اليمن

الفساد وهروب رأس المال والأسباب العالمية للصراع

تقرير تشاتام هاوس

جيني هيل وبيتر سلزبري وليوني نورثدج وجين كننمنت

تشاتام هاوس

www.chathamhouse.org

اليمن: الفساد
وهروب رأس المال
والأسباب العالمية للصراع

جيني هيل وبيتر سلزبري وليوني نورثدج وجين كننمنت

تقرير تشاتام هاوس

سبتمبر ٢٠١٣

تشاتام هاوس

www.chathamhouse.org

تشاتام هاوس هو مقر المعهد الملكي للشؤون الدولية منذ تسعين عاما. ورسالتنا أن نكون مصدرا عالميا رائدا للتحليل المستقل والنقاش المطلع والأفكار المؤثرة عن كيفية بناء عالم آمن ومزدهر للجميع.

© المعهد الملكي للشؤون الدولية، ٢٠١٣

تشاتام هاوس (المعهد الملكي للشؤون الدولية) في لندن هيئة مستقلة عن الحكومة وعن أصحاب المصالح الخاصة الأخرى تروج الدراسة الدقيقة للمسائل الدولية ويمنعها ميثاقها من اتخاذ وجهة نظر مؤسسية. الآراء الواردة في هذه النشرة من مسؤولية المؤلفين.

جميع الحقوق محفوظة. لا يجوز نقل أو إعادة إنتاج أي جزء من هذا المنشور بأي شكل أو بواسطة أي وسيلة إلكترونية أو آلية، بما فيها التصوير أو التسجيل أو أي نظام لتخزين المعلومات أو استرجاعها، بدون إذن خطي مسبق من صاحب حقوق النشر. الرجاء توجيه كافة الاستفسارات إلى الناشر.

المعهد الملكي للشؤون الدولية

Chatham House
10 St James's Square
London SW1Y 4LE

تشاتام هاوس
١٠ سنت جيمس سكوير
لندن SW1Y 4LE
www.chathamhouse.org

مؤسسة خيرية مسجلة برقم: ٢٠٨٢٢٣

ترجمة عربترانس www.arabtrans.co.uk

المحتويات

	عن المؤلفين	د
	تقدير	هـ
	الملخص التنفيذي والتوصيات	و
١	**تمهيد**	١
	العملية الانتقالية	١
	أطر السياسة الغربية	٢
	خطة التقرير	٢
٢	**الشرعية السياسية**	٤
	الشرعية و "الدول الهشة"	٥
	شرعية صالح	٦
	أعراض عوز الشرعية	٨
	أساس جديد للشرعية؟	٩
٣	**الاقتصاد السياسي**	١١
	الاقتصاد السياسي في حقبة صالح	١١
	التوريث والإصلاح	١٤
	الاقتصاد السياسي أثناء الثورة	١٦
	الاقتصاد السياسي خلال المرحلة الانتقالية	١٧
٤	**العوامل الدولية**	٢٠
	الدبلوماسية والأمن	٢٠
	المساعدات والإصلاح	٢٤
	الملاذات الضريبية وهروب رأس المال	٢٦
	التداعيات الاستراتيجية	٢٨
٥	**خاتمة**	٣٢
	توصيات	٣٣
	ملحق: نص المبادرة الخليجية	٣٤

عن المؤلفين

جيني هيل زميلة مشاركة في برنامج الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لتشاتام هاوس. وهي منشئة ومنظمة منتدى اليمن لتشاتام هاوس، محفل السياسة الدولية الحائز على جوائز، ومؤلفة كتاب اليمن: الطريق إلى الفوضى (طبع آي بي توريس، ٢٠١٣). تابعوها على تويتر @ginnyUK.

بيتر سلزبري صحافي ومحلل حر ومنذ عام ٢٠١١ مستشار لمنتدى اليمن. وهو محرر سابق في مجال الطاقة لدى مجلة ميدل إيست إيكونوميك دايجست (ميد). نشرت مقالاته الصحفية في إيكونومست وفايننشال تايمز وفورين بوليسي. وعمل كباحث ومحلل في إيكونومست إنتلجنس يونت ولدى البنك الدولي وغيرهما. تابعوه على تويتر @altoflacoblanco.

ليوني نورثدج باحثة مشاركة في برنامج الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لتشاتام هاوس، حيث تدير مشروع منتدى اليمن. ولديها شهادة بكالوريوس في اللغة العربية والدراسات الإسلامية من جامعة أكسفورد، وقد عاشت في دمشق والقاهرة. تابعوها على تويتر @leonieleonie.

جين كننمنت زميلة باحثة رفيعة المستوى في برنامج الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لتشاتام هاوس. كانت سابقا المديرة المشاركة لشؤون الشرق الأوسط وأفريقيا في مجموعة الإيكونومست، حيث عملت في التحليل السياسي والاقتصادي والتوقعات وتقييم المخاطر لطيف من عملاء القطاع الخاص والحكومي، وكانت كذلك مديرة تحرير الشرق الأوسط وأفريقيا لدى بيزنس مونيتر إنترناشونال. ولديها بكالوريوس من جامعة أكسفورد وماجستير من كلية الدراسات الشرقية والأفريقية لجامعة لندن. تابعوها على تويتر @janekinninmont.

تقدير

خرج هذا التقرير بعد سنوات عديدة من إجراء الأبحاث في اليمن والسعودية ودول الخليج وقرن أفريقيا والمملكة المتحدة وأوروبا والولايات المتحدة. ويعتمد أساسا على مقابلات مع مصادر يمنية ودبلوماسيين دوليين في اليمن أو يعملون على سياسة اليمن في العواصم الغربية. وقد نقحت توصيات السياسة خلال سلسلة نقاشات مع صناع السياسة الدولية خلال ربيع وصيف عام ٢٠١٣.

وقد استفاد التقرير أيضا من تعاون شركاء مشروعنا، ومنهم منظمات سيفرورلد وأوكسفام في لندن، ورنين اليمن في صنعاء، ومؤسسة كارنيغي للسلام الدولي والمجلس الأطلسي في واشنطن العاصمة، ومركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية في الرياض. وقد استفاد كذلك من المعارف الجماعية لعشرات الأكاديميين والممارسين ونشطاء المجتمع المدني والصحفيين الذين شاركوا في ورشات عمل منتدى اليمن منذ تأسيسه في يناير ٢٠١٠.

وقد مول نشاط منتدى اليمن منذ عام ٢٠١٠ بفضل منحات قدمتها إدارة المملكة المتحدة للتنمية الدولية والحكومة الهولندية.

ويود المؤلفون كذلك شكر كرم الزملاء العديدين الذين قدموا تعليقات قيمة على مسودات هذا التقرير، ويشكرون كيت نفنز وتوم ويلس ودورس كاريون وشيماء سيف على دورهم في منتدى اليمن. أما كافة الأخطاء فمنا نحن.

المؤلفون

الملخص التنفيذي والتوصيات

اليمن حالة دراسية بالغة الأهمية لكل من يسعى إلى فهم الانتقالات السياسية المعقدة التي أثارها "الربيع العربي" فضلا عن السياسيات الدولية إزاء "الدول الهشة" –فهو أفقر دولة في الشرق الأوسط– و"الحرب على الإرهاب". فنتيجة لمفاوضات سلمت السلطة من الرئيس علي عبد الله صالح بعد ثلاثة عقود من قيادة جمهورية عسكرية إلى نائبه عبد ربه منصور هادي، تفادى اليمن خطر الاندلاع الفوري لحرب أهلية وتأسس فيه إطار لإصلاح طويل الأجل. ولذلك ذكر بعض المراقبين انتقال اليمن باعتباره قصة ناجحة في المنطقة، بل واقترح أنه قد يشكل نموذجا للدول المتضررة بالصراع كسوريا.

بيد أن نتيجة الانتقال لم تتأكد بعد. فاليمن ما زال بعيدا عن الطريق المضمون إلى مستقبل آمن ومزدهر، إذ يواجه مخاطر جدية من الزعزعة السياسية، أما النضوب السريع لاحتياطات النفط التي تدعم الموازنة العامة فيهدد بأزمة موارد قادمة. ورغم جهود المانحين المتضافرة لدعم معونات التنمية وتعزيز الإصلاح الحكومي في العقد الفائت، فما زالت معدلات الفقر والجوع مفرطة إلى درجة يصعب تصديقها. إذ يقدر برنامج الغذاء العالمي أن أكثر من عشرة ملايين –أي ٤٦ بالمائة من سكان اليمن– ليس لديهم ما يكفي من الطعام. ويتفاقم الوضع مع السلوك الجشع لنخب البلد، إذ يستنزفون موارد اليمن ويرسلون الأرباح المكتسبة بصورة غير مشروعة إلى الخارج دون دفع ضرائب، وكثيرا ما ينشطون في مقاومة الإصلاحات الهيكلية الملحة.

هذا وإن خريطة طريق انتقال اليمن التي توصل إليها برعاية دولية تتكون من مؤتمر حوار وطني طموح وإعادة هيكلة للجيش وإصلاح دستوري. وتمثل هذه العملية –المقرر انتهاؤها بانتخابات جديدة في عام ٢٠١٤– فرصة تاريخية لإعادة التفكير في هيكل الدولة. ومثل الدور البارز للنشطاء من النساء والشباب في الحوار –إلى جانب القوى الاجتماعية والسياسية التقليدية– سابقة هامة على طريق المشاركة السياسية الواسعة. لكن رعاية وتنمية الشرعية عملية طويلة ومعقدة، وليس من المحقق إنجاز تسوية سياسية مستقرة.

ومثل الكثير من الحكومات الانتقالية، التزمت حكومة اليمن الانتقالية بإصلاحات سياسية واقتصادية، لكنها قد تواجه صعوبات في إنجازها نظرا لمقاومة مصالح النخبة القائمة. ويشك العديد من اليمنيين في كون الاتفاقية الانتقالية بداية تفاوض تاريخي نحو الوصول السياسي أو أنها قناع صمم لإبقاء السلطة والثروة في قبضة النخبة الحالية. وليس هذا الوضع خاصا باليمن، فالنقاش مستمر عن إدارة الرئيس المصري السابق محمد مرسي: هل كانت تعرقل الإصلاح أم أن المصالح السياسية المعارضة قد منعتها من إنجازه.

وفي سعيها إلى انتقال منضبط، قامت الجهات الخارجية –لا سيما الأمم المتحدة والولايات المتحدة والمملكة المتحدة والسعودية– بدعم ورعاية انتقال السلطة من علي صالح إلى عبد ربه هادي. لذا تشارك تلك الجهات وبشدة في التنفيذ اليومي للاتفاقية الانتقالية، فضلا عن تقديمها لدعم فني وزخم دبلوماسي قيم. إذ يمكن لانتقال اليمن أن يرسي الأساس لتركيبة سياسية أكثر شمولا وخضوعا للمساءلة، مما قد يسفر مع الوقت عن تحول مرافق في الاقتصاد السياسي. ولن تحقق هذا الوعد الدبلوماسية التقليدية، بل سيتطلب مشاركة دولية مستمرة ورفيعة المستوى.

ومع ذلك، يمكن للجهات الخارجية أن تعمل نحو الاستقرار ويمكن لها كذلك أن تكون عامل خطورة، وذلك حين لا تتفق تدخلاتها –المدفوعة غالبا بأولويات مكافحة الإرهاب القصيرة الأجل– مع تصورات الشرعية المحلية، أو حتى تقوضها مباشرة كما تفعل استراتيجية الغارات الأمريكية من قبل الطائرات بدون طيار. وكذلك فإن للمعونات العسكرية تقليديا أولوية أكبر بكثير من إنفاق المانحين الدوليين على المساعدات، مما يدل قادة اليمن عن الأولويات المتوقع منهم متابعتها في نظر شركائهم الدوليين.

أما اعتماد اليمن على المساعدات الخارجية فيقدم على الأقل بصيص أمل بأن يدفع المانحون الخارجيون من أجل التغيير: فقد ازدادت المنحات الخارجية التي يتلقاها اليمن من نحو ١ بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي في السنوات السابقة إلى نحو ٦ بالمائة منه في عام ٢٠١٢ وفقا لصندوق النقد الدولي. لكن يعكر مستوى المساعدات الأجنبية الهروب الكبير لرأس المال: إذ احتل اليمن المرتبة الخامسة في دراسة لهروب رأس المال بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠٠٨ ضمن أقل البلدان نموا. وتشجع هذا التدفق الضخم وغير المشروع للأموال قضية عالمية تتمثل بالملاذات الضريبية الدولية التي تشمل كيانات وتبعيات غربية. ويضر هروب رأس المال بعائدات الضرائب الوطنية وبالاستثمارات المحلية الضرورية لتمويل تنمية اليمن.

وفي هذا الصدد، فثمة تنافر بين سياسة المانحين الغربيين في المساعدات وسياستهم حيال التهرب الضريبي العالمي. وهذا مجال يمكن –بل ينبغي– للمانحين الدوليين أن يؤثروا فيه إن تضافرت جهودهم. ففي عصر تزداد فيه العولمة، ينبغي أن يترافق الدعم الدولي لبرامج الإصلاح في الدول النامية بإزالة الحوافز التي تمكن من الثراء الشخصي على حساب الحكم الرشيد. لذا فإن التركيز المؤخر لمجموعة الثماني على شفافية الضريبة الدولية والحد من مستقبل الفقر العالمي –كما شدد رئيس الوزراء البريطاني ديفيد كاميرون خلال رئاسة المملكة المتحدة لمجموعة الثماني في عام ٢٠١٣– يشكل فرصة هامة وسارة لاتخاذ سياسة مشتركة في هذا المجال.

ويأتي هذا التقرير تتويجا لمشروع أبحاث رئيسي متعدد السنوات قاده منتدى اليمن لتشاتام هاوس، وهو مشروع تتضمن العمل الميداني المكثف في اليمن وورشات عمل على مستوى الخبراء ومشاورات مفصلة مع مانحين ودبلوماسيين ووزارات دفاع ومنظمات مجتمع مدني. وفضلا عن وضع انتقال اليمن في سياق بناء الدولة الطويل الأجل، يستكشف هذا التقرير التغييرات الإقليمية والدولية التي طرأت منذ انتهاء الحرب الباردة ويفحص التفاعلات المعقدة بين السياسة الداخلية والأسباب الدولية للفساد والصراع، مع التركيز على بروز الفشل النظمي للحوكمة العالمية في "الدول الهشة" كاليمن.

النتائج والتوصيات الرئيسية

أولا: أهمية الشرعية السياسية

إن الثورة الشعبية لعام ٢٠١١ في اليمن قد أظهرت أزمة الدولة على صعيد الشرعية السياسية، علاوة على تسريع الصراع العلني بين فصائل نخب النظام. فالإحباط الذي شعر به الشباب اليمني إزاء الإقصاء السياسي والاقتصادي قد حداهم في يناير ٢٠١١ إلى احتجاجات شعبية في طول البلاد وعرضها. فقد أتاحت الثورة في نظرهم فرصة لإقامة دولة مدنية وللتخلص من نخبة فاسدة لم تقدم بالكاد أي سلع أو خدمات عامة. وضخمت الاحتجاجات

حقائق أساسية عن اليمن

الجمهورية اليمنية

- التأسيس: ١٩٩٠؛ سابقا الجمهورية العربية اليمنية ("اليمن الشمالي")، وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية ("اليمن الجنوبي")
- رئيس الدولة: الرئيس عبد ربه منصور هادي
- رئيس الحكومة: رئيس الوزراء محمد سالم باسندوة

الاقتصاد

- معدل النمو السنوي للناتج المحلي الإجمالي ٢٠٠٠–٢٠١٠: ٤,٥ بالمائة
- الناتج المحلي الإجمالي للفرد: $١٣٦١,٢٠ (٢٠١١) (البنك الدولي)
- الناتج المحلي الإجمالي للفرد في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: $٧٤٠٠ (٢٠١٠) (البنك الدولي)
- إنتاج النفط: ١٨٠ ألف برميل يوميا (٢٠١٢) (مراجعة بي بي الإحصائية لطاقة العالم ٢٠١٣)
- ذروة الإنتاج: ٤٥٧ ألف برميل يوميا (٢٠٠٢) (مراجعة بي بي الإحصائية لطاقة العالم ٢٠١٣)

السكان

- العدد: ٢٤,٨ مليون نسمة (البنك الدولي)
- النمو السكاني: ٣,١ بالمائة (٢٠١١) (البنك الدولي)
- معدل النمو السكاني في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: ٢ بالمائة (٢٠١١) (البنك الدولي)

لقطة عن الوضع الإنساني

- لا يحصل على المياه الصالحة للشرب والصرف الصحي: ١٣,١ مليون شخص
- المعانون من انعدام الأمن الغذائي: ١٠,٥ مليون
- لا يحصل على الرعاية الصحية: ٦,٤ مليون
- الأطفال المعانون من سوء التغذية الحاد: ١ مليون
- النازحون داخليا: ٣٠٦٠٨٧
- اللاجئون: ٢٣٧٧١٧ (المسجلون رسميا)؛ ١,٢ مليون (تقديرات الحكومة)

المصادر: مفوضية شؤون اللاجئين، برنامج الأغذية العالمي، مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، منظمة الصحة العالمية، اليونيسيف، الحكومة اليمنية، يوليو ٢٠١٣.

من التوترات القائمة بين فصائل النخب المتنافسة، لتسفر عن انشقاق علني داخل النظام. وخوفا من اندلاع حرب أهلية بين الخصوم العسكريين، دفعت الولايات المتحدة والسعودية إلى انتقال بالتفاوض أدى إلى تنحي الرئيس علي عبد الله صالح عن منصبه –رغم تركه للنخب في مكانها– وإنشاء حيز للوساطة وبناء السلام في المستقبل.

وقد أتت الثورة التي قادها الشباب عقب أزمة جوهرية في شرعية المؤسسات السياسية اليمنية شملت الأحزاب السياسية الرئيسية. ففي السنوات الأخيرة لحكم صالح، تحول إلى العنف المسلحون الحوثيون في محافظة صعدة، وتطور الحراك الجنوبي الانفصالي، وبرز باستمرار تنظيم القاعدة في جزيرة العرب؛ مما دل على فقدان الثقة في النظام النيابي القائم –وفي إطار الدولة القومية أحيانا– كوسيلة شرعية لعلاج المظالم. أما التفتت الفعلي لسلطة الدولة في صعدة والجنوب فقد تسارع في عامي ٢٠١١ و ٢٠١٢، حيث بسطت الجماعات المسلحة غير الحكومية سيطرتها –مستغلة مظالم محلية استمرت طويلا– وقدمت الأمن والخدمات. وليس هناك "حل سريع" لتلك المشاكل، لكن غض الطرف عن علاجها وعزلها عن قنوات المشاركة السياسية الجديدة لن يزيد إلا من صعوبة الحل.

للمجموعات التي كانت مهمشة سياسيا واجتماعيا في حقبة صالح فإن الحوار الوطني يشكل فرصة تاريخية للضغط من أجل شروط إشراك جديدة وبإشراف دولي. فقد نص الاتفاق الانتقالي الذي رعته الدول الخليجية بدعم دولي على إجراء مؤتمر الحوار الوطني، وهو سلسلة محادثات شاملة تستمر ستة أشهر. أما التوصيات التي يتوصل إليها المندوبون في المحادثات فسوف تؤثر على الدستور الجديد وترشد مستقبل شكل الدولة. ولاتفاق مستقر ودائم، يتعين على العملية الانتقالية النجاح في تهدئة مظالم الحراك الجنوبيين والمجموعات المسلحة كالحركة الحوثية.

يجب اعتبار انتقال اليمن في إطار الأجل الطويل الذي يتجاوز عامي المبادرة الخليجية. حيث تشكل محادثات الحوار الوطني واحدة من الوسائل العديدة التي يمكن بها التفاوض على هياكل السلطة وتقرير مستقبل اليمن. فنظرا للضعف التاريخي للمؤسسات الرسمية وقوة شبكات السلطة والمحسوبية في البلد، فإن إطار الحوار الوطني الشامل والمتاح للمجموعات المهمشة يجب أن يترافق بتغييرات في أسس السلطة غير الرسمية التي تشكل النظام القائم.

التوصيات

١. **ينبغي النظر إلى انتقال اليمن في سياق العملية الطويلة لتشكيل الدولة.** فمن المرجح أن تستمر عملية بناء تسوية سياسية جديدة ومستقرة مدة تتجاوز بكثير العامين المحددين في إطار الترتيب الانتقالي الراهن، مما يتطلب مشاركة دولية مستمرة ورفيعة المستوى، بما فيها الإشراف المتواصل من قبل الأمم المتحدة.

٢. **ينبغي للحكومات الغربية والأمم المتحدة مواصلة التزامها حيال الجهات الاجتماعية والسياسية التي عانت التهميش إلى ما بعد انتهاء المدة الانتقالية.** إذ أن استضافة الحوار الوطني للنشطاء من النساء والشباب إلى جانب القوى الاجتماعية والسياسية التقليدية قد شكلت سابقة هامة على طريق المشاركة السياسية الواسعة عبر منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وهناك بين النساء والشباب طيف متنوع من العناصر السياسية، ورغم التنوع يرجح أن تعاني عامتهم من العوائق إذا ما حاولوا التنافس مع المصالح المترسخة في الانتخابات النيابية مستقبلا. لذا فإن الدعم المقدم لمساعيهم في إنشاء منظمات سياسية جديدة أو تعزيز دورهم في المنظمات القائمة يجب أن يمتد لا

لبضع سنوات بل لعشرات السنين.

٣. **لن تسفر الانتخابات الناجحة -هذا إن جرت- بالضرورة عن شعور فوري بتحسن الشرعية، لذا يتعين على صناع السياسة الاستعداد لاضطرابات سياسية في المستقبل.** حيث يرجح أن تحقق جماعات المصالح القوية التي شكلت نواة نظام صالح نتائج جيدة في الانتخابات المستقبلية، لذا فإن نزوعها لتشجيع التغيير -أو عرقلته- في المستقبل سيكون مهما كما كان في المرحلة الانتقالية.

٤. **ينبغي للحكومات الغربية والمانحين الخليجيين وهيئات المساعدة الدولية أن تركز خططها على سيناريوهات يتفاقم فيها فقر اليمن وجوعه.** ويجب أن يبقى الأمن الغذائي في أعلى أولويات السياسة. فالمشهد المرتقب هو عدم حدوث الإصلاحات الهيكلية المنشودة واستمرار الأطراف الفاعلة من غير الدولة بممارسة السلطة على المستوى المحلي. وبهدف تخفيف الظروف الإنسانية المتفاقمة في المستقبل، ينبغي للحكومات والمنظمات الدولية وضع خطط طوارئ ضمن استرتيجياتها العملياتية الطويلة الأجل المتعلقة باليمن.

ثانيا: فهم الاقتصاد السياسي لليمن

إن الاقتصاد السياسي لليمن مبني حول نخبة ضيقة من الجيش والقبائل والطبقة السياسية والقطاع الخاص. فقد تشكل نظام المحسوبية في حقبة صالح بالاعتماد على عائدات تصدير النفط والوصول إلى اقتصاد تحرر حديثا. وتسيطر نحو عشر أسر ومجموعات تجارية ذات صلة وثيقة بصالح على أكثر من ٨٠ بالمائة من الواردات والتصنيع والتجهيز والخدمات المصرفية والاتصالات ونقل البضائع.

خلال العقد الأول من الألفية الجديدة، بدأ ظهور جيل جديد من "الورثة" ضمن النخبة، واحتدم التنافس على الاستثمارات الواردة مع تراجع إنتاج النفط. وقدم أحمد علي -أكبر أبناء صالح- دعما اسميا لمجموعة من التكنوقراطيين الشباب دعوا إلى إصلاحات متواضعة -كتقليل عدد العاملين في الخدمة المدنية وتخفيض دعم أسعار الوقود وفرض ضريبة مبيعات عامة- وذلك لتسهيل الانتقال إلى اقتصاد ما بعد النفط، لكن تطبيق الإصلاحات تعرض لمقاومة متكررة من قبل المصالح المترسخة، ومنها مصالح منافسي أحمد علي صالح.

بقيت إلى حد كبير بنية الاقتصاد السياسي لحقبة صالح كما هي طوال المدة الانتقالية، وتشير كل الأدلة إلى "تعديل توازن" داخل النخبة المستفيدة بدلا من حدوث تغير جذري. وخلال ثورة عام ٢٠١١، لجأ المتنافسون داخل النخبة إلى شبكات محسوبياتهم ومواردهم الشخصية لمجابهة بعضهم البعض. لكن قبولهم بشروط الاتفاق الانتقالي في نهاية العام أظهر مصلحتهم المشتركة في حماية ثرواتهم الشخصية والتوصل إلى اتفاق يرجح أن يحفظ -مبدئيا على الأقل- مزاياهم المشتركة.

إن مستقبل اقتصاد اليمن يتوقف على خيار النخبة: هل يبقى جل اهتمامها محصورا بالتهديدات القادمة من الفصائل المنافسة داخل النخبة أم أنها ستضع في مقدمة أولوياتها الاستجابة للغضب الشعبي الناجم عن التوزيع الضيق للموارد. وللحوار الوطني إمكانية وضع الأساس لتركيبة سياسية أكثر شمولا وخضوعا للمساءلة، بحيث تطلق مع الوقت تحولا مرافقا في الاقتصاد السياسي. لكن الغموض ما زال يحيط بمدى تطبيق توصيات الحوار في المستقبل، ويبدو أن الأحزاب السياسية الراسخة ستهيمن على مجلس النواب القادم، مما يزيد من صعوبة دخول فصائل جديدة أخرى إلى حلبة المنافسة النيابية الوطيدة.

التوصيات

١. **ينبغي لمجموعة أصدقاء اليمن و"مجموعة العشر" -وهي مجموعة دبلوماسية مقرها العاصمة صنعاء تضم فرنسا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة وروسيا والصين والأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي ودول الخليج- اعتماد تحليل الاقتصاد السياسي كأداة لتعظيم نفوذهم الجماعي من أجل التغيير الهيكلي.** ومما يساعدهم في ذلك تحسين إدراكهم لحوافز النخبة والبحث عن سبل جديدة لترويج التغيير. فمن الضروري فهم المصالح الأسرية والتجارية والشبكات غير الرسمية عند تقييم احتمالات نجاح الإصلاحات الدستورية والمؤسساتية -مثل اعتماد الفدرالية أو تقوية النظام النيابي- التي يمكنها أن توسع توزع السلطة وأساس التعبئة السياسية في المستقبل.

٢. **يتطلب فهم أثر العملية الانتقالية على الاقتصاد السياسي المزيد من الأبحاث.** إذ ينبغي للمانحين الغربيين وللبنك الدولي إجراء دراسة تفاعلية حيوية تتابع التغييرات في البنية الأساسية للنظام أثناء المرحلة الانتقالية وبعدها. وينبغي لتلك الدراسة أن تفحص تأثير الاتجاهات الاجتماعية والاقتصادية الطويلة الأجل.

٣. **إن القادة السياسيين الناشئين والناشطين الشباب في اليمن بحاجة إلى تمكين أكبر للمساهمة في نقاشات السياسة الدولية عن بلدهم، نظرا لأهمية الجهات الدولية فيها وتأثير التحولات الدولية في المشهد السياسي والاقتصادي العالمي.** فلديهم للتو خرائط ذهنية مفصلة عن العلاقات غير الرسمية التي تدعم الشبكات النخبوية وتخطط الاقتصاد السياسي. وعليهم تقديم انتقادات هامة عن شبكات محسوبية النخبة المستمرة، فالغالب كتابتها بعبارات وأطر تختلف عن تلك المتبعة في المؤسسات الدولية والحكومات الغربية، لذا يتعين على الأخيرة التقاطها وتضمينها في خططها لمساعدة اليمن.

ثالثا: العوامل الدولية والتداعيات الاستراتيجية

خلال العقد الفائت، صاغت المصالح الأمنية للحكومات الغربية والخليجية استراتيجيتها حيال اليمن التي شملت مساعي دعم انتقالٍ منضبط في عام ٢٠١١. وبسبب تهديد تنظيم القاعدة، أضحت عمليات مكافحة الإرهاب -رغم آثارها المشوهة لآليات اليمن السياسية- أولوية للحكومات البريطانية والأمريكية والسعودية. أما معونات التنمية فضئيلة جدا مقارنة بسجل تعاظم المساعدات العسكرية، مع أن تنظيم القاعدة ليس التهديد الأكبر لاستقرار اليمن، في حين أن تأييد النخب المحلية -ومنها الرئيس هادي- للغارات الجوية الأمريكية على أهداف التنظيم المزعومة يهدد بمزيد من تقويض شرعية الحكومة.

إن نزوع الجهات الدولية في بعض الأحيان إلى الدفع باتجاهات مختلفة قد أضعف من قدرتها على التفاوض الجماعي لاختلاف أولوياتها على مستوى البلد واختلاف خطط هيئات الدولة الواحدة. ونظرا لاعتبار اليمن "دولة مواجهة" في الحرب على الإرهاب و"دولة هشة" فقد ارتقى الأجندة الدولية وتلقى المزيد من المساعدات؛ إلا أن مساعي إصلاح النظام السياسي والاقتصادي فيه قد قوضتها الأولوية الممنوحة للأهداف الأمنية القصيرة الأجل وفشل مقاربات التنمية التي تجاهلت السياق السياسي المحلي، فضلا عن عوامل نظمية عالمية كتحرير حركة رأس المال العالمية.

ورغم التعهد بمساعدات دولية كبيرة تقدم إلى اليمن خلال الانتقال، إلا أن ضعف قدرات الدولة ومقاومة النخبة وتنافس الفصائل تكبح عملية التوزيع. إذ تعهد أصدقاء اليمن -مجموعة تزيد عن عشرين دولة تضم المانحين الغربيين والخليجيين- بمساعدات تنموية وإنسانية قيمتها ٨,١ مليار دولار منذ تعيين الرئيس هادي، وصرف منها ١,٨ مليار دولار.

وتشكل السعودية أكبر دولة مانحة، وتليها الولايات المتحدة. لكن الخلافات بين اليمنيين والمانحين مستمرة بشأن إجراءات التوزيع والإصلاحات الإدارية ذات الصلة.

يشجع هروب رأس المال على تنافس النخبة في اليمن، فقد كان بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠٠٨ خامس أكبر مصدر لتدفقات رأس المال غير المشروعة بين أقل البلدان نموا، وخرج منه ١٢ مليار دولار. ويدرس عدد متنام من الكتابات الآثار السلبية لتدفقات الأموال غير المشروعة، إذ تسهل من الفساد وتقلل من حوافز بناء مؤسسات قوية وفرص استثمار المبالغ ذاتها في الاقتصاد المحلي. ويعود بعض الغضب في العالم العربي للتصور -الذي ذكر صراحة في مصر وليبيا وحتى اليمن- بأن ثروات البلد المسلوبة تصب غالبا في حسابات أجنبية أو عقارات في ملاذات ضريبية ذات صلة بالحكومات الغربية أو متأثرة بنفوذها.

تعتبر المساعدات الدولية الواردة إلى اليمن ضئيلة إذا ما قورنت برأس المال الخارج منه الذي تيسره الملاذات الضريبية. فمقابل كل دولار مساعدات دخل اليمن بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠٠٨، خرج منه ٢,٧٠ دولار. لذا فإن الإصلاح الواسع للنظام الضريبي الدولي والرصد العالمي لحركة رأس المال أمر ضروري لإنجاح مساعي الحد من التدفقات المالية غير المشروعة من الدول الهشة. بيد أن مباحثات المانحين بشأن الإصلاح في الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات قد ظلت في الغالب معزولة عن مناقشة تأثير تلك القضايا النظمية الدولية على الأهداف المطلوبة في الدول الفردية.

إن العجز عن إنجاز إصلاح معتبر في نظام المحسوبية المعتمد على النفط يمثل أكبر خطر لنجاح نتيجة الانتقال ويدفع اليمن على طريق الانهيار الاقتصادي. ففي ديسمبر ٢٠١٢ أقرت حكومة الرئيس هادي بموازنة عامة موسعة إلى حد كبير، رغم مواجهة تزايد عجز ميزان المدفوعات بسبب تراجع إنتاج النفط. وإن استمرت الحكومات المتعاقبة في تأجيل الإصلاحات الاقتصادية الضرورية، يرجح أن يزداد اعتماد اليمن على المساعدات الأجنبية، لا سيما الدعم السعودي المباشر للموازنة.

في أرجاء الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ستشكل القصة المهيمنة على العقد القادم عمليات التفاوض -المتنازع عليها والعنيفة أحيانا- على أسس جديدة من الشرعية السياسية والسياسة الاقتصادية وزيادة المساواة. إذ يجري انتقال اليمن في وقت يسوده الغموض عن الاستراتيجية الطويلة الأجل للغرب وتعامله مع المنطقة، فضلا عن تنامي الضغوط على المساعدات الغربية المقدمة للدول المنعوتة بالهشاشة. ولم تحل بعد المظالم السياسية والاقتصادية التي أعرب عنها المحتجون. وبينما يكابد صناع السياسة للتعامل مع حركات شديدة التقلب والتنوع، فإن مقاربات دبلوماسية جديدة ستجعلهم أكثر تنبها لإمكانيات تلك الحركات في إحداث التغيير.

التوصيات

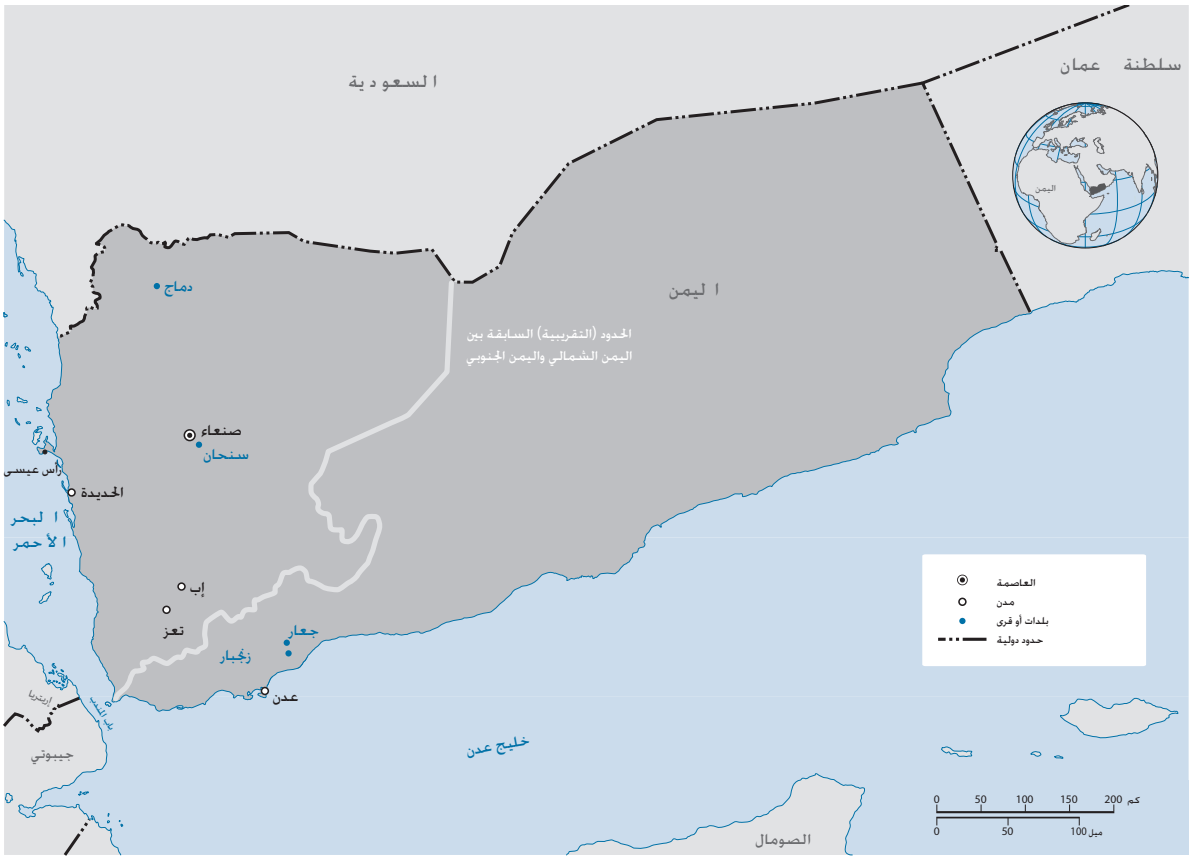
١. **يحتاج المانحون الغربيون والخليجيون إلى تخطيط استراتيجي أكثر فاعلية يوازن الاختلافات والمقايضات بين أولويات الأمن ومكافحة الإرهاب القصيرة الأجل وبين أولويات التنمية الاقتصادية والسياسية الطويلة الأجل.** وينبغي فهم ضرورة الموافقة والشرعية السياسية المحلية لإنجاح الاستراتيجية الأمنية إزاء اليمن، ويتضمن ذلك تقييم كفاءة التدابير الأمنية -بما فيها غارات الطائرات بدون طيار- من ناحية تأثيرها العام على الشرعية المحلية للحكومة اليمنية.

٢. **وينبغي للمانحين الغربيين توسيع مجال التحليل السياسي ليشمل التفاعل بين العوامل المحلية والدولية التي تحفز وتيسر الفساد وضعف الحكم في اليمن بالتماشي مع التوصيات الأخيرة لمنظمة التعاون والتنمية.** ويشمل ذلك فحص دور الملاذات الضريبية العالمية كعامل "جذب" لهروب رأس المال. ورغم وضوح التحديات التي تواجه تعقب التدفقات المالية غير المشروعة، يتعين إجراء المزيد من الأبحاث لتحديد أنماط معينة لهروب رأس المال من اليمن.

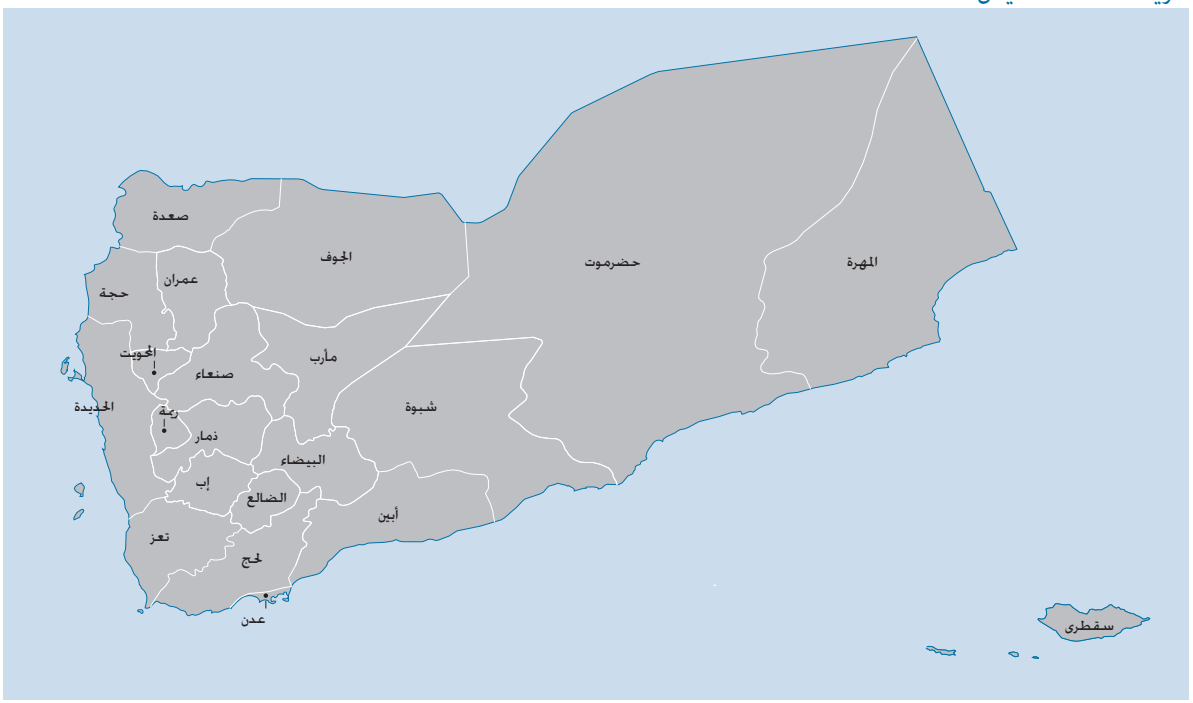
٣. **وخلال الأشهر الأخيرة من رئاسة المملكة المتحدة لمجموعة الثماني، ينبغي لرئيس الوزراء ديفيد كاميرون أن يواصل التركيز على الالتزام الضريبي لضمان مواكبة كافة التبعيات البريطانية للإصلاحات في المملكة المتحدة.** إن معالجة التدفقات المالية غير المشروعة من الدول الهشة إلى الملاذات الضريبية يعتمد جزئيا على معايير دولية جديدة لتقاسم المعلومات تشارك فيها الدول الهشة. وبدءا من عام ٢٠١٥، يحل محل الأهداف الإنمائية للألفية إطار التنمية العالمية المنقح الذي ينبغي أن يبرز ضرورة الإصلاح الضريبي الدولي ومكافحة هروب رأس المال غير المشروع.

٤. **يجب إجراء حملة تأييد عامة لمساعدة القادة السياسيين الناشئين والناشطين الشباب في اليمن على المشاركة في الحوار الدولي عن الفساد وهروب رأس المال والإصلاح الضريبي الدولي.** وينبغي لمنظمات المجتمع المدني الغربية الداعمة للإشراك السياسي في اليمن أن توسع خططها لتسهيل حوار السياسة العامة بشأن الشفافية الضريبية، وأن تساعد أصحاب الحملات على تطوير رسائل سياسة خاصة بهم تستهدف -بالإضافة إلى الجهات الدولية- النخب والحكومة في اليمن.

خريطة اليمن



خريطة محافظات اليمن



١. تمهيد

في اليمن، أفقر بلاد الشرق الأوسط، مثلت ثورة عام ٢٠١١ ثورة –من قبل جيل كامل كما بدى– ضد الفساد السياسي والاقتصادي على أعلى المستويات، وسيلا عارما من الإحباط الناجم عن عقود من التهميش الاقتصادي وحكم نخب غير خاضعة للمساءلة. وكانت أطياف الوزير إحدى أصوات هذه الثورة، وهي مدونة وناشطة يمنية في العقد الثالث من عمرها تطلق تغريداتها من الحساب @WomanfromYemen. وهي تقول على صفحتها الشخصية في تويتر: "أعتبر نفسي مواطنة العالم، ولكن عالمي يتركز في الوقت الراهن في اليمن".[١] وأطياف متحمسة للديمقراطية ومكافحة الفساد ونصرة العدالة الاجتماعية، فهي تجسد الروح الجديدة التي تسري في ناشطين عالميين يستوعبون "الأهمية الحاسمة" للشبكة ويرون مشاكلهم المحلية مترابطة ارتباطا عميقا بالاتجاهات العالمية على نطاق أكبر، وهذه من أهم الأفكار في هذا التقرير.[٢] وخلال الثورة في اليمن، قامت أطياف بدور هام كحلقة وصلت بين المحتجين اليمنيين وبين الدبلوماسيين والباحثين الدوليين ووسائل الإعلام العالمية الناطقة بالإنكليزية.

اتجهت أطياف في نوفمبر ٢٠١١، في خضم مظاهرات الشباب اليمني وحالة الاضطراب التي شهدتها البلاد، إلى لندن لتشارك في مؤتمر عن النشاط على شبكة الإنترنت نظمته الحكومة البريطانية. وبعد ظهورها في المؤتمر، قامت بزيارة موقع "احتلوا لندن"، وهو مخيم صغير خارج كاتدرائية سانت بول، حيث يقبع تحالف من الناشطين المحتجين على سطوة البنوك الكبرى والسياسات الاقتصادية للحكومة البريطانية. وآنذاك كان حجم الاعتصام في ساحة التغيير بالعاصمة اليمنية صنعاء أكبر بما يصل إلى مائة مرة من هذا المخيم، لكن أطياف رأت أن احتجاجات احتلوا لندن: "دليل قوي على أن الفقر لا يعرف أي حدود، وأن مطالب المساواة يجب أن تكون قضية عالمية".[٣]

وقبل ذلك بثلاث سنوات، كانت الأزمة المالية العالمية تهدد المؤسسات المالية في العالم، مما دفع الحكومات إلى اعتماد سياسات تحفيزية مالية وعمليات غير مسبوقة لإنقاذ البنوك، مع فرض قيود موازية على الإنفاق العام من قبل الحكومات الغربية. وقد أثارت الأزمة نفسها وكذلك تدابير التقشف التي تلتها جدلا عالميا حول العلاقة المشروعة بين التمثيل السياسي وقوى السوق. وردا على تردي الأوضاع المعيشية، انطلق الملايين في مظاهرات واضطرابات عبر شوارع عواصم العالم في تحدٍ للنخب السياسية والاقتصادية التي تقود هذا التفاوت المتزايد بين الطبقات. وكانت لتلك الاحتجاجات سمات مختلفة في كل من مصر واليونان وإسرائيل وروسيا وإسبانيا وتونس والمملكة المتحدة والولايات المتحدة، وكذلك في الآونة الأخيرة في تركيا والبرازيل، لكنها جميعا تعبر عن ضغوط هيكلية متماثلة. ففي الجمهوريات العربية على وجه الخصوص، كانت الاحتجاجات تنصب على الحرمان الاقتصادي الذي كان الشرارة التي أوقدت جذوة الغضب العارم إزاء عدم مساءلة و – في نهاية المطاف – عدم شرعية النخب الحاكمة التي يزداد ثراؤها الأسطوري في حين تزداد شعوب بلدانها فقرا.

أما في اليمن، فقد أفصحت الاحتجاجات التي قادها الشباب عن مظالم من فشل الدولة والنخب في توفير ما اعتبره المتظاهرون أسس العدالة الاقتصادية والاجتماعية والتمثيل السياسي والإشراك السياسي والاقتصادي في مختلف أرجاء البلد. وانصب الجانب الأكبر من غضب المحتجين على الرئيس علي عبد الله صالح وأسرته، ولكن، وكما كان الحال في أماكن أخرى، لم تكن تنحية رأس النظام من السلطة علاجا للمشاكل الأساسية في البلد. وهذا لأن الفساد والفقر وعدم المساواة قد ترسخت في النظام. ولا يمكن الإحاطة بأصول الاحتجاجات التي اندلعت في اليمن بشكل صحيح ولا صياغة ردود مناسبة على مطالبهم إلا بالتعرف على أثر الليبرالية الجديدة والعولمة على الاقتصاد المشروع وغير المشروع لليمن منذ نهاية الحرب الباردة (بما في ذلك تأثيرهما على شبكات النخب الراسخة جذور سيطرتها على توزيع الإمدادات المدعومة من النفط والكهرباء وكذلك تدفق الأسلحة) وعملية وضع أسس الدولة التي لم تكتمل بعد.

العملية الانتقالية

في نوفمبر من عام ٢٠١١، وبعد نحو عام من احتجاجات الشوارع وعناد النخبة وتصاعد العنف، سلم صالح السلطة إلى نائبه، عبد ربه منصور هادي، في بداية انتقال منضبط دعمه الغرب ودول الخليج المجاورة، وبوساطة من الأمم المتحدة. وصادق الناخبون اليمنيون على تنصيب هادي في استفتاء على مرشح واحد أجري في فبراير ٢٠١٢، ليكون هذا تدشينا لولاية له مدتها عامين كرئيس مؤقت لحكومة ائتلافية. وبموجب شروط الاتفاق الانتقالي، يتولى هادي الإشراف على مؤتمر الحوار الوطني، وهو عبارة عن سلسلة من محادثات سلام شاملة مدتها ستة أشهر، فضلا عن إعادة هيكلة المؤسسة العسكرية والإصلاح الدستوري، قبل انعقاد الانتخابات النيابية والرئاسية المقررة في فبراير ٢٠١٤.

وبالنظر إلى موقع اليمن الاستراتيجي، وكونه متاخما للسعودية، أكبر مصدر للنفط في العالم، ويطل على مضيق باب المندب، وهو منفذ عالمي للنفط يربط بين البحر الأحمر وخليج عدن، فلا يزال المجتمع الدولي ينهض بدور كبير في تنفيذ العملية الانتقالية الراهنة. وتنشغل الولايات المتحدة على وجه الخصوص بأنشطة تنظيم القاعدة في جزيرة العرب الذي يتخذ من اليمن مقرا له، وتسعى للتأثير في عملية إعادة هيكلة الجيش التي أعقبت رحيل صالح. وقد أتاح الدعم الدولي بالإجماع لهادي فرصة إزاحة أقارب صالح وحلفائه من المناصب القيادية الرئيسية، كجزء من جهوده المستمرة لتفكيك شبكات المحسوبية العسكرية المتنافسة وزيادة صلاحيات وزارة الدفاع.

وقد كان خروج صالح بالتفاوض سببا في أن تكون اليمن إحدى قصص النجاح المفاجئة للثورات العربية. أما ما ستؤدي إليه العملية الانتقالية فهو أقل وضوحا. فرغم رعاية الأمم المتحدة لحوار وطني شامل بهدف الوصول إلى تسوية جماعية شرعية، لا يزال اليمنيون متشككين فيما إذا كانت ثورة عام ٢٠١١ تمثل بداية توافق على تغيير تاريخي لشكل السلطة والوصول السياسي، أو أنها مجرد عملية سطحية صممت لتغطية احتفاظ النخبة الحالية بالسلطة السياسية والقوة الاقتصادية. (صالح نفسه يحميه اتفاق حصانة كان جزءا من

١ https://twitter.com/WomanfromYemen، ١ يوليو ٢٠١٣.

2 'Global unrest: how the revolution went viral', The Guardian, 3 January 2012.

٣ مقابلة بالبريد الإلكتروني، ٢٠١٢.

الاتفاق الانتقالي، ويبقى رئيس الحزب الحاكم السابق).[٤] ومع ذلك، وحتى مع سعي فصائل النخبة اليمنية لاستعادة مزاياها أو الحفاظ عليها، فيبقى من المشكوك به استدامة الأنشطة التجارية إذا ما استمرت كالمعتاد، بالنظر إلى الاستنفاد السريع لاحتياطيات النفط التي تدعم اقتصاد البلد.

فقد كانت تصرفات النخبة التي اتسمت بقصر النظر وخدمة مصالح ذاتية من بين العوامل الرئيسية التي استدعت فقدان الثقة في الآليات السياسية الرسمية (لدى الحراك في الجنوب)، والمعارضة العنيفة (من جانب المسلحين الحوثيين وتنظيم القاعدة في جزيرة العرب) والتفتت الفعلي للسلطة الإقليمية الذي وقع خلال السنوات الأخيرة من حكم صالح. وفي معرض إحاطة مجلس الأمن بشأن ما أحرز من تقدم في مؤتمر الحوار الوطني حتى يونيو من عام ٢٠١٣، حذر مبعوث الأمم المتحدة جمال بن عمر من أنه على الرغم من المشاركة في العملية السياسية "ما زالت فصائل سياسية رئيسية مسلحة ويبدو أنها تكدس المزيد من الأسلحة، مما يخلق الظروف الملائمة لمزيد من العنف وعدم الاستقرار".[٥] ويعتمد الإكمال الناجح للفترة الانتقالية التي تمتد لعامين، من بين أمور أخرى، على قدرة الرئيس هادي على حشد الرأسمال السياسي الكافي للإشراف على تنقيحات الدستور وتغيير بنية الدولة، مع السيطرة على عوامل الفشل والإفساد المحتملة، والحد من تناحر الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة، وتوفير الأمن والخدمات لمؤيدي تلك الجماعات.

أطر السياسة الغربية

قبل ثورة عام ٢٠١١، عرف عن اليمن أنه هدف لإطارين مختلفين – ومتضاربين في بعض الأحيان – من أطر السرد الغربي للسياسة الخارجية. ولأكثر من عقد من الزمان، صنف اليمن ضمن دول خط المواجهة في "الحرب على الإرهاب" التي تقودها الولايات المتحدة، مع قيام الحكومات الغربية والإقليمية بتقديم المساعدات العسكرية لنظام يزداد تصلبا وبما يتماشى مع أهدافها لمكافحة الإرهاب. ولطالما نعت اليمن بكونه "دولة هشة". وكان الهدف من جهود الإغاثة الغربية (وكذلك العربية) التخفيف من حدة الفقر والجوع جزئيا لتجنب خطر انهيار الدولة في نهاية المطاف. ولكن –كما يذكر التقرير– فإن السياسات التي ساعدت في الحفاظ على نظام الرئيس علي عبد الله صالح قد تكون قد سرعت من انهياره في آخر الأمر. وعلاوة على ذلك، وبعد أكثر من ثلاثة عقود من كونه جمهورية عسكرية يهيمن عليها زعيم مستبد، أصبح اليمن ضمن المشهد الإقليمي الأكبر –"الربيع العربي"– الذي شهد سقوط الرئيس التونسي زين العابدين بن علي والرئيس المصري حسني مبارك والزعيم الليبي العقيد معمر القذافي خلال عام ٢٠١١.[٦]

إن الحالة اليمنية تسلط الضوء على أولويات سياسة مرتبكة ومتضاربة أحيانا من جانب المجتمع الدولي. فمن جهة، تسعى الجهات المانحة –وعلى رأسها الولايات المتحدة والمملكة المتحدة والاتحاد الأوروبي وألمانيا، إلى جانب دول الخليج– إلى تحقيق أهداف التنمية طويلة الأجل في اليمن لدعم الإصلاح السياسي والاقتصادي ومنع فشل الدولة مستقبلا. ومن جهة أخرى، فإن سياسات تلك الدول في مجال مكافحة الإرهاب تؤدي إلى التركيز على تحقيق "مكاسب سريعة" على المدى القصير، وهو ما تمثل –حتى الآن– في المساعدة على استقرار حليف (مع إسباغ الشرعية على حكمه) مستعد للتعاون مع الأولويات الأمنية في هذا المجال. وخلال العقد الأول من الألفية الجديدة، اجتذب صالح التمويل والتدريب الغربي إلى وحدات النخبة العسكرية والأمنية تحت سيطرة ابنه وأبناء إخوته. وقد مكنه ذلك من ترسيخ حكم أسرته بالدعم الخارجي حتى حينما تزايد الاستياء الشعبي. وفي وقت لاحق، أيد الرئيس هادي علنا ضربات الطائرات الأمريكية من دون طيار.[٧]

وعلى الرغم من مرور عقد من الزمن من تزايد إسهام المانحين في هذه المجالات، إلا أن مؤشرات التنمية البشرية في اليمن تراجعت بشكل حاد. حيث يعتبر اليمنيون –وخاصة الرضع والأطفال الصغار– من بين الشعوب الأشد جوعا في العالم، لتحتل اليمن المرتبة ٩٣ من أصل ١٠٧ دولة في مؤشر الأمن الغذائي العالمي لعام ٢٠١٣.[٨] ويقدر برنامج الغذاء العالمي أن أكثر من عشرة ملايين يمني –أي ٤٦ بالمائة من السكان– لا يحوزون ما يكفيهم من الطعام.[٩] وفي محاولة لوقف هذه الأزمة الإنسانية، تعهدت مجموعة "أصدقاء اليمن"، وهي آلية تنسيق دبلوماسي رفيعة المستوى، بتقديم ٨,١ مليار دولار من المساعدات لهذا البلد منذ تعيين هادي رئيسا للجمهورية.

وقد طغت على هذه المساعدات الدولية حتى الآن طبيعة الاقتصاد السياسي في اليمن والتدفقات المالية غير المشروعة منه، حيث تمتص النخبة السياسية والاقتصادية ثروة البلد وتحولها في كثير من الأحيان إلى الملاذات الضريبية الغربية – إذ تشير التقديرات إلى أنه خلال الفترة بين ١٩٩٠ و ٢٠٠٨ ومقابل كل دولار واحد دخل اليمن من المساعدات كان يحول ٢,٧٠ دولار إلى خارجه (ما مجموعه ١٢ مليار دولار).[١٠] فقد كانت الملاذات الضريبية بمثابة عامل "جذب"، تحفز على هروب رأس المال، في حين أن عدم وجود مؤسسات قوية في اليمن كان بمثابة عامل "دفع"، مما يزيد من تقويض الإيرادات الضريبية المحلية والضرورية لتمويل أية دولة نامية.

خطة التقرير

يستخدم هذا التقرير اليمن، بالاعتماد على سنوات بحث عديدة نفذها منتدى اليمن، كحالة دراسية للأجندات الغربية للتنمية السياسية والاقتصادية على مدى العقد الماضي، ويتساءل عن سبب تفشي المحسوبية والفساد خلال العقد السابق لعام ٢٠١١، على الرغم من جهود واسعة النطاق لتعزيز إصلاح الإدارة الحكومية، حيث انخفض مستوى المعيشة بين السكان. كما يبحث في مدى تفكيك النظام غير الرسمي للحكم –الذي قام عليه نظام الرئيس علي عبد الله صالح– منذ عام ٢٠١١، ويناقش النتائج المحتملة بعد الانتخابات الرئاسية والنيابية المقرر إجراؤها في فبراير ٢٠١٤ في خاتمة العملية الانتقالية الحالية ذات العامين.

ويتناول الفصل الثاني أهمية الشرعية السياسية لبناء تسويات سياسية مستدامة. ويحلل الثورة في اليمن في سياق موجة من الاضطرابات المتزامنة في جميع أنحاء العالم العربي، وكذا العمليات التاريخية الأطول أمدا لتشكيل الدول في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وانطلاقا من لمحة موجزة عن "عوز الشرعية" عبر المنطقة عشية ثورات الربيع العربي، يرسم هذا الفصل من ثم تطور الشرعية وفقدانها أثناء حقبة رئاسة صالح التي امتدت ٣٣ عاما، وانهيارها في نهاية

٤ وكانت هناك تكهنات بأنه قد يعود إلى الحكومة بصفة وزير، وابنه قد عين سفير اليمن في الإمارات.

5 *Report of the Secretary-General pursuant to Security Council Resolutions 2014 (2011) and 2051 (2012)*, June 2013.

٦ أصبح اليمن في شراكة دوفيل لمجموعة الثماني، وهي إطار يهدف إلى ربط المساعدات المالية والتقنية بالتحرير الاقتصادي والسياسي في الدول الانتقالية العربية (وتضم أيضا مصر وتونس والمغرب والأردن وليبيا)، وقد أيدها صندوق النقد الدولي.

٧ يتناقض موقف هادي بشدة مع موقف السياسيين في باكستان، الموقع الرئيسي الآخر لحرب الطائرات بدون طيار الأمريكية، حيث تعتمد الشرعية الشعبية على انتقاد تلك الغارات.

8 Economist Intelligence Unit Global Food Security Index 2013, http://foodsecurityindex.eiu.com/.

9 Yemen Food Security Monitoring System (FSMS) Bulletin, Issue No. 1, February 2013, http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp255429.pdf.

10 *Illicit Financial Flows from the Least Developed Countries: 1990–2008*, UNDP Discussion Paper, p. 13.

المطاف خلال شهوره حكمه الأخيرة.

ويرى هذا الفصل أن الحوار الوطني فرصة تاريخية لسائر الفئات التي اعتبرت نفسها ضحية تهميش سياسي واجتماعي خلال حقبة صالح كي تضغط من أجل فرض شروط جديدة للإشراك تحت إشراف دولي. ومع ذلك، فهناك مخاطر جدية بضياع هذه الفرصة، ومن أن التركيز على حفظ السلام بين النخب الثرية والمسلحة في اليمن سيؤدي إلى اتفاق سياسي تبقى من خلاله حالة الإقصاء لكثير من فئات السكان – مما يؤدي إلى تحديات مستمرة لشرعية الحكومة وللدولة ذاتها.

ثم يستكشف الفصل الثالث القيود الهيكلية المفروضة على التغيير في اليمن من خلال تحليل سيطرة النخبة خلال حقبة علي عبد الله صالح على "قمم قيادة" الاقتصاد، ويتساءل عن الداعي إلى تصرف النظام على هذا النحو المفسد للإصلاحات الاقتصادية التي تشتد الحاجة إليها. ويجادل بأن هذه النخبة لا تزال تسيطر على مفاصل النشاط الاقتصادي الذي يعتمد عليه عامة اليمنيين –كالغذاء والماء والواردات النفطية– وأن حدة التنافس بين فصائل النخب الذي أدى إلى نزاعات عام ٢٠١١ لم ينته بل تصاعد بسبب الانتقال السياسي.

ويتناول الفصل سؤالين على وجه الخصوص: هل من المحتمل أن تتكرر النماذج الماضية لسلوك النخبة مستقبلا، مع استغلال شبكات المحسوبية القوية منذ حقبة صالح في تجاوز التغييرات المؤسسية الرسمية التي شرع فيها الاتفاق الانتقالي؟ وفي ظل تكليف النخبة بالإشراف على الإصلاحات الحكومية وهيكلة قوات الأمن، فما هي حوافزها لتغيير نموذج تنافس النخبة على موارد الدولة وإقامة التغيير الذي طالب به المتظاهرون منذ عام ٢٠١١؟

في حين يحدد الفصل الرابع العوامل الدولية التي تؤثر على انتقال اليمن، بما في ذلك أولويات الأمن القومي للولايات المتحدة والسعودية وبريطانيا. ويذكر أن الجهات الفاعلة الدولية تجمع بين كونها عامل خطر وكذلك قوة من أجل فرض الاستقرار في اليمن، وأن مصالح الجهات الخارجية –رغم إشراف الأمم المتحدة على الحوار الوطني الشامل– لا تتسق دائما مع التصورات الداخلية لشكل الشرعية السياسية. وستكون جدوى التغييرات التي يرغب صناع السياسة الغربية في إحداثها في هذا البلد محل شك إذا تواصل التركيز الحالي على الأمن دون تغيير. كما يبرز هذا الفصل التفاعل المعقد بين السياسة الداخلية وأسباب الفساد الدولية، بما في ذلك الفشل المنهجي في حوكمة النظام المالي العالمي الذي يسهل مساعي النخب المحلية لسحب رأس المال وإخفائه في الملاذات الضريبية البعيدة.

ويختتم التقرير بتوصيات إلى صناع السياسة الدولية ومنظمات المجتمع المدني ترمي إلى التخفيف من آثار الأزمات السياسية والاقتصادية في اليمن، وفهم أفضل للاقتصاد السياسي في البلد –بما في ذلك دور العوامل الدولية– وتوطيد الشرعية والاستقرار طويل الأجل في اليمن.

٢. الشرعية السياسية

يكمن المبدأ الأساسي للنظرية السياسية في أولوية الشرعية كأساس لاستقرار السلطة. إذ تسمح الشرعية للزعماء بتحويل "القوة إلى سلطة، مما يمكن من الحكم بوسائل غير قسرية" ويسمح بتجاوز الزعماء للتقلبات القصيرة الأجل في شعبيتهم دون اللجوء إلى العنف.[١١] وعلى نحو متزايد، تقر المؤسسات الدولية، كالبنك العالمي، بأن "تعزيز شرعية المؤسسات والحكم.. أمر حاسم لكسر دائرة العنف" وتحويل وسائل السياسة نحو "التوافق والتسوية واللاعنف".[١٢] لكن تصورات الشرعية قد تختلف بين مجموعة وأخرى في المجتمع الواحد، بل وتتغير مع الوقت.

ولمفهوم الشرعية السياسية قيمة هائلة لفهم الثورات التي اندلعت في اليمن والدول العربية الأخرى في عام ٢٠١١، والتي لم تدفعها ببساطة عوامل اقتصادية أو قصور الهياكل الديمقراطية. بل إن مزيجا من المظالم الاقتصادية والسياسية قد قوض الثقة بشرعية الطبقة الحاكمة.

إن قدرة بعض الأنظمة الرئيسية في المنطقة العربية على الاعتماد على عائدات النفط والضمانات الخارجية الواسعة لأمنها قد قللت من حاجتها إلى تطوير اتفاق شرعي سياسي شامل مع شعوبها. ولأكثر من قرن من الزمن فإن مصالح الأمن القومي الأجنبي –البريطاني أساسا ثم الأمريكي ومؤخرا الروسي والصيني– قد أثرت على بناء السلطة وممارستها وعلى دينامية المعارضة في المنطقة.

وفي مطلع القرن الحادي والعشرين، سيطرت على الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الأنظمة العسكرية والملكية المدعومة من قبل الغرب. وبعد هجوم تنظيم القاعدة على مركز نيويورك للتجارة العالمي في عام ٢٠٠١، قامت الولايات المتحدة –إلى جانب دول غربية أخرى– بدعم أجهزة الأمن والاستخبارات العربية وقدراتها عن طريق زيادة الدعم والتدريب العسكري؛ مما عزز من القوة القسرية لقادة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وقلل من الحاجة للاستجابة للتطلعات المحلية المتعلقة بشرعية الحكم –لا سيما في الجمهوريات العسكرية التي أنعشت النظم الانتخابية فيها آمال المواطنين بالتمثيل الديمقراطي ولكن دون تحقيق استجابة من قبل الحكومة– ليزيد من ضعف العقد الاجتماعي الوطني.

وتقليديا، خفف القادة العرب من السخط الشعبي إلى حد ما بدعم أسعار السلع وإتاحة الوظائف الحكومية. وبفضل نمو الاقتصاد العالمي ظلت تلك الدفعات معقولة بين أحداث الحادي عشر من سبتمبر وحتى بداية الأزمة المالية العالمية في عام ٢٠٠٨. إلا أن الضغط الطويل الأجل على النظام الاقتصادي كان قد بدأ بتقويض مستويات المعيشة: فالخدمات الاجتماعية لم تعد قادرة على استيعاب العدد المتزايد من خريجي الجامعات، كما أن أجور موظفي الحكومة قد تدهورت من حيث القيمة الحقيقية، أضف إلى ذلك إنفاق الحكومة على الخدمات الاجتماعية في مواجهة ارتفاع أسعار السلع الأساسية.[١٣] أما أثرى الملكيات الخليجية الغنية بالنفط فقد استطاعت توفير المزيد من السلع الاجتماعية لشعوبها مقابل استمرارهم في الإذعان للحكم السلالي، لكن الملكيات الأفقر والجمهوريات كابدت لتمويل العجز المتنامي في الموازنة.

وفي الوقت نفسه، تأثرت الشرعية السياسية بسياسات التعديل الهيكلي وإلغاء القيود والتحرير الاقتصادي – التي أيدتها المؤسسات المالية المدعومة من الغرب إلى حد كبير منذ عام ١٩٨٠، مع بعض التكييف والتنوع. أما تطبيق تلك السياسات –بهدف المساهمة في التحول إلى الأسواق الحرة بعد عقود من الإدارة الاقتصادية المركزية– في أنظمة ضعيفة و "هجينة"[١٤] فاسدة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا فقد سمح لمسؤولي النظام وأتباعهم بالثراء السريع.

وبانفتاح الاقتصادات العربية على الاستثمار والتجارة الأجنبية، تجمعت الأرباح عند وسطاء النخبة والمستفيدين، إذ تراكم لدى أثرى عشرة بالمائة من السكان ثلث كل الثروة.[١٥] وقد نزع النمو للتركز في قطاعات ذات رأس مال كبير كالطاقة والعقارات والاتصالات والخدمات المالية، بدلا من توليد كثير من فرص العمل للقوة العاملة المتنامية في المنطقة، حيث كانت نسبة الشباب العاطلين عن العمل ٢٤ بالمائة.[١٦] ما النخب التي استفادت من تلك العملية وازدهرت في رأسمالية المحاباة، فقد ميزت نفسها بالاستهلاك الظاهر وحققت المزيد من الأرباح من خلال الوصول إلى نظام مالي دولي تحرر بشكل غير مسبوق. ورغم إشادة المؤسسات المالية الدولية غالبا بالدول العربية لتنفيذها السياسات الاقتصادية الليبرالية الجديدة، إلا أن حركات المعارضة المحلية رأت بأن تلك الإصلاحات تحافظ على النخب الفاسدة وتواصل تعزيز الإقصاء الاقتصادي. وبالتالي عزز الاقتصاد السياسي من أزمة الشرعية السياسية.

لقد هدرت إمكانيات هائلة في المنطقة العربية بسبب التنفيذ الخاطئ وسوء إدارة سياسات السوق الحرة.[١٧] لكن تحرير السوق قد ترافق بتزايد عدد السكان وتحضرهم وتراجع الأمية وظهور أنماط متنوعة من الاستهلاك الإعلامي. وبعد إطلاق قناة الجزيرة عام ١٩٩٦، انتشرت قنوات الأخبار الفضائية التي كسرت هيمنة الدولة التقليدية على وسائل الإعلام، ومع زيادة معدلات استخدام الإنترنت المحلية في العقد الأول من الألفية الجديدة أصبح "لعدد كبير من الشباب توقعات لم تستطع الدولة ببساطة إرضاءها".[١٨] ولانتشار تقنية المعلومات تحسن إدراك الناس العاديين للطريقة التي تسير بها أمور بلادهم، في حين أن التزايد الهائل في استخدام الهواتف النقالة جعل الاتصالات ومشاركة المعلومات أمرا سريعا وميسورا.

لقد أدرك الشبان والشابات ذوو الأنماط المتشابهة في استخدام الإعلام الاجتماعي (مثل فيسبوك أو تويتر أو يوتيوب) أنهم ينتمون إلى "طبقة متدنية عالميا" هي الخريجون

11 Organisation for Economic Co-operation and Development, *The State's Legitimacy in Fragile Situations: Unpacking Complexity* (2010), http://www.oecd.org/dac/incaf/44794487.pdf.

12 World Bank, *World Development Report 2011: Conflict, Security, Development* (2011), http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR2011_Full_Text.pdf.

13 United Nations Development Programme, *Arab Development Challenges Report 2011: Towards the Developmental State in the Arab Region* (2011), http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/UNDP-ADCR_En-2012.pdf.

١٤ تجمع الأنظمة الهجينة بين عناصر من الديمقراطية والاستبدادية، حيث يدعم الحكام المنافسة الانتخابية متعددة الأحزاب لإضفاء الشرعية على حقيقة سيطرتهم الاستبدادية أو لإخفائها.

١٥ انظر World Bank, World Development Indicators.

16 United Nations Development Programme (UNDP), *Arab Development Challenges Report 2011*.

١٧ السابق.

18 OECD, *Fragile States 2013: Resource Flows and Trends in a Shifting World* (2013), http://www.oecd.org/dac/incaf/resourceflowstofragilestates.htm.

بلا مستقبل، وأشعلوا الثورات العربية.[١٩] ونزلوا إلى الشوارع في صنعاء وتونس والقاهرة والمنامة وعواصم أخرى للتعبير عن مدى إحباطهم من قادة بلادهم الذين طال حكمهم وعمرهم، متحدين هيكل السلطة وتوزيع الموادر، ومعربين عن مظالم سياسية واقتصادية. إذ قارن المتظاهرون تطلعاتهم المحبطة ومستواهم المعيشي السيء بالثروة العظيمة السافرة لحكامهم، وقال الكثيرون بأنها أتت فقط من نهب موارد الدولة بالتوازي مع قمع المعارضة السياسية. وشكلت تلك الاحتجاجات المبكرة تحالفا مرتجلا غير مسبوق من مختلف المشارب السياسية والاجتماعية. ومن ثم انضمت جماعات المعارضة الراسخة وغيرها من الحركات الاجتماعية التقليدية التي شملت الإسلاميين ونقابات العمال.

وفي اليمن، عكس الغضب الشعبي من فساد النخبة ذلك الاستياء الإقليمي الواسع من هياكل السلطة غير المستجيبة وسبل العيش غير الكافية والتوزيع غير المتكافئ لفوائد الليبرالية الجديدة الذي قامت عليه الثورات العربية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.[٢٠] لكن من بين الدول الانتقالية في المنطقة فاليمن وحده مصنف من "الدول الهشة" أو "أقل البلدان نموا".[٢١] إنه الدولة الأفقر في الشرق الأوسط، فضلا عن معدل ولادات شديد الارتفاع ومعدلات حادة لسوء تغذية الأطفال وتراجع متسارع في احتياطيات النفط والماء. ونتيجة لذلك يواجه اليمن قيودا فريدة من نوعها –من حيث مدى فقره وضعف مؤسساته وشح موارده– عند محاولة الاستجابة لمتطلبات العملية الانتقالية الراهنة. فمن حيث السياسة العامة ينتمي اليمن في الوقت نفسه إلى النقاش الاقليمي المتعلق بالانتقالات العربية وإلى نقاش السياسة المتعلقة بالدول الهشة والمتأثرة بالصراعات، فضلا عن دائرة الحرب على الإرهاب.

الشرعية و "الدول الهشة"

للحكومات الغربية سجل حافل من العمل بشكل وثيق مع الأنظمة الاستبدادية والمتصلبة والفاسدة في محاولة لتحقيق أهدافها الأمنية الخاصة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ومع ذلك، وخاصة خلال العقد المنصرم، فهناك اعتراف من جانب الحكومات الغربية –على المستوى المفاهيمي على الأقل– بأهمية الحكم الشرعي الخاضع للمساءلة من أجل عقد سياسي مستدام. وتحقيقا لهذا الهدف، ظهر إجماع غربي متزايد بوجوب التركيز –أثناء مرور الدول العربية الانتقالية بمراحل تغيير متزامنة– على الانتخابات والإصلاحات الدستورية واستقرار الاقتصاد الكلي وتعزيز قدرة الدولة لتوليد فرص عمل والحد من الفقر.

ولزمن طويل، هيمنت أولويات مماثلة على النقاش السياسي بشأن الدول "الهشة والمتأثرة بالصراعات"، الذي صاغته أساسا مساعي الدول الغربية المانحة للحد من الفقر وتلبية أهداف التنمية العالمية. وقد عرفت الدول الهشة بأنها دول غير قادرة أو غير راغبة في "توفير الأمن المادي والمؤسسات السياسية الشرعية والإدارة الاقتصادية السليمة والخدمات الاجتماعية" لصالح مواطنيها.[٢٢] لكن الخلاف اشتد إزاء مفهوم هشاشة الدولة والفكرة المصاحبة عن فشل الدولة بعد أن كانا قد اكتسبا قبولا تلو التدخل العسكري الأمريكي في أفغانستان والعراق. وأصبحت مفاهيم هشاشة الدولة ومتانتها أكثر دقة وتطورا في السنوات الأخيرة.

ويميل دعاة النهج التعديلي إلى نظرة تتجاوز المفهوم "الضيق" (أو الرسمي) عن هشاشة تتمحور على الدولة لصالح مفهوم "عريض" (أو موضوعي) يرتكز على العلاقات بين الدولة والمجتمع وإيلاء اهتمام أكبر بعوامل الإجهاد كالتركيبة السكانية وتغير المناخ والتكنولوجيا الحديثة.[٢٣] وحجتهم أنه يجب اعتبار الهشاشة والمتانة على أنها "نقاط تحول على طول طيف"، في حين أن الدول الأقوى "تستطيع أن تدير وتتكيف مع التطلعات والحاجات الاجتماعية المتغيرة، والتحولات في اتفاقات النخب والسياسة الأخرى، وتنامي التعقيد المؤسسي".[٢٤] كما أنهم يسلطون الضوء على تأثير الضغوط الهيكلية العالمية، محذرين من إمكانية تحول الدول الهشة بسبب ضعف نظام الحكم إلى "حاويات خطر"[٢٥] تضاعف أكثر العوامل الضارة المتعلقة بالعولمة – مثل صدمات الأسعار للسلع الأساسية والجريمة المنظمة العابرة للحدود والسوق الدولية للسلع العسكرية.

ولم تحصل الدول الانتقالية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا –باستثناء اليمن– على تصنيف عال في مؤشر الدول الفاشلة الذي يعده سنويا صندوق السلام،[٢٦] أو في الأنظمة الأخرى لتصنيف خطورة الدول بالاعتماد على مؤشرات رسمية ترتكز على حكم الدولة المعنية. لذا عجلت الثورات العربية الاتجاه التعديلي.[٢٧] كما أن تداعياتها قد سلطت الضوء على المدى الذي أعمت به الافتراضات الغربية لآليات السلطة المراقبين بسبب ظاهرة "المحاكاة التماثلية"،[٢٨] حيث وضعت نسخ سطحية عن مؤسسات الدول الغربية في سياقات سياسية واجتماعية مختلفة كليا. وهذه بيئة يتشوه فيها تأثير الهياكل السياسية الرسمية بسبب العلاقات الشخصية والشبكات غير الرسمية بطريقة يدركها من في الداخل تلقائيا، لكنها في الغالب عسيرة الفهم على من في الخارج. لذلك قد يفشلون في توقع النتائج المحتملة.

ويزداد سعي العاملين في مجال التنمية والاقتصاد السياسي لتوضيح العلاقات بين الشبكات الرسمية وغير الرسمية، بما في ذلك العلاقات المتشابكة بين الأعمال والسياسة. ويأتي ذلك بعد الإقرار بحدود التدخلات التقنية والإدراك بأن الحد من الفقر وإصلاح الحكم من العمليات المسيسة للغاية. وتسعى الآن العديد من الجهات المانحة إلى أهداف سياسية واضحة في الدول الهشة، مما يزيد من التركيز على تنمية الشرعية السياسية كهدف محوري لصنع السياسة.[٢٩] لذا تتهم الجهات المانحة بالتدخل السياسي، ويشكك النقاد بالأسس الشرعية لتدخلها (وبالتالي المبررات الأساسية للنقاش عن "الدول الهشة")، ويبرزون كذلك مدى نشر الجهات المانحة عن غير قصد للممارسات الفاسدة التي تريد تلك الجهات القضاء عليها.

وفي عام ٢٠١١، عقد الحوار الدولي بشأن بناء السلام وبناء الدولة –وهو محفل متعدد

19 Paul Mason, *Why It's Kicking Off Everywhere* (London: Verso, 2012), p. 69.

٢٠ وفي عام ٢٠١٠، صنف اليمن في المرتبة ١٤٦ من بين ١٨٣ دولة لاعتبارات الفساد من قبل منظمة الشفافية الدولية. وفي عام ٢٠١١، وجدت مؤسسة غالوب في استطلاع عن دوافع ثورة ذاك العام أن سبعة من أصل كل عشرة شملهم الاستطلاع قالوا بأن الفساد منتشر في الحكومة وأنه كان من الأسباب الرئيسية للاضطرابات. انظر Gallup, 'Widespread Corruption in Government', June 2011.

٢١ تصنف مصر وسوريا حسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ضمن دول «التنمية البشرية المتوسطة»؛ أما ليبيا وتونس فمن دول «التنمية البشرية المرتفعة»، في حين أن التنمية البشرية للبحرين «مرتفعة جدا». انظر UNDP, *Human Development Report 2013: The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World* (2013), http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2013_EN_complete.pdf.

22 OECD, *Whole-of-Government Approaches to Fragile States* (2006), http://www.oecd.org/development/incaf/37826256.pdf.

23 OECD, *Think Global, Act Global: Confronting Global Factors that Influence Conflict and Fragility* (2012), http://www.oecd.org/dac/incaf/Think_global_act_global_Synthesis_120912_graphics_final.pdf.

24 OECD, *Fragile States 2013*.

25 OECD, *Think Global, Act Global*.

26 Global Fund for Peace, Failed States Index, http://global.fundforpeace.org/index.php.

27 OECD, *Fragile States 2013*.

28 Philip Krause, 'Of institutions and butterflies: is isomorphism in developing countries necessarily a bad thing?', Overseas Development Institute, ODI Background Note, April 2013, http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8353.pdf.

29 Thomas Carothers and Diane de Gramont, *Development Aid Confronts Politics: The Almost Revolution* (Carnegie Endowment for International Peace, 2013).

الأطراف للدول المتأثرة بالصراعات والهشاشة، إضافة إلى الجهات المانحة والمجتمع المدني- وأقر باتفاق جديد للمشاركة الفعالة في الدول الهشة، ووضع السياسة الشرعية في مقدمة أهدافه الخمسة (ثم الأمن، والعدالة، والأسس الاقتصادية، والإيرادات والخدمات).[٣٠] وتوصل مندوبو المحفل إلى "اتفاق بوسان الجديد" الذي أقر بأن الانتقال "خارج الهشاشة عمل سياسي طويل" وحذر من أن عملية انتقالات الحكم الأساسية قد تستغرق من ٢٠ إلى ٤٠ عاما. ورغم زيادة دقة أطر السياسة تلك، فما زالت الجهات المانحة تكابد مع التحديات العملياتية والاستراتيجية الهائلة. وتبقى المهمة الأساسية تحقيق التغيير الفعال، في وقت يزداد فيه تركز الفقر العالمي في الدول الهشة، حيث يتوقع أن يعيش أكثر من نصف فقراء العالم في تلك الدول عند حلول عام ٢٠١٥.[٣١]

شرعية صالح

كما هو الحال في المنطقة الأوسع، جرت ثورة "الربيع العربي" في اليمن ضمن سياق العملية الطويلة الأجل لبناء الدولة. ولم تتسارع العملية فيه إلا بعد عام ١٩٩٠، عندما اتحدت الجمهورية العربية اليمنية (والمعروفة باليمن الشمالي) مع جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية (المعروفة أيضا باليمن الجنوبي). هذا وقد أسس رئيس اليمن الشمالي علي عبد الله صالح ادعاءه بالشرعية المحلية بصفته قائدا جمهوريا، كما أقام حساباته المتعلقة بالسياسة الأجنبية على الاستفادة القصوى من موقعه بين السعودية والولايات المتحدة وروسيا والجمهوريات الحليفة في المنطقة مثل عراق صدام حسين. وعين أقاربه في أهم المناصب في قمة الجيش، ووزع وسائل القوة القسرية بين القبائل الشمالية من خلال تجنيدها في الجيش.[٣٢]

بعد توحيد اليمن وبدء ديمقرطية نيابية، استمر صالح في سياسة توزيع الأراضي والمنافع السياسية لأنصاره، في حين واجه منتقديه تارة بالعنف وتارة بسياسة الاستمالة. وفي محاولة منه لإضفاء الشرعية على نظامه ألبس سلطته غطاء اللغة الديمقراطية، وذلك في الوقت الذي ربى فيه فصائل موالية له من كافة الأطياف السياسية وأجبر المعارضة على اللجوء إلى "سياسة صالونات نخبوية وأسلوب مجموعات الضغط".[٣٣] ومن النخبة الشمالية التي هيمنت على الحياة السياسية ظهر حزبان ساسيان هما المؤتمر الشعبي العام الذي تزعمه صالح؛ والتجمع اليمني للإصلاح (حزب الإصلاح اختصارا)، وهو تحالف بين الإسلاميين وزعماء القبائل ورجال الأعمال المحافظين والمنحازين إلى الرئيس بشكل كبير. ومثل الجنوب حزب أصغر بكثير منهما هو الحزب الاشتراكي اليمني، وهو الحزب الحاكم لجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية قبل الوحدة.

وخلال التسعينات، تمكن صالح بفضل الاستخراج التجاري للنفط والتحرير الاقتصادي المرافق من تشويه السياسة الحزبية والتلاعب بها. وبدلا من تمكين التكنوقراطيين في الحكم وتزويد المؤسسات الحكومية بالسلطة والموارد التي تسمح بالحكم الفعال، اختار صالح نظام المحسوبية كإصلاح سريع سمح له بتجاوز عملية بناء الدولة الشاقة. وكان هذا الإطار من رأسمالية المحسوبية نسخة عن نمط إقليمي واسع، إلا أنه أنتج أثرا فريدا من نوعه في اليمن، حيث كان النظام القبلي قويا (خاصة في الشمال) وكان هيكل السلطة الرسمية الوليدة شديد الضعف. فأصبحت السياسة مشخصنة للغاية، وركزت على أهمية السلطة التي انتشرت عبر شبكات غير رسمية.

ومع غياب المؤسسات القوية للدولة، شكلت النخبة السياسية في حقبة صالح نموذجا واقعيا عن الحكم التعاوني، حيث اتفقت مصالح متنافسة -قبلية وإقليمية ودينية وسياسية- على الانضباط من خلال القبول الضمني بالتوازن الناجم. (وكما يوضح الفصل الثالث، تراكمت الأرباح المشروعة وغير المشروعة بفضل الوصول إلى تلك الشبكة الكثيفة). وفي أوجها، تماسكت هذه التسوية السياسية غير الرسمية عبر اتفاق لتقاسم السلطة بين ثلاثة رجال: صالح الذي سيطر على "الدولة"؛ واللواء علي محسن الذي سيطر على القسم الأكبر من الجيش؛ والشيخ عبد الله الأحمر، وهو زعيم تحالف حاشد القبلي القوي وأبرز عضو مؤسس لحزب الإصلاح ووسيط السعودية المختار لدفعات المحسوبية الواردة لرعايا قبائل اليمن.

ورغم أن هذا النظام معرض للاضطراب بصورة كبيرة، إلا أن هذا النظام الغريب من الحكم التعاوني ظل متماسكا لعشرين عاما. إلا أن أساس التوازن بدأ بالتزعزع في العقد الثالث لحكم صالح، عندما تسببت مساعيه لإعطاء ابنه الأكبر أحمد علي الثمار العسكرية والاقتصادية بخرق أساس اتفاق النخبة الثلاثية لتقاسم السلطة. وبلغ انتاج النفط ذروته في عام ٢٠٠٢، ومنذ هذه النقطة -ورغم الارتفاع العالمي لأسعار النفط- لم تعد شبكة المحسوبية الخاصة بصالح مستدامة. ونتيجة لذلك، تفاقمت المنافسة داخل النظام وشوهت المصالح الفصائلية السياسة المحلية بصورة متزايدة، كما ظهرت خارج النخبة آنذاك مراكز مهمة لمعارضة النظام، كالمسلحين الحوثيين والحراك الجنوبي (انظر أدناه).

لقد ظهرت بوضوح الانقسامات داخل النخب خلال الحملة الانتخابية الرئاسية لعام ٢٠٠٦، إذ واجه صالح مرشحا ذا مصداقية من تحالف المعارضة -أحزاب اللقاء المشترك- هو فيصل بن شملان.[٣٤] (أما أحمد علي صالح فكان في مقتبل الثلاثينات من العمر، فمنع من الترشح لكونه دون سن الأربعين المطلوبة دستوريا.) ورغم المساندة الشخصية من قبل الشيخ عبد الله الأحمر لصالح، إلا أن ابنه حميد الأحمر -شاب هائل الثروة في الثلاثينات من عمره يتطلع إلى الرئاسة في المستقبل- قد شارك في الحملات المؤيدة لمرشح المعارضة. وحصل صالح على ولاية ثالثة، ولكن في السنوات التالية ازداد دور حميد استقلالا وجرأة، لا سيما بتمويله حزب الإصلاح. وعقب وفاة الشيخ عبد الله بمرض السرطان عام ٢٠٠٧، دعا حميد إلى استقالة صالح وشرع بالتواصل مع الحلفاء المحتملين المحليين والأجانب.[٣٥]

أثارت حملة انتخابات عام ٢٠٠٦ حوارا وطنيا عن الفساد وأنعشت التوقعات بالإصلاح، لكن دون النجاح بالضغط على صالح للقيام بذلك، مما أسهم بفقدان الثقة التدريجي بالعملية الانتخابية. وفي عام ٢٠٠٩، أسفر اتفاق بين الحزب الحاكم وتحالف المعارضة عن تأجيل الانتخابات النيابية لعامين. وفي تلك الأثناء رعى حميد عملية تشاورية شعبية لوضع "خطة إنقاذ" وطنية لليمن،[٣٦] بينما شرع بعض ناشطي المجتمع المدني باتخاذ موقف هجومي أكثر، فنظموا اعتصامات أمام مجلس النواب. (ومن النشطاء توكل كرمان، التي قامت لاحقا بدور بارز في المراحل الأولى لثورة "الربيع العربي"، لتشارك في استلام جائزة نوبل للسلام عام ٢٠١١).

30 International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, 'A new deal for engagement in fragile states' (2011), http://www.newdeal4peace.org/wp-content/uploads/2013/01/new-deal-for-engagement-in-fragile-states-en.pdf.

ليس اليمن من الدول الموقعة على الاتفاق الجديد، ولكن الجهات المانحة الرئيسية لليمن -ومنها الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وألمانيا وهولندا- تنفذ أهداف الاتفاق في دول هشة أخرى مثل أفغانستان وسيراليون.

31 OECD, *Fragile States 2013*.

٣٢ يستفيد هذا التقرير كثيرا من وصف جيني هيل لرئاسة صالح في كتابها *Yemen: The Road to Chaos* (London: I.B. Tauris, 2013).

33 Sarah Phillips, 'Politics in a Vacuum: The Yemeni Opposition's Dilemma', in *Viewpoints: Discerning Yemen's Political Future*, Middle East Institute, June 2009. انظر أيضا Sarah Phillips, *Evaluating Political Reform in Yemen*, Carnegie Papers Middle East Series, Democracy and Rule of Law Program, No. 80, February 2007.

٣٤ أبرز أعضاء أحزاب اللقاء المشترك هما التجمع اليمني للإصلاح والحزب الاشتراكي اليمني.

35 Wikileaks, 'Cable 09SANAA1617, Yemen: Hamid al-Ahmar Sees Saleh as Weak and Isolated, Plans Next Steps', http://wikileaks.org/cable/2009/08/09SANAA1617.html.

٣٦ اللجنة التحضيرية للحوار الوطني، «رؤية الإنقاذ الوطني»، ٢٠ مارس ٢٠١٠، http://yemenvision.wordpress.com.

ثورة عام ٢٠١١

شكل اليمنيون ممن هم دون سن الثلاثين في مطلع عام ٢٠١١ نحو ثلاثة أرباع السكان. وشجع رحيل بن علي من السلطة في تونس على إشعال الاحتجاجات في صنعاء وتعز، وكان معظم المشاركين في البداية من الطلاب وخريجي الجامعات. وفي نهاية فبراير وبتشجيع من سقوط مبارك في مصر، تجمع آلاف النساء والرجال في مختلف مدن اليمن للمطالبة "بنهاية سلمية للنظام القائم وكافة رموزه".[٣٧] واعتبروا الثورة فرصة لإقامة "دولة مدنية حديثة"، لتحل محل النخبة الفاسدة التي كانت بالكاد تقدم شيئا من السلع أو الخدمات العامة.[٣٨] ونادوا كذلك بالإقالة الفورية لصالح وأنصاره من الحكومة والجيش.

وفي خطاب متلفز في الأول من فبراير، وعد صالح بتجميد التعديل الدستوري المقترح الذي كان سيسمح له بإعادة ترشيح نفسه في الانتخابات الرئاسية المقررة لعام ٢٠١٣، وتعهد بأن ابنه أحمد علي لن يرث الرئاسة في المستقبل، وعرض تشكيل حكومة وحدة وطنية.[٣٩] ثم أعلن صالح في ذلك الشهر عن سلسلة من التدابير المتعلقة بالقوت اليومي، من ضمنها زيادة أجور القطاع العام وفرص عمل جديدة لخريجي الجامعات. لكنه لم يكن الوحيد من أعضاء النخب اليمنية في محاولته لتعزيز قاعدة دعمه؛ إذ كان حميد الأحمر وإخوته يوزعون هدايا نقدية وسيارات لحلفائهم القبليين.[٤٠]

وفي مارس، اقترح صالح للتخفيف من السخط المتزايد إعادة كتابة الدستور لتوسيع صلاحيات مجلس النواب، فضلا عن تفويض سلطات إلى الأقاليم والاستفتاء على النظام الجديد قبل أن يتنحى في عام ٢٠١٣ أثناء الانتخابات الرئاسية المقررة. وكانت تلك التغييرات من الإصلاحات التي نادى بها معارضو صالح لوقت طويل، لكن لم يعد أي منهم يثق بأن صالح سينفذها. وفي ظل هذا النموذج، كانت سلطة الرئيس ستتقلص كثيرا وسيحتاج رئيس الحكومة إلى تشكيل تحالف شامل يوازن بين المصالح المتضاربة في إطار نيابي متجدد.

في بادئ الأمر كانت المعارضة القديمة –تحالف اللقاء المشترك الذي هيمن عليه حزب الإصلاح– منقسمة بين من رأوا مصلحتهم في انتظار أعلى الأسعار وأولئك المرتبطين ضمنيا بالنظام من خلال الميزات المشتركة والمصالح التجارية المتبادلة. لكن مع انتهاء شهر فبراير، أعلنت المعارضة القديمة رسميا عن دعمها لاحتجاجات الشوارع، وذلك استجابة للأعداد الهائلة المشاركة والزخم الذي ولدته الثورات الإقليمية. وبدأ المرتبطون بالنظام يدركون أنه لا يمكن إنقاذ صالح، وأن الأفضل له في حساباتهم أن يتنحى بدلا من تعريض كامل النظام للخطر. وزاد مؤيدو حزب الإصلاح من نفوذهم داخل مخيم الاعتصام، في حين بدأت قيادة الحزب تسيطر على من يسمح له بالتحدث على المنصة الرئيسية للمخيم. ويفترض أن حميد الأحمر قام بتحمل نفقات الحملة من الطعام وتزويد الخيم ومولدات الكهرباء.

وفي تلك الأثناء، كانت التركيبة السياسية داخل نخبة السلطة في تحول سريع، فخرجت إلى العلن التنافسات بين النخبة على السلطة السياسية والتحكم بمقاليد الاقتصاد السياسي (انظر الفصل الثالث لتحليل كامل عن الاقتصاد السياسي للثورة). وبتاريخ ١٨ مارس، قام قناصة يرتدون ثيابا مدنية بقتل أكثر من خمسين متظاهرا في ساحة التغيير بصنعاء، فقدموا لمنافسي النظام ذريعة للانشقاق. وبعد أيام ثلاثة، أعلن اللواء علي محسن عن دعمه لشباب الثورة ونشر قواته حول محيط مخيم الاعتصام. وزاد ذلك الانشقاق العلني من وتيرة الفرار من الحزب الحاكم والوزارات الحكومية والسلك الخارجي.

والأهم من ذلك أن الانشقاق أقنع المسؤولين الأمريكيين –الذين اعتبروا تنظيم القاعدة في جزيرة العرب "أخطر فروع القاعدة"–[٤١] بأن بقاء صالح في السلطة لم يعد ممكنا. فسعوا إلى انتقال منضبط بحيث يمكنهم من مواصلة عمليات مكافحة الإرهاب (انظر الفصل الرابع). وركزت المحادثات الأولية بين الدبلوماسيين وأحزاب المعارضة على إقناع صالح بتسليم السلطة إلى حكومة مؤقتة يقودها نائب الرئيس إلى أن يتمكن من إجراء انتخابات جديدة. وتطورت المحادثات إلى اقتراح من قبل مجلس التعاون الخليجي الذي ضغط على صالح للتنحي مقابل التعهد بمنحه حصانة من الملاحقة القضائية. وفي الواقع، أبقت المبادرة الخليجية السلطة في أيدي الجهات السياسية القديمة فمنعت بذلك من وصولها إلى الحركة الشعبية الناشئة.[٤٢]

استمرت المفاوضات على رحيل صالح خلال الصيف، لكنها توقفت في مايو وبداية يونيو عندما اندلعت "حرب الحصبة" بين الموالين لصالح والميليشيات القبلية الموالية لإخوة الأحمر، حيث بدأت في حي الحصبة بصنعاء وأسفرت عن خراب واسع للمنازل والأعمال وحتى مباني الوزارات الحكومية. وبعد محاولة فاشلة لاغتيال صالح في يونيو توقف الصراع، إلا أنه اشتعل مرة أخرى عندما دخل علي محسن المعركة رسميا في سبتمبر، حيث قاتلت قواته الحرس الجمهوري الموالي لأحمد علي صالح.[٤٣] واستمر القتال حتى الخريف، واندلعت معارك بالوكالة خارج العاصمة على مدار العام.

لكن المفارقة أن الانقسامات الداخلية التي أضعفت النظام مكنته كذلك من البقاء كنظام، لأن الخوف من نشوب حرب أهلية شاملة بين الفصائل العسكرية المتنافسة قد شجع المجتمع الدولي على اعتماد استراتيجية تدريجية ركزت في المقام الأول على إقناع صالح بالتنحي عن السلطة. وفي منتصف شهر أكتوبر، أصدر مجلس الأمن الدولي القرار ٢٠١٤ الذي طالب الرئيس بالامتثال للمبادرة الخليجية مع تقرير مرحلي عن التطورات في غضون ٣٠ يوما. وفي ٢٣ نوفمبر، وخوفا من فرض مجلس الأمن الدولي لعقوبات ومنعه من السفر، وبعد أن نصحه مستشاروه بأنه لن يحقق نصرا عسكريا صريحا في مواجهة علي محسن، رضخ صالح في نهاية الأمر للضغط الدولي ووافق على التنحي.

وكما نصت المبادرة الخليجية وآليتها التنفيذية (انظر الملحق)، أصبح نائب الرئيس عبد ربه منصور الرئيس المؤقت. فشكل في ديسمبر حكومة وحدة وطنية مؤقتة، ومرر في يناير ٢٠١٢ اتفاقية حصانة صالح عبر مجلس النواب. وفي فبراير، تقدم كمرشح توافقي في اقتراع بدون منافسين، فكان إقرارا رمزيا بترفيعه إلى السلطة كرئيس انتقالي لمدة عامين. ورغم اعتماده بادئ الأمر على دعم المجتمع الدولي لإنفاذ قراراته، نجح هادي بعد عام في إزاحة أقارب صالح وأنصاره المقربين من مناصبهم القيادية في الجيش، وسرح كلا من علي محسن من الفرقة الأولى المدرعة وأحمد علي صالح من الحرس الجمهوري (انظر الفصل الثالث). إلا أن ما حصل حتى الآن هو تناوب وتبادل بين النخب بدلا من إصلاح نظمي.

37 Al-Shargabi, Hamza, 'What do they "the protestors want", mr ambassador?', YouTube video, uploaded 31 March 2011, http://www.youtube.com/watch?v=yEfCzz43lrc. انظر أيضا Laura Kasinof and J. David Goodman, 'Yemeni Youth Square Off With Forces', *New York Times*, 13 February 2011.

38 Wasim Alqershi, 'The youth will win in Yemen', *The Guardian*, 12 May 2011. انظر أيضا Saleem Haddad and Joshua Rogers, *Public Protest and Visions for Change*, Saferworld, November 2011.

٣٩ وزع المقترح للمناقشة في أوائل يناير، وكان من المؤكد أن يقره مجلس النواب حيث للمؤتمر الشعبي العام أغلبية.

40 Gregory Johnsen, 'The Tribal Element of the protests: A Battle Between the Two Bayt al-Ahmars (Updated)', *The Big Think*, 17 February 2010.

41 'CIA chief: Yemen Qaeda affiliate most dangerous', Reuters, 13 September 2011, http://www.reuters.com/article/2011/09/13/us-usa-security-qaeda-idUSTRE78C3G720110913.

42 Ginny Hill and Gerd Nonneman, *Yemen, Saudi Arabia and the Gulf States: Elite Politics, Street Protests and Regional Diplomacy*, Chatham House Briefing Paper, May 2011, http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/132823.

43 Nasser Arrabye, 'War as a Bargaining Chip', *Al-Ahram*, 22–28 September 2011, http://weekly.ahram.org.eg/2011/1065/re7.htm.

أعراض عوز الشرعية

في السنوات الأخيرة لحكم علي صالح، انشغل عناصر النظام بتحقيق التوازن الخاص بسلطتهم الداخلية مما عزز التصور بأن السياسة النيابية تجري أساسا لخدمة مصالح النخبة – لا سيما مصالح النخبة الشمالية من تحالف حاشد القبلي القوي. وعزز هذا التصور من الأزمة الأساسية للشرعية في هذا النظام النيابي. ومما أعرب عن النفور من مؤسسات الدولة الرسمية تحول المسلحين الحوثيين إلى العنف وفقدان ثقة الحراك الجنوبي بالسياسة الرسمية واستمرار تنظيم القاعدة في تجنيد الأتباع في اليمن.

لقد برز الحوثيون والحراك الجنوبي كمجموعات قائمة على الهوية ذات رؤى بديلة عن الشرعية والشكل المثالي للدولة. ويمكن لكلا الجماعتين تعقب أصولهما إلى معلم هام في القرن العشرين على طريق إنشاء الجمهورية العربية اليمنية: ثورة ١٩٦٢–١٩٦٧ التي أنهت حكم الإمام في صنعاء في حالة الحوثيين، والانسحاب البريطاني من عدن عام ١٩٦٧ عند نهاية الحقبة الاستعمارية بالنسبة للجنوبيين. وغذى صالح مظالم الحركتين إلى حد كبير بالاستبعاد من نظام محسوبيته حينما تراجعت الموارد واتسعت رقعة الفوراق. وروج تنظيم القاعدة نفسه كحركة عدالة اجتماعية تناهض تركز السلطة والثروة في يد نخبة صغيرة تدعمها الولايات المتحدة. أما التفتت الواقعي للسلطة الإقليمية خارج صنعاء في السنوات الأخيرة لحكم صالح فقد تفاقم خلال ثورة عام ٢٠١١. وكذلك حفزت مجريات ذلك العام نمو باقة متنوعة من الحركات الشبابية، فمكنت جيلا يمنيا جديدا من تحدي الهياكل القائمة وممارسات السلطة والسياسة.

المسلحون الحوثيون

الحوثيون أسرة جذابة من الشيعة الزيدية مقرها محافظة صعدة، حيث حاربوا نظام صالح في تمرد غير منظم بدأ عام ٢٠٠٤ واستمر ست سنوات. وقاموا مع مؤيديهم بانتقاد فساد صالح، وأدانوا تحالفه العسكري مع الولايات المتحدة، واعترضوا على دعمه لنشر المدارس السنية السلفية في محافظة صعدة بتمويل سعودي، واحتجوا على نقص التنمية الاقتصادية في منطقتهم. وقد استغل صالح هذا الصراع الدوري المعقد لأهدافه السياسية الخاصة. وتحول الصراع تدريجيا إلى حرب بالوساطة بين فصائل النخبة المتنافسة؛ ليضع الحرس الجمهوري بقيادة أحمد علي صالح في مواجهة الفرقة المدرعة الأولى لعلي محسن، واشتركت أسرة الأحمر من خلال تجنيد المرتزقة من القبائل باستخدام أموال يزعم أنها من السعودية. وتفاقمت الحرب في عام ٢٠٠٩ عندما نشرت السعودية جنودا على حدودها مع اليمن، ثم توصل إلى اتفاق لوقف القتال بعد ضغط دولي في عام ٢٠١٠ (انظر الفصل الرابع).

وعندما انسحبت قوات النظام اليمني في عام ٢٠١١ من صعدة إلى صنعاء لتحمي مصالح فئوية، استطاع الحوثيون توطيد سيطرتهم في أربع محافظات (صعدة وحجة وعمران والجوف)، مما أسفر عن اشتباكات انتقامية مع القبائل الموالية لحزب الإصلاح وأفراد من الطائفة السلفية في دماج، فحذر بعض المراقبين من إمكانية نمو الطائفية في اليمن.[44] وخلال عام ٢٠١٢، انتشر تأييد الحركة الحوثية إلى صنعاء وتعز وذمار. وبدأت جاذبيتها السياسية بالانتشار بين الناشطين الشباب المستقلين نظرا لانتقادها الصاخب للتدخلات الأجنبية في السياسة اليمنية ومقاومتها الصلبة لحزب الإصلاح. وعند كتابة هذه السطور لم تعلن الحركة بعد موقفا رسميا من هيكل الدولة المستقبلي، لكن أفرادا منها اقترحوا في مقابلات معهم أنهم سيسعون إلى أقصى قدر من الحكم الذاتي الاقليمي، إضافة إلى صلاحيات إدارة محلية كبيرة تحت سيطرة دولة مصلحة وشرعية، وأنهم سيطالبون بإشراكهم قانونيا في أي حكومة مقبلة.[45]

الحراك الجنوبي

يعد الحراك الجنوبي، والمعروف أيضا باسم الحراك اختصارا، حركة شعبية ومظلة لعدة حركات وفصائل، جاءت نشأتها نتيجة لما يعتبره القائمون عليها تهميشا وإقصاء للجنوب. وتتمثل المظالم التي يعاني منها المنتمون للحركة في مصادرة الأراضي واستبعاد الجنوبيين من شبكات المحسوبية الشمالية والفساد وسوء الإدارة الاقتصادية التي أعقبت الهزيمة التي ألحقها الشمال بالجنوب خلال أحداث الحرب الأهلية التي اندلعت في عام ١٩٩٤ بعد قيام الوحدة اليمنية. وقد اندلعت شرارة أحداث العنف السياسي من قبل قوات الأمن ضد الحراك في عام ٢٠٠٧، بعد أن بدأ الضباط المفصولون من الجيش الجنوبي المنحل بالمطالبة بزيادة معاشاتهم التقاعدية أو إعادتهم إلى الخدمة في صفوف الجيش، وقد تصاعدت قوة الحركة خلال عام ٢٠٠٩ من خلال سلسلة من التظاهرات وإضرابات العمال، وشكّلت محافظات عدن وأبين والضالع ولحج المراكز الأربع الرئيسية للمقاومة.

وبحلول عام ٢٠١٠، ورغم اكتساب القضية الجنوبية للزخم، إلا أن الحراك افتقر للقيادة المتماسكة وظل مؤيدوه منقسمين عن قضية الانفصال في المستقبل. وفي غياب أي قيادة محلية كفؤة، قام ثلاثة من الساسة الجنوبيين المنفيين –علي نصر محمد وحيدر العطاس وعلي سالم البيض– بالترويج لأنفسهم كزعماء قيد الانتظار؛ وقد تودد إليهم حميد الأحمر الذي كان يسعى لبناء تحالف سياسي يمكنه من الوقوف في وجه علي صالح مستقبلا. وكان القرار بإحلال عبد ربه هادي –المنتمي إلى الجنوب– محل علي صالح كرئيس لليمن في عام ٢٠١١ بمثابة اعتراف من جانب النخبة الشمالية بأن الجنوب تطلب تنازلا رمزيا سياسيا فوريا. وخلال عام ٢٠١٢، أظهر علي ناصر محمد استعداده للمساومة بشأن القضايا المتعلقة بالشكل المستقبلي للدولة، إلا أن البيض –المقيم في بيروت، وتتردد بشأنه مزاعم حول تلقيه لتمويل إيراني– ظل عنيدا ومتشبثا بمطالبه بالانفصال. وكان المراقبون في تلك الأثناء قد أفادوا أن التأييد الشعبي للانفصال واصل تصاعده خلال عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٣.[46]

القاعدة في جزيرة العرب

تمتع تنظيم القاعدة بروابط رمزية ولوجستية باليمن منذ نشأته في نهاية الحرب الباردة – مع موافقة علي صالح الضمنية في البداية. وفي أعقاب أحداث الحادي عشر من سبتمبر، برز صالح على الساحة باعتباره حليفا للولايات المتحدة في حربها على الإرهاب، واعتمد على المساعدات والتدريبات العسكرية الأمريكية لتعزيز مصالح أسرته، مما ساعده على إنشاء علاقة تتسم بالتعقيد والغموض استفاد فيها هو وأسرته ماديا وعسكريا من رؤية العالم له بأنه يكافح التنظيم. وقد نشأ تنظيم القاعدة في جزيرة العرب في عام ٢٠٠٩ إثر اندماج بين تنظيمي القاعدة في كل من اليمن والسعودية، ويقوم التنظيم بتجنيد المتعاطفين مع رؤاه العسكرية الجهادية المتشددة، وكانت وسيلته في ذلك تعتمد جزئيا على مس وتر مشاعر السخط والإحساس بالظلم المنتشرة على نطاق واسع إزاء ما يراه الناس من فساد النخبة والتسلط العسكري والتركيز المفرط للسلطة في أيد محدودة. وفي إطار رؤيته بأن الأنظمة الإقليمية هي مجرد دمى في أيدي الغرب، يرى التنظيم أن علي صالح كان يتمتع بدعم من تحالفاته العسكرية الانتهازية مع الرياض وواشنطن وأن ذلك قد طعن في مصداقيته، وأن الرئيس هادي يسير في ركابه.

44 Khaled Fattah, 'Yemen's Sectarian Spring', *Sada*, Carnegie Endowment for International Peace, 11 May 2012, http://carnegieendowment.org/2012/05/11/yemen-s-sectarian-spring/attg.

٤٥ مقابلات لأحد المؤلفين، صنعاء، يناير ٢٠١٣.

46 Peter Salisbury, 'Yemen's Southern Intifada', *Foreign Policy*, 13 March 2013, http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2013/03/13/yemen_s_southern_intifada.

وخلال عام ٢٠١١، عندما سحب فصيل أسرة علي صالح قواته إلى صنعاء لحماية النظام، ومنها وحدة مكافحة الإرهاب التي تلقت تدريبا أمريكيا، بدأ المتمردون الإسلاميون في كسب أرضية سريعة في محافظة أبين الجنوبية (مسقط رأس منصور هادي).[٤٧] وقامت جماعة أنصار الشريعة -التي تفرعت عن تنظيم القاعدة- بالاستيلاء على مدينة جعار وحولت اسمها إلى "إمارة وقار".[٤٨] وقد استحوذ أنصار الشريعة على هذه المدينة وأربع مدن أخرى في أبين ومحافظة شبوة المجاورة لأكثر من عام.[٤٩] وفي ربيع عام ٢٠١٢، جدد هادي بعزم معركته ضد تنظيم القاعدة في جزيرة العرب وأنصار الشريعة، وتفاوض على نشر قوات متماثلة من كل من أحمد علي صالح وعلي محسن الأحمر، بالإضافة إلى الوحدات التقليدية الواقعة تحت إمرة وزارة الدفاع. وقد حارب الجيش اليمني في أبين إلى جانب الميليشيات الشعبية الجديدة المعروفة باسم لجان المقاومة الشعبية التي نظمها في البداية حلفاء منصور هادي، ومن بينهم محمد علي أحمد أحد المحافظين السابقين لأبين.

المجتمع المدني والشباب والأحزاب السياسية الجديدة

على غرار مثيلتها في مناطق أخرى في المنطقة، كانت حركة الاحتجاجات التي قادها الشباب والتي تمخضت عنها أحداث عام ٢٠١١، عبارة عن تحالف واسع وحدته معارضته للنظام القائم، بيد أنه كان يقف وراء الحركة أفراد ذوو رؤى وتوجهات سياسية وأيدلوجية شديدة التفاوت والاختلاف. وقد تكونت حركة الاحتجاجات الأولى من أعضاء من جماعات المجتمع المدني والأجنحة الشبابية للحزب الاشتراكي اليمني والتجمع اليمني للإصلاح (الذي باشر نشاطه بشكل مستقل عن قياداته الحزبية). وقد خاض معظمهم حالة بطيئة من الصحوة السياسية على مدار العقد الماضي، إذ بدأت بالحرب الحوثية الأولى (التي أثارت الاحتجاجات عن عدد من القضايا من بينها حرية الإعلام والنازحين ومعاملة أسرى الحرب) وحملة الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٦ (وهي المرة الأولى التي تحشد فيها أحزاب المعارضة القائمة شبكاتها الشبابية).[٥٠]

ومع زيادة أعداد اليمنيين المنضمين إلى الاحتجاجات -إلى جانب الحوثيين وزعماء القبائل والقادة العسكريين- تعاونت الجماعات القائمة لتشكيل مجالس هدفها إضفاء الصبغة الرسمية على مطالبها، إلا أنه سرعان ما نشأ اعتراض على استحواذ واستيلاء هذه الجماعات على الثورة -خاصة من قبل حزب الإصلاح والحوثيين- وبسط نفوذها على الحياة اليومية في مخيمات الاعتصام بساحة التغيير في صنعاء. ثم تفتت الحركة وعاد المحتجون إلى رعاتهم الأوائل أو انضموا لأحزاب أنشئت حديثا، ومنها حركة أنصار الله التابعة للحوثيين. فيما ظل آخرون على استقلاليتهم ودافعوا عنها بالقول بأن قائمة المطالب التي وضعت في عام ٢٠١١ لم تكن ذات طابع سياسي ولا تدافع عن مصالح حزب معين.

إن النظر إلى "شباب" اليمن و "نسائه" و "مجتمعه المدني" كبديل موحد أو قوة ثالثة يعطينا صورة مضللة - وهي صورة كثيرا ما استغلتها وتلاعبت بها القوى السياسية المخضرمة في الساحة، شاكية بأن "الشباب" قد فشلوا في تنظيم أنفسهم أو في التعبير الجيد عن احتياجاتهم. أما الصورة الأدق لهؤلاء فهي أنهم تحالف معقد وكبير من الأصوات، وهم يعبرون في مشهد له دلالته الرمزية عن عمق حالة الإحباط العام إزاء نظام علي صالح لدى الكثير من جماعات المصالح المختلفة.

أساس جديد للشرعية؟

كان من أبرز مخاوف الدبلوماسيين الذين عملوا في جهود الوساطة الرامية لتمرير المبادرة الخليجية على مدار عام ٢٠١١ وقف الانزلاق نحو حرب أهلية وبناء إطار يعمل على تحجيم احتمالات نشوب الصراعات المستقبلية في اليمن. وقد صُمم مؤتمر الحوار الوطني -الذي يقع في قلب الخطة الخليجية (انظر الملحق)- لتدعيم هذا السلام غير المستقر من خلال تشجيع مختلف الفصائل المتورطة في الأزمة السياسية لعام ٢٠١١ على التعاون وتسوية خلافاتهم سلميا، مع فتح أبواب العمل السياسي أمام النشطاء الذين كانوا لأمد طويل على هامش العمل السياسي الرسمي، وكذلك أمام الأطراف الفاعلة من غير الدول: الحركة الحوثية والحراك الجنوبي في المقام الأول. وتضع التوصيات التي طرحتها فرق العمل في المؤتمر أساسا لإنشاء دستور جديد، على أن تتولى إعداده لجنة تعين بعد اختتام المؤتمر، رغم أنه لم يتضح بعد مدى تمتع هذه التوصيات بالصفة الإلزامية.

ومن منظور فصائل النخب المتورطة في أحداث عنف عام ٢٠١١، أتاح هذا الاتفاق مخرجا من حالة من الجمود المتزايدة التعقيد بدون خسارة ماء الوجه أو القوة الفصائلية النسبية. كما منح هذا الاتفاق لكل جماعة إطارا زمنيا لإعادة التباحث وترسيخ مكانتها من جديد، وذلك تحت حماية اتفاقية هدنة ذات تفويض دولي.

مع ذلك، رأى الكثير من النشطاء الشباب الذين نزلوا إلى الشوارع في عام ٢٠١١ أن المبادرة الخليجية اتفاقا نخبويا خان مطالبهم بإقامة نظام جديد بالكلية بترك معظم الأطراف المنتمية للنظام السابق في مواقعها.[٥١] وجادل النشطاء بأن الأطراف الإقليمية والدولية قامت بإرجاء التغيير السياسي الشامل، كما انتقدوا العملية الانتقالية قائلين بأنها لا تتمتع بالشفافية الكافية. وكان من أبرز شكاواهم تلك الفقرة التي وردت بالاتفاق ودعت لقانون حصانة، مما مهد الطريق لعفو واسع عن مسؤولي النظام[٥٢] (انظر الملحق).

وأثناء التحضير للحوار الوطني، عجّل الحوثيون والحراك من تفتت السلطة المحلية، وزادوا من تقديم الأمن والخدمات في مناطق تقع خارج العاصمة، فيما تواصلت المعارك المحدودة مع الميليشيات ورجال القبائل الموالين لتنظيم القاعدة في جزيرة العرب وفرعها أنصار الشريعة. وقد أدانت كل من هذه الجماعات في البداية المبادرة الخليجية، فيما وظف الحوثيون خطابا مشابها للنشطاء المنشقين، فيما اشتكى الحراك من أن الاتفاق يهدف لحل المظالم "الشمالية" وأنها منحت امتيازات لجماعات النخبة التي لا تجد ضيرا في استخدام العنف لتحقيق أهدافها.

وبالتوازي مع جهود الوسطاء الدوليين للمبادرة الخليجية، فإن اللجنة الفنية التي أعدت تفاصيل المحادثات دفعت هادي لإصدار مرسوم يدعو فيه لسلسلة من "العلاجات السريعة" لبناء الثقة وجلب الحراك والحوثيين إلى طاولة المفاوضات. وفي سبتمبر ٢٠١٢، وافق الرئيس على خطة العشرين نقطة، التي تركزت في الأغلب على علاج المشكلات الجنوبية وتضمنت دعوات لإعادة الموظفين الحكوميين والضباط العسكريين السابقين الجنوبيين إلى وظائفهم.[٥٣]

وترى أفضل القراءات تفاؤلا للحوار أنه يقدم فرصة تاريخية لإعادة التفاوض بشأن ميزان القوى في اليمن من خلال استبدال الاتفاقية غير الرسمية لتقاسم السلطة بين النخب والتي أضفت المتانة والصمود على نظام علي صالح باتفاق جماعي أكثر استيعابا وإشراكا للأطراف

٤٧ كانت أبين مسرحا للاشتباكات بين قوات النظام وسماسرة السلطة المحليين في مدينتي جعار منذ عام ٢٠٠٨ وزنجبار منذ عام ٢٠٠٩ - وكانت كل منهما موطنا للمجاهدين المخضرمين (ومنهم صهر علي محسن طارق الفضلي) الذي حاربوا الاتحاد السوفيتي في أفغانستان في الثمانينات بدعم من الأجهزة الأمنية والنخبة السياسية في شمال اليمن. وجندوا بعد عودتهم إلى اليمن من قبل علي صالح وعلي محسن للمساعدة في التغلب على علي البيض في عام ١٩٩٤. وبعد ذلك، ظل العديد منهم يتلقون رواتب من النظام. وفي أواخر العقد الأول من القرن، أثارت الاشتباكات المحلية في جعار وزنجبار إلى تفكك شبكة محسوبية صالح لتتفاقم مع صعود الانفصالية في الجنوب.

48 'Beheadings, mutilation, scalping: the savage legacy of al-Qaeda in retreat in Yemen', *The Times*, 23 May 2012.

49 'Little sympathy for crucified "spy" after Islamists flee town', *The Times*, 20 June 2012.

٥٠ مقابلات لأحد المؤلفين، صنعاء، يناير، فبراير ٢٠١٣.

٥١ من أفضل المصادر للردود الناقدة للمبادرة صفحة الفيسبوك «لا للمبادرة الخليجية.

52 'Yemen: Saleh Gets Away With Murder… He Gets Immunity', *Global Voices*, 10 January 2012, http://globalvoicesonline.org/2012/01/10/yemen-saleh-gets-away-with-murder-he-gets-immunity/.

53 'Hadi approves 20 points recommended by Technical Committee', Yemen Fox, 12 September 2012, http://yemenfox.net/news_details.php?sid=4016.

الأخرى. وقد قدم الحوار للنشطاء وجماعات حقوق المرأة والأحزاب السياسية الجديدة إطارا للمشاركة السياسية، يعيد ربط العملية الانتقالية بالسياسة الشعبية، كما يقدم فرصة لمناقشة مفتوحة للكثير من القضايا الجوهرية التي أثارتها الحركات الاحتجاجية لسنة ٢٠١١. وتشمل القضايا التي تطرقت إليها فرق عمل المؤتمر التنمية والاقتصاد وحقوق الإنسان وبناء الدولة المستقبلية، وبما يمنح الأطراف التي كانت تعاني التهميش في السابق فرصة غير مسبوقة للتأثير على العملية التشريعية وسن القوانين ووضع الدستور في اليمن.[٥٤]

وسيكون أحد أهم القرارات المقرر اتخاذها في هذا الشأن خاصا بشكل الدولة في المستقبل. وعلى ضوء انتشار الجماعات ذات "شرعية أرضة" على المستوى المحلي، ونفور الحوثيين والحراك من النموذج المركزي في الحكم الذي ساد في حقبة علي صالح، نشأ إجماع بأن النظام اللامركزي أو الفيدرالي هو الأقرب لإقامة منظومة مستقرة للحكم، وقد أيد منصور هادي وحزب المؤتمر الشعبي العام ومعظم الأقليات في الحوار هذه الرؤية (وإن كان حزب الإصلاح هو أبرز الاستثناءات لهذا الإجماع في وقت كتابة هذه السطور، حيث يظل موقفه متأرجحا بخصوص الفدرالية).

ومع ذلك، فإن أهداف الحوار تجعله يتصادم مع شبكة المحسوبيات القائمة والمصالح والسلطات المتجذرة التي أرساها نظام علي صالح (انظر الفصل الثالث). ومنذ اللحظات الأولى من إقامة المؤتمر، ارتفعت الأصوات تشكو من أن تمثيل جماعات النخبة –والمؤتمر الشعبي العام على الأخص– في المؤتمر قد تخطى الحدود الموضوعة بموجب قواعد الحوار.[٥٥]

ومع بدء المحادثات، كانت تسير بالتوازي معها أشكال من المنافسة وإعادة المفاوضات بين النخبة والأطراف الأخرى. وقد عمل حزبي المؤتمر والإصلاح على زيادة سيطرتهما على مؤسسات الدولة الرئيسية والوحدات العسكرية والمناصب الحكومية المحلية منذ أواخر عام ٢٠١١ فصاعدا، فيما جاء العنف المستهدف للضباط العسكريين ومنشآت البنية التحتية المهمة مرتبطا في نظر الكثيرين بالتنافس داخل النخبة. وقد ذكر أن الهجمات المتكررة على مرافق الكهرباء ونقل النفط في محافظة مأرب –التي توفر معظم احتياجات اليمن من الطاقة والكهرباء– شكلت جزءا من حملة منظمة لزعزعة الاستقرار نسق لها رموز نظام علي صالح.[٥٦] كما أن المعارك والمناوشات بين قوات الأمن التي يسيطر عليها منصور هادي ظاهريا وبين نشطاء الحراك في الجنوب، ومعارك أنصار الشريعة مع اللجان الشعبية المدعومة من الجيش، ومعارك الحوثيين مع القبائل الموالية لحزب الإصلاح والسلفيين، كلها قد أضافت المزيد من التعقيد على المفاوضات. كما عقدتها حرب كلامية وملاسنات بين فصائل الحراك التي وافقت على حضور المؤتمر وبين الفصائل التي لم توافق.[٥٧]

وبعد حالة من طفرة الثقة صاحبت العملية الانتقالية في أواخر عام ٢٠١٢ ومطلع العام التالي، وكان سببها نجاح منصور هادي في إزاحة عدد من الرموز البارزين في حقبة علي صالح من جهاز الأمن، بات الكثير من اليمنيين ينظرون للعملية الانتقالية على أنها عملية مظهرية كاذبة صممت لتكون صمام أمان يحول دون حدوث المزيد من القلاقل والاضطرابات، لا أنها محاولة حقيقية لإحداث تغير واقعي ملموس. وقد أدى إلى تفاقم النظرة المتشائمة عن فائدة المبادرة الخليجية عجز الحكومة عن توفير خدمات أساسية كالكهرباء والمياه بصفة مستمرة، حتى في صنعاء، وكذلك الوتيرة البطيئة للتقدم في خطة العشرين نقطة.[٥٨] ويظل الوضع الاقتصادي –الذي تحسن بالكاد منذ عام ٢٠١٢– أولوية بالنسبة لمعظم اليمنيين.[٥٩]

وفي يوليو ٢٠١٣، أصبح واضحا حجم الصعوبات التي تكتنف الخروج بنتائج مهمة بانتهاء الإطار الزمني للمؤتمر. ورغم أن ست لجان من بين تسع قد خرجت بتوصيات للمناقشة أثناء جلستها العامة الثانية، إلا أن الفرق الثلاث الأكثر أهمية –التي تتولى موضوعات صعدة والدولة والقضية الجنوبية– قد فشلت في التوصل إلى إجماع بشأن أي توصيات.[٦٠] وفي منتصف أغسطس انسحب الوفد الممثل للحراك من المؤتمر شاكيا من عدم كفاية ما تم على مدار الفترة الانتقالية لحل مشكلات الجنوب.[٦١] وفيما ينتظر قيام فرق العمل بوضع توصياتها الختامية بحلول ١٨ سبتمبر ٢٠١٣، يبدو على الأرجح أنه سيتعين تأجيل الاستفتاء بشأن مسودة الدستور والانتخابات المقرر عقدها في فبراير ٢٠١٤.[٦٢]

ومع طرح الخطة والحوار باعتبارهما الخيار الوحيد والأفضل لليمن، يعلم الوسطاء الدوليون للخطة الانتقالية أن هذه العملية بطبيعتها ستنتهي إلى أحد الحلول الوسط. فحتى لو بلغت أعلى درجة من النجاح فإنها ستترك معظم الفرق الرئيسية المشاركة في المحادثات غير راضية عن المحصلة النهائية. وفي أقل درجاتها نجاحا، فإنها ستعجل تجدد القلاقل والاضطرابات، وهو ما سيحدث حينئذ في ظل مشهد متغير تماما عن المشهد في مطلع عام ٢٠١١، حيث بات الحوثيون والحراك أفضل تنظيميا وأقوى لوجستيا، كما باتت هناك قوة نخبوية ثالثة –قوة منصورة هادي– إما متورطة في النزاع أو تحاول التخفيف من آثاره.

بناء تسوية سياسية جديدة

لقد تجلّت خيبة الأمل الكبيرة إزاء العملية السياسية في اليمن في اتساع نطاق التمرد والحركات الاحتجاجية العديدة التي اجتاحت البلد خلال العقد المنصرم. وتأتي جماعات المعارضة الجديدة لتشارك النقاد القدامى في رؤيتهم بأن السياسة النيابية القائمة تصب بصفة أساسية في خدمة مصالح نخبة شمالية صغيرة (كما لوحظ أعلاه)، وهي رؤية يعززها تزايد النزعة الاستهلاكية الواضحة بين الأقلية الثرية فضلا عن انشغال الأطراف السياسية الرئيسية بتوازن القوى الداخلي الخاص بها.

إن المفاوضات الخاصة بالمبادرة الخليجية في عام ٢٠١١، والتي تعرض حوارا وطنيا تحت إشراف دولي، تقدم فرصة تاريخية للجماعات التي كانت تعاني التهميش تحت حكم علي صالح لفرض شروط جديدة للتشارك. ومع ذلك، فإن بناء تسويات سياسية "مشروعة" ومستدامة عمل يتطلب وقتا طويلا. فحتى لو عقدت الانتخابات النيابية والرئاسية في موعدها المقرر في عام ٢٠١٤، فإن أشكال التغيير العميقة المطلوبة لهياكل السلطة الرسمية وغير الرسمية في اليمن لن تتم إلا خلال فترة زمنية أطول.

وقد كانت هذه الهياكل نفسها أعاقت إصلاحات جوهرية في الماضي، وإذا ترك لها العنان بدون رقابة فإنها ستجعل من الجهود الدولية الرامية لدعم الإصلاحات والتنمية الاقتصادية موضع شك. لذا فإن فهم طبيعة هياكل السلطة غير الرسمية والشبكة المعقدة للمصالح المتجذرة التي قام عليها نظام الرئيس صالح –وتواصل تأثيرها مع الحكومة الانتقالية– سيكون ضروريا لتحديد العقبات والحوافز التي تواجه عملية الإصلاح على المدى الطويل ومدى تأثير التغييرات في الهياكل السياسية الرسمية لليمن على هذه العملية.

٥٤ لقائمة كاملة عن فرق العمل في الحوار ولمعلومات رسمية عنه، انظر http://www.ndc.ye.

٥٥ تحالف رصد لمراقبة الحوار الوطني، «التقرير الخاص بمراقبة جلسات الجلسة العامة الأولى للفترة من ١٨ مارس وحتى ٣ أبريل ٢٠١٣»، ص ١٩.

٥٦ وفي أبريل ٢٠١٣، قام وزير النفط صالح سميع باتهام علي صالح بتدبير هجمات مأرب. انظر وكالة فرانس برس، ٣٠ أبريل ٢٠١٣، 'Yemen pipeline attacked, oil flow halts: officials', http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5jQgLw1D758UUL7vDFkcvYDlwQJiA?docId=CNG.ef9d1b542a61fab25ea469929dbfaa0c.461.

٥٧ من الفصائل التي لم توافق على المشاركة تلك التابعة للانفصاليين المتشددين مثل حسن باعوم والمنفي علي سالم البيض.

58 Adam Baron, 'Better than expected, but still not enough: can Hadi hold Yemen together?', *Christian Science Monitor*, 1 March 2013.

59 'Voice of Yemen's hungry poor struggles to be heard in peace dialogue', *Financial Times*, 24 July 2013, http://www.ft.com/cms/s/0/ff0e7a84-f45b-11e2-8459-00144feabdc0.html#axzz2aM3xsT00.

60 Farea al-Muslimi, 'Deadlocked Yemen', Sada – Analysis on Arab Reform, Carnegie Endowment for International Peace, 20 June 2013، وتقارير داخلية لمؤتمر الحوار الوطني اطلع عليها المؤلفون، يوليو ٢٠١٣.

٦١ في ٢١ أغسطس تقدمت الحكومة اليمنية باعتذار رسمي للجنوبيين والحوثيين عن حروب حقبة صالح، ومنها الحرب الأهلية عام ١٩٩٤ وحروب الحوثيين. وقد عاد وفد الحراك أخيرا إلى مؤتمر الحوار في منتصف سبتمبر.

٦٢ مقابلات لأحد المؤلفين، يوليو ٢٠١٣.

٣. الاقتصاد السياسي

من أجل العمل بفاعلية أكبر في اليمن، يجب على الدبلوماسيين والمانحين ووزارات الدفاع ووكالات الأمن أن يضعوا تحليل الاقتصاد السياسي ضمن إطار عملهم، ولا سيما في دراساتهم عن الإصلاحات الناقصة والتهديدات المستقبلية للاستقرار. وعليهم كذلك أن يدركوا موقعهم في الاقتصاد السياسي. فالمستويات المتزايدة من الدعم العسكري الغربي بعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر قد ساعدت مثلا أقارب علي صالح على ترسيخ أقدامهم في الجيش، وأدى ذلك إلى تفاقم الاستياء من زيادة الدور المحوري لأسرة الرئيس في الاقتصاد السياسي آنذاك، مما أسهم أخيرا في حدوث انشقاقات داخل الجيش والحزب الحاكم.

إن تحليل الاقتصاد السياسي يوضح الروابط بين شبكات القوى الرسمية وغير الرسمية، كما يشرح العلاقات المتداخلة بين عالم الأعمال وبين السياسة، ويتناول بالتحليل

> التفاعل بين العمليات السياسية والاقتصادية في المجتمع: توزيع السلطة والثروة بين مختلف المجموعات والأفراد، والعمليات التي تؤدي إلى إيجاد هذه العلاقات واستمرارها وتحولها مع مرور الوقت.[٦٣]

ويتناول هذا النوع من التحليل مواطن القوة والضعف النسبية لمؤسسات الدولة الرسمية، وكذلك شبكات العلاقات الشخصية غير الرسمية.[٦٤] ويرمي تحليل الاقتصاد السياسي إلى كشف الطبيعة الحيوية المعقدة لهذه الشبكات عن طريق رسم خرائط دقيقة وموسعة للروابط التي تصل بين مئات الأفراد والعلاقات المعقدة المتداخلة والدائمة التغير. ويساعد إجراء هذا النوع من التحليل الحيوي في تسليط الضوء على تأثير الأفراد ذوي النفوذ الذين ربما لا يشغلون منصبا سياسيا كبيرا أو أي منصب سياسي على الإطلاق إلا أنهم يمتلكون تأثيرا كبيرا بفضل العلاقات غير الرسمية كالقرابات والمصاهرات. ويسمح هذا التحليل لصناع السياسة بتعقب الاتجاهات التطورية في بناء الدولة وتطور علاقات السلطة الاقتصادية والنخبوية، ويمكنهم من تطبيق الدروس المستخلصة عند اتخاذ قرارات سياسية.

وقد أدركت الجهات المانحة، لا سيما إدارة المملكة المتحدة للتنمية الدولية والبنك الدولي، ضرورة الفهم الأفضل للحوافز السياسية المطلوبة لإنجاز الأهداف التنموية في الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات، وحدود الاعتماد الكامل على المقاربات التقنية في عملية التنمية – وفي تحديد الجوانب التي يرجح أن لا يحقق المانحون فيها أي تقدم على الإطلاق. ورغم تزايد رغبة الجهات المانحة في تمويل دراسات تحليل الاقتصاد السياسي لدعم تخطيط البرامج؛ إلا أنها تجد صعوبة في وضع نتائجها في تخطيط نهائي عن السياسات واستراتيجيات الدول؛ والسبب غالبا أن المنظمات ذات المهمة التكنوقراطية تواجه صعوبة في الاعتراف بالطبيعة السياسية المتأصلة لعملها، رغم أنها كثيرا ما تكون "جزءا لا يتجزأ من البيئة السياسية الاقتصادية".[٦٥]

الاقتصاد السياسي في حقبة صالح

عندما تولى علي صالح الرئاسة عام ١٩٧٨، كانت الجمهورية العربية اليمنية (اليمن الشمالي) منطقة متنوعة جغرافيا واجتماعيا تحكمها اسميا دولة مركزية مقرها صنعاء. وكان الاقتصاد يعتمد على الزراعة والواردات والصناعات المحلية والتحويلات النقدية من الخارج التي كانت تجتاز شبكات التمويل الرسمية المركزية. وكانت الحكومة تحصل على القوة والشرعية من شبكة مجموعات قبلية متنوعة حكمت على المستوى المحلي. وقامت الدولة بدور الوسيط في النزاعات المحلية بدلا من أن تكون سلطة مركزية تنفذ القانون بشكل موحد في أرجاء البلد.

وعلى مر ثلاثة عقود، عمل نظام صالح على تركيز توزع السلطة والثروة. وبدلا من بناء المؤسسات الرسمية للدولة المولودة حديثا، حيد صالح القادة المحليين ومنافسيه الأقوياء باستخدام شبكة من المحسوبية تعتمد على عوائد النفط والوصول إلى فرص أعمال مشروعة وغير مشروعة، وبالتدريج عزل تلك الشخصيات عن دوائرها الانتخابية المهمشة بازدياد واستخدم سياسة فرق تسد لضمان أن لا يقوى أحد على تحدي القيادة المركزية.

سلطة الأسرة

اعتمد هيكل السلطة الأولي لنظام علي صالح على صلات المصاهرة والقرابة، وهيمنت قبيلته سنحان على القوات المسلحة (انظر الشكل ١).[٦٦] وحصل النظام على قدر أكبر من السلطة القسرية والناعمة عن طريق اتفاق ضمني لاقتسام السلطة مع أهم اتحاد لقبائل اليمن – حاشد– الذي تعتبر سنحان جزءا منه، وقد تزعمه آنذاك الشيخ عبد الله الأحمر (انظر الفصل الثاني).

وزوج كل من علي صالح وعبد الله الأحمر أقاربهم من أعضاء بارزين في تحالف حاشد القبلي، ووثقت أسرة صالح علاقاتها بأسر دينية وقبائل مهمة أخرى. وتزوج أبناء وبنات عبد الله الأحمر أيضا من تحالف قبائل بكيل التي كانت قبل حكم صالح من المكونات المهمة للجيش، ومن عائلات أعمال من مراكز التجارة في اليمن الشمالي كتعز وإب والحديدة.[٦٧]

وأبرزت روابط الزواج هذه المصادر الرئيسة للسلطة في الاقتصاد السياسي لحقبة صالح:

- **الجيش،** هيمن عليه حلفاء صالح من قبيلة سنحان، وخصوصا نسيبه علي محسن الأحمر، ولاحقا ابنه أحمد علي، ومر عبر الجيش قدر كبير من الأنشطة الاقتصادية غير

63 Sarah Collinson, *Power, Livelihoods and Conflict: Case Studies in Political Economy Analysis For Humanitarian Action*, Overseas Development Institute, February 2003, http://www.odi.org.uk/publications/241-power-livelihoods-conflict-political-economy-humanitarian-action.

64 Alex de Waal, 'The price of peace', *Prospect*, Issue 165, November 2009, http://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/the-price-of-peace/

«ربما تحدث الحاكم لغة سيادة القانون. ولكن اللعبة الحقيقية هي شراء الولاء. فنظام محسوبية شامل يدار جيدا هو في الغالب السبيل الوحيد لحكم تلك الدول».

65 Cristina Corduneanu-Huci, Alexander Hamilton and Issel Masses Ferrer, *Understanding Policy Change: How to Apply Political Economy Concepts in Practice*, World Bank, 2012, p. 44.

٦٦ والد علي صالح، عبد الله صالح، من عشيرة عفش في بلاد الروس، وهي منطقة شمال صنعاء. بعد وفاة والد صالح، تزوجت والدته من صالح الأحمر، وهو أيضا من قبيلة سنحان (ولا يقرب عبد الله الأحمر). بدوره صالح الأحمر من أقرباء علي محسن الأحمر الذي أصبح المنفذ العام للقوات المسلحة لمعظم حقبة صالح.

٦٧ مقابلات لأحد المؤلفين، صنعاء، ٢٠١١-٢٠١٢.

المشروعة والمحسوبية.

- **القبائل**، قام كل من صالح وعبد الله الأحمر بالتحاور معها نيابة عن النظام.
- **"الدولة"**، تكونت من الوزارات والمؤسسات الحكومية، وأشرف عليها اسميا الوزراء والتكنوقراطيين، لكن أدارها في نهاية المطاف الرئيس إلى جانب أعضاء من الحزب الحاكم (المؤتمر الشعبي العام) وحزب الإصلاح، الحزب الإسلامي الذي أسسه عبد الله الأحمر وآخرون في عام ١٩٩٠.
- **الاقتصاد**، أصبح على مدى عمر النظام معتمدا بصورة متزايدة على الواردات والخدمات المدفوعة بإيرادات النفط والصادرات.

من الاعتماد على المساعدات إلى مصدر للنفط

في العقدين الأولين من حكم صالح للجمهورية العربية اليمنية تأثرت عملية تركيز شبكات السلطة غير الرسمية بالعديد من التغيرات الاقتصادية الهامة. وكان أهمها توقف سيل التحويلات النقدية عقب طفرة النفط في منتصف الثمانينات –التي أضرت باقتصاد الجار السعودي– وتحول الاعتماد من المساعدات الخارجية إلى تصدير النفط والغاز.

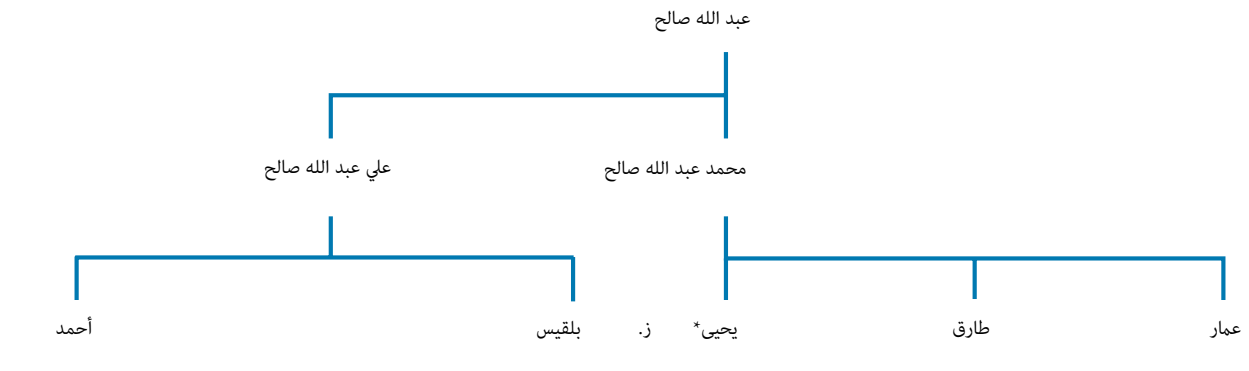
وفي أوائل السبعينيات أسست عدة مجتمعات ريفية باليمن الشمالي مجالس تنمية محلية اعتمدت على التحويلات النقدية لليمنيين العاملين بدول الخليج المجاورة – ويقرب عددهم من مليون شخص خلال الثمانينيات– لتقديم الخدمات الأساسية. لكن انهيار أسعار النفط عام ١٩٨٦ أدى إلى تسريح آلاف اليمنيين من العمل، فساعد هبوط التحويلات النقدية النظام في سعيه لدمج تلك المجالس بالمؤتمر الشعبي العام، وهو الحزب الحاكم الذي تشكل قريبا. وفي منتصف الثمانينيات وضعت صنعاء عددا من الضرائب على القطاع الخاص وفرضت رخص استيراد للمرة الأولى بهدف إخضاع طبقة التجار التي تمتعت في السابق بقدر كبير من الاستقلال وتركزت حول المدن الغربية كتعز والحديدة.

وأدت نهاية الحرب الباردة وانهيار الاتحاد السوفيتي إلى وقف مصدر تمويل حيوي لكل من اليمنين الشمالي والجنوبي، مما حدا قادة الدولتين إلى الاعتقاد بأن مصالحهما ستتحسن بالوحدة، لتتم عام ١٩٩٠. وفي السنة الأولى من الوحدة تسبب صالح عن غير عمد بتكرار صدمة التحويلات النقدية لمنتصف الثمانينات بعد رفضه لإدانة غزو صدام حسين للكويت. فجرى ترحيل نحو مليون عامل يمني من الخليج، وخسرت صنعاء دعم موازنة يقدر بمئات الملايين من الدولارات من الدول المجاورة.

وفي الحرب الأهلية لعام ١٩٩٤ حاول القادة الجنوبيون نقض اتفاق الوحدة، مما أضر بإنتاج النفط (وكان عندئذ مصدرا رئيسا للعملة الأجنبية والإيرادات الحكومية) وأضعف الوضع المالي لصنعاء. بيد أن انتصار الشمال قد عزز القوة الاقتصادية لنظام صالح، إذ سيطر على الأصول الجنوبية التي أممتها جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية في السبعينات والثمانينات. وقسمت الأراضي والمصانع وإدارة صناعة النفط بين النخبة العسكرية القبلية بصنعاء، مما زاد من تركز القوة السياسية –وموارد المحسوبية– لديها.

وفي النصف الثاني من التسعينيات، أدت زيادة إنتاج النفط وارتفاع أسعاره العالمية إلى إكمال تحول الدولة من اقتصاد لامركزي تدفعه التحويلات النقدية والزراعة إلى نمط موجه لتصدير الطاقة يستخدم دخل الدولة لدعم شبكات المحسوبية الخاصة بالنخبة. ولهجرة العديد من زعماء القبائل إلى صنعاء زاد تدفق السلطة والثروة من المركز إلى المحيط – إن حدث أي تدفق. وعلى سبيل المثال، انخفضت معدلات الفقر بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٥ أكثر من خمس نقاط بالمائة لتصبح ٣٥ بالمائة. بيد أن المكاسب ظلت محصورة في المدن إلى حد كبير. وانخفض الفقر الحضري من ٣٢,٢ بالمائة إلى ٢٠,٧ بالمائة في السنوات الخمس المنتهية بعام ٢٠٠٥، بينما ظلت مستويات الفقر بالريف ثابتة بمعدل يفوق ٤٠ بالمائة، بل وزادت ١٠–١٥ بالمائة في بعض أفقر المناطق. وأدت الأزمة المالية العالمية إلى زيادة مستويات الفقر في عام ٢٠٠٧ ولاحقا، وبحلول عام ٢٠١٠ كان نحو ٤٧,٦ بالمائة من سكان الريف يعيشون تحت مستوى الدخل الذي يكفي للعيش، مقارنة بنسبة ٢٩,٩ بالمائة من سكان المدن. ومن خلال قراءة المؤشرات الرئيسية الإجمالية للفقر في ذلك العام، تبين أن ٨٠ بالمائة من فقراء اليمن كانوا خارج المدن.[٦٨]

الشكل ١: شجرة أسرة صالح



* تم الطلاق بين يحيى وبلقيس.

68 UNDP, 'Country programme document for Yemen (2012–2015)', July 2013, http://www.undp.org.ye/reports/Yemen_CPD_final-2012-2015.pdf.

الفوائد غير المتكافئة للتحرير الاقتصادي

أثناء ثورة عام ٢٠١١، كانت "قمم قيادة" الاقتصاد اليمني مركزة في أيدي نخبة صغيرة جدا.[٦٩] ففي أوائل عام ٢٠١١، قدر أن عشر أسر يمنية كانت تتحكم بأكثر من ٨٠ بالمائة من قطاعات الواردات والتصنيع والتجهيز والمصارف والاتصالات والنقل[٧٠] (ولم يتغير هذا الوضع عند كتابة هذه السطور).

وأتى ذلك بعد سنوات من الوعود بتحرير الاقتصاد، والتي لم تنفذ غالبا أو استخدمت لتعزيز سلطة النخب السياسية والقبلية. وفي عام ١٩٩٥، بدأت صنعاء بمحادثات مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بشأن سلسلة من برامج الدعم المالي، وقدمت المؤسستان منحا وقروضا مشروطة بتنفيذ إصلاحات لتحرير الاقتصاد، شملت خفض دعم الأسعار وتحرير التجارة والأسعار وخصخصة الشركات المملوكة للدولة.[٧١] ونفذ التكنوقراطيون في صنعاء بعضا من هذه الإصلاحات في أواخر التسعينات، ومن ذلك خصخصة القطاع المصرفي وخفض الدعم للأسمنت والواردات الغذائية، لكنهم تابعوا دعم الوقود الذي كان من أهم مصادر الفساد والمحسوبية (انظر أدناه). وشهدت الألفية الجديدة زيادة اندماج النخبة اليمنية الصغيرة ضمن الاقتصاد العالمي، مدعومة بزيادة أسعار النفط العالمية ونتيجة لدعم غربي للاستثمارات الأجنبية للمساعدة في تنويع الاقتصاد بعيدا عن الاعتماد على النفط.

ونظريا، هدفت سياسات التحرير الاقتصادي التي نادى بها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لإيجاد سوق تتيح تكافؤ الفرص وزيادة المنافسة، لتؤدي بالتالي إلى خفض الأسعار وتحسين مستويات المعيشة وتعزيز النمو الاقتصادي. لكن النظام استطاع إبقاء توزيع الفرص الاقتصادية الجديدة تحت سيطرته إلى حد كبير، وذلك لاستخدامها في تثبيت المكانة السياسية للقادة الرئيسيين وأسرهم، ولاستمالة أعضاء المعارضة. كما استخدمت الفرص الاقتصادية المشروعة وغير المشروعة، بما فيها الحصول على حصص من الوقود المدعوم و "إعطاء صفقات للأحبة" من العقود الحكومية تقدم لأسر السياسيين والقادة القبليين كحوافز للتعاون مع النظام. وقام النظام بدور المثبط لأية محاولة تحدي للوضع الراهن. وسرعان ما وجد الرافضون للمشاركة في نظام المكافئات هذا أنفسهم منبوذين من الحكومة وشبكات النظام غير الرسمية التي أحاطت بجميع جوانب الحياة العامة.

واستفاد الساسة والعسكريون والقبليون البارزون من التحرير الاقتصادي عن طريق الشراكة مع الأسر التجارية الراسخة والناشئة. فبدون وجود نفوذ قبلي أو عسكري، لم يكن للشركات القديمة خيارات كثيرة سوى التعاون مع أعضاء النخبة الرأسمالية الجديدة، ولكثير منهم تاريخ حافل من التجارة في السوق السوداء والرمادية، من تهريب الكحوليات وحتى الأسلحة. واستثمر أعضاء رأسمالية المحاباة من القبائل والجيش وحققوا أرباحا طائلة في استيراد السلع و الماكينات الحديثة وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وكانوا الوكلاء المحليين للشركات الأجنبية الراغبة في الاستثمار بسوق ناشئ، وأنشأوا مصارف تمكنهم من تحويل الأموال إلى الداخل والخارج بكفاءة أكبر.

وكان المقربون من النظام من بعض أكبر المستفيدين، مثل شاهر عبد الحق، الذي أشيع أنه شريك تجاري لصالح منذ فترة طويلة وهو حامل أسهم بأحد أكبر مصارف الدولة وفي ثاني أكبر مزود لخدمة الهواتف الجوالة والعديد من آبار النفط ومنجم زنك. وكان لآخرين علاقات أكثر تعقيدا بالنظام. وكان لأكبر الأعمال التجارية التقليدية بالبلد –التي تعود جذورها إلى تعز عامة– مصالح في الواردات الغذائية والمصارف والإنشاءات والاتصالات وقطاع النفط. واعتبروا على نطاق واسع من "أنظف" شركات اليمن. لكن شراكاتهم في معظم المشاريع الكبرى شملت حلفاء رئيسيين لصالح، وكذلك استثمروا في مشاريع رسمها النظام.

وحصل أفراد أسرة صالح على مناصب هامة في المؤسسات التي أدارتها الدولة. فمن البارزين صهره عبد الخالق صالح القاضي، رئيس الخطوط الجوية اليمنية المملوكة للدولة؛ وابن أخيه توفيق صالح عبد الله صالح، وهو رئيس شركة التبغ والكبريت الوطنية المنتجة لطراز السجائر الشعبي كمران؛ ويدير صهره الآخر خالد الأرحبي شركة يمن سبيس الإعلانية التي تحتكر فعليا مجال الإعلان الخارجي.

الجيش

يعتبر الجيش مرتعا مهما للمحسوبية وتوزيع المنافع، عن طريق الجنود "الأشباح" وتهريب السلاح والوقود والبشر، مما يوفر عائدا مربحا لكبار الضباط وشركائهم التجاريين. ورغم أن الأجهزة الأمنية تبعت اسميا وزارتي الدفاع والداخلية، إلا أن القادة الكبار من سنحان –قبيلة صالح– استقلوا بتصرفاتهم إلى حد كبير، ولم يكن هناك فعليا إشراف مدني على الجيش، وانتشر فيه الفساد. (في المؤشر الحكومي لمكافحة الفساد في قطاع الدفاع لعام ٢٠١٣ التابع لمنظمة الشفافية الدولية، صنف اليمن ضمن أكثر المؤسسات الدفاعية فسادا في العالم.)

وبحلول عام ٢٠١٠، كان الجيش مكونا من سلسلة فصائل متحالفة كانت أقرب إلى زعماء حرب إقطاعيين منها إلى جيش حديث مركزي الإدارة. حيث كان صالح متخوفا من إنشاء جيش مركزي قادر على إجراء انقلاب (كالجيش الذي أطاح فعليا بحسني مبارك في مصر عام ٢٠١١). لكن بسبب إبقائه الجيش منقسما أصبح ابنه أحمد علي وعلي محسن يتصرفان كمركزي سلطة متنافسين لكل منهما شبكته الواسعة من المحاسيب. وساعدت تلك الانقسامات –التي ضخمتها التوترات بشأن توزيع المحسوبية السياسية والسلطة– على تفسير الانشقاق العسكري في عام ٢٠١١. وكان ذلك على النقيض مما حدث في مصر، حيث ظل الجيش مؤسسة موحدة متماسكة قادرة أكثر على التحكم بالعملية الانتقالية.

وشكل امتلاك الأراضي مصدرا رئيسيا للعائدات غير المشروعة لقادة الجيش، وقد تردد أن من أكبر ملاك الأراضي باليمن اللواء علي محسن وأحمد علي صالح، فضلا عن قادة مناطق آخرين.[٧٢] وبحلول عام ٢٠٠٦، وطبقا للوكالة الأمريكية للتنمية، فإن المؤسسة الاقتصادية اليمنية –شركة شبه حكومية لتحصيل المعدات العسكرية يديرها ضباط بالخدمة العسكرية– كانت تملك "مساحات شاسعة من الأراضي وشركات شبه حكومية مختلفة، وأساسا في اليمن الجنوبي سابقا."[٧٣] وتعمل هذه المؤسسة في عدة قطاعات، منها العقارات والسياحة (إذ تملك المدينة السياحية بصنعاء) والإنشاءات والنفط والغاز والأدوية والمواصلات والزراعة. ومن المشهور أن عملية تملك وتسجيل الأراضي تفتقر إلى الشفافية والوضوح في اليمن، وهي مليئة بالفساد. ويستطيع الجيش –إما مباشرة أو عن طريق المؤسسة– أن يأخذ أراضي للاستخدام العسكري، ليوزعها لاحقا على الضباط أو يبيعها للمستثمرين لمكاسب خاصة. وقد أبقى كل من صالح وعلي محسن شبكة واسعة من المحاسيب داخل المؤسسة.

٦٩ «قمم القيادة» أو مواقع السيطرة العليا مصطلح صاغه فلاديمير لينين الذي اعتقد أن على الدولة السيطرة على العجلات الرئيسية للاقتصاد، مثل التصنيع وإنتاج الكهرباء والنقل. وفي التسعينات أخذ العبارة دانيل يرغين وجوزيف ستانيسلو واستخدماها لوصف أهم الأجزاء في الاقتصادات الوطنية والعالمية آنذاك. وفي هذا التقرير، يستخدم المصطلح لوصف أكثر الأجزاء المدرة للربح في اقتصاد اليمن: النفط والغاز، والنقل، والتجارة، والتصنيع، والاتصالات، وما شابه. انظر

Joseph Stanislaw and Daniel Yergin, *The Commanding Heights: The Battle for the World Economy* (New York: Touchstone, 2002).

70 Chatham House Yemen analysis, 2012 and 2013.

71 International Monetary Fund, 'Yemen in the 1990s: From Unification to Economic Reform', Occasional Paper, 3 May 2002.

٧٢ مقابلة لأحد المؤلفين، صنعاء، ٢٠١٠.

73 United States Agency for International Development, *Yemen Corruption Assessment*, 25 September 2006, http://yemen.usembassy.gov/root/pdfs/reports/yemen-corruption-assessment.pdf.

الصندوق ١: دراسة حالة فساد: شركات شلمبرجير وذكوان وزونيك

أعلنت وول ستريت جورنال في عام ٢٠١٠ عن قيام وزارة العدل الأمريكية بالتحقيق مع شركة خدمات النفط شلمبرجير بتهمة فساد تتعلق بأعمالها في اليمن.[1] وكانت الشركة قد قدمت عطاء في عام ٢٠٠٢ لإنشاء بنك بيانات لكافة المعلومات عن حقول اليمن النفطية لدى هيئة استكشاف وإنتاج النفط اليمنية، واستخدمت كوكيل محلي شركة زونيك الاستثمارية التي يديرها توفيق صالح عبد الله صالح.

وقبيل توقيع الصفقة، دُفع لشركة خارجية تابعة لشركة زونيك نصف مليون دولار أمريكي كمكافأة توقيع، كما حصلت الشركة على مبالغ أخرى تقدر بنحو ١,٣٨ مليون دولار بين عامي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٧. وفي تلك الأثناء، قام أحمد عبد الجليل الشميري وعبد الحميد المسوري -وهما من كبار المسؤولين في هيئة استكشاف وإنتاج النفط- بتأجير سيارات للشركة بسعر يفوق كثيرا سعر السوق. وفي غضون ذلك، أصبحت شركة ذكوان للخدمات البترولية والمعدنية المحدودة -التي يملكها علي محسن- وكيلا للشركة من أجل تصدير واستيراد المعدات، وتلقت مبلغا قدره ٢٨٠ ألف دولار بين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٧ من أجل تسيير الأوراق ذات الصلة. (ويدعي المدراء التنفيذيون لشركات النفط والغاز أنه من المستحيل استيراد المعدات إلى اليمن إلا باستخدام شركة ذكوان كوكيل). ووفقا لصحيفة وول ستريت، عندما حاولت شركة شلمبرجير إنهاء هذا الترتيب أصبح من المستحيل عليها استيراد معدات إلى اليمن.[1]

وفي إيداع قدمته شركة شلمبرجير في أكتوبر ٢٠١٢ إلى لجنة الأوراق المالية والبورصات الأمريكية، لم تشر الشركة إلى القضية بالمرة، لكنها أفادت بأن وزارة العدل قد "أغلقت تحقيقها" الذي أجرته في قضية فساد أخرى تعود لعام ٢٠٠٧.

1 Dionne Searcey and Margaret Coker, 'Oil-Field Giant in Bribery Probe', *Wall Street Journal*, 8 October 2010, http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704631504575532332768800728.html.

النفط والمحسوبية

كانت المنافسة الاقتصادية في حقبة صالح أكثر تجليا في صناعة النفط والغاز - المصدر الرئيسي لعائدات التصدير وتمويل الحكومة. حيث جعل صالح نفسه الحكم الأعلى في هذا القطاع، فكان يقر جميع الصفقات الكبرى واتفاقات الشراكة مع شركات النفط العالمية التي مُنحت امتيازات في اليمن. وهيمنت شركة النفط اليمني -المملوكة للحكومة بالكامل- على استيراد وتوزيع المنتجات النفطية، وندبت امتيازاتها الحصرية لمشغلين رئيسيين هما توفيق عبد الرحيم وأحمد العيسي. وكان كلاهما وثيق الصلة بصالح وعلي محسن (الذي تربح أيضا من احتكار استيراد البضائع عن طريق شركته ذكوان للخدمات البترولية والمعدنية).

ودار الفساد بقطاع النفط عن طريق تخصيص عقود الخدمات (انظر الصندوق ١) وصفقات الاستيراد والتصدير. وخصص صالح أيضا حصصا من وقود الدولة المخفض السعر لأقاربه وحلفائه السياسيين، الذين كانت لهم حرية بيعها لتجار جملة محليين بفوارق كبيرة أو المتاجرة بحصصهم في الخارج بأسعار السوق العالمية. وسمح الرئيس أيضا لرجال أعمال مختارين بطلب الدعم لواردات وقود وهمية على أساس وثائق استيراد مزورة، مما كلف الدولة أموالا طائلة. وكانت المؤسسة الاقتصادية اليمنية التابعة للجيش من أكبر المستفيدين من هذا النظام. وانتشر الفساد المرتبط بالنفط داخل الجيش، حيث استفاد الضباط مباشرة من الوقود المخصص لوحداتهم واستخدموا البنية التحتية للنقل العسكري لنقله داخل اليمن وإلى الأسواق الأجنبية.

التوريث والإصلاح

تعتبر مجموعة الأحمر من الشركات المتربعة على قمة الاقتصاد اليمني، وهي تكتل تجاري واسع يمثل إحدى أشهر الشركات متعددة الجنسيات في العالم. ويملكها حميد الأحمر ابن الشيخ عبد الله. وكان حميد جزءا من جيل جديد من "الورثة" الذي بدأ في الظهور من تحالف حاشد القبلي في التسعينات، ليصبح لاحقا أحد الزعماء في صراع النخبة الذي دارت رحاه في عام ٢٠١١ (انظر الفصل الثاني).

بنى "الورثة" من قبيلة سنحان -قبيلة الرئيس صالح- قاعدة سلطتهم بداية داخل الجيش (انظر الشكل ١). وبعد وفاة محمد عبد الله صالح في عام ٢٠٠١، تولى ابنه يحيى قيادة قوات الأمن المركزي. ومنذ ذلك العام عزز يحيى وأخواه طارق وعمار-اللذان سيطرا على الحرس الجمهوري وهيئة مخابرات هي مكتب الأمن الوطني- بمعونات عسكرية، حيث تلقت وحدات النخبة الأمنية والمخابراتية التابعة لهما تدريبا وتمويلا من الحكومات الغربية، وخاصة من الولايات المتحدة. وكان من المتلقين للمعونات كذلك القوات الخاصة لأحمد علي صالح (انظر الفصل الرابع).[٧٤] وأصبح الحصول على الموارد الغربية جزءا من الاقتصاد السياسي الجديد للجيش في عصر "الحرب على الإرهاب"، مما أثر على ميزان القوى داخل النخبة بفضل تعزيز ثقل أقارب صالح في الجيش وقدراتهم كمصدر للمحسوبية.

واستغل الجيل الجديد عملية التحرير كذلك من خلال بناء مصالح تجارية واسعة وبدأوا بالسيطرة على مؤسسات الدولة. وفي عام ٢٠٠٨، أسس تكنوقراطيون من حلفاء أحمد علي صالح -وبدعم من البنك الدولي- شركة شبام القابضة كشركة للتطوير العقاري مدعومة من الدولة. وسيطرت الشركة الجديدة على مساحات كبيرة من الأراضي المملوكة سابقا من قبل المؤسسة الاقتصادية اليمنية ومؤسسات حكومية أخرى، وعملت كشريك مشروعات مع شركات عقارية أخرى وكمستشار للحكومة في تنظيم قطاع العقارات. ثم سيطرت الشركة على الهيئة العامة للاستثمار، وهي هيئة أخرى قامت بدوري المستثمر والمستشار التنظيمي في الوقت نفسه.

لقد أثار صعود ورثة سنحان شكوكا كبيرة بين النخبة اليمنية التاريخية. إذ خشي أعيان سنحان -الذين كانوا طرفا في اتفاق السبعينات الذي أتى بصالح للسلطة- أن الرئيس كان

٧٤ استبعد علي صالح الأخ غير الشقيق للرئيس علي عبد الله صالح من الحرس الجمهوري في عام ٢٠٠٣ لتمكين أحمد علي صالح من بناء قاعدة سلطة خاصة به.

يسعى لتعزيز قوة أسرته على حساب القبيلة عامة، بينما رأى شيوخ حاشد الأقوياء كحميد وصادق الأحمر صعود أحمد علي كمحاولة من صالح لتحضير ابنه للرئاسة. واتهم أحمد علي وابن عمه سرًا من قبل أعضاء حزب المؤتمر الشعبي العام ببناء "دولة موازية" من خلال الحرس الجمهوري ومكتب الأمن الوطني وشركة شام ومبادرات أخرى –العديد منها دعمته مؤسسات أجنبية– نسبت لمسؤولين حكوميين متحالفين معه.[٧٥]

عدم الاستدامة الاقتصادية

نتيجة للتوتر الذي زاد ظهورا بين سماسرة السلطة، اتضح كذلك أن الاقتصاد اليمني –وبالتالي نظام المحسوبية فيه– على طريق غير مستدام. وبدأ التدهور الثابت للاقتصاد بعد وصول إنتاج النفط ذروته عام ٢٠٠٢، لكن الحكومة ظلت تتسبب بعجز متعاقب في الموازنة (انظر الشكل ٢)، وتزيد من الإنفاق العسكري والأجور ودعم أسعار الوقود (من أهم مصادر المحسوبية آنذاك). وشكلت عوائد النفط ٨٠ بالمائة من عائدات الحكومة خلال العقد الأول من الألفية الجديدة، و ٨٠–٩٠ بالمائة من الصادرات، ووجه ما يزيد عن ملياري دولار –أكثر من خمس الإنفاق الحكومي– لدعم الأسعار في عام ٢٠١٠.[٧٦] واعتمد كل من الإنفاق الحكومي وعائدات العملة الأجنبية بالكامل تقريبا على النفط (انظر الشكل ٣).

إن اعتماد الاقتصاد على الإنفاق الحكومي قد دعا المحللين للقلق من أن أي انهيار في عائد التصدير سيؤدي إلى تراجع مشابه في الناتج الاقتصادي على نطاق أوسع، ليضغط على الأعمال والمصارف المحلية التي كانت هي المصدر الرئيسي لتمويل الدين الحكومي. ولاعتماد عائدات النفط على ارتفاع الأسعار العالمية بدلا من تقدم الإنتاج، أصبحت الدولة رهينة لتغير أسعار السلع في السوق العالمية. ولانخفاض أسعار النفط بعد الأزمة المالية العالمية، انخفضت عائدات الدولة من بيع النفط الخام بنسبة ٧٥ بالمائة في الربع الأول لعام ٢٠٠٩ مقارنة بالسابق، مما دفع بالاقتصاد ونظام المحسوبية نحو أزمة مؤقتة.

معضلة الإصلاح

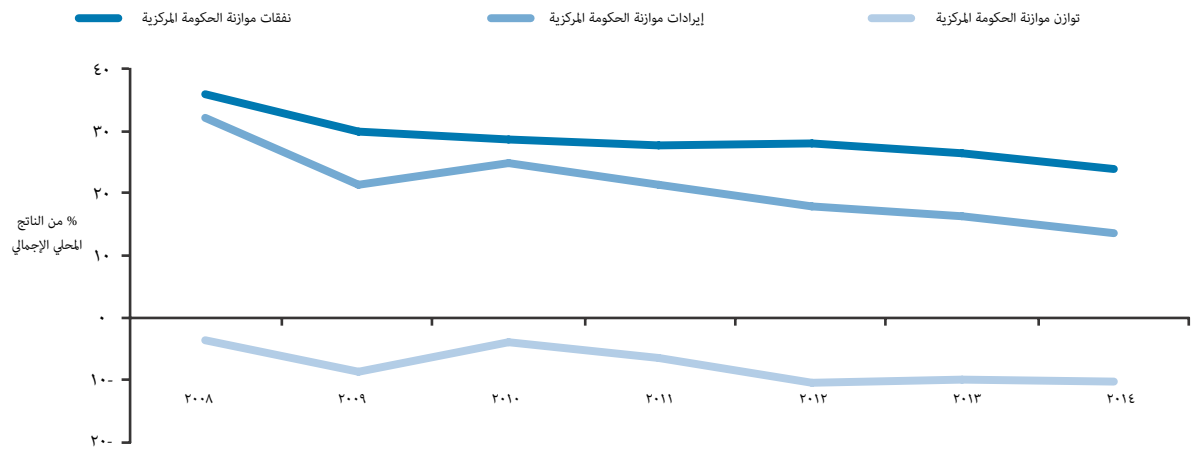
كان المانحون لليمن يدركون جيدا المخاطر المتعلقة بانتقاله الوشيك إلى اقتصاد ما بعد النفط. فبدؤوا من أوائل العقد الأول للقرن الحالي بالضغط على صالح لتنفيذ مجموعة من إصلاحات الحكم ذات الحساسية السياسية. وطبقا لبرقية دبلوماسية أمريكية مسربة من عام ٢٠٠٥ تكشف الأسس الهشة لاتفاق صالح مع النخبة: "كانت الإصلاحات التي يمكن أن ينفذها بدون أن يتكبد تكلفة سياسية في نفاد".[٧٧] وعندما حاول رئيس الوزراء عبد القادر باجمال دفع سلسلة إصلاحات في ذلك العام تعرض لاعتداء جسدي في مجلس النواب، وأدى خفض مفاجئ لدعم الأسعار في ذلك العام إلى انتشار موجة من الشغب.[٧٨] وفي إشارة إلى تهديد الإصلاحات لمصالح متنوعة للنخبة، رفض أعضاء حزبي الإصلاح والمؤتمر الشعبي العام مقترحات باجمال.

ومع ذلك فإن التراجع الطويل الأجل لإنتاج النفط قد أقنع "ورثة" سنحان بفائدة تشجيع استثمارات القطاع الخاص لتوليد فرص عمل وتطوير المهارات وتنمية ثمار المستقبل مع زيادة أرصدتهم عند المانحين واليمنيين على حد سواء. ومنذ منتصف العقد الأول من الألفية الجديدة بدأت مجموعة من التكنوقراطيين الشباب بالدعوة لمجموعة من الإصلاحات المخففة بدعم من أحمد علي صالح.

غالبا ما يعمل المانحون بشكل وثيق مع "أبطال" أو "رواد تغيير" محليين يشاركونهم رؤيتهم عن التغير– أو يدعون ذلك. ولكن في بيئة سياسية تعج بالفصائل المتنافسة فإن الحصول على مصادر المانحين والتأثير على سردياتهم عن الإصلاح قد أصبح جزءا من الغنيمة التي تسعى تلك الفصائل المتنافسة إلى الحصول عليها. وكثيرا ما تُحيد الإصلاحات أو تنفذ بصورة جزئية انتقائية من قبل وسطاء السلطة المحليين بطرق تعزز سيطرة النخبة الفصائلية.

ومن الصعب كذلك إيجاد "الأبطال" الراغبين والمرتبطين سياسيا بما يكفي لتمرير الإصلاحات. ورغم انحصار أولويات المانحين في اليمن بإبطاء وتيرة التدهور بدلا من تنفيذ إصلاحات رئيسية، أدرك المانحون أنه كان "للمصلحين الشباب" المتحالفين مع أحمد علي دعم

الشكل ٢: الإيرادات والنفقات وتوازن موازنة الحكومة المركزية، ٢٠٠٨–٢٠١٤



المصدر: إيكونومست إنتلجنس يونت

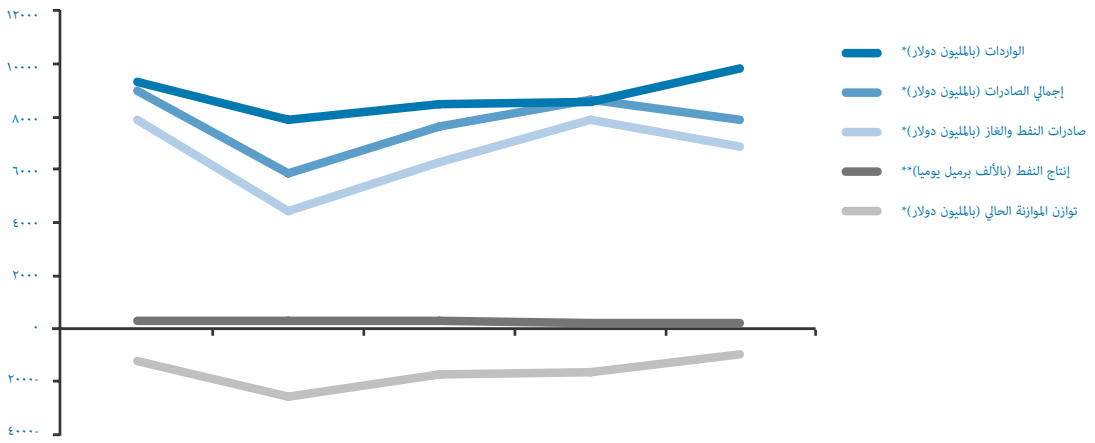
٧٥ مقابلات لأحد المؤلفين، صنعاء، ٢٠١٢-٢٠١٣.

76 Wilfried Engelke, Joint social and economic assessment: *Republic of Yemen*, World Bank, 1 July 2012, http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/07/16796028/joint-social-economic-assessment-republic-yemen.

77 Wikileaks, 'Cable 05SANAA1790', June 2005.

78 'Dozens dead in Yemen fuel riots', BBC News, 22 July 2005, http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/4707145.stm.

الشكل ٣: إنتاج النفط وعائدات تصديره وتوازن الموازنة الحالي، ٢٠٠٨-٢٠١٢



*المصدر: صندوق النقد الدولي، يوليو ٢٠١٣.

**المصدر: مراجعة بي بي الإحصائية لطاقة العالم، يونيو ٢٠١٣.

سياسي وتأييد لبرنامج المانحين يكفيان لمحاولة العمل معهم، فأصبحوا المحاور الرئيسي للمجتمع الدولي عن شؤون الإصلاح.

في عام ٢٠٠٧، عدل صالح الإطار القانوني ليشجع الاستثمارات الواردة إلى اليمن. وصعد تصنيف البلد في مؤشر سهولة بدء الأعمال للبنك الدولي بمقدار ٢٥ مركزا نتيجة لإلغاء شرط الحد الأدنى لرأس المال وبدء الأعمال الجديدة في مكان واحد لتسيير الإجراءات. وتصاعدت الاستثمارات الواردة لتصل ١,٥ مليار دولار في عام ٢٠٠٨. ورجع ذلك أساسا لمشروع كبير لتصدير الغاز -الشركة اليمنية للغاز الطبيعي المسال- كان أكبر مشروع استثمار داخلي في تاريخ اليمن بتكلفة زادت عن ٤ مليارات دولار؛ إلى جانب عدة مشروعات عقارية بملايين الدولارات دعمها مستثمرون سعوديون وقطريون وطورت بالاشتراك مع مؤسسات تابعة لأحمد علي مثل شبام والهيئة العامة للاستثمار. لكن الزيادة كانت قصيرة، وبحلول عام ٢٠٠٩ انخفض تدفق الاستثمارات بسبب الأزمة المالية العالمية وتوقف مشاريع تطوير النفط وعودة شك المستثمرين بجدوى العمل في اليمن.

وبحلول عام ٢٠١٠، كان الاقتصاد الكلي في تدهور متسارع، مع وصول الإنفاق الحكومي لمستويات قياسية وتراجع إنتاج النفط وثبات أسعاره بمستوى أقل من العام السابق. وباع البنك المركزي اليمني احتياطه من النقد الأجنبي في محاولة لتثبيت سعر الصرف. ومع ذلك هبط الريال اليمني بسرعة، ليرفع أسعار البضائع المستوردة، بما فيها الغذاء. وكان البنك المركزي يحصل على معظم رأسماله من القطاع المصرفي الخاص ببيع أذون خزانة وسندات في السوق المحلية بأسعار فائدة سخية، مما عاد بربح وفير على نخبة رجال الأعمال الذين ملكوا القدر الأكبر من ديون الدولة، إلا أنه صرف الشركات العادية عن الاقتراض.

وفي الأشهر التي سبقت ثورة عام ٢٠١١ مباشرة، واجه صالح ضغطا متجددا من المانحين ليوقف التدهور الاقتصادي لليمن. وتنفيذا لشروط صندوق النقد الدولي للحصول على دعمه، أصدرت الحكومة قانونا لإصلاح الضرائب وأقرت بتقليل تدريجي لدعم الوقود يطال المستهلكين الصناعيين أولا ثم المبيعات العامة. لكن المسؤولين ظلوا متشككين من تنفيذ الإصلاحات نظرا لقوة جماعات مصالح النخبة واستمرار التوتر -الذي تفاقم لدور أحمد علي صالح في دعم الإصلاحات- بين سماسرة السلطة الرئيسيين.

ولا يعتبر تفادي الإصلاح مجرد جشع شخصي. فطبقا لدوغلاس نورث وآخرين ناقشوا الأمر بتفصيل أكبر في العقد الأخير، فإن الدول ذات "أوامر حد الوصول" -بأن تسيطر نخبة صغيرة على الاقتصاد، ويسيطر الجيش والجهاز البيروقراطي على الدولة- تقدم الريع عامة لجهات أخرى من النخب من أجل تجنب الصراعات العنيفة. وتحافظ هذه الاستراتيجية على سلام هش، لكنها تحد من خيارات الإصلاح، لا سيما إن كانت الدولة المحر الرئيسي للمحسوبية.[٧٩] وكما شرح أحد شركاء أحمد علي صالح في حديث له عام ٢٠١٢:

> لقد أعطانا سلطة عندما احتجنا إلى مساعدته لتمرير الأمور عبر الحكومة. ودعمنا في مواجهة التحديات العادية، ولكنه تراجع أمام أي أمر صعب. كان كأبيه موازنا، ولم يرد أن يتحمل أي تكلفة سياسية. لماذا يخسر؟[٨٠]

الاقتصاد السياسي أثناء الثورة

كان أطراف الصراع الرئيسيين في عام ٢٠١١ سماسرة السلطة الذين كانوا في محور اتفاق النخبة في العقود الثلاثة السابقة: صالح؛ وعلي محسن، الذي انشق إلى جانب المحتجين في مارس ٢٠١١؛ وحميد وصادق الأحمر، اللذان ولأول مرة في الصراع طلبا من صالح وأسرته علنا مغادرة اليمن.

تسبب الصراع في صدع عميق بالنظام، واستخدم كل فصيل ثروته الخاصة وتحكمه في مؤسسات حكومية خلال عام ٢٠١١ لجمع الدعم لقضيته. إذ مول حميد مخيم الاعتصام في ساحة التغيير بصنعاء. ووعد صالح الجيش وموظفي الخدمة المدنية برفع الأجور كإغراء لإبقاء العامة هادئين، واستخدم التمويل الخاص لتحصيل الأسلحة وتمويل البلطجية الذين هددوا

79 World Bank, 'Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development', working paper, September 2007.

٨٠ مقابلة لأحد المؤلفين، صنعاء، ٢٠١٢.

المحتجين، مدعوما من تجار أثرياء من المؤتمر الشعبي العام.[٨١] وكقوة ردع للحرس الجمهوري الخاص بأحمد علي صالح، جند علي محسن جنودا جددا من ساحة التغيير ومن رجال القبائل بشمال وغرب صنعاء في فرقته المدرعة الأولى.[٨٢]

وتدهور الوضع الاقتصادي بسرعة. إذ فجر رجال القبائل في مارس ٢٠١١ أنبوبا هاما للنفط يربط ما بين مأرب في وسط البلاد ومنشآت للتصدير بميناء رأس عيسى على البحر الأحمر. وتسبب الانفجار في قطع مصدر مهم للعائدات الحكومية وأضر بإمدادات الوقود المحلية، لتؤثر بدورها على الماء والطعام. (حيث يكثر استخراج المياه الجوفية في اليمن بالاعتماد على مضخات ديزل، ويشحن الماء والطعام على الطرقات إلى السوق.) لذا بدأت صنعاء باستيراد الوقود لتلبي الطلب المحلي، مما جدد الضغط على احتياطي النقد الأجنبي وقيمة الريال اليمني.

أدى اختلال سلسلة إمداد السلع إلى تضخم هائل في أسعار كافة السلع الأساسية، فكانت الأسر اليمنية بالكاد تتحمل أسعارها، خاصة مع تأثير الأزمة السياسية على الاقتصاد. أما معدلات البطالة العالية إلى مستوى خطير فتصاعدت أكثر وزادت عن ٥٠ بالمائة، وارتفع مستوى الفقر إلى نسبة مشابهة.[٨٣] وعانت الحكومة والبنك المركزي لإبقاء الاستقرار المالي بعد أن شحت السلع الأساسية. وأصبح انقطاع الكهرباء حدثا يوميا لسكان المراكز الحضرية، بينما عانى سكان الريف خصوصا في تحصيل الطعام والماء لأن تدهور الوضع الأمني عرقل نقلها.

وبعد ثلاثة أشهر من الأوضاع الإنسانية المتدهورة، تبرعت السعودية لليمن في يونيو ٢٠١١ بثلاثة ملايين برميل من النفط، وأتت تبرعات أصغر من الإمارات وسلطنة عمان.[٨٤] فساعدت تبرعات الطوارئ هذه في وقف الانهيار الكامل لإمدادات السلع الأساسية وأعادت قدرا من الاستقرار الاقتصادي.

وفي تلك الأثناء، أسرع الأغنياء الأقوياء بنقل أموالهم للخارج. حيث قدر مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية خروج ٧١٢ مليون دولار صاف من اليمن عبر القنوات الرسمية في عام ٢٠١١.[٨٥] ويقدر محللون محليون أن تدفق رأس المال خلال عام ٢٠١١ كان أكبر بكثير، ليصل إلى مليارات الدولارات.[٨٦] ونتيجة لذلك ضاعفت الحكومة في يوليو سعر البنزين للمستهلك من خلال بيع الوقود غير المدعم الخالي من الرصاص عوضا عن المدعم الحاوي للرصاص.[٨٧]

وخلال النصف الأول من عام ٢٠١١، ظن العديد من اليمنيين أن علي صالح قبل بالأزمة الإنسانية أو ربما أثارها لكي يزيد من الضغط السياسي على حميد الأحمر وعلي محسن. علاوة على ذلك، وخلال فترة عانى فيها المواطن العادي أكثر من أي وقت سبق، استطاع عدة أفراد من النخبة الحصول على دخل كبير لحصولهم على الأسلحة والوقود المهرب، وتمكنوا من بيعها للقطاع الخاص وفصائل نخبوية أخرى، بينما حصنتهم ثروتهم من التأثيرات السيئة لنقص السلع وارتفاع الأسعار.

يكشف سلوك النخبة خلال نقاط التحول في الحياة السياسية الوطنية –وردود فعلهم على فرص التحويل المؤسسي الشامل، كما في ثورة عام ٢٠١١– قدرا كبيرا عن رؤيتهم للفقر بالنسبة لأولوياتهم الخاصة. وقد وجد الدبلوماسيون الذين تحدثوا مع أحمد علي صالح آنذاك أنه غير متعاطف مع مأزق اليمنيين الناجم عن الأزمة الإنسانية، رغم أنه وضع نفسه في موقع راعي الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي في السنوات السابقة.[٨٨] وخلال عام ٢٠١١، أظهر أحمد وعناصر أخرى في النظام أنهم يعتبرون الفقر وعدم الاستقرار من المشكلات فقط إلى درجة تأثيرها على ثروتهم ومكانتهم الشخصية.

وتأكدت هذه النقطة عندما ساعد احتمال فرض الأمم المتحدة لعقوبات فردية في إقناع صالح أخيرا بالموافقة على المبادرة الخليجية في نوفمبر ٢٠١١. (هدد بفرض عقوبات على علي محسن وحميد الأحمر أيضا.) وأخبر حميد المفاوضين أنه يخسر أموالا لدعمه الحرب ومخيم الاعتصامات، وبسبب إغلاق سبأفون من قبل صالح في عام ٢٠١١، وقدر أنه لن يتمكن من الاستمرار طويلا في معارضته.

الاقتصاد السياسي خلال المرحلة الانتقالية

رغم التقلبات في الاقتصاد السياسي لليمن، لم يتغير أساسه كثيرا على مدى عام ٢٠١١، بل واستمر إلى حد كبير كما كان بعد عامين من الانتقال. وبتوقيع المبادرة الخليجية "وافقت الأسر النخبوية على اتفاق لتقاسم السلطة، أقره وحكم به المجتمع الدولي".[٨٩] ورغم تسليم صالح السلطة رسميا لهادي في نوفمبر ٢٠١١، كان بعد نقطة ارتكاز للجيش وقوة اقتصادية وسياسية وإلى حد ما قبلية.

لكن نجاح المرحلة الانتقالية يتطلب أن تنتج نظاما سياسيا يعتبر على نطاق واسع شرعيا ومنصفا في توزيع الموارد. وقد وصف المبعوث الأممي الخاص جمال بن عمر المرحلة الانتقالية قائلا:

> من نظام قديم للحكم من خلال المحسوبية ترك البلد مفلسا وفي فوضى إلى نظام جديد من الحكم الديمقراطي يضمن وجود مؤسسات أكثر شفافية ومسؤولية.[٩٠]

لقد تضمنت المبادرة الخليجية عددا من التدابير التصحيحية الرامية إلى إعادة توازن السلطة وإخضاعها للمساءلة، ومن أبرزها الحوار الوطني، فضلا عن مادة تطلب من هادي تشكيل لجنة لإعادة هيكلة الجيش والأجهزة الأمنية، وتشكيل حكومة وحدة وطنية من ائتلاف من أعضاء المؤتمر الشعبي العام ومكونات أحزاب اللقاء المشترك المعارضة التي تشمل حزب الإصلاح (انظر الملحق).

بيد أن إعادة التفاوض على "قواعد اللعبة" الرسمية وغير الرسمية خلال المرحلة الانتقالية لا تجري في مؤتمر الحوار الوطني. رغم أن المحادثات قد ضمنت للجماعات المهمشة في السابق صوتا عن شكل بنية الدولة المستقبلية ومؤسساتها –وإقامة بيئة آمنة يفصح فيها عن معاناتهم علنا الشباب والنساء والحوثيون والجنوبيون، من بين آخرين– إلا أنها لم تمكنهم من تحدي شبكات السلطة غير الرسمية التي أثبتت مناعة كبيرة من التغيير في الماضي.

٨١ مقابلات لأحد المؤلفين، صنعاء، يناير وفبراير ٢٠١٣.

٨٢ طوال الصراع استمر علي محسن بإرسال الفواتير للحكومة لتغطية نفقات الوحدة العسكرية واستمرت وزارة الدفاع في الدفع له.

٨٣ بيتر سلزبري، «اقتصاد اليمن: النفط والواردات والنخب، ورقة بحثية لبرنامج الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لتشاتام هاوس، أكتوبر ٢٠١١،
http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Middle%20East/1011pp_yemeneconomy_arabic.pdf.

84 'Saudi donates 3 mln oil barrels to Yemen: minister', *AFP*, 8 June 2011.

85 United Nations Conference for Trade and Development, *The Least Developed Countries Report 2012*, 2012, p. 20, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ldc2012_en.pdf.

٨٦ مقابلات لأحد المؤلفين، صنعاء، يناير وفبراير ٢٠١٣.

٨٧ سلزبري، «اقتصاد اليمن: النفط والواردات والنخب».

٨٨ مقابلات لأحد المؤلفين، صنعاء ولندن، ٢٠١٢.

٨٩ مقابلة لأحد المؤلفين مع دبلوماسي رفيع المستوى، موقع لم يفصح عنه، ٢٠١١.

90 Peter Salisbury, 'Voice of Yemen's hungry poor struggles to be heard in peace dialogue', *Financial Times*, 24 July 2013.

يضاف إلى ذلك أن الحكومة الانتقالية مكونة في الغالب من وزراء ومسؤولين من حقبة صالح، ومن بينهم أعضاء في المعارضة شاركوا من قبل في الحكومة. ولم تكن عملية إعادة هيكلة الجيش والقطاع الأمني شفافة، واستبعدت مشاركة المجتمع المدني وجماعات معارضة أخرى كالحوثيين الذين اعتبروها قضية ذات أولوية. وتقع مهمة إخضاع فصائل النخبة وتقوية مؤسسات الدولة على عاتق الرئيس هادي؛ وفي الواقع طُلب من اليمنيين أن يناقشوا مستقبل بلدهم وأن يثقوا في الوقت نفسه بالرجال الذين كانوا أساسيين في نظام صالح لإضعاف قوة النظام وإحداث التغيير.

إعادة هيكلة الجيش

رغم الشك المبدئي بأن الرئيس هادي كان "من رجال علي صالح"، فقد أثبت رغبة في تحدي الوضع القائم في اليمن. ففي أبريل من عام ٢٠١٢، وبعد شهرين من توليه السلطة، أمر بعزل عدد من حلفاء صالح الرئيسيين في الجيش.[٩١] وفي ديسمبر ٢٠١٢، أعلن سلسلة خطوات لإعادة هيكلة الجيش، شملت حل الفرقة المدرعة الأولى التابعة لعلي محسن والحرس الجمهوري التابع لأحمد علي صالح، إلى جانب زيادة عدد المناطق العسكرية من خمسة إلى سبعة، ليوسع من سيطرة وزارة الدفاع على قوات عسكرية كانت تخضع لقادة مستقلين إلى حد كبير.[٩٢]

وفي أبريل ٢٠١٣، أتبع هادي ذلك بإصدار مزيد من المراسيم، كان أهمها تعيين كل من أحمد علي صالح وعلي محسن –اللذين استمرا في قيادة وحدتيهما رغم إعلان حلهما– كسفير في الإمارات وكمستشار للرئيس لشؤون الأمن بالترتيب. وعين عددا من حلفاء صالح كسفراء وملحقين عسكريين، كهاشم الأحمر أخي حميد وأعلى الضباط رتبة من أسرة الأحمر.[٩٣]

لا شك أن عملية إعادة هيكلة الجيش قد خففت من نفوذ صالح. وإنجاز هادي الأساسي حتى الآن هو إحداث توازن في القوة العسكرية للفصائل المتنافسة، لكن يبقى التحدي الأكبر –وهو بناء جيش موحد واحترافي– قائما.[٩٤] ومع ذلك فإن اعتماد هادي على "الحكم بالمراسيم" قد أصبح مدعاة للقلق، حيث كان يعلن عن كل خطوة في الإعلام الرسمي بدون إشعار سابق أو كاف. ويرى بعض المراقبين تعيين علي محسن كمستشار للرئيس في شؤون الدفاع علامة على قوته بالنسبة إلى منافسيه من أسرة صالح. ويقول المقربون من الرئيس هادي إنه يعتبر تعيين علي محسن كمستشار شرا لا بد منه للمحافظة على توازن القوى الهش. وقد اتهم هادي أيضا بتعيين حلفائه محل مسؤولين مقربين لصالح، فضلا عن تغيير أعلى الأسماء ومحاولة ترجيح ميزان القوة لجانبه، بدلا من حل المشاكل ذات الأولوية كالفصائلية والمحاباة.

لم يطلق صالح تحديا ظاهرا لعملية إعادة هيكلة الجيش منذ عام ٢٠١٢، عندما أمر عددا من الضباط المقربين له برفض أوامر نقلهم – مما أدى في أحد الأوقات إلى إغلاق مطار صنعاء. لكن حملة من الاغتيالات استهدفت حلفاء هادي وعلي محسن في الأجهزة الأمنية، فضلا عن عدد متصاعد من التمردات، تقترح أن قدرته على تعطيل الحكم تتجاوز الاقتتال الداخلي الدائر في مجلس الوزراء والموضح أدناه.[٩٥]

الاقتتال الداخلي للنخبة

إن حكومة الوحدة الوطنية التي تشكلت كجزء من المبادرة الخليجية قد كابدت لتعمل على النحو المرجو من إنشائها، وبدلا من ذلك أصبحت الموقع الأوضح لتنافس النخبة. وأعطيت أهم المناصب في مجلس الوزراء لأعضاء من المؤتمر الشعبي العام وحزب الإصلاح، وكان للعديد منهم خبرة سابقة في الحكومة. وكان من أهم مصادر التوتر داخل مجلس الوزراء تصور المؤتمر الشعبي العام أن حزب الإصلاح يحاول السيطرة على السلطة بتعزيز شبكاته غير الرسمية داخل الوزارات التي يسيطر عليها والحصول على مناصب حكم محلي هامة لأعضائه – وبموافقة ضمنية من هادي الذي يتصور المتشددون من حزب المؤتمر أنه يحاول تقوية حزب الإصلاح من أجل إضعاف سلفه. والرأي المقابل أن صالح وأعضاء المؤتمر يقوضون الحكومة عن عمد لإقناع اليمنيين بأن حياتهم كانت أفضل أيام النظام السابق.[٩٦]

وفي ظل حكومة الوحدة الوطنية كان التقدم قليلا سواء في حل مشاكل اليمن الإنسانية العاجلة أو مشاكل التنمية طويلة الأجل، ومن ذلك صرف ٨,١ مليار دولار من المساعدات التي تعهد بها في سبتمبر ٢٠١٢ (انظر الفصل الرابع). وقد عبر المسؤولون في البنك المركزي –ويعتبر على نطاق واسع من أفضل المؤسسات العاملة في اليمن– عن قلقهم من طريقة إدارة مجلس الوزراء للاقتصاد، وذلك بعد أن أقر مجلس النواب في يناير ٢٠١٣ أكبر موازنة بأكبر عجز في تاريخ اليمن. حيث قلق المسؤولون فيه من أن العجز المتصاعد سيكون عن قريب فوق الاستطاعة. ويوجه معظم الإنفاق للأجور والنفقات العامة والجيش ودعم الأسعار، مما يكشف امتدادا –إن لم يكن توسعا– لنظام صالح المعتمد على المكافآت والمحسوبية.[٩٧]

وحيثما أمكن أقال هادي من عينهم صالح من أعلى المناصب في شركات الدولة، كحافظ معياد من المؤسسة الاقتصادية اليمنية، وعبد الخالق القاضي الرئيس السابق للخطوط الجوية اليمنية التابعة للدولة، إلى جانب أشخاص مرتبطين بصالح كرئيس الشركة الوطنية للتبغ والكبريت ورئيسي مصرفين تديرهما الدولة هما البنك الوطني اليمني وبنك التسليف التعاوني الزراعي. لكن ما زال يتحكم في القطاع الخاص العدد الصغير نفسه من جهات النخبة.[٩٨] أما المنحازون علنا لصالح فسرعان ما اندمجوا في النظام الجديد ولجأوا إلى رئيس الوزراء باسندوة والرئيس هادي وحميد الأحمر لضمان حماية مصالحهم.[٩٩]

لعبة جديدة مع نفس اللاعبين؟

في طيات كل من المبادرة الخليجية والحوار الوطني إمكانية إعادة تفاوض تاريخية للتسوية السياسية بين تحالفي القبائل الشمالية حاشد وبكيل –ويمثلان نحو ثلاثة ملايين شخص هم أكثر المستفيدين من نموذج المحسوبية الراهن القائم على النفط– وبين بقية السكان في بلد من ٢٥ مليونا. وتأتي توصيات الحوار الوطني لإصلاح مؤسسات الدولة نتيجة لعملية شاملة نسبيا من التشاور لتمثل رؤية تقدمية لمستقبل البلد.

ومع ذلك فما زالت البنية الأساسية للاقتصاد السياسي في حقبة صالح في مكانها إلى حد

91 Sasha Gordon, 'Yemen's Military Shake-Up: Weakening Ousted Saleh's Network', *Critical Threats*, 12 April 2012, http://www.criticalthreats.org/yemen/gordon-military-command-graphic-april-12-2012.

92 Katherine Zimmerman and Sasha Gordon, 'Yemen's Military Restructuring: Removing Saleh's Network', *Critical Threats*, 20 December, 2012, http://www.criticalthreats.org/yemen/yemens-military-restructuring-removing-salehs-network-december-20-2012.

93 Sasha Gordon, 'A New Wave of Military Restructuring Decrees in Yemen', *Critical Threats*, 11 April 2013, http://www.criticalthreats.org/yemen/gordon-new-wave-military-restructuring-decrees-yemen-april-11-2012.

٩٤ مقابلات لأحد المؤلفين، موقع لم يفصح عنه، مارس ٢٠١٣. لتقييم شامل عن إعادة هيكلة الجيش، انظر

International Crisis Group, 'Yemen's Military-Security Reform: Seeds of New Conflict?', 4 April 2013, http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/media-releases/2013/mena/yemens-military-security-reform-seeds-of-a-new-conflict.aspx.

95 Sasha Gordon, 'Mutiny in the Yemeni Military', *Critical Threats*, 10 July 2013, http://www.criticalthreats.org/yemen/gordon-mutiny-yemeni-military-july-10-2013.

٩٦ مقابلات لأحد المؤلفين، صنعاء، يناير وفبراير ٢٠١٣.

97 International Monetary Fund, 'Republic of Yemen Article IV Consultation', July 2013, http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13246.pdf.

98 Chatham House Yemen analysis, 2012 and 2013.

٩٩ مقابلات لأحد المؤلفين، صنعاء، يناير وفبراير ٢٠١٣.

كبير. وما زالت معظم "قمم قيادة" الاقتصاد بيد النخبة نفسها، بعد تعديل طفيف. أما تناوب الوزراء وقادة الجيش فهو إعادة توازن بين الفصائل النخبوية المتنافسة. ويقترح سلوك النخبة عبر المرحلة الانتقالية أن الأعضاء السابقين لنظام صالح ما زالوا نفعيين عموما، ولا يكتفون بالمشاركة في عملية الانتقال ذات الرعاية الدولية بل يشاركون في مفاوضات وصراعات قائمة. ورغم الفرصة التي أتاحها الحوار الوطني، فما زالت تلك الكتلة في قلب السلطة السياسية والاقتصادية والعسكرية بعيدا عن التحدي (أو الدخول) من قبل المستبعدين عنها.

قد يكون لتغير المشهد السياسي أثر في الأجل المتوسط. فقد تشكلت أحزاب جديدة بهدف تكنوقراطي، ويمكن الآن للحركة الحوثية والحراك الجنوبي تشكيل تحد مشترك للدولة المركزية، مما قد يغير حسابات السياسيين بصنعاء. ويدرك النشطاء الشباب أنهم قادرون على القيام باحتجاجات واسعة – حتى وإن لم يشكلوا بعد تحالفا متماسكا ذا أهداف واضحة، ورغم خطر الاستماع لهم بجدية أقل من المجموعات المسلحة. ولعدم وجود "قوة ثالثة" متماسكة في السياسة، يرجح أن الأحزاب التي ستحصد غالبية الأصوات في الانتخابات النيابية والرئاسية في عام ٢٠١٤ ستكون تلك الأفضل تنظيما وتمويلا، كحزبي المؤتمر والإصلاح. بيد أن الجهات السياسية الأخرى –كحركة الشباب والحوثيين والحراك الجنوبي– ستواصل تحدي شرعية مجلس النواب –وفي بعض الحالات شرعية الدولة نفسها– ما لم تمنح حصة أكبر في النظام.

وما زالت القضايا الاقتصادية الأساسية لليمن ملحة، وتلوح بوادر أزمة مالية وأخرى بميزان المدفوعات. لكن لا يرجح أن تضع الحكومات المستقبلية الإصلاح في أولوياتها حين يتوجب عليها العبور بالبلاد عبر المصالح الراسخة لسماسرة السلطة وحفظ السلام الهش الذي أنجزته المبادرة الخليجية. ونتيجة لذلك فمن المرجح أن يزداد التدهور الاقتصادي على مدى السنوات القليلة القادمة. آخذين بعين الاعتبار الأحداث التي مرت بها مصر هذا العام –التي تسبب في جزء منها على الأقل التدهور الاقتصادي– يجب على صناع السياسة أن يضعوا في حسبانهم أثناء تخطيطهم للسنوات المقبلة احتمال تجدد الاضطرابات بسبب المشاكل الاقتصادية.

أضعاف حجم المساعدات العسكرية السنوية التي تقدمها الولايات المتحدة لمصر.

٤. العوامل الدولية

لم يتشكل الاقتصاد السياسي في اليمن من خلال سلوك النخب المحلية وحدها، ولكن كذلك من خلال عدد من العوامل الدولية، تبدأ من اندماجه المتزايد في النظام المالي الدولي ووصولا إلى الحرب على الإرهاب. ففي عام ٢٠١١، على سبيل المثال، ساهمت مصالح الأمن القومي للولايات المتحدة والمملكة المتحدة والسعودية في دخول الدول الثلاث في مفاوضات حول عملية انتقالية منضبطة، لمنع انزلاق اليمن نحو حرب أهلية، وكذلك، وهو الأهم، للحد من تعطيل عمليات مكافحة الإرهاب. وقد ساعدت التبرعات النفطية والمساعدات المالية التي بلغت مليارات الدولارات في العامين ٢٠١١ و ٢٠١٢ في درء الانهيار الاقتصادي التام.

ولم يكن اندماج اليمن في الاقتصاد السياسي المعولم الذي بزغ منذ نهاية الحرب الباردة دعامة للاستقرار دائما. وكما لوحظ فيما سبق، فإن الفساد الواضح للنخب السياسية -الذي سهلته مقدرتها على سحب كافة رأس المال إلى خارج البلاد- كان من العوامل الرئيسية التي زعزعت استقرار نظام الرئيس علي صالح في عام ٢٠١١. وسوف تتعارض معالجة هذه القضية الحساسة أحيانا مع المصالح الدولية لمكافحة الإرهاب، التي تعتمد -لا سيما في المدى القصير- على الحفاظ على علاقات قوية مع تلك النخب الراسخة.

وتتجلى أهمية تحقيق الأهداف الأمنية وأهداف مكافحة الإرهاب من خلال حقيقة أن التمويل الدولي كان يصب طوال تاريخه في القطاع الأمني أكثر من التنمية الاقتصادية لأفقر دولة في العالم العربي. وعلاوة على ذلك، فإن المصالح الأمنية للجهات الدولية كانت في بعض الأحيان تتعزز حينما لا تخضع تلك النخب لمساءلة الشعب، وبالتالي كانت على استعداد لاتخاذ مواقف بعينها في القضايا الأمنية المثيرة للجدل، ولا سيما استخدام ضربات الطائرات بدون طيار، فهي تخدم تلك المصالح على حساب الرأي العام المحلي. وفي حين تعاونت الدول المانحة الخليجية والغربية بشكل فعال نسبيا في مكافحة الإرهاب وفي الاتفاق اليمني الانتقالي، مع وجود تماهي كبير في الأهداف الاستراتيجية للتنمية الاقتصادية، إلا أن الطرفين لا يتفقا بشأن الإصلاح السياسي.

ورغم أن الاختلافات الكبيرة حول سياسة الانتقال اليمني لم تظهر بعد، لكنها مرشحة لأن تطفو على السطح مستقبلا. وقد برزت مخاطر التفكك من خلال ذلك الاختلاف الحاد في سياسات المساعدات التي تنتهجها الدول الخليجية وسياسات المعونة الغربية لمصر في أعقاب انقلاب يوليو ٢٠١٣ العسكري. فبينما ناقشت الدول الغربية مسألة قطع المساعدات وشرعت بعض الدول الأوروبية في ذلك، تعهدت السعودية والإمارات والكويت بما إجماليه ١٢ مليار دولار للحكومة المصرية الجديدة، وهو مبلغ يفوق بمقدار عشرة

الدبلوماسية والأمن

لقد ساعدت مصالح الأمن القومي لكل من المملكة المتحدة والسعودية ولاحقا الولايات المتحدة في صياغة ملامح السياسة اليمنية خلال القرن العشرين. ومنذ أحداث الحادي عشر من سبتمبر، تقاسمت الدول الثلاث المخاوف من وجود تنظيم القاعدة في اليمن، وتصاعدت المخاوف بعد تشكيل تنظيم القاعدة في جزيرة العرب في عام ٢٠٠٩، على الرغم من تفرد كل منها بنهج مختلف لمكافحة الإرهاب. وفي السنوات الأخيرة، شجعت الانتقادات التي وجهت للتركيز على الحرب على الإرهاب كل من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة على زيادة التركيز على احتياجات التنمية طويلة الأجل في اليمن، ولكن جهود مكافحة الإرهاب ظلت في الصدارة. ويعترف الدبلوماسيون، في اليمن وسياقات أخرى، بشكل غير رسمي بأن مصالح الأمن على المدى القصير تقيد بشكل روتيني، وأحيانا مباشر، الأهداف الإنمائية طويلة الأمد وتتعارض معها، ناهيك عن أهداف حقوق الإنسان والديمقراطية.[١٠٠]

ويعتبر خطر هجمات القاعدة شاغلا رئيسيا للجهات الدولية الرئيسية الفاعلة في اليمن فيما يتعلق بأمنها الداخلي. وقد جرى التأكيد من جديد على هذه المخاطر بعد الإغلاق المؤقت لإحدى وعشرين سفارة للولايات المتحدة في منطقة الشرق الأوسط، ومنها سفارتها في صنعاء، في أغسطس ٢٠١٣ لأسباب أمنية، على أساس معلومات استخباراتية حول تهديدات القاعدة المنبثقة من اليمن حسبما ذكر. كما جرى إغلاق السفارة البريطانية في صنعاء أيضا على الأساس ذاته. وفي السابق، برز دور اليمن باعتباره ملاذا آمنا لتنظيم القاعدة على الساحة الدولية في ديسمبر من عام ٢٠٠٩ في أعقاب محاولة فاشلة لتفجير طائرة مدنية فوق مدينة ديترويت من قبل مواطن نيجيري تدرب على يد تنظيم القاعدة في اليمن. ووجدت الاستخبارات الأمريكية روابط بين هذه المؤامرة وبين أنور العولقي، وهو رجل دين يمني أمريكي، الذي كان المسؤول الإعلامي للتنظيم والذي قيل أيضا بأنه كان على علاقة بالمخططين لأحداث الحادي عشر من سبتمبر وحادثة إطلاق النار في قاعدة عسكرية في تكساس في عام ٢٠٠٩. وقد لقي العولقي مصرعه في غارة لطائرة أمريكية بدون طيار في اليمن عام ٢٠١١. ومن جانبها، تشارك الحكومة البريطانية نظيرتها الأمريكية في قلقها إزاء اليمن باعتباره حاضنا لتنظيم القاعدة.

أما السعودية فترى أن اليمن قد أصبح ملاذا آمنا للمتطرفين السعوديين، ومنه تنطلق هجمات على المملكة. ومنذ أوائل الألفية الجديدة، أطلقت السعودية حملة دعائية مضادة للقاعدة إضافة إلى حملة لمكافحة الإرهاب، مما دفع عددا من أعضاء الجماعة إلى الهرب خارج السعودية. وكان لهذه الجهود نصيب من النجاح، ولم تقع هجمات معتبرة على الأراضي السعودية منذ عام ٢٠٠٥.[١٠١] ولكن الخطر الذي يشكله هؤلاء المتشددون الذين فروا إلى اليمن عاد إلى دائرة الضوء في أغسطس ٢٠٠٩ عندما قام مواطن سعودي -عاد إلى البلاد بعد إعلانه التوبة من الإرهاب- بتفجير انتحاري وكاد أن يقتل محمد بن نايف بن عبد العزيز آل سعود، مساعد وزير الداخلية آنذاك الذي أصبح الآن وزير الداخلية.

وقد اشتبكت السعودية أيضا مع الحركة الحوثية التي تتخذ من محافظة صعدة على

١٠٠ اجتماع منتدى اليمن لتشاتام هاوس، عقد بموجب قاعدة تشاتام هاوس، مايو ٢٠١٣.

١٠١ ونتيجة لذلك ألغت الولايات المتحدة نصيحتها عن السفر الى المملكة العربية السعودية في عام ٢٠٠٥. وفي عام ٢٠٠٦ حدثت محاولة تفجير انتحاري في مصفاة أرامكو في بقيق، وفي عام ٢٠٠٧ قتل ثلاثة سياح فرنسيين.

الحدود مع المملكة معقلا. فقد شنت القوات السعودية غارات جوية على صعدة في نهاية عام ٢٠٠٩.[١٠٢] ومنذ مدة اتهمت الحكومة السعودية إيران، التي تعتبرها التهديد الاستراتيجي الأساسي،[١٠٣] بتقديم دعم مباشر للحوثيين. وقامت المملكة أيضا بتمويل النخب في صنعاء لتحارب المسلحين الحوثيين في مقرهم، وموّلت المدارس السلفية في دماج، وهي بلدة في معقل الحوثيين في صعدة، مما أدى إلى وقوع اشتباكات متقطعة بين الجماعتين.[١٠٤] وبينما أعرب المحللون الخليجيون عن قلقهم من تحول الحوثيين إلى ميليشيا على غرار حزب الله عند الحدود السعودية، يرى العديد من المحللين الغربيين أن مزاعم وجود ارتباط بإيران مبالغ بها. لكن يبدو أن إيران تطالب بحقوق أكبر في اليمن، خاصة مع تصاعد "حربها الباردة" مع السعودية والولايات المتحدة. وهناك من الأدلة السردية ما يشير إلى أن إيران تغازل النشطاء الشباب في المناطق الحضرية وكذلك الحراك الجنوبي – على الرغم من أنه ليس من الواضح إلى أي مدى يصل التمويل الإيراني إلى حد النفوذ.

وبالتالي كان للمخاوف الأمنية ومكافحة الإرهاب –وهما عادة من أهم أولويات الناخبين في البلدان المانحة مقارنة بالسياسات الإنمائية الدولية طويلة الأجل، وتتمحور حولها نشرات الأخبار– أهمية قصوى في النهج الذي تبنته كل من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة والسعودية تجاه اليمن. وفي حين تشمل سياساتها أيضا الأهداف الإنمائية الطويلة الأجل، إلا أن هناك مقايضات وصراعات بين الأهداف القصيرة الأجل لمكافحة الإرهاب –ينطوي منطقها غالبا على تعزيز قدرات الأمن لدى النخب القائمة– وبين السياسات الرامية إلى تطوير نموذج سياسي واقتصادي أشد استدامة على المدى الطويل. وهذه السياسات ليست بالضرورة في مصلحة تلك النخب، ويمكن أن تقوضها في نهاية المطاف. بل نزعت النخب السلطوية التي تتعاون في الحرب التي تتزعمها الولايات المتحدة على الإرهاب إلى استخدام تعاريف واسعة ومسيسة للإرهاب لجلب الداعمين الأجانب إلى صراع داخلي ضد منشقين أو حتى منافسين تجاريين. وفي حالة اليمن، فإن توفير المساعدات العسكرية والتدريب وتبادل المعلومات الاستخبارية حصرا لأسرة صالح قد أدى وإلى حد كبير إلى كبت أي ضغط محلي من أجل الإصلاح السياسي طوال العقد التالي لأحداث سبتمبر، على الرغم من الخطاب الرسمي الغربي عن دعم الحكم الرشيد.

ولكن المفاضلة بين الأمن على المدى القصير والإصلاح على المدى الطويل ليست بسيطة بالمرة. فقد وجدت الأنظمة المدعومة أن لكونها حليفا في الحرب على الإرهاب فوائد واضحة من حيث الحصول على الدعم الأمني الخارجي والتمويل والمعدات. أما من وجهة نظر السياسة الواقعية، فإن لهذه الأنظمة مصلحة في التعاون من دون أن تسعى إلى إيجاد حل جذري لمشكلة الإرهاب، لأن مكافحة الإرهاب قد أصبحت مصدرا للقوة والموارد. وفي حالة نظام علي عبد الله صالح، اتضح أكثر أن تعارض المصالح قد يفسد التعاون في الحرب على الإرهاب، لا سيما مع اشتداد التنافس داخل النظام في أواخر العقد الأول من الألفية الجديدة.[١٠٥]

إعادة تقييم شروط المشاركة

على الرغم من الانتقادات التي مفادها أن الدعم الخارجي لنظام علي صالح لم يعد يتفق مع استقرار اليمن الطويل الأجل في السنوات التي سبقت الثورة، إلا أن القوى الأجنبية لم تعاود النظر في شروط المشاركة هذه إلا في ربيع عام ٢٠١١. وعندما جاءت تلك اللحظة، ساهمت تقييمات حكومات المملكة المتحدة والولايات المتحدة والسعودية لمصالح الأمن القومي لكل منها في اعتماد جهود منسقة لدعم انتقال منضبط وإيقاف خطر الحرب الأهلية والحد من تعطل عمليات مكافحة الإرهاب. ومن وجهة نظر أمنية، كانت الأولوية الفورية دعم انتقال إلى قيادة بوسعها أن تواصل التعاون في مكافحة الإرهاب مع الحفاظ على الدعم لدرجة عالية من التدخل الدولي المباشر – خاصة من قبل الولايات المتحدة.[١٠٦]

وبينما عارضت السعودية بشدة موقف الولايات المتحدة من الإطاحة بالرئيس المصري حسني مبارك، فإنها اتخذت نظرة مختلفة تجاه مصير علي صالح، فقد كانت علاقتها معه مترددة دائما. وقد مثل القرار السعودي بدعم عملية انتقال سياسي على أساس تفاوضي في اليمن تغيرا ملحوظا في سياستها تجاه الثورات العربية (انظر الصندوق ٢).

فرغم الاعتقاد الشائع بأن السعودية تفضل التمسك بالوضع القائم، كما تبين من سياستها تجاه الثورة في مصر وفي البحرين، إلا أنها كانت على استعداد لدعم الانتقالات التي تعتقد أنها تعزز مصالحها الوطنية والإقليمية، بما في ذلك تلك التي جرت في ليبيا[١٠٧] وسوريا – وأيضا في اليمن، بعد أن بات من الواضح أن استمرار وجود علي صالح يمثل زعزعة لاستقرار البلد. ولكن السعودية سوف تسعى للحد من التغييرات التي من شأنها تمكين القوى التي تعتقد أنها ترفض النموذج السعودي، أو تسعى إلى تصدير الثورة إليها. وهنا يرى المسؤولون السعوديون في انتشار الأيديولوجية الإيرانية ونفوذها التحدي الإقليمي الأساسي. كما أن لهم الكثير من القلق إزاء جماعة الإخوان المسلمين.[١٠٨]

التماسك الدولي

كانت المبادرة الخليجية حيال اليمن من الأمثلة البارزة على الوحدة بين دول مجلس التعاون الخليجي. ومع ما مثلته تلك الثورات في مختلف أنحاء المنطقة من مباغتة لها في البداية، فسرعان ما تباينت ردود أفعال دول المجلس تجاه مصر. ورغم وجود بعض الانقسامات أيضا، أظهرت هذه الكتلة من الدول قدرا أكبر من الوحدة في موقفها وتدخلها في البحرين. لكن التنسيق بين دول مجلس التعاون الخليجي تحسن تجاه اليمن وليبيا، وهو تماسك رحبت به الدول الغربية الحريصة على أن ترى حلولا إقليمية للمشاكل الإقليمية. ومع ذلك تبقى هناك خلافات وتنافسات بين دول مجلس التعاون الخليجي، لا سيما بين السعودية والإمارات من جهة وقطر من جهة أخرى إزاء سوريا ومصر والدور الإقليمي لجماعة الإخوان المسلمين. ولا يمكن أن نتحدث حتى الآن عن دول مجلس التعاون الخليجي ككيان موحد في السياسة الخارجية وفي

١٠٢ لا توجد إحصائيات عن الضحايا اليمنيين من جراء الاقتتال بين الحوثيين والجيش السعودي عام ٢٠٠٩. لكن الحوثيين يدعون وقوع خسائر فادحة بين المدنيين، في حين أنه قد قضى ١١٣ جنديا سعوديا نتيجة لهذا الاقتتال.

'Yemen rebels "leave Saudi Arabia"', *Al Jazeera*, 25 January 2010, http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2010/01/201012517527990120.html.

١٠٣ رغم أن مستقبل الديمقراطية في المنطقة من شأنه أن يشكل تهديدا بالغا للنموذج السعودي، فقد نظرت السعودية إلى التغييرات في المنطقة من منظار الخوف من امتداد النفوذ الإيراني إلى درجة كبيرة.

104 Hill and Nonneman, *Yemen, Saudi Arabia and the Gulf States*.

١٠٥ وفقا لما كتبه في عام ٢٠١١ عبد الله الفقيه أستاذ العلوم السياسية في جامعة صنعاء: إن صالح فشلا ذريعا في احتواء تنظيم القاعدة بل حاول أيضا استمالته لاستخدامه ضد معارضيه المحليين والسعودية والغرب. ومن الأمثلة التي قدمها ما حدث أثناء كأس الخليج العربي لكرة القدم لعام ٢٠١٠، حيث ذكرت تقارير قبض النظام على كافة المشتبه بهم بأنهم من التنظيم واعتقالهم، ثم أفرج عنهم حالما انتهت البطولة.

Abdullah al-Faqih, 'The Yemen Uprising: Imperatives for Change and Potential Risks', *Real Instituto Elcano*, 21 March 2011, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari58-2011.

١٠٦ وبالمثل، فإن دعوة الرئيس باراك أوباما في حالة مصر «لانتقال منظم» كشفت الرأي بأن حكم مبارك لم يعد قادرا على الصمود أمام معارضة الشارع ومعظم الجيش، ومن جانب آخر أظهرت رغبة بالتأكد من أن الزخم الثوري لن يسفر عن اتباع مصر لنهج جديد في العلاقات مع الغرب وإسرائيل.

١٠٧ اتهم معمر القذافي بالتآمر لاغتيال الملك عبد الله عندما كان وليا للعهد.

١٠٨ لقد عارضت السعودية تاريخيا وبشدة الحركات اليسارية والشيوعية والقومية العربية في المنطقة، ومن ضمنها تلك الموجودة في جنوب اليمن. وليس لديها مصلحة برؤية ديمقراطيات راسخة إلى جوارها قد تتحدى سردها الديني والسياسي عن طابع السلطة السياسية.

الصندوق ٢: أهم الشخصيات الفاعلة في بيت آل سعود

خلال ثورة عام ٢٠١١ وطوال المدة الانتقالية التالية، مرت السياسة السعودية إزاء اليمن بتحولات هامة. إذ توفي وزير الدفاع وولي العهد الأمير سلطان بن عبد العزيز آل سعود في خريف عام ٢٠١١ عن ٨٠ عاما. أما شقيقه نايف وزير الداخلية الذي خلفه في منصب ولي العهد فتوفي في صيف عام ٢٠١٢ عن ٧٨ عاما. ومنذ الستينات تعاملت السعودية مع اليمن من خلال علاقات شخصية أساسا، حيث ترأس سلطان لجنة خاصة بالشؤون اليمنية دفعت مرتبات للشيوخ اليمنيين، وأدار شبكات محسوبية واسعة وقوية عبر الحدود، وكان منبع "السياسة" السعودية في اليمن. هذا وقد عمل نايف بصفته وزيرا للداخلية منذ عام ١٩٧٥ على رعاية شبكة معارف واسعة في اليمن.

وخلال العقد الأول من هذا القرن، بدأت صحة سلطان بالتدهور، فتحولت المبادرة بشأن اليمن "إلى جهات أخرى من بيت آل سعود، وأصبحت مشتتة ومفتقرة إلى التنسيق والاستراتيجية الواضحة".[أ] وفي الفراغ الناجم عن مرض سلطان، قام نايف بدور أبرز في رسم إدارة السياسة في اليمن، وذلك إلى جانب ابنه محمد الذي أشرف على برنامج المملكة لمكافحة الإرهاب. وبحلول عام ٢٠١٠، ذُكر بأن نايف قد أقر بأن المرتبات القبلية التقليدية لا تشتري الولاء ولا توفر الاستقرار ولا تعمل كشبكة أمان اجتماعية تنشر المساعدة للمستويات الدنيا. لكن الرياض ترددت في التخلي عن نظام المرتبات. وبعد رحيل شخصيات رئيسية من عهد الحرب الباردة، ضعفت تدريجيا الذاكرة المؤسسية للأسرة الحاكمة عن أوج عصر شبكات المحسوبية العابرة للحدود التي كانت قد ميزت العلاقات بين السعودية واليمن أثناء ذلك العهد.

وخلال ثورة عام ٢٠١١ أولى الملك عبد الله اهتماما شخصيا وثيقا باليمن، وشاركه نايف ولي العهد آنذاك. وفي نوفمبر بالرياض ترأس الملك حفل توقيع الخطة الانتقالية وقبول صالح بمبادرة مجلس التعاون الخليجي. وخلال صيف ٢٠١٢، ومع تراجع الشعور بأزمة سياسية حادة في صنعاء، تحول اهتمام الملك بصورة متزايدة صوب سوريا. وقد قام وزير الخارجية سعود الفيصل بن عبد العزيز بدور فاعل في المراحل النهائية من مفاوضات انتقال السلطة في خريف عام ٢٠١١، إلا أن قدرته على التعامل المباشر تفاوتت حسب حالته الصحية. وخلال معظم عام ٢٠١٢، تراجع دور وزارة الخارجية بشأن اليمن رغم دعمها الرسمي لعملية أصدقاء اليمن.

وبحلول نهاية عام ٢٠١٢، بدى أن الزخم الأقوى عن اليمن يعود افتراضيا إلى وزارة الداخلية حيث خلف محمد بن نايف والده في منصب الوزير.[ب] وعززت هيمنة الوزارة الواقعية النزعة السعودية لاعتبار اليمن مسألة أمنية داخلية بدلا من اعتباره من شؤون السياسة الخارجية. ومثل ذلك استمرارية للتعاون في مكافحة الإرهاب، لكنه لم يكن قيادة من التزام سياسي رفيع المستوى (الذي يبدو أنه يتلقى القليل من التنسيق الاستراتيجي الرسمي في الرياض). وعلاوة على ذلك، كان محمد بن نايف –الرئيس السابق لمكافحة الإرهاب– آنذاك مسؤولا عن ملف أمني داخلي كامل لكافة المناطق الإدارية السعودية، فضلا عن اليمن. وكان أيضا لنائب وزير الدفاع خالد بن سلطان بن عبد العزيز موقف بارز في اليمن خلال اشتباكات عام ٢٠٠٩ مع الحوثيين، وصور بالزي العسكري على الحدود، إلا أن نجمه أخذ يخفت بعد وفاة والده سلطان، وفي أبريل ٢٠١٣ حل محله نائب وزير دفاع جديد.

أ Hill and Nonneman, *Yemen, Saudi Arabia and the Gulf States.*

ب جاءت ترقية محمد بن نايف بعد خمسة أشهر من استلام أخي نايف الأصغر أحمد للوزارة.

اليمن، إذ كانت قطر غائبة إلى حد كبير عن المفاوضات بشأن المبادرة الخليجية.

وخلال النصف الأول من عام ٢٠١١، عمل سفراء بريطانيا وأمريكا والاتحاد الأوروبي في صنعاء بجد لبناء الدعم الإقليمي والدولي لاتفاق دول مجلس التعاون الخليجي، معززين بذلك دبلوماسية نشطة قام بها عبد اللطيف الزياني، الأمين العام لمجلس التعاون الخليجي والرئيس السابق للأمن العام في البحرين. وأيد السعوديون المبادرة الخليجية باعتبارها "تسوية عملية" بين فصائل النخبة المتنافسة، ولكنهم لم يتدخلوا بشكل ملموس في نتيجة المفاوضات النهائية.[١٠٩]

وبدءا من أواخر صيف عام ٢٠١١، أصبح لمبعوث الأمم المتحدة جمال بن عمر دور متزايد الأهمية في بلورة شروط الانتقال ورعاية مفاوضات مباشرة في صنعاء. وقد تعززت قوته التفاوضية بالموقف الإجماعي للأعضاء الخمسة الدائمين في مجلس الأمن (الصين وفرنسا وروسيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة). وخلال عام ٢٠١٢، أعطى تواجد جمال بن عمر المنتظم في صنعاء زخما كبيرا للعملية السياسية، وساعد على إنفاذ الامتثال للمراسيم الرئاسية التي أصدرها هادي وعزل بها أقارب مهمين لصالح من مناصبهم في الجيش. وبعد إشادة واسعة، يعود هذا النموذج عن تدخل الأمم المتحدة والديناميكية الدبلوماسية بالكثير لقيادته والتزامه شخصيا، بدعم من مجلس الأمن.

ولكن ثبت فيما بعد أن الاقتراحات القائلة بإمكانية تكرار تجربة اليمن – المتمثلة في الدعم المحلي والدولي للدخول في مفاوضات حول المرحلة الانتقالية التي تحفظ بعض عناصر النظام – في سوريا لا محل لها من الإعراب. فقد تبين من حدود تدخل دول مجلس التعاون الخليجي في سوريا أن كون هذه الدول من نفس المنطقة لا يشكل ضمانة لاعتبار تدخلها شرعيا.[١١٠]

جنبا إلى جنب مع الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة، قامت الأمم المتحدة بدور حاسم في فرض ضغط اقتصادي على النخب التي قاومت الانتقال – وهو عامل حاسم في نجاح المفاوضات حول مبادرة دول مجلس التعاون الخليجي في نوفمبر ٢٠١١. ففي صيف عام ٢٠١٢، ألمح قرار مجلس الأمن رقم ٢٠٥١ إلى احتمال فرض عقوبات على الساسة والجهات في قطاع الأمن الذين حاولوا تقويض العملية الانتقالية. كما أصدر الرئيس باراك أوباما أمرا تنفيذيا يجيز فرض عقوبات ضد من "يعرقلون العملية السياسية في اليمن". وفي غضون أقل من عام على انتخابه في فبراير، دبر هادي إقالة أخي الرئيس السابق صالح غير الشقيق – محمد صالح – من سلاح الجو، وتهميش دور أبناء إخوته يحيى وطارق وعمار.

ضمان تواصل التعاون في مكافحة الإرهاب – ومخاطر ردود الفعل العنيفة

بحلول نهاية عام ٢٠١٢، اعتبر المسؤولون الأمريكيون المختصون بالسياسة اليمنية موقفهم من العملية الانتقالية في البلد نجاحا نسبيا. وقد شعروا بالنجاح لكونهم قد تمكنوا من

١٠٩ مقابلة، الرياض، ٢٠١٢. انظر كتاب هيل اليمن لوصف عن الدور السعودي في عملية الانتقال.

١١٠ انظر أيضا Jane Kinninmont and Claire Spencer, 'The Arab Spring: the Changing Dynamics of West-GCC Cooperation', IAI Research Papers No. 8, April 2013, pp. 49–69; and Chatham House, 'The Evolving Role of Gulf Leadership', in *The Sir Bani Yas Papers 2012: Change in the Middle East*, Programme Paper, Chatham House, November 2012

الحفاظ على استمرار عمليات مكافحة الإرهاب وتفادي وقوع حرب أهلية وعزل صالح وبدء عملية من شأنها أن تلبي "المطالب المشروعة للشعب اليمني، بما في ذلك تطلعاته السياسية والاقتصادية".[111] ففي رسالة إلى صحيفة نيويورك تايمز في عام ٢٠١٢، قالت ستيفني سبيرز، مسؤولة مجلس الأمن القومي السابقة: "أضحى اليمن الآن نموذجا للديمقراطية...حيث تؤكد المساعدات الأمريكية على الحكم الرشيد والتنمية بقدر تأكيدها على الأمن".[112] ويبدو أن المسؤولين الأمريكيين حساسون من الانتقادات الموجهة إليهم من إعطاء الأولوية للمخاوف الأمنية على حساب أجندة السياسة العامة الأوسع نطاقا. وردا على ذلك، أكدوا على منجزهم المتمثل في تأمين زيادة المساعدات الإنسانية لليمن، وخاصة بالنظر إلى قيود الموازنة الشديدة التي اعتمدها الكونغرس.

ومن الواضح أن من دوافع دعم هادي توقع استمراره في تمكين الولايات المتحدة من شن عمليات مكافحة الإرهاب، بما في ذلك هجمات الطائرات بدون طيار، على الأراضي اليمنية. ويقول كثير من اليمنيين بأن هادي قد تلقى دعم الولايات المتحدة في مقابل منحه الأمريكيين مطلق الحرية في مجال مكافحة الإرهاب. وقد تعزز هذا التصور بعد الاهتمام بالشأن اليمني من قبل جون برينان، مستشار الأمن الداخلي الأمريكي (والآن مدير وكالة المخابرات المركزية)، الذي زار صنعاء في عدة مناسبات منذ عام ٢٠٠٩ للتفاوض حول خيارات استغلال هجمات صواريخ كروز وهجمات الطائرات بدون طيار وتقاسم المعلومات الاستخبارية ونشر قوات خاصة شكلت أساس "حرب الظل" للإدارة الأمريكية في اليمن.[113]

وبعد لقاء خاص مع أوباما في نيويورك خلال انعقاد الجمعية العامة للأمم المتحدة في سبتمبر ٢٠١٢، نوه هادي في خطاب ألقاه في واشنطن إلى أن الطائرات الأمريكية من دون طيار "لا تخطئ" وأنها عامل مساعد لأن سلاح الجو اليمني لا يمتلك القدرة على القيام بغارات ليلية.[114] وقد زادت ضربات الطائرات من دون طيار كثيرا بعد تعيين هادي كرئيس مؤقت في نوفمبر ٢٠١١، حيث سعت الولايات المتحدة إلى إلغاء المكاسب الإقليمية التي حققها في أبين تنظيم القاعدة في جزيرة العرب وأنصار الشريعة.[115] وربما تسببت هذه الضربات الجوية واسعة النطاق –التي تجاوزت في عددها هذا العام ولأول مرة تلك التي تشن في باكستان– في ضبابية الخط الفاصل بين عمليات مكافحة الإرهاب والقضاء على المسلحين.[116]

وقد برزت أهمية مكافحة الإرهاب والاعتبارات الأمنية بعدما أوكلت مسؤولية تنسيق سياسة الإدارة الأمريكية في اليمن –وبصورة فريدة عن دول "الربيع العربي"– إلى مسؤولي الأمن الداخلي في إطار مجلس الأمن القومي الأمريكي، حيث كان برينان مهتما اهتماما شخصيا بسيرها.[117] وظل اليمن على رأس جدول أعمال سياسة البيت الأبيض طوال عام ٢٠١٢، ويعود ذلك في جزء منه بسبب اعتبارات الخطر الذي يشكله تنظيم القاعدة في جزيرة العرب، وكذلك بسبب علاقة العمل الوثيقة التي تجمع بين برينان وأوباما، وإصرار الرئيس على الإشراف بنفسه على أية عمليات تستهدف أفرادا معينين. وفي خريف عام ٢٠١٢، كشف برينان عن أنه لعب دورا بارزا في صياغة "سياسة أمريكية سعودية مشتركة" هدفت إلى وضع "حكومة أكثر تعاونا في السلطة" في اليمن، من خلال إحلال هادي محل صالح.[118] وفي فبراير ٢٠١٣ ذكرت وسائل الإعلام الغربية أن وكالة المخابرات المركزية كانت تنسق هجمات الطائرات بدون طيار في اليمن من قاعدة سرية في السعودية على مدى العامين الماضيين، رغم انسحاب علني للقوات الأمريكية من السعودية قبل بضع سنوات في مواجهة معارضة قوية للوجود العسكري الأمريكي هناك.

لقد ثار جدل متزايد داخل الولايات المتحدة حول استخدام هجمات الطائرات بدون طيار. ففي حين يعتبرها عامة الشعب الأمريكي أداة فعالة لمكافحة الإرهاب، إلا أن هناك نقاشا في جنبات الكونغرس والمنظمات غير الحكومية حول مدى فعاليتها وشفافيتها وشرعيتها.

أما في داخل اليمن، فقد كان الموقعون على المبادرة الخليجية – وخاصة أحزاب اللقاء المشترك التي اعتبرت نفسها الحكومة القادمة – مترددين للغاية في انتقاد السياسة الأمريكية علنا فيما يتعلق بهجمات الطائرات بدون طيار ومكافحة الإرهاب، مما يعكس تصورا يمنيا واسع النطاق بأن للولايات المتحدة كلمة في تحديد الجهة التي تتولى السلطة في البلد. وفي حين أن هذا يصب في صالح الأهداف قصيرة الأجل لسياسة الولايات المتحدة، فإنه يثير أيضا مخاوف من رد فعل عنيف على المدى الطويل. وفي شهادته أمام اللجنة القضائية الفرعية لمجلس الشيوخ الأمريكي بشأن استخدام الطائرات بدون طيار في عام ٢٠١٣، حذر فارع المسلمي –أحد النشطاء اليمنيين الشباب– من أن "كل نجاح تكتيكي للولايات المتحدة سيكون على حساب توليد مشاكل أكبر من الناحية الاستراتيجية".[119] ورغم قلق العديد من اليمنيين من وجود القاعدة في بلدهم، فهناك انتقادات متزايدة ليس فقط بسبب الخسائر في صفوف المدنيين ولكن أيضا من الأضرار التي لحقت بسيادة الدولة نتاج تلك الضربات. وفي تقريره لشهر يونيو ٢٠١٣، كان من توصيات فريق العمل للشؤون العسكرية والأمنية في الحوار الوطني "إيقاف كل مظاهر التدخل الأجنبي من ضربات جوية وغيره".[120]

فإن كانت النخب اليمنية تعي مصالح الولايات المتحدة إلى درجة تمكنها من تمثيل كافة الرأي العام حول هذه القضايا الخلافية بعمق، فربما يجد الاستياء الشعبي أشكالا أخرى للتعبير – وليس أقلها تلك الشعبية المتنامية للحوثيين أو تنظيم القاعدة. فإذا اعتبرت النخبة السياسية محل مساءلة من واشنطن وليس من الشعب اليمني، فإن ذلك سيقوض شرعيتها إلى درجة كبيرة. فأي حكومة انتقالية لا ترتقي بمستوى التمثيل السياسي أو المساءلة، بل تعزز المشاكل الهيكلية الأساسية التي أدت إلى الثورة، سوف تفشل في نهاية المطاف في ضمان أساس مستدام لتحقيق الاستقرار في اليمن.

ومن جانبها، أكدت الحكومة السعودية دعمها لهادي بالتعهد بحزمة مساعدات قدرها ٣,٢ مليار دولار لليمن في عام ٢٠١٢. وأشاد دبلوماسيون غربيون حينئذ بهذه الخطوة باعتبارها دليلا على تحول في سياسة المساعدات السعودية نحو نهج تكنوقراطي جديد يمر الأموال من خلال الحكومة المركزية في صنعاء ويؤكد على وجود علاقات رسمية بين دولة ودولة.

وكان هناك، في الواقع، نوع اعتراف في الرياض بأن الصورة القبلية النمطية التقليدية – التي تجسدت في زعيم قبيلة حاشد الشيخ عبد الله الأحمر – قد عفا عليها الزمن. (يعلق

111 Statement on GCC Initiative in Yemen, US Department of State, 8 April 2011, http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2011/04/20110408135715su0.1400502.html#axzz1UPwWM8Ax.

112 'The thrust of Yemen policy', New York Times, 29 November 2012. Also انظر أيضا "The Wrong Man for the C.I.A.', *New York Times*, 19 November 2012.

113 'Secret assault on terrorism widens on two continents', *New York Times*, 14 August 2010.

114 Scott Shane, 'Yemen's leader praises U.S. drone strikes', *New York Times*, 29 September 2012, http://www.nytimes.com/2012/09/29/world/middleeast/yemens-leader-president-hadi-praises-us-drone-strikes.html?_r=0.

115 'Yemen strikes visualised', *The Bureau of Investigative Journalism*, 2 July 2012, http://www.thebureauinvestigates.com/2012/07/02/yemen-strikes-visualised/.

116 'Saudi jets join America's secret war in Yemen', *The Times*, 4 January 2013.

١١٧ مقابلات لأحد المؤلفين، واشنطن العاصمة، ٢٠١٢.

118 'A CIA veteran transforms U.S. counterterrorism policy', *Washington Post*, 25 October 2012.

119 Charlie Savage, 'Drone strikes turn allies into enemies, Yemeni says', *New York Times*, 23 April 2013, http://www.nytimes.com/2013/04/24/world/middleeast/judiciary-panel-hears-testimony-on-use-of-drones.html?_r=0.

١٢٠ «التقرير النهائي للفترة الأولى لفرق العمل للفترة من ١٨ مارس – ١ يونيو ٢٠١٣ م»، فريق أسس بناء الجيش والأمن، http://www.ndc.ye/session2/army_doc.docx.

أحد المحللين السعوديين في عام ٢٠١٢: "لم تعد أسرة الأحمر بحاجة لنا بعد الآن. لقد صاروا ملياردريين".[١٢١] وقد برزت السعودية بكونها "أكبر مساهم" في المعونة الثنائية و "الأولى التي قامت" بتعهداتها الأخيرة بين الجهات المانحة لليمن.[١٢٢] ومع ذلك، يبدو أن الجهود الرامية إلى إضفاء الطابع الرسمي على إنفاق المساعدات تتوازى مع المدفوعات غير الرسمية الجارية، وليس أقلها من وزارة الداخلية، مع مدفوعات يفترض أنها تشترط تعاون اليمنيين في منع تنظيم القاعدة من عبور الحدود إلى السعودية.[١٢٣]

وبالتوازي مع ذلك، كانت الأموال، طوال الثورة والفترة الانتقالية، تصل من قطر إلى جنرالات وسياسيين بارزين وأعيان قبائل مرتبطين بحزب الإصلاح.

المساعدات والإصلاح

على الرغم من أن أهداف مكافحة الإرهاب قد حددت استراتيجية الدول المانحة إزاء اليمن على مدى العقد الماضي، إلا أن صناع السياسة الدولية أبدوا أيضا اهتماما متزايدا بتطوير اقتصاد البلاد ووظائف الحكم الأساسية. وسعت التدخلات المتعاقبة، بقيادة مؤسسات مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وبدعم من حكومات المملكة المتحدة والولايات المتحدة وألمانيا وهولندا -أكبر المانحين الغربيين تاريخيا إلى اليمن- إلى تصحيح العيوب الهيكلية في الاقتصاد من خلال دعم إصلاح الخدمات المدنية والحد من الإنفاق العسكري وخفض دعم الوقود وغيره من السلع وفرض ضريبة مبيعات وضريبة دخل وتشجيع الاستثمار الداخلي وتنويع القطاع الخاص.[١٢٤]

ورغم ذلك، لم يكن للمانحين سوى تأثير محدود في تحسين إدارة الحكم أو مستويات المعيشة في اليمن – وكابدوا من أجل صرف مبالغ كبيرة من أموال المساعدات. وربما ساعد على تجنب الانهيار المالي الدعم المتفرق من الدول الخليجية، ومن السعودية على وجه الخصوص، بما في ذلك المنح والقروض للبنك المركزي والمدفوعات المباشرة لمكتب الرئيس، لكنه أنتج أيضا عاملا مثبطا للإصلاح. وتبين دراسة الحالة لإطار المساءلة المتبادلة الجديد، الذي وافقت عليه مجموعة أصدقاء اليمن في عام ٢٠١٢، استمرار الاتجاه الأوسع نطاقا والأطول أجلا لأصحاب المصالح من النخب لاستغلال احتياجات التنمية الوطنية في البلاد. وكما يناقش بالتفصيل أدناه، فقد استمر أعضاء الحكومة الانتقالية على هذا الاتجاه منذ وصولهم إلى السلطة.[١٢٥]

وقد ظل اليمن بمثابة اليتيم الذي لا تحنو عليه الدول المانحة بالقدر الكافي طوال العقد الأول من هذا القرن، فهو يعاني نقصا في التمويل بما يتناسب واحتياجاته. وما بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٨، تلقى مساعدات خارجية للتنمية تتراوح ما بين ٥٥٧,٣ مليون في عام ٢٠٠٠ و ٢٤٢ مليون دولار في عام ٢٠٠٧. وارتفع هذا المبلغ إلى ٦٦٤,١ مليون دولار بحلول عام ٢٠١٠ ولكنه ظل بسيطا مقارنة بما أرسل إلى ثلاث دول أخرى فقيرة ومعرضة لخطر الصراع مثله، وهي السودان والعراق وأفغانستان التي تلقت بالترتيب ٢,١ مليار دولار و ٢,٢ مليار دولار و ٦,٤ مليار دولار من المساعدات في عام ٢٠١٠.[١٢٦]

وفي حين ظلت المساعدات الإنمائية متدنية الأولوية، تضخم التمويل العسكري من الخارج. (كانت الولايات المتحدة الممول الرئيسي للجيش اليمني، مع زيادة المساعدات بمقدار اثني عشر ضعفا ما بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠١٠، من ١٤ مليون دولار إلى ما يقل قليلا عن ١٧٠ مليون دولار.[١٢٧] بينما أنفقت المملكة المتحدة، ثاني أكبر مصدر للتمويل، حوالي ٣٠٠ ألف جنيه استرليني على التدريب في عام ٢٠١٠).[١٢٨] وامتدت الأولوية المعطاة للمصالح الأمنية لتشمل الموارد البشرية. حيث يبين استعراض أعدته السفارة الأمريكية في صنعاء في عام ٢٠١٠ أن إجمالي موظفي الدفاع العاملين في اليمن ٢٧ فردا (٢٦ أمريكيا، وواحد يمني)، في حين أن لمكتب الوكالة الأمريكية للتنمية ١٧ موظفا (منهم ١٣ من موظفي الإدارة المحلية).[١٢٩]

وقد بذلت جهود لزيادة مساعدات التنمية والاستثمارات الواردة إلى اليمن. وخلال مؤتمر انعقد في لندن في عام ٢٠٠٦، تعهدت الجهات المانحة بتخصيص قرابة ٤,٧ مليار دولار، على أن تتكفل السعودية وبقية الدول الخليجية بالنصيب الأعظم من هذا المبلغ. ووجهت معظم مساعدات الدول الخليجية إلى مشاريع البنية التحتية الكبيرة. ولكن بحلول نهاية عام ٢٠١٠، قالت الحكومة اليمنية بأنه لم يصرف سوى أقل من ١٠ بالمائة من هذه الأموال.[١٣٠] ولم تتحقق الكثير من تعهدات المساعدة الخليجية على وجه الخصوص، وفقا لما ذكرته إحدى أبرز الوكالات المانحة.[١٣١]

وقد أنحت الجهات المانحة باللائمة على مزيج من ضعف قدرة الحكومة وضعف الإرادة السياسية على أعلى المستويات في اليمن، بالإضافة إلى شروط صارمة مرتبطة بالأموال التي تقدمها دول الخليج. ويقول عالمون ببواطن الأمور في النظام السابق إن علي صالح لعب لعبة مزدوجة: فاستغل الدعم الأجنبي لإبقاء النظام وسماح باستمرار الفساد، مع تأمين كبش فداء يعلل به نقص التنمية. ويعلق أحد المستشارين الرئاسيين السابقين بقوله: "عندما اشتكى الناس من تدهور الاقتصاد، كان يرد بأنهم وعدونا بكل هذه المساعدات لكنهم لن يعطوها لنا".[١٣٢]

وقد مثل الإصلاح الفعال تحديا مباشرا لمصالح النخب المشتركة، وربما عجل بحدوث انقسام داخل النظام. وظل علي صالح مقتنعا بأن السعودية ستدعم الإنفاق الحكومي في حال حدوث عجز كبير.

كما أدى تجدد أنشطة تنظيم القاعدة في اليمن منذ عام ٢٠٠٦ إلى أن تركز الجهات المانحة على مكافحة الإرهاب، مما عزز ثقة علي صالح في قدرته على مراوغة الضغط من أجل تبني إصلاحات، وتبرير غياب التنمية بالشروط التي تفرضها عليه الدول لتقديم التمويل، وجلب التدريب والمساعدة العسكرية للوحدات التي يقودها ابنه أحمد علي وأبناء إخوته.

وفي الوقت نفسه، كان التكنوقراط ورجال الأعمال ذوو الصلة بأحمد علي صالح يعملون على زيادة الاستثمارات الواردة وبناء الثقة العامة في الحكومة. ولكن حتى بدعم من نجل الرئيس وعدد من الدبلوماسيين الغربيين، كانت تلك المجموعة تكابد لتحقيق أهدافها

١٢١ مقابلة لأحد المؤلفين، الرياض، ٢٠١٢.

122 United Nations, *Report of the Secretary-General pursuant to Security Council Resolutions 2014 (2011) and 2051 (2012)*, June 2013.

١٢٣ مقابلة لأحد المؤلفين، الرياض، ٢٠١٢.

١٢٤ من الملاحظ أن ملحوظات البنك الدولي ومشاورات المادة الرابعة بين صندوق النقد الدولي وصنعاء بين عامي ١٩٩٥ و ٢٠١٣ تتفق في الدعوة إلى تلك الإصلاحات، فضلا عن مواءمتها لاستراتيجيات «إجماع واشنطن» العامة لتعزيز الاستدامة المالية.

125 Mutual Accountability Framework (MAF), Government of Yemen, 4 September 2012, http://menablog.worldbank.org/files/maf.pdf.

١٢٦ كافة إحصاءات المساعدة الإنمائية الرسمية من Global Humanitarian Assistance Development Initiative.

127 Jeremy Sharp, *Yemen: Background and U.S. Relations*, Congressional Research Service, 7 July 2009, pp. 27–31, funds earmarked for spending in 2010.

128 UK Ministry of Defence, 'Response to Freedom of Information request re Support to Yemen Army', 14 February 2013, https://www.whatdotheyknow.com/request/139497/response/361684/attach/html/3/20130214%20FOI%20Support%20to%20Yemen%20A.

129 Jeremy Sharp, *Yemen: Background and U.S. Relations*, Congressional Research Service, 1 November 2012, 'Military', p. 14.

130 Ministry of Planning and International Cooperation, Progress on the Use of Pledged Resources, February 2010.

١٣١ مقابلة لأحد المؤلفين، أغسطس ٢٠١٣.

١٣٢ مقابلات لأحد المؤلفين، صنعاء، يناير ٢٠١٣.

المتواضعة في الإصلاح (انظر الفصل الثالث). وقد أصابت سياسة الفصائل الوزارات ذات الصلة بالشلل وجعلت من أبسط الإصلاحات أمرا مستحيلا.[١٣٣]

وفي يناير من عام ٢٠١٠، وسعيا لإحياء أجندة الإصلاح المتعثرة، أسست الحكومة البريطانية مجموعة "أصدقاء اليمن". حيث حضر المؤتمر التأسيسي في لندن وزراء خارجية أكثر من عشرين دولة، بينهم وزيرة خارجية الولايات المتحدة هيلاري كلينتون. وقد أعلنت مجموعة أصدقاء اليمن عن التزام جماعي لتناول ملفات التنمية وبناء الدولة ومكافحة الإرهاب بالتوازي. وهو ما أكد على توجه يشمل الحكومة كلها (يضم الدفاع والتنمية والدبلوماسية) في محاولة للتخفيف من المخاطر الإقليمية والدولية التي يمثلها اليمن.

ومنذ البداية تصورت الحكومة البريطانية شراكة استراتيجية بين الحكومات الغربية ودول الخليج كمحور لعمل أصدقاء اليمن، فضلا عن مشاركة أوسع منها في اليمن. ومنذ مدة طويلة أبدت دول الخليج، لا سيما السعودية، ميلا قويا للتعامل مع اليمن في إطار العلاقات الثنائية، لكن عملية أصدقاء اليمن اجتذبت تدريجيا كبار التكنوقراط والدبلوماسيين الخليجيين في إطار متعدد الأطراف.

وجرت طوال عام ٢٠١٠ اتصالات دورية بين موظفي السفارة البريطانية في الرياض ونظرائهم السعوديين لتوثيق علاقات العمل، مما ساعد على إلقاء الضوء على طريقة التفكير في سياسة التعامل مع اليمن وإنفاق المساعدات على كلا الجانبين. وأصبح الدبلوماسيون المشاركون في العملية عنصرا مفيدا، إذ شكلوا جبهة موحدة ربما استطاعت منع نظام علي صالح من التلاعب بالمانحين، مع الاستفادة من موقفهم المشترك للضغط من أجل الإصلاح.

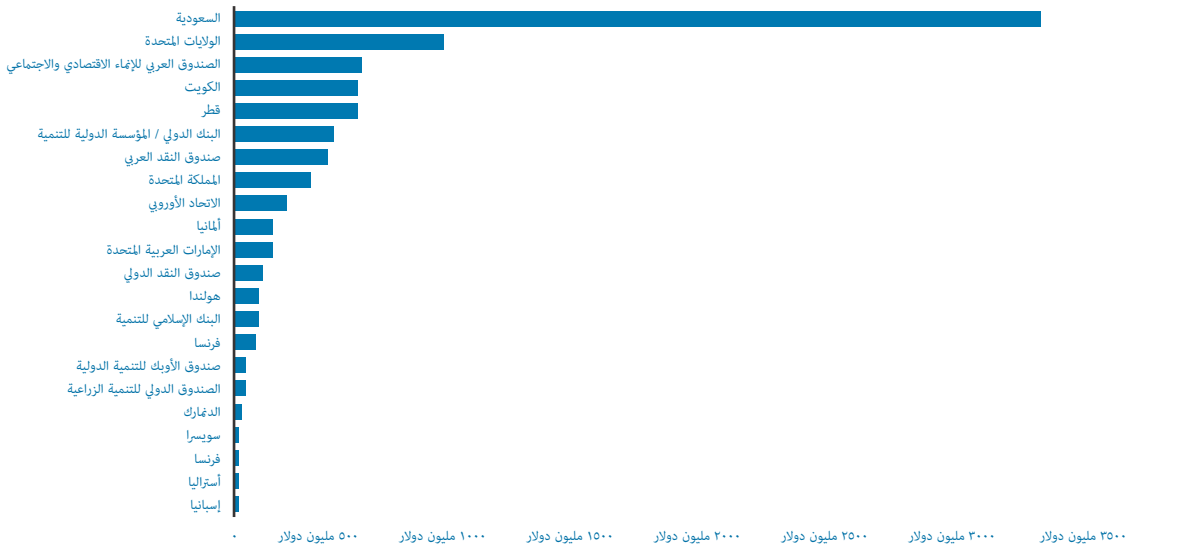
ورغم أن مجموعة أصدقاء اليمن لم تؤسس كآلية لتقديم المساعدات، إلا أنها ولدت زخما سياسيا سمح لوزارة التنمية الدولية البريطانية بتجديد الجهود الرامية لتحرير تعهدات بمساعدات سابقة قدمتها دول الخليج. وشهد عام ٢٠١٠ زيادة كبيرة في حجم مساعدات التنمية (انظر أعلاه).[١٣٤] وعلقت المحادثات في ربيع عام ٢٠١١ عندما ركزت الجهات المانحة جهودها في البداية على إقناع صالح بالتنحي، وبعد ذلك على دعم العملية الانتقالية التي قادها مجلس التعاون الخليجي. (وقد اتضح أن عملية أصدقاء اليمن ليست بالسهولة الكافية لتكون آلية انتقالية، إلا أنها أسست لصيغة علاقات عمل أوثق بين دول الخليج والدبلوماسيين الغربيين).

الإصلاح والحكومة الانتقالية

في سبتمبر ٢٠١٢، حضر هادي اجتماعا لمجموعة أصدقاء اليمن في نيويورك، حيث تعهد المانحون من الجهات الغربية والخليجية بتقديم مساعدات بقيمة ٧,٩ مليار دولار، ليرتفع هذا الرقم لاحقا إلى ٨,١ مليار دولار أثناء انعقاد الاجتماع التالي في مارس ٢٠١٣ (انظر الشكل ٤). وقد تركزت تعهدات الحكومات الغربية بصفة عامة على المساعدات الإنسانية والأمنية، فيما عرضت دول الخليج توفير أموال سائلة لتطوير البنية التحتية. وقد تعهدت السعودية بتوفير ما إجماله ٣,٢٥ مليار دولار، وهو أكبر التعهدات المالية، ويليها في ذلك الولايات المتحدة، إذ وعدت بتقديم ٨٤٦ مليون دولار. ومن بين الأموال السعودية المقدمة، جاء مليار دولار منها على هيئة قروض ميسّرة مقدمة إلى البنك المركزي اليمني للمساعدة في استقرار الريال اليمني، أما الباقي فخصص للبنية التحتية. أما أكبر دفعتين من أموال التعهدات الأمريكية فقد ذهبت إلى المساعدات الأمنية وسيادة القانون (بقيمة ٣٩٥,٩ مليون دولار) والمساعدات الإنسانية (٢٥٨,٥ مليون دولار).

ولحض المانحين على تقديم هذه التعهدات، وافق اليمنيون على تنفيذ سلسلة من الإصلاحات وآليات الشفافية تحت مظلة واحدة هي "إطار المساءلة المتبادلة". وبموجب الاتفاق، وعدت الحكومة الانتقالية بالالتزام بموازنة متفق عليها وخطة استثمار تهدف لتوليد فرص عمل (خاصة للشباب والنساء) وتحسين الحوكمة وسيادة القانون –مع تشجيع الاستثمارات الخاصة– وتلبية الاحتياجات الإنسانية وتوفير الخدمات الأساسية والعمل مع منظمات المجتمع المدني لضمان الشفافية.[١٣٥] ورغم أن الاتفاق يشكل ظاهريا وثيقة سياسة

الشكل ٤: تعهدات أصدقاء اليمن، يونيو ٢٠١٣



المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي اليمنية، البنك الدولي.

١٣٣ مقابلات للمؤلفين، لندن وصنعاء، ٢٠٠٦-٢٠١٣.

١٣٤ خلال عام ٢٠١٠ دارت المناقشات عن مساعي إنشاء صندوق للجهات المانحة متعددة الأطراف ومكتب تنسيق لدول المجلس الخليجي المانحة في صنعاء.

١٣٥ لمزيد من التفاصيل، انظر 'Mutual Accountability Framework: Economic Transition Priorities', Yemen Donor Conference, Riyadh, 4 September 2012, 'Section Two: Framework Pillars'.

يقودها اليمن، إلا أن المسؤولين في صنعاء يهمسون بالشكوى من أن هذا الإطار بمثابة قائمة أمنيات مطولة وغير عملية من طلبات المانحين التي يصعب تنفيذها أثناء المرحلة الانتقالية. (وردا على ذلك، نوهت الجهات المانحة إلى أن إطار المساءلة المتبادلة جاء مستندا إلى خطط التنمية للحكومة اليمنية نفسها؛ بيد أن هذه الخطط ربما اتخذت استنادا إلى رغبات وأمنيات المانحين من أجل جذب المساعدات، دون أن تعكس بالكامل خطة سياسة محلية.)

وقد جاء هذا الدعم مشروطا بإنشاء هيئة حكومية تتولى الإشراف على تنفيذ إطار المساءلة المتبادلة وضمان الإنفاق الفعال للأموال المتعهدة وسد منافذ الفساد وتقليل حالة الركود الذي أعقب جولة تعهدات سنة ٢٠٠٦. إلا أن تشكيل الهيئة الجديدة قد تأخر بسبب السياسات الحكومية الداخلية والخلافات التي نشأت بين المانحين وصنعاء.

وكان من بين الأفكار التي شجعت على إنشاء هذا المكتب التنفيذي الجديد فكرة مؤداها أن بوسعه تجنب العقبات المعتادة المتمثلة في قلة الإمكانيات وفساد الممارسات، ليقوم بالإشراف على المشاريع من البداية للنهاية ورفع التقارير الدورية بهذا الشأن إلى مجلس إدارة يتكون من أعضاء من مجلس الوزراء والمانحين.[١٣٦] بيد أن الهيئة الجديدة مثلت تهديدا لعدد من المصالح المتأصلة، ليس أقلها المصالح المرتبطة بوزيري التنمية والمالية اللذين شكلا جبهة ضغط ضد إشراف الهيئة على التنفيذ وصرف الأموال، مدعين أنها ستضعف قدرات الحكومة – وهي نقطة أيدها صندوق النقد الدولي.

وفي النهاية، استسلم المانحون. وأسندت المسؤولية عن تنفيذ إطار المساءلة المتبادلة إلى المكتب التنفيذي، فيما أعطيت مهام التخطيط والتنفيذ للوزارات المباشرة. وهكذا طغت السياسة على الاحتياجات المشروعة لليمن، حيث أعطى أعضاء الحكومة الائتلافية الأولوية للرقابة والسيطرة على أموال المانحين على حساب التنفيذ الناجح للمشاريع. وفي وقت إعداد هذا الكلام للنشر، كان قد صرف ما يقرب من ١,٨ مليار دولار من واقع الـ ٨,١ مليار تعهد بها لليمن، رغم أن معظمها جاء من القرض السعودي ومن تعهدات سبقت اجتماع سبتمبر ٢٠١٢.

وكلما اقتربت الحكومة الائتلافية من الانتخابات المقرر عقدها في فبراير ٢٠١٤، تضاءلت احتمالات التزامها بإجراء إصلاحات اقتصادية مكلفة سياسيا. وفي يناير ٢٠١٣، قام مجلس النواب بتمرير أكبر موازنة في تاريخ اليمن، حيث بلغت ١٢,٩ مليار دولار. وقد خصص ما يقرب من ٨٠ بالمائة من مجمل النفقات على الرواتب والتكاليف غير المباشرة ودعم الأسعار، أما ما تبقى بعد ذلك من نسبة ضئيلة مخصصة لتطوير البنية التحتية فقد استخدم لسداد الفواتير متأخرة الدفع. وقد أقر المسؤولون بأنهم كانوا يعتمدون على إعانات المانحين في تنفيذ المشاريع المحققة للنمو.[١٣٧] وفي المفاوضات التي جرت مع المسؤولين اليمنيين، طالب صندوق النقد الدولي بتعهدات من جانب الحكومة لإجراء خفض في النفقات الحالية وفي دعم الأسعار، وبتحسين عملية التحصيل الضريبي كشرط للاستفادة من برامج قروض طويلة الأجل تبلغ قيمتها مئات الملايين من الدولارات. ولكن حتى وقت كتابة هذه السطور لم يتوصل بعد لأي اتفاق.

وسوف تواجه الحكومة المقبلة ضغوطا ملحة ومتصاعدة تستحثها على الإسراع بإجراء إصلاحات اقتصادية مع تزايد مخاطر الانهيار الاقتصادي التام. ولن يكون لديها إلا القليل من الوقت للتعامل مع المستنقع الاقتصادي التي ستقابله – إلا إن استطاعت الاعتماد على حزم الإنقاذ المالية من المانحين، خاصة من السعودية وقطر.

وثمة حالة من التوتر تسود أوساط مجتمع المانحين سببها الاعتقاد بأن التمويل المقدم من الخليج –الذي لا يفرض في العادة شروطا اقتصادية– يجعل الحكومة اليمنية لا ترى ضرورة لإجراء إصلاحات مالية واقتصادية هيكلية. وثمة اعتقاد متغلغل في أوساط النخبة اليمنية بأن دول الخليج ستواصل دعمها لليمن وضخ الأموال في برامج الاستثمارات الرأسمالية. ولأنه لم يتخلص بعد من نظام الرعاية المؤذي المتبقي من حقبة علي صالح (انظر الفصل الثالث)، فإن توقع قيام دول الخليج بأن تهب لإنقاذ اليمن بحزم الإنقاذ يقلل من الدافع لإجراء الإصلاحات الحساسة سياسيا.

ومع ذلك فإن الدول الغربية والخليجية –طالما ظل اليمن إحدى أولويات أمنها القومي– قد لا ترى بدا أمامها سوى تقديم التمويل في محاولة منها للحفاظ على استقرار اليمن وإبعاده عن الانهيار الكامل، أو على الأقل لتخفيف أسوأ آثار هذا الانهيار على الفقراء. وهذا ما سيشكل استمرارا للتناقضات التي اكتنفت تعاملها مع اليمن في حقبة علي صالح. بيد أنه ما لم يعثر على وسيلة لدفع البلد بشكل جاد نحو إجراء الإصلاحات، فإن المحافظة على المستويات الراهنة من الموارد ستضحى على الأرجح أكثر صعوبة، خاصة بالنسبة للهيئات الغربية التي تربط معظم أنشطتها التمويلية (قصيرة الأجل غالبا) بمقاييس معينة للأداء.

الملاذات الضريبية وهروب رأس المال

لا يمكن فصل الفساد النظمي الذي يعرقل التنمية في الدول الفقيرة كاليمن عن السياق الدولي. إلا أن التركيز على الدول الفقيرة والمتأثرة بالصراعات يتمحور غالبا حول الآليات المحلية التي تغذي الفساد وتضعف المؤسسات، وعلى نحو يتجاهل العوامل الدولية التي تحفز الثراء الشخصي على حساب الحوكمة الجيدة.[١٣٨] ورغم أن اعتماد اليمن على المساعدات الخارجية يقدم على الأقل بصيص أمل بإمكانية أن تعمل الجهات المانحة الخارجية كسبب للتغيير،[١٣٩] إلا أن إجمالي المساعدات الأجنبية قد غطى عليها الأحجام الكبيرة لرأس المال التي هربت من البلد. إن مشكلات الفساد والوساطة والهروب المزمن لرأس المال لا تقتصر على اليمن وحده؛ وما أدى إلى تفاقم هذه المشكلات ظاهرة عالمية تتمثل بنطاقات قضائية تكفل السرية أو ملاذات ضريبية. ففي المملكة المتحدة على الأخص، ثمة توتر متنام بين دعم القطاع المالي للملاذات الضريبية السرية والرغبة في رؤية إنفاق المساعدات يصب في المصالح الوطنية للدول المستفيدة بدلا من نزيفها إلى الخارج بواسطة النخب في تلك البلدان.

ومع زيادة إمكانية نقل الأموال نتيجة لسياسات التحرير الاقتصادي وتحرير النظم المالية عالميا، بات أمام حاملي رأس المال قدر أكبر من الخيارات عن أماكن لنقل الأموال ولاستيداعها ولقيد الأرباح للأغراض الضريبية، من خلال الاستفادة من أفضل القوانين التي تتيح ذلك.[١٤٠] ومع تنافس نطاقات تقدم ضرائب منخفضة كحافز للشركات الأجنبية والأفراد لإنشاء الأعمال والترتيبات المصرفية فيها لجذب رأس المال، قدمت هذه القوانين أحكاما تنص على السرية وتجعل إخفاء الثروات غير المشروعة "أسهل وأرخص"، وتعمل كحافز لكسب هذه الدخول

١٣٦ رغم تعرض كلاهما لانتقادات عن إنشاء أنظمة موازية للحكم وأخذ كبار العاملين من الحكومة المركزية، فقد أعجب المانحون بفكرة أن يتمكن المكتب من العمل كالصندوق الاجتماعي للتنمية وصندوق الرعاية الاجتماعية المنشئين في ظل حكومة تكنوقراطية في عامي ١٩٩٦ و ١٩٩٧ على التوالي.

١٣٧ مقابلات لأحد المؤلفين مع كبار أعضاء الحكومة ومسؤولين في البنك المركزي اليمني، صنعاء، يناير ٢٠١٣.

١٣٨ إن دوافع الفساد التي تصنعها المساعدات العالمية لدى النخب المحلية قد استشكفتها دراسة بحثية متعددة السنوات في جامعة ساسكس، فقد وجدت على سبيل المثال أن البيئة العالمية قد قدمت فرصة غير مسبوقة للنخب من خلال الاتصالات العابرة للحدود للاستفادة من ضعف الحكم والصراعات الجارية. لذلك فإن التدخلات السياسية المؤثرة بحاجة إلى التركيز على طرق تحويل دوافع الفساد تلك. Sue Unsworth, *An Upside Down View of Governance*, Institute for Development Studies, University of Sussex, 2010, p.18

١٣٩ تزايدت المنح الخارجية إلى اليمن من نحو ١ بالمائة من الناتج الإجمالي المحلي في السنوات السابقة إلى نحو ٦ بالمائة منه في عام ٢٠١٢.

'Yemen: Reorienting Public Spending Would Create Jobs, Fight Poverty', *IMF Survey Magazine*, 31 July 2013, http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2013/car073013a.htm

140 Peter Reuter (ed.), *Draining Development? Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries* (Washington, DC: World Bank, 2012), p. 471.

غير المشروعة.[141]

وقد كانت منظمة أوكسفام من بين أوائل المنظمات تسليطا للضوء على الخسائر الضريبية للدول النامية. ففي عام ٢٠٠٠، وفي تقرير عنوانه "الملاذات الضريبية: إطلاق سراح المليارات المخفية للتنمية"، قدّرت المنظمة أن الدول النامية كانت تفقد من رأس المال الهارب ما يزيد عن ثلاثة أضعاف ما تتلقاه من مساعدات.[142] ويرى تقييم أحدث أن إجمالي تحويلات الأصول المالية من الدول منخفضة ومتوسطة الدخل إلى الحسابات الخارجية خلال الفترة من السبعينيات وحتى ٢٠١٠ تراوح بين ٧,٣ و ٩,٣ تريليون دولار، وهو ما يمثل نحو ١٠ أضعاف الناتج المحلي الإجمالي السنوي للقارة الأفريقية بأكملها.[143] وفي عام ٢٠١١، وجد البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة أن اليمن يحتل المرتبة الخامسة في حجم التدفقات الخارجية غير المشروعة لرأس المال (بنحو ١٢ مليار دولار) بين كافة البلدان الأقل نموا خلال الفترة بين ١٩٩٠ و ٢٠٠٨، وبشكل يتخطى بسهولة حجم المساعدات الواردة.[144]

وتركز دراسات التدفقات غير المشروعة والفساد على العوامل التي تسبب هجرة رأس المال إلى خارج البلاد والحوافز التي تجذبها للأماكن الأخرى. ومن بين عوامل "الجذب" التي اكتشفت سياسات التحرير المالية التي تسهل النقل السريع لأحجام ضخمة من رأس المال، وإمكانية إخفاء الأصول المالية في ملاذات ضريبية سرية. أما عوامل "الدفع" فتشمل عادة غياب المؤسسات القوية وضعف حماية حقوق الملكية وضعف عائدات الاستثمار المحلي.[145]

ويتسبب هروب رأس المال في تقويض الإيرادات الضريبية الداخلية المطلوبة لتمويل أعمال تطوير البنية التحتية وتوفير الخدمات الحكومية و "إرساء علاقات الاستفادة المتبادلة بين الحكومات ومواطنيها وبناء القدرات المؤسسية طويلة الأجل".[146] وتتسم هيئات تحصيل الضرائب في البلدان التي تشتد فيها ظاهرة هروب رأس المال بالضعف، وتعجز عن زيادة وتوسيع هذا التحصيل، خاصة من أفراد وأطراف النخبة ذوي العلاقات المحلية والدولية القوية، الأمر الذي يحد من نمو الإيرادات الحكومية. وتميل الحكومات في مثل هذه السيناريوهات للاعتماد على الضرائب التي تدفعها الكيانات الأصغر حجما في القطاع الخاص التي "تفتقر إلى نفوذ سياسي يمكنها من تحصيل إعفاءات ضريبية".[147] ورغم أن هذه السيناريوهات ليست بالعامل الوحيد المساهم في ضعف التحصيل الضريبي أو الاستثمار أو النمو، إلا أنه قد تبين أن التدفقات غير المشروعة "[تثبط] الاستثمار المحلي في الدول الفقيرة، ومن ثم [تقلل] معدلات النمو الاقتصادي".[148]

وتتجلى في اليمن الكثير من المظاهر الكلاسيكية للتهرب الضريبي من جانب النخبة وهروب رأس المال. وكان جل ما يوصف بأنه نشاط سياسي خلال حقبة علي صالح ليس أكثر من نزاع للاستحواذ والسيطرة على شريحة أكبر من الاقتصاد، ورغم أن هدف المنافسة السياسية كان جني الأموال، إلا أن هذه الأرباح لم تمكث غالبا داخل اليمن، حيث كانت عناصر النخبة تلجأ بصفة روتينية لاستغلال قنواتها المصرفية الخاصة لتحويل أموالها إلى الدول التي تتمتع بغطاء قانوني أكثر أمانا وأكثر ربحا، وذلك غالبا في الاقتصادات الأكثر تقدما. وكانت قدرة عناصر النخبة على تحويل ثرواتها الشخصية إلى الخارج تقلل من حاجتها لتقوية المؤسسات، كما تمنع من إتاحة الرقابة والمساءلة المحلية الفعالة.

ولم يفعل علي صالح شيئا لتقوية شوكة التكنوقراطيين في الحكومة لئلا ينظموا السوق التي سيطر عليها ويحدّوا من قدرته على جني العائدات المشروعة وغير المشروعة. ونتيجة لذلك، كانت الشركات والمشاريع تباشر أعمالها في مناخ قانوني ضعيف وفي ظل سلطة قضائية ضعيفة وحقوق ملكية ضعيفة. وخلال العقد الأول من الألفية الجديدة، ومع بدء الإنتاج النفطي في الانكماش في تناسب عكسي مع حدة تنافس النخبة، كانت فرص دولية أكبر تفتح ذراعيها أمام عناصر النخبة اليمنية التي كان باستطاعتها تأمين أصول محلية لتحويلها إلى الملاذات الضريبية، وبشكل أثار مزيدا من الشراسة في التنافس.

ومنذ إزاحة علي صالح، دعا النشطاء بصورة متكررة لمصادرة أمواله وأصوله في الخارج وإعادتها للوطن، وذلك على غرار دعوات مماثلة ترددت في عدد من الدول الانتقالية الأخرى في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. إلا أن محاولات استرداد الأموال والأصول ستكون عملية طويلة وصعبة ومعقدة، بل ربما لا تحقق في النهاية هدفها المنشود. ولم يكن صالح الوحيد من بين أفراد النخبة اليمنية ممن يتلاعبون بالنظام الدولي. إذ كان الرئيس وخصومه يعون تماما أنه في ظل الأوضاع السياسية شديدة الانقسام، فإن وضع "الأموال المكتسبة بطرق غير مشروعة في أماكن أخرى من العالم، خاصة في الملاذات الضريبية، يشكل أفضل حماية ضد الخصوم السياسيين أو الخلفاء السياسيين" ممن قد يستفيدون من أي تقلبات في الظروف.[149] وفي أعقاب ثورة عام ٢٠١١، لم تفلح التهديدات التي وجهت ضد رموز النظام السابق إلا في استفحال هروب رأس المال، وذلك وفقا لأحد كبار المصرفيين اليمنيين، فيما لاحظ خبراء القانون والمالية زيادة في عدد اليمنيين الأثرياء الذين استفادوا من تحويل أصولهم إلى الملاذات الضريبية.[150] ولو وجد إطار تنظيمي محلي ودولي أفضل قبل عام ٢٠١١، لكان من المرجح أن يساعد كثيرا على تحجيم كبير لعمليات هروب رأس المال المكتسب بطرق غير مشروعة.

استجابة السياسة الدولية

بدأ المانحون الغربيون في دعم التحقيقات التي تجرى مع الحالات الفردية للفساد وهروب رأس المال، والتي تورط فيها "أشخاص مكشوفون سياسيا" ممن يختلسون الأموال من الدول الهشة المتأثرة بالصراعات. وفي عام ٢٠١٢، أعلنت وزارة التنمية الدولية البريطانية أنها قامت بتمويل الجهود التي بذلتها شرطة العاصمة لندن لإعادة ملايين الجنيهات الإسترلينية المسروقة من الأموال الحكومية النيجيرية من قبل محافظ نيجيريا السابق جيمس إيبوري. وتمثل التحقيقات في قضية إيبوري نموذجا يحتذى في استرداد الأصول المسروقة ورادعا لغيره من "الأشخاص المكشوفين سياسيا"، بيد أن أي تغير منهجي في بيئة الحوكمة الخاصة بالدول الهشة الممزقة بالصراعات يعتمد على كوابح نظمية تحول دون هروب رأس المال من الأصل، وليس على التدخل بعد حدوثها مع كل حالة على حدة.

وعلى صعيد آخر، لم تكن للجهود التي بذلتها الأطراف المختلفة لبحث دور الملاذات الضريبية كعامل "جذب" لهروب رأس المال من الدول الهشة حتى وقت قريب غير تواجد محدود في الخطاب السائد لدى الهيئات المانحة التي تروج لمكافحة الفقر في تلك الدول. ففي الوقت الذي سعى فيه المجتمع الدولي لإقامة منتديات عديدة لمناقشة مشكلات غسيل الأموال

141 Mick Moore, 'Globalisation and Power in Weak States', *Third World Quarterly*, Vol. 32, No. 10, November 2011, pp. 1757–76.

142 Reuter, *Draining Development?*, p. 337.

143 'The Price of Offshore Revisited', Tax Justice Network, July 2012.

144 UNDP, 'Illicit Financial Flows from the Least Developed Countries: 1990–2008', p. 13.

145 Reuter, *Draining Development?*, p. 8.

146 Ronen Palan, 'The New Dependency Theory', The New Left Project, January 2013, http://www.newleftproject.org/index.php/site/article_comments/the_new_dependency_theory.

147 Reuter, *Draining Development?*, p. 468.

148 Mick Moore, 'The Practical Political Economy of Illicit Capital Flows', Institute of Development Studies, November 2011.

149 Reuter, *Draining Development?*, p. 473.

١٥٠ مقابلة لأحد المؤلفين، صنعاء، يناير ٢٠١٣.

والفساد، كانت الجهود الرامية لوضع مشكلة الملاذات الآمنة في الأجندة تتسم بالبطء.

ورغم ما سبق، وخلال الأعوام القليلة الماضية، بدأت منظمة التعاون والتنمية تلقي بثقلها على التعامل مع المخاطر التي تواجه الدول الهشة والممزقة بالصراعات بسبب آليات ضمن عملية التحرير المالي والاقتصادي. وفي عام ٢٠١٢، أصدرت المنظمة "المحركات الدولية للفساد: أداة للتحليل"، والتي أشارت فيها إلى الدول الأعضاء العاملة في الدول الهشة بضرورة بحث الكيفية التي تسهم بها الأسباب الدولية في نشوء الفساد وضعف الحوكمة في تلك الدول.[١٥١] وفي عام ٢٠١٢، حذرت (مسودة) تقرير استشاري نشرته شبكة لجنة المساعدات الإنمائية بشأن الحوكمة والتابعة للمنظمة من أنه ينبغي للدول الأعضاء في إطار الأولويات المنوطة بها أن تسعى إلى "تقوية الدفاعات الحاجزة القائمة" لمنع التدفقات المالية غير المشروعة من دخول دول منظمة التعاون والتنمية. وفي يوليو ٢٠١٣، نشرت المنظمة خطة لمكافحة التهرب الضريبي، منوهة إلى أنه "في البلدان النامية، يتسبب نقص الإيرادات الضريبية في حدوث عجز فادح في تمويل الاستثمارات العامة التي كان من الممكن أن تسهم في دفع النمو الاقتصادي"، وأن "جموع المواطنين قد أصبحت أكثر حساسية من ذي قبل إزاء القضايا المتعلقة بالعدالة الضريبية".[١٥٢]

وتتمحور الكثير من العلاجات التي طرحها أخصائيو التنمية لعلاج هروب رأس المال حول فرض مجموعة من الإجراءات ذات الطبيعة الفنية، مثل السعي لتحقيق درجة أكبر من الشفافية على الرسوم الإيجارية للموارد، والتوقيع على البروتوكولات الدولية المكافحة للفساد، وتحسين كفاءة السلطات الضريبية في جمع البيانات، ووضع آليات لاسترداد الأموال والأصول المنهوبة، ورفع مستوى الإشراف والرقابة على الأموال الشخصية للسياسيين.[١٥٣] وكما أن إصلاحات الحوكمة في الدول الهشة الممزقة بالصراعات تعتمد على الإرادة والعزيمة السياسية لدى من يشغلون قمة الهرم السياسي، كذلك فإن جهود الحد من هروب التدفقات المالية غير المشروعة من الدول الهشة إلى الملاذات الضريبية العالمية تعتمد على التحرك الجماعي على المستوى الدولي، وخاصة من جانب حكومات كبرى الدول في منظمة التعاون والتنمية – حيث يعتبر الكثير منها ملاذات ضريبية أو تتبعها ملاذات ضريبية.[١٥٤]

وفي يونيو ٢٠١٣، ولدى استضافته لقمة مجموعة الثماني، قام رئيس الوزراء البريطاني ديفيد كاميرون بدفع قضية التهرب الضريبي والملاذات الضريبية إلى قمة جدول الأعمال السياسية. وقد أتت هذه القمة بعد أشهر احتلت فيها عناوين الصحف أخبار عن قيام شركات كبرى متعددة الجنسيات بتقليل أرباحها الخاضعة للضريبة في المملكة المتحدة من خلال تسجيل الجزء الأكبر من أنشطتها في نطاقات ذات ضريبة منخفضة. وقد استطاع كاميرون حشد الدعم من ناحية المبدأ من أجل زيادة تنظيم عمليات "تحويل الأرباح" من قبل الشركات، إلى جانب تحسين آليات التنسيق الضريبي لهذه الشركات من خلال تقاسم المعلومات. كما كسب بعض التأييد لتحسين الشفافية بشأن الشخصيات المستفيدة من الحسابات الخارجية للكشف عن "ملكية الانتفاع" – أي الأسماء التي تقف وراء الشركات وأصحاب الحسابات والصناديق العاملة في الخفاء.[١٥٥] على أنه بخلاف التعهدات الظاهرية التي صُرح بها في الصحف، تبقى غائبة وبوضوح التفاصيل الدقيقة –التي تشمل مدى قدرة الدول النامية المتضررة من ظاهرة هروب رأس المال على المشاركة في أنظمة تقاسم المعلومات الضريبية في المستقبل– وكذلك الزخم السياسي الضروري من جانب مجموعة الثماني.

وعلى غرار الدعوات المطالبة بـ "خبز، حرية، عدالة اجتماعية" في الدول الانتقالية الأخرى في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (التي ساهمت فيها ظاهرة هروب رأس المال في تفاقم التفاوت الاجتماعي وفساد النخبة)، تأتي دعوات اليمنيين لتطالب بتوزيع أكثر عدالة لموارد البلد وتحسين إدارتها.[١٥٦] ورغم ترحيب معظم اليمنيين بالمساعدات التنموية التي تقدمها الجهات المانحة الدولية، إلا أن ثمة مشاركة متزايدة من جانب النشطاء وعمال التنمية المحلية في المناقشات الدولية حول المساعدات الإنسانية والعلاقات المعقدة بين الدول "النامية" و "المتقدمة".[١٥٧] ورغم التركيز الطبيعي من جانب النشطاء اليمنيين على سياقهم السياسي الداخلي في المقام الأول، إلا أن بوسع المنظمات غير الحكومية وصناع السياسة الدولية دعم محاولاتهم لوضع حكومتهم في موضع المساءلة والمحاسبة من خلال ربطها بالمناقشات الدولية حول آثار التدفقات المالية المتنقلة بلا رقيب. وبهذه الطريقة، يزداد فهم المجتمع الدولي لتبعات هروب رأس المال على "الدول الهشة" من خلال المساهمة برؤى متعمقة تسلط الضوء على واقع المشكلة.

التداعيات الاستراتيجية

منذ أوائل عام ٢٠١١، تسببت سلسلة من الأزمات والمفاجآت في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بتعقيد الجهود الرامية إلى إعادة النظر في استراتيجية الأطراف الخارجية إزاء منطقة سريعة التغير. وما زالت الحكومات الغربية في مرحلة صقل وتوضيح أهدافها ومنهجياتها الاستراتيجية، لكن لم يتضح بعد إلى أي مدى ستعيد تعريفها، لا سيما في وقت يتزايد فيه تركيز السياسة الأمريكية على الصين، وتشغل الحكومات الأوروبية الرئيسية الكثير من الأمور الداخلية كالمشاكل الاقتصادية وفضائح الفساد الخاصة بها. أما الأنظمة الاستبدادية العسكرية التي اعتقد سابقا أنها مستقرة فقد أظهرت الثورات العربية أنها هشة وجوفاء، لكن بالكاد بدأت مراجعة مفاهيم صناع السياسة عن الأمن والاستقرار والهشاشة.

ولم تتغير كثيرا وصفات علاج السياسة الاقتصادية رغم مشاعر الإحباط الشعبية من الحكومات التي أشاد بسياسات التحرير الاقتصادي فيها المستثمرون الأجانب والمؤسسات المالية المتعددة الأطراف. وإن الاهتمام الموجه للنقاش بين الإسلامية والعلمانية، رغم أهميته، قد يصرف الانتباه عن الأسئلة حول تحقيق العمليات الانتقالية التي انطلقت عام ٢٠١١ لتغييرات في النماذج الاقتصادية الكامنة أو البنى الاجتماعية السياسية، حيث ساعدت نقاط ضعفها في نهاية المطاف على دفع موجة الاضطرابات. ولم تجر الكثير من النقاشات الدولية بشأن السبل البديلة للتوصل إلى التكامل الاقتصادي العالمي ونماذج

151 OECD, *Fragile States 2013*.

152 OECD, 'Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting', July 2013, http://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en, p. 8.

153 Moore, 'Globalisation and Power in Weak States', p. 1773.

١٥٤ وفقا لمؤشر السرية المالي لعام ٢٠١١، صنفت سويسرا وجزر كايمان ولوكسمبورغ في المراكز الثلاثة الأولى، لتتبعها هونغ كونغ والولايات المتحدة وسنغافورا. وصنفت المملكة المتحدة في المرتبة ١٣، بعد جيرسي واليابان وألمانيا والبحرين والجزر العذراء البريطانية وبرمودا. إن مصالح بريطانيا في نظام الإعفاء الخارجي أقوى مما اقترحه المؤشر مبدئيا، حيث إن جيرسي وجزر كايمان والجزر العذراء البريطانية تخضع كلها لنطاق السلطات القضائية البريطانية. ولدى ٩٨ بالمائة من أكبر ٥٠٠ بنك في العالم فروع في جزر كايمان. تقدر هيئة أكشن إيد أن المملكة المتحدة مسؤولة حاليا عن خمس الملاذات الضريبية عالميا، ونحو ثلث كافة الودائع والاستثمارات الدولية الجارية بموجب تلك القوانين. http://www.financialsecrecyindex.com/2011results.html.

١٥٥ وقعت أقاليم ما وراء البحار للمملكة المتحدة وتبعيات التاج البريطاني على المبادئ الدولية الأساسية لتبادل المعلومات الضريبية. 'G8 summit and tax evasion: what's really been achieved?', *The Guardian*, 18 June 2013.

156 Léonce Ndikumana and James K. Boyce, *Capital Flight from North African Countries*, University of Massachusetts Amherst Political Economy Research Institute Research Report, October 2012.

١٥٧ نظم الشباب مثلا نقاشا بهدف إشراك الدبلوماسيين وعمال الإغاثة المتواجدين في صنعاء بعنوان: «المساعدات الخارجية لليمن سببت ضررا أكثر من النفع» #SupportYemen، http://supportyemen.org/video/foreignaid/

رأسمالية أكثر إشراكا. فإذا أخذت حالة مصر مثلا، فهناك اهتمام متزايد الآن بدور الأطراف الاقتصادية من حقبة مبارك في دعم الإطاحة بأول رئيس منتخب للبلاد –محمد مرسي– في يوليو ٢٠١٣.

وبالنظر إلى المخاطر الأوسع نطاقا، فإن العوامل الاقتصادية قد تعرقل الانتقالات السياسية في العالم العربي، إذ يقدم اليمن حالة دراسية مفيدة للاقتصاد السياسي في دول الربيع العربي. لكن ما يعقد الأمر أن اليمن يقع ضمن الأطر الاستراتيجية الدولية للسياسة إزاء الدول الهشة ومرحلة بناء الدولة والحرب العالمية على الإرهاب أيضا. وهو ما يعني أن للجهات المانحة والهيئات المختلفة أهدافا متنافسة يمكن أن تثبط أو تعوق مساعي الإصلاح.

كما يهيمن التركيز على الأمن ومكافحة الإرهـاب على مقاربات الدول الغربية والخليجية تجاه اليمن. وطالما بقي لتنظيم القاعدة في جزيرة العرب وجود كبير في اليمن، فإن الولايات المتحدة والمملكة المتحدة والسعودية ستستمر في اعتبار اليمن كتهديد هام لمصالح أمنها القومي. وهذا بدوره سيؤثر على حدود الممكن في السياسة اليمنية. وكذلك يقلق السعودية والولايات المتحدة النشاط الإيراني في هذا البلد. وتميل الحكومات الغربية لرؤية تقييمات الدول الخليجية للتأثير الإيراني في اليمن على أنها مبالغ بها، لكن هناك احتمال بنمو هذا التأثير، وهذا يعتمد على الأحداث في سوريا وعلى "الحرب الباردة" الإيرانية السعودية في المنطقة.

وضمن التركيز الأمني، فقد تحدث نزاعات وتسويات بين الأهداف القصيرة الأجل والأهداف الطويلة الأجل ذات المقاربات الأكثر شمولية للأمن الإنساني. وفيما يتعلق بالدوافع الكامنة للتطرف، قد تجذب بعض اليمنيين الحركات الثورية المتطرفة فكريا نظرا لضعف النظام السياسي المحلي الذي يسبب الإحباط والغضب لقطاع أكبر بكثير من الناس ويزيد من جاذبية الجهات غير الحكومية ويولد الضغط من أجل التغيير. وكما أشير في الفصل الأول من هذا التقرير، لم تحل ثورة عام ٢٠١١ المشكلة الاساسية المتمثلة في الافتقار لمؤسسات سياسية شرعية خاصة للتفاوض على المطالب السياسية المتنافسة داخل الدولة. ورغم وجود بعض الفهم لضرورة معالجة القضايا المتعلقة بالقلوب والعقول الطويلة الأجل، بما فيها الآراء المناهضة للولايات المتحدة التي تعززها هجمات الطائرات بدون طيار، تنزع للهيمنة على جدول الأعمال أهداف أمنية قصيرة الأجل كالاغتيالات عالية الأهمية بالطائرات بدون طيار. ومن حيث المخاطر التي تواجه السياسة، فقد أعرب بعض صناع السياسة الغربية عن قلقهم من أن وقوع هجوم إرهابي كبير مرتبط باليمن قد يزيد من انحراف أهدافهم ويجعل تركيز حكوماتهم منصبا على "المكاسب السريعة" قصيرة الأجل بدلا من أهداف التنمية الطويلة الأجل.

ومن الجهات المتعددة الأطـراف، أثبتت الأمم المتحدة ودول مجلس التعاون الخليجي أهميتها كجهات دولية مشاركة في اليمن. فمنذ الثورة قامت دول مجلس التعاون الخليجي بدور يساعد على التوازن والاستقرار في اليمن. وقد أسهم الالتزام الشخصي لجمال بن عمر وحضوره المنتظم في اليمن في الزخم وراء العملية الانتقالية. ويعد التقدم الذي حققه الحوار الوطني حتى اليوم إنجازا كبيرا، نظرا لعدد الأطراف الفاعلة المشاركة في المحادثات وتنوع الأهداف وهيكل سياسة المحسوبية القائم على الوكلاء. ولكن ليس من المتيقن مدى فاعلية الحوار في تنفيذ التغيير. وعلاوة على ذلك، فإن نفوذ الأمم المتحدة في مستهل المرحلة الانتقالية كان بسبب التهديد بالعقوبات، وهو ما اعتمد على موقف موحد لمجلس الأمن الدولي. وبعد مرور سنتين، توفر لنخب اليمن متسع من الوقت لحماية ثرواتهم، وهناك خطر حدوث انقسامات مستقبلية في مجلس الأمن بين الدول التي تملك حق النقض والمختلفة حاليا بشأن سوريا.

استغلال الاستراتيجيات الدولية

إن اليمن دولة ضعيفة في إطار النظام الدولي، ولا يملك القدرة على تشكيل أو صياغة القواعد الرسمية للعبة السياسية. وهو إلى حد كبير هدف لسياسات دول أخرى عن مكافحة الإرهاب والتنمية، بدلا من أدائه لدور في تحديد تلك السياسات على المستوى الدولي. غير أن النخب في اليمن بارعة في استغلال السلطة التي يمتلكها الضعفاء في مثل تلك الأوضاع غير المتكافئة، وخصوصا في استخدام معرفتهم الأفضل للطبيعة المحلية في صياغة طريقة تنفيذ السياسات والقواعد العالمية محليا، وبقيامهم بذلك، فإنهم يستميلون مجمل العملية لمصلحتهم الخاصة – كما في توظيفهم مصطلحات "الحرب على الإرهاب" لمواجهة الأعداء المحليين. إن فهم الاقتصاد السياسي للجيش اليمني والأساليب المتبعة في الحرب على الإرهاب في البلد أمر بالغ الأهمية لفهم حوافز النخبة وسلوكها.

وما تزال هناك تساؤلات عن العملية الانتقالية: هل ستقتصر على تناوب النخب أم ستكون بداية تغيير نظمي. وهناك أيضا بعض الشكوك عن السيناريو الذي تفضله مختلف الجهات الدولية.

إن الخطر الكامن للعملية الانتقالية هو أن يتبع المجتمع الدولي واليمنيون مقاربة تدريجية تؤجل وتؤخر القرارات المهمة عن الإصلاحات الضرورية – وهو خطأ لا يمكن للبلد تحمله. ويرجح أن ينجم عن ذلك إجبار الدول المانحة التي ترى أولوية مكافحة الإرهاب على تخصيص مبالغ مالية متزايدة إلى اليمن لإنعاش الاقتصاد ومنع حدوث أزمة إنسانية جديدة، مع عدم وجود نقطة نهاية لمشاركتها. لقد عرقلت الإصلاحات الضرورية في الماضي لسبب محدد هو تأثيرها على مصالح النخبة اليمنية. ولن تضع هذه الاصلاحات اليمن على مسار اقتصادي أكثر استدامة فقط، بل ستضعف كذلك الأعضاء الأكثر فسادا من النظام القديم الذين لا يزالون يهيمنون على المجالين السياسي والاقتصادي.

إن اليمنيين العاديين بحاجة لرؤية بعض التقدم قريبا – سواء من خلال الحوار الوطني أو في الخدمات الأساسية المقدمة من الحكومة. ومن غير المرجح أن تقدم الحكومة تغييرا جوهريا، إلا أن صناع السياسة الخارجية سيجدون مغريات تدعوهم لتمديد العملية الانتقالية من أجل حماية السلام الحالي الهش. لا سيما خلال عمل الرئيس هادي لإنهاء تهديد القاعدة وتقليص ما تبقى من سلطة علي صالح. لكن مع تراجع الثقة في العملية الانتقالية وشكوك اليمنيين عن دوافع الأطراف الخارجية، فإن تطاول التأخير قد يسفر عن تجدد الاضطرابات، وهو ما ستستغله النخبة اليمنية التي ترى في الرئيس هادي تهديدا لمصالحها. وسيكون عقد الانتخابات صعبا في وقت ما زال فيه علي صالح رئيس المؤتمر الشعبي العام، بل قد يشعل فتيل الصراع من جديد سواء حصل صالح على منصب حكومي بارز أم لم يحصل. ورغم وجود حجج تؤيد الانتقال التدريجي، فالحقيقة أن بعض القرارات التي تأخرت للتو –عن الاقتصاد وعن علي صالح– لا يمكن تأجيلها كثيرا.

احتمالات حدوث أزمة

هناك آراء تؤيد السماح للنخبة اليمنية بالاستمتاع بثروتها كجزء من تسوية تمكنها من "خروج مشرف" من السياسة – كما كان القصد على ما يبدو في حالة علي صالح. فاليمن يمر أساسا بانتقال عبر التفاوض بدلا من ثورة شاملة. وقد حذر بعض المحللين في

سياقات أخرى من أن التهديد الشديد لحقوق الملكية قد يوقف أو ينقض عملية الانتقال التفاوضية.[158] غير أن اليمن في وضعه الراهن –واعتماده الكبير على استخراج الريع من اقتصاد تنضب موارده ومن إيرادات غير مشروعة في بلد مليء بالثغرات الأمنية– يفتقر بشدة إلى قابلية الاستدامة ومعرض لعدم الاستقرار (على النقيض من اقتصاد سياسي يسيطر فيه الجيش مثلا على الإنتاج الصناعي).

لقد أتاحت المبادرة الخليجية وقتا سياسيا، إلا أنها لا تستطيع إتاحة وقت اقتصادي. ورغم الالتزامات الخطابية للجهات المانحة والمؤسسات المالية الدولية، فإن الحكومة ستواصل تأجيل الإصلاحات المضنية، لتستمر تحدياتها الاقتصادية الكامنة. وإلى حد ما، يرجى أن يعتبر اليمن بلدا "أكبر من السماح بانهياره"، وبالتالي أن يستمر إنقاذه بمساعدات الدول الغربية والسعودية، مما يثير بعض المخاطر الأخلاقية. ومن المرجح أن يزداد الاعتماد على المساعدات الخليجية مقارنة بالمساعدات الغربية مع تقلص ميزانيات التنمية الغربية. حيث تتوقع منظمة التعاون والتنمية أن نحو نصف الدول التي تصنفها كدول "هشة" ستتلقى في عام ٢٠١٥ مساعدات مبرمجة تقل عن مستوى عام ٢٠١٢ بسبب تقلص ميزانيات التنمية الخارجية في الدول الغربية.[159]

وهناك تساؤلات طويلة الأجل عن قدرة السعودية على تمويل باقة من حكومات المنطقة،[160] لكن يرجح أن يتوفر هذا التمويل السعودي طوال العقد القادم على الأقل ما لم يحدث انخفاض طويل الأجل في أسعار النفط. وتميل المساعدات الخليجية إلى أن تكون خليطا من خطط إنقاذ الميزانية واستثمارات في مشاريع البنية التحتية وتمويل أقل شفافية إلى الحلفاء القبليين، لكن للدول الخليجية أيضا مصلحة في مستقبل اقتصادي مستقر لليمن. وبعبارة صريحة، فثمة مخاطر تتعلق بكون بعض أغنى دول العالم متاخمة لإحدى أفقر الدول.

وخاصة بالنسبة للسعودية ذات الحدود الطويلة والمليئة بالثغرات مع اليمن، هناك مخاطر كبيرة بزيادة تدفق اللاجئين اليمنيين مع استنزاف موارد اليمن المائية والنفطية. وفي خطاب تنازل أمير قطر الشيخ حمد بن خليفة آل ثاني عن الحكم في يونيو ٢٠١٣، أبرز حاجة الأمة العربية، وليس جزءا منها فقط، لأن تكون مزدهرة، مشيرا إلى الوعي بأن تركز الثروة في الخليج قد يشعل شرارة الاستياء والانقسامات في العالم العربي الأوسع. وفي مجالات عديدة يمكن لدول مجلس التعاون الخليجي أن تساعد في تحقيق التنمية المستدامة في اليمن – فعلى سبيل المثال في مجال الأمن الغذائي الذي يعد محط تركيز استراتيجي لدول المجلس، لا سيما لقطر والسعودية. وكذلك بتوفير فرص عمل، نظرا لحاجتها للعمالة الأجنبية، وإن كان لذلك تعقيدات أمنية وسياسية. ورغم وجود فرص لتحسين إدارة الاقتصاد اليمني، إلا أن تحديات الموارد التي تواجه الاقتصاد الأقل نموا في العالم العربي تعني توقعات قاتمة. إذ سيكون للتوجهات العالمية الأعم –كالتغيرات المناخية وصدمات أسعار السلع الأساسية– آثار سلبية، وخاصة في الدول الضعيفة الموارد كاليمن.[161]

إن سرديات الدول المانحة والمؤسسات المالية الدولية تتسم بالتحيز إلى سيناريو حميد متفائل، إلا أنه يتوجب على صناع القرار السياسي وضع خطط للحالات الطارئة وتطوير استراتيجيات تخفيف مخاطر استعدادا لأسوإ السيناريوهات الإنسانية والسياسية والاقتصادية المستقبلية.[162] فالمجاعة المزمنة وتدفق أعداد هائلة من اللاجئين والنزاعات العنيفة بسبب الانتخابات –أو أي اندلاع للعنف في الداخل أو عبر الحدود– كلها احتمالات واقعية يمكن حدوثها.

وإن أي مستقبل لليمن لا يعالج المشكلات الهيكلية الأساسية –كاستنزاف الموارد وتنافس النخب وشبكات المحسوبية المتوازية وتعرضها للضغط المتزايد– لن يكون مستقرا بل سيتجه نحو الأزمات. حيث يتطلب الإصلاح الناجح تحولا أساسيا في تفكير النخب نحو رؤية استراتيجية تعترف بضرورة التغيير الواسع النطاق من إجل إقامة نموذج تجاري أكثر استدامة.

أصول النخب والثروة السيادية المسروقة والملاذات الضريبية

لقد أظهرت سلوكيات النخب في اليمن خلال ثورة عام ٢٠١١ أن تعرض ثرواتهم الشخصية للخطر يدفعهم لإجراء تسوية سياسية (بدلا من أن يكون دافعها الخوف من حدوث اضطرابات اجتماعية حادة). وكان التهديد بفرض عقوبات وتجميد الأموال أمرا مقنعا، لكن تأثيره سيضعف مع الوقت، فالنخب التي تعي المخاطر التي تهدد ممتلكاتها تجد دوما وسائل لإخفائها. وبينما يركز الدبلوماسيون الأجانب على دفع محادثات الحوار الوطني لإبقاء العملية السياسية في المسار الصحيح، لم تثبت الولايات المتحدة أو الأمم المتحدة رغبتها في التهديد بفرض عقوبات، رغم قدرة الولايات المتحدة على التصرف نظرا لاستثمار أصول أسرة صالح فيها. وسيتطلب فرض الأمم المتحدة لعقوبات موافقة مجلس الأمن، ورغم إبداء الدول الدائمة العضوية استعدادها، فإن الاتفاق على تفاصيل العقوبات (من ومتى وماذا تشمل) قد يكون صعبا، بل ربما فات للتو أوان فرض العقوبات.[163]

أما هروب رأس المال فهو مشكلة مزمنة تربط اليمن بنقاشات حوكمة عالمية عن الملاذات الضريبية. وما دامت نخب البلد قادرة بطريقة ممنهجة على استخلاص الريع من النفط والتهريب والمساعدات وعلى نقله خارج البلد، فلن يكون لديها حافز يذكر لتحسين بيئة الحوكمة المحلية. بل سيكون لديها الحافز إن ارتبطت أكثر بمصير الاقتصاد المحلي وكان هناك تدقيق أكبر على معاملاتها المالية.

وبدلا من ذلك، تتنافس النخب للسيطرة على الريع في حين أن مصادرها آخذة بالتناقص، ولا يفعل الكثير من أجل تطوير مستقبل الإنتاج الاقتصادي في بلد يفتقر إلى الموارد الطبيعية وبالكاد يستثمر في مجال الموارد البشرية. وليس هناك بعد مؤشرات كافية عن استجابة سياسية مناسبة لضرورة الانتقال إلى اقتصاد ما بعد النفط وعلاج التعرض لارتفاع أسعار السلع في اقتصاد يستورد كل القمح والأرز تقريبا، أو التعامل مع آثار التغير المناخي الذي سيزيد من الضغط الطويل الأجل على أسعار الغذاء العالمية.[164] ويبدو مرجحا أن تسبب تحديات الموارد هذه بيئة أكثر تعقيدا، نظرا للنزاعات على الأراضي والمياه التي تحصد آلاف الأرواح سنويا.[165]

158 Guillermo O'Donnell and Philippe C. Schmitter, *Transitions From Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1986).

159 OECD, *Fragile States 2013*.

«إن الاتجاه الطويل لنمو المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة للدول الهشة في خطر شديد بسبب الضغط المالي الحالي في دول منظمة التعاون والتنمية.. ومن المرجح أن يحدث ذلك الانخفاض في الوقت الذي يتزايد فيه تركز الفقر في الدول الهشة.»

١٦٠ تعهدت السعودية بمساعدات لكل من البحرين وعمان والأردن ومصر، من بين دول أخرى، منذ بدء الثورات العربية.

١٦١ جسيكا فورسيث، «فرص وعقبات للعمال اليمنيين في أسواق عمل دول مجلس التعاون الخليجي»، ورقة بحثية لبرنامج الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، سبتمبر ٢٠١١، http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Middle%20East/0911pp_gcc_arabic.pdf.

١٦٢ انظر «اليمن: سيناريوهات ومؤشرات»، ملخص اجتماع، برنامج الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تشاتام هاوس، أغسطس ٢٠١٢، http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Middle%20East/0812yemenscenarios_arabic.pdf.

١٦٣ قرار مجلس الأمن الدولي رقم ٢٠٥١.

١٦٤ انظر Manfred Wiebelt, Clemens Breisinger, Olivier Ecker, Perrihan Al-Riffai, Richard Robertson and Rainer Thiele, *Climate Change and Floods in Yemen: Impacts on Food Security and Options for Adaptation*, International Food Policy Research Institute, Discussion Paper 01139, December 2011

165 Small Arms Survey, 'Under Pressure: Social Violence over Land and Water in Yemen', Yemen Armed Violence Assessment, Issue Brief No. 2, October 2010.

ما بعد النخب

في حين أن للحكومات الغربية كفايتها من المشاغل في مناطق أخرى، فإن فهم تعقيدات العالم العربي الذي لم تعد الدوائر النخبوية الصغيرة تهيمن عليه قد أصبح مهمة أكثر تعقيدا، رغم ضرورتها، وتتطلب التحليل من قبل مجموعة أوسع من الأطراف.

وإن من أول الدروس المستفادة من الثورات العربية أهمية الحركات الشعبية الشبابية القيادة وشبكات النشطاء التي لم تمنح حق قدرها من قبل معظم الحكومات الغربية قبل عام ٢٠١١. لكن في عام ٢٠١٢، وبعد أن مكنت الانتخابات في دول الانتقال العربية أحزابا سياسية أكثر تقليدية، بدأ المحللون الغربيون مرة أخرى في تجاهل الشباب والشوارع وكأن تأثيرهم قد انتهى. إلا أن هذا سابق لأوانه. وفي عام ٢٠١٣، أتت الإطاحة المفاجئة بمرسي،[١٦٦] أول رئيس مصري منتخب، على حين غرة من الحكومات الغربية، مما يشير من جديد إلى ضرورة قيامها بتجاوز النزعة التقليدية لبناء علاقات مع أصحاب السلطة الرئيسية وأن تنوع اتصالاتها لتشمل قاعدة أوسع نطاقا في مجتمعات مفتتة سياسيا.

لقد أربك صناع السياسة الغربية انسيابية وكثرة مكونات تلك الحركات وافتقارها إلى تمثيل موحد. وبذل دبلوماسيون غربيون –كثيرا ما تعاطفوا شخصيا مع تلك الحركات– جهودا للتواصل مع النشطاء اليمنيين الشباب، وأكدوا مرارا لهم على ضرورة تقديم مطالب واضحة ومحددة مرتبة الأولويات من أجل تأثير أكبر على سياسات الأطراف الدولية.[١٦٧] لكن الشباب الثوري اليمني يرد على ذلك –رغم انضمام بعض النشطاء إلى أحزاب سياسية– بأن التنوع هو ما يمنح حركتهم القوة ويحدد طابعها. ومما يكشف الاتجاه العالمي لحركات الاحتجاج اللامركزية أن الثورة اليمنية سعت إلى تحدي التسلسلات الهرمية الراسخة وطرق ممارسة السياسة في البلد، ولم تكتف بتحدي فساد وانتهاكات نظام علي صالح.

والآن، وبعد تفكيك معظم مخيم الاعتصام في ساحة التغيير بصنعاء (ومخيمات احتجاج مماثلة في أنحاء اليمن)، يرجح أن يكون إرث الحركة شعورا جديدا بالفاعلية والتأثير حصل عليه الشباب المشاركون. إذ يسعى النشطاء الذي يعتبرون أنفسهم من الحركة إلى تحقيق أهدافهم عبر سبل متعددة، كالانتساب للأحزاب السياسية، وتشكيل منظمات غير حكومية جديدة أو جماعات ضغط، والمشاركة في الحوار الوطني. وتتحول توقعاتهم تدريجيا، حيث صدم أعيان العشائر عند رؤيتهم لممثلي الشباب الذين سبقوا إلى المقاعد الأمامية أثناء عقد الجلسات العامة للحوار الوطني. وكما أظهرت حركة تمرد الاحتجاجية المصرية بحشدها لمظاهرات ضخمة ضد مرسي، فإنه بمجرد تكوين الأساس لشبكة واسعة النطاق، فسرعان ما يمكن حشد الحركات الشعبية مرة أخرى في مواجهة قضية موحدة. وقد قدمت الحركة في اليمن نموذجا قويا عن النشاط السياسي السلمي، وهو إرث مهم لبلد شهد حربا أهلية قبل سنوات قليلة.

وسيبقى دائما للدبلوماسيين وصناع السياسة الأجانب قدرة محدودة على التأثير والتفاعل مع تلك الحركات وحتى فهمها بالكامل. ويعود ذلك إلى حدود قدرتهم (من حيث الوقت والتنقل في بيئة أمنية صعبة) وإلى تعقيد هذه الظاهرة. غير أن المقاربات الجديدة للدبلوماسية –التي تتجاوز حفنة من العلاقات المعتنى بها جيدا مع النخب الراسخة– ستجعل صناع السياسة أكثر تنبها لفرص التغيير التي يمكن لتلك الحركات أن تقدمها.

١٦٦ ركزت معظم تحليلات وسائل الإعلام الغربية مبدئيا على الإخوان المسلمين والجيش المصري بصفتهما أبرز الجهات الفاعلة، لكن التعبئة ونشاط القاعدة الشعبية جزء بالغ الأهمية من تلك الصورة.

١٦٧ على سبيل المثال، 'After the National Dialogue: Where Next for Yemen's New Politics?', Chatham House Meeting Summary, March 2013, http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/193019

٥. خاتمة

يمثل اليمن حالة دراسية مفيدة للاقتصاد السياسي في دول الربيع العربي، فضلا عن مخاطر وقيود الدول الهشة في العالم وسياسات "الحرب على الإرهاب". وفي الوقت الذي أضحى فيه موضوع التهرب الضريبي والعدالة الضريبية من مواضيع النقاش الساخنة في أرجاء الغرب، فإن حالة اليمن تسلط الضوء كذلك على التفاعل بين العمليات السياسية المحلية وأسباب الفساد الدولية، مما يكشف تغيرات هيكلية لنظام الحوكمة العالمي في العقود الأربعة الماضية.

كما تعتبر ثورة عام ٢٠١١ وانتقال السلطة التالي من صالح إلى هادي إيذانا ببدء آخر مرحلة من عملية تشكيل الدولة في اليمن، وهي عملية طويلة الأمد. وستؤثر نتائج الحوار الوطني والتنقيحات الدستورية اللاحقة على البنية المستقبلية للدولة، كما ستتأثر بمقاومة القيادات الفاسدة والجماعات المسلحة غير التابعة للدولة في المستقبل. ولن تتحقق تلك التسوية السياسية الجديدة المستقرة في غضون أشهر. بل ستستغرق سنوات –أو حتى عقودا– إلى حين تحقيق تغيير يدوم.

ويواجه اليمن في هذه الأثناء عددا من العوامل العالية الخطورة التي تمثل تحديات كبيرة، حتى إن وجدت نخبة متحدة وحكومة قادرة. ويمثل التحول إلى اقتصاد ما بعد النفط وأزمة الموازنة التي تلوح في الأفق بسبب إنتاج النفط المتراجع أكبر خطر على الخروج بنتيجة سياسية ناجعة. ووفقا لبرنامج الأغذية العالمي، يعاني نحو مليون طفل يمني من سوء التغذية الحاد، ويعتمد عشرة ملايين شخص –نحو نصف عدد السكان– على المساعدات الغذائية. لذلك فإن جميع الحلول المستقبلية التي تفشل في معالجة المشاكل الهيكلية المتأصلة في اليمن –مثل نضوب الموارد وتناحر النخب وشبكات المحسوبية الموازية المعرضة لضغط متزايد واقتصاد سياسي غير مستدام– لن تكون مستقرة بل ستتجه نحو التأزم.[١٦٨]

وبوسع تحليل الاقتصاد السياسي أن يساعد الجهات المانحة في اليمن –المهتمة بتدهور الأوضاع الإنسانية– على تحسين استراتيجيات تخفيف المخاطر التي تنتهجها. ومع الميل لاعتبار هذا التحليل أمرا يخص الجهات المانحة والعاملين في مجال التنمية، لكنه يمكن أن يفيد في إرشاد الدبلوماسية أيضا، وذلك من خلال إلقاء الضوء على قوة الشبكات غير الرسمية التي تؤثر على سلوك وزراء الحكومة بطرق قد يصعب على الدبلوماسيين الغربيين التنبؤ بها بدونه. وبالمثل، يمكنه أن يساعد الجهات المانحة والدبلوماسيين ووزراء الدفاع في الغرب على فهم أفضل للاقتصاد السياسي المحلي الناجم عن عملهم.

وفي اليمن، كما في دول أخرى في المنطقة، يزود مثل هذا النهج صناع السياسة الغربية بأدوات التحليل اللازمة لفهم التأثير الكامل لسياسات التحرير الاقتصادي والمساعدات العسكرية التي روج لها أسلافهم على مدى عقدين أو ثلاثة مضت، والسبل التي استخدمتها النخب المحلية لتحييد المساعدات. (ومن الأمثلة البارزة هنا استغلال أسرة صالح للمساعدات العسكرية الأمريكية في أعقاب أحداث الحادي عشر من سبتمبر لتعزيز مكانتها في النظام مقارنة ببقية الفصائل، إلى حد وصفه أحد من قابلناهم بأنه أقام "دولة موازية". ومع أن القصد من وراء تلك المساعدات كان تحقيق الاستقرار في اليمن، إلا أن طريقة تحييدها سببت استياء أسهم في حدوث انشقاقات شديدة داخل الجيش بما يكفي لزعزعة النظام وفتح أبواب الصراع). كما يتيح تحليل الاقتصاد السياسي أيضا تفسيرا منهجيا لتلك السياسات على مستوى عالمي. وإلى حد ما، يعتبر خلع صالح وتنصيب هادي أحدث مثال على إنشاء القادة اليمنيين للسلطة –وخسارتها– نتيجة لهذا التفاعل بين الضغوط المحلية والإقليمية والدولية.[١٦٩]

وكما أظهر مقدار متزايد من أدبيات ما بعد الحرب الباردة، فإن رفع القيود المالية الدولية قد سرع المعدل العالمي لهروب رأس المال من الدول الهشة. وتستلزم معالجة التدفقات المالية غير المشروعة إلى الملاذات الضريبية العالمية عملا جماعيا فعالا على المستوى الدولي، وخاصة فيما بين دول منظمة التعاون والتنمية. والمملكة المتحدة دولة عضو في المنظمة وذات دور محوري في النظام المصرفي الخارجي – حيث إن ما يقرب من ثلث الاستثمارات والودائع الدولية يجري في نطاقات قضائية بريطانية.[١٧٠] ومع ذلك، فلا تزال الإجراءات الفعالة متعددة الأطراف بشأن تلك الملاذات الضريبية بعيدة المنال، ولعلها مستحيلة، بالنظر إلى الحجم الهائل لسوق الظل المصرفية في النظام المالي الحديث.

وقد طرح رئيس الوزراء ديفيد كاميرون مسألة التهرب الضريبي على جدول أعمال مؤتمر مجموعة الثماني، واقترح أن تفرض تلك الملاذات الضريبية على الشركات التي تسجل فيها شفافية أكبر. ومما لا شك فيه أنه متيقظ للمخاطر الانتخابية الناجمة عن حماية إنفاق المملكة المتحدة على المساعدات في الوقت الذي يعرف فيه عن النخب المستفيدة ادخار ثرواتها الشخصية في ملاذات ضريبية عالمية، وخاصة في ظل ذلك التخفيض الحاد للإنفاق العام في بريطانيا. لكن المشكلة تكمن في بيئة الحوكمة العالمية الأوسع نطاقا، وليس فيما تقدمه وزارة التنمية الدولية البريطانية من برامج مساعدات للدول، إذ أنها تطبق ضمانات صارمة ضد اختلاس تلك الأموال. ولأسباب واضحة، تبقى أنماط بعينها من هروب رأس المال من الدول الهشة كاليمن غامضة، غير أن بعض هذه الأموال على الأقل يحفظ في تبعيات بريطانية وسواها من الملاذات الضريبية الغربية.

وحتى يومنا هذا كان توجه الساسة الغربيين ربط توصيف "الدول الهشة" بما تمثله تلك الدول من مخاطر وتهديدات للنظام الدولي، من قبيل تمكين الإجرام المنظم والإرهاب العابرين للحدود. وقد خصصت إنفاق تلك المساعدات إلى حد ما للتخفيف من تلك المخاطر، وكذلك للتخفيف من حدة الفقر؛ مما يسلط الضوء على التوتر الاستراتيجي في السياسة الغربية: فبينما يبقى المواطن الغربي عرضة لآثار عدم الاستقرار في الدول الهشة، فإنه قد يجد نفسه متواطئا عن غير قصد مع نظام دولي يعمل على تسهيل هروب رأس المال الذي يزيد بدوره من هشاشة تلك الدول.

والحقيقة أنه ما أن ينجح تحليل الاقتصاد السياسي في أن يضع يده على أنماط من هروب رأس المال من الدول الهشة كاليمن حتى يتضح أن النظام الحالي لتدفقات رأس المال الدولية ونقل الثروة السيادية مما يسهم في هذه المشكلة. لذا ينبغي إدراج دور الملاذات الضريبية في النسخة المنقحة من الأهداف الإنمائية للألفية لما بعد عام ٢٠١٥. فمن دون مزيد من العمل

١٦٨ «اليمن: سيناريوهات ومؤشرات».

169 Hill, *Yemen*.

170 Ronen Palan, 'International Financial Centres: The British-Empire, City-States and Commercially Oriented Politics', *Theoretical Inquiries in Law*, Vol. II, No.1, pp. 149–76, January 2010.

على هذه الجبهة، يواجه العالم احتمال الوقوع أسير تطبيع حالة الدول الهشة، حيث يضحي "ضعف الحكم والصراع الداخلي المستمر... أمرا معتادا".[171] وفي الوقت نفسه، فإن للاتجاهات العالمية الأوسع نطاقا –كارتفاع أسعار السلع الأساسية والتدهور البيئي واستنزاف الطاقة وتغير المناخ– مخاطر محددة على الدول الضعيفة والفقيرة للتو كاليمن.[172]

وتبقى الأسئلة العميقة التي أثارتها الأزمة المالية العالمية –بما في ذلك علاقة صحيحة بين الدول والأسواق– من دون إجابة، وما زال طيف واسع من الحركات الاجتماعية حول العالم يشكك في الشرعية الاجتماعية للسياسات الاقتصادية الليبرالية في مرحلة ما بعد الحرب الباردة والهادفة إلى تقليص دور الدولة، حتى حينما تواجه الدول ضغوطا مالية من أجل تخفيض أكبر لدورها. وتثير أعمال الشغب في الشوارع وبنوك الطعام والضغوط طويلة الأجل على الإنفاق العام تساؤلات موازية حول المستويات المستقبلية للمتانة في المجتمعات الغربية، وكذلك في الدول الهشة. وفي جزء كبير منها تعتمد الإجابات في اليمن وسواه على نظرة تلك النخب إلى مشكلة الفقر وإلى أي مدى تعتقد أنه يهدد شرعيتها ومصالحها ومستقبل استقرارها.[173] وقد أظهرت الثورات العربية أن لدى عامة الشعب القدرة على إزاحة رأس الدولة، لكن لم تتضح الأدوات التي يملكونها من أجل إزاحة النخب السياسية والاقتصادية. أما مسار التفاوض –الذي يتسم بالتنازع بل والعنف في بعض الأحيان– على أسس جديدة للشرعية السياسية والسياسة الاقتصادية وزيادة المساواة، فسيكون القصة المهيمنة في العقد القادم.

توصيات

ينبغي النظر لانتقال اليمن في سياق عملية مطولة لبناء الدولة، وعلى المجتمع الدولي أن يدعم تطوير الشرعية السياسية في البلد وأن يستعد كذلك لاحتمال حالة مستمرة من عدم الاستقرار:

- من المرجح أن تمتد عملية بناء تسوية سياسية جديدة ومستقرة إلى ما هو أبعد من إطار الترتيبات الانتقالية الحالية المقدر بعامين، وأن تتطلب مشاركة دولية مستمرة ورفيعة المستوى.
- ينبغي للحكومات الغربية والأمم المتحدة مواصلة التزامها حيال الجهات الاجتماعية والسياسية التي عانت التهميش في السابق، حتى بعد انتهاء الإطار الزمني للمرحلة الانتقالية.
- لن تسفر الانتخابات الناجحة –هذا إن جرت– بالضرورة عن شعور فوري بتحسن الشرعية، لذا يتعين على صناع السياسة الاستعداد لاضطرابات سياسية في المستقبل.
- مع احتمال قليل بتحقق الإصلاحات الهيكلية المأمولة في المدى القريب والمتوسط، ينبغي للمجتمع الدولي التخطيط لسيناريوهات يشتد فيها الفقر والجوع في اليمن اشتدادا كبيرا. وينبغي للحكومات الغربية والدول المانحة الخليجية ووكالات المعونة الدولية وضع خطط طوارئ ضمن استرتيجياتها العملياتية الطويلة الأجل المتعلقة باليمن؛ وينبغي أن يبقى الأمن الغذائي أولوية سياسية عليا.

وإن تعميم استخدام تحليل الاقتصاد السياسي وتحسين فهم حوافز النخبة سيتيحان للمجتمع الدولي تحقيق أقصى قدر من النفوذ الجماعي من أجل التغيير الهيكلي في اليمن:

- إن فهم الشبكات غير الرسمية والمصالح الأسرية والتجارية التي تربط بين أهم الشخصيات أمر ضروري لتقييم احتمالات نجاح إصلاحات الدستور والمؤسسات الرسمية.
- يتطلب فهم أثر العملية الانتقالية على الاقتصاد السياسي المزيد من الأبحاث: إذ ينبغي للمانحين الغربيين وللبنك الدولي إجراء دراسة تفاعلية حيوية تتابع التغييرات في البنية الأساسية للنظام أثناء المرحلة الانتقالية وبعدها.
- لدى القيادات السياسية الناشئة في اليمن والناشطين الشباب مجموعة من الانتقادات المهمة عن شبكات المحسوبية النخبوية الباقية، وهم بحاجة إلى المساعدة والتمكين حتى يتسنى لهم الإسهام في نقاش السياسة الدولية الجاري حول بلدهم.

وقد كانت العوامل الدولية بمثابة قوة للاستقرار في اليمن وكذلك مصدر للخطر في الآن نفسه. ويعتمد الإصلاح الاقتصادي وترسيخ الشرعية السياسية في اليمن جزئيا على الجهود الدولية في مجالات عدة:

- يحتاج المانحون الغربيون والخليجيون إلى تخطيط استراتيجي أكثر فاعلية يوازن الاختلافات والمقايضات بين أولويات الأمن ومكافحة الإرهاب القصيرة الأجل وبين أهداف التنمية الاقتصادية والسياسية الطويلة الأجل، بما فيها اعتبار تأثير غارات الطائرات بدون طيار على الشرعية المحلية للحكومة اليمنية.
- ينبغي للمانحين الغربيين توسيع مجال التحليل السياسي ليشمل التفاعل بين العوامل المحلية والدولية التي تسبب الفساد وضعف الحكم في اليمن، ويشمل ذلك فحص دور الملاذات الضريبية العالمية كعامل "جذب" لهروب رأس المال. ويتعين إجراء المزيد من الأبحاث لتحديد أنماط معينة لهروب رأس المال من اليمن.
- وخلال الأشهر الأخيرة من رئاسة المملكة المتحدة لمجموعة الثماني، ينبغي لرئيس الوزراء ديفيد كاميرون أن يواصل التركيز على الالتزام الضريبي لضمان مواكبة كافة التبعيات البريطانية للإصلاحات في المملكة المتحدة. وبدءا من عام ٢٠١٥، يحل محل الأهداف الإنمائية للألفية إطار التنمية العالمية المنقح الذي ينبغي أن يبرز ضرورة الشفافية الضريبية الدولية.
- وينبغي لمنظمات المجتمع المدني الغربية الداعمة للإشراك السياسي في اليمن أن توسع خططها لتسهيل حوار السياسة العامة بشأن الشفافية الضريبية، وأن تساعد القادة السياسيين الجدد والنشطاء الشباب في اليمن على المشاركة في النقاش العالمي عن الفساد وهروب رأس المال وإصلاح النظام الضريبي الدولي.

171 Moore, 'Globalisation and Power in Weak States'. p. 1773.

172 OECD, *Fragile States 2013*.

173 Alice H. Amsden, Alisa Di Caprio and James A. Robinson (eds), *The Role of Elites in Economic Development* (Oxford University Press, 2012).

ملحق: نص المبادرة الخليجية

إن الأطراف الموقعة على هذا الاتفاق، رغبة منها في تحقيق التسوية السياسية للأزمة التي يمر بها اليمن ووفقا لما نصت عليه مبادرة مجلس التعاون لدول الخليج العربية بتاريخ ٢١ أبريل ٢٠١١م، واستنادا على المبادئ الأساسية التالية:

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

وتحقيقا لما سبق، تم الاتفاق على الخطوات التنفيذية التالية:

أولا: منذ اليوم الأول للاتفاق: يكلف رئيس الجمهورية المعارضة بتشكيل حكومة وفاق وطني بنسبة ٥٠٪ لكل طرف، على أن تُشكل الحكومة خلال مدة لا تزيد عن سبعة أيام من تاريخ التكليف.

ثانيا: تبدأ الحكومة المُشكلة على توفير الأجواء المناسبة لتحقيق الوفاق الوطني وإزالة عناصر التوتر سياسيا وأمنيا.

ثالثا: في اليوم التاسع والعشرين من بداية الاتفاق، يقر مجلس النواب، بما فيهم المعارضة القوانين التي تمنح الحصانة ضد الملاحقة القانونية والقضائية للرئيس ومن عملوا معه خلال فترة حكمه.

رابعا: في اليوم الثلاثين من بداية الاتفاق، وبعد إقرار مجلس النواب، بما فيهم المعارضة لقانون الضمانات يقدم رئيس الجمهورية استقالته إلى مجلس النواب ويصبح نائب الرئيس هو الرئيس بالإنابة بعد مصادقة مجلس النواب على استقالة الرئيس.

خامسا: يدعو الرئيس بالإنابة إلى انتخابات رئاسية في غضون ستين يوما بموجب الدستور.

سادسا: يشكل الرئيس الجديد لجنة دستورية للإشراف على إعداد دستور جديد.

سابعا: في أعقاب اكتمال الدستور الجديد، يتم عرضه على استفتاء شعبي.

ثامنا: في حالة إجازة الدستور في الاستفتاء، يتم وضع جدول زمني لانتخابات برلمانية جديدة بموجب أحكام الدستور الجديد.

تاسعا: في أعقاب الانتخابات، يطلب الرئيس من رئيس الحزب الفائز بأكبر عدد من الأصوات تشكيل الحكومة.

عاشرا: تكون دول مجلس التعاون والولايات المتحدة الأميركية والاتحاد الأوروبي شهودا على تنفيذ هذا الاتفاق.

حادي عشر: حرر هذا الاتفاق من أربع نسخة أصلية باللغة العربية ويسري من تاريخ استكمال كافة التواقيع عليه.

الآلية التنفيذية المزمنة للمبادرة الخليجية

بسم الله الرحمن الرحيم

الجزء الأول – المقدمة

١- يدرك الطرفان:

(أ) أن 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) أن لشعبنا، بما فيه الشباب، تطلعات مشروعة إلى التغيير.

(ت) أن 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 كليا 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 ٢٠١١م.

(ب) يشير مصطلح (الطرفان) إلى التحالف الوطني (المؤتمر الشعبي العام وحلفائه) كأحد الطرفين، وإلى المجلس الوطني (أحزاب اللقاء المشترك وشركاؤه).

٤- يحل الاتفاق على المبادرة الخليجية وآلية تنفيذها محل أي ترتيبات دستورية أو قانونية قائمة ولا يجوز الطعن فيهما أمام مؤسسات الدولة.

الجزء الثاني – الفترة الانتقالية

٥- يعتبر الجانبان أن الرئيس قد فوض نائب الرئيس، بموجب المرسوم الرئاسي رقم (٢٤) لعام ٢٠١١، تفويضا لا رجعة فيه، الصلاحيات الرئاسية اللازمة للتفاوض بشأن هذه الآلية وتوقيعها وإنفاذها، إلى جانب جميع الصلاحيات الدستورية المتصلة بتنفيذها ومتابعتها وممتد 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- وتُنفذ الفترة الانتقالية على النحو التالي:

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

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

(ت) يبدأ نفاذ هذه الآلية بمجرد التوقيع على المبادرة الخليجية من قبل الرئيس أو نائبه وعلى هذه الآلية من قبل جميع الأطراف ووفقا 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 وفقا 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 ملزما 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 يوما من تاريخ التكليف ويصدر بها قرار جمهوري يوقع عليه نائب الرئيس ورئيس الوزراء:

(أ) تتألف حكومة الوفاق الوطني من ٥٠ في المائة لكل طرف مع وجوب مراعاة تمثيل المرأة فيها.. وما يتعلق بتقسيم الحقائب الوزارية يقوم أحد الطرفين بإعداد قائمتين بالوزارات تسلم 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 موجودا 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، وفض الاشتباك بين القوات المسلحة والتشكيلات المسلحة والمليشيات والجماعات المسلحة الأخرى، وضمان عودتها إلى ثكناتها، وضمان 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.

(ت) إصدار تعليمات قانونية وإدارية ملائمة إلى جميع فروع القطاع الحكومي للإلتزام الفوري بمعايير الحكم الرشيد وسيادة القانون واحترام حقوق الإنسان.

(ث) إصدار تعليمات قانونية وإدارية محددة إلى النيابة العامة ودوائر الشرطة والسجون والأمن للتصرف وفقا للقانون والمعايير الدولية، وإطلاق سراح الذين احتجزوا بصفة غير قانونية.

(ج) تلتزم حكومة الوفاق الوطني بكافة قرارات مجلس الأمن ومجلس حقوق الإنسان والأعراف والمواثيق الدولية ذات الصلة.

صلاحيات نائب الرئيس وحكومة الوفاق الوطني

١٤- في تنفيذ هذه الآلية، يمارس 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 الشئون 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، يمارس نائب الرئيس وحكومة الوفاق الوطني السلطة التنفيذية ويشمل ذلك تنفيذ كل ما يتعلق بهذا الاتفاق بما في ذلك النقاط التالية جنبا 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.

(ت) ضمان أداء المهام الحكومية على نحو منظم بما فيها الإدارة المحلية وفقا لمبادئ الحكم الرشيد وسيادة القانون وحقوق الإنسان والشفافية والمساءلة.

(ث) الموافقة على ميزانية مؤقتة والإشراف على إدارة جميع جوانب مالية الدولة وضمان الشفافية والمساءلة الكاملتين.

(ج) اتخاذ الخطوات التشريعية والإدارية اللازمة لضمان إجراء الانتخابات الرئاسية خلال ٩٠ يوما من بدء نفاذ هذه الآلية.

(ح) إنشاء الهيئات التالية حسب ما تنص عليه هذه الآلية:

١- لجنة الشؤون العسكرية وتحقيق الأمن والاستقرار.

٢- مؤتمر الحوار الوطني.

(خ) عند تشكيل حكومة الوفاق الوطني وتولي نائب الرئيس تشكيل الحكومة لجنة اتصال تتولى وبشكل فعال التواصل 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 الشئون 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 الشئون 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.

(ح) إزالة حواجز الطرق ونقاط التفتيش والتحصينات المستحدثة في كافة المحافظات.

(خ) إعادة تأهيل من لا تنطبق عليهم شروط الخدمة في القوات المسلحة والأجهزة الأمنية.

(د) 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 وفقا للأحكام التالية:

(أ) تجرى الانتخابات الرئاسية المبكرة في فترة أقصاها ٩٠ يوما من تاريخ التوقيع إلى 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 ذكرا كان أم انثى بلغ السن القانونية للانتخاب ويمكنه إثبات ذلك استنادا إلى وثيقة رسمية، من قبيل شهادة الميلاد أو بطاقة الهوية الوطنية، حق الانتخاب استنادا إلى هذه الوثيقة.

(ت) 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.

(ث) يطلب من الأمين العام للأمم المتحدة توفير المساعدة الانتخابية وتنسيقها للمساعدة في كفالة إجراء الانتخابات بصورة منظمة وفي أوانها.

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 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 تعديلة على الشعب اليمني في استفتاء.

(ت) إصلاح النظام الانتخابي.

(ث) إجراء انتخابات مجلس النواب ورئيس الجمهورية وفقا 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 والحراك الجنوبي، والحوثيون وسائر الأحزاب وممثلون عن المجتمع المدني والقطاع النسائي، وينبغي تمثيل المرأة ضمن جميع الأطراف المشاركة.

٢١- يبحث المؤتمر في ما يلي:

(أ) عملية صياغة الدستور، بما في ذلك إنشاء لجنة لصياغة الدستور وتحديد عدد أعضائها.

(ب) الإصلاح الدستوري ومعالجة هيكل الدولة والنظام السياسي واقتراح التعديلات الدستورية إلى الشعب اليمني للاستفتاء عليها.

(ت) يقف الحوار أمام القضية الجنوبية بما يفضي إلى حل وطني عادل لها يحفظ لليمن وحدته واستقراره وآمنه.

(ث) النظر في القضايا المختلفة ذات البعد الوطني ومن ضمنها أسباب التوتر في صعدة.

(ج) اتخاذ خطوات للمضي قدما نحو بناء نظام ديمقراطي كامل، بما في ذلك إصلاح الخدمة المدنية والقضاء والإدارة المحلية.

(ح) اتخاذ خطوات ترمي إلى تحقيق المصالح الوطنية والعدالة الانتقالية، والتدابير اللازمة لضمان عدم حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان والقانون الإنساني مستقبلا.

(خ) اتخاذ الوسائل القانونية وغيرها من الوسائل التي من شأنها تعزيز حماية الفئات الضعيفة وحقوقها، بما في ذلك الأطفال والنهوض بالمرأة.

(د) الإسهام في تحديد أولويات برامج التعمير والتنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة لتوفير فرص عمل وخدمات اقتصادية واجتماعية وثقافية أفضل للجميع.

اللجنة الدستورية

٢٢ - تنشأ حكومة الوفاق الوطني لجنة دستورية فور انتهاء مؤتمر الحوار الوطني في مدة أقصاها ستة أشهر وتكون مهمتها 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.

إدارة الانتخابات في ظل الدستور الجديد

٢٣- خلال ثلاثة أشهر من اعتماد الدستور الجديد، سيعتمد البرلمان قانونا 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 وفقا لما يتطلبه هذا القانون، وسيخضع هذا القانون لاستعراض لاحق من قبل البرلمان المنتخب حديثا.

٢٤- ستنتهي مدة ولاية الرئيس المنتخب وفقا للفقرة ٧ من هذه الآلية لدى تنصيب الرئيس الجديد المنتخب حسب الأصول ووفقا للدستور الجديد.

الجزء الخامس - تسوية المنازعات

٢٥- في غضون ١٥ يوما من دخول مبادرة مجلس التعاون لدول الخليج العربية وآلية تنفيذها حيز التنفيذ، ينشئ 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 تمثيلا مناسبا في جميع المؤسسات التي جرت الإشارة إليها في هذه الآلية.

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

٢٨- ضمانا للتنفيذ 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 ودول الأعضاء في تنفيذ المبادرة الخليجية وهذه الآلية.

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

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

(التوقيعات والتواريخ...)

عملا بالصلاحيات الممنوحة لي من قبل الرئيس وفقا للمرسوم الرئاسي رقم ٢٤ لعام ٢٠١١ فإنني أدعو رسميا لإجراء انتخابات لمنصب رئيس الجمهورية بتاريخ ٢٠١٢/٠٠/٠٠، يعتبر هذا المرسوم نافذا منذ اليوم والدعوة إلى إجراء الانتخابات التي يدعو إليها المرسوم لا رجعة عنها، إن الدعوة للانتخابات تعتبر سارية وفقا لأحكام هذه الآلية وبدون الحاجة لخطوات أخرى قبل ستين يوما من إجراء الانتخابات كما جاءت في الآلية.

ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية.

برنامج الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لتشاتام هاوس

إن برنامج الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مركز رائد للأبحاث والتحليل في السياسة والاقتصاد السياسي والعلاقات الدولية للشرق الأوسط. كما يستضيف البرنامج بانتظام مؤتمرات وندوات طاولة مستديرة متعددة الاختصاصات على مستوى الخبراء، ويشكل بذلك منتدى لنقاش الأفكار الجديدة وتقاسم الخبرات ونشر نتائج الأبحاث.

www.chathamhouse.org/mena

منتدى اليمن

إن منتدى اليمن لتشاتام هاوس محفل سياسي دولي يضم مجموعة حيوية من أصحاب المصلحة، كالسياسيين ومقدمي المساعدات والأكاديميين والدبلوماسيين. وبفضل المعرفة والتأثير الجماعي لأعضاء منتدى اليمن يزداد الوعي وتتبادل الخبرات ويدعم تشكيل سياسات تعالج أسباب الصراع والفقر وسوء الإدارة في اليمن. كما يبني منتدى اليمن علاقات استراتيجية من أجل الدعم المتواصل للتغيير والعمل الوثيق مع المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية والحكومات ونشطاء المجتمع المدني اليمني.

www.chathamhouse.org/yemen

مختارات من منشورات منتدى اليمن

اقتصاد اليمن: النفط والواردات والنخب

ورقة بحثية للبرنامج، بيتر سلزبري، أكتوبر ٢٠١١

فرص وعقبات للعمال اليمنيين في أسواق عمل دول مجلس التعاون الخليجي

ورقة بحثية للبرنامج، جسيكا فورسيث، سبتمبر ٢٠١١

اليمن والمملكة العربية السعودية ودول الخليج: سياسات النخب واحتجاجات الشارع والدبلوماسية الإقليمية

مذكرة إحاطة، جيني هيل وجيرد نونمان، مايو ٢٠١١

اليمن والصومال: الإرهاب وشبكات الظل وحدود بناء الدولة

مذكرة إحاطة، سالي هيلي وجيني هيل، أكتوبر ٢٠١٠

اليمن: الخوف من الفشل

مذكرة إحاطة، جيني هيل، يناير ٢٠١٠

تشاتام هاوس

تشاتام هاوس، ١٠ سنت جيمس سكوير، لندن SW1Y 4LE
ه: ٥٧٠٠ ٧٩٥٧ ٢٠ (٠) ٤٤+ contact@chathamhouse.org
ف: ٥٧١٠ ٧٩٥٧ ٢٠ (٠) ٤٤+ www.chathamhouse.org
مؤسسة خيرية مسجلة برقم: ٢٠٨٢٢٣