مترجم

سيناريوهات إنهاء حرب اليمن

عدد الصفحات: 5

تاريخ الإصدار: 2 آذار/مارس 2021

المصدر: مؤسسة راند

سيناريوهات إنهاء حرب اليمن

2 آذار 2021

تقدم مؤسسة RAND رؤيةً لحل الأزمة اليمنية عبر مسارين أولهما إيقاف الحرب، والثاني اعتماد التقسيم الحالي لليمن بناء على الميدان بين شمال وجنوب. يؤدي هذان المساران الى تحقيق التنمية عبر ثلاث مراحل زمنية، بالتركيز على إعادة هيكلة مؤسسات الدولة في المحافظات الجنوبية والشرقية.
أولا؛ على المدى القصير، حيث تعمل الجهات الدولية والإقليمية على تشكيل حكومة انتقالية تؤمن الرواتب لموظفي القطاع العام، وتأمين الاستقرار الاجتماعي عبر إعادة بناء البنية التحتية للخدمات العامة، وإعادة هيكلة المصرف المركزي للدولة. ثانيا؛ على المدى المتوسط، طرح دستور جديد على الاستفتاء العام، وتعزيز الحوكمة في البيئات المحلية، بالإضافة لتمويل مشاريع القطاع الخاص، والابرز في هذه المرحلة إنشاء شركة تُعنى بإدارة القطاع النفطي في البلاد. أخيرًا؛ المرحلة طويلة المدى، وأهم أهدافها هو بناء حكومة مركزية منتخبة، وتطبيع العلاقات مع دول الجوار، وتوسعة نشاط القطاع الخاص، وضم اليمن في اتفاقية التجارة الحرة، بالإضافة لربط الاقتصاد اليمني باقتصادات دول الخليج الفارسي العربية.

إطار لبناء "سلام دائم"

يرسم هذا البحث الخطوط العريضة لإطار عملٍ لبناء "سلام دائم في اليمن". قد تستغرق هذه العملية عقوداً. فلا يستطيع اليمنيون تحمّل التسرّع في عملية إعادة بناء المؤسسات السياسية والاقتصادية والأمنية وغيرها من المؤسسات اللازمة للحفاظ على السلام. إدراكًا لهذا التحدي، تم بناء إطار العمل المقترح على نهج تدريجي، مع التركيز على احتياجات اليمن الأكثر إلحاحًا مع العمل بالتوازي لمعالجة أوجه عدم المساواة السياسية والاقتصادية التي لطالما أزعجت مواطنيها.

هناك مساران محتملان لليمن؛ المسار الأول هو الاستمرار ومضاعفة الجهود الحالية التي تركز على المصالحة الوطنية. قادت الأمم المتحدة هذه الجهود ويبدو أنها تحظى بدعم واسع في المجتمع الدولي، حيث عمل الأخير على الحفاظ على سيادة اليمن وسلامته الجغرافية. ركز هذا المسار على المصالحة الوطنية عبر التوسط أولاً لإقامة اتفاق مع الحوثيين لإنهاء الحرب قبل الانتقال إلى حل المظالم الإقليمية أو المحلية .

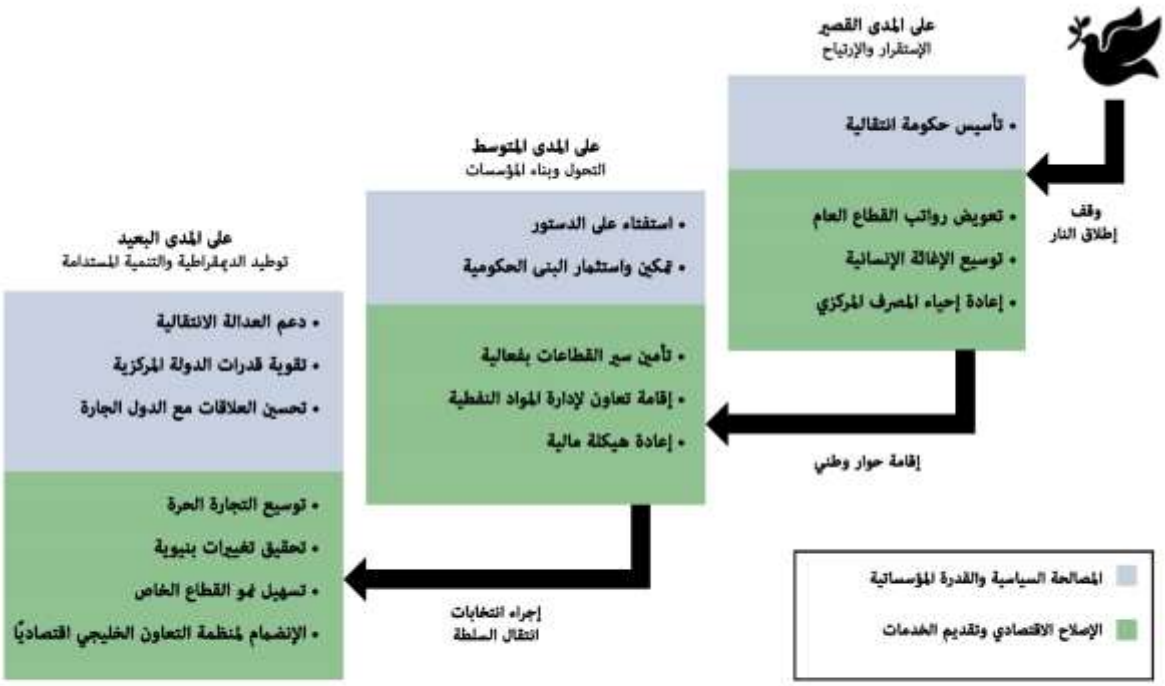
يتمثل المسار الثاني في إعادة تركيز جهود بناء السلام الدولية وبناء الدولة على محافظات اليمن الجنوبية والشرقية، على الأقل في المدى القريب. مع تجميد خطوط القتال بشكل كبير واختراق الأطراف المتنافسة، لم يكن هناك تقدم كبير في هذه المناطق من خلال الدبلوماسية. تشكل الأراضي التي تسيطر عليها حالياً الحكومة اليمنية والقوات التابعة لها - تقريباً - ثلاث مناطق اتحادية من أصل ست مناطق تم الاتفاق عليها في مؤتمر الحوار الوطني. على طول هذا المسار، يمكن أن تركز الجهود على استقرار هذه المناطق الثلاث كجزء من مشروع طويل الأمد للمصالحة مبني على إقامة حكومة وطنية فدرالية.

تم تصميم النهج التدريجي المقترح ليكون مرنًا لأي من هذه المسارات، على الرغم من أن كل منها يوفر تحديات كبيرة. يتمثل التحدي الأساسي للمسار الأول باتساع الفجوة في المواقف التفاوضية بين الحوثيين والعديد من الجهات السياسية الفاعلة الأخرى إلى جانب التحالف من الصراع. سيتطلب المسار الثاني التزامات أمنية من المجتمع الدولي لضمان سلامة المناطق واحتواء المنافسة داخل التحالف، فضلاً عن الاستعداد لقبول اليمن المقسم على المدى المتوسط على الأقل. بغض النظر، سيتطلب كلا المسارين صبراً من الشعب اليمني والتزاماً قوياً ودائماً من المجتمع الدولي.

نهج مرحلي للسلام

ستتطلب النهاية الدائمة للصراع نهجًا مرحليًا يوفر حلًا سياسيًا واستقرارًا ا اقتصاديًا مع ضمان أمن المواطنين عبر الطبقات السياسية والاجتماعية في اليمن. يلخص الشكل 6.1 الخطوط الرئيسية للجهود المطلوبة لتحقيق هذا السلام. على نطاقٍ واسع، هناك خطان من الجهود ذات الصلة: المصالحة السياسية والقدرة المؤسساتية (التظليل الأزرق) الإصلاح الاقتصادي وتقديم الخدمات (التظليل الأخضر). يوضح هذا الشكل كيفية تطور هذه الجهود عبر ثلاث مراحل، من التعويض والإغاثة لتحقيق الاستقرار والارتياح على المدى القريب، إلى الفترة الانتقالية لبناء المؤسسات على المدى المتوسط، والتي تبلغ ذروتها في تعزيز الديمقراطية والتنمية المستدامة على المدى الطويل. لم يتم إصلاح أي من هذه المراحل وستتطلب بلا شك التكيف والمرونة بمرور الوقت، لكن كل منها يعتمد على المعالم الرئيسية (الأسهم) التي يتم تحقيقها إذا أراد اليمن تحقيق سلام دائم .

الشكل 6.1 نهج مرحلي لبناء سلام دائم



المصدر: تحليل لمؤسسة راند مستندٌ على مقابلات مع كبار مسؤولين أميركيين وأمميين، قيادات المجتمع المدني اليمني، والأكاديميين، دبلوماسيين دوليين في أوروبا والشرق الأوسط 2019 - 2020.

الاستقرار والارتياح

على المدى القريب، يتضح أن التحدي الأكثر إلحاحًا في اليمن هو التفاوض على وقف إطلاق النار وفتح البلاد لتقديم الإغاثة الإنسانية العاجلة. ستكون هذه العملية صعبة، لأن الأحداث الأخيرة في كل من الشمال (على سبيل المثال،

هجمات الحوثيين في الجوف ومأرب) والجنوب (على سبيل المثال، الاشتباكات داخل التحالف من أجل السيطرة على سقطرى) كشفت عن القليل من الاهتمام بالسلام بين الأطراف. وهنا، سيتعين على المجتمع الدولي تحديد المسار الذي يجب اتباعه؛ فإما الاستمرار في التركيز على المصالحة الوطنية الواسعة أو التمحور نحو بناء الدولة في المناطق الجنوبية والشرقية من اليمن المنقسم. يمكن بناء وقف إطلاق النار عن طريق التفاوض للمسار الثاني حول اتفاقية الرياض السابقة. على الرغم من فشل هذه الاتفاقية في نهاية المطاف، إلا أنها قدمت إطاراً لبناء تحالف بين حكومة هادي والمجلس الانتقالي الجنوبي بقيادة الزبيدي.

الطريق الأول للنجاح، يتمثل في وقف إطلاق النار عن طريق التفاوض والمصالحة بين هادي والزبيدي، من المحتمل أن تكون شروطًا مسبقة قبل التفكير بجدية في أي وقف وطني لإطلاق النار.

بعد تأمين وقف إطلاق النار على نطاق واسع، يجب على المجتمع الدولي العمل بسرعة لتوسيع الإغاثة الإنسانية. وستعتمد هذه الجهود بشكل حاسم على دعم وامتثال الجهات الفاعلة المحلية والإقليمية. تتمثل إحدى الخطوات المهمة في صرف رواتب القطاع العام في جميع أنحاء البلاد، والتي ستضخ رأس المال الذي تشتد الحاجة إليه مع المساعدة في استعادة الخدمات الأساسية. لكي ينجح مسار المصالحة الوطنية، سيتعين على التحالف إنهاء حصاره والسماح بتوسيع الإغاثة الإنسانية والمساعدات. إذا أتيحت الفرصة، يجب أن تتوج هذه المرحلة في مرحلتين حاسمتين: إعادة تشكيل البنك المركزي اليمني وإنشاء حكومة انتقالية شاملة تمثل الجهات الفاعلة من مختلف الطيف السياسي اليمني. علاوة على ذلك، ستتطلب البنية التحتية الصحية المتداعية في اليمن دعمًا دوليًا فوريًا واستثمارات في قدرات الرعاية الصحية المحلية.

التحول وبناء المؤسسات

مع وجود حكومة انتقالية، يمكن لليمنيين البدء في العملية الطويلة والصعبة لبناء المؤسسات السياسية والاقتصادية، في محاولة لتصحيح التفاوتات السياسية والاقتصادية الكامنة التي نوقشت في هذا التقرير. خلال هذه المرحلة، سيكون للحكومة الانتقالية مهمتان فوريتان: (1) بناء إطار شامل لعملية حوار وطني جديدة و (2) ضمان أن القطاعات الحيوية تعمل ويمكنها تقديم الخدمات. ستعتمد هاتان المهمتان على دعم المجتمع الدولي، الذي سيحتاج إلى تقديم المساعدة، والتوسط في النزاعات خلال هذه الخطوات المبكرة ولكن الحاسمة.

يجب أن تعالج هذه العملية الحرمان التاريخي وعدم المساواة الهيكلية التي تكمن وراء الصراع في اليمن. كما يجب أن يوفر تمثيلاً مفيدًا لعدد لا يحصى من المجموعات التي تم استبعادها تاريخيًا في اليمن. مثل هذه الإجراءات الشاملة ضرورية للتعامل مع المصالح المعقدة لمختلف الجماعات والجهات الفاعلة المتورطة في النزاع، والتي اكتسب الكثير منها نفوذًا خلال الحرب الأهلية، ولكن أيضًا لمعالجة المظالم المحلية الأساسية التي تدفع بالضعف التاريخي لليمن.

من خلال هذا الحوار، سيتعين على اليمنيين أن يقرروا كيفية حل هذه المظالم والبدء في إعادة بناء الدولة. فالمؤسسات السياسية اليمنية محطمة، مما يوفر لليمنيين فرصة لصياغة نظام سياسي جديد أكثر شمولاً. يجب أن يوسع مثل هذا النظام فرص المشاركة السياسية الهادفة وتمكين هياكل الحكم على المستويين المحلي والإقليمي. خلال الصراع، ازدهرت اللامركزية الإدارية في أماكن مثل مأرب وحضرموت، مما يكشف عن مرونة أساسية داخل المجتمعات المحلية. سوف يستغرق الأمر سنوات، إن لم يكن عقودًا، لإعادة بناء القدرات المؤسسية للحكومة المركزية. في غضون ذلك، يجب على اليمنيين والمجتمع الدولي الاستثمار في الهياكل المحلية والقادرة على معالجة المظالم المحلية والإقليمية

وتمكينها. يوفر تاريخ اليمن الغني من الوساطة غير الرسمية نقطة انطلاق مفيدة لبناء حوكمة فعالة على المستوى المحلي، مما يسمح للدولة ببناء قدراتها تدريجياً وكسب الحقيقة من المجتمعات المحلية.

سيعتمد تحقيق سلام دائم أيضًا على إعادة بناء المؤسسات الاقتصادية اليمنية. خلال هذه الفترة الانتقالية، يواجه اليمنيون والمجتمع الدولي مهمة شاقة تتمثل في تطوير المؤسسات والبنية التحتية لضمان تقديم الخدمات الأساسية والمساعدات للمواطنين الذين هم في أمس الحاجة إليها، مع إرساء أسس الاستقرار والتنمية على المدى الطويل. قد يوفر هذا التحول السياسي فرصًا لم تكن مجدية سياسيًا في الماضي، حيث من المرجح أن يتطلب التحول في الاقتصاد اليمني إعادة هيكلة كبيرة لكيفية إدارة اليمن لموارده النفطية، وتطوير نظام فعال لتسجيل الأراضي ليعالج المظالم التاريخية، مع نظام قابل للتنفيذ لإدارة الموارد المائية.

التوطيد الديمقراطي والتنمية المستدامة

تبدأ المرحلة الأخيرة والأكثر غموضًا في مسار اليمن نحو سلام دائم مع أول انتخابات بعد انتهاء الصراع وانتقال سلمي للسلطة من الحكومة الانتقالية. ستحتاج هذه الحكومة الجديدة والشرعية إلى مواصلة الجهود التي بدأت في فترات سابقة، مع التركيز على بناء المؤسسات والأعراف الديمقراطية مع متابعة الإصلاحات الهيكلية الحاسمة للنمو الاقتصادي طويل الأجل .

بحلول هذه الفترة، يجب أن تكون المؤسسات السياسية اليمنية بحكم القانون راسخة بالفعل ويتم التصديق عليها من خلال استفتاء شعبي. لكن هذه المؤسسات الرسمية ليست كافية لضمان الاستقرار السياسي أو حتى بقاء الديمقراطية. لكي تنجح الديمقراطية، يجب أن تتماسك ببطء حول مجموعة من المعايير المشتركة التي تساعد في تنظيم المنافسة السياسية والخلاف. بالنسبة لدول ما بعد الصراع، غالبًا ما يعتمد تطوير هذه المعايير على جهود العدالة الانتقالية التي يمكن أن تساعد المجتمع بالتصالح مع ماضيه ويبدأ في شفاء صدماته الجماعية. وبينما يتصارع اليمنيون مع عملية العدالة والمصالحة هذه، سيتعين على الحكومة المركزية مواصلة تنمية قدرتها المؤسسية لتحمل مسؤولية أكبر. بمر ور الوقت، يجب أن تصبح الدولة اليمنية أكثر قدرة واعتمادًا على نفسها. بعد أن استقلاله عن الدعم الخارجي من دول الخليج الفارسي الغنية، يجب أن يكون اليمن قادرًا على متابعة علاقات طبيعية مع جيرانه.

تتجاوز الاحتياجات الاقتصادية لليمن متطلباته الإنسانية العاجلة. كما يوضح بحثنا، فإن الكثير من الصراع كان مدفوعًا بعدم المساواة الهيكلية التي تفصل الجنوب عن الشمال، والنخب عن المواطنين العاديين، والفقراء. إن تسهيل النمو الذي يقوده القطاع الخاص، وإدارة الموارد الطبيعية لليمن، والاستفادة من الموقع الاستراتيجي لليمن لصالح جميع اليمنيين، سوف يتطلب تنسيقًا وقيادة غير مسبوقين بين القطاعين العام والخاص. في هذا الصدد، ستكون هناك حاجة إلى دعم مالي وتقني وسياسي من المجتمع الدولي والالتزام بمواصلة هذا الدعم لمدة عقد على الأقل، إن لم يكن عقودًا .

والأهم من ذلك، يجب عدم السماح للخلافات السياسية الداخلية في اليمن بتخريب إعادة البناء الاقتصادي للبلاد. إن تلبية المتطلبات الإنسانية الفورية مع خلق فرص عمل لجميع اليمنيين الراغبين في العمل والقادرين عليه سيفعل الكثير لمعالجة الحرمان الاقتصادي الكامن وراء الصراع الحالي - ولكن فقط إذا اعتقدت الجهات الفاعلة الرئيسية والجمهور المحلي أن مظالمهم الطويلة الأمد لم تتم معالجتها بشكل أفضل من خلال استمرار العنف. بشكل عام، يجب أن يكون هذا النهج التدريجي بقيادة يمنية حتى ينجح، ولكنه سيتطلب أيضًا التزامًا منسقًا ومستدامًا من المجتمع الدولي.

الإدارة والتنسيق: دور المجتمع الدولي

على الرغم من أن أسس السلام الدائم يجب أن تكون يمنية، إلا أن المجتمع الدولي يمكنه القيام بالكثير وينبغي أن يفعله لدعم هذه العملية. أولاً وقبل كل شيء، يجب على الجهات الفاعلة الدولية أن تدرك أن السعي وراء تحقيق مصالحها السياسية والاقتصادية والأمنية لا يمكن أن يأتي على حساب السلام في اليمن. إن النظام الحالي، الذي يسعى من خلاله الفاعلون الإقليميون والعالميون إلى إقامة شراكات انتهازية لتعزيز أهدافهم الضيقة، قد أدى إلى استمرار الصراع وجعل المصالحة أكثر صعوبة على الصعيدين المحلي والوطني؛ بدءاً بالتنافس السعودي على النفوذ في شرق اليمن، للمصالح التجارية والبحرية الإماراتية على طول الساحل الجنوبي، وصولاً للمكائد الإيرانية في المناطق التي تسيطر عليها الحوثي في شمال اليمن. لكن المجتمع الدولي لا يستطيع السماح للمصالح والمنافسة الإقليمية بمواصلة عرقلة عملية السلام التي يجب أن تعالج في المقام الأول المظالم اليمنية الأساسية.

لا توجد قوة واحدة لديها القدرة على إملاء شروط السلام من جانب واحد، مما يجعل من الضروري أن يتحد المجتمع الدولي ويلتزم بنهج منسق لأمن اليمن. يجب أن يكون هذا النهج متسقًا وأن يؤكد على المصالح المشتركة في اليمن المستقر والسلام. وحتى أن إيران قد أشارت في الأشهر الأخيرة إلى استعدادها أكثر لدعم المفاوضات والمساهمة في عملية السلام، خشية تهميشها في أي صفقة يبرمها الحوثيون مع منافستها السعودية. يجب الترحيب بهذا التقدم وتشجيعه حيث يبني المجتمع الدولي إطاراً واسعًا لعملية السلام .

مع وجود مثل هذا الإطار الشامل، يجب أن يكون المجتمع الدولي على استعداد لتقديم التزام غير مسبوق بالسلام، وإنشاء هيئة دولية لديها المهمة والموارد للإشراف على عملية المصالحة التي ستستمر عقودًا طويلة ودعمها، إعادة الإعمار وإعادة التطوير. من الناحية الهيكلية، قد تتخذ هذه الهيئة الدولية عددًا من الأشكال، ولكن يجب أن تتمتع بسلطة بعثة للأمم المتحدة تتمتع بالصلاحيات وأن تشمل أصحاب المصلحة الدوليين الرئيسيين والدول المانحة من الخليج. سيكون العديد من هذه الجهات الفاعلة حاسمة في إدارة وتمويل مهمة ما بعد الصراع، مما يجعل من الضروري أن يكون لديهم صوت في تشكيل هذه الجهود .

على الرغم من أن هؤلاء اللاعبين الدوليين يستحقون صوتًا، إلا أنهم لا يستطيعون إملاء الشروط على الشعب اليمني. لكي تنجح هذه العملية، يجب أن تتمتع هذه الهيئة الدولية بشرعية شعبية في اليمن - ولكي تفعل ذلك يجب أن تكون بقيادة يمنية. ومثلما تتطلب الحكومة اليمنية الانتقالية شمولًا واسعًا، ينبغي أن تكون هذه الهيئة أيضًا قادرة على توفير صوت لمختلف الجهات السياسية الفاعلة من جميع أنحاء اليمن.

تمثل الخطوات اللازمة لتأمين سلام في اليمن مجتمعة مهمة صعبة. يقترح عملنا طرقًا يمكن من خلالها إحراز تقدم، ويقدم بصيص أمل من أجل مستقبل أفضل.