الانتقال السياسي في اليمن

وتداعياته الاقتصادية والاجتماعية والانسانية

2015 - 2011

الإنتقال السياسي في اليمن وتداعياته الإقتصادية والإجتماعية والإنسانية

2015-2011

جميع الحقوق محفوظة

© 2016

الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المرصد الاقتصادي للدراسات والاستشارات أو مؤسسة فريدريش إيبرت

تحرير

أ.د. يحيى بن يحيى المتوكل

تقديم

تركت الحروب والصراعات بصمات واضحة على جغرافية اليمن وسكانها، وخلقت أولويات مختلفة للسكان تبقي قدراتها وباستمرار تحت ضغوط التحديات المتجددة. كما أن المسار السياسي في اليمن خلال أكثر من ثلاث عقود استمر بالسير نحو تعزيز قبضة السلطة السياسية القائمة وحزبها الحاكم وإقصاء الأحزاب والحركات السياسية والاجتماعية الأخرى، مما أدى إلى انسداد كامل للأفق السياسي مع نهاية 2010. وبذلك، سقطت الديمقراطية المزعومة وأنظمة الانتخابات المفصلة في مستهل 2011، وليظهر الوجه القبيح للتسلط والفساد وينهي بضربة قاضية كيان الدولة وأجهزتها الهشة بما في ذلك خلق انقسام حاد في ولاء الجيش والقوى الأمنية.

وكما في دول ما يسمى بـ"الربيع العربي"، اشتعلت الاحتجاجات والمظاهرات في اليمن منذ فبراير 2011 مطالبة بقوة بالحرية والعدالة والكرامة الإنسانية. وتعكس تلك المطالبات أسباب وجذور التخلف والصراعات في البلاد، وأهمها غياب الحريات الحقيقية والعدالة والمشاركة السياسية وكذلك ضعف الحوكمة السياسية والتنمية العادلة. ورغم التوقيع على المبادرة الخليجية في نوفمبر 2011 والتي قسمت السلطة بين الخصوم السياسيين وما تلاها من شبه إجماع على وثيقة الحوار الوطني التي قدمت في يناير 2014، إلا أن استمرار الفساد خلال المرحلة الانتقالية والفشل في الاتفاق على بعض بنود مشروع الدستور الجديد أديا إلى انهيار مسار الحوار الوطني. ومنذ ذلك الوقت، أخذت العملية الانتقالية منحى التدهور نحو الحرب الشاملة مع تضاؤل الأمل في إيجاد مخرج سلمي للصراع. وبنظرة استرجاعية إلى الوراء، يعود هذا الوضع إلى عدم إجراء انتقال حقيقي للسلطة.

وقد مثّل الوضع الانتقالي لليمن منذ عام 2011 فرصة ذهبية تم تفويتها، بعد أن كان المسرح قد تهيأ للدولة والشعب في تقبل التغيير وفي كافة الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية عبر مؤتمر الحوار الوطني. واستمرت السياسة تسيطر وتؤثر سلباً على القرار الاقتصادي، وأدت إلى تراكم المشاكل والتحديات في ظل غياب الإرادة السياسية وعدم الجدية في تنفيذ الإصلاحات. كما برزت عوامل الفساد ونهب المال العام ومظاهره بصورة أكبر من السابق، وهو ما أدى إلى استمرار الصراع السياسي وتفاقم النزاع المسلح، ولتتسارع الأحداث وصولاً إلى استدعاء التدخل الخارجي وحرب التحالف السعودي على اليمن منذ نهاية مارس 2015 وتصعيد المواجهات الداخلية مخلفة الموت والدمار لليمن أرضاً وشعباً تحت مبرر إعادة الشرعية.

وأدى اشتداد الصراع إلى ضحايا بشرية ونزوح داخلي كبير وهروب الناس من منازلهم، بالإضافة إلى تدمير كبير للبنية التحتية الرئيسية والمساكن والمنشآت الاقتصادية بما في ذلك المزارع. وازداد الفقر بشكل كبير ليرفع نسبة "عدم الأمن الغذائي" وليقضي على سبل المعيشة والاقتصاديات المحلية ويفقد البلاد منجزات التنمية السابقة والمحدودة، وليفاقم من الأزمة الإنسانية السابقة والتي قدرت الذين يتلقون مساعدات إنسانية بحوالي 8 مليون يمني. ولا شك أن اليمنيين وبالذات الأكثر هشاشة هم من يتحمل الإصابات والعذابات نتيجة انهيار الدولة والاقتصاد، ما بالنا بجرائم الحرب؛ خاصة أن جهود التنمية والخدمات العامة قد توقفت منذ أزمة 2011 وما تبعها من عملية انتقالية.

واليوم، وفي خضم المزايدات السياسية والأصوات العالية تبرز الحقيقة الساطعة أن معظم مشاكل اليمن سواءً السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية تعود جذورها إلى الاقتصاد. لذلك، انطلقت هذه المبادرة أو المشروع من التطورات الأخيرة التي شهدتها البلاد وكذلك بغرض البناء على ما سبق في المشروع المشترك السابق بين المرصد الاقتصادي ومؤسسة فريدريش إيبرت والمتعلق بدفع الإصلاحات الاقتصادية إلى مقدمة اهتمام الحكومة اليمنية

وأولوياتها. ويركز هذا المشروع وكذلك الدراسات على تتبع المسار الاقتصادي والتنموي والسياسي، وخصوصاً علاقته بحلقة التخلف الاقتصادي والصراع، مع إجراء تحليل مفصل للوضع الراهن والتركيز على جذور الأزمة الحالية وأثرها على المستقبل بالإضافة إلى تحديد مسار المستقبل والسيناريوهات المحتملة والأولويات الوطنية. كما يسعى المشروع إلى تنظيم نقاش وخلق وعي عام حول الوضع الحرج وأهمية التسريع في البحث عن حلول سلمية من خلال تعزيز وتقوية دور المكنين للسلام تتجنب الصراعات التي لا يتحمل كوارثها إلا المواطن.

ويمثل هذا الكتاب أحد مخرجات هذا التعاون ويحمل نفس عنوان المشروع الذي تم الاتفاق عليه وهو "الانتقال السياسي في اليمن 2011-2015". ويضم الكتاب بين جانبيه أوراق العمل التي أعدت عن المحاور الثلاثة الأساسية وهي السياسي والاجتماعي والاقتصادي، مع ملخص للحلقة النقاشية في جلستين عقدتا يوم 15 ديسمبر 2015 تزامنتا مع بدء الجلسة الثانية للمفاوضات بين الأطراف اليمنية المتنازعة برعاية الأمم المتحدة في مدينة بييل بسويسرا (انظر ملحق الحلقة النقاشية). ومع أهمية هذه الأوراق وما تناولته من وجهات نظر قد تكون خلافية وكذلك التوصيات التي خرجت بها، فإنها أيضاً تمثل أساساً لإعادة النظر ومراجعة دور الجهات المانحة وتحديد تدخلاتها نحو بناء الدولة الجديدة ودعم الإصلاحات الاقتصادية وخاصة التي تعزز الديمقراطية الاجتماعية.

وتجدر الإشارة هنا أن إعداد الأوراق وتحديداً عندما تتناول الجانب السياسي أظهرت تبايناً واضحاً فيما يتعلق بكل من الحرب التي تقودها السعودية والموقف من الشرعية، وهو ما تم التوافق بين المرصد الاقتصادي ومؤسسة فريدريش إيبرت على إظهار هذا التباين كما هو ليعكس الواقع اليمني وإن كان أمراً مؤسفاً أودى بالبلاد إلى منزلقات خطيرة.

ولا ينبغي أن ينتهي الموضوع عند هذا الحد، حيث يجب مواصلة النقاشات في فعاليات أوسع للتوعية بالأسباب الحقيقية وراء الصراعات ومصالح المتصارعين والبحث عن حلول سلمية تخرج اليمن من أتون الحروب إلى آفاق السلم وبناء الدولة الجديدة التي تضل جميع أبنائها بمرجعية مخرجات الحوار الوطني، مع التأكيد على أن تلك المخرجات وعلى أهميتها ما

زالت في حاجة إلى نقاشات عامة اليوم وغداً، لتسهيل قيام الحكومات القادمة بتبني ما يناسب الواقع وعدم الاصطدام بالمثالية والآمال العريضة التي خيمت على المؤتمر.

ولا يخفى أيضاً أن الخروج من نفق الصراعات الممتدة عبر التاريخ في اليمن يحتاج إلى أكثر من مجرد التوصل إلى اتفاق سلام بين الأطراف المتصارعة، إذ تتطلب إلى التصدي ومعالجة جذور تلك الصراعات والمتمثلة بالولاءات العصبية بعيداً عن الهوية الوطنية الجامعة. ويجب أن تبنى الدولة الجديدة وفق معايير وأسس الحوكمة والمشاركة الحقيقية للجميع ودون إقصاء مع إشراك كافة الأطراف المجتمعية من قطاع خاص ومنظمات مجتمع مدني ليصبحوا شركاء أصليين وليس مجرد منتفعين، بالإضافة إلى أهمية توسيع دائرة المشاركة والاستهداف لكل الأطراف النشطة مع تحديد أدوارها وتحفيزها للقيام بها.

وأخيراً، فإن نجاح هذا العمل أو غيره لا يمكن أن يتحقق دون توفر الدعم المؤسسي والفني والمالي من كافة الشركاء بما في ذلك الجهات المانحة، من أجل ترجمة النتائج والأهداف إلى أطر عمل وبرامج تمكن المبادرة من الاستمرار وتدفع الشركاء وأصحاب الشأن للقيام بأدوارهم وأنشطتهم بشكل منسق وفي ظل مقاربة متكاملة لمعالجة النزاعات والتمسك بالحل السلمي والعدالة للجميع.

وعلى الله قصد السبيل.

مدخل

تظهر الحاجة إلى إجراء دراسات تحليلية للوضع اليمني وإطار تطوراته وتحديداً خلال الفترة الانتقالية 2011-2015 وتسليط الضوء بشكل رئيسي على التداخلات بين السياسي والاقتصادي والاجتماعي والتي في مجملها أدت إلى انهيار الدولة في عام 2011 وكذلك فشل عملية الانتقال السياسي.

ورغم أهمية كافة الموضوعات، إلا أنه تم تحديد 3 محاور أساسية تتداخل فيما بينها، هي السياسي والاجتماعي والاقتصادي، وتشمل المحاور 5 أوراق عمل تسلط الضوء عليها وتساهم في خلق نقاش يدعم الإصلاحات الاقتصادية في اليمن بشكل عام وتبين سلبيات بقاء الوضع على حاله، وكذلك استخلاص توصيات للوصول إلى حل سلمي والعمل على معالجة جذور وأسباب تلك الصراعات ومنع تجدد حدوثها. وتتمثل الموجهات الأساسية للدراسات في الالتزام بالحوكمة السياسية، احترام المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان، السلام والاستقرار والحياة الكريمة لليمنيين.

وقد تم استعراض تلك الأوراق في حلقة نقاشية من جلستين استهدفت إشراك الجهات الحكومية، الأحزاب السياسية، المجتمع المدني، القطاع الخاص والأكاديميين والباحثين والشباب والمرأة؛ بغرض خلق وعي بأوجه الخلاف من ناحية والاتجاه نحو تحديد معالجات تؤكد أن لا مخرج من الصراع إلا بتوافق اليمنيين على حل سلمي يشارك فيه الجميع ولا يستثني أحد، من ناحية أخرى. وقد تبين فعلاً في الجلسات أهمية تقبل الجميع للاختلافات والتي قمنا أيضاً بتوثيقها في ملحق النقاشات. ونقدم فيما يلي ملخصاً مقتضباً لتلك الأوراق.

أولاً: الانتقال السياسي في اليمن خلال الفترة 2011-2015

تحاول ورقة الانتقال السياسي الوقوف على مسار الثورة في اليمن منذ فبراير 2011 دون الدخول في التفاصيل رغم أهمية بعضها، وهو ما يقتضي تتبع مراحل الانتقال السياسي من المسار السياسي السلمي إلى الصراع المسلح والمتمثل في الحرب المدمرة التي تشهدها حالياً اليمن

والتي زاد من تداعياتها انسداد الأفق السياسي ودخول أطراف إقليمية في الصراع. وتعمل هذه العوامل والأسباب على إطالة أمد الصراع والحيلولة دون تحقيق تسوية سياسية بين الأطراف اليمنية المتصارعة.

وتتناول هذه الورقة عدداً من المحاور، تبدأ من مطالب التغيير، مروراً بالتسوية السياسية ومخرجات الحوار الوطني وما تبعها من تغليب منطق القوة لحسم النزاع حول السلطة، وانتهاء بوضع سيناريوهات محتملة لمآلات الصراع والحرب في اليمن. ورأت الورقة أن تراكم الأخطاء أدت إلى أن تصبح الحركة الحوثية الطرف الأقوى وساعد على تمددها السياسي والمسلح وتعزيز التدخل الخارجي وتغذية الصراع الداخلي وصولاً إلى اندلاع الحرب على اليمن. وقد خلقت تلك الحرب مواقف متعارضة بين اليمنيين حول التدخل السعودي، حيث اعتبره البعض تلبية لنداء استغاثة أمام استقواء طرف يمني آخر، بينما رأى البعض الآخر أن ما حدث يعتبر عدواناً صارخاً على بلد مستقل. واستطاع كل من الطرفين أن يقدم أطروحاته وحججه مما خلق معضلة كبيرة يصعب حلها أو حتى تقريب وجهات النظر حولها، رغم أن استمرار الحرب أكد لجميع الأطراف أن لا حل إلا بتوافق اليمنيين أنفسهم والالتزام بالاتفاقيات السابقة ومخرجات الحوار الوطني. وقدمت الورقة في الأخير سيناريوهات ثلاثة لمسار الصراع السياسي في اليمن.

ورغم أن هذه الورقة سعت لتقديم قراءة أولية في موضوع لم تكتمل فصوله ولم تتضح بعد معظم خفاياه، وحاولت ألا تنطلق من مواقف مسبقة ولا تعكس تحيزاً لأي طرف من أطراف الصراع، إلا أن النقاش الذي تبعها قد عكس تفاوت المواقف السياسية في اليمن وأظهر صعوبة الحياد في وقت اختلطت الأمور والمواقف الوطنية بالمصالح الشخصية والقضايا العصبية الضيقة كالحزبية والمناطقية والمذهبية.

ثانياً: الحروب والنزاعات وتأثيرها على النسيج الاجتماعي

تعتبر اليمن من المجتمعات التي شهدت صراعات ونزاعات عديدة عبر فترات ومراحل تاريخية مختلفة والتي ساهمت بشكل مباشر وغير مباشر في تصدع اجتماعي وتمزيق النسيج المجتمعي

الذي يشهد بعض التعافي وإعادة التماسك في فترات الاستقرار السياسي وتوقف الحروب. واستعرضت ورقة الحروب والنزاعات وتأثيرها على النسيج الاجتماعي بداية الصراع على السلطة في اليمن والذي يعود إلى حقب زمنية قديمة، لعل أبرزها غزو الأحباش لليمن واستعانة اليمنيين بالفرس على طردهم والذي نجم عنه خضوع اليمن للاحتلال الفارسي.

وركزت الورقة على أن استمرار الصراع على السلطة في اليمن أدى إلى غياب الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي لقرون طويلة باستثناء فترات تاريخية محدودة هنا وهناك، فضلاً عن لجوء السلطة أو الطامحين فيها إلى إعداد صفوفهم وتعزيز نفوذهم من خلال القواعد الشعبية وتأجيج المشاعر الدينية والقبلية والمناطقية والمذهبية وغيرها. ولا شك أن تلك المشاعر السلبية بقيت مغروسة وتم توارثها جيلاً بعد جيل، مما يجعل من الصعوبة إزالتها أو تجاوزها.

وأثارت الورقة التساؤل الرئيسي الذي يطرح نفسه في هذا الجانب حول النزاعات والصراعات السياسية والمجتمعية في اليمن منذ حرب صيف 1994، وكذلك العوامل التي ساهمت في تأجيجها والآثار التي تركتها على النسيج الاجتماعي في اليمن. وأخيراً، بادرت الورقة إلى تحديد العوامل والأسباب التي ساهمت في تأجيج تلك النزاعات والصراعات وآثارها على النسيج المجتمعي، مع اقتراح موجهات لمعالجة ذلك من وجهة نظر السيسيولوجيا.

ثالثاً: فشل سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية

إن تداخل العوامل السياسية والاقتصادية وتفاعلاتها وتأثيراتها قد ساهم بصورة مباشرة في فشل السياسات الاقتصادية والتنموية خلال الفترة 2001-2014، والذي تبين من خلال الإخفاق في إحداث تغييرات هيكلية في الاقتصاد وكذلك الدفع في تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية حقيقية ومستدامة. وتُجمل ورقة فشل سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية الأسباب الأساسية وراء ذلك الفشل في عاملين أساسيين يتمثلان في أن السلطة السياسية أصبحت المصدر الأول والأهم للثروة والدخل، الأمر الذي أدى إلى هيمنة القرار السياسي وتوجهاته ومصالحه على السياسات والقرارات الاقتصادية والاجتماعية. أما العامل الثاني،

فتمثل في طبيعة وسياسات برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري والذي لم يركز على تقليص سيطرة العوامل الاقتصادية الخارجية والتي لا يمكن التحكم بها أو التأثير عليها محلياً وتحديداً في استخراج النفط وتصديره وأسعاره، وكذلك استمرار اعتماد الزراعة على الأمطار المتذبذبة، بالإضافة إلى ضعف شبكة الأمان الاجتماعي أمام الآثار السلبية للبرنامج.

وأظهرت الورقة سيطرة فئة محدودة على مقاليد الأمور السياسية والاقتصادية من خلال التحالف بين السلطة ورجال الأعمال والتي سعت لتعزيز تركز السلطة والثروة لديها مستفيدة من ضعف الجهاز الإداري والمؤسسي للدولة واستشراء الفساد. ويمثل تسيس الموازنة العامة مصدر الاختلال الأبرز والمصدر الأساسي الذي استخدمته السلطة للحصول على الريع من ناحية وكسب الولاءات وشراء الذمم من ناحية أخرى. وقد تمكنت السلطة في اليمن وبالتعاون مع مجموعة من النافذين ورجال الأعمال إدارة المالية العامة لتحقيق مصالحها الخاصة، ودون أن تسعى لتجاوز العجز المزمن في الموازنة العامة وضمان الاستدامة المالية.

وجادلت الورقة حول تولي الرئيس الانتقالي هادى في خضم أزمة سياسية بين السلطة والمعارضة وكذلك انتفاضة شعبية واسعة عكست فشل السياسات الاقتصادية واحتكار السلطة والثروة؛ الأمر الذي كان يستوجب من السلطة الانتقالية انتهاج سياسات اقتصادية واجتماعية جديدة وإعلان براءتها من النظام السابق قولاً وعملاً. غير أن الفترة الانتقالية 2012-2014 شهدت استمرار عوامل الفساد ونهب المال العام ومظاهره بصورة أكبر من السابق، وهو ما أدى إلى استمرار الصراع السياسي وتفاقم النزاع المسلح ولتتسارع الأحداث وصولاً إلى استدعاء التدخل الخارجي وشن حرب التحالف السعودي على اليمن مستهدفاً الخراب والدمار لليمن أرضاً وشعباً في نهاية مارس 2015، تحت مبرر إعادة الشرعية التي فقدها الرئيس هادي منذ العام الأول لتوليه مقاليد الحكم.

وتناولت الورقة تقييم السياسات الاقتصادية والاجتماعية للسلطة الانتقالية والتي لم تسع إلى إحداث أي تغيير حقيقي في البناء الاقتصادي لليمن، وبالذات لإعادة توزيع الثروة والسلطة من خلال إعادة هيكلة الحقوق والواجبات بين السلطة والمجتمع من ناحية وبين كافة

الفاعلين في المجتمع اليمني من ناحية أخرى. ويرجع الفشل في تحقيق أي خطوة نحو عدالة الفرص الاقتصادية والاجتماعية إلى غياب الرؤية لإحداث التغيير للخروج من أسر الاقتصاد الريعي وحفز النمو الاقتصادي مع استمرار دوران السياسات الاقتصادية والاجتماعية في فلك سابقاتها، بما في ذلك الركون على المساعدات الخارجية.

وأخيراً، أبرزت الورقة العامل الثاني وراء فشل السياسات الاقتصادية والاجتماعية والمتمثل في طبيعة وسياسات برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري والتي لم تركز على تقليص سيطرة العوامل الاقتصادية الخارجية التي لا يمكن التحكم بها أو التأثير عليها محلياً وتحديداً في استخراج النفط وتصديره وأسعاره، وكذلك استمرار اعتماد الزراعة على الأمطار المتذبذبة. كما تناولت الورقة ضعف شبكة الأمان الاجتماعي أمام الآثار السلبية للبرنامج.

رابعاً: التنمية والمساعدات الخارجية

تمتد علاقة اليمن بمجتمع المانحين لما يزيد عن أربعة عقود من الزمن، حيث ساهم المانحون وخصوصاً الإقليميون منذ سبعينيات وثمانينيات القرن الماضي في دعم عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال منح وقروض ميسرة لتمويل مشاريع في قطاعات ومجالات مختلفة في كلي الشطرين قبل الوحدة. وقد تناولت ورقة "التنمية والمساعدات الخارجية" علاقة اليمن مع المانحين وحجم المساعدات خلال الفترة من عام 1990 إلى 2010 وفق مراحل أربعة تفاوتت بين مرحلة الانحسار (1990–1995) ومرحلة الانتعاش (1996–2000) ومرحلة الانتكاسة (2001–2005) ومرحلة الإنقاذ (2006–2010).

وأوضحت الورقة تدني استيعاب المساعدات الخارجية في اليمن عموماً وكذلك مجموعة المعوقات والتحديات التي تحول دون الاستفادة المثلى من تلك المساعدات، وبالتالي ضعف دورها في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمسئولية المشتركة على الجهات الحكومية المختلفة وكذلك على الجهات المانحة نفسها التي تحول دون الانسياب السلس للمساعدات.

وأضافت الورقة بُعداً جديداً يتعلق بعلاقة المساعدات الخارجية واستيعابها من جهة، ونشوب الأزمات أو الثورات من جهة أخرى، والتي يمكن استنباطها من العلاقة بين الحكم الفاسد وفاعلية استيعاب المساعدات الخارجية. وأبرزت الورقة أن إدارة المساعدات الخارجية في اليمن خلال السنوات 1990–2010 لم تكن رشيدة وأسهمت بصورة غير مباشرة في بقاء عوامل النزاع حية بين النخب السياسية والاقتصادية وفي أوساط المجتمع؛ في الوقت الذي كان يمكن للمساعدات الخارجية أن تدعم الحلول لإنهاء النزاعات والصراعات الخفية والمعلنة على حدٍ سواء من خلال تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية تؤتي ثمارها لكل فئات المجتمع.

وتناولت الورقة التداعيات والآثار على قرارات تعليق المساعدات التنموية لليمن في فترات مختلفة، وأجملتها في التأثير السلبي على النمو الاقتصادي وزيادة الفقر والبطالة نتيجة توقف جزء كبير من نشاط القطاع الخاص الصناعي والتجاري والزراعي والخدمي وتعليق المشاريع الممولة من المانحين، بالإضافة إلى تفاقم المعاناة الإنسانية نتيجة تزايد النازحين. وتساءلت الورقة حول كون المساعدات الخارجية لليمن تمثل فرص أم أعباء، حيث أشارت إلى الجدل الذي يدور حول المساعدات الخارجية التي يتلقاها اليمن ومدى مساهمتها في تحقيق التنمية، خاصة وأن تقييم دورها خلال العقود الثلاثة الماضية أظهر ضآلة تلك المبالغ من ناحية، ومحدودية تأثيرها من ناحية أخرى، فضلاً عن أنها شكلت عبئاً سياسياً واقتصادياً على اليمن من خلال تأثيرها على مواقف اليمن الخارجية وكذلك فتحها باباً للفساد واستشرائه نتيجة ضعف المؤسسات الوطنية ومحدودية قدراتها.

وأخيراً، تناولت الورقة تأثير الأحداث الأخيرة على أولويات الفترة المقبلة، وخاصة إعادة الإعمار وجبر الضرر للفئات والمناطق المتضررة والتي سيكون لها أولوية على غيرها من جهود التنمية التقليدية. وعرضت الورقة الإصلاحات اللازمة لتعزيز استيعاب تعهدات المانحين من خلال آليات تحسين أداء البنية المؤسسية والإدارية ذات العلاقة من ناحية، وقيام المانحين أنفسهم – كوضع استثنائي - بتخفيف اشتراطاتهم وخصوصاً المتعلقة بتنفيذ الإصلاحات والمرونة في

إجراءاتهم المالية والإدارية. كما طرحت الورقة مقترحات تعزز الاستفادة من المساعدات الخارجية وترفع أثرها التنموي في المدى القصير، مع إعادة النظر في دور المانحين المستقبلي وتحديداً في بناء دولة جديدة وفق معايير حوكمة حقيقية وليس تقاسم السلطة.

خامساً: الوضع الإنساني في اليمن

تجمع اليمن بين مختلف العوامل التي تفاقم من الوضع الإنساني ابتداءً من معدلات فقر متزايدة بسبب شح الموارد وسوء إدارتها، وانتهاءً بالحروب والصراعات المسلحة التي شهدتها في فترات متقطعة من تاريخها المعاصر، فضلاً عن الكوارث الطبيعية والآثار السلبية لبعض الظواهر البيئية.

وتتناول ورقة "الوضع الإنساني" تفاقم المعاناة الإنسانية خلال العقدين الماضيين رغم تحقيق نمو اقتصادي وبعض الانجازات التنموية، وذلك نظراً لغياب المبادئ الإنسانية ومعايير العدالة الاجتماعية من حيث التوزيع الجغرافي والنوع الاجتماعي، بالإضافة إلى افتقار التدخلات الإنسانية خلال تلك الفترة للتنظيم والتنسيق بخلاف الحال عند إنشاء منظمة تنسيق الجهود الانسانية التابعة للأمم المتحدة في عام 2010. وتناولت الورقة كذلك العوامل التي أفضت إلى تدهور الوضع الإنساني خلال الفترة 1990-2010، وذلك على اعتبار أن الوضع الإنساني المتردي ما هو إلا نتيجة للإخفاقات في جميع المجالات المرتبطة بالتنمية المستدامة والتي حددتها في ثلاث مجموعات سياسية وأمنية وإدارية، اقتصادية وتنموية، واجتماعية وثقافية. وبذلك، اعتبرت الورقة أن إخفاق التدخلات التنموية كانت المقدمة وأساس تدهور الوضع السياسي وما أعقبه من تفاقم للأوضاع الإنسانية.

وأبرزت الورقة التحولات العديدة التي شهدتها الفترة الانتقالية في مختلف الجوانب السياسية والاقتصادية والتي أثرت على الوضع الإنساني سلباً وأدت إلى تدهور المؤشرات الإنسانية وارتفاع عدد الذين هم بحاجة للتدخلات الإنسانية القصوى، وليأخذ العمل الإنساني في اليمن زخماً دولياً ويصبح ضمن أولويات الدول المانحة رغم غياب الشفافية والرقابة والتقييم والمساءلة.

ووصفت الورقة تدهور الوضع الإنساني بشتى صوره والتي بلغت ذروتها نتيجة تفاقم الوضع الأمني واحتدام المواجهات المسلحة في بعض المحافظات في عام 2015، فضلاً عن أخذ الوضع مساراً أكثر حدة مع اندلاع الحرب في 26 مارس 2015 حين بدأ التحالف بقيادة السعودية وما زال حتى اليوم بشن غارات جوية وقصف أهداف عديدة في معظم المحافظات وانتهاك القوانين والأعراف الدولية نتيجة التعرض للمدنيين وممتلكاتهم والمنشآت الاقتصادية والمزارع وكذلك المدارس والمراكز الصحية وغيرها، مما ينذر بكارثة إنسانية قد يصعب معالجتها بسهولة.

واستعرضت الورقة التحديات التي واجهت العمل الإنساني في اليمن خلال عام 2015 أهمها الحصار الاقتصادي الشامل والذي فرضه التحالف وكذلك قصف الموانئ الجوية والبحرية، مما أدى إلى منع دخول الغذاء والدواء والمشتقات النفطية وغيرها بالإضافة إلى صعوبة تلقي المساعدات العينية من الخارج. وفاقمت أزمة المشتقات النفطية بسبب الحصار من حدة المعاناة الإنسانية نتيجة صعوبة إيصال المعونات الإنسانية إلى المتضررين وأيضاً عدم القدرة على تشغيل المراكز الصحية الإغاثية.

وحددت الورقة رؤية وطنية شاملة لمعالجة جميع الاختلالات الهيكلية وفي جميع المجالات السياسية والتنموية وبما يتوافق مع طبيعة المجتمع والإمكانيات المتاحة، بالإضافة إلى تبني سياسات ناجعة ومختلفة عن تلك السياسات التقليدية التي فشلت طوال عقود طويلة في تحقيق تقدم ملموس، حيث ركزت مرحلة ما بعد الحرب على تدخلات تنموية عبر ثلاث مراحل زمنية الأجل القصير وتمثل التدخلات الإنسانية والتعافي المبكر والذي يتطلب استراتيجيات فعالة في إيصال المساعدات الإنسانية، الأجل المتوسط ويمثل مرحلة إعادة الاعمار والإنعاش الاقتصادي، وأخيراً الأجل الطويل والذي يتعامل مع التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

المحتويات

تقديم ..... أ

مدخل ..... هـ

الانتقال السياسي في اليمن 2011-2015 1

الحروب والنزاعات وتأثيرها على النسيج الاجتماعي 31

فشل سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية 2011-2014 61

التنمية والمساعدات الخارجية في اليمن 105

الوضع الإنساني في اليمن 143

ملحق: الحلقة النقاشية حول الانتقال السياسي في اليمن وتداعياته الإقتصادية والإجتماعية والإنسانية 2011-2015 194

الانتقال السياسي في اليمن 2011-2015

د. عدنان ياسين المقطري

منذ تحقيق الوحدة اليمنية في العام 1990 واجهت الدولة اليمنية تحديات كثيرة. وكان مأمولاً أن تسهم العملية الديمقراطية كأسلوب سلمي في حل إشكالية السلطة وحسم مسألة الوصول إليها، وهو أمر كفيل بمواجهة كافة التحديات. إلا أن الأحداث السياسية والسلوك الذي اتبعه النظام الحاكم والمتمثل في سعيه لتعزيز بقائه في السلطة والاستئثار بها أعاق عملية التحول الديمقراطي وكرس هيمنته على مفاصل السلطة.

وبين النظام السياسي خلال تلك الفترة عجزه عن مواجهة التحديات الأمنية والسياسية والاقتصادية، وبدلاً من معالجتها عمل على توظيفها في إدارة الصراع مع كافة القوى السياسية من أجل بقائه في الحكم والتهيئة لتوريث السلطة، وهو ما ظهر في حرصه على إجراء تعديلات دستورية ظاهرها الإصلاح السياسي وغايتها بقائه في السلطة. وفي أواخر العام 2010 عزم النظام السياسي على إجراء انتخابات برلمانية دون مشاركة المعارضة السياسية بعد أن أجهض مشروع اتفاق بينها وبين حزبه الحاكم لإجراء الإصلاحات السياسية.

ومع إطلالة العام 2011، كان اليمنيون على موعد مع أحداث وتغييرات جذرية في المنطقة العربية. فبعد انطلاق الثورتين التونسية والمصرية، أصبحت اليمن مهيأة للتأثر بما يجري في محيطها العربي، حيث خرج اليمنيون إلى الساحات في ثورة شبابية شعبية سلمية للإعلان عن مطلبهم الرئيسي والمتمثل بإسقاط النظام.

وقد أسهمت تعقيدات الحالة اليمنية ووجود أنظمة سياسية مجاورة لديها حساسية لأية تغييرات ثورية خشية امتداد عدواها إلى دولها، في تبني مجلس التعاون الخليجي مبادرة من خلال تسوية سياسية تفضي لانتقال سياسي سلمي للسلطة. وحظيت المبادرة بدعم إقليمي ودولي فضلاً عن تعيين مبعوث خاص للأمين العام للأمم المتحدة للإشراف على تنفيذها، ولتأخذ بذلك الثورة في اليمن طابعها الخاص، كان من الممكن أن تمثل نموذجاً لنجاح الثورات العربية السلمية.

وتجلى تأثير الدور الخليجي فيما آلت إليه الثورة اليمنية من تسوية سياسية، قضت بمناصفة السلطة خلال فترة انتقالية بين تحالف أحزاب المعارضة والحزب الحاكم الذي قامت الثورة

ضده. وشكلت تلك التسوية عامل إغراء لتجنيب اليمن ويلات الحرب، وتغليب قيمة التسامح على رغبات الثأر والانتقام من أركان النظام السابق من خلال قانون الحصانة الذي صدر لمنع أي محاسبة أو ملاحقة قضائية للرئيس السابق ومن عمل معه خلال فترة حكمه.

ورغم حماس اليمنيين لتحقيق التغيير سلمياً، فإن التعقيدات والعراقيل التي وضعت أمام عملية الانتقال السياسي وتحقيق الآمال والطموحات في بناء دولة القانون وفقاً لمخرجات الحوار الوطني قد حرفت مسار الثورة عن تحقيق أهدافها؛ حيث بدأ الصراع يأخذ طابعه العنيف بين مكونات الثورة، وتحديداً بين حزب الإصلاح والحركة الحوثية والذي تصاعد إلى مواجهات مسلحة خلال العامين 2014 و2015. ورغم بعض المبادرات لتقريب وجهات نظر الخصمين، إلا أن التحالفات السياسية الأخيرة سارعت الأحداث ودعت إلى تغليب خيار القوة واستدعاء التدخل الخارجي العسكري. وعكست تلك التطورات تعقيدات الوضع الداخلي وعجز اليمنيين عن حل صراعاتهم سلمياً، وهو ما أدى إلى إجهاض عملية الانتقال السياسي.

وتحاول هذه الدراسة الوقوف على مسار الثورة في اليمن دون الدخول في التفاصيل رغم أهمية بعضها، وهو ما يقتضي تتبع مراحل الانتقال السياسي من المسار السياسي السلمي إلى الصراع المسلح والمتمثل في الحرب المدمرة التي تشهدها حالياً اليمن والتي زاد من تأثيرها السلبي على الواقع اليمني انسداد الأفق السياسي ودخول أطراف إقليمية في الصراع، بالإضافة إلى مراهنة القوى الداخلية على عامل الوقت رغبة منها في استدعاء تحالفات خارجية جديدة. وتعمل هذه العوامل على إطالة أمد الصراع والحيلولة دون تحقيق تسوية سياسية بين الأطراف السياسية اليمنية.

وتتناول الدراسة عدداً من المحاور، تبدأ من مطالب التغيير، مروراً بالتسوية السياسية وتجاوز مخرجات الحوار الوطني وتغليب منطق القوة لحسم النزاع السياسي حول السلطة، وانتهاءً بوضع سيناريوهات محتملة لمآلات الصراع والحرب في اليمن. وهنا، لابد من التأكيد على أن هذه الدراسة لا تنطلق من أحكام مسبقة ولا تعكس تحيزاً لأي طرف من أطراف الصراع، وإنما تقدم قراءة أولية في موضوع لم يكتمل ولم تتضح بعد معظم خفاياه.

مفهوم الثورة

يقتضي الأمر ابتداءً العودة إلى مفهوم الثورة في ضوء المتغيرات والسمات الجديدة التي طبعت ثورات الربيع العربي، خاصة وأن تناول موضوع الانتقال السياسي هو في الأساس تحليل لمسار الثورة في اليمن. ولعل أهم الخصائص المشتركة في ثورات الربيع العربي اندلاعها في دول جمهورية، وتحديداً تلك التي وصفت أنظمتها بـ"الجملوكية" لاتجاهها نحو توريث السلطة رغم تبنيها تحولات نحو الديمقراطية منذ تسعينيات القرن العشرين والتي لم تكن إلا تجميلية وإضفاء الشرعية على القيادة السياسية واستمرارها في السلطة. ورغم أن ربيع الثورة قد امتد إلى دول عربية ملكية كالأردن والبحرين والمغرب وسلطنة عُمان، إلا أنه تم احتواؤها بطرق مختلفة وخاصة تبني إصلاحات سياسية محدودة نظراً لحسم مسألة السلطة فيها.

ولا يفوت المتابع لأحداث الربيع العربي اختلاف توصيفها، إذ أن القوى التي ساهمت فيها أطلقت عليها وصف الثورة في حين اعتبرتها الأنظمة السياسية الحاكمة والقوى المؤيدة لها بالمؤامرة الصهيونية وبالخريف العربي. وعموماً، يمكن توصيف ما حدث بأنها ثورة اتساقاً مع قابلية الظواهر والمصطلحات في العلوم الاجتماعية للتطوير والتعديل وفق تطور الأحداث الاجتماعية والسياسية، والثورات هذه ليست استثناءً. وقد تعددت القوى السياسية والفئات الاجتماعية المشاركة في ثورات الربيع العربي حيث لم تقتصر على جماعة سياسية أو اجتماعية بحد ذاتها. كما تنوعت الأهداف والتطلعات التي دفعت تلك القوى والفئات للخروج في إطار المطالبة بالتغيير الشامل تحت شعار "الشعب يريد إسقاط النظام". وبالنظر إلى ذلك الطيف الواسع المطالب بالتغيير في مواجهة أنظمة متحكمة في السلطة ومفاصلها وكذلك اتساع رقعة المعارضة للنظام السياسي، فإن ذلك يدعم إطلاق توصيف الثورة لما حدث.

وإذا كان هناك من ينفي هذا التوصيف بالنظر إلى النتائج التي لم تكن جذرية واقتصرت على تغيير رأس النظام، فإن معظم الثورات لم يتم الحكم عليها بشكل نهائي إلا بعد سنوات من تحقيق أهدافها، خاصة وأن الأخيرة قامت في مواجهة أنظمة تجذرت سلطتها وفرضت هيمنتها على أجهزة وأدوات الحكم، بالإضافة إلى أنها أسست لنفسها أذرعاً مدنية سياسية واقتصادية

وكذلك أمنية وعسكرية موازية لمؤسسات الدولة تحكم من خلالها سيطرتها. كما أن التقليل من أهمية ما حدث وعدم وصفه بالثورة مبعثه الاعتقاد بأن الثورة يجب أن تستأصل قوى النظام السابق وخصوصاً باستخدام العنف، وهو ما لم يتحقق في بعض ثورات الربيع العربي التي استهدفت التغيير السلمي كمظهر جديد لهذه الثورات الشعبية السلمية والتي خرج شبابها بصدور عارية مطالبين بالتغيير.

ويمكن القول هنا بضرورة إعادة تعريف مفهوم الثورة وفقاً لمظاهرها الجديدة والتي اتسمت في عام 2011 بمطالب التغيير في الدول العربية بطرق سلمية. فالثورة عملية مستمرة تشارك فيها كافة القوى السياسية والاجتماعية نتيجة تردي الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتستهدف تغيير آليات وسياسات وشخوص النظام السياسي باستخدام كافة أساليب العمل السياسي السلمي.

أولاً: عوامل وأسباب الثورة في اليمن

لا يمكن لأية عملية تغيير سياسي في أي مجتمع أن تنطلق دون أسباب ومبررات ناضجة وكافية، وهو الأمر الذي ينطبق على ثورات الربيع العربي عامة واليمن خاصة. فهناك جملة من العوامل والأسباب السياسية والاقتصادية والاجتماعية – غالباً ما كانت ذات طابع محلي - دفعت باندلاع ثورة التغيير في اليمن منها تأثير ثورات الربيع العربي وكذلك العوامل والأسباب السياسية والاقتصادية والتدهور الأمني.

1- *تأثير ثورات الربيع العربي*

مثّلت الثورة التونسية التي انتصرت في 14 يناير 2011 بسلميتها والمطالب التي رفعتها مصدر إلهام للشباب العربي بشكل عام واليمني خصوصاً، حيث خرجت في اليوم التالي مجموعة من الشباب اليمني باتجاه السفارة التونسية في صنعاء تأييداً لها رافعة شعارات ثورية ضد النظام السياسي اليمني؛ وماهي إلا أيام معدودة حتى أخذ المد الشعبي والمسيرات الاحتجاجية في الاتساع بزخم الثورة المصرية التي انطلقت في 25 يناير 2011.

وفي هذا المناخ الثوري، وجدت أحزاب اللقاء المشترك التي كانت قد وصلت إلى مرحلة من القطيعة مع النظام السياسي فرصتها في الإعلان عن هبة شعبية في 3 فبراير 2011 في ساحة جامعة صنعاء، وعملت على تعزيز القوى الثورية بضم قوى سياسية واجتماعية أخرى بما في ذلك المستقلين. واقتصرت آنذاك مطالب اللقاء المشترك وشركائه على تحقيق إصلاحات سياسية، في الوقت الذي ارتفع سقف مطالب شباب الساحات إلى إسقاط النظام السياسي.

وساهم تسارع الأحداث في الثورتين التونسية والمصرية وسقوط نظاميهما السياسيين في اندلاع ثورة اليمن وانشقاق بعض مكونات النظام في اليمن من سياسيين وعسكريين للانضمام إلى الثورة وساحاتها. وكان للثورة المصرية التأثير الأقوى في الشباب اليمني وتحديداً بعد إعلان الرئيس المصري تنحيه عن السلطة، إذ بدأ أول اعتصام شبابي مساء يوم الثورة المصرية في مدينة تعز ليمتد بعد ذلك إلى الساحات في معظم محافظات الجمهورية. والتقت إثر ذلك مطالب القوى الشبابية والحزبية حول إسقاط النظام. وبقدر ما اعتبر انضمام المكونات الحزبية والجيش المنشق إلى الثورة عاملاً معززاً، إلا أنه وبنفس القدر انعكس سلباً على الثورة وأعاق مسارها، ذلك المسار الذي حمل معه صراع مراكز القوى التقليدية والتي التحقت بالثورة لأهدافها الخاصة وتجنباً للطوفان الثوري.

وبناءً على ما أظهرته الأيام الأولى للثورة ومدى تأثرها بمحيطها العربي، ينبغي التساؤل حول ما إذا كان بالإمكان أن تندلع ثورة اليمن في ظل غياب تأثير العامل الخارجي العربي، وكذلك، حول تأثير ذلك العامل الخارجي لو لم تتوفر العوامل الداخلية الموجبة للثورة والمتمثلة في الأزمات العديدة التي شهدها اليمن قبل ثورات الربيع العربي؟ ورغم أن البعض يرى أن موجبات الثورة في اليمن كانت تستوجب استباقها لشقيقاتها، إلا أنها في الواقع ما كان لها أن تشتعل دون توفر مناخ ثوري إقليمي مواتٍ وهو ما ظهر في صعوبة إسقاط النظام والذي لم يكن في حكم اليقين. ويؤكد هذا الاعتقاد الأخير التاريخ السياسي اليمني، حيث قامت ثورة سبتمبر 1962 وكذلك استقلال جنوب اليمن عن الاستعمار البريطاني في

نوفمبر 1967 بدعم من مصر وفي ظل مناخ ثوري وتحرري عمّ دول العالم الثالث في خمسينيات وستينيات القرن العشرين.

ومع ذلك، ورغم تأثر اليمن بثورات الربيع العربي نتيجة تشابه أسباب وعوامل قيامها كجمهوريات اتسمت بالفساد واستئثار النظام السياسي بالثروة والسلطة مع غلبة الطابع العائلي والمناطقي والتوجه نحو توريث السلطة، فإن نتائج أية ثورة ومسارها محكوم بعوامل داخلية تمنح خصوصية لكل بلد. وقد تجلى تأثير تلك العوامل الداخلية في مسار كل ثورة وعملية الانتقال السياسي فيها وكذلك مدى تحقيق أهدافها.

2- العوامل والأسباب السياسية

تبنت الجمهورية اليمنية الديمقراطية والتعددية السياسية كنهج سياسي وشرط ارتبط بتحقيق الوحدة في العام 1990. ورغم الظروف السياسية منذ ذلك التاريخ والصعوبات التي وضعت أمام الممارسة الحقيقية للديمقراطية، فإن النخب السياسية والرغبات الشعبية تمسكت بإصرار على مواصلة العمل الديمقراطي رغم التشوهات العديدة التي صاحبت تطوره. وفي هذا السياق، واتساقاً مع الضغوط المحلية والدولية وكذلك طمأنة القوى السياسية في الداخل، أكدت القيادة السياسية بعد حرب صيف 1994 ألا تراجع عن الديمقراطية كأسلوب للعمل السياسي والذي تعزز في النص صراحة على التعددية السياسية في دستور 1994. وقد رأت القيادة السياسية في ذلك أسلوباً لتثبيت شرعية وجودها، بالإضافة إلى السعي للسيطرة على أدوات التأثير السياسي والإعلامي ومعظم مقدرات الدولة الاقتصادية لترسيخ مكانها في السلطة؛ وهو ما ظهر ابتداءً من عام 1997 حين حرص الحزب الحاكم بكل الطرق على تحقيق "الأغلبية المريحة" في الانتخابات البرلمانية ليخطو خطوته الأولى نحو التفرد بالسلطة.

وتم كذلك تعزيز السيطرة على السلطة من خلال الانتخابات الرئاسية لعام 1999 والتي ظهرت كأنها تنافسية وحرة رغم ما شابها من تلاعب وانتهاكات وخاصة ما تعلق بالمرشحين

المنافسين. وفي سبتمبر من نفس العام، قامت القوى السياسية المعارضة بإعلان وثيقة الإنقاذ الوطني التي انبثقت عن التحالف الواسع للقوى السياسية والاجتماعية المعارضة رافضة اتجاه النظام للانفراد بالقرار السياسي. وقد تمحورت الوثيقة حول تعديل النظام الانتخابي من النظام الفردي إلى نظام القائمة النسبية مع انتهاج نظام يتراوح ما بين اللامركزية المالية والإدارية والفيدرالية.

ورغم ذلك، سعى المؤتمر الشعبي العام إلى مواصلة إزاحة القوى السياسية الفاعلة من المشهد السياسي واستنساخ تنظيمات سياسية موالية له والحفاظ على صورة مشوهة للديمقراطية والتعددية السياسية. وقد نجح المؤتمر الشعبي العام بطريقة أو أخرى في حصد ثلاثة أرباع مقاعد البرلمان في انتخابات 2003 تأكدت بالانتخابات الرئاسية لعام 2006 وسيطرة المؤتمر الشعبي العام وانفراده بالحكم. ومع ذلك، لم تتوان القيادة السياسة في استمرار الادعاء بحرصها وعدم اعتراضها على إجراء إصلاحات سياسية وتشريعية وقضائية تحت ضغوط دولية تعلو حيناً وتخفت أحياناً أخرى، في ضوء التطورات الدولية والإقليمية بشأن انتهاج الديمقراطية كنظرية للحكم في بداية الألفية الثالثة.

وفي سبيل تنفيذ الإصلاحات، عقد الحزب الحاكم وحلفاؤه لقاءات مع الأحزاب السياسية المعارضة التي احتفظت بتواجد محدود في البرلمان وأتيح لها هامشاً للعمل الديمقراطي، نتج عنها اتفاق في عام 2009 للتمديد لمجلس النواب عامين اثنين بغرض البدء بإجراء إصلاحات سياسية. وقد رفضت القيادة السياسية مسودة الاتفاق الرباعي بين الحزب الحاكم وأحزاب المعارضة معلنة اتجاهها نحو إجراء انتخابات برلمانية بشكل منفرد في محاكاة للواقع السياسي العربي، وتحديداً الدول التي أجرت انتخابات في ظل مقاطعة الأحزاب السياسية المعارضة. ويأتي ذلك القرار في سياق الممارسات التي سلكها النظام السياسي المصري وحزبه الحاكم وسعيه للاستئثار بالسلطة من خلال أغلبية مطلقة في البرلمان.

وعموماً، تعثر المسار الديمقراطي في اليمن حتى بلغ التراجع الحد الأقصى والمتمثل في عدم إجراء الانتخابات الدورية للمؤسسات السياسية المنتخبة والالتزام بمددها الزمنية. واستمر

النظام السياسي في الاستحواذ على السلطة والذي أدى إلى توسيع دائرة المعارضة السياسية لتشمل أقوى حلفائه، ولترتفع المطالب وتتوحد في 11 فبراير 2011 مطالبة بإسقاط النظام.

3- العوامل والأسباب الاقتصادية

يعد الجانب الاقتصادي التحدي الرئيسي الذي واجه اليمن خلال العقدين الماضيين. وقد أسهم في تردي الأوضاع الاقتصادية عوامل عديدة أهمها عدم الاستقرار السياسي وكذلك الحروب الداخلية وتحديداً حروب صعدة الستة منذ عام 2004 والعمليات الإرهابية التي بدأت في تسعينيات القرن العشرين وتصاعدت مع دخول القرن الجديد. وازداد الأمر سوءاً نتيجة الاعتماد شبه الكلي على مورد النفط والذي يشكل النصيب الأكبر من صادرات البلاد وإيراداتها المالية، خاصة مع تذبذب الأسعار العالمية للنفط واستمرار تراجع الكميات المنتجة منه.

وتمثلت مظاهر الفشل الاقتصادي في العجز عن بلوغ معدلات النمو المخططة من ناحية، واستمرار الاختلال في مؤشرات الاقتصاد الكلي كالعجز في الموازنة العامة والتجارة الخارجية وميزان المدفوعات من ناحية أخرى، فضلاً عن مواصلة المديونية الداخلية والخارجية في التصاعد وتردي الأوضاع الاجتماعية المتمثلة في ارتفاع البطالة والفقر نتيجة سوء توزيع الثروة. فرغم تبني اليمن برنامجاً للإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري منذ عام 1995 بدعم من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، أخفقت الحكومات المتعاقبة في تحقيق أهداف البرنامج نتيجة الانتقائية والتركيز على الإصلاحات المالية دون الإصلاحات الهيكلية. وقد ساهمت الأزمات الاقتصادية العالمية وتحديداً منذ عام 2007 في تدهور الأوضاع إلى الحالة المأساوية التي وصل إليها الاقتصاد اليمني والمهدد بالانهيار.

ولا شك أن الجزء الأكبر من الصعوبات الاقتصادية يعود إلى فشل النظام السياسي وسياساته المترددة في تحقيق تنمية اقتصادية حقيقية، وعجزه عن مواجهة المعوقات الأساسية للخروج من حلقة التخلف وتلبية احتياجات المجتمع وتحسين أوضاعه الاقتصادية. ونتيجة تدهور الأوضاع في اليمن سياسياً واقتصادياً منذ عام 2007، بادرت الدول الداعمة لليمن

وتحديداً الولايات المتحدة وبريطانيا إلى التحذير من فشل الدولة وضرورة السير جدياً في إصلاحات حقيقية تضمن الحصول على المساعدات الخارجية من الدول الصديقة وفي مقدمتها دول الخليج. وقد تشكلت مجموعة أصدقاء اليمن والتي عقدت أول اجتماعاتها في لندن عام 2010، وتواصلت في عام 2012 في كل من الرياض وواشنطن لمراجعة تطورات الأوضاع بعد أحداث 2011 ومساعدة الدولة على تحقيق الاستقرار وتجنب الانهيار الاقتصادي.

4- تدهور الأوضاع الأمنية

خاض النظام السياسي ست حروب ضد الحركة الحوثية منذ عام 2004، والتي مثلت حرباً عبثية كانت أبرز ملامحها الغرابة في بدء توقيتها وفي الإعلان عن توقفها. ويرى الكثيرون أن تلك الحروب شكلت وسيلة لتصفية الحسابات السياسية بين مراكز القوى في النظام السياسي. ورغم توقيع اتفاقيات الدوحة في عامي 2007 و2008 لإنهاء الصراع بين النظام والحركة الحوثية، إلا أن الإرادة السياسية لم تتوفر لتنفيذ تلك الاتفاقيات، وبقيت علاقة النظام السياسي في شد وجذب مع الحركة حتى اندلاع ثورة 2011. كذلك، ظهر الحراك الجنوبي في سبتمبر 2007 بدءاً بمطالبات حقوقية وفعاليات احتجاجية تندد بالاستيلاء على الأراضي والثروات في المحافظات الجنوبية، تصاعدت بعد ذلك إلى مطالب سياسية وإعلان معارضة النظام سلمياً، ثم إلى مطالبة بفك الارتباط وتقرير المصير.

وأدت حروب صعدة واحتجاجات الحراك الجنوبي إلى التأثير السلبي في الوضعين السياسي والاقتصادي، ووسعت دائرة المعارضة السياسية بإضافة الحركة الحوثية وفصائل الحراك الجنوبي ضمن القوى السياسية المعارضة والمطالبة بإسقاط النظام في ثورة التغيير لعام 2011. وتزامنت تلك التطورات مع تنامي الأعمال الإرهابية التي نفذها تنظيم القاعدة ابتداءً بتفجير المدمرة الأمريكية "كول" قرب ميناء عدن في عام 2001. كما تم تأسيس تنظيم القاعدة في جزيرة العرب في يناير 2009، حيث لم تعد تقتصر عملياته الإرهابية على

استهداف الأجانب ومصالح الدول الأجنبية في الداخل، بل أصبحت اليمن نقطة انطلاق لتنفيذ أعمال إرهابية عابرة للحدود.

وإجمالاً، عكست العوامل الداخلية والتطورات المتسارعة عجز النظام السياسي عن الاستجابة لمطالب القوى السياسية في تحقيق انتقال سياسي ديمقراطي حقيقي وتنمية اقتصادية واستقرار أمني، فضلاً عن تلبية المطالب الحقوقية والسياسية للحراك الجنوبي. وبدلاً من الاستجابة لتلك المطالب وإيجاد معالجات جذرية، استثمر النظام السياسي تلك الأحداث والحروب وقام بتوظيفها لإزاحة القوى السياسية وتحقيق رغبته في الاستحواذ على السلطة وتوريثها. وقد مثّل ذلك بداية انهيار النظام السياسي حتى حانت الفرصة المواتية للقوى المعارضة لتعلن عن مشاركتها ودعمها لمطالب تغيير النظام السياسي عند اندلاع ثورة التغيير في عام 2011.

ثانياً: التسوية السياسية وغلبة الخيار السلمي

أثارت ثورات الربيع العربي انتباه العالم، وعكست واقعاً مغايراً لمقولة تجذر الاستبداد في الدول العربية ورضا شعوبها عن أنظمتها الاستبدادية. ولعل أبرز ملامح تلك الثورات أنها ثورات شبابية شعبية سلمية، عجزت الأنظمة السياسية عن حرفها عن سلميتها، حيث تعرض المتظاهرون بصدور عارية لعدد من الانتهاكات والاعتداءات من قبل قوات الأمن. ولم تتوان السلطة في اليمن شأن غيرها من الثورات عن استخدام كافة أساليب الترغيب والترهيب، كان أشدها استهداف المعتصمين بالسلاح الناري وإحراق ساحة الحرية في مدينة تعز في 29 مايو 2011.

وقد طغى المظهر السلمي للثورة في معظم الساحات مع حرص كافة القوى السياسية المشاركة فيها على سلميتها، إلا أنه مع بدء انشقاقات المؤسسة العسكرية وإعلان بعض قادتها انضمامهم وتأييدهم لثورة التغيير تصاعدت مطالب تدعو إلى ضرورة الحسم العسكري للثورة. وترافق ذلك مع اندلاع مواجهات مسلحة مع قوات النظام في بعض المحافظات، بالإضافة إلى تفجير جامع دار الرئاسة في يونيو 2011 والذي استهدف الرئيس السابق وقيادات الدولة أثناء

أداء صلاة الجمعة. وقد أعقب ذلك الحادث ونقل رئيس الجمهورية السابق إلى الرياض للعلاج جمود الحالة الثورية في الساحات واندلاع مواجهات بين الجماعات المؤيدة للثورة ومعسكرات الحرس الجمهوري في أطراف العاصمة وكذلك اشتباكات عنيفة وسط العاصمة في منتصف سبتمبر 2011، إضافة إلى استهداف قوات النظام للمعتصمين في ساحة الحرية في مدينة تعز في 11 نوفمبر 2011، وهو الأمر الذي سرّع في توقيع المبادرة الخليجية.

ورغم أن الثورة مثّلت مفاجأة للأحزاب السياسية المعارضة التي لم تكن تتخيل شيئاً من ذلك القبيل، فإنها عملت على تصدر العمل الثوري والمشهد السياسي وسعت إلى تشكيل مجلس يمثل قوى الثورة تمخض عن إعلان "المجلس الوطني لقوى الثورة السلمية" في 17 أغسطس 2011، والذي ضم كافة مكونات الثورة باستثناء الحركة الحوثية وتمثيل رمزي للحراك الجنوبي. ومع ذلك، ظهر الأمر أن الأحزاب السياسية التي التحقت بالثورة رأت في المجلس وسيلة لتجنب المواجهة مع النظام السابق، وهي بطبيعة الحال مواجهة مسلحة لن تكون في صالح قوى الثورة. وبالتالي، ساهم المجلس بشكل كبير في تهيئة انتقال الثورة من مسارها الشعبي السلمي إلى تسوية سياسية بحجة تجنب الحرب الأهلية وانهيار البلاد من خلال حشد الرأي العام للقبول بالتسوية السياسية وتوقيع المبادرة الخليجية مع الحزب الحاكم وحلفائه في 23 نوفمبر 2011. وقد خفت دور المجلس بعد توقيع الاتفاقية الخليجية وتشكيل حكومة برئاسة رئيس المجلس الوطني.

وعموماً، بدأ المسار السياسي مع الجهود التي بُذلت وتصدرتها كل من الأمم المتحدة ومجلس التعاون الخليجي بهدف الوصول إلى تسوية سياسية ونقل السلطة سلمياً إلى رئيس انتقالي وحكومة وفاق وطني تضم النظام السابق والأحزاب المؤيدة للثورة. وقد جرى تسويق الثورة اليمنية كنموذج سلمي لانتقال السلطة دون استبعاد أحد، مع طرح إمكانية تكراره كحل للثورة السورية. غير أن الأمور بعد ذلك سارت عكس المأمول، وأظهرت الأحداث أن الجهود التي أفضت إلى التسوية السياسية قد أجّلت الحرب ولم تعمل على الدفع بأهداف وتطلعات الثورة نتيجة تكرار السلطة الانتقالية برئاسة الرئيس هادي وداعميه من القوى السياسية نفس

أخطاء النظام السابق وعدم تنفيذ إصلاحات حقيقية من ناحية، واستمرار محاولات الرئيس السابق للتأثير على الحياة السياسية ورغبته للعودة إلى السلطة بشكل مباشر أو غير مباشر، من ناحية أخرى؛ وهو ما أثر على العملية الانتقالية وأفقد النموذج اليمني بريقه.

وقد لعبت دول الخليج دوراً رئيسياً في التأثير على مسار الثورة اليمنية، حيث كان الدور الحاسم للمملكة العربية السعودية في أن تسلك الثورة مسار التسوية السياسية. وقُدمت المبادرة في صورة مشروع اتفاقية سياسية في 3 أبريل 2011، فحواها تقاسم السلطة بين النظام والمعارضة ونقل السلطة عبر انتخابات بمرشح وحيد من الرئيس علي عبدالله صالح إلى نائبه عبدربه منصور هادي وتشكيل حكومة مناصفة بين النظام والمعارضة. ولم تفلح مراوغات الرئيس صالح في الالتفاف على مطالب المحتجين خصوصاً مع الضغوط الدولية التي مورست عليه لتوقيع المبادرة الخليجية وآليتها التنفيذية والتي أجريت عليها تعديلات وشروط عديدة أملاها الرئيس السابق أهمها منحه والذين عملوا معه خلال فترة حكمه الحصانة من الملاحقة القضائية. وتم التوقيع على الاتفاقية في الرياض بتاريخ 23 نوفمبر 2011 واستلم الرئيس هادي مسئولياته بعد ذلك بثلاثة أشهر، بعد تأكد الرئيس السابق أنها لبت مطلبه بشأن انتقال السلطة عبر الانتخابات والاحتفاظ بموقع لحزبه في السلطة خلال المرحلة الانتقالية.

وهنا، لا يمكن عزل موقف المملكة العربية السعودية من الثورة في اليمن عن مواقفها التاريخية السابقة وحساسيتها تجاه موجات التغيير في اليمن، والتي لن تكون ثورة 2011 آخرها. فقد عكست الجهود الخليجية نحو تبني تسوية سياسية مخاوف أنظمة تلك الدول من الربيع العربي، وعملت على تغيير مسار الثورة واتخاذ إجراءات استباقية تحول دون نقل العدوى إلى دولها أو تفاقمها في كل من البحرين وعُمان. وفي موقف مغاير، قامت دولة قطر بدور أساسي في دعم الثورة، مع ميل قوي نحو حزب الإصلاح والذي يمثل تيار الإخوان المسلمين في اليمن، وهو ما أثار حفيظة الرئيس السابق وإصراره على استبعادها من أي دور في المبادرة الخليجية. ومع ذلك، مارست دولة قطر دوراً قوياً ولافتاً وبطرق عديدة ليس أقلها الدور الإعلامي عبر قناة الجزيرة الفضائية. ويمكن القول أن الضغوط السعودية على الرئيس السابق وكذلك

التأثير الذي مارسته قطر على حزب الإصلاح إلى جانب مساعي إقليمية ودولية أخرى، أسهمت جميعها في توقيع المبادرة الخليجية وآليتها التنفيذية والدفع بانتقال السلطة وتحوّل الثورة إلى المسار السياسي.

وتضمنت المبادرة الخليجية برنامجاً زمنياً من عامين وثلاثة أشهر، اشتملت المرحلة الأولى منه نقل صلاحيات رئيس الجمهورية إلى نائبه والذي يتولى إصدار قرار بتشكيل حكومة وفاق وطني مناصفة بين الحزب الحاكم والمعارضة ويكون رئيسها من المعارضة. وبعد ذلك، تتم الدعوة إلى انتخابات رئاسية (استفتاء) يكون نائب الرئيس هو المرشح التوافقي لجميع القوى السياسية.

وقد عملت أحزاب اللقاء المشترك وعلى رأسها التجمع اليمني للإصلاح على تسويق المبادرة الخليجية باعتبارها الحل الأمثل والممكن، دون أن يبدي أي مكون سياسي مشارك في الثورة معارضته بما في ذلك بعض مكونات الحراك الجنوبي في المجلس الوطني لقوى الثورة السلمية؛ باستثناء القوى الشبابية المستقلة وكذلك الحركة الحوثية التي عبرت عن رفضها للمبادرة ورفضت ما يترتب عنها من تشكيل حكومة وانتخاب رئيس توافقي. ويعد ذلك الموقف تدشيناً لدور جديد للحركة الحوثية في إطار إعلانها مكون "أنصار الله" كمعارضة سياسية.

وبالتوازي مع انطلاق المبادرة الخليجية، سارت جهود الأمم المتحدة في اليمن من منطلق مسؤوليتها في بذل المساعي الحميدة لحل الخلافات والنزاعات وكذلك حفظ السلم والأمن الدوليين، حيث بادر الأمين العام للأمم المتحدة في إرسال مبعوث خاص إلى اليمن في أبريل 2011 لتقصي الحقائق. وقد صدر قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2014 في أكتوبر 2011 للضغط على الرئيس السابق لقبول مبادرة مجلس التعاون الخليجي بشأن التسوية السياسية وتنظيم العملية الانتقالية. وعكس ذلك القرار الإجماع الدولي حول اليمن، وهو ما لم يتحقق في الحالتين الليبية والسورية. ورغم تأكيد القرار على أن المجلس يتصرف انطلاقاً من الفصل السابع، فإنه شجع دور مجلس التعاون الخليجي ومساعيه للتوصل إلى تسوية سياسية تضمن

انتقالاً سلمياً للسلطة وفق الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة الذي يشجع التنظيمات الإقليمية على البحث عن حل سلمي، تاركاً بذلك معالجة الشأن اليمني في يد مجلس التعاون الخليجي. ومع ذلك، نشط دور مبعوث الأمم المتحدة إلى اليمن في إطار تنفيذ المبادرة الخليجية وخاصة المرحلة الأولى منها، كما برز دوره بشكل كبير وأساسي في مؤتمر الحوار الوطني الشامل.

ثالثاً: مرحلة الوفاق ومخرجات الحوار الوطني

1- الأداء السياسي لمكونات العملية السياسية

عقب التوقيع على المبادرة الخليجية وآليتها التنفيذية، بدأ تنفيذ المرحلة الانتقالية من خلال تشكيل حكومة وفاق وطني مناصفة بين ما يسمى التحالف الوطني والمتمثل في حزب المؤتمر الشعبي العام وحلفائه من ناحية والمجلس الوطني لقوى الثورة السلمية والذي ضم أحزاب اللقاء المشترك وشركائه من ناحية أخرى. وقد أخذت تلك المرحلة ثلاثة أشهر حتى تم انتخاب - أو الاستفتاء على- الرئيس التوافقي. وعموماً، سارت تلك الفترة الأولى بشكل طبيعي، ولم تظهر عرقلة رئيسية أمام استحقاقاتها إلا عند بدء اتخاذ القرارات العسكرية والتي تضمنت ما سمي بإعادة هيكلة القوات المسلحة رغم اقتصارها عملياً على عزل القادة العسكريين الموالين للرئيس السابق.

ورغم ذلك، مارست الحكومة ومجلس النواب دورهما كمؤسستين تتخذان قراراتهما بشكل توافقي وفقاً لما نصت عليه المبادرة الخليجية، مع العودة إلى رئيس الجمهورية الانتقالي في حال عدم التوافق، والذي مثّل إشكالية في حد ذاته. وقد تعرضت حكومة محمد سالم باسندوة للكثير من الانتقاد أولاً لتشكيلتها غير الموفقة وثانياً بسبب أدائها الضعيف. كما يسري نقد ضعف الأداء على الرئيس الانتقالي الذي لم يستثمر التفويض الذي وفرته له الانتخابات والصلاحيات الممنوحة له من المبادرة الخليجية، فضلاً عن الدعم الإقليمي والدولي الذي لم يحض به أي رئيس سابق في اليمن، وربما في العالم. وقد عوّل الرئيس الانتقالي على الخارج في إدارته للمرحلة الانتقالية أكثر من اعتماده على الداخل وخاصة الجماهير التي انتخبته،

وغلب على أدائه البطء في اتخاذ القرارات التي غالباً ما فقدت فاعليتها نتيجة تأخر صدورها. كما لم تختلف إدارته للعملية السياسية عن أداء الرئيس السابق، من حيث الأشخاص والآليات والسياسات التي اعتمدها.

وساهم النزاع على رئاسة المؤتمر الشعبي العام مع تمسك الرئيس السابق بهذا الموقع في عدم توفير التأييد الكافي للرئيس الانتقالي بين أوساط قيادات المؤتمر الشعبي العام. ورغم الجدل حول تفسير المبادرة الخليجية لهذا الأمر، فإن استمرار سيطرة الرئيس السابق على المؤتمر الشعبي العام وتعيين أمين عام جديد للحزب وهو المنصب الذي كان يشغله الرئيس الانتقالي إلى جانب كونه نائب رئيس الحزب، أدى إلى إضعاف الرئيس الانتقالي في إدارته للمرحلة الانتقالية.

ولم تتسق فاعلية الأحزاب السياسية المعارضة خاصة أحزاب اللقاء المشترك في حكومة الوفاق مع دورها الرئيسي وتصدرها للثورة. كما لم تلتزم تلك الأحزاب في اختيار مرشحيها للحكومة بالمبادئ التي دعت إليها وعبرت عنها في الثورة وكذلك لما نصت عليه الآلية التنفيذية للمبادرة الخليجية، وتحديداً في أن يكون المرشحون على "درجة عالية من النزاهة والالتزام بحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي"؛ وهو ما حال دون معارضتها لترشيح الطرف الآخر لوزراء عرفوا بالفساد في الفترات السابقة. كما اتسم أداء تلك الأحزاب بالضعف الشديد، وأخفقت في توحيد مواقفها في إطار المجلس الوطني لقوى الثورة الذي لم يعد يمارس أي دور، وكذلك تحت مظلة تكتل اللقاء المشترك الذي بدأ يتمحور ليركز على الثلاث الأحزاب الكبرى فيه ويهمش الأخرى التي أبدت مواقف مختلفة إزاء العديد من القضايا.

وفي إطار بنيانها وهياكلها الداخلية، عجزت تلك الأحزاب عن تغيير برامجها ووثائقها بما يتسق مع المرحلة الثورية. وركزت تلك الأحزاب على المحاصصة في تقاسم الوظيفة العامة بما في ذلك المناصب الوسطية كمدير عام، وهو الأمر الذي طبع سياسات حزب الإصلاح في الاستئثار بالوظيفة العامة خاصة في الوزارات التي سيطرت عليها، بالإضافة إلى سعيها

لتجنيد الشباب الموالين لها في القوات المسلحة والأمن على غرار ما كان يقوم به النظام السابق، والذي أضعف العقيدة العسكرية الواحدة من ناحية وأثقل كاهل الموازنة الضعيفة من ناحية أخرى.

وبررت تلك الأحزاب ضعف أداء الحكومة في استمرار سيطرة النظام السابق "المؤتمر الشعبي العام" على مفاصل السلطة، وغالباً ما أرجعت المشاكل والصعوبات التي واجهتها إلى النظام السابق. ورغم أن ذلك لا يخلو من قدر من الحقيقة، إلا أن أداء تلك الأحزاب ودون أدنى شك لم يعكس حرصها على تحقيق أهداف الثورة، فضلاً عن تراخيها بشأن إنهاء المرحلة الانتقالية وتماهيها في تمديد الفترة الانتقالية دون سقف زمني وعدم الرغبة في تشكيل حكومة جديدة تعكس المكونات السياسية المشاركة في مؤتمر الحوار الوطني، وهو الأمر الذي كانت له تبعاته السلبية في وقت لاحق. وقد استثمرت الحركة الحوثية ذلك الوضع والأزمات العديدة وظهور سخط الجماهير، حيث سعت لتعزيز دورها من خلال ملء الفراغ السياسي الذي تركه الدور الباهت للمعارضة السياسية والتي أصبحت جزءاً من حكومة الوفاق.

2- مؤتمر الحوار الوطني الشامل

انعقد مؤتمر للحوار الوطني الشامل كأحد مضامين المبادرة الخليجية، وقد تأخرت أعماله التحضيرية لعدد من الأشهر لأسباب مرتبطة بتشكيل اللجنة الفنية وقوامها وتنفيذ مهامها، بالإضافة إلى تأخر انطلاق أعماله نتيجة إشكاليات تمثيل الحراك الجنوبي، مما أدى إلى تأخير تنفيذ استحقاقات المرحلة الانتقالية بشكل كامل. واستغرق المؤتمر فترة أطول مما كان متوقعاً، إذ بدأت أولى جلساته في 18 مارس 2013 واختتم أعماله في 25 يناير 2014. وقد ضم مؤتمر الحوار الوطني كافة المكونات السياسية وجميع الفئات من المستقلين والشباب والمرأة في ثمان فرق عمل، استحوذت كل من القضية الجنوبية وقضية صعدة بفريقين مستقلين. وقد خرج المؤتمر الوطني بعدد من القرارات والموجهات الدستورية والقانونية حول كافة القضايا، أبرزها الانتقال من الدولة البسيطة إلى الدولة الفيدرالية كحل لمشكلة السلطة والثروة وكذلك تبني نظام النسبية في الانتخابات البرلمانية.

ورغم تقدير الخارج لتجربة مؤتمر الحوار الوطني وكذلك اعتباره من قبل كافة المكونات السياسية وسيلة فضلى لحل مشاكل البلاد وخلافات أطرافه، إلا أن أعماله شابها الكثير من اللغط حول قضايا مختلفة خاصة ما يتعارض مع توجهات ورغبات المكونات السياسية الرئيسية والذي استدعى بعض الاحتجاجات داخل قاعة المؤتمر. ولم يتمكن المؤتمر من حسم قضية تقسيم الأقاليم وعددها حيث ترك الأمر إلى لجنة مكونة من 16 عضواً من كافة المكونات السياسية والتي انتهت إلى وضع تصور بأن يكون عدد الأقاليم ما بين إقليمين إلى ستة أقاليم مع تفويض رئيس الجمهورية بالبت في المسألة والذي أصدر بدوره قراراً بتشكيل لجنة لتحديد وتقسيم الأقاليم قدمت رأياً في فترة لم تتعد الأسبوعين من تاريخ تشكيلها وهي فترة قصيرة بالنظر لأهمية الموضوع والذي كثر الخلاف حوله وكذلك ما يتطلبه من دراسات شاملة ومتخصصة تراعي الأبعاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وبالتالي، لم يحسم رأي اللجنة في تقسيم اليمن إلى ستة أقاليم الخلاف، الأمر الذي كان له تبعاته على عملية الانتقال السياسي.

3- تمديد الفترة الانتقالية وعمل المؤسسات الدستورية

اعتبر الكثيرون استكمال أعمال مؤتمر الحوار الوطني واختتام جلساته مؤشراً لانتهاء المرحلة الانتقالية. غير أن تأخر تنفيذ كافة استحقاقات المرحلة الانتقالية أدى إلى موافقة أعضاء المؤتمر بكافة مكوناته السياسية لتمديد الفترة الانتقالية، معللين ذلك بأن الفترة الانتقالية تعكس تنفيذ مهام أكثر من كونها فترة محددة بتوقيت. وبموجب ذلك، وافقت تلك المكونات السياسية على ضمانات مخرجات مؤتمر الحوار الوطني والتي تضمنت بأن رئيس الجمهورية "يستمد شرعيته من الشعب اليمني الذي ذهب إلى صناديق الاقتراع بإقبال كبير لانتخابه ... وبناء على المبادرة الخليجية وآليتها التنفيذية فإن ولاية الرئيس تنتهي بتنصيب الرئيس المنتخب وفقاً للدستور الجديد.".

وقد أتى ذلك التوافق بعد إطلاق عدد من المبادرات الحزبية والسياسية حول ضمانات تنفيذ مخرجات مؤتمر الحوار الوطني وتشكيل حكومة تضم كافة المكونات السياسية مع تحديد مدة

زمنية لفترة انتقالية أخرى، خاصة وأن علاقة الرئيس الانتقالي بحكومة الوفاق ورئيسها تعرضت للشد والجذب طوال الفترة السابقة. غير أن الرئيس الانتقالي لم يستطع استخدام صلاحياته الدستورية لإجراء تعديل حكومي يعكس "تحقيق الكفاءة والنزاهة والشراكة الوطنية" حسب ما نصت عليه ضمانات مخرجات الحوار الوطني أو تشكيل حكومة جديدة تستوعب كافة المكونات السياسية ومنها أنصار الله كقوى سياسية مشاركة في ثورة 2011 والأكثر تضرراً من النظام السابق.

4- صياغة الدستور الجديد

استكمالاً لمؤتمر الحوار الوطني الشامل ومخرجاته، وتوطئة لتنظيم انتخابات رئاسية وبرلمانية، صدر قرار رئيس الجمهورية بتشكيل لجنة صياغة الدستور في 8 مارس 2014 من 17 عضواً يجمعون الجانبين المهني ويمثلون كافة المكونات السياسية في مؤتمر الحوار الوطني، وعلى أن تستكمل صياغة مشروع الدستور الجديد والاستفتاء عليه خلال عام واحد. وللأسف، لم يلق تشكيل اللجنة قبولاً كافياً وتعرضت للانتقاد الشديد لعدم شمول أعضاء متخصصين في المجالات السياسية والاقتصادية وكذلك استبعاد بعض القوى السياسية والشباب. ولم يتم الاستجابة لتلك الانتقادات وعلى أن يتم معالجة ذلك من خلال استيعاب تلك القوى في الهيئة الوطنية للرقابة على مخرجات مؤتمر الحوار الوطني والمعنية بمراجعة مشروع الدستور والمصادقة عليه.

وقد اعترضت أعمال لجنة صياغة الدستور الكثير من العراقيل والمعوقات حالت دون تمكنها من القيام بمهامها في اليمن، وهو ما اضطرها إلى استكمال اجتماعاتها في دولة الإمارات العربية المتحدة. وأكد القرار الجمهوري بشأن آلية عمل اللجنة أن تفضي أعمالها إلى صياغة دستور جديد للجمهورية اليمنية كدولة اتحادية مؤلفة من ستة أقاليم وفقاً لرأي لجنة تحديد الأقاليم. وساهم الخلاف حول تضمين مشروع الدستور الجديد عدد الأقاليم ذريعة لمعارضة الدستور حيث أبدى كل من الحزب الاشتراكي والحركة الحوثية معارضتهما لقرار التقسيم إلى ستة أقاليم رغم موافقتهما على الفيدرالية كشكل للدولة الجديدة.

وتم الإعلان عن استكمال مسودة الدستور والذي استغرق أشهراً عشرة، وعلى أن تقدم إلى اجتماع الهيئة الوطنية للرقابة على مخرجات الحوار الوطني، تمهيداً لعرضها على الرأي العام قبل إجراء الاستفتاء الشعبي. ومع اعتراض ممثل أنصار الله في اللجنة الدستورية ورفضه التوقيع على المسودة وكذلك سيطرة الحوثيين على العاصمة، تم اختطاف مدير مكتب رئيس الجمهورية في 17 يناير 2015 أثناء انتقاله لتسليم مسودة الدستور، تحت مبررات منها مخالفة مسودة الدستور لاتفاق السلم والشراكة الذي قضى بإعادة النظر في قرار تقسيم الأقاليم. وهنا يمكن القول، بأن تلك اللحظة قد مثلت بداية لانتهاء المسار السياسي وإجهاض العملية السياسية برمتها.

رابعاً: الارتداد في عملية الانتقال السياسي وتغليب عنصر القوة المسلحة

شاركت الحركة الحوثية في الثورة الشبابية الشعبية في فبراير 2011 تحت مسمى "شباب الصمود". وعبرت الحركة آنذاك عن رفضها لأية تسوية سياسية ومعارضتها للمبادرة الخليجية وآليتها التنفيذية وما ترتب عنها من تشكيل حكومة الوفاق وإجراء الانتخابات الرئاسية التوافقية، بالإضافة إلى رفضها الحصانة التي منحت للرئيس السابق. ورغم ذلك، لم يحول ذلك الموقف دون مشاركتها في مؤتمر الحوار الوطني في إطار مكون سياسي جديد بمسمى أنصار الله، وهو الأمر الذي لقي ترحيب كافة المكونات السياسية والقوى الثورية. وقد بلغ تمثيل هذا المكون 37 عضواً وبنسبة 6.5٪ من إجمالي أعضاء المؤتمر والبالغ عددهم 565 عضواً، حيث اعتبر البعض أن ذلك التمثيل يتجاوز وزن هذا المكون على الأرض ويضاهي أو يزيد على تمثيل أحزاب سياسية أكثر حضوراً. وبمشاركة أنصار الله، فإن جميع القوى السياسية والاجتماعية قد تم تمثيلها بشكل أو آخر في مؤتمر الحوار الوطني الشامل.

1- الانتشار والتمدد المسلح للحركة الحوثية

ظهرت الخلافات بين حزب الإصلاح والحركة الحوثية منذ الأيام الأولى للثورة الشعبية السلمية في ساحة تغيير العاصمة صنعاء. ويعود الخلاف بينهما في الأساس إلى تباين التوجهات الفكرية واختلاف مشاريع كل منهما، بالإضافة إلى رغبة كل طرف في تصدر المشهد السياسي. وفي حين برز حزب الإصلاح لقيادة القوى الثورية، سعت الحركة الحوثية ومنذ توقيع المبادرة الخليجية إلى تصدر المعارضة السياسية. ونتج عن ذلك الوضع، دخول الطرفين ومنذ الشهور الأولى للثورة في مواجهات أخذ بعضها مظاهر مسلحة، وهو ما أتاح للرئيس السابق اللعب على هذه التناقضات وتوظيفها في إجهاض الثورة والعملية السياسية.

وكانت الحركة الحوثية قد اتخذت مسارين متوازيين في عملها، الأول مسار سياسي من خلال مؤتمر الحوار الوطني والثاني عبر الانتشار والتمدد المسلح. وقد استثمرت الحركة عدم مشاركتها في الحكومة التي ضمت كافة الأحزاب السياسية في تبني المعارضة السياسية، وهو ما كان باعتبارها القوى السياسية الوحيدة المعارضة في ظل ضعف أداء الحكومة الناشئ عن تشكيلها مناصفة بين السلطة والمعارضة. كما استفادت الحركة من وعود حكومة الوفاق التي قطعتها وعجزها عن تحقيق أي من أهداف الثورة.

وبالتوازي، تمكنت الحركة الحوثية من فرض سيطرتها على محافظة صعدة أثناء الثورة والدخول في مواجهات مسلحة في مناطق أخرى مع مجاميع قبلية موالية لحزب الإصلاح. واستمرت الحركة في الانتشار والتمدد أثناء مؤتمر الحوار الوطني حتى فرضت سيطرتها على محافظة عمران بداية يوليو 2014 وبتغاضي أو اتفاق مع الرئيس الانتقالي والقوى الإقليمية التي أرادت إضعاف حزب الإصلاح وخصمه في وقت واحد.

ويعتقد البعض أن تلك الانتصارات شجعت على التوجه نحو محيط العاصمة وتطويقها للضغط على القيادة السياسية والحكومة. وقد خدم الحركة الحوثية صدور القرار الرئاسي في يوليو 2014 برفع أسعار المشتقات النفطية، وهو ما مكّن الحركة وبتأييد من القوى المؤيدة للرئيس السابق إلى حشد الرأي العام وتنظيم الاحتجاجات الشعبية مطالبة بإعادة أسعار

المشتقات النفطية إلى مستواها السابق وتشكيل حكومة جديدة وتنفيذ مخرجات الحوار الوطني. وكثفت الحركة من تحركاتها وسيرت المسيرات في شوارع العاصمة وعدد من المحافظات أمام تعنت الرئيس الانتقالي والحكومة بشأن المطالب ومواجهة تلك المسيرات بالرصاص، وبالتالي حذر عبدالملك الحوثي قائد الحركة من خطوات تصعيدية قادت إلى دخول العاصمة صنعاء في 21 سبتمبر 2014 بتواطؤ أو على الأقل تغاضي من قبل الرئيس الانتقالي والقوات المسلحة؛ وهو ما يفسر سهولة السيطرة على المؤسسات المدنية والعسكرية والاستيلاء على الأسلحة الثقيلة ونقلها إلى مناطق أخرى، بالإضافة إلى التمدد في المحافظات الشمالية والسيطرة على محافظات الحديدة والبيضاء وإب مع نهاية 2014. ويرى البعض أن تحالف الحركة مع الرئيس السابق خطأً سياسياً فادحاً لا يستقيم مع دورها كشريك في الثورة والمشاركة في مسيرات تناهض الفساد وتستهدف ذلك الرئيس ونظامه.

2- اتفاق السلم والشراكة

حظي اتفاق السلم والشراكة والموقع بين القوى السياسية المختلفة في 21 سبتمبر 2014 بترحيب كافة القوى السياسية ومباركة إقليمية ودولية كآخر اتفاق يقود إلى إنهاء حالة العنف. وتم توقيع الاتفاق بحضور الرئيس الانتقالي ومبعوث الأمم المتحدة في ترتيبات متسارعة في نفس اليوم الذي سيطرت فيه الحركة على العاصمة، والذي يشير إلى تفاهمات طرفاها الرئيس الانتقالي والمبعوث الأممي وكذلك الأطراف الأخرى المؤثرة ومنها الحركة الحوثية.

وعكست مضامين الاتفاق المطالب التي رفعتها الحركة الحوثية، إذ نصت على معالجة الإشكاليات الاقتصادية وخاصة الموازنة وأسعار المشتقات النفطية وتشكيل حكومة شراكة تضم مكون أنصار الله. كما وقعت الحركة على الملحق الأمني والذي تتعهد الأطراف بموجبه إزالة عناصر التوتر السياسي والأمني ووقف العنف في العاصمة فوراً وحل أي نزاع عبر الحوار وتمكين الدولة من ممارسة سلطاتها وبسط سيطرتها على كافة الأراضي وفق مخرجات الحوار الوطني، بالإضافة إلى معالجة الأوضاع في محافظة عمران ووقف القتال في محافظتي

مأرب والجوف وانسحاب المجموعات المسلحة القادمة من خارج المحافظتين مع قيام الدولة بترتيب الأوضاع الأمنية والعسكرية والإدارية فيهما، وأخيراً التزام الدولة بحماية المواطنين في محافظة البيضاء من خطر القاعدة.

ورغم تشكيل حكومة "كفاءات" برئاسة خالد بحاح الذي حصل على توافق الجميع بما فيهم الحركة الحوثية والتي استبعدت من الحكومة، إلا أن ملامح التصادم بين الرئيس الانتقالي والحكومة من ناحية والحركة الحوثية من ناحية أخرى بات واضحاً نتيجة اختلاف الرؤى والأولويات، حيث عبرا في تصريحات متكررة عن الاستياء من تدخل الحركة الحوثية في مؤسسات الدولة. ونتيجة ضغوط الحركة الحوثية ومطالبها في تنفيذ اتفاقية السلم والشراكة وكذلك في إجراء تعيينات قيادية لعناصرها، وصلت الأمور إلى تقديم رئيس الحكومة استقالته إلى الرئيس الانتقالي والذي لم يبت فيها وبادر بعد ساعات قليلة إلى إرسال استقالته إلى مجلس النواب.

ومنذ تلك اللحظة، أخذ عامل القوة طريقه، وهو ما اتضح من الأحداث المتلاحقة، حيث قامت الحركة باقتحام دار الرئاسة ومنزل رئيس الجمهورية وفرض الإقامة الجبرية على كل من الرئيس الانتقالي بعد أن تمت مراجعته للعدول عن الاستقالة وأصر عليها، وكذلك على رئيس الحكومة وبعض الوزراء المنتمين للإصلاح. وقد بينت تلك الأحداث المتلاحقة أن مشاركة الحوثيين في الحكومة أو في الهيئة الوطنية للرقابة على مخرجات الحوار الوطني وغيرها لم تكن من ضمن أولوياتهم أو في وارد تفكيرهم، حيث بدأت الحركة في فرض مشروعها السياسي والسيطرة على المحافظات الأخرى والدخول في اشتباكات مسلحة بدعوى مواجهة خطر القاعدة في بعض المحافظات.

وتسارعت الأحداث بعد ذلك لتخرج عن السيطرة وتخلق فراغ سلطة خطير. ورأى الكثيرون أن الحركة لم تكن موفقة حين لجأت للقوة وانتشت بانتصاراتها العسكرية لتحقيق طموحها في الوصول إلى السلطة، ولينتهي الأمر بفراغ دستوري ووضع خطير يهدد بالانفجار في أي وقت بالإضافة إلى قطع الطريق أمام استكمال المرحلة الانتقالية.

3- الإعلان الدستوري

عملت الحركة الحوثية مع بعض حلفائها في ظل تلك الأوضاع وسيطرتها على العاصمة صنعاء وعدد من المحافظات، وكذلك إثر استقالة رئيس الجمهورية التوافقي على إصدار إعلان دستوري في 6 فبراير 2015 يعزز سيطرتها على القرار السياسي. وتضمن الإعلان حل مجلس النواب وتشكيل مجلس وطني انتقالي يتولى اختيار مجلس رئاسي من 5 أعضاء وتعيين حكومة كفاءات تضمن الشراكة للمكونات السياسية الرئيسية. واعتبرت تلك الخطوة انقلاباً على العملية السياسية وخروجاً عن كافة الاتفاقيات وخاصة مخرجات مؤتمر الحوار الوطني. غير أن الحركة الحوثية لم تتمكن من إنفاذ الإعلان الدستوري نتيجة الرفض الإقليمي والدولي ورفض الرئيس السابق حل البرلمان الذي يحظى فيه المؤتمر الشعبي العام بأغلبية، وهو ما يشير إلى أن تحالفها مع الرئيس السابق لم يكتمل إلا في الجانب العسكري.

وقد أجهضت تلك الإجراءات عملية الانتقال السياسي السلمي وعلقت مخرجات مؤتمر الحوار الوطني. كما تراجع اهتمام الحركة الحوثية في تنفيذ المطالب التي تصدرت معارضتهم السياسية لحكومة الوفاق ودخلت الحركة في مواجهة مباشرة مع رئيس الجمهورية وحكومته وخاضت مواجهات مسلحة في معظم المحافظات. وحدثت المفاجأة في تمكن الرئيس من الفرار إلى عدن في ملابسات لا زالت غامضة إلى اليوم. وتسارعت الأحداث بعد ذلك واشتد الصراع والمواجهات المسلحة في عدن نتيجة إعلان الرئيس الانتقالي العودة عن الاستقالة وسعيه إلى تغيير القيادات العسكرية والأمنية التي يخشى ولائها للرئيس السابق، بالإضافة إلى تسريح الجنود الذين ينتمون إلى المحافظات الشمالية واستدعاء اللجان الشعبية التي تدين له بالولاء من أبين. وبعد قصف القصر الرئاسي في عدن بالطيران، اضطر الرئيس الانتقالي للفرار إلى المملكة العربية السعودية عبر سلطنة عُمان، مطالباً بتدخلها العسكري والذي بدأ بغارات جوية على المواقع الحيوية في العاصمة صنعاء في 26 مارس 2015، ولتدخل اليمن مرحلة جديدة من الحرب شملت معظم المحافظات وترتبت عليها معاناة إنسانية واقتصادية واجتماعية كبيرة. ولسنا في حاجة للتأكيد أنه لم يكن في حسبان

الحركة الحوثية ولا غيرها التدخل العسكري للمملكة العربية السعودية في اليمن وقيادتها للتحالف العربي، خاصة أنها قد غضت الطرف عن بداية تمدد الحركة.

4- دور مجلس الأمن الدولي

استأثرت اليمن بالنصيب الأكبر من قرارات مجلس الأمن الدولي مقارنة بالثورتين الليبية والسورية لعدم وجود إجماع دولي حولهما، فضلاً عن أن الثورة اليمنية وما آلت إليه من تسوية سياسية وفرت ما يشبه بالتفويض الدولي لمجلس التعاون الخليجي لتنفيذ الانتقال السياسي السلمي للسلطة ورعاية المرحلة الانتقالية. وقد صدر عن مجلس الأمن الدولي ستة قرارات دولية بشأن اليمن، جاءت القرارات الثلاثة الأخيرة رداً على الإجراءات الانفرادية التي اتخذتها الحركة الحوثية باحتجاز الرئيس الانتقالي والحكومة، وآخرها القرار (2216) في أبريل 2015 والذي يطالب وبموجب الفصل السابع جميع الأطراف اليمنية ولاسيما الحوثيين الامتناع عن اتخاذ المزيد من الإجراءات الانفرادية التي يمكن أن تقوض العملية السياسية. كما طالب القرار الحوثيين بالقيام فوراً بالكف عن استخدام العنف ودون قيد أو شرط، وسحب قواتهم من جميع المناطق التي استولوا عليها بما في ذلك العاصمة، والتخلي عن جميع الأسلحة التي استولوا عليها، والتوقف عن الأعمال التي تندرج ضمن نطاق سلطة الحكومة الشرعية.

خامساً: المستقبل ومآلات الصراع

قام اليمنيون بثورة سلمية، تحولت إلى تسوية سياسية حققت بعض أهداف الثورة في انتقال سلمي للسلطة ومنع مشروع التمديد والتوريث للسلطة. وعملت التسوية السياسية على تجنيب اليمن حرب مدمرة لبعض الوقت. غير أن تأخير تنفيذ استحقاقات المرحلة الانتقالية والمعوقات التي واجهتها، بالإضافة إلى تراكم أخطاء القوى السياسية المختلفة؛ أدى إلى دخول اليمنيين في مواجهات مسلحة، طالما حاولوا تجنبها. وأسهمت تلك العوامل والأخطاء في إخفاق الانتقال السياسي وإيجاد مناخ مواتٍ للصراع المسلح، فضلاً عن توفير فرصة للتدخل العسكري المباشر من قبل السعودية وحلفائها. وتشمل تلك الأخطاء ما يلي:

- تحالف قوى الثورة مع أركان النظام السابق سواءً العسكري منها أو القبلي والديني والذين استغلوا جذوة الثورة وحرفوها لتصبح أزمة سياسية تبحث عن تسوية سياسية وتقاسم السلطة؛ وبنفس المنطق، تحالف الحركة الحوثية مع الرئيس السابق رغم مشاركتها في ثورة 2011 التي استهدفت أساساً إسقاط الرئيس السابق ونظامه.

- تعامل أحزاب اللقاء المشترك مع الثورة بأنها أزمة، بخلاف الرئيس السابق الذي اعتبر أحداث فبراير 2011 أزمة وتعامل معها كثورة، وهو ما ظهر في مسارعة اللقاء المشترك إلى عقد تسوية سياسية مع النظام السياسي والحرص على قطف ثمارها.

- الخلافات بين مكونات الثورة وتحديداً حزب الإصلاح والحركة الحوثية، ففي الوقت الذي رفع الطرفان شعار الثورة السلمية في مواجهة النظام، فإنهما استخدما السلاح في مواجهة بعضهما البعض أثناء الثورة، مما انعكس على علاقتهما بعد الثورة وفي المرحلة الانتقالية.

- منح الرئيس السابق وأعوانه الحصانة من الملاحقة القانونية والسماح له بممارسة العمل السياسي من خلال حزبه المؤتمر الشعبي العام.

- تشكيل حكومة وفاق من كافة الفرقاء السياسيين باستثناء الحركة الحوثية والتي أبدت رفضها للمبادرة الخليجية وما يترتب عليها، الأمر الذي غيّب وجود معارضة قوية قادرة على محاسبة الحكومة عن أخطائها فضلاً عن ضعف أدائها.

- اختيار رئيس حكومة الوفاق وفق معايير إرضائية وليس بناءً على معطيات عملية تقتضيها طبيعة وتحديات المرحلة الانتقالية.

- ضعف الأداء السياسي للرئيس الانتقالي وحكومة الوفاق وأحزاب المعارضة.

- التمديد للرئيس الانتقالي وحكومة الوفاق ورفض تشكيل حكومة انتقالية من كافة المكونات السياسية الممثلة في مؤتمر الحوار الوطني، تكون مهمتها تنفيذ مخرجات الحوار الوطني وإنهاء استحقاقات المرحلة الانتقالية.

- ضعف التزام القوى السياسية بتنفيذ الاتفاقات الموقعة بينها واحترام مددها الزمنية، وانتقالها السريع من اتفاق إلى آخر بعد كل صراع، وهو ما انطبق على المبادرة الخليجية وآليتها التنفيذية وكذلك على اتفاق السلم والشراكة الذي لم يحقق لا سلم ولا شراكة وإنما نقل المسار السياسي إلى حالة عسكرية نتيجة عدم جدية الأطراف الموقعة عليها.

- تمدد الحركة الحوثية واستخدامها القوة المسلحة، والذي يرى البعض أنه أفقدها التأييد الشعبي الذي حصلت عليه في معارضتها حكومة الوفاق وتبنيها المطالب الشعبية.

- التسرع في تقسيم الأقاليم وتحديد عددها والإصرار على تضمينها في الدستور؛ في حين كان يمكن أن يكتفى بالنص في الدستور على أن اليمن دولة فيدرالية، وعلى أن يتم إعداد الدراسات اللازمة بشأن تقسيم الأقاليم وعددها وطرحها للنقاش الواسع لتضمن لاحقاً في القانون الاتحادي.

وقد مهدت تلك الأخطاء لأن تصبح الحركة الحوثية الطرف الأقوى ولتمددها السياسي والمسلح، وهيأت للتدخل الخارجي المباشر للقوى الإقليمية وتغذية الصراع اليمني-اليمني وتعثر العملية الانتقالية، بالإضافة إلى اندلاع الحرب التي ما زال اليمنيون يعانون من آثارها السلبية. وخلقت تلك الحرب مواقف متعارضة بين اليمنيين حول التدخل السعودي، حيث اعتبره البعض تلبية لنداء استغاثة أمام استقواء طرف يمني آخر، بينما رأى البعض الآخر أن ما حدث يعتبر عدواناً على بلد مستقل. واستطاع كل من الطرفين أن يقدم أطروحاته وحججه والذي خلق معضلة كبيرة يصعب حلها أو تقريب وجهات النظر حولها، رغم أن إطالة أمد الحرب أكدت لجميع الأطراف أن لا حل إلا بالتوافق بين اليمنيين أنفسهم والالتزام بالاتفاقيات السابقة ومخرجات الحوار الوطني. وهنا يمكن الحديث عن سيناريوهات ثلاثة لمآلات ومسار الصراع السياسي في اليمن، وهي:-

السيناريو المتشائم: استمرار الصراع

يستقرأ هذا السيناريو الأول استمرار الصراع نتيجة إصرار التحالف العربي بقيادة السعودية على تحقيق الأهداف المعلنة وغير المعلنة، ومنها عودة الشرعية وإنهاء المرحلة الانتقالية؛ وفي المقابل إصرار تحالف الحوثي-صالح على الاستمرار في المعركة والمراهنة على عامل الوقت وتغير المواقف الدولية ودخول أطراف إقليمية ودول كبرى في الصراع، وهو ما لن يتم إلا وفق مقتضيات ومصالح تلك الدول. ويترتب على هذا السيناريو إطالة أمد الصراع وزيادة الأوضاع سوءاً، مع تعمق الانقسام الشعبي والرسمي بوجود سلطتين كأمر واقع في نطاق سيطرتهما على الأرض. ويشبه هذا المسار الوضع المأساوي في سوريا.

السيناريو الوسط: غلبة أحد طرفي الصراع

يستند هذا السيناريو إلى فكرة عدم قيام تدخل جديد دولي وإقليمي في الصراع، وهو الأمر الذي قد يؤدي إلى حسم الصراع نتيجة فارق القوة لصالح الرئيس الانتقالي وحكومته بدعم من التحالف العربي وبتأييد قرارات دولية على حساب التحالف الحوثي-صالح. ويعتمد هذا السيناريو على استمرار تماسك التحالف العربي وثبات الوضع السياسي السعودي. ويخلق هذا السيناريو تبعات سياسية، أهمها أن حسم الصراع وفرض واقع سياسي جديد يستبعد الطرف الأضعف ويرحل الصراع إلى المستقبل.

السيناريو المتفائل: الحل السلمي

يختط هذا السيناريو رؤيته من نجاح مساعي الأمم المتحدة واقتناع القوى الإقليمية المؤثرة في دفع الأطراف المتصارعة للتوصل إلى تفاهمات حول تطبيق قرارات مجلس الأمن الدولي، خصوصاً القرار الأخير رقم (2216) وكذلك تنفيذ الاتفاقات السابقة. ويتوقف نجاح أي تفاهمات يتم التوصل إليها على تضمين ضرورة إنهاء الفترة الانتقالية وتنفيذ استحقاقاتها، والبدء في مناقشة مسودة الدستور والخلاف حول بعض موادها، بالإضافة إلى إعادة تشكيل الهيئة الوطنية للرقابة على تنفيذ مخرجات الحوار الوطني وتشكيل حكومة انتقالية مكونة من كافة القوى السياسية التي شاركت في مؤتمر الحوار الوطني. ويمكن أن يستمر الرئيس

الانتقالي وفقاً لما تم التمديد له في مؤتمر الحوار الوطني وما جاء في ضمانات تنفيذ المخرجات، وعلى أن تنتهي فترته بتنصيب الرئيس المنتخب وفقاً للدستور الجديد مع تحديد اختصاصاته وفقاً لما يتم الاتفاق عليه بين الفرقاء السياسيين، أو الاتفاق على ترتيب آخر لرئاسة الدولة في ضوء المستجدات وبما يضمن تنفيذ استحقاقات المرحلة الانتقالية.

الحروب والنزاعات وتأثيرها على النسيج الاجتماعي

د. سهير علي عاطف

مقدمة

أجمع معظم الفلاسفة على أن الإنسان كائناً اجتماعياً مدنياً جُبل بالفطرة على عمل الخير، إلا أن الميل إلى النزاع على تنوعه يُعد أيضا طبيعة من طبائع البشر والذي يرتفع مع اتساع التطلعات والطموح وحب التملك والأخذ بالقوة ما لدى الآخرين. ولعل قصة هابيل وقابيل في القرآن الكريم قد جسدت لنا أولى صور النزاع البشري، جاء بعدها العديد من أشكال النزاع بين شعوب العالم. ونظراً لاستمرار الصراع والنزاع بين بني البشر عبر العصور وما آلت إليه من دمار وحروب راح ضحيتها الملايين من الناس الأبرياء، جاءت الديانات السماوية لتؤكد أهمية السلام بين الناس وترسيخ القيم الأخلاقية التي تنبذ العداء والتناحر، والتي أسهمت في الحفاظ على النسيج الاجتماعي للمجتمعات عبر قرون عديدة.

غير أنه سرعان ما يتم التخلي عن تلك القيم في معظم المجتمعات ولتستبدلها بقيم أخرى يطغى عليها المصلحة المادية، خلقت معها أشكال مختلفة من النزاع بين الشعوب والمجتمعات مما أدى إلى التفكك وتمزق النسيج الاجتماعي في المجتمع الواحد. وتعتبر اليمن من المجتمعات التي شهدت صراعات ونزاعات عديدة عبر فترات ومراحل تاريخية مختلفة والتي ساهمت بشكل مباشر وغير مباشر في تصدع اجتماعي وتمزيق النسيج المجتمعي الذي يشهد بعض التعافي وإعادة التماسك في فترات الاستقرار السياسي وتوقف الحروب. ويأتي التساؤل الرئيسي الذي يطرح نفسه في هذا الجانب هو حول النزاعات والصراعات السياسية والمجتمعية في اليمن بما في ذلك حرب صيف 1994، وكذلك العوامل التي ساهمت في تأجيجها والآثار التي تركتها على النسيج الاجتماعي في اليمن. وتسعى هذه الدراسة إلى التعرف على النزاعات والصراعات التي أدت إلى التصدع المجتمعي في اليمن ومراحلها التاريخية، وكذلك تحديد العوامل والأسباب التي ساهمت في تأجيج تلك النزاعات والصراعات وآثارها على النسيج المجتمعي، مع اقتراح موجهات لمعالجة النزاع والتصدع الاجتماعي من وجهة نظر السيسيولوجيا.

وقبل استعراض الجانب النظري لظواهر النزاع والصراع والتصدع الاجتماعي، تحدد هذه الورقة أهم المصطلحات والمفاهيم لهذا الموضوع وكما سيلي.

النزاع: النزاع جذره الثلاثي نزع واشتق منه النزاع والتنازع، ونازعه يعني خاصمه وجاذبه.[1] والنزاع عبارة عن تعارض وتضارب وتنافس بين المصالح عند فردين أو مجموعة من الأفراد على نفس الهدف، وحين يحاول كل طرف أن يمنع الطرف الأخر من الوصول إلى تحقيق غايته. ويعرف النزاع أيضاً على أنه خلاف في حد ذاته ويتحول إلى نزاع عندما لا يوجد له أية حلول. وأصل الكلمة اللاتينية "conflictuels" والتي تعني صراع ونزاع، صدام، تضارب، شقاق أو قتال، حيث تستخدم في الأدبيات السياسية والعلمية والاجتماعية والنفسية بمعان ومضامين عديدة مثل تضارب المصالح، وصراع الحضارات والصراع الديني والمذهبي والإيديولوجي، وصراع الثقافات، والنزاع المسلح، والنزاع الحدودي، والنزاع بين العاملين في مكان العمل، والخلاف العائلي، وما شابه ذلك.[2]

الانتفاضة: حركة أو ثورة شعبية، سياسية أو اجتماعية رافضة تغلب عليها القوَّة والعنف والهيجان، ويدل لفظها على شيء إيجابي.[3]

النسيج الاجتماعي: هو الإطار أو البناء الاجتماعي بمكوناته الثقافية والاقتصادية والاجتماعية والذي تتكامل فيه وتتآزر العلاقات بين الوحدات والنظم الاجتماعية المختلفة. وفي هذا الإطار، تتكون الجماعات التي تؤهل المجتمع للاستمرار والحفاظ على الكيان من خلال القيم والموروث الثقافي. كما يعكس الارتباط بالأرض صورة البناء الاجتماعي بشكل محسوس وملموس. ويكون البناء الاجتماعي متحركاً لضمان استمرار المجتمع، حيث أن عدم القدرة على التكيف تؤدي إلى انهيار المجتمع وإحلال مجتمع آخر بدلاً عنه والذي قد يحدث بصورة

---

[1] مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي،" القاموس المحيط "، ج3، دار إحياء التراث العربي، بيروت لبنان، 1991م، ص125.

[2] غالينا لوبيموفا . ت.د.نزار،" نظرة عامة إلى علم النزاع وسيكولوجية النزاع"، مجلة الآداب الأجنبية - مجلة فصلية تصدر عن اتحاد الكتاب العرب بدمشق - العدد 128 خريف 2006 .

[3] تعريف الانتفاضة من الرابط -http://www.almaany.com/ar/dict/ar.

موجهة من خلال الخطط والسياسات الاجتماعية أو بشكل مفاجئ، أو جراء مؤثرات خارجية تحدث تحولات جذرية وتؤدي إلى انحراف المجتمع عن مسار تطوره الطبيعي مما يؤدى إلى تهديد استقراره.[4]

التصدع أو التفكك الاجتماعي: يشير إلى ما قد يطرأ على العلاقات الاجتماعية أو البناء الاجتماعي أو وحدات النسق الاجتماعية من آثار سلبية أو انهيار الضوابط الاجتماعية أو الانحراف عن المعايير والقيم السائدة في المجتمع والمقررة لسلوك أفراده، وهو قد لا يكون كاملاً ولكن جزئي.[5]

الشرخ المجتمعي: يعتبر ظاهرة ترتبط بأزمة الهوية والاندماج الوطني، ويعكس وجود هويات فرعية تلتف حولها جماعات على أسس مذهبية أو طائفية أو مناطقية أو اجتماعية قبلية. وعندما تسعى إحدى هذه الجماعات إلى فرض هويتها الفرعية على بقية الجماعات باستخدام الأدوات السياسية أو الاقتصادية أو العسكرية يحدث الشرخ المجتمعي ويتشظى المجتمع وتظهر الانقسامات بشكل واضح وجلي مع اتسام التفاعلات بين تلك الجماعات بالصراع.

المواطنة: يقصد بها الصفة التي تحدد الحقوق والواجبات الوطنية للفرد والتي تعرف وتؤدى عن طريق التربية الوطنية. وترتبط المواطنة بولاء المواطن لوطنه وخدمته في أوقات السلم والحرب، وكذلك التعاون مع المواطنين الآخرين عن طريق العمل المؤسساتي والفردي الرسمي والتطوعي في تحقيق الأهداف التي يصبو لها الجميع وتوحد من أجلها الجهود وتوضع لها الخطط والبرامج.[6] وتشير دائرة المعارف البريطانية إلى أن المواطنة هي "علاقة بين فرد ودولة كما يحددها قانون تلك الدولة متضمنة مرتبة من الحرية وما يصاحبها من

---

[4] الختم، "مؤشرات سالبة تهدد النسيج الاجتماعي السوداني"، في منتدى مستشارية مجلس الوزراء http://www.sudaress.com/alsahafa/1246.

[5] الرابط http://swmsa.net/forum/archive/index.php/t-5419.html

مصطلحات في علم الاجتماع 09-18-2006, 10:40 AM

[6] كل ما ورد عن مفهوم المواطنة مأخوذ من الرابط http://aafaqcenter.com/post/743:

د.عثمان بن صالح العامر؛ مفهوم المواطنة وعلاقته بالانتماء، مركز آفاق للدراسات والبحوث، حرر بتاريخ 30-6-2011، الصفحة الأولى.

مسؤوليات وتسبغ عليه حقوقاً سياسية مثل حقوق الانتخاب وتولي المناصب العامة". وقد ميزت الدائرة بين المواطنة والجنسية والتي غالباً ما تستخدم في إطار الترادف، إذ أن الجنسية تضمن بالإضافة إلى المواطنة حقوقاً أخرى مثل الحماية في الخارج. أما المواطنة في الموسوعة الدولية فهي عضوية كاملة في دولة أو بعض وحدات الحكم، وينتج عنها بعض الحقوق مثل حق التصويت وتولي المناصب العامة وكذلك بعض الواجبات مثل واجب دفع الضرائب والدفاع عن البلد.

مدخل نظري

يُعد النزاع ظاهرة اجتماعية متعددة المجالات، ويؤدي إلى حالة من التنافس الاقتصادي والاجتماعي بين الأفراد. ويتجه كل مجتمع بشري منذ نشأته إلى التعدد والانقسام إلى مجموعات تتفاوت قدراتها للوصول إلى الموارد المتاحة والاستفادة منها. وسرعان ما يصبح هذا التفاوت شكل من أشكال النزاع، كما يتطور ويتنوع مع تطور المجتمع وظهور مؤسساته وتبلور قيمه وثقافته وأشكال علاقاته الاجتماعية. ويساهم التطور الاجتماعي والاقتصادي والسياسي بشكل مباشر في التفاوت الاجتماعي واتخاذ أشكالاً أكثر قوة ووضوحاً مع بروز الحدود المتعارف عليها اجتماعياً للدور الذي تقوم به كل فئة حسب مكانتها في المجتمع. ويصاحب ذلك أساليب وقنوات تنظم عملية التفاعل مع الفئات الأخرى داخل وخارج المجتمع، والتي تمثل أساس نظام التراتب الاجتماعي social stratification، حيث تتحدد مواقع الأفراد ومكانتهم ضمن الفئات والشرائح التي ينقسم إليها المجتمع المعني. ويتطلب استمرار المجتمع ونظامه التراتبي حداً أدنى من تبادل المنافع بين الفئات والشرائح المكونة له.

ويفترض النظام التراتبي توجه الفئة الاجتماعية المسيطرة اقتصادياً نحو إخراج ما تتمتع به من امتيازات وإخضاعه إلى عملية التنافس والتبادل. ويتم تقليص المجالات المتاحة لعمليات التنافس والتبادل بين فئات المجتمع، كما يتم تحول الاستقرار باعتباره ضرورة اجتماعية متعارف عليها إلى أداة بيد الفئة العليا، ويصبح السعي نحو الحفاظ عليه منهجاً ثابتاً لنشاطها وأساساً لجميع أشكال تفاعلها وتعاطيها مع الفئات الأخرى في المجتمع. ويتطلب الاستقرار في المجتمع حداً أدنى من الإجماع الاجتماعي (social consensus) باعتباره القاعدة اللازمة لشرعية مؤسساته وعلاقاته الداخلية. وفي المقابل، يتطلب التغيير الاجتماعي أيضاً حداً أدنى من النزاع الاجتماعي (social conflict). وكما تفترض الظروف الاعتيادية لحياة المجتمع البشري تلازم عمليات التنافس مع عمليات التبادل، فإن العمليات التي تؤدي إلى تحقيق الإجماع الاجتماعي تتلازم مع عمليات أخرى تؤدي إلى تنشيط النزاع الاجتماعي.

وقد تجسد بين الناس ومنذ بزوغ التاريخ الاستيلاء على حقوق الغير بالقوة والقهر متجاهلاً القيم الأخلاقية والاجتماعية السائدة، الأمر الذي ترتب عليه انتشار الصراع والظلم بين الأفراد. وجاءت الديانات السماوية وما حمله بعض المصلحين الاجتماعيين من أفكار لتسن وتشرع القوانين لتنظيم حياة الناس وفض النزاعات، ولتؤكد على أهمية العدل والسلام والأمن والاستقرار واحترام تلك القيم الأخلاقية التي تنبذ العداء والبغضاء والتناحر والتقاتل بين البشر. وعادة ما يتقلص دور تلك القيم وتأثيرها الإيجابي لحساب السيطرة والقوة، حيث ساهمت الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في خلق النزاعات والصراعات والتي تمثلت في حروب أهلية وصراعات مذهبية وعرقية أو حروب وصراعات على مصالح اقتصادية وسياسية. ولا تزال مثل تلك الصراعات والنزاعات مستمرة إلى يومنا وفي مختلف بلدان العالم النامي والمتقدم على حد سواء. بل، وتنشب نزاعات وصراعات في البلد الواحد، وهو ما نجده في عالمنا المعاصر العديد من دول المنطقة بما فيها اليمن. وعموماً، النزاعات لا تنتهي بل تخبو في منطقة وتظهر في منطقة أخرى، وهو دليل على أن هناك قوى ومصالح تعمل على تأجيج تلك الصراعات أو تأجيلها وفق مصالحها الذاتية وليس لصالح تلك الشعوب المغلوب على أمرها. ونجد كذلك صراعات بين أفراد وجماعات ينتمون إلى نفس المجتمع مثل الصراع بين الأقليات الدينية أو القومية والعرقية وكذلك الصراع على حقوق الملكية التي تتجسد في قضايا الإرث والاستيلاء على حقوق الغير.

لمحة تاريخية عن الصراع السياسي في اليمن

الفترة الأولى: من الخلافة الإسلامية وحتى خروج العثمانيين من اليمن

عانت اليمن كغيرها من المجتمعات ولا زالت من أنواع مختلفة من الصراعات. ويمكن القول أن بداية الصراعات الاجتماعية على السلطة في اليمن يعود إلى حقب زمنية قديمة، لعل أبرزها غزو الأحباش لليمن واستعانة اليمنيين بالفرس على طردهم والذي نجم عنه خضوع اليمن للاحتلال الفارسي. وشهدت اليمن خلال تلك الفترة صراعات ونزاعات قبلية على السلطة استمرت إلى أن دخل أهل اليمن في الإسلام، حينها عرف المجتمع اليمني استقراراً كبيراً.

وبقيت اليمن ولاية إسلامية تابعة لمركز الخلافة الإسلامية في بغداد إلى أن قام الخليفة العباسي المأمون بتولية محمد إبراهيم الزيادي إثر ورود أنباء مفادها خروج منطقة الأشاعر في اليمن عن طاعة الخلافة. وقد أسس الزيادي دولته الزيادية وعاصمتها زبيد والتي استمرت خلال الفترة (819-1081م)، رغم خروج بعض مناطق اليمن عن سيطرتها، حيث استولى بنو يعفر في عام 840م على صنعاء وعمالهم بنو الكرندي على الجند.

ومع استمرار الصراعات والتنافس على السلطة، رأت أطراف يمنية الذهاب إلى المدينة المنورة لإقناع رجل ذو مكانة وهو الإمام الهادي إلى الحق يحيى بن الحسين والذي وصل اليمن للمرة الأولى في عام 280هـ/893م، وعاد إليها في المرة الثانية في عام 284هـ/897م بعد أن وضع محددات إقامة دولة على أساس كتاب الله وسنة رسوله. وقد واجه الإمام الهادي نفوذ الدولة العباسية وعاملها في اليمن وكذلك القوى المحلية الممثلة بآل يعفر وآل طريف وآل دعام، بالإضافة إلى اصطدامه بالفاطمية الإسماعيلية بقيادة منصور بن حسين. ولم يتمكن الإمام الهادي من توحيد اليمن لأسباب عديدة وعوامل مذهبية، ومع ذلك فإن تلك الصراعات ومحاولة كل منهم ضم أكبر مساحة ممكنة ساهم في إبقاء الطموح والأمل باليمن الموحد مطلباً مستمراً.

ومن جانب آخر، استمرت الدولة الزيادية رغم ضعفها حتى استولى عليها بني نجاح في عام 1021م.[7] وشهد اليمن خلال حكم بني نجاح فترة أخرى من الصراعات والنزاعات على السلطة، حيث استطاع علي بن محمد الصليحي أن يؤسس دولته في المرتفعات الجبلية غرب صنعاء في عام 1040م. وامتد نفوذ الدولة الصليحية ليشمل كافة بلاد اليمن بحلول عام 1062م ودخل بعض حكام الدولة الصليحية في صراع مع دولة بني نجاح. وبعد موت آخر سلاطين الدولة الصليحية في عام 1138م،[8] استقلت العديد من المناطق بما فيها صنعاء وعدن وتهامة، وتمكن علي بن مهدي الحِميَري مؤسس دولة بني مهدي من السيطرة على

[7] دولة بني نجاح في اليمن http://www.marefa.org/index.php.

[8] لمزيد من الإطلاع عن تاريخ اليمن أنظر الرابط: https://ar.wikipedia.org/wiki.

تهامة وأراضي السليمانيين في جيزان وكذلك على تعز وإب. وتحالف حكام بنو مهدي مع الدولة الصليحية للقضاء على دولة بني نجاح والتي سقطت بيد المهديين في عام 553هـ، كما تحالف حكام بنو زريع مع حكام صنعاء وتمكنوا من هزيمة المهديين.

وكان لهذا الصراع والتنازع على السلطة في اليمن الأثر الكبير في تسهيل سيطرة الدولة الأيوبية في مصر بقيادة السلطان صلاح الدين الأيوبي على اليمن، حينها قدم أخوه توران شاه إلى اليمن في عام 1172م وامتد نفوذه إلى زبيد وعدن وليرسي أسس الحكم الأيوبي.[9] ورغم إحكام سيطرة الدولة الأيوبية، إلا أنها واجهت معارضة كبيرة من قبل اليمنيين في المرتفعات الجبلية. وقد تمكن الملك المنصور عمر بن رسول من الاستقلال عن الدولة الأيوبية وتأسيس دولته في تعز، كما حاول توحيد البلاد ومد نفوذه إلى معظم بلاد اليمن. وعمل حكام الدولة الرسولية على توظيف المذهب الشافعي لمجابهة الزيدية وليحصنوا حكمهم في المناطق التي سيطروا عليها من ظفار وحتى مكة، كما أصبحت تعز وزبيد مراكز مهمة لتدريس المذهب الشافعي على مستوى العالم الإسلامي. وتعتبر تلك الحالة الأولى في توظيف الصراع المذهبي في اليمن واستغلاله للحصول على السلطة، ومثّل بداية التصدع الاجتماعي على أساس مذهبي وليس قبلي بين المناطق اليمنية، وهو ما يحاول البعض القيام به اليوم. وعندما بدأ الضعف والخلاف يدب بين حكام الأسرة الرسولية، سهل ذلك لبعض مشايخ بنو طاهر بمنطقة رداع والطامعين في السلطة من القضاء على الدولة الرسولية وإحكام السيطرة على عدن ولحج. وفي عام 1454م أعلن بنو طاهر أنفسهم حكام على اليمن، وامتد نفوذهم على معظم البلاد باستثناء المناطق الشمالية التي ظلت تحت حكم الأئمة الزيدية بعد أن مني جيش الدولة الطاهرية بهزيمة أمام الإمام المطهر بن محمد في عام 1458م.

وظهرت الأطماع الخارجية للبرتغاليين خلال تلك الفترة من حكم بنو طاهر، وهو ما دفع المماليك ومن ثم العثمانيين للتفكير في ضم اليمن إلى حكمهم، خاصة بعد احتلال البرتغاليون بقيادة ألفونسو دي ألبوكيرك جزيرة سقطرى في عام1513م، وشن عدة هجمات

[9] الموسوعة اليمنية؛ المجلد الأول، مؤسسة العفيف الثقافية، صنعاء 2003، ص431.

فاشلة على عدن. وقد تمكن المماليك بالتعاون مع قبائل موالية لسلطة الأئمة الزيدية من السيطرة على مناطق الطاهريين في عام 1517م ودحرهم من تعز ورداع ولحج وأبين. واستمر الوضع على حاله حتى سقطت دولة المماليك في مصر على يد العثمانيين، حين قام السلطان عامر بن داوود الطاهري من التحالف مع البرتغاليين الذين كانوا يحاولون السيطرة على طرق التجارة العالمية لإعادة توسيع نفوذه على اليمن من جديد. وعندما شعر العثمانيون بذلك الخطر ورغبتهم كسر سيطرة البرتغال على طرق التجارة، وكذلك خوفهم من سقوط اليمن بيد البرتغال وربما سقوط مكة بعدها، فما كان من العثمانيين إلا تحريك أسطولهم البحري والسيطرة على عدن وزبيد بقيادة سليمان باشا في عام 1538م.[10]

وقام العثمانيون بشن حملتين على اليمن نظراً لما كانوا يلقونه من مواجهات وثورات ضد حكامهم في اليمن، وخاصة من قبل الأمام شرف الدين وابنه المطهر. وعندما ضعفت سلطة العثمانيين في اليمن شجع ذلك على عودة السلطنات والإمارات والمشيخات في المناطق الجنوبية من اليمن، وأبرزها سلطنة المهرة، السلطنة الكثيرية، السلطنة القعيطية، السلطنة الواحدية، بيحان، العوالق السفلى، العواذل، دثينة، يافع العليا، يافع السفلى، السلطنة الفضلية، الأميري (الضالع العلوي)، الحواشب، سلطنة العبادل، لحج، العقربي.[11] وخضعت معظم تلك الدويلات والسلطنات من عدن إلى أقصى الشمال ومن الغرب إلى الشرق إلى سلطة الإمام شرف الدين ثم ابنه المطهر، باستثناء دولة آل كثير في حضرموت والذين كانوا مع ذلك يدينون بنوع من الولاء للإمام شرف الدين.[12] وكان ضعف السلطات العثمانية في اليمن بداية قيام الدولة القاسمية والتي قاومت العثمانيين وأجلتهم عن اليمن في عام 1635م في عهد الإمام المؤيد محمد بن القاسم حين أصبحت صنعاء تسيطر على معظم البلاد من

---

[10] الموسوعة اليمنية: المجلد الأول، مصدر سابق، ص393.

[11] سلطنات ومشيخات جنوب شبه الجزيرة العربية
http://www.moqatel.com/openshare/Behoth/Atrikia51/TarekhOsar/sec07.doc_cvt.htm

[12] زيد بن علي الوزير، " نحو وحدة يمنية إتحادية لا مركزية"، مركز التراث والبحوث اليمني، 2011، ص 66

حضرموت شرقاً إلى حدود الحجاز.[13] وقد خلفه أخيه الأمام المتوكل على الله إسماعيل والذي استطاع أن يعزز نفوذه على اليمن بأسرها.

وفي نهاية القرن الثامن عشر وبداية تأسيس الدولة السعودية في نجد والحجاز، استندت الحركة الوهابية في دعوتها إلى محاربة البدع وزيارة القبور والتبرك بالأولياء والصالحين وغيرها. غير أن الجانب الخطير في الحركة هو البعد السياسي الذي أخذ طابعاً توسعياً في فترات متعددة امتد إلى اليمن. وقد حاولت الدولة السعودية التمدد جنوباً في الأراضي اليمنية وإسقاط مدينة الحديدة عدة مرات وكذلك حصار صنعاء في عام 1808م.[14]

وعاد العثمانيون في حملتهم العسكرية الثانية في عام 1872م ووصلوا إلى لحج،[15] ودخلوا في صراع مع بريطانيا التي احتلت عدن منذ عام 1839م وقامت بالتوقيع على معاهدات وتحالفات مع الحكام والسلاطين للوقوف أمام النفوذ العثماني. وقد ساعد بريطانيا في سياستها الجديدة رغبة الحكام المحليين في الاستقلال عن الدولة العثمانية.[16] وزادت وتيرة المواجهات مع العثمانيين في المناطق الشمالية حتى تمكن الإمام يحيى حميد الدين من عقد اتفاقية معهم عرفت بصلح دعان ونزع اعترافاً بسلطته على المرتفعات في عام 1911م. وبعد الحرب العالمية الأولى وهزيمة الدولة العثمانية، نال اليمن استقلاله بخروج العثمانيين في عام 1918م وقيام المملكة المتوكلية اليمنية في شمال اليمن.

[13] الموسوعة اليمنية، المجلد الرابع، مؤسسة العفيف الثقافية، صنعاء، 2003، ص 2899.

[14] الموسوعة اليمنية، المجلد الأول، مرجع سابق، ص393.

[15] حمزة لقمان،" تاريخ عدن وجنوب الجزيرة العربية"، دار مصر للطباعة، القاهرة، 1960، ص185 وما بعدها.

[16] أحمد عطيه المصري،" النجم الأحمر فوق اليمن- تجربة الثورة في اليمن الديمقراطي" ، ط 3، مؤسسة الأبحاث العربية، بيروت، 1988، ص17.

الفترة الثانية: من خروج العثمانيين وحتى إعلان الوحدة

أخذ الإمام يحيى يطالب بريطانيا بالسيادة على اليمن الجنوبي ولم يعترف بالحدود الفاصلة بين الجنوب والشمال التي أقامها العثمانيون والبريطانيون في عام 1914م.[17] وقد عمل الاستعمار البريطاني على إجهاض تلك الدعوات من خلال شن هجمات على المناطق التي يحكمها الإمام واحتلالها كبعض المناطق في الضالع والبيضاء لإثناء الإمام والتخلي عن المطالبة بالجنوب.[18] وفي الفترة نفسها، دخلت السعودية في حرب مع الإمام يحيى واحتلت الحديدة مقابل دخول قوات الإمام مدينة أبها، ولتنتهي الحرب بينهما بعقد اتفاقية الطائف في عام 1934م. واستمرت الأطماع السعودية في اليمن وعملت على استمالة شيوخ القبائل ونشر فكرها الوهابي من خلال دعم التعليم الديني والسلفية عبر المعاهد الدينية التي انتشرت في كافة المحافظات بما في ذلك المناطق الزيدية. ودعمت السعودية أيضاً الحركة الإخوانية، بالإضافة إلى شراء ولاءات المسئولين والقادة العسكريين لفرض هيمنتها على القرار السياسي في اليمن، وهو ما فرغ السيادة واستقلال القرار اليمني من مضمونها.

وقد عرف المجتمع اليمني في المناطق الشمالية خلال تلك الفترات تقسيماً اجتماعياً يصنف المجتمع إلى عدة فئات ابتداءً بالسادة، القضاة، المشايخ، القبائل، والمزاينة. كما كان اليمنيون اليهود من الفئات المهمشة. وساهم هذا التصنيف الاجتماعي وبشكل غير مباشر في الصراعات السياسية قبل الثورة السبتمبرية وبعدها، بل عادت للظهور بشكل لافت واستغلالها في الصراع السياسي منذ حروب صعدة التي بدأت في عام 2004 وكذلك بعد سيطرة أنصار الله على العاصمة صنعاء في سبتمبر 2014م. كما أخذ الاستعمار البريطاني بزرع الفرقة بين اليمنيين على أساس مذهبي (زيدي، شافعي) ومناطقي (جنوبي شمالي) وكذلك (جنوبي جنوبي)، حيث ظهرت العديد من المسميات والأحزاب السياسية في عدن مثل مقولة "عدن للعدنيين" وإنشاء حزب الرابطة لأبناء اتحاد الجنوب العربي وحزب الشعب الذي أسس من

---

[17] فريد هاليداي،" الصراع السياسي في شبه الجزيرة العربية"، دار الساقي، بيروت، لبنان، 2008، ص148.

[18] أحمد عطيه المصري، مرجع سابق، ص18.

قبل بريطانيا لإجهاض الحركة العمالية التي أسهمت بشكل كبير في نشوء الوعي السياسي الوحدوي في اليمن. وقامت بريطانيا بنفي القيادات النقابية إلى المحافظات الشمالية وتم استقبالهم من قبل الإمام أحمد في تعز ومنهم محمد عبده نعمان وباذيب وقدم الدعم لإعلان جبهة تحرير الجنوب.

وقد سمحت بريطانيا بتشكيل الأحزاب والجمعيات بهدف توسيع الخلافات بين أعضاء الحركة الوطنية وحتى تتناسى القضية الأساسية المتمثلة بمقاومة الاستعمار وتحقيق الاستقلال.[19] وظهرت بعض الأحزاب في عدن تنادي بوحدة الوطن شماله وجنوبه مثل الجبهة الوطنية. وعندما شعرت بريطانيا بالخطر وانتشار الثورة المسلحة من ردفان إلى بقية المحافظات، وباتت تهدد وجودها في عدن قامت بتشكيل أول حكومة عدنية برئاسة البيومي.[20] ورغم ذلك، تمكنت بعض القيادات الوطنية من توحيد صفوفها وأكدت على ضرورة التحرر من الاستعمار البريطاني والتخلص من حكم الاستبداد الفردي. وساهمت تلك المطالب الوطنية في إعادة لحمة النسيج الاجتماعي في اليمن، وبدأت تختفي تلك النزعات المذهبية التي حاول الاستعمار تغذيتها بين أفراد المجتمع اليمني. كما أصبحت كل من عدن وتعز وصنعاء حاضنة للثوار من كافة مناطق اليمن.

وبعد اندلاع ثورة 26 سبتمبر، أصبحت صنعاء وتعز حاضنة للثوار ضد المستعمر البريطاني، وهو ما جعل الاستعمار البريطاني وقبل جلائه يعمل على زرع بذور للصراع من خلال نشر الخلاف بين المناضلين على أساس حزبي ومناطقي ومذهبي. وانتقل ذلك الصراع إلى الأحزاب والقوى السياسية وكذلك إلى الحكومات الشطرية في كل من الشمال والجنوب، حيث شهدت ستينيات القرن الماضي صراعات سياسية وهيمنة الأحزاب الشمولية على السلطة. ونجم عن تلك الأوضاع انقلابات عسكرية وحروب أهلية دامية في المناطق الوسطى وفي أحداث

[19] صادق عبده علي،" الحركات السياسية والاجتماعية في اليمن(1918- 1967)"، ط2، مركز عبادي للدراسات والنشر، 1992، ص279.

[20] فيتالي ناؤومكين؛ الجبهة القومية في الكفاح المسلح من أجل استقلال اليمن الجنوبية والديمقراطية الوطنية، ترجمة سليم توما، دار التقدم، الاتحاد السوفيتي، موسكو 1984، ص95.

13 يناير عام 1986م التي ساهمت في تمزيق النسيج الاجتماعي سواءً في المحافظات الجنوبية أو الشمالية. كما ظهرت النعرات المناطقية بين أفراد المجتمع والتي يعبر عنها من خلال الألفاظ التي ينعت بها كل طرف الآخر مثل تعزي، لغلغي، برغلي، صنعاني، عدني، حضرمي، بدوي، قبيلي، جبلي، تهامي، خباني، سنحاني، وغيرها. وفي هذا الصدد، يرى البعض أنه " بقدر ما تجسد هذه المسميات الاختلاف والتنوع الإيجابي للمكان والإنسان بقدر ما يمكن أن يركب عليها ما ليس فيها من أشكال التمييز الاجتماعي المناطقي السلبي، بدءاً بالنكتة والتندر ومروراً بالتعصب والمحاباة وانتهاء بالمواجهة والعنف الاجتماعي والسياسي بأشكاله المختلفة، وربما العنف والقوة العسكرية أحياناً.[21] وقد برزت الصراعات والعنف الاجتماعي والسياسي بشكل واضح بعد حرب صيف 1994م لتضيف ألفاظاً جديدة مثل "دحباشي". ومن هنا، فإن التفكك الاجتماعي ظهر كأحد الآثار الاجتماعية والاقتصادية الخطيرة للصراع المسلح في اليمن، والذي كان له انعكاسات سلبية على الاستقرار السياسي والاجتماعي خلال العقود الماضية.

الفترة الثالثة: من إعلان الوحدة وحتى اليوم

عند إعادة تحقيق الوحدة في مايو 1990م، تجاوز اليمنيون تلك الصراعات والنزاعات لتحقيق الهدف الأسمى والذي طالما انتظروه منذ عقود طويلة. وشهد اليمن انتعاش اقتصادي واستقلالية القرار السياسي خلال العامين الأولين رغم الصراعات الإقليمية والدولية، كما تمكن المجتمع اليمني أن يعيد لحمته خلال تلك الفترة القصيرة ويتجاوز معظم الصعوبات والأزمات التي حاول البعض أن يثيرها. وانتقل كثير من المواطنين من المحافظات الجنوبية ليستقروا في المحافظات الشمالية، والعكس بالنسبة لأبناء المحافظات الشمالية الذين انتقلوا إلى المحافظات الجنوبية لبدء أعمال أو البحث عن فرص عمل؛ وليحدث اندماج مجتمعي وتصاهر لم تشهد له اليمن مثيلاً من قبل، بعيداً عن أي تفرقة سواء مذهبية أو مناطقية.

---

[21] حمود العودي،" العنف والتمييز الاجتماعي بين أشكاله الثقافية وأبعاده السياسية وموقف الإسلام منه (اليمن نموذجاً)"، مركز دال للدراسات والأنشطة الثقافية والاجتماعية، فبراير 2012، ص73.

وعادت العلاقات بين الوحدات والنظم الاجتماعية المختلفة لتتآزر وتتكامل من جديد، بل ومع تحقيق الوحدة شعر اليمنيون أنهم استطاعوا المحافظة على كيان المجتمع وقيمه وموروثه الثقافي.

لكن ذلك لم يستمر طويلاً، فقد جاء الصراع على السلطة السياسية وليعمل من جديد على شق النسيج الاجتماعي اليمني، حيث تنازع اليمنيون سياسياً ومناطقياً وقبلياً لأسباب سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وبدفع وتدخلات خارجية قوية. وشكلت تلك الصراعات سمة سلبية بارزة في المجتمع اليمني وظاهرة من ظواهر عدم الاستقرار السياسي تاريخياً ومكانياً، متجسدة في الصراع على السلطة في حرب صيف 1994م والذي مثّل بداية التصدع الاجتماعي في تاريخ اليمن المعاصر. وبرزت النعرات المناطقية على السطح بشكل جلي وتكرست في السلوك والتعامل اليومي لدى أفراد المجتمع، وعملت على تفاقم تصدع النسيج الاجتماعي وتمزيقه. وكان لمراكز القوى دور في توسيع الشرخ نتيجة استغلال نفوذهم في نهب الأراضي والتأثير على القضاء والتدخل في التوظيف والتعيينات مما ولد السخط والحقد في أوساط المجتمع وللشعور بالظلم والحرمان من الحقوق.

كما ظهرت مظلوميات عديدة، منها مظلومية أبناء صعده جراء ست حروب قادتها السلطة عليهم، ونجم عنها مطالبة جماعة الحوثي بحقوقهم السياسية والمدنية. وتطورت كذلك مظلومية أبناء الجنوب والتي قادها الحراك الجنوبي كمطالب حقوقية، ما فتأت أن تحولت إلى مطالب سياسية تطالب بفك الارتباط والانفصال. واستدعت هذه المطالبة بالانفصال في عام 2007 وبتشجيع من الخارج دعوات للعودة إلى ما قبل عام 1967 وما أطلق عليه آنذاك مشروع اتحاد الجنوب العربي المكون من سلطنات وإمارات ومشيخات، تم إحباطه من قبل ثوار الجبهة القومية وإعلان جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية.

العوامل التي ساهمت في تفكك النسيج الاجتماعي في اليمن

إن استمرار الصراع على السلطة في اليمن أدى إلى غياب الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي لقرون طويلة باستثناء فترات تاريخية محدودة هنا وهناك، فضلاً عن لجوء السلطة أو الطامحين فيها إلى إعداد صفوفهم وتعزيز نفوذهم من خلال القواعد الشعبية وتأجيج المشاعر الدينية والقبلية والمناطقية والمذهبية وغيرها. ولا شك أن تلك المشاعر السلبية بقيت مغروسة ويتم توارثها جيلاً بعد جيل، مما يجعل من الصعوبة إزالتها أو تجاوزها. بل، وأصبحت بعض تلك المشاعر عقدية ووسيلة بيد السلطة لاستمرار السيطرة وخلق خلافات مجتمعية وظروف عدم استقرار للحيلولة دون المس أو حتى التفكير بالمنافسة على السلطة. كذلك، هيمن الحزب الاشتراكي اليمني على مقاليد السلطة في المحافظات الجنوبية منذ عام 1969 ولم يعمل على معالجة المشكلات الاجتماعية والاقتصادية التي كان يعاني منها أفراد المجتمع، بل قام بتأميم الممتلكات الخاصة مولداً كراهية لدى المواطنين وفي المناطق الشرقية بشكل خاص الذين شعروا بالظلم والاضطهاد. وساهمت تلك التصرفات في هجرة العديد إلى الخارج خاصة أصحاب رؤوس الأموال وعززت لديهم الأماني بعودة السلاطين.

كما ساهمت التدخلات الخارجية من قبل دول عظمى أو إقليمية في دعم سلطات معينة تتماهى معها في سياساتها ومصالحها، في حين عملت الثقافات الدخيلة أيضاً على التأثير في النسيج الاجتماعي من خلال إيجاد فئة تحمل تلك الثقافة والتي تتصادم مع عقائد وثقافة المجتمع الأصيل. وفي العقود الأخيرة، جأسهمت عوامل أخرى بشكل مباشر وغير مباشر في زيادة حدة النزاعات والصراعات المجتمعية وهو ما تسبب في تفكيك النسيج الاجتماعي في اليمن، أهمها:

- غياب المواطنة المتساوية حيث حرمت الغالبية العظمى من المواطنين من أبسط الحقوق المادية والمعنوية وخصوصاً الفرص المتساوية والمشاركة في القرار، بالإضافة إلى العيش الكريم والكرامة الإنسانية والحصول على الخدمات الأساسية من لصحة وتعليم وماء مأمونة وكهرباء.

- استحواذ القوى والأحزاب الرئيسية على السلطة وهيمنتها على القرار السياسي سواء خلال فترة التشطير أو بعد قيام الوحدة، بل والإمعان في إقصاء بقية القوى السياسية من خلال السيطرة على المؤسسات العسكرية والمدنية مع اللجوء إلى الانقلابات العسكرية حين الضرورة.

- ضعف سلطة الدولة مقابل قوة تأثير القبيلة وتحديداً منذ ستينيات القرن الماضي في الشطر الشمالي والتي كانت شريكة في السلطة، كما برزت القوى القبلية من جديد في الشطر الجنوبي بعد إعادة تحقيق الوحدة في عام 1990م. كما استندت السلطة إلى قوة القبيلة في مواجهة الخصوم السياسيين وكذلك في حرب صيف 1994، وهو ما أضعف سلطة الدولة وأعاد للقبيلة هيمنتها على السلطة المركزية.

- انتشار الأسلحة بين أفراد المجتمع بما في ذلك حيازة شيوخ القبائل لأسلحة متوسطة وثقيلة والذي عزز من دور القبيلة وحال دون بسط سلطة الدول في المناطق القبيلة أو اتخاذها تدابير ضد القبيلة المخالفة، بالإضافة إلى أن توفر الأسلحة سهّل جرائم التقطع وخطف السياح واغتصاب ونهب الأراضي على حساب الأمن والاستقرار في المجتمع.

- تبعية القضاء وهيمنة السلطة التنفيذية عليه من خلال التدخل في شئونه والذي أفسد القضاء وأحاله عاجزاً عن ضمان الحقوق وتحقيق العدالة.

- استمرار ظاهرة الثأر في المجتمع اليمني والتي زادت حدتها في الآونة الأخيرة نتيجة انتشار الأسلحة وعدم البت في القضايا والمماطلة في إجراءاتها، إلى جانب ضعف الأجهزة الأمنية في بسط نفوذها على كافة الأراضي.

- تفاقم الفساد المالي والإداري وغياب الشفافية والمساءلة في عمل أجهزة الحكومة وضعف الرقابة من قبل الجهات المختصة والمجتمع المدني.

- استخدام المذهبية والمناطقية في التأثير على بسطاء الناس واستغلالهم في تأجيج الصراع السياسي والاجتماعي وصولاً إلى خلق شرخ عميق في النسيج الاجتماعي الوطني.

الصراع على السلطة والتصدع الاجتماعي بعد حرب صيف عام 1994

أدى الصراع على السلطة وتحالفات الأحزاب السياسية بعد الانتخابات البرلمانية لعام 1993 وما نجم عنه من حرب صيف 1994 إلى شرخ اجتماعي واسع بين المحافظات الشمالية والجنوبية، خاصة بعد استتباع الحرب تسريح القيادات العسكرية والمدنية الجنوبية وإحالة أعداد كبيرة إلى التقاعد. كما تعززت النعرات المناطقية بين أبناء الجنوب ضد أبناء الشمال، بما في ذلك نعت الشماليين بالمحتلين. وقد كانت الاكتشافات النفطية في حضرموت سبباً في ظهور تلك النعرات بدعوى نهب الشمال لثروات الجنوب والذي تعزز بتصرفات ما بعد حرب 1994 من قيام قادة عسكريين ومتنفذين بالاستيلاء على أراضي واسعة في المحافظات الجنوبية.

وفي حين رأى الطرف الذي ظن بالغلبة والانتصار أن حرب 1994 كانت حتمية للحفاظ على الوحدة الوطنية واستعادة التماسك الاجتماعي ومنع تصدعه، شعر الطرف الجنوبي أن تلك الحرب أحدثت شرخاً اجتماعياً كبيراً نتيجة فرض الوحدة بالقوة. كما ظهرت ممارسات عدة إبان تلك الحرب ساهمت في التصدع الاجتماعي وعدم الاستقرار، وخصوصاً انتشار الفساد بكافة مظاهره واستفحاله في أركان ومفاصل النظام السياسي مما أدى إلى تعميق الهوة بين السلطة والمجتمع وانعكس سلباً على المجتمع وقيمه وأخلاقياته وكذلك على النسيج الاجتماعي الذي أصيب بمزيد من التفسخ والتصدع. وقد تجلى الفساد بشكل كبير في الآتي:

- **الفساد السياسي** والذي أخذ مظاهر وأنماط عديدة نالت من النسيج الاجتماعي، ابتداءً بالاستحواذ على السلطة والاستئثار بالثروة، ونهب الممتلكات العامة والخاصة، والجمع بين الوظيفة العامة والتجارة، وشراء الولاءات، بالإضافة إلى نشر الاتهامات بين المتنافسين

أثناء الانتخابات وبث الدعايات المغرضة والهادفة إلى تشويه سمعة الطرف الآخر وكذلك تنامي دور المال السياسي في الانتخابات ورصد التحركات والأخطاء.

- **الإفساد الفكري والثقافي** والذي نتج عن توسع انتشار الفكر الوهابي في اليمن وصولاً إلى انقسام المجتمع حول فكرين يحملان قيم واتجاهات ومصادر تنشئة اجتماعية متعارضة. وانعكست تلك الازدواجية سلبياً على كافة مجالات الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وساهمت بشكل مباشر وغير مباشر في إرباك الأطفال والشباب بما في ذلك حول قيمهم المجتمعية ومفهوم الولاء للوطن، ولتستغل التيارات المتطرفة ذلك الإرباك والتذبذب في منظومة القيم لتغرس فيهم أفكار ومعتقدات تدعو إلى العنف وتشجع التعدي على حقوق الغير.

- **الفساد الديني** والذي استند بشكل رئيسي إلى تأويل الآيات القرآنية والأحاديث النبوية بما يناسب مصالح الفئات الدخيلة على المجتمع وتعداها إلى إصدار فتاوى تحقق أهداف تلك المجموعات دون مراعاة للمصالح العامة المرسلة، والذي دفع بالشباب إلى التشدد والتطرف والتحول من الولاء للوطن إلى الخضوع الكامل للجماعة أو المسجد أو الداعية. واتبع أولئك المتشددين منهج استهجان ورفض سلوكيات وأفكار الآخرين ومقاطعتهم وربما تكفيرهم حتى لو كانوا أقرب الأقربين لهم، بالإضافة إلى جعل العنف وسيلة للتعبير عن الذات والرغبات والأفكار تجاه السلطة والمجتمع بما في ذلك استباحة الدماء.

- **الفساد المالي والإداري** والذي تمثل في الاختلاس وسرقة المال العام وعدم مساءلة ومحاسبة المتنفذين وغض الطرف عنهم، مما جعل المواطن العادي خصماً تحركه مشاعر القهر والحقد تجاه المفسدين الذين أسسوا ثقافة التمييز والتمزيق للنسيج الاجتماعي. كما أن الارتهان إلى معايير القرابة والمحسوبية بإسناد الأمر إلى غير أهله وتضييع الأمانة وانتهاك مبادئ المساواة والشفافية أدى إلى إيغار صدور المستحقين بالحقد والشعور بالتهميش.

- **الفساد الاجتماعي** والناتج عن الصراع السياسي الذي يعتبر سبب كل ما تعانيه اليمن من مشاكل اقتصادية واجتماعية وثقافية وشرخ في النسيج الاجتماعي تمثل في ضعف الهوية والشعور بالولاء والانتماء الوطني وتعزيز الولاءات الضيقة للقبيلة أو الحزب أو المنطقة أو المذهب. وقد ظهر ذلك جلياً وبشكل متنامي على التماسك الاجتماعي وكذلك التنشئة الاجتماعية، وانعكس بشكل مباشر أو غير مباشر في النزاعات والصراعات التي تركت آثاراً عميقة على الصحة النفسية لأفراد المجتمع وبالذات الشباب والأطفال الذين أصبحوا قنابل موقوتة للصراعات والحروب المستقبلية واستمرار فشل عملية التنمية وغياب العدالة الاجتماعية.

- **الفساد القضائي** ويتمثل في تأخير وتعطيل البت في القضايا والنزاعات ولسنين طويلة بغرض الحصول على رشاوى، مما أفقد القضاء هيبته والعدالة محتواها، كما ساهم في إذكاء النزاعات والخلافات وتشجيع الفساد والتسلط بدلاً من الفصل فيها.

ودون أدنى شك، يمكن القول أن مظاهر الفساد المتعددة أعلاه الفساد مهدت وتحديداً بعد حرب 1994 إلى تعزيز دور السلطة المركزية وتحالفاتها وإحكام قبضتها على المرافق والمؤسسات الرئيسية وتشجيعها للاتجاه نحو مشروع التوريث والذي يكن قاصراً على رئاسة الجمهورية فحسب وإنما كثقافة مجتمعية أدت إلى الشعور بالمواطنة غير المتساوية والحقد والكراهية وبالتالي مزيد من التصدع المجتمعي. ولعل أبرز الأحداث الدالة على ذلك حروب الدولة الستة المتتالية على صعدة بدعوى قمع حركة التمرد الحوثي وتأجيج بعض الأطراف الصراع المذهبي والقبلي بغرض تصفية حسابات السلطة، بدلاً من الاتجاه نحو الحلول السلمية والوطنية خاصة بعد فشل المعالجات المطروحة عقب كل حرب بتبادل الاتهامات حول التشيع وعودة الإمامة والتكفير. كما ساهمت تصرفات المتنفذين من السلطة بعد حرب 1994 سواء بالاستيلاء على الأراضي في المحافظات الجنوبية وكذلك السيطرة على أعمال الشركات التجارية والنفطية في ظهور الحراك الجنوبي ابتداءً من عام 2007 وتصاعد

مطالبه من حقوقية إلى المطالبة بفك الارتباط والانفصال، وما رافق ذلك من ثقافة وسلوكيات سلبية أصابت النسيج الاجتماعي في مقتل.

الصراع السياسي والتصدع الاجتماعي بعد ثورة فبراير 2011

شهدت العديد من الدول العربية مع نهاية عام 2010 وبداية عام 2011 ثورات شعبية/ شبابية تعد الأولى من نوعها في المنطقة. وقد انطلقت الشرارة من تونس في 17 ديسمبر 2010 ثم امتدت إلى مصر (25 يناير 2011) واليمن (11 فبراير 2011) وليبيا (17 فبراير 2011) ثم سوريا (15 مارس 2011)، بالإضافة إلى انتفاضات شعبية في كل من البحرين والجزائر وعُمان والمغرب والسودان تمت السيطرة عليها بشكل أو آخر. وفي حين نجحت ثورة تونس بالإطاحة بزين العابدين بن علي في 14 يناير 2011، تخلى محمد حسني مبارك عن منصبه في 11 فبراير، ولقي معمر القذافي مصرعه في 20 أكتوبر من نفس العام. وفي اليمن، تمكنت المبادرة الخليجية والتي وقعت في 23 نوفمبر 2011 وبالتنسيق مع النخب السياسية من الالتفاف على ثورة الشباب، وعملت على تسليم السلطة من قبل الرئيس إلى نائبه وعلى أن تجرى انتخابات رئاسية يتم فيها تسليم السلطة إلى الرئيس المنتخب.

وقامت الثورة الشعبية الشبابية في اليمن مطالبة برحيل النظام، حيث خرج إلى الساحات وبشكل سلمي كافة القوى المجتمعية من طلاب ومثقفين وأكاديميين ورجال القبائل، بالإضافة إلى النساء والأطفال. وبالتالي، ضمت ساحات التغيير والثورة في المحافظات المختلفة خلال عام 2011 مختلف القوى المجتمعية بغض النظر عن الانتماء السياسي والقبلي والمناطقي والمذهبي، حيث جمعت الإصلاحي والحوثي والاشتراكي والناصري والبعثي في ساحات واحدة مطالبين بالتغيير.

ويمثل اندلاع ثورة 11 فبراير في اليمن انعكاساً لانسداد الأفق السياسي والفشل الكامل للسياسات الاقتصادية والاجتماعية. ولعل أبرز ملامح ذلك الفساد السياسي الذي اتسم به النظام وإصراره على الاستئثار بالسلطة ومشروع التوريث وتغييب المشاركة السياسية الفاعلة

وكذلك فشله في مواجهة التحديات الأمنية، والذي تم تناوله أعلاه. وفيما يتعلق بفشل السياسات الاقتصادية، فإن النمو الاقتصادي لم يواكب النمو السكاني بالقدر المطلوب رغم استخراج النفط والغاز من اليمن، والذي يعود بدرجة رئيسية إلى التوزيع غير العادل للثروة واستحواذ 20٪ من السكان على حوالي 80٪ من الدخل وهو ما فاقم الأوضاع الاقتصادية وأثبت فشل الاستراتيجيات والخطط التنموية في التخفيف من الفقر والحد من البطالة في ظل استمرار النمو السكاني المرتفع والتشتت وارتفاع معدلات الإعالة الكلية وما ينجم عن ذلك من تدن الدخول وضعف الادخار والاستثمار. وفي الجانب الاجتماعي، شكلت الهجرة الداخلية نحو المدن الرئيسية إحدى إفرازات النمو السكاني المرتفع، حيث بلغت 7٪ سنوياً، مما أدى إلى زيادة الضغط على الموارد والخدمات الأساسية وظهور العشوائيات في أطراف المدن وما يستتبعها من ميل إلى التفكك الاجتماعي والأخلاقيات السلبية وغياب القيم، كما تزايدت معدلات الفقر والبطالة وخصوصاً بين الشباب والذي فر بدوره بيئة مناسبة لنمو التطرف وأعمال العنف والإرهاب.

وبدأت المرحلة الانتقالية فور التوقيع على المبادرة الخليجية في 23 نوفمبر 2011 والتي توقع الانتهاء منها وفق الآلية التنفيذية للمبادرة في فبراير 2014. وكما يحدث دائماً في الحياة السياسية اليمنية تم التمديد للفترة والرئيس الانتقالي حتى انتهاء المهام المحددة في المبادرة بما في ذلك انتخاب رئيس جديد. وأهم ما شهدته هذه المرحلة تشكيل حكومة الوفاق الوطني والتوافق على الرئيس الانتقالي وانطلاق الحوار الوطني في 18 مارس 2013 والذي بدأ في ظل تهيئة ضعيفة. وبينما تابع المؤتمر أعماله رغم الأزمات والصعوبات التي ظهرت داخل المؤتمر وخارجه، فان الكثير من اليمنيين كانوا يأملون أن تكلل أعماله بالنجاح وأن يساهم في معالجة النزاعات والصراع وخصوصاً القضية الجنوبية بما يفضي إلى حل وطني عادل لها ويحفظ لليمن وحدته واستقراره وكذلك قضية صعدة. وقد ناقش المؤتمر في مجموعاته الثمان العديد من القضايا والمسائل الشاملة ومنها تحقيق المصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية والتدابير اللازمة لضمان عدم حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان والقانون الإنساني مستقبلاً

وكذلك بناء نظام ديمقراطي كامل، بما في ذلك إصلاح الخدمة المدنية والقضاء والإدارة المحلية.

ورغم استمرار الانفلات الأمني وعدم الاستقرار السياسي خلال الفترة الانتقالية، إلا أن الغالبية حرصوا على استكمال هذه المرحلة والانتقال بمخرجات مؤتمر الحوار الوطني إلى التنفيذ، وخاصة ما يتعلق بالمسائل الاجتماعية في القضية الجنوبية وقضية صعدة وكذلك المصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية بالإضافة إلى تحقيق التنمية المستدامة والحقوق والحريات والشراكة الفاعلة مع منظمات المجتمع المدني. غير أن تمسك السلطة الانتقالية وبعض الأحزاب والقوى السياسية التي كان لها مصلحة في استمرار الفترة الانتقالية أدى إلى بروز الصراع السياسي على السلطة من جديد تمثل في تعيينات استناداً إلى الولاءات الضيقة وليس إلى المصلحة الوطنية، مما ساهم في انزلاق السلطة السياسية واستخدامها أوراق المناطقية والمذهبية بالإضافة إلى الاستقطاب الحاد للتمسك بتلك الولاءات الضيقة، الأمر الذي أدى إلى زيادة حدة الصراع في المجتمع اليمني. وشهدت الفترة كذلك تزايد استهداف القادة العسكريين والأمنيين وسقوط متكرر لطائرات عسكرية اغتيال سياسيين من تيار أنصار الله وحلفائه، بالإضافة إلى تفجيرات طالت المساجد وبغرض تأجيج الصراع المذهبي.

وعادت كذلك المطالبة بالانفصال أقوى من ذي قبل من قبل الحراك الجنوبي بما في ذلك الفصيل المسلح. ورغم أن مشروع الأقاليم المختلف عليه قد حدد حضرموت إقليماً اتحادياً يضم شبوه والمهرة وسقطرى وهو ما عارضه الحزب الاشتراكي كتقسيم للمحافظات الجنوبية ومطالبته بالعودة إلى وضع ما قبل الوحدة، إلا أن ذلك لم يمنع ظهور دعاوى انفصالية عديدة منها مطالبة أسرة السلطان السابق للمهرة بأن تكون المهرة وسقطرة إقليماً منفصلاً عن حضرموت. وقد بينت الأحداث والتطورات اللاحقة أن مشروع الأقاليم –مع مزاياه- جاء وفق رؤى وتدخلات خارجية تلبي مصالحها في اليمن.

واشتدت الصراعات السياسية والتي صاحبها تفاقم التأجيج المذهبي في قضية دماج وكذلك مع سقوط اللواء 310 في عمران، ثم كان دخول الحركة الحوثية صنعاء بتنسيق أو تغاضي

السلطة. ونتيجة تدهور الأوضاع السياسية خلال تلك الفترة واستمرار تدهور الوضع الاقتصادي الذي كان للفساد المالي والإداري الملفت وفي معظم الأجهزة الحكومية الأثر البارز فيه، لم تتمكن حكومة الوفاق من تنفيذ البرنامج المرحلي للاستقرار والتنمية بسبب عدم تنفيذ غالبية المانحين تعهداتهم والتزاماتهم المالية، والذي انعكس سلباً على الوضع الاقتصادي والاجتماعي مما اضطر الحكومة إلى رفع أسعار المشتقات النفطية وبتوقيت خاطئ صادف ليلة عيد الفطر مباشرة.

النزاع السياسي والتصدع الاجتماعي بعد انتفاضة سبتمبر 2014

دخلت جماعة أنصار الله (الحوثيين) في 21 سبتمبر العاصمة صنعاء وسيطرت على القرار السياسي في اليمن، بعد الاحتجاجات الشعبية على قرار رفع أسعار المشتقات النفطية ومحاصرة القبائل للعاصمة وما تلاها من اشتباكات مسلحة محدودة انتهت بالسيطرة على المؤسسات والمعسكرات وهروب قيادات عسكرية وحزبية ومشايخ إلى خارج الوطن. وتم توقيع اتفاق السلم والشراكة الوطنية برعاية الأمم المتحدة والذي قضى بتشكيل حكومة جديدة برئاسة خالد بحاح. ومع تفاقم الأوضاع العسكرية في العديد من المحافظات وامتداد تنظيم القاعدة فيها، اتجهت اللجان الشعبية الممثلة لحركة أنصار الله وبدعم من بعض ألوية الجيش إلى محافظات البيضاء وإب والحديدة ووالجوف، ودخلت في معارك مع تنظيم القاعدة والمدعوم من التجمع اليمني للإصلاح، وتم تبادل الاتهامات حول خرق وعرقلة اتفاق السلم والشراكة والانقلاب على مخرجات مؤتمر الحوار الوطني. واشتدت الأزمة وحدة الخلاف، مما أدى إلى تقديم كل من رئيس الجمهورية عبد ربه منصور هادي ورئيس الحكومة خالد بحاح استقالتيهما في 22 يناير 2015 وبشكل مشبوه بعد دخول أنصار الله دار الرئاسة في 19 يناير احتجاجاً على تمرير الرئيس الانتقالي مسودة الدستور في ظل عدم الاتفاق على مسألة الأقاليم وعددها.

ومع تفاقم الصراع، أصدر أنصار الله إعلاناً دستورياً في 6 فبراير وحل البرلمان وتشكيل اللجنة الثورية لقيادة البلاد، وإعلان عزمهم تشكيل مجلس وطني من 551 عضواً. وتمكن المبعوث

الأممي في 9 فبراير 2015 من إقناع معظم الأطراف السياسية لاستئناف الحوار وإيجاد حل لفراغ السلطة، وهو الفراغ الناتج عن عدم قيام مجلس النواب بالبت في أمر استقالة الرئيس الانتقالي. واستمر فراغ السلطة حتى تمكن الرئيس الانتقالي من الفرار إلى عدن في 21 فبراير معلناً تراجعه عن الاستقالة في بيانٍ نُسب إليه في 26 فبراير2015. وبناءً على ذلك، أصدر مجلس الأمن بياناً يصف فيه الرئيس المستقيل بالرئيس الشرعي داعياً جميع الأطراف وخصوصاً أنصار الله إلى الانخراط بحسن نية في المفاوضات التي ترعاها الأمم المتحدة حيث أعلن المبعوث الأممي إمكانية نقل مكان المفاوضات إلى "مكان آمن" خارج صنعاء.

وأدت التدخلات الإقليمية والدولية إلى فشل المفاوضات وتدهور الوضع السياسي في اليمن، وتمدد أنصار الله وبدعم من بعض ألوية الجيش إلى لحج والضالع وعدن جراء الترتيبات التي بدأها الرئيس المستقيل بعد وصوله إلى عدن والاستغناء عن العسكريين والأمنيين من أبناء المحافظات الشمالية والذين تعرضوا للحصار من قبل الميليشيات التي جلبها من محافظة أبين، مما تسبب في مواجهات راح ضحيتها عدد من أفراد الجيش والأمن وتسببت في الكثير من الأضرار المادية على الممتلكات العامة والخاصة. وقد استغلت تلك الاشتباكات لتعميق الشرخ المجتمعي وبث روح الحقد والكراهية ضد أبناء المناطق الشمالية والذين تعرضوا للعنف والتنكيل والطرد باعتبارهم محتلين، مما اضطر أغلبهم إلى المغادرة وتركهم ممتلكاتهم التي تعرضت بعد ذلك للنهب.

وتحت قصف أنصار الله وبدعم من الجيش، اضطر الرئيس المستقيل إلى مغادرة عدن باتجاه السعودية عبر سلطنة عُمان، حيث طلب مساعدة السعودية في ضرب الحركة الحوثية وحليفها الرئيس السابق وإعادته كرئيس شرعي للبلاد. وقامت الطائرات السعودية باختراق المجال الجوي اليمني ليل 26 مارس 2015 وقصفت أهدافاً عسكرية ومدنية كبداية حرب ظالمة على اليمن. وفي الحقيقة، أن السعودية قادت تحالف لشن الحرب بهذه السرعة خوفا على مصالحها وأجنداتها في اليمن ومنها مواصلة الهيمنة على القرار السياسي وكذلك إدارة

الصراع الاجتماعي والمذهبي في اليمن بما يحقق مصالحها السياسية والاقتصادية من خلال شخصيات وقوى سياسية يمنية.

واستطاعت السعودية استغلال الصراع على السلطة بين جماعة أنصار الله وخصومه من الأحزاب والمكونات الاجتماعية لصالحها، وعملت على تغذية الصراع المذهبي والمناطقي ولتظهر الحرب الدائرة على أنها صراع مذهبي ومناطقي من ناحية وإعادة للسلطة الشرعية من ناحية أخرى. وقد دعمت السعودية الأطراف المناوئة لجماعة أنصار الله على هذا الأساس. وحدث تعميق آخر للشرخ المجتمعي في اليمن، وخاصة مع الدماء التي سالت من الجانبين سواء في عدن أو تعز والضالع ومأرب والجوف وغيرها، حتى وصل الاقتتال في تعز إلى تدمير وحرق المنازل على أساس حزبي ومذهبي، بل وفي الأسرة الواحدة. وفي ظل تلك التطورات، تعززت دعوات الانفصال في كل مكان، وعادت شخصيات وفئات اجتماعية للهيمنة على القرار السياسي، وهذا التصدع سيؤثر بدوره في البناء الاجتماعي والثقافي للمجتمع اليمني إذا لم يتم وقف العدوان والتدخل الإقليمي وكذلك العمل على معالجة الاحتراب الداخلي من خلال المصالحة والتشارك في السلطة بين كافة القوى السياسية.

ويمكن القول إن الصراع على السلطة بعد انتفاضة 2014 وما ارتبط بها من رهانات إقليمية ودولية، أدى إلى استمرار الحرب على اليمن خاصة بعد صدور قرار مجلس الأمن الدولي 2216 تحت الفصل السابع والذي يطالب "الحوثيين وقوات صالح" بالانسحاب من المدن والمؤسسات وتسليم السلطة وإعادة الأسلحة. وتراهن السعودية وحلفاؤها على أن الحرب والحصار الاقتصادي سوف يفضي إلى رضوخ الطرف الآخر وينهي معاناة اليمنيين، بينما في الواقع لن يؤدي استمرار الحرب إلا إلى كارثة إنسانية لما سيخلفه من دمار وقتل للأبرياء إلى جانب توقف الحياة الاقتصادية وتدهور المعيشة مع فقدان أو تسريح الأيدي العاملة وعجز الكثيرين عن توفير الغذاء اللازم لهم وأسرهم.

الآثار المترتبة على النزاعات والحروب

لم يقتصر الصراع السياسي على الأطراف السياسية وإنما امتد أثره إلى المدن والقرى والذي وسع من الشرخ المجتمعي وتعميقه بين أفراد المجتمع، وحال دون الوصول إلى حلول سياسية بين كافة المكونات السياسية والمجتمعية. ويُخشى من بقاء هذا الصراع على السلطة مفتوحاً، لما يمكن أن يسببه من دمار كبير وخسائر في الأرواح والإعاقات وكذلك أثره على البناء الاجتماعي والفكري والذي أصبح في حد ذاته جزءاً من الصراع واستمراره. ومن أبرز الآثار المباشرة وغير المباشرة على الفرد والمجتمع في اليمن تراجع التعليم، خاصة بعد الضرب المباشر على المدارس وتوقف المدارس والجامعات في العديد من المحافظات ومناطق الصراع، وهو ما سيترك أثره على مخرجات التعليم بما في ذلك على المدى الطويل. كما أن العودة إلى التكوينات التقليدية وتنامي دور المليشيات في العديد من المحافظات والنزوح السكاني الكبير بحثاً عن الأمن والاستقرار تعتبر من العوامل الرئيسية للتأثير السلبي على النسيج الاجتماعي، فضلاً عن الآثار النفسية التي يمكن أن تتركها على النساء والأطفال جراء النزاعات والحروب.

الرؤية العلمية لمعالجة التصدع الاجتماعي وآثاره في اليمن

تتطلب المرحلة وبشكل عاجل التصدي المباشر للتصدع الاجتماعي والذي يزداد اتساعاً مع مرور الوقت وغياب الحلول السلمية للحرب الدائرة حالياً في اليمن. فما زال هناك مجال للحفاظ على ما تبقى من لحمة والعمل على إعادة بناء النسيج المجتمعي، وهو ما يحتاج إلى شجاعة ومسئولية الأطراف المتصارعة من ناحية وتضافر كل الجهود في السلطة والمكونات السياسية والمجتمعية نحو هذا الهدف من ناحية أخرى. ولا يمكن إغفال الدور الإقليمي والدولي والذي يعتبر ضالعاً إلى حدٍ كبير فيما وصلت إليه البلاد. وليس هذا فحسب، وإنما هناك مسئولية أخلاقية على المجتمع الدولي وعلى رأسه منظمة الأمم المتحدة في التدخل الايجابي لإنقاذ اليمن ومساعدته في كل المجالات بما في ذلك رأب الصدع الاجتماعي. ويقع على منظمات المجتمع المدني استشعار المسئولية باعتبارها الأقرب إلى المواطن في توعية

المجتمع بأهمية الحفاظ على النسيج الاجتماعي وتقويته والتأكيد على الارتباط الوثيق بين سلامة وقوة النسيج الاجتماعي وبين الأمن والسلم الاجتماعي. كما تبرز الحاجة إلى قانون للإعلام يكفل قيام السلطة الرابعة بكل وسائلها ومنابرها برسالتها البناءة، مع ضمان استقلاليتها واشتراط حيادها. ويمكن أن نخرج برؤى محددة لمعالجة آثار التصدع الاجتماعي في اليمن، والتي تتمثل في الآتي:

الجانب السياسي

إن تأسيس فكرة المصالحة الوطنية بين كافة المكونات السياسية ضرورة ملحة والتي يمكن أن تنتج عن طاولة الحوار الوطني للخروج بالوطن من دائرة الصراع الداخلي والرهانات الإقليمية والدولية. ويتطلب الأمر وقف الاقتتال والرجوع إلى طاولة الحوار بغرض تشكيل حكومة وطنية تتولى استكمال الإجراءات للاتفاق على المواد الخلافية في مشروع الدستور، وكذلك الترتيب للاستفتاء عليه وإجراء الانتخابات البرلمانية والرئاسية. كما يحتاج الأمر إلى تهيئة الأجواء المناسبة لتقارب المكونات السياسية من خلال وقف الحملات الإعلامية والالتزام بالرسالة الإعلامية التي تجمع ولا تفرق. وترتبط المصالحة الوطنية بتعويض كل المتضررين من الحرب والنزاعات، والتزام الدول التي شاركت في الحرب بدفع التعويضات وتمويل إعادة بناء المساكن والبنية التحتية التي تضررت في الحرب وتحت إشراف الأمم المتحدة. ويجب الانتقال بشكل سريع إلى بسط نفوذ الدولة على كافة الأراضي اليمنية وتشكيل جيش وطني من كل المناطق ولاؤه لله والوطن فقط وليس للأحزاب أو الجماعات أو المناطق والأشخاص. كما ينبغي تعزيز الأمن والحد من امتلاك الأفراد للسلاح وجعل السلاح المتوسط والثقيل حكراً على الدولة من أجل الحد من النزاعات المسلحة وإرساء السكينة العامة والحفاظ على الممتلكات العامة والخاصة.

الجانب الاجتماعي والثقافي

قيام علماء الدين والخطباء والمرشدين بواجبهم الديني والوطني تجاه المجتمع وتوحيد الخطاب الديني والإعلامي المستمد من الشريعة الإسلامية من خلال مجلس إفتاء موحد

ووحيد مع إشراف وزارة الأوقاف على المساجد لمنع التعصب الديني والمذهبي والدعوة إلى نبذ العنف والحقد والكراهية والتعصب وتجسيد المحبة والسلام والتعايش المجتمعي. كذلك، وبالتوازي يجب فتح بوابات وآفاق لتعليم وتدريب الشباب درءً لجذبهم نحو التيارات والجماعات المتطرفة. ويقع على عاتق مؤسسات ومراكز الأبحاث والدراسات مسئولية تنظيم الندوات والمؤتمرات وورش العمل التي تبرز أهمية الحفاظ على النسيج الاجتماعي وتقويته مع استهداف شريحة الشباب بدرجة أكبر والتركيز على بناء وتنمية القدرات والمهارات الحياتية ومنها مهارات التعامل مع النزاعات وبناء السلم الاجتماعي، وتقنيات حل النزاعات بالطرق السلمية كالحوار، الاتصال، الوساطة، والتفاوض. ويجب كذلك وضع حلول للقضايا الوطنية العالقة وبشكل نهائي وعادل مثل القضية الجنوبية وقضية صعدة، بالإضافة إلى معالجة أوضاع النازحين من خلال إنشاء صناديق تعويض المتضررين وإعادة الإعمار بما في ذلك المساكن التي تضررت من الحرب.

في الجانب الاقتصادي

بناء اقتصاد وطني محققاً لعناصر الأمن الاقتصادي وخاصة في الغذاء واستثمار مصادر الثروة الطبيعية من خلال تنمية متوازنة وعادلة تتبنى اقتصاد السوق الاجتماعي والتكامل الاقتصادي بين المحافظات والتوزيع العادل للثروة وتوفير الخدمات العامة، بالإضافة إلى معالجة مشاكل البطالة والفقر من خلال برامج تنموية تعمل على تحويلهم من الإعالة إلى الإنتاج.

فشل سياسات وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية

أ.د. طه أحمد الفسيل

تشير أحداث التاريخ المعاصر إلى أن القاسم المشترك بين الانتفاضات والثورات الشعبية التي قامت ضد الأنظمة السياسية المستبدة يتمثل في سعيها للخروج من حالة الفقر والتهميش وغياب المساواة والعدالة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، بالإضافة إلى الحد من الفساد ومكافحته بعد أن استشرى واستفحل في كافة مفاصل تلك النظم.

وتشكل الاختلالات والتحديات الاقتصادية والاجتماعية مصدراً رئيسياً لنشؤ النزاعات والاضطرابات الاجتماعية والحروب الأهلية، كما تعتبر عاملاً أساسياً لاستمرارها واتساع نطاقها. وتمثل تلك الاختلالات والتحديات أيضاً عوامل جذب للقوى الإقليمية والدولية للتدخل في الشئون الداخلية لتلك الدول، وفي استغلال الصراعات والحروب الأهلية بما يخدم مصالح هذه القوى. ويتعاظم الاستغلال وتوظيف تلك القوى للصراعات بشكل أكبر عند توفر مقومات اقتصادية واستراتيجية متاحة أو كامنة، كما في حال اليمن؛ حيث تحول هشاشة الأوضاع الداخلية فرصة دون تمكين البلاد من استغلال مقدراتها والاستفادة منها في تعزيز أوضاعها الاقتصادية والاجتماعية.

فمع نهاية عام 2010، وبعد مرور حوالي 15 عاماً على انطلاق الخطة الخمسية الأولى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (1996-2000) لم يحدث تحسن ملموس في الأوضاع المعيشية. فالتحديات التنموية والمشكلات المزمنة من فقر وبطالة وضعف الخدمات وسوء الإدارة والفساد وانعدام العدالة الاجتماعية بكل أبعادها ومضامينها لم تشهد تحسناً يذكر، إن لم يكن بعضها قد شهد تراجعاً. وقد تولد انطباع واسع بأن تلك الفترة شهدت مزيداً من التحديات والتعقيدات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة نشوء حروب ونزاعات جديدة بما ذلك ظهور تنظيمات إرهابية. وتعكس تلك التطورات بوضوح فشل السياسات الاقتصادية والتنموية والتي كانت الوقود لإشعال الاحتجاجات في فبراير 2011، لتتوالى بعد ذلك الأزمات الاقتصادية والاجتماعية وكذلك التدخلات الإقليمية والدولية؛ أبرز تجلياتها الحرب التي يشنها التحالف بقيادة السعودية على اليمن منذ نهاية مارس 2015.

وقد استهدفت الخطط التنموية خلال الفترة 2001-2010 تحسين مؤشرات التنمية البشرية ومعالجة قضايا الفقر والبطالة وتحقيق العدالة في توزيع الدخل وذلك من خلال سياسات اقتصادية واجتماعية تساهم في حفز النمو الاقتصادي وزيادة نصيب الإنفاق الاجتماعي. ورغم تحقيق نمو اقتصادي موجب خلال هذه الفترة، إلا أن الخطط والسياسات فشلت في تأسيس قطاعات اقتصادية رائدة تعمل على إحداث تراكم اقتصادي يضمن نمو اقتصادي مرتفع ومستدام وتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية عادلة لكل الفئات وفي مختلف المناطق. بل على العكس من ذلك، تزايد التفاوت في توزيع الدخل والانفاق. فوفقاً لمسح ميزانية الأسرة 2006/2005، بلغ معامل جيني 53٪ واتجه منحنى لورنز إلى الانحناء بصورة كبيرة تجاه نقطة الأصل، مشيراً إلى حدة التفاوت على مستوى الجمهورية وكذلك في الحضر، حيث صاحب ارتفاع متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي من 590 دولار في عام 2001 إلى 1159 دولار في عام 2010 زيادة حدة التفاوت في الدخل وفي مستوى المعيشة. ويستحوذ 20٪ من السكان على 50٪ من الإنفاق بينما يحصل 80٪ من السكان على النصف الآخر. وينخفض نصيب الـ20٪ من السكان الأدنى دخلاً على حوالي 8٪ من الإنفاق.

ورغم أن هذا الاختلال ليس وليد اليوم، وإنما تركة ثقيلة ناتجة عن الفشل الاقتصادي الذي انتهى إليه شطري اليمن قبل الوحدة، ولتواصل دولة الوحدة مسيرة الفشل نفسها في الخطط

إطار1: قصور الموارد أم فشل السياسات

"غالباً ما تُرسم للاقتصاد اليمني صورة تغشاها الكوارث الوشيكة، حيث ينضب النفط وحتى الماء في البلاد (وهذا أكثر تدميراً). بالطبع، مشاكل اليمن الاقتصادية حقيقية، لكنها ليست ناجمة عن نقص مطلق لا يمكن ترميمه في الموارد، بل هي حصيلة السياسات اليمنية المثيرة للجدل والمُفتقرة إلى التنمية المؤسسية. هذه السياسات هي التي تشكل العقبة الكأداء الرئيسية أمام التغلّب على الصعوبات الاقتصادية الراهنة".

المصدر: تشارلز شميتز، بناء يمن أفضل، مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي، ابريل 2012.

والسياسات التنموية التي اتبعتها وخاصة خلال الفترة (2001-2014) مما فاقم الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية وأدى إلى توالي الأزمات السياسية والاقتصادية منذ عام 2010 وحتى يومنا هذا.

منهجية الدراسة

إن تداخل العوامل السياسية والاقتصادية وتفاعلاتها وتأثيراتها قد ساهم بصورة مباشرة في فشل السياسات الاقتصادية والتنموية خلال الفترة 2001-2014، والذي تبين من خلال الاخفاق في إحداث تغييرات هيكلية في الاقتصاد وكذلك الدفع في تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية حقيقية ومستدامة. ويمكن إجمال الأسباب الأساسية وراء ذلك الفشل في عاملين أساسيين هما:

1. أن السلطة السياسية أصبحت المصدر الأول والأهم للثروة والدخل، الأمر الذي أدى إلى هيمنة القرار السياسي وتوجهاته ومصالحه على السياسات والقرارات الاقتصادية والاجتماعية. لذلك، سيطرت فئة محدودة على مقاليد الأمور السياسية والاقتصادية من خلال التحالف بين السلطة ورجال الأعمال والتي سعت لتعزيز تركز السلطة والثروة لديها مستفيدة من ضعف الجهاز الإداري والمؤسسي للدولة واستشراء الفساد.

2. طبيعة وسياسات برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري، والذي لم يركز على تقليص سيطرة العوامل الاقتصادية الخارجية والتي لا يمكن التحكم بها أو التأثير عليها محلياً وتحديداً في استخراج النفط وتصديره وأسعاره، وكذلك استمرار اعتماد الزراعة على الأمطار المتذبذبة، بالإضافة إلى ضعف شبكة الأمان الاجتماعي أمام الآثار السلبية للبرنامج.

1. السلطة السياسية مصدر السلطة والثروة خلال الفترة 2001-2010

يعبر النظام السياسي في جوهره عن أداة لتوزيع الموارد الاقتصادية التي تتنافس عليها الفئات والشرائح الاجتماعية. لذلك، يهتم علم السياسة بدراسة الكيفية التي يقوم بها نظام الحكم بتوزيع الموارد بين المواطنين، وينظر إلى انحيازاته الاجتماعية وإلى تأثير القرارات والقوانين والسياسات الاقتصادية والاجتماعية التي يتبناها على الفئات المختلفة. ووفقاً للدستور، يأخذ نظام الحكم في الجمهورية اليمنية بعض خصائص النظام الرئاسي وكذلك النظام البرلماني وبما يعطيه طابع النظام المختلط، والذي من أهم خصائصه أن السلطة التنفيذية تتشكل من مكونين هما رئيس الدولة والحكومة. ويتكون الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري للدولة من رئيس الجمهورية، مجلس الوزراء، الوزارات، و22 محافظة بعد أن أصبحت سقطرى محافظة منفصلة عن حضرموت منذ ديسمبر 2013. كما يضم الهيكل الأجهزة والمؤسسات والهيئات والمجالس التي تتبع رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو الوزارات.

ويؤدي رئيس الجمهورية الدور الأهم والأساسي في اتخاذ القرارات وفقاً للوظائف والاختصاصات الواسعة والصلاحيات المفتوحة والممنوحة له في الدستور اليمني (المواد 106-128). وينتخب رئيس الجمهورية بصورة مباشرة من قبل الشعب في انتخابات تنافسية، الأمر الذي يعطيه تفويضاً عاماً من الشعب لا يملكه غيره من المسئولين. وتتركز جميع السلطات بيد رئيس الجمهورية، ولينتفي بذلك مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث. ويعتبر رئيس الجمهورية المسئول الأول والذي يجب أن يوافق على التوجهات العامة للدولة بما في ذلك الاستراتيجيات والسياسات ويشرف على سلامة تنفيذها، ومنها السياسة المالية والموازنة العامة للدولة وتوجيه مخصصاتها وفقاً لصلاحياته الدستورية. كما أنه يصدر القوانين، بما في ذلك قوانين ربط الموازنة العامة والموازنات الأخرى للدولة.

وفي حين يتيح العمل السياسي تحسين المركز الاجتماعي للسياسيين، فإنه وفي الوقت نفسه وفر فرصة لكثير منهم في تغيير أوضاعهم المالية بشكل كبير سواءً بصورة مباشرة من خلال المزايا المالية التي تمنحها الوظيفة أو المنصب، أو بصورة غير مباشرة من خلال العطايا المالية

والعمولات غير القانونية التي يحصلون عليها وكذلك استغلال المنصب في ممارسة أنشطة تجارية. وبالتالي، أضحت السلطة والعمل السياسي أحد المصادر الرئيسية للدخل والثروة وبرز دورها في توزيع المناصب وكذلك المنافع الاقتصادية والمالية وفقاً لمصالح السلطة والولاء لها من خلال تمكين الأقرباء وغيرهم من المقربين في الأجهزة التنفيذية ومؤسسات الدولة الاقتصادية والمالية، ومنها المؤسسة الاقتصادية، شركة النفط، الخطوط الجوية اليمنية، شركة التبغ والكبريت الوطنية، وشركة شبام القابضة. وأخذت نخبة رجال الأعمال والتجار تتحالف مع النظام السياسي أو السلطة وتعمل وفق أولويات تلك السلطة وتوجهاتها، وفي الوقت نفسه ضمان مصالحها التجارية وحمايتها.

واتسعت دائرة المصالح والمنتفعين من السلطة بصورة أو أخرى، سواءً من خلال تعيين المنتمين للأحزاب والحركات السياسية والوجاهات القبلية والاجتماعية في الجهاز الإداري للدولة أو في تنظيمات الحزب الحاكم وهو المؤتمر الشعبي العام.[1] وأتاحت تلك التعيينات فرصة تحسين اوضاعهم المالية والاقتصادية من خلال المزايا التي تمنحها المراكز والمناصب السياسية والادارية أو العطايا التي يوزعها التنظيم.

1.1 *ارتباط النظام السياسي بالريع الاقتصادي*

يتسم الريع الاقتصادي في اليمن بأنه نظام فئوي، حيث يتم توزيع الثروة الوطنية والموارد المالية والمناقصات التجارية لنخب سياسية وتجارية محدودة لها ارتباطات قبيلة أو مناطقية ووفقاً لولائها وقربها من النظام أو السلطة. وينشأ الريع من سياسة الإنفاق العام للدولة وعبر إرساء مناقصات المشاريع الحكومية وخصوصاً الكبيرة لشركات ومؤسسات يملكها أو يشارك فيها قيادات للدولة أو أقاربهم دون مراعاة لتضارب المصالح. ويشكل كذلك توزيع أراضي الدولة والعقارات والسيارات ريعاً اقتصادياً ووسيلة فعالة للثراء ولاستمالة الولاءات.

[1] شمل توسيع المشاركة السياسية الأحزاب والحركات السياسية تلك التي كانت محظورة خلال ثمانينيات القرن الماضي وبالذات في الشطر الشمالي، حيث اتيح لها تولي مناصب في مختلف أجهزة الدولة وكذلك في تنظيم المؤتمر الشعبي العام.

وقد عملت السلطة على توجيه النفقات العامة الجارية منها والاستثمارية نحو القطاعات غير الانتاجية والذي يمكنها من الحصول على فوائض وريع أكبر مقارنة بالقطاعات الانتاجية ذات امكانية النمو الكبير مثل الزراعة والصناعة والتي تتطلب استثمارات كبيرة في البنى التحتية المادية والموارد البشرية. ويستتبع تطوير القطاعات الإنتاجية انتقال عناصر الإنتاج ومنها العمال من قطاعات الموارد الطبيعية، مما ينجم عنه انخفاض عائد الريع من تلك القطاعات. وبالتالي، تبقى المصلحة الخاصة للسلطة متماهية مع سيطرة قطاعات الموارد الطبيعية وخاصة استخراج النفط والمعادن.

وساهم هذا الارتباط العضوي بين النظام السياسي في اليمن والريع الاقتصادي واتباع سياسات اقتصادية غير مواتية لتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية حقيقية في إعاقة بناء هياكل اقتصادية إنتاجية حقيقية وتنويع مصادر النمو الاقتصادي ومصادر الضرائب وكذلك في تثبيط الاستثمار في القطاعات الإنتاجية. وكانت النتيجة الطبيعية استمرار تدني القدرات الإنتاجية المحلية وعدم القدرة على تلبية الاحتياجات المتزايدة للسكان من ناحية، وضعف تنافسية المنتجات المحلية أمام المنتجات المستوردة من ناحية أخرى. كذلك، ومع تزايد الاعتماد على الخارج لتلبية معظم احتياجات البلاد من السلع الاستهلاكية والاستثمارية تراجعت الأنشطة الانتاجية مترافقة مع نمو الاستهلاك المحلي وتغير أنماطه.

وسياسيا، يعمل الريع الاقتصادي على فصل السلطة السياسية عن المجتمع حيث تتحرر في الحصول على مواردها الاقتصادية، الأمر الذي

إطار 2: دور إيرادات النفط في تركز الثروة والسلطة في اليمن

رغم أن السلطة السياسة في شطري اليمن قبل الوحدة كانت مصدراً رئيساً للدخل والثروة، إلا أن قدرة السلطة على تركيز الثروة في يدها تزايد مع استخراج النفط وتنامي إيراداته حيث أتاح دخلاً ريعياً تحت سيطرتها المباشرة. وبدوره، ساهم تركيز السلطة والثروة في إضعاف صورة الدولة ودور مؤسساتها لصالح الأشخاص سواء رئيس الدولة أو عائلته أو قبيلته والمقربين منه. وأصبح العمل في مؤسسات وأجهزة الدولة التنفيذية والقضائية والتشريعية رهين مصالح السلطة وعلاقتها بالنخب الاقتصادية والتجارية.

ينعكس سلباً على التزامها ومسئولياتها تجاه المجتمع وأفراده بما في ذلك توفير المعيشة الكريمة وضمان الحقوق، فضلاً عن احترام استحقاق الديمقراطية وإجراء الإصلاحات السياسية. ويمثل هذا الوضع النمطي الحالة اليمنية إن لم يكن أسوأ، فالسلطة لم تبادل وتعوض إهدار الحقوق السياسية للمجتمع بتقديم منافع وخدمات اقتصادية واجتماعية وإنما حرمته من الحقوق والمنافع إلا في حدها الأدنى، بالإضافة إلى الحيلولة دون الاستفادة من موارد وثروات البلاد بطريقة نظامية وعادلة. كما امتدت هيمنة السلطة والمقربين منها إلى موارد وأصول إنتاجية أخرى ومنها أراضي الدولة بما في ذلك الزراعية.

واجتماعياً، تزامنت ثقافة الاستحواذ على السلطة والثروة في المجتمع مع تراجع قيم العدالة الاجتماعية. وإذا كان مستوى المعيشة والدخل يتحدد من خلال التشغيل والأجور والضرائب والتحويلات الجارية (الدعم) وتوفير الخدمات الأساسية، فإن التفاوت الاقتصادي والاجتماعي قد اتسع بشكل كبير جراء تبني الحكومات المتعاقبة سياسات اقتصادية واجتماعية أضرت بالفقراء وذوي الدخل المحدود، خاصة مع إعادة تحديد دور الدولة وتراجع دورها الاجتماعي في ضوء برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري الذي تبنته الدولة منذ عام 1995 بدعم من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وأثرت تلك التطورات وبشكل سلبي على الطلب الفعال المحفز للاستثمارات والنمو مع انخفاض حصة الشرائح الدنيا من الدخل. فالفقراء وذوي الدخل المحدود لا يملكون ترف الادخار، وإنما يحولون دخولهم إلى طلب فعال على السلع والخدمات يحفز إنشاء مشروعات جديدة لمواجهة هذا الطلب الفعال. وبدورها، توفر المشروعات الجديدة فرص لعمال جدد ودخل ينعكس أيضاً على زيادة الطلب الفعال، وهكذا.

وتمثل ثقافة القطيع (الاتباع والتقليد الأعمى) إحدى نتائج ومظاهر هيمنة الريع الاقتصادي. وأدت هذه الثقافة إلى التركيز على مشروعات وأنشطة تجارية وخدمية استهلاكية مثل محلات البقالة والمعارض التجارية والأسواق الكبيرة والمطاعم طمعاً في حصد الأرباح التي تحققها تلك المشروعات والأنشطة، خاصة في ظل ضعف بيئة الأعمال وكثرة المنازعات التجارية بما في ذلك حول الوكالات والعلامات التجارية.

ويساهم الريع الاقتصادي في نمو الفساد واتساع نطاقه، حيث تتجلى أهم مظاهر الفساد في الجمع بين السلطة السياسية والهيمنة الاقتصادية والتي يمارس في إطارها فساداً كبيراً تطور إلى فساد مؤسسي. وأصبح الفساد الصغير أيضاً ضرورياً وصمام أمان للمحافظة على السلطة من ناحية واستمرار الفساد الكبير من ناحية أخرى، وهو ما يبرر غض أجهزة الدولة والأدوات الرقابية النظر عن الفساد الصغير باعتباره يوسع القاعدة الاجتماعية للنظام السياسي دون أن يكلف الخزينة العامة أي تكلفة. ومن ناحية أخرى، يؤمن الفساد الكبير إعادة إنتاج السيطرة والهيمنة السياسية والاقتصادية من خلال الفصل بين اقتصاد السوق التحرر المدني والسياسي.

جدول 1: وضع اليمن في مؤشر مدركات الفساد 2006-2010

	2006	2007	2008	2009	2010
ترتيب اليمن على المستوى العالمي	119	131	141	154	146
مؤشر/ درجة الفساد	2.6	2.5	2.3	2.1	2.2

Transparency International, Corruption Perceptions Indices 2006-2010.

ويشكل الفساد في اليمن واستشرائه ليصبح قيمة اجتماعية وممارسة مقبولة في المجتمع أحد التحديات الرئيسية التي تواجه التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحسين بيئة الأعمال ومناخ الاستثمار. وتتزايد أهمية الانعكاسات السلبية للفساد وضعف منظومة الحكم الجيد في اليمن جراء تنامي الفساد المالي والإداري واتساع مظاهره خلال العقدين الماضيين والذي تبرزه التقارير الدولية، وفي مقدمتها مؤشر مدركات الفساد لمنظمة الشفافية العالمية ومؤشرات الحكم الجيد للبنك الدولي. وتظهر المؤشرات إخفاق اليمن في مكافحة الفساد مع وقوعها آخر قائمة الدول في مدركات الفساد بعد تراجعها من المرتبة 119 في عام 2006 إلى المرتبة 154 في عام 2009. ورغم التحسن الظاهري في المرتبة إلى 146 في عام 2010، إلا أن مؤشر الفساد ظل متدنياً جداً عند 2.2 درجة،[2] والذي يعكس استشراءه بشكل واسع.

[2] تتراوح قيمة مؤشر مدركات الفساد ما بين (0-10) نقاط، وتعد الدولة أكثر نزاهة كلما اقتربت من 10. وتعتمد تقارير منظمة الشفافية العالمية في تقييمها للفساد على تصورات قطاع الأعمال والخبراء والمحليين من موظفين حكوميين وسياسيين بالإضافة إلى رؤية المواطنين لجهود حكوماتهم في مكافحة الفساد.

ويمثل الفساد في قطاع الغاز الأكثر حداثة، حيث قدرت خسائر اليمن بحوالي 2.8 مليار دولار سنوياً بسبب انخفاض أسعار بيع الغاز اليمني المصدر وفقاً للاتفاقية التي وقعت عليها الحكومة اليمنية في عام 2006. وكانت حكومة الوفاق الوطني قد أعلنت في عام 2012 أنها قد حصلت على موافقة شركة توتال الفرنسية والتي تعتبر الشريك الأكبر في مشروع الغاز (39.6٪) للتفاوض ورفع السعر إلى مستوى الأسعار العالمية. ورغم تواضع احتياطي اليمن من الغاز الطبيعي والمقدر بحوالي 10.3 تريليون قدم مكعب، فقد تعاقدت الحكومة اليمنية على بيع معظم هذا الاحتياطي (9.1 تريليون قدم مكعب) للخارج دون مراعاة احتياج الاقتصاد اليمني من هذه الطاقة النظيفة مستقبلاً.

عموماً، ساهم كل ما سبق وغيره في شيوع ظواهر الفساد المالي والإداري، وسيادة ثقافة الكسب السريع والكبير دون بذل جهد باعتبارها مؤشرات للشطارة والقدرة. وفي الوقت نفسه، تراجعت النظرة الاجتماعية إلى قيم العمل والإنتاج، وخاصة في ظل غياب معايير الكفاءة والخبرة والنزاهة فضلاً عن ضعف تطبيق القوانين والأنظمة السارية واحترامها.

2.1 *الموازنة العامة بين مطرقة السياسة وسندان الفساد*

يمثل تسييس الموازنة العامة مصدر الاختلال الأبرز والمصدر الأساسي الذي تستخدمه السلطة للحصول على الريع من ناحية وكسب الولاءات وشراء الذمم من ناحية أخرى. وقد تمكنت السلطة في اليمن وبالتعاون مع مجموعة من النافذين ورجال الأعمال إدارة المالية العامة لتحقيق مصالحها الخاصة، ودون أن تسعى لتجاوز العجز المزمن في الموازنة العامة وضمان الاستدامة المالية. فباستثناء العامين 2001 و2006، حققت الموازنة عجزاً مستمراً خلال الفترة 2001-2010 بلغت ما بين 7.2٪ و8.6٪ من الناتج المحلي الاجمالي خلال الفترة 2007-2010.

وترجع هشاشة الموازنة العامة إلى عدة أسباب أهمها اعتمادها بصورة أساسية على إيرادات النفط الخام المصدر، والتي تتوقف بدورها على كمية انتاج النفط الخام من ناحية وأسعاره

المتقلبة في الأسواق العالمية من ناحية أخرى.[3] وفي المقابل، اتسمت الموارد الضريبية المحصلة بأنها أقل بكثير من الموارد المتاحة، نظراً للأثر المحدود للإصلاحات التي نفذتها الحكومة لتحسين وضع الموازنة العامة في إطار برامج التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي للصندوق والبنك الدوليين خلال الفترة 1995-2010. ولم تتمكن تلك الإصلاحات من حشد الموارد المالية غير النفطية وبصورة أساسية الإيرادات الضريبية المباشرة وغير المباشرة بأكثر من 7.3٪ كمتوسط سنوي إلى الناتج المحلي الاجمالي خلال الفترة 2001-2010. وتقل هذه النسبة كثيراً عن النسب المحققة في الدول النامية والأقل نمواً والتي تتراوح بين 15٪ و21٪.

كذلك، عكس الأداء الضريبي غياب العدالة الضريبية وزيادة الفجوة بين شريحة المواطنين محدودي الدخل وشريحة القطاع الخاص التجاري والصناعي. ففي عام 2010، بلغت ضريبة المرتبات والأجور 64.2٪ من حصيلة الضرائب مقابل 33٪ لضريبة الأرباح المستوفاة من شركات ومؤسسات القطاع العام والمختلط والخاص، والذي يعد إخلالاً بمبدأ العدالة الضريبية. ومن حيث ضريبة الدخل والأرباح المحصلة خلال عامي 2010 و2011، بلغت نسبة الإيرادات المحصلة من وحدات الجهاز الإداري للدولة والوحدات الاقتصادية للقطاع العام والمختلط والتعاوني 66٪ و65.3٪ على التوالي، في حين بلغت تلك النسبة المحصلة من القطاع الخاص التجاري والصناعي (شركات الأموال والأشخاص والأفراد) 32٪ و31.9٪ فقط، وهو ما يشير إلى حجم التهرب الضريبي في الأنشطة التجارية والصناعية. وقد أوضح بيان الرقابة السنوي عن مراجعة الحسابات الختامية للموازنات العامة للسنة المالية 2012، أن البيانات الجمركية المعلقة التي لم يتم معالجتها خلال الفترة 2001-2010 بلغت أكثر من 156 ألف بيان بإجمالي 315 مليار ريال (طه أحمد الفسيل، 2014: 164-165). كما فشلت الحكومات المتعاقبة وبكل سلطاتها في تطبيق قانون الضريبة العامة على

[3] اعتمدت الموازنة العامة للدولة بين فترة وأخرى على إجراءات إدارية، ساهمت بصورة مباشرة أو غير مباشرة في تعزيز ايرادات الموازنة العامة للدولة مثل: تخفيض قيمة الريال اليمني، وارتفاع سعر صرفه بعد ذلك، التصحيحات السعرية للسلع والخدمات العامة، إلى جانب بعض الإجراءات الضريبية.

المبيعات رقم 22 لسنة 2002، وتمكن التجار ورجال الأعمال من احباط أية محاولات لتطبيقه بصورة كاملة رغم التعديلات العديدة التي ادخلت عليه والمقترحة من قبلهم.

وتتمثل أبرز مظاهر تسيس الموازنة العامة في سيطرة رئيس الجمهورية على الموازنة العامة وإعدادها، حيث تخضع تخصيصات النفقات العامة لتوجيهات وأوامر رئيس الجمهورية بشكل مباشر. وتبرز تلك التوجيهات في مقدمة العروض والكتب الدورية الصادرة عن وزارة المالية بشأن الأسس والقواعد العامة لإعداد مشاريع الموازنات لوحدات السلطتين المركزية والمحلية.[4] كما أن المذكرات التي تعدها وزارة المالية وترفعها إلى اللجنة العليا للموازنة تستند بصورة أساسية على الالتزامات القائمة والنفقات الحتمية، أو النفقات الضرورية المترتبة على توجيهات وتعليمات الرئاسة.

وتعزز ذلك الوضع من خلال إفراغ عمل اللجنة العليا للموازنات من أي دور حقيقي في رسم السياسة المالية ووضع الموازنة العامة، حيث تحددت اختصاصاتها وفقاً للمادة 8 من القانون المالي في "مناقشة وتحديد الإطار العام لمشاريع الموازنات" فقط، دون أن يحدد القانون أو لائحته التنفيذية طريقة تشكيل اللجنة تاركاً الأمر للظروف التي يقدرها رئيس الوزراء. وتتكون هذه اللجنة من حوالي 23-26 عضواً يمثلون وزراء ووكلاء بعض الوزارات وبرئاسة رئيس الوزراء. وقد أصبح دور اللجنة إجراءً روتينياً لا يترتب عليه أي أعمال أو نتائج ملموسة على أرض الواقع من خلال عقد اجتماع أو اجتماعين في أفضل الأحوال لاستعراضها وإقرارها.[5]

ويبرز الدور المهيمن الذي تقوم به وزارة المالية في إطار إعداد الموازنة العامة وتنفيذها، حيث تتعدد مهامها واختصاصاتها لتشمل كافة الجوانب الإدارية والتنظيمية للمالية العامة.[6] فوزير المالية هو المسئول عن إدارة الأموال العامة، وهو الذي يعين المسئولين (مدراء عموم ومدراء

---

[4] انظر وزارة المالية، مذكرة العرض على مجلس الوزراء واللجنة العليا للموازنات بشأن مشاريع موازنات العام المالي 2010م والإطار المتوسط المدى للنفقات (2010-2012م).

[5] يحيى بن يحيى المتوكل، الموازنة بين الاقتصاد والسياسة، مقالة في صحيفة الثورة 20 يناير 2013.

[6] المادة 2 من لائحة وزارة المالية، الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (27) لسنة 1993م، http://www.mof.gov.ye/regulations/bylaws.html.

إدارات) عن إدارات الشؤون المالية وكذلك مدراء الحسابات والمشتريات والمخازن في جميع الوزارات والجهات الحكومية في السلطتين المركزية والمحلية، والذي يتبعون وزارة المالية فنياً وإدارياً. لذلك، لا يمكن أن يتولى وزارة المالية إلا من يثبت ولاؤه الشخصي لرئيس الجمهورية ويخضع لتوجيهاته المباشرة، وهو ما يجعله في أحيان كثيرة الوزير الأول. ويؤدي كل هؤلاء دوراً مهما في إعداد وتنفيذ موازنات الوزارات والجهات المعينين فيها. وتكمن الإشكالية في أن عمليات التعيين ترتبط بصورة مباشرة بوزير المالية وبمعايير تتصف بالمحسوبية والمحاباة، والذي لا يقتصر على تعيين المذكورين أعلاه، بل وأيضاً على قيادات وموظفي المصالح الإيرادية وخاصة مصلحتي الجمارك والضرائب.

ويفتقد مجلس النواب أي سلطة حقيقية في هذا المجال كون عرض مشروع الموازنة العامة على هذا المجلس ليس سوى استحقاق دستوري. فسلطة مجلس النواب كسلطة تشريعية ليست ضعيفة فحسب، وإنما شبه معدومة في التأثير على توجهات ومجالات النفقات العامة وكذلك في الرقابة عليها لأنها لا تمتلك صلاحيات تعديل مشروع الموازنة المقدم لها من قبل الحكومة، ولا صلاحية إجراء أي تغييرات على الموازنة المصادق عليها خلال السنة المالية. كذلك، لا يتم في مجلس النواب عقد جلسات مفتوحة للجمهور لمناقشة مشروع الموازنة وإبداء الرأي حوله، حيث يقتصر الأمر على جلسات استماع عامة بشأن موازنات الجهات وبشكل منفرد. وتواجه لجنة الشئون المالية واللجنة الخاصة التي يتم تشكيلها في المجلس لمناقشة مشروع الموازنة صعوبات نظراً إلى محدودية القدرات التحليلية والفنية، بالإضافة إلى كمية الوثائق المقدمة والطبيعة الفنية لها.

وتعتمد عملية إعداد الموازنة في المقام الأول على منهج مالي، وبالتالي غياب الترابط بين مكونات وبنود الإنفاق من ناحية والأهداف الاقتصادية والاجتماعية من ناحية أخري. ويلاحظ أن درجة التجميع في إعداد الموازنة يصعب التعرف على ما إذا كانت الموارد قد استخدمت لتحقيق الأهداف. كذلك، تعتمد الموازنة على الأساس النقدي، الأمر الذي ينطوي عليه بعض السلبيات، أبرزها إخفاء مشكلة المتأخرات سواء المستحقة على الحكومة أو المستحقة لها، وكذلك عدم الاتساق بين بيانات الموازنة وبيانات الوحدات الاقتصادية والهيئات

المستقلة والملحقة، حيث يتم إعداد مشروع موازنة الوحدات الاقتصادية على أساس الاستحقاق وليس على الأساس النقدي.

والمهم، تبرز هيمنة القرار السياسي على الموازنة العامة من خلال أمثلة كثيرة، من بينها ارتفاع نفقات الجيش والأمن بما في ذلك المبالغ المخصصة لشراء الأسلحة والمعدات العسكرية وكذلك نفقات المؤسسة الاقتصادية التي تعتبر ذراع للقوات المسلحة، بالإضافة إلى أن نسبة كبيرة من رواتب الجنود ورجال الأمن تعتبر "رديات" أو مرجوعات يتم استغلالها بصورة غير قانونية. كما بلغ دعم المشتقات النفطية حوالي 30٪ من الموازنة، علماً أن جزء كبير منها يتم تهريبها داخلياً وخارجياً. وفي ظل هيمنة القرار السياسي، يتم توجيه مخصصات الموازنة وفقا لرغبات ومصالح القوى النافذة دون أي اعتبار للخطط التنموية والأولويات الاقتصادية والاجتماعية، أو حتى توفر دراسات الجدوى للمشاريع التي يتم ادراجها في الموازنة. وتعكس المناقصات الحكومية والتي تشكل من أصغر حتى أكبر عطاء مصدراً

إطار 3: إشكاليات البرنامج الاستثماري وتدخلات النافذين

يزيد من إشكالية البرنامج الاستثماري عدم الربط بين المشاريع الجديدة وتلك المتعثرة والتي تتزايد باستمرار، وما ترتب على ذلك من تراكم المتأخرات والمديونيات على الدولة تجاه منفذيها وارتفاع تكاليف المشاريع وطول فترات التنفيذ. كما يغيب عن الموازنة المواءمة بين المشاريع التي تم الانتهاء من تنفيذها وتوفير مخصصات تشغيلها، حيث يوجد عدد كبير من المشاريع التي لا يستفاد منها لعدم توفر مستلزمات تشغيلها وخاصة في قطاع الصحة. ويشير بيان الرقابة السنوي عن مراجعة الحسابات الختامية للموازنات العامة لسنة المالية 2010 أنه رغم وجود 558 مشروعاً استثمارياً متعثراً تمكن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة من حصرها بلغ المنصرف عليها أكثر من 30 مليار ريال، بالإضافة إلى عدم تنفيذ 2973 مشروعا استثماريا معتمدة في البرنامج الاستثماري بلغت اعتماداتها المرصودة 116 مليار ريال. وفي المقابل، فإن المشاريع المنفذة خارج البرنامج الاستثماري بلغت 800 مشروع صرف لها 24 مليار ريال.

المصدر: الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، بيان الرقابة السنوي، مارس 2012.

رئيسياً للفساد في كافة المستويات الحكومية صورة من تلك الهيمنة على الموارد المالية، حيث لا يمكن إرساء المناقصات والمقاولات والمشتريات الحكومية إلا على أصحاب المصالح في السلطة في ظل غياب التطبيق الواضح للقوانين والأنظمة ذات العلاقة وعدم استقلالية الهيئة العليا للمناقصات عن السلطة التنفيذية. (الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، 2006: 6-7، 16-18، و84-89)؛ يحيى صالح محسن، 2010: 185-190، 132-137.

ويعتبر الاعتماد الإضافي أحد الوسائل الرئيسية للاستحواذ على جزء من إيرادات الدولة، وهي في الغالب عائدات نفطية. وتشير تقارير الرقابة السنوية للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة أن الحكومات اليمنية المتعاقبة قد درجت منذ عام 2001 على فتح اعتمادات اضافية للموازنة في نهاية كل عام مالي وعلى نحو يخالف المادة (31) من القانون المالي الذي يشترط بأن يكون الاعتماد الاضافي في أضيق الحدود وحصره على الحالات الضرورية والطارئة التي لا سبيل لتجاوزها. وتراوحت نسبة الاعتمادات الإضافية في مشاريع الموازنات العامة التي قدمتها الحكومة ووافق عليها مجلس النواب ما بين 15٪ إلى 54٪ من اجمالي النفقات العامة، ويزيد مبلغها عن 13 مليار دولار خلال الفترة 2003-2010 والتي تم إنفاقها قبل الحصول على الموافقة الرسمية لمجلس النواب وبصورة مخالفة للدستور والقانون المالي رقم 8 لسنة 1990 وتعديلاته. ويستحوذ الإنفاق الجاري على معظم الاعتماد الإضافي، والذي بلغ 100٪ في الاعتماد الإضافي لموازنة 2010 (الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، 2012: 3) مقابل 2٪ فقط للنفقات الاجتماعية. ويتم تخصيص جزء رئيسي لكل من وزارتي الدفاع والداخلية وأجهزة الامن ورئاسة الجمهورية وما يعرف بالاعتمادات المركزية وهي بمثابة حساب يستحوذ على مبالغ ضخمة دون تحديد دقيق لجهات أو الهدف من انفاقها، وفي الغالب بأوامر مباشرة وبتوجيهات رئاسة الجمهورية (يحيى صالح محسن، 2010: 172-178 و201-202).

ويظهر تقييم إطار الانفاق العام والمساءلة المالية لليمن خلال الفترة 2007–2008 والمعد من قِبل البنك الدولي تدني درجات اليمن في مؤشرات مصداقية الموازنة، وذلك بحصولها على الدرجة D في مؤشر إجمالي الانفاق العام الفعلي مقارنة بالموازنة الاصلية المعتمدة. كما حصلت على الدرجة C في مؤشر تكوين حصيلة الانفاق العام الفعلي مقارنة بالموازنة الاصلية المعتمدة، والذي يرجع لأسباب عديدة منها التحفظ الشديد في تقدير الإيرادات النفطية وما يترتب عليه من توفير اموال فائضة يتم استخدامها دون خطة من خلال فتح اعتمادات للموازنة.[7]

لذلك، تعتبر الموازنة العامة الآلية الأكبر لفساد القمة والفساد الكبير في اليمن، وتحديداً لتوزيع المخصصات لضمان الولاء بدءاً من موازنة الجيش والأمن والسلطتين القضائية والتشريعية والرقابية، حيث يتم وضع موازنات تلك الجهات كرقم واحد، ليتم بعد ذلك تخصيصها وتوزيعها بالكيفية التي تخدم مصالح قيادات تلك الجهات ومن يدور حولها في ظل غياب الشفافية والرقابة؛ في حين يفترض أن تكون هي نفسها من يتبنى الشفافية ويقوم بالرقابة على الموازنات. ويتم استخدم الموازنة العامة أيضاً لتوزيع المنافع على رجال الأعمال والوجاهات القبلية والاجتماعية. وتفسر الأحوال السابقة عدم الجدية في إصلاح الموازنة العامة وكذلك الخدمة المدنية، ذلك أن أي إصلاح حقيقي سيؤدي إلى كشف حجم الفساد وكذلك حرمان السلطة من الآلية الأقوى لاستمرار سيطرتها على مقاليد الأمور في البلاد (الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، 2006: 1-12).

3.1 *التحالف بين السلطة ورجال الأعمال (الفساد وتركز الثروة)*

شهدت ثمانينيات القرن الماضي وتحديداً النصف الثاني تنامي ارتباط السلطة السياسية بالقطاع الخاص، خاصة مع اتجاه شيوخ القبائل وبعض النافذين المقربين من السلطة إلى ممارسة الأعمال التجارية ولو بطريقة غير مباشرة. وتعززت هذه الفئة لتشكل مع مرور السنين

[7] World Bank, Republic of Yemen, Public Expenditure Financial Accountability Assessment, June 2008.

طبقة جديدة من رجال الأعمال والمرتبطة بشيوخ القبائل وكبار مسئولي الدولة، الأمر الذي خلق مصالح مشتركة بين السياسة والتجارة في طريق الجمع بين السلطة والثروة.

وقد ساهم الريع الاقتصادي في تعزيز هذا الارتباط الوثيق بين السلطة ورجال الأعمال وكذلك في تركيز الثروة في تلك الفئة، وأضحت ظاهرة المسئول التاجر طبيعية في اليمن. ويرجع ضعف بيئة الأعمال بصورة أساسية إلى افتقار السلطة السياسية والحكومات المتعاقبة للإرادة لإجراء إصلاحات حقيقية في بيئة الاعمال ومناخ الاستثمار، خاصة في ظل مقاومة أصحاب المصالح من المسئولين لتلك الإصلاحات وغياب قيادات رائدة سياسياً واجتماعياً تسعى للمصلحة العامة. كما أصبحت منظمات الأعمال ومنها الغرف التجارية مشلولة وتفتقر إلى العمل المؤسسي، حيث اتجه اهتمامها للأمور السياسية أكثر من عنايتها بمصالح أعضائها من التجار ورجال الأعمال.

إطار 4: موقف فئات القطاع الخاص من السلطة

يمكن تقسيم القطاع الخاص إلى فئتين، أولاهما رجال الأعمال والمؤسسات الاستثمارية التقليدية، والثانية الرأسمالية الطفيلية (الطارئة). ولا يوجد أمام الفئة الأولى سوى دعم السلطة مقابل مناقصات ومقاولات حكومية بين الحين والآخر، أو تحمل الأضرار والخسائر التي قد تلحق بمصالحها في حال وقوفها ضد رغبة السلطة. أما الفئة الثانية من أبناء المسئولين والضباط وشيوخ القبائل، فإن موقفها يمثل تحصيل حاصل حيث لم تكن لتحلم بما حققته لولا ارتباطها بالسلطة والذي تعتمد عليه بشكل كلي في وجودها ونموها. بل، نعتبر هذه الفئة سقوط النظام سقوطاً لها.

وفي الوقت نفسه، فإن تجذر ثقافة الريع بين مجتمع الأعمال والمستثمرين واعتماد استثماراتهم وأنشطتهم على الإنفاق الحكومي دفعهم إلى المحافظة على المصالح المتبادلة وحماية حصتهم من الريع كمحرك أساسي لاستثماراتهم وأنشطتهم الاقتصادية. كما أن استشراء الفساد في الحياة الاقتصادية والسياسية وغياب الإدارة المؤسسية وتعدد مراكز القوى، قد أدى إلى تكييف القطاع الخاص لنشاطاته مع هذا المناخ والاعتماد على الصفقات والمقاولات الحكومية وسياسات الدعم والإعفاءات والحماية. وبالتالي، يشترك القطاع الخاص

بشكل مباشر وغير مباشر في الفساد والإفساد لتثبيت مواقع احتكارية معينة. كذلك، رغم الشكاوى المريرة والاستياء الذي يبديه بعض رجال الأعمال صراحة أو خفية من هذه العلاقة، إلا أنهم غالباً يخضعون لابتزاز السلطة ومراكز النفوذ ويشاركون في الوقت ذاته عبر عمليات الفساد في بقاء السلطة السياسية واستمراريتها. ورغم عدم ندية العلاقة بين السلطة والقطاع الخاص، إلا أنه من غير المنطقي إلقاء المسؤولية فقط على الحكومة وتبرأة القطاع الخاص تحت مبرر ابتزاز السلطة ومراكز النفوذ. وبالتالي، يتحمل القطاع الخاص جزءاً من مسؤولية الفساد المستشري في البلاد، وإن بنسبة أقل من السلطة (الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، 2006: 16؛ يحيى صالح محسن، 2010: 82-87).

لذلك، لم تسهم استثمارات القطاع الخاص في بناء اقتصاد متنوع أو تعزيز قدراته الانتاجية أو خلق فرص عمل كافية أو استيطان التكنولوجيا رغم حجم وأهمية القطاع الخاص في الاقتصاد اليمني. كذلك، فإن النفقات العامة الاستثمارية تشهد ارتفاعاً وهبوطاً استناداً إلى اتجاه الايرادات النفطية، الأمر الذي خلق عدم استقرار بالنسبة للقطاع الخاص والذي يتصف نفسه بارتفاع هياكل التكاليف. وتميل منشآت القطاع الخاص إلى العمل في قطاع البناء والتشييد والخدمات التي تعتمد كثيراً على مشروعات الدولة، والذي أدى إلى ضعف تطوير مؤسسات القطاع الخاص وإلى نتائج سلبية على كفاء الانتاج والنمو.

وتشير دراسة تشاتنهام هاوس أن عشرة بيوت تجارية والتي ترتبط ارتباطاً مباشراً بالسلطة تسيطر على حوالي 80٪ من تجارة الاستيراد والتصدير وقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وكذلك نقل البضائع والتصنيع والخدمات المصرفية وتحويل الأموال. وتتصف أسواق السلع الرئيسية باحتكار القلة، بما في ذلك الحبوب والتي يسيطر على استيرادها 7 شركات تجارية إلى جانب المؤسسة الاقتصادية اليمنية (قطاع عام). وترجع طبيعة هذه

الأسواق إلى حجم الاستثمارات العالية المطلوبة نتيجة ضعف البنية التحتية، وكذلك إلى ضرورة العلاقة أو الشراكة مع السلطة والتي لا تتيح للآخرين دخول هذه الأسواق المغلقة عليها.

وينطبق الأمر على شركات القطاع الخاص التي تقوم بتقديم خدمات الاتصالات الجوالة، حيث لا يوجد سوى شركتين نشطتين تابعتين للقطاع الخاص (سبأ فون وMTN) إلى جانب شركة يمن موبايل التابعة للمؤسسة العامة للاتصالات. ورغم التنافس الشكلي بين هذه الشركات، إلا أن أسعارها غير مناسبة وخدماتها غير متطورة.

ووفقاً للتنافسية العالمي، جاءت اليمن في المرتبة 135 من بين 144 دولة في تقرير عامي 2013-2014. واحتلت اليمن المرتبة 141 من 142 دولة في المؤشر الفرعي لفاعليه سياسة مكافحة الاحتكار لعامي 2011-2012، وكذلك المرتبة 138 في

إطار 5: التركز الجغرافي للمنشآت

يمتد تركز الثروة إلى التوزيع الجغرافي للمنشآت على مستوى محافظات الجمهورية، حيث تستحوذ أربع محافظات على حوالي 46٪ من إجمالي المنشآت (أمانة العاصمة 16٪، تعز11٪، إب 9.6٪ والحديدة 9.1٪). وترتفع هذه النسبة إلى حوالي 60٪ بإضافة محافظتي حضرموت وذمار (7٪ تقريباً لكل منهما). وتتركز المنشآت الصناعة الكبيرة بشكل أكبر في تلك المحافظات. كما تستحوذ المحافظات الأربع على حوالي 51٪ من اجمالي المنشآت الخدمية (أمانة العاصمة 20٪، تعز 11.2٪، الحديدة 10.2٪، واب 9.3٪)، حيث تشكل منشآت تجارة الجملة والتجزئة النسبة الغالبة (86.4٪) مقابل 8.5٪ للمطاعم والفنادق. وتتركز المنشآت الخدمية الكبيرة جداً والتي تمثل 72٪ من اجمالي المنشآت الخدمية في أمانة العاصمة (45٪) ومحافظة عدن (27٪). ولم يختلف الوضع كثيراً في عام 2010، فقد أظهرت نتائج المسح الصناعي الشامل 2010 أن أمانة العاصمة تستحوذ على 18٪ من المنشآت العاملة في القطاع الصناعي، تليها محافظات تعز (14٪)، إب (12٪)، حضرموت (7.5٪) والحديدة (7٪).

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، حصر المنشآت لعام 2004؛ وزارة الصناعة والتجارة، التقرير العام لنتائج المسح الصناعي الشامل 2010.

مؤشر السيطرة على السوق. وفي المقابل، حققت اليمن مركزاً أفضل نسبياً في مؤشر كثافة المنافسة المحلية بقيمة 4.7 درجة من 7 درجات. ويمنح القانون رقم (23) لسنة 1997 الخاص بتنظيم أعمال الوكالات التجارية للشركات الأجنبية والبيوت الأجنبية وفروعها الوكلاء في اليمن الحق الحصري في استيراد وتوزيع تلك البضائع. وفي ظل قصور الرقابة الحكومية وآليات حماية المستهلك الحكومية وغير الحكومية، فإن هذه الحصرية تؤدي في الغالب إلى الإضرار بحقوق المستهلك خاصة فيما يتعلق بالسلع الغذائية والأدوية. وقامت وزارة الصناعة والتجارة بأكثر من محاولة لإعداد مشروع قانون جديد ينظم أعمال وكالات الشركات التجارية الأجنبية وبما يتوفق مع انضمام اليمن إلى منظمة التجارة العالمية، إلا أن تلك المحاولات فشلت بسبب موقف مؤسسات القطاع الخاص المعارض. وقد تم في نهاية 2007 تعديل المادة (28) من القانون التجاري للسماح للتجار والشركات العربية والأجنبية بممارسة العمل في مجال استيراد السلع الغذائية الأساسية. كما صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (345) لسنة 2007 بشأن السماح لفروع الشركات والبيوت الأجنبية بممارسة العمل في مجال استيراد وتسويق السلع الغذائية الأساسية.

وفيما يتعلق بالأراضي وحيازتها وحماية ملكيتها، فقد أصبحت تمثل المشكلة الاقتصادية والاجتماعية الأبرز والأكثر خطورة على الاستثمار، بالإضافة إلى أهم أسباب النزاع والعنف في اليمن. ويقدر عدد القتلى في نزاعات الاراضي والأخرى ذات الصلة بحوالي أربعة آلاف شخص سنوياً. وفي حين انحصرت نزاعات الأراضي ومشاكلها في الأراضي الزراعية قبل سبعينيات القرن الماضي، ساهمت التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي شهدها اليمن بعد ذلك في نمو الطلب على الأراضي الزراعية وغير الزراعية، وبالتالي تزايدت المنازعات والخلافات بشكل كبير في ظل هيمنة نظام اداري وعرفي متخلف يحكم ملكية الأراضي وعدم السعي الجاد إلى مواكبة الأنظمة الحكومية لتسجيل الأراضي والعقارات. وتشكل قضايا الأراضي وحقوق الملكية حوالي 50٪ من قضايا المحاكم الابتدائية.

وأعدت الهيئة العامة للأراضي والمساحة مشروعاً جديداً للسجل العقاري بدلاً من القانون الساري رقم (39) لسنة 1991. ورغم عرضه على مجلس النواب ومناقشة جزء كبير منه في المجلس تمهيداً لإقراره ثم إصداره وفقا للإجراءات الدستورية، إلا أن تأخيره وعرقلته لفترة طويلة يشير إلى اعتراض كبار الملاك وهم في الغالب شيوخ قبائل ورجال أعمال ومسئولي الدولة وغيرهم من النخب الاجتماعية والاقتصادية والسياسية الذين يستغلون نفوذهم ومواقعهم للاستحواذ على الأراضي وموارد المياه وغيرها، وسواء بشكل قانوني أو غير قانوني. كذلك، تستغل هذه الفئات نفوذها أمام تنفيذ السياسات والإجراءات ذات العلاقة بالإدارة الرشيدة ومكافحة الفساد، ومنها تحديث القضاء وجعل إجراءات التقاضي شفافة ونزيهة وحيادية، خاصة وأن بعض هذه النخب تحصل على مبالغ كبيرة مقابل القيام بدور المحكم والوسيط بين المتنازعين وفقاً للأعراف السائدة.

2-استمرار الهيمنة على السلطة والثروة خلال الفترة الانتقالية 2012-2014

شهدت الفترة الانتقالية 2012-2014 وفق المبادرة الخليجية دخول فاعل جديد إلى السلطة السياسية تمثل في الرئيس عبدربه منصور هادي بالإضافة إلى حكومة الوفاق الوطني التي تشكلت مناصفة بين المؤتمر الشعبي العام من ناحية واللقاء المشترك وعلى رأسه التجمع اليمني للإصلاح من ناحية أخرى. وجاء تولي الرئيس الانتقالي هادى في خضم أزمة سياسية بين السلطة والمعارضة وكذلك انتفاضة شعبية واسعة عكست فشل السياسات الاقتصادية واحتكار السلطة والثروة؛ الأمر الذي كان يستوجب من السلطة الانتقالية انتهاج سياسات اقتصادية واجتماعية جديدة وإعلان براءتها من النظام السابق قولاً وعملاً. ومع ذلك، لم يقتصر الأمر على استمرار هيمنة عناصر النظام السابق بصورة أو بأخرى خلال الفترة الانتقالية، وإنما امتد الأمر إلى فساد مؤسسة الرئاسة ذاتها، بل وفشلها في إدارة الدولة سواءً في الجوانب السياسية والأمنية أو الاقتصادية والاجتماعية. وقد تدهورت كافة الأوضاع

السياسية والأمنية والاقتصادية بصورة لم تعهدها اليمن من قبل، وليصبح الرئيس هادي نفسه محتجزاً في داره.

1.2 فشل السلطة الانتقالية رغم توفر دعم سياسي غير مسبوق

اعتبر الرئيس الانتقالي عبدربه هادي منصور المرشح الوحيد في الانتخابات الرئاسية التي أجريت في 21 فبراير 2012 باعتباره مرشح التوافق الوطني، حيث وضع معظم اليمنيين أملهم فيه للخروج من أزماته الكبرى، وخاصة الأزمتين السياسية والاقتصادية. وترجم اليمنيون هذا الأمل في التصويت له وبنسبة 99٪. كذلك، تلقى الرئيس هادي وحكومته دعماً سياسياً إقليمياً ودولياً غير مسبوق بما في ذلك من مجلس الأمن الدولي.

إطار 6: الجوانب الشخصية والمهنية للرئيس الانتقالي

كان عبد ربه منصور هادي نائبا للرئيس على عبدالله صالح خلال حوالي 16 عاما، وبالتالي يعتبر من رجال النظام السابق. ويعكس عمره المقارب للسبعين وطول خدمته وكذلك تكوينه المهني وذهنيته العسكرية جعل البعض يشك في قدرته على إحداث تغير سياسي واقتصادي حقيقي يلبي مطالب ثورة أو انتفاضة فبراير 2011. وبالتالي، فإن عدم توفر الصفات الشخصية والفكرية والتنظيمية المطلوبة لهذا الوضع في الرئيس الانتقالي لن تستطيع اليمن الوصول إلى بر الأمان. واعتبر البعض أن أقصى ما كان يصبو إليه الرئيس الانتقالي هو المحافظة على الوضع القائم، رغم أن اليمن وقعت في مهب الريح تتقاذفها الأمواج من كل جانب.

كما قدمت السعودية والإمارات بشكل رئيسي مساعدات اقتصادية ودعم مباشر للموازنة، بالإضافة إلى تعهدات أصدقاء اليمن في العديد من المؤتمرات بغرض حشد التأييد لجهود التنمية. ورغم ذلك، لم يتمكن الرئيس هادي من إدارة البلاد بسبب عوامل ومعوقات موضوعية برزت خلال المرحلة الانتقالية، بالإضافة إلى العوامل الذاتية المرتبطة مباشرة بالسلطة الجديدة المتمثلة فيه وحاشيته وكذلك حكومة الوفاق ووزرائها.

وقد استمرت عوامل الفساد ونهب المال العام ومظاهره بصورة أكبر من السابق، وهو ما أدى إلى استمرار الصراع السياسي وتفاقم النزاع المسلح ولتتسارع الأحداث وصولاً إلى استدعاء التدخل الخارجي وشن حرب التحالف السعودي على اليمن مستهدفاً الخراب والدمار لليمن أرضاً وشعباً في نهاية مارس 2015، تحت مبرر إعادة الشرعية المزعومة التي فقدها الرئيس هادي منذ العام الأول لتوليه مقاليد الحكم.

فمنذ العام الأول لحكمه، شهدت الأوضاع الأمنية تدهوراً ملحوظاً تمثل في زيادة عمليات التخريب على خطوط نقل الكهرباء ومنشآت وأنابيب النفط، إضافة إلى توسع تنظيم القاعدة وتزايد هجماته. ولم يتمكن الرئيس هادي وحكومة الوفاق من وقف تردي الأوضاع الاقتصادية والمعيشية وكذلك الخدمات الصحية والتي كان الشارع يطالب بسرعة تلبيتها وبقوة ضغط كبيرة. واستمر نهج تغليب القرار السياسي وهيمنته على القرارات الاقتصادية نتيجة ضعف تأثير العامل الاقتصادي في عملية الانتقال السياسي والذي يتوقف على دور الفاعلين في المجتمع، وبالتالي استمر تبني نفس التوجهات والسياسات السابقة حتى وإن تغيرت الوجوه. كما أخطأت الرئاسة وحكومة الوفاق في تخفيض أسعار المشتقات النفطية بهدف كسب الشارع، وهو ما أدى إلى اتساع الفجوة بين الموارد والاحتياجات المتزايدة.

وفي المقابل، بدأ هادي حكمه منذ الأيام الأولى بالسيطرة على مصادر الثروة في الدولة من خلال 35 قراراً جمهورياً لتعيينات من المقربين والموالين في المؤسسات والشركات العامة، الأمر الذي آثار العديد من التساؤلات ومخاوف من استغلال مطالب الشارع بتغيير الفاسدين كمدخل لإحكام قبضته على السلطة والثروة وبناء نفوذ نظام جديد بديلاً لنفوذ نظام صالح؛ خاصة وأن الرئيس الانتقالي وبحكم موقعه السابق في السلطة يدرك عوامل صناعة النفوذ وأهمية المال للسلطة وبقائها.[8]

8 الاعلام الاقتصادي ابريل 2013، هيكلة الثروة، العدد 1، 12-13؛ عام من الترقب والخوف لليمنيين: الرصد الاقتصادي لعام 2012، الجزء الأول، ص ص 53-61.

واستند الرئيس الانتقالي في ممارسة السلطة على الدعم السياسي الإقليمي والدولي، وبصورة خاصة دعم الولايات المتحدة الأمريكية. وانعكس ذلك الركون إلى عدم اهتمامه بالقضايا والمصالح العامة، بما في ذلك تجميد كل الخطوات التي كانت على رأس مطالب ثورة 2011 مثل مكافحة الفساد في أجهزة ومؤسسات الدولة المختلفة وعلى رأسها المؤسسة الاقتصادية اليمنية. كما قام بإصدار العديد من قرارات التعيين المخالفة للقانون، وفي مقدمتها تعيين قيادة الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد ومنهم من عُرف بالفساد أو التورط في قضايا جنائية.

ولم تتغير آلية القرارات والتعيينات خلال حكمه، حيث حل ديوان ابنه جلال محل مجلس ابن الرئيس السابق والدواوين والمقايل التي كان معظم السياسيين يذهبون إليها. وأصدر الرئيس هادي خلال أقل من عشرة شهور من استلامه للسلطة تعيينات لحوالي 182 شخصية من دائرة الأهل والمعارف في مواقع عسكرية.[9] وشكّل إبعاد أقارب صالح ومؤيديه من مناصبهم القيادية تدويراً للنخب أكثر من حالة إصلاح مؤسسي (Chatham House, 2013: 11).

ورغم أن ولاية الرئيس الانتقالي تنتهي في 21 فبراير 2014، إلا أنه ساوم أعضاء الحوار الوطني للتمديد مع تجاهل العديد من النقاط التي نصت عليها المبادرة الخارجية مثل تلك المتعلقة بتطبيق مبادئ الحكم الرشيد. كما أن بقاء بعض أقطاب النظام السابق وبسلطاتهم السابقة في المؤسسة العسكرية وشبكة المصالح الواسعة وارتباطهم الوثيق بالتجمع اليمني للإصلاح، أضاف عوامل ضعف لسلطة الرئيس هادي تبينت له في مراحل لاحقة. كما أن حرصه الشديد على أمنه الشخصي جعله حبيس منزله، الأمر الذي أفقده القدرة على التواصل مع القواعد الشعبية والثورية والتي تشكل محور عملية التغيير. وينطبق نفس الوضع تقريباً على شخصية رئيس حكومة الوفاق والتي افتقدت "للمايسترو"؛ فكيف الحال بحكومة نصف أعضائها يمثلون النظام السابق والنصف الآخر لا يمتلك الخبرة والتجربة بما يساعدهم على العمل كفريق واحد متناغم.

9 الإعلام الاقتصادي يوليو 2013، 25؛ ديسمبر 214، 6 و26-34.

والأهم، أن عملية الانتقال السياسي في اليمن لم تؤد إلى تغيير يذكر في الخلفية السياسية للسلطة الجديدة ولا في النخبة الاقتصادية التي تمتد علاقاتها ومصالحها إلى فاعلين دوليين في مقدمتهم شركات النفط العالمية والمؤسسات المالية والاقتصادية الدولية مثل صندوق النقد والبنك الدوليين. وقد ظهر هذا واضحاً في طبيعة الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية التي تبنتها السلطة الانتقالية والتي تعد استمراراً لنفس الإصلاحات السابقة، دون مراعاة للتطورات وعلى رأسها ثورة 2011 ومطالبها. ويعتبر البرنامج المرحلي للاستقرار والتنمية (2012-2013) وكذلك مؤتمرات المانحين وأصدقاء اليمن امتداداً طبيعياً لتوجهات وأولويات النظام السابق.

وقد كان للفاعلين الخارجيين دور كبير في الحفاظ على النخبتين السياسية والاقتصادية باعتبارهما الحاميتين للمصالح الدولية والإقليمية. فعلى المستوى الإقليمي، هدفت المبادرة الخليجية والدعم الذي قدمه مجلس التعاون الخليجي إلى عدم اختتام المرحلة الانتقالية وتتويج التسوية السياسية بتحويل اليمن إلى ديمقراطية حقيقية، الأمر الذي قد ينقل "عدوى" الديمقراطية والثورة إلى الداخل الخليجي. لذلك، سعت دول المجلس إلى إضعاف "التوجهات الثورية" وإعادة قدر من التوازن بين القوى الثورية والنظام السابق بمكوناته الموالية والمعرضة؛ وهو ما يعكس سياسة السعودية المفضلة "ليس قوياً ولكن ليس ضعيفاً" (المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، 2013: 276-279).

2.2 غياب الرؤية وتفاقم الفساد

لم تسع السياسات الاقتصادية والاجتماعية للسلطة الانتقالية إحداث أي تغيير حقيقي في البناء الاقتصادي لليمن، وبالذات لإعادة توزيع الثروة والسلطة من خلال إعادة هيكلة الحقوق والواجبات بين السلطة والمجتمع من ناحية وبين كافة الفاعلين في المجتمع اليمني من ناحية أخرى. ويرجع الفشل في تحقيق أي خطوة نحو عدالة الفرص الاقتصادية والاجتماعية إلى غياب الرؤية لإحداث التغيير للخروج من أسر الاقتصاد الريعي وحفز النمو الاقتصادي مع استمرار دوران السياسات الاقتصادية والاجتماعية في فلك سابقاتها، بما في ذلك الركون على المساعدات الخارجية.

وقد ساهم بقاء النخبة الاقتصادية وبالأهداف وشبكة المصالح ذاتها مع استيعاب رجال الأعمال والنافذين الجدد الموالين لسلطة هادي لاقتسام عوائد الريع والاحتكار، ساهم في تدهور الأوضاع الاقتصادية وكذلك الخدمات الاجتماعية كما وكيفاً واستمرار الفساد واتساع نطاقه. وترافق ذلك الوضع مع انغماس السلطة في مناورات سياسية على حساب معالجة التحديات الاقتصادية والمعيشية، مما أفقد السلطة الانتقالية التأييد الشعبي بالإضافة إلى الشرعية الثورية التي كان يتمسك بها رئيس الحكومة ونصف أعضائها.

ويشير تقرير اللجنة المكلفة بدراسة الحسابات الختامية للموازنات العامة لعام 2012 إلى عدم تقيد حكومة الوفاق الوطني بالأهداف والسياسات التي وضعتها، إذ بلغت تجاوزات الاستخدامات أكثر من 443 مليار ريال، فضلاً عن اختلالات وتجاوزات أخرى لا تختلف عن تلك التي اعتادت عليها موازنات النظام السابق (مجلس النواب، 2014: 18-26 و39-53). وأرجع التقرير ارتفاع الفقر والبطالة إلى انخفاض كفاءة الإنفاق العام وعدم توجيهه إلى أولويات التشغيل والتخفيف من الفقر، فضلاً عن الإخفاق في تنفيذ البرامج الاستثمارية وتحسين المناخ السياسي والأمني. وفي موازنات 2013، أشار تقرير اللجنة المكلفة إلى استمرار نفس الاختلالات، بما في ذلك استحواذ وزارتي الدفاع والداخلية على 45٪ من الإنفاق على

الأجور والمرتبات خلال الفترة 2009-2013، منها 32٪ لوزارة الدفاع وأيضاً ما يتعلق بعقود شراء الطاقة الكهربائية (مجلس النواب، 2015: 29-30 و11-34).

وتأتي زيادة استهلاك المشتقات النفطية وعقود شراء الطاقة في مقدمة المخالفات ومظاهر استمرار الفساد المالي، فقد أشار التقرير إلى التهريب الداخلي للمشتقات النفطية بين المحافظات بسبب تفاوت أسعارها. وأما الطاقة المشتراة، فقد بلغت الفاتورة حوالي 94 مليار ريال في عام 2012، حيث تم تنفيذ عقدي شراء جديدين بالأمر المباشر وبحوالي 36 مليار ريال، إحداها من شركة السعدي وهو شقيق أحد وزراء حكومة الوفاق (تقرير اللجنة، 2014: 43-46). وتعادل فاتورة الطاقة المشتراة وقيمة الوقود الذي تقدمه الحكومة للمحطات تكلفة إنشاء محطة غازية جديدة بقدرة الطاقة المشتراة (364 ميجاوات).

وقد أوضحت المؤسسة العامة للكهرباء أنها قامت بإجراء تعاقدات اضافية بقدرة 177 ميجاوات بناء على توجيهات رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، مع قيام الحكومة بمنح المحافظات سلطة التفاوض مع الشركات لتزويدها بالطاقة قبل أن يصادق عليها وزير الكهرباء. ومع شبهات الفساد الواسعة، فإن المسألة تبين المصالح المتداخلة بين النخبة السياسية الجديدة والطبقة التجارية القديمة والجديدة، وبالتالي استمرار هيمنة المصالح الخاصة واستمرار الفساد. بل، إن بعض الدراسات أشارت إلى أن انقطاع الكهرباء سياسة متعمدة يستفيد منها الطرفان المتنازعان، وهي نفس السياسة التي استخدمها النظام السابق.[10]

ويمكن القول بصورة عامة استمرار تفاقم الفساد في اليمن، حيث

جدول 2: وضع اليمن في مؤشر مدركات الفساد 2010-2014

	2010	2011	2012*	2013	2014
ترتيب اليمن على المستوى العالمي	146	164	156	167	161
مؤشر/ درجة الفساد	2.2	2.1	*23	18	19

Transparency International, Corruption Perceptions Indices 2011-2014

*من تقرير العام 2012 اصبحت درجة الفساد تتراوح بين 0 (عالي الفساد) و100 (نظيف من الفساد)

[10] مجلة مؤشرات مايو، افتعال أزمات الكهرباء في اليمن بالأدلة القاطعة، العدد 3، مايو 2013.

تراجع ترتيبها في مدركات الفساد لعام 2013 بـ 11 رتبة إلى 167 من بين 177 دولة، أي أن حجم الفساد زاد بنسبة 5٪. ورغم التحسن الظاهري في عام 2014 (161 من بين 175 دولة)، إلا أن درجة اليمن لم تتغير كثيراً عند 19، مما يعكس استمرار الفساد واتساع نطاقه.

وعموماً، ارتفع إنفاق السلطة الانتقالية وتلقت مساعدات خارجية أكثر من أي فترة في تاريخ اليمن. بل، وكانت هذه السلطة في طريقها إلى إنفاق 14 مليار دولار في عام 2014 والذي يقارب ثلاثة أضعاف الموازنة العامة قبل عقد من الزمان. وفي المقابل، لم تنجز هذه السلطة سوى القليل بسبب فسادها وخصوصاً في قمة السلطة. ويمكن الإشارة إلى المساعدات التي قدمتها السعودية لدعم سلطة هادي والتي تجاوزت 4 مليار دولار منذ عام 2012، منها 435 مليون دولار للضمان الاجتماعي وحوالي مليار دولار لدفع ثمن الوقود في شهر يوليو 2014 تم إيداعها في حساب خاص تم استخدامها لاحقاً في أمور أخرى.[11]

ويمكن اعتبار أسعار المشتقات النفطية والفساد الكبير في المعونة النفطية مثالا لاستمرار هيمنة القرار السياسي والفساد المالي في المرحلة الانتقالية. فبعد تشكيل حكومة الوفاق الوطني في ديسمبر 2011، اتخذت قرار تخفيض أسعار المشتقات النفطية بغرض الحصول على دعم الشارع ودون مراعاة تبعاته الاقتصادية والمالية، وخاصة أن آخر حكومة للرئيس السابق صالح رفعت أسعار المشتقات النفطية في عام 2011 بعد اختناقات مستمرة في المشتقات وظهور علني للسوق السوداء في المشتقات النفطية. ونتج عن القرار انخفاض الإيرادات بشكل كبير، في وقت تعاني الموازنة أصلا من تراجع كبير في إيرادات النفط والغاز بسبب الاعتداءات المتكررة على أنابيب النفط والغاز وكذلك قصور الإيرادات غير النفطية بسبب عدم الاستقرار الأمني وتراجع النشاط الاقتصادي والتجاري في البلاد.

وتزامن تراجع الإيرادات العامة مع استمرار تزايد النفقات العامة وبصورة كبيرة، بالإضافة إلى تباطؤ المانحين وعدم وفائهم بما تعهدوا به في مؤتمر الرياض في سبتمبر 2012. كما

[11] بيتر ساليسبري؛ الانهيار المالي المدهش في اليمن، ترجمة صحيفة الشارع، الأحد 21 ديسمبر 2014، العدد 986 ص 9.

أفقد الفساد المالي في كافة أجهزة الدولة وخصوصاً رئاسة الجمهورية وبشكل أكبر مما كان عليه سابقاً، أفقد الموازنة العامة موارد مالية كانت أساساً متاحة. وشهد مطلع 2014 أزمة مشتقات نفطية خانقة، أعتبرها البعض مفتعلة من قِبل السلطة الانتقالية بغرض تهيئة الشارع لرفع الأسعار. واستغلت الحكومة إجازة عيد الفطر المبارك لتصدر قرارها بزيادة الأسعار وبحوالي 100٪، وهو ارتفاع كبير لم يحدث مطلقاً منذ بدء برنامج الإصلاح الاقتصادي في عام 1995. وقد حمل رئيس الحكومة وبصورة علنية رئيس الجمهورية مسئولية ذلك القرار.

وأثار القرار تساؤلات عديدة، خاصة مع تبرأ صندوق النقد الدولي منه وطلبه من الحكومة اليمنية معالجة العجز في الموازنة العامة للدولة في إطار برنامج إصلاح واسع النطاق يشمل مكافحة الفساد والتخلص من العمالة الوهمية والمزدوجة في القطاعين المدني والعسكري (زكوت، 2014: 4-5). كما أدى القرار إلى تصاعد الاحتجاجات الشعبية مطالبة بإلغاء الجرعة وإسقاط الحكومة وتنفيذ مخرجات الحوار الوطني.

3- الانعكاسات السلبية لبرنامج الإصلاح الاقتصادي

بدأت الحكومة اليمنية في مارس 1995 تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري بالاتفاق مع كلٍ من صندوق النقد والبنك الدوليين، بغرض تجاوز الأزمة الاقتصادية والمالية الحادة التي شهدتها اليمن خلال الفترة 990-1994. وتزامن ذلك الوضع مع التراجع الكبير في المساعدات الخارجية، وتحديداً بعد انهيار الاتحاد السوفياتي والكتلة الشرقية التي كانت تشكل مصدراً هاماً للمساعدات من ناحية وكذلك أزمة الخليج الثانية وما نتج عنها من قطع مساعدات دول مجلس التعاون الخليجي رداً على موقف اليمن من الأزمة وعودة ما يزيد عن ثمانمائة ألف مغترب وعامل يمني من تلك الدول، من ناحية أخرى.

وفي ظل ذلك الوضع الحرج، أصبحت اليمن غير قادرة على سداد التزاماتها تجاه مديونيتها الخارجية بما في ذلك متأخرات خدمة الدين إلا في إطار نادي باريس، والذي تطلب بالضرورة توصل اليمن إلى اتفاق مسبق مع كلٍ من صندوق النقد والبنك الدوليين حول برنامج

للإصلاح الاقتصادي والمالي وإجراءات تنفيذه مما يساعد على استعادة الجدارة الائتمانية. وقد لجأت الحكومة اليمنية إلى الصندوق والبنك الدوليين للخروج من أزمتها المالية، علماً أن قرارها قد جاء متأخراً في وقت لم يعد هناك بدائل أخرى مع دنو الاقتصاد الوطني من الانهيار في نهاية 1994.

وقد تمكنت النخب السياسية من الاستفادة بصورة أو بأخرى من هذه الإصلاحات لتعزيز سلطتها وكذلك مصالح النخب والفئات التي تدين بالولاء لها، دون مراعاة الانعكاسات السلبية الاجتماعية والاقتصادية لتلك الإصلاحات. ومثّل برنامج الاصلاح الطريق الأسهل، حيث فعند كل أزمة مالية تواجه الموازنة العامة تقوم الحكومة بطلب المساعدة وتمويلات من صندوق النقد والبنك الدوليين واللذين يشترطان تبني إصلاحات متدرجة تتمحور بصورة أساسية حول أسعار المشتقات النفطية وغيرها والذي يتحمل انعكاساتها بشكل رئيسي ذوي الدخل المحدود والفقراء.

وقد شكلت سيطرة القطاع النفطي على تطورات الاقتصاد الكلي أحد جوانب فشل السياسات الاقتصادية والإصلاحات التي تم تنفيذها خلال خطتي التنمية الثانية والثالثة (2001-2010). وانعكس ذلك الفشل في تواضع النمو الاقتصادي وتحديداً للقطاعات غير النفطية وتفاوتها من سنة إلى أخرى، مع عدم قدرتها على التخفيف من الفقر وخلق فرص عمل كافية. بل، ساهمت تلك السياسات وإجراءات التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي في تدهور الأوضاع المعيشية والتي تجلت أبرز مظاهرها في تزايد الفقر والبطالة.

1.3 *الانعكاسات الاقتصادية*

قامت الحكومة اليمنية خلال الفترة 2001-2010 بتضمين سياسات وإجراءات الإصلاحات الاقتصادية والمالية في إطار خطتي التنمية الاقتصادية والاجتماعية الخمسيتين الثانية (2001-2005) والثالثة (2006-2010). وتركزت السياسات العامة للخطتين بصورة أساسية في هدفين رئيسيين، الأول هو تحسين الوضع المالي للدولة من خلال تنمية الإيرادات غير النفطية وكذلك تطوير إدارة الموازنة العامة للدولة لتصبح أداة اقتصادية وتنموية فاعلة

ترشد الإنفاق العام عموماً مع احتواء النفقات الجارية وتخفيض تكاليف الخدمات والسلع الأساسية التي تقدمها الدولة (وزارة التخطيط والتنمية 2001، 60-69؛ وزارة التخطيط والتعاون الدولي 2006، 46-57؛ وزارة التخطيط والتعاون الدولي 2006، 46-57). وتضمنت الخطتين سياسات وإجراءات لزيادة نصيب الخدمات الاجتماعية الأساسية من النفقات العامة وخاصة قطاعي التعليم والصحة، وكذلك زيادة الاستثمارات العامة في البنية التحتية للمناطق الريفية التي تحتضن أغلب السكان والعدد الأكبر من الفقراء وخصوصاً ما يرتبط بالتخفيف من الفقر.

وتمثل الهدف الثاني لسياسات الخطتين في تحسين أداء الاقتصاد الوطني ورفع معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي وخاصة غير النفطي، وتنويع هيكله الاقتصادي من خلال توجيه الموارد والاستخدامات وزيادة قدرته التنافسية بما يساهم في زيادة نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي وتحسين معيشته، بالإضافة إلى خلق فرص عمل كافية. وخلال خطة التنمية الثانية، نما الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بمتوسط 4.1٪ مقارنة باستهداف 5.6٪، وبلغ متوسط نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي 5.3٪

إطار 7: ضعف مصادر التمويل المحلية

تتسم مصادر التمويل المحلية بالضعف وتدني مستواها، وبالتالي اتساع فجوة الموارد. فقد ارتفع الادخار القومي بشكل متواضع بلغ 2.3٪ كمتوسط للفترة 2001-2005، الأمر الذي أدى إلى تراجع نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي من 26.5٪ في عام 2000 إلى 18.4٪ في عام 2005. لذلك، اتسعت فجوة الموارد ولتصبح المدخرات أقل من الاستثمار الإجمالي بحوالي 30٪ في عام 2005 بعد أن كانت تفوقها بحوالي 38.1٪ في عام 2000. كما انخفض الادخار القومي بصورة كبيرة من حوالي 19.9٪ من الناتج المحلي الإجمالي و79.8٪ من الاستثمار الإجمالي في عام 2006 إلى 5.4٪ من الناتج المحلي الإجمالي، و34.1٪ من الاستثمار الإجمالي في عام 2010، والذي يعود بدرجة رئيسية إلى التأثير المباشر وغير المباشر للأزمة المالية والاقتصادية العالمية.

والذي يقل عن هدف 8٪. لذلك، لم يرتفع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي إلا بـ 1.1٪ فقط مقارنة بـ 2.3٪ تم استهدافه لتحسين مستوى المعيشة. وانعكس تواضع النمو الاقتصادي واستمرار اختلالات هيكل الناتج المحلي الإجمالي على إمكانيات خلق فرص عمل، حيث بلغ المتوسط السنوي لنمو المشتغلين حوالي 2.8٪، والذي يقل عن نمو قوة العمل المستهدف 3.9٪، مما أدى إلى ارتفاع البطالة من 12٪ في عام 2000 إلى 16.8٪ في عام 2005 مقارنة بالمعدل المستهدف 9.5٪.

وبلغ متوسط النمو الكلي وغير النفطي خلال الفترة 2006-2010 على التوالي 4.4٪ و7.2٪ مقابل المستهدف (7.1٪ و10٪). وحقق متوسط الناتج المحلي الاجمالي الحقيقي النفطي نمواً سالباً 9٪ مقارنة بالاستهداف 10.6٪. ويرجع التحسن النسبي الذي حققته القطاعات غير النفطية خلال تلك الفترة بصورة أساسية إلى الأثر الكبير للطلب الاستهلاكي النهائي بشقيه الخاص والعام في حفز النمو الاقتصادي وبالذات في القطاعات غير النفطية،[12] بالإضافة إلى الأعمال والأنشطة التي ارتبطت بإنشاء مشروع إنتاج وتصدير الغاز الطبيعي وتراجع إنتاج النفط الخام. ورغم التحسن النسبي الذي حققته القطاعات غير النفطية من خلال ارتفاع مساهمتها النسبية في هيكل الناتج المحلي الإجمالي من 68.8٪ في عام 2006 إلى 81.5٪ في عام 2009، إلا أن متوسط مساهمتها ظلت عند (72.1٪) خلال الفترة 2001-2005 مقارنة بـ 72.6٪ خلال 2006-2010.

وأرجعت الحكومة تواضع نتائج الخطة الثانية إلى أولويات الإنفاق العام واتجاهات الائتمان والتسهيلات المصرفية وتأخر تنفيذ الإصلاحات الإدارية والتشريعية، إلى جانب الصورة السلبية عن اليمن نتيجة الحوادث الإرهابية. كما استمرت الاختلالات في الهيكل الإنتاجي واستمرار

---

[12] بلغ متوسط معدل نمو الاستهلاك النهائي الكلي 18.4٪ خلال الفترة 2006-2010، وبالتالي ارتفعت مساهمته في الناتج المحلي من 74.4٪ في عام 2006 إلى حوالي 90٪ في عام 2010، وبمتوسط سنوي يقدر بحوالي 83٪ خلال الفترة نفسها (حوالي 14.5٪ للاستهلاك النهائي العام و68.5٪ للاستهلاك النهائي الخاص). ويستحوذ الاستهلاك النهائي الخاص على الجزء الأكبر من الاستهلاك النهائي الكلي بحوالي 83٪ كمتوسط للفترة نفسها.

غلبة القطاعات التي تحكم أداءها عوامل خارجية سواءً طبيعية أو سياسية مثل الزراعة والنفط. وعجزت بيئة الأعمال عن استقطاب استثمارات وتعزيز دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي لعدم تمكن سياسات وإجراءات برنامج الإصلاح من تحقيق نتائج إيجابية (وزارة التخطيط والتعاون الدولي، 2006: 3-4، 10)، وهو ما استمر خلال خطة التنمية الثالثة 2006-2010.

وفي حين استمر التركيز على التثبيت والاستقرار المالي والنقدي، تخلت الدولة في إطار برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري عن بعض وظائفها ومنها أن تكون الملجأ الأخير للتوظيف ولتتيح مجالاً أوسع ودوراً أكبر للقطاع الخاص لقيادة النشاط الاقتصادي وخلق فرص عمل. غير أن برنامج الخصخصة لم يدفع بتنشيط دور القطاع الخاص ولا حفز النمو الاقتصادي وخلق فرص عمل والحد من البطالة. بل، على العكس أدى التسريع في تنفيذ هذا البرنامج وغلبة أسلوب التصفية وبيع الأصول في خلق إشكاليات سياسية واجتماعية بما في ذلك نزاعات مع العمال الذين تم ترتيب معالجات مختلفة لهم في المشروعات التي تمت خصخصتها.

وفي ظل سيادة الريع والتحالف بين السلطة والثروة، شكلت الخصخصة وسيلة لزيادة ثروات أصحاب النفوذ سواء الذين استعادوا ممتلكاتهم المؤممة أو عن طريق شراء أو استئجار الوحدات الخاضعة للخصخصة بمبالغ زهيدة وكسب أرباح مضاعفة من تشغيلها أو التصرف بأصولها في ظل محدودية خبرة المكتب الفني للخصخصة. وأبرزت تقارير لجنة الصناعة والتجارة بمجلس النواب إلى بعض الأمثلة ومنها منشأة حجيف الاستراتيجية لتخزين المشتقات النفطية في عدن والتي تم تأجيرها لإحدى شركات القطاع الخاص بعقدٍ يعكس فساد عمليات الخصخصة.

ومثّلت تصفية البنك الصناعي اليمني ومعالجة المديونيات فضيحة أخرى، إذ تم رفع الحرج عن المقترضين من كبار البيوت الصناعية والتجارية والتي امتنعت عن تسديد الديون المستحقة عليها منذ فترات طويلة. وتشير بعض الدراسات أن الالتزامات المالية لأكبر خمس مجموعات صناعية وتجارية مجتمعة بلغت أكثر من ضعف رأس المال المعلن لكل البنوك

التجارية الوطنية ونصف إجمالي قروض القطاع الخاص في فبراير 1997. كما استفاد بعض كبار المسئولين من معالجة مديونية المؤسسات العامة للبنوك التجارية والتي قدرت بحوالي 8 مليار ريال، وتحديداً في ظل انعدام الشفافية في تلك العمليات السابقة لصدور قانون الخصخصة حيث لم تنشر بيانات المديونية وكذلك الدراسات التي قامت بها الشركات الاستشارية للبنوك المتخصصة الثلاثة.

عموماً، أدت الخصخصة إلى انعكاسات سياسية خطيرة لا زالت تداعياتها السلبية ماثلة حتى اليوم. وأدى بدء تنفيذ البرنامج مباشرة بعد حرب صيف 1994 وعدم التمهيد له بوقت كاف في المناطق الجنوبية، أدت إلى ردود أفعال سلبية نظراً لسيطرة القطاع العام على النشاط الاقتصادي في المحافظات الجنوبية واعتماد المواطنين طوال الفترات السابقة على دعم الدولة. وقد نظر أبناء تلك المحافظات للخصخصة على أنها سياسة ظالمة وتستهدفهم بشكل مباشر، خاصة وأنها تزامنت مع إلغاء الدعم عن السلع والخدمات الأساسية وتراخي إجراءات معالجة أوضاع العمالة الفائضة في الوحدات التي تمت تصفيتها أو بيعها أو تأجيرها.

وشكل استمرار سيطرة القطاع النفطي على تطورات الاقتصاد الكلي أبرز مظاهر فشل السياسات الاقتصادية. فقد أصبح النفط هو القطاع المحرك للنمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والأكثر تأثيراً على التوازنات الداخلية والخارجية. وتزايدت أهمية القطاع خلال الفترة 2001-

إطار 8: تزايد الأهمية النسبية للإيرادات النفطية

تزايدت الأهمية النسبية للإيرادات النفطية في اجمالي الايرادات العامة وبصورة مستمرة منذ عام 1994، ولترتفع نسبتها من 15.1٪ في عام 1994 إلى حوالي 69٪ في عام 2001. وتجاوزت النسبة حاجز السبعينيات حتى عام 2006 قبل أن تتراجع بصورة كبيرة خلال عامي 2009 و2010. فإذا ما أضفنا إلى تلك النسبة المنح والقروض الخارجية، نجد أن الموازنة العامة وبوضعها المبين تعتمد بصورة كبيرة على مصادر خارجية لا يمكن التحكم فيها، الأمر الذي جعل من الموازنة العامة شديدة الحساسية للتقلبات أو الصدمات الخارجية في أسعار النفط، أو لعوامل داخلية مثل تراجع إنتاج النفط.

2008 مع الارتفاع المتواصل لأسعار النفط العالمية، والذي ساعد على تحقيق نمو اقتصادي رغم تراجع الإنتاج منذ عام 2003.[13]

وشكل الإنفاق الاستثماري والنفقات الاجتماعية القناة الرئيسية لحفز النمو الاقتصادي وتحقيق التنمية الاجتماعية. وساهم ارتفاع الإيرادات النفطية بمتوسط 16.1٪ خلال الفترة 2001-2005 في زيادة النفقات الاستثمارية والرأسمالية بمتوسط نمو 26٪ خلال الفترة نفسها، متجاوزة بذلك نمو النفقات الجارية 17.7٪ للفترة نفسها. وفي المقابل، نمت الاستثمارات العامة بشكل متواضع وبمتوسط 3.3٪ خلال الفترة 2006-2010، وحقق الاستثمار العام معدلاً سالباً في عامي 2006 و2009 وبمتوسط -9.2٪، والذي انعكس على متوسط نمو الاستثمار الإجمالي والذي بلغ 7.2٪ وبنسبة 32.2٪ إلى الناتج المحلي الإجمالي. وهيمنت خلال هذه الفترة استثمارات القطاع الخاص وبنسبة 63.2٪ من الاستثمار الإجمالي، رغم تدني متوسط نمو الاستثمار الخاص 1.2٪ خلال الفترة.

وقد دعمت الإيرادات النفطية السياسية النقدية للسيطرة على العرض النقدي خلال الفترة 2001-2005 لينمو بمتوسط 10٪ ويحد من معدل تضخم نفقات المعيشة عند متوسط 4.9٪. وشهد العرض النقدي ارتفاعاً ملحوظاً في عام 2006 بلغ 29٪ قبل أن يتراجع إلى 17.4٪ في العام التالي ويساعد في انخفاض التضخم من 18.5٪ إلى 12.5٪. وساهم هطول الأمطار خلال النصف الأول من عام 2007 وكذلك التدخل الحكومي في استيراد القمح خلال النصف الثاني من العام، ساهم في الحد من ارتفاع أسعار السلع الغذائية.

[13] ارتفعت أسعار النفط الخام اليمني من حوالي 28 دولار أمريكي للبرميل الواحد في عام 2003م، ليصل إلى ذروته (97) دولار أمريكي للبرميل كمتوسط في عام 2008 معوضاً بذلك التناقص المستمر في كميات استخراج النفط الخام والتي انخفضت من 524 ألف برميل يومياً في عام 2003 إلى 284 ألف برميل يومياً في عام 2008. وقد أدى هذا الانخفاض إلى تراجع حصة الحكومة من النفط المستخرج (استهلاك محلي + صادرات) من92.5 مليون برميل إلى حوالي 64.4 مليون برميل فقط خلال الفترة نفسها وفقا لبيانات البنك المركزي اليمني.

كما ساهم الاستقرار النسبي لسعر صرف الريال اليمني خلال الفترة 2001-2008 في كبح الضغوط التضخمية، حيث ارتفع من حوالي 169 ريال للدولار في عام 2001 إلى 199 ريال للدولار في عام 2007، وبمتوسط انخفاض سنوي 5٪ خلال هذه الفترة رغم النمو المتزايد للواردات السلعية والخدمات. ومكّن تراكم احتياطيات النقد الأجنبي وارتفاع صافي الأصول الخاصة من 3.1 مليار دولار في عام 2001 إلى 7.4 مليار دولار في عام 2007 من مواجهة الطلب المتزايد على العملات الأجنبية والحد من التضخم المستورد ومعدل التضخم الأساسي الذي قدر في المتوسط عند أقل من 11٪ خلال تلك الفترة. واستطاعت الحكومة كذلك خدمة ديونها الخارجية بانتظام مع بناء احتياطياتها من النقد الأجنبي، حيث تراجعت المديونية الخارجية من 49٪ إلى 28٪ من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 2001 – 2007، بالإضافة إلى انخفاض الدولرة في الاقتصاد اليمني وتراجع الودائع بالنقد الأجنبي إلى إجمالي ودائع البنوك من 52٪ إلى 38٪ خلال الفترة نفسها.

وأخيراً، تظهر وثيقة مشروع خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الرابعة للتخفيف من الفقر (2011-2015) إلى عدم تمكن السياسة المالية من توسيع قاعدة الموارد العامة غير النفطية خلال الفترة 2001-2010. ويعود ذلك بصورة رئيسية إلى محدودية القاعدة الضريبية نتيجة ضعف النظام الضريبي وتدني قدراته في تعبئة الموارد الضريبية رغم الإصلاحات التي تبنتها الحكومة لتطوير الإدارة الضريبية وتعزيز قدراتها. ويعاني النظام الضريبي من التهرب وعدم فاعلية مكافحة التهرّب، وضعف شفافية الإجراءات وقواعد المعلومات الضريبية وعدم تطبيق رقم ضريبي موحد لجميع المكلفين (وزارة التخطيط والتعاون الدولي، 2011).

ويؤثر تدني الإيرادات الضريبية على استدامة المالية العامة، حيث تشير بيانات الرقابة السنوية عن مراجعة الحسابات الختامية للموازنات العامة أن أحد أسباب اختلال هيكل الموازنة العامة للدولة يعود في جانب أساسي منه إلى استمرار تدني الإيرادات الضريبية والتي

لم تتجاوز 7٪ من الناتج المحلي الإجمالي، مقارنة بطاقة ضريبية متاحة تقدر بحوالي 19٪ أو بالنسب إلى بعض الدول العربية ذات السمات الاقتصادية المشابهة (الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، 2012: 9-11). إن تدني الحصيلة الضريبية يعد حالة مزمنة نظراً لعدم جدية الحكومة اليمنية في إجراء إصلاحات حقيقية للنظام الضريبي والجمركي. ولا شك أنه يجب أيضاً الأخذ في الاعتبار الأحداث التي مرت بها اليمن منذ عام 2011 وانعكاساتها السلبية على الحصيلة الضريبية.

إطار 9: العودة إلى المربع الأول

اعتبر لجوء الحكومة اليمنية في يوليو 2010 إلى صندوق النقد الدولي والاتفاق لتنفيذ حزمة إصلاحات مالية متطابقة لما تبنته الحكومة في بداية برنامج الإصلاح قبل خمسة عشر عاماً، اعتبر ذلك عودة إلى نقطة الصفر. وبعد أن شهدت الأوضاع الاقتصادية والمالية مزيداً من التدهور، ولم تعد مشكلة الفقر والبطالة في اليمن أحد التحديات الاقتصادية فحسب وانما محنة وطنية ذات أبعاد سياسية متمثلة في انعدام الاستقرار السياسي والسلم الاجتماعي. ورغم طول فترة الاصلاحات، فإن ما تحقق هو القليل، إذ ما زلنا نتحدث عن إعادة هيكلة الإنفاق وترتيب أولوياته، وكذلك حشد الموارد غير النفطية وفق الخطط والبرامج التي تبنتها الحكومات المتعاقبة، مما يطرح تساؤل أساسي حول القدرة الإدارة الحالية على إجراء أي اصلاحات حقيقية وملموسة.

2.3 التداعيات الاجتماعية والسياسية

ترتب على تخلي الدولة عن بعض وظائفها الاقتصادية والاجتماعية اتساع نطاق الفقر بأبعاده المختلفة وكذلك توسيع الفجوة بين الريف والحضر. ورغم أهمية شبكة الأمان الاجتماعي للتخفيف من الآثار السلبية لِلإصلاحات الاقتصادية والمالية، إلا أنها انطوت على إمكانيات متواضعة بالإضافة إلى أنها واجهت معوقات حالت دون اكتمال وتكامل دورها وقلصت قدرتها في التخفيف من الفقر والوصول إلى الفقراء. كذلك، انخفض الإنفاق العام على التعليم والصحة من 19.2٪ و4٪ من الإنفاق العام خلال الفترة 1991-1994 على التوالي، إلى

17.2٪ و3.8٪ خلال الفترة 1996-1999 والتي تقل كثيراً عن تلبية احتياجات السكان من هذه الخدمات.

وفي المقابل، زادت نفقات الدفاع وشئون النظام والأمن من 36 مليار ريال و10.9 مليار ريال على التوالي في عام 1995م إلى 81 مليار ريال و35.2 مليار ريال في عام 2001، باعتبارهما ومن وجهة نظر السلطة المدخل لكل إصلاح اقتصادي ومالي وإداري.

ولم تتمكن السياسات الاقتصادية من إحداث تحسن حقيقي في المعيشة، إذ انخفض نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي من 701 دولار في عام 1990 إلى 365 دولار في عام 1994 قبل أن يرتفع في عام 2000 إلى 460 دولاراً. ولم يقتصر الأمر على انخفاض دخل الفرد، وإنما امتد التدهور إلى كافة معايير معيشة السكان، الأمر الذي أبقى اليمن ضمن الدول الأقل نمواً وذات التنمية البشرية المنخفضة رغم التحسن النسبي في بعض مؤشرات التنمية البشرية.

كذلك، ورغم التحسن في نسبة الفقر من 39.4٪ من السكان في عام 2000 إلى 34.5٪ في عام 2006 وفقا لنتائج مسح ميزانية الأسرة 2006/2005، إلا أن تلك النسبة عادت للارتفاع إلى 42.8٪ في عام 2009 ثم إلى 54.5٪ في 2012.[14] وفي عام 2012، أصبح 61٪ من أطفال اليمن يعانون من سوء التغذية وحوالي 10 ملايين يفتقرون إلى الأمن الغذائي، مما يعني أن أكثر من نصف السكان يعيشون في حالة فقر مدقع.[15] وأظهرت نتائج المسح تبايناً

---

[14] وزارة التخطيط والتعاون الدولي 2010؛ خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الرابعة للتخفيف من الفقر 2011 – 2015م، ديسمبر 2010، ص37.

[15] البنك الدولي، اليمن عرض عام اكتوبر 2012،
http://www.albankaldawli.org/ar/country/yemen/overview
وكذلك الإصلاحات في اليمن مسؤولية مشتركة 8 يونيو 2012.
http://www.albankaldawli.org/ar/news/2012/06/08/reforms-in-yemen-a-shared-responsibility
بالإضافة إلى كلمة إنغر أندرسون، نائبة رئيس البنك الدولي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في الاجتماع الوزاري الثالث لأصدقاء اليمن في الرياض 21-23 مايو 2012:
http://www.albankaldawli.org/ar/news/2012/05/23/third-ministerial-meeting-friends-of-yemen

حاداً في الفقر بين المحافظات بسبب التفاوت في توزيع ثمار التنمية. واستحوذت 5 محافظات (تعز، الحديدة، حجة، إب وعمران) على حوالي 45٪ من إجمالي عدد الفقراء في اليمن. كما أظهرت تلك النتائج تبايناً في توزيع الدخل، حيث استحوذ الخمس ذو الدخل الأعلى على 38.5٪ من إجمالي الإنفاق مقابل 9.6٪ فقط للخمس من ذوي الدخل الأدنى، مشيراً إلى أن نسبة القدرة على الإنفاق لذوي الدخل الأدنى إلى القدرة على الإنفاق لذوي الدخل الأعلى هي 4:1. وترتفع هذه النسبة في الحضر لتصل إلى 8:1 والذي يعكس ارتفاع نسبة استحواذ الخمس ذو الدخل الأغنى إلى 46.6٪ من إجمالي الإنفاق مقابل 6.1٪ فقط للخمس ذوي الدخل الأدنى.[16]

وبينت نتائج المسح كذلك أن النمو الاقتصادي القائم على النفط لم يستفيد منه الفقراء، وخاصة في المناطق الريفية، وأن التأثير المباشر للتخفيضات الجمركية على الفقراء كان ضئيلاً، بالإضافة إلى أن تدهور سعر صرف الريال اليمني أكبر المساهمين في الآثار السلبية التي يعاني منها الفقراء. كما تسببت إجراءات الإلغاء التدريجي لدعم المشتقات النفطية بين عامي 1998 و2005 في ارتفاع كلفة المعيشة بمقدار 21٪.[17]

وبالنسبة للبطالة، تشير المسوح إلى استمرار ارتفاع معدل البطالة السافرة من 9.8٪ في عام 1999 إلى 13.7٪ في عام 2004، ثم إلى 16.3٪ في عام 2010 وليتوقع وصوله إلى 18.2٪ في عام 2015 وفقاً لمشروع خطة التنمية الرابعة. وتزداد خطورة البطالة في اليمن من أنها تساهم في تقويض الاستقرار السياسي والأمني والاجتماعي، خاصة وأنها تتركز بدرجة عالية في أوساط الشباب (15-24 سنة) حيث ارتفعت نسبة الشباب المتعطلين من حوالي 48.4٪ من إجمالي المتعطلين ذكوراً وإناثاً في عام 1999 إلى 53٪ في عام 2004، ثم إلى 58٪ في عام 2010. ويعد 25٪ من العاطلين من ذوي مؤهلات التعليم الثانوي فما فوق. وفي ظل تزايد

[16] وزارة التخطيط والتعاون الدولي والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة تقرير اليمن 2010 أهداف التنمية الألفية، ص3-5.

[17] وزارة التخطيط والتعاون الدولي، البنك الدولي والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة؛ تقييم الفقر مسح ميزانية الفقر 2006/2005، التقرير العام، اكتوبر 2008، ص ص 8-9.

عدد الداخلين الجدد إلى سوق العمل سنوياً والمقدر بحوالي 200 ألف، فإنه يتوقع تزايد معدلات البطالة بين أوساط الشباب وكذلك في الفئة العمرية (25-59 سنة) في المستقبل المنظور.[18]

ويرجع مشروع خطة التنمية الرابعة ارتفاع نسبة الفقر والبطالة في الفترة السابقة وبصورة رئيسية إلى أزمة الغذاء العالمية، بالإضافة إلى اختلالات الاقتصاد الكلي خلال الفترة 2008-2010 وعقم السياسات الاقتصادية الكلية التي تبنتها الحكومة. كما يمكن القول بأن العامل الأهم في تنامي ظاهرة الفقر والبطالة وجعلها مشكلة متفاقمة يتمثل في غياب الإرادة السياسية لمواجهة الفقر والبطالة وجعلها أولوية السياسات الحكومية، حيث أصبحت سبب ونتيجة للعديد من التحديات التنموية والأمنية. فالفقر والبطالة تيسر استغلال الفئات الفقيرة في أعمال إرهابية لهدم البنية التحتية والخدمات الأساسية والممتلكات العامة والخاصة.

وأخيراً، لم تعد ظاهرة الفقر والبطالة في اليمن مشكلة اقتصادية واجتماعية فحسب، وإنما أصبحت محنة وطنية وأزمة اجتماعية ذات أبعاد تتجاوز مجرد الحرمان من الحصول على السلع والخدمات الأساسية لتمتد إلى إسقاط الحق من أي فرص حقيقية لتحسين أوضاعهم بما في ذلك المشاركة السياسية الفاعلة ووصول الطبقات الاجتماعية المختلفة إلى السلطة. ويؤدي الاستئثار بالثروة والموارد الاقتصادية وعدم توزيعها بين الفئات الاجتماعية المختلفة تبعاً لمبدأ تكافؤ الفرص والتأهيل والجدارة إلى الاستئثار أيضاً بالسلطة والحيلولة دون التبادل السلمي للسلطة. وفي هذه الحالة، يصعب الادعاء بوجود أي شكل من أشكال الديمقراطية، وخاصة إذا صدر عن فئة سياسية منغلقة على نفسها ومتربعة على مدة الحكم لفترة طويلة من الزمن.

[18] للمزيد، الحسن عاشي، الجذور الاقتصادية للاضطرابات الاجتماعية في اليمن، مارس 2011،
http://carnegieendowment.org/2011/03/23/الجذور-الاقتصادية-للاضطرابات-الاجتماعية-في-اليمن/a2l3

المراجع

1. الإعلام الاقتصادي ابريل 2013، عام من الترقب والخوف لليمنيين: الرصد الاقتصادي لعام 2012، الجزء الأول، العدد 1.
2. الإعلام الاقتصادي ابريل 2013، هيكلة الثروة، العدد 1.
3. الإعلام الاقتصادي سبتمبر 2014؛ شراء الفاقد، العدد 11، سبتمبر 2014.
4. أمين محمد محي الدين؛ خصائص النمو المتحقق في الجمهورية اليمنية خلال الفترة 2001-2010، شئون العصر العدد 45، أبريل ويونيو 2014.
5. بيتر ساليسبري؛ الانهيار المالي المدهش في اليمن، ترجمة صحيفة الشارع، الأحد 21 ديسمبر 2014، العدد 986.
6. الثورة؛ رئيس الوزراء يشكل لجنة من الحكومة والمكونات السياسية لدراسة الوضع الاقتصادي والمالي، الأحد 30 نوفمبر 2014، العدد 18237.
7. الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة 2012؛ بيان الرقابة السنوي عن مراجعة الحسابات الختامية للموازنات العامة لسنة المالية 2010،
8. الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة 2013، بيان الرقابة السنوي عن مراجعة الحسابات الختامية للموازنات العامة للسنة المالية 2011م.
9. الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة 2014؛ بيان الرقابة السنوي عن مراجعة الحسابات الختامية للموازنات العامة لسنة المالية 2012.
10. طه أحمد الفسيل؛ تعزيز أداء الإدارة الضريبية والجمركية، في تحسين أداء الميزانية وضمان العدالة الاجتماعية، صنعاء-2014.
11. غالب حسن صالح البحري؛ التخطيط الزراعي ومستقبل التنمية الزراعية في اليمن، مركز عبادي للدراسات والنشر، صنعاء-2006.

12. مجلس النواب؛ تقرير اللجنة المكلفة بدراسة مشاريع الموازنات العامة للعام المالي 2013، يناير 2013.

13. مجلس النواب؛ تقرير اللجنة الخاصة المكلفة بدراسة الحسابات الختامية للموازنات العامة للعام المالي 2012، مايو 2014.

14. المركز اليمني للدراسات الإستراتيجية؛ التقرير الإستراتيجي اليمني 2013.

15. مجلة مؤشرات؛ افتعال أزمات الكهرباء في اليمن... بالأدلة القاطعة، العدد 3، مايو2013.

16. مجلة مؤشرات؛ خالد بحاح رجل نفط يبحث عن معجزة، العدد 9، نوفمبر 2014.

17. وائل زكوت؛ اليمن: التعلم من أخطاء الماضي، مؤشرات، العدد 9، نوفمبر 2014.

18. وزارة التخطيط والتعاون الدولي؛ خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الثالثة للتخفيف من الفقر 2006 – 2010، صنعاء 2006.

19. وزارة التخطيط والتعاون الدولي؛ خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الرابعة للتخفيف من الفقر 2011 – 2015م، ديسمبر 2010.

20. وزارة التخطيط والتعاون الدولي والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تقرير اليمن أهداف التنمية الألفية، 2010.

21. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، البنك الدولي والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة؛ تقييم الفقر مسح ميزانية الفقر 2006/2005، التقرير العام، اكتوبر 2008.

22. وزارة التخطيط والتنمية؛ خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الثانية 2001 – 2005، ج2، 2001.

23. الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية؛ تقييم الفساد في اليمن، سبتمبر 2006.

24. يحيى صالح محسن؛ خارطة الفساد في اليمن.. أطرافه النافذة، المرصد اليمني لحقوق الإنسان، صنعاء 2010.

باللغة الإنجليزية:

1. Chatham House 2013, Yemen: Corruption, Capital Flight and Global Drivers of Conflict, Ginny Hill, Peter Salisbury, Léonie Northedge and Jane Kinninmont, A Chatham House Report, September 2013,.
2. Transparency International; Corruption Perceptions Indexes 2006-2010,
3. Transparency International; Corruption Perceptions Indexes 2011-2014,
4. World Bank, Republic of Yemen, Public Expenditure Financial Accountability Assessment, June 2008.

التنمية والمساعدات الخارجية في اليمن

أ. منصور علي البشيري

مقدمة

ترتبط المساعدات الخارجية بمتطلبات الأهداف التنموية التي تتطلع إلى تحقيقها الشعوب في الكثير من البلدان النامية والأقل نمواً، كون هذه البلدان تفتقر إلى الموارد المتاحة سواءاً المالية أو البشرية أو التقنية لتمويل الاستثمارات وتحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية.

ونظراً لأن اليمن من الدول الأقل نمواً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والتي تواجه الكثير من التحديات السياسية والأمنية والاقتصادية والاجتماعية حالت دون تحقيق تقدم ملموس في مضمار التنمية خلال العقود الماضية، برزت حاجتها للمساعدات الخارجية ومصادر النقد الأجنبي لتمويل فجوة الموارد المحلية وبالأخص في ظل ضعف الادخار المحلي وتراجع الموارد النفطية سنة بعد أخرى مع تنامي الضغوط لمواجهة الاحتياجات التنموية المتعددة.

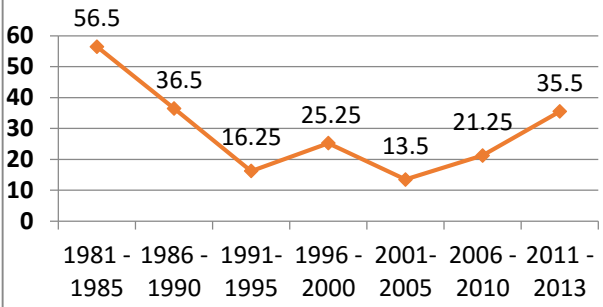
وتعتبر المساعدات الخارجية التي تتلقاها اليمن محدودة جداً، حيث بلغ نصيب الفرد حوالي 41 دولار في عام 2013 وهو الأدنى على مستوى منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والمقدر بحوالي 74 دولار وحوالي 51 دولار للدول النامية وفقاً لتصنيف الأمم المتحدة.[1] كما تواجه اليمن ضعف عملية الاستيعاب لتلك المساعدات بسبب مجموعة من التحديات والمعوقات الناتجة عن أداء الحكومة اليمنية والمانحين على حد سواء.

[1] قاعدة بيانات البنك الدولي: http://data.albankaldawli.org/topic/aid-effectiveness

1- المساعدات الخارجية لليمن خلال الفترة (1990-2010)

تمتد علاقة اليمن بمجتمع المانحين لما يزيد عن أربعة عقود من الزمن، حيث ساهم المانحون وخصوصاً الإقليميون منذ سبعينيات وثمانينيات القرن الماضي في دعم عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال منح وقروض ميسرة لتمويل مشاريع في قطاعات ومجالات مختلفة في كلي الشطرين قبل الوحدة. وقد بلغ نصيب الفرد من المساعدات الخارجية حوالي 170 دولار في عام 1976،[2] قبل أن يتراجع بصورة كبيرة نتيجة عوامل سياسية وأمنية وسوء تخصيص الموارد المالية الشحيحة وكذلك ضعف استيعاب المساعدات الخارجية. وانعكس ذلك التراجع مباشرة في انخفاض المساعدات الخارجية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من 8.3٪ في عام 1990 إلى 2.2٪ في عام 2005. وعموماً، يمكن تناول الفترة الممتدة من عام 1990 إلى 2010 كمراحل وفق العلاقة مع المانحين وحجم المساعدات، وكما سيرد أسفل هذا.

شكل 1: نصيب الفرد من المساعدات الخارجية ($)



المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي.

1.1 مرحلة الانحسار: 1990–1995

رغم الزخم السياسي الكبير الذي رافق إعادة توحيد شطري اليمن في مايو 1990، إلا أن هذه الفترة شهدت تحديات سياسية وأمنية وعسكرية واقتصادية كبيرة، حيث ألقت السياسة الخارجية للدولة الجديدة وتحديداً علاقاتها مع المحيط الإقليمي وكذلك تزايد حدة الأزمة السياسية بين شريكي الوحدة بظلالها على المساعدات الخارجية لليمن. وانعكست المتغيرات السياسية والأمنية والإدارية في

[2] الملا أبو بكر، جريدة الاتحاد الوطني الكردستاني، المساعدات الخارجية والتنمية في المنطقة العربية:
http://www.alitthad.com/paper.php?name=News&file=article&sid=38128

تراجع كبير للمساعدات التنموية الخارجية التي تلقتها اليمن خلال هذه الفترة، حيث انخفض نصيب الفرد من المساعدات الخارجية إلى حوالي 16.3 دولار فقط مقارنة بمتوسط 36.5 دولار خلال الفترة 1986–1990 وحوالي 56.5 دولار خلال الفترة 1981–1985، أي أن نصيب الفرد تراجع بحوالي 55٪ و71٪ مقارنة بالفترتين السابقتين، على التوالي.

وبصفة عامة، يمكن تحديد أبرز سمات هذه المرحلة في محدودية عدد المانحين لليمن وانخفاض حجم المساعدات، إلى جانب ضعف إدارة الدولة بمفهومها الواسع ومنها إدارة المساعدات الخارجية وتوجيهها نحو التنمية مما أضعف الأثر التنموي للمساعدات الخارجية. ويمكن الإشارة إلى مجموعة الأسباب التي أدت إلى ذلك التراجع الكبير في المساعدات الخارجية، وأهمها:

1. الموقف السياسي اليمني من الغزو العراقي للكويت في العام 1990، والذي اعتبر أنه مؤيد للغزو العراقي.

2. انتهاء التفاؤل بدولة الوحدة بصورة سريعة مع دخول شريكي الوحدة في أزمة سياسية حادة سيطر عليها الشك والغموض حول مصير الدولة الجديدة، الأمر الذي دفع المانحين إلى توجيه مساعداتهم نحو بلدان أخرى.

3. أسهمت الأزمة السياسية في خلق بيئة أمنية غير مستقرة مع تزايد الاغتيالات وبروز جرائم اختطاف الأجانب لتحقيق مطالب سياسية،[3] بدأت باختطاف الملحق الثقافي الأمريكي في يناير 1992 تلتها عمليات أخرى استهدفت في معظمها غربيين سياح أو عاملين في منظمات دولية أو بعثات دبلوماسية، الأمر الذي حد من قدرتها على الحركة وبالتالي تقليص نشاطها ومساعداتها التنموية.

4. أثرت حرب تثبيت الوحدة في صيف 1994 على تنفيذ المشاريع التي يمولها المانحون وفي مقدمتها مشاريع البنك الدولي، حيث تراجعت من 35 مشروعاً في عام 1990 إلى 21 مشروعاً في منتصف عام 1995 مع انخفاض المتوسط السنوي للمبالغ المسحوبة من القروض والمساعدات الخارجية.

[3] المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، التقرير السنوي 1998، ص127.

5. رافق عملية إعادة الوحدة اليمنية سوء تخصيص الموارد وتزايد الفساد المالي والإداري، إذ تعامل شريكي الوحدة مع الموازنة العامة للدولة بصورة سيئة من خلال التوظيف العشوائي وتقاسم الموارد العامة، والذي انعكس سلباً على موقف الجهات المانحة التي قامت بتعليق مساعداتها أو تقليصها.

2.1 *مرحلة الانتعاش:* 1996–2000

يعتبر تحسن العلاقة بين اليمن ومجتمع المانحين أهم سمات هذه المرحلة والذي انعكس في تنامي المساعدات الخارجية لليمن. ومع ذلك، لم يظهر أثر ذلك التحسن في جهود اليمن التنموية نتيجة عدم الاستغلال الأمثل للمساعدات الخارجية، فمستوى التفاوت واسع جداً بين ما تحقق فعلاً وما كان يمكن أن يتحقق.[4] عموماً، بعد خروج اليمن من حرب صيف 1994 وما نتج عنها من آثار كارثية على الاقتصاد الوطني والتنمية، والتي بدت مظاهرها واضحة في تفاقم اختلالات الموازين الاقتصادية (الموازنة العامة، التجارة الخارجية، ميزان المدفوعات)، أقدمت الحكومة على مفاوضات مع كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وتبني برنامجاً للإصلاحات الاقتصادية والمالية والإدارية في مارس 1995، تمكنت بموجبه من جدولة ديونها الخارجية بما في ذلك الإعفاء من نسبة كبيرة إلى جانب الحصول على مساعدات جديدة سواءً في صورة قروض ميسرة أو منح.

ومنذ بداية عام 1996، ارتبط دور المانحين ومساعداتهم من منح وقروض بمدى التزام الحكومة اليمنية بتنفيذ برنامج التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي" Economic Stabilization and Structural Adjustment". وقد تنوعت اهتمامات ومجالات التدخل بين تمويل المشاريع التنموية ودعم عمليات الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي،[5] حيث حصلت اليمن على مساعدات خارجية سواءً بشكل ثنائي أو من خلال محطات جماعية لمجتمع المانحين. وفي المؤتمر الأول للمانحين (لاهاي، 1996)، وافق المانحون على توفير متطلبات التمويل وبشكل استثنائي لعام 1996 وبحوالي 500 مليون دولار مع التعهد باستمرار الدعم في الأجل المتوسط لتتمكن اليمن من تحقيق تنمية مستدامة. وحضر المؤتمر الثاني للمانحين (بروكسل،1997) ما يقرب من 13 بلداً و12 منظمة ومؤسسة إقليمية

[4] وزارة التخطيط والتعاون الدولي، سياسة الشراكة الوطنية في الجمهورية اليمنية، يوليو 2012، ص 6.

[5] EOSC, The Political Economy of Reforms in Yemen, 2014.

ودولية، تم فيه التعهد بمبلغ 1.8 مليار دولار عبر التنسيق بين الحكومة اليمنية والجهات المانحة بشكل ثنائي لضمان نجاح الإصلاحات الاقتصادية.

لذلك، شهدت المساعدات الخارجية لليمن زيادة ملحوظة انعكست في تحسن نصيب الفرد من 16 دولار في عام 1996 إلى حوالي 28 دولار في عام 2000، وبمتوسط 25.3 دولار للفترة. ويمكن إرجاع هذا التحسن إلى مجموعة عوامل، أهمها:

1. توفر قدر من الاستقرار السياسي والأمني في البلاد، الأمر الذي شجع المانحين للعودة وتقديم المساعدات التنموية.
2. تحسن العلاقة وإن نسبياً مع دول الخليج العربية وبالذات المملكة العربية السعودية والذي ساعد على عودة جزئية للمساعدات الخليجية.
3. التزام الحكومة بتنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري المتفق عليه مع الصندوق والبنك الدوليين وتضمين برامج المساعدة إصلاح الإدارة الرشيدة والحكم الجيد وتحسين قدرات القطاع العام.

3.1 *مرحلة الانتكاسة*: 2001–2005

اتسمت هذه الفترة بالفشل في استغلال الظروف والتطورات الإيجابية في علاقة اليمن مع محيطها الإقليمي والدولي، وترجمة ذلك التحول إلى مساعدات وموارد مالية تساهم في تحقيق الأهداف التنموية لليمن. بل، لم تنجح الحكومة اليمنية في الاستفادة الكاملة من الموارد المالية التي أتيحت لليمن خلال هذه الفترة من قبل الجهات المانحة. وشهدت هذه الفترة مجموعة من المتغيرات والعوامل الإيجابية والتي أثرت بصورة مباشرة وغير مباشرة على المساعدات الخارجية المقدمة لليمن، وأهمها تحسن العلاقات اليمنية السعودية بعد التوقيع على اتفاقية الحدود النهائية بين البلدين في منتصف عام 2000. وسعت العديد من الدول الكبرى وبالذات الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا إلى التعاون المباشر مع اليمن في مجال مكافحة الارهاب، وخاصة بعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001 وتفجير كل من المدمرة الأمريكية كول في عدن وناقلة النفط الفرنسية ليمبرج في حضرموت في عام 2002. كما اختيرت اليمن ضمن الدول الأولى بالرعاية والمساعدات لكل من ألمانيا وهولندا. ومن جانب آخر، أسهمت بعض العوامل السلبية في الحد من فاعلية

تلك المساعدات، وعلى رأسها هشاشة الاستقرار الأمني في اليمن واستمرار اختطاف الأجانب وتزايد العمليات الارهابية لتنظيم القاعدة، فضلاً عن تعثر جزء مهم من الاصلاحات التي كانت الحكومة قد تعهدت بها في المرحلة السابقة وخاصة الإصلاحات الإدارية ومكافحة الفساد وتعزيز جانب الحقوق والحريات.

ونظمت الحكومة اليمنية مع البنك الدولي مؤتمر المجموعة الاستشارية لدعم اليمن في 2002 في باريس، شارك فيه شركاء التنمية من دول ومؤسسات تمويلية إقليمية ودولية ومنظمات غير حكومية. وتم خلال المؤتمر التوقيع على اتفاقيات وبرامج لدعم اليمن منها 432 مليون دولار في شكل قروض و216 مليون دولار منح للفترة 2004-2005. وتظهر هذه الفترة تدني المساعدات التي تلقتها اليمن مقارنة باحتياجاتها التنموية من ناحية وبحجم المساعدات التي تحصل عليها الدول النامية والتي تتشابه أوضاعها مع اليمن من ناحية أخرى. ففي حين ارتفع نصيب الفرد من المساعدات الخارجية في البلدان العربية من 19.4 دولاراً في عام 1999 إلى 27.8 دولاراً في عام 2003، تراجع هذا النصيب بصورة حادة في اليمن من 26.9 دولاراً إلى 12.7 دولاراً خلال الفترة نفسها وبمعدل 47٪. وبناءً على ما سبق، كانت الفترة 2001–2005 هي الأسوأ في تعاون اليمن مع شركاء التنمية وبمتوسط نصيب للفرد 13.5 دولار والذي يرجع إلى مجموعة من العوامل أدت إلى محدودية الاستفادة من المساعدات الخارجية، أبرزها ما يلي:

1. تحسن الأسعار العالمية للنفط وتحسن عوائد اليمن من صادرات النفط الخام، الأمر الذي أدى إلى تراخي الحكومة اليمنية في تنفيذ الإصلاحات وأضعف حافز المانحين لتقديم الدعم.
2. استمرار الاختلالات الأمنية وتزايد مخاطرها وخصوصاً عمليات تنظيم القاعدة، إلى جانب دخول الدولة في صراع مع الحركة الحوثية في يونيو 2004 مما انعكس بصورة سلبية على جهود التنمية وتنفيذ مشاريعها وبرامجها.
3. فشل الحكومة وإضعاف مصداقيتها لدى المانحين في جوانب الإصلاحات وخاصة الحكم الرشيد والخدمة المدنية ومحاربة الفساد ودعم المشتقات النفطية التي يستفيد منها الأغنياء، إلى جانب العبث بفوائض عائدات النفط في صورة اعتمادات إضافية للموازنة العامة.

4. ضعف استيعاب المساعدات الخارجية وغياب العمل المؤسسي الناظم للعلاقة بين الحكومة والمانحين في ظل عدم وجود سياسة عامة للمساعدات الخارجية مع محدودية الكفاءات الحكومية القادرة على التعامل مع المانحين.

5. تهرب العديد من المانحين من الوفاء بالتزاماتهم والمعلنة في مؤتمرات المانحين ومنها مؤتمر بروكسل 1997 وباريس 2002، حيث لم يتجاوز تنفيذ المتطلبات الاستثمارية للاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر والمدعومة من المانحين 24٪ خلال الفترة 2003–2005.[6]

6. استحواذ المساعدات الفنية على جزء كبير من المساعدات الخارجية بما يصل إلى حوالي 40٪،[7] وهو ما يعني أن ما يعطى لليمن من قبل المانحين باليد اليمنى يسترد الجزء الأكبر منه باليد اليسرى في صورة خدمات استشارية وخبراء ومصاريف سفر وغيرها.

4.1 *مرحلة الإنقاذ:* 2006–2010

مثّلت هذه الفترة حالة استقرار سياسي واقتصادي وإن ظاهرياً، حاولت الحكومات خلالها إبراز نجاحاتها وخصوصاً إجراء دورات انتخابية رئاسية ونيابية ومحلية مع توفر استقرار اقتصادي نسبي مدعوم بارتفاع الأسعار العالمية للنفط. ورغم تمكن الحكومة من التغطية مؤقتاً على مشكلاتها الاقتصادية المزمنة، فإن النظرة الفاحصة للبنيان السياسي والاقتصادي اليمني أشارت إلى اقتراب أزمة سياسية واقتصادية عميقة، أهم أسبابها ما يلي:

1. تراجع إنتاج وتصدير النفط الخام وتزايد عبء دعم المشتقات النفطية، الأمر الذي جعل المانحين وعلى رأسهم البنك الدولي يطلق إنذارات متكررة من مخاطر ذلك وأثره على الاستقرار الاقتصادي والسياسي.

2. تنامي الأزمة السياسية بين الحزب الحاكم (المؤتمر الشعبي العام) والمعارضة (أحزاب اللقاء المشترك) والذي تعمق مع الانتخابات الرئاسية في عام 2006 وأوجد شرخاً بين القوى السياسية،

[6] مرجع سبق ذكره.

[7] المصدر السابق مباشرة.

بالإضافة إلى حالة الاحتقان المجتمعي والسياسي في المحافظات الجنوبية والذي تبلور في حراك جنوبي مطالب بالانفصال.

3. استمرار الاختلالات الأمنية ووصول بعضها إلى حروب محدودة مع الحركة الحوثية في صعدة وبعض مديريات عمران والجوف.

4. تخبط الحكومة في إدارتها للشأن التنموي والذي ظهر واضحاً في محاولة تبني أكثر من رؤية واستراتيجية تنموية في نفس الوقت مثل الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، الأولويات العشر، أجندة الإصلاحات الوطنية؛ الأمر الذي أربك العاملين في مجال التنمية وشتت جهودهم.

وفي ظل ذلك الوضع المحتقن سياسياً والخطير اقتصادياً، انعقد مؤتمر المانحين لليمن في لندن خلال يومي 15 و16 نوفمبر 2006 والذي شكل نقطة انطلاق جديدة لتجاوز التحديات التي تواجه اليمن، بالتنسيق مع البنك الدولي وبرعاية مجلس التعاون لدول الخليج العربية بعد تحسن العلاقات السياسية لليمن مع بقية دول المجلس وهما الكويت والإمارات العربية المتحدة. واستهدف المؤتمر دعم جهود التنمية وتعزيز جهود التخفيف من الفقر وخلق فرص عمل وتحسين منظومة الحكم الرشيد. ومثّل المؤتمر أهمية للمانحين من حيث ارتباط المؤتمر بآلية متابعة لالتزامات الحكومة في تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية والإدارية والمؤسسية. وقد حقق المؤتمر نتائج إيجابية انعكست في تعهدات مالية للجهات المانحة بلغت حوالي 4.7 مليار دولار بما نسبته 86٪ من التمويل الخارجي المطلوب للفترة 2006–2010. وارتفعت التعهدات المالية للدول والصناديق الإقليمية والدولية في السنوات اللاحقة لتبلغ وحتى يونيو 2011 حوالي 6.6 مليار دولار.[8]

ورغم التحسن الذي شهده اليمن في علاقاته مع المانحين خلال الفترة وارتفاع نصيب الفرد من المساعدات الخارجية إلى 21.3 دولار مقارنة بحوالي 13.5 دولار في السنوات الخمس السابقة، إلا أن مستوى تنفيذ تلك التعهدات وتحويلها إلى نتائج يلمس أثرها المواطن كان محدوداً. فقد تباطأ التخصيص لمشاريع الخطة الخمسية الثالثة، إذ بلغت النسبة لتعهدات مجلس التعاون الخليجي

[8] وزارة التخطيط والتعاون الدولي، تقرير حول سير تنفيذ المشاريع الممولة من تعهدات مؤتمر لندن حتى يونيو2011.

حوالي 89٪ من إجمالي تعهداتها حتى يونيو 2011،[9] مقارنة بحوالي 84٪ (أو 48٪) لدول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية و111٪ للصناديق والمنظمات الإقليمية والدولية. وشكل نصيب القطاعات الإنتاجية حوالي 7٪ من إجمالي التخصيصات بينما ذهب الجزء الأكبر إلى مشاريع البنية التحتية وبنسبة 49.4٪، يليها مشاريع التنمية البشرية بحوالي 20.2٪، ثم النسبة المتبقية (23.4٪) لكل من شبكة الأمان الاجتماعي وقضايا الحكم الجيد والإصلاحات المؤسسية. كما تم توقيع اتفاقيات تمويل مع الجهات المانحة بحوالي 5.1 مليار دولار وبنسبة 79٪ من إجمالي التعهدات، إلا أنه وحتى نهاية يونيو 2011 لم يتم إنفاق سوى 1.49 مليار دولار وبنسبة 22.6٪ من إجمالي تلك التعهدات.

وتنفيذاً لتوصيات مؤتمر المانحين في لندن، تم إنشاء وحدة جديدة تعنى بمتابعة المشاريع الممولة من الدول والصناديق الخاصة بدول مجلس التعاون الخليجي إلى جانب إنشاء وحدات تنفيذية في الوزارات القطاعية مثل الكهرباء، الزراعة، التعليم الفني، المياه والبيئة، الأشغال العامة والطرق وكذلك تعزيزها بالكوادر البشرية المؤهلة.[10] وهدفت تلك الإجراءات إلى تحسين القدرة الاستيعابية لتنفيذ المشاريع من خلال تبسيط الإجراءات المتعلقة بعملية الصرف على المشروعات الممولة خارجياً ومنح تلك الوحدات والجهات المستفيدة من المشاريع صلاحيات أوسع بما يمكنها من استيعاب التمويلات الخارجية بكفاءة، بالإضافة إلى تعزيز قدرات وزارة التخطيط والتعاون الدولي في متابعة التنفيذ والمراقبة والتواصل مع مختلف القطاعات. ومع ذلك، فإن أداء تلك الوحدات التنفيذية بقي دون المستوى ولم يسهم في تسريع استيعاب تعهدات المانحين نتيجة بعض الصعوبات التي واجهتها أثناء عملها، ومنها:

1. عدم استكمال اللوائح المنظمة لعمل أغلب الوحدات التنفيذية وتحديد علاقتها بالقيادات واللجان الإشرافية أو عدم العمل باللوائح إن وجدت، بالإضافة إلى استمرار التدخل في مهامها ومسئولياتها.

2. سوء عمليات التوظيف في تلك الوحدات والذي انعكس في تدني قدرات كوادرها وعدم الإلمام بمتطلبات وأنظمة الجهات المانحة، مما ترتب عليه تأخر عمليات الموافقة على وثائق وإجراءات المناقصات.

[9] وزارة التخطيط والتعاون الدولي، تقرير الحكومة المقدم للقاء المتابعة التشاوري مع المانحين، فبراير 2008.

[10] نفس المرجع السابق.

3. ضعف أنظمة المتابعة والتقييم وعدم وجود ضوابط كافية وغياب خطوط الأساس والذي لم يتيح رصد أداء المشاريع، مما ترتب عليه عدم القدرة على معالجة الاختلالات في الوقت المناسب.

4. عدم تخصيص الميزانية الكافية لإدارة المشاريع (الميزانيات التشغيلية) وتأخير إطلاق الميزانية المحلية للوحدات التنفيذية من قبل وزارة المالية، مما أثر مباشرة على أداء وحدات تنفيذ المشاريع.

ويمكن القول أن التقييم والمتابعة لنتائج مؤتمر لندن تشير إلى سمات عديدة للمرحلة، أهمها:

- تأخر العديد من المانحين في تخصيص وانفاذ تعهداتهم المالية، إلى جانب قيام بعض المانحين بإنفاق تعهداتهم خارج أولويات الحكومة وأحياناً بدون علمها.
- وجود تحديات ومعوقات كثيرة أسهمت في ضعف الاستفادة من التمويل الخارجي المتاح لليمن.
- تعثر الكثير من مشاريع البرنامج الاستثماري العام سواءً الممولة من مصادر محلية (الموازنة) أو الممولة خارجياً، حيث أظهرت التقارير حوالي 24 مشروع ممول من دول الخليج العربية والصناديق الإقليمية وبتكلفة تتجاوز 1.4 مليار دولار تم التوقيع عليها منذ سنوات عديدة ولم يتم حتى البدء في تنفيذها.

2- معوقات الاستفادة من المساعدات الخارجية

يكشف مستوى الاستيعاب المتدني للمساعدات الخارجية في اليمن خلال الفترة 1990-2010 مجموعة كبيرة من المعوقات والتحديات التي تحول دون الاستفادة المثلى من تلك المساعدات، وبالتالي ضعف دورها في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في اليمن. وبصفة عامة، لا يمكن إلقاء اللوم في هذا الجانب على طرف بعينه، إذ أن المسئولية مشتركة على الجهات الحكومية المختلفة سواءً المخططة أو المنفذة وكذلك على الجهات المانحة نفسها التي تضع معوقات تحول دون الانسياب السلس لتلك المساعدات. وبالنسبة للجانب الحكومي، يبرز نوعان من المعوقات هما:

1. المعوقات البنيوية والمتجذرة في المكونات السياسية والاقتصادية والأمنية والاجتماعية، وأهمها:

- هشاشة الاستقرار السياسي والصراع بين النخب السياسية الحاكمة والمعارضة، ومحاولة كل طرف تسجيل نقاط على الطرف الآخر بغض النظر عن المنافع أو الخسائر المترتبة على الدولة

والذي يضعف قدرة الدولة على التعامل مع العالم الخارجي والاستفادة من المتغيرات الإقليمية والدولية وتحويلها إلى مكاسب للتنمية في اليمن.

- ضعف الجانب الأمني وبروز صراعات مسلحة وما نتج عنها من عرقلة برامج ومشاريع التنمية، الأمر الذي أثر بصورة كبيرة على التقدم في سير تنفيذ تعهدات المانحين.
- اختلال البنيان الاقتصادي والذي راكم الاحتياجات التنموية في مختلف القطاعات بما يفوق الإمكانيات المحلية وما يقدمه المانحون بصورة كبيرة.
- سياسة المراضاة من خلال تخصيص موارد محدودة لكل قطاع والذي ينتج عنه قصور الاستثمارات عن تلبية الحد الأدنى من احتياجات كل قطاع، وبالتالي بعثرت الموارد المالية الذاتية والخارجية وعدم الاستفادة منها بالشكل السليم.
- ضعف محاربة الفساد وانتشار ثقافة الافلات من العقاب، الأمر الذي أضعف رغبة المانحين في تقديم الدعم المباشر للحكومة وكذلك التردد في صرف تلك المساعدات وحرمان التنمية من موارد مالية متاحة.
- استفحال مشاكل الأراضي والتي أدت إلى إيقاف عدد من المشاريع قيد التنفيذ، بالإضافة إلى أن عدم معالجة تعويضات الأراضي تسبب في تغييرات مستمرة في تصاميم المشاريع وتأخير تنفيذها.

2. المعوقات الفنية والمتعلقة بإدارة المساعدات الخارجية، وأهمها:

- تتم عملية التخطيط وإعداد الموازنات بصورة غير واقعية، وتتبع مقاربة من أعلى إلى أسفل دون إشراك فعال لأصحاب المصلحة مثل المؤسسات المحلية والفئات المجتمعية في إعداد البرامج وتنفيذها.
- غياب سياسة وطنية للمساعدات الخارجية وكذلك مؤشرات وطنية لقياس فعالية المساعدات وفق إعلان باريس لعام 2005.

- زيادة البرامج والمشاريع التنموية بما يفوق ما يمكن التعاطي معه بفعالية في ضوء قدرات التنفيذ المؤسسية.
- ضعف أنظمة إدارة المالية العامة والمشتريات وكذلك الإشراف والرقابة على البرامج، مما يؤدي إلى سوء استخدام الموارد وغياب الشفافية والمساءلة.
- تدني القدرات الفنية والإدارية للجهات الحكومية المختلفة وكذلك محدودية قدرتها على التخطيط والتفاوض والتعامل مع عمليات الشراء المحلية والدولية، مما يؤخر عمليات الموافقة على وثائق وإجراءات المناقصات ويضعف التنسيق والتنفيذ للمساعدات الخارجية.
- ضعف مستوى الدراسات الفنية والتصاميم الخاصة بالمشاريع وطول فترات اختيار المقاولين والاستشاريين، وصعوبة دفع الحكومة لحصتها المالية في أغلب المشاريع.
- عدم تخصيص الميزانية الكافية لتغطية تكاليف إدارة المشاريع وتأخير إطلاق الميزانية المحلية للوحدات التنفيذية من قبل وزارة المالية، مما يؤثر على أداء وحدات تنفيذ المشاريع.

وبالنسبة لجانب المانحين، أسهمت مجموعة من المعوقات المرتبطة بعملهم في إضعاف استيعاب المساعدات الخارجية، وأهمها:

- ضعف مصداقية بعض الدول المانحة تجاه التزاماتها، حيث تبين أن هناك دول لم تف بتعهداتها المعلنة في مؤتمرات المانحين (بروكسل، باريس، لندن)، بالإضافة إلى دول أعلنت عن تعهدات قديمة تم صرفها في أعوام سابقة، إلى جانب قيام بعض المانحين بإطالة فترة تخصيص التعهدات وتوقيع اتفاقيات التمويل ومراجعة الوثائق وكذلك تأخير التحويلات المالية والسحب الفعلي.[11]
- طول فترة الحصول على الموافقات اللازمة لإجراءات المناقصات (الخدمات الاستشارية والأعمال المدنية) والذي يرجع إلى محدودية كادر المانحين، خصوصاً مع ضرورة التنسيق في جميع مراحل المشروع.

[11] وزارة التخطيط والتعاون الدولي، دراسة القدرة الاستيعابية، إبريل 2012.

- عدم التوافق في أولويات التنمية بين الحكومة والجهات المانحة، وقيام العديد من المانحين بصرف التمويلات والتعهدات خارج أنظمة الدولة ومن خلال آليات وقنوات مستقلة، أو تنفيذها لمشاريع بأسعار أعلى من الجهات الحكومية.

- ضعف الكوادر المحلية لدى أغلب المنظمات والوكالات التنموية العاملة في اليمن، حيث يتم التركيز بدرجة أساسية على إجادة اللغة الانجليزية وإغفال التخصصات اللازمة، الأمر الذي أضعف فاعلية إدارة وتنفيذ المخصصات المالية.

- اعتماد العديد من الجهات المانحة في تقييم نجاحها على معايير الصرف المالي بغض النظر عن نتائج الأداء الأخرى وعلى رأسها الأثر التنموي، مما يجعل تلك الجهات تركز على صرف المخصصات المالية في صورة خدمات استشارية ونفقات سفر.

- ارتباط جزء كبير من المساعدات الخارجية بمشاريع فردية تتطلب تدخلات محصورة وتخضع للإجراءات الخاصة بالجهة الممولة، وبالتالي إضعاف قدرة الحكومة على تنفيذ ومتابعة تلك المشاريع والسيطرة على التدفقات المالية الخاصة بها أو برمجتها حسب الاحتياج.

- التغاضي في كثير من الأحيان وعدم الانتباه إلى جوانب الاستدامة والتشغيل والصيانة للمشاريع.

- تركيز العديد من الجهات المانحة وخاصة التي تقوم بالتنفيذ المباشر على مجموعة كبيرة من المشاريع الصغيرة والتي قد تكون غير ضرورية أو حتى غير مرغوب فيها من منظور الأجل الطويل، مما يؤدي إلى تشتت المشاريع وازدواجيتها ومحدودية أثرها التنموي.

- المبالغة في الاعتماد على الخبرات الأجنبية وعدم تنمية القدرات المحلية وتقليص الاستفادة الوطنية من المساعدات.

ويرتبط تدفق المساعدات الخارجية أيضاً بالجانب السياسي والعلاقات الدولية للدول الكبرى وتقسيمها لمناطق النفوذ فيما بينها، حيث يمكن ملاحظة تنامي الدور البريطاني في اليمن بعد عام 2006 ومضاعفة مساعداتها إلى اليمن بشكل كبير ومفاجئ لتحتل المركز الأول بين دول منظمة التعاون والتنمية مقارنة بالوضع السابق والتي كانت تأتي بعد كل من هولندا وألمانيا واللتين تحولت

اهتماماتهما نحو مناطق أخرى. وفي الجانب الإقليمي، يلاحظ الدور المتنامي لدولة الإمارات بعد عام 2011 وموقفها من الثورات العربية مقارنة بدورها قبل ذلك التاريخ.

ويعتقد كذلك أن قدر من تقديم المساعدات الخارجية وتنظيم المؤتمرات خلال الفترة الماضية سعت إلى تحقيق أهداف سياسية وتلميع دولي سواءً للحكومة اليمنية أو للجهات المانحة، إذ لم تقدم تلك المؤتمرات أي جديد للمواطن اليمني وأصبحت مجرد حملات إعلامية تحاول الحكومات اليمنية المتعاقبة الاستفادة منها لدعم موقفها في الداخل. وفي المقابل، تخلي الجهة المانحة مسئولياتها أمام الرأي العام بتقديم المساعدات وإلقاء اللوم على الحكومة اليمنية في عدم استيعابها. كما أسهم الاختلاف حول الأولويات إلى تعزيز هذا الرأي، حيث ارتبطت أولويات العديد من المانحين بموضوع محاربة الإرهاب أو تحقيق مصالحها الاستراتيجية مقارنة بأولويات التنمية والمتمثلة بمحاربة الفقر والبطالة وتحقيق التنمية البشرية.

3- دور المساعدات الخارجية وضعف تنفيذها في نشوء الأزمات والصراعات

يصعب تحديد علاقة واضحة بين المساعدات الخارجية ومعدلات استيعابها من جهة، ونشوب الأزمات أو الثورات في بلد ما من جهة أخرى. وتظهر التقارير الدولية دول تحصل على معدلات عالية من المساعدات الخارجية وتعاني من نزاعات وصراعات مثل أفغانستان (237 دولار/ للفرد)، مقارنة بدول تحصل على مساعدات عالية وتتمتع باستقرار مثل الأردن (170 دولار، للفرد) وجيبوتي (167 دولار/ للفرد)، أو دول أخرى مستقرة وتحصل على مساعدات متدنية مثل البيرو (20 دولار/ للفرد) وبنجلادش (10 دولار/ للفرد).[12] وهنا، لا يمكن إغفال أن الممارسات السياسية والاقتصادية الخاطئة في بلدان كثيرة قد أدت إلى انتشار الفساد والإثراء غير المشروع، وفاقمت التحديات الاقتصادية وعلى رأسها الفقر والبطالة مع توسيع الفجوة بين الأغنياء والفقراء لتطال كل مناحي الحياة، الأمر الذي أثار أزمات متعددة بين النخب الحاكمة والمعارضة وصولاً إلى صراع مسلح وتفجر الثورات الشعبية.[13] لذلك، يرى العديد من الباحثين أن هناك علاقة محدودة وغير مباشرة بين المساعدات الخارجية ونشوء

[12] قاعدة بيانات البنك الدولي: http://data.albankaldawli.org/topic/aid-effectiveness.

[13] للمزيد انظر منصور البشيري، البعد الاقتصادي وعلاقته بالثورة الشعبية في اليمن، مجلة شئون العصر، العدد 42/41، سبتمبر 2011.

النزاعات والصراعات في العديد من بلدان العالم النامي والتي يمكن استنباطها من العلاقة بين الحكم الفاسد وفاعلية استيعاب المساعدات الخارجية،[14] يمكن تلخيصها في الآتي:

1. رغم تبني معظم الدول والمنظمات المانحة منظومة قيم الحكم الرشيد والذي يعني تبني اللوائح والإجراءات والسلوك الذي يدعم الشفافية والمشاركة والمساءلة والكفاءة وكذلك تقديمها العديد من البرامج في هذا المجال،[15] إلا أن العديد من الجهات المانحة تدعم بصورة أو بأخرى أنظمة ديكتاتورية سواءً من خلال مساعدات تنموية أو أمنية وعسكرية وبحجة محاربة الإرهاب. وقد استحوذت أنظمة الحكم تلك على السلطة والثروة وأفرزت شبكات مصالح نفعية زاوجت بين التجارة والسياسة والقوة العسكرية، مما أدى في الأخير إلى أزمات سياسية واقتصادية واجتماعية تطورت إلى نزاعات وصراعات مسلحة في بلدان عديدة ومنها اليمن.

2. حالت أنظمة الحكم الفاسد دون تهيئة ظروف الإصلاح اللازمة لانتهاج سياسات تنموية ناجحة تمكن الشعوب من الاعتماد على نفسها والانطلاق في مضمار التنمية والاستغناء عن المساعدات التنموية، وذلك لأغراض متعددة أهمها المحافظة على السلطة والاستفادة من المساعدات الخارجية في تدعيمها.[16]

3. تعتمد أنظمة الحكم الفاسد على الموالاة والمحسوبية في التعيينات الحكومية سواءً الحزبية أو القبلية، كما تنتشر ثقافة الفساد والافلات من العقاب لدى هذه الأنظمة، الأمر الذي يعيق الاستفادة من المساعدات الخارجية في خدمة التنمية.

---

[14] موسى علاية، عدم فاعلية المساعدات الخارجية للدول النامية بين المطرقة والسندان، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العددان 69–70 / شتاء – ربيع 2015؛ فاطمة أبو الأسرار، حلول ضيقة الأفق لمشاكل مزمنة: الحاجة إلى تحقيق الكفاءة للمساعدات في اليمن، مركز دراسات الديمقراطية وحكم القانون، جامعة ستانفورد، أغسطس 2013.

[15] المعهد الوطني للعلوم الإدارية، مدخل إلى الحكم الرشيد، الطبعة الأولى، صنعاء، فبراير 2012، ص. 10.

[16] بين فوكوياما في كتابة نهاية التاريخ أن الأنظمة الاستبدادية المتمثلة في الائتلافات الحاكمة في معظم دول أمريكا اللاتينية حققت الاستفادة القصوى من الرعاية الأمريكية لها وانتهجت سياسات تنموية غير سليمة تعمل ضد فاعلية برامج المساعدات الخارجية (موسى علاية، 2015: 150).

4. تؤدي المساعدات الخارجية إلى زيادة الفساد ولا سيما في الدول التي تنتشر فيها القبلية، كما توفر بيئة خصبة لنشوء النزاع من خلال الاحتقان الذي يتولد نتيجة حرمان المواطنين من المساعدات الخارجية.[17]

5. أسهمت أولويات واتجاهات المانحين والمتمثلة بمحاربة الارهاب في تقويض قدرة الدول النامية على التفاوض الندي مع المانحين ورجح كفة الأهداف الأمنية قصيرة المدى على حساب الأهداف التنموية طويلة المدى، وخصوصاً في ظل أنظمة حكم أفشلت مساعي الإصلاح السياسي والاقتصادي،[18] مما يبقي جذور النزاع في هذه المجتمعات وإشعالها كلما سنحت الظروف.

خلاصة الأمر، أن إدارة المساعدات الخارجية في اليمن خلال السنوات 1990–2010 لم تكن رشيدة وأسهمت وبصورة غير مباشرة في بقاء عوامل النزاع حية بين النخب السياسية والاقتصادية وفي أوساط المجتمع؛ في الوقت الذي كان يمكن للمساعدات الخارجية أن تدعم الحلول لإنهاء النزاعات والصراعات الخفية والمعلنة على حدٍ سواء من خلال تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية تؤتي ثمارها لكل فئات المجتمع.

4- المساعدات الخارجية خلال الفترة الانتقالية 2011–2014

شهد اليمن كغيره من بلدان الربيع العربي خلال عام 2011 حراكاً شعبياً طالب بتغيير النظام وبناء يمن جديد يسوده النظام والقانون وتحكمه العدالة. وقد تدهور المشهد السياسي خلال 10 شهور وأدى إلى انفلات الأمن وتدمير جزئي للبنية التحتية، وبالتالي تفاقمت الأوضاع الاقتصادية والمعيشية بصورة حادة. وزاد من سوء الأوضاع تجميد معظم مشاريع البرنامج الاستثماري العام وتعليق المساعدات الخارجية.

وقد بادر المجتمع الدولي ممثلاً بالدول الخمس دائمة العضوية في مجلس الأمن وكذلك مجلس التعاون الخليجي إلى رعاية حوار بين السلطة والمعارضة، توج بالتوقيع على المبادرة الخليجية وآليتها التنفيذية والتي شملت نقل السلطة ومرحلة انتقالية لمدة سنتين. ورغم أن المبادرة لم تتطرق إلى الشأن

---

[17] سلوى يوسف درويش، المساعدات الغربية ودورها في التنمية في إفريقيا:
http://www.qiraatafrican.com/view/?q=1751 ، مارس 2012.

[18] جيني هيل وآخرون، اليمن: الفساد وهروب رأس المال والأسباب العالمية للصراع، تقرير تشاتم هاوس، سبتمبر 2013.

الاقتصادي والتنموي من قريب أو بعيد، إلا أن المؤكد وجود وعود لإنجاح الانتقال السياسي من خلال تقديم الدول الراعية للمبادرة دعم اقتصادي وتنموي. لذلك، بادرت حكومة الوفاق الوطني وبالتعاون مع البنك الدولي بإعداد البرنامج المرحلي للاستقرار والتنمية 2012–2014، والذي استهدف استعادة الاستقرار السياسي والأمني والتعافي الاقتصادي وتعزيز بناء الدولة ببرنامج استثماري بلغ 35 مليار دولار منها 4.8 مليار دولار لتغطية الاحتياجات العاجلة والطارئة لعملية الانتقال السياسي وتثبيت الاستقرار الأمني. وقدرت الفجوة التمويلية للبرنامج بحوالي 12 مليار دولار تم تقديمها إلى مجموعة المانحين،[19] حيث عقدت مجموعة أصدقاء اليمن مؤتمراً في الرياض (4 سبتمبر 2012) ثم في نيويورك (27 سبتمبر 2012) لتأكيد التزامها بمساعدة اليمن خلال المرحلة الانتقالية على النحو الذي يلبي تطلعات الشعب اليمني في التغيير والعيش الكريم وبناء اليمن الجديد.

وقد حققت حكومة الوفاق الوطني نجاحاً في حشد الدعم التنموي الخارجي مع بلوغ تعهدات المانحين 7.7 مليار دولار، بالإضافة إلى 3.1 مليار دولار إضافي تم التعهد بها خلال العامين 2013 و2014؛ علماً أن حوالي 75٪ من إجمالي التعهدات حتى نهاية ديسمبر 2014 تمثل منح مقارنة بحوالي 25٪ قروض ميسرة. وشهد تنفيذ تعهدات مؤتمري الرياض ونيويورك تحسناً مقارنة بتعهدات مؤتمر لندن 2006، إذ بلغت المبالغ التي تم تخصيصها خلال العامين 2013 و2014 حوالي 7,364 مليون دولار وبنسبة 95.7٪ من إجمالي التعهدات. وبلغت التمويلات المعتمدة 5,392 مليون دولار وبنسبة 70٪ من التعهدات، مقارنة بحوالي 3,164 مليون دولار تم صرفها وبنسبة 41.1٪ من إجمالي التعهدات.[20]

جدول 1: تعهدات المانحين ومستوى تنفيذها حتى ديسمبر 2014

المانح		مجلس التعاون الخليجي	صناديق التمويل الدولية والإقليمية	دول منظمة التنمية	إجمالي المانحين
التعهد الأصلي		4,415.00	1,806.50	1,476.50	7,698.00
قرض		950	1,048.00	82	2,080.00
منح		3,465.00	758.5	1,394.50	5,618.00
المخصص	المبلغ	4,116.00	1,806.50	1,441.90	7,364.40
	%	93.2	100	97.6	95.6
المعتمد	المبلغ	2,175.00	1,795.50	1,421.90	5,392.40
	%	49.3	99.4	96.3	70.0
المنصرف	المبلغ	1,240.97	836.16	1,087.18	3,164.31
	%	28.1	46.3	73.6	41.10

المصدر: الجهاز التنفيذي لتسريع تعهدات المانحين.

[19] وزارة التخطيط والتعاون الدولي، البرنامج المرحلي للاستقرار والتنمية 2012 – 2014.

[20] الجهاز التنفيذي لتسريع تعهدات المانحين، التقرير السنوي، مارس 2015.

وحتى نهاية 2014، تقدر المبالغ المخصصة من تعهدات دول مجلس التعاون الخليجي بحوالي 93.2٪، وبلغت نسبة التمويلات المعتمدة إلى حوالي 49.3٪. ومع ذلك، فإن نسبة الصرف من تلك التعهدات متواضعة وبنسبة 28.1٪، منها مليار دولار وديعة سعودية لدى البنك المركزي. وفي حال استبعاد مبلغ الوديعة، فإن النسبة ستنخفض إلى 5.5٪ فقط.

وجاءت مجموعة صناديق التمويل الدولية والإقليمية (IRF) في المرتبة الثانية، حيث شكلت نسبة التعهدات الاصلية لهذه المجموعة 23.5٪ أو ما قدره 1,807 مليون دولار من إجمالي تعهدات عام 2012. وجاءت المجموعة في المرتبة الأولى من حيث تخصيص تعهداتها والتي بلغت 100٪ في أغسطس 2014، وهي المجموعة الوحيدة التي خصصت كامل تعهداتها الأصلية. ووصلت نسبة التمويلات المعتمدة إلى 99.4٪ وإجمالي المبالغ المنصرفة 836 مليون دولار أي ما نسبته 46.3٪ من إجمالي تعهداتها. وبلغت التعهدات الأصلية لدول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية 1,476 مليون دولار وبنسبة 19٪ من إجمالي تمويلات المانحين. وقد تم تخصيص حوالي 97.7٪ من التعهدات واعتماد 96٪، وبلغت نسبة الصرف حوالي 73.6٪.

وشهد العامان 2013 و2014 تزايداً ملحوظاً في المساعدات المقدمة لليمن والتي بلغت 3,072 مليون دولار، صرف منها 1,707 مليون دولار وبنسبة 55.57٪. وجاءت المملكة العربية السعودية في المرتبة الأولى بتمويلات إضافية 1,235 مليون دولار (40٪ من إجمالي التمويلات الإضافية)، خصصت 800 مليون دولار للاحتياجات الطارئة المتمثلة بشراء المشتقات النفطية بينما خصص المبلغ المتبقي من المنحة وقدره 435 مليون دولار لدعم صندوق الرعاية الاجتماعية. وتعهد صندوق النقد الدولي ضمن برنامج اصلاحات متفق عليه مع الحكومة تقديم قرض ميسر بقيمة 552.9 مليون دولار لمدة ثلاث سنوات (18٪ من إجمالي التمويلات الإضافية)، صرفت الدفعة الأولى منه والبالغة 73.8 مليون دولار في أغسطس 2014. وقد جاءت التعهدات الإضافية الباقية والبالغة 1284.1 مليون دولار من الولايات المتحدة الأمريكية والبنك الدولي والاتحاد الاوروبي وألمانيا واليابان والمملكة المتحدة. وعموماً، يمكن تحديد ملامح أو السمات العامة لهذه المرحلة في الآتي:

- توفر الدعم السياسي الإقليمي والدولي القوي والمتمثل في احتفاء الدول العشر الراعية للمبادرة الخليجية بالتجربة اليمنية للانتقال السياسي والخروج من أزمة 2011 بأقل الخسائر مقارنة

بدول أخرى مثل ليبيا وسوريا، واعتبار تلك التجربة قصة نجاح يمكن تعميمها في مناطق أخرى، وبالتالي الحرص على تقديم الدعم المالي لاستكمال المرحلة الانتقالية.

- ارتفاع جدية معظم الدول والمنظمات المانحة في دعم اليمن مقارنة بالفترات السابقة والذي يظهر من خلال حجم المساعدات خلال الفترة الانتقالية مقارنة بالفترات السابقة، فضلاً عن سرعة التخصيص والتوقيع على اتفاقيات المشاريع وكذلك صرف حوالي 4.9 مليار دولار وبنسبة 45.4٪ من إجمالي التعهدات خلال عامين مقارنة بحوالي 22.6٪ خلال الفترة 2006–2010 من تعهدات مؤتمر لندن 2006.

- استمرار ضعف استيعاب المساعدات الخارجية في مشاريع البنية التحتية، إذ أن معظم الصرف تم في الأولويات العاجلة والانتقال السلمي للسلطة وتوفير الاحتياجات الإنسانية من خلال دعم مباشر للموازنة العامة أو إنفاق مباشر من قبل المانحين.

- تغير اتجاهات المانحين وأولوياتهم مقارنة بالفترات السابقة نظراً للمرحلة الاستثنائية التي يمر بها اليمن، حيث تم التركيز على تلبية الاحتياجات الإنسانية واستعادة الاستقرار السياسي والاقتصادي، مقارنة بأولويات محاربة الإرهاب ودعم الإصلاحات التي كان يتبناها المانحون في المراحل السابقة.

- تدخل أكبر للمانحين في رسم وتنفيذ السياسات العامة للحكومة والذي تجلى في إنشاء الجهاز التنفيذي لتسريع استيعاب تعهدات المانحين، وكذلك في اهتمام المانحين بالاجتماعات المنتظمة لمجموعة أصدقاء اليمن وتوصياتها المتكررة للحكومة فيما يخص تنفيذ السياسات العامة.

- الاهتمام بجوانب التقييم والمتابعة وعقد 6 اجتماعات متابعة بين الحكومة والمانحين لمتابعة سير تنفيذ التعهدات مقارنة باجتماعين اثنين خلال كامل الفترة 2006–2010، فضلاً عن إصدار 4 تقارير فصلية للمتابعة من قبل الجهاز التنفيذي.

- تضمن تنفيذ تعهدات مؤتمر المانحين لليمن 2012 ولأول مرة آلية واضحة لالتزامات الحكومة والمانحين تمثل في وثيقة الإطار المشترك للمسئوليات المتبادلة (MAF) والمتضمن مجموعة من

السياسات والإجراءات والإصلاحات التي تعهدت الحكومة بتنفيذها وكذلك التزامات المانحين بسرعة تخصيص وإنفاذ التعهدات.

- قيام الحكومة بتعزيز دور شركاء التنمية المحليين من قطاع خاص ومجتمع مدني في عمليات الاطلاع والمتابعة والتقييم لمشاوراتها المختلفة مع مجتمع المانحين، وكذلك دعوتهم لحضور مؤتمر الرياض وجميع لقاءات المتابعة التشاورية بين الحكومة والمانحين.

5- تفاقم الصراع واندلاع حرب 2015

اندلعت أحداث 2011 نتيجة مجموعة من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتداخلة والتي شكلت في مجموعها ملامح الأزمة اليمنية آنذاك. غير أن الصراع منذ عام 2014 مروراً بحرب 2015 على اليمن ارتبط بأسباب سياسية للاستحواذ على السلطة، وإن تغلفت جزئياً بالشأن الاقتصادي (إسقاط الجرعة). وبما أن هناك ورقة عمل تتناول التطورات السياسية، تكتفي هذه الورقة بتناول أهم تداعيات حرب 2015 على تدفق المساعدات الخارجية وخصوصاً المتعلق بالجانب التنموي. وقد مثّل قرار البنك الدولي في 11 مارس 2015 تعليق تمويل مشاريعه التنموية في اليمن نتيجة الظروف السياسية والأمنية أحد أهم تداعيات الحرب من خلال توقيف المحفظة التمويلية للبنك والمقدرة بحوالي 700 مليون دولار إلى جانب تعهدات إضافية بحوالي 400 مليون دولار. وقد كان البنك الدولي قد علق أنشطته في اليمن خلال 2011 ولم يعاود نشاطه إلا في عام 2012 بعد تشكيل حكومة الوفاق الوطني.

كذلك، ونتيجة إغلاق معظم السفارات العربية والأجنبية، علقت الوكالات التنموية والدول المانحة عملياتها التمويلية، باستثناء عدد محدود مثل الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي والبنك الإسلامي للتنمية استكملت دفع مستحقات المقاولين لأعمال منجزة من وقت سابق. ومع ذلك، استمرت المساعدات الإنسانية المحدودة من قبل منظمات الأمم المتحدة وغيرها والتي قدرت بحوالي 1.3 مليار دولار،[21] منها 412 مليون دولار من السعودية و230 مليون دولار من الإمارات و173 من الولايات المتحدة الأمريكية و87 مليون دولا من المملكة المتحدة. ويمكن إجمال التداعيات والآثار على قرارات تعليق المساعدات التنموية لليمن في الآتي:

[21] Tracking Global Humanitarian Aid Flows, Financial Tracking Service 2015.

- التأثير على النمو الاقتصادي والذي يسجل نمواً سالباً نتيجة الحرب وتداعياتها المختلفة.
- زيادة الفقر والبطالة نتيجة توقف جزء كبير من نشاط القطاع الخاص الصناعي والتجاري والزراعي والخدمي وتعليق المشاريع الممولة من المانحين.
- زيادة المعاناة الإنسانية لملايين اليمنيين وبالذات النازحين نتيجة الأعداد الكبيرة المحتاجين ومحدودية المساعدات الخارجية لمثل هذه الحالات.

6- الجهاز التنفيذي لتسريع استيعاب تعهدات المانحين

بعد النجاح الذي تحقق في مؤتمر الرياض للمانحين في 2012 وارتفاع التعهدات إلى مستويات غير مسبوقة، تم التشاور بين الحكومة اليمنية وشركاء التنمية حول إنشاء مسار سريع لاستيعاب تلك التعهدات خلال الفترة الانتقالية. ورغم وجاهة الموضوع وأهميته لليمن، إلا أن الفكرة نبعت بخلفية سياسية من قبل المؤتمر الشعبي العام بهدف إضعاف وزارة التخطيط والتعاون الدولي والتي كان وزيرها من التجمع اليمني للإصلاح. وحظيت الفكرة بدعم وتحمس كبير من قبل بعض المانحين، وتبلورت في إنشاء الجهاز التنفيذي لتسريع استيعاب تعهدات المانحين بهدف تحسين استيعاب التمويلات الخارجية وتسريع تنفيذ المشاريع التنموية من خلال تجاوز العوائق الإدارية والبيروقراطية والقانونية وضعف القدرات البشرية، وتعزيز المتابعة والتقييم للمشاريع وضمان التزامها بالمعايير الفنية والزمنية والمادية، بالإضافة إلى الاستفادة من الدعم الفني للمانحين في تقديم الاستشارات والخبرات وبناء القدرات المحلية. وركزت التصورات الأولية للمهام والاختصاصات المناطة بالجهاز على الجانب التنفيذي للمشاريع الممولة خارجياً وأهمها:

1. التحضير والإعداد للمشروعات وطرح المناقصات وإجراء التعاقدات بالتشاور مع الجهات المعنية.
2. متابعة تنفيذ المشاريع، واقتراح الحلول والمعالجات الكفيلة بضمان التنفيذ.
3. إعداد الوثائق والأدلة النمطية ذات الصلة بإدارة وتنفيذ المشروعات بالتنسيق مع الجهات المعنية.
4. التعاقد مع الاستشاريين لإعداد دراسات الجدوى والتصاميم للمشروعات حسب الحاجة.
5. إعداد التقارير الشهرية والفصلية والسنوية، ومتابعة تنفيذ التوصيات الواردة فيها.

ورغم وضوح الرؤية للدور والمهام المحددة للجهاز التنفيذي، إلا أن تشكيل مجلس الإدارة وبأغلبية فيه للمؤتمر الشعبي العام بحكم الوزارات التي حصل عليها قد دفع إلى إعادة النظر في مهام وصلاحيات الجهاز وتحويل دوره من تنفيذي إلى تنسيقي لمساعدة الجهات الحكومية المعنية في إدارة وتنفيذ تعهدات المانحين سواءً في جانب السياسات والإصلاحات أو في المشاريع. وشهد إنشاء الجهاز واختيار موظفيه شد وجذب بين الحكومة والمانحين، رغم الإعلان عن الوظائف وعلى رأسها منصب المدير التنفيذي، حيث أصر المانحون على اختيار المدير التنفيذي من الشخصيات المرشحة من قبلهم. وتلخصت أبرز مهام الجهاز التنفيذي التي تضمنها القرار الجمهوري رقم (22) لسنة 2013 في الآتي:

- مساعدة الجهات المعنية في التحضير والإعداد للمشروعات حسب الحاجة.
- دعم قدرات وزارة التخطيط والتعاون الدولي والجهات الحكومية المعنية والتنسيق معها فيما يخص تنفيذ الإصلاحات والالتزامات الواردة في وثيقة الإطار المشترك للمسئوليات المتبادلة بين الحكومة والمانحين.
- الترتيب لعقد اللقاءات التشاورية مع الجهات الحكومية والمانحين ومنظمات المجتمع المدني وإعداد تقارير التقييم والمتابعة.

واتسمت علاقة الجهاز بالجهات الحكومية والمانحين بالإيجابية وخصوصاً مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي. وقد نفذ الجهاز منذ ديسمبر 2013 مهامه في الدعم والمؤازرة لقدرات وزارة التخطيط والتعاون الدولي والجهات الأخرى ذات العلاقة. كما كان له دور في انتظام المتابعة الدورية للعلاقة بين الحكومة والجهات المانحة، إلى جانب تنسيق ودعم تنفيذ السياسات والإصلاحات التي تضمنها الإطار المشترك للمسئوليات المتبادلة بين الحكومة والمانحين. وقام الجهاز باستكمال جهود وزارة التخطيط والتعاون الدولي والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة في إنشاء وتطوير نظام مراقبة المساعدات الخارجية في اليمن، حيث كان من المتوقع أن يتم إطلاق النظام في مارس 2015. ومع ذلك، لم يتمكن الجهاز من تحقيق تحسن مرضي في استيعاب وانفاذ تعهدات المانحين، إذ لم يبلغ صرف تعهدات عام 2012 سوى 41٪ وحتى مارس 2015. ويعود ذلك التباطؤ إلى مجموعة من العوامل أهمها عدم منح الجهاز التنفيذي الصلاحيات الكاملة في التفاوض والتخاطب المباشر مع المانحين حول تخصيص وانفاذ تعهداتها، واستمرار الحكومة والمانحين على حد سواء في انتهاج الآليات السابقة، وصعوبة الأوضاع السياسية والأمنية التي شهدتها اليمن خلال تلك الفترة. وقد خلص تقييم الجهاز التنفيذي لعمليات استيعاب

تعهدات المانحين وتنفيذ السياسات والاصلاحات المتفق بشأنها مع المانحين إلى مجموعة من التوصيات، أهمها:

- تسريع إصلاحات قطاع الطاقة وعلى رأسها استكمال إعداد وإقرار الاستراتيجية الوطنية لإصلاح قطاع الكهرباء وحل إشكالية محطة معبر الغازية والتي تحتجز قرابة 700 مليون دولار من تعهدات المانحين.
- استكمال خطوات الحكومة الرامية إلى تعزيز الشراكة مع القطاع الخاص والمجتمع المدني.
- إعادة النظر في قرارات إنشاء الوحدات التنفيذية ولوائحها التنظيمية لإعطائها الصلاحيات التي تمكنها من مزاولة أعمالها بدون عرقلة وبشكل فعال، وسرعة توفير الميزانيات التشغيلية الكافية لها.
- دعوة كل من وزارة التخطيط ووزارة المالية واللجنة العليا للمناقصات وممثلي بعض الوزارات للاتفاق على خطوات موحدة لإعداد المشاريع، وتكليف جهة واحدة بهذه العملية لضمان المسؤولية والفاعلية في إعداد المشاريع.
- أهمية التفاوض مع المانحين على إلغاء نسبة المساهمة الحكومية في المشاريع وتخصيص نسبة معينة من ميزانيات المشاريع إلى الموازنات التشغيلية للوحدات التنفيذية القائمة على هذه المشاريع.

وبعد تشكيل حكومة الكفاءات، تبنى رئيس الحكومة تعديل قانون إنشاء الجهاز من خلال صدور القرار الجمهوري رقم (4) لسنة 2015 والذي نص في المادة (3) على أن يتبع الجهاز التنفيذي رئيس مجلس الوزراء. غير أن اشتداد الصراع السياسي واندلاع الحرب في مارس 2015 وتعليق أنشطة البنك الدولي أدى إلى توقف أعمال الجهاز، بينما كان يستعد للانتقال إلى مرحلة جديدة تحت الإدارة المباشرة لرئيس الوزراء والتحول بصورة جزئية إلى الدور التنفيذي والإشراف على بعض الوحدات التنفيذية للمشاريع في بعض الجهات والتي تعاني من قصور في عملها.

7- المساعدات الخارجية لليمن: فرص أم أعباء

يدور حالياً جدل حول المساعدات الخارجية التي يتلقاها اليمن ومدى مساهمتها في تحقيق التنمية، حيث يطرح البعض أنه رغم احتلال البحث عن تمويل لبرامج التنمية خلال الفترة الماضية حيزاً كبيراً في أولويات السياسة الخارجية اليمنية سواءً من خلال دبلوماسية القمة (الزيارات الرئاسية، زيارات رؤساء الوزراء) أو من خلال المشاركة في الاجتماعات والمؤتمرات الدولية ذات العلاقة؛[22] فإن تقييم دور المساعدات الخارجية خلال العقود الثلاثة الماضية أظهر ضآلة تلك المبالغ والتي تراوح متوسط الصرف السنوي بين 200–300 مليون دولار خلال العشر السنوات الأخيرة من ناحية، ومحدودية تأثيرها من ناحية أخرى، فضلاً عن أنها شكلت عبئاً سياسياً واقتصادياً على اليمن من خلال تأثيرها على مواقف اليمن الخارجية وكذلك فتحها باباً للفساد واستشرائه نتيجة ضعف المؤسسات الوطنية ومحدودية قدراتها. وفي المقابل، يصر الرأي المقابل على أن المساعدات خلقت فرصاً للاقتصاد اليمني ودفعت بجهود التنمية بغض النظر عن السلبيات التي رافقتها. فقد حققت الموازنة العامة للدولة عجزاً مستمراً خلال السنوات 2000–2014 باستثناء عامي 2001 و2006 نتيجة ارتفاع أسعار النفط، الأمر الذي اضطر الحكومات المتعاقبة إلى اللجوء للمساعدات الخارجية لتمويل عجز الموازنة وخاصة في جانبها الاستثماري. وقد تراوح التمويل الخارجي للموازنة بين 22٪ و83٪ من إجمالي الإنفاق الاستثماري خلال الفترة 2003–2010 وبمتوسط 59٪.[23]

وعموماً، يصعب توفير الإجابة القاطعة على هذا السؤال نظراً لطبيعة الموضوع. ومع ذلك، يمكن إيجاز وجهتي النظر وترك الفصل في هذه المسألة لدراسات تستهدف الموضوع تحديداً. ويستند الطرف الذي يتبنى أهمية المساعدات الخارجية لليمن إلى ضرورة توفير احتياجات السكان من البنية التحتية والخدمات الأساسية خاصة مع ارتفاع نمو السكان، فضلاً عن حتمية خلق فرص عمل جديدة وضمان الحماية الاجتماعية. ويعزز الحاجة إلى المساعدات الخارجية في اليمن الاعتبارات الآتية:

- تصنيف اليمن ضمن البلدان الأقل نمواً وتأخرها التنموي الواضح عن محيطها الإقليمي.
- اتساع الفجوة التنموية وطموح الأهداف التنموية التي تنشدها اليمن في مختلف القطاعات.

[22] جلال إبراهيم فقيرة، تعبئة الموارد في السياسة الخارجية اليمنية، مركز سبأ للدراسات الاستراتيجية، أوراق بحثية، سبتمبر 2009، ص.57.

[23] وزارة المالية، نشرة إحصائية مالية الحكومة، العدد 52، الربع الرابع 2013.

- محدودية الموارد المالية المتاحة من مصادر محلية وقصورها عن تنفيذ الاستراتيجيات والخطط التنموية.
- اعتماد الاستثمارات الحكومية على التمويل الخارجي، وتراجع البرنامج الاستثماري بشكل كبير أو توقفه عند تعليق المانحين مساعداتهم كما حدث خلال فترة ما بعد الوحدة وكذلك في عامي 2011 و2015.
- تفاقم المشكلة الإنسانية في اليمن نتيجة نشوب الصراعات والحروب بين فترة وأخرى واحتياجاتها المالية الكبيرة.

ومن ناحية أخرى، يمكن النظر إلى المساعدات الخارجية كعبء على القرار السياسي والاقتصادي اليمني للأسباب الآتية:

- ارتباط جزء من المساعدات الخارجية بمشروطية سواءً المنظمات الدولية التي تتطلب تنفيذ إصلاحات معينة منها ما يسير في صالح اليمن والبعض الآخر يخدم مصالح الدول المانحة بشكل أو آخر، أو اشتراطات أخرى من قبيل اتخاذ إجراءات أمنية أو سياسية تتوافق مع سياسات ومصالح الدول المانحة؛ الأمر الذي يضعف استقلال القرار السيادي ويتيح مجال للتدخلات الخارجية في شئون اليمن.
- استعادة الدول والمنظمات المانحة جزء لا بأس به من مساعداتها لليمن في صورة خبرات استشارية وفنية وتكاليف لإجراءات أمنية لبعثاتها ومستشاريها والتي قد تبلغ 40٪ من المساعدات، وهو ما يقلص استفادة البلاد والمواطن على حد سواء من تلك المساعدات ويقلل فاعليتها.
- استمرار الخلاف حول الأولويات بين المانحين والحكومة والذي ينعكس في تأخير المشروعات وإضعاف أثرها التنموي.
- ضعف القدرات الحكومية ودور مؤسساتها في استيعاب المساعدات الخارجية وكذلك في الإشراف والرقابة على أنشطة ومشاريع الوكالات التنموية الخارجية، مما يخفض الاستفادة من تلك المساعدات ويفتح باباً للفساد الذي استشرى بصورة كبيرة سواء لاستئثار أصحاب النفوذ بشكل مباشر أو غير مباشر على تنفيذ المشروعات أو على المنافع التي تقدمها.

وتشير دراسات وتقارير اقتصادية مختلفة إلى أن محدودية الموارد المالية المحلية المتاحة للحكومة والاقتصاد اليمني تعود إلى السياسات الحكومية وضعف المؤسسات واستشراء الفساد، خاصة وأن اليمن غنية بمواردها الطبيعية وتتمتع بموقع جغرافي هام وثروات نفطية ومعدنية متنوعة إلى جانب المزايا الكامنة في العديد من القطاعات الاقتصادية مثل السياحة والنقل وغيرها. كما تدعو الدراسات إلى استغلال الإمكانيات بصورة سليمة والتي يمكن أن تحقق عوائد مالية واقتصادية كبيرة توجه لتحقيق الأهداف التنموية المطلوبة دون حاجة للمساعدات الخارجية، علماً أن استغلال تلك الموارد يتطلب جهود حكومية وإمكانيات مادية وبشرية تفوق قدراتها الحالية. كذلك، تؤكد الدراسات أن تحسين الأداء الحكومي وترشيد الإنفاق العام يمكن أن يحقق وفر مالي يساوي أو يفوق ما تحصل عليه اليمن من مساعدات خارجية، حيث توصي بما يلي:

- اتخاذ إصلاحات حقيقية في نظام الوظيفة العامة (الخدمة المدنية والجيش والأمن) وإزالة الأسماء الوهمية والمزدوجة من كشوفات الراتب.
- ترشيد الدعم المقدم للمشتقات النفطية.
- تحسين شروط التفاوض مع الشركات النفطية العاملة في اليمن وبالأخص في تخفيض نفط الكلفة.
- تحسين التحصيل الضريبي والجمركي.
- تصحيح أوضاع القطاع العام والمختلط وفرض رقابة مالية وإدارية جادة بما يضاعف فوائض الأرباح.
- توجيه الادخار المحلي لإنشاء شركات عامة مساهمة في البنية التحتية الإنتاجية ذات الربحية.
- الجدية في محاربة الفساد وفي كافة القطاعات.

وتظل الحاجة إلى المساعدات الخارجية مسألة نسبية ترتبط بالعوامل والأوضاع الراهنة أولاً وبالتطورات والمتغيرات المستقبلية ثانياً، وبمعنى تقدير الحاجة إلى المساعدات الخارجية من منظور ما هو كائن وليس ما ينبغي أن يكون؛ وبالتالي تحديد الحاجة إلى المساعدات الخارجية وفق الموارد والإمكانيات والظروف في الأجل القصير مع العمل على تحسين تلك الموارد والقدرات مستقبلاً. إذاً،

وبصورة قطعية، ستظل اليمن في ظل الظروف الراهنة في حاجة وبصورة كبيرة وملحة إلى المساعدات الخارجية في الأجلين القصير والمتوسط، وعلى أن تخف تلك الحاجة على المدى الطويل عندما تتمكن اليمن من مغادرة دائرة التبعية السياسية والاقتصادية سواءً لدول الإقليم أو للدول الكبرى وتوفير استقرار سياسي وأمني مع تنفيذ إصلاحات مالية وإدارية واقتصادية جادة لاستثمار الثروات الطبيعية وتسخيرها في سبيل تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحديداً النمو الاقتصادي العادل.

8- المساعدات الخارجية وإعادة الإعمار

رغم استمرار الاحتياجات التي سعت إلى تحقيقها خطط وبرامج التنمية على مدار أكثر من 15 عاماً، إلا أن الأحداث الأخيرة ونتائج الحرب والصراعات لا بد أن تترك أثرها على أولويات الفترة المقبلة، حيث أن قضايا إعادة الإعمار وجبر الضرر للفئات والمناطق المتضررة سيكون لها أولوية على غيرها من جهود التنمية التقليدية. وبعيداً عن الجدل المبكر حول أحقية اليمن في تعويضات الحرب التي تقودها السعودية، فإن المرحلة القادمة في حاجة إلى آليات عمل مختلفة لتنسيق الجهود العامة والخاصة مع الجهات المانحة في استخدام المساعدات الخارجية وتعويضات الحرب لإعادة الإعمار وتحقيق التنمية في المناطق والقطاعات المتضررة، إلى جانب نقل التجارب والخبرات الدولية بما في ذلك لمعالجة الآثار الاجتماعية والنفسية التي لحقت بالسكان. وعلى غرار الأطر المؤسسية التي تم إنشائها في البلدان التي خرجت من الصراعات المسلحة، فإن الحكومة أقرت في سبتمبر 2015 ومن منفاها في الرياض إنشاء جهاز تنفيذي كإطار مرجعي شامل لإعادة الإعمار والتنمية في اليمن. ويتركز دور ذلك الجهاز في حشد الموارد المالية المحلية والخارجية اللازمة بصورة كفؤة، مع العمل على تنسيق كافة الجهود لتنفيذ الأولويات العاجلة للحكومة والمرتبطة بمرحلة بناء السلام وإعادة الإعمار وجبر الضرر في المناطق المتضررة من الأحداث من خلال:

- إعداد استراتيجية موحدة لجهود إعادة الإعمار ومعالجة القضايا والاحتياجات الإنسانية العاجلة في المناطق المتضررة والعمل على تنفيذها.
- وضع معايير وآليات عمل للصناديق والوحدات التنفيذية في القطاعات المختلفة والمحافظات.
- الإشراف المباشر على تنفيذ المشاريع ذات العلاقة وفي كافة المراحل (الإعداد، التنفيذ، المتابعة).

- التنسيق مع الجهات الحكومية والسلطات المحلية في القضايا المتعلقة بالاحتياجات الأساسية للمواطنين وإعادة الإعمار في المناطق المتضررة.
- ترتيب الاجتماعات واللقاءات وورش العمل الخاصة بإعادة الإعمار ومعالجة القضايا والاحتياجات الإنسانية العاجلة في المناطق المتضررة.

وتتطلب استراتيجية إعادة الإعمار ضمان الترابط بين الجوانب السياسية والأمنية من جهة والجوانب الاقتصادية والاجتماعية من جهة أخرى. وفي هذا السياق، يمكن للمانحين دعم الجهود الحكومية خلال مرحلة إعادة الإعمار من خلال مسارين متوازيين هما المسار السياسي والأمني والمسار الاقتصادي والاجتماعي. ويركز المسار الأول على بناء السلام ودعم المصالحة الوطنية بين الفرقاء السياسيين من خلال إجراءات بناء الثقة والاتفاق على فترة انتقالية واضحة المهام والفترة الزمنية وإقامة حكومة وحدة وطنية، بالإضافة إلى وضع آلية حل الإشكاليات التي قد تنشأ خلال الفترة الانتقالية مثل قضية الأقاليم والانتخابات. وفي الجانب الأمني، يتناول هذا الجانب قضايا الأسلحة الثقيلة والمتوسطة وإعادتها إلى مخازن الدولة وتسريح المليشيات وإعادة دمجهم في المجتمع مع إلحاق البعض وفق شروط معينة في الجيش والأمن دون ترتيب تبعات على موازنة الدولة.

أما المسار الاقتصادي والاجتماعي، فيختص بجبر الضرر وإعادة تشييد البنية التحتية والمنشآت العامة، إلى جانب التركيز على سبل المعيشة للأفراد والمجتمعات المحلية وتمويل برامج الإقراض الصغير والأصغر بما يخفف حدة الفقر ومخاطر البطالة ويسهم في تعزيز فرص النمو الاقتصادي، فضلاً عن تعزيز الشراكة الفاعلة مع القطاع الخاص والمجتمع المدني. وينبغي عدم إغفال النزاهة والشمول والمسئولية في هذه الأعمال، إذ أثبتت تجارب بلدان مختلفة منها لبنان والعراق والكونغو الديمقراطية فساداً كبيراً في عمليات إعادة الإعمار وتحولها إلى ثقب أسود يلتهم الموارد المحلية والمساعدات الخارجية، فضلاً عن استخدامها كأداة سياسية لتدعيم فئة أو منطقة أو حزب سياسي.

9- الإصلاحات اللازمة لتعزيز استيعاب تعهدات المانحين

تكمن المشكلة الأساسية في اليمن في سوء إدارة الموارد والإمكانيات واستغلالها لصالح فئات محددة دون بقية المجتمع. وبالتالي، تجاوز التحديات والمعوقات أمام استيعاب المساعدات الخارجية والتي تم التطرق إليها أعلاه من خلال آليات تحسين أداء البنية المؤسسية والإدارية ذات العلاقة من ناحية، وقيام المانحين أنفسهم – كوضع استثنائي - بتخفيف اشتراطاتهم وخصوصاً المتعلقة بتنفيذ الإصلاحات والمرونة

في إجراءاتهم المالية والإدارية التي يتطلبها تنفيذ المساعدات. ويمكن طرح مجموعة من المقترحات التي يمكن أن تفعّل الاستفادة من المساعدات الخارجية وترفع أثرها التنموي في المدى القصير، سواءً استمر الوضع السياسي والأمني المتأزم أو حدث انفراج وتواجدت سلطة معترف بها إقليمياً ودولياً، أبرزها:

- تبني آليات تدخل مباشر للمانحين عن طريق قيام الممول بتأمين المشتريات وعمل التعاقدات للمشاريع التي تقرها السلطات المحلية أو سلطة الأمر الواقع مع الجهة المنفذة مباشرة وفق إجراءات الممول المالية والإدارية.

- التحويل المباشر للموارد المالية للآليات والمشاريع القائمة مثل الصندوق الاجتماعي للتنمية ومشروع الأشغال العامة، والتي يتوفر لهما آليات تنفيذ وأنظمة مالية وإدارية متوافقة مع إجراءات المانحين مع قدرة جيدة في المتابعة والتقييم وإعداد التقارير.

- إشراك منظمات المجتمع المدني في عملية التنفيذ وخصوصاً في المشاريع الاجتماعية والإنسانية، ويتم اختيار المنظمات المؤهلة بالشراكة بين الحكومة والمانحين.

- إنشاء منتدى تنسيق للمانحين المهتمين باليمن يلتزم بعقد اجتماعات تشاورية دورية لتنسيق جهود المانحين، وكذلك اجتماعات مع الجهات الحكومية لضمان عدم التكرار أو الازدواجية ومواءمة تعهدات المانحين مع أولويات التنمية.

- إطلاق مسار سريع لتخصيص وانفاذ تعهدات المانحين يستهدف مراجعة الإجراءات الحالية وتحديد المعوقات في كل مرحلة من مراحل الاستيعاب وإيجاد الحلول اللازمة.

أما على المدى المتوسط والطويل، وبتوفر سلطة شرعية معترف بها وأوضاع سياسية وأمنية مستقرة، فإن المقترحات تركز على ما يلي:

- إعداد استراتيجية المساعدات الخارجية لإدارة المساعدات وتوجيهها نحو أولويات واحتياجات التنمية، تضمن فعالية التنسيق بين الحكومة والمانحين من جهة وبين المؤسسات الحكومية المختلفة مع توزيع المهام والأدوار فيما بينها من جهة أخرى.

- تنويع صور الدعم مثل آلية الدعم القطاعي (SWAP) والدعم المباشر للموازنة العامة للدولة، مع اعتماد حزمة مبادئ وسياسات تضمن الملكية الوطنية للمساعدات وفق ما تضمنته الإعلانات الدولية ومنها إعلان باريس.
- تفعيل المتابعة والتقييم للمشاريع الممولة خارجياً من خلال إنشاء نظام للمتابعة والتقييم واعتماده الأساس لتوجيه المساعدات الخارجية مع تطوير التنسيق لتدخلات المانحين بحسب أولويات خطط وبرامج التنمية.
- اعتماد برامج التمويل متعدد السنوات والتي تتيح تخطيط وبرمجة أفضل للمساعدات الخارجية سواءً على مستوى القطاعات أو المشاريع أو جغرافياً ومناطقياً.

ملحق

جدول (1) : المساعدات الخارجية (القروض والمنح) الجاري استخدامها خلال الفترة 2004 – 2013

القطاع	المساعدات الخارجية المتعاقد عليها		إجمالي المستخدم		الاستخدام الكلي %
	مليون $	%	مليون $	%	
الزراعة والري	275.1	4.0	107.9	4.6	39
الأسماك	39.0	0.6	23.5	1.0	60
الكهرباء	1,205.4	17.5	308.5	13.1	26
المياه والصرف الصحي	652.2	9.5	198.5	8.4	30
التعليم العام	199.0	2.9	92.6	3.9	47
التعليم الفني والتدريب المهني	281.3	4.1	50.1	2.1	18
التعليم العالي	249.2	3.6	18.9	0.8	8
الصحة والسكان	491.3	7.1	116.6	4.9	24
الطـرق	1,266.9	18.4	433.0	18.4	34
تحسينات المدن	382.8	5.6	175.9	7.5	46
النقـــل	367.1	5.3	34.8	1.5	9
الصندوق الاجتماعي للتنمية	723.1	10.5	411.8	17.5	57
الأشغال العامة	181.0	2.6	100.7	4.3	56
صندوق الفرص الاقتصادية	78.9	1.1	13.8	0.6	18
الإصلاح المالي والإداري وأخرى	499.0	7.2	272.9	11.6	55
إجمالي	6,891.3	100	2,359.6	100.0	34

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي.

جدول 2 : مستوى التنفيذ لتعهدات مؤتمر المانحين 2012

المانح	التعهد الأصلي	قرض	منحة	المخصص		المعتمد				المصروف	مصدر المعلومات
				المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ	%		
دول مجلس التعاون الخليجي											
السعودية	3,250.00	500	2,750	3,250.00	100	1,594.00	49	1,019.97	31.4		وزارة المالية حتى سبتمبر 2014
الكويت	500.00	450.00	50.00	500.00	100	220.00	44	10.00	2.0		وزارة التخطيط حتى نوفمبر 2014
قطر	500.00	0.00	500.00	351.00	70.2	351.00	70.2	201.00	40.2		وزارة التخطيط حتى نوفمبر 2014
عمان	15.00	0.00	15.00	15.00	100	10.00	66.7	10.00	66.7		وزارة التخطيط حتى نوفمبر 2014
الإمارات	150.00	0.00	150.00	0.00	0	0.00	0	0.00	0.0		وزارة التخطيط حتى نوفمبر 2014

المانح	التعهد الأصلي	قرض	منحة	المخصص		المعتمد				المصروف	مصدر المعلومات
				المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ	%		
إجمالي مجلس التعاون	4,415.00	950.00	3,465.00	4,116.00	93.2	2,175.00	49.3	1,240.97	28.1		
صناديق التمويل الدولية والإقليمية											
الصندوق العربي	553.00	553.00	0.00	553.00	100	553.00	100	8.27	1.5	وزارة المالية حتى سبتمبر 2014	
البنك الدولي	400.00	0.00	400.00	400.00	100	400.00	100	158.49	39.6	البنك الدولي حتى ديسمبر 2014	
صندوق النقد العربي	305.00	305.00	0.00	305.00	100	305.00	100	305.00*	100	وزارة المالية حتى أغسطس 2014	
الأمم المتحدة	268.40	0.00	268.40	268.40	100	268.40	100	268.40	100	الأمم المتحدة حتى أغسطس 2014	
البنك الإسلامي للتنمية	100.00	100.00	0.00	100.00	100	100.00	100	6.00	6.0	البنك الإسلامي للتنمية حتى نوفمبر 2014	
صندوق النقد الدولي	90.00	90.00	0.00	90.00	100	90.00	100	90.00	100	وزارة المالية حتى نوفمبر 2014	
صندوق الاوبك للتنمية الدولية	45.00	0.00	45.00	45.00	100	45.00	100	0.00	0	وزارة التخطيط حتى نوفمبر 2014	
الايفاد	45.10	0.00	45.10	45.10	100	34.10	75.6	0.00	0	وزارة التخطيط حتى أغسطس 2014	
إجمالي الصناديق	1,806.50	1,048.00	758.50	1,806.50	100	1,795.50	99.4	836.16	46.3		
دول منظمات التنمية والتعاون الاقتصادي											
الولايات المتحدة	346.00	0.00	346.00	346.00	100	346.00	100	346.00	100	الوكالة الأمريكية للتنمية حتى أغسطس 2014	
المملكة المتحدة	311.10	0.00	311.10	311.10	100	311.10	100	286.65	92.1	وزارة التنمية الدولية حتى نوفمبر 2014	
ألمانيا	127.00	0.00	127.00	127.00	100	127.00	100	86.00	67.7	السفارة الألمانية حتى يونيو 2014	
الاتحاد الأوروبي	215.40	0.00	215.40	215.40	100	215.40	100	123.00	57.5	بعثة الاتحاد الأوروبي حتى أغسطس 2014	
اليابان	34.50	0.00	34.50	34.50	100	34.50	100	34.50	100	السفارة اليابانية حتى نوفمبر 2014	
هولندا	100.00	0.00	100.00	100.00	100	80.00	80	80.00	80	السفارة الهولندية حتى نوفمبر 2014	
تركيا	100.00	0.00	100.00	91.46	91.5	91.46	91.5	0.00	0	السفارة التركية حتى أغسطس 2014	
فرنسا	88.10	82.00	6.10	88.10	100	88.10	100	3.50	4	السفارة الفرنسية حت ديسمبر 2014	
السويد	46.90	0.00	46.90	46.90	100	46.90	100	46.90	100	التعاونية السويدية للتنمية الدولية حتى أغسطس 2014	
إيطاليا	45.00	0.00	45.00	20.44	45.4	20.44	45.4	19.63	43.6	وزارة الخارجية الإيطالية والتعاونية الدولية حتى نوفمبر 2014	
سويسرا	24.00	0.00	24.00	100.0%	100	24.00	100	24.00	100	الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون حتى ديسمبر 2014	

المانح	التعهد الأصلي	قرض	منحة	المخصص		المعتمد				المصروف	مصدر المعلومات
				المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ	%		
الدنمارك	30.00	0.00	30.00	28.50	95	28.50	95	28.50	95	المكتب الدنماركي حتى نوفمبر 2014	
أستراليا	5.00	0.00	5.00	5.00	100	5.00	100	5.00	100	السفارة الأسترالية حتى نوفمبر 2014	
كوريا الجنوبية	2.00	0.00	2.00	2.00	100	2.00	100	2.00	100	سفارة كوريا حتى نوفمبر 2014	
إسبانيا	1.50	0.00	1.50	1.50	100	1.50	100	1.50	100	البنك الدولي حتى يناير 2014	
إجمالي دول منظمة التنمية	1,476.50	82.00	1,394.50	1,441.90	%97.66	1,421.90	%96.30	1,087.18	73.6%		
إجمالي المانحين	7,698.00	2,080.00	5,618.00	7,364.40	95.6%	5,389.49	70.0%	3,164.31	41.1%		

جدول 3: تعهدات المانحين الإضافية بعد مؤتمر 2012

المانح	التعهد الإضافي	قرض	منحة	المخصص	%	المعتمد	%	المنصرف	%
السعودية	**1,235.00**	**0**	**1,235.00**	**1,235.00**	**100**	**1,235.00**	**100**	**1,235.00**	**100**
الصندوق العربي	**66**	**66**	**0**	**66**	100	**66**	100	**0**	0
البنك الدولي	**269.3**	**0**	**269.3**	**269.3**	100	**209**	77.6	**27.4**	10.2
صندوق النقد	**552.9**	**552.9**	**0**	**552.9**	100	**552.9**	100	**73.8**	13.3
الولايات المتحدة	511	0	511	511	100	456	89.2	263	51.5
المملكة المتحدة	**65**	**0**	**65**	**65**	100	**55**	84.6	**0**	0
ألمانيا	**130**	**0**	**130**	**130**	100	**130**	100	**0**	0
الاتحاد الأوروبي	**135**	**0**	**135**	**135**	100	**135**	100	**0**	0
اليابان	**90.52**	**0**	**90.52**	**90.52**	100	**90.52**	100	**90.52**	100
السويد	**12**	**0**	**12**	**12**	100	**12**	100	**12**	100
أستراليا	**5.5**	**0**	**5.5**	**5.5**	100	**5.5**	100	**5.5**	100
فرنسا	**3.2**	**0**	**3.2**	**3.2**	100	**3.2**	100	**2.7**	84.4
الإجمالي	**3,075.42**	**618.9**	**2,456.52**	**3,075.42**	**100**	**2,950.12**	**95.9**	**1,709.92**	**55.6**

المصدر: الجهاز التنفيذي لتسريع استيعاب تعهدات المانحين، التقرير السنوي، مارس 2015.

جدول 4: ملخص المشاريع الممولة من المانحين حسب المحافظة والقطاع

توزيع المشاريع حسب القطاع			توزيع المشاريع حسب المحافظة		
القطاع	العدد	%	المحافظة	العدد	%
غير محدد	1	0	غير محدد	20	8
عدة قطاعات	22	9	عدة محافظات	64	26
جميع القطاعات	0	0	جميع المحافظات	118	48
الاتصالات والبريد	0	0	البيضاء	0	0
الاحتياجات الإنسانية الطارئة	34	14	الجوف	0	0
الأمن الغذائي	2	1	الحديدة	1	0
التعليم الأساسي	7	3	الضالع	0	0
التعليم العالي	7	3	المحويت	0	0
التعليم الفني والمهني	5	2	المهرة	1	0
الثروة السمكية	3	1	إب	2	1
الثقافة والتراث	2	1	أبين	4	2
الحكم الرشيد وبناء الدولة	55	23	أمانة العاصمة	16	7
الخارجي	1	0	تعز	5	2
الزراعة	5	2	حجة	1	0
السكان والقوى العاملة	2	1	حضرموت	5	2
السياحة	0	0	ذمار	0	0
الشباب والمرأة	5	2	ريمة	1	0
الصحة	17	7	شبوة	0	0
الصناعات التحويلية	0	0	صعدة	1	0
الطرق	10	4	صنعاء	0	0
الكهرباء	13	5	عدن	3	1
المالي	8	3	عمران	0	0
المياه والصرف الصحي	16	7	لحج	0	0
النفط والغاز	0	0	مأرب	1	0
النقدي	2	1	سقطرى	1	0
النقل	2	1	الإجمالي	244	100
حماية البيئة	1	0	**المصدر:** الجهاز التنفيذي لتسريع استيعاب تعهدات المانحين، التقرير السنوي، مارس 2015.		
شبكة الأمان والحماية الاجتماعية	24	10			
الإجمالي	244	100			

المراجع

1. البنك الدولي، قاعدة البيانات ، http://data.albankaldawli.org/topic/aid-effectiveness
2. البنك الإسلامي للتنمية، دراسة عن العقبات التي تواجهها الجمهورية اليمنية في تنفيذ المشاريع واستخدام التمويل، 2012.
3. الأمم المتحدة، اليمن وثيقة الاحتياجات الإنسانية 2014.
4. UNDP، تقرير التنمية البشرية 2015.
5. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الخطة الخمسية الثالثة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والتخفيف من الفقر 2006 – 2010.
6. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، البرنامج المرحلي للاستقرار والتنمية 2012 – 2014.
7. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، تقرير حول سير تنفيذ المشاريع الممولة من تعهدات مؤتمر لندن حتى يونيو2011.
8. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، تقرير حول مركز القروض والمساعدات الجاري استخدامها 2013.
9. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، خوسيه موسكوزو، استراتيجية استيعاب المساعدات التنموية الخارجية، 2006.
10. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، سياسة الشراكة الوطنية في الجمهورية اليمنية، يوليو 2012.
11. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، تقرير الحكومة المقدم للقاء المتابعة التشاوري مع المانحين، فبراير 2008.
12. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، دراسة القدرة الاستيعابية، إبريل 2012.
13. وزارة المالية، نشرة إحصائية مالية الحكومة، العدد 52، الربع الرابع 2013.
14. الجهاز المركزي للإحصاء، كتاب الإحصاء السنوي 2013.
15. المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، التقرير السنوي 1998.
16. المعهد الوطني للعلوم الإدارية، مدخل إلى الحكم الرشيد، الطبعة الأولى، صنعاء، فبراير 2012.

17. الجهاز التنفيذي لتسريع استيعاب تعهدات المانحين، التقرير السنوي 2014، مارس 2015.

18. جيني هيل وآخرون، اليمن: الفساد وهروب رأس المال والأسباب العالمية للصراع، تقرير تشاتم هاوس، سبتمبر 2013.

19. جلال إبراهيم فقيرة، تعبئة الموارد في السياسة الخارجية اليمنية، مركز سبأ للدراسات الاستراتيجية، أوراق بحثية، سبتمبر 2009.

20. منصور علي البشيري، الخلفيات المؤسسية للدعم الإقليمي والدولي وأثره على المستقبل الاقتصادي والتنموي (ورقة عمل، 2006).

21. منصور علي البشيري، البعد الاقتصادي وعلاقته بالثورة الشعبية في اليمن، مجلة شئون العصر، العدد 42/41، سبتمبر 2011.

22. موسى علاية، عدم فاعلية المساعدات الخارجية للدول النامية بين المطرقة والسندان، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العددان 69 – 70 / شتاء – ربيع 2015.

23. فاطمة أبو الأسرار، حلول ضيقة الأفق لمشاكل مزمنة: الحاجة إلى تحقيق الكفاءة للمساعدات في اليمن، مركز دراسات الديمقراطية وحكم القانون، جامعة ستانفورد، أغسطس 2013.

24. الملا أبو بكر، جريدة الاتحاد الوطني الكردستاني، المساعدات الخارجية والتنمية في المنطقة العربية، http://www.alitthad.com/paper.php?name=News&file=article&sid=38128

25. د. سلوى يوسف درويش، المساعدات الغربية ودورها في التنمية في إفريقيا: http://www.qiraatafrican.com/view/?q=1751 مارس 2012.

باللغة الإنجليزية:

1. EOSC, The Political Economy of Reforms in Yemen, 2014.

2. Tracking Global Humanitarian Aid Flows, Financial Tracking Service 2015.

الوضع الإنساني في اليمن

أ. إيمان عبدالرحمن شريان

1. الوضع الإنساني خلال الفترة (1990-2010)

1.1 *الوضع الإنساني: المفهوم والأطراف*

يعتبر الوضع الانساني نتاج العديد من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية. لذلك، تسعى الدول الى تحقيق تنمية شاملة مروراً بالعديد من المراحل، ابتداءً من محاربة الفقر وإيجاد مصادر للدخل وتوفير الخدمات الأساسية، وانتهاءً بتحقيق الرفاه الاقتصادي والاجتماعي وما يتضمنه من عدالة واحترام الحقوق والحريات.

ونظراً للتعقيد الذي يعتري أنظمة الحكم في الدول النامية والفجوة التكنولوجيا الكبيرة في أساليب إنتاجها، تعتمد العديد من تلك الدول خاصة في الأزمات والحروب والكوارث الطبيعية على مساعدات إنسانية كتدخل عاجل لإنقاذ الأرواح المعرضة للخطر وتغطية العجز في التمويل المحلي.

وتعرف المساعدات أو العون الانساني بأنه "العون المقدم لإنقاذ أرواح الناس والتخفيف من معاناتهم وصون وحماية الكرامة الانسانية أثناء حالات الطوارئ وبعدها. وتوجه المساعدات وفق مبادئ أهمها الإنسانية، الحياد وعدم الانحياز، والاستقلالية. وتصمم المساعدات لفترات قصيرة وتلبية الاحتياجات الآنية التي تلي الكارثة".[1] وتقدم المساعدات الانسانية للدول التي تعاني من تدهور كبير في الأوضاع الإنسانية، إما لأسباب مزمنة مثل استمرار حالات الفقر المدقع من عام لآخر وصولاً إلى كارثة إنسانية، أو بسبب طارئ مثل الحروب والكوارث الطبيعية. ويتميز هذا العمل الانساني بعدة خصائص أهمها:

- جسر الهوة لمساعدة الفئات المتضررة للعودة إلى حياتها الطبيعية.
- التركيز على من هم أشد حاجة للعون.
- يقدم الحماية للأفراد ويدافع عنهم.
- ينتقل من التدخلات الآنية إلى الحلول المستدامة.
- ينبع من الحس الإنساني.

[1] محاضرة تعريفية عن القانون الانساني الدولي، المنتدى اليمني الإنساني اليمني، 22 ديسمبر 2015.

ويمكن التمييز بين الوضع الإنساني المتردي في الأحوال العادية والذي هو نتاج تراكمي لتدهور مؤشرات التنمية البشرية وصولاً إلى وضع ترتفع فيه الوفيات وسوء التغذية والفقر متعدد الجوانب بالإضافة إلى انتهاكات حقوق الانسان، وبين حالات الطوارئ والتي يزداد خلالها تدهور الوضع الإنساني بسبب تفشي الأوبئة أو الوصول إلى حد المجاعة. وتعزى تلك الحالات لسببين رئيسيين، أولهما الفقر وثانيهما فشل السياسات الحكومية. أما الوضع الانساني الكارثي فهو في الغالب استثنائي من صنع الإنسان أو الطبيعة والذي يستدعي تدخل عاجل بهدف إنقاذ الأرواح المعرضة لخطر الموت أو لحمايته من التعرض للخطر في الأجل القريب. ويمثل الوضع الكارثي كحدث أو سلسلة أحداث تمثل تهديداً خطيرا للصحة والسلامة والأمن وذلك لمجموعة كبيرة من السكان الضعفاء وغير القادرين على تحمل العواقب السلبية من تلقاء أنفسهم. وترتبط حالات الضعف غالباً بالفقر، إذ تعتبر الفئات الأكثر عرضة للكوارث هي فئات الفقراء، وعادة ما تشمل تلك الفئات الأطفال والنساء الحوامل والمرضعات والمهاجرين والنازحين.

وعموماً، يمكن تصنيف الأزمات الإنسانية تحت الأوضاع التالية:

- الكوارث الطبيعية: التي يمكن أن تكون جيوفيزيائية مثل الزلازل والتسونامي وثوران البراكين، أو هيدرولوجية مثل الفيضانات والانهيارات الثلجية، أو مناخية مثل الجفاف والعواصف والأعاصير، أو بيولوجية مثل الأوبئة.

- حالات الطوارئ من صنع الإنسان: مثل النزاعات المسلحة أو تحطم طائرة أو قطار أو الحرائق والحوادث الصناعية.

- حالات الطوارئ المعقدة: والتي غالباً ما تشمل مجموعة عناصر طبيعية وأخرى من صنع الإنسان، وعادة ما تتميز هذه الحالات بعنف واسع النطاق وخسائر في الأرواح ونزوح السكان وأضرار واسعة النطاق للمجتمعات والاقتصادات؛ وبالتالي، تحتاج إلى مساعدات إنسانية متعددة الأوجه وعلى نطاق واسع، مع الحاجة أيضاً إلى إزالة أي إعاقات أو مخاطر أمنية لعمال الإغاثة أو منع للمساعدات بسبب القيود السياسية والعسكرية.

2.1 المساعدات الإنسانية

تجمع اليمن بين مختلف العوامل التي تفاقم من الوضع الإنساني ابتداءً من معدلات فقر متزايدة بسبب شح الموارد وسوء إدارتها من قبل الحكومات المتعاقبة، وانتهاءً بالحروب والصراعات المسلحة التي شهدتها خلال فترات متقطعة من تاريخها وتحديداً منذ إعلان الجمهورية العربية اليمنية في عام 1962 وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية في عام 1967، ومروراً بإعلان الجمهورية اليمنية في عام 1990 وحتى يومنا، فضلاً عن الكوارث الطبيعية والآثار السلبية لبعض الظواهر البيئية التي حدثت في سنوات متفرقة.

وقد أخذ الوضع الانساني خلال العقدين الماضيين اتجاهاً تصاعدياً رغم تحقيق نمو اقتصادي وبعض الانجازات التنموية، وذلك نظراً لغياب المبادئ الإنسانية ومعايير العدالة الاجتماعية من حيث التوزيع الجغرافي والنوع الاجتماعي. ويوجد العديد من الأطراف الفاعلة في العمل الإنساني في اليمن، وهي كالتالي:

- الحكومة: ممثلة في مختلف الوزارات المعنية.
- منظمات الأمم المتحدة: وتشمل جميع المنظمات التابعة للأمم المتحدة في مختلف المجالات التنموية والانسانية والقطاعية.
- منظمات المجتمع المدني الدولية: وهي منظمات غير ربحية تتبنى أهدافاً انسانية وتنموية، وقد تكون مستقلة أو تنتمي لدولة ما.
- منظمات المجتمع المدني المحلية: وهي منظمات ومؤسسات وجمعيات غير ربحية تعمل تحت إشراف وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل وبغرض القيام بأنشطة اجتماعية لأهداف إنسانية أو خيرية أو تنموية.
- الجهات المانحة: وهي المنظمات الدولية والإقليمية والدول التي تقدم العون والمساعدة لليمن.
- القطاع الخاص والأهلي: ويتمثل في رجال الأعمال وفاعلي الخير من المقيمين أو المغتربين.

ويتم تقديم العون الإنساني في اليمن عبر ثلاث قنوات رئيسية هي:

أولاً: منظمة تنسيق الشؤون الانسانية التابعة للأمم المتحدة (OCHA): والتي تعد أهم مؤسسات العمل الإنساني في اليمن من حيث حجم المساعدات وحشد التمويل الخارجي وكذلك في الدور التنسيقي بين المنظمات الدولية والمنظمات المحلية العاملة في المجال الإنساني وإدارة قاعدة البيانات وتحديثها لمجمل القطاعات الانسانية. وتعمل هذه المنظمة في عدة قطاعات رئيسية أهمها الصحة، التعليم، المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية، التغذية والأمن الغذائي، الحماية وحقوق الإنسان، المأوى والمواد غير الغذائية وإدارة وتنسيق المخيمات، والقطاع المتعدد (اللاجئين والمهاجرين).

إطار 1: آلية عمل المجموعات القطاعية الإنسانية

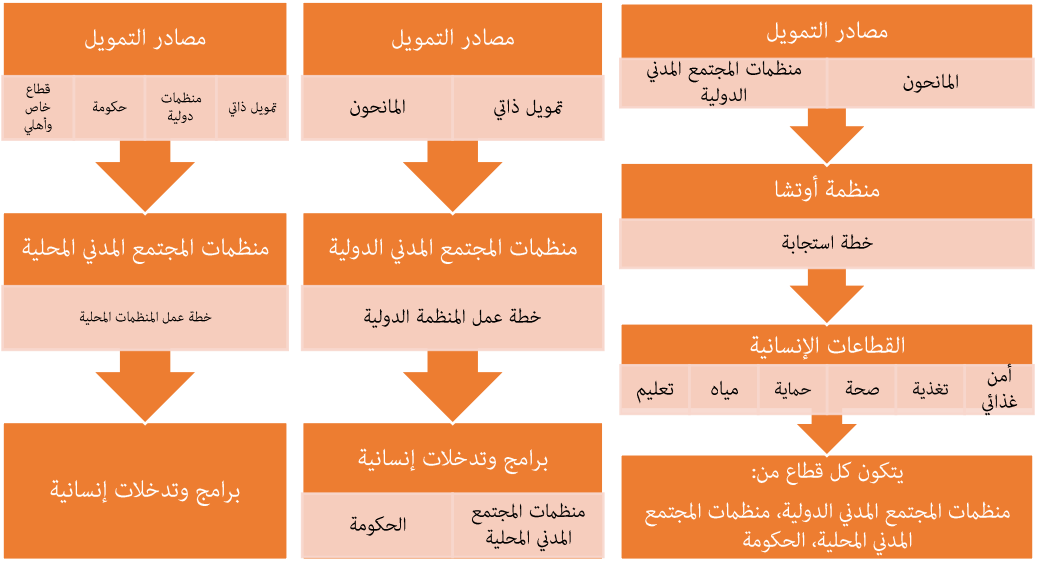
يضم كل قطاع مجموعة من المنظمات الدولية ونظيراتها المحلية العاملة في نفس المجال إضافة الى ممثلين عن الجهات الحكومية. وتعقد كل مجموعة اجتماعات دورية يتم خلالها إقرار الخطط المستقبلية للقطاع بصورة تشاركية واحتساب التكلفة التقديرية لأنشطة وبرامج الخطة وتحديد الاستهدافات الجغرافية، وذلك وفق أطر مرجعية تحدد أولويات كل قطاع من حيث نوع التدخل ومكان الاستهداف. ويتم احتساب التكلفة التقديرية لجميع القطاعات الإنسانية وتضمينها في خطة موحدة تسمى "خطة استجابة"، ثم بعد ذلك يتم توجيه النداء عبر موقع منظمة الاوتشا إلى المجتمع الدولي لحشد التمويل اللازم. ويتم تخصيص المساعدات نحو البرامج والتدخلات الأكثر إلحاحاً، وفي الغالب تنفذ البرامج عبر المنظمات المحلية في المحافظات والمديريات المستهدفة. وتعد المجموعة المختصة هي المسؤولة عن الرقابة والمتابعة والتي تتم بشكل دوري (نصف سنوي). ويتم عرض تقارير الإنجاز دورياً على موقع الاوتشا وعلى ضوئها يتم تعديل الخطة أو تكييفها مع المستجدات أو استخلاص الدروس للعمل على تجنبها في مراحل قادمة.

ثانياً: منظمات الأمم المتحدة الأخرى ومنظمات المجتمع المدني الدولية: والتي تتجه غالباً إلى تقديم مساعداتها الإنسانية من خلال منظمة تنسيق الشئون الانسانية التابعة للأمم المتحدة (OCHA)، بالإضافة إلى تقديم تدخلات إنسانية عبر تمويلها الذاتي وخارج إطار خطة استجابة مثل منظمة الصحة العالمية ومنظمة اليونيسف ومنظمة حماية الأطفال العالمية وغيرها.

ثالثاً: منظمات المجتمع المدني المحلية: حيث تزايد عددها خلال السنوات الماضية وفي مختلف المجالات وجميع المحافظات. ويعمل الكثير من هذه المنظمات بشكل مستقل عن منظمة الاوتشا وتقوم بتمويل

مشاريعها الإنسانية ذاتياً من المؤسسين لها أو من خلال تبرعات القطاع الخاص والأهلي والمغتربين. ورغم أهمية مساهمة هذه المنظمات في التدخلات الإنسانية، إلا أن هناك قصور في عمليات التوثيق مع غياب قواعد البيانات الحكومية المعنية بها.

شكل 1: مصادر التمويل



3.1 تطور الوضع الإنساني

رغم تردي الاوضاع التنموية وارتفاع معدلات الفقر في الجمهورية اليمنية لأسباب اقتصادية وسياسية واجتماعية مختلفة وباعتبارها وريث التخلف وضعف التنمية في الدولتين الشطريتين، إلا أن العمل الإنساني في اليمن لم يأخذ زخماً دولياً إلا بعد أزمة عام 2011 وما أعقبها من تدهور حاد في جميع المؤشرات الإنسانية. ومع ذلك، فإن ذلك لا ينفي معاناة نسبة كبيرة من اليمنيين من الفقر المدقع وغياب الأمن الغذائي وصعوبة الوصول أو الاستفادة من الخدمات الصحية الأساسية، ووفقاً لتعريف الوضع الإنساني الذي يهدد حياة الإنسان وحريته وكرامته، يمكن الاسترشاد ببعض المؤشرات، وكالتالي:

أ) ***النازحون واللاجئون:***

أدى القتال والصراع المسلح في محافظة صعدة (ست حروب) إلى أثر سلبي على السكان في تلك المحافظة، والذي نتج عنه إلحاق الضرر بالممتلكات الخاصة وسبل المعيشة وكذلك في البنية التحتية والممتلكات العامة. وأدت تلك الأوضاع إلى نزوح أبناء تلك المناطق إلى المحافظات المجاورة حجة وعمران وصنعاء، والذين بلغت أعدادهم ما يزيد عن 175,000 نازح لجأ معظمهم إلى مخيمات تفتقر إلى الخدمات اللازمة. وفي المقابل، وصل عدد اللاجئين إلى اليمن والمسجلين لدى مفوضية اللاجئين والهجرة حوالي 112,000 لاجئ في عام 2010 أغلبهم من الصومال، في حين بلغ القادمين الجدد بنية طلب اللجوء إلى دول أخرى حوالي 53,000 شخص. وعموماً، لا تمثل هذه الأرقام العدد الحقيقي للاجئين خاصة أن معظم الصوماليين اندمج في المجتمع اليمني. وتتحمل اليمن باعتبارها الدولة الوحيدة في شبه الجزيرة العربية الموقعة على بروتوكول اللاجئين، تتحمل أعباء إضافية في ظل غياب الإدارة المتكاملة لتنظيم شئون اللاجئين في اليمن.

ب) ***الصحة***

يعتبر تحسين الوضع الصحي هدفاً تنموياً في الأساس وهو الأكثر ارتباطاً بالأوضاع الانسانية وخاصة ما يتعلق بحالات الوفاة لفئات الأطفال والنساء التي سجلت معدلات عالية منذ تسعينيات القرن الماضي، كما يتضح فيما يلي:

وفيات الاطفال: انخفض معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة حسب تقرير الأهداف الإنمائية للألفية 2010 من 122 حالة وفاة لكل 1000 مولود حي في عام 1990 إلى 78.2 حالة في عام 2006. كما يعتبر معدل وفيات الرضع والبالغ 69 لكل 1000ولادة حية في نفس العام من أعلى المعدلات في الإقليم، حيث جاءت اليمن في المرتبة الخامسة رغم الجهود التي بذلتها الحكومة لمكافحة أمراض الطفولة عبر الحملات المتتالية لتحصين الأطفال ضد الحصبة وشلل الأطفال.

وفيات الامهات: إن معدل وفيات البالغين في اليمن هو الأعلى في إقليم شرق المتوسط وشمال أفريقيا ومنها وفيات الأمهات والتي بلغت حوالي 351 حالة وفاة لكل 100,000 ولادة حية في عام 1997، مما وضع اليمن في المرتبة الثالثة إقليمياً. ولم يتحسن الوضع في السنوات اللاحقة وسجل المعدل 356 وفاة في عام 2003، خاصة وأن الولادات في المرافق الصحية وتحت إشراف طبي لا تتجاوز 24٪حسب نتائج المسح العنقودي لعام 2006 ونسبة النساء اللواتي يحصلن على رعاية صحية أثناء الحمل لا تزيد عن 47٪.

ج) **سوء التغذية**

بلغت نسبة السكان الذين يعانون انعدام الأمن الغذائي حوالي 32.1٪ في عام 2009، وذلك في ظل تدهور القطاع الزراعي وعجزه عن تحقيق الاكتفاء الذاتي من السلع الأساسية، وتعتمد اليمن اعتماداً كبيراً في سد احتياجاتها الغذائية على الخارج من خلال استيراد حوالي 90٪ من القمح. وفي ظل انخفاض القوة الشرائية وتراجع قيمة العملة المحلية، فإن أسعار الغذاء في تزايد مما يؤدي إلى تدهور النظم الغذائية واتساع دائرة فقر الغذاء. وقد انعكست النسب المرتفعة للسكان الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي في ارتفاع نسبة الأطفال دون الخامسة الذين يعانون من نقص الوزن والتي بلغت 42.9٪ في عام 2005، معظمهم في المناطق الريفية.

د) **الحصول على مصادر المياه المأمونة**

إن معدل السكان الذين يحصلون على مياه الشرب المأمونة لم يتجاوز 48٪من إجمالي السكان في عام 2008، مقابل 23٪ يحصلون على خدمات الصرف الصحي. ويعد شح الموارد المائية الصالحة للشرب من أهم أسباب سوء التغذية والإسهالات لدى الأطفال والأمراض المعدية والأوبئة مثل الملاريا.

4.1 تقييم التدخلات الإنسانية

اتسمت التدخلات الإنسانية خلال هذه الفترة بافتقارها للتنظيم والتنسيق بعكس الحال عند إنشاء منظمة تنسيق الجهود الانسانية التابعة للأمم المتحدة في عام 2010. ورغم العديد من التدخلات الإنسانية، فإنها انضوت تحت التدخلات التنموية في كل قطاع مثل الصحة والمياه والصرف الصحي وهو ما يخلق صعوبة في إفرادها وتقييمها. ويمكن الاستدلال على سوء الأوضاع الإنسانية خلال الفترة من استمرار تدهور المؤشرات الصحية وفي مقدمتها وفيات الأطفال تحت سن الخامسة ووفيات الأمهات عند الولادة وحالات سوء التغذية الحادة، فضلاً عن انتشار الأمراض والأوبئة المعدية والمؤدية للوفاة. ويأتي هذا التدهور في الوضع الصحي كنتيجة لتدهور سبل المعيشة وما يترتب عليه من انخفاض الدخل وارتفاع حدة الفقر، وتشير تلك المؤشرات في مجملها إلى تدني كفاءة التدخلات التنموية والإنسانية وخاصة في المناطق الريفية التي تفتقر إلى الخدمات الأساسية من مراكز صحية ومدارس ومصادر مياه نظيفة وصرف صحي.

وبذلك يمكن اعتبار أن إخفاق التدخلات التنموية خلال الفترة 1990-2010 هي المقدمة وأساس تدهور الوضع السياسي وما أعقبه من تفاقم للأوضاع الإنسانية. ونتيجة صعوبة حصر وإفراد

التدخلات الإنسانية خلال هذه الفترة وتقييم فعاليتها، يمكن على الأقل الإشارة إلى أهم أسباب إخفاقات التدخلات التنموية ذات البعد الإنساني على وجه العموم، وكما يلي:

جانب التمويل: اتسمت هذه المرحلة في الغالب بشح الموارد المالية وتحديات استدامة المالية العامة، بالإضافة إلى ضعف كفاءة استيعاب الموازنات المحلية والتعهدات الأجنبية والتي اتسمت هي الأخرى ببطء في التخصيص والصرف فضلاً عن حالات إهدار المال العام وغياب معايير الحكم الرشيد.

جانب التخطيط: اتصفت أهداف الخطط التنموية في هذه المرحلة بالطموح والبعد عن الواقعية وضعف تكامل السياسات والتدخلات، مما أدى الى أخذها طابع شمولي وغياب الأولويات والذي حد من أثرها التنموي. ويعد قصور البيانات والاحصاءات وضعف موثوقيتها في أحيان كثيرة عائق للتخطيط السليم.

جانب التنفيذ: لم ترتبط البرامج الاستثمارية والمشاريع المنفذة بالخطط التنموية خلال هذه الفترة وخضعت لمعايير إعداد الموازنة العامة التي غيبت المعايير التنموية واعتمدت التفاوض والنفوذ في السلطة. وجاء تنفيذ المشاريع والتدخلات في ظل غياب العمل المؤسسي وضعف تطبيق مبادئ الحكم الرشيد وآليات الرقابة والتقييم، فضلاً عن تدني قدرات الكوادر البشرية؛ مما انعكس في كفاءة المشاريع وضعف استدامتها في ظل تدني النفقات التشغيلية من تجهيزات وصيانة وغيرها.

5.1 *العوامل المؤثرة على الوضع الإنساني*

يوجد العديد من العوامل التي أفضت إلى تدهور الوضع الإنساني خلال الفترة 1990-2010، وذلك على اعتبار أن الوضع الإنساني المتردي ما هو إلا نتيجة للإخفاقات في جميع المجالات المرتبطة بالتنمية المستدامة. ويمكن تقسيم تلك العوامل في ثلاث مجموعات هي سياسية وأمنية وإدارية، اقتصادية وتنموية، واجتماعية وثقافية.

أ) ***العوامل السياسية والامنية والإدارية :*** وهي الأوسع والأبعد أثراً على مجمل المؤشرات الاقتصادية بما فيها الإنسانية؛ بمعنى أن الأوضاع الإنسانية هي انعكاس لكفاءة النظام السياسي والاداري على المدى الطويل، خاصة وأن الصراعات السياسية تفاقم الأوضاع الإنسانية بشكل مباشر. ويمكن تناول هذه العوامل فيما يلي:

- اتسم النظام السياسي منذ عام 1990 بقصور ممارسة الديمقراطية وحماية الحقوق والحريات، إضافة الى التعددية المفرطة والصراع المستمر بين الأحزاب الرئيسية الثلاثة (المؤتمر الشعبي العام،

التجمع اليمني للإصلاح، الحزب الاشتراكي) والذي أفضى إلى استمرار المكايدات السياسية وعرقلة جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

- أدت الحروب الستة في المناطق الشمالية بين السلطة وحركة "الحوثيين" إلى عدد كبير من القتلى والضحايا بالإضافة إلى أزمة إنسانية وارتفاع عدد النازحين في محافظة صعدة.
- ظهر تنظيم القاعدة والحركات الدينية المتطرفة في بعض المحافظات خاصة في أبين والبيضاء وحضرموت وحدوث مواجهات متفرقة مع الجيش والقبائل في تلك المناطق.
- تفشت مظاهر الفساد المالي والإداري في جميع مؤسسات الدولة مع غياب الشفافية والمساءلة والرقابة والتقييم مما أثر بشكل مباشر على مساعي التنمية.
- عانى النظام القضائي من اختلالات هيكلية ولم يستطع إحقاق الحقوق وتنفيذ العدالة والذي أعاق بيئة الاستثمار بصفة عامة.

ب) ***العوامل الاقتصادية والتنموية:*** حيث يعتبر الفقر الوجه الظاهر للتخلف التنموي، وكلما زادت حدته ومظاهره طفت على السطح الحاجة إلى معونات انسانية عاجلة. وأهم العوامل الاقتصادية المؤثرة ما يلي:

- اتساع دائرة البطالة في ظل نظام اقتصادي ريعي يعتمد بشكل شبه كلي على النفط في ظل تخلف قطاعات الانتاج الحقيقي كالزراعة والصناعة والخدمات.
- تزايد معدلات انعدام الأمن الغذائي نتيجة تخلف القطاع الزراعي واعتماده على وسائل بدائية فضلاً عن توسع زراعة القات، وبالتالي استمرار الاعتماد على الاستيراد لتوفير السلع الأساسية ومنها القمح.
- ارتفاع معدلات الفقر وخاصة في المناطق الريفية ولتصل نسبة السكان تحت خط الفقر إلى 42٪ في عام 2004 ثم إلى 54٪ في عام 2011.
- استمرار العجز في الموازنة العامة وتمويلها من مصادر تضخمية ساهمت في تدهور مؤشرات الاقتصاد الكلي، وفي مقدمتها التضخم.

ج) ***العوامل الاجتماعية والثقافية :*** والتي تساهم إجمالاً في تعزيز البيئة المواتية لتحسين مؤشرات التنمية البشرية، وبالتالي تؤثر سلباً أو إيجاباً في الوضع الإنساني. وأهم العوامل التي كان لها الأثر السلبي ما يلي:

- ارتفاع النمو السكاني في ظل تدني الوعي المجتمعي بقضايا تنظيم الأسرة وخطورة الزواج المبكر.
- ارتفاع الأمية وتدني مخرجات التعليم والتأهيل العلمي والمهني، مما أدى إلى اختلال في سوق العمل وارتفاع البطالة.
- تدني الخدمات الصحية كماً وكيفاً وتفشي الأمراض والأوبئة وتدهور صحة السكان، وخاصة الأطفال والنساء.
- وقوع شريحة كبيرة من السكان في دائرة ثقافة الفقر وضعف ثقافة الانتاج وارتفاع معدلات الإعالة، وتدني قدرات الفقراء في تحسين معيشتهم والاستفادة من الفرص المواتية في ظل غياب التوعية حول المشاريع الصغيرة والأصغر وتعزيز ثقافة الادخار.
- انتشار مضغ القات والذي ينعكس سلباً على الوضع المادي والصحي لشريحة واسعة من السكان.

2. الوضع الانساني في اليمن خلال الفترة الانتقالية 2012-2014

جاءت المرحلة الانتقالية في أعقاب الثورة الشبابية الشعبية في عام 2011 وما تبعها من أزمة سياسية، صاحبها مواجهات مسلحة في بعض المدن الرئيسية ولعدة شهور حتى قدمت دول الجوار المبادرة الخليجية في نوفمبر 2011 لحل الأزمة وآليات للانتقال السلمي للسلطة. وقد شهدت الفترة الانتقالية تحولات عديدة في مختلف الجوانب السياسية والاقتصادية والتي أثرت بشكل مباشر على الوضع الإنساني في اليمن.

1.2 تطور الوضع الإنساني

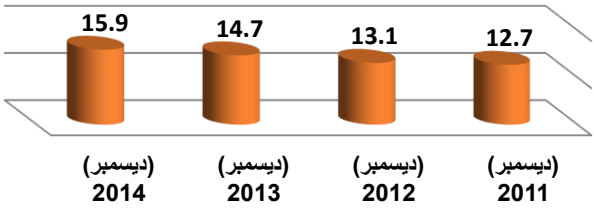
اتسم الوضع الإنساني خلال هذه المرحلة بالاتجاه المطرد نحو تدهور المؤشرات الإنسانية وارتفاع عدد الذين هم بحاجة للتدخلات الإنسانية القصوى، وليأخذ العمل الإنساني في اليمن زخماً دولياً ويصبح ضمن أولويات الدول المانحة. كما شهدت هذه المرحلة عملاً منظماً في الجانب الإنساني، وتحديداً مع إنشاء منظمة تنظيم الشئون الانسانية التابعة للأمم المتحدة في اليمن في عام 2010.

جدول 1: مؤشرات الوضع الإنساني خلال الفترة الانتقالية

السنة / المؤشر (مليون)	2011	2012	2013	2014
المحتاجون إلى الحماية	2.1	0.858	2.5	3
النزوح الداخلي	0.407	0.312	0,334	0.235
انعدام الأمن الغذائي	6.8	10.5	10.5	10.6
المحتاجون إلى الرعاية الصحية	6.8	6.4	8.6	8.4
المحتاجون إلى المياه والصرف الصحي	12.7	13	13.1	13.4
سوء التغذية	0.466	1	1.6	1.6
الأطفال المحرومون من التعليم	1.2	1.2	2.5	1.1
المحتاجون إلى المأوى	0.407	0.695	1.2	0.550

المصدر: خطة الاستجابة الإنسانية لليمن 2012؛ التقرير النصفي 2013؛ تقييم الاحتياجات 2014؛ تقييم الاحتياجات 2015.

شكل 2: السكان المحتاجون إلى تدخل إنساني خلال الفترة الانتقالية (مليون)



أ) **الحماية:**

استمرت انتهاكات حقوق الانسان على نطاق واسع وخاصة بين النازحين داخلياً واللاجئين وطالبي اللجوء من الدول المجاورة، وخاصة حقوق الأطفال والنساء. وبلغ عدد المحتاجين إلى الحماية في معظم مناطق الجمهورية حوالي 3 مليون بنهاية عام 2014، في ظل غياب الأمن والاستقرار وسيادة القانون. واشتملت الانتهاكات الأطفال الذين يرحلون للعمل عبر التهريب إلى المملكة العربية السعودية، وهم من الفئات الأكثر عرضة للانتهاكات.

ب) **النزوح الداخلي:**

بلغ إجمالي النازحين حوالي 407 ألف نازح في نهاية عام 2011 موزعين على محافظات حجة وعمران نتيجة حروب صعدة الستة، إضافة إلى النازحين من محافظة أبين بسبب الصراعات المسلحة مع تنظيم القاعدة وخاصة في مديريتي زنجبار ولودر والذين نزحوا إلى محافظات عدن ولحج والضالع. ومع نهاية 2014، مازال هناك 335 ألف نازح أغلبهم من محافظة صعدة. ويُعزى استمرار قضية النازحين إلى عوائق حالت دون عودتهم إلى مدنهم ومساكنهم عقب انتهاء الصراعات، حيث لم يعد من نازحي صعدة سوى 20٪ نظراً لاستمرار تدهور الأوضاع الأمنية والمعيشية في مناطقهم. وفي عام 2013، مازال النازحون متواجدين في حوالي 2000 مخيم مع حوالي 69 ألف نازح يقطنون محافظة حجة.[2] كذلك، رغم عودة 90٪ من نازحي أبين إلى مدنهم، إلا أنهم واجهوا استمرار هشاشة الوضع الأمني وغياب الدولة مع مخاطر الألغام التي تم زرعها. ومن ناحية أخرى، واجه العائدون صعوبة توفير مصادر

[2] Yemen Humanitarian Needs 2014, OCHA

للدخل بعد أن تعرضت ممتلكاتهم وأعمالهم لقدر من الدمار، مما أدى إلى تفاقم البطالة وخاصة بين الشباب مع تزايد السخط واتجاه البعض إلى الانخراط في مجموعات مسلحة.

ج) ***انعدام الأمن الغذائي:***

يعتبر انعدام الأمن الغذائي انعكاساً لقصور السياسات الاقتصادية خاصة في قطاعات الزراعة والمياه والصحة، فضلاً عن ارتفاع فاتورة الغذاء نتيجة لتراجع القوة الشرائية وتدهور الأوضاع الاقتصادية خلال الفترة الانتقالية. وارتفعت نسبة من يعانون انعدام الأمن الغذائي من 31.5٪ من السكان في 2009 إلى 44.5٪ في نهاية 2011، قبل أن ينخفض إلى 41.1٪ بنهاية عام 2014.[3] وقد انخفض الانتاج الزراعي من المحاصيل الأساسية بحوالي 5٪ خلال الفترة 2012-2014 والذي يعزى لانخفاض جودة مدخلات الإنتاج الزراعي من ناحية، والتغيرات المناخية وضعف كفاءة الري من ناحية أخرى؛ بالإضافة إلى استمرار توسع زراعة القات بحوالي 16٪ والتي يتم إحلالها بدلاً من المحاصيل الأساسية.[4]

د) ***الصحة:***

تعاني الخدمات الصحية عموماً من أوجه قصور عديدة، مع ازدياد الوضع سوءاً خلال الفترة الانتقالية خاصة في مناطق الصراع التي تعرضت فيها مراكز صحية للدمار الجزئي أو الكلي وتلف المستلزمات وشح الأدوية. وبلغ عدد المحتاجين إلى تدخلات إنسانية حوالي 8.4 مليون شخص بنهاية 2014، مقارنة بحوالي 6.8 مليون شخص في نهاية 2011. وقد تفاقمت الأوضاع نتيجة صعوبة الوصول بالخدمات الصحية وتغطية تدخلات التطعيم والصحة الانجابية وغيرها إلى بعض المناطق، بسبب الصراعات كأبين أو غياب الدولة كمحافظات الجوف وصعدة.

هـ) ***المياه والصرف الصحي:***

أخذت قضية توفير المياه والصرف الصحي بُعداً إنسانياً، وخاصة في مناطق النزوح والصراعات. ويزداد الوضع سوءاً عندما يؤدي قصور هذه الخدمات إلى تدهور الأوضاع الصحية وانتشار الاوبئة وسوء التغذية والتي قد تؤدي أغلبها إلى الوفاة. وارتفع عدد المحتاجين إلى خدمات المياه والصرف الصحي بشكل حاد من 2.7 مليون في عام 2011 إلى 13.4 مليون في عام 2014، والذي يعود إلى تداعيات

[3] المسح الشامل للأمن الغذائي عام 2014، وبرنامج تطوير نظم معلومات الأمن الغذائي 2015.

[4] OCHA,Yemen Humanitarian Needs, 2014.

المرحلة الانتقالية وتوقف مشاريع التوسع في شبكة المياه وبعض أعمال الصيانة، بالإضافة إلى أزمة الكهرباء والوقود التي ساهمت بدورها في انقطاع خدمات المياه، وخاصة في مناطق الصراع.

و) ***سوء التغذية:***

انتشرت حالات سوء التغذية وخاصة بين الأطفال في ظل ارتفاع معدلات انعدام الأمن الغذائي والفقر وتدهور الخدمات الصحية والمياه النظيفة والصرف الصحي وانتشار حالات الاسهال، إضافة الى انخفاض الوعي المجتمعي بالعادات الصحية الوقائية. وارتفعت حالات سوء التغذية بين الأطفال دون الخامسة إلى حوالي النصف في عام 2014، أي ما يقارب 1.6 مليون طفل والتي تعتبر ثاني أعلى نسبة في العالم بعد دولة أفغانستان. [5]

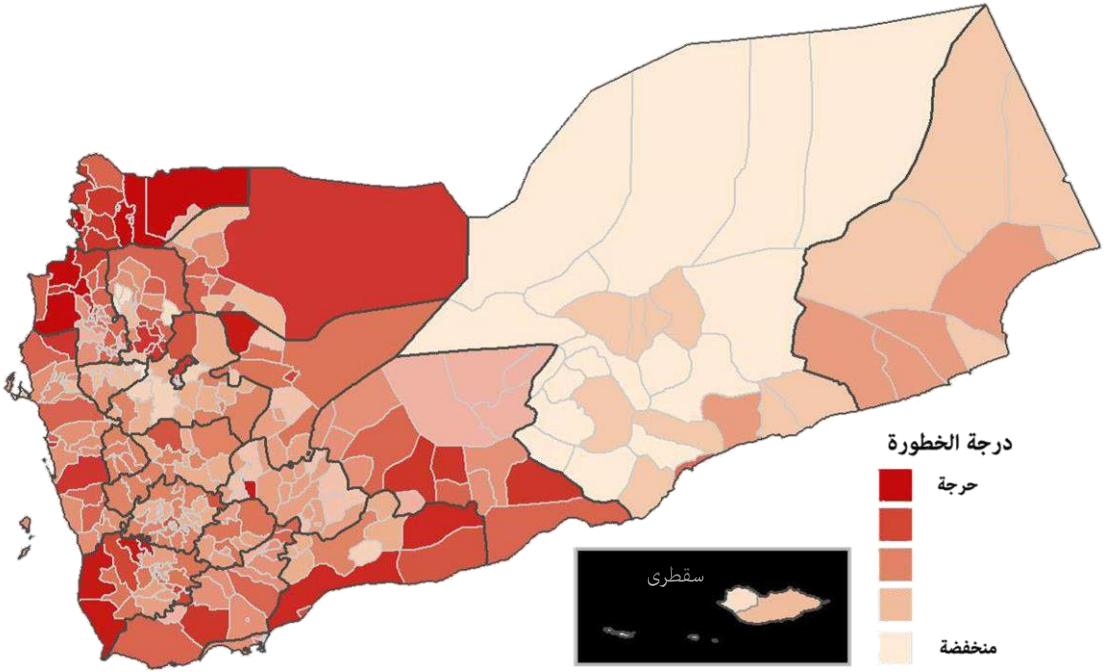
ز) ***التعليم:***

وصل عدد الأطفال خارج المدارس في عام 2014 إلى حوالي 1.1 مليون طفل، والذين سيواجهون أوضاعاً صعبة عندما يكبرون وهم لا يمتلكون مهارات توفر لهم دخل وتعينهم على سبل العيش. وبلغ الأطفال الذين حرموا من التعليم بسبب الصراعات المسلحة حوالي 80 ألف، بعد أن انخفض عدد المدارس المتضررة في محافظات صعدة وعمران ولحج وأبين من 517 مدرسة في عام 2012 إلى 310 مدرسة في عام 2013.[6]

وتعاني معظم المحافظات من تدهور أوضاعها الإنسانية في قطاع واحد أو أكثر، حيث تتفاوت المعاناة من محافظة إلى أخرى بناءً على الوضع الأمني وكذلك العوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتعاني المحافظات التي شهدت صراعات مسلحة أو تلك التي أظهرت انخفاضاً في مؤشرات التنمية في مراحل سابقة من معاناة أكثر حدة في بعض أو معظم الاحتياجات الإنسانية، وبالتالي كانت الأكثر عرضة للانهيار في المرحلة الانتقالية. ويتضح أن المحافظات الأكثر معاناة هي صعدة والجوف وحجة والحديدة وعمران وبعض مديريات مأرب وصنعاء، بالإضافة إلى تعز، الضالع، أبين، شبوة، لحج. وتعاني محافظة عدن بدرجة متوسطة في حين تعتبر حضرموت والمهرة وسقطرى الأقل معاناة.

[5] OCHA, YEMEN HUMINATARIN NEEDS OVERVIEW, 2015.
[6] OCHA, Yemen Humanitarian Needs, 2014.

شكل 3: التوزيع الجغرافي لمستوى المعاناة الانسانية في محافظات الجمهورية في نهاية 2014



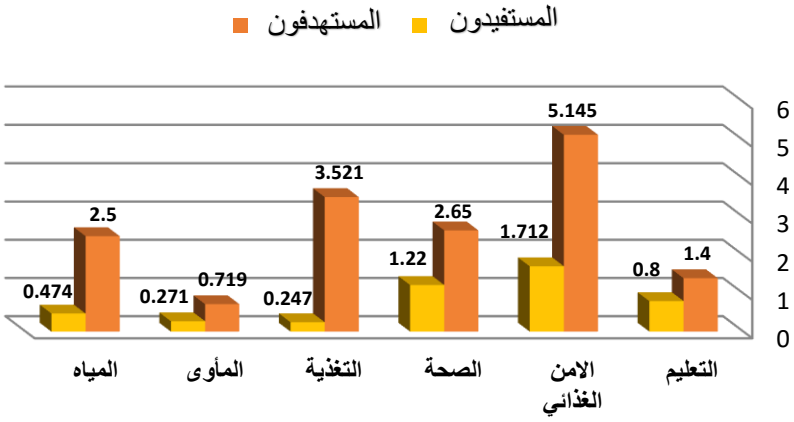
المصدر: OCHA, Humanitarian Needs Overview 2015, December 2014.

2.2 تقييم التدخلات الإنسانية

تعد التدخلات المنفذة عبر منظمة تنسيق الشئون الانسانية التابعة للأمم المتحدة هي الأكثر تنظيماً وتوثيقاً، مقارنة بالتدخلات المنفذة عبر منظمات المجتمع المدني المحلية والتي تعمل خارج إطار ذلك التنسيق مما يصعب تتبعها وتقييمها. وقد أطلقت خطة الاستجابة لعام 2012 نداءً لإغاثة حوالي 3.7 مليون مستهدف في مختلف القطاعات الإنسانية من إجمالي 6.8 مليون يحتاج إلى العون الإنساني. وقدّر التمويل المطلوب حوالي 447 مليون دولار في نهاية 2011، ارتفع إلى 586 مليون دولار بعد المراجعة نصف السنوية في عام 2012. وقد تم تلبية حوالي 43٪ من إجمالي النداء حتى المراجعة النصفية مع استهداف حوالي 2.2 مليون وبنسبة 37٪ من إجمالي المستهدفين في الخطة.

وفي نهاية عام 2013، أطلقت خطة الاستجابة الإنسانية الثانية والتي استهدفت حوالي 13 مليون شخص، مع الأخذ في الاعتبار أن قطاع المياه والصرف الصحي هو العامل الأساسي في رفع هذا العدد منذ بداية المرحلة الانتقالية. وبلغ إجمالي النداء حوالي 595.5 مليون دولار، تم استلام حوالي 290.4 مليون دولار وبنسبة 49٪ حتى أكتوبر 2014.

شكل 4: تقييم تنفيذ خطة الاستجابة الانسانية 2012 (مليون)

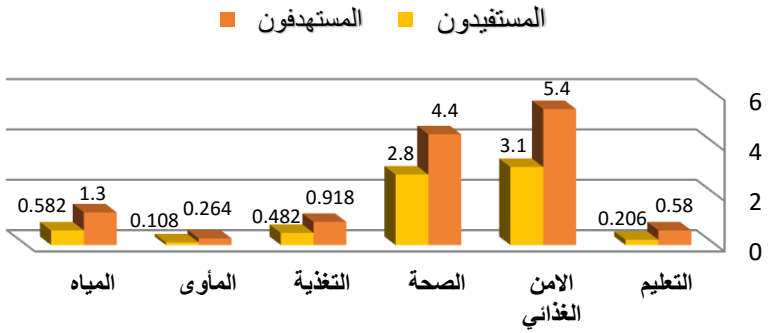


OCHA, YEMEN HUMINITARIAN RESPONSDING PLAN – MID-REVIEW 2013

1.2.2 دور الأطراف الفاعلة

يوجد العديد من الأطراف الفاعلة في العمل الإنساني والتي يفترض أن تعمل بصورة منسقة وتكاملية لتحقيق الأهداف والحد من تدهور الأوضاع الإنسانية. وقد شهدت المرحلة الانتقالية زخماً في العمل الإنساني عقب تدهور الأوضاع الإنسانية في عام 2011، رغم العديد من التطورات السياسية والاقتصادية التي أثرت سلباً على العمل الإنساني وحالت دون تحقيق الكفاءة المنشودة نتيجة غياب الشفافية والرقابة والتقييم والمساءلة.

شكل 5: تقييم تنفيذ خطة الاستجابة الانسانية 2014 (مليون شخص)



OCHA, Yemen Humanitarian Responding Plan, July 2014 - Periodic Monitoring Report 2014, dadsfedde

أ) منظمات الأمم المتحدة ومنظمات المجتمع المدني الدولية

رغم جهود إعداد خطط الاستجابة الإنسانية خلال الفترة الانتقالية، إلا أن مستوى التنفيذ لم يلامس حجم الطموح في تلك الخطط. ويمكن التفريق بين عوامل خارج سيطرة تلك المنظمات وأخرى داخلية تعزى للقصور في الإدارة والتنسيق، وهي كالتالي:

جوانب أمنية: انعدام الأمن وكذلك الاستقرار السياسي والذي عكس نفسه سلباً على أداء هذه المنظمات نتيجة للإجراءات الاحترازية المشددة لحماية العاملين في المنظمات مما زاد من صعوبة الحركة والتنقل بين المدن أو حتى في المدينة الواحدة، فضلاً عن صعوبة إيصال المساعدات إلى مناطق الصراع.

جوانب إدارية: قصور التنسيق مع الحكومة والمجتمع المدني المحلي والذي أدى إلى سعي هذه المنظمات للاجتهاد في برامج العمل ومناطق الاستهداف وفق إحصاءاتها المتوفرة، بالإضافة إلى سعي بعض تلك المنظمات إلى تضخيم مستوى الإنجاز في تدخلات تتناسب مع أولوياتها حتى وإن لم تتوافق مع الأولويات الوطنية.

جوانب تمويلية: صعوبة الحصول على التمويل لاعتبارات تتعلق بأولويات المانحين في المفاضلة بين الدول المنكوبة، فضلاً عن أولوياتها في توجيه التمويل لقطاع معين إلى جانب تخصيص جزء مهم من التمويل إلى أنشطة استشارية بتكلفة عالية ترتبط باستقدام خبراء أجانب وتنظيم ورش عمل مكثفة لكل نشاط.

جوانب تنظيمية: عسر التعامل مع النظير المحلي سواءً الحكومي أو منظمات المجتمع المدني المحلية، والذي يعزى إلى عدد من الأسباب مثل فارق الخبرة أو اختلاف الرؤى والأولويات أو صعوبة الحصول على بيانات محدثة.

ب) *منظمات المجتمع المدني المحلية*

رغم العدد الكبير لمنظمات المجتمع المدني والتي بلغت في عام 2013 حوالي 7356 منظمة على مستوى المراكز وحوالي 9700 منظمة مع الفروع.[7] ويعتبر هذا العدد مضخماً مقارنة بالمنظمات العاملة والفاعلة، فضلاً عن أنه تراكمي ولا يتم إسقاط المنظمات المجمدة أو غير المجددة حسب القانون. ويثير هذا الوضع مسألة إعادة النظر في البيئة التشريعية والمؤسسية لهذه المنظمات من ناحية، وكذلك وعي المؤسسين لها للدور المتوقع منهم في ظل العمل التطوعي وليس تحقيق الربح أو تعزيز المكانة الاجتماعية، من ناحية أخرى. وفي حين لا يمكن التقليل من أهمية دور هذه المنظمات بما في ذلك لإيصال المساعدات للمحتاجين، إلا أنه ينبغي التنويه إلى بعض المظاهر السلبية التي رافقت تأسيس ونشاط عدد كبير منها، وهي كالتالي:

- تدني قدرات وكفاءة المؤسسين والعاملين في هذه المنظمات وضعف العمل المؤسسي ابتداءً من وظائف الحصر وإعداد قواعد البيانات وانتهاءً بوظائف الادارة والتخطيط والرقابة والتقييم، بالإضافة إلى سيطرة بعض المؤسسين على جميع المهام الفنية في بعضها.

[7] احصائيات وزارة الشئون الاجتماعية والعمل، 2013، إدارة المعلومات.

- تبعية العديد من المنظمات لأحزاب وتوجهات سياسية في خلاف مع القانون الذي يمنع إنشاء المنظمات لأغراض سياسية، مما يؤثر سلباً على حيادها ويخل بالمساواة أثناء العمل في الميدان.
- إنشاء عدد كبير من هذه المنظمات لأهداف غير تلك المعلنة ومنها تحقيق المنفعة الشخصية والربح من خلال تمويلات المنظمات الدولية أو الحكومة، أو الاستفادة من التسهيلات والاعفاءات الجمركية والضريبية التي يمكن أن تحصل عليها وفق القانون.
- عدم التزام معظم هذه المنظمات بنصوص القانون ومنها إشعار الجهات الحكومية بالتمويل الأجنبي الذي تحصل عليه.[8]
- صعوبة تنفيذ بعض التدخلات وإيصال المساعدات في مناطق الصراع، والذي قد يؤدي إلى اللجوء الاضطراري إلى بعض المنظمات التي تتواجد في مناطق الصراع مما يعطيها الفرصة للفساد.
- انعدام التنسيق والتشبيك في عمل هذه المنظمات مما يؤدي إلى ازدواجية التدخل سواءً في نوع النشاط أو مكان الاستهداف.
- الافتقار الى قاعدة بيانات ومعلومات متبادلة بين المنظمات والذي يضعف كفاءة عمل هذه المنظمات.

ج) ***الحكومة***

يفترض أن تلعب المؤسسات الحكومية ذات العلاقة دوراً محورياً في توجيه العمل الإنساني بما يخدم الكفاية والحيادية والسلامة في إيصال المساعدات للذين هم في أمس الحاجة للتدخل الإنساني بكافة أنواعه. وأظهرت الممارسة على الأرض أن هذا الدور هو الأضعف والأقل تأثيراً، خاصة في الأجل القصير وفي المراحل الحرجة. ويبرز ذلك من خلال:

[8] أوضاع العمل الأهلي، الوضع الراهن – المشكلات – المعالجات – وزارة الشئون الاجتماعية والعمل – قطاع التنمية الاجتماعية، 2004.

- قصور البيئة التنظيمية والتشريعية للعمل الأهلي واتسام القانون رقم (1) لسنة 2001 بمرونة واسعة في إنشاء المنظمات، بالإضافة إلى عدم صدور اللائحة التنفيذية للقانون، فضلاً عن غياب النزاهة والشفافية في أعمال المؤسسات الحكومية المشرفة عليها.

- ضعف الكفاءة أو عدم تفعيل دور المؤسسات الحكومية المعنية بالقضايا الإنسانية ومواجهة حالات الطوارئ، بالإضافة إلى غياب الجهة المعنية ببناء قاعدة بيانات لحصر الحالات الانسانية والتنسيق بين مختلف الجهات المعنية، على غرار ما تقوم به منظمة تنسيق الشئون الانسانية في الأمم المتحدة.

- اقتصار دور وزارة الشئون الاجتماعية والعمل على إصدار تصاريح المنظمات المحلية وكذلك قصور الدور الرقابي المفترض من قبل وزارة التخطيط والتعاون الدولي على منظمات المجتمع المدني الدولية ومنظمات الأمم المتحدة.

- افتقار موازنات الوزارات المعدة مسبقاً لتنفيذ مشاريع تنموية إلى بنود خاصة بالحالات الانسانية الطارئة في كل قطاع تنموي.

- ضعف مشاركات الحكومة في الاجتماعات الخاصة بالمساعدات الإنسانية وافتقادها للتأثير المطلوب، حيث تقتصر على المشاركة الشكلية والتي يحضرها أشخاص غير أكفاء وغير ملمين بالعمل الإنساني.

- تدني قدرات العاملين في المؤسسات الحكومية المعنية بتوجيه منظمات المجتمع المدني الدولية والمحلية وعدم استيعاب مفهوم العمل الانساني وكيفية تفعيل دور منظمات المجتمع المدني، فضلاً عن الفساد المالي والإداري في بعض الإدارات المختصة.

- محدودية عمليات الرصد والمسوح للمساعدات الإنسانية خاصة أثناء الأزمات والحروب، حيث يغلب عليها إسقاطات المنظمات الدولية استناداً إلى قاعدة البيانات التي تمتلكها مقابل اقتصار الدور الحكومي على الجانب الإشرافي.

- عجز الدور الحكومي في الرقابة والمتابعة، ابتداءً من مراجعة الاتفاقيات مع المنظمات الدولية وملائمتها للأولويات الوطنية وانتهاءً بمتابعة تقارير الإنجاز.

2.2.2 تفاقم الأوضاع الانسانية

رغم أن الفترة الانتقالية بكل سلبياتها وتراكمات السنوات السابقة هيأت بيئة خصبة لتطور حالات السخط المجتمعي وتوظيفها لأغراض سياسية، إلا أنه يمكن تحديد العوامل التي فاقمت من الوضع الإنساني المتردي أساساً فيما يلي:

أ) العوامل السياسية والأمنية والادارية

رغم أن الأهداف المعلنة للأحزاب السياسية التي قادت حركة الشباب في عام 2011 هي تغيير النظام السابق بسبب انسداد الأفق السياسي وفشل السياسات الاقتصادية وتدهور المعيشة، إلا أن بنود الاتفاقيات التي تم التوقيع عليها لحل الأزمة أخذت منحىً سياسياً بحتاً ولم تلامس الأسباب الاقتصادية والبعد الإنساني، فضلاً عن عجزها في منع تدهور الوضع الأمني مع استمرار المواجهات المسلحة في بعض المناطق. وقد اتصف الوضع العام للفترة الانتقالية فيما يلي:

- كان التركيز الأكبر للمبادرة الخليجية على قضية الانتقال السلمي للسلطة ولم تتناول القضايا الإنسانية.
- لم تكن القضايا الانسانية ذات أهمية في إطار مؤتمر الحوار الوطني الذي طغت عليه القضايا السياسية وفي مقدمتها القضية الجنوبية وقضية صعدة وشكل الدولة الفيدرالي.
- جاءت حكومة الوفاق كتوليفة من الأحزاب المتنازعة والذي خلق جو من المكايدات السياسية تسبب في عرقلة عمل الحكومة بصفة عامة، كما أن تلك الحكومة لم تول اهتماما كافيا بالوضع الإنساني رغم تدهوره خلال تلك الفترة.
- ساهم تدهور الوضع الإنساني في المحافظات الشمالية في توسع الحركة الحوثية فيها، وخاصة أن أوضاع النازحين ظلت قائمة ولم يتم معالجتها طوال تلك الفترة.
- أدى تردي الأوضاع الأمنية في بعض المحافظات الشرقية والمواجهات المسلحة بين الجيش وتنظيم القاعدة أو ما يسمى بأنصار الشريعة خلال الفترة الانتقالية إلى تفاقم الوضع الإنساني في محافظة أبين وارتفاع أعداد النازحين إلى المناطق المجاورة وخصوصاً محافظة عدن

- ساعدت المواجهات المسلحة بين قوات الجيش والأمن في 2011 على ضرب وحدة الجيش وتقسيم ولاءاته، مما أضعف دوره وسمح في توسع نشاط التنظيمات المتطرفة في عدد من المحافظات والتي تبنت عمليات اغتيال وتفجيرات استهدفت عناصر الجيش أفراداً وجماعات وبصورة غير مسبوقة.

ب) العوامل الاقتصادية والتنموية

تدهورت الأوضاع الاقتصادية خلال الفترة الانتقالية جراء الانفلات الأمني واستمرار الفساد، مما أدى إلى مزيد من تردي بيئة الأعمال وارتفاع تكاليف الإنتاج في مختلف القطاعات الاقتصادية، وقد انعكس التدهور الاقتصادي على الوضع الإنساني بشكل مباشر مع توقف العديد من المشاريع والأنشطة وتسريح العمال الذين خسروا مصدر دخلهم. ويمكن تحديد أهم العوامل الاقتصادية التي ساهمت في تردي الوضع الإنساني فيما يلي:

- استمرار أعمال التخريب وتفجير أبراج الكهرباء لمحطة مأرب الغازية شكل عائقاً كبيراً لجهود التنمية المتواضعة وتسبب في تعطيل العديد من المنشآت الانتاجية أو ارتفاع تكلفة تشغيلها في حال اعتمادها على مولدات كهربائية تعتمد على المشتقات النفطية.

- تحمل الاقتصاد الوطني خسائر التفجيرات التي تعرضت لها أنابيب النفط وحرمان خزينة الدولة من إيرادات أساسية.

- عدم إيلاء المناطق التي عانت من الدمار نتيجة الصراعات المسلحة في صعدة وأبين وصنعاء الاهتمام اللازم وتوفير مشاريع إعادة الاعمار والتأهيل.

- تواضع الجهود المبذولة في سبيل تحسين أوضاع المحتاجين للعون الإنساني بما فيهم الأشد احتياجاً مثل نازحي صعدة وأبين فضلاً عن الأعداد الكبيرة من الأطفال والنساء الذين يعانون من سوء التغذية الحاد.

ج) العوامل الاجتماعية والثقافية

رغم أن مؤشرات التنمية البشرية شهدت تحسناً بطيئاً قبل أحداث 2011، إلا أن تلك المؤشرات انتكست خلال الفترة الانتقالية. كما تأثرت البنية الاجتماعية والهوية الثقافية اليمنية سلباً نتيجة تعدد المرجعيات وتباين الثقافة وفق الأجندات السياسية مع اندلاع مواجهات مسلحة خلفت ضحايا من

كافة أطراف النزاع، وبالتالي عمقت مشاعر الحقد والفرقة وليصبح المجتمع اليمني عرضة للتفكك في بنيته. ويبرز من العوامل الاجتماعية والثقافية التي ساهمت في تدهور الوضع الإنساني ما يلي:

- تراجع مؤشرات التنمية البشرية وخصوصاً في التعليم والصحة والذي ساهم في ارتفاع معدلات الفقر والبطالة وتدهور الوضع الإنساني.
- ظهور ثقافات دخيلة على المجتمع اليمني أضعفت التماسك الاجتماعي وعززت الفرقة بين أبناء الوطن تحت مسميات حزبية وطائفية ومناطقية.
- خلق بيئة مواتية لانخراط الشباب وخاصة الفقراء في التنظيمات المسلحة تحت التأثير الفكري أو الاحتياج المادي.
- عدم إيلاء المرأة الاهتمام اللازم للارتقاء بوعيها ولتصبح مؤهلة لتربية أجيال محصنة بالعلم والمعرفة ونبذ التطرف.

جدول 2: توزيع الخدمات الأساسية على شرائح المجتمع حسب الدخل

البيان	الخمس الأشد فقراً %	الخمس الأكثر غنى %
الحصول على خدمات الكهرباء	12.1	100
الوصول إلى مصادر مياه محسنة	26.6	49.7
الحصول على خدمات صرف صحي	8.2	98.8
الالتحاق بالتعليم الأساسي	53.0	98.9
نسبة الإناث إلى الذكور في التعليم الأساسي	0.64	1.04
التقزم بين الأطفال من 0-59 شهر	56.9	17.6
الولادة تحت إشراف كادر طبي ماهر	15.5	65.7
انعدام الأمن الغذائي	41.7	5.2

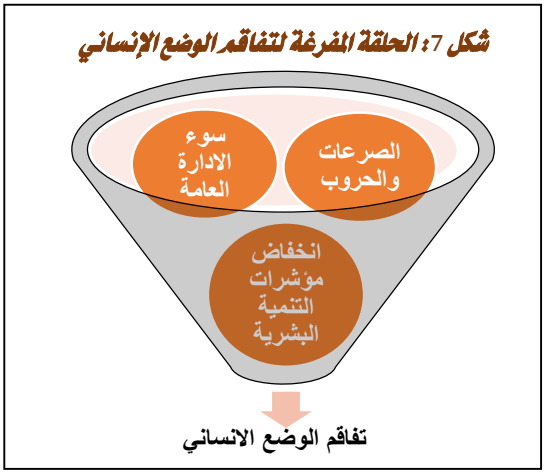
المصدر: مسح رصد الحماية الاجتماعية - وزارة التخطيط والتعاون الدولي - اليونيسف، أكتوبر 2012.

- الإخلال بجانب العدالة الاجتماعية والذي يظهر في سوء توزيع الخدمات الأساسية بين الفقراء والأغنياء وبين الريف والحضر، وبما يتنافى مع مبدأ تكافؤ الفرص ويؤدي إلى ضعف العلاقة بين النمو الاقتصادي والتخفيف من الفقر وحرمان الفقراء من منافع النمو.

- نمو الشعور بالسخط وعدم الرضى والذي يساعد على نشوء التوترات السياسية والأمنية من وقت لآخر، حيث أوضح تقرير أصوات الفقراء بعنوان "تقييم استراتيجية تخفيف الفقر من منظور الفقراء" أن الفقراء لم يستفيدوا من استراتيجيات التخفيف من الفقر وبقي خمس السكان الأشد فقراً هم الأقل استفادة من الخدمات الأساسية حسب مسح رصد الحماية الاجتماعية في أكتوبر 2012.

شكل 6: العلاقات الترابطية بين عوامل الأزمة السياسية

3. تداعيات حرب 2015 على الوضع الإنساني



واجهت اليمن حالة معقدة من تدهور الوضع الإنساني بشتى صوره والتي بلغت ذروتها نتيجة تفاقم الوضع الأمني واحتدام المواجهات المسلحة في بعض المحافظات في عام 2015. وأخذ الوضع مساراً أكثر حدة وصولاً إلى الحرب في 26 مارس 2015 حين بدأت دول التحالف بقيادة المملكة العربية السعودية وما زالت حتى اليوم بغارات جوية وقصف أهداف عديدة في معظم المحافظات. وخلفت الحرب وكذلك المواجهات المسلحة بين أطراف النزاع الداخلي الدمار والخراب وارتفاع الضحايا بما في ذلك المدنيين من أطفال ونساء. وانعكس الوضع سلباً على استدامة الحياة مع ارتفاع معدلات النزوح الداخلي في مناطق الصراع.

ولم يكن الوضع الإنساني في اليمن يحتمل أي تصعيد في الصراع، خاصة مع وصول عدد اليمنيين الذين يحتاجون للتدخلات الإنسانية في عام 2014 إلى حوالي 13 مليون شخص، وليرتفع العدد إلى حوالي 21.2 مليون شخص وفق تقديرات أكتوبر 2015، أي حوالي 80٪ من سكان اليمن. وتنذر هذه النسبة العالية بكارثة إنسانية قد يصعب معالجتها بسهولة، بالإضافة إلى أنها تشير إلى درجة استعار الحرب وانتهاكها للقوانين والأعراف الدولية نتيجة تعرضها حياة المدنيين وممتلكاتهم والمنشآت الاقتصادية والمزارع وكذلك المدارس والمراكز الصحية وغيرها. وزاد الحصار الشامل على جميع المنافذ البرية والبحرية والجوية من حدة الوضع وشكل عائقا أمام دخول الواردات بجميع أنواعها من غذاء ودواء ومشتقات نفطية. ويمكن القول أن الانسان اليمني قد دفع فاتورة باهظة الثمن، أثقلت كاهله والمثقل أساساً بمخلفات صراعات الماضي ونتائج سوء الادارة وانخفاض مؤشرات التنمية البشرية، وهو ما يؤدي بالنتيجة إلى ضياع حقه في أدنى متطلبات العيش الكريم.

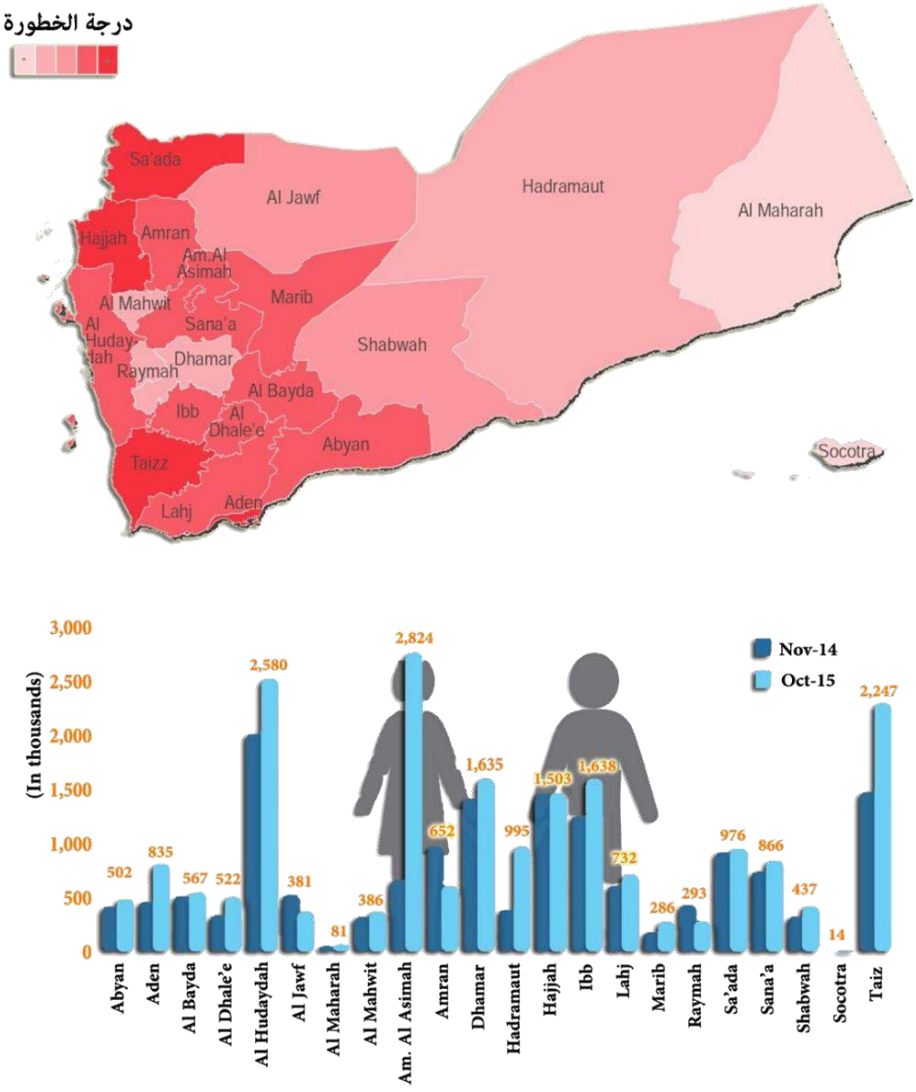
جدول 3: آثار الحرب والحصار على الوضع الإنساني			
المؤشر (مليون)	ديسمبر 2014	اكتوبر 2015	أسباب التدهور
المحتاجون الى الحماية	3	14.1	الصراعات المسلحة والقصف الجوي
النزوح الداخلي	0.235	2.3	الهروب من مناطق الصراع
انعدام الأمن الغذائي	10.6	14.4	ارتفاع معدلات البطالة وانخفاض او انعدام مصادر الدخل وتوقف تدفق المواد الغذائية للأسواق نتيجة للحصار وايضا تراجع النشاط الزراعي
المحتاجون الى رعاية صحية	8.4	14.1	توقف عديد كبير من المستشفيات والمراكز الصحية وتدهور مستوى تشغيل العاملة منها اما لتعرضها للدمار او لانعدام مصادر الطاقة والادوية والمستلزمات الطبية
بحاجة للمياه والصرف الصحي	13.4	19.3	تعطل شبكات المياه نتيجة لتوقف الطاقة الكهربائية وازمة الوقود وصعوبة ايصال المياه لمناطق النزوح ومناطق الصراعات المسلحة
سوء التغذية	1.6	3	ارتفاع سعر سلة الغذاء وتدهور الاوضاع الصحية فضلاً عن تدهور الأمن الغذائي
أطفال محرومون من التعليم	1.1	3	انعدام الأمن وتضرر المدارس كليا أو جزئيا
الحاجة الى المأوى	0.55	2.8	ارتفاع معدلات النزوح
OCHA, Yemen Humanitarian Needs Overview 2016, November 2015. OCHA, Yemen Humanitarian Needs Overview 2015, December 2014.			

1.3 المعاناة الإنسانية

يتفاوت عدد الذين يعانون إنسانياً في المحافظات، حيث يتوقف حجم المعاناة على عاملين أساسيين هما الكثافة السكانية وحدة الصراعات المسلحة. لذلك، نجد أن أمانة العاصمة وكل من محافظتي تعز والحديدة كانت في مقدمة المحافظات المنكوبة من حيث العدد. أما من حيث نسبة السكان المحتاجون للعون، فإن صعدة، عدن، تعز وحجة هي المحافظات الأكثر معاناة؛ تليها في مستوى أقل كل من أمانة العاصمة ومحافظات عمران، صنعاء، إب، الضالع، البيضاء، مأرب، لحج وأبين. وتأتي بقية المحافظات في مستويات معاناة أقل حدة.

جدول 4: التركز الجغرافي للمعاناة الانسانية حسب كثافة السكان							
القطاع	المحافظات الأكثر معاناة (الأعلى فالأقل)						
الحماية	الأمانة	تعز	إب	الحديدة	صعدة	عدن	صنعاء
المأوى	عدن	تعز	حجة	الضالع	أبين	البيضاء	إب
الأمن الغذائي	تعز	حجة	إب	الحديدة	ذمار	صعدة	لحج
التغذية	الحديدة	تعز	الأمانة	إب	حجة	عدن	صنعاء
الصحة	تعز	الحديدة	الأمانة	حجة	إب	صعدة	عدن
المياه	الحديدة	تعز	الأمانة	ذمار	إب	عدن	صنعاء
التعليم	الأمانة	تعز	صعدة	الحديدة	صنعاء	عدن	لحج

شكل 8: شدة الحاجة للمساعدات الإنسانية حسب المحافظة لعام 2015 ومقارنة بعام 2014



المصدر: OCHA, Yemen Humanitarian Needs Overview 2016, November 2015.

أ) **الحماية**

ترتبط غالباً الحاجة إلى التدخلات الإنسانية في مجالات الحماية بأوضاع الحروب والصراعات المسلحة لأنها تعرض المدنيين للمخاطر ومنها الموت والإصابة والنزوح وانتهاكات حقوق الإنسان وصعوبة الحصول على الخدمات الاساسية، فضلاً عن الصدمات النفسية وعدم الأمان والنزوح وفقدان وكذلك عدم اليقين بشأن المستقبل، ويلاحظ الارتفاع الكبير في عدد المحتاجين إلى الحماية والمقدر بحوالي 14.1 مليون شخص في أواخر عام 2015 منهم 7.4 مليون طفل، مقارنة بحوالي 3 مليون شخص في نهاية عام 2014. وتشمل التدخلات في هذا المجال حاجة عاجلة للمناصرة والتأكد من أن أطراف النزاع تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها وفقاً للقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الانسان لحماية المدنيين والبنية التحتية وكذلك تسهيل وصول المساعدات للمتضررين. وقد وصل عدد القتلى المدنيين المسجلين إلى 5306 بينهم 531 طفل، كما بلغت الإصابات 26294 بينهم 786

إطار 2: القانون الدولي الإنساني

عبارة عن مجموعة من القواعد العرفية والمكتوبة هدفها الأساسي حماية الأشخاص، الأموال والأعيان والأماكن التي ليس لها علاقة مباشرة بالعمليات العسكرية، وهذا هو نطاقه الموضوعي أثناء النزاعات المسلحة. وتركز المبادئ الأساسية للقانون الدولي الإنساني على مبدأي الضرورة العسكرية والمعاملة الإنسانية. ويندرج تحت هذين المبدئين الأساسيين أربع مبادئ فرعية هي:

التمييز حيث يمكن مهاجمة الأهداف العسكرية فقط، وكل من ليس في المعركة يجب أن تتم حمايته، كالمدنيين وأفراد الوحدات الطبية والدينية وعمال الإغاثة والأشخاص الذين أصبحوا عاجزين عن القتال كالجرحى والمرضى والجنود الغرقى وأسرى الحرب.

الضرورة العسكرية ومبدأ التناسب والذي ينظر إلى مدى تناسب الأهداف مع الأسلحة المستخدمة بحيث يجب ألا يكون هناك إفراط في استخدام الأسلحة.

المعاناة غير الضرورية والذي يبرز أن الهدف من الحرب هو تحييد العدو وليس إحداث معاناة أكبر مما هو ضروري لهذا الغرض.

حظر بعض أنواع الأسلحة ومنها السامة والجرثومية والكيمياوية وبعض أنواع المتفجرات، وكذلك الحد من استخدام الأسلحة التقليدية العشوائية بما في ذلك الألغام والأسلحة الحارقة والنووية.

طفل،[9] فضلاً عن انتهاكات حقوق الإنسان التي تم الابلاغ بها وبمعدل 43 انتهاكاً يومياً منذ مارس 2015 وخاصة في فئات الأطفال والنساء وتجمعات النازحين،[10] مع الأخذ في الاعتبار أن هذه الاحصائيات لا تعبر عن العدد الحقيقي للقتلى والجرحى لعدم الابلاغ عن حالات كثيرة وصعوبة حصرها.

وفي حقيقة الأمر، هناك انتهاكات جسيمة ارتكبت في حق المدنيين في اليمن من قبل جميع أطراف النزاع في خرق واضح للقانون الإنساني الدولي حسب منظمة الصليب الأحمر الدولية. ومن أهم مظاهر الانتهاكات والخروقات التي أودت بحياة المدنيين ما يلي:

- عدم التمييز بين الأهداف المدنية وتلك العسكرية وإصابة منازل والممتلكات والمنشآت المدنية.
- تدمير البنية التحتية من طرق وجسور ومراكز صحية ومدارس وغيرها.
- استخدام المدارس والمنشآت الحيوية لأغراض عسكرية.
- تعطيل عمل المراكز الصحية وتعريض المرضى والعاملين للخطر.
- الحصار الاقتصادي ومنع وصول الغذاء والدواء والمشتقات النفطية.
- عرقلة وصول المساعدات الإنسانية للمتضررين وتعريض حياة العاملين في المجال الإنساني للخطر.
- استخدام أسلحة محرمة دولياً مثل القنابل العنقودية.
- قصف تجمعات المحميين من اللاجئين والنازحين والمهمشين.
- تدمير الموانئ البحرية والجوية وعرقلة نزوح المدنيين إلى الخارج وأيضاً عودة من كانوا في الخارج.
- منع انتشال الجثث وإغاثة المصابين والجرحى إثر النزاعات المسلحة.

وتأتي حماية الأطفال في مقدمة اهتمام المنظمات الإنسانية باعتبارهم الفئة الأشد ضعفاً، حيث تعرض الأطفال لانتهاكات جسيمة خلال حرب 2015، أهمها:

- الوفيات والإصابات بين الأطفال والبالغة 1317 حالة بين قتيل ومصاب.

[9] World Health Organization Situation Report No 15, 14-27 September 2015
[10] OCHA, YEMEN HUMANITRATION NEEDS OVERVIEW 2015, December 2014

- تجنيد الأطفال واستغلالهم من قبل الجماعات المسلحة.
- التشويه وسوء المعاملة والاستغلال والإهمال.
- التعرض لمخاطر الألغام والمتفجرات وخطر الأسلحة العنقودية المحرمة.
- الاصابة بالأمراض والأوبئة وسوء التغذية مع تعذر الحصول على الخدمات الصحية.
- الحرمان من الذهاب إلى المدارس أو المخاطرة للذهاب إليها في ظروف غير آمنة.
- التعرض للصدمات النفسية وحالات التوتر والخوف.

ب) المأوى

انخفضت احتياجات الإيواء في نهاية عام 2014 وبداية عام 2015 نتيجة عودة عدد كبير من النازحين إلى مدنهم. غير أن الحرب في أواخر مارس 2015 أدت إلى ارتفاع المحتاجين إلى المأوى مرة أخرى وليبلغوا حوالي 2.8 مليون شخص. وقد لجأ العديد من النازحين وأغلبهم من محافظات صعدة وعدن وتعز ولحج وصنعاء إلى أقاربهم في المناطق الأكثر أمناً وتحديداً في المحافظات المجاورة لهم مثل عمران وحجة وإب وريف تعز والضالع وأبين ولحج والبيضاء وأبين وحضرموت وصنعاء. وينتج عن ذلك الإيواء ضغطاً مادياً على الأسر المستضيفة، خاصة إذا كانت فقيرة. ويعد النازحون الأكثر عرضة للخطر بسبب لجوئهم إلى المخيمات أو المرافق العامة وخاصة المدارس. وما زال العديد من النازحين بدون مأوى آمن، مما يجعلهم عرضة للأذى من الطقس والعنف وانتشار الأمراض. ويواجه النازحون الذين عادوا إلى مناطقهم وأكثرهم من نازحي مدينة عدن مصاعب كبيرة في استعادة حياتهم الطبيعية وخاصة من تدمرت منازلهم وممتلكاتهم ومشاريعهم الخاصة.

ج) الأمن الغذائي

ارتفع عدد السكان الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي إلى 14.4 مليون في أكتوبر 2015 مقارنة بحوالي 10.6 في نهاية عام 2014، حيث يعد النازحون هم الأكثر عرضة لانعدام الأمن الغذائي. وقد جاء الارتفاع الأخير مدفوعاً بتداعيات الحرب على مجمل العوامل المؤثرة في الأمن الغذائي، ويأتي في مقدمتها ما يلي:

- الحصار الاقتصادي وما ترتب عليه من انخفاض واردات السلع الأساسية وارتفاع أسعارها، خاصة وأن اليمن تستورد 90٪ من الغذاء.
- أزمة المشتقات النفطية والتي كان لها أثراً بالغاً في انعدام الأمن الغذائي لارتباطها بتوفير الري للأراضي الزراعية ومياه الشرب سواء ضخها من الآبار أو نقلها، كما أثرت هذه الأزمة على تجارة المواد الغذائية ورفع تكلفة نقلها من ناحية وعلى استمرار العديد من المطاعم والمخابز وكذلك الطبخ المنزلي من ناحية أخرى.
- التبادل العشوائي للقذائف براً والقصف جواً على معظم المحافظات أدى إلى تعرض بعض المزارع النباتية والحيوانية للدمار الجزئي أو الكلي وكذلك تقييد حركة السكان وصعوبة شراء احتياجاتهم الأساسية، فضلاً عن إدخال السلع للأسواق بما فيها المساعدات والاغاثة الإنسانية.

ومن ناحية أخرى، ساهمت بعض العوامل في تخفيف حدة أزمة الغذاء في اليمن، وهي:

- توفر مخزون كبير لدى معظم التجار ساهم في تغطية احتياجات السوق والحد من ارتفاع الأسعار وتخفيف حدة الأزمة بصفة عامة، كما استطاع عدد من التجار إدخال بضائع خلال الفترة سواءً عن طريق التهريب أو بالاستفادة من العلاقات مع طرف التحالف حيث استمر دخول السلع الغذائية من السعودية.
- ساهمت الطبيعة الريفية لمعظم السكان في التكيف مع الأزمات ومنها أزمة الغذاء من خلال الاعتماد على المدخلات الطبيعية في مزارعهم البسيطة واستبدال وقود الحطب عوضاً عن الغاز المنزلي.
- ساهم التكافل الاجتماعي في تخفيف الأزمة على بعض الفقراء والمعوزين سواءً عبر المبادرات الفردية أو دور منظمات المجتمع المدني المحلية.

د) *المياه والصرف الصحي*

تضرر حوالي 19.3 مليون شخص من عدم توفر المياه النظيفة وخدمات الصرف الصحي في عام 2015، منهم 6 مليون بسبب النزاعات المسلحة مقارنة بحوالي 13.4 مليون في عام 2014. وبات نقص إمدادات المياه النظيفة يشكل خطراً على الحياة، خاصة أنها جاءت متزامنة مع قصور واسع في خدمات الصرف

الصحي. وتؤدي هذه العوامل مجتمعة إلى نتائج خطيرة وانتشار الأمراض والأوبئة وسوء التغذية خاصة بين الأطفال والنساء الحوامل. وتتمثل أهم تداعيات الحرب على قطاع المياه فيما يلي:

- تعطل شبكات المياه العمومية بسبب تعرض جزء منها للتخريب والتدمير أو العطل مع استحالة الإصلاح في ظروف الحرب لأسباب أمنية ومادية، وهو ما ينطبق أيضاً على شبكات الصرف الصحي التي قد تعمل بطاقة منخفضة جداً أو تتوقف كلية.

- أزمة الوقود والتي أثرت وبشكل مباشر على توفير المياه النظيفة ابتداءً من ضخها وتشغيل شبكات المياه وحتى نقلها عبر الشاحنات، حيث أصبحت الشاحنات هي التي يعتمد عليها أغلب السكان بعد تعطل شبكات المياه العمومية، رغم أن أسعار المياه المباعة في الشاحنات قد تضاعف عدة أضعاف بسبب ارتفاع أسعار الوقود فضلاً عن إحجام بائعو المياه عن دخول مناطق الصراع المسلح.

هـ) ***الصحة***

بلغ عدد المحتاجين إلى تدخلات صحية في عام 2015 حوالي 14.1 مليون شخص، حيث تنشأ حدة الأزمة في قطاع الصحة بالذات عن الأسباب المؤدية إلى ارتفاع الضحايا والمصابين والمرضى من ناحية وتدني الخدمات الصحية والقدرة على تشغيلها وتوفير الكادر الطبي والأدوية والمستلزمات الطبية من ناحية أخرى. ويمكن تلخيص أهم تداعيات الحرب على الوضع الصحي فيما يلي:

أولاً: تدني مستوى الخدمات الطبية

- لحقت أضراراً مباشرة كلية أو جزئية بحوالي 69 مركزاً صحياً ومستشفى حتى نهاية سبتمبر 2015 في كل من محافظات صنعاء وعدن وتعز وحجة وصعدة ومأرب وشبوة وعمران، أدت إلى توفي 8 كوادر صحية.[11]

- توقف حوالي 531 مرفق صحي عن العمل بسبب أزمة الوقود وأيضاً عدم توفر الأدوية والمستلزمات الطبية.

[11] Humanitarian Bulletin Issue 4, 15 October 2015.

- توقفت العديد من المستشفيات عن إجراء العمليات الجراحية وكذلك عمليات غسيل الكلى ومعظم مراكز علاج الأورام.
- غادر اليمن معظم الكادر الطبي والتمريضي الأجنبي والذي سبب خروجهم المفاجئ في عجز كبير خاصة في مجال التمريض لم يكن السهل تعويضه بكادر محلي.

ثانياً: تدهور أوضاع المرضى وانتشار الأمراض

- ارتفع ضحايا الحرب والمواجهات المسلحة في ظل تدهور جاهزية الطوارئ والإسعافات الأولية، خاصة في مناطق الصراع حيث تعجز طواقم الإسعاف من إسعاف المصابين أو حتى نقل الجثث.
- اتسع نطاق الأوبئة التي حصدت الأرواح وفي مقدمتها حمى الضنك والملاريا في محافظات عدن ولحج وتعز والحديدة، وذلك نتيجة تراكم النفايات وتعطل شبكات المياه النظيفة وخدمات الصرف الصحي، فضلاً عن قصور وظائف الرصد والإنذار المبكر والاستجابة الإنسانية الطارئة.
- تفاقم الوضع الصحي للأفراد الذين يعانون من الأمراض المزمنة مثل الضغط والسكر والقلب والأورام والفشل الكلوي، نتيجة نقص إمدادات الأدوية واحتياج اللقاحات وأدوية السكري وقرب الدم إلى برادات.
- حال الوضع الأمني والاقتصادي دون قدرة الكثير من الحالات المرضية إلى المرافق الصحية، ومنها حالات متابعة الحمل والتي تقدر بحوالي 500,000 حالة والولادات التي تمت اضطرارياً في البيوت، علماً أن 73,000 معرضات لخطر الوفاة عند الولادة.[12]
- تعرض الأطفال وهم دائماً الفئة الأضعف والأكثر عرضة للأمراض والأوبئة في ظل معاناة حوالي 47٪ من سوء التغذية وضعف المناة الطبيعية في ظل أوضاع بيئية انتشرت فيها الأوبئة والفيروسات، فضلاً عن توقف حملات التطعيم ضد أمراض الطفولة في العديد من المحافظات.

[12] Humanitarian Bulletin, Issue 4, 15 October 2015.

و) **التغذية**

يحتاج ما يقارب 3 مليون طفل وامرأة حامل أو مرضعة إلى خدمات علاج سوء التغذية، منهم 2.1 مليون يعانون من سوء التغذية الحاد والتي تتطلب خدمات التغذية المنقذة للحياة. وقد قفزت هذه الأرقام مقارنة بحوالي 850 ألف منهم 16 ألف حالة حادة قبل الأزمة. ومن أهم تداعيات الحرب على قطاع سوء التغذية ما يلي:

- إغلاق حوالي 129 مركز صحي كانت تقدم خدمات التغذية، مما يؤثر سلباً على حوالي 450 ألف طفل دون الخامسة.[13]

- اتساع دائرة انعدام الأمن الغذائي وما يترتب على ذلك من دخول أعداد جديدة في ظل أزمة المياه غير النظيفة والبيئة الملوثة وانتشار الحمى وحالات الإسهال بين الأطفال والذي يعد أقوى مسببات سوء التغذية المزمن بين الاطفال.

ز) **التعليم**

يحتاج ثلاثة مليون طفل بحاجة إلى مساعدة إنسانية للوصول إلى المدارس في العام الدراسي (2016/2015) منهم 1.8 مليون طفل فقدوا هذه الفرصة بسبب الحرب. وانعكست تداعيات الحرب على قطاع التعليم فيما يلي:

- إغلاق 4150 مدرسة بسبب الحرب جزء كبير منها أهلية، وتأثر 500 مدرسة منها 174 مدرسة تعرضت لأضرار كلية أو جزئية، بالإضافة إلى 264 مدرسة يسكنها نازحون و58 مدرسة محتلة من قبل جماعات مسلحة.[14]

- ترحيل طلاب النقل للصفوف الأعلى دون استكمال مناهج الفصل الثاني والاعتماد على نتائج امتحانات نصف العام الدراسي (2015/2014) لعدم تمكن معظم المدارس من إجراء امتحانات نهاية العام.

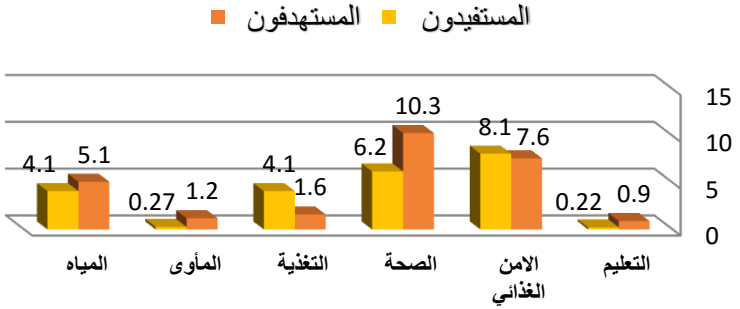
[13] Humanitarian Bulletin, Issue 4, 15 October 2015.
[14] Education facilities and service delivery, unpublished paper, education cluster,2015

- إجراء امتحانات الشهادة في موعد متأخر وفي ظروف غير آمنة بل وكانت الأسوأ أمنياً، مما أدى إلى حرمان نسبة كبيرة من الطلاب من دخول الامتحانات.
- صعوبة توفير الكتاب المدرسي نتيجة توقف مطابع الكتاب المدرسي والاعتماد على الكتب المستخدمة، إلا أن هذه المعالجة لا تتناسب مع المراحل الأولى والتي يتم حل المسائل والتمارين في الكتاب المدرسي.
- عزوف عدد كبير من أولياء الأمور من إلحاق أبنائهم في المدارس للعام الدراسي (2016/2015) خوفاً على حياتهم، ويبدو الأمر أكثر صعوبة على أطفال الأسر النازحة والأطفال الذين يعيشون في مناطق الصراع.

2.3 تقييم التدخلات الإنسانية

تعد التدخلات الإنسانية في عام 2015 هي الأكثر حجماً منذ بدء العمل الإنساني في اليمن، سواءً من حيث المستهدفين ونطاق الاستهداف أو التمويل المخصص للإغاثة. وقد أطلقت خطة استجابة للعام 2015 نداءً بحوالي 1.6 مليار دولار لإغاثة حوالي 11.7 مليون إنسان من أصل 21.2 مليون يمني يحتاجون إلى تدخل إنساني. وأظهرت تقارير التقييم لمنظمة أوتشا أن المبالغ التي تم الحصول عليها بلغت حوالي 775 مليون دولار وبنسبة 48٪ من النداء. ومع ذلك، تعتبر نسبة الإنجاز لخطة 2015 هي الأعلى من حيث المستهدفين ومن تم الوصول إليهم مقارنة بالسنوات السابقة.

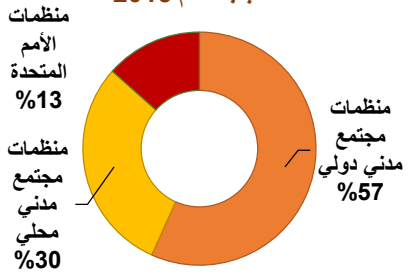
شكل 9: تقييم خطة استجابة 2015 (مليون)



المصدر: OCHA, Yemen Humanitarian Dashboard as of 31 October 2015.

ولم تختلف أدوار الأطراف الفاعلة في عام 2015 عن السنوات السابقة، رغم البروز الأكبر للمنظمات الدولية ومنظمات الامم المتحدة خاصة مع تراجع دور الدولة مالياً وإدارياً. كما لم يكن لمنظمات المجتمع المدني المحلية دوراً قوياً مقارنة بالاحتياج الإنساني الكبير وحدة المعاناة في معظم المحافظات. وشكلت منظمات المجتمع المدني الدولية وعددها 38 منظمة حوالي 57٪ من إجمالي عدد المنظمات العاملة مقابل 13٪ لمنظمات الأمم المتحدة وعددها 9 منظمات و30٪ لمنظمات المجتمع المدني المحلية العاملة في المجال الإنساني وعددها 20 منظمة.

شكل 10: المنظمات العاملة في خطة استجابة لعام 2015



المصدر: أوتشا، اليمن الاستجابة الإنسانية، مارس- يوليو 2015.

3.3 تقييم دور المؤسسات الوطنية

اتسم دور الحكومة والمؤسسات الوطنية بالقصور خلال الفترة الانتقالية عموماً، مع استمرار عجزها في عام 2015 رغم حرج الوضع والذي تطلب حشداً أكبر للجهود الوطنية، وخاصة في ظل التعقيدات السياسية والأمنية والإدارية وشح الإمكانيات المالية مع تجميد وزارة المالية لمعظم النفقات التشغيلية. وقد استمر عمل مؤسسات الحكومة رغم تعقيدات الوضع، وظلت قياداتها سواءً بشخص الوزير أو من ينوبه في تسيير الأعمال بالحد الأدنى في ظل التزام وزارة المالية بدفع الرواتب لجميع الموظفين وفي كافة المحافظات من ناحية وحرص المؤسسات على الالتزام بالدوام باستثناء الحالات القصوى. وبذلك، تمكنت معظم المؤسسات الحكومية وخاصة الوزارات السيادية والبنك المركزي من القيام بعملها والمحافظة على تماسك الكيان التنظيمي للدولة قدر الإمكان.

ولم تعلق منظمات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الإنسانية الأخرى تعاملها مع المؤسسات الحكومية، بل إن وتيرة العمل المشترك بينها ارتفعت في عام 2015 وأخذ العمل الإنساني زخماً كبيراً لتبلغ المساعدات عبر خطة استجابة 2015 حوالي 775 مليون دولار حتى أكتوبر 2015. ومع ذلك، انعكس تواضع إمكانيات الحكومة على ضعف دورها الرقابي والإشرافي، كما أن حضورها لم يكن كافياً أو ذو تأثير ملموس في توجيه مسارات العمل الإنساني. وينبغي التأكيد على أهمية هذا الدور ابتداءً من تحديد الاحتياجات على مستوى كل قطاع وفي إعدادها والمصادقة عليها، بالإضافة إلى الإشراف على تنفيذ الأنشطة وفي الرقابة والتقييم. وفي إطار المؤسسات الوطنية التنفيذية والعاملة في المجال الإنساني، يمكن التطرق إلى دور كل من جمعية الهلال الأحمر اليمني والوحدة التنفيذية لإدارة مخيمات النازحين.

إطار 3: بعض مواد قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 211 لسنة 2011 بشأن لائحة تنظيم عمل المنظمات غير الحكومية العربية والأجنبية في الجمهورية اليمنية

مادة (12): على المنظمة موافاة الوزارة بتقارير نصف سنوية وسنوية عن نشاطاتها وسير تنفيذ الاتفاقيات الفرعية التي وقعتها مع الجهات المستفيدة.

مادة (14): صلاحيات وزارة التخطيط والتعاون الدولي (منها):

1-الإشراف والرقابة على انشطة المنظمات.

2-دراسة التقارير المقدمة من المنظمة عن انشطتها واعمالها ومستوى تنفيذها.

3-إعداد التقارير والبيانات المنتظمة عن المنظمات وإنجازاتها.

4-تأسيس قاعدة بيانات شاملة عن المنظمات.

جمعية الهلال الأحمر اليمني

تعتبر جمعية الهلال الأحمر اليمني جمعية وطنية مستقلة مالياً وإدارياً تعمل تحت مظلة الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب والهلال الأحمر وبحيادية كاملة وفقاً لأهم مبادئ تأسيسها. وقد تولت هذه الجمعية دوراً مهماً في تقديم العون الإنساني الطبي لإغاثة الجرحى والمصابين جراء الصراعات المسلحة والحروب في معظم المحافظات وكذلك تسهيل تقديم المعونات الإنسانية للمتضررين. كما ساهمت

الجمعية في عمليات تبادل الأسرى. ورغم أن الجمعية تعمل بكامل طاقتها التشغيلية وبالاعتماد على المتطوعين، إلا أنها لا تتمكن من تحقيق التغطية اللازمة لأعمال الاغاثة في ظل العديد من المحددات أهمها الافتقار للتمويل الكافي واعتمادها في الأساس على الصليب الأحمر الدولي والاتحاد الدولي للهلال والصليب الأحمر وجمعيات الصليب الأحمر لبعض الدول مثل ألمانيا والدنمارك وفرنسا والنرويج. ويعتبر ذلك الدعم في الغالب ضئيلاً مقارنة بحجم الاحتياج فضلاً عن أنه متقطع لارتباطه بمشاريع مؤقتة. كذلك، يجهل غالبية أطراف النزاع الدور الإنساني والحيادي الذي تقوم به الجمعية وهو ما يمثل عائق أمام تسهيل وصول فرق الاغاثة إلى المتضررين. لذلك، يحتاج الإعلام أن يقوم بدوره في التعريف بطبيعة عمل الجمعية وتصحيح أي مفاهيم خاطئة. وأخيراً، ونظراً لارتباط أعمال الإغاثة بمناطق الصراع المسلح، فقد فقدت جمعية الهلال الأحمر اليمنية حتى اليوم تسعة أشخاص من العاملين لديها في تلك المناطق.

الوحدة التنفيذية لإدارة مخيمات النازحين

أنشئت الوحدة التنفيذية لإدارة مخيمات النازحين في عام 2009 لتتولى إدارة وتشغيل وتنظيم العمل في مخيمات النازحين تحت إشراف وتوجيهات اللجنة العليا لإغاثة النازحين، وقد صدرت وثيقة للسياسة الوطنية لمعالجة النزوح الداخلي في الجمهورية اليمنية ولتقدم إطارا وطنياً عاماً يستجيب على نحو فعال لمشاكل النزوح في اليمن. وقد ساهمت الوحدة التنفيذية منذ تأسيسها في تسهيل شئون نازحي محافظات صعدة وعمران والجوف في الشمال ونازحي محافظات أبين في الجنوب. كما كان لها دوراً محورياً في

إطار 4: المكونات الوطنية لقضايا النزوح الداخلي: الأدوار والمسئوليات

- تضطلع الحكومة بالمسؤولية الأساسية لمعالجة قضايا النزوح في جميع مراحله.
- تعتبر الوحدة التنفيذية للنازحين نقطة الاتصال الوطنية المعنية بشأن النزوح الداخلي.
- تختص اللجنة العليا لمعالجة النزوح الداخلي بالتوجيه الاستراتيجي العام.
- تتولى السلطات المحلية في المحافظات والمديريات تنفيذ السياسات.
- تعرض منظمات المجتمع المدني المحلية والدولية خدماتها لمساعدة النازحين وتقوم بالأنشطة وفقاً للقوانين الوطنية والدولية وبالتنسيق مع الحكومة ولا سيما الوحدة التنفيذية للنازحين.

تنسيق الأعمال الإنسانية في إطار خطط الاستجابة الإنسانية وخارجها. وبغض النظر عن مستوى الإنجاز والتغطية، إلا أن دور الوحدة التنفيذية تضاءل في عام 2015، وهو العام الذي شهد أكبر نزوح داخلي في اليمن. وقد بادرت العديد من المنظمات الدولية بالتدخل في إغاثة النازحين دون الرجوع أو التنسيق مع الوحدة، سواء فيما يتعلق بقواعد بيانات الاستهداف أو آليات التنفيذ. وشكلت ظروف الحرب والحصار الاقتصادي وتعقيدات السياق السياسي ومحدودية الإمكانات المادية والتمويلية عائقاً أمام أي دور فاعل للوحدة التنفيذية؛ وهو ما اقتضى التغاضي عن الاجراءات الإدارية. ومع ذلك، تبقى مسؤولية الوحدة قائمة في تقييم التدخلات وضمان تغطيتها للحالات المتضررة ومعالجة الفجوات أينما وجدت، وهو ما تحاول الوحدة القيام به في الوقت الحالي.

4.3 *التحديات التي واجهت العمل الإنساني*

واجه العمل الإنساني في اليمن خلال هذا العام العديد من التحديات أهمها الحصار الاقتصادي الشامل والذي فرضته قوى التحالف وكذلك قصف الموانئ الجوية والبحرية، مما أدى إلى منع دخول الغذاء والدواء والمشتقات النفطية وغيرها بالإضافة إلى صعوبة تلقي المساعدات العينية من الخارج. وفاقمت أزمة المشتقات النفطية بسبب الحصار من حدة المعاناة الإنسانية من خلال صعوبة إيصال المعونات الإنسانية إلى المتضررين وأيضاً عدم القدرة على تشغيل المراكز الصحية الإغاثية. كما أن استمرار المواجهات المسلحة وعدم التزام أطراف النزاع بحماية الطواقم الإنسانية والطبية وفق القانون الانساني الدولي بالإضافة إلى الدمار الذي لحق بالطرق الرئيسية والجسور وشح المشتقات النفطية شكل عائقاً أمام التنقل بين المدن والوصول إلى الأماكن المتضررة والتي تحتاج إلى المعونات الإنسانية. وأدت الأضرار المباشرة في المنشآت الحيوية ذات التأثير المباشر في الوضع الإنساني كالمنشآت الصحية والتعليمية إلى مضاعفة الاحتياجات الإنسانية وتحديداً في المجال الصحي وبدرجة تفوق إمكانيات المنظمات العاملة مادياً وفنياً.

وأخيراً، فإن صعوبة رصد الحالات الإنسانية بصفة عامة وفي مناطق المواجهات المسلحة خصوصاً أضعف كفاءة التقديرات والاستهدافات التي بنيت على نتائج المسوح الذكية والإسقاطات السكانية، خاصة وأن قواعد البيانات تعاني العديد من أوجه القصور منذ فترات سابقة. أما تدني القدرات الفنية لمنظمات المجتمع المدني المحلية، فقد حدت من قدرة تلك المنظمات في أعمال الإغاثة العاجلة وخصوصاً أن هذه الحرب على اليمن مثّلت تجربة غير مسبوقة في تاريخ اليمن.

4. الأولويات الوطنية في المجال الإنساني

إن الوضع الإنساني والعوامل التي ساهمت في تدهوره خلال مراحل مختلفة تشير إلى العديد من الإخفاقات في الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتي بدورها ساهمت في خلق بيئة مواتية للصراعات المسلحة والحروب التي دفع ثمنها المواطن اليمني من حياته وكرامته وحريته. ومن أجل استعادة الدولة اليمنية وإعادة بنائها واسترداد حق أبنائها في الحياة الكريمة، لا بد من تبني رؤية وطنية شاملة لمعالجة جميع الاختلالات الهيكلية وفي جميع المجالات السياسية والتنموية وبما يتوافق مع طبيعة المجتمع والإمكانيات المتاحة، بالإضافة إلى الوقوف على أهم الاخفاقات والعمل على تجاوزها وتبني سياسات ناجعة ومختلفة عن تلك السياسات التقليدية التي فشلت طوال عقود طويلة في تحقيق تقدم ملموس.

وإجمالاً تتطلب المرحلة القادمة لما بعد الحرب تدخلات تنموية عبر ثلاث مراحل زمنية وبحسب الأولويات العاجلة وكالتالي:

- ✓ المرحلة الأولى (الأجل القصير): مرحلة التدخلات الإنسانية والتعافي المبكر.
- ✓ المرحلة الثانية (الأجل المتوسط): مرحلة إعادة الاعمار والإنعاش الاقتصادي.
- ✓ المرحلة الثالثة (الأجل الطويل): مرحلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وبما أن هذه الورقة تعنى أساساً بالجانب الإنساني، فإننا نركز على التدخلات في المرحلة الأولى والتي قد تمتد للأجل المتوسط والمتعلقة بالتدخلات الإنسانية وبرامج التعافي المبكر وآليات تطويرها وتحسين كفاءتها بالاستفادة من الدروس السابقة. ويفترض أن تحتل القضايا الانسانية أهمية بالغة في إطار الاتفاقيات والتسويات السياسية القادمة، مع إيجاد تسوية اقتصادية تعمل على فك الحصار الاقتصادي للتخفيف من المعاناة الإنسانية، بالإضافة إلى تأكيد التزام الجهات المانحة بتوفير التمويل اللازم للإغاثة بحسب النداء الذي أطلقته الأمم المتحدة في إطار خطة الاستجابة الإنسانية. ومع ذلك، لا يمكن إغفال الجوانب الأخرى والتي يمكن بيانها في ثلاث مجموعات.

أ) ***الجوانب السياسية والأمنية والإدارية***

- اضطلاع الحكومة بدورها في تبني التدخلات الإنسانية ابتداءً من عمليات الحصر والتوثيق ومروراً بتحديد خطط وبرامج الاغاثة واستهدافاتها وانتهاءً بالمراقبة والمتابعة.

- قيام منظمات المجتمع المدني الدولية والمحلية بدورها الإنساني بإشراف وشراكة الحكومة، مع أهمية وجود خطة استجابة للطوارئ من حيث الآليات والتشريعات والمؤسسات والتمويل لمواجهة الكوارث الطبيعية والحروب والصراعات. - وعي الدولة بأهمية فرض سيادتها في جميع المناطق وخطورة تأخير التدخلات الإنسانية في المناطق المنكوبة وأثر ذلك السلبي في إثارة السخط وخلق بيئة مواتية لاستقطاب الفقراء إلى الحركات المتطرفة والصراعات المسلحة.

- تفعيل المساءلة المشتركة بين الحكومة والمانحين كعامل مساعد لتسريع تخصيص المنح والمساعدات الخارجية وتعزيز القدرة الاستيعابية لها، وبالتالي خلق الثقة والمسؤولية بين الجهات المانحة والمستثمرين المحليين والأجانب.

- العمل على تعزيز أطر التنسيق مع المجتمعات الدولية وتحديد أدوارها وكذلك توجيه نشاط المنظمات الدولية لتتوافق مع الأولويات الوطنية.

ب) ***الجوانب الاقتصادية والتنموية***

- تنمية التدخلات التي تستهدف الفئات الفقيرة بدءاً بالمساعدات النقدية العاجلة وانتهاءً بتنمية المشاريع الصغيرة والأصغر، وكذلك البحث في استدامة هذه التدخلات من خلال التركيز على تعزيز قدرات الفقراء في الحصول على مصادر الدخل.

- تعزيز الأمن الغذائي من خلال تنمية القطاع الزراعي وتحقيق الاكتفاء الذاتي خاصة في المحاصيل الأساسية ومنها القمح، حيث يمكن الاستفادة من تجربة الحصار الاقتصادي بالإضافة إلى العمل على منع التوسع في زراعة القات.

- ايجاد حلول مستدامة لأزمة المياه والصرف الصحي وتحسين كفاءة إدارة الموارد المائية والحد من استنزاف المياه الجوفية أو هدر المياه من خلال اتباع أساليب غير كفؤة في الري وخاصة مزارع القات.

- تنمية القطاعات الواعدة وخاصة كثيفة العمالة في المناطق الريفية بغرض توفير فرص العمل والتخفيف من الفقر وتحقيق استدامة النمو الاقتصادي من خلال تنويع قاعدة الاقتصاد الوطني وضمان العدالة الاجتماعية.

- ايجاد حلول مستدامة للطاقة الكهربائية وتوسيعها وحمايتها من التخريب، مع الاعتماد على الطاقة الشمسية في تشغيل المرافق الحكومية والخدمات الأساسية وفي مقدمتها المرافق الصحية.

- تقليص تأثير أزمات الوقود على الوضع الإنساني من خلال تفادي نشوء الأزمة ابتداءً عبر إنشاء مخزون استراتيجي للطوارئ وتطوير المصافي الوطنية وترشيد الاستهلاك، بالإضافة إلى تطوير مصادر الطاقة البديلة.

ج) الجوانب الاجتماعية والثقافية

- تحسين الوضع الصحي للحالات الحرجة وتخفيض معدلات الوفيات المرتفعة بسبب أمراض الطفولة وسوء التغذية، وإعادة النظر في العوامل التي حدت من جدوى التدخلات الصحية في الفترات السابقة رغم كثافتها من حيث الأولويات ومجالات التدخل ومناطق الاستهداف والاستفادة من تجارب الدول الأخرى في هذا المجال.

- تطبيق معايير العدالة الاجتماعية عند تخصيص نفقات الموازنة العامة على مستوى المحافظات والمديريات واتباع أساليب علمية ومحايدة في تحديد الاستهدافات وفق قاعدة بيانات محدثة في جميع المجالات التنموية والاجتماعية.

- تطوير مناهج التعليم وإدخال مفاهيم تساعد الأفراد على التفكير العلمي والمنطقي وتعزيز القيم والأخلاق والفضائل المنبثقة من الدين الإسلامي الصحيح، حيث أن تدني مؤشرات التعليم كماً وكيفاً وبعدها عن معطيات التغيرات الاجتماعية والثقافية المعاصرة يعني خلق جيل غير واعي ويمكن استقطابه بسهولة في الحركات المتطرفة سياسياً أو دينياً، ناهيك عن ضعف الولاء الوطني وانتشار المناطقية والمذهبية والطائفية والفهم المغلوط لتعاليم الاسلام واستغلال الجهل الواسع في استقطاب المواطنين.

- إدخال الثقافة الاقتصادية والاستثمارية وتعريف المواطنين بأهمية الادخار والاستثمار وكيفية تنمية المشاريع الصغيرة والأصغر والبعد عن السلوك الاستهلاكي للكماليات.

- تطوير البيئة التشريعية والمؤسسية الحاضنة للعمل الإنساني والاجتماعي في إطار فعالية عمل منظمات المجتمع المدني المحلية والدولية.

جدول 5: الأولويات الوطنية في العمل الإنساني خلال الأجلين القصير والمتوسط

القطاع	الأولويات الوطنية	التدخلات والبرامج
الأمن الغذائي والزراعة	التخفيف من حدة انعدام الأمن الغذائي للحالات القصوى ودعم سبل المعيشة	مساعدات غذائية عاجلة من خلال توزيع الغذاء ومنح الوقود والكوبونات المشروطة
		دعم المعيشة العاجل (توفير أدوات إنتاج)
		إصلاح المعيشة العاجل (إصلاح أدوات الإنتاج المتضررة)
		النقد مقابل العمل
		دعم شبكات الأمان الاجتماعي
المياه والصرف الصحي والنظافة الشخصية	توفير المياه وخدمات الصرف الصحي وإدارة المخلفات الصلبة للمناطق شديدة الاحتياج ومخيمات النازحين	نقل المياه إلى مناطق الاحتياج وتوفير حاويات مياه عامة
		نقل المياه عبر الأنابيب
		توزيع منقيات مياه من السراميك أو أقراص ومسحوق الكلور
		توفير حمامات متنقلة في تجمعات النازحين وفي مناطق الاحتياج
		إدارة المخلفات الصلبة في تجمعات النازحين وتوزيع حقائب النظافة
		النقود مقابل العمل في أعمال مثل رفع القمامة في مناطق التجمعات السكانية منعاً لانتشار الأوبئة
		المساهمة في تمويل قطع الغيار وتشغيل وصيانة شبكات المياه
		توفير الوقود لشبكات المياه ومحطات معالجة مياه الصرف الصحي وعمليات جمع القمامة
الصحة	تقديم الخدمات الصحية الأولية والأساسية للحالات القصوى بحسب الأهمية: الأوبئة - مصابين وضحايا الحرب – الأطفال - النساء	دعم المراكز الصحية التي تستقبل حالات الطوارئ والإصابات والجراحة
		تفعيل النظام الالكتروني للإنذار المبكر بالأمراض الوبائية ودعم برنامج الاستجابة لها
		توفير وحدات صحية متنقلة وخدمات توصيل الرعاية الصحة الأولية والانجابية والطوارئ
		الإصلاح الأولي وتطوير المنشآت الصحية المتضررة وتقديم المعدات والإمدادات

القطاع	الأولويات الوطنية	التدخلات والبرامج
		توفير الأدوية والإمدادات لمنشآت الرعاية الصحية الأولية والثانوية لجميع الامراض المزمنة وغير المزمنة
		دعم برنامج إحالة الحالات المستعصية إلى الخارج
		التلقيح الموسع والشامل للأطفال
		تقديم خدمات رعاية صحية أولية ومتكاملة
		توفير الحماية للمنشآت الطبية
		توفير الوقود والطاقة في المستشفيات والمراكز الصحية
		توفير الطاقة البديلة للمستشفيات والمراكز الطبية
		توفير الكادر الطبي في المستشفيات والمراكز الطبية
		نشر التوعية المجتمعية حول القضايا الصحية
المأوى	توفير المأوى لجميع النازحين	توفير مأوى عاجل (حقائب او خيام او مخيمات)
		دعم إيجارات الأراضي أو المباني المستغلة في الإيواء
		توفير المستلزمات المنزلية الضرورية
التغذية	التخفيف من حدة سوء التغذية للحالات القصوى بين الأطفال والنساء	توزيع المكملات الغذائية الجزئية للصبية والفتيات دون سن الخامسة وغير المدرجين في البرامج الاجتماعية لإدارة سوء التغذية
		اكتشاف حالات سوء التغذية في الوقت المناسب بين الأطفال والنساء الحوامل والمرضعات والإحالة إلى برنامج إدارة سوء التغذية
		علاج أو إدارة حالات سوء التغذية القصوى بين الأطفال
		توزيع حقائب النظافة لحالات سوء التغذية
الحماية	توفير الحماية بمختلف أنواعها للفئات المستضعفة والمعرضة للخطر	تقديم المساعدات المالية والعينية للناجين من انتهاكات حقوق الانسان
		تقديم الدعم النفسي للناجين من انتهاكات حقوق الانسان
		رصد حالات الانتهاك وتقييم الحماية

القطاع	الأولويات الوطنية	التدخلات والبرامج
		التوعية بمخاطر الألغام خاصة في المناطق المأهولة بالسكان
		التوعية بحقوق الإنسان بصفة عامة لا سيما ما يتعلق بالطفل والمرأة وذوي الاحتياجات الخاصة وتحديداً سبل الحماية من الانتهاكات والمساعدة في إثبات الهوية والممتلكات والشهادات الدراسية
		رصد حالات النزوح ومساعدتها
		تقديم الحماية للأطفال المنفصلين وغير المصطحبين
		الوقاية من تجنيد الأطفال من قبل القوات المسلحة أو المجاميع المسلحة
التعافي المبكر	تسريع عملية التعافي المبكر في المناطق المتضررة من الصراع	النقود مقابل العمل في إجراءات استقرار المعيشة ورفع الأنقاض
		الإزالة الآمنة ورفع الأنقاض
		أنشطة مكافحة الألغام
		دعم الأسر بمشروعات صغيرة
		رفع المخلفات الصلبة والتخلص الآمن منها
التعليم	استيعاب الاطفال في خدمات التعليم وفق حلول مؤقتة وعملية للمناطق المتضررة	إيجاد بدائل للنازحين الذين يقطنون في المدارس
		إيجاد فصول دراسية مؤقتة للتعليم
		ترميم وصيانة المدارس المتضررة
		تأثيث وتجهيز مؤسسات التعليم المتضررة
		حملة مجتمعية لإلحاق جميع الاطفال بالتعليم
		توفير معلمين ومعلمات للمناطق المتضررة
		توفير الكتب الدراسية والمستلزمات
		تقديم الدعم النفسي والاجتماعي
		إنجاز اختبارات الشهادات العامة
		حماية المؤسسات التعليمية من أضرار الحروب وتحريم استخدامها لأغراض حربية وعسكرية
		التدريب على بناء السلام وثقافة الحوار
		دعم استمرار إدارة النظام التعليمي

معايير التنفيذ المقترحة للتدخلات الإنسانية في الأجلين القصير والمتوسط

اتسمت المرحلة الانتقالية بكثافة التدخلات الإنسانية في القطاعات المختلفة والتي خففت نسبياً من المعاناة في معظم المناطق. غير أن المؤشرات العامة لم تظهر تحسناً واستمرت في التصاعد من عام إلى آخر. ويمكن تطوير العمل الإنساني وتحقيق نتائج ملموسة على أرض الواقع من خلال مجموعة التوصيات التالية:

دعم وزيادة تمويل المساعدات الإنسانية

1. إعداد رؤى وخطط واضحة بمشاركة المجتمع المحلي وتحدد فيها الأدوار وإمكانية الحكومة والفجوات التمويلية.
2. تعزيز آليات التنسيق على المستوى الحكومي وبين الحكومة والمنظمات الدولية ومنظمات المجتمع المدني.
3. بناء علاقات تعاون ثنائية مثمرة مع المجتمع الدولي في جميع المجالات.
4. استقطاب دعم القطاع الخاص المقيم والمهاجر.
5. تعزيز آليات الرقابة والمتابعة وتحسين مؤشرات النزاهة الشفافية.

تطوير معايير الاستهداف وضمان العدالة والموضوعية

1. تحديد مؤشرات استهداف واضحة في الخطط والبرامج الإنسانية.
2. تطوير آليات التقييم لتحديد الاحتياج الفعلي وبناء قاعدة بيانات على المستوى الوطني.
3. تكييف التدخلات مع خصوصية كل منطقة واحتياجات المستهدفين.
4. تحري حيادية العاملين في المجال الإنساني وعدم تأثرهم بانتماءاتهم لأحزاب سياسية أو مجموعات طائفية.

5. تحري العدالة في توزيع المساعدات وفق معايير واضحة للاستهداف تتضمن خرائط المعاناة – الكثافة السكانية – إمكانية الوصول – الأولويات الوطنية الإنسانية – سلامة العاملين وأمنهم – التمويل المتاح.

استراتيجيات فعالة في إيصال المساعدات الإنسانية خلال فترات الصراعات المسلحة وإغاثة المنكوبين في تلك المناطق

1. تطوير مهارات العاملين في المجال الإنساني على التفاوض مع أطراف النزاع والحرص على حيادية العاملين في هذا المجال.
2. نشر الوعي بين أطراف النزاع حول القانون الإنساني الدولي وربطه بتعاليم الاسلام وأهمية التدخل الدولي في فرض عقوبات على الطرف الذي لا يحترم القانون.
3. تأمين توصيل المساعدات الإنسانية والعاملين عليها وفق آليات مرنة تفضي إلى التعامل مع أطراف النزاع المسيطرة كأمر واقع بغض النظر عن الاعتبارات السياسية.
4. تكييف آليات رصد مرنة في مناطق النزاع وبالتعاون مع المحليات.
5. عدم استخدام هذه المساعدات في أغراض عسكرية وسياسية.
6. تفعيل دور منظمات المجتمع المدني المحلية في تنفيذ وإيصال المساعدات الإنسانية.
7. الاستفادة من مبادرات الشباب وتطوعهم في العمل الإنساني.
8. تعزيز دور السلطة المحلية في العمل الإنساني.

فعالية التدخلات الإنسانية وتعزيز الشفافية والرقابة المجتمعية

1. تكوين لجان رقابية محايدة لكل برنامج من الجهات الحكومية المعنية والمنظمات الدولية والسلطة المحلية والمجتمع المدني واللجان المجتمعية.
2. إعداد حملات توعية مجتمعية حول حقوق الإنسان وتعزيز الوعي لدى الفئات المستهدفة بمفهوم المساءلة المجتمعية وتوفير خط ساخن لاستقبال الشكاوى.

3. ضمان تعاون المحليات في الإبلاغ عن المخالفات مثل بيع المساعدات وسرعة التحقيق فيها ومحاسبة المتسببين.

4. تحديث القوائم البيضاء والقوائم السوداء لمنظمات المجتمع المدني وبناء قاعدة بيانات محدثة للمنظمات.

5. الاستفادة من تجربة الصندوق الاجتماعي للتنمية.

6. بناء قدرات الكادر البشري العامل في المجال الإنساني.

المراجع

1. منظمة تنسيق المساعدات الإنسانية، خطة الاستجابة الانسانية لليمن 2012.
2. منظمة تنسيق المساعدات الإنسانية، اليمن الاستجابة الانسانية (مارس – يوليو 2015).
3. احصائيات وزارة الشئون الاجتماعية والعمل 2013، إدارة المعلومات.
4. أوضاع العمل الاهلي الوضع الراهن – المشكلات – المعالجات – وزارة الشئون الاجتماعية والعمل – قطاع التنمية الاجتماعية 2004.
5. مسح رصد الحماية الاجتماعية – وزارة التخطيط والتعاون الدولي – اليونيسف، أكتوبر 2012.
6. تقرير التنمية الالفية 2010، وزارة التخطيط – البرنامج الانمائي للأمم المتحدة
7. التقييم الاقتصادي والاجتماعي المشترك (البنك الدولي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، البنك الإسلامي، الحكومة اليمنية) 2012، المسح الوطني لرصد الحماية الاجتماعية 2013 (المرحلة الأولى)
8. المسح الشامل للأمن الغذائي عام 2014، وبرنامج تطوير نظم معلومات الأمن الغذائي 2015.

باللغة الانجليزية:

1. Humanitarian Bulletin Issued 4 – on 15 October 2015
2. OCHA, Periodic monotiring report 2014; YEMEN HUMINITARIAN responsding plan, July 2014.
3. World Health Organization Situation Report No 15, 14-27 September 2015.
4. OCHA, YEMEN HUMINITARIAN RESPONSDING PLAN – MID-REVIEW 2013.
5. OCHA, YEMEN HUMANITRATION NEEDS OVERVIEW 2014, November 2013.
6. OCHA, YEMEN HUMANITRATION NEEDS OVERVIEW 2015, December 2014.
7. OCHA, Yemen: Humanitarian Dashboard (as of 31 October 2015).
8. OCHA, Yemen Humanitarian Needs Overview 2016, November 2015.

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

الحلقة النقاشية حول الانتقال السياسي في اليمن وتداعياته الاقتصادية والاجتماعية

افتتاح الحلقة النقاشية

عُقدت الحلقة النقاشية يوم الثلاثاء 15 ديسمبر 2015 والذي صادف بدء الجولة الثانية من المفاوضات بين الأطراف اليمنية في مدينة "بييل" بسويسرا تحت رعاية الأمم المتحدة. وقد أكد رئيس المرصد الاقتصادي للدراسات والاستشارات الدكتور يحيى بن يحيى المتوكل في افتتاحية الحلقة على أن اليمن يصنف من دول العالم ذات الصراعات الممتدة والتي تعالج ظواهرها سياسياً دون التطرق إلى أسبابها جذورها. وأضاف الدكتور المتوكل أن اليمن واجه في تاريخه المعاصر تحديات ومشاكل سياسية واقتصادية واجتماعية مزمنة، استطاعت الأنظمة السياسية المتعاقبة أن تتعايش معها بشكل أو آخر. ولكن عندما ينسد الأفق السياسي أو تسوء الأوضاع الاقتصادية لا بد أن يتفجر الوضع، وهو ما حدث فعلاً في عام 2011.

وأشار الدكتور المتوكل أن المبادرة الخليجية شأنها شأن الحلول السياسية السابقة سعت لمعالجة الجانب السياسي من خلال تقاسم السلطة وأهملت الجوانب الأخرى الاقتصادية والاجتماعية. وشدد رئيس المرصد الاقتصادي على ضرورة التعامل مع كافة الجوانب للأزمات والحروب والبحث عن حلول جذرية، وهو ما تهدف إليه هذه الحلقة النقاشية والتي تركز على الفترة الانتقالية 2011-2015.

ومن جانبه، أوضح الأستاذ محمود قياح مدير برامج مؤسسة فريدريش إيبرت - مكتب اليمن أن عملية الانتقال السياسي في اليمن قد تحوّل لسوء الحظ من المسار السلمي إلى الصراع المسلح والحرب المدمرة والتي تشهدها اليمن اليوم. واعتبر أن البعد الاقتصادي أهم التحديات التي واجهت اليمن وأدت إلى عدم الاستقرار السياسي والأمني وتوسع الإرهاب، كما أشار إلى أن مظاهر الأزمة الاقتصادية انعكست على الأوضاع الاجتماعية نتيجة سوء توزيع الثروة وتراجع التنمية وفشل الخطط الخمسية التنموية واستراتيجيات التخفيف من الفقر والتي ظهرت في العديد من المؤشرات الاقتصادية كارتفاع البطالة ومؤشرات الفقر وعجز الموازنة والمديونية. كما أكد أن اعتماد اليمن على مورد النفط والذي يشكل النصيب الأكبر من الصادرات وإيرادات الخزينة كان له تأثيراً سلبياً على الاقتصاد نتيجة التغير في أسعار النفط وتراجع الإنتاج المحلي والذي أربك الخطط التنموية من ناحية وساهم في إخفاق تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي. وانتهى بالتأكيد على أن أي نجاح سياسي يعتمد إلى حد كبير على النجاح الاقتصادي – على الأقل في أي نظام ديمقراطي.

جلسة العمل الأولى

استعرضت الجلسة الأولى ثلاث أوراق عمل، حيث تناولت ورقة العمل الأولى للدكتور عدنان ياسين المقطري بعنوان "الانتقال السياسي في اليمن" عملية الانتقال السياسي للفترة 2011.2015 وتأثيراتها على المجتمع والنظام والمكونات السياسية مع تصور للسيناريوهات المحتملة للصراع السياسي. واستعرضت ورقة العمل الثانية التي قدمتها الدكتورة سهير عاطف بعنوان "الحروب والنزاعات وتأثيرها على النسيج الاجتماعي" أن استمرار الصراع على السلطة في اليمن أدى إلى غياب الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي لقرون طويلة باستثناء فترات تاريخية محدودة. أما الورقة الثالثة للأستاذة إيمان عبدالرحمن شريان بعنوان "الوضع الإنساني في اليمن" ركزت على تفاقم المعاناة الإنسانية خلال العقدين الماضيين.

نقاش الجلسة الأولى

الدكتور عبدالله العاضي - جامعة عمران

تحفظ على مصطلحات الربيع العربي والتحالف في ورقة الدكتور عدنان المقطري، وأكد على ضرورة إعادة النظر في تلك المصطلحات والتعمق في بعض الأجزاء، فمثلاً: عبارة "ثورة الربيع العربي" كلمة أعدت في مطابخ العلوم السياسية في الغرب وأين هذه الثورات التي يتم الحديث عنها والبلدان العربية تدمر. أما عبارة التحالف العربي فلا ينسجم مع ما يحدث من عدوان سافر يستهدف تدمير اليمن، فمن أعطاه الشريعة، هل هو الرئيس الفار؟ علماً أن هذا العدوان والتدمير بدأ قبل ثلاثة أيام من انعقاد القمة العربية وقبل قرار مجلس الأمن الدولي. كذلك، مع افتراض أن الهدف وبغض النظر عن التسميات هم الانقلابين أو الحوثيين، فهل يحتاج القضاء عليها إلى هذا التحالف الدولي والتدمير الشامل لليمن؟

عبدالسلام المحطوري – اللجنة المالية بمجلس النواب

انتقد استخدام مصطلح انتشار الفكر الحوثي وكأن هذا الفكر يختلف عن فكر اليمنيين، وأضاف أنه لم يكن هناك صراع مذهبي في دماج أو حاشد أو أي مكان آخر، فالصراع هو سياسي بامتياز خاصة وأن السلفية موجودة ويواصلون التدريس في مدارسهم ومعاهدهم دون أن يعتدي عليهم أحد، وإنما هناك قوى سياسية تغذي الصراع وبدعم خارجي معروف. وأشار إلى أن الورقة تعبر عن وجهة نظر شخصية،

وهو خطأ لأننا في ندوة تستعرض رؤى علمية ومن غير المقبول الوقوف مع العدوان وهو عدوان أمريكي صهيوني ووصفه بالتحالف بينما ثورة 21 سبتمبر هي للاستقلال والخروج من الهيمنة السعودية والاستقالات التي حصلت ومعززة بانسحاب السفارات استهدفت تنفيذ مخطط لتدمير اليمن والدليل أن الحكومة المستقيلة رفضت تصريف الأعمال في خرق واضح للدستور. لذلك، اعتبر أن الورقة لم تكن متحاملة على أنصار الله فقط وإنما على الشعب اليمني وخاصة عندما يتحدث عن هادي بأنه الرئيس الشرعي، كما لم يتحدث عن دور القوى السياسية الأخرى في الصراع وموقفها من تقسيم الأقاليم بما فيها موقف الحزب الاشتراكي. وأخيراً، اقترح ضرورة عقد حلقة نقاشية للآفاق المستقبلية والأولويات لما بعد العدوان.

فؤاد الغفاري - رئيس منظمة جدار للحقوق والحريات

يرى أن هناك عدم احترام لحقوق الأنسان في الصراعات ونحن نتحدث عن حقوق الإنسان في الاقتصاد فحتى يتوفر الاقتصاد أولاً بعدها يمكن الحديث عن العدالة الاقتصادية، وكذلك بالنسبة لتوفير الكهرباء والعيش الكريم للجميع هنا ستتوفر العدالة الاقتصادية. وتساءل الأستاذ الغفاري عن النظام الاقتصادي القائم والذي سبب لنا الجوع والألم وعجز النخب السياسية عن تقديم حلول وتركيزها في كل حواراتها على السياسة وإهمال الاقتصاد، مؤكداً أن العلاقات الاجتماعية والسياسية لن تصلح إلا برؤية اقتصادية.

سعاد الزبيدي - ناشطة سياسية

أشارت إلى أن المصطلحات لم تكن مضبوطة فمثلا التحالف هو عدوان وهناك ثورة شعب ضد العدوان وليس فقط الحوثيين الموجودين في صعدة، كما أن العدوان بقيادة السعودية استهدف الجميع والسبب هو الخروج من تحت العباءة السعودية فما ما حدث في 2011 هو ثورات الربيع العربي بمخطط صهيوني أدى إلى تدمير البلدان العربية.

عبدالله علي عبيد - مدير عام مكتب الشباب والرياضة بأمانة العاصمة

شدد على ضرورة إعادة النظر في المصطلحات خاصة وأن هذه الحلقة تأتي بالتزامن مع عقد مؤتمر جنيف وأهمية توجيه رسالة نظراً إلى معاناة المواطن اليمني في الجانب الاقتصادي والإنساني، ولا يجب أن يكتفى بالحوار السياسي وتقاسم المناصب وهذه هي رسالة الندوة.

علي المهدي - ناشط سياسي

طالب بمراجعة كل المصطلحات الواردة في ورقة الدكتور عدنان المقطري لأن الورقة فيها عدوان آخر على اليمن، وما يطلق عليها بثورات الربيع هي عبارة عن تدمير البلدان العربية ونهب ثرواتها وتشويه الدين الإسلامي، وما حدث للعراق وسوريا وليبيا واليمن دليل حي على ذلك.

لطيفة الشيباني - مدير عام التنمية الصناعية بوزارة الصناعة والتجارة

طالبت بطرح رؤية اقتصادية لما بعد الحرب.

الدكتور محمد عبدالله الحميري

أشاد بتحليل الدكتور المقطري عندما حمّل القوى الداخلية مسئولية ما يحصل، ولكنه نبه إلى أن التحليل بعمق يتطلب إدراك الأبعاد السياسية الدولية الجديدة في منطقة الشرق الأوسط وخاصة في البلدان العربية والذي بدأ بالعدوان على العراق في عام 1990 وبلغ ذروته فيما يسمى بالربيع العربي في 2011. وأشار أن ما يجري في اليمن هو صراع دولي لتقاسم النفوذ ودور الدول الإقليمية هو التنفيذ شأنها شأن الأطراف المحلية. وأضاف الدكتور الحميري أن جميع الأطراف في اليمن خاسرة، فما حصل له تداعيات اقتصادية واجتماعية واستدعاء بعض الأوراق مثل المذهبية والمناطقية لتغطية الصراع.

الدكتور عبد الصمد حكيمي – أكاديمي وباحث

أكد أن الحرب أو العدوان دمرت الأرض والإنسان فيما نحن نبحث عن دولة، وأن علينا أن نبحث عن الإنسان كما الجانب الإيجابي هو أن الفئة الصامتة بدأت تتكلم.

حمود البخيتي – رئيس مركز حماية المستهلك

بدأ تعقيبه بطرح تساؤل حول صعود فئة في مصر وليبيا واليمن وتونس، وهل هو مجرد صدفة؟ وأشار إلى أنه من الخطأ الاعتقاد وكما جاء في حديث الدكتور المقطري أن الذين نزلوا الساحات كانوا هم المتضررين من النظام، فالحقيقة أن الذين نزلوا الساحات هم الأكثر استفادة من النظام، وأنه ليس من المنطق أن نجعل حقدنا على شخص يدمر وطن بأكمله. كما طرح الأستاذ البخيتي تساؤل حول قيادة السعودية ودعمها لحركات التحرر. ووضح أن ما طرحه الدكتور المقطري عن التغاضي

عن تمدد أنصار الله ما هو إلا اتفاق بين الرئيس هادي والسعودية وقوى أخرى حيث كانت مهمة وزير الدفاع توقيف عمل المعسكرات.

الدكتور عبدالودود الزبيري – وزارة التخطيط والتعاون الدولي

رأى في علاقة القوى السياسية غياب للضوابط والقيم الاجتماعية والإنسانية، وكان الأحرى التركيز على القواسم المشتركة في خدمة المجتمع مع ضرورة نشر ثقافة السلام والتصارع سياسياً. ونوه رداً على ورقة الاستاذة إيمان شريان أن هناك إدارة عامة لمنظمات المجتمع المدني الدولية وكذلك مكتب تنفيذي للنازحين.

أحمد محمد حجر – وزارة المالية

أوضح أن تشخيص ما يحدث من اعتداء على اليمن هو مخطط حيث أشعلت أمريكا الصراع في دول المنطقة ومنعتها في الدول الحليفة لها. وأشار أن دخول الحوثيين إلى صنعاء هو أيضاً جزء من ذلك المخطط الذي كان يستهدف إشعال حرب أهلية، وعندما فشل ذلك المخطط تم اللجوء إلى العدوان السعودي، خاصة وأن كل القوى الأمنية والقبلية والعسكرية والسياسية كانت بيد السعودية. وأشار إلى التأثير الأولي للعدوان هو تدمير النسيج الاجتماعي.

الدكتور يحيى بن يحيى المتوكل – رئيس الجلسة

أوضح أن ما ورد في ورقة الانتقال السياسي يعبر عن وجهة نظر وهو ما يتم الجدل حوله على مستوى المثقفين فضلاً عن أنه جوهر المبادرات والمفاوضات السياسية، وأكد على ضرورة أن نسمع بعضنا البعض ولا يجب الرفض للرأي الآخر ابتداءً. كما دعا إلى الابتعاد عن الهوى والانحياز رغم أنها هي فطرة إنسانية، مع التمسك بالموضوعية التي ندعيها للمساعدة قدر الإمكان على بلورة رؤى مشتركة مع أهمية ضبط المصطلحات.

الدكتور عدنان المقطري – مقدم ورقة "الانتقال السياسي"

أشار بالتقدير إلى كل الملاحظات على ورقة العمل، معتبراً أن هذا هو الهدف وأن الحلقة قد حققت هدفها ببيان التفاوت والتنوع في السياسة والمجتمع ولا يوجد لون واحد. وقال أن قضية التحالف والعدوان لها تفسيرات مختلفة ونحن اليمنيين استدعينا الاعتداء نتيجة فائض إنتاج العدوان الداخلي. كما أن قضية ومصطلح الثورة تم تأصيلها والمؤامرات الخارجية لا يمكن أن تحدث دون

عوامل داخلية، وأضاف أن حزب الإصلاح والحوثي كانوا يتسابقون على العمل الثوري وتغلغل الإصلاح في الوظيفة العامة بينما الحوثي تمدد بشكل مسلح على الأرض.

الدكتورة سهير عاطف – مقدمة ورقة "الحروب والنزاعات وتأثيرها على النسيج الاجتماعي"

أكدت أن الصراعات والنزاعات خلفياتها سياسية وأن المعلومات التي طالب البعض بتصحيحها يجب أولاً التأكد من المراجع.

الأستاذة إيمان شريان – مقدمة ورقة "الوضع الإنساني"

أن دور الحكومة غير مفعل وتمثيلي لا غير، ويفترض أن تقوم وزارة التخطيط والتعاون الدولي بالإشراف على منظمات المجتمع المدني الدولية مقابل تعزيز دور وزارة الشئون الاجتماعية في الإشراف على منظمات المجتمع المدني المحلية.

جلسة العمل الثانية : الأبعاد الاقتصادية والتنموية

شملت الجلسة الثانية ورقتي عمل، عرض الدكتور طه أحمد الفسيل في ورقته بعنوان " فشل سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية" والتي تناولت التطورات الاقتصادية خلال فترتين، الفترة الانتقالية وكذلك السابقة لها منذ بدء تنفيذ برنامج الإصلاح المالي والإداري. وتناول الأستاذ منصور البشيري في ورقة العمل الثانية بعنوان "التنمية والمساعدات الخارجية" علاقة اليمن مع المانحين وحجم المساعدات خلال الفترة من عام 1990 إلى 2010 وفق مراحل أربعة.

نقاش الجلسة الثانية

الدكتور يحيى بن يحيى المتوكل – رئيس الجلسة

رأى أن المشكلة الاقتصادية في اليمن أننا نعيش كشعب فوق مستوى قدراتنا، وأن هذا هو المدخل الحقيقي لإجراءات تصحيحية تنطلق من الأسس الاقتصادية. وبالنسبة للحديث عن الثروات، أشار إلى ضرورة التفرقة بين الموارد الطبيعية غير المستكشفة أو المستغلة وغير المتاحة مقارنة بالثروات المستغلة مثل النفط والغاز والتي هي متاحة ويمكن استغلالها.

الأستاذ أحمد محمد حجر – وزارة المالية

أوضح أن إحدى إشكاليات التنمية تتمثل في أن خطط التنمية غير متسقة في أهدافها وسياساتها وكأن الهدف منها هو الدعاية الإعلامية للدولة. وأشار إلى اختلاق الأرقام والتي أربكت الإحصائيات وخاصة مؤشر الدخل حيث كان يتم زيادة الناتج القومي الإجمالي من أجل خفض نسبة العجز أو زيادة مؤشر النمو. ونوه إلى ضعف مصداقية المختصين والفنيين في إعداد التقارير، بالإضافة إلى أن الكثير من الخطط والتقارير أعدت تلبية لرغبة المانحين وليس عن احتياج حقيقي للمجتمع وأولوياته. وأشار الأستاذ حجر أن تسييس الموازنة العامة مثّل أكبر كارثة وخاصة في الأعوام 1990 و1994 و2011، عندما أقحم الشركاء عناصرهم في الموازنة العامة، بينما كانت الاعتمادات الإضافية لمعالجة استحقاقات واختلالات سابقة. وبالنسبة للمساعدات الخارجية، أوضح أن معظم المشاريع التي كانت تقدم للمانحين لم تكن مدروسة وفي ظل سياسات غير متسقة، وبالتالي يصعب الإيفاء عند التنفيذ بمتطلبات المانحين. أما الاستثمارات، فإنها سعت لإرضاء أصحاب النفوذ والجهات جميعها مشتركة في تلك العشوائية.

الدكتور عبد الودود الزبيري – وزارة التخطيط والتعاون الدولي

استفسر عن أسباب تحديد 80٪ من الأسر وتركز الثروة لدى النسبة الباقية في ورقة الدكتور طه الفسيل، وكذلك عن أسباب ذلك التركز هل هو ناتج عن خلل تقييمي أم تشريعي. ونوه الدكتور الزبيري إلى ضرورة تقييم لجدوى المساعدات التنموية.

الدكتور قاسم الطويل – مساعد مدير عام مركز الدراسات الاستراتيجية

طالب باقتراح التشريعات والقوانين الضامنة لعدم تركز السلطة والثروة وكذلك أكد أن الخصخصة ضربت القطاع العام واليد العاملة. ورأى أن الورقة الاقتصادية كان ينبغي طرح البدائل الاقتصادية لنضوب النفط والمياه وطرق التشريع الدقيق والسليم.

الدكتورة لطيفة الثور – قسم الاقتصاد والعلوم المالية بجامعة صنعاء

طلبت تسليط الضوء على انخفاض القدرة الاستيعابية للمساعدات الخارجية باعتبارها من وجهة نظر المانحين الإشكالية الرئيسية في ضعف انسياب المساعدات إلى اليمن.

صادق نعمان النبهاني – وزارة حقوق الإنسان

أشار إلى إمكانية زيادة إنتاجية القطاع الزراعي بحوالي 100٪ من خلال استخدام البذور المحسنة، بالإضافة إلى تخفيض فاقد ما بعد الحصاد والذي يقدر بحوالي 35٪ من خلال إيجاد بدائل. وأوضح أن المساعدات الخارجية تمثل التزامات وفق اتفاقيات دولية ولا ينبغي التعامل معها على أنها هبة أو منة، ولذلك يجب العمل على الاستفادة منها وزيادة فاعليتها مع معالجة إشكالية تطويل الإجراءات من قبل المانحين بهدف التهرب وكذلك تكرار الالتزام والإعلان عن نفس المنح.

عبد الرحمن العلفي – رئيس مركز منارات للدراسات

رأى أن الضعف الذي أصاب القطاع الزراعي ناتج عن تشتيت العمل التعاوني وعدم دعم هذا القطاع، بالإضافة إلى الهرولة نحو اقتصاد السوق دون تهيئة مسبقة لضمان نجاح هذا التوجه الاقتصادي. وأكد الأستاذ العلفي أن تراكم الملكية الزراعية هو مكسب للتنمية والتحول الاقتصادي، فهو أمر إيجابي وليس سلبي كما أشارت ورقة الدكتور طه خاصة وأن القطاع الزراعي يعاني من تشتت الحيازات الزراعية. وأخيراً، اعتبر أن المساعدات الخارجية قد تحولت إلى عبء اقتصادي وانهزامية في القرار السياسي.

الدكتور محمد الحميري – وزارة الزراعة والري

ذكر أن تشتت الحيازة الزراعية هي الإشكالية الكبرى للقطاع في اليمن. وأشار إلى محدودية دور المساعدات الخارجية في التنمية والذي يجب أن يقاس من إجمالي الموازنة للعامة، حيث نجد أنها لا تتجاوز5٪ في أحسن الأحوال، بينما يمكن للموارد المحلية مثل الضرائب أن تكون أجدى، إذ تبين دراسات البنك الدولي أن ما ينبغي تحصيله من الضرائب تقدر بحوالي 19٪ مقارنة بالمحصل فعلياً والذي لا يتجاوز 4٪، وبالتالي فإن فاقد الضرائب (15٪) لعام واحد أعلى بكثير من المنح والمساعدات.

جمال الحضرمي – مستشار الغرفة التجارية

طالب بطرح رؤى حول الحد من تركز الثروة والسلطة بما في ذلك من خلال نظام الأقاليم وكذلك تقوية السلطة المركزية، بالإضافة إلى ضرورة تحديد الجهات التي بيدها الثروة والسلطة من أجل الخروج بحلول ناجعة. وبالنسبة للمساعدات الخارجية، رأى أن السلطة كانت فاشلة لأنها بحثت عن مساعدات لتقوية وضعها.

لطيفة الشيباني - مدير عام التنمية الصناعية بوزارة الصناعة والتجارة

رأت أن هناك إغفال لدور القطاع الخاص واتهامه بالاستحواذ على كل شيء، رغم أن المؤسسات الحكومية فاشلة والبنية التحتية ضعيفة بالإضافة إلى إهمال الاستفادة من الثروات المعدنية.

فهد راوح - مدير عام التخطيط بشركة النفط والغاز

اتفق مع ما تم طرحه حول فشل السياسات الاقتصادية خلال الفترة الماضية وخاصة في مجال النفط والغاز، كما أضاف أن أزمات المشتقات النفطية في اليمن ستستمر لفترة طويلة نتيجة تراجع إنتاجية المصافي المحلية وعدم وجود منشآت للمخزون الاستراتيجي وكذلك العشوائية في السياسات.

كهلان الرضي - وزارة التخطيط والتعاون الدولي

رأى أن المشكلة ليست في السياسيات وإنما في فشل تنفيذ تلك السياسات، حيث أنه منذ العام 1995 وحتى اليوم لم تنفذ أي من الخطط التنموية ولو بنسبة 25٪ حتى يتم الحكم عليها بالنجاح أو الفشل. واقترح الاهتمام بالجدوى الاقتصادية للمساعدات الخارجية والتركيز على البدائل في حال توقفها.

الخلاصة العامة للمشاركين

ظهر شبه إجماع في الحلقة النقاشية على أن غياب المساءلة والمحاسبة مثّل السبب الرئيسي لتفشي الفساد، وكذلك أن إهمال النخب والأحزاب السياسية للاقتصاد والتركيز على السياسة فقط للاستئثار بالسلطة أدى إلى معاناة المواطن الذي يبحث عن العيش الكريم. وبالتالي، فإن كل الحوارات السياسية لن يكتب لها النجاح بدون حل معضلة الاقتصاد، وهو ما يعني أن المرحلة تتطلب رؤية وطنية شاملة موضوعية وجريئة لمعالجة جميع الاختلالات الهيكلية واستعادة كيان الدولة اليمنية وإعادة بنائها واسترداد حق أبنائها في الحياة الكريمة.

الجمهورية اليمنية

رقم الإيداع لدى الهيئة العامة للكتاب: (133 – 2016م)

طبع في دار كنعان للطباعة والنشر
الجمهورية اليمنية - صنعاء - شارع كلية الشرطة
Tel.: 510784 - Fax: 510783 - Mob.: 777737479
E-mail: dar-kanaan@hotmail.com
kanaan-adv@yemen.net.ye

تصميم وإخراج

مطهر حسن المتوكل

أنشئ المرصد الاقتصادي في صنعاء كمؤسسة بحثية وبيت خبرة (think tank) غير ربحية بترخيص رقم 841 في 2012/7/3 صادر عن وزارة الشئون الاجتماعية والعمل. ويتمتع المرصد بشخصية اعتبارية مستقلة، ويرتبط بأطر تعاون مع جهات حكومية وأخرى دولية ومع مؤسسات القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني ذات العلاقة. ويُعنى المرصد بالدراسات والأبحاث الاقتصادية والاجتماعية وتوفير سبل التقدم في البحث العلمي لخدمة البلاد والمساهمة في وضع حلول لمشاكل وقضايا المجتمع. ويضم المرصد أكاديميين وباحثين في المجالات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة، كما يسعى المرصد للعمل على تحقيق الأهداف الآتية:

- رصد ومتابعة الظواهر والتطورات الاقتصادية المحلية والإقليمية والدولية وتأثيراتها على الاقتصاد الوطني.
- المساهمة في رفع الوعي الاقتصادي والاجتماعي.
- تشجيع البحث العلمي والدراسات.
- تعزيز العلاقة مع الجهات الحكومية ومؤسسات الأعمال والمراكز البحثية والجامعات ومنظمات المجتمع المدني ذات العلاقة.

العنوان: المبنى الإداري لمجموعة الكبوس - الدور السابع،
شارع سيف بن ذي يزن - صنعاء.
تليفون: 525 494 01 فاكس: 524 494 01
الموقع الإلكتروني: www.eosc-yemen.org
البريد الإلكتروني: info@eosc-yemen.org

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

مؤسسة فريدريش إيبرت كمؤسسة غير حكومية وغير ربحية تؤمن وتلتزم بالأفكار والقيم الأساسية للديمقراطية الاجتماعية، تأسست في العام 1925م متأثرة بالميراث السياسي لأول رئيس ألماني تم انتخابه ديمقراطيا هو الرئيس فريدريش إيبرت. وقد إستطاع السيد إيبرت القادم من أسرة متواضعة تمتهن نشاطاً حراً في أن يرتقي ليحتل أرفع منصب سياسي في بلاده. ونتيجة تجربته القاسية والمواجهات السياسية التي خاضها، أقترح السيد إيبرت إيجاد مؤسسة تكون في خدمة الأهداف الآتية:

- تعزيز الثقافة السياسية والاجتماعية للأفراد في كافة مناحي الحياة وتعليمهم روح الديمقراطية والتعددية.
- تيسير الوصول للتعليم الجامعي والبحث العلمي للموهوبين من الشباب من خلال دعمهم بمنح دراسية.
- المساهمة في تعزيز التفاهم والتعاون الدولي.

وقد بدأت المؤسسة أنشطتها في اليمن عام 1997م وذلك في إطار مشروع "تشجيع الديمقراطية في الشرق الاوسط"، وفي العام 1999م تم إفتتاح مكتب المؤسسة في مدينة صنعاء.

العنوان: حي خضير، صنعاء القديمة.
تليفون: 291 232 01 فاكس: 282 069 01
الموقع الإلكتروني: www.fesyemen.org
البريد الإلكتروني: info@fesyemen.org