



انتقال اليمن "سلمياً" من الحكم الاستبدادي: هل كان النجاح ممكناً؟





انتقال اليمن "سلمياً"
من الحكم الاستبدادي:
هل كان النجاح ممكناً؟

هيلين لاكنر



مصادر المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في مجال بناء الدساتير

© ٢٠١٦ المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

انتقال اليمن "سلمياً" من الحكم الاستبدادي: هل كان النجاح ممكناً؟

Yemen's 'Peaceful' Transition from Autocracy: Could it have succeeded?, 2016

النسخة الإلكترونية من هذا المنشور متاحة بموجب رخصة المشاع الإبداعي (CC)، سمة المشاع الإبداعي، رخصة غير تجارية، رخصة المشاركة بالمثل (٣.٠). يجوز نسخ المنشور وتوزيعه وبثه وكذلك تعديله وتهنئته بشرط أن يستخدم لأغراض غير تجارية فقط، وأن يذكر المصدر على النحو الصحيح، ويتم توزيعه برخصة مماثلة. لمزيد من المعلومات عن رخصة المشاع الإبداعي، انظر: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0>>.

منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) مستقلة عن أية مصالح وطنية أو سياسية معينة. كما أن الآراء الواردة في هذا المنشور لا تمثل بالضرورة وجهات نظر المؤسسة أو هيئتها العامة أو أعضاء مجلسها أو آراء الجهات المانحة. تُوجّه الطلبات لترخيص إعادة إنتاج أو ترجمة كل هذا المنشور أو أي جزء منه إلى:

International IDEA
Strömsborg
SE -103 34 Stockholm
Sweden
Tel: +46-8-698 37 00
Fax: +46-8-20 24 22
Email: info@idea.int
Website: www.idea.int

التصميم: داليا العزب، القاهرة.

ترجمة اللغة العربية: علي برازي

تحرير ومراجعة اللغة: حسان شمس

صورة الغلاف: طفل يمني ينظر إلى المشهد في ساحة التغيير، بعدسة أليكس كي بوتير <http://www.alexkaypotter.com>

الرقم الدولي المعياري للكتاب: ٩٧٨-٩١-٧٦٧١-٠٧٢-٢

المحتويات

٥	تمهيد
٦	شكر وتقدير
٧	تقديم للطبعة العربية
٨	ملخص تنفيذي
٨	خلفية المشهد الراهن والمراحل الأولى
٩	مؤتمر الحوار الوطني
١٠	لجنة صياغة الدستور
١١	ما الذي كان يمكن إنجازه بشكل أفضل؟
١١	تحديد الأولويات وترتيبها
١٢	إعادة ترتيب سياسة اليمن
١٢	مسألة التمثيل في العملية الانتقالية
١٤	١. مقدمة
١٥	٢. خلفية المشهد اليمني
١٥	لمحة عن الوضع في اليمن عام ٢٠١٠
١٧	الاقتصاد
١٨	البنية التحتية الاجتماعية
١٩	التعليم
١٩	الصحة
١٩	الوضع الإنساني
٢٠	انتفاضة عام ٢٠١١
٢٣	٣. الأحزاب الرئيسية المشاركة في العملية الانتقالية في اليمن (٢٠١١ - ٢٠١٥)
٢٣	علي عبد الله صالح وأعوانه المقربون
٢٣	حزب المؤتمر الشعبي العام
٢٤	حزب الإصلاح
٢٤	أبناء الأحمر
٢٤	الفريق الركن علي محسن الأحمر
٢٥	أحزاب اللقاء المشترك الأخرى
٢٥	الحوثيون
٢٦	الحراك
٢٧	الشباب والنساء
٢٨	تنظيم القاعدة في شبه الجزيرة العربية
٣٠	٤. التوصل إلى اتفاق بشأن انتقال سلمي للسلطة في اليمن

٣٠	..... مبادرة مجلس التعاون الخليجي: تحقيق عملية التوقيع
٣٢	..... ما هي احتمالات النجاح؟
٣٥	..... ٥. تنفيذ اتفاق عملية الانتقال
٣٥	..... المرحلة الأولى
٣٥	..... المرحلة الثانية
٣٦	..... مشاركة المجتمع الدولي
٣٧	..... حصانة صالح
٣٨	..... ٦. إعادة هيكلة الأجهزة العسكرية والأمنية
٤١	..... ٧. مؤتمر الحوار الوطني
٤١	..... مرحلة التصميم
٤٣	..... مرحلة التنفيذ
٤٥	..... الحياة والموت: الأمن في اليمن أثناء فترة مؤتمر الحوار الوطني
٤٦	..... فترة ما بعد مؤتمر الحوار الوطني
٤٦	..... الدولة الفيدرالية
٤٧	..... الهيئة الوطنية لمراقبة تنفيذ مخرجات الحوار الوطني
٤٧	..... قرار مجلس الأمن الدولي رقم ٢١٤٠
٤٨	..... تقييم مؤتمر الحوار الوطني
٥٢	..... ٨. قضية العدالة الانتقالية
٥٤	..... ٩. لجنة صياغة الدستور
٥٦	..... ١٠. تطورات موازية
٥٦	..... صعود الحوثيين
٥٨	..... دور علي عبد الله صالح
٥٩	..... إضعاف المجتمع المدني
٥٩	..... عدم إحراز تقدم في حل المشاكل الاقتصادية الرئيسة في اليمن
٦١	..... ١١. خاتمة: هل كان للمرحلة الانتقالية في اليمن أن تنجح؟
٦١	..... دور القوات المسلحة
٦٢	..... إصلاحات اقتصادية غير منجزة
٦٢	..... دروس سياسية
٦٣	..... دور المجتمع الدولي
٦٧	..... الملحق (أ). مبادرة دول مجلس التعاون الخليجي - أيار/ مايو ٢٠١١
٦٩	..... الملحق (ب). الآلية التنفيذية لمبادرة مجلس التعاون لدول الخليج العربية
٧٧	..... عن المؤلّفة
٧٨	..... عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

تمهيد

شهد أكثر من نصف الدول العربية تقريباً منذ عام ٢٠١١ تحركات لإصلاح دساتيرها أو إعادة النظر فيها. فقام بعضها بتعيين لجان صياغة، تولت منفردة مسؤولية إعداد مسودات الدساتير لإقرارها (كالمغرب والجزائر ومصر في عام ٢٠١٣، وسورية والأردن)، في حين انتخب بعضها الآخر جمعيات تأسيسية قادت هذه العملية، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، (كتونس وليبيا ومصر في عام ٢٠١٢).

اليمن هو البلد الوحيد الذي اتخذ مساراً مختلفاً كلياً. فلأول مرة، جمع مؤتمر الحوار الوطني فيه كافة الاتجاهات السياسية الأساسية في البلد، وضمنها الكثير من الجماعات التي عانت تقليدياً من التهميش بل والإقصاء الكامل عن المناقشات السياسية. وخرجت مداولات المؤتمر بمجموعة نتائج كان يفترض أن تشكل العمود الفقري للدستور الجديد، على أن تقوم بصياغتها بعد اختتام المؤتمر لجنة صياغة يفترض أن تكون ممثلة للشعب اليمني.

عندما ولدت فكرة عملية حل الأزمة سلمياً لأول مرة عام ٢٠١١، وأثناء المراحل الأولى من تطبيقها، اعتبر ذلك بحد ذاته نجاحاً كبيراً لدرجة تم تشجيع دول أخرى على التعلم من التجربة اليمنية. وقال بعض الأطراف الفاعلة والمعلقون اليمنيون إن عملية الانتقال جنبت اليمن كارثة محققة، وكان هناك أمل كبير، بل وتوقع بأن اليمن يسير نحو تحقيق نتيجة إيجابية.

بيد أن هذه التطورات تبذرت مع بداية عام ٢٠١٥ متحوّلة إلى أثر مدمر، وبخاصة بعد استيلاء أحد أقوى الفصائل المسلحة في اليمن على العاصمة صنعاء، وبالتحديد منذ أن بدأت قوى إقليمية بالتدخل في النزاع. وتُصنف اليمن اليوم بين الدول الغارقة في النزاع، وتبدو عملية الانتقال وقد هُجرت بالكامل. لهذا، يميل كثير من المحللين إلى الافتراض أن عملية الانتقال لم تحظ بأية فرصة للنجاح، بسبب تصميمها والظروف التي طبقت في ظلها.

تعتبر دراسة هيلين لاكنر عن اليمن بعد عام ٢٠١١ هي الأولى التي تحاول معرفة مكان الخطأ في هذه العملية تحديداً، وتتساءل إن كان من شأن مقارنة مختلفة لبعض القضايا أن تؤدي إلى نتيجة أفضل. وهي تتناول شتى العناصر المكونة لعملية "الانتقال السلمي" وتقدم مساهمة مهمة جداً. وكلنا ثقة بأن النتائج التي توصلت إليها ستكون مفيدة ليس فقط لليمن - حينما يسعى للتعافي بعد نهاية الصراع الجاري - بل أيضاً للدول الأخرى حينما تفكر في تصميم عمليات انتقالية خاصة بها.

إيف لوتيرم

الأمين العام

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

شكر وتقدير

أود أن أتقدم بالشكر إلى المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات على منحي هذه الفرصة للتركيز على فترة هامة من تاريخ اليمن المعاصر. وقد نوقشت مسودة سابقة من هذه الدراسة خلال لقاء في حزيران/ يونيو ٢٠١٥ جمع خبراء يمينيين ودوليين، وأرغب هنا أن أعبر عن امتناني لزملائي في هذا اللقاء على ما قدموه من مساعدة ودعم ونصح، فضلاً عما قدموه من تحليل وخبرة أضافت الكثير إلى هذه الدراسة بنسختها الحالية. كما أن عددًا آخر من كبار المسؤولين في المؤسسات والدول المعنية قدموا ملاحظاتهم وأدلووا بآرائهم، وهم يعرفون أنفسهم وسوف يتمكنون من تحديد مساهماتهم في النص، إلا أن غالبيتهم العظمى عبروا بصراحة عن عدم رغبتهم بذكر أسمائهم.

وأود أيضاً أن أشكر كوادر المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، بمن فيهم منظمي لقاء حزيران/ يونيو ٢٠١٥، وبخاصة زيد العلي الذي أدار معظم هذا العمل وقدم مساهمة عظيمة في العمل والتحليل، وكذلك ماجد طه ووسام بن يطو اللذان أنفقا كثيراً من وقتها وجهدهما لإنجاز المحتويات والإخراج. وكالعادة، أتقدم بالشكر إلى جمال الهجري على نصائحه ودعمه طيلة فترة هذا العمل. ولا بد من التنويه إلى أن آراء هذه الدراسة واستنتاجاتها وأية أخطاء قد ترد فيها هي مسؤوليتي وحدي. وبانتظار إصدار طبعة ثانية، أرحب بأي ملاحظات أو تصحيحات. وكي أمل، أن يساهم التحليل المقدم في المناقشات الرامية إلى حل مشاكل اليمن وتحسين شروط المعيشة الرهيبة التي يواجهها اليمنيون حالياً.

هيلين لاكنر

آذار/ مارس ٢٠١٦

تقديم للطبعة العربية

تمت كتابة النص الذي بين أيديكم في خريف ٢٠١٥، ولكنه لا يركز على التغييرات الهيكلية في أوضاع اليمن عموماً، التي سببتها الحرب الشاملة التي اندلعت في آذار/مارس ٢٠١٥. لقد كانت العبارة الأكثر ترديداً، في مختلف المفاوضات الهادفة إلى التسوية طوال الأشهر الثمانية عشر الأخيرة، هي أن الحل يتطلب عودة إلى تطبيق اتفاقية مجلس التعاون الخليجي لعام ٢٠١١، التي تنص على حكومة وفاق وطنية ومخرجات مؤتمر الحوار الوطني. لكن ونظراً لفشل هذا الأمر في النهاية، فإن إجراء دراسة تفصيلية لعناصره أمر جوهري لكل من يخطط للعودة إلى العملية السياسية السلمية. ومن الخطأ بمكان، الاعتقاد بأن اتفاق عام ٢٠١١ كان طريقاً حتمياً إلى السلام، حرفه عن مساره استيلاء الحوثيين وصالح على صنعاء في أيلول/سبتمبر ٢٠١٤. كذلك لا ينبغي الاكتفاء بتعلم الدروس من تلك المرحلة، بل يجب الاعتراف أيضاً بأن الوضع في عام ٢٠١٦ مختلف عنه في عام ٢٠١٢: فالأحداث تتابعت قدماً، وميزان القوى تغير، واقتصاد اليمن يشهد انهياراً، والمجتمع اليمني أكثر تشظياً مما كان عليه قبل خمس سنوات. وعلى الرغم من أن التكرار الصريح لأخطاء الفترة ٢٠١٢-٢٠١٤ مستحيل فنياً بسبب الظروف المستجدة، فإن نجاح أي اتفاق جديد مرهون بالتعلم من العملية الانتقالية السابقة.

تُقدّم الدراسة أساساً جيداً للبناء على العناصر الإيجابية في تاريخ اليمن الحديث، لأن تحليلاتها تأخذ بعين الاعتبار القضايا الهيكلية الأساسية التي لا تزال وثيقة الصلة. فالصفحة التي تُركّز على النخب السابقة وتجاهل مخاوف واحتياجات غالبية الشعب اليمني لن تحل مشاكل اليمن، ولكن في الوقت نفسه لا يمكن إقصاء هذه النخب تماماً. ويجب التوفيق بين الآراء المختلفة في البلد بشأن الحكم، لا سيما قضية الفيدرالية، على أرضية إعادة تصميم العملية الدستورية. ويجب إرساء إعادة بناء الاقتصاد على قاعدة أكثر إنصافاً، لأن استدامة الاقتصاد لا يمكن أن تتحقق بالمحسوبية. إهمال العقوبات الاجتماعية والمادية الأساسية في وجه التنمية، سيقود أيضاً إلى الفشل في المدى البعيد: لا يمكن معالجة ندرة المياه ومحدودية الموارد الطبيعية إلا من خلال سياسات حكومية قوية، بالتوازي مع بناء موارد بشرية عالية التأهيل تؤسّس لاقتصاد حديث.

وأخيراً، على جميع الجهات المعنية في المجتمع الدولي توسيع اهتمامها، ليتخطى قضية الأمن ومكافحة الإرهاب إلى التركيز على مساعدة المواطنين اليمنيين في إنشاء نظام ديمقراطي عملي وقابل للحياة.

أمل أن يستخدم كبار السياسيين من مختلف الأطراف هذه الدراسة لإيجاد حلول مبتكرة وبناء نظام حكم جديد يضمن لغالبية اليمنيات واليمنيين فرصة العيش بسلام وتحسين مستوى المعيشة.

ولا يفوتنا ان نتقدم بالشكر لكل من ساهم في إصدار هذه الطبعة العربية، إضافة الى ياسمين رجب لجهودها في إصدار هذه الطبعة وتحسين زيوونة من فريق منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات على إجراء التدقيق النهائي.

ملخص تنفيذي

في الوقت الذي يعاني فيه اليمنيون من الحرب والمجاعة، من الضروري إعادة النظر في العملية الانتقالية التي بدأت في عام ٢٠١١ بغية استكشاف إذا ما كان بالإمكان تلافي ما آلت إليه الأمور في الوقت الراهن. وقد وجدت هذه الدراسة، أنه بينما يعاني اليمنيون من عدد من العوامل الاجتماعية والاقتصادية المتأصلة التي ستبقى في صلب عملية التنمية في اليمن، ثمة عوامل كثيرة أخرى ساهمت في الصراع الحالي، وهي مرتبطة بالتصميم الأصلي للخطة وبالطريقة التي نفذت بها من قبل بعض الأفراد والمؤسسات والدول.

من هذه العوامل نذكر على سبيل المثال لا الحصر: (أ) عدم ترتيب أهداف العملية الانتقالية بشكل صحيح من حيث الأولويات والتسلسل الزمني؛ (ب) لم يحظَ كثير من العمليات والمؤسسات التي انطلقت بعد عام ٢٠١١ بفهم وتصميم جديدين، ما أدى إلى ثغرات وتناقضات عميقة في العملية الانتقالية؛ (ج) السماح لأسوأ العناصر في الطبقة السياسية اليمنية بالعمل بلا قيود فعلية طيلة العملية الانتقالية، بينما لم تتخذ خطوات تذكر من أجل السماح لمصادر أخرى من الشرعية ببناء قاعدة سلطة خاصة بها؛ (د) عدم إيلاء اهتمام كافٍ بتركيبة الحكومة، وهي الأقل كفاءة في تاريخ اليمن الحديث؛ (هـ) انصبَّ جُلُّ اهتمام المجتمع الدولي على الصراع بين النخب السياسية، بدلاً من التركيز على مصالح اليمنيين العاديين.

كانت المشاكل العميقة لليمن (ولا تزال) عصبية على الحل. ومهما كان المسار الذي ستتخذه العملية الانتقالية بعد نهاية الحرب الحالية، ينبغي تعلم الدروس من حالات الفشل السابقة إذا أراد اليمن أن يحقق أي تقدم باتجاه مستقبل آمن. وكلنا أمل، أن تكون محتويات هذه الدراسة مفيدة في هذا الإطار.

خلفية المشهد الراهن والمراحل الأولى

بعد اندلاع انتفاضة عام ٢٠١١ في اليمن وبعد كثير من التردد والعنف، توصلت الأطراف السياسية الرئيسية العريقة في اليمن إلى اتفاق في ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١ في احتفال رسمي أقيم في الرياض، حيث تم التوقيع على وثيقتين: اتفاق مجلس التعاون الخليجي وآلية تنفيذ الاتفاق. وتم بموجب هذا الاتفاق، وضع إطار لما كان يأمل كثيرون أن يصبح عملية انتقالية تقود اليمن إلى مستقبل آمن وديمقراطي. ونصت الوثيقتان على ما يلي:

- تشكيل حكومة وحدة وطنية، تتخذ قراراتها بالإجماع.
- إطلاق سراح المعتقلين بصورة غير قانونية.
- منح الحصانة لعلي عبد الله صالح (الذي سيصبح قريباً الرئيس السابق) ولأعوانه المقربين.
- تشكيل لجنة للشؤون العسكرية لتحقيق الأمن والاستقرار.
- عقد مؤتمر الحوار الوطني، وكان يفترض أن يناقش المؤتمر عملية صياغة دستور جديد، قضايا الجنوب وصعدة، خطوات بناء نظام ديمقراطي شامل، المصالحة الوطنية، والعدالة الانتقالية وغيرها من القضايا الهامة الأخرى.

تحقق في الأشهر الأولى، بعد توقيع الوثيقتين، بعض التقدم في تنفيذ الخطوات المذكورة أعلاه. وبموجب الاتفاقية، تم تشكيل حكومة جديدة في كانون الأول/ديسمبر، وأقرت الحصانة لعلي عبد الله صالح وأعوانه المقربين رسمياً في البرلمان في كانون الثاني/يناير ٢٠١٢، وهو قرار أثار الكثير من الجدل في أوساط شباب الثورة. وانتخب عبد ربه منصور هادي رئيساً في شباط/فبراير ٢٠١٢، فيما تنحى صالح رسمياً عن الرئاسة. كما اتخذت خطوات لعقد مؤتمر الحوار الوطني في مطلع عام ٢٠١٢.

من جهة أخرى، لم يتحقق تقدم يذكر في القضايا العسكرية. فلم تتم في أي مكان إزالة الحواجز من الطرقات بصورة كاملة (وكل أشكال الإعاقة الأخرى للحياة المدنية من جانب المسؤولين العسكريين والمدنيين). ووقع عدد لا يحصى من حالات العvisان الصغيرة والكبيرة ضد أوامر الرئيس هادي، ورفض عناصر قوات عسكرية الخضوع لقاوتهم إما لأنهم يؤيدون أو يعارضون صالح أو رداً على التغيير في قياداتها. وعلى الرغم من أن هادي أقال الكثير من أعوان صالح وأقربائه من مناصبهم القيادية في غضون ١٨ شهراً، فإن معظم الذين عينهم بدلاً عنهم كانوا من المحافظة التي ينحدر منها، ما أدى إلى اتهامات له بأنه يملأ هذه المواقع بأشخاص مقرين منه. ولم يتمكن معظم القادة الجدد، أيًا كانت كفاءتهم، من التغلب على ولاء وحدات النخبة العسكرية المتجذر لصالح وللدائرة المقربة منه. أما القيادات الوسطى، فقد بقيت على حالها. ووقعت أثناء المرحلة الانتقالية أعمال إرهابية خطيرة، أدت إلى قتل المئات من قوات الأمن والجيش والمدنيين.

مؤتمر الحوار الوطني

بدأت جلسات مؤتمر الحوار الوطني في آذار/مارس ٢٠١٣، بعد سلسلة من التأخيرات في الاتفاق على القضايا الإجرائية، وبسبب محاولات إشراك الانفصاليين الجنوبيين. وضم المؤتمر في عضويته عدداً من الشخصيات المعروفة المثلة للاتجاهات السياسية الرئيسية في البلاد، إضافة إلى عدد قليل من النساء البارزات، وحضره ٥٦٥ شخصاً، ٥٦ بالمئة منهم من الجنوب، و٢٨ بالمئة من النساء و٢٠ بالمئة من الشباب، وخصص ٤٠ مقعداً للمجتمع المدني و٨٥ للانفصاليين الجنوبيين و٣٥ للحوثيين.

أنهى المؤتمر أعماله في كانون الثاني/يناير ٢٠١٤، بعد ثلاثة أشهر من الموعد المقرر، وتوصل إلى ١٨٠٠ قرار فردي (يشار إليها باسم "مخرجات"). وفي حين أن بعض التأخير نجم عن تعقيد القضايا المتداولة وتعدد المواقف حيالها، اعتبر كثيرون أن حالات التأخير الأخرى كان المقصود منها فقط الإساءة إلى هذه العملية وإضعافها، وهي الأعبى كثيراً ما نسبت إلى حلفاء صالح في وفد المؤتمر الشعبي العام. كما غدت المداولات أكثر صعوبة نظراً لتردي الوضع الأمني خارج قاعة المؤتمر، وتراجع حضور الشرطة النظامية وفعاليتها في الشوارع، وبسبب رفض العسكريين الخضوع للأوامر.

لا بد من اعتبار بعض مجريات المؤتمر، كإشراك الحركة الحوثية، خطوات ناجحة بغض النظر عما آلت إليه الأمور لاحقاً. وما من شك في أن الالتزام الوجداني الكبير لكثير من المشاركين، وبخاصة الشباب والنساء، أحدث تغييراً كبيراً في الخطاب السياسي بين الأجيال، وهو أمر سيكون له أثره الكبير في المستقبل.

ومع ذلك، فإن التقييم العام لمؤتمر الحوار الوطني هو أنه فشل. فقد كانت المهام المنوطة به أوسع وأكثر طموحاً من أن يتحملها مؤتمر للحوار. وفشلت إدارته وقيادته العامة في ضمان تركيز أكبر وتنظيم مناقشات هدفها التوصل إلى قرارات. ولعل ذلك يعود جزئياً إلى تكتيكات جماعة المؤتمر الشعبي العام/صالح، ولكن لا يمكن تجاهل دور الأمم المتحدة كذلك: فقد كان بإمكانها وبنبغي عليها أن تلعب دوراً أكثر فعالية، على الرغم من أن بعض الخبراء الذين جاؤوا عبر إدارة الشؤون السياسية في الأمم المتحدة كانوا اختصاصيين ملتزمين وجديين وذوي كفاءات عالية، إلا أن البعض الآخر لم يكن كذلك.

حدثت إشكالات أيضاً في تمثيل الأعضاء. فارتفاع نسبة الجنوبيين أعطى انطباعاً بأن الوضع سيزداد سوءاً: فمن جهة، اعتبر الجنوبيون أن لديهم القدرة على تقويض العملية برمتها، ومن جهة أخرى، رأى مندوبو بقية أرجاء اليمن أن أقلية (٣٥ بالمئة من مجموع سكان اليمن على أبعد تقدير) سمح لها بأن تأخذ العملية بأكملها كرهينة لمصالحها، وأحسوا بالغربة نتيجة لذلك.

وعلى الرغم من التوصل إلى اتفاق على نحو ١٨٠٠ مخرج (وليس كلها متوافقة مع بعضها)، لم يتحقق تقدم يذكر في الكثير من القضايا الرئيسية. ففي الوقت الذي وافق فيه أغلبية المشاركين على أن اليمن يجب أن يكون فيدرالية، لم يتمكن المؤتمر من حل مسألة عدد الأقاليم وحدودها. وبدلاً من ذلك، عيّن الرئيس هادي بعد انتهاء المؤتمر لجنة خاصة من ٢٣ عضواً (لجنة الأقاليم) للبت بشأن عدد الأقاليم في الدولة الفيدرالية المقبلة. وبناء على اقتراحه، قررت اللجنة أن الدولة يجب أن تضم ستة أقاليم، أربعة في الجمهورية العربية اليمنية السابقة واثنان في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية. وعلى الفور، رفض الحوثيون القرار بذريعة أنه "يقسم اليمن إلى أقاليم فقيرة وأخرى غنية". ونوه كثير من المراقبين إلى أن الحوثيون يريدون منفذاً على البحر، بالإضافة إلى الوصول إلى الموارد الطبيعية (النفط والغاز) في الجوف ومأرب. كما عارض كثير من الجنوبيين قرار لجنة الأقاليم، لأنهم يريدون إقليماً واحداً ضمن حدود اليمن الجنوبي السابق.

لجنة صياغة الدستور

مُنحت لجنة صياغة الدستور، التي تشكلت في ٨ آذار/مارس ٢٠١٤، مهلة عام واحد لإنجاز عملها، وإجراء مشاورات عامة وعرض الدستور على الاستفتاء. تكونت اللجنة من ١٧ عضواً، وتلقت الكثير من الدعم الدولي. وعلى الرغم من أن تسليم مسودة الدستور الكاملة إلى الرئيس هادي في ٣ كانون الثاني/يناير ٢٠١٥ دفع الحوثيين إلى الاستيلاء الكامل على صنعاء وإشعال حرب أهلية شاملة، فإنه لا يمكن التقليل من أهمية عملية صياغة الدستور.

تألف مسودة الدستور التي قدمتها اللجنة من ٤٤٦ مادة وتنص على مجموعة من المبادئ الأساسية، فضلاً عن تفاصيل تتعلق بالمؤسسات الفيدرالية، بما في ذلك توزيع الموارد بين الكيانات المستقبلية المختلفة. وفي حين باتت هذه المسودة قليلة الأهمية منذ نهاية عام ٢٠١٥، فإن التطورات المستقبلية وعودة السلام إلى اليمن يجب أن يوفر الفرص لإعادة دراستها والنظر فيها. فالمسودة، من دون شك، تقدم أساساً لحكم

أفضل في اليمن. كما تبين التجارب الدولية الأخرى، أنه في أغلب الأحيان يتم إحياء مثل هذه الوثائق واستخدامها لاحقاً وليس في الزمن الذي تعد من أجله أصلاً.

لكن، كما حصل مع مؤتمر الحوار الوطني، عانت لجنة صياغة الدستور من عدد من الأخطاء الجسيمة. فأولاً، طُلب من اللجنة تحويل مخرجات الحوار الوطني إلى مسودة دستور، وفي ذلك تجاهل حقيقة أن المؤتمر عجز عن إيجاد حلول لمعظم القضايا الإشكالية، وبالتالي فهو لم يقدم توجيهات لمعالجتها. كما ساد شك واسع النطاق بأن أعضاء اللجنة يكرسون الكثير من الاهتمام لمشاكلهم الخاصة وللإستفادة من العملية. ولم يفعل أعضاء اللجنة الجنوبيون شيئاً لتقليل الانقسامات في صفوفهم أو للوصول إلى برنامج سياسي مشترك.

ما الذي كان يمكن إنجازه بشكل أفضل؟

على الرغم من أن العملية الانتقالية واجهت عدداً من العوامل الخارجة عن سيطرة الأطراف المشاركة، لم يكن حتمياً أن تفضي إلى الحرب الأهلية التي اندلعت في عام ٢٠١٥. ففي لحظات مختلفة وبسبب شتى، كان بالإمكان تنظيم العملية بشكل مختلف، ما قد يجنبها النتيجة التي آلت إليها.

تحديد الأولويات وترتيبها

- كان ينبغي معالجة مسألة إصلاح الأجهزة الأمنية والعسكرية، باعتبارها أولوية مطلقة في العملية الانتقالية. فقد كان تغيير الأجهزة العسكرية-الأمنية، التي احتلت صلب العملية السياسية في البلاد لثلاثة عقود وكانت جزءاً أساسياً في نظام المحسوبية، هو التحدي الأكبر على الدوام، وكان ينبغي تصميم العملية الانتقالية مع أخذ هذه المسألة بعين الاعتبار. وكان يفترض تصميم التغيير السياسي بحيث يحدث بعد أن يكون النظام الانتقالي قد أمّن العناصر العسكرية-الأمنية، لا أن يحدث المساران في وقت واحد. إن الدولة التي لا تستطيع فرض سيادة القانون لا يمكنها تحقيق أي شيء.

- كان إصرار المجتمع الدولي على مدة عامين كإطار زمني للعملية مسألة إشكالية أيضاً. فقد أشار خبراء الدستور إلى أن بناء هيكلية فيدرالية في سياق معقد يستغرق سنوات، وكان بالإمكان، بل وينبغي، تخصيص وقت أطول لهذا الغرض، في الوقت الذي كان ينبغي فيه تقديم دعم إضافي أيضاً.

- كان ينبغي إقامة مؤتمر الحوار الوطني باعتباره عملية تداول تشاورية، وليس مكاناً لصنع القرار. فقد كانت مسؤولياته ضخمة قياساً بالمدة وبطبيعة عضويته على السواء. وكان بالإمكان أن يعقد بعد هذه العملية التشاورية مؤتمر أكثر تقييداً لصناع القرار، يقدم الحلول للقضايا الأكثر استعصاءً (كالفيدرالية والعدالة الانتقالية). كما كان من شأن هذه الطريقة أن

تجد الحلول للعيوب التي انطوت عليها عملية صياغة الدستور، وبالتالي المساعدة في التركيز على القضايا الفنية أكثر من الانخراط في مفاوضات سياسية حاسمة.

إعادة ترتيب سياسة اليمن

- كان استمرار وجود صالح في اليمن، وبقاؤه على رأس حزب المؤتمر الشعبي العام وسيطرته على قوات النخبة الأمنية سبباً رئيسياً لفشل العملية الانتقالية. وبنظرة لاحقة، ونظراً لنفوذ الهائل على العملية الانتقالية، يمكن القول إنه كان بالإمكان، بل كان ينبغي بذل المزيد من الجهود لتهميشه. صحيح أن صالح كان في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١ أقوى من أن يُقصى، إلا أن وضعه بات أضعف في عام ٢٠١٢ حينما كان هناك حماس شعبي واسع للعملية الانتقالية. وكان بالإمكان في تلك المرحلة إقالته من رئاسة المؤتمر الشعبي العام، وبالتالي حجب الدعم عنه من هياكل الحزب.
- كان هادي، باعتباره زعيماً لبلد يمر بمرحلة انتقالية ويواجه تحديات هامة لسلطته، بحاجة إلى بناء قاعدة لسلطته. وكان السبيل الأمثل لذلك هو معالجة الأزمة الاقتصادية وتدهور الخدمات الاجتماعية وكافة الجوانب المعيشية للسكان. وللقيام بذلك، كان بحاجة إلى التمويل وكذلك إلى حكومة فعالة. وكان بالإمكان تحقيق هذا التمويل من خلال الدعم الذي تعهدت به دول مجلس التعاون الخليجي ودول صديقة أخرى لليمن، وقيمه ٤٩, ٨ مليار دولار أميركي. فقد كان بالإمكان تحسين المستوى المعيشي للسكان إلى حد كبير بواسطة هذه الأموال، وكانت خلقت دعماً شعبياً قوياً لإدارة هادي. لكن هذا لم يكن مسموحاً، فالشروط التي فرضتها وكالات التمويل منعت حدوث أي شيء حتى عام ٢٠١٤، عندما أصبح المكتب التنفيذي أخيراً مؤسسة تعمل بكامل طاقتها. ولكن بعد ذلك تدهورت الأوضاع بشكل سريع لدرجة جعلته عاجزاً عن تنفيذ أي شيء.

مسألة التمثيل في العملية الانتقالية

- لقد كانت تركيبة حكومة "الوحدة الوطنية" على نفس القدر من الإشكالية. فتوزيع الحقائق مناصفة بين المؤتمر الشعبي العام والمعارضة (أحزاب اللقاء المشترك والقوى "الجديدة") كان وصفاً مثاليةً للشلل، لأن الأفراد ركزوا على مصالحهم الحزبية والشخصية بدلاً التركيز على مصلحة سكان البلد ككل. ولم تتخذ الحكومة أي إجراء فعلي، بل واشتهرت بأنها الأكثر فساداً في تاريخ البلاد. وقد كان من شأن تقديم دعم دولي لإنشاء حكومة مستقلة وقوية يقودها رئيس وزراء فاعل أن يساهم في حل مشاكل السكان، وليس السماح للأسوأ بأن يحدث، كما هو الحال مع حكومة "توافقية".
- ساهم تركيز المجتمع الدولي على دعم شخصيات بارزة (أو يتوقع بروزها) في استمرار الصراع بين النخب، وليس في "تغيير النظام". وعلى صعيد مؤتمر الحوار الوطني ولجنة صياغة الدستور،

استخدمت الأمم المتحدة ذريعة أنها "عملتان يمنيتان" للتصل من مسؤوليتها عن النتائج. كان بإمكانها أن تلعب دوراً أكثر فعالية، ولو من خلف الكواليس (كما كانت تفعل لحماية مصالحها). وعلى وجه التحديد، سمح لقضية الجنوب أن تهيمن على المسار، رغم حقيقة أن أنصارها الرئيسيين كانوا منقسمين تماماً وغير قادرين على الاتفاق على موقف مشترك واحد. وهذا ما حرف كامل العملية عن مسارها وعطلها على حساب القضايا الرئيسية الأخرى.

على الرغم من وجود أسباب موضوعية كثيرة لفشل العملية الانتقالية، وقعت المسؤولية الأخيرة على كاهل أشخاص ومؤسسات، والمتهمون الأساسيون هم أعضاء النخبة السياسية اليمنية (بجميع أطيافها) ممن فضلوا رؤية دمار البلد على إيجاد حلول قابلة للتطبيق، وأظهروا ازدراءً كاملاً لحياة غالبية اليمنيين وظروف عيشهم. ولكن الآخرين يتحملون مسؤولية كبيرة: فالدول الغربية والخليجية الراعية للمبادرة الخليجية دفعت إلى تبني أهداف غير واقعية، وبالمقابل لم تقدم الدعم المالي الضروري لمعالجة الفقر وتمكين الناس من تحسين أوضاعهم الاجتماعية والاقتصادية، ما من شأنه أن يؤمن دعماً شعبياً حاشداً للنظام الجديد. وبسبب التفسير الخاطئ لمصالحها، عجزت هذه الدول عن تقديم الدعم الكافي لمساعي النظام الانتقالي لإصلاح الأجهزة الأمنية والعسكرية، الأمر الذي سمح لصالح وأنصاره بالاحتفاظ بالقوة العسكرية التي أشعلت الحرب الراهنة. وأخيراً، ركزت منظومة الأمم المتحدة، إلى حد بعيد، على المفاوضات بين النخب وعلى التوترات الأكثر بروزاً وهيمنةً، على حساب المصالح العريضة بعيدة المدى للشعب اليمني ككل.

١. مقدمة

كان لانفضاضة اليمن عام ٢٠١١ منطقتها الخاص وآلياتها الداخلية، فقد كانت معنية في المقام الأول بتغيير النظام سيراً على نموذج الإطاحة بالحكام في تونس ومصر. وكان شعار "ارحل" في وجه الرئيس علي عبد الله صالح بالفعل هو المطلب الموحد لكل المتظاهرين. وبين عام ٢٠١٢ وبداية ٢٠١٤، روج كثير من السياسيين الدوليين (ومنهم الرئيس الأميركي أوباما) والمعلقين "لنموذج اليمني" بديلاً للسقوط في شرك الحرب الأهلية كما في سوريا وليبيا. لكن المراقبين والمشاركين عن قرب في التطورات اليمنية كانوا أكثر حذراً، إن لم نقل تشككاً، تجاه هذا التفاؤل.

وأتت أحداث عامي ٢٠١٤ و٢٠١٥ للأسف لتثبت صحة هذه الشكوك، بيد أن الخطوات التي حدثت في هذه الفترة في اليمن ومحاولات تغيير النظام بشكل سلمي كانت فريدة من نوعها وشكلت فرصة ذهبية. وتحاول هذه الدراسة استخلاص الدروس من الحالة اليمنية في هذه الفترة، وتسعى على وجه الخصوص إلى اكتشاف مواطن الخطأ والصواب في عملية الانتقال. هل كتب عليها الفشل منذ البداية؟ هل كان بوسع الأطراف المشاركة العمل بطريقة مختلفة في لحظات شتى من هذه العملية؟ ما الذي كان بالإمكان فعله لتحقيق انتقال ناجح، ومتى ومن قبل من؟

لا تقدم هذه الدراسة أجوبة كاملة على أي من تلك الأسئلة، لكنها تستعرض تفاصيل عملية الانتقال وتقيم مختلف عناصرها ومراحلها لتستخلص الدروس الممكنة لتلافي الوصول إلى نتائج محزنة في المستقبل. وتهدف الدراسة إلى تقديم معلومات وتحليل من شأنه مساعدة اليمنيين على الاستفادة من تجربة الانتقال، وكذلك البناء على الإنجازات وتلافي الكثير من العثرات التي دفعت البلاد إلى أتون الحرب الأهلية الدائرة حالياً.

٢. خلفية المشهد اليمني

لمحة عن الوضع في اليمن عام ٢٠١٠

لم تكن أحداث اليمن عام ٢٠١١ وليدة الصدفة. فقد مكث علي عبدالله صالح في الحكم منذ عام ١٩٧٨: أولاً الجمهورية العربية اليمنية، ثم جمهورية اليمن بعد عام ١٩٩٠ بعد توحيد شطري اليمن السابقين: الجمهورية العربية اليمنية وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية. وقد جاءت تلك الوحدة حصيلة عملية تحول سلمي في البداية على الرغم من اختلاف النظامين الحاكمين في شطري اليمن، وذلك نتيجة لعوامل عدة. العامل الأول، كانت هناك رغبة عارمة بالوحدة في جميع أرجاء اليمن: بالنسبة للسكان كانت الوحدة تعبيراً عن طموحاتهم وآمالهم، وبالنسبة للسياسيين كانت بمثابة حل لشتى المشاكل التي تعاني منها الدولتان السابقتان. العامل الثاني هو أن اكتشاف النفط مؤخراً قرب الحدود مع السعودية أثار خطر نشوب نزاع مسلح من أجل السيطرة على المنابع الجديدة، وهو نزاع كان سيؤدي على الأرجح إلى سيطرة السعودية على النفط وخسارة الدولتين له. العامل الثالث هو تراجع الدعم المقدم إلى جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية من دول المعسكر الاشتراكي بعد البريسترويكا في عام ١٩٨٦ وتراجع مواردها المالية، بالتزامن مع الأزمة داخل جمهورية اليمن الديمقراطية نتيجة تراجع شعبيتها دولياً ومحلياً. العامل الرابع، في ذلك الوقت كانت كلتا الدولتين تعانيان من أزمات اقتصادية عميقة، علاوة على أزمة الشرعية في كلا النظامين: نتيجة الصراع الدموي بين أجنحة الحزب الاشتراكي اليمني الحاكم في اليمن الديمقراطية، والهوة الواسعة بين الخطاب الديمقراطي والحكم الدكتاتوري الفعلي في الجمهورية العربية اليمنية.

اتسمت السنوات الأولى من الوحدة بمجال واسع من الحريات، بما في ذلك ظهور الكثير من الأحزاب السياسية الجديدة ونشوء وسائل إعلام جديدة تعبر عن طيف واسع من الآراء. بيد أن ذلك لم يدم طويلاً. فقبل الحرب الأهلية عام ١٩٩٤ بزمن طويل، بدأ نظام عبدالله صالح بتضييق الخناق وكبح الإمكانات، وبدأت حملة اغتيايات استهدفت شخصيات رفيعة المستوى وهامة في الحزب الاشتراكي اليمني. ومع نهاية العقد، جاء قانون السلطة المحلية (١٩٩٩) وقانون المنظمات غير الحكومية (٢٠٠١) ليشكلا مؤشرين حاسمين على أن نظام صالح لن يتساهل مع ظهور وعمل مؤسسات قد تكون مستقلة عن رعايته وعن آليات الفساد فيه.

المثير للانتباه، أن الانتخابات المحلية التي جرت عام ٢٠٠١ و٢٠٠٦ اتسمت بالعنف والقمع أكثر من الانتخابات البرلمانية (١٩٩٣، ٢٠٠٣) أو الانتخابات الرئاسية (١٩٩٩، ٢٠٠٦). فلم تكن الانتخابات الرئاسية لعام ١٩٩٩ أكثر من مهزلة، لأن المرشح المنافس عبّر صراحةً أنه لا يريد أن يُنتخب، بل إنه يؤيد صالح. لكن انتخابات الرئاسة عام ٢٠٠٦ كانت في الحقيقة أول انتخابات تشهد مظهراً جدياً من مظاهر المعارضة حينها اتفقت أحزاب اللقاء المشترك على مرشح واحد، وهو منافس جدي وشخصية مستقلة تحظى باحترام واسع. وقد حاز على ٢٣ بالمائة من الأصوات على الرغم من التلاعب في الانتخابات، ما اعتبر أول مؤشر على أن نظام صالح قد يكون في طريقه لمواجهة المشاكل. وما تأجيل الانتخابات البرلمانية

من عام ٢٠٠٩ حتى عام ٢٠١١ (والآن إلى أجل غير مسمى) إلا نتيجة إدراك صالح أن الفوز فيها غير مضمون، بصرف النظر عن التلاعب في مرحلة التسجيل (أي قبل فترة طويلة من وصول المراقبين الدوليين)، على الرغم من أن أحزاب اللقاء المشترك كانت تأمل أيضاً في الحصول على مزيد من التأييد بفضل هذا التأجيل.

لقد اتسم العقد الأول من هذا القرن بعدد من العوامل والأحداث التي دفعت أغلب المراقبين، وكثير من اليمنيين أيضاً، إلى توقع نهاية وشيكة لنظام صالح:

- انخفاض إنتاج النفط وتراجع الصادرات، ولعل ذلك هو العامل الأساسي في ضعف النظام، فقد كان جزء كبير من الدخل يستخدم في تمويل شبكة المحسوبية لنظام صالح، وبالتالي سيطرته على معظم الفئات الاجتماعية والسكان بصورة عامة. ودائماً ما كانت زيارته لشتى مناطق البلاد تقابل بالترقب والترحيب، لأنه يسافر عادة وبحوزته كميات كبيرة من الأموال يوزعها على الزعماء المحليين ويمول بها طيفاً واسعاً من الأنشطة (بعضها مفيد وبعضها بلا فائدة). كما أدى تناقص الدخل إلى منافسة شرسة بين كبار رجال الأعمال المتنافسين، سواء من حزب صالح (المؤتمر الشعبي العام) أو من حزب الإصلاح (حزب المعارضة الرئيسي) أو من قطاع الأعمال الكبيرة غير المرتبطة بالأحزاب. وقد تضررت جميع الأطراف المشتغلة في قطاعي النفط والغاز من انكماش الدخل.

- شهد اليمن ولا يزال أزمة مياه متفاقمة، فقد أدى الضخ الجائر من الآبار العميقة في الريف من قبل كبار ملاك الأراضي الأغنياء إلى جفاف الأحواض الجوفية، قليلة العمق، التي يستخدمها صغار الملاك، ما أدى إلى إفقارهم أكثر. بيد أن أزمة المياه لم تقتصر على الريف، بل أصبحت مظهراً يومياً من مظاهر الحياة في معظم المدن.

- ألحقت الحروب الستة مع الحوثيين بدءاً من عام ٢٠٠٤ وحتى عام ٢٠١٠ ضرراً كبيراً بالنظام. ولعل أحد التفسيرات لإصرار صالح على خوض هذه الحروب هو محاولة إضعاف منافسيه أكثر مما هو إلحاق الهزيمة بالحوثيين. وبالتحديد، كانت القوات العسكرية للنظام بقيادة علي محسن الذي كان آنذاك منافساً لصالح. وكان صالح ليرحب بخسارته (والأفضل موته)، لأن علي محسن وحلفاء كانوا: (أ) أقوياء وأكفاء عسكرياً، (ب) يعارضون خطة صالح في أن يخلفه ابنه أحمد في الرئاسة.

- كان غضب الجنوبيين ومرارتهم حاضرة على الدوام منذ هزيمة الحركة الانفصالية في عام ١٩٩٤. وزاد في تفاقم هذه المشاعر عدة إجراءات قام بها النظام وفسرها الجنوبيون على أنها أفعال مقصودة ترمي إلى مفارقة الأوضاع، كمصادرة الأراضي والممتلكات الأخرى بشكل غير قانوني، وتعيين مسؤولين شاليين معادين في مناصب مهمة، أمنية وغير أمنية. وجاء كل ذلك على أرضية التدهور العام في مستويات المعيشة والإفقار المتزايد لسكان الجنوب.

- شهد عموم اليمن، لا سيما المناطق الريفية، تزايداً سريعاً للفقر (وإن كان البنك الدولي قد أكد على عكس ذلك في سلسلته الخاصة من تقارير تقييم مستوى الفقر وتحديثاتها)، نتيجة تزايد عدد السكان، والقيود المفروضة على هجرة اليمنيين إلى الخارج من جانب الدول المستقبلية، وركود القطاع الزراعي (في ظل قلة فرص العمل الأخرى). حتى سكان المدن باتوا يعانون من عدم المساواة وأصبحت الفجوة ملحوظة بين قلة من الأغنياء والسواد الأعظم من السكان: فقد بات بالإمكان رؤية الغنى الباذخ لعدد صغير من كبار ضباط الجيش والمقربين من الرئيس وجماعته، في وقت ازداد فيه أعداد المتسولين في الشوارع وتكاثرت الأحياء الفقيرة و"انتشار المدن العشوائية" حول كل المدن.
- كان هناك حكومة رسمية سيطرتها ضعيفة على الوضع وتخضع بصورة أساسية لأوامر الزمرة الحاكمة، إلا أن هذه الحكومة كانت صلة الوصل مع "المجتمع الدولي"، وبصورة خاصة مع مؤسسات "بريتون وودز" ووكالات التمويل الخارجي الأخرى التي كانت تحثها على إتباع وصفاتها الجاهزة في التنمية والحكم (وفشلت في ذلك إلى حد كبير).
- ثمة عامل مؤثر آخر هو صعود المنظمات غير الحكومية "الداعية إلى الديمقراطية" برعاية من الولايات المتحدة الأميركية وغيرها. فنظراً لأن أعضاء هذه المنظمات وإداراتها كانوا في أغليبيتهم من الشباب المتعلمين والمتميزين، فقد خلقت شريحة من الناس يتمتعون بالمعرفة في التنظيم الشعبي وتبني الأفكار الديمقراطية.

الاقتصاد

مع حلول عام ٢٠١١، كان الاقتصاد اليمني في وضع متردّ جداً. فطوال عقود، عانت البلاد من تدهور معدلات الفقر لتصل إلى ٥٤ بالمئة في عام ٢٠١٢. وكانت الموارد المالية للدولة تعتمد على صادرات النفط والغاز. وقد هبطت صادرات النفط في العقد الماضي: أولاً لأن الاحتياطات النفطية المحدودة جداً بدأت تنضب (بلغ الإنتاج ١٦٤ ألف برميل/ اليوم فقط في عام ٢٠١٤، بعد أن سجل ذروة بلغت ٤٤٠ ألف برميل/ اليوم في عام ٢٠٠١)؛ وثانياً لأن خطوط الإمداد كثيراً ما كانت تقطع من قبل السكان المحليين في مناطق الإنتاج احتجاجاً على قلة فرصة العمل والاستثمار في التنمية، ولأنهم عموماً كانوا يرون هذه الموارد تغادر مناطقهم لتصب في خزائن كبار المسؤولين الفاسدين في العاصمة. أما صادرات الغاز فلم تبدأ إلا في عام ٢٠٠٩ وتحتاج إلى زمن طويل للحلول محل الإيرادات النفطية، وبخاصة مع الارتفاع الشديد في تكاليف الاستثمار الأولي في البنية التحتية للتصدير.

١ إن أكثر التوصيفات والبيانات الواردة في هذا النص تشير إلى الوضع قبل اندلاع الحرب الأهلية على نطاق واسع في آذار/ مارس ٢٠١٥. ومنذ ذلك الحين، تدهورت كافة المؤشرات إلى ما دون مستوى الحالات الطارئة.

إن الزراعة (بها في ذلك الثروة الحيوانية) هي النشاط الاقتصادي الرئيسي للسكان، والمساهم الرئيسي في دخل ٧٠ بالمئة ممن يعيشون في المناطق الريفية، والذي يسنده شباب من أسر ريفية يقومون بأعمال مؤقتة في المدن. ونظراً للجفاف ونمو المحاصيل الزراعية التصديرية التي تحتاج إلى كثير من المياه للري، وكون معظم المزارعين يعملون في ملكيات صغيرة جداً من الأراضي المطرية أو يعملون فيها وفق نظام المحاصصة أو كعمال مؤقتين، فقد تراجع الاقتصاد الريفي إلى درجة أن ٨٠ بالمئة من فقراء اليمن يعيشون في الريف. والغالبية الساحقة من أصل ٢, ١ مليون ملكية زراعية هي أراض صغيرة جداً وغير كافية لتأمين معيشة أصحابها. كما أن ضخامة الأسر والنمو السكاني بمعدل ٣ بالمئة سنوياً يجعل ملكيات المزارع أصغر فأصغر، لأن نظام الميراث الإسلامي يقضي بتقسيم الأملاك بين جميع ورثة المتوفى. علاوة على ذلك، أدى نمو الزراعة المروية إلى نضوب الآبار السطحية، والحد من قدرة صغار الملاك الفقراء على زراعة محاصيل عالية القيمة تتطلب رياً مكثراً. وقد ساهم ذلك في مزيد من الإفقار واستنفاد المياه الجوفية وتركز الثروة.

إن التطور الصناعي في اليمن ضعيف جداً. فلا يعمل في هذا القطاع سوى ٢٠٠ ألف شخص، معظمهم في مدن تعز والحديدة، وبدرجة أقل في صنعاء وعدن. ويوجد منشآت صناعية متطورة في بعض المناطق الريفية، وأكثرها عبارة عن ورش لإنتاج وتصليح المواد المنزلية، وبعضها متخصص بحياكة الخيوط المستوردة. وقد عانى جميعها معاناة كبيرة منذ أزمة عام ٢٠١١، وبخاصة من نقص الكهرباء وعدم توفر أنواع الوقود الأخرى كالديزل. فتوقفت مصادر إمدادها وأسواقها نتيجة انعدام الاستقرار.

وتعد أزمة المياه في اليمن التهديد الأخطر على الإطلاق لوجود هذا البلد على المدى البعيد. فاستعمالات المياه حالياً دون مستوى الاستدامة: ٥, ٣ مليار متر مكعب من المياه تستخرج سنوياً، و ١, ٢ مليار منها فقط متجددة: يستخدم ٩٠ بالمئة منها للزراعة، و ٨ بالمئة للاستخدامات المنزلية و ٢ بالمئة فقط في الصناعة. وتوزع مصادر المياه المحدودة بشكل غير متساو بين مناطق البلاد، الأمر الذي يؤدي إلى تبعات اقتصادية وسياسية خطيرة، إذ تقع الخزانات الجوفية الكبرى في مناطق ذات كثافة سكانية قليلة، مثل محافظات حضرموت وشبوة والمهرة. وعلى النقيض، تنوء المرتفعات الغربية الكثيفة بالسكان تحت ضغط هائل لأن أحواضها الجوفية صغيرة وعميقة وتعتمد بصورة أساسية على مصادر المياه المتجددة. ويعود ذلك إلى جملة من العوامل، كالتغير المناخي الذي أثر على معدلات الهطول المطري، وأنماط التوزيع.

البنية التحتية الاجتماعية

في موضوع المياه أيضاً، انخفض معدل توفر المياه للفرد إلى ٨٤ متراً مكعباً في السنة. وهو أقل من ١٠ بالمئة من المعدل الذي تعتبره منظمة الصحة العالمية شرطاً للمستوى المعيشي الكافي والبالغ ألف متر مكعب للفرد. وتعد إمدادات المياه المنزلية إشكالية في كل مكان، ففي المناطق الريفية يعانى النساء والأطفال من مهمة يومية تزداد مشقتها لتأمين المياه وتستنزف منهم الكثير من الوقت والجهد. كما أن نضوب الموارد دفع سكان بعض القرى الجبلية إلى هجرها. وفي مناطق أخرى، كالقرى الساحلية في المهرة، لا تزال المياه منذ أكثر من عشر سنوات تنقل إليها بالصهاريج من آبار بعيدة. وكثيراً ما تكون المياه مالحة أو ملوثة من المصدر، وبالتالي غير صالحة للشرب ودون تنقية. وتكلفة المياه باهظة ولا مفر منها لجمع الأسر، وهذه

مشكلة بالنسبة للفقراء خصوصاً. وليس وضع المياه في المدن أفضل حالاً، إذ يتوقع أن تكون صنعاء أول عاصمة في العالم تنفذ منها المياه في العقود القادمة، وهذا الوضع الطارئ واضح منذ عقود في مدينة تعز، حيث يحصل السكان على مياه الشبكة العامة مرة واحدة كل ٦٠ يوماً أو أكثر، فيضطرون إلى شراء الماء من الصهاريج بأسعار باهظة. وقبل الحرب الحالية، كانت عدن وصنعاء تحصلان على المياه مرتين في الأسبوع، بينما تتوفر المياه في الحديدة لكنها شديدة الملوحة.

التعليم

على الرغم من أن الدولة تتفق قرابة ٥ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي على التعليم، لا تزال المؤشرات متواضعة. نسبة الأمية بين الكبار ٣٥ بالمئة، وترتفع إلى ٥٢ بالمئة بين النساء. ولم يحصل سوى ١٦ بالمئة ممن يتجاوز عمرهم ٢٥ عاماً على تعليم ثانوي بأشكاله المختلفة. وأقل من نصف هذه الفئة العمرية تتحق بالتعليم الثانوي، و١٠ بالمئة فقط بالتعليم العالي. ونتيجة لمحدودية الإنفاق على التعليم، شهد التعليم الخاص ومساهمة الأسر في تعليم الأطفال زيادة مضطردة طوال العقدين الماضيين، وهنا أيضاً تشكل التكلفة عاملاً يحد من وصول الفقراء والذين يعيشون على حافة الفقر إلى التعليم.

الصحة

انخفض الإنفاق على الصحة إلى ٣، ١ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٣، وكان في الأصل متواضعاً لم يتجاوز ٧، ٢ بالمئة في عام ٢٠٠٤. فمن غير المفاجئ أن تكون الخدمات الطبية أدنى بكثير من تلبية الاحتياجات. ويذكر أن بعض المؤشرات تحسنت في العقود الثلاثة المنصرمة، وبخاصة معدل وفيات الأطفال، معدل اللقاح، وزيادة دور القطاع الطبي الخاص الذي اتسم بسماة إيجابية وأخرى سلبية (لاكثر ٢٠١٤).

الوضع الإنساني

نظراً للحالة المزرية للاقتصاد، ليس مفاجئاً أن يتجه الوضع الإنساني من سيئ إلى أسوأ ويصل اليوم إلى مستويات كارثية. وهناك قرابة ٢١ مليون إنسان بحاجة إلى شكل من أشكال المساعدة، و١٣ مليون يعيشون في حال من انعدام الأمن الغذائي، وأكثر من مليون طفل يعانون من سوء التغذية. ومع ذلك لم تحصل خطة الاستجابة الإنسانية الإستراتيجية للأمم المتحدة عام ٢٠١٤ سوى على ٦٧ بالمئة من الأموال اللازمة لها؛ وحتى أيلول/سبتمبر ٢٠١٥، لم يتم تقديم سوى ٢٢ بالمئة فقط من تمويل خطة عام ٢٠١٥. وهناك الكثير من البرامج بقيت دون تمويل، ما جعل المراقبين يتساءلون عن سبب عدم تأمين هذا التمويل، المتواضع بالمقاييس الدولية^٢.

٢ لا بد من التنويه للقراء أن هذه الأرقام تخص الوضع قبل الحرب. وتشير تقديرات الأمم المتحدة في منتصف عام ٢٠١٥ أن ما يزيد على ٨٠ بالمئة من سكان اليمن بحاجة إلى مساعدة إنسانية عاجلة.

انقضاء عام ٢٠١١

ساهم تضافر الانهيار الاقتصادي وتدهور مستويات المعيشة مع التوترات السياسية في النصف الثاني من العقد الأول من هذا القرن في الانطباع واسع الانتشار بأن النظام "يلفظ أنفاسه الأخيرة"، وأنه على وشك السقوط^٣. لكن عاملاً لم يكن أحد يتصوره هو ما أشعل شرارة التغيير. فقد كان للأحداث السياسية التي شهدتها المنطقة العربية في أواخر عام ٢٠١٠ وبداية عام ٢٠١١ ولا شك أثراً كبيراً، لكن ربما كان الوضع لينفجر حتى دون تداعيات الأحداث في تونس ومصر. فقد شهد عام ٢٠١٠ جملة من أعمال التحدي، أهمها:

- نظمت منظمة صحفيات بلا قيود تظاهرات أسبوعية خارج مكتب رئيس الوزراء ورفعت مطالب مختلفة تركزت عادة على حرية التعبير؛
- توجه قرويو الجعاشن، الذين جردوا من أراضيهم، بأعداد كبيرة إلى صنعاء ونصبوا فيها مدينة من الخيام؛
- سلسلة من الأحداث عمت البلاد، بينها إضرابات وهجمات مختلفة من الإسلاميين المتشددين؛
- تظاهرات متكررة للانفصاليين الجنوبيين، قُمت بالقوة.

لقد ساهمت أفعال النظام إلى حد كبير في زيادة الغضب والإحباط. ففي كانون الثاني/يناير ٢٠١١، أطلق صالح مناقشات في البرلمان كان يفترض أن تؤدي إلى تغيير الدستور لتمكينه من الترشح إلى الرئاسة مرة جديدة. وترافق ذلك مع الفشل في التوصل إلى اتفاق مع المعارضة في قضايا على صلة بالانتخابات البرلمانية التي كانت مقررة في شهر نيسان/أبريل، ما أدى إلى تأجيلها مرة أخرى (بعد أن أجلت سنتين في عام ٢٠٠٩). وتجلى هذا الغضب الشعبي في مظاهرات بدأت صغيرة في ١٧ كانون الثاني/يناير، لكن سرعان ما اتسع نطاقها ووصل عدد الذين نزلوا إلى الشوارع في ٢٧ كانون الثاني/يناير ما بين ١٥-٢٠ ألفاً.

قامت أحزاب اللقاء المشترك بتنظيم هذه المظاهرات، وكانت في الأصل تدعو إلى رحيل صالح. وفي ٢ شباط/فبراير ٢٠١١، وفي خطوة استباقية لـ "يوم الغضب" المقرر في اليوم التالي، ألقى صالح خطاباً كان مأمولاً منه تهدئة النفوس، معلناً فيه عن: (أ) زيادة أجور عناصر الجيش والأمن، (ب) تأجيل انتخابات نيسان/أبريل البرلمانية، (ج) زيادة صلاحيات المحافظات، (د) إلغاء التعديلات الدستورية المقترحة، (هـ) تشكيل حكومة وحدة وطنية.

وبعد مشاهدته سقوط الرئيس التونسي بن علي والمظاهرات الحاشدة ضد مبارك في ساحة التحرير في القاهرة، قام صالح بخطوة استباقية مشابهة وأقام مخيماً لأنصاره في ساحة التحرير في صنعاء بدءاً من

٣ ثمة قائمة جزئية من المطبوعات في هذا الصدد في الهامش رقم ١٠ من مقدمة (فيلبس ٢٠١١).

٢ شباط/ فبراير. لكنه فشل في إحباط تحرك المعارضة التي ابتعدت عن ساحته كيلو متراً واحداً وأنشأت ساحة التغيير بالقرب من الجامعة. وعلى الرغم من قلة عدد الحيام في البداية، فإن أعدادها تزايدت بسرعة بعد سقوط مبارك. وانخرطت أحزاب المعارضة، بخاصة حزبي الإصلاح والاشتراكي، في الحراك منذ البداية. وحتى تاريخ ١٨ آذار/ مارس الفاصل لعب المستقلون ونشطاء حقوق الإنسان دوراً كبيراً وأثروا في المناقشات والمطالب.

ورغم أنه من غير الممكن معالجة أحداث الأشهر التالية بتفصيل واسع، ثمة نقاط معينة ينبغي التوقف عندها لأنها وثيقة الصلة بالعملية الانتقالية لاحقاً. أولاً، في ١٨ آذار/ مارس الذي بات يعرف باسم "جمعة الكرامة"، أقدم قناصون مرتبطون بصالح على قتل أكثر من ٥٠ متظاهراً بالقرب من ساحة التغيير (فيلبس ٢٠١١؛ هيومن رايتس ووتش ٢٠١٣). وشكل ذلك حدثاً كبيراً تلاه في الأيام التالية تطورات سياسية هامة: أولها انطلاق ما أصبح يعرف بمبادرة "مجلس التعاون الخليجي"، التي بدأت كمقترح يمني صرف قدّمه صالح من أجل الانتخابات المبكرة ومنح الحصانة له ولأقاربه واستلام نائب الرئيس بدلاً منه. وثانيها كان سلسلة الانشقاقات الكبيرة عن النظام بما في ذلك بضع وزراء وأعضاء برلمان وسفراء وغيرهم. وثالث هذه التطورات الهامة كان انشقاق علي محسن والفرقة الأولى المدرعة الخاضعة لأمرته، والتي أعلنت أنها في المستقبل "ستحمي المتظاهرين". إثرها، أعلن حزب الإصلاح وأبناء الأحمر أيضاً دعمهم للثورة^٤.

وفي الأشهر التالية، نشأت الساحات العامة بوصفها أماكن اجتماع المتظاهرين وإقامتهم المؤقتة، وتكاثر في العديد من مدن اليمن واقرنت بإقامة المتظاهرين صلوات يوم الجمعة في الهواء الطلق في الشوارع الرئيسية، واستمر ذلك حتى عام ٢٠١٣. لقد أثر "انحياز العاصمة" قي المشهد العام وواسع الانتشار على آراء المراقبين. فعلى الرغم من أن الساحات كانت موجودة في جميع المدن اليمنية الرئيسية، إلا أن سماتها الاجتماعية والسياسية كانت تختلف اختلافاً كبيراً، حيث كانت تهيمن عليها جماعات سياسية مختلفة. ففي عدن كان الانفصاليون هم القوة الرئيسية، بينما برز الدور الأكبر للاشركيين في تعز أكثر من غيرها.

ووقع أيضاً عدد متزايد من الحوادث المسلحة في صنعاء وغيرها، كما حدث في تعز في شهري أيار/ مايو وحزيران/ يونيو، عندما قتل أكثر من ٣٠ شخصاً^٥. لكن فيما يتعلق بالتطورات المستقبلية، لا بد من التنويه إلى أنه بعد شهر آذار/ مارس استقرت قيادة الحراك بصورة أساسية بيد حزب الإصلاح، وبخاصة في صنعاء، وذلك لأسباب عدة نذكر. فأولاً، كان حزب الإصلاح هو الحزب الأكبر والأقوى ويتمتع بتأييد قوي جداً بين الشباب من الجنسين في كل اليمن. والسبب الثاني هو أن الأحزاب الأخرى المشاركة (الاشتراكي اليمني والناصريون والبعث) كانت أصغر بكثير وقواعدها الشعبية أضيق بكثير. والسبب

٤ أبناء الشيخ عبد الله حسين الأحمر (الذي توفي عام ٢٠٠٧) كانوا زعماء تجمع قبائل حاشد، أكبر تحالف قبلي في اليمن. وكان الأب مؤسساً لحزب الإصلاح الذي وحد قوى قبائل حاشد والإسلاميين.

٥ يمكن الاطلاع على تفاصيل عن قمع النظام في تعز لدى "هيومن رايتس ووتش" (٢٠١٢). وفي غضون ١١ شهراً في عام ٢٠١١، قتل ما يزيد عن ٦٠ مدنياً وجرح ٢٦٠ آخرين في مظاهرات تعز.

الثالث هو أن الحراك الشبابي المستقل، على الرغم من فعاليته الكبيرة، كان يفتقر إلى عنصرين أساسيين من عناصر النجاح السياسي: البرنامج الواضح والصريح والقيادات البارزة.

في ٣ حزيران/يونيو ٢٠١١، تعرض مسجد كان يصلي فيه صالح لهجوم قتل فيه ١٣ من أعوانه المقربين وأصيب هو إصابة بالغة بالإضافة إلى جرح قرابة ١٨٥ شخصاً آخر، ونقل على إثرها إلى السعودية للعلاج، لكنه وعلى عكس ما كان يتمناه خصومه تمكن من العودة إلى صنعاء في ٢٣ أيلول/سبتمبر. إلا أنه في ذلك الوقت كان قد ضَعُف سياسياً إلى حد كبير وازداد الضغط من أجل رحيله، والذي شمل حينها عقوبات من مجلس الأمن، وهو ما شكّل لحظة فاصلة أخرى.

صحيح أن هذه الدراسة تناقش بالتفصيل الأحداث بين عامي ٢٠١١ و٢٠١٤، إلا أنه من المفيد تقديم ملخص موجز عن التطورات الأخيرة من أجل إدراك أهميتها. فبعد توسيع سيطرتهم لتشمل المناطق المحيطة بمحافظتهم الأصلية بين عامي ٢٠١١ و٢٠١٣، وحّد الحوثيون قواهم مع صالح وقوات النخبة العسكرية التابعة له في أيلول/سبتمبر ٢٠١٤ واستولوا على صنعاء. وبعد "انقلاب" ٦ شباط/فبراير ٢٠١٥ ورفض الرئيس المؤقت هادي الانصياع لمطالبهم، وُضع هادي قيد الإقامة الجبرية، ومنها هرب إلى عدن في ٢١ شباط/فبراير. وبسبب إرغامه على الهرب، تحت الضغط العسكري من تحالف صالح/الحوثي، شكل هادي مؤقتاً حكومة مقيمة في السعودية. وفي ٢٦ آذار/مارس، بدأ التحالف بقيادة السعودية حملة جوية ضد قوات الحوثيين/صالح في عموم أنحاء اليمن، واندلعت على الأرض حرب واسعة النطاق بين قوات الحوثيين/صالح ومناوئها. وبدءاً من أواسط تموز/يوليو تلقت القوات المناوئة للحوثيين/صالح دعماً بقوات برية من الإمارات العربية المتحدة، مكنها من استعادة السيطرة على عدن. وفي أيلول/سبتمبر انضمت إلى هذه القوات قوات من السعودية وقطر ودول أخرى وصلت إلى اليمن عبر الصحراء من الشمال. وفي لحظة كتابة هذه السطور، كانوا يخططون لاستعادة صنعاء والمحافظات الشمالية.

٣. الأحزاب الرئيسية المشاركة في العملية الانتقالية في اليمن (٢٠١١ - ٢٠١٥)

نقدّم فيما يلي توصيفاً موجزاً للشخصيات والأحزاب الرئيسية المشاركة في العملية الانتقالية في اليمن في مختلف المراحل بين عامي ٢٠١١ و٢٠١٥.

علي عبد الله صالح وأخوانه المقربون

ولد علي عبد صالح عام ١٩٤٤، وينتمي إلى قبيلة سنحان، وهي فرع أساسي من تجمع قبائل حاشد الشمالية. ولذلك يفترض أن يدين بالولاء لشيخ شيوخ حاشد، وهو حالياً صادق عبد الله حسين الأحمر. ونظراً للخلط المتكرر في الأسماء، تجدر الإشارة إلى أن صالح توقف عن استخدام اسم الأحمر ككنية له وعاد لاستخدام كنية عفاش، وهو اسم كان يزدريه سابقاً. وبصفته ضابطاً عسكرياً، استولى على السلطة في تموز/ يوليو ١٩٧٨ وبقي رئيساً حتى شباط/ فبراير ٢٠١٢ عبر ضمان انتخابه "ديمقراطياً" من قبل البرلمان والشعب. ومن الشخصيات المقربة منه هنالك، أبناؤه وعدد من الأخوة غير الأشقاء وأبناء أخوته وأقرباء مقربين آخرين، وكثير منهم يشغل مناصب أمنية عليا، وأكثرهم في قوات النخبة التي تتمتع بتدريب وتجهيز عاليين. ظل ابنه الأكبر أحمد رئيس الحرس الجمهوري والقوات الخاصة حتى عام ٢٠١٢. وعمل صالح بعد تنحيه واستلام نائبه عبد ربه منصور هادي مقاليد الرئاسة في شباط/ فبراير ٢٠١٢، بشكل ممنهج على تقويض العملية الانتقالية بطرق مختلفة، كالجوء إلى التسويق والمهاطلة عبر مؤيديه لتأخير العملية السياسية؛ وتشجيع وحدات الجيش التي تم استبدال قادتها بأشخاص ليسوا تحت سيطرته على التمرد؛ والأهم عبر التحالف مع الحوثيين والاستيلاء على الجزء الأكبر من البلاد في النصف الأول من عام ٢٠١٥.

حزب المؤتمر الشعبي العام

أسس صالح حزب المؤتمر الشعبي العام في عام ١٩٨٢ ليجمع كل أصحاب النفوذ في كيان يدين بالولاء له. تشكل الحزب في الأصل بصورة أساسية من زعماء قبليين، ومؤيدين من اتجاهات سياسية كثيرة كانوا، لولا انضمامهم، سيصبحون قادة أحزاب سياسية، ووجهاء من كافة الألوان نجح صالح في ضمهم إلى الحزب، بدون علمهم أحياناً. وأنشأ مع السنين هياكل حزبية شكلية، كالتنظيم والمكاتب والمسؤولين في عموم أرجاء البلاد، وحضور فاعل قبل كل انتخابات. كان دوره الرئيسي هو حشد التأييد لصالح، وضمّان نجاح مؤيديه في الانتخابات، وتوزيع الأموال على المناصرين، وإبقائه على إطلاع على الوضع العام على المستوى المحلي، وبخاصة عن أي انشقاق.

٦ كانت الأحزاب السياسية محظورة قانوناً في الجمهورية العربية اليمنية ولم يسمح بها إلا بعد الوحدة في عام ١٩٩٠. ولهذا السبب عرف تنظيم صالح باسم المؤتمر الشعبي العام، ولم يحتو على كلمة "حزب" في اسمه.

حزب الإصلاح

تأسس حزب الإصلاح (يعرف رسمياً باسم التجمع اليمني للإصلاح) في عام ١٩٩٠ على يد الشيخ عبد الله حسين الأحمر، لمنافسة حزب المؤتمر الشعبي العام والحزب الاشتراكي اليمني وغيرهما من الأحزاب السياسية المسموح لها بالعمل في جمهورية اليمن الموحد (فيلس ٢٠٠٨: ١٣٧-١٦٦). والحزب، عبارة عن خليط من أعضاء ينتمون إلى اتحادين قبليين شماليين (حاشد وبكيل) مع إسلاميين يدينون بالولاء لهذا الحد أو ذلك إلى الإخوان المسلمين. يخضع الجناح الإسلامي بصورة أساسية لنفوذ الشيخ عبد المجيد الزنداني وأنصاره في مختلف أرجاء اليمن. ازدادت قوة هذا الحزب في العقدين الماضيين كما تجلّى في الانتخابات المحلية بصورة أساسية، ليحصد الدعم من كثير من الفقراء والمهمشين الذين أصيبوا بخيبة أمل من سياسات الجمهورية اليمنية بعد الوحدة.

أبناء الأحمر

بدأ أبناء الشيخ عبد الله حسين الأحمر العشرة يحظون بمزيد من القوة في السياسة اليمنية منذ وفاة والدهم في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٧. فقد كان شيخ مشايخ أهم اتحاد قبلي في اليمن (اتحاد قبائل حاشد)، المتواجد في الجزء الزيدي الشمالي من اليمن. وعلى الرغم من الخلافات الكبيرة والصراع على السلطة السياسية بينه وبين عائلة صالح، اختير الشيخ الأحمر رئيساً للبرلمان اليمني، وظل في منصبه هذا حتى وفاته.

يشارك أبناؤه في طيف واسع من الأنشطة. فابنه حميد مثلاً هو رجل أعمال كبير ومنافس لصالح إضافة إلى كونه عضواً في الهيئة العليا لحزب الإصلاح. وابنه الآخر صادق هو الآن زعيم قبائل حاشد. ويشغل الأبناء عدداً من المناصب في الميليشيا التابعة لهم وفي السياسة أيضاً. وبعد وفاة والدهم باتوا أقل وحدة من قبل، وظهرت بينهم خلافات في مناسبات عدة. وقد كان احتمال ظهور جيلين جديدين في كلتا العائلتين الكبيرتين أحد أسباب انهيار العقد السياسي السابق بين آل الأحمر وآل صالح. ويعتقد على نطاق واسع أن حميد يحمل طموحاً للرئاسة، وأن مخطط صالح لتوريث ابنه شكل السبب الأساس للصراع بين العائلتين.

الفريق الركن علي محسن الأحمر

ظل الفريق الركن علي محسن الأحمر وعلي عبد الله صالح حليفين مقربين إلى أن أعرب الأخير بوضوح عن سعيه إلى تسليم ابنه مقاليد الرئاسة. ثمّة شائعات عن علاقة قريبي وثيقة بين الاثنين، لكن ما هو مؤكد أنهما من القرية نفسها، وهي قرية صغيرة في سنحان وأنها اتفقا على تقاسم السلطة في أواخر سبعينيات القرن الماضي غداة استلام صالح للرئاسة. كان علي محسن القائد العسكري الأساسي المكلف بمحاربة الحوثيين خلال الحروب الستة، ولذلك يعتبرونه عدوهم الأول. شغل قيادة الفرقة الأولى المدرعة، إحدى الوحدات العسكرية الأكثر فعالية في البلاد، وثمة أدلة كثيرة تدعم النظرية القائلة بأن صالح حاول إضعافه عبر حجب الأسلحة والذخيرة عنه أثناء الحروب. وثمة شائعات بأن أعوان صالح المقربين

حاولوا توجيه السعوديين لقصف تجمعهم في عام ٢٠٠٩، حينما كان السعوديون يقدمون الدعم لصالح في حربه ضد الحوثيين. وفي آذار/ مارس ٢٠١١، تفككت العلاقة بينهما أخيراً، وبشكل رسمي حينما أعلن على محسن تأييده للمظاهرات المناوئة لصالح. وهو، من الناحية الأيديولوجية، أصولي إسلامي ويُعتقد أنه مقرب من المتمردين.

أحزاب اللقاء المشترك الأخرى

تأسس تكتل أحزاب اللقاء المشترك في عام ٢٠٠٣، ويضم حزب الإصلاح (الأكبر والأكثر نفوذاً)، والحزب الاشتراكي اليمني (الحزب الحاكم سابقاً في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية، والذي ضعف كثيراً في التسعينيات، وبخاصة منذ ظهور الحركة الانفصالية الجنوبية أو الحراك الجنوبي)، وحزب حق (حزب زيدي صغير أكثر أعضائه من السادة، وهو تعبير يطلق في اليمن على سلالة النبي (ص)، ويعرفون أيضاً باسم الأشراف)، والتنظيم الوحدوي الشعبي الناصري، واتحاد القوى الشعبية اليمنية (حزب زيدي آخر)، وحزب البعث العربي الاشتراكي - قطر اليمن. وكما هو واضح من هذه المجموعة، يعد التكتل تجمعاً لتنظيمات ذات أيديولوجيات متباينة جداً ومتعارضة غالباً، وهو بالتالي تحالف أو تعاقد أكثر منه كتلة متماسكة. الغاية الأساسية منه هي ضمان عدم تنافس أعضائه فيما بينهم. قبل عام ٢٠١١، شكلت الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٦ اللحظة الوحيدة التي اجتمع فيها أعضاء التكتل على موقف واحد، عندما اتفقوا على تسمية فيصل بن شمالان مرشحاً مشتركاً لهم، وهو شخصية تحظى باحترام واسع. وأثناء تشكيل حكومة الوحدة الوطنية في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١١، تم التعامل مع التكتل بوصفه كياناً واحداً في التوزيع العام للحقائب الوزارية. وعلى الرغم من هيمنة الإصلاح على التكتل، إلا أن الأعضاء الآخرين كان لهم تأثير أكبر في مناقشة الإستراتيجيات والتكتيكات في السنوات الأخيرة، لا سيما حينما تمكنوا من تشكيل جبهة موحدة.

الحوثيون

اتخذت هذه الحركة اسمها من اسم عائلة زعيمها حسين الحوثي الذي أسسها في عام ١٩٩٢ كحركة صحوة زيدية اجتماعية تحت اسم "الشباب المؤمن". عملت بدايةً بالتحالف مع نظام صالح، فقد كان حسين الحوثي عضواً في البرلمان في الفترة ١٩٩٣-١٩٩٧، وخلفه أحد أشقائه في الانتخابات التالية. بيد أن صالح شجع إنشاء مركز دار الحديث السلفي كمنافس للحوثيين في قلب الأقلية الزيدية. وأدى ذلك في عام ٢٠٠٤ إلى نشوب أول حرب في سلسلة الحروب بين نظام صالح والحركة الحوثية. وعلى الرغم من مقتل حسين الحوثي في أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٤، نمت الحركة واشتد عودها، رغم القمع العنيف طوال الحروب الستة التي أزهقت آلاف الأرواح وشردت عدداً أكبر ودمرت الاقتصاد المحلي والبنى التحتية. وتم في عام ٢٠١٠ التوصل إلى اتفاق لوقف إطلاق النار، لم يكن ليصمد على الأرجح حتى لو لم تتدلع انتفاضة عام ٢٠١١. وظلت قيادة الحركة ضمن الأسرة، حيث يتزعمها الآن عبد الملك شقيق حسين الحوثي.

أما من الناحية الأيديولوجية، فتشترك حركة الحوثيين مع الجماعات الأصولية الأخرى بالسماح للاجتماعية، من قبيل ادعاء الصواب اللاهوتي، والإيمان بالطاعة العمياء للزعماء، والموقف الرجعي من حقوق المرأة. وعلى الرغم من أن الزيدية جماعة شيعية، إلا أن تبايناتها الأيديولوجية عن السنة ضئيلة، والسمة المميزة الرئيسية هي إيمانها بالحق الأصيل للسادة في الحكم. ولهذا السبب، يؤيدهم بعض السادة في مناطق أخرى من البلاد.

شارك الحوثيون في انتفاضة عام ٢٠١١ ضد نظام صالح. وبعد آذار/مارس، وجدوا أنفسهم في الخندق نفسه مع بعض أعدائهم الرئيسيين، مثل علي محسن الأحمر وحزب الإصلاح الذي يضم كلاً من الخصوم الأيديولوجيين للإخوان المسلمين وغالبية قبائل حاشد وبكيل. ومنحتهم حالة عدم الاستقرار في البلاد فرصة استكمال سيطرتهم على موطنهم، محافظة صعدة، الواقعة على الحدود مع السعودية حتى نهاية عام ٢٠١١. كما فرضوا سيطرتهم في السنوات التالية على مزيد من المناطق في المحافظات المجاورة كحجة وعمران والجوف، ليستولوا على صنعاء في أيلول/سبتمبر ٢٠١٤ ومناطق أخرى في عام ٢٠١٥. وفي وقت سابق من هذا العقد، فك الحوثيون تحالفهم مع علي محسن الأحمر والإصلاح لصالح شراكة أخرى غير محتملة وبغيضة مع صالح (الذي شن الحروب ضدهم) وقواته الأمنية والعسكرية. وهذا التحالف المخالف للطبيعة، هو الذي مكنتهم من اجتياح الجزء الأكبر من البلاد في النصف الأول من عام ٢٠١٥، وأظهر بما لا يدع مجالاً للشك أن التحالفات السياسية/العسكرية لا علاقة لها بالمعتقدات المشتركة أو الالتزام الأيديولوجي.

الحراك

هذا هو الاسم الذي أطلق على المكونات المختلفة للحركة الانفصالية الجنوبية. فبعد هزيمة الجناح الانفصالي في تموز/يوليو ١٩٩٤، اعتبر كثير من الجنوبيين، وبخاصة في العاصمة السابقة عدن، أنهم سلبوا وقمعوا واحتلوا على يد نظام صالح الذي ساووا بينه وبين الشمال. وفي عام ٢٠٠٧، وبعد سنوات من الإحباط، شكل رجال الجيش والأمن الذين أجبروا على التقاعد بعد عام ١٩٩٤ منظمات العسكريين والموظفين المدنيين الجنوبيين المتقاعدتين في محافظتي الضالع ولحج. ولم تكن مطالبهم في البداية سياسية، بل أرادوا إما إعادتهم إلى مناصبهم التي شغلوها قبل ١٩٩٤ أو إلى مناصب ماثلة. وعندما قوبلت مظاهراتهم السلمية بالعنف من قبل الدولة، ازدادت المقاومة وتوسعت في عدن (روبرت وآخرون ٢٠٠٦: الفصل ٦). وأصبحوا في عام ٢٠١٠، حركة تمرد بكل معنى الكلمة في معظم أجزاء جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية سابقاً. لقد كانت المظاهرات الرئيسية في عدن ومحافظة حضرموت الشرقية سلمية، بينما ظهرت حركة عسكرية في لحج والضالع. وظل الانفصال في مقدمة مطالب الناشطين المتظاهرين، لكن في عام ٢٠١١ باتت الإطاحة بصالح هدفاً مشتركاً بين الشماليين والجنوبيين على حد سواء، إلى جانب المطالب الأخرى بالكرامة والإصلاح الاقتصادي. ومع ذلك، يُرجح أن أغلبية الجنوبيين، لا سيما في عدن والشرق، ظلوا صامتين لأنهم لا يؤيدون الانفصال.

ومنذ عام ٢٠١٢ حتى "الانقلاب" الحوثي في ٦ شباط/ فبراير ٢٠١٥، تركز الجزء الأكبر من المظاهرات والنشاط السياسي في محافظات الجنوب على تأييد استقلال الجنوب، رافعين علم الجمهورية الجنوبية السابقة، وهو أمر ينطوي على مفارقة لأن القليل فقط من الجنوبيين يعتبر نفسه اشتراكياً. بيد أنه لم يكن للحراك قيادة محلية واضحة: فهو يضم مجموعة واسعة من التنظيمات وعدداً مماثلاً تقريباً من القادة، بينما كانت الأسماء القليلة التي ظهرت في الشأن العام وفي السياسات الوطنية من الطاعنين في السن الذين ارتبطوا بالصراعات بين الأجنحة المختلفة للحزب الاشتراكي اليمني في عهد الجمهورية الجنوبية السابقة وحتى قبلها. فقد كان اثنان من الأسماء الأكثر تواتراً في الوقت الحالي (على ناصر محمد وعلى سالم البيض) على طرفي نقيض في الصراع الدموي الداخلي في كانون الثاني/يناير ١٩٨٦. وثمة شخصيات أخرى، مثل عبد الرحمن الجفري وعبد الله الأصنع (قبل وفاته مؤخراً) تنتمي إلى حقبة أقدم تصل إلى السنوات الأخيرة من الحكم البريطاني في عدن. إن غياب قيادات جديدة للحراك وعدم قدرته على تقديم أي شيء قريب من الجبهة الموحدة مؤثر مخزن على ما يمكن أن تؤول إليه الأمور إذا حقق الحراك الهدف الوحيد الذي يجمع مكوناته، أي الانفصال عن الشمال.

صحيح أن مستقبل اليمن ككل بات تحت رحمة صراع سياسي وعسكري ضار، إلا أن عدن من أكثر المدن تضرراً نظراً لاحتلالها من قبل قوات حلف صالح/ الحوثي حتى تموز/ يوليو ٢٠١٥، ما جلب لها الدمار والموت على نطاق غير مسبوق. وكان الرئيس الشرعي هادي قد أعلن في ٣٠ تموز/ يوليو أن عدن ستكون عاصمة البلاد ريثما تعود صنعاء إلى دورها كعاصمة دائمة. لقد أصبح مستقبل عدن سواء غدت عاصمة لجزء من البلاد أو بقيت مدينة كغيرها من المدن (أو كما هي بالفعل دولة-مدينة صغيرة) هو ضرب من المجهول، لكن ما هو واضح الآن أنه إذا تحقق الانفصال، فمن شبه المؤكد أنه لن تبقى هناك دولة واحدة ضمن حدود الجمهورية الجنوبية السابقة، وستنقسم إلى دولتين على الأقل إن لم يكن أكثر. ومن المرجح أن تنشأ هناك دويلات صغيرة، مع اتخاذ المنطقة الشرقية بقيادة حضرموت مساراً خاصاً بها.

الشباب والنساء

لعب الشباب المستقل دوراً أساسياً في انتفاضات ٢٠١١، وكانوا مؤثرين بشكل خاص في أول شهرين. لكن بعد مجزرة "جمعة الكرامة" الفاصلة في ١٨ آذار/ مارس تلاشى تأثيرهم لصالح الأحزاب الرسمية، وبخاصة الإصلاح، على الرغم من أنهم ظلوا فاعلين جداً. لقد كان الشباب من جميع الأحزاب فاعلين، لكن بالنظر إلى أن الإصلاح كان الحزب الأكبر، فقد كان جناحه الشبابي مهيمناً على الحركة. وفيما تبقى من ذلك العام، انضم كثيرون من خلفيات ومشارب شتى ومن سائر أنحاء اليمن إلى الحراك، وأصبح عددهم بالتدريج يفوق عدد المستقلين. وفي حين أن لحزب الإصلاح وجوهاً كثيرة، مثلت توكل كرمان الحائزة على جائزة نوبل للسلام عام ٢٠١١ الوجه "التقدمي" للحزب على المستوى المحلي والدولي.

ومثلت انتفاضات ٢٠١١ أيضاً فرصة لتعبير النساء عن احتياجاتهن وهموهن بصورة مستقلة. وكان الحضور الفاعل لكثير من النساء في مظاهرات أيام الجمعة أحد أبرز سمات تلك الفترة، إضافة إلى بعض "الاعتصامات في أماكن العمل"، وهو أمر يتطلب الكثير من التصميم الشخصي والاستعداد لمواجهة

المعارضة الشديد من معظم الأسر. وكان عدد النساء أقل بكثير من الرجال، وأكثر اللواتي انخرطن في الحراك كن من الطبقة الوسطى المتعلمة، إذ كان من الصعب جداً على الأخريات ترك منازلهن لقضاء الليالي بعيداً عن أسرهن. من جهة أخرى، كان على النساء المشاركات مواجهة معارضة شديدة، من النظام ومن الرجال المحافظين المشاركين على السواء. كما أن حضور المرأة في الساحات وفي المظاهرات الأسبوعية وفي الإعلام أيضاً هو ما مكن الأمم المتحدة من الإصرار على تمثيل معقول للمرأة في مؤتمر الحوار الوطني. وفي حين تم الاتفاق على تمثيلهن بنسبة ٣٠ بالمئة من حيث المبدأ أثناء التحضير للمؤتمر، انخفض هذا الرقم قليلاً فيما بعد ليصل إلى ٢٨ بالمئة.

وكما ذكرنا أعلاه، مع أن الشباب كانوا بين الناشطين الرئيسيين من جميع الأحزاب، فقد كانت مشاركة شباب مستقلين هي التي جعلتهم كياناً سياسياً على هذا النحو وأجبر السياسيين المخضرمين على الاعتراف بأهميتهم بوصفهم فئة ذات مصالح مستقلة، وهو أمر كان واضحاً بلا شك، خاصة في بلد يشكل الشباب دون ٢٥ عاماً أكثر من ٧٠ بالمئة من سكانه. وأحد النجاحات البارزة للأمم المتحدة في العملية الانتقالية كان ضمان إشراك الشباب باعتبارهم فئة مستقلة في مؤتمر الحوار الوطني، أي في المجال السياسي الرسمي الذي كان في السابق مرتبطاً ثقافياً بالكبار حصراً. لكن من الضروري التنويه إلى زيف استخدام "الشباب" كمصطلح لتحديد الفئات. إذ بينما كان بوسع الشباب المستقل أن يكونوا جزءاً من المستقلين من جميع الأعمار، ويصنفون بالتالي وفقاً لوجهات نظرهم، اصطف أغلبية الشباب المشاركين في الحراك مع أحد التوجهات السياسية الأساسية.

إن كثرة التنظيمات المنبثقة من الحراك مؤشر بين مؤشرات كثيرة على اتساع طيف رؤى وهموم المشاركين فيه. وقد أحصت الباحثة جرابونديجا على سبيل المثال ٣٦ منظمة في مسرد مصطلحات غطى الأحداث بين عامي ٢٠١١ و٢٠١٢ (٢٠١٥: ٥-٩). بيد أن معظم هذه المنظمات تتشارك عامة بالمطلب الرئيسي، وهو تغيير النظام من الاستبداد والنهب إلى نظام يؤمن بالقيم التالية:

- مؤسسات ديمقراطية تمثل جميع السكان؛
- محاربة الفساد؛
- الدولة المدنية الديمقراطية؛
- الكرامة؛
- بناء اقتصاد وطني يؤمن احتياجات السكان.

تنظيم القاعدة في شبه الجزيرة العربية

ما من شك في حضور تنظيم القاعدة في شبه الجزيرة العربية في اليمن طيلة العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، لكن يجدر القول أيضاً إن هذا التنظيم عمل سنوات عدة بتواطؤ مع صالح، على أقل تقدير (اليوم ٢٠١٥؛ فريق خبراء الأمم المتحدة: الفقرة ٦٠). واستمر دعم صالح للقاعدة على الرغم من إعلانه الرسمي بدعم "الحرب العالمية على الإرهاب" التي تقودها الولايات المتحدة في أعقاب هجمات

١١ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠١، وحتى بعد طلبه وتلقيه دعماً عسكرياً كبيراً من الولايات المتحدة الأميركية، بما في ذلك المستشارين والمعدات وتدريب قوات النخبة اليمنية.

عمل المتمردون الإسلاميون في مناطق كثيرة من البلاد. وقد جاء حضورهم وصعودهم قبل بدء العملية الانتقالية بعد انسحاب قوات صالح العسكرية مباشرةً. ومنذ ذلك الحين، تأتي تدخلاتهم لتخدم أهدافه في تقويض العملية السياسية. لكن في عام ٢٠١٣، أطلق هادي هجوماً كبيراً لطردهم من معقلهم في محافظتي شبوة وأبين، الأمر الذي أدى إلى إضعافهم إلى حد كبير، إلا أنه أيضاً دفعهم إلى التوزع على حضر موت والبيضاء وغيرها من المناطق. وتواصلت غارات الطائرات الأميركية دون طيار عليهم طيلة هذه الفترة، وقتلت في حزيران/ يونيو ٢٠١٥ ناصر عبد الكريم الوحيشي، زعيم تنظيم القاعدة في شبه الجزيرة العربية، والرجل الثاني بعد الظواهري.

وهذا الحدث الأخير قد يترك أثره على الأشهر والسنوات المقبلة، نظراً للتحول في صفوف المقاتلين الإسلاميين المتشددين بعيداً عن القاعدة وباتجاه تنظيم أكثر توحشاً هو الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش). ولا بد من الانتظار لمعرفة إذا ما كان الزعيم الجديد للتنظيم قاسم الريمي سينجح في المحافظة على وحدة الجماعة أم سيخسر المزيد من العناصر لصالح داعش. وثمة مزاعم بأن الريمي نفسه كان ضابطاً في الحرس الجمهوري وصلة الاتصال الرئيسية بين نظام صالح والقاعدة في شبه الجزيرة العربية (اليوم ٢٠١٥؛ فريق خبراء الأمم المتحدة: الفقرة ٦٠).

٤. التوصل إلى اتفاق بشأن انتقال سلمي للسلطة في اليمن

في نيسان/ أبريل ٢٠١١، توصلت الولايات المتحدة الأمريكية ودول أخرى سبق أن دعمت صالح بالملاح والسلاح إلى نتيجة مفادها أن نظامه غير مستقر وبات بحاجة إلى انتقال سلمي. واعتمدت هذه الدول الوثيقة التي كان يجري مناقشتها في اليمن منذ أواخر آذار/ مارس. وإضافة إلى مبادئ سبق ذكرها، سرت في البداية شائعات في صنعاء أن الاتفاقية تقضي بأن يغادر البلاد أكثر من ٥٠ شخصاً من النخبة العسكرية والأمنية ورجال الأعمال من الفصائل المتناحرة. ومع زيادة دعم المجتمع الدولي، أصبحت الوثيقة تعرف باسم مبادرة مجلس التعاون الخليجي.

مبادرة مجلس التعاون الخليجي: تحقيق عملية التوقيع

تضمنت المبادرة الخليجية في مسودتها الأولية في نيسان/ أبريل ٢٠١١ سلسلة من المحاولات لتحقيق تسوية سياسية وتفاذي حرب شاملة. فقد بات يتزايد احتمال نشوب صراع بين صالح (وأنصاره) وجميع الأطراف الأخرى، بمن فيهم خصومه الجدد في الإصلاح، علي محسن والحركة الثورية الشبانية السلمية. لجأ صالح إلى عدة مناورات لتفادي التوقيع على المبادرة، بدءاً بتكتيكات التأخير كالإصرار على أن يوقع آخرون نيابة عنه أو قبله وصولاً إلى السماح لأنصاره في ٢٢ أيار/ مايو بمحاصرة سفراء دول مجلس التعاون الخليجي وسفراء غربيين في سفارة الإمارات العربية المتحدة، لمنعهم من حضور مراسم التوقيع المقررة، وبذلك لم تتم المراسم (الجيلي والشبيب ٢٠١١؛ بلومفيلد ٢٠١١). وكان ممثلو الأحزاب السياسية الرئيسية قد وقعوا على الوثيقة في اليوم السابق.

وبينما واصل المتظاهرون السلميون مطالبهم بنظام أفضل، وصلت الفصائل السياسية والعسكرية المشاركة في الصراع على السلطة إلى شفا حرب أهلية، عندما اندلع قتال عنيف جداً في صنعاء نفسها، وفي أماكن أخرى. بقي الوضع متواتراً في الفترة بين حزيران/ يونيو وأيلول/ سبتمبر، بينما كان صالح يتلقى العلاج الطبي في السعودية. وفي ٢٣ أيلول/ سبتمبر عاد صالح بشكل مفاجئ إلى صنعاء وتصاعد احتمال حدوث حرب أهلية من جديد. ونظراً لعدم التمكن من حمله على توقيع الوثيقة، تمت ممارسة ضغط إضافي عليه عبر القرار رقم ٢٠١٤ الذي اعتمده مجلس الأمن في ٢١ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١١. ورغم أن القرار نفسه لم يهدد بفرض عقوبات، فقد أصدرت الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا جميعها بيانات شديدة اللهجة تشير إلى أن أي تأخير إضافي سيكون له عواقب.

وفي ٢٣ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١١، أثناء مراسم أقيمت في الرياض وكان الشخص الوحيد المبتسم فيها هو الرئيس اليمني، وقع صالح وثيقتين بحضور العديد من الشخصيات الدولية: الوثيقة القصيرة الأصلية، والمعروفة باسم المبادرة الخليجية وهي مطابقة للورقة التي وقع عليها ممثلو المعارضة الرئيسيون في ٢١ أيار/ مايو (انظر الملحق أ)؛ وآلية تنفيذ هذه الاتفاقية، وهي وثيقة أطول تتضمن تفاصيل إجراءات مرحلتي الانتقال (انظر الملحق ب).

ينص المكون الرئيسي لآلية تنفيذ المبادرة الخليجية على عملية انتقالية من مرحلتين. في المرحلة الأولى، يتم تشكيل حكومة وفاق وطني خلال ١٤ يوماً من تعيين رئيس وزراء تختاره المعارضة. تتألف الحكومة من ٥٠ بالمتة لكل طرف "مع مراعاة تمثيل المرأة فيها بشكل ملائم" (الفقرة ١٠). ويقوم أحد الطرفين بتقديم قائمتين بالمرشحين للحكومة، ويختار الطرف الثاني إحدى القائمتين.

نصت الآلية أيضاً على أن تتخذ حكومة الوفاق الوطني قراراتها بالإجماع. وإذا لم يتوفر الإجماع، يتوصل الرئيس (نائب الرئيس مبدئياً) ورئيس الوزراء إلى توافق، وفي حال تعذر التوافق بينهما يتخذ نائب الرئيس القرار النهائي.

ونصت أيضاً على اتخاذ الخطوات اللازمة، لضمان وقف العنف وتيسير وصول المساعدات الإنسانية، وإطلاق سراح الذين احتجزوا بصفة غير قانونية، والتزام الحكومة بقرارات مجلس الأمن. وأخيراً تضع الحكومة وتنفذ "برنامجاً أولياً لتحقيق الاستقرار والتنمية الاقتصادية".

وبموجب الفقرة ١٥ من الآلية، يارس نائب الرئيس جميع المهام الرئاسية وتمارس حكومة الوفاق الوطني السلطة التنفيذية، ويشمل ذلك تنفيذ كل ما يتعلق بهذا الاتفاق (الفقرة ١٠). وإضافة إلى الأنشطة المتوقعة عادة من الحكومة، "تقوم بتشكيل لجنة اتصال تتولى وبشكل فعال التواصل مع حركات الشباب في الساحات من مختلف الأطراف وباقي أنحاء اليمن... لإطلاق نقاش مفتوح حول مستقبل البلاد".

يعتبر تشكيل لجنة للشؤون العسكرية عنصراً رئيسياً في الاتفاقية من أجل تحقيق الأمن والاستقرار. ويتم تشكيلها في غضون خمسة أيام من بدء نفاذ المبادرة الخليجية وآلية تنفيذها. ومن واجبات اللجنة إنهاء الانقسام في القوات المسلحة ومعالجة أسبابه، وإنهاء جميع النزاعات المسلحة. وتقوم هذه اللجنة خلال مرحلتي الانتقال، بتهيئة الظروف الضرورية واتخاذ الخطوات اللازمة لتحقيق توحيد القوات المسلحة تحت هيكل قيادة مهنية ووطنية موحدة، في إطار سيادة القانون. (الفقرتان ١٦ و ١٧).

خلال المرحلة الثانية التي كان مقرراً لها أن تستمر عامين بعد انتخاب نائب الرئيس رئيساً للجمهورية (تم الاتفاق على عدم وجود مرشح آخر)، تكون المسؤوليات الرئيسية أثناء "مرحلة نقل السلطة"، هي أولاً وقبل كل شيء مواصلة المهام الآتية الذكر والدعوة إلى عقد مؤتمر للحوار الوطني يتولى معالجة القضايا المؤسسية الرئيسية بمشاركة "كل القوى والفعاليات السياسية بما فيها الشباب والحراك الجنوبي، والحوثيون وسائر الأحزاب وممثلون عن المجتمع المدني والقطاع النسائي" (الفقرة ٢٠).

يبحث المؤتمر فيما يلي:

- عملية صياغة الدستور، بما في ذلك إنشاء لجنة لصياغة الدستور وتحديد عدد أعضائها؛
- قضية الجنوب؛
- قضايا أخرى ذات بعد وطني ومن ضمنها أسباب التوتر في صعدة؛

- خطوات للمضي قدماً نحو بناء نظام ديمقراطي كامل، بما في ذلك إصلاح الخدمة المدنية والقضاء والإدارة المحلية؛
- خطوات ترمي إلى تحقيق المصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية، والتدابير اللازمة لضمان حقوق الإنسان والقانون الإنساني؛
- حماية الفئات الضعيفة والنهوض بالمرأة؛
- أولويات برامج التنمية الاقتصادية المستدامة (الفقرة ٢١).

وفي بند مستقل، كان من المقرر إنشاء لجنة دستورية "فور انتهاء مؤتمر الحوار الوطني في مدة أقصاها ستة أشهر" (الفقرة ٢٢). وكان على اللجنة "صياغة مشروع دستور جديد خلال ثلاثة أشهر من تاريخ إنشائها، وتقوم اللجنة باقتراح الخطوات الضرورية لمناقشة مشروع الدستور والاستفتاء عليه لضمان مشاركة شعبية واسعة وشفافة". ويسن البرلمان، بعد اعتماد الدستور الجديد، قانوناً لإجراء انتخابات وطنية برلمانية، بإشراف لجنة عليا يعاد تشكيلها لشؤون الانتخابات والاستفتاء، ويسجل انتخابي جديد (الفقرة ٢٣).

وتضمنت الأحكام الختامية للآلية "تمثيل المرأة تمثيلاً مناسباً" (الفقرة ٢٦) والتأكيد على أن تقوم الحكومة بتوفير "التمويل الكافي للمؤسسات والنشاطات التي يتم إنشاؤها وفق هذه الآلية" (الفقرة ٢٧)، ويعقبها طلب من دول مجلس التعاون الخليجي والاتحاد الأوروبي ومجلس الأمن المساعدة في تنفيذ الآلية.

وبينما لا تشير وثيقة آلية التنفيذ إلى منح صالح الحصانة، تنص المبادرة الخليجية الأصلية: "في اليوم التاسع والعشرين من بداية الاتفاقية يقر مجلس النواب، بما فيه المعارضة قانوناً يمنح الحصانة ضد الملاحقة القانونية والقضائية للرئيس ومن عملوا معه خلال فترة حكمه. وفي اليوم الثلاثين من بداية الاتفاقية، وبعد منح الحصانة للرئيس ومعاونيه في الحكم يقدم رئيس الجمهورية استقالته إلى مجلس النواب ويصبح نائب الرئيس هو الرئيس الجديد بعد مصادقة مجلس النواب على الاستقالة." (مبادرة مجلس التعاون الخليجي ٢٠١١، "الإجراءات التنفيذية").

ما هي احتمالات النجاح؟

منذ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١، أعرب بعض الخبراء عن تشاؤمهم وخلصوا إلى أن المبادرة الخليجية وآلية تنفيذها لن تفضي إلا إلى إطالة أمد المأزق الحالي، فيما أعرب آخرون عن أملهم بنجاحها. اعتبرها المتشائمون محاولة لوقف التدهور وليس لمعالجة مشاكل اليمن، بينما ركز المتفائلون على الجوانب الإيجابية، وعلى وجه التحديد الحقائق التي تفيد بأن تفادي حرب أهلية وتحقيق مستقبل ديمقراطي أمر ممكن من خلال مؤتمر الحوار الوطني وإصلاح المؤسسات العسكرية والأمنية.

أثرت بعض الجوانب الأساسية للمبادرة الخليجية على احتمال نجاحها. وتبين أن الأسباب الأولى والأكثر إلحاحاً للشك باحتمالات نجاحها أصبحت، في وقت لاحق، هي المشاكل الرئيسية حيث اعتبر معظم

المراقبين أن السماح ببقاء صالح في البلاد وفي رئاسة المؤتمر الشعبي العام بمثابة ضمانة أكيدة للفشل، كونه من المتوقع أن يستغل منصبه في تقويض العملية الانتقالية (وهو ما فعله حقاً). كما غضب الشباب وكثيرون غيرهم من منح صالح ومعاونيه "الحصانة".

ويبدو أن ثمة اتفاقاً عام على أن ميزان القوى في أواخر ٢٠١١ كان يشير إلى أنه من المستحيل إجباره على الرحيل. ولكن الكثيرين يعتبرون أنه كان من الممكن إزاحته من قيادة المؤتمر الشعبي العام في الأشهر التالية، مما كان سيسمح للرئيس الجديد، عبد ربه منصور هادي، بضمان دعم كاف لمواجهة أنصار حزب الإصلاح. وكان ذلك سيسمح بإنشاء حكومة وفاق وطني أكثر تمثيلاً وفعالية. وبما أن ضعف هذه الحكومة - المكونة من ٥٠ بالمئة من المؤتمر الشعبي العام و ٥٠ بالمئة من أحزاب اللقاء المشترك التي يهيمن عليها التجمع الوطني للإصلاح وقوى أخرى - والشلل الذي أصابها كانا من بين الأسباب الرئيسية لعدم قدرة النظام الانتقالي على تلبية احتياجات السكان بشكل فعال (وبالتالي كسب دعم شعبي)، وجد هادي نفسه في وضع لا يحظى فيه بدعم مؤسساتي كبير. ولو سيطر على حزب المؤتمر الشعبي العام، لأحدث تغييراً كبيراً في احتمالات النجاح.

وثمة عامل بالقدر نفسه من الأهمية والصلة هو أن المبادرة لم تطعن في هياكل السلطة الرئيسية في البلاد. فقد ظهرت خلال ثلاثة عقود مجموعة من الهياكل العسكرية والاقتصادية والسياسية اتسمت بالخصائص الرئيسية التالية: تركز الثروة والسلطة بأيدي نخب متنافسة على حساب المواطنين ككل؛ وإحكام القبضة على المجتمع عبر هياكل أمنية-عسكرية شديدة الولاء لصالح؛ ونظام محسوبة لم يكن بتوزيع الثروة على النخبة الأنفة الذكر بل كان مصدراً مهماً للاستثمار الأساسي الاقتصادي والاجتماعي للمجتمعات في البلاد، ووفر أيضاً المال للضروريات.

يتكون مجلس التعاون الخليجي من مجموعة من الأنظمة الملكية غير الديمقراطية. ولم يكن الترويج لديمقراطية حقيقية بين أهدافه. كان راضياً بنظام استبدادي، ولم يبد أي حماس كبير إزاء نوع الانتخابات التي نظمها صالح في العقد السابق. ورغم أن أياً من قادة المجلس لم يبد مشاعر خاصة تجاه صالح، فإنه لم يتخل عنه إلا عندما شعر أن البديل حرب أهلية وشيكة. ولكن صالح خدم مصالح المجلس بشكل معقول خلال العقود السابقة. ولقد شكل تباين الأهداف بين دول المجلس والأمم المتحدة وممثليها مصدراً دائماً للتوتر منذ عام ٢٠١١.

على مدى العقد السابق وأكثر، كان الشغل الشاغل للولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي وجهات راعية أخرى للاتفاقية هو ضمان ألا ينفذ إسلاميون مسلحون عدوانيون أعمالاً إرهابية في بلدانهم. ولسنوات عديدة، اعتبروا صالح حليفاً جيداً (وتجاهلوا على نحو منهجي الأدلة على صلاته المباشرة وغير المباشرة بتلك العناصر). ولم يقرروا التخلي عنه إلا مكرهين، وليس حرصاً على مصالح المواطنين اليمنيين. ومع أن هذه الدول تحبذ الحكم الديمقراطي بالتأكيد، إلا أن أولويتها الثانية بعد مكافحة الإرهاب في المنطقة هي الحفاظ على علاقات جيدة مع دول مجلس التعاون الخليجي التي تعتبر من كبار المشترين لأسلحتها، وبالتالي فهي تميل عادة إلى التضحية بالمبادئ لصالح استمرارية هذه

العلاقات القائمة، وكان لديها بالتأكيد تضارب في المصالح. وقد تجلّت رؤيتها في منح أصداق اليمن المتمثل في محاولة أن يمتلكوا النفوذ السياسي الرئيسي، وتركوا لدول مجلس التعاون الخليجي مسألة الدعم المالي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وهو تقسيم أدوار لم يعد المجلس على استعداد لقبوله^٧.

لم يشمل الصراع العسكري بين صالح وأنصاره من جهة والمعارضة من جهة أخرى "الشباب الثوري" أو النساء، بل كان بشكل رئيسي بين فصائل النخبة المتنافسة، مما ترك مجالاً صغيراً لآمال وطموحات الحركة الشعبية. إن القوى السياسية الجديدة - سواء كانت حركة "الشارع" المستقلة أو الأعضاء الذين تم حشدهم حديثاً من مختلف الأحزاب السياسية - تفتقر إلى ما يكفي من نفوذ لمنع النخب من التحكم بالوضع. وفي وضع كهذا، بقي المستقلون أقلية تفتقر إلى برنامج سياسي تفصيلي ومتفق عليه وإلى قادة فاعلين.

ولذلك كان من المستبعد أن تدعم الجهات الراعية للاتفاقية ظهور دولة ديمقراطية حقيقية تركز على تلبية الطموحات والاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية لأغلبية المواطنين الفقراء في البلد. ويساعد هذا كله، إلى حد ما، في توضيح سبب انتهاء الأمر بالمبادرة إلى إعطاء الأولوية للجماعات المتنافسة على السلطة الموجودة سابقاً. ولكن، واعترافاً للمجتمع الدولي، يجب القول إنه لولا تدخل الأمم المتحدة لما حظي الشباب والنساء بتمثيل معقول في مؤتمر الحوار الوطني.

كان الاتفاق على تسليم الرئاسة إلى عبد ربه منصور هادي، نائب الرئيس، قراراً سهلاً نسبياً: كان صالح يعتقد أنه قادر على الحكم بواسطة التحكم عن بعد، كون هادي لم يظهر أي استقلالية كبيرة في الفكر أو الآراء السياسية البديلة خلال فترة عمله الطويلة نائباً للرئيس. وكان التجمع اليمني للإصلاح الذي يشكل القوة المهيمنة في أحزاب اللقاء المشترك اليمني، وبالتالي العنصر الرئيسي في المعارضة، يعتقد عن حق أنه سيتمكن من السيطرة على هادي بسبب ضعفه، لا سيما وأن اللقاء هو الذي سيرشّح رئيس الوزراء. واعتبرت الجهات الراعية أيضاً أن هادي غير قادر على إطلاق تغيير ثوري في نظام حكم البلاد، وأنها ستتمكن من التأثير عليه، نظراً لافتقاره إلى قاعدة نفوذ سياسية أو حتى عسكرية.

٧ تضم مجموعة أصداق اليمن العديد من الدول المشاركة في اليمن. تم تشكيلها بمبادرة من الحكومة البريطانية في أوائل ٢٠١٠ إثر حادثة "قنبلة الملابس الداخلية" برئاسة مشتركة بين المملكة المتحدة والمملكة العربية السعودية. وكانت الفكرة، وإن لم تكن بصيغة صريحة، أن تقدم الأولى المشورة السياسية، بينما الثانية تدفع الفاتورة. تعتبر المجموعة نفسها كياناً لتقديم الدعم السياسي للحكومة، ولكن بعد مبادرة مجلس التعاون الخليجي ومشاركة دول أخرى، باتت تُعتبر عنصر تمويل وتنمية للعملية الانتقالية.

٥. تنفيذ اتفاق عملية الانتقال

المرحلة الأولى

مرت المرحلة الأولى من العملية الانتقالية بشكل سلس جداً. فقد تشكلت حكومة الوفاق الوطني في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١١ ولم يعد علي عبد الله صالح رئيساً في ٢٤ شباط/ فبراير ٢٠١٢، بعد ثلاثة أيام من انتخاب عبد ربه منصور هادي. ورغم أن الانتخاب بالتركية والمرشح حيادي التوجه، فقد كان الإقبال على التصويت أعلى (بأكثر بـ ٦٠ بالمئة) من أي انتخابات سابقة، مما يثبت ترق الناس الشديد إلى التغيير وإنهاء حكم صالح.

جرت مراسم التسليم في القصر الرئاسي، بحضور ممثلين عن المجتمع الدولي. وقاطعها العديد من جماعات المعارضة، بمن فيهم الحوثيين. وكان من المتوقع، على نطاق واسع، أن يمثل المجتمع الدولي قاعدة دعم رئيسية هادي، وهي حقيقة تدل في الوقت نفسه على ضعف موقف هادي داخل اليمن، وعلى اعتقاد مبالغ فيه كثيراً بتأثير المجتمع الدولي.

وخلافاً لتوقعات الكثيرين، أظهر الرئيس هادي استقلاليته عن النظام السابق ولم يعمل بأوامر صالح. ولكن الاتفاقية أجبرته على تعيين محمد سالم باسندوة، الذي اختاره التجمع اليمني للإصلاح، رئيساً للوزراء. وقد شكل ذلك مع تركيبة الحكومة قيوداً رئيسية على تشكيل حكومة نظيفة وفعالة طوال السنوات اللاحقة. فقد اختار حزب الإصلاح عمداً لمنصب رئيس الوزراء رجلاً ضعيفاً أتبع أوامره كما خطط له. وستناقش النتائج المترتبة على ذلك في قسم لاحق.

المرحلة الثانية

اضطلعت المرحلة الثانية، التي كان من المقرر أن تنتهي في غضون سنتين، بمهام ثقيلة جداً دون امتلاك وسائل التنفيذ. ولم ير سوى بعض عناصر من المجتمع الدولي إمكانية إنجاز جميع المهام المقترحة في هذا الوقت القصير، حتى في ظل ظروف مثالية. وقد أثبتت الممارسة أنهم كانوا محقين. فوجود حكومة تتكون من عدد متساو من أنصار صالح والمعارضة المجمع (أي التجمع اليمني للإصلاح والشباب والنساء المستقلين)، لم تكن هناك فرصة حقيقية لتنظيم أعضائها في مجموعة متماسكة وملتزمة بحل مشاكل اليمن. وبدلاً من ذلك، اكتسبت الحكومة بسرعة سمعة بأنها غير فاعلة وفسادة.

لم يشكل ذلك أساساً جيداً لحل المشاكل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية الهائلة في البلاد. فقد كان رئيس الوزراء غير فعال نهائياً، وكان اليمنيون والأجانب على حد سواء يناقشون باستمرار مسألة استبداله؛ ولكنه بقي في منصبه حتى ضعف التجمع اليمني للإصلاح بسبب صراعه مع الحوثيين، وحينها كان قد فات الأوان على أية حكومة فعالة لاتخاذ وتنفيذ الإجراءات الضرورية لإطلاق عملية إنعاش اجتماعي واقتصادي.

مشاركة المجتمع الدولي

أسندت إلى إدارة الأمم المتحدة للشؤون السياسية مهمة المساعدة في العملية الانتقالية. ولكن كان من المقرر أيضاً أن تلعب دول مختلفة دوراً في دعم مختلف جوانب العملية الانتقالية. وقد أعلن قبل بدء مؤتمر الحوار الوطني أن الاتحاد الأوروبي وروسيا سيدعمان الحوار الوطني وأنشطة التواصل؛ وفرنسا وألمانيا ستساعدان في الإصلاح الدستوري (مجموعة الأزمات الدولية ٢٠١٢)، وسترعى الصين جوانب حقوق الإنسان (لاكنر ٢٠١٢)، مع أن البعض وجد ذلك خياراً مفاجئاً، نظراً لسجل الصين في هذا المجال؛ بينما شاركت الولايات المتحدة بشكل وثيق في الجوانب العسكرية وبريطانيا في جوانب أمنية أخرى. وعملياً، لم تستمر مشاركة فرنسا في الإصلاح الدستوري بعد مؤتمر الحوار الوطني. وفيما يلي مناقشة لأثر دعم عملية الإصلاح العسكري والأمني.

لعبت الأمم المتحدة دوراً كبيراً طوال الفترة، بدءاً بقرار مجلس الأمن رقم ٢٠١٤ وصولاً إلى مجموعة من القرارات الأخرى. فحالات تم تعيين المستشار الخاص في نيسان/أبريل ٢٠١١، بات يقدم إلى مجلس الأمن تقارير شهرية يناقشها غالباً قبل تقديمها مع كبار السياسيين اليمنيين، وبذلك يشجعهم على اتباع نصائحه. وما من شك في أن تهديد الأمم المتحدة بفرض عقوبات ضد صالح، ساهم في قراره بالتوقيع على الاتفاقية عام ٢٠١١. وفي شباط/فبراير ٢٠١٤، فرض القرار ٢١٤٠ عقوبات مالية وحظراً على السفر، ولكنه لم يسم إلا في تشرين الثاني/نوفمبر ثلاثة أفراد يمكن أن يطاهم، من بينهم صالح.

ورغم أن التهديد بفرض عقوبات ساعد العملية في البداية، فإنه لعب دوراً سلبياً حال تطبيقه، حيث شجع صالح على معارضة العملية الانتقالية بفعالية أكبر من السابق. وقد شكك الكثيرون في توقيت قرار العقوبات، واعتبروه ضعيفاً جداً وفات أوانه. ونُشر تقرير فريق الخبراء بشأن العقوبات في شباط/فبراير ٢٠١٥. ورغم أنه وفر أخيراً دعماً رسمياً لآلاف الأشخاص الذين كانوا يؤكدون تورط صالح في دعم إرهابيين إسلاميين في السنوات الماضية، فإن أثره الرئيسي لم يتخط ذلك. ولكن الوضع على الأرض وقتها جعل النقاش برمته نافلاً إلى حد ما.

إضافة إلى تمويل جزء كبير من العملية الانتقالية بمبلغ ٢٥ مليون دولار أميركي، أنشأت الأمم المتحدة مكتباً في صنعاء لتقديم دعم فني وغيره من أشكال الدعم لمؤتمر الحوار الوطني طوال العملية بدءاً بمرحلة التحضير، وكذلك للجنة صياغة الدستور. ضم هذا المكتب كادراً صغيراً من الموظفين الدائمين، يدعمه عدد كبير من المستشارين الذين كُلفوا بتقديم استشارات فنية متنوعة لمختلف لجان مؤتمر الحوار الوطني ولجنة صياغة الدستور، رغم وجود شكاوى (بعضها مبرر) بشأن جودة وملاءمة بعض الخبرات المقدمة.

حصانة صالح

أدرجت حصانة صالح ومعاونه رسمياً في المبادرة الخليجية. وصادق البرلمان على هذا الإجراء في ٢١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢ بقرار أثار جدلاً واسعاً لدى الشباب الثوري الذين اعتبروه خيانة كاملة للكثيرين ممن قتلهم أتباع صالح. ورغم تأجيل التصويت مرات عدة، إلا أنه كان عنصراً رئيسياً في المبادرة الخليجية، وتعرض النواب إلى ضغوط للموافقة عليه ومع ذلك عارضه الكثيرون. بقيت الحصانة موضع خلاف مع الشباب الثوري طوال السنوات القليلة اللاحقة. ويبدو أنها كانت عنصراً في الاتفاقية لا يمكن تفاديه، إذا أخذنا بعين الاعتبار أن صالح كان يحتفظ بدعم كبير داخل النخبة السياسية وبين قطاعات واسعة من السكان على حد سواء.

٦. إعادة هيكلة الأجهزة العسكرية والأمنية

نظراً لأهمية الأجهزة العسكرية والأمنية وقوتها، لا سيما ولاء قوات النخبة فيها لصالح، كان لا بد أن تحظى عملية إعادة هيكلتها بالأولوية القصوى لإحداث انتقال ناجح. ولكن رغم أن الأمم المتحدة والمجتمع الدولي أولياها بعض الاهتمام، من حيث الوقت والحيوية لمعالجة القضية، فإنها أعيرت اهتماماً أقل بكثير من مؤتمر الحوار الوطني.

تنص آلية التنفيذ على:

في غضون خمسة أيام من بدء نفاذ مبادرة مجلس التعاون لدول الخليج العربية وآلية تنفيذها، يقوم نائب الرئيس خلال المرحلة الانتقالية الأولى بتشكيل ورئاسة لجنة الشؤون العسكرية لتحقيق الأمن والاستقرار. وتعمل هذه اللجنة لضمان:

- أ) إنهاء الانقسام في القوات المسلحة ومعالجة أسبابه.
- ب) إنهاء جميع النزاعات المسلحة.
- ج) ضمان عودة القوات المسلحة وغيرها من التشكيلات العسكرية إلى معسكراتها وإنهاء المظاهر المسلحة في العاصمة صنعاء وغيرها من المدن، وإخلاء العاصمة وباقي المدن من الميليشيات والمجموعات المسلحة وغير النظامية.
- د) إزالة حواجز الطرق ونقاط التفتيش والتحصينات المستحدثة في كافة المحافظات.
- هـ) إعادة تأهيل من لا تنطبق عليهم شروط الخدمة في القوات المسلحة والأجهزة الأمنية.
- و) اتخاذ أية إجراءات أخرى من شأنها أن تمنع حدوث مواجهة مسلحة في اليمن. تقوم لجنة الشؤون العسكرية وتحقيق الأمن والاستقرار خلال مرحلتي الانتقال، بتهيئة الظروف واتخاذ الخطوات اللازمة لتحقيق تكامل القوات المسلحة تحت هيكل قيادة مهنية ووطنية موحدة، في إطار سيادة القانون (الفقرتان ١٦ و ١٧).

لم تنفذ بقية الأنشطة بالكامل رغم تشكيل اللجنة في وقت مبكر. كان يجري أحياناً تخفيف حواجز الطرق وسائر التدخلات الأخرى في الحياة اليومية للمواطنين من جانب المجموعات العسكرية والأمنية الرسمية وغير الرسمية، لكنها أبداً لم تُزل في أي مكان، سواء في صنعاء أو خارجها. وقد واجه هادي صعوبات كبرى لدى محاولته معالجة هذا العنصر الأساسي في هيكلية سلطة صالح منذ اللحظات الأولى للعملية الانتقالية. فقد ظهرت أعداد لا تحصى من عمليات التمرد المختلفة الحجم على أوامره، حيث رفض جنوداً طاعة قادتهم دعماً لصالح أو معارضة له. وتمردت وحدات كاملة ضد إجراء تغييرات في قيادتها. وعموماً، رغم الجهود الكبيرة من القيادة الجديدة التي اعتمدها هادي تدريجياً، اتسمت المرحلة الانتقالية بافتقار عام إلى الانضباط والالتزام بالدستور.

رغم ذلك، حاول هادي استخدام منهج "البتر"، وذلك بإزاحة القادة المرتبطين بصالح الواحد تلو الآخر. واستغل بشكل خاص حوادث إرهابية كبيرة، كحادثة قتل أكثر من ١٠٠ خريج عسكري جديد في ٢١ ايار/ مايو في صنعاء، لإزاحة هؤلاء القادة الذين فشلوا تماماً في حماية جنودهم ومنع الاعتداءات. وهذه الطريقة، قام الرئيس هادي، خلال ١٨ شهراً من توليه منصبه، بإزاحة أقرب مساعدي علي عبد الله صالح وأقربائه من مناصبهم القيادية في المؤسسات الأمنية العسكرية الأقوى والأفضل تدريباً وتجهيزاً (من قبل الولايات المتحدة الأمريكية). حاول إنشاء هياكل جديدة للقوات المسلحة والشرطة، وحوّل وحدات من مؤسسة إلى أخرى. استندت الهيكلية الجديدة إلى النموذج الأردني، وهدفت إلى القضاء على تعددية مراكز السلطة عبر إلغاء بعض المؤسسات واستبدالها بمؤسسات أقل وأدوارها أفضل تحديداً.

شاركت الولايات المتحدة الأمريكية بشكل وثيق طوال العام ٢٠١٢ في إعادة هيكلية الجيش، وقد تكررت زيارة كبار المسؤولين في الجيش الأمريكي. وكان التركيز على استبدال أقرب الأصدقاء والمقربين من صالح بأشخاص موالين للدولة وليس لفرد. وكان معظم المعينين الجدد عملياً من محافظة آين، مسقط رأس هادي، مما أثار اتهامات بأنه يملأ المناصب بأنصاره. رغم أنه من السهل فهم أنه كان يشعر بأمان أكثر بوجود أشخاص يكونون على علاقة وثيقة معه، لا سيما بعد محاولات اغتيال متكررة، فقد كان من الواضح أن ثمة مسألة توازن. والأهم أن المعينين حديثاً لم يستطيعوا ضمان ولاء وحداتهم.

تبين لاحقاً أنه رغم جهود هادي الطيبة ومؤشرات النجاح الأولية، لم يتمكن من التغلب على ولاء وحدات النخبة العسكرية الراسخ لصالح وأعدائه المقربين. وربما يعزى ذلك جزئياً إلى حقيقة أن تلك الوحدات كانت موضع اهتمام كبير من قبل النظام السابق، الذي كان يوفر لهم رواتب جيدة ومزايا إضافية. كما أن معظمهم ينتمي لقبائل كان زعماءها من المقربين أو المستفيدين من نظام صالح القائم على المحسوبية، وبالتالي لعب الولاء القبلي دوره. وقد تجلّى ذلك في العامين ٢٠١٤ و ٢٠١٥، عندما لعبت هذه الوحدات جميعها دوراً رئيسياً في السيطرة على معظم أنحاء البلاد، من عمران جنوباً، بالاشتراك مع الحوثيين الذين خاضوا ضدهم ستة حروب بين ٢٠٠٤ و ٢٠١٠. كانوا يتلقون التعليمات من صالح وأقربائه أو المقربين منه، رافضين تنفيذ أوامر من سلطات الدولة الشرعية، أي هادي والقادة الجدد للوحدات. وابتداءً من ٢٠١٤، أخذت هذه الوحدات ترفض علناً أوامر من السلطة الانتقالية.

كانت الإصلاحات الأمنية والعسكرية تخضع لمراقبة دقيقة من قبل سفراء المجتمع الدولي، لا سيما الولايات المتحدة. ونظراً لأن الأخيرة شاركت مباشرة في تدريب وتجهيز قوات النخبة في البلاد طوال العقد الماضي، منذ أن انضم الرئيس صالح إلى الولايات المتحدة الأمريكية في "حربها العالمية على الإرهاب"، فلا بد أن المسؤولين الأميركيين الذين كانوا يدعمون ويرصدون العناصر العسكرية والأمنية في العملية الانتقالية على دراية كاملة بقوة هذه القوات وولائها. وسبب كونهم لم يضمنوا إصلاحاً أكثر جوهرية للقطاع، قد يعود لأجندتهم في مكافحة الإرهاب واعتقادهم الجلي بأن القوات تحارب الإرهابيين.

وبينما يبقى السؤال إذا ما كان ذلك يُعدُّ تفسيراً وافياً لنقص الدعم المقدم لحكومة هادي الانتقالية في هذا القطاع، فإن المؤكد هو أن فشل إصلاح المؤسستين الأمنية والعسكرية هو أحد الأسباب الرئيسية للانزلاق إلى حرب أهلية عام ٢٠١٥.

٧. مؤتمر الحوار الوطني

كان من المزمع أن يضع مؤتمر الحوار الوطني حجر الأساس لمؤسسات جديدة ونظيفة تشكل أرضية لعقد جديد بين المواطن والدولة. وإذا استعرضنا الدور المناط بهذا المؤتمر في الاتفاقية، سيبدو من الواضح أن اهتمامه الأساسي انصب على مناقشة عناصر الدستور الجديد، معالجة قضايا الجنوب والحوثيين، والسعي إلى مصالحة وطنية وعدالة انتقالية ضمن إطار نظام ديمقراطي شامل. وكان من المقرر أن يبدأ خلال ثلاثة أشهر من بدء الاتفاقية ويستمر ستة أشهر، لإتاحة الوقت لصياغة الدستور الجديد وإجراء مشاورات بشأن مضمونه؛ ولإعداد استفتاء على الدستور وإجرائه؛ وللتحضير لانتخابات برلمانية (إذا تقرر ذلك) رئاسية وإجرائها خلال سنتي المرحلة الانتقالية. من الواضح أنه كان جدول أعمال متفائل جداً، ولا غرابة أنه لم يُنفذ.

مرحلة التصميم

عين هادي عدداً من المجموعات واللجان للتحضير لمؤتمر الحوار الوطني، بدأها في أيار/ مايو ٢٠١٢ بلجنة الاتصال المكونة من عدد من الشخصيات المشهورة تمثل الاتجاهات الرئيسية في البلاد، وعدد قليل من النساء اللاتي يشغلن مناصب رفيعة^٨. ضمت اللجنة عبد الكريم الأرياني، عبد الوهاب الأنسي، حسين عرب، عبد القادر هلال، راقية حميدان، ياسين سعيد نعمان، ناديا السقاف وجعفر باصالح. وفي الأسابيع التالية، عقد هؤلاء اجتماعات في جميع أنحاء البلاد مع جمهور متنوع، بما فيه منظمات مجتمع مدني.

وبينما فشلت الجهود الرامية إلى ضم الانفصاليين الجنوبيين، وافق الحوثيون على المشاركة منذ حزيران/ يونيو ٢٠١٢، رغم تسببهم المستمر في مشاكل. وتعزى صعوبات ضم الشباب أساساً إلى ضعف تنظيمهم وعدم وجود قيادة مقبولة. وفي ١٤ تموز/ يوليو، حلت محل لجنة الاتصال، بموجب أحكام المرسوم الرئاسي رقم ٣٠، لجنة فنية مكونة من ٢٥ عضواً تتولى الإعداد والتحضير لمؤتمر الحوار الوطني الشامل. وضمت الشخصيات الأنفة الذكر وغيرهم من كبار السياسيين، وخمس نساء (لا زلن أقلية) وعدداً قليلاً من الشباب. وزاد عدد الأعضاء إلى ٣١ في غضون شهر، ولكن لم يكن بين الأعضاء الجدد نساء. ومن الجدير بالذكر أن هادي هو من اختار هؤلاء الأعضاء، بعد مشاورات غير رسمية مع مساعديه. واستناداً إلى عضوية اللجنة، من الواضح أن التركيز كان على ضم القوى السياسية الرئيسية في البلاد.

وفي أواخر آب/ أغسطس ٢٠١٢، قدمت اللجنة الفنية ٢٠ مطلباً. وكان ١١ منها يتعلق "بقضية الجنوب"، بما في ذلك إعادة جميع العسكريين والمدنيين المتقاعدین نتيجة الحرب الأهلية عام ١٩٩٤ إلى وظائفهم (المطلب الرئيس للحراك الجنوبي عند انطلاقه)، إعادة أراضي وأموال الجنوبيين المصادرة، إعادة الأراضي الزراعية إلى المزارعين الذين حصلوا عليها من خلال الإصلاح الزراعي في ظل جمهورية اليمن

٨ كلّفت لجنة الاتصال ببناء جسور مع جميع الأحزاب السياسية، والشباب، والمجتمع المدني والنساء بغية حشد الدعم وضمان مشاركتهم في المؤتمر (مؤتمر الحوار الوطني-٢٠١٣-٢٠١٤: ٣).

الديمقراطية الشعبية وخسروها مباشرة بعد الوحدة، عندما عادت الأراضي المؤممة إلى أصحابها السابقين وغيرهم، إطلاق سراح جميع المعتقلين خلال الانتفاضات السابقة، وتقديم اعتذار رسمي للجنوبيين عن الأعمال المشينة التي ارتكبتها إدارة صالح. وثمة أربعة مطالب أخرى تتعلق بالصراع الحوثي وكانت متشابهة في طبيعتها: اعتذار، إطلاق المعتقلين، وضع حد لكل من القتال والعقاب الجماعي. ورغم الموافقة على جميع هذه النقاط، مضى على عمل اللجنة عدة أشهر قبل تنفيذ بعضها. وبقيت مطالب أخرى دون تنفيذ رغم أهميتها للنشطاء.

اتسمت الأشهر التالية، أثناء محاولات اللجنة الفنية حل مجموعة من المشاكل عبر النقاش مع مختلف الأطراف، بسلسلة من التأخيرات أهمها:

- المحاولات غير المجدية والمستمرة لإقناع الانفصاليين الجنوبيين بتبني موقف موحد أو بضعة مواقف مشتركة والمشاركة في الحوار الوطني الشامل؛
- إقرار الإجراءات أثناء المؤتمر (الجلسات العامة واللجان)؛
- عدد أعضاء مؤتمر الحوار الوطني الشامل وإجراءات اختيارهم؛
- تأخيرات في تلبية المطالب العشرين، لا سيما إعادة القوات العسكرية الجنوبية؛
- المنافسات والمشاحنات بين أنصار صالح، وأحزاب اللقاء المشترك وآخرين.

في شباط/ فبراير ٢٠١٣ جرى الإعلان عن انطلاق مؤتمر الحوار الوطني الشامل في ١٨ آذار/ مارس (في ذكرى "جمعة الكرامة") وتعيين أحمد عوض بن مبارك أميناً عاماً للحوار وأفراح عبد العزيز الزوبة وياسر عبد الله الرعيبي نائبين له^٩.

أخيراً، وُزعت المقاعد البالغة ٥٦٥ مقعداً بنسبة ٥٦ بالمئة لأبناء الجنوب (الأمر الذي وصفه وزير الخارجية القروي في اجتماع لندن على أنه إجراء لبناء الثقة)، ٢٨ بالمئة للنساء و ٢٠ بالمئة للشباب، و ٤٠ مقعداً للمجتمع المدني، و ٨٥ مقعداً للانفصاليين الجنوبيين و ٣٥ للحوثيين. وأدى النفوذ الدولي إلى إشراك ممثلين عن المجموعة ذات الوضع الاجتماعي المتدني المعروفين باسم المهمشين أو الأخدام، وهو أمر لم يكن ليحصل لولا ذلك. كان هناك ٦٢ مرشحاً رئاسياً إضافة إلى ٥٠٠ آخرين اختارتهم المنظمات ذات الصلة على أساس حصصها^{١٠}. وكان الغرض من قائمة الرئيس هو تعويض عدد النساء والشباب والمجتمع المدني، والضمان قدر أكبر من الشمولية وزيادة الاستقلالية عن المصالح التقليدية المكتسبة. ولكن ظهرت شكاوى بأنها ضمت عدة أفراد حزبيين، وفشلت في تحقيق الاستقلالية. وحدث عدد من التغييرات في العضوية طوال عمل المؤتمر، ويرجع ذلك في معظمه إلى خلافات سياسية ومفاوضات بين الفصائل وأحياناً لأسباب شخصية.

٩ كان بن مبارك في ذلك الوقت يدرس إدارة الأعمال في جامعة صنعاء وتعرض للضغط من قبل أعضاء في المجتمع الدولي. وكان مصدر قوته الرئيسية هو أنه لم يشارك سابقاً في الحياة السياسية، كونه ولد وتلقى تعليمه في الخارج إلى حد كبير، ولم يكن لديه أي انحياز قبلي أو غيره، يجيد الإنكليزية. عمل المجتمع الدولي على إعداده والنهوض به للعامين التاليين ليكون رئيس الوزراء مستقبلاً. وهذا يؤكد أنه عندما يحصل ذلك، سيرفض الحوثيون ترشيحه. وقد تم تعيينه سفيراً لدى الولايات المتحدة الأمريكية في تموز/ يوليو ٢٠١٥.

١٠ هذه هي الأرقام الرسمية مع أن الحساب في هذه الفقرة يبدو مغلوطاً.

مُنحت الأحزاب السياسية الحصص العددية التالية للعضوية، وسُمّي كل حزب الأشخاص الذين يرغب بهم، مع مراعاة التوازن بين النساء والشباب. ويظهر الجدول ١ توزيع مقاعد الأحزاب السياسية في مؤتمر الحوار الوطني.

الجدول (١): توزيع المقاعد السياسية في مؤتمر الحوار الوطني

عدد المقاعد	الحزب
١١٢	حزب المؤتمر الشعبي العام وحلفاؤه
٥٠	حزب الإصلاح
٣٧	الحزب الاشتراكي اليمني
٣٥	الحوثيون
٣٠	حزب الوحدة الشعبية (حزب الناصريين)
٤	حزب البعث
٤	التجمع الواحدوي (مجموعة عمر الجاوي)
٤	اتحاد القوى الشعبية (صعدة الزيدية)
٤	الحق
٤	المجلس الوطني
٧	الرشاد (السلفيون)
٧	حزب العدالة والبناء

ملاحظة: انشق حزب العدالة والبناء عن حزب المؤتمر الشعبي العام بعد جمعة الكرامة.

مرحلة التنفيذ

أطلق مؤتمر الحوار الوطني في ١٨ آذار/ مارس ٢٠١٣ وانتهى في ٢٥ كانون الثاني/ يناير ٢٠١٤. افتتح بجلسة عامة استمرت تسعة أيام، أدلى خلالها الحضور ببيانات تناولت مجموعة من القضايا دون تنظيم يذكر. وكانت تلك بيانات مواقف أساساً، وليست حواراً أو نقاشاً. وأعقب ذلك تشكيل أول مجموعة من مجموعات العمل. استمرت الجلسة العامة الثانية من ٨ حزيران/ يونيو وحتى ٨ تموز/ يوليو، حيث عرضت بعض المجموعات النتائج والاتفاقيات التي تم التوصل إليها في المرحلة الأولى. عقدت مجموعات العمل اجتماعاتها معظم شهر رمضان وأيضاً ابتداءً من منتصف أيلول/ سبتمبر حتى كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٣، وتحللتها جلسات عامة. وعقدت الجلسة العامة الختامية في الفترة من ١٦ حتى ٢١ كانون الثاني/ يناير ٢٠١٤ وشملت المسائل التالية:

١. بناء الدولة
٢. الجيش والأمن
٣. الجنوب
٤. صعدة

٥. التنمية
٦. الحقوق والحريات
٧. الحكم الرشيد
٨. استقلالية الهيئات وقضايا اجتماعية وبيئية خاصة
٩. المصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية

تم تشكيل لجنة التوافق في حزيران/يونيو، بموجب أحكام المرسوم الرئاسي رقم ٤١ لعام ٢٠١٣. وكانت مهمتها التوفيق بين "وجهات نظر مجموعات العمل وداخل كل مجموعة وتنسيق ومواءمة مخرجات العمل، وكذلك تفسير لوائح المؤتمر ومتابعة تنفيذ المخرجات ما بعد المؤتمر" (مؤتمر الحوار الوطني ٢٠١٣-٢٠١٤: ٤). تكونت اللجنة من ٢٤ عضواً (بينهم ست نساء فقط، ٢٥ بالمئة) ولكن تم توسيعها في آب/أغسطس ٢٠١٣ لتضم المزيد من الشباب.

أنجز معظم العمل في مجموعات العمل التي كانت كبيرة ومثلت معظم وجهات النظر السياسية الحاضرة، وغالباً ما تم تقسيمها إلى مجموعات فرعية. اتفقت كل لجنة على إجراءات خاصة بها تبين في بعض الحالات (مجموعة الجنوب مثلاً)، أنها مصممة خصيصاً لمنع التوصل إلى أية حلول أو اتفاق. ومع أن العديد من المشاركين أظهروا التزاماً كبيراً، لم تكن النقاشات منظمّة بما يكفي، رغم الجهود التي بذلها مختلف رؤساء المجموعات؛ وختلف ذلك أيضاً من مجموعة إلى أخرى. استغرقت القضايا الخلافية الرئيسية عموماً معظم الوقت لدى أكثر من مجموعة. وركزت معظم النقاشات، الرسمية وغير الرسمية، على قضية الجنوب، مسألة دور الشريعة الإسلامية في التشريع، مستوى مشاركة المرأة في المؤسسات المستقبلية، مسألة الفيدرالية، مسألة الحصانة والعدالة الانتقالية، والتنظيم المستقبلي للمؤسسات العسكرية والأمنية.

تضمن التقرير النهائي لمؤتمر الحوار الوطني أكثر من ١٨٠٠ مخرج أو قرار، بشأن جميع المواضيع التي كانت ستشكل أساس عمل لجنة صياغة الدستور. وفشل في التوصل إلى اتفاق حول القضايا الرئيسية التالية:

- عدد الأقاليم التي سيتم تضمينها في الدولة الفيدرالية المستقبلية
- عضوية لجنة صياغة الدستور
- قضية الجنوب
- القضايا المتعلقة بالعدالة الانتقالية
- إصلاح المؤسسة العسكرية

الحياة والموت: الأمن في اليمن أثناء فترة مؤتمر الحوار الوطني

بينما كان مؤتمر الحوار الوطني يجتمع طوال عام ٢٠١٣ في الأجواء الصافية للفندق الفخم الوحيد في صنعاء، اتسم الوضع في المدينة وخارجها بمجموعة من الأحداث (وأحياناً لا تتعلق بأحداث) الرامية إلى عرقلة عملية الانتقال. ليس هناك وقت أو مكان هنا لمناقشة هذه القضايا بالتفصيل، لكن من المفيد عرض موجز مقتضب. فداخل مؤتمر الحوار نفسه، كانت القرارات تُؤخر غالباً بسبب حلفاء صالح من وفد المؤتمر الشعبي العام. وبينما يرجع بعض التأخيرات إلى تعقيد القضايا قيد النقاش وتباين المواقف، اعتبر الكثيرون أن آخرين لم يكن هدفهم سوى تشويه مصداقية العملية، وإخراجها عن مسارها وتقويض مؤتمر الحوار الوطني عموماً.

في هذه الأثناء، استمرت الأحوال المعيشية لغالبية السكان خارج الفندق بالتدهور، مع تزايد انقطاعات التيار الكهربائي المتكررة والطويلة عن سكان المدن الذين تصلهم الكهرباء (بسبب أساسي هو قطع خطوط نقل الكهرباء البعيدة باستمرار من قبل رجال قبائل منشقين)، ونقص الوقود وتضخم أسعار الاحتياجات الأساسية. ورغم التعهد بالتبرع لاستثمارات التنمية في اليمن بمبلغ ٩, ٧ مليار دولار أميركي في مؤتمر الرياض في أيلول/سبتمبر ٢٠١٢، لم يشهد العام ٢٠١٣ تنفيذ أي أنشطة. ولذلك استمر تدهور مستويات المعيشة وارتفاع معدلات البطالة بسبب شلل الاقتصاد.

علاوة على ذلك، كان الوضع الأمني يزداد سوءاً، حيث أثر انخفاض حضور الشرطة العادية ونشاطها على سلامة الناس العاديين في المناطق الريفية والحضرية على حد سواء. وكان أفراد عسكريون يرفضون أوامر قادتهم طوال الفترة. كان معظمهم من أنصار صالح المعارضين لإعادة هيكلة الجيش. كما وقع عدد من الحوادث الإرهابية الدموية جداً، التي كشفت في الوقت نفسه عجز مؤسسات الدولة عن ضبط الأوضاع واستمرار معارضة الميليشيات التي لم تعترف لا بشرعية الدولة ولا بالعملية الانتقالية.

شملت هذه الهجمات تفجيراً انتحارياً قتل أكثر من ١٠٠ من الخريجين الشباب أثناء عرض عسكري في ٢١ أيار/مايو ٢٠١٢؛ وهجوماً على حافلة للقوات الجوية أسفر عن مقتل أكثر من ٢٠ شخصاً في آب/أغسطس ٢٠١٣؛ وهجوماً على مستشفى وزارة الدفاع في صنعاء في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ أسفر عن مقتل ٥٢ شخصاً؛ ومحاولة اغتيال شخصيات كبيرة، بينها رئيس الوزراء، ووزير الدفاع وزعيم الحزب الاشتراكي اليمني؛ واطتيال سياسيين بارزين، بمن فيهم ممثل رفيع المستوى عن الحوثيين إلى مؤتمر الحوار الوطني في آخر يوم للاجتماعات (٢١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٤) وتفجير قنبلة أثناء مراسم عزاء في الضالع (كانون الثاني/يناير ٢٠١٤).

وكان أحد الأمثلة على انعدام الأمن، قرار الولايات المتحدة الأميركية وبريطانيا بإغلاق سفارتيهما في آب/أغسطس ٢٠١٣ بسبب هجوم إرهابي لم يجدد (الغاردان الأسبوعية ٢٠١٣)؛ وتلاه بعد فترة قصيرة إعلان الحكومة اليمنية اكتشاف مؤامرة لتنظيم القاعدة في شبه الجزيرة العربية (فولورو ٢٠١٣). وبالنسبة لليمنيين، سبب التحليق المتكرر للطائرات الأميركية بدون طيار فوق رؤوسهم

خوفاً دائماً، حتى عندما لم تهاجم الأبرياء (أو الأقل براءة) أو تقتلهم (تريغان ٢٠١٣؛ شيبان ٢٠١٣).^{١١}

فترة ما بعد مؤتمر الحوار الوطني

الدولة الفيدرالية

بعد اختتام مؤتمر الحوار الوطني، عين الرئيس هادي لجنة خاصة من ٢٣ عضواً سُمّيت (لجنة تحديد الأقاليم) للبتّ في عدد أقاليم الدولة الفيدرالية المستقبلية، كون المؤتمر لم يتوصل إلى اتفاق بشأنها. وأعلن هادي قرار اللجنة في ١٠ شباط/فبراير عام ٢٠١٤: بناء على اقتراحه، قررت اللجنة أن يتألف اليمن من ستة أقاليم - أربعة في الجمهورية العربية اليمنية السابقة واثان في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية السابقة، تضم المحافظات الحالية التالية:

١. إقليم عدن (يضم محافظات لحج وأبين والضالع)
٢. إقليم الجند (يضم محافظتي تعز وإب)
٣. إقليم آزال (يضم محافظات صنعاء وعمران وصعدة وذمار)
٤. إقليم حضرموت (يضم محافظات حضرموت والمهرة وشبوة وسقطرى)
٥. إقليم سبأ (يضم محافظات البيضاء ومأرب والجوف)
٦. إقليم تهامة (يضم محافظة الحديدة وريمة والمحويت وحجة)

رفض الحوثيون هذا التوزيع فوراً، فقد أرادوا منفذاً إلى البحر وإلى الموارد الطبيعية (النفط والغاز) في الجوف ومأرب. وأعلن محمد البخيتي، المتحدث الرسمي باسمهم: "رفضنا التقسيم لأنه يقسم اليمن إلى أقاليم فقيرة وأقاليم غنية" (ماكغريغر ٢٠١٤). كما لم يلق التوزيع ترحيباً حاراً من قبل الانفصاليين الجنوبيين، الذين أرادوا إقليمياً واحداً لكامل منطقة جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية. ورفض الكثيرون خيار الإقليمين (إقليم للجمهورية العربية اليمنية وآخر لجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية) بحجة أنه يفتح الباب أمام الانفصال وبالتالي، إذا كانت الغاية هي الانفصال، لماذا الادّعاء بغير ذلك وتأخير ما لا مفر منه؟ وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن بعض المروجين لهذه الرؤية ملتزمون بالوحدة.

قدم التقرير بعض التفاصيل وخيارات مستقبلية، كما إمكانية تغيير حدود بعض الأقاليم بعد خمس سنوات، واقتراحات بتقسيم المسؤوليات بين المركز والأقاليم، وأن تكون مدينتا عدن وصنعاء كيانين مستقلين، الأولى عاصمة والثانية ذات وضع خاص. ومن الجدير ذكره أيضاً هو أن القرار بيروقراطي، بمعنى أنه حدد الأقاليم على أساس حدود المحافظات الحالية فقط، ولم يعر اهتماماً لعدد من العوامل الأخرى التي ستكون وثيقة الصلة بضمان تنفيذ آمن، ومنها:

١١ بشأن هجمات الطائرات بدون طيار، انظر موقع مكتب الصحافة الاستقصائية الذي يعرض قائمة شاملة مسلسلة زمنياً: <https://www.thebureauinvestigates.com/category/projects/drones/drones-yemen/>.

- التداخلات في الأحواض المائية (وهي مسألة مهمة جداً في اليمن التي تفتقر جداً إلى المياه)؛
- التماسك الاجتماعي (أي انتقال الفئات الاجتماعية من إقليم إلى آخر)؛
- التوازن السكاني (الجنْد ستكون أكثر الأقاليم اكتظاظاً بالسكان)؛
- توزيع الموارد الطبيعية، من معدنية وزراعية وغيرها.

الهيئة الوطنية لمراقبة تنفيذ مخرجات الحوار الوطني

أعلن هادي تشكيل الهيئة الوطنية لمراقبة تنفيذ مخرجات الحوار الوطني في ٢٤ نيسان/ أبريل ٢٠١٤. وكان من المقرر أن تضم ٨٢ عضواً جميعهم أعضاء في مؤتمر الحوار الوطني. وتم تشكيلها على غرار مؤتمر الحوار الوطني: ٥٠ بالمئة من أعضائها من الجنوب، ٣٠ بالمئة نساء و ٢٠ بالمئة شباب. ومن الجدير بالذكر أن لدى هذه المؤسسة سمة غير مألوفة واحدة على الأقل: عضويتها طوعية وغير مأجورة. اجتمعت الهيئة في عدد من المناسبات، ولكنها سرعان ما أصبحت جزءاً من الصراع المحموم المتصاعد بين النظام الانتقالي والحوثيين. لقد اعتقد الحوثيون بشكل خاص أن تمثيلهم غير كاف؛ وكان ذلك بالتأكيد تصوراً صحيحاً، إذا أخذنا بعين الاعتبار الزيادة الكبيرة في قوتهم السياسية والعسكرية في عام ٢٠١٤. وعند تشكيل الهيئة، كانوا قد سيطروا على مناطق واسعة في محافظات حجة، وعمران والجوف ويزحفون للسيطرة على مدينة عمران.

قرار مجلس الأمن الدولي رقم ٢١٤٠

مع تزايد إدراك منظومة الأمم المتحدة للفوضى والصعوبات التي تواجه العملية الانتقالية، كان غرض قرار مجلس الأمن الدولي رقم ٢١٤٠ هو مساعدة النظام الانتقالي. أوجز القرار تصوره بشأن الخطوات المقبلة: (أ) صياغة الدستور الجديد، (ب) الإصلاح الانتخابي بما فيه قانون انتخابي جديد يتفق مع الدستور الجديد، (ج) إجراء استفتاء على الدستور، (د) تحضيرات للانتقال إلى دولة فيدرالية و(هـ) إجراء انتخابات عامة.

كان أهم تدخل للأمم المتحدة هو فرض عقوبات على المعرقلين. البند ١١ "يقرر أن تجمد جميع الدول الأعضاء، دون تأخير، جميع الأموال والأصول المالية والموارد الاقتصادية... التي تملكها أو تتحكم فيها، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، الجهات أو الأفراد والكيانات التي تعين أساءها اللجنة". وفي ٧ تشرين الثاني/ نوفمبر، بعد تسعة أشهر، اختارت اللجنة ثلاثة أشخاص فقط للإدراج الأولي في قائمة العقوبات: علي عبد الله صالح، وعبد الخالق الحوثي وعبد الله الحاكم (مجلس الأمن ٢٠١٤)، والأخيران من القادة العسكريين الحوثيين. وقد اعتبر معظم اليمنيين أن هذه الخطوة جاءت متأخرة سنة على الأقل.

يعالج القرار أيضاً أحد المخاوف الرئيسية للغالبية العظمى من اليمنيين، وهو انهيار الاقتصاد، ويهيب في الفقرة ٢٥ "بالجهات المانحة والمنظمات الإقليمية أن تدفع بالكامل التبرعات المعلنة في مؤتمر المانحين المعقود في الرياض في أيلول/ سبتمبر ٢٠١٢ من أجل تمويل الأولويات... وأن تعمل عن كثب مع

المكتب التنفيذي لتحديد المشاريع ذات الأولوية التي تحتاج إلى الدعم"، وكذلك "مواصلة تقديم المساعدة الإنسانية ويدعو إلى توفير التمويل الكامل لخطة الاستجابة الإستراتيجية الخاصة باليمن لعام ٢٠١٤".^{١٢} لقد جاء كل ذلك، على أهميته، ببطء شديد وتأخر طويلاً لدرجة تعذر فيها أن يؤثر على وضع سياسي وعسكري يتدهور بسرعة.

تقييم مؤتمر الحوار الوطني

اتسم الجدول الزمني الأصلي بتفاؤل غير واقعي، واتضح ذلك منذ البداية. ولكن أبقى عليه بضغوط من المجتمع الدولي، ومن المنطقي أن نسأل عن سبب فرض جدول أعمال مثقل كهذا على اليمنيين، بما أنه لا يمكن تنفيذه: هل كان يقصد منه التوصل إلى حلول سطحية لا تحل المشاكل الأساسية؟ هل أريد له الفشل؟ لقد أظهر التنفيذ بالتأكيد أن الآليات والزمن المخصص لم تكن كافية لتحقيق الأهداف المعقدة المحددة للعملية الانتقالية، وحتى لمؤتمر الحوار الوطني نفسه. وعلى ضوء التطورات الأخيرة، يجب تقييم هذا المؤتمر بأنه فشل عموماً. ولكنه أيضاً انطوى على بعض المزايا الإيجابية، التي يمكن أن تظهر مجدداً في المستقبل. ومن بين مواطن الضعف الجوانب التالية:

١. إن أول سؤال يجب تناوله هو هل كان مؤتمر الحوار الوطني هو العملية الأنسب لمعالجة المشاكل السياسية الرئيسية للبلاد: النزعة الانفصالية الجنوبية، مطالب الحوثيين، إعادة هيكلة الجيش والأمن، وضع دستور جديد، وتحسين الحكم. فالحوار الواسع الذي يشمل جميع قوى المجتمع السياسية والمدنية عنصر مهم في التحول إلى الديمقراطية، ولكنه يجب أن يكون عملية نقاش استشارية وليس عملية صنع قرار. فالتوصل إلى حلول لمثل هذه القضايا المعقدة يتطلب سنوات وليس أسابيع. وبالتالي من غير المستغرب أن يصدر عن العملية ١٨٠٠ قرار، يصعب ترجمتها إلى دستور. وباختصار، يمكن القول إن مسؤولياته كانت كبيرة جداً بالنسبة لمدته وطبيعته عضويته على حد سواء. كان يمكن أن يعقب مثل هذه المشاورات مؤتمر ضيق لصناع القرار.

٢. حُدّدت الفترة المقررة لمؤتمر الحوار الوطني دون إيلاء الاعتبار الواجب للمسؤوليات الثقيلة أو لتنوع أعضائه وافتقارهم للخبرة السابقة. كما اتسم تصميم المراحل والتحضير لها باللاواقعية أيضاً. يجب ألا ينظر بالضرورة إلى واقعة عدم الالتزام بالجدول الزمني الأصلي على أنها مشكلة، رغم أنه لا يمكن تجاهل دور المعرقلين. لقد كانت هناك فجوة من ١٣ شهراً بين انتخاب الرئيس وإطلاق المؤتمر (بدلاً من الثلاثة أشهر المقررة)، وبدلاً من أن يستمر المؤتمر نفسه ستة أشهر، استمر ١١ شهراً.

٣. جرى المؤتمر في صنعاء، في بيئة منفصلة تماماً عن حياة المواطنين اليمنيين. ومع أنه ما من شك بضرورة توفير أمن جيد - لأن العديد من الأعضاء كانوا هدفاً محتملاً للاغتيال (كما يتضح من

عمليات القتل التي حدثت) - فقد كان بالإمكان العثور على مكان أكثر ملاءمة وأقل تكلفة، يزيد ثقة الشعب بالعملية. ولم يقيم أعضاء اللجنة إلا ببضعة جولات خاطفة إلى محافظات ومدن أخرى، عقدوا فيها اجتماعات تشاورية كانت قيمتها رمزية فحسب. وعموماً، اعتبر السكان أن العملية غريبة تماماً عنهم ولم يشعروا أنها تمثلهم.

٤. لم تكن آليات وطرائق الاتصال المتبعة في اللجنة كافية، وهو أقل ما يمكن قوله. فقد تم تقديم المعلومات العامة عبر برامج تلفزيونية يومية اختيرت للتركيز على الأحداث الرئيسية وتضمنت مقابلات مع مختلف المشاركين، وعرضاً لبعض المظاهرات التي جرت داخل المؤتمر. ولم تكن هذه البرامج، بطبيعة الحال، متاحة إلا لمن تصلهم الكهرباء وهم قلة خلال فترة انقطاعات الكهرباء. ولم تكن حملات توزيع الملصقات مفيدة إلا في المدن التي وُزعت فيها ولم تمزق، كما حصل في عدن على سبيل المثال. ورغم تلك الجهود، بقي معظم اليمنيين يجهلون حتى وجود هذا المؤتمر. وشعر معظم الذين كانوا على دراية به، وهم الأفضل تعليماً والمنخرطون في النشاط السياسي، بأنهم بعيدون عنه. كانت أنشطة التوعية العملية قليلة ولم تبذل جهود كافية لإعلام الناس، ناهيك عن معرفة وجهات نظرهم.

٥. شكل تمثيل الأعضاء قضية أخرى. فتحديد مفهوم "الشباب" أثار مشكلة (نوقشت أعلاه) وظهرت مشاكل مشابهة بشأن معاملة المرأة كقائمة مستقلة. وبينما لا يوجد شك بأهمية إدراج القوى السياسية الموجودة، كان من الممكن تفادي هيمنة أنصار النخبة الرئيسيين (سواء المؤتمر الشعبي العام أو حزب الإصلاح) من خلال إضافة آخرين يُختارون على أساس المحافظات التي قدموا منها وآخرين من فئات اجتماعية مختلفة. وكان من شأن ذلك أن يعزز التوازن الديمغرافي على أساس معايير إقليمية أو اجتماعية اقتصادية. ورغم أهمية ذلك أيضاً، فإن منح الجنوبيين والحوثيين تمثيلاً إضافياً بسبب مطالبهم السياسية شجع على ظهور مصالح إقليمية خاصة أخرى، لا سيما من تهامة.

من مواطن الضعف الرئيسية الأخرى هي قضية الجنوب، التي هيمنت على مؤتمر الحوار الوطني منذ مرحلة التصميم. فبينما مثل الحراك أو الحركة الانفصالية ٨٥ مندوباً، كان أكثر من نصف إجمالي عدد أعضاء المؤتمر جنوبيين. لقد أرسل الإفراط في تمثيل الجنوبيين رسالة قوية من المرجح أن تزيد الوضع سوءاً: من جهة اعتبر الجنوبيون أنهم يمتلكون القوة والسلطة لتقويض العملية برمتها (لأنهم مُنحوا أهمية كبيرة)؛ ومن جهة أخرى، رأى الناس في بقية البلاد أن أقلية (٣٥ بالمئة من سكان البلاد على الأكثر) يتم إطلاق يدها للامساك بكامل العملية بهدف الابتزاز، ولذلك أحسوا بالتهميش.

واجهت السلطة الانتقالية مجموعة من القادة العنيدون والمتقدمين في السن من جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية السابقة يطالب جميعهم بالاستقلال/ الانفصال، وسمحت لهم بتحقيق مكانة ملحوظة وإفساد العملية وشلّها عملياً في أكثر من مناسبة، عبر الخروج ورفض المشاركة. علاوة على ذلك، كان الـ ٨٥ حراكي يمثلون جزءاً صغيراً فحسب من وجهات النظر الانفصالية في الجنوب، فيما اكتفى الباقون، رغم

انقسامهم كعهدهم دوماً، بعرقلة العملية برمتها بتصميم ضاهى تصميم صالح وحلفائه على تخريبها (وحققوا على المدى البعيد نجاحاً مماثلاً).

ومن بين المشاكل في التعامل مع الجنوبيين أن أحداً من "القادة" الرئيسيين في المنفى لم يشارك في مؤتمر الحوار الوطني، وأنه خلال الأشهر التسعة للمؤتمر، تعاقب ثلاثة قادة على مجموعة قضايا الجنوب. ولم تؤدّ التنازلات والوقت الذي كرس إلى حل أي شيء، بسبب عدم استعداد "القادة" الجنوبيين للنظر إلى أبعد من مصالحهم الفئوية، بصرف النظر عن مصالح اليمينيين عموماً، أو حتى الجنوبيين على وجه الخصوص.

بناء على ما سبق، وحتى لو لم توجد أي سلبية أخرى، فإن الوقت الطويل الذي أنفق على الجنوب حدّ من مناقشة قضايا تهم كيانات اجتماعية واقتصادية أخرى، كالمشاكل التي يواجهها الشباب وفقراء الريف، الذين ربما كانت مظلهم وأماهم كبيرة (أو أكبر) وكان برنامجهم سيركز أكثر على إيجاد حلول تؤدي إلى ظهور مستقبل أفضل لليمن وشعبه. ويجب الاعتراف أيضاً بأن المؤسسات والحكومة الانتقالية فشلت في معالجة العديد من شكاوى الجنوب، وعلى وجه الخصوص في تنفيذ النقاط العشرين التي كان يمكن أن تكون دليلاً على حسن النية.

ومن مواطن الضعف الرئيسية الأخرى الإدارة العامة لمؤتمر الحوار الوطني وقيادته، اللتان فشلنا في ضمان قدر أكبر من التركيز والمناقشات الموجهة نحو اتخاذ القرارات. قد يكون السبب، جزئياً، تكتيكات جماعة المؤتمر الشعبي العام لتشويه العملية. ولكنه كان أيضاً جانباً لا يمكن أن نتجاهل فيه دور الأمم المتحدة: كان بوسعها وينبغي عليها أن تلعب دوراً أكثر فاعلية. وفي حين أن بعض الخبراء الذين قدمتهم إدارة الشؤون السياسية كانوا ملتزمين وجدّيين واختصاصيين جديرين تماماً، فإن الآخرين لم يكونوا كذلك. وثمة حالات لطلب خبرات لم يتم الاستجابة لها.

واستُخدم الادعاء بأن مؤتمر الحوار الوطني عملية يمنية ذريعة لإعاقة فريق الأمم المتحدة، كلما حاول معالجة بعض القضايا. ومع ذلك، كان يجب ألا يسمح ذلك بأن تأخذ المناقشات منحى غير فعال، وأن تستغرق الكثير من المناقشات المثيرة ولكن غير الحاسمة وقتاً ثميناً. ولم تعالج أوجه الاختلاف بين فريق الأمم المتحدة والأمانة العامة لمؤتمر الحوار الوطني على نحو كاف، وهو ما أضعف موقف الفريق. كان على الأمم المتحدة أن تلعب دوراً في وضع جداول الأعمال، وتركيز المناقشات على القضايا المحددة في البداية، ومساعدة المشاركين على التوصل إلى قرارات وإحباط تكتيكات التأخير.

كان من شأن ذلك أن يضمن عملية أكثر تركيزاً على النتائج و(ربما) أكثر نجاحاً، ويساعد في دعم الكثير من المشاركين المتحمسين والتواقين إلى تحقيق شيء جدير بالاهتمام، ولكنهم لا يملكون الخبرة في مثل هذه المناقشات والمفاوضات. وراح هؤلاء يزدادون إحباطاً لرؤية العملية تضي دون توجيه ودعم كافيين من اللجان التي تترأس المؤتمر ومن الأمم المتحدة. ومع أنه يجب عدم التقليل من أهمية الصعوبات التي تواجه الأمم المتحدة ورئاسة المؤتمر في مثل هذه الحالة، كان يمكن لمنهج أكثر تركيزاً وتصميماً أن يساعد. ومع ذلك، سيبقون دائماً عرضة للانتقاد مهما فعلوا.

إن ما يجب اعتباره نجاحاً، بصرف النظر عن الأحداث اللاحقة، هو إدراج الحركة الحوثية. فرغم رفضها الاعتراف بشرعية مبادرة مجلس التعاون الخليجي، شاركت مشاركة كاملة في مرحلة الحوار؛ خلافاً لموقفها من لجنة صياغة الدستور لاحقاً. وذلك يعود جزئياً إلى تنظيمها الجيد، ولذلك تمكنت من اختيار ممثلين مقبولين من مؤيديهم. وبالنظر إلى ما تقدم، فإن حقيقة أنهم كانوا يقاثلون همدوء ويستولون على أجزاء أكبر من المحافظات الواقعة على حدود صعده بينما كان يحصل كل هذا، قد ساهم في اتخاذ هذا القرار: لقد أخفت مشاركتهم نشاطاتهم الأخرى. ولكنهم على الأقل شاركوا أثناء مؤتمر الحوار الوطني وأخذت وجهات نظرهم بعين الاعتبار.

وكان من بين النجاحات الأخرى التي كان يجب أن تظهر لها نتائج طويلة الأمد لاحقاً الالتزام الوجداني الكبير لكثير من المشاركين، خاصة الشباب والنساء. فهم لم يشاركوا ويطوروا مهاراتهم في النقاش والتفاوض فقط، بل فرضوا تغييراً كبيراً في الخطاب السياسي بين الأجيال. وقد حدث ذلك عبر الآليات التي أجبرت القادة السياسيين الذكور الراسخين والأكبر سنّاً على المشاركة في نقاش جاد مع هؤلاء "المبتدئين الشباب" (كما كانوا ينظرون إلى الشباب بالتأكيد). كان ذلك الخطوة الأولى في إحداث تغيير جوهري سيكون له أثر إيجابي في المستقبل (الذي يؤمل أن يكون قريباً)، عندما تحل السياسة محل السلاح في اليمن.

٨. قضية العدالة الانتقالية

تمثل العدالة الانتقالية أحد عناصر المبادرة الخليجية التي لم تحرز تقدماً. فقد أعدت وزارة الشؤون القانونية مشروع قانون قدمته إلى مجلس الوزراء في أوائل ٢٠١٢، وتنقل بعدها ذهاباً وإياباً بين الهيئتين. وشكّل موعد بدء تطبيق القانون نقطة الخلاف الرئيسية. فعُدل المشروع بعد ذلك دون موافقة أي طرف وعُرض على البرلمان، الذي اكتشف التغييرات، وبالتالي تم سحبه في أوائل ٢٠١٣ (الجزيرة ٢٠١٣).

كان الخلاف الرئيس يتعلق بالمادة ٤، التي نصت على تطبيق أحكام القانون على الأحداث التي وقعت ابتداءً من ٢٦ أيلول/سبتمبر ١٩٦٢ في الجمهورية العربية اليمنية سابقاً، وابتداءً من ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٧ في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية سابقاً، حتى تاريخ صدور القانون. ولو أقره البرلمان، لألغى صلاحية قانون حصانة صالح.

في آذار/مارس ٢٠١٣، في اجتماع أصدقاء اليمن، تناول المبعوث الخاص لليمن القضية قائلاً: "لم تتم حتى الآن معالجة العدالة الانتقالية: لا يزال القانون قابلاً في أدرج البرلمان، بسبب عدم وجود توافق في الآراء حول كيفية معالجة إرث الماضي، ولم تف الحكومة بوعدها بإنشاء لجنة تحقيق في أحداث ٢٠١١. ولا يمكن لليمن أن يفتح صفحة جديدة ويضمن مسار المصالحة الوطنية إلا بهذه الخطوات". واستناداً إلى هذا البيان، فإن المبعوث الخاص لليمن "شجع بقوة على المصادقة المبكرة على قانون للعدالة الانتقالية والمصالحة، وأقر أهمية الاستجابة للمناشآت بشأن العدالة والمساءلة" (انظر مركز أخبار الأمم المتحدة ٢٠١٣).

قدمت الجلسة العامة لمؤتمر الحوار الوطني التي عقدت في تموز/يوليو ٢٠١٣ توصيتين بشأن موضوع العدالة الانتقالية. أولاً، اعترف المؤتمر بحق المواطنين في الاحتجاج السلمي. ثانياً، أوصى باسترداد "الأموال المنهوبة والأراضي العامة والخاصة في الداخل والخارج بسبب سوء استخدام السلطة أو استغلالها، أو السرقة أو الاحتيال أو أي وسيلة أخرى غير مشروعة... عبر مساءلة اللصوص إدارياً وقضائياً وفق المعايير الوطنية والدولية".

وفي تشرين الأول/أكتوبر، كان مؤتمر الحوار الوطني لا يزال غير قادر على الموافقة على اقتراحات تتعلق بقضية العدالة الانتقالية. ويرجع ذلك إلى حقيقة أنه رغم تمكّن الأطراف الرئيسية من الاتفاق على قانون يقر حصانة صالح، لم يكن الشباب والمجتمع المدني والنساء المندوبات على استعداد لقبوله.

رفضت منظمة هيومن رايتس ووتش اتفاق الحصانة لصالح في أيلول/سبتمبر ٢٠١٣. وفي الشهر نفسه، أعلنت فلافيا بانسيري، نائبة المفوض السامي لحقوق الإنسان في الأمم المتحدة في برنامج إذاعي أنه "لا يمكن بناء مستقبل اليمن على الإفلات من العقاب على الانتهاكات الماضية، مهما كان زمانها ومكانها"، وطالبت بما يلي:

- إلغاء قانون العفو الصادر في كانون الثاني/يناير ٢٠١٢؛
- إصدار قانون جديد وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان، يحظر منح الحصانة للمسؤولين عن انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان، بما فيها جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية؛
- سحب مشروع قانون العدالة الانتقالية المقدم من الرئيس إلى البرلمان في كانون الثاني/يناير ٢٠١٣ وتقديم مشروع قانون جديد يتوافق مع المعايير الدولية والممارسات الجيدة؛
- الإفراج عن السجناء منذ عام ٢٠١١؛
- إجراء تحقيقات مستقلة فوراً بشأن الاستخدام المفرط للقوة؛
- وقف العمل بعقوبة الإعدام؛
- التزام سياسات وإستراتيجيات مكافحة الإرهاب بالقانون الدولي.

وتضمّن التقرير النهائي لمؤتمر الحوار الوطني بشأن العدالة الانتقالية القرارات الانتقالية:

- تعويض ضحايا جميع الحوادث الإرهابية.
- تضمين الدستور تعليقات واضحة بشأن العدالة الانتقالية.
- إدراج أحداث العام ٢٠٠٧ في الجنوب بقانون العدالة الانتقالية.
- إنشاء لجنة لتحديد ما حصل للمفقودين.
- التحقيق في جميع حالات الوفيات أثناء المظاهرات السلمية (جمهورية اليمن ٢٠١٤: ٨٣-٨٥)

وتم أيضاً تقديم التوصيات التالية:

- إنشاء لجنة مستقلة لدراسة انتهاكات حقوق الإنسان عام ٢٠١١.
- معاملة الجميع على قدم المساواة (جمهورية اليمن ٢٠١٤: ٨٦).

قرار مجلس الأمن رقم ٢١٤٠ لعام ٢٠١٤ "يتطلع إلى الخطوات... من أجل تنفيذ المرسوم الجمهوري رقم ١٤٠ لعام ٢٠١٢ الذي ينص على إنشاء لجنة تحقيق في مزاعم انتهاكات حقوق الإنسان التي حدثت في عام ٢٠١١" (الفقرة ٦). لاحقاً في مطلع ٢٠١٥، أفاد فريق الخبراء التابع للأمم المتحدة بأنه "لم يتم حتى الآن إنشاء آلية للعدالة الانتقالية وفق ما نصت عليه مخرجات مؤتمر الحوار الوطني بسبب المقاومة النشطة من أعضاء في النظام السابق والحالي ممن... ليس لهم مصلحة في قول الحقيقة وتطبيق العدالة" مجلس الأمن ٢٠١٥: الفقرة ٦٠).

٩. لجنة صياغة الدستور

مُنحت لجنة صياغة الدستور، التي تشكلت في ٨ آذار/ مارس ٢٠١٤ بموجب المرسوم رقم ٢٦ لعام ٢٠١٤، مهلة عام واحد في بادئ الأمر تنجز خلاله عملها، وتستشير الشعب اليمني وتطرح الدستور للاستفتاء. تكونت اللجنة نفسها من ١٧ عضواً معظمهم حقوقيين (بينهم أربع نساء). وانتخبت اللجنة إسماعيل أحمد الوزير رئيساً، ونجيب شميري ونهال العولقي نائين له. وكان معين عبد الملك مقرراً. بدأت اللجنة عملها في صنعاء، وادعت في البداية أنها ستسلم المشروع في الموعد المحدد في غضون أربعة أشهر. ولكنها أرجأت التسليم دون أن تقدم للجمهور معلومات كافية عن أسباب التأخير المتكرر. وعقدت أيضاً عدداً من الاجتماعات في مدن أخرى في اليمن لمناقشة بعض القضايا الخلافية مع الجهات المعنية. وأصدرت تقارير مرحلية بشكل دوري، لكنها لم تكن غنية بالمعلومات المفيدة من حيث مضمون المناقشات أو حتى مساهمات الخبراء.

شكلت مهمة لجنة صياغة الدستور، المتمثلة بتحويل مخرجات مؤتمر الحوار الوطني البالغة ١٨٠٠ إلى دستور تنفيذي، تحدياً حقيقياً. والقضايا الرئيسية التي تعين على اللجنة معالجتها:

- الفيدرالية: كانت في الواقع طريقة مختصرة لطرح مسألة "النزعة الانفصالية لدى الجنوب"، ولكن لجنة الصياغة اهتمت أيضاً بتفاصيل الأقاليم، لأن الحوثيين كانوا يعارضون اقتراح لجنة الأقاليم شأنهم شأن الانفصاليين الجنوبيين، وإن لأسباب مختلفة. كان لديها توجيهات لجنة الأقاليم ولكن كان بوسعها اقتراح تغييرات؛
- خيار وجود دساتير منفصلة لكل إقليم؛ وبالتالي ما هي القضايا التي ستدرج في القوانين الفيدرالية وتلك التي ستدرج في قوانين الأقاليم؛
- هل الشريعة الإسلامية هي "أساس" التشريع أم "أحد" أساساته؛
- مشاركة المرأة في المؤسسات السياسية وغيرها؛
- النظام القضائي؛
- قضية العدالة الانتقالية، لا سيما وضع آليات تعالج مسألة الحصانة.

إضافة إلى جوانب العملية الانتقالية الأخرى، تلقت لجنة صياغة الدستور دعماً من الأمانة العامة لمؤتمر الحوار الوطني، وفريق الدعم التابع للأمم المتحدة وغيرهم، كالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. وتمثل معظم الدعم في توفير خبراء دوليين يتمتعون بخبرة دولية طويلة في صياغة الدساتير، وتحديدًا في خصائص الدساتير الاتحادية. واستناداً إلى قرارات مبكرة اتخذها سفراء الدول العشر الأكثر اهتماماً باليمن، تلقت عملية صياغة الدستور دعماً أولياً من جانب الحكومة الفرنسية ولاحقاً من الحكومة الألمانية، لأن المشاركة الفرنسية لم تحظ في الواقع بقبول جيد من المشاركين. وأمضت اللجنة أكثر من ثلاثة أسابيع في ألمانيا في صيف ٢٠١٤، للاطلاع على النموذج الفيدرالي هناك. وفي ٢٣ تشرين الأول/ أكتوبر، نقل الفريق مقره إلى أبو ظبي حيث أمضى آخر شهرين تقريباً من عمله.

بما أن تسليم مشروع الدستور للرئيس هادي في ٣ كانون الثاني/ يناير ٢٠١٥ أشعل الشرارة لسيطرة الحوثيين النهائية على صنعاء ومن ثم بداية حرب أهلية شاملة، لا يمكننا التقليل من أهمية عملية صياغة الدستور.

وحتى في ظروف مثالية، كانت صياغة الدستور، لا سيما لصيغة فيدرالية، ستكون عملية طويلة وصعبة نظراً لظروف الصراع الداخلي والهياكل الاجتماعية والثقافية المعقدة في اليمن. وبصفتها عملية سياسية أساساً، كانت المنافسات (كي لا نقول الصراعات) بين مراكز السلطة والنخب تبرز بشكل يومي أثناء المناقشات. وتجدر الإشارة إلى أنه رغم الضيق الشديد في الجدول الزمني، فإن معظم التأخير لم يحصل بسبب الجهود البناءة لحل المشاكل، بل بسبب الجهود (التي نجحت للأسف) للذين هدفوا إلى تفويض العملية الانتقالية وإظهار فشل عملية التغيير: أي، تحديداً، صالح وحلفاؤه من جهة والانفصاليون الجنوبيون من جهة أخرى.

عانت عملية صياغة الدستور، بالإضافة إلى مدتها الطويلة، من عدد من القيود التي أدت في النهاية إلى انهيارها. أولاً، لم يراع اشتراط تحويل مخرجات مؤتمر الحوار الوطني البالغة ١٨٠٠ حقيقةً أن الكثير من هذه المخرجات كانت متعارضة فيما بينها. والمهم أيضاً أنه تجاهل واقعة فشل مخرجات المؤتمر في إيجاد حلول للقضايا الأكثر إثارة للجدل، وبالتالي لم يوفر مبادئ توجيهية لحلها. ومع أن مناقشات لجنة صياغة الدستور لم تشرك الحوثيين إلا على نطاق محدود، فقد يكون السبب الرئيسي وراء ذلك هو أن الحوثيين، بحلول العام ٢٠١٤، اتبعوا بقوة طريقة أخرى (غير دستورية) في تحقيق أهدافهم، وقد حققوا مكاسب عسكرية في فترة عمل لجنة صياغة الدستور.

ثانياً، خلافاً للحوثيين، لم يحقق الجنوبيون أي تقدم عسكري، ولم يفعلوا شيئاً للحد من انقساماتهم أو لوضع برنامج سياسي مشترك. ولهذا شاركوا بفعالية في لجنة صياغة الدستور، ولكن بطريقة سلبية، فأخروا النقاشات بخروجهم من الاجتماعات ورفضهم للحلول. وقد خدمت تكتيكاتهم في التأخير صالح وحلفاءه، دون أن تقدم مساهمة حقيقية تذكر في النقاش الدستوري أو تساعده في التوصل إلى نتيجة.

ثمة نقطة أخيرة، لكنها ذات صلة، هي التزام أعضاء لجنة صياغة الدستور بتحقيق حصيلة ناجحة. فكما أشرنا سابقاً، كان سبب بعض حالات التأخير، بالتأكيد، تكتيكات أنصار صالح الرامية إلى ضمان الفشل. وربما كان خلف بعض حالات التأخير نية أكثر إيجابية، وكانت ستساهم في معالجة أفضل لقضايا لا تتطلب حقاً وقتاً أطول. ولكن كان ثمة شك واسع النطاق في اليمن نفسها بأن أعضاء اللجنة يكرسون اهتماماً كبيراً جداً لمصالحهم الفردية وللإستفادة من العملية.

ومع ذلك، أعدت لجنة صياغة الدستور مشروع دستور يتكون من ٤٤٦ مادة ويقدم مجموعة من المبادئ الأساسية، فضلاً عن تفاصيل تتعلق بالمؤسسات الفيدرالية، بما في ذلك توزيع الموارد بين مختلف الكيانات المستقبلية. وفي حين باتت هذه المسودة قليلة الأهمية ابتداءً من أواخر ٢٠١٥، فإن التطورات المستقبلية وعودة السلام إلى اليمن يجب أن يوفر الفرص لدراساتها وإعادة النظر فيها. فالمسودة، بلا شك، توفر أساساً لحكم أفضل في اليمن، وتبين التجارب الدولية الأخرى أنه غالباً ما يتم إحياء مثل هذه الوثائق واستخدامها لاحقاً وليس في الزمن الذي تعد من أجله أصلاً.^{١٣}

١٣ للحصول على ترجمة مشروع الدستور باللغة الإنكليزية، انظر:

<<http://www.constitutionnet.org/vl/item/yemen-draft-constitution-2015>>

١٠. تطورات موازية

صعود الحوثيين

كما جاء في هذه الورقة، شاركت حركة الحوثيين على نطاق ضيق في العملية الانتقالية السياسية السلمية، بين ٢٠١١ وأواسط ٢٠١٤. وفي موازاة ذلك، ومنذ عام ٢٠١١، عززت سيطرتها على منطقتها الأصلية في صعدة أولاً، ومن ثم توسعت بشكل كبير إلى محافظات حجة وعمران والجوف في العامين ٢٠١٢ و٢٠١٣. وزحفت جنوباً في وقت لاحق، في البداية إلى قلب محافظة عمران في حزيران/يونيو ٢٠١٤، ومن ثم سيطرت بشكل محدود على صنعاء في أيلول/سبتمبر ٢٠١٤. وشهد عام ٢٠١٥ لأول مرة استكمال سيطرة الحركة على صنعاء واكتسابها الطابع الرسمي عبر "انقلابها" غير الدموي في ٦ شباط/فبراير، وتقدمت في الأشهر التالية جنوباً حتى عدن. عانى اليمن ابتداءً من آذار حرباً أهلية شاملة. وتفاقت معاناة السكان منذ اللحظة التي بدأ تحالف القوات العربية، بقيادة المملكة العربية السعودية، قصفه الجوي في ٢٦ آذار/مارس.

من الواضح أن نجاح الحوثيين مطلع ٢٠١٤ في التوسع إلى مناطق معادية لهم تقليدياً يعزى أساساً إلى "تحالفهم المنافي للطبيعة" مع صالح. وقد اتضح ذلك من سلوك قوات النخبة والوحدات العسكرية والأمنية الأخرى الموالية لصالح، وخصوصاً الحرس الجمهوري، والقوات الخاصة والأمن المركزي، والمثال الأبرز هو في احتلال عاصمة محافظة عمران في تموز/يوليو. لقد حصل التعاون الوثيق بين الحوثيين وصالح رغم حقيقة أنه تمت "إعادة هيكلة" وحدات النخبة إلى وحدات صغيرة وعيّنت لها قيادات عليا جديدة في الفترة ٢٠١٣-٢٠١٤. وهذا دليل واضح على فشل جهود المرحلة الانتقالية في إعادة هيكلة المؤسسات العسكرية والأمنية.

ورغم أن صالح وقواته حاربوا الحوثيين في ست حروب بين ٢٠٠٤ و٢٠١٠، هناك عدد من السمات المثيرة للاهتمام يمكن أن تساهم في توضيح مبررات هذا التحالف. فالطرفان يشتركان إستراتيجياً في إيمانهم بالمركزية، ويعارضان الدولة الفيدرالية اللامركزية المقترحة، وهي أهم تغيير مقترح أثناء العملية الانتقالية. وقد تكون الطائفية عامل رئيسي آخر: فالحوثيون وصالح زيديون من المرتفعات الشالية، وكلاهما يعارض استلام السلطة من قبل قوات من منطقة الشافعية الأبعد جنوباً وشرقاً، وهي منطقة تتضمن ليس فقط جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية سابقاً (الوطن الأصلي لهاذي)، بل وتعز وإب وتامة ومناطق الشمال الشرقي البعيدة في الجمهورية العربية اليمنية.

إضافة إلى ذلك، وكما هو متوقع من الأتحاف العسكرية التي تقوم على مبدأ "عدو عدوي صديقي"، يستهدف التحالف أعداءه المشتركين، بمن فيهم:

- علي محسن، الذي يعتبره صالح الآن عدواً رئيسياً كونه انشق عام ٢٠١١ (رغم أن تحالفهما ضعف قبل ذلك التاريخ)؛

- حزب الإصلاح، الذي نجح الحوثيون بإضعافه، والذي يعتبره الحوثيون وصالح عدواً رئيسياً. وتجدد الإشارة إلى أن كلا فرعي الإصلاح مستهدف (عائلة الأحمر وقبائل حاشد المتحالفة معهم)، بالإضافة إلى الأصوليين الزندانيين؛
- هادي والحكومة الرسمية مؤخراً. فالأرجح أن صالح يعتبر هادي خائناً، إذ كان يتوقع أن يتحكم به عن بعد، بينما يعتبر الحوثيون أنه لم يقدم لهم تنازلات كافية؛
- المملكة العربية السعودية، من الواضح أنها عدوة للحوثيين لأسباب طائفية، وبسبب تحديهم للمبادئ التي يقوم عليها النظام السعودي. علاوة على ذلك، يستند تحدي الحوثيين إلى اعتقاد بأن الحكم لا يحق إلا لأحفاد الرسول ص (وهو أمر يؤرق بشكل خاص عائلة آل سعود، التي ليست من السادة، وتدعي السلطة على الأماكن المقدسة). وفي عام ٢٠١١، انقطعت علاقة المملكة العربية السعودية مع صالح والتي لم تكن في يوم من الأيام علاقة سلسة.

يرفض العديد من المراقبين الاعتراف بأن معظم النجاحات العسكرية للحوثيين هي في الواقع نجاحات قوات النخبة التابعة لصالح: فالوحدات التي سيطرت على معظم القواعد في عدن ومحيطها، وعلى تعز والحديدة هي قوات الحرس الجمهوري والقوات الخاصة التي حافظ صالح على ولائها. علاوة على ذلك، زاد الحوثيون من قدراتهم العسكرية في الفترة بين مطلع عام ٢٠١٤ وتكثيف الضربات الجوية ضددهم من قبل "عاصفة الحزم" في عام ٢٠١٥، عبر نقل جميع الأسلحة التي استولوا عليها إلى معانهم في صعدة - وهو مؤشر على ضعف ثقتهم بصالح. ورغم أن بيانات دعم الإيرانيين و"حزب الله" قد يكون مبالغاً فيها، من المحتمل أيضاً أنهم قد قدموا بعض التدريب وحسنوا قدرات المقاتلين الحوثيين.

ازداد النفوذ السياسي الحوثي جنوب ذمار (خارج مناطق معان الزيديين بشكل رئيسي). وهذا النفوذ ليس قوياً على نحو استثنائي، ولكن هناك عناصر من ثلاث مجموعات اجتماعية يمكن أن تدعمهم:

١. صعدة: لا يوجد طائفية بهذا المعنى، ويرغب الحوثيون بأن يضموا السادة الشافعية من بقية البلاد إلى قواتهم وألا يعتمدوا حصراً على السادة الزيدية.
٢. بعض الشباب المروريين من رؤية صعود جيل شباب (القائد عبد الملك الحوثي في مطلع الثلاثينات من العمر).
٣. أنصار مكافحة الفساد الذين يؤمنون بشعارات الحوثيين القوية والشعبية. ولكن سرعان ما تضاءل هذا الدعم عندما اكتشف الناس أن الحوثيين يتصرفون كجميع المجموعات المهيمنة السابقة تماماً.

وقد يكون الانهيار الكامل للاقتصاد اليمني وعدم وجود أية مصادر مشروعة للدخل عاملاً آخر أغرى بعض الشباب للانضمام إلى القوات الحوثية بدافع وحيد أحياناً هو كسب ما يكفي للمساعدة في إعالة

أسرهم. وأخيراً، من المهم أيضاً ملاحظة أن الحوثيين، كجميع القوى السياسية الأخرى، منقسمون ويضمون أناساً لديهم مجموعة من وجهات النظر. وقد يكون بعضهم يرغب في رؤية السلام اليوم، بينما ثمة آخرون مقتنعون بمواصلة الحرب. كما أن التحالف مع صالح لا يمكن أن يكون موضع ترحيب من جانب كثيرين داخل الحركة.

دور علي عبد الله صالح

لعب صالح طوال المرحلة الانتقالية دوراً سلبياً ونجح في تقويض العملية الانتقالية. ويبدو أن سياسته كانت تهدف إلى أن يثبت لمناصريه السابقين في الحكومة الأمريكية والمملكة العربية السعودية وفي أماكن أخرى أن اليمن سينهار من دونه، متبوعاً إستراتيجية "أنا، ومن بعدي الطوفان". لقد استعرض صالح مهاراته في المكر والتلاعب على الانقسامات الاجتماعية المحتملة وطبق إستراتيجية "فرق تسد"، لمدة ٣٢ سنة. كما كانت قدرته على دفع المال لمناصريه عاملاً مساعداً رئيسياً في نجاحه.

استغل صالح مجموعة المؤتمر الشعبي العام في مؤتمر الحوار الوطني لمنع الاتفاق بشأن عدة قرارات، وكان يعقد اجتماعات دورية مع أعضاء حزبه وحلفائه المقربين. ووفق التقرير النهائي لفريق الخبراء، يستخدم صالح أتباعه داخل المؤتمر الشعبي العام لمواصلة عرقلة العمليات التشريعية والمبادرات السياسية لحكومة هادي التي تعارض مع مصالحه. ويشمل ذلك جهود الحكومة اليمنية الرامية إلى تنفيذ مخرجات مؤتمر الحوار الوطني، لا سيما ما يتعلق منها بالنظام الفيدرالي المقترح والمكون من ستة أقاليم، العدالة الانتقالية، مكافحة الفساد، تسوية مطالبات الجنوبيين بالملكيات، واعتماد قوانين إعادة الأصول المسروقة، (مجلس الأمن ٢٠١٥، فقرة ٧٣). ويشير هذا التقرير أيضاً إلى سيطرته على معسكر ريمة حميد، "الذي نقل إليه أسلحة ثقيلة" (فقرة ٧٤).

في كانون الثاني/يناير ٢٠١٥، بثت قناة "الجزيرة" تسجيلاً لكاملة هاتفية جرت في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤ بين صالح وعبد الواحد أبو راس، وهو أحد مشايخ الجوف وعضو في المكتب السياسي لـ "أنصار الله" (صحيفة اليوم ٢٠١٥). سُمع صالح يجبر أبو راس بأسماء رؤساء الوزارة المحتملين الذين يعتبرهم مقبولين، ويتهم نجل هادي بمسؤوليته عن التفجير في ساحة التحرير في ٩ تشرين الأول/أكتوبر عام ٢٠١٤. ويوجه أبو راس بالمتابعة مع عارف الزوكا (الأمين العام للمؤتمر الشعبي)، وعبد العزيز الذهب (نائب رئيس هيئة الأركان) والعميد أحمد الكحلاني (والد زوجة صالح). يجيب أبو راس بأنه يجتمع مع الشخصين الأولين يومياً، بينما الثالث هو خارج البلاد في ذلك الوقت.

وفي ١٠ أيار/مايو ٢٠١٥، بعد قصف أحد قصوره "الشخصية"، ظهر صالح على محطته التلفزيونية "اليمن اليوم" واعترف رسمياً بتحالفه مع الحوثيين، قائلاً: "لم أكن من قبل متحالفاً مع" أنصار الله"، لكنني اليوم أعلنها صراحة، أن الشعب اليمني يتحالف مع كل من يدافع عن مقدرات الوطن في مواجهة العدوان السعودي"، وفي مقابلة مطولة ومشتتة مع تلفزيون الميادين في ٢٩ أيار/مايو ٢٠١٥، أعلن أنه دعم "أنصار الله" سابقاً.

رغم أن التحالف بين صالح والحوثيين لا يزال قائماً، من المؤكد أنه ليس خالياً من التوتر. وقد تبدى ذلك في اشتباكات عسكرية بين حين وآخر، وعبر تصريحات من طرف أو آخر. فعلى سبيل المثال اشتكى صالح في مقابله مع الميادين من أن الحوثيين ذهبوا إلى عمان للمحادثات دون استئذانه. وفي أوائل آب/ أغسطس، بعد استعادة عدن من قبل القوات المعادية لصالح/ الحوثيين، ظهرت تقارير تلفزيونية عن اصطدامات بين الحرس الجمهوري/ القوات الخاصة ومقرها في معسكر صنعاء والقوات الحوثية، بعد رفض الأولى الذهاب جنوباً للقتال. ولوحظ أيضاً عدم وجود اقتراح لعقد لقاء بين صالح وعبد الملك الحوثي في أي لحظة. وفي الواقع لا يُعرف مكان تواجد عبد الملك الحوثي حالياً، ولم يلتق مع أحد علناً منذ آذار ٢٠١٥ على الأقل.

إضعاف المجتمع المدني

برز المجتمع المدني بشكل غير مسبوق في السياسة اليمنية خلال انتفاضة عام ٢٠١١. وقد ضمت حركة الشباب في البداية الكثيرين ممن لم ينحازوا إلى أي حزب سياسي، فضلاً عن العديد من الرجال والنساء المشاركين في منظمات المجتمع المدني. بيد أن مذبحة ١٨ آذار/ مارس وانشقاق علي محسن وحزب الإصلاح وانضمامهم إلى الثورة غير ميزان القوى داخل الساحات لصالح الأحزاب السياسية الرسمية المعارضة، وبالتالي أضعف المجتمع المدني داخل الحركة. وبينما كان من الممكن أن تمثل المبادرة الخليجية نهاية مشاركة المجتمع المدني، فإن ذلك لم يحدث بفضل تدخل وكلاء المجتمع الدولي أساساً، بمن فيهم إدارة الأمم المتحدة للشؤون السياسية ومجموعة السفراء العشرة، الذين أكدوا أن لدى المجتمع المدني والشباب دوراً يلعبونه في مؤتمر الحوار الوطني والمؤسسات ذات الصلة. وشارك ٤٠ ممثلاً للمجتمع المدني، ٢٠ بالمئة من الشباب و٢٨ بالمئة من النساء في المرحلة الانتقالية.

ومع تبدل الوضع بعد أوائل ٢٠١٥، عندما سيطرت القوات المسلحة على الحوار السياسي، تمثل رد الفعل الأولي للمجتمع المدني بإطلاق مظاهرات كبيرة معادية لصالح/ الحوثيين في العديد من البلدات والمدن (زونس والحيدري ٢٠١٥). ولكن من المستحيل عملياً الاستمرار بالمظاهرات الآن، لأن السكان، بمن فيهم المتظاهرون، يكافحون يومياً لتفادي الهجمات ولإيجاد ما يكفي من الطعام والماء من أجل البقاء. ولذلك يتركز القتال للمليشيات والقوات المسلحة التي تتمكن من توفير إمدادات كافية من تلك الضروريات الأساسية لنفسها. وفي هذه الأثناء، لم تعد الكهرباء وكهاليات أخرى بالنسبة لمعظم اليمنيين سوى ذكريات بعيدة. علاوة على ذلك، بات الحوثيون يقمعون أي معارضة لحكمهم عبر الاعتقالات، والسجن وقوة السلاح. ونأمل أن يتمكن المجتمع المدني من الظهور مجدداً في المستقبل، حال عودة السلام.

عدم إحراز تقدم في حل المشاكل الاقتصادية الرئيسية في اليمن

بينما كان يتعين حل الأزمة السياسية في اليمن عبر المؤتمر الوطني للحوار والإصلاح الدستوري، جرى بشكل غير رسمي تسليم الوضع الاقتصادي والإنساني في اليمن إلى أصدقاء اليمن. ولم تُقدم مساعدات خارجية للنظام الانتقالي، رغم التعهد بدفع مبلغ ٤٩, ٨ مليار دولار في مؤتمر الرياض الذي عقد في

أيلول/سبتمبر ٢٠١٢ وفي الأشهر التالية. ووفقاً للممولين، كان العائق الرئيسي أمام عدم صرف المساعدات هو غياب الشفافية، واتهامات بالفساد (وهذا يتجاهل عمداً قضايا مماثلة بين نخب بعض الدول الممولة). وأحد الأعداء الأخرى هو "ضعف القدرة الاستيعابية" للبلد، والذي يعني عدم وجود كوادر مؤهلة أو أشخاص على استعداد للتعليم.

ومع أن ذلك نقطة خلافية، لأن الكثير من اليمنيين يتمتعون بمستويات عالية من المؤهلات والخبرات، قد يُثار سؤال لماذا أخفق خبراء التنمية الذين أرسلوا طوال العقود المنصرمة بشكل ذريع في نقل معارفهم ومهاراتهم لموظفي الخدمة المدنية اليمنيين الشباب أو غيرهم. وبدلاً من ذلك، شجعت الجهات الممولة على إنشاء مؤسسات موازية، كالصندوق الاجتماعي للتنمية، تضم موظفين ذوي كفاءات وأجر جيد كانوا سيعززون القدرة الاستيعابية للموظفين المدنيين لولا ذلك. لقد عرض على أصحاب الإمكانيات فرص عمل جيدة للانتقال إلى تلك المؤسسات الموازية.

وحتى نهاية عام ٢٠١٤، لم يكن قد ظهر على أرض الواقع سوى جزء يسير جداً من مبلغ ٤٩, ٨ مليار دولار الذي تعهد به المجتمع الدولي. وقد أقر المؤتمر الذي عقد في أيلول/سبتمبر ٢٠١٢ "إطار المساءلة المتبادلة"، الذي يضمن الشفافية من الجانب اليمني ويركز على استثمارات الجهات الممولة للبرنامج الانتقالي من أجل الاستقرار والتنمية (٢٠١٢ - ٢٠١٤). وتقرر أن يدير هذه الاستثمارات "المكتب التنفيذي"، الذي لم يباشر عمله إلا في آذار/مارس ٢٠١٤ بسبب خلافات بين الحكومة اليمنية والجهات الممولة. وتوقف عن العمل بعد سنة، بسبب عدم وجود حكومة لتجديد عقود الموظفين. وخلال السنة التي عمل فيها، حصل بعض التقدم حيث تمت الموافقة على ٧٠ بالمائة من الأموال المقترحة لمشاريع محددة، وصُرف ٣٩ بالمائة من التبرعات المعلنة، ثلثها من المملكة العربية السعودية (وهو مبلغ كان يساوي تقريباً مساهمات جميع الجهات الممولة من منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية مجتمعة (جمهورية اليمن ٢٠١٤: ٢٠). كان معظم المشاريع المعتمدة هي للبنية التحتية، بعضها ذو قيمة مشكوك بها ولا يعطي أي أمل بتنمية اقتصادية طويلة الأمد لأغلبية السكان. والمطلوب، هو فرص عمل دائمة توفر للفقراء والأفراد العاديين وأسرهم استقلالاً اقتصادياً حقيقياً. وبعد ستة أشهر من الغارات الجوية لقوات التحالف، باتت البنية التحتية بكاملها تقريباً بحاجة إلى إعادة بناء، وهكذا أصبح هناك مجال واسع للاستثمار في ذلك القطاع.

١١. خاتمة: هل كان للمرحلة الانتقالية في اليمن أن تنجح؟

لقد عانت عملية الانتقال المدعومة من مبادرة مجلس التعاون الخليجي، كما ناقشت هذه الدراسة، من جوانب خلل عميق جعلت نجاحها على المدى الطويل بعيد الاحتمال. ولكن لم يكن من المحتم عليها أن تقود إلى الحرب الأهلية الجارية في عام ٢٠١٥. ففي العديد من اللحظات وبطرق مختلفة، كان يمكن أن تجري الأمور بطريقة مغايرة تُجَنَّب اليمن الحاصلة الحالية.

لقد ركزت هذه الدراسة في معظمها على الجوانب السياسية لعملية الانتقال. وفيما يلي بعض الدروس المستفادة. يجب التذكر أن الجهات الراعية للمبادرة الخليجية لم يكن هدفها إطلاقاً بناء نظام ديمقراطي كامل يفوض سلطة للناس العاديين في اليمن. فلهذه الجهات أولوياتها: محاربة الإرهاب أساساً بالنسبة للولايات المتحدة وأوروبا، والاستقرار بالنسبة لدول مجلس التعاون الخليجي. وعلى الرغم من ذلك، كان يمكن للنظام الانتقالي أن يكون أكثر نجاحاً وربما أن يتجنب الحرب الأهلية الحالية. ولو قدّم المجتمع الدولي المساعدة، لتطلب الأمر العمل على عدد من الجهات، ولكن كلها ضمن نطاق الممكن.

دور القوات المسلحة

كما أظهرت الأحداث، لعب فشل إصلاح المؤسستين العسكرية والأمنية دوراً جوهرياً في انهيار الانتقال السلمي. وكان بالإمكان توقع ذلك نظراً لقوة قوات النخبة التابعة لصالح. فموقع أعضاء المجتمع الدولي الأكثر اهتماماً بهذا الجانب كان يسمح لهم بمعرفة المزايا النسبية لمختلف القوى لأنهم كانوا طوال العقد السابق أو أكثر يدعمونهم ويدربونهم باستمرار. كانوا يستطيعون تقديم نصائح أفضل للنظام الانتقالي، والأهم من ذلك تقديم الدعم الفني والمادي لتمكينه من مواجهة هذه الصعوبات. كان ينبغي التعامل مع إصلاح الجيش والأمن كأولوية قصوى لعملية الانتقال. وكان من المفيد أيضاً تأخير النقاشات السياسية إلى أن تتم معالجة هذا الجانب بنجاح.

وبدلاً من ذلك، وعلى الرغم من جهود هادي لإعادة هيكلة القيادة العليا، سُمح لقوات النخبة الموالية لصالح بمواصلة العمل تحت الإدارة نفسها أو تحت إدارة متحالفة بالمستويات المتوسطة ومستوى الجنود، ما ترك النظام الانتقالي بدون قوة عسكرية مخصصة طوال عام ٢٠١٤ وبداية ٢٠١٥. وبما أن القسم الأكبر من قوات الجيش والأمن كانت تؤيد قوات صالح/ الحوثيين، لم يكن لدى النظام الانتقالي ما يكفي من القوات الموالية لاستعادة السيطرة على صنعاء والمناطق الأخرى في البلاد. وحصل ذلك على الرغم من الجهود القصوى لقيادتها العليا، لا سيما وزير الدفاع اللواء محمود الصبيحي المعتقل لدى الحوثيين منذ أواخر سبتمبر/أيلول ٢٠١٥ (ونرجو ألا يكون ما هو أسوأ من ذلك). دفع هذا الوضع هادي إلى طلب تدخل قوات أجنبية في محاولة لاستعادة السيطرة على أجزاء من البلد على الأقل.

إصلاحات اقتصادية غير منجزة

بدأ نظام الرئيس الجديد هادي عمله مدعوماً بدرجة جيدة من الإرادة الحسنة من قبل السكان عموماً. وعلى الرغم من أنه ضعيف ولا يمتلك مؤهلات شخصية متميزة، فقد اشتهر بالصدق وبسلوك مختلف عن السياسيين التقليديين. بيد أنه كان يفتقر تماماً إلى قاعدة قوية للسلطة. وكان عليه أن يبني مثل هذه القاعدة، وأفضل طريقة هي معالجة المشاكل والمخاوف الرئيسية لدى الشعب، وتحديد حل مشكلتين جوهريتين: الأزمة الاقتصادية التي كانت تفاقم الفقر، وتدهور الخدمات الاجتماعية. كان ذلك ممكناً. إذ من شأن المبلغ الذي تم التعهد به لليمن، وقدره ٤٩, ٨ مليار دولار، أن يحسّن حياة الناس بشكل كبير لو تم تخصيصه وإنفاقه بشكل عقلاني. وعلى الرغم من أن القيمة الاجتماعية أو الاقتصادية للعديد من المشاريع المقترحة كانت موضع جدل، فقد كان بالإمكان استخدام هذه الأموال لتحسين الوضع وتوفير فرص عمل ودخل للملايين. لكن هذا لم يكن مسموحاً. فالشروط التي فرضتها وكالات التمويل منعت تنفيذ أي مشروع حتى عام ٢٠١٤، عندما أصبح المكتب التنفيذي أخيراً مؤسسة تعمل بكامل طاقتها. ولكن بعد ذلك، تدهورت الأوضاع بشكل سريع لدرجة جعلته عاجزاً عن تنفيذ أي شيء.

في عام ٢٠١٥، تم تأجيل جميع أموال التنمية حتى إشعار آخر. وهذا خطأ جسيم. فبغض النظر عن الوضع السياسي والعسكري، كان يمكن ويجب البدء بمشاريع إنمائية صغيرة من شأنها تمكين الآلاف من استعادة سبل العيش وتقليل الاعتماد على المساعدات الإنسانية، التي تعتبر الآن المصدر الوحيد للضروريات الأساسية للأغلبية الساحقة من سكان اليمن. وكانت ستساهم بشكل كبير في زيادة قدرات الإدارة على المستوى المحلي. إن فشل المجتمع الدولي في هذا المضمار، يساهم في تردي حالات الطوارئ الإنسانية التي يعيشها اليمنيون.

ولو وجد اليمنيون، الذين يبلغ عددهم ٢٥ مليوناً، معظمهم فقراء، أنّ النظام الانتقالي يعمل على تقديم خدمات صحية وتعليمية كافية وماء وبنى تحتية أخرى إضافة إلى فرص اقتصادية تجعلهم مكتفين ذاتياً، لخرج الآلاف لدعم الرئيس هادي عندما كان مهتدداً من تحالف صالح والحوثيين في عام ٢٠١٤. ولكنهم، ورغم خروج الكثيرين، لم يخرجوا بأعداد تكفي لمنع الانقلاب الذي حصل في كانون الثاني/يناير ٢٠١٥.

دروس سياسية

ومع أن الرئيس هادي يُلام اليوم على جميع الأخطاء، فينبغي إنصافه لأنه حاول تطبيق إصلاح عسكري أمّني بالحدود التي سمحت بها سلطته وسيطرته على المؤسسات. بيد أنه فشل في تركيز طاقاته على بناء دعم شعبي واسع: وهو ما كان يستطيع أن يفعله عبر تلبية الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية للشعب. كان بمقدوره استخدام علاقته الجيدة مع السفراء العشرة لضمان توفير مبلغ الـ ٤٩, ٨ مليار دولار لاستخدامه في تحسين ظروف المعيشة. وكانت اجتماعاته المتكررة معهم ستعطي بذلك نتائج إيجابية. لقد فشل في النأي بنفسه بشكل كاف عن النظام السابق، وواصل كثيرون الحكم عليه بسبب دوره في العقدين

السابقين. وبات ينظر إليه على أنه ضعيف وقليل الفاعلية (كما كان حال حكومة باسندوة التي خطط رعاتها أن تكون كذلك).

ونظراً لدور صالح بصفته "المعطل رقم واحد"، كان من الواضح أن بقاءه في اليمن، والأهم استمراره في قيادة المؤتمر الشعبي العام وسيطرته على قوات النخبة قد لعب الدور الأساسي في فشل عملية الانتقال. في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١١، كان صالح أقوى من أن يسمح بإقصائه، وظهر ذلك في قدرته آنذاك على الإصرار على بند الحصانة، ولكن الوضع تغير لاحقاً. ففي عام ٢٠١٢ وعندما بات أضعف ولم يكن ثمة حماس جماهيري لعملية الانتقال، كان من الممكن تقويض وضعه السياسي تدريجياً من خلال عزله من زعامة المؤتمر الشعبي العام وبالتالي إلغاء الدعم المدني له. وبدلاً من ذلك، نجح في تقويض محاولات هادي للسيطرة على الحزب، عبر نشاطات مباشرة وغير مباشرة منعت هادي من بناء قاعدة سلطته ضمن هذا المكون السياسي الضخم والمهم في اليمن.

ثمة جانب مهم آخر في النظام الانتقالي ألا وهو تركيبة حكومة "الوحدة الوطنية". فتوزيع الحقائق مناصفة بين المؤتمر الشعبي العام والمعارضة (أحزاب اللقاء المشترك والقوى "الجديدة") كانت وصفاً للشلل، لأن الأفراد فيها ركزوا على مصالحهم الشخصية والحزبية بدل التركيز على تعافي اليمن ككل. فلم تتخذ الحكومة أي إجراء فعلي، بل واشتهرت بأنها الأكثر فساداً في تاريخ البلاد. ما من شك في أن التعطيل الذي مارسه المؤتمر الشعبي العام ساهم في هذا الوضع، كجزء من إستراتيجيته في تقويض عملية الانتقال؛ ولكن عناصر حزب الإصلاح يتحملون جزءاً من المسؤولية.

وعلى الرغم من أن وزراء الأحزاب الأخرى في اللقاء المشترك والوزراء المستقلين حاولوا ما بوسعهم تحقيق نتائج، فإنهم كانوا يحتلون حقائق أقل سلطة، وتعين عليهم أيضاً مواجهة الكثيرين من كبار الموظفين المواليين للمؤتمر الشعبي العام أو الإصلاح (أو فعلياً لحركة الحوثيين). ولعب هذا الأمر دوراً كبيراً في التدهور العام والمتواصل في ظروف معيشة اليمنيين. وساهم الاحتفاظ برئيس الوزراء، عديم الفعالية، كل هذه الفترة، مساهمة خاصة في ضعف الحكومة وتآكل مصداقيتها.

ومن أجل ضمان التغييرات السياسية مستقبلاً، كان يجب أن يحتل رأس قائمة الأولويات العمل بالتوازي على استثمارات تنمية تحسّن ظروف معيشة السكان وإصلاح الجيش. كان يفضل أن يسير مؤتمر الحوار الوطني الشامل والمظاهر السياسية الأخرى بوتيرة أبطأ، وألا يتم تمهيد بنية السلطة القائمة تمهيداً خطيراً قبل تحقيق تنمية اجتماعية واقتصادية كافية لضمان دعم شعبي حاشد، وإنجاز إصلاح عسكري يضمن امتلاك النظام سلطة كافية لتحدي النخبة بشكل ناجح.

دور المجتمع الدولي

كان حضور المجتمع الدولي جلياً، بمن فيه الأمم المتحدة والدول العشر الراعية للمبادرة الخليجية، ولكن المرء يتساءل عن نواياه الحقيقية في ضوء أفعاله التي ساهمت بقوة في تدهور الأوضاع. فكما أشرنا، كان

دعم تحسين سبل العيش وكذلك الإصلاح العسكري غير كافيين بشكل سيء. فالمساعدات التنموية والإنسانية كانت ضئيلة مقارنة باحتياجات السكان. وحجب التمويل فعلياً عن مشاريع التنمية الاجتماعية والاقتصادية ساهم مساهمة رئيسية في منع النظام الانتقالي من الحفاظ على الدعم الشعبي الذي تجلّى في الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠١٢. والأعداء المقدمة لعدم توفير التمويل ليست مقنعة.

وأحد الأسباب الرئيسية للفشل كان الترتيب الزمني للأنشطة وتوزيعها غير الواقعي على سنتين. كانت المسؤوليات التي أُلقيت على كاهل النظام الانتقالي جسيمة وتحتاج فعلياً إلى خمس سنوات. فلماذا جرت محاولة استعجال العملية؟ هل تم ذلك لإثبات أن تغييرات سطحية فقط في الوظائف هي التي حصلت بدون معالجة الهيكليات السياسية والاقتصادية الأساسية للسلطة؟ فخبراء الدساتير، يؤكدون أن بناء هيكلية فيدرالية في ظروف معقدة قد يستغرق سنوات طويلة. كما شكّل تحويل جهاز عسكري-أمني، بقي عماد نظام الحكم طوال ثلاثة عقود وكان جزءاً لا يتجزأ من نظام المحسوبة، تحدياً كبيراً. كان ينبغي تصميم التغيير السياسي بعد تأمين النظام الانتقالي للعناصر العسكرية-الأمنية وليس بالتوازي معه.

على الصعيد السياسي، ساهم تركيز المجتمع الدولي على دعم شخصيات بارزة (أو يتوقع بروزها) تتبع وصفاته في استمرار الصراع ضمن النخب بدلاً من إحداث تغيير حقيقي في النظام. فقد ركز الدعم الدولي على محاربة الإرهاب وبالتالي زاد من عزلة النظام عن الشعب، متناسياً حقيقة أن تحقيق رضا السكان واكتفاءهم الاقتصادي سيجعلهم هدفاً صعب المنال لأيديولوجيات الأصوليين العدوانيين المسلحين.

وعلى صعيد مؤتمر الحوار الوطني الشامل ولجنة صياغة الدستور على وجه التحديد، استخدمت الأمم المتحدة ذريعة أنهم "شأن يمني" للتنصل من مسؤوليتها عن النتائج. كان بإمكانها لعب دور أكثر تأثيراً، ولو من خلف الكواليس (كما كانت تفعل، ولكن فقط لحماية مصالحها). وقد سُمح، على وجه الخصوص، للمسألة الجنوبية أن تسيطر رغم حقيقة أن أنصارها الرئيسيين كانوا منقسمين تماماً وغير قادرين على الاتفاق على موقف مشترك واحد - أو حتى على بضعة مواقف. وهذا ما حرف كامل العملية عن مسارها وعطلها على حساب القضايا الأساسية الأخرى.

وفي الختام، ينبغي الاعتراف بأن مشاكل اليمن الجوهريّة كانت شديدة الصعوبة بسبب العوامل المذكورة أعلاه. كما أن الخلاف بين اللامركزية/الفيدرالية وبين المركزية/التوحيد خلاف جوهرى سيؤثر على مستقبل اليمن، بغض النظر عن حصيلة الصراع العسكري الراهن. فهناك عدد من العوامل الاجتماعية والاقتصادية التي ستبقى في صلب عملية التنمية في اليمن. فتوزيع الموارد الطبيعية - لا سيما المياه - لا يتناسب مع الكثافة السكانية. وسيبقى توزيع المياه مشكلة كبرى بسبب ندرتها الشديدة. وهناك وضع مماثل في قطاع النفط والغاز، بل وفي إمكانات الزراعة.

على الرغم من أن الفيدرالية كانت الركيزة الظاهرية في انهيار عملية الانتقال التي انطلقت عام ٢٠١١، فإن هذه الدراسة حاولت إظهار وجود عوامل أخرى. ففي وقت يعاني فيه اليمنيون من حرب جوية

وبرية، ومجاعة وجميع شروخ نهاية العالم، من المهم القول إن كل ذلك كان بالإمكان تجنبه وإن الدول والمؤسسات والأفراد يتحملون جميعاً مسؤولية معاناة اليمنيين الحالية. المذنبون الرئيسيون هم أعضاء النخبة السياسية اليمنية (بجميع أطيافها) ممن فضلوا رؤية دمار البلد على إيجاد حلول قابلة للتطبيق، وأظهروا احتقاراً كاملاً لحياة أغلبية اليمنيين وظروف عيشتهم.

ولكن الآخرين يتحملون مسؤولية مهمة: الدول الغربية والخليجية الراحمة للمبادرة الخليجية دفعت إلى تبني أهداف غير واقعية، وبالمقابل لم تقدم الدعم المالي الضروري لمواجهة الفقر وتمكين الناس من تحسين أوضاعهم الاجتماعية والاقتصادية، ما من شأنه أن يؤمن دعماً شعبياً حاشداً للنظام الجديد. وبسبب التفسير الخاطئ لمصالحهم الخاصة، فشلوا أيضاً في دعم جهود النظام الانتقالي للجم القوة العسكرية التي أشعلت الصراع الراهن. وأخيراً، ركزت منظومة الأمم المتحدة، إلى حد كبير، على التفاوض بين النخب وعلى التوترات الأشد بروزاً على حساب المصالح العريضة بعيدة المدى للشعب اليمني بأكمله.

الملاحق

الملحق (أ). مبادرة دول مجلس التعاون الخليجي - أيار/مايو ٢٠١١

اقتُرحت هذه المبادرة من قبل مجلس التعاون الخليجي في ١٢ نيسان/أبريل ٢٠١١

إتفاقية

إن الموقعين على هذه الإتفاقية، ورغبة منهم في التوصل إلى تسوية سياسية للأزمة في اليمن، وعملاً بموجب أحكام المبادرة المقترحة من قبل مجلس التعاون الخليجي في ٢١ نيسان/أبريل ٢٠١١ وبالمبادئ الأساسية التالية:

- أن يؤدي الحل الذي سيفضي عن هذا الإتفاق إلى الحفاظ على وحدة اليمن وأمنه واستقراره؛
- أن يلبي الإتفاق طموحات الشعب اليمني في التغيير والإصلاح؛
- أن يتم انتقال السلطة بطريقة سلسة وآمنة تُجنب اليمن الانزلاق للفوضى والعنف ضمن توافق وطني؛
- أن تلتزم كافة الأطراف بإزالة عناصر التوتر سياسياً وأمناً؛
- أن تلتزم أيضاً كافة الأطراف بوقف كل أشكال الانتقام والمتابعة والملاحقة من خلال ضمانات وتعهدات تعطى لهذا الغرض.

فقد اتفقوا على الخطوات التنفيذية التالية:

- (١) منذ اليوم الأول للإتفاق، يكلف رئيس الجمهورية المعارضة بتشكيل حكومة وفاق وطني بنسبة ٥٠ بالمئة لكل طرف على أن تشكل الحكومة خلال مدة لا تزيد عن سبعة أيام من تاريخ التكليف.
- (٢) تبدأ الحكومة المشكلة بتوفير الأجواء المناسبة لتحقيق الوفاق الوطني وإزالة عناصر التوتر سياسياً وأمناً.
- (٣) في اليوم التاسع والعشرين من بداية الإتفاق يقر مجلس النواب، بما فيه المعارضة، القوانين التي تمنح الحصانة ضد الملاحقة القانونية والقضائية للرئيس ومن عملوا معه خلال فترة حكمه.
- (٤) في اليوم الثلاثين من بداية الإتفاق، وبعد إقرار مجلس النواب، بما فيه المعارضة، لقانون الضمانات، يقدم رئيس الجمهورية استقالته إلى مجلس النواب، ويصبح نائب الرئيس هو الرئيس الشرعي بالإنابة بعد مصادقة مجلس النواب على الاستقالة.
- (٥) يدعو الرئيس بالإنابة إلى انتخابات رئاسية في غضون ٦٠ يوماً بموجب الدستور.
- (٦) يشكل الرئيس الجديد لجنة دستورية للإشراف على إعداد دستور جديد.
- (٧) في أعقاب اكتمال الدستور الجديد يتم عرضه على استفتاء شعبي.
- (٨) في حالة إجازة الدستور في الاستفتاء، يتم وضع جدول زمني لانتخابات برلمانية جديدة بموجب أحكام الدستور الجديد.
- (٩) تأسعاً في أعقاب الانتخابات، يطلب الرئيس من رئيس الحزب الفائز بأكبر عدد من الأصوات تشكيل الحكومة.

١٠) تكون دول مجلس التعاون والولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي شهوداً على تنفيذ هذا الاتفاق.

١١) حرر هذا الاتفاق من أربع نسخ أصلية باللغة العربية ويسري من تاريخ استكمال كافة التوقيعات عليه.

الأطراف الموقعة على الاتفاق:

(توقيع) علي عبدالله صالح رئيس الجمهورية رئيس المؤتمر الشعبي العام	
(توقيع) محمد صالح باسندوة رئيس اللجنة التحضيرية للحوار الوطني	(توقيع) الدكتور عبد الكريم علي الأرياني النائب الثاني لرئيس المؤتمر الشعبي العام
(توقيع) ياسين سعيد نعان الأمين العام للحزب الاشتراكي اليمني والرئيس المؤقت لأحزاب اللقاء المشترك	(توقيع) صادق أمين أبو راس الأمين العام المساعد للمؤتمر الشعبي العام
(توقيع) عبد الوهاب أحمد الأنسي الأمين العام للتجمع اليمني للإصلاح	(توقيع) (توقيع) أمة الرزاق حمد الأمين العام المساعد للمؤتمر الشعبي العام
(توقيع) حسن محمد زيد الأمين العام لحزب الحق	(توقيع) أحمد عبيد بن دغر الأمين العام المساعد للمؤتمر الشعبي العام
(توقيع) صخر أحمد الوجيه ممثل مجلس التضامن وكتلة الحرية	(توقيع) الدكتور قاسم سلام رئيس المجلس لأحزاب التحالف الوطني الديمقراطي
بحضور: (توقيع) الشيخ عبد الله بن زايد آل نهيان وزير الخارجية في دولة الإمارات العربية المتحدة رئيس الدورة الحالية للمجلس الوزاري لمجلس التعاون لدول الخليج العربية	بحضور: (توقيع) عبد اللطيف بن راشد الزياني الأمين العام لمجلس التعاون الخليجي

الملحق (ب). الآلية التنفيذية لمبادرة مجلس التعاون لدول الخليج العربية اتفاق بشأن آلية لتنفيذ العملية الانتقالية في اليمن، وفقاً لمبادرة مجلس التعاون لدول الخليج العربية المحتويات

- الجزء الأول - المقدمة
- الجزء الثاني - الفترة الانتقالية
- الجزء الثالث - المرحلة الأولى من الفترة الانتقالية
- الجزء الرابع - المرحلة الثانية من نقل السلطة
- الجزء الخامس - تسوية المنازعات
- الجزء السادس - الأحكام الختامية
- الملحق - مسودة المرسوم الرئاسي

الجزء الأول - المقدمة

١. يدرك الطرفان:

أ) إن المأزق الذي وصلت إليه عملية الانتقال السياسي قد زاد من تفاقم الأوضاع السياسية والاقتصادية والإنسانية والأمنية التي لا تزال تتدهور بسرعة فيما يعاني الشعب اليمني مصاعب جمة.

ب) إن لشعبنا، بما فيه الشباب، تطلعات مشروعة إلى التغيير.

ج) إن هذا الوضع يتطلب وفاء جميع الأطراف السياسية بمسؤولياتها تجاه الشعب، عبر التنفيذ الفوري لمسار واضح للانتقال إلى حكم ديمقراطي رشيد في اليمن.

٢. ويعرب الطرفان عن بالغ تقديرهما للجهود التي يبذلها مجلس التعاون الخليجي وأمينه العام والأمين العام للأمم المتحدة، عن طريق مستشاره الخاص وسفراء الدول الخمس دائمة العضوية في مجلس الأمن وسفراء مجلس التعاون لدول الخليج العربية والاتحاد الأوروبي من أجل دعم الاتفاق المتعلق بعملية الانتقال السلمي للسلطة، ويعتمدان هذه الآلية على أساس مبادرة مجلس التعاون الخليجي، بما يتفق كلياً مع قرار مجلس الأمن للأمم المتحدة ٢٠١٤ (٢٠١١).

٣. وتنطبق التعاريف التالية فيما يتعلق بهذا الاتفاق:

أ) يشير مصطلح "مبادرة مجلس التعاون الخليجي" إلى مبادرة مجلس التعاون الخليجي لحل الأزمة اليمنية في صيغتها المؤرخة ٢١-٢٢ أيار/ مايو ٢٠١١ م.

- ب) يشير مصطلح "الآلية" إلى هذا الاتفاق على آلية لتنفيذ العملية الانتقالية في اليمن وفق مبادرة مجلس التعاون الخليجي.
- ج) يشير مصطلح "الطرفان" إلى التحالف الوطني (المؤتمر الشعبي العام وحلفاؤه) كأحد الطرفين، وإلى المجلس الوطني (أحزاب اللقاء المشترك وشركاؤه).
٤. يجل الاتفاق على المبادرة الخليجية وآلية تنفيذها محل أي ترتيبات دستورية أو قانونية قائمة، ولا يجوز الطعن فيها أمام مؤسسات الدولة.

الجزء الثاني - الفترة الانتقالية

٥. يعتبر الجانبان أن الرئيس قد فوض نائب الرئيس، بموجب المرسوم الرئاسي رقم (٢٤) لعام ٢٠١١، تفويضاً لرجعة فيه، الصلاحيات الرئاسية اللازمة للتفاوض بشأن هذه الآلية وتوقيعها وإنفاذها، إلى جانب جميع الصلاحيات الدستورية المتصلة بتنفيذها ومتابعتها، وتمتد الصلاحيات لتشمل الدعوة إلى إجراء انتخابات مبكرة، وجميع القرارات اللازمة لتشكيل حكومة الوفاق الوطني، بما في ذلك تنصيب أعضائها وغيرها من الهيئات المنصوص عليها في هذه الآلية.

٦. وتنفذ الفترة الانتقالية على النحو التالي:

أ) وفقاً لقرار مجلس الأمن الدولي رقم ٢٠١٤ لعام ٢٠١١ الذي يلاحظ التزام رئيس اليمن بالتوقيع فوراً على مبادرة مجلس التعاون الخليجي، ويشجعه هو أو من أذن له بالتصرف باسمه على القيام بذلك وعلى إجراء تسوية سياسية تستند إليها، ووفقاً للمرسوم الرئاسي رقم (٢٤) السنة الحالية ٢٠١١، سيوقع الرئيس أو نائب الرئيس نيابة عنه على مبادرة مجلس التعاون الخليجي بالتزامن مع توقيع الجانبين لهذه الآلية.

ب) بالتزامن مع توقيع هذه الآلية، وعملاً بمقتضى الصلاحيات المخولة له من الرئيس بموجب المرسوم الرئاسي رقم (٢٤) للسنة الحالية ٢٠١١، سيصدر نائب الرئيس مرسوماً يدعو إلى إجراء انتخابات رئاسية مبكرة خلال فترة لا تتجاوز ٩٠ يوماً من تاريخ بدء نفاذ هذه الآلية، ووفقاً للأحكام ذات الصلة من الدستور، سيبدأ نفاذ المرسوم قبل ٦٠ يوماً من إجراء الانتخابات؛ (مشروع نص المرسوم مرفق بهذه الآلية).

ج) يبدأ نفاذ هذه الآلية بمجرد التوقيع على المبادرة الخليجية من قبل الرئيس أو نائبه، وعلى هذه الآلية من قبل جميع الأطراف، ووفقاً لهذه الفقرة وصدور المرسوم المشار إليه في الفقرة الفرعية (ب).

٧. تبدأ الفترة الانتقالية مع بدء نفاذ هذه الآلية. وتتألف الفترة الانتقالية بعد ذلك من مرحلتين:

أ) تبدأ المرحلة الأولى مع بدء نفاذ هذه الآلية وتنتهي مع تنصيب الرئيس عقب إجراء الانتخابات الرئاسية المبكرة؛

ب) تبدأ المرحلة الثانية ومدتها عامان مع تنصيب الرئيس بعد الانتخابات الرئاسية المبكرة وتنتهي بإجراء الانتخابات العامة وفقاً للدستور الجديد وتنصيب رئيس الجمهورية الجديد.

٨. يكون اتخاذ القرارات في مجلس النواب خلال المرحلتين الأولى والثانية بالتوافق. وفي حال تعذر التوصل إلى توافق حول أي موضوع، يقوم رئيس مجلس النواب برفع الأمر إلى نائب الرئيس في المرحلة الأولى، وإلى الرئيس في المرحلة الثانية الذي يفصل في الأمر ويكون ما يقرره ملزماً للطرفين.

٩. سيتخذ الطرفان الخطوات اللازمة لضمان اعتماد مجلس النواب للتشريعات والقوانين الأخرى اللازمة للتنفيذ الكامل للالتزامات المتعلقة بالضمانات المتعهد بها في مبادرة مجلس التعاون الخليجي وفي هذه الآلية.

الجزء الثالث - المرحلة الأولى من الفترة الانتقالية

تشكيل حكومة الوفاق الوطني

١٠. فور التوقيع على المبادرة الخليجية وآلية تنفيذها، تسمي المعارضة مرشحها لرئاسة الوزراء الذي يكلفه نائب الرئيس من خلال قرار رئاسي بتشكيل حكومة الوفاق الوطني، ويتم تشكيل الحكومة في فترة أقصاها ١٤ يوماً من تاريخ التكليف، ويصدر بها قرار جمهوري يوقع عليه نائب الرئيس ورئيس الوزراء:

أ) تتألف حكومة الوفاق الوطني من ٥٠ بالمئة لكل طرف مع وجوب مراعاة تمثيل المرأة فيها. وفيما يتعلق بتقسيم الحقائب الوزارية، يقوم أحد الطرفين بإعداد قائمتين بالوزارات، تسلّم للطرف الآخر الذي يكون له حق اختيار إحدى القائمتين.

ب) يسمي رئيس الوزراء المكلف أعضاء الحكومة كما هو مقترح من الطرفين. ويقوم نائب الرئيس بعد ذلك بإصدار مرسوم يتضمن أعضاء الحكومة المتفق عليهم، على أن يكون المرشحون على درجة عالية من النزاهة والالتزام بحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي.

١١. يؤدي أعضاء حكومة الوفاق الوطني اليمين الدستورية أمام نائب الرئيس، وفي غضون عشرة أيام تقوم الحكومة بتقديم برنامجها لمجلس النواب لمنحها الثقة خلال خمسة أيام.

سير أعمال حكومة الوفاق الوطني

١٢. تتخذ حكومة الوفاق الوطني قراراتها بتوافق الآراء. وإذا لم يكن التوافق الكامل موجوداً بشأن أي قضية، يتشاور رئيس الوزراء ونائب الرئيس أو الرئيس عقب الانتخابات الرئاسية المبكرة للتوصل إلى توافق، وفي حال تعذر التوافق بينهما يتخذ نائب الرئيس أو الرئيس عقب الانتخابات الرئاسية المبكرة القرار النهائي.

١٣. تقوم حكومة الوفاق الوطني مباشرة بعد تشكيلها بما يلي:

- أ) اتخاذ الخطوات اللازمة، بالتشاور مع سائر الجهات المعنية الأخرى، لضمان وقف جميع أشكال العنف وانتهاكات القانون الإنساني، فض الاشتباك بين القوات المسلحة والتشكيلات المسلحة والمليشيات والجماعات المسلحة الأخرى، ضمان عودتها إلى ثكناتها، ضمان حرية التنقل للجميع في جميع أنحاء البلد، وحماية المدنيين وغير ذلك من التدابير اللازمة لتحقيق الأمن والاستقرار وبسط سيطرة الدولة؛
- ب) تيسير وتأمين وصول المساعدات الإنسانية حيثما تدعو الحاجة إليها؛
- ج) إصدار تعليمات قانونية وإدارية ملائمة إلى جميع فروع القطاع الحكومي للالتزام الفوري بمعايير الحكم الرشيد وسيادة القانون واحترام حقوق الإنسان؛
- د) إصدار تعليمات قانونية وإدارية محددة إلى النيابة العامة ودوائر الشرطة والسجون والأمن للتصرف وفقاً للقانون والمعايير الدولية، وإطلاق سراح الذين احتجزوا بصفة غير قانونية.
- هـ) تلتزم حكومة الوفاق الوطني بكافة قرارات مجلس الأمن ومجلس حقوق الإنسان والاعراف والمواثيق الدولية ذات الصلة.

صلاحيات نائب الرئيس وحكومة الوفاق الوطني

١٤. في تنفيذ هذه الآلية، يارس نائب الرئيس إضافة إلى الصلاحيات التي تخص منصبه الصلاحيات الدستورية التالية:

- ١) الدعوة لإجراء انتخابات رئاسية مبكرة؛
- ٢) ممارسة جميع مهام الرئيس المتصلة بمجلس النواب؛
- ٣) إعلان تشكيل حكومة الوفاق الوطني في المرحلة الأولى وتنصيبها؛
- ٤) جميع المسائل المتصلة بمهام لجنة الشؤون العسكرية وتحقيق الأمن والاستقرار؛
- ٥) إدارة العلاقات الخارجية إلى المدى الضروري لتنفيذ هذه الآلية؛
- ٦) إصدار المراسيم اللازمة لتنفيذ هذه الآلية.

١٥. في المرحلة الأولى، يارس نائب الرئيس وحكومة الوفاق الوطني السلطة التنفيذية. ويشمل ذلك، تنفيذ كل ما يتعلق بهذا الاتفاق، بما في ذلك النقاط التالية، جنباً إلى جنب مع مجلس النواب حسب الاقتضاء:

- أ) وضع وتنفيذ برنامج أولي لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والتنمية الاقتصادية وتلبية الاحتياجات الفورية للسكان في جميع مناطق اليمن؛
- ب) تنسيق العلاقات مع الجهات المانحة في المجال الإنمائي؛
- ج) ضمان أداء المهام الحكومية على نحو منظم، بما فيها الإدارة المحلية، وفقاً لمبادئ الحكم الرشيد وسيادة القانون وحقوق الإنسان والشفافية والمساءلة؛

- (د) الموافقة على ميزانية مؤقتة والإشراف على إدارة جميع جوانب مالية الدولة، وضمان الشفافية والمساءلة الكاملتين؛
- (هـ) اتخاذ الخطوات التشريعية والإدارية اللازمة لضمان إجراء الانتخابات الرئاسية خلال ٩٠ يوماً من بدء نفاذ هذه الآلية؛
- (و) إنشاء الهيئات التالية حسب ما تنص عليه هذه الآلية:
- (١) لجنة الشؤون العسكرية وتحقيق الأمن والاستقرار؛
- (٢) مؤتمر الحوار الوطني.
- (ز) عند تشكيل حكومة الوفاق الوطني وتوليّ نائب الرئيس تشكيل الحكومة لجنة اتصال، ينبغي عليها أن تشرع، وبشكل فعال، بالتواصل مع حركات الشباب في الساحات من مختلف الأطراف وباقي أنحاء اليمن لنشر وشرح تفاصيل هذا الاتفاق وإطلاق نقاش مفتوح حول مستقبل البلاد، والذي سيتواصل من خلال مؤتمر الحوار الوطني الشامل وإشراك الشباب في تقرير مستقبل الحياة السياسية.

لجنة الشؤون العسكرية وتحقيق الأمن والاستقرار

١٦. في غضون ٥ أيام من بدء نفاذ مبادرة مجلس التعاون لدول الخليج العربية وآلية تنفيذها، يقوم نائب الرئيس خلال المرحلة الانتقالية الأولى بتشكيل ورئاسة لجنة الشؤون العسكرية وتحقيق الأمن والاستقرار، وتعمل هذه اللجنة لضمان:

- (أ) إنهاء الانقسام في القوات المسلحة ومعالجة أسبابه؛
- (ب) إنهاء جميع النزاعات المسلحة؛
- (ج) عودة القوات المسلحة وغيرها من التشكيلات العسكرية إلى معسكراتها وإنهاء المظاهر المسلحة في العاصمة صنعاء وغيرها من المدن، وإخلاء العاصمة وباقي المدن من المليشيات والمجموعات المسلحة وغير النظامية؛
- (د) إزالة حواجز الطرق ونقاط التفتيش والتحصينات المستحدثة في كافة المحافظات؛
- (هـ) إعادة تأهيل مَنْ لا تنطبق عليهم شروط الخدمة في القوات المسلحة والأجهزة الأمنية؛
- (و) أية إجراءات أخرى من شأنها أن تمنع حدوث مواجهة مسلحة في اليمن.

١٧. تقوم لجنة الشؤون العسكرية وتحقيق الأمن والاستقرار خلال مرحلتي الانتقال بتهيئة الظروف واتخاذ الخطوات اللازمة، لتحقيق تكامل القوات المسلحة تحت هيكل قيادة مهنية ووطنية موحدة في إطار سيادة القانون.

الانتخابات الرئاسية المبكرة

١٨. تعقد انتخابات رئاسية مبكرة وفقاً للأحكام التالية:

- أ) تجرى الانتخابات الرئاسية المبكرة في فترة أقصاها ٩٠ يوماً من تاريخ التوقيع على المبادرة الخليجية وآلية تنفيذها.
- ب) تجرى الانتخابات الرئاسية المبكرة لمنصب الرئيس في ظل إدارة اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء الحالية وتحت إشرافها باستخدام سجل الناخبين الحالي وذلك بصورة استثنائية، ويحق لأي مواطن ذكراً كان أم أنثى بلغ السن القانونية للانتخاب - ويمكنه إثبات ذلك استناداً إلى وثيقة رسمية، من قبيل شهادة الميلاد أو بطاقة الهوية الوطنية - حق الانتخاب استناداً إلى هذه الوثيقة.
- ج) يلتزم الطرفان في هذه الاتفاقية بعدم ترشيح أي شخص لخوض الانتخابات الرئاسية المبكرة أو تزكية أي مرشح غير المرشح التوافقي نائب الرئيس عبد ربه منصور هادي.
- د) يطلب من الأمين العام للأمم المتحدة توفير المساعدة الانتخابية وتنسيقها للمساعدة في كفاءة إجراء الانتخابات بصورة منظمة وفي أوانها.

الجزء الرابع - المرحلة الثانية من نقل السلطة

مهام وصلاحيات الرئيس وحكومة الوفاق الوطني

١٩. بعد الانتخابات الرئاسية المبكرة، يقوم الرئيس المنتخب وحكومة الوفاق الوطني بممارسة جميع المهام الاعتيادية المنوطة بهما على النحو المنصوص عليه في الدستور، وإضافة إلى ذلك يمارسان الصلاحيات اللازمة لمواصلة مهام التنفيذ المحددة للمرحلة الأولى، والمهام الإضافية المحددة في المرحلة الثانية من نقل السلطة، وتشمل هذه المهام ما يلي:

- أ) ضمان انعقاد مؤتمر الحوار الوطني الشامل وتشكيل لجنة إعداد وتحضير للمؤتمر ولجنة التفسير والهيئات الأخرى المنشأة بموجب هذه الآلية؛
- ب) تأسيس عملية للإصلاح الدستوري تعالج هيكل الدولة والنظام السياسي وعرض الدستور بعد تعديله على الشعب اليمني في استفتاء؛
- ج) إصلاح النظام الانتخابي؛
- د) إجراء انتخابات مجلس النواب ورئيس الجمهورية وفقاً للدستور الجديد.

مؤتمر الحوار الوطني

٢٠. مع بداية المرحلة الانتقالية الثانية يدعو الرئيس المنتخب وحكومة الوفاق الوطني إلى عقد مؤتمر حوار وطني شامل لكل القوى والفعاليات السياسية، بما فيها الشباب، الحراك الجنوبي، الحوثيين، سائر الأحزاب، ممثلين عن المجتمع المدني، والقطاع النسائي، وينبغي تمثيل المرأة ضمن جميع الاطراف المشاركة.

٢١. يبحث المؤتمر فيما يلي:

- أ) عملية صياغة الدستور، بما في ذلك انشاء لجنة لصياغة الدستور وتحديد عدد أعضائها.
- ب) الإصلاح الدستوري ومعالجة هيكل الدولة والنظام السياسي، واقتراح التعديلات الدستورية إلى الشعب اليمني للاستفتاء عليها.
- ج) يقف الحوار أمام القضية الجنوبية بما يفرضي إلى حل وطني عادل لها يحفظ لليمن وحدته واستقراره وأمنه.
- د) النظر في القضايا المختلفة ذات البعد الوطني، ومن ضمنها أسباب التوتر في صعدة.
- هـ) اتخاذ خطوات للمضي قدماً نحو بناء نظام ديمقراطي كامل، بما في ذلك إصلاح الخدمة المدنية والقضاء والإدارة المحلية.
- و) اتخاذ خطوات ترمي إلى تحقيق المصالح الوطنية والعدالة الانتقالية، والتدابير اللازمة لضمان عدم حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان والقانون الإنساني مستقبلاً.
- ز) اتخاذ الوسائل القانونية وغيرها من الوسائل التي من شأنها تعزيز حماية الفئات الضعيفة وحقوقها، بما في ذلك الأطفال والنهوض بالمرأة.
- ح) الإسهام في تحديد أولويات برامج التعمير والتنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة لتوفير فرص عمل وخدمات اقتصادية واجتماعية وثقافية أفضل للجميع.

اللجنة الدستورية

٢٢. تُنشئ حكومة الوفاق الوطني لجنةً دستورية فور انتهاء مؤتمر الحوار الوطني الشامل في مدة أقصاها ستة أشهر وتكون مهمتها صياغة مشروع دستور جديد خلال ثلاثة أشهر من تاريخ أنشائها، وتقوم اللجنة باقتراح الخطوات الضرورية لمناقشة مشروع الدستور والاستفتاء عليه لضمان مشاركة شعبية واسعة وشفافة.

إدارة الانتخابات في ظل الدستور الجديد

٢٣. خلال ثلاثة أشهر من اعتماد الدستور الجديد، سيعتمد البرلمان قانوناً لإجراء انتخابات وطنية برلمانية، وكذلك انتخابات رئاسية إذا كان الدستور ينص على ذلك، وسيعاد تشكيل اللجنة العليا لشؤون الانتخابات والاستفتاء وإعادة بناء السجل الانتخابي الجديد وفقاً لما يتطلبه هذا القانون، وسيخضع هذا القانون لاستعراض لاحق من قبل البرلمان المنتخب حديثاً.

٢٤. ستنتهي مدة ولاية الرئيس المنتخب وفقاً للفقرة ٧ من هذه الآلية لدى تنصيب الرئيس الجديد المنتخب حسب الأصول ووفقاً للدستور الجديد.

الجزء الخامس - تسوية المنازعات

٢٥. في غضون ١٥ يوماً من دخول مبادرة مجلس التعاون لدول الخليج العربية وآلية وضعها حيز التنفيذ، يُشعى نائب الرئيس ورئيس وزراء حكومة الوفاق الوطني المكلف لجنة التفسير، لتكون مرجعية للطرفين لحل أي خلاف في تفسير المبادرة الخليجية والآلية.

الجزء السادس - الأحكام الختامية

٢٦. تمثل المرأة تمثيلاً مناسباً في جميع المؤسسات التي جرت الإشارة إليها في هذه الآلية.

٢٧. ستوفر الحكومة التمويل الكافي للمؤسسات والنشاطات التي يتم إنشاؤها وفق هذه الآلية.

٢٨. ضمناً لتنفيذ الفعال لهذه الآلية، يدعو الطرفان دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية ومجلس الأمن الدولي إلى دعم تنفيذها، ويطلبان دعم دول مجلس التعاون الخليجي والدول دائمة العضوية في مجلس الأمن والاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء في تنفيذ المبادرة الخليجية وهذه الآلية.

٢٩. دعوة الأمين العام للأمم المتحدة إلى تقديم المساعدة المستمرة بالتعاون مع الوكالات الاخرى من أجل تنفيذ هذا الاتفاق، ويطلب منه أيضاً تنسيق المساعدة المقدمة من المجتمع الدولي لتنفيذ المبادرة وآليتها.

٣٠. يحضر التوقيع الأمين العام لمجلس التعاون الخليجي والأمين العام للأمم المتحدة أو من يمثلهم، ممثلو دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، ممثلو الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن، الاتحاد الأوروبي، والجامعة العربية.

[التواقيع والتواريخ]

عملاً بالصلاحيات الممنوحة لي من قبل الرئيس، وفقاً للمرسوم الرئاسي رقم ٢٤ لعام ٢٠١١، فإنني أدعو رسمياً لإجراء انتخابات لمنصب رئيس الجمهورية خلال تسعين يوماً بتاريخ ٠٠/٠٠/٢٠١٢، وذلك طبقاً لما ورد في اتفاق آلية تنفيذ المرحلة الانتقالية في اليمن وفق مبادرة دول مجلس التعاون الخليجي. ويعتبر هذا المرسوم نافذاً منذ اليوم، والدعوة إلى إجراء الانتخابات التي يدعو إليها المرسوم لا رجعة عنها. إن الدعوة للانتخابات، تعتبر سارية وفقاً لأحكام هذه الآلية وبدون الحاجة لخطوات أخرى قبل ستين يوماً من إجراء الانتخابات كما جاءت في الآلية.

ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية

عن المؤلّفة

تعمل هيلين لاكنر على قضايا اليمن منذ أكثر من ٤٠ عاماً، حيث عاصرت الدول الثلاث فيها: جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية، الجمهورية العربية اليمنية، وجمهورية اليمن. وقد عملت على الجوانب الاجتماعية-الاقتصادية لمختلف مراحل مشاريع التنمية الريفية في أكثر من ٣٠ بلداً، وألفت عدداً من الدراسات الاجتماعية-الاقتصادية والتنمية. وإضافة إلى المقالات الأكاديمية عن اليمن، وضعت كتاباً بعنوان "جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية: طبيعة التنمية الاشتراكية في جزيرة العرب" (صدر عن Ithaca Press، ١٩٨٥) إضافة إلى أحدث كتبها الرئيسية، النسخة المنقحة من "لماذا اليمن مهم: مجتمع في مرحلة الانتقال" (صدر عن Saqi، ٢٠١٤). تعكف لاكنر حالياً على دراسة عن الأزمة الحالية وأصولها ونتائجها المحتملة، ستنشر من قبل Saqi في عام ٢٠١٧.

عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات هي منظمة حكومية دولية تضطلع بمهمة دعم الديمقراطية المستدامة في جميع أنحاء العالم. تتمثل أهداف المؤسسة في دعم مؤسسات وعمليات ديمقراطية أقوى، وأنظمة ديمقراطية أكثر استدامة وفعالية ومشروعية.

ما دور المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات على المستوى العالمي والإقليمي ومستوى البلدان، وتركز على المواطنين بصفقتهم محرك التغيير.

وتتج المؤسسة معرفة مقارنة في مجالات خبرتها الأساسية: العمليات الانتخابية، صياغة الدساتير، المشاركة والتمثيل السياسيين، الديمقراطية والتنمية وكذلك الديمقراطية في علاقتها بقضايا النوع الاجتماعي، التنوع، النزاعات، والأمن.

وهي تُقدم هذه المعرفة إلى الجهات الفاعلة الوطنية والمحلية الساعية للإصلاح الديمقراطي، وتسهل عملية الحوار بغية دعم التغيير الديمقراطي.

تهدف المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في عملها إلى ما يلي:

- زيادة قدرات النظام الديمقراطي وشرعيته ومصداقيته؛
- مشاركة أكثر شمولاً، وتمثيل خاضع للمساءلة؛
- تعاون ديمقراطي أكثر فعالية وشرعية.

أين تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في جميع أنحاء العالم. ويقع مقرها الرئيسي في ستوكهولم بالسويد، ولها مكاتب إقليمية في أفريقيا، آسيا، المحيط الهادئ، وأميركا اللاتينية والكاريبي، غرب آسيا، وشمال أفريقيا.

مصادر المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في مجال بناء الدساتير

Constitutional Change and Participation of LGBTI Groups: A case study of Nepal 2016, 28 pp.

Constitutional Change and Participation of LGBTI Groups: A case study of South Africa 2016, 32 pp.

Annual Review of Constitution-Building Processes: 2014, 2015, 136 pp.

Interim Constitutions: Peacekeeping and Democracy-Building Tools, 2015, 36 pp.

Contesting Patriarchy: The gender gap and gender-based violence in Nepali politics and the

Constituent Assembly Elections 2013, 2015, 150 pp.

Combating Corruption: Constitutional Frameworks for the Middle East and North Africa

[2015, 164 pp]. بالإنكليزية والعربية

Oil and Natural Gas: Constitutional Frameworks for the Middle East and North Africa

[2015, 96 pp]. بالإنكليزية والعربية

Decentralization in Unitary States: Constitutional Frameworks for the Middle East and North Africa

[2015, 140 pp]. بالإنكليزية والعربية

Marginalized Groups and Constitution Building, 2015, 52 pp.

المنشورات أعلاه متيسرة لتنزيلها من الموقع التالي: <<http://www.idea.int/publications>>

وللمزيد من المراجع الدستورية يرجى زيارة الموقع التالي: <<http://www.constitutionnet.org/resources>>



كانت عملية الانتقال في اليمن التي بدأت في عام ٢٠١١ تعتبر، على نطاق واسع، ناجحة في المراحل الأولى من تطبيقها، لدرجة تم تشجيع دول أخرى على التعلم من التجربة اليمنية. ولكن بعد النزاع الذي نشب لاحقاً ولا يزال مستمراً في اليمن، من المهم إعادة دراسة هذه العملية والبحث في مسألة هل كان بالإمكان تجنب هذا النزاع.

يدرس هذا التقرير جميع جوانب عملية الانتقال في اليمن، بما فيها مبادرة دول مجلس التعاون الخليجي وآلية تنفيذها، إعادة هيكلة أجهزة الجيش والأمن، مؤتمر الحوار الوطني، لجنة صياغة الدستور، وكذلك قضايا ذات صلة من قبيل المناقشات التي تمحورت حول العدالة الانتقالية.

في الوقت الذي يعاني فيه اليمن من عدد من العوامل الاجتماعية والاقتصادية المتأصلة التي ستبقى في صلب عملية التنمية في اليمن، ثمة عوامل كثيرة أخرى ساهمت في الصراع الحالي وهي مرتبطة بالتصميم الأصلي لخطة الانتقال. كما أن الطريقة التي نفذت بها الخطة من قبل بعض الأفراد والمؤسسات والدول قللت من فرص نجاحها. ويخلص التقرير إلى سلسلة من التوصيات من أجل جهود الإصلاح في المستقبل، في اليمن وغيره من البلدان.