النموذج القديم، ومع اكتساب المجتمعات النامية مزيداً من المناقشات المتعلقة بالوكالات والتنمية التي أعطت أهمية أكبر للنهج التشاركية والمستدامة إزاء التنمية، فقد استعيض عن اسم الميدان نفسه.

٢-٢. الاستدامة والاشتمالية في التنمية

عندما نتحدث عن حوكمة التنمية من أجل التحول الديمقراطي، فإننا نعني على الفور التنمية المستدامة والشاملة. من المتفق عليه عموماً أن التنمية المستدامة تعني استخدام الموارد الموجودة لتحقيق أهداف التنمية البشرية في الوقت الحاضر دون التأثير سلباً على قدرة الأجيال القادمة على الاستفادة من نفس الموارد. وهذا، مع ذلك، هو جانب عام واحد من الاستدامة. تسرد خطة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، ١٧ هدفاً للتنمية المستدامة، والتي تحتوي على ما مجموعه ١٦٩ غاية متضمنة داخل الأهداف. ويعتبر المخطط العالمي الحالي لما ينبغي أن تكون عليه التنمية المستدامة، حيث أن الأهداف الـ ١٧ تغطي مختلف جداول الأعمال الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والبيئية. فعلى سبيل المثال، يؤكد الهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة ('تعزيز المجتمعات السلمية والشاملة من

يجب أن تكون التنمية الشاملة تشاركية وديمقراطية.

أجل التنمية المستدامة، وتوفير الوصول إلى العدالة للجميع، وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة على جميع المستويات') على أن التنمية المستدامة يجب أن تكون تنمية مشتملة. ويعزز الهدف ١٠ ('الحد من أوجه عدم المساواة داخل البلدان وفيما بينها') نفس الموقف. ويجب أن تكون التنمية المشتملة تشاركية وديمقراطية. هذه المعاني موجودة أيضاً في الهدف السابع من جدول أعمال الاتحاد الأفريقي ٢٠٦٣ ('الاقتصادات والمجتمعات المستدامة بيئياً والمقاومة للمناخ').

الفصل الثالث
نماذج الحوكمة من حيث صلتها بالتنمية والديمقراطية

في حين أن هناك العديد من نماذج الحوكمة على مستوى الدولة، من حيث كيفية تحديد أولويات جدول أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتنفيذها، وبينما قد تختلف النماذج في بلد ما عن تلك الموجودة في أي بلد آخر، لا يزال هناك العديد من التداخلات العامة. في مناقشات التنمية، تتم مناقشة ثلاثة نماذج رئيسية والترويج لها في البلدان النامية — نموذج الديمقراطية الاجتماعية، ونموذج الدولة التنموية (الديمقراطية)، والنموذج الليبرالي الكلاسيكي الجديد.

في نموذج دولة الرفاه، أو نموذج الديمقراطية الاجتماعية، يتم تنظيم مجموعة واسعة من برامج الرعاية الاجتماعية واسعة النطاق (على سبيل المثال في الرعاية الصحية والتعليم والإسكان) من قبل الدولة لضمان معظم المواطنين مستوى أساسي من الوصول إلى الخدمات التي لا يمكن ضمانها دون إشراف الدولة. وبالإضافة إلى ذلك، تميل قوانين العمل إلى أن تكون أكثر تمكيناً للتنظيم الذاتي للعمل وقوة المفاوضة الجماعية. تطورت الديمقراطية الاجتماعية، تاريخياً، كنظرية وتوجه سياسي عزز الانتقال التدريجي السلمي من الرأسمالية إلى الاشتراكية. في نهاية المطاف، تنازلت العديد من تقاليد الديمقراطية الاجتماعية ومالت إلى تبني أشكال رأسمالية عامة ولكن مع دور تنظيمي وتدخلي للدولة أثقل مما تروج له النماذج الرأسمالية الكلاسيكية (والكلاسيكية الجديدة). وبالتالي، يستمر القطاع الخاص في قيادة الاقتصاد، مع مشاركة القطاع العام بشكل أكبر في القطاعات الاستراتيجية وفي التوظيف الأوسع (غالباً في نموذج الديمقراطية الاجتماعية، يكون القطاع العام إما أكبر مُشغّل في البلاد أو في المرتبة الثانية). وللحفاظ على قدرة النموذج على توفير برامج الرعاية الاجتماعية، يعتمد نموذج الديمقراطية الاجتماعية على نظم ضريبية عالية، واستثمارات الدولة، وعائدات من الشركات المملوكة للدولة في قطاعات استراتيجية مختارة؛ كل ذلك يتطلب وجود الثروة المتداولة والتصنيع في البلاد. لذلك، يؤكد باحثون في العلوم السياسية، مثل غارلاند (٢٠١٦)، أن دولة الرفاهية ليست بالضرورة مبنية على خدمة الفقراء أو الحد من الفقر ولكن حول توفير الخدمات والضمانات لطبقة متوسطة كبيرة من خلال إعادة التوزيع بواسطة الضرائب، ولا تعالج بالضرورة عدم المساواة في الثروة بشكل فعال (يتضح ذلك من أن العديد من البلدان التي تتبع نموذج الديمقراطية الاجتماعية لديها

معدلات عالية من عدم المساواة في الثروة). يبدو أن الحالات المثالية أو التي تم الترويج لها لنجاح هذا النموذج هي في البلدان التي كانت غنية بالفعل أو لديها مؤسسات وتقاليد صناعية راسخة (مثل الدول الاسكندنافية وألمانيا).

إن ما يقدمه نموذج الديمقراطية الاجتماعية، من حيث خدمة الديمقراطية من خلال التنمية، مهم، لأنه يمكن القول إنه يوفر منصة مشروعة لتحقيق الهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة، من بين أهداف أخرى.

والأهم من ذلك، بالنسبة لموضوعنا، هو أن في نموذج دولة الرفاه لا تقود بالضرورة رؤية تنموية، لأنه لكي تقود الدولة مثل هذه الرؤية عليها أن تدفع باتجاه المزيد من الاستثمارات الكبيرة التي تولد الثروة في مجتمع نامٍ. وفي حالة البلدان النامية، حيث الثروة المتداولة منخفضة بالفعل، وحيث القطاع غير الرسمي كبير، ستجد النظم الضريبية صعوبة في جمع ما يكفي لضمان برامج الرعاية الاجتماعية للمواطنين (ومعظمهم ليسوا من الطبقة المتوسطة أو يعملون بأمان). وبالتالي، فإن أحد التحديات التقنية لنموذج دولة الرفاه هو أنه يتطلب شروطاً مسبقة قد لا تكون موجودة في البلدان النامية، وأن النموذج نفسه قد يضطر إلى إيجاد طرق أخرى لتحقيق هذه الشروط المسبقة. بعبارة أخرى، يركز نموذج دولة الرفاه على إعادة التوزيع والدور التنظيمي للدولة، بدلاً من دورها التنموي. ومع ذلك، فإن ما يقدمه نموذج الديمقراطية الاجتماعية، من حيث خدمة الديمقراطية من خلال التنمية، أمر مهم، لأنه يمكن القول إنه يوفر منصة مشروعة لتحقيق الهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة، من بين أهداف أخرى.

في نموذج الدولة التنموية، يرتبط الهيكل العام وبرنامج الحكم الرئيسي للدولة بالتنمية وضرورة تدخل الدولة المباشر في الأنشطة المتعلقة بالتنمية والتخطيط التنموي (ليفتويتش ١٩٩٥). إن نموذج الدولة التنموية يكاد يكون نقيضاً للدولة التنظيمية — أي تلك التي تهتم بتنظيم السوق من خلال اللوائح والإجراءات العامة دون محاولة الحد من آليات السوق من تحديد عمليات الإنتاج والتجارة. من ناحية أخرى، تقود الدولة التنموية الاقتصاد من خلال إدارة موارد البلاد وفقاً لأجندة ورؤية تنموية وطنية، تهتم عادة بزيادة الفوائد التنموية لشريحة أوسع من السكان بدلاً من خدمة مصالح أقلية مهيمنة (أي دولة مفترسة). في دراسات التنمية، تظهر السجلات أن غالبية البلدان التي حققت تنمية صناعية كبيرة في العقود القليلة الماضية — على سبيل المثال الصين واليابان وكوريا وماليزيا وسنغافورة وتايوان — قد تبنت نموذج الدولة التنموية (في إصدارات مختلفة)، مع التركيز على السياسة الصناعية (أوكوباي ٢٠١٦) . في البداية، تميز الدولة التنموية بخاصيتين رئيسيتين، وهي:

١. تنظم آليات السوق من خلال القوانين التجارية والسياسات الاقتصادية المخطط لها، وعلى رأسها السياسات الصناعية.

٢. تأخذ زمام المبادرة في تصميم وتنفيذ مشاريع تنموية كبيرة تؤدي إلى زيادة مؤشرات التنمية العامة على المدى المتوسط والطويل، باعتبار أن قدرة الدولة على الاستثمار الكبير على المدى الطويل، وعلى الأهداف التنموية، أكبر من قدرة القطاع الخاص، الوطني أو الأجنبي، خاصة في الدول النامية وفي الأوضاع السياسية الحرجة.

إن مراجعة الإتجاهات التاريخية التي تطورت من خلالها أكبر الدول الصناعية في عصرنا ونمت إلى مواقعها الحالية (مثل ألمانيا وروسيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة) تظهر أنها استخدمت

جميعها مستوى معيناً من السياسات الصناعية خلال فترات قفزاتها التنموية. وبناء على ذلك، شهدت السنوات القليلة الماضية إحياء الدعوة إلى سياسات صناعية واضحة وفعالة في البلدان التي تسعى إلى التنمية الاقتصادية والبشرية، كما هو الحال في معظم البلدان الأفريقية (لجنة الأمم المتحدة الإقتصادية لأفريقيا ٢٠١٦؛ مكانداويري ٢٠٠١). كما ارتبط نهج 'الاقتصاد المختلط' بشكل أكبر بنماذج الدولة التنموية (على الرغم من أنه يمكن أن ينطبق أيضاً، في بعض الأحيان، على نماذج دولة الرفاه) ويشير إلى استخدام كل من الاقتصاد المخطط وآليات اقتصاد السوق بطريقة انتقائية أو مختلطة، ولكن مع التوجيه العام من قبل الدولة.

أما بالنسبة للنموذج الليبرالي الكلاسيكي الجديد (أو النيوكلاسيكي)، فهو يتميز أساساً بثلاث سمات رئيسية هي: (أ) تقليص الدولة (التقشف والخصخصة الواسعة للصناعة والخدمات)؛ (ب) تحرير التجارة (أو تنفيذ أنظمة اقتصاد السوق)؛ و(ج) التركيز على معايير النمو الاقتصادي على أساس أن أوجه عدم المساواة ستعالج بمرور الوقت مع تراكم الثروة.

ينظر نهج النموذج الليبرالي الكلاسيكي الجديد للتنمية إلى أنها زيادة في جانبين — النمو الاقتصادي والحريات الليبرالية (بما في ذلك 'الحريات' المتعلقة بالملكية الخاصة والتجارة). وبشكل عام، يمثل الجانب الأول أولوية، بينما يزيد الثاني من تقييم الدولة في المؤشرات العالمية مما يجعلها بيئة أكثر جاذبية للاستثمار والعمل والاستهلاك، مع مراعاة حقوق الإنسان بشكل عام. ويعتبر هذا النهج نفسه موضوعياً ووصفياً، بمعنى أنه يستخدم من قبل العديد من باحثي التنمية كمقياس لمستوى التنمية في أي بلد أو منطقة معينة، ويستخدمه صانعو السياسات والقرارات كأهداف للحوكمة. طوال سبعينيات القرن العشرين وحتى تسعينيات القرن العشرين، تم الترويج لهذا النموذج للبلدان النامية من خلال ما أصبح يعرف عالمياً باسم 'برامج التكيف الهيكلي'، من خلال المؤسسات الدولية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وغيرها من المنظمات أو الآليات متعددة الأطراف. ومنذ ذلك الحين، تعرضت برامج التكيف الهيكلي لانتقادات واسعة النطاق ليس فقط لفشلها في تحسين الظروف في البلدان النامية ولكن، في كثير من الحالات، جعل الأوضاع أسوأ (تشانغ وغرابيل ٢٠١٤)، لدرجة أن العديد من الأبطال السابقين للمؤسسات الدولية المذكورة أصبحوا ينتقدون بشدة مناهجها وعواقبها (مثل جوزيف ستيغليتز، كبير الاقتصاديين السابق في البنك الدولي، ١٩٩٦-١٩٩٩ (أنظر ستيغليتز ٢٠٠٠). وأحد المخاوف الرئيسية بشأن النموذج الليبرالي هو أنه يقيم علاقات غير صحية بين التنمية والديمقراطية:

> في الأساس، تدار الأسواق وفقا لقاعدة 'دولار واحد صوت واحد'، وتدار الديمقراطيات وفقا لقاعدة 'صوت واحد لشخص واحد'. لذا، إذا قلت إنك تريد 'تقييد السياسة' [في إدارة الاقتصاد]، فهذا يعني في الأساس أنك تريد إعطاء المزيد من السلطة للأشخاص الذين لديهم المزيد من المال.
> (تشانغ ٢٠١٩)

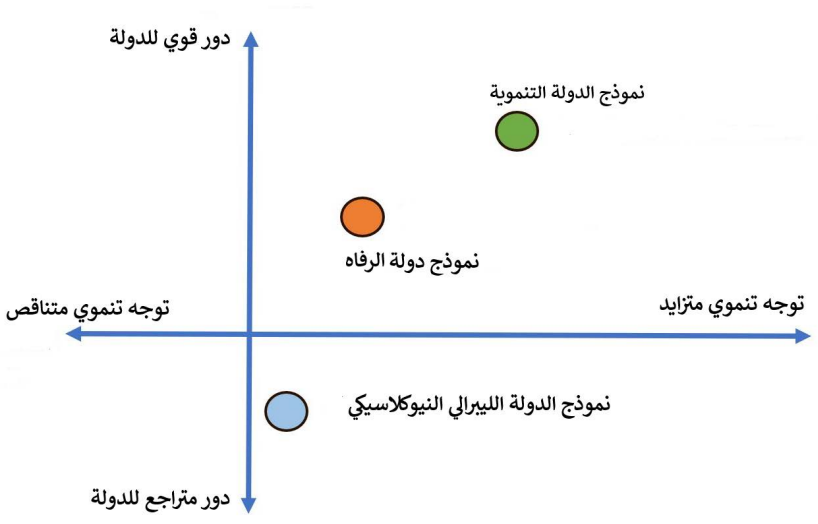
فيما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة، من الصعب الدفاع عن النموذج الليبرالي الكلاسيكي الجديد فيما يتعلق بالهدف ١٠ من أهداف التنمية المستدامة. من ناحية أخرى، يواجه الهدف ١٦ من

أهداف التنمية المستدامة العديد من التحديات النظامية في هذا النموذج، لا سيما في المجتمعات النامية حيث لا تزال المؤسسات العامة ضعيفة وحيث لا يزال القطاع الخاص صغيراً جداً ومتردداً في القيام باستثمارات طويلة الأجل ومشاريع ضخمة ضرورية للتنمية الوطنية (مثل البنية التحتية والطاقة والرعاية الصحية والتعليم). بالإضافة إلى ذلك، يواجه النموذج صعوبات في تحقيق أهداف التنمية المستدامة ١ و ٢ و ٨ (وهي: القضاء على الفقر والقضاء على الجوع وتوفير فرص العمل اللائق) في الوقت المناسب في البلدان النامية.

يمكن مقارنة هذه النماذج الثلاثة ببعضها البعض من حيث سمتين رئيسيتين — دور الدولة (في الحياة العامة) ومستوى التوجه التنموي. إذا افترضنا أن الالتزام بالديمقراطية موجود في النماذج الثلاثة، فيمكن مقارنتها كما هو موضح في الشكل ٣-١. بالإضافة إلى ذلك، يبدو أن النماذج الثلاثة مرتبطة بما يسميه جون ك. غالبريث (١٩٨٧) 'جدلية عصرنا'، وهي:

> بين المؤسسة الاقتصادية والدولة .... الحكومة هي التي تعكس مخاوف جمهور يتجاوز العمال — دائرة من كبار السن وفقراء الحضر والريف والأقليات والمستهلكين والمزارعين وأولئك الذين يسعون إلى حماية البيئة ودعاة العمل العام في مجالات التخلف عن السداد الخاص مثل الإسكان والنقل الجماعي والرعاية الصحية، وأولئك الذين يضغطون من أجل التعليم والخدمات العامة بشكل عام. ومن ثم فإن بعض الأنشطة التي يحث عليها النيل من سلطة المؤسسة الخاصة أو استقلاليتها، يستبدل آخرون التشغيل الخاص بالتشغيل العام ؛ وكلها تكلفة، إلى حد كبير، إما للمؤسسة الخاصة أو للمشاركين فيها. وهكذا، فإن الصراع الحديث بين الأعمال والحكومة. (غالبريث ١٩٨٧)

شكل ٣-١. نماذج الحوكمة* ذات الصلة بالتوجه التنموي ودور الدولة



* الالتزام المتساوي بالديمقراطية في جميع النماذج.
المصدر: أعده المؤلفون.

٣-١. نماذج الحكم تقود السياسات

يمكن تعريف السياسات العامة على أنها توجه الحوكمة. وهي أي نوع من التدخل أو التدابير، تضعه السلطات، ويحاول تحسين البيئة التمكينية لقطاعات أو خدمات معينة أو قضايا ذات اهتمام عام، أو تغيير هيكل النشاط الاقتصادي والسياسي نحو قطاعات أو تكنولوجيات أو مهام. ومن المتوقع أن توفر مثل هذه التدخلات أو التعديلات آفاقاً مختلفة (أفضل) عما قد يحدث في غيابها.

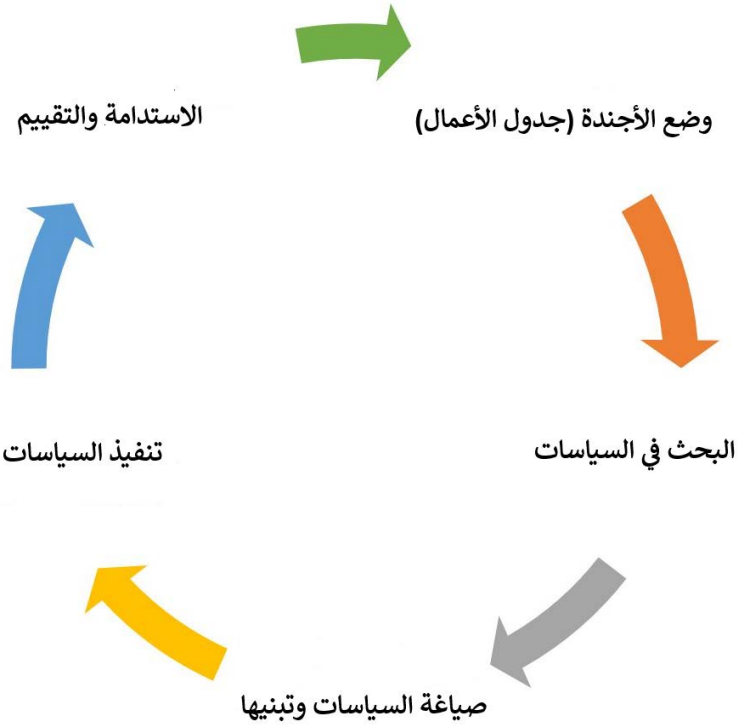
السياسات هي مبادئ توجيهية ولوائح إدارية ولوجستية وسياسية واقتصادية تخلق نمطاً واضحاً للنهج والحلول التي تقدمها السلطات. لذلك، تمثل السياسات والمؤسسات في ما تفعله السلطات وتسعى إليه، وليس فقط في ما تدعيه وتنوي القيام به. وبالتالي فإن النوايا المعلنة والأهداف المكتوبة هي جزء من السياسات ولكن ليس كل ما هو سياسة. في الواقع، تظهر السياسات في أشكال مختلفة: التشريعات والتعديلات، الأموال، المبادرات، الحوافز، الشروط، المهام المسندة، المعايير، إجراءات العمل، التغييرات الضريبية، الروابط بين المؤسسات والمجتمعات المحلية (داخليا وخارجيا)، التدريب، الحملات الإعلامية وما إلى ذلك. الفرق بين السياسات والقرارات الأخرى (التي تتخذها السلطات) بشكل عام هو اختلاف في الدرجة: في حين يجب أن تكون السياسات متماسكة لتحقيق أهداف واضحة (حيث تأتي السياسات عادة في حزم)، تشير إلى البحث المسبق والتفكير والتخطيط من قبل واضعيها، قد تكون القرارات الاستبدادية الأخرى تعسفية أو فردية، أو تستجيب لقضية أو حالة طارئة معينة (أي القرارات التي لا تتبع سياسة معلنة سبقتها).

في نهاية المطاف، السياسات هي مظهر من مظاهر التخطيط والتنظيم في دوائر القرار (سواء على مستوى الدولة أو المستويات القطاعية أو الإقليمية أو المستويات البلدية أو المستويات التنظيمية). السياسات تلخص الغرض والقصد الواعي:

> التنظيم هو واحد من الحقائق العظيمة للحياة المعاصرة. إنه يمثل أهم إنجازات الصناعة الحديثة والحكومة في المهام التي تتجاوز الوصول المادي والفكري للفرد. وهو يفعل ذلك من خلال الجمع بين المؤهلات الفكرية المتخصصة المتنوعة للحصول على نتائج متفوقة على تلك المتاحة بخلاف ذلك. وبما أن العديد من المؤهلات العلمية والهندسية والتجريبية المتنوعة تؤثر على كل قرار، فإن التنظيم يشمل القوة الحاسمة للقرار. (غالبريث ١٩٨٧: الفصل ٢١)

إن السياسات جيدة التخطيط والمدفوعة جيداً تحدث فرقاً بين النجاح والفشل. ينطوي التخطيط على الاعتماد على الأدلة، وينطوي الدافع على رؤية سليمة للتنمية المستدامة. يتطلب التحول الديمقراطي إشراك مجموعات المواطنين في خيارات السياسة وتنفيذ السياسات. وعلى أقل تقدير، يتطلب ذلك نشر المعلومات والتشاور مع المواطنين في عملية وضع السياسات (أنظر الشكل ٣-٢). هذا هو السبب في أن الممارسات الديمقراطية في تخطيط التنمية وتنفيذها لا تحتاج إلى انتظار الديمقراطية على مستوى حكومة الولاية — فالممارسات الديمقراطية في التنمية يمكن، ويجب أن يتم تنفيذها، على مستوى المشروع والمستوى المحلي مباشرة مع المستفيدين وأصحاب المصلحة في التنمية.

شكل ٣-٢. عملية السياسة، بشكل مبسط



المصدر: أعده المؤلفون.

وللأسباب نفسها، يحدد اختيار نموذج الحوكمة توجه السياسات واتجاهها، وما هي الأدوات الأساسية المتاحة بسهولة لتنفيذها. كما أن نموذج الحوكمة يحدد مسبقاً، بطرق مختلفة، الجهات الفاعلة التي من المرجح أن تكون مسؤولة عن ماذا. على سبيل المثال، إذا اعتمد بلد ما نموذج حوكمة يخصص النمو الاقتصادي والتوظيف في المقام الأول للقطاع الخاص والجهات الفاعلة غير الحكومية، فمن المرجح أن يشهد ذلك البلد حكومات أقل مشاركة في معالجة معدلات البطالة ودعم مشاريع التنمية الرئيسية. كما يمكن تخصيص الخدمات الأساسية للرعاية الصحية والتعليم والبنية التحتية والإسكان لمختلف الجهات الفاعلة، بنسب مختلفة، بناء على نموذج الحوكمة المعتمد. وأخيراً، ستتأثر القوانين واللوائح التي تشكل البيئات الاجتماعية والقانونية أيضاً بنموذج الحوكمة المختار، مع ما يترتب على ذلك من عواقب على العديد من أهداف التنمية المستدامة المتعلقة بعدم المساواة والمؤسسات الاشتمالية والمسؤولة.

الفصل الرابع
السودان: إختلالات بين الديمقراطية والتنمية

تركز هذه الورقة على سياق السودان ما بعد الحرب. لفهم هذا السياق، نحتاج إلى مراجعة تاريخ موجز للسودان الحديث قبل المضي قدماً.

كانت الفترات الديمقراطية في السودان منذ الاستقلال، بعيدة كل البعد عن التنمية، حيث كان صانعو القرار أكثر انشغالاً بسياسات تقاسم السلطة والسمسرة في السلطة والصراع حول أجندة الحكم المجردة مثل القوانين والدساتير الإسلامية (التي كانت تهتم في الغالب بالقيود الاجتماعية والعقوبات الجنائية، وأقل اهتماماً بأي مسارات تنموية) والهوية الوطنية (كتجريد لـ 'العرب مقابل الأفارقة' ووضع جنوب السودان). وعلى الرغم من أن الضعف التنموي كان تجربة وطنية، إلا أن وسط البلاد حظي باهتمام أفضل، في حين عانت معظم بقية البلاد من مستويات متفاوتة من التهميش التنموي. وكلها ساهمت في عدم الاستقرار السياسي الذي جعل الفترات الديمقراطية قصيرة وفوضوية. وفي حين بدت الفترة الانتقالية الأخيرة أقل استقطاباً فيما يتعلق بأمور مثل الشريعة الإسلامية والهوية الوطنية، إلا أنها كانت غارقة في صراعات على السلطة والسمسرة التي لم تترك سوى القليل من الاهتمام والموارد لتخطيط التنمية والحوكمة.

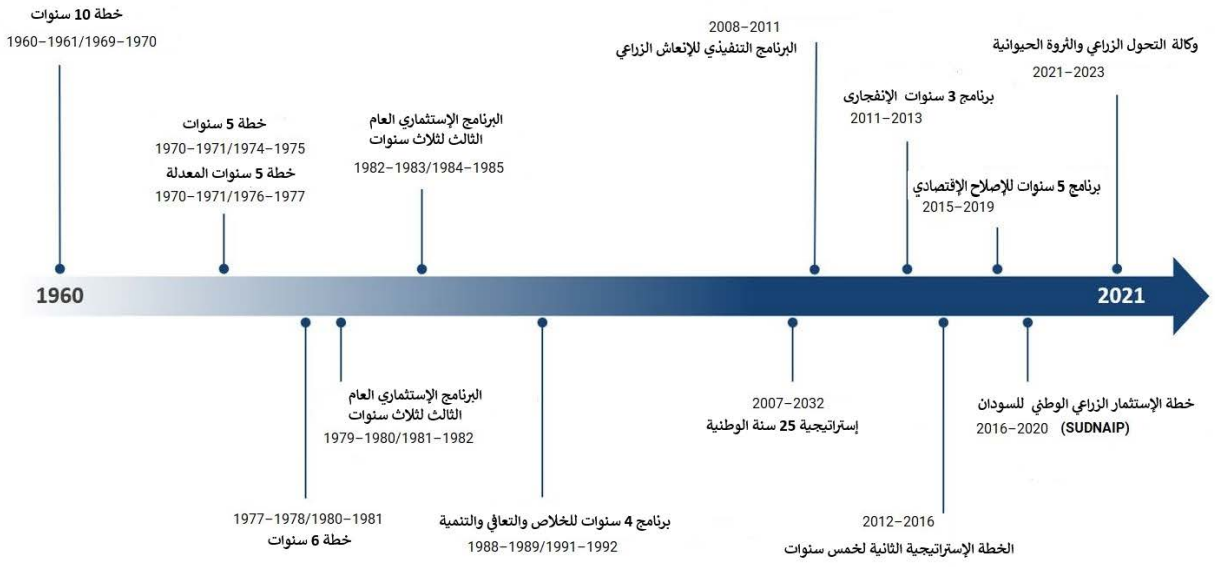
كان من الصعب تحويل الاقتصاد الوطني نحو المزيد من الصناعة والتصنيع، فضلا عن تحريك العمليات الديمقراطية نحو التنمية الشاملة.

كان من الصعب تحويل الاقتصاد الوطني نحو المزيد من الصناعة والتصنيع، فضلاً عن تحريك العمليات الديمقراطية نحو التنمية الشاملة. في خمسينيات و ستينيات القرن العشرين، حيث كانت الزراعة مهيمنة في المساهمة في الناتج المحلي الإجمالي بحوالي ٦٠ بالمئة، يليها النقل، مع الحد الأدنى من مساهمة الصناعة والأنشطة الحكومية (علي والبدوي ٢٠٠٤). على الرغم من هيمنة الزراعة، استمرت في خدمة النخب التقليدية/الأصلية، بدلاً من الجماهير (علي ١٩٨٩). وعلى نفس المنوال، سيطر حزب الأمة على الدوائر الانتخابية التي ساهمت بشكل أكبر في الناتج المحلي الإجمالي والزراعة، في حين كانت هناك منافسة عالية على الصعيد الوطني بين حزب الأمة (الذي كان مدعوماً من طائفة الأنصار) والأحزاب الاتحادية (المدعومة من طائفة الختمية) (الفيل ٢٠١٥). في البرلمان، وكذلك في الحياة السياسية، كانت المنافسات بين المجموعتين الرئيسيتين تدور في الغالب حول أفكار غامضة حول أيديولوجية الحكومة

وتوجهاتها، ولكن الأهم من ذلك أنها تعاونت في إبقاء الحركات السياسية الأخرى وآرائها مهمشة في عملية صنع القرار الوطني. ومن الأمثلة الجيدة على هيمنة المناوشات السياسية على التخطيط التنموي الجاد أنه في بلد فقير وهش سياسياً مثل السودان، إرتفع عدد الدوائر الانتخابية من ٩٧ إلى ٢٦٠ دائرة انتخابية بين عامي ١٩٥٣ و١٩٨٦ (علي والبدوي ٢٠٠٤: ١٣)، ما أفسح المجال لمزيد من المقاعد في البرلمان — والتي تأتي مع جزء أكبر من الميزانية الوطنية للنفقات الحكومية التي يصعب تبريرها — ولكن دون اختلافات محسوسة في نماذج الحوكمة، جدول الأعمال السياسي أو إنجازات التنمية.

كان لدى معظم الأنظمة خطط تنمية وطنية ربما بدت حقيقية ومهمة على الورق (أنظر الشكل ٤-١)، لكن الحقيقة هي أن التوجه بشكل عام كان سياسات لمواجهة مشكلات معينة وتميل في معظمها نحو تحرير الاقتصاد (علي والبدوي ٢٠٠٤). وبشكل عام، تم وضع هذه الخطط وإدارتها في ظل ظروف المحسوبية واحتكار الموارد. من عام ١٩٥٦ إلى عام ١٩٦٩، ركز توجه السياسة الاقتصادية العامة على 'القطاع الخاص والتوجه نحو التصدير، والتنمية الزراعية، وضبط السياسة المالية والنقدية' (علي والبدوي ٢٠٠٤: ١٣-١٤). من عام ١٩٦٩ إلى عام ١٩٨٤ شهدت البلاد تذبذبات من السياسات الاشتراكية المحددة ذاتياً إلى التحرير وتدفق رأس المال الأجنبي، إلى أزمة الديون وجولة أخرى من سياسات التكيف بين صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وشهدت الفترة من ١٩٨٥ إلى ١٩٨٩ سياسات مخصصة لا يمكن تحديدها بأي توجه للحكم، ومن ١٩٨٩ إلى ٢٠١٩ شهدت البلاد 'موقفا سياسيا مرتبكا ... سياسات التكيف المحلية لمجموعة متنوعة من صندوق النقد الدولي/البنك الدولي بدون دعم مالي' (علي والبدوي ٢٠٠٤: ١٤).

شكل ٤-١. الجدول الزمني لخطط التنمية في السودان منذ عام ١٩٦٠



المصدر: إذن من مؤلف المصدر تم الحصول عليه من مشارك مناقشة المائدة المستديرة (أبو بكر عمر) عمر، أ. والناصري، هـ.، 'تصميم PADEO للسودان: تحسين الإنتاجية المستدامة في الزراعة الديمية (المطرية) في منطقة حزام الصمغ العربي'، RVO، ٢٠٢٣.

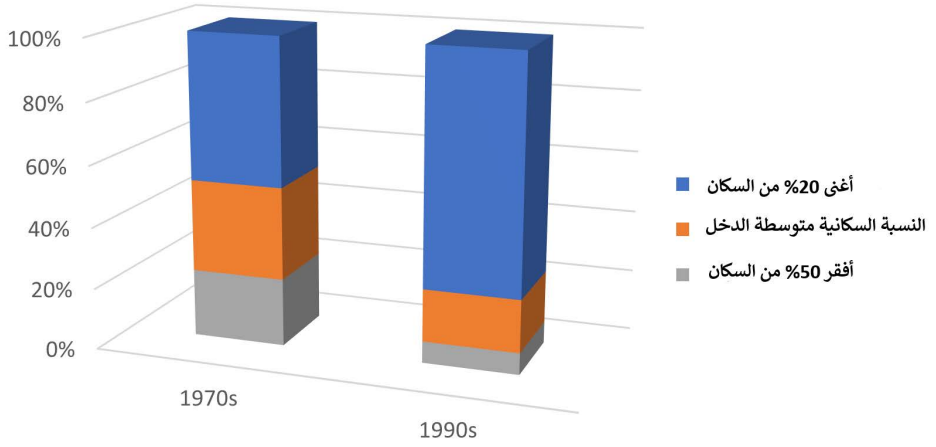
بدأت صادرات النفط في عام ١٩٩٩، وفي عام ٢٠١٢ احتلت المرتبة الثانية بعد صادرات الذهب في السودان (الآن 'شمال')، بسبب انفصال جنوب السودان وزيادة تعدين الذهب في دارفور (البطحان ٢٠٢٣: ٩٦). خلال كل هذا، وعلى الرغم من الزيادة النسبية في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (من ٥٠٠ دولار للفرد في عام ١٩٧٨ إلى ٢٨٠٠ دولار للفرد في عام ٢٠١٨)، كانت المقاييس الحقيقية والمحسوسة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، مثل القوة الشرائية للطبقة المتوسطة الدخل، آخذة في الانخفاض. لقد انخفض مؤشر التنمية البشرية في السودان، ويزداد سوءاً عند استخدام دليل التنمية البشرية المعدل بحسب عدم المساواة. بالإضافة إلى ذلك، في السنوات التي سبقت ثورة ديسمبر ٢٠١٨، إنضم السودان إلى قائمة الدول الهشة، أي تلك التي تتميز بمستويات عالية من الفقر والعنف وعدم الاستقرار السياسي.

لاحظ الباحث، الفيل (٢٠١٥)، إستثناء طفيفاً في السرد أعلاه، حيث يجادل بأن الفترة بين عامي ١٩٥٨ و١٩٦٩ شهدت بعض الإمكانات لحالة تنموية 'منسية'، حيث غامرت مجموعة من التجار الرأسماليين في الصناعات الخفيفة، وحيث كانت هناك بعض السياسات الصناعية المؤثرة، مثل إنشاء مؤسسة التنمية الصناعية في عام ١٩٦٥. وعلى الرغم من أن تلك الفترة شهدت زيادة كبيرة في مساهمة الصناعة في الناتج المحلي الإجمالي من حوالي ١ بالمئة إلى ٨٫٣ بالمئة، فإن العديد من الحواجز المؤسسية، مع وجود قيود في القدرات التكنولوجية (التي تتطلب مزيداً من الاستثمار في التدريب ووقتاً أطول من الفترة المذكورة)، إلى جانب عدم الاستقرار السياسي المستمر والأولويات غير المتطابقة، لم تجعل منها اتجاهاً مستمراً.

بين سبعينيات و تسعينيات القرن العشرين، زاد التفاوت في الثروة: إذ زادت حصة أغنى ٢٠ بالمئة من السكان من قيمة ٥٠ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي إلى أكثر من ٧٥ بالمئة، في حين انخفضت حصة أفقر ٥٠ بالمئة من السكان من قيمة ٢٠ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي إلى ٧ بالمئة فقط (الشكل ٤-٢). وظل معدل البطالة ثابتاً (بين ١٣ بالمئة و ١٥ بالمئة) على الرغم من التقلبات في نمو الناتج المحلي الإجمالي بين عامي ١٩٩١ و ٢٠١٦ (البطحاني ٢٠٢٣: ٩٢). ولم يتغير هذا الاتجاه خلال الفترات الديمقراطية أو الانتقالية؛ بل لم يتغير إلا في الفترات الديمقراطية. في الواقع، وفقاً لعلي (١٩٩٠، عربي) كانت الفترات الانتقالية أسوأ حالاً من الناحية الاقتصادية في الغالب، ويرجع ذلك جزئياً إلى غياب الاستثمار في القطاعات الإنتاجية وجزئياً إلى اتباع سياسات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. كانت الفترة الانتقالية الأخيرة (٢٠١٩-٢٠٢١) على نفس الخط. شهد السودان حتى الآن خمس فترات انتقالية في تاريخه الحديث (١٩٥٣-١٩٥٥؛ ١٩٦٤-١٩٦٥؛ ١٩٨٥-١٩٨٦؛ ٢٠٠٥-٢٠١١؛ و٢٠١٩-٢٠٢١)، ويبدو أن جميعها فشلت في تحقيق أهدافها وكذلك تطلعات الشعب (البطحاني ٢٠٢٣).

شهد السودان حتى الآن خمس فترات انتقالية في تاريخه الحديث (١٩٥٣-١٩٥٥؛ ١٩٦٤-١٩٦٥؛ ١٩٨٥-١٩٨٦؛ ٢٠٠٥-٢٠١١؛ و٢٠١٩-٢٠٢١)، ويبدو أن جميعها فشلت في تحقيق أهدافها وكذلك تطلعات الشعب.

شكل ٤-٠٢. توزيع الدخل القومي في السودان (أوائل سبعينيات القرن العشرين إلى أواخر تسعينيات القرن العشرين)



المصدر: بيانات من البطحاني، أ. ه.، معضلة الانتقال السياسي في السودان: نهج تحليلي (ستوكهولم: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ٢٠٢٣)، الملحق ٢، <https://doi.org/10.31752/idea.2023.51>.

تضمنت الفترة الانتقالية الأخيرة خطاباً جاداً حول التنمية من قبل الحكومة الانتقالية، مع القليل من الاهتمام بها بسبب انشغالها بالسياسة ودخولها في قرارات اقتصادية إشكالية من قبل صندوق النقد الدولي/البنك الدولي والاتحادات، بدلاً من صوت الشعب (شيخ الدين والنيل ٢٠٢١؛ علي ١٩٩٠، الطبعة الثانية ٢٠٢١) — على الرغم من ملاحظة أن سجلات السودان تظهر زيادات في الناتج المحلي الإجمالي وقابلية التوظيف خلال الفترات التي لم تكن فيها القرارات الاقتصادية تتبع توصيات صندوق النقد الدولي أو البنك الدولي. عقدت الحكومة الانتقالية 'مؤتمرا اقتصادياً' في سبتمبر ٢٠٢٠ كمشهد لاستهلاك الجماهير ووسائل الإعلام، بينما تم اتخاذ القرارات في أماكن أخرى. لفهم كيف أن الفترة الانتقالية لم تعطِ الأولوية للتنمية، نسلط الضوء على ثلاثة قرارات واتجاهات حدثت خلال تلك الفترة:

١. إن تضخم السلع الأساسية، كقرار واضح من قبل الحكومة الانتقالية، يتعارض مع كل معنى تقريباً لفهم كيف ولماذا بنت ثورة ديسمبر خصما إلى حد الإطاحة بنظام شمولي في عام ٢٠١٩. وباختيار هذا المسار، اختارت الحكومة الانتقالية عدم اتخاذ طريق ديمقراطي أو تشاركي نحو التغيير الاقتصادي، وتحالفت مع السياسات التي ليس لها سجل جيد من النجاح في السودان أو في أي مكان آخر. كما أوضح كريمر، سيندر و أوكوباي (٢٠٢٠) في كتابهم الشامل الأخير حول التنمية الاقتصادية الأفريقية، إن أخطر قيد على تمويل ديناميكية تراكمية للاستثمار ونمو الإنتاجية والعمالة والمدخرات، ينبع من تضخم أسعار السلع الأساسية مقابل الأجور. وهذا يضر بكل من مدخرات العمال وربحية الاستثمار، ويمكن أن يهدد أيضاً الاستقرار السياسي. لذلك، لكي يستمر التصنيع والتغيير الهيكلي، 'يجب ألا تكون هناك زيادة تضخمية في أسعار الضروريات' (٢٠٢٠: ٩٥-٩٦).

٢. إحتل قانون تنظيم الصناعة والتنمية مقعداً خلفياً لقانونين جديدين: قانون تشجيع الاستثمار وقانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص لعام ٢٠٢١ (نشرا في الجريدة الرسمية، الأعداد ١٩١٤ و ١٩١٥، مايو ويونيو ٢٠٢١). على الرغم من تقديم مسودته للموافقة عليها إلى مجلس السيادة في أواخر عام ٢٠٢٠، فقد 'طغى القانونان الأخيران على قانون تنظيم الصناعة، وبالتالي أصبح بلا أنياب، لأن معظم القرارات الرئيسية المتعلقة بالسياسة الصناعية تقع ضمن نطاق قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص وقوانين الاستثمار' (شيخ الدين والنيل ٢٠٢١).

٣. وكتقليد من الفترات الانتقالية السابقة، كان وزراء المالية المعينون إما موظفين سابقين في البنك الدولي أو صندوق النقد الدولي أو معروفين بتوافقهم مع تلك المؤسسات. ومن ثم، فإن توافقهم مع سياسات تلك المؤسسات إما مضمون أو متوقع عموماً. بالإضافة إلى ذلك، كان لدى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بعض موظفيهما 'وموظفيهما السابقين' وخبرائهما 'الودودين' في مناصب رئيسية في مختلف الوزارات وفي الهيئات الاستشارية التي عملت مع الحكومة الانتقالية. وفي كثير من هذه الحالات، دفع البنك الدولي رواتب هؤلاء الأفراد مباشرة، على الرغم من اعتبارهم موظفين وعمال عموميين. حدث هذا بالطبع بالاتفاق مع الحكومة، دون أي شكل من أشكال التشاور العام.

وينبغي إعطاء الأولوية للقطاعات الإنتاجية، لأن أهميتها تكمن في أنها تستجيب للطلب على الضروريات والعمالة في وقت واحد، ولأن قدراتها التكاملية واسعة.

ومهما كانت نتيجة الحرب المستمرة، يمكن الاتفاق على أن شعب السودان سيكون لديه المزيد من الأسباب لإعطاء الأولوية للتنمية المستدامة أكثر من أي وقت مضى. وينبغي أن يكون النهج الحكيم إزاء التنمية قطاعياً وشاملاً على حد سواء: شامل في نموذج الحوكمة؛ قطاعي (ومتكامل) في السياسات. وينبغي إعطاء الأولوية للقطاعات الإنتاجية، لأن أهميتها تكمن في أنها تستجيب للطلب على الضروريات والعمالة في وقت واحد، ولأن قدراتها التكاملية واسعة. إلى جانب ذلك، ينبغي تمويل المشاريع التنموية الرائدة من خلال آليات تحترم الاستدامة والاشتمالية ومشاركة المواطنين.

تمثل جميع نماذج الحوكمة، التي تمت مناقشتها في الفصل الثالث، العلاقة الجدلية بين مصالح القطاع العام ومصالح القطاع الخاص، بمعنى 'الحركة المزدوجة' كما وصفها كارل بولاني (١٩٤٤): بينما تقاتل القوى الاجتماعية للحفاظ على الأرض والعمل والمال من أن تكون سلعة كاملة، تدفع قوى السوق لمزيد من التنظيم الذاتي والمزيد من الهيمنة على المجال الاقتصادي. عادة ما يتجلى هذا الصراع المستمر بين القوى الاجتماعية وقوى السوق في مجالات السياسة والقانون. لكن في السودان وغيره من الدول الهشة، قد نضطر إلى رؤية الأمور بشكل مختلف قليلاً، لأن المشاريع الاقتصادية الخاصة والدولة — أي القطاع العام والقطاع الخاص — كلاهما ضعيف. وبالتالي، يبدو أن الجدلية الكبيرة في بلد مثل السودان هي بين مجموعات المصالح الضيقة — التي تسمى أحياناً 'الطبقة السياسية' (البطحاني ٢٠٢٣) — في السيطرة النسبية على جهاز الدولة وكذلك المشاريع، ودون التقدم بالضرورة بين المجموعات الأكبر من المواطنين، من مختلف الانقسامات الاجتماعية والاقتصادية، الذين يتوقعون ويريدون حصة أكثر عدلاً من الثروة والسلطة. وللقيام بذلك، تريد غالبية السكان تحفيز الدولة والمؤسسة الاقتصادية على العمل بشكل صحيح من أجل المصالح الوطنية الأوسع، في حين أن مجموعات المصالح الضيقة، لجميع الأغراض العملية، تحتفظ بالوضع الراهن وتتناوب على مناصب صنع القرار فيما بينها (بينما هم أنفسهم يواجهون صراعاتهم الداخلية).

الفصل الخامس
دراسات حالة: إضفاء الطابع الديمقراطي على التنمية في السودان

وكما ذكر آنفاً، هناك أسباب وجيهة لإعطاء الأولوية للقطاعات الإنتاجية كأهداف للتنمية في سودان ما بعد الحرب، حيث أن هذه القطاعات تستجيب للطلب على الضروريات والعمالة في وقت واحد، وهما أمران مهمان لفترة اقتصادية ستتميز بجهود إعادة الإعمار. وبالإضافة إلى ذلك، إذا تم إضفاء الطابع الديمقراطي على هذه القطاعات، فمن المرجح أن تجعل إضفاء الطابع الديمقراطي على قطاعات التنمية الأخرى أكثر قابلية للتحقيق. في حين أن القطاعات الهامة الأخرى، مثل التعليم والرعاية الصحية، يتم تغطيتها على نطاق أوسع في أدبيات ما بعد الصراع، تركز هذه الورقة على القطاعات الإنتاجية، بما في ذلك دراسات حالة موجزة لقطاعات الزراعة والصناعة والطاقة والصناعات الاستخراجية في السودان.[١]

٥-١. دراسة الحالة أ

الاتجاهات التشاركية في الزراعة والنظم الغذائية في السودان

يشوب المشهد التاريخي في السودان مجاعات متكررة، مع تسجيل أزمات غذائية كبيرة في السنوات ١٨٨٨-١٨٩١، ١٨٩٦-١٩٠٠، ١٩١٤، ١٩١٨-١٩١٩، ١٩٢٥-١٩٢٧، ١٩٤٢-١٩٤٣، ولا سيما في ١٩٨٤-١٩٨٥ (سيريلس ٢٠١٣). ويكشف هذا النمط المحزن أنه على مدى القرن ونصف القرن الماضيين، عانى كل جيل تقريباً من الوقائع القاسية للمجاعات الكبرى. في عام ١٩٧٧، كتب باحثون من معهد الغذاء أولاً كتاب الجوع العالمي: ١٠ أساطير (نسخ منقحة في عامي ١٩٩٨ و ٢٠١٥ ؛ أنظر لابيه وكولنز ٢٠١٥)، حيث تحدوا الاعتقاد السائد في ذلك الوقت، بأن المجاعات تنتج فقط عن نقص الغذاء. قاموا بطرح جدلهم بعناية، مع أدلة داعمة، بأن المجاعات

١ وتستند دراسات الحالة الأربع إلى ورقات ساهم بها المشاركون في المائدة المستديرة 'إدارة التنمية من أجل التحول الديمقراطي'، التي انبثقت عنها ورقة المناقشة هذه. إعتمد المؤلفون على مساهمات أبو بكر عمر (دراسة الحالة أ) ومزن النيل (دراسة الحالة ب) ورزاز بشير (دراسة الحالة ج) ومحمد صلاح عبد الرحمن (دراسة الحالة د). وجرى تلخيص محتوى ورقاتهم وأعيدت صياغة نقاطهم الرئيسية، عند الحاجة، لصالح استمرار تسلسل ورقة المناقشة هذه وحجمها.

تنبع من عوامل اجتماعية واقتصادية تعيق الوصول إلى الغذاء واقترحوا أن العديد من المجاعات ناتجة عن السياسات (أو فشل السياسات) أكثر من الأسباب البيئية التي تسبب نقصاً في إنتاج الغذاء. هنا ننظر إلى حالة الزراعة والنظم الغذائية في السودان من خلال عدسة مماثلة.

كان تحول الزراعة السودانية خلال الاستعمار الأنكلو-مصري بمثابة تحول محوري في أنظمة إنتاج الغذاء في البلاد. أدى التركيز الاستعماري على زراعة محاصيل متخصصة واسعة النطاق للأسواق العالمية، وخاصة القطن، إلى تغيير الممارسات الزراعية المحلية بشكل كبير. في حين أن هذه الصادرات كانت مربحة للمؤسسات الخاصة والاستعمارية، إلا أنها فشلت في رفع مستوى معيشة المجتمعات الزراعية المحلية (علي ١٩٨٩). عزز التركيز الأساسي للإدارة الاستعمارية على الأمن ومراقبة الميزانية بيئة من الاستبداد قصير النظر، وإهمال تطوير ودعم النظم الغذائية المحلية. وساهم نهج الحوكمة هذا في تدهور هذه النظم واتساع الفجوة الغذائية. بعد الاستقلال، سلط اعتماد السودان على مساعدات القمح الضوء على الأزمة المتفاقمة، مما عزز الاعتماد على السياسات الدولية وأدى إلى تفاقم التعرض لتقلبات السوق العالمية. وعلى الرغم من إصدار أكثر من ١٢ خطة استراتيجية في العقود التالية بهدف تعزيز إدارة الموارد الزراعية، فإن عدم كفاية الاستثمار في البحث والتطوير، الذي يقل باستمرار عن ١ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي للقطاع، قد أعاق التقدم. ولا يزال هذا النقص في الابتكار والممارسات المستدامة يشكل عائقاً كبيراً أمام التنمية. بالإضافة إلى ذلك، يثير التضخم المستمر في أسعار المواد الغذائية مناقشات مستمرة حول دقة ومنهجية جمع بيانات التسعير.

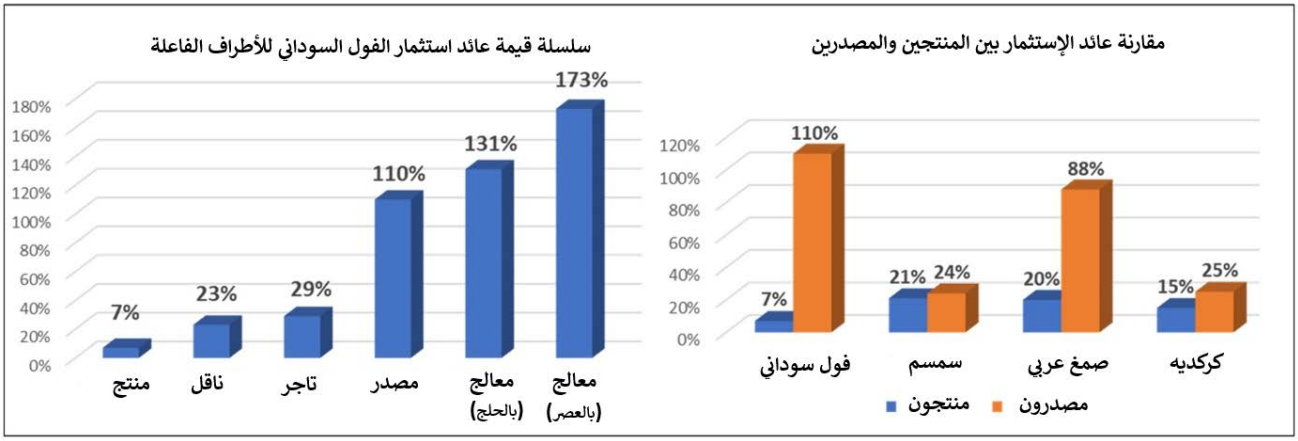
كانت التحديات الحرجة داخل القطاع الزراعي في السودان قبل الأزمات الحالية متجذرة بعمق في القضايا المنهجية حول سياسات القوة التاريخية للوصول إلى الموارد.

كانت التحديات الحرجة داخل القطاع الزراعي في السودان قبل الأزمات الحالية متجذرة بعمق في القضايا المنهجية حول سياسات القوة التاريخية للوصول إلى الموارد (سليمان ٢٠٠٦). وفي الآونة الأخيرة، واجه القطاع الزراعي تحديات مالية حرجة، حيث تم تخصيص ١ بالمئة فقط من إجمالي التمويل لـ ٦٥ بالمئة من المنتجين الذين هم من أصحاب الحيازات الصغيرة التقليديين، مما جعلهم أقل الجهات الفاعلة ربحية في سلاسل القيمة الغذائية الزراعية. من ناحية أخرى، ذهب ٧٠ بالمئة من التمويل المتاح إلى كبار التجار (منظمة الأغذية والزراعة ٢٠٢٠). وقد حد هذا التفاوت المالي بشدة من القدرة على النمو والابتكار بين أصحاب الحيازات الصغيرة. وبالإضافة إلى ذلك، كان الوصول إلى المدخلات الزراعية المحسنة منخفضاً بشكل مثير للقلق: فان ١١,٥ بالمئة فقط من المزارعين كانوا يحصلون على البذور المحسنة، و ٢٦ بالمئة لديهم لقاحات متاحة للحيوانات. وقد أدى هذا النقص في الحصول على المدخلات الزراعية الحيوية إلى الحد بشدة من الإنتاجية والقدرة على الصمود في مواجهة الأمراض.

مؤشر آخر على عدم الاستدامة في النظم الغذائية التي تنشر الجوع وتسبب عدم الاستقرار السياسي الذي يعيق السلام الاجتماعي والتحول الديمقراطي، هو التفاوتات في العائد على الاستثمار بين أصحاب المصلحة في سلسلة القيمة الغذائية الزراعية في شرق دارفور. وفي حين حقق مزارعو الفول السوداني أصحاب الحيازات الصغيرة عائدا على الاستثمار بنسبة ٧ بالمئة، تمتع الناقلون بعائد استثمار بنسبة ٢٣ بالمئة، وتمتع التجار بعائد استثمار بنسبة ٢٩ بالمئة، في حين تمتع المصدرون بعائد استثمار بنسبة ١١٠ بالمئة. من ناحية أخرى، استفاد المصنعون أكثر من غيرهم مع عائد استثمار بنسبة

١٣١ بالمئة للمعالجة بالتقشير و ١٧٣ بالمئة للمعالجة بالعصر (الشكل ٥-١). تؤدي أوجه عدم المساواة العميقة داخل القطاع الزراعي إلى تفاقم نقاط الضعف المالية لأولئك الذين هم في المراحل المبكرة من سلسلة القيمة (الذين تصادف أيضا أنهم ممثلون تمثيلاً ناقصاً في دوائر صنع القرار). وتتجلى حالات عدم الاستقرار السياسي والتنافس على الموارد، التي تغذيها هذه التفاوتات، في زيادة عسكرة مجتمعات المنتجين الريفيين.

شكل ٥-١. عائد الاستثمار للجهات الفاعلة في الزراعة - شرق دارفور



المصدر: البيانات المستخدمة بإذن من Gasmelseed، K. K. و Elamin، A. M. A.، التقرير النهائي عن تحليل سلسلة القيمة للفول السوداني والسمسم والصمغ العربي والكركديه في ولاية شرق دارفور، مشروع إدارة الموارد الطبيعية لسبل العيش المستدامة، بتمويل من مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، ٢٠١٧.

إن النماذج المختلفة لإدارة القطاع الزراعي في السودان، تلك التي تركز على الناس والمؤيدة للديمقراطية، ضرورية وممكنة. ومن الأمثلة على ذلك مؤسسة شريك التي تتكون من خمسة كيانات — مؤسسة شريك التعاونية، ومنظمة شارك، وشركة شارك، ومركز شريك للمعرفة، واستوديو شريك للتصميم الإبداعي. ولديها هيكل إداري يتميز بنظام شبكي من مؤسسات ووحدات عمل، مصمم لتعزيز تحقيق الأهداف بشكل تعاوني وفعال. بدعم من أكثر من ٥٠٠٠ مُنفذ عمل مجتمعي و ١٣٠ خبيرا تقنياً، يعد شارك نماذج أعمال رائدة لإنشاء بنوك مؤسسية تعاونية إلى جانب بنوك الغذاء والصحة والتعليم والإسكان. قدمت مؤسسة شارك مؤخراً خطة عمل لإنشاء بنك للطعام، والتي تتضمن تحديد الأدوار عبر سلاسل القيمة الغذائية الزراعية وإقامة شراكات متعددة المستويات بين الجهات الفاعلة. تسعى هذه المبادرة إلى تحقيق السيادة الغذائية من خلال ضمان تطوير وإدارة الأصول المجتمعية، بما في ذلك الأصول البشرية والاجتماعية والمؤسسية والمادية والبيئية والسياسية والمالية، بطريقة مبتكرة وتشاركية أو ديمقراطية، والاستفادة من النظام البيئي لشريك لتنظيم وإدارة خلق القيمة والحفاظ على أنظمة الحياة الأساسية.

٥-٢. دراسة الحالة ب

السياسات الصناعية المتمحورة حول الناس في السودان

التصنيع — عملية إضافة قيمة إلى المدخلات لإنشاء منتجات — يدفع النمو الاقتصادي من خلال زيادة الإنتاجية وخلق قيمة أعلى مقارنة بالأنشطة الأخرى، مما يجعله ضرورياً لتمويل خدمات الرعاية الاجتماعية في مجتمع ديمقراطي (كالدور ١٩٦٧). وبالتالي فإن دراسة الواقع والإمكانات الصناعية والتصنيعية في السودان ضرورية لأي جهود تنموية وديمقراطية جادة في البلاد.

وجد المسح الصناعي السوداني لعام ٢٠٠٣ – وهو آخر مسح وطني من نوعه حتى وقت كتابة هذا التقرير – أن ٦٤٨ منشأة كبيرة لا تعمل في جميع أنحاء البلاد، مع ١,٧ بالمئة فقط من المرافق العاملة توظف أكثر من ٥٠ عامل. واستخدمت الصناعة التحويلية ١,٧ بالمئة من القوة العاملة، مع تركز ٧٧ بالمئة من المرافق الكبيرة في ثلاث ولايات (وزارة الصناعة ٢٠٠٥). على مدى عقدين من الزمن، إعتمد السودان بشكل كبير على صادرات النفط والمعادن. مع انخفاض صادرات النفط بعد استقلال جنوب السودان، ارتفعت صادرات المعادن. إن الافتقار إلى التنويع واضح، حيث تمثل المنتجات الجلدية ٠,٧ بالمئة فقط من الصادرات على الرغم من وفرة موارد الثروة الحيوانية (اليونيدو ٢٠١٨). القطاع الصناعي في السودان ضعيف ومركزي، ويعيق التنمية التي تركز على الناس.

إن الاقتصاد الذي يعتمد على تصدير المحاصيل واستخراجها يركز الثروة بين عدد قليل من الرأسماليين والتجار وملاك الأراضي، مما يقوض الديمقراطية لأنهم يقاومون إعادة توزيع الثروة (آشيموغلو وروبنسون ٢٠٠٦). في المقابل، يميل العمال الصناعيون إلى تفضيل الديمقراطية بسبب تعرضهم للمخاطر الاقتصادية. إن التجمع الحضري لعمال التصنيع يقلل من حواجز المعلومات والتنسيق، مما يمكن العمل الجماعي من أجل التغيير الديمقراطي. تعمل الروابط الصناعية الواسعة (الروابط الخلفية والروابط الأمامية في سلسلة القيمة) على تضخيم هذا التأثير، مما يجعل الاقتصاد الصناعي أكثر مرونة وقدرة على التجاوب مع اضطرابات العمل (فان نورت ٢٠٢٠).

إن الاقتصاد الذي يعتمد على تصدير المحاصيل واستخراجها يركز الثروة بين عدد قليل من الرأسماليين والتجار وملاك الأراضي، مما يقوض الديمقراطية وهم يقاومون إعادة توزيع الثروة.

التدخلات العامة التي تهدف إلى تشكيل بيئة الأعمال والأنشطة الاقتصادية، والمعروفة باسم السياسات الصناعية، تنطوي بطبيعتها على السياسة بسبب تأثيرها المباشر على توزيع الموارد والثروة داخل عالم محدود. يكشف تحليل السياسة الصناعية للحكومة الانتقالية الأخيرة في السودان عن تفضيل الرأسماليين الكبار والصناعات الاستخراجية ذات القيمة المضافة المنخفضة. على سبيل المثال، تؤكد وثيقة 'الرؤية والتحديات وأولويات التنمية لحوكمة الفترة الانتقالية'، التي قدمها رئيس الوزراء خلال المؤتمر الاقتصادي الوطني في سبتمبر ٢٠٢٠، على نهج الميزة النسبية، مع تسليط الضوء على تصنيع المعادن والزراعة والقطاعات الجديدة. في حين أنه يشجع الابتكار وريادة الأعمال، فإن التركيز على القطاعات كثيفة رأس المال وذات التكلفة العالية قد يعيق القدرة التنافسية للشركات الصغيرة وبقائها (النيل ٢٠٢٢). من حيث التشريعات، ينشئ قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص لعام ٢٠٢١، على سبيل المثال، وحدة جديدة للإشراف على المشاريع، بتمويل جزئي منها وتعمل كشريك. ومع ذلك، فإنه يفتقر إلى الرقابة التشريعية للموافقة على مشاريع الشراكة بين القطاعين العام

يكشف تحليل السياسة الصناعية للحكومة الانتقالية الأخيرة في السودان عن تفضيل الرأسماليين الكبار والصناعات الاستخراجية ذات القيمة المضافة المنخفضة.

والخاص أو تحديد نطاقها أو مراقبتها. وتبين هذه الأمثلة سياسة صناعية تتصدى للتنمية التي محورها الناس والتحول الديمقراطي.

ومن ناحية أخرى، فإن تصميم السياسات الصناعية التي تعطي الأولوية للناس والديمقراطية أمر ضروري للتغلب على تحديات التصنيع المنخفض والاستفادة من الآثار الديمقراطية للتصنيع. ومن الأمثلة على ذلك:

- دعم المؤسسات الصناعية الصغيرة والمرافق الصناعية: توسع المؤسسات الصناعية الصغيرة نطاق الوصول إلى الإيرادات الصناعية، مما يعزز دورة تقوي المجتمع الصناعي وتعزز الديمقراطية وإعادة توزيع الثروة داخل القطاع. ويمثل نجاح هذه المؤسسات خطوة أولى نحو التنمية الصناعية الوطنية في العديد من البلدان.

- إعتماد أدوات محورها الناس في صنع السياسات الصناعية: ومن الأمثلة على ذلك اعتماد نهج «مشاريع تطوير المنشأت القائمة - Brownfield projectts» للسياسة الصناعية والذي ينطوي على النظر في استخدام الموارد الحالية عند صياغة سياسات جديدة. توفر أدوات إدارة مشاريع براونفيلد فهما واضحا لأولئك المتأثرين بالسياسة الصناعية من خلال دراسة الحالة الراهنة للموارد التي سيتم إعادة توظيفها. يعطي هذا النهج الأولوية لفهم واقع الناس وإشراكهم بشكل مناسب في عملية التخطيط.

- استكشاف ادوات الشراكات المتمحورة حول الناس لتحقيق اعادة التصنيع: غالباً ما توصف الشراكات بين القطاعين العام والخاص بأنها مزيج مثالي من كفاءة القطاع الخاص وإشراف القطاع العام لصالح المجتمع. ومع ذلك، في اقتصادات ما قبل التصنيع، قد يكون التوفيق بين المصالح الحكومية والعامة غير موجود بسبب السيطرة على الحكومة من قبل مجموعات المصالح الضيقة، كما نوقش سابقاً. ومن ثم، فإن استكشاف الشراكات بين القطاع العام والمنظمات الشعبية، مثل مجالس الأحياء ورابطات العمال، يمكن أن يوفر موائمة أكثر ديمقراطية مع المصالح العامة ومشاركة المواطنين في إدارة التنمية. ومع تمثيل أقوى لعموم السكان في الحكومة، يمكن اختيار مشاريع الشراكة الممكنة على أساس كل حالة على حدة ووفقاً لإمكاناتها في النهوض بجدول أعمال التنمية الوطنية.

من شأن استكشاف الشراكات بين القطاع العام والمنظمات الشعبية، مثل مجالس الأحياء والرابطات العمالية، أن يوفر موائمة أكثر ديمقراطية مع المصالح العامة ومشاركة المواطنين في إدارة التنمية.

٥-٣. دراسة الحالة ج

إضفاء الطابع الديمقراطي على الوصول إلى الطاقة

إن الحصول على الطاقة أمر محوري لتحسين مستويات المعيشة وتعزيز القدرات الإنتاجية. إنه عامل رئيسي في تمكين الفئات الاجتماعية من الدعوة إلى شروط مواطنة أكثر عدلاً يمكن أن تسرع الرحلة نحو التحول الديمقراطي. يجب فحص قطاع الطاقة في السودان ضمن الإطار الأوسع لانتقال عادل للطاقة — إطار يراعي المجموعات المحرومة تاريخياً من السكان في الجنوب العالمي والأقليات والعمال والمجتمعات المحلية (آكونو وآخرون ٢٠٢٢).

قبل الحرب الأخيرة، كان ٣٢ بالمئة فقط من السكان في السودان يحصلون على الكهرباء — مع انقطاع متكرر. يتم تقسيم القدرة الحالية البالغة ٣,٥ غيغاوات بالتساوي بين الطاقة الكهرومائية والتوليد الحراري (أوسوي وآخرون ٢٠١٩). ويتركز الوصول إلى الشبكة في المساحات الحضرية ويستبعد تماماً ولايات دارفور الخمس ومنطقة جنوب كردفان، مما يعكس وضعاً، شكله إلى حد كبير، هو عدم المساواة التنموية التاريخية. تحولت إمدادات الطاقة إلى مشروع ضخم للزبائنية السياسية مع توسع الشبكات في شمال ووسط السودان للحصول على الدعم من سكانه. ويتجلى تفضيل سكان المدن من الطبقة الوسطى في حقيقة أن الخرطوم تمثل أكثر من ٦٠ بالمئة من استهلاك الكهرباء في البلاد. ومن المفارقات أنه في حين أن أكثر من ٦٠ بالمئة من السكان لا يزالون خارج الشبكة، فإن معدلات الاستهلاك بين الموصولين بالشبكة أعلى بنحو ستة أضعاف من المتوسط في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (٣٠٨ كيلوواط/ساعة في الشهر).

تحولت إمدادات الطاقة إلى مشروع ضخم للزبائنية السياسية مع توسع الشبكات في شمال ووسط السودان للحصول على الدعم من سكانه.

تحت تأثير المؤسسات الدولية والاستشاريين التابعين لها، وفيما يتعلق بإصلاحات الحوكمة وخطط القدرات المستقبلية، خضعت المؤسسة الوطنية للكهرباء للتفكيك الكامل في عام ٢٠١٠، مما أدى إلى إنشاء خمس شركات جديدة على أساس الوظائف الفنية. غير أن الزيادة المتوقعة في كفاءة الإدارة من التفكيك لم تحدث. لقد انحرف التخطيط المستقبلي للقدرات بشكل كبير عن مبادئ الانتقال العادل للطاقة باتباع نهج أحادي البعد لتقليل التكلفة يعرف باسم الخطة الأقل تكلفة، والتي تعطي الأولوية للتكاليف المالية على الآثار الاجتماعية أو البيئية المحتملة. تم تطوير سدود الطاقة الكهرومائية في أعقاب مخططات استعمارية غير منقحة تعطل النظم البيئية وسبل عيش المجتمعات المحلية، في حين أصبحت المحطات الحرارية الخيار المفضل في السنوات الأخيرة، حيث تم تركيب أكثر من ١٢٠٠ ميغاوات من المحطات الحرارية بين عامي ٢٠٠٣ و٢٠١٦ (أنظر الشكل ٥-٢).

تماشياً مع مبدأ استرداد التكلفة الكاملة الذي روج له البنك الدولي، بين يناير ٢٠٢١ ويناير ٢٠٢٢، تم تعديل تعريفة الكهرباء ثلاث مرات بمعدلات أسية (تعبير رياضي يصف عملية تزايد حيث تتزايد قيمة س خلال فترات زمنية متساوية بنفس معدل الزيادة [المترجم]). وفي حين يستهلك القطاع السكني ٦٠ بالمئة من العرض، فإن القطاعات الإنتاجية هي الأكثر تضرراً من هذا التحرير الجمركي. وزادت التعريفات التجارية والزراعية بنسبة ١٣٠٠٠ بالمئة و ٥٠٠٠ بالمئة على التوالي.

تضمنت الاستجابة الشعبية للمظالم المتعلقة بالقطاع اللجوء إلى نماذج 'الإنتاج المشترك للخدمات العامة'، والتي تنطوي على التنظيم في تعاونيات استهلاكية وتأمين التمويل الأصغر لتوصيلات الشبكة بالتنسيق مع الشركة السودانية لتوزيع الكهرباء (بشير ٢٠٢١). يمكن أن تواجه هذه النماذج أيضاً مقاومة من بعض المجتمعات بسبب التصورات العامة، حيث ارتبط الوصول إلى الخدمات التقليدية والشبكة الوطنية تاريخياً بحقوق المواطنة. ومع ذلك، وفي ظل الضغوط الديموغرافية الحالية والموارد المالية المحدودة، إلى جانب تغير المناخ، قد تحتاج التصورات العامة إلى إعادة النظر فيها من خلال المشاركة والنقاش والاستفادة من المعلومات المتاحة للجمهور. شكل آخر من أشكال الاستجابة هو التعبئة الشعبية والنضال المناهض للسدود، والتي بلغت ذروتها في إعلان الحكومة الانتقالية أن جميع مشاريع الطاقة الكهرومائية الكبيرة المخطط لها في شمال السودان قد تم إلغاؤها. بالإضافة إلى ذلك، إحتج

كما يمكن أن تواجه نماذج 'الإنتاج المشترك للخدمات العامة' مقاومة من بعض المجتمعات بسبب التصورات العامة، حيث ارتبط الوصول إلى الخدمات التقليدية والشبكة الوطنية تاريخياً بحقوق المواطنة.

المزارعون في شمال السودان على ارتفاع التعريفات الزراعية في أوائل عام ٢٠٢٢، وأقاموا حواجز على الطريق الرئيسي الذي يربط شمال السودان بمصر. استمر هذا الإجراء المباشر، المعروف باسم 'الحواجز الشمالية'، لأكثر من أربعة أشهر وأدى إلى تخفيض تعرفة الكهرباء للمزارعين المحليين من ٢١ إلى ٩ جنيهات سودانية لكل كيلوواط/ساعة.

أثبتت الحركات الشعبية ومشاركة المواطنين في إصلاح القطاع فعاليتها نسبياً في مراجعة سياسات الطاقة غير الديمقراطية.

على الرغم من استمرار تباعد قطاع الطاقة في السودان عن مبادئ الانتقال العادل للطاقة المؤدية إلى التحول الديمقراطي، أثبتت الحركات الشعبية ومشاركة المواطنين في إصلاح القطاع فعاليتها نسبياً في مراجعة سياسات الطاقة غير الديمقراطية. وعلى هذا المنوال، واصلت مجموعات المواطنين المعنية أيضاً تشجيع التحول من مشاريع الطاقة الكهرومائية الكبيرة التي تعطل النظم العضوية (الايكولوجية) وسبل العيش المرتبطة بها. للتحرك نحو إضفاء الطابع الديمقراطي على الوصول إلى الطاقة، يمكن إدارة القطاع من خلال نماذج وخطط تبتعد عن الاعتماد على السدود الكبيرة المدمرة والمصادر القائمة على الوقود الأحفوري والانتقال نحو مزيج من مصادر الطاقة المتجددة الموزعة والمرافق، جنباً إلى جنب مع القدرة الحرارية المائية الحالية. وعلاوة على ذلك، ينبغي إيلاء مزيد من الاهتمام لتوفير الطاقة للمجتمعات المحلية خارج الشبكة، باستخدام آليات التمويل ذات الدوافع الاجتماعية بدلا من آليات الخصخصة واسترداد التكاليف الكاملة. والأهم من ذلك، ينبغي أن تسترشد أطر قطاع الطاقة بمشاركة الجمهور من خلال القنوات الديمقراطية، في كل من أنشطة صنع السياسات وتوليد الطاقة.

٥-٤. دراسة الحالة د

هل يمكن إضفاء الطابع الديمقراطي على قطاع الاستخراج؟

عززت ممارسات المسؤولية الاجتماعية للشركات عن غير قصد الهياكل المناهضة للديمقراطية قبل الاستعمار من خلال توجيه الإيرادات من خلال القيادات القبلية. وقد ارتبط هذا الاتجاه بزيادة العسكرة وإضعاف الحكم المدني.

تختلط لعنة التخلف في السودان بجيوب النشاط الاقتصادي التي تتميز بالاستخراج الكثيف، مما يخلق واقعاً سودانياً فريداً يتطلب التفكير الإبداعي في الحلول التنموية (عبد الرحمن ٢٠١٨). في الإطار التنظيمي الحالي في السودان، غالباً ما يتم توجيه المساهمة الإنمائية لصناعات مثل تعدين الذهب من خلال نماذج المسؤولية الاجتماعية للشركات. ومع ذلك، تشير الأبحاث إلى أن هذا النهج له عواقب سلبية. عززت ممارسات المسؤولية الاجتماعية للشركات عن غير قصد الهياكل المناهضة للديمقراطية قبل الاستعمار من خلال توجيه الإيرادات من خلال القيادات القبلية. وقد ارتبط هذا الاتجاه بزيادة العسكرة وإضعاف الحكم المدني. في الأساس، تشابكت المسؤولية الاجتماعية للشركات مع النزاعات حول الموارد والهوية وملكية الأراضي القبلية والعسكرة في المناطق الغنية بالذهب.

تعثرت الحكومة الانتقالية الأخيرة للتدخل بشكل فعال في قطاع تعدين الذهب بسبب عدة عوامل. أولاً، كانت الحكومة الانتقالية حريصة على عدم تعطيل ترتيب تقاسم السلطة الذي أدخلها إلى حيز الوجود، لأن الكيانات الرئيسية داخل الحكومة، مثل القوات المسلحة السودانية وقوات الدعم السريع، لم تكن شريكة في الحكومة الجديدة فحسب، بل كانت أيضاً مستثمرين مهمين في صناعة تعدين الذهب. بالإضافة إلى ذلك، حافظ حزب المؤتمر الوطني بزعامة الرئيس المخلوع البشير على استثمارات كبيرة في هذا القطاع. وعلى الرغم من الدعوات العلنية لإعادة استثمارات الحزب إلى

الخزينة الوطنية، فإن التحيز داخل الحكومة الانتقالية كان في صالح السلطات العسكرية، مما سمح لها بممارسة الهيمنة في قطاع تعدين الذهب ووراثة الحيز الاقتصادي الذي كان يشغله سابقاً حزب المؤتمر الوطني.

خلال الفترة الانتقالية، دعت المنظمات الشعبية إلى إجراء إصلاحات كبيرة في قطاع تعدين الذهب، وسلطت الضوء على آثاره الضارة على الديمقراطية والتنمية. ووصفت مجموعات المواطنين العديد من السياسات واللوائح القائمة التي تحكم القطاع بأنها غير كافية وتشكل خطراً كبيراً على كل من الحكم الديمقراطي والتقدم الاقتصادي. دعت مجموعة الجماعات القائمة على الطلب 'نجمع الاجسام المطلبية (تام)' إلى نموذج ديمقراطي وتنموي بديل لإدارة صناعة إنتاج الذهب في جهد يستحق الدراسة والدراسة الجادة (تجمع الأجسام المطلبية ٢٠٢٠، عربي).

وصفت مجموعات المواطنين العديد من السياسات واللوائح القائمة التي تحكم القطاع بأنها غير كافية وتشكل خطراً كبيراً على كل من الحكم الديمقراطي والتقدم الاقتصادي.

منذ بداية الفترة الانتقالية، قادت تام مبادرة لعقد أول مؤتمر للتعدين مع التأكيد على الحاجة إلى إعادة هيكلة القطاع بمشاركة مختلف الجهات الفاعلة (جهاز الدولة وشركات الذهب والأوساط الأكاديمية). قدمت المبادرة رؤية جديدة اقترحت صيغة انتقالية تؤسس لعلاقة بين الدولة والمنتجين من خلال تنظيمهم في تعاونيات إنتاجية. بموجب هذا النموذج، ستحصل الدولة على الذهب من إنتاج عمال المناجم، مما يوفر كفاءة متزايدة، ويقلل من التأثير البيئي، ويوفر ميزانيات للتنمية المحلية، ويزيد من عوائد المنتجين ويوفر تسهيلات للشركات للتحول إلى شركات إنتاج على المدى الطويل. بالإضافة إلى ذلك، تسمح هذه الصيغة للعمال بالتنظيم والمساهمة في صنع القرار وتسمح للمجتمعات بالمشاركة، غالباً إلى حد رفض التعدين تماماً إذا تم اختياره. وبهذه الطريقة، فهو تحول لا يتعارض بالضرورة مع تحول رأس المال والارتباط بالسوق العالمية الذي سعت إليه الحكومة الانتقالية، ولكنه يجعل العملية تمضي قدماً بقيادة دولة مدنية ويسمح بالديمقراطية ومشاركة أوسع للمواطنين والتنمية المحلية. وعلى الرغم من الاتفاق الواسع على هذه الصيغة، إلا أن تشكيل اللجنة العليا للطوارئ الاقتصادية بقيادة قائد قوات الدعم السريع، وإنشاء لجنة الذهب بقيادة شقيقه ونائب قائد قوات الدعم السريع، قوض أي تقدم نحو ديمقراطية فاعلة وبناء دولة مدنية مع السيطرة على قدرات الدولة الإنتاجية. أوقف انقلاب أكتوبر ٢٠٢١ عمليا جميع الجهود الرامية إلى إضفاء الطابع الديمقراطي على قطاع الاستخراج.

وتبين دراسة الحالة هذه، والدراسات الثلاث الأخرى أعلاه، أن النماذج الديمقراطية والموجهة نحو التنمية لحكم القطاعات الإنتاجية ممكنة وتحظى بدعم المجتمع المحلي، كما يتضح من المساهمات الشعبية الكبيرة والمتطورة. ومع ذلك، فإن نفس الحالات تسلط الضوء على أن تنفيذ نماذج التنمية الديمقراطية هذه يتأثر بشكل مباشر بالإرادة السياسية لأولئك الذين يمسكون بسلطة الدولة، مما يعزز الحاجة إلى نماذج حوكمة ديمقراطية تنموية في صنع القرار السياسي.

الفصل السادس

آفاق التعاونيات كنموذج للتنمية والتحول الديمقراطي

في دراسات الحالة المعروضة أعلاه، ظهرت التعاونيات أكثر من مرة كشكل من أشكال التنظيم الديمقراطي في الأنشطة الإنمائية. ويبدو أن للتعاونيات دوراً محورياً في تعزيز الممارسات الديمقراطية وتسهيل التحول الديمقراطي في سودان ما بعد الحرب. وينبغي إبراز قدرتها الجماعية على دعم المبادرات الديمقراطية والنهوض بأهداف التنمية المستدامة والسلام. كما إن للتعاونيات دوراً أساسياً في الحلول التي تعالج الظروف الإنسانية القاسية وسط الحرب المستمرة. ترتبط الحركة التعاونية ارتباطاً جوهرياً بالديمقراطية، وتجسد مبادئ التعاون الدولي والمشاركة الشاملة كمسارات نحو السلام العالمي والاستدامة والأمن الغذائي. ومن الناحية التاريخية، لم يكن المشاركون في إنشاء التعاونيات مدفوعين بالحوافز المالية فحسب، بل أيضاً برغبة جماعية في تحقيق الأهداف المشتركة من خلال العمليات المجتمعية والديمقراطية. هذه الخاصية تضع التعاونيات كنموذج بديل لتعزيز اقتصاد أكثر اشتمالية.[٢]

في السودان، بذلت الحكومة الاستعمارية في أواخر عشرينيات القرن العشرين جهوداً لإنشاء أشكال تعاونية منظمة. ركزت الحركة في البداية على الزراعة، وشهدت ظهور جمعيات الائتمان الزراعي في دلتا طوكر. تهدف الحكومة إلى حماية المزارعين من الاستغلال من قبل التجار والمرابين الذين يقدمون تمويلاً غير عادل. ومع ذلك، كان الهدف الأساسي هو تعزيز إنتاج القطن لصالح السلطات الاستعمارية بدلاً من حماية مصالح المزارعين. أدى هذا النهج في النهاية إلى فشل التجربة. منذ ثمانينيات القرن العشرين، واجه القطاع التعاوني منافسة شرسة من القطاع الخاص، الذي لا يمتلك المزيد من الموارد فحسب، بل لديه أيضاً القدرة على الوصول إلى الأموال العامة المخصصة للتعاونيات. كما ركزت الحركة التعاونية في السودان على الأنشطة الاستهلاكية بدلاً من الأنشطة الإنتاجية مما حد من إمكاناتها الحقيقية. ظهر أول تشريع ينظم التعاونيات في عام ١٩٤٨ وركز على الجوانب الإدارية والتنظيمية لتشغيل التعاونيات. في عام ٢٠٢٠، تمت صياغة تشريع جديد للتعاونيات من قبل لجنة

منذ ثمانينيات القرن العشرين، واجه القطاع التعاوني منافسة شرسة من القطاع الخاص، الذي لا يمتلك المزيد من الموارد فحسب، بل لديه أيضاً القدرة على الوصول إلى الأموال العامة المخصصة للتعاونيات. كما ركزت الحركة التعاونية في السودان على الأنشطة الاستهلاكية.

٢ يستند هذا القسم الخاص بالتعاونيات بشكل أساسي إلى الورقة والعرض الذي ساهم به محمد الفاتح عبد الوهاب في المائدة المستديرة 'إدارة التنمية من أجل التحول الديمقراطي'. ولخص المؤلفون محتوى تلك المساهمة وأعادوا صياغته لصالح تدفق ورقة المناقشة هذه وحجمها.

من الخبراء ووافقت عليه اللجنة الفنية التابعة لمجلس وزراء الحكومة الانتقالية. لكنه لم يحصل على الموافقة النهائية من قبل الحكومة وتم تأجيله حتى حدث انقلاب عام ٢٠٢١ وأنهى فعلياً الفترة الانتقالية.

شهد السودان منذ استقلاله السياسي صياغة العديد من الخطط والبرامج والسياسات التي تهدف إلى تعزيز تنمية القطاع التعاوني. ومع ذلك، لم تسفر هذه المبادرات إلا عن نجاح محدود، بسبب عدة عوامل رئيسية. ومن بين أهم العوامل عدم الاستقرار السياسي، والخلط بين المبادئ التعاونية والإحسان، واعتماد نهج من أعلى إلى أسفل لبناء التعاونيات يهمل المشاركة النشطة من جانب أصحاب المصلحة في التنمية والمواطنين وغيرهم من أصحاب المصلحة في تحديد الأولويات. وعلاوة على ذلك، أدت التحديات الداخلية مثل الفساد ومحدودية الوعي وعدم كفاية التدريب وسوء الإدارة إلى تفاقم العقبات التي تواجه الحركة التعاونية السودانية.

ومن بين أهم العوامل عدم الاستقرار السياسي، والخلط بين المبادئ التعاونية والإحسان، واعتماد نهج من أعلى إلى أسفل لبناء التعاونيات يهمل المشاركة النشطة من جانب أصحاب المصلحة في التنمية والمواطنين وغيرهم من أصحاب المصلحة في تحديد الأولويات.

التعاونيات هي نموذج مناسب جداً لتشغيل وإدارة أي قطاع اقتصادي. أظهرت دراسة أجرتها منظمة العمل الدولية عام ٢٠١٣ بعنوان المرونة في فترة الانكماش: قوة التعاونيات المالية أن التعاونيات المالية التي تدار بكفاءة تفوقت على البنوك التقليدية للمستثمرين قبل وأثناء وبعد الأزمة المالية العالمية في ٢٠٠٧-٢٠٠٨، وساهمت في الاستقرار طويل الأجل للتعاونيات الأخرى من خلال الحفاظ على تدفق القروض الصغيرة والمتوسطة (بيرجال ٢٠١٣). وبالإضافة إلى ذلك، تؤكد منظمة العمل الدولية أن التعاونيات يمكن أن تستوعب بشكل أفضل متطلبات الأفراد في جميع المجالات من خلال المشاريع التعاونية، بدلاً من المشاريع الفردية والجهود الفردية. تشمل الأمثلة الإضافية للنماذج التعاونية التي يمكن أن تدعم التحول الديمقراطي في السودان ما يلي:

- وفي القطاع الاستخراجي، ينطوي تعزيز فعالية تعاونيات التعدين على تنظيم عمال المناجم في رابطات تعاونية وإضفاء الشرعية على تعاونيات التعدين القائمة. وإقامة شراكات بين هذه التعاونيات والقطاع الخاص أمر أساسي، إلى جانب إنشاء رابطات للائتمان والادخار في مناطق التعدين. وتهدف هذه الجهود إلى تبسيط العمليات وإضفاء الطابع الرسمي على القطاع وتقليل الخسائر الناجمة من الافتقار للتنظيم ومن التهريب. في السودان، يتمتع عمال مناجم الكروم بخبرة في التنظيم في تعاونيات ويمكن أن يكونوا مثالاً جديراً بالدراسة للقطاع بأكمله.

- في قطاع الرعاية الصحية، كان النظام الصحي في السودان هشاً بالفعل قبل وصول الحرب إلى عاصمة البلاد. يمكن للتعاونيات أن تلعب دوراً حيوياً في ضمان الوصول إلى الرعاية الصحية من خلال إنشاء البنية التحتية وخدمات التمويل وتقديم الرعاية المنزلية للأشخاص المصابين بأمراض مزمنة. يمكن لتعاونيات الرعاية الصحية، بما في ذلك تعاونيات العمال أو المرضى أو المجتمع، وكذلك التعاونيات المختلطة لأصحاب المصلحة المتعددين، تقديم مجموعة من الخدمات من الرعاية المنزلية إلى الرعاية الشاملة في المستشفيات.

- وفي قطاع الطاقة، يمكن لتعاونيات الطاقة أن تؤدي دوراً حاسماً في النهوض بأهداف الطاقة المستدامة، بما في ذلك تحسين فرص الحصول على الطاقة المستدامة وكفاءتها والحد منها. فهي

تساهم بشكل كبير في توليد الكهرباء وتوزيعها، بينما تقود اعتماد مصادر الطاقة المستدامة، مثل الطاقة الشمسية وطاقة الرياح. والتعاونيات الكهربائية الريفية، المشهورة بتوفير الكهرباء للمناطق الريفية في جميع أنحاء العالم، مثال على ذلك. في الولايات المتحدة، على سبيل المثال، تشتري المرافق المملوكة للمستهلكين الكهرباء بأسعار الجملة وتسلمها مباشرة إلى المستهلكين.

الفصل السابع

هل يمكن تمويل التنمية بما يتماشى مع القيم الديمقراطية؟

يعاني السودان من ضائقة ديون تزيد عن ٦٠ مليار دولار أمريكي، وهو ما يمثل أكثر من ١٦٠ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٩. معظم ديون السودان مستحقة لدائنين ثنائيين، مقسمة بالتساوي تقريباً بين نادي باريس والدول غير الأعضاء في نادي باريس. والنهج التقليدي الحديث لتخفيف عبء الديون عن هذا المستوى من الديون هو من خلال مبادرة صندوق النقد الدولي بشأن البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وتتمثل الخطوة الأولى في هذه العملية في الانخراط في برنامج يراقبه خبراء الصندوق ويقيم خلاله برنامج السياسة الاقتصادية للبلد ويضمن توافقه مع معايير المسؤولية المالية والنقدية. وعند نقطة اتخاذ القرار في مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، يصبح البلد مؤهلاً للحصول على منح المؤسسة الدولية للتنمية من البنك الدولي والتسهيل الائتماني الممدد التابع لصندوق النقد الدولي. أحدث تسهيل إئتماني هو الذي تمت الموافقة عليه على خلفية نجاح برنامج الرقابة ونقطة قرار برنامج الدول الفقيرة المثقلة بالديون، أُدرج السودان في ترتيب مدته ٣٩ شهراً للوصول إلى ٢,٥ مليار دولار أمريكي.[٣]

وفي حين نجحت عمليتا تأهيل برنامج الإدارة الاستراتيجية ومبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون في تحقيق تخفيف جزئي للديون وإيجاد خيارات تمويلية، فإنها تنتهك بشكل قاطع قرارات السياسة الوطنية. وعلى الرغم من إصرار البنك الدولي على أن دوره، ودور صندوق النقد الدولي، غير تدخلي في السياسة المحلية، فإن آليات تمويله تتوقف على تقييمات صندوق النقد الدولي لأهلية البلد للحصول على التمويل. وتتدخل هذه العملية، وفقاً لشروطها المقررة، في صنع السياسات المحلية. لذلك، فإن تمويل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، بحكم تصميمه، يتعدى على العملية السياسية ويمكن، وفي بعض الحالات، من الواضح أنه فعل ذلك — أن يقوض المداولات الديمقراطية والمساءلة (مكانداوايز ٢٠١٠; علي ١٩٩٠).

٣ يستند هذا القسم الخاص بإمكانيات تمويل مشاريع التنمية في السودان إلى الورقة والعرض الذي ساهم به معز علي في المائدة المستديرة 'إدارة التنمية من أجل التحول الديمقراطي'. ونلخص المؤلفون محتوى تلك المساهمة وأعادوا صياغته لصالح تدفق ورقة المناقشة هذه وحجمها.

الجدول ٧-١. آليات التمويل المعتمدة على الجهات المانحة

آلية التمويل	أمثلة
التنفيذ المباشر للمانحين	التمويل الثنائي لمشاريع التنمية
التمويل المجمع	الصندوق الاستئماني المتعدد المانحين التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الصندوق الاستئماني المتعدد المانحين التابع للبنك الدولي، الصناديق الإنسانية المشتركة للأمم المتحدة
التمويل المشترك	منح المؤسسة الدولية للتنمية في مرحلة ما بعد الصراع، وصندوق البنك الدولي لمرحلة ما بعد الصراع، والصناديق المواضيعية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي/البنك الدولي
تمويل القنوات	المؤسسات الأممية، عملية النداءات الموحدة للأمم المتحدة، المنظمات غير الحكومية الدولية، المنظمات غير الحكومية المحلية، المجتمع المدني

هناك ندرة في الأدبيات حول خيارات التمويل البديلة للتعافي في مرحلة ما بعد الصراع والتي تتماشى مع التحول الديمقراطي والسيادة الوطنية.

هناك ندرة في الأدبيات حول خيارات التمويل البديلة للتعافي بعد الصراع والتي تتماشى مع التحول الديمقراطي والسيادة الوطنية (بال ٢٠٠٧). ومع ذلك، يمكن الحد من الأضرار الموثقة نتيجة للتمويل المعتمد على المانحين (أنظر الجدول ٧-١) من خلال عدد من الآليات والنهج، مثل:

- التمويل التقليدي بشروط تفاوضية: إفتقرت تجارب السودان في التفاوض على شروط التمويل مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي (١٩٧٧ و١٩٨٦ و٢٠١٩) تاريخياً إلى البدائل المحلية، وبالتالي اتخذت مواقف ضعيفة للغاية خلال المفاوضات. وينبغي أن يكون الموقف التفاوضي القوي (مثل إثيوبيا) قادراً على مواءمة التمويل التقليدي مع العملية الديمقراطية المحلية.

- الآلية الأفريقية لاستعراض الأقران: الآلية الأفريقية لاستعراض الأقران هي آلية للرصد الذاتي والتي أنشئت كوكالة متخصصة تابعة للاتحاد الأفريقي. ومن خلال عملية استعراض الأقران، تساعد الآلية الأفريقية لاستعراض الأقران البلدان الأفريقية على ضمان توافق برامجها الاقتصادية مع السياق المحلي وتجنب التداعيات الاقتصادية والسياسية للإصلاحات قصيرة النظر.

- المرفق القطري لمرحلة ما بعد النزاع: أنشأه مصرف التنمية الأفريقي في عام ٢٠٠٤ لمساعدة البلدان المؤهلة على سداد متأخرات الديون، وقد نجح في دعم بوروندي وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية. ومن المحتمل أن يكون هذا بديلاً أفريقياً لعملية البلدان الفقيرة المثقلة بالديون (أو مشاركة سابقة لمبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون) قد يزيد من قدرة السودان على التفاوض بشأن شروط التمويل.

- الصناديق المواضيعية: لدى مختلف وكالات الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية صناديق مصممة لمواضيع محددة (مثل التكيف مع تغير المناخ، والتنمية المؤسسية، والمساواة بين الجنسين) دون قواعد إلزامية للمشاركة في التمويل التقليدي.

الفصل الثامن
الاستنتاجات: سودان ما بعد الحرب والمسارات المستدامة للمضي قدماً

لقد تم انتقاد فكرة سودان ما بعد الحرب بحق باعتبارها غامضة للغاية وإشكالية في تحديد ما إذا كان المقصود هو وقف إطلاق نار فعال وموثوق به، أم مرحلة يتم فيها معالجة الأسباب الرئيسية للحرب (وبالتالي التأكد من أن النزاع المسلح المباشر لن يستأنف). وفي كلتا الحالتين، سيكون من الصعب تسمية أي من الحالتين بحالة ما بعد الحرب لأن إنهاء الحرب يتطلب عملاً جاداً وشاقاً في بناء السلام والإغاثة وما إلى ذلك. ولا تزال هذه الظروف تستدعي أولويات واضحة للحكم والتنمية في مرحلة قد لا تسمى 'ما بعد الحرب' بعد ولكن يجب أن تبدأ فيها الأنشطة الرئيسية المتعلقة بظروف ما بعد الحرب، وعند النجاح النسبي لهذه الأنشطة قد نمضي نحو 'ما بعد الحرب'.

٨-١. تخيل سودان ما بعد الحرب

في تمرين جماعي للتفكير أو العصف الذهني للسمات العامة والرئيسية لما يمكن أن تكون عليه الأولويات والتحديات والفرص في سودان ما بعد الحرب، حددت مجموعة من الباحثين والصحفيين حول الحكم والتنمية والديمقراطية في السودان ثلاث أولويات لسودان ما بعد الحرب؛ الأول هو إعادة بناء الهياكل الأساسية المادية والاجتماعية من الخدمات الأساسية إلى الصحة والتعليم؛ والثاني هو إعادة تعريف مصطلحات الخطاب السياسي وكذلك صياغة التوجه الدستوري مع التركيز على العدالة الانتقالية والاجتماعية؛ والثالث هو هياكل الحكم التي يتم من خلالها تحقيق الأولويتين الأوليين اللتين يجب تصورهما، بدءاً من القطاع العام بطريقة لا مركزية وعلى مستوى البلديات. كما يجب أن تكون هذه الهياكل مستقلة للغاية عن النفوذ الأجنبي وتعكس السيادة الوطنية.

ومن المتوقع أن يعوق عدد كبير من التحديات تنفيذ هذه الأولويات، وهي بشكل رئيسي، الأضرار الجسيمة التي تكبدتها مؤسسات الدولة في البنية التحتية والموارد البشرية، إلى جانب نقص المعلومات أو البيانات اللازمة لإبلاغ القرارات. وعلاوة على ذلك، تأتي تحديات خطيرة من الأضرار التي

لحقت بالنسيج الاجتماعي من خلال انتشار وسائل العنف، والتراجع إلى التضامن القائم على القرابة، وتمزق شبكات التضامن العضوية مثل الأشكال الناشئة للمنظمات الشعبية. إضافة لذلك، يكمن التحدي في الثقافة السياسية الريعية للنخبة وترجمتها إلى غياب الإرادة السياسية القادرة على متابعة برنامج وطني ثابت للتنمية المستدامة والتحول الديمقراطي.

ومع ذلك، رأى المشاركون في المائدة المستديرة العديد من الفرص التي يمكن أن تنشأ عن الظروف الحالية. والأهم من ذلك هو ضعف الدولة المركزية وكيف يمكن أن يكون ذلك فرصة لإعادة بناء الثقة في المجتمعات المحلية والمجتمع المدني وقدرتها على وضع هياكل الحكم المحلي ذات الموارد المحدودة للصحة والتعليم وما شابه ذلك. ويمكن للظروف أيضاً أن تجعل الصناعات الصغيرة والتعاونيات أكثر قدرة على المنافسة في غياب الصناعات الكبيرة وطرق الاستيراد السلسة. ويمكن أن يؤدي ظهور التعاونيات المحلية والصناعات الصغيرة إلى حدوث تحول نحو استبدال الواردات. وعلى نطاق أوسع، ينظر إلى تجربة الحرب في جميع أنحاء البلاد على أنها فرصة للشعب السوداني لتغيير طريقة تفكيره فيما يتعلق بفهم المواطنة والدولة والتغيير الاجتماعي بطريقة يمكن أن تؤدي إلى إصلاحات سياسية ومؤسسية أكثر تماسكاً وشعوراً أكبر بالمساواة والتضامن.

ينظر إلى تجربة الحرب من قبل البلاد بأكملها على أنها فرصة للشعب السوداني لتغيير عقليته فيما يتعلق بفهم المواطنة والدولة والتغيير الاجتماعي بطريقة يمكن أن تؤدي إلى إصلاحات سياسية ومؤسسية أكثر تماسكاً وشعوراً أكبر بالمساواة والتضامن.

الأولويات الثلاث ليست شاملة ولكنها تطلق العنان للتفكير في استخدام القدرات الجماعية للتحضير لما يمكن أن يكون مرحلة حرجة للغاية في تاريخ شعب (أو شعب) السودان. ومع ذلك، فمن المفهوم أن تخيل سودان ما بعد الحرب لا يكون مفيداً إلا إذا كان يحفز التفكير والعمل الذي يبدأ الآن، بدلاً من الانتظار مكتوفي الأيدي وبلا حول ولا قوة للأحداث المستقبلية التي لا يمكن أن تظهر بشكل مستقل عن الأشخاص المشاركين في إنشائها.

٨-٢. الإمكانيات المستدامة

سيتطلب التحول الديمقراطي في مستقبل السودان إعطاء الأولوية لأهداف التنمية المستدامة، ولكي يحدث ذلك نحتاج إلى دراسة وتخطيط نماذج وأدوات حوكمة التنمية التي يمكن أن تصمد أمام المهمة، على المستوى الوطني، وعلى المستويات القطاعية، وعلى المستويين الإقليمي والمحلي. تتطلب الإمكانيات المستدامة تنمية مستدامة.

تم نشر وثيقة عام ٢٠١٩، التي صاغتها لجنة تحت راية تجمع المهنيين السودانيين، في ٢٢ أبريل، بعنوان 'اقتراح للهياكل الحاكمة وبناء الدستور'. وتقترح المادة ٩٣ من الوثيقة إنشاء لجنة للتنمية المستدامة. تم اقتراحه للفترة الانتقالية — ولم تتبناه السلطات الانتقالية — وبعد ذلك تم اقتراحه مرة أخرى، بمزيد من التفاصيل، على منصات مختلفة، أثناء وبعد انهيار الفترة الانتقالية. وكانت الأهداف العامة لهذه اللجنة ثلاثة:

١. ضمان صياغة خطة تنمية وطنية - تسترشد برؤية واستراتيجية وطنية - تشارك فيها جميع الجهات الفاعلة، وتشكل مشروعاً وطنياً أكبر من الطائفية السياسية أو فترات الانتخابات.

٢. التنسيق بين مختلف أجهزة الدولة (الوزارات والهيئات والمجالس وغيرها) لإنجاز المشاريع المعتمدة 'ككيان واحد' والتي تتخطى الحدود بين قطاعات وتخصصات الوزارات أو الهيئات.

٣. إختيار المشاريع الرائدة لتنفيذها ومراقبتها، وتحديد نغمة لإدارة هذه المشاريع وربطها بالخطط الوطنية.

لهذه الأسباب، فالمقترح هو أن يكون للجنة وصول مباشر إلى رئيس الدولة أو الحكومة (أي ألا تكون تحت إشراف وزارة أو هيئة أخرى في الدولة)، لتنسيق الأهداف المذكورة أعلاه على مستوى أعلى من القيادة. بالإضافة إلى ذلك، وعلى المدى الطويل، قد تتحول اللجنة إلى وكالة، بعد الفترة الانتقالية، مع ترتيبات أكثر ديمومة، مع الأخذ في الاعتبار أن خطة التنمية الوطنية (والخطط اللاحقة) ستحتاج على الأرجح إلى وقت أطول من الفترة الانتقالية، في حين أن الغرض من الفترة الانتقالية هو إعداد البلاد لمرحلة جديدة من الحكم الدستوري والديمقراطي.

يمكن بدء التحول الديمقراطي نفسه في السودان من خلال إضفاء الطابع الديمقراطي على التنمية — أي من خلال مشاركة المواطنين في صنع القرار التنموي ومن خلال تعزيز قدرة الجهات الفاعلة ومبدعي القيمة في مختلف قطاعات التنمية الاقتصادية والبشرية.

ولا يخدم هذا الاقتراح سوى كمثال على إعطاء الأولوية للتنمية التي تركز على الناس من أجل التحول الديمقراطي واستخدام أدوات الحكم لوضع تلك الأولويات موضع التنفيذ. يمكن بدء التحول الديمقراطي نفسه في السودان من خلال إضفاء الطابع الديمقراطي على التنمية — أي من خلال مشاركة المواطنين في صنع القرار التنموي ومن خلال تعزيز قدرة الجهات الفاعلة ومبدعي القيمة في مختلف قطاعات التنمية الاقتصادية والبشرية. في هذه الورقة، استكشفنا دراسات حالة لمقترحات ومبادرات إنمائية تركز على الناس في أربعة قطاعات إنتاجية: الزراعة والصناعة والطاقة والتعدين. وهذه المقترحات والمبادرات إما ولدت من شواغل المجموعات المحلية (مجتمعات الإقامة أو مجتمعات العمل) بشأن الأنشطة والخدمات التي تؤثر عليها، أو أنها نابعة من البحوث والخبرات التي تقدر النهج الشاملة والمستدامة التي تركز على الناس لتنمية القطاعات. ولدعم هذه المقترحات، ينبغي استكشاف أدوات الحكم والتنظيم والتمويل المؤدية إلى صنع القرار الديمقراطي واختيارها وإدماجها في السياسات والتنفيذ على الصعيدين الوطني والقطاعي. وهكذا استكشفت الورقة خيارات نماذج الحكم الديمقراطي من حيث صلتها بالتوجه التنموي ودور الدولة. بالإضافة إلى ذلك، استكشف إمكانات التعاونيات في السودان كنهج لتنظيم المنتجين والمستهلكين يتوافق مع الديمقراطية والتنمية المستدامة. وأخيراً، استعرضت الورقة خيارات تمويل مشاريع وبرامج التنمية في سودان ما بعد الحرب التي لا تعطل العمليات الديمقراطية الوطنية. كل ما سبق يمكن أن يسترشد به النقاش العام حول خيارات السياسة التي يمكن دمجها بشكل متماسك في حزم السياسات للتنمية المستدامة في السودان ما بعد الحرب.

لا تهدف هذه الورقة إلى تقديم توصيات بشأن السياسات. بدلاً من ذلك، فهي توفر المعلومات والأدوات التحليلية لمساعدة جمهور أوسع ومجموعات من أصحاب المصلحة على مناقشة الموضوع بطريقة مستنيرة. لذلك، فإن ما سبق ليس توصيات سياسية ولكنه أمثلة على المقترحات وعمليات التفكير التي تعطي الأولوية لأهداف التنمية المستدامة للتحول الديمقراطي في سودان ما بعد الحرب. وقد تكون المقترحات والمبادرات التي أبرزت في الورقة أمثلة أو قد تجد طريقها إلى اعتماد السياسات في المستقبل. وفي كلتا الحالتين، يعتمد ذلك على نجاح هذه الورقة في جعل حجتها الرئيسية، الموصوفة أعلاه، واضحة ومدعومة بالأدلة.

المراجع

Acemoglu, D. and Robinson, J. A., *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006)

[الأصول الاقتصادية للدكتاتورية والديمقراطية]

Akuno, K., Sandwell, K., Forero, L. and Browne, J., 'From Crisis to Transformation: What is Just Transition?', Transnational Institute and Grassroots Global Justice, 2022, <https://www.tni.org/files/2022-10/JT_Primer_Web.pdf>, accessed 22 April 2024

[من الأزمة إلى التحول: ما هو الانتقال العادل؟]

Alfeel, K., 'Forgotten Developmental State: The Political Economy of Industrial Policy in Sudan Since the Independence Until 1969', Master's Thesis, School of Oriental and African Studies, University of London, UK, 2015

[الدولة التنموية المنسية: الاقتصاد السياسي للسياسة الصناعية في السودان منذ الاستقلال حتى عام ١٩٦٩]

Ali, A. and Elbadawi, I. A., 'Explaining Sudan's Economic Growth Performance', Working Paper 9, for African Economic Research Consortium: Explaining Africa's Growth Performance (Collaborative Research Project), 2004

[شرح أداء النمو الاقتصادي في السودان]

Ali, T. M. A., *The Cultivation of Hunger: State and Agriculture in Sudan* (Khartoum: Khartoum University Press, 1989)

[زراعة الجوع: الدولة والزراعة في السودان]

Alneel, M., 'People-centered evaluation of industrial policies in post revolution Sudan 2019-2021', The 10th International Conference for Appropriate Technology, Khartoum, 2022

[تقييم السياسات الصناعية المرتكزة على الناس في سودان ما بعد الثورة ٢٠١٩-٢٠٢١]

Ball, N., 'Financing Mechanisms for Post-Conflict Reconstruction', Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', October 2007

[آليات تمويل إعادة الإعمار بعد انتهاء النزاع]

Basheir, R., 'Electricity distribution in Khartoum: The planned, the delivered, the experienced', Master's Thesis, University of Cape Town, 2021

[توزيع الكهرباء في الخرطوم: المخطط، المسلم، ذو الخبرة]

el-Battahani, A. H., *The Dilemma of Political Transition in Sudan: An Analytical Approach* (Stockholm: International IDEA, 2023), <https://doi.org/10.31752/idea.2023.51>

[معضلة الانتقال السياسي في السودان: مقاربة تحليلية]

Birchall, J., Resilience in a Downturn: The Power of Financial Cooperatives (Geneva: International Labour Office, 2013), <https://www.ilo.org/publications/resilience-downturn-power-financial-cooperatives>, accessed 28 May 2024

[المرونة في فترات الانكماش: قوة التعاونيات المالية]

Chang, H.-j., 'Economics for People', Lecture series, Institute for New Economic Thinking (INET), Lecture 9: The Role of the State, December 2019

[الاقتصاد من أجل الناس]

Chang, H.-j. and Grabel, I., *Reclaiming Development: An Alternative Economic Policy Manual,* 2nd edn (London and New York: Zed Books, 2014)

[استعادة التنمية: دليل بديل للسياسات الاقتصادية]

Cramer, C., Sender, J. and Oqubay, A., *African Economic Development: Evidence, Theory, Policy* (Oxford: Oxford University Press, 2020)

[التنمية الاقتصادية الأفريقية: الأدلة والنظرية والسياسة]

J. Drèze and A. Sen (eds), *The Political Economy of Hunger: Volume 2: Famine Prevention* (Oxford: Oxford University Press, 1991)

[الاقتصاد السياسي للجوع: المجلد ٢: منع المجاعة]

Food and Agriculture Organization (FAO), *Special Report—2019 FAO Crop and Food Supply Assessment Mission to the Sudan* (Rome: FAO, 2020), <https://doi.org/10.4060/ca7787en>

[تقرير خاص - بعثة منظمة الأغذية والزراعة لتقييم المحاصيل والإمدادات الغذائية لعام ٢٠١٩ إلى السودان]

Galbraith, J. K., *A History of Economics: The Past as the Present* (London: Hamish Hamilton, 1987)

[تاريخ الاقتصاد: الماضي كالحاضر]

Garland, D., *The Welfare State: A Very Short Introduction* (Oxford: Oxford University Press, 2016)

[دولة الرفاه: مقدمة قصيرة جداً]

Kaldor, N., *Strategic Factors in Economic Development* (Ithaca, NY: Cornell University, 1967)

[العوامل الاستراتيجية في التنمية الاقتصادية]

Lappé, F. M. and Collins, J., *World Hunger: 10 Myths* (New York: Grove Press, 2015)

[الجوع في العالم: ١٠ أساطير]

Leftwich, A., 'Bringing politics back in: Towards a model of the developmental state', *Journal of Development Studies,* 31/3 (1995), pp. 400–27

[إعادة السياسة: نحو نموذج للدولة التنموية]

Ministry of Industry, 'The Industrial Survey', Republic of Sudan, 2005

[المسح الصناعي]

Mkandawire, T., 'Thinking about developmental states in Africa', *Cambridge Journal of Economics,* 25/3 (2001), pp. 289–314

[التفكير في الدول التنموية في أفريقيا]

—, 'Aid, accountability and democracy in Africa', *Social Research,* 77/4 (2010), pp. 1149–82 1149–82

[المعونة والمساءلة والديمقراطية في أفريقيا]

—, 'Thandika Mkandawire talks economics in Africa', UNICEF Innocenti, YouTube, 30 May 2014, <https://www.youtube.com/watch?v=s35h7AQNgP4>, accessed 8 May 2022

[ثانديكا مكاندواير تتحدث عن الاقتصاد في أفريقيا]

Oqubay, A., *Made in Africa: Industrial Policy in Ethiopia* (Oxford: Oxford University Press, 2016)

[صنع في أفريقيا: السياسة الصناعية في إثيوبيا]

Polanyi, Karl, *The Great Transformation: The political and economic origins of our time* (Boston: Beacon Press, 1944)

[التحول العظيم: الأصول السياسية والاقتصادية لعصرنا]

Sen, A., *Development as Freedom* (Oxford: Oxford University Press, 1999)

[التنمية كحرية]

Serels, S., *Starvation and the State: Famine, Slavery, and Power in Sudan, 1883–1956* (New York: Palgrave Macmillan, 2013)

[المجاعة والدولة: المجاعة والعبودية والسلطة في السودان، ١٨٨٣-١٩٥٦]

Sheikheldin, G. and Alneel, M., 'Taking Industrial Policy Seriously in Sudan', *African Arguments,* 20 October 2021 (Debating Ideas section, series: Economies and Societies)

[أخذ السياسة الصناعية على محمل الجد في السودان]

South Commission, *The Challenge to the South* (New York: Oxford University Press, 1990)

[التحدي الذي يواجه الجنوب]

Stiglitz, J., 'What I learned at the world economic crisis: The insider', *New Republic*, 17 April 2000

[ما تعلمته في الأزمة الاقتصادية العالمية: المطلعون]

United Nations Economic Commission for Africa (UNECA), *Transformative Industrial Policy for Africa* (Addis Ababa: Economic Commission for Africa, 2016)

[السياسة الصناعية التحويلية لأفريقيا]

United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), Country profiles—Sudan, UNIDO Industrial Analytics Platform, 2018, <https://stat.unido.org/country-profile/economics/SDN>, accessed 22 April 2024

[الملامح القطرية - السودان]

Usui, K., Njagi, L. M., Gwafila, M., Covindassamy, M. A., Ahmed, A. S. and Alaal, A., *From Subsidy to Sustainability: Diagnostic Review of Sudan Electricity Sector* (English) (Washington, DC: World Bank Group, 2019), <http://documents.worldbank.org/curated/en/486961588608080192/From-Subsidy-to-Sustainability-Diagnostic-Review-of-Sudan-Electricity-Sector>, accessed 22 April 2024

[من الدعم إلى الاستدامة: مراجعة تشخيصية لقطاع الكهرباء في السودان]

van Noort, S., 'Industrialization and Democracy', 15 September 2020, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3693044>

[التصنيع والديمقراطية]

Vuletin, G., Pozuelo, J. R. and Slipowitz, A., 'Democracy does not cause growth', Brookings Institution, 6 September 2016, <https://www.brookings.edu/articles/democracy-does-not-cause-growth>, accessed 22 April 2024

[الديمقراطية لا تسبب النمو]

World Bank, 'Lifting 800 Million People Out of Poverty–New Report Looks at Lessons from China's Experience', 1 April 2022, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/04/01/lifting-800-million-people-out-of-poverty-new-report-looks-at-lessons-from-china-s-experience>, accessed 22 April 2024

[انتشال ٨٠٠ مليون شخص من براثن الفقر - تقرير جديد يبحث الدروس المستفادة من تجربة الصين]

Zafarullah, H. and Huque, A. S., 'Understanding development governance: Concepts, institutions and processes', in A. S. Huque and H. Zafarullah (eds), *International Development Governance* (New York: Dekker/CRC Press, 2006)

[فهم إدارة التنمية: المفاهيم والمؤسسات والعمليات]

المراجع العربية

تجمع المهنيين السودانيين، مقترح هياكل الحكم وصناعة الدستور للفترة الانتقالية في السودان، ٢٢ أبريل ٢٠١٩
[Proposed Governance and Constitution-Making Structures for the Transitional Period in Sudan]

تجمع الأجسام المطلبية (تام)، ٢٠٢٠، توصيات مؤتمر قضايا التعدين
[Recommendations of the Conference on Mining Issues]

سليمان، محمد، ٢٠٠٦، حروب الموارد والهوية، الخرطوم، دار عزة للنشر
[Resource and identity wars]

علي، عبدالقادر علي، ١٩٩٠، من التبعية إلى التبعية: صندوق النقد الدولي والاقتصاد السوداني، (القاهرة: دار المستقبل العربي). الطبعة الثانية (٢٠٢١)، (الخرطوم: مطبعة البيان)
[From Dependency to Dependency: The IMF and the Sudanese Economy]

نبذة عن المؤلفين

قصي همرور شيخ الدين، زميل باحث في منظمة أبحاث سياسات العلوم والتكنولوجيا والابتكار، تنزانيا، وباحث مشارك في مركز ISTinaD، السودان. يسعى عمله إلى إلقاء الضوء على أوجه التآزر بين التقنيات والمؤسسات لتعزيز قضايا السياسة في التنمية المستدامة، وأنظمة العلوم، والإدارة الصناعية، والتعليم العالي. وهو المدير السابق لمركز البحوث والاستشارات الصناعية في السودان (IRCC). حاصل على درجة الدكتوراه من كلية التصميم البيئي والتنمية الريفية، جامعة غيلف، وماجستير في الهندسة والسياسة العامة من جامعة ماكماستر (كندا).

مزن النيل مهندسة وباحثة ومتحدثة عامة، تتمتع بخلفية مهنية وأكاديمية متعددة التخصصات (الهندسة والاقتصاد الاجتماعي والسياسة العامة). وهي العضو المنتدب والعضو المؤسس في ISTinaD، السودان، وهو مركز أبحاث يعمل في مجال الابتكار والعلوم والتكنولوجيا من أجل التنمية التي تركز على الناس. تتمتع موزان بأكثر من ١٠ سنوات من الخبرة الهندسية في القطاع الخاص، حيث تدير المشاريع في السلع الاستهلاكية سريعة الحركة والشركات الناشئة والاستشارات الفنية ذات الصلة، وتحمل درجة الماجستير في الهندسة في الإدارة الفنية من هوشول أيمدين/لير، ألمانيا.

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

المؤسسة الدولية للديمقراطية والإنتخابات (International IDEA) هي منظمة حكومية دولية تضم دولاً أعضاء وعددها ٣٥، تأسست في عام ١٩٩٥ وتتمثل ولايتها في دعم الديمقراطية المستدامة في جميع أنحاء العالم.

عملنا

نقوم بتطوير أبحاث صديقة للسياسات تتعلق بالانتخابات، البرلمانات، الدساتير، التحول الرقمي، تغير المناخ، والمشاركة والتمثيل السياسي، كل ذلك تحت مظلة أهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة. ونقوم بتقييم أداء الديمقراطيات في جميع أنحاء العالم من خلال مؤشراتنا العالمية الفريدة لحالة الديمقراطية ومتتبع الديمقراطية (Democracy Tracker).

كما نقدم تنمية القدرات ومشورة الخبراء للجهات الفاعلة الديمقراطية بما في ذلك الحكومات، البرلمانات، مسؤولي الانتخابات والمجتمع المدني. كما نقوم بتطوير الأدوات ونشر قواعد البيانات والتقارير والكتب الأساسية بعدة لغات حول مواضيع تتراوح من إقبال الناخبين إلى حصص النوع الإجتماعي.

ونقوم بالجمع بين الدول والجهات الفاعلة من غير الدول من أجل الحوار وتبادل الدروس. نحن نقف وننادي لتعزيز وحماية الديمقراطية في جميع أنحاء العالم.

مناطق عملنا

يقع مقرنا الرئيسي في ستوكهولم، ولدينا مكاتب إقليمية وقطرية في إفريقيا، آسيا والمحيط الهادئ، أوروبا، وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. المؤسسة الدولية للديمقراطية والإنتخابات مراقب دائم لدى الأمم المتحدة ومعتمدة لدى مؤسسات الاتحاد الأوروبي.

منشوراتنا وقواعد بياناتنا

لدينا دليل منشورات يضم أكثر من ١,٠٠٠ منشور وهناك أكثر من ٢٥ قاعدة بيانات متيسرة على موقعنا. يمكن تنزيل معظم منشوراتنا مجاناً.

<https://www.idea.int>

International IDEA
Strömsborg
SE–103 34 Stockholm
SWEDEN
+46 8 698 37 00
info@idea.int
www.idea.int

إن التطلع إلى التحول الديمقراطي يكون أقوى عندما يعيش الناس نتائج نقيضه. ومع ذلك، فإن التحول الديمقراطي طريق صعب يتطلب وسائل يمكن الاعتماد عليها، وإحدى الوسائل البارزة هي إعطاء الأولوية للتنمية المستدامة كجدول أعمال وطني ومن خلال برامج وطنية شعبية. تقدم هذه الورقة حالة للدور الحاسم لحوكمة التنمية في عملية التحول الديمقراطي في سودان ما بعد الحرب. وتقدم استعراضاً تاريخياً للإخفاقات في عدم التوفيق بين الديمقراطية والتنمية في السودان من قبل الأنظمة المتعاقبة، وتدرس دراسات الحالة في قطاعاته الإنتاجية (الزراعة والصناعة والطاقة والتعدين) لإثبات جدوى النهج الرئيسي المتمثل في 'إكساب التنمية طابعاً ديمقراطياً'، من خلال أمثلة وقصص ديناميكية من الميدان.

سيتطلب التحول الديمقراطي في السودان إعطاء الأولوية لأهداف التنمية المستدامة، ولكي يحدث ذلك، نحتاج إلى دراسة وتخطيط نماذج وأدوات حوكمة التنمية التي يمكن أن تصمد أمام المهمة. توفر هذه الورقة معلومات وأدوات تحليلية للمساعدة في مناقشة الموضوع، من قبل جمهور أوسع ومجموعات من أصحاب المصلحة، بطريقة مستنيرة.

ISBN: 978-91-7671-863-6 (PDF)